

Anmeldelse: Søren Kolstrup □ Den danske velfærdsmodel 1891-2011 □

Skrevet af: **Niels Henrik Nielsen** | Offentliggjort: 15. oktober 2014

Er man ikke til seksbindsværket om den danske velfