

LANDVIN- DINGER I NORDISK VELFÆRDS- STATS- FORSKNING

Præsentation og diskussion af tre nye bøger om den nor- diske velfærdsmodel

Af Søren Kolstrup

Klas Åmark: *Hundra år av välfärdspolitik. Valfärdsstatens framväkst i Norge och Sverige. Boréa. Umeå 2005 343 s. ill. 199 sek.. ISBN 91-89140-39-7.*

Niels Finn Christensen, Klaus Petersen, Nils Edling, Per Haave (ed.): *The Nordic Model of Welfare – A historical Re-appraisal. Museum Tusulanum Press Kbh. 2006 (under udgivelse), 422 s. 350 kr. ISBN.*

Sture Näslund: *Välfärd under Polstjärnan. Nordbornas väg till tryggheten, Hjalmarson & Högborg Bokförlag. Stockholm 2005 274 s. ill. 295 sek. ISBN 91-89660-88-9.*

I 1990 udkom sociologen Gøsta Esping-Andersens skelsættende arbejde *The Three Worlds of Welfare Capitalism* (1990), som inspirerede en stribet af sociologer og statskundskabsfolk til at beskæftige sig med velfærdsstater i komparativt perspektiv. Gøsta Esping-Andersens metode og begrebsapparat kom til at danne skole. Han lancerede en trylleformular til at kategorisere alle de vestlige landes velfærdspolitiske indsats, nemlig graden af "decommodification", der henviser til den enkelte borgers uafhængighed af markedskræfterne ved en social begivenhed. Hvor meget træder det offentlige til med rettigheder og erstatning ved sociale begivenheder som arbejdsløshed, sygdom og pensionering m.v., spurgte Gøsta Esping-Andersen. Svaret blev sat på formel. Hans resultater er siden blevet nuanceret, hans årsagsforklaring, der tillægger den socialdemokratiske arbejderbevægelse en afgørende betydning, problematiseret.

Også historikerne har med stadig større tyngde meldt sig på banen i velfærdsstatsforskningen. Der foreligger nu to vægtige bidrag i form af Klas Åmark: *Hundra år av välfärdspolitik* (2005) og Niels Finn Christensen, Klaus Petersen, Niels Edling, Per Haave (ed.): *The Nordic Model of Welfare* (2006 – bogen trykkes i skrivende stund. Tak til forlag og redaktører for at have gjort den tilgængelig i manuskriptform). Traditionen fra Gøsta Esping-Andersen slår igennem på to led: Der er et særligt fokus på de målbare forsikringssystemer inden for arbejdsløshed, sygdom og pensionering ligesom de komparative studier er i højsædet. Åmark sammenligner Norge og Sverige, medens *The Nordic Model* kaster lys på forskelle og ligheder inden for de nordiske lande. Men så hører lighederne med Esping-Andersen traditionen også op. Forestillingen om en vedvarende, skabende kraft i form af den socialdemokratiske arbejderbevægelse, der med en masterplan i hånden systematisk og målrettet opbyggede den nordiske velfærdsstat med rettigheder for alle borgere afvises i sin rene form. Socialdemokrati-

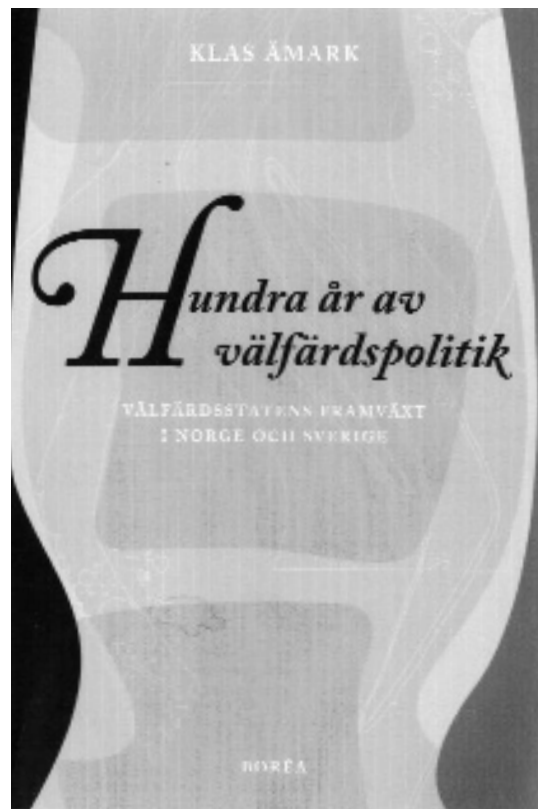
et fremstilles i de her behandlede værker fortsat som en afgørende aktør, men også som en aktør med flere ansigter. De nordiske historikere har samtidig en bredere definition af velfærdsstat. Klas Åmark inddrager systematisk kønsaspektet i velfærdsanalysen, medens *The Nordic Model* forener forsikringssystemerne med sundheds-, familie – og kvindepolitik.

Som en repræsentant for the labourist approach træder journalisten Sture Näslund frem med sin debatbog: *Välfärd under Polstjärnan* (2005), hvor arbejderbevægelsen og dens konger udtrykker den nordiske models kærnetroppe i en mere “ren” form.

Metoden

Lad det være sagt straks. Klas Åmark har foretaget en yderst stringent undersøgelse, hvor den valgte problemstilling, emneafgrænsning og metode føres ud i livet, uden at forfatteren lader sig friste af digressioner eller forførende allegorier. Det er udelukkende velfærdsstatens forsikringssystemer, der er genstand for Åmarks analyse. Til gengæld går forfatteren i dybden med sin analyse ved at undersøge forskelle og ligheder mellem Sverige og Norge, påpege institutionernes indvirkning på kønsroller og social status for til sidst at drøfte drivkræfterne bag de sociale ordninger. Forfatteren udnytter de eksisterende forskningsresultater i en helhedsanalyse, der både har en værdi i sig selv og er et aktiv til belysning af den nordiske model mere generelt.

Åmark har kombineret samfundsfaglige teoriensatseser med en historisk kontekstuel analyse. Forfatteren har ladet sig inspirere af såvel den institutionelle teoris opsporing af de første valgs betydning for den senere udvikling som de svenske velfærdsstatsforskeres interesse for aktørernes mobilisering af ressourcer med rod i Esping-Andersen traditionen. Det er set før, men Åmark dekomponerer samtidig sine aktører og viser, at den socialdemokratiske arbejderbevægelse ikke var en monolitisk aktør, men en aktør med flere indbyrdes debatterende poler – undertiden trak



fagbevægelse og parti i hver siden retning, til andre tider lykkes det at trække på samme hammel. Det er denne årsagsanalyse, der søges forenet med en nærstudium af socialforsikringssystemets institutionaliserede regler, deres særlige indvirkning på borgernes køn og status og hvad forfatteren med et webersk begreb kalder socialforsikringssystemets legitime ordning. Her fremtræder Åmark som en alsidig statskundskabsforsker. Men historikeren Åmark ønsker samtidig at indfange det dynamiske aspekt, hvor aktørernes artikulerede politiske projekter må afrettes efter de ydre vilkår og aktørerne vælge ud fra de muligheder, som faktisk foreligger. Politik er ikke blot at ville, som formuleret af Olof Palme, politik er også at vælge, lyder det fyndigt fra Åmark.

Det er med disse redskaber og tilgange Åmark fremlægger sine undersøgelser og resultater.

Åmarks resultater

Åmark præsenterer i prægnant form Gøsta Esping-Andersens velkendte inddeling i socialdemokratiske, liberale og konservative regimer, som sammenholdes med sociologerne Walter Korpi og Joakim Palmes modeller samt Evelyne Hubers og John Stephens analyse.

Åmark medtænker løbende disse idealmodeller uden at slække på historiens unikke træk. Et hovedspørgsmål lyder: Hvilken karakter havde mellemkrigstidens velfærdsstat? Kan den kategoriseres ud fra det kendte begrebsapparat? Svaret er et entydigt nej.

Mellemkrigstidens velfærdsløsning var hverken et element i den universalistiske velfærdsstats opbygning (som Esping-Andersen beretter om), eller et udtryk for en almen grundtryghed (som Korpi og Palme taler om), men derimod en helt særlig konstruktion, nemlig *lønmodtagermodellen*, der som målgruppe havde de ansatte og flittige lønarbejdere. Det gælder både Sverige og Norge. Selvstændige blev holdt uden for eller blev underkastet særbehandling, den velbjærgede overklasse kom på intet tidspunkt i betragtning, ligesom en række marginaliserede grupper blev behandlet stedmoderligt.

Når socialminister Gustav Möller i 1930-ernes Sverige kæmpede for medborgerretten, var der ikke tale om en universel ret, men derimod en ret (primært?) for de hæderlige arbejdere. I Socialdemokratiets forslag til en statsstøttet arbejdsløshedsforsikring fra 1933 havde Möller udelukket selvstændige og småbønder, der var afhængig af supplerende lønindtægt. Også hjemmeindustriens arbejdere blev ekskluderet – alene fordi de ikke så let lod sig kontrollere. I Norge ser Åmark et tilsvarende mønster. I den norske lov om arbejdsløshedsforsikring fra 1938 var betydelige grupper af lønarbejdere udelukket. Det gælder arbejdere i jord- og skovbrug, fiskere og folk med helt lave indkomster.

De stabile og flittige lønarbejdere blev viet særlig opmærksomhed, når ændringer i forsikringssystemerne var til debat. De udgjorde ryggraden i den organiserede arbejderbevægelse,

og det var med udgangspunkt i denne gruppe af mandlige forsørgere, det norske og svenske Socialdemokrati tegnede en fremtidsvision. Sådan lyder meldingen fra Åmark.

Der er vægtige argumenter for synspunktet. Alligevel kan der være grund til at tøve en kende og overveje i hvilket omfang betragtningen holder vand. Med udgangspunkt i erfaringerne fra Danmark men også med afsæt i en del af det materiale, som Åmark selv lægger frem, kan man tegne billedet af en velfærdsstat, der inkluderer stadig flere, og som leverer bedre løsninger til de lavest lønnede. Det springende punkt er således, om de danske erfaringer med en ekspansiv velfærdsstat, der inkluderede stadig flere ubemidlede – dvs. arbejderklassen og dermed ligestillede lag som det hed i sygeforsikringslovgivningen – og som tillige foretog en markant reduktion af personer på fattighjælp efter Socialreformen i 1933 var et isoleret dansk fænomen? Det danske Socialdemokrati havde en langvarig tradition for både at appellere til lønarbejderne og småkårsfolk i almindelighed – i ord og praksis. Var det udelukkende en dansk tradition? Jeg føler mig ikke ganske overbevist. Åmark påpeger således selv, at den norske sygeforsikring kom til at omfatte fiskere og sømænd i udenrigsfart i 30'erne, ligesom Norge og Sverige byggede videre på en social lovgivning, der rummede brede grupper i samfundet. Den svenske pensionslovgivning af 1913 bestod således af en næsten universel pensionsforsikring (med lave indbetalinger og lave udbetalinger) kombineret med tildeling af pensionstillæg underkastet indkomstgrænse og værdighedsprøvning. Hertil kom, at en række kommuner i Norge med Oslo i spidsen indførte lokale ordninger, der rakte ud over den flittige og arbejdsomme lønarbejder med fast job.

Åmarks mest originale bidrag til karakteristik af den norske og svenske velfærdsstat er dog hans konsekvente inddragelse af kønsaspektet, ikke så meget fordi han gennemgår denne og hin lovgivning målrettet til kvinder, men mere fordi han hele tiden overvejer hvilke effekter socialforsikringens komplekse re-

gelværk har haft for statusfordelingen mellem mand og kvinde. Her er forfatteren på toppen. Åmark viser hele tiden den principielle forskel i norsk og svensk lovgivning. I Norge var der en tidlig og langvarig tradition for at støtte kvinden som mor og husmor, der bed sig fast i den historiske udvikling, medens det svenske socialforsikringsystem i langt højere grad virkede som et incitament til at banen vejen for kvinden som lønarbejder. Den bemærkelsesværdige "morsløn" i Oslo, der blev tildelt enker og ugifte kvinder, og som disse kunne overleve for med flere end to børn, udtrykker en norsk *sonderweg*. Den ugifte kvinde blev ikke længere opfattet som syndig, men offer for særlige omstændigheder. Oslo modellen prioriterede moderskabet, medens de svenske regler søgte at fremme lønarbejdet. Den hjemmegående hustru i Sverige kunne ganske vist blive medlem af de frivillige sygekasser og her opnå moderskabsforsikring, men det var de erhvervsarbejdende, der havde statens særlige opmærksomhed, da man i 1912 vedtog loven om en frivillig, men statsstøttet moderskabsforsikring. Det var også i Sverige, man allerede i 1939 vedtog en lov, der forbød arbejdsgiveren at afskedige kvinder alene på grund af graviditet og som lettede kvindens vilkår på arbejdsmarkedet.

På endnu et felt viser Åmark et kreativt talent. Forestillingen om den kratfulde og monolitiske arbejderbevægelse med Socialdemokratiet i spidsen, der sikrede, at stadig flere grupper kom ind under velfærdsstatens beskyttende vinger, punkterer Åmark på to led. Forfatteren dokumenterer, at Socialdemokratiet fremførte forskellige projekter til forskellige tider og rummede to yderpoler, nemlig fagbevægelsen der tog vare på medlemmernes umiddelbare behov, og partiet, der var skabt til at tænke bredere og længere. Men også her fremdrager den nuancerede empiriker Åmark en bemærkelsesværdig forskel mellem Sverige og Norge. Svensk LO blev en drivende kraft i den socialpolitiske fornyelse, medens det noget svagere norske LO holdt sig til de aktuelle dagskrav. Med det differentierede aktørbegreb in mente drøfter Åmark i hvil-

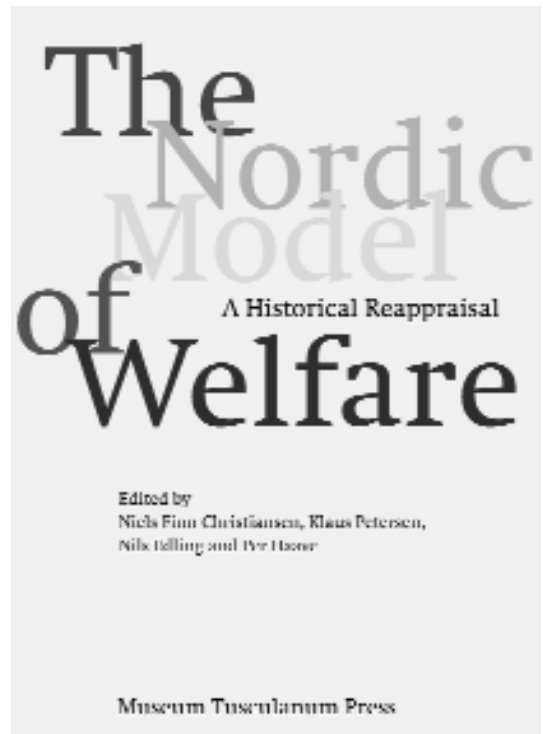
ket omfang den socialdemokratiske arbejderbevægelse primært – ja måske undertiden udelukkende – tænkte på kærnetroppernes ve og vel, nemlig industriarbejderne i byerne, eller om den ville universelle løsninger, der kunne styrke medborgernes integration og samfundets stabilitet og sammenhængskraft. Klas Åmark når frem til et andet billede end Gøsta Esping-Andersen traditionen. Arbejderbevægelsen i Sverige og Norge var ikke en rationel aktør, der ud fra bestemte klasseinteresser forfægtede en ensartet velfærdsmodel, men derimod en bevægelse, der afsøgte forskellige muligheder til forskellige tider. Socialdemokratiet kæmpede for stadig flere og bedre sociale rettigheder, men i forskellige udformninger, og partiet foretog en løbende intern debat, om vægten skulle lægges på et løft for industriarbejdernes hævdvundne rettigheder, og/eller flere borgere inddrages i den fælles velfærd.

Åmark kan påvise, at der i efterkrigstidens Sverige og Norge var mindst fire forskellige modeller i sving, nemlig den svenske socialministers Gustav Møllers model med vægt på ensartede udbetalinger, den norske socialminister Sven Oftedals model som skelnede mellem ensartede pensioner og indkomstrelateret forsikring for lønmodtagerne, det norske LOS model hvor arbejdsmarkedets parter selv organiserede og finansierede tillægspensionerne, og endelig et statsligt organiseret indkomsttryghedsprincip med det svenske LO som drivkraft – altså en vældig spændvidde, når det gjaldt spørgsmålet om omfordeling og socialforsikringens opbygning. Også når talen falder på universalisme, tegner Åmark et facetteret billede. Efter mange interne drøftelser vedtog den svenske arbejderbevægelse endelig i 1958 en universel tillægspension, der samtidig tillod de selvstændige og tjenestemænd at stå uden for. Det norske arbejderparti fulgte i det svenske broderpartis fodspor i tillægspensionssagen, men først efter at Venstre havde agiteret herfor, og Arbejderpartiet endelig i 1963 skød tillægspension frem som led i en taktisk konfrontationspolitik over for de borgerlige.

Hvor Gøsta Esping-Andersen ser enhed og klarhed, registrerer Åmark uenighed, modsætning og skiftende prioriteringer i arbejderbevægelsen, hver gang han dykker ned i substansen. Ifølge Åmark vokser den afgørende socialpolitiske beslutninger med de hårfine prioriteringer frem af magtens dynamik og de faktiske valgmuligheder, der tegner sig i den givne historiske situation. Tilbage bliver den mere ydmyge, men også mere sensitive konklusion, at der inden for det enkelte lands arbejderbevægelse eksisterede flere retninger side om side, ligesom norsk og svensk arbejderbevægelse undertiden traf nationale valg. Nogle kæmpede for lige og ensartede erstatninger, andre for indkomstryghed – og ofte med en stærk orientering mod “produktiv rättvisa”. Ud fra denne logik skulle faglært tjente mere og havde bedre erstatningsvilkår end ufaglært, ligesom mænd og ældre have bedre vilkår end kvinder og ungarbejdere. Universalismen var ifølge Åmark ret lavt prioriteret af aktørerne, alene af den grund at en social gruppe blev ekskluderet, når den var vanskelig at kontrollere. Angsten for fusk var stor.

Tilbage bliver det springende punkt, om der ud fra Åmarks skarpe komparative aktørundersøgelser kan opstilles en formel for, under hvilke omstændigheder hovedaktørerne lancerede universelle løsninger. Her er Åmark tavs. Netop fordi forfatteren vover et prægnant og sammenfattende bud på beskrivelse af den historiske model, kan det undre, at forfatteren ikke har haft tilsvarende mod på at indkredse de omstændigheder, hvorunder de store velfærdsspring har fundet sted. Opgaven synes overkommelig, når man betænker, at den universelle ekspansion især er koncentreret om afgrænsede perioder i efterkrigstiden. Jeg opfatter det som en nødvendig og frugtbar opgave at overveje de sociale og politiske vilkår, under hvilke det universelle tema overhovedet kom på dagsordenen – netop af hensyn til de videre komparative studier.

The Nordic Model of Welfare – redigeret af danskerne Niels Finn Christiansen og Klaus Petersen i samarbejde med svenskeren Nils



Edling og nordmanden Per Have – er endnu et opløftende eksempel på den opdrift, der har været i den nordiske velfærdsstatsforskning – også blandt historikere.

Sociologernes og statskundskabsfolkernes studier, der er forankret i komparative strukturanalyser, suppleres her med den historiske dimension – fra de første velfærdsordninger til dagens velfærdssamfund.

Antologien udvider Åmarks undersøgelse af Sverige og Norge med Danmark, Island og Finland og lancerer samtidig en analyse, der inkluderer såvel socialforsikring som sundhed og velfærd i forhold til kvinder, børn og familie. Værkets mest nyskabende bidrag er dog ønsket om at undersøge det dynamiske samspil mellem de nordiske lande og placere den nordiske model i en global sammenhæng. En ordentlig mundfuld!

Jeg skal præsentere de vigtigste konklusioner og diskutere deres bærekraft.

Pensionen og a-kasserne ifølge The Nordic Model

Klaus Petersens og Klas Åmark pointerer i deres fælles bidrag, at de nordiske lande betradte vidt forskellige veje i pensionsspørgsmålet for til sidst i tilfældet Sverige, Norge og Finland at nå frem til en nogenlunde ensartet opbygning. Disse lande introducerede alle efter 1945 en tillægspension i offentligt regi, der leverede omfattende indkomsttryghed. Sverige var først ude i 1958, da tillægspensionen gled igennem med blot en stemme, Finland tog ved lære af det svenske forbillede og introducerede tre år senere i 1961 en generel tillægspension, medens Norge fulgte efter i 1965. En finsk gennemsnitsarbejder kunne herefter erhverve omkring 60% af lønnen i pension, en svensk og norsk omkring 65%. Det bemærkelsesværdige er Finlands vældige pensionsløft efter, at landet havde været præget af elementær fattigdom i mellemkrigstiden og mærket verdenskrigenes svøbe. I modsætning til disse tre nordiske lande fik hverken Danmark eller Island et statsligt organiseret tillægspensionssystem. Den danske undtagelse er bemærkelsesværdig, når man betænker, at Danmark havde tradition for en skattefinansieret pension, som efter 1956 antog universel karakter og som gennemgik betydelige løft i 1960'erne. Tillægspension blev det derimod ikke til – arbejderbevægelsen var internt splittet og befandt sig i en defensiv position i 80'erne, som modnede plan B, nemlig arbejdsmarkedspensionens indførelse i 1991. Arbejdsmarkedets parter indførte selv en forsikring uden indblanding fra staten, medens den skattefinansierede folkepension i de følgende år kom til at indtage en mere marginal placering. Forfatterne har overblik over både de store linjer og detaljerne, hvilket indebærer, at de ubesværet kan foretage en differentieret diskussion af aktørerne og deres motiver. Artiklen ligger således fint i forlængelse af Åmarks vægtige arbejde.

Petersen og Åmark anlægger i slutningen af artiklen en forsigtig bedømmelse af den politiske vindretning i de sidste 15 års reformer. Tendensen synes imidlertid klar og entydig ud

fra de observationer, som forfatterne selv bringer til torvs. De korporative og residualistiske tendenser vinder frem på bekostning af den universalistiske model: Det svenske system blev i 90'erne transformeret fra et system, hvor borgeren optjente rettigheder, til en ordning finansieret gennem bidrag som en fast procent af lønnen og en pensionskapitalakkumulation administreret af private organisationer efter den enkelte borgers eget valg. I Danmark medførte arbejdsmarkedspensionens indførelse "*den største privatisering af velfærdssystemet, vi hidtil har set*" ifølge arbejdsmarkedsforskerne Jesper Due og Jørgen Steen Madsen. Det samme gælder i endnu højere grad Finland. Her har man fjernet det universelle og borgerbaserede pensionssystem til fordel for en skrabet, indkomstprøvet model. Endelig vinder privat pensionsopsparring og aftalebaserede tillægsforsikringer terræn i Norge på bekostning af det universelle system.

Niels Edling indkredser i sin behandling af arbejdsløshedsforsikringen nogle af de træk, som også Klaus Petersen og Klas Åmark har indrammet. Danmark og Norge oprettede de første statsstøttede arbejdsløsheds-kasser i henholdsvis 1907 og 1908, Finland fulgte efter i 1917, medens Sverige først vedtog statsstøttede a-kasser i 1938. Ganske som i tilfældet med pensionssystemet blev konturerne af en fælles nordisk model først fremherskende efter Den anden Verdenskrig. Den svenske organisationsprocent fik først vokseværk efter 1941, Island kom sent med nemlig i 1955 og de finske a-kasser fik først for alvor udbredelse efter krigen. Resultatet af denne lovgivning og arbejderbevægelsens indsats blev en efter international målestok enestående høj organisationsprocent på 75-85% i Danmark, Finland, Island og Sverige med Norge nede på 55% – men stadig en høj organisationsprocent set i et internationalt perspektiv. I modsætning til de markante ændringer i pensionssystemet efter Anden Verdenskrig dokumenterer Edling til fulde a-kassesystemets institutionelle stabilitet, men med den norske lov om obligatorisk forsikring i 1938, der som den bemærkelses-

værdige undtagelse bekræfter reglen om afhængighed af det engang udlagte spor. Norge skiftede fra de frivillige a-kasseorganisationer til et af de obligatoriske sygekasser administreret system. Dette sporskifte åbner for debatten om drivkræfterne bag det nordiske forsikringssystem.

Medens Klaus Petersen og Klas Åmark tillægger den segmenterede socialdemokratiske arbejderbevægelse en afgørende men på ingen måde enerådende betydning, fokuserer Niels Edling langt mere på dansk-amerikanerens Peter Baldwins tese om de agrare interessers gennemslagskraft. Universalismen fandt sine mest ivrige tilhængere blandt de ikke socialistiske-partier, lyder det fra Edling. Synspunktet underbygges med henvisning til det norske Venstre, der som mindretalsregering i 1926, 1929 og 1931 fremlagde forslag til statsstøttede a-kasser, alt medens Arbejderpartiet fungerede som bremseklods. Partiet frygtede til langt ind i 30'erne statspenge på grund af medfølgende krav om statskontrol. I Finland kan man ligeledes iagttage, at det var en agrar mindretalsregering, der i 1960 åbnede for, at husmænd med supplerende lønindtægt kunne komme med i et a-kassesystem. Generelt gælder ifølge Edling, at der stod agrare interesser og socialt engagerede liberale bag de første a-kasser.

Edlings synspunkt ægger til nærmere drøftelse. Forfatteren har ret i, at man kan pege på en række aktører uden for arbejderbevægelsens rækker, som virkede for oprettelse af a-kasser, men tilbage bliver det overordnede spørgsmål, hvornår denne interesse blev omsat i praksis og hvilke typer af agrare interesser, der fattede interesse herfor. Min betragtning har været, at agrare interesser og højre kredse i Danmark konsekvent afviste enhver form for a-kasser før Septemberforliget, men just dette kompromis mellem den organiserede arbejderbevægelse og de organiserede arbejdsgivere udgjorde en verden til forskel. Først efter 1899 fik tonen en anden lyd. Edling lægger mild afstand til synspunktet uden at gå nærmere ind i argumentationen. På denne baggrund finder jeg det frugtbart systema-

tisk at afprøve en alternativ tese om de institutionaliserede klassekompromissers betydning for a-kassesystemets udbredelse. Danmark, Norge, Sverige og Island erfarede i 1899 (DK), 1935 (N), 1938 (S) og 1955 (Is) store kompromisser mellem arbejde og kapital, som netop blev efterfulgt af statsstøttede a-kasser. Dernæst vil jeg plæderer for, at man dekomponerer begrebet "agrare interesser" og udspænder det mellem to poler, nemlig på den side partier, der organiserede småkårsfolk på landet i form af landarbejdere og mindre selvstændige med supplerende lønindtægt, og på den anden side partier, der organiserede de økonomisk selvberørende gårdmandslag. Det forekommer mig, at just de første partier og fraktioner var i front omkring a-kassers udvikelse til bredere lag, ikke de sidste. Agrare interesser er et bredt begreb, måske et for bredt begreb!

Kønnet, familien og sundheden

De nordiske velfærdsstater er særligt kvindevenlige, lyder det fra både norske Helga Hernes og danske Birthe Siim. På denne baggrund er det yderst relevant, at *The Nordic Model* kaster fornyet lys på velfærdsstatens relation til køn, familie og sundhed.

Klas Åmark har som et solidt grundlag for dette tema leveret en oversigt over kvinders deltagelse på arbejdsmarkedet. Åmark konkluderer, at der var klare lighedstræk mellem de nordiske lande i begyndelsen og slutningen af det 20. århundrede. I de første årtier havde langt de fleste ugifte (som udgjorde halvdelen af kvinder over 15) arbejde uden for familiens husholdning. Det var imidlertid først efter 1970, at de nordiske lande igen kunne fremvise ensartede træk med en høj kvindeerhvervsfrekvens. Her som i socialforsikringen var der forskellige veje til de fælles træk. I Finland var der flere kvinder med erhvervsarbejde end i noget andet land frem til 1960'erne. Fænomenet er ofte blevet forklaret med udbredt fattigdom og behovet for en ekstraindkomst kombineret med det store antal enker. I påfaldende kontrast til Finland fremviser Norge i

perioden 1920 til 1970 en meget stærk mandlig forsørgermodel, hvor ganske få kvinder havde arbejde uden for hjemmet. Den norske erhvervsstruktur med smådrift i landbrug, skovbrug og fiskeri, der bandt kvinderne til hjemmet, kunne være én forklaring, men eftersom man møder en tilsvarende erhvervsstruktur i Finland, konkluderer Åmark overbevisende, at forklaringen på den norske sonderweg må søges i et særligt set af sociale normer i Norge.

Åmarks undersøgelse baner smukt vejen for Inger Elisabet Haavets indlæg, der behandler Norges "maternalistisk" orienterede familiepolitik. Norge blev landet, hvor gode børnehaver frem til den allernyeste tid har været i undertal, hvor deltidsarbejde var udbredt og hjælp til enlige mødre omfattende. Kvinden blev primært støttet som mor og husmor, mindre som lønarbejder. Gennem sammenligning med det øvrige Skandinavien får Haavet fremhævet den norske models unikke træk. I Sverige var det således anderledes. Her formulerede Alva Myrdal i samarbejde med manden Gunnar Myrdal en familiepolitik, der styrkede muligheden for at forene moderskab og erhvervsarbejde. Alva Myrdal troede på den sociale ingeniørkunst, der gennem familieplanlægning, et holdbart økonomisk sikkerhedsnet og lejligheder med kollektive løsninger på vask, omsorg og madlavning, sikrede kvinden, manden og børnene et bedre og sundere liv – og dermed forvaltede samfundets ressourcer mere effektivt. Synspunktet satte sig spor i Sverige og i moderat omfang i Danmark, ikke i Norge. Børnepenge til styrkelse af familien blev ganske vist et fælles nordisk træk efter Anden Verdenskrig, men stadig med Norge som et samfund, der gik sine egne veje frem til 80'erne og 90'erne. Først da slog toforsørgerfamilien og børnehaver for alvor igennem i Norge, men nu med et sådan kraft, at 90'ernes Norge – ikke Sverige – blev en frontløber med småbørnsorlov for mand og kvinde og en markant feminisering af det offentlige liv.

De norske familieidealiser belyses gennem den radikale feminist Katti Anker Møller, der

i 1910'erne kæmpede for både fri abort og statsfinansieret løn til mødre – familiens arbejde var nyttigt for samfundet og følgelig var det logisk at staten betalte kvinderne for deres arbejde i husholdningen. Kvindebevægelsens indsats resulterede i love, der sikrede barnets rettigheder og faderens forpligtelser, ligesom nogle kommuner med Oslo i spidsen – som vist – fik moderskabløn.

Haavets indlæg indkredser de særlige norske normer omkring triaden kvinden- familien og erhvervsarbejdet, men læseren sidder tilbage med et skærpet ønske om at få en god forklaring på, hvorfor netop Norge – og ikke det sammenlignbare Finland – udviklede en særlig "maternalistisk" ideologi, der først sent orienterede sig ind på et fælles nordisk spor.

De fælles nordiske velfærdsstudier har fortsat påtrængende opgaver.

Sundhedsydelse er langt fra altid en integreret del af velfærdsforskningen. Derfor er det tiltrængt og velkomment, at antologien rummer en komparativ undersøgelse af hospitalssektoren i Danmark, Finland, Norge og Sverige. Per Haave identificerer for alle landes vedkommende en udbredt tradition for et offentligt ejet og offentligt finansieret sundhedsvæsen. Denne tendens kan spores overalt i Vesteuropa, men i efterkrigstidens Norden indgår det offentliges andel af de samlede sundhedsudgifter med en betydelig større vægt end i det øvrige Vesteuropa. Som endnu et unikt træk gælder, at det nordiske sundhedsvæsen er udpræget hospitalscentreret.

Forfatteren observerer, at markedsøkonomiske styringsmodeller har vundet indpas i 90'erne formet som et konkurrencepræget marked bestående af kontrakter mellem udbydere og købere, ligesom et professionelt ethos må vige for et kommercielt ethos. Alligevel finder Per Haave, at den nordiske model er (nogenlunde) intakt. Offentlig eje og offentlig finansiering består. Norden har ikke været udsat for privatisering som i det øvrige Vesteuropa.

Per Haave ser hospitalssektorens udvikling som led i en omfattende konsensuspolitik. Hospitalsplanlægningen blev ifølge Haave

formet af den medicinske teknologis professionelle lag i tæt alliance med statsapparatets bureaukrater. Uanset om man befinder sig i Finland med et stærkt indslag af agrare partier eller i det socialdemokratisk dominerede Sverige, fremtræder den offentlige hospitalstjeneste som en integreret del af velfærdsstatens udvikling. Først efter 70'ernes kriser og den nyliberale bølges fremmarch kan Haave iagttage en politisering af hospitalssektoren. Haaves artikel udfordrer til nærmere undersøgelse af to spørgsmål: Dels hvilke sociale kræfter der holdt denne konsensus politik oppe. Dels om der, som fremhævet af Haave, kan tegnes en dybtgående kulturhistorisk tradition for offentlig ejerskab til hospitalet, eller om der kan afdækkes en transformation fra residualistisk hospitalsbetjening kombineret med private klinikker omkring år 1900 til en universalistisk orienteret hospitalstjeneste. De danske erfaringer viser, som jeg har fremanalysert dem, at der var en tradition for offentlige hospitaler før år 1900, men disse havde uden for København en ganske anden funktion end vor tids hospital. De var primært opbevaringssted for de marginaliserede og skrantende! De kommunale aktører stod således ved århundredets begyndelse over for et grundlæggende valg: Ville man et moderne sygehus for byen byggende på tidens mest avancerede professionelle løsning, eller ville man fortsætte i det gamle spor med private løsninger for de velbjærgede? (Kolstrup1996).

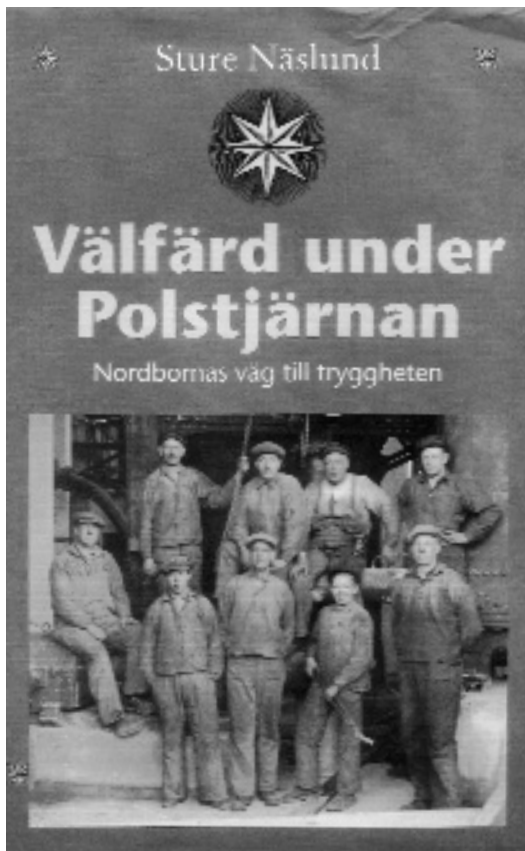
Hvor Haave ser kontinuitet og konsensus, tegner den finske historiker Riitta Oittinen billedet af socialdemokratiske kvinder, der i begyndelsen af 1900-tallet slås for at få sundhedsspørgsmålet gjort til et nærværende politisk anliggende. I modsætning til det danske socialdemokrati fandtes allerede i begyndelsen af århundredet en stærk kvindeorganisering i det finske Socialdemokrati for hvem kampen mod proletarerne fattigdom var identisk med kampen for en forebyggende sundhedspleje. Sundhedsspørgsmålet udgør her et brændpunkt i klassekampen. En sidegevinst ved Riitta Oittinens artikel er afdækningen af de finske kvinders skandinaviske orientering.

De opfattede sig efter indførelse af almindelig stemmeret for mænd og kvinder allerede i 1906 som foregangsfigurer, der selvbevidst trådte frem over for andre skandinaviske kvinder på den socialistiske kvindekongres i København 1910.

Det nordiske samarbejde

Medens de enkelte artikler sporadisk berører det internordiske samarbejde, gøres dette temaet til genstand for en selvstændig udforskning i Klaus Petersens artikel om det socialpolitiske samarbejde i Norden i perioden 1919 til 1955. Det nordiske samarbejde er der blevet skrevet adskilligt om før, nogle har sat fokus på de formelle forbindelseslinjer, andre på de ikke statslige organisationers samarbejde, medens atter andre har behandlet en nordisk identitet. Klaus Petersen lægger imidlertid vægt på interaktionen mellem de nationale interessers indflydelse på det nordiske samarbejde, og dette samarbejdes indvirkning på de enkelte landes sociale lovgivning. Undersøgelsen tager udgangspunkt i de socialpolitiske møder mellem de nordiske lande, der startede i 1919 og som nåede en foreløbig afslutning med vedtagelsen af den nordiske konvention for et nordisk arbejdsmarked i 1954 og social sikkerhed i 1955. Klaus Petersen påviser, at det danske og svenske Socialdemokrati i alliance med embedsfolk var ledende i dette arbejde, udvekslede information og opstillede en nordisk referenceramme for deres arbejde. Forfatteren, der tidligere har arbejdet med den danske socialøkonom Henning Friis, viser hvordan denne embedsmand med tætte bånd til Socialdemokratiet argumenterede for en nordisk kappestrid på det sociale område. Forfatteren opfordrer veloplagt til flere nærstudier, der kan dokumentere forbindelseslinjerne mellem det nordiske og den nationale lovgivning.

Den nordiske models særpræg i forhold til den øvrige verden og den nordiske models vilkår i en globaliseret verden drøftes afsluttende af Pauli Kettunen. Hvor de øvrige artikler har været tilbøjelige til at behandle globa-



lisering som en perifer kraft, der i moderat omfang øvede indflydelse på den nordiske model, får tonen en ganske anden lyd hos Kettunen. Den nedarvede nordiske model, der ifølge Kettunen er karakteriseret ved en dynamisk cirkel mellem økonomisk vækst, øget social lighed og ligestilling mellem arbejdsgiver og arbejder, er blevet alvorligt angrebet. Forfatteren påpeger, at globaliseringen bidrager til at ændre spillereglerne på arbejdsmarkedet, hvor det bliver stadig vanskeligere at organisere henholdsvis arbejdsgivere og lønarbejdere og indgå bindende centrale aftaler, når alle del-tagere uanset klassetilhørsforhold integreres i virksomhedens internationale markedslogik. Hertil kommer, at den globale økonomi udvikler grænseløse “tvangssammenligninger”, som ifølge Kettunen kan vise sig endnu mere underminerende for den nor-

diske model end de økonomisk-politiske begrænsninger. Selv den nordiske models sociale, uddannelsesmæssige og etiske fortrin gøres ubesværet til konkurrenceparametre. Social kapital og human kapital anvendes som en ny og lovende konkurrencekraft, men en konkurrencekraft som afkobles den dynamiske cirkel, hvor økonomisk vækst forenes med lighed og ekspanderende demokrati. Det er Kettunens fortjeneste at have forenet drøftelsen af den nordiske model som en attraktiv standard – hvor et land som Finland i 1930'erne hentedes næring til en bedre fremtid – med globaliseringens problemstillinger.

Den nordiske model som debattema

Hvor *The Nordic Model* fremlægger en dybdeborende komparativ analyse, søger debattbogen *Välfärd under Polstjärnan* af Sture Näs-lund både at præsentere den nordiske models resultater og ægge til en bredere debat gennem interviewes med centrale aktører og løn-arbejdere på gulvet. Bogen har på sin vis samme ambition som *The Nordic Model*. Forfatteren vil indkredse fællestræk ved den nordiske model spændende fra Finland over Island til de tre skandinaviske lande og samtidig rejse spørgsmålet om modellens fremtidsudsigter. Hvordan kan vi forvalte og udvikle arven, lyder det underliggende spørgsmål?

Forfatteren er opmærksom på, at mange forskellige sociale kræfter har bidraget til velfærdsstatens opbygning. Vi hører både om de socialkonservatives rolle i Sverige og de agrare partiers betydning for den finske og islandske velfærdsstat, men der er næppe tvivl om, hvilke aktører, der ifølge Näs-lund har udgjort de drivende kræfter. Sverige anses for velfærdsstatens lokomotiv, hvor personer som Per Albin Hansson og Tage Erlander anses for velfærdsstatens kæmper på linje med nordmændenes Einar Gerhardsen. De udgør inkarnationen af den nordiske velfærdsstat. Dem fra guldalderen!

Sture Näs-lunds interviewede personer kredser om “velfærdsstatens guldalder”, nemlig

den glidende ekspansion efter Den anden Verdenskrig, medens dagens velfærdssamfund opfattes som led i en afmontering eller i bedste fald en opbremsning. Bogen er dermed tættere på Gøsta Esping-Andersens beskrivelse af den nordiske model – hvor den socialdemokratiske arbejderbevægelse og de universelle ydelsers ekspansion er fortællingens grundstamme – end de problematiseringer som *The Nordic Model* lægger frem.

Sture Näslund har villet en tilgængelig debatbog af pluralistisk tilsnit. Læseren kan let og ubesværet hoppe ind og ud af de forskellige interviews. Som sådan har den sin styrke. Samtidig søger den at indfange både arbejdslivet og familielivet og lægger dermed indirekte op til en drøftelse af velfærdsforskningens genstandsfelt og afgrænsninger.

Status over velfærdsstatsforskningen – konserverende eller emancipatorisk?

I forordet til *The Nordic Model* argumenterer Niels Finn Christiansen og Pirjo Markkola for eksistensen af en Nordisk Model med fem undtagelser. Bogen kan læses som historikernes svar på Gøsta Esping-Andersens skarpe, men også enkle fremstilling af den nordiske model, hvor universalisme og socialdemokratisme gøres til identiske størrelser. The Nordic Model kaster ikke den socialdemokratiske arbejderbevægelse ud med badevandet, arbejderbevægelsen indtager stadig en hovedrolle, men antologien søger at levere et facetteret billede af velfærdsstatens aktører, der var præget af de epoker og magtspil, som de trådte ind i.

Værkets budskab lyder: Såvel Esping-Andersens socialdemokrater som Peter Baldwins agrare middellag formede velfærdsstaten – men med vægt på førstnævnte. I et samlet forskningsperspektiv er *The Nordic Model* og Klas Åmarks analyse af Sverige og Norge med til at udvide begrebsdannelsen inden for velfærdsanalyse, altså ikke blot understrege modellernes historicitet, men også påpege de historiske modellens særkender. Endnu et clu

ved undersøgelsen er påpegningen af de fælles træks ret så sene fremkomst i efterkrigstiden. Mange veje førte til den nordiske model.

The Nordic Model vil et udvidet velfærdsstatsbegreb, der integrerer køn, sundhed, familie og dermed rækker ud over socialsikringssystemerne. Værket flytter dermed hegnsplæ. Derimod har værket ikke nærmere overvejelser over de metodiske og forskningsmæssige konsekvenser af henholdsvis smalle og brede og velfærdsstatsdefinitioner. Niels Finn Christiansens, Pirjo Markkolas og Pauli Kettunen indlæg åbner dristigt for et både fast og amorft velfærdsstatsbegreb, der inkluderer samspillet mellem velfærdsydelser i bredeste forstand, arbejdsmarkedet og demokratiets udvikling, men de foreliggende værker (med *Välfärd under Polstjärnen* som en delvis undtagelse) er tavse, når talen falder på undervisning, arbejdsmarked og bolig. Der forestår et intenst arbejde for at tilvejebringe en komparativ velfærdsanalyse, der inkluderer ikke blot overførselsindkomster men også fælles serviceydelser spændende fra vuggestue over skole til hospital og arbejdsmarkedet. Altså alle de offentlige aktiviteter som med Esping-Andersens ord bidrager til en decommodifikation (dvs. af-varegørelse). En sådan ambition er kompliceret at føre ud i livet – den forudsætter flere nærstudier og et sensitivt begrebsapparat, der på systematisk vis kan indfange vidt forskellige former for serviceydelser.

Parallelt med denne indsats er man efter min bedømmelse nødt til at arbejde med et åbent velfærdsstatsbegreb, der hele tiden er opmærksom på velfærdsstatens grænseflader. Velfærdsstaten er ikke en fastlåst størrelse men en dynamisk enhed, der hele tiden har erobret nyt terræn og som har været udsat for indskrænkninger.

Endelig kan der på falderebet være grund til at besinde sig på historikernes særlige indsats i velfærdsstatsforskningen, som den tegner sig efter fremlæggelsen af *The Nordic Model*. Den eksisterende velfærdsstatsforskning har udviklet en række modeller, der udgør vigtige heuristiske redskaber for alle typer af samfundsforskere. Modellerne har imidlertid

også i den offentlige debat en tendens til at blive opfattet som løsningsmodeller i et lukket rum. Skillelinjen mellem stat og marked, mellem det offentlige og det private opfattes let som givne, nærmest guddommelige størrelser. I så fald vil velfærdsstatsforskningen have en konserverende effekt. Historiens endestation bliver en cocktail mellem to poler, den residualistiske og universelle(nordiske) model kombineret med en henholdsvis stiv og fleksibel arbejdsmarkedsmodel. Og hvor marked og det private udgør en urørlig black box.

Set i dette lys er det vigtigt, at historikerne anvender og udvikler den brede dynamiske tilgang. Lad mig pege på tre indsatsområder, hvor historikere kan gøre en forskel.

For det første starter historien langt fra i alle tilfælde med en lille skrøbelig residualistisk model, der har vokset sig stor gennem en lineær udvikling. Dens omfang og dybde har i en række historiske brudsituationer stået til debat, og den institutionelle stiafhængighed været underlagt turbulente sociale kræfter. Vores syn på velfærdsstaten bliver netop mere facetteret, når Klas Åmark og *The Nordic Models* forfattere rekonstruerer enestående historiske modeller, som ikke lader sig indføje i de kendte. Den norske "maternalistiske" velfærdsstat er ét eksempel, Åmarks lancering af mellemkrigstidens lønmodtagermodel et andet. *The Nordic Models* understregning af forskellige veje til de fælles træk understreger historiens krumspring og nødvendigheden af forskning i samme.

For det andet kan en yderligere forskning i velfærdsstatens historiske grænseflader bidrage til at sætte fokus på markedet, ikke som en urørlig størrelse, men som et spændingsfelt der løbende har været underkastet forsøg på regulering og kontrol. Boligpolitikken og arbejdsmarkedspolitikken udtrykker felter, hvor der har udfoldet sig en nærkamp mellem på den ene side fællesskabsløsninger og mar-

kedsløsninger, og hvor man har mulighed for at afdække velfærdsstatens mulige potentialer. Her er vi i den sociale magtkamps minefelt.

For det tredje vil analysen af historiens store subjekt antage en noget anden karakter, hvis man anvender et bredt, åbent og dynamisk velfærdsstatsbegreb. Et eksempel kan illustrere dette forhold. Det Radikale Venstre udgjorde en sejlvet drivkraft i arbejdet for universelle løsninger i perioden 1964 til 1974 i Danmark, når det gjaldt ekspansion af kendte ydelser, men partiet ønskede samtidig mædehold i bredden. På boligområdet ville partiet således have marked, ikke stat, medens Socialdemokratiet i slutningen af perioden efter en tvetydig kurs ville omfattende – ja faktisk universelle – løsninger. (se Kolstrup 2006)

Med disse betragtninger in mente er der grund til at efterspørge The Nordic Model nummer to.

For alle velfærdsstatsforskere og personer med interesse for velfærdsstatsforskningen er Klas Åmarks bog og *The Nordic Model* uomgængelige aktiver. De skal erhverves. For læsere, der er spundet ind i arbejderbevægelsens historie, har bøgerne nyttige – ja undertiden provokerende – indlæg, der tildeler arbejderbevægelsen en rolle på historiens sidelinje. (Niels Edling og Per Haave).

Henvisninger

- Jesper Due og Jørgen Steen Madsen: Et tilfældigt sammenfald af særlige omstændigheder. Arbejdsmarkedspensionernes indførelse i 1980'erne, i: Jørgen Henrik Petersen og Klaus Petersen: 13 reformer af den danske velfærdsstat, Odense 2005.
- Søren Kolstrup: Velfærdsstatens rødder, Kbh. 1996.
- Søren Kolstrup: Velfærdsstatens tigerspring, i: Arbejdermuseets Årbog, Torken102 2006 nr. 1.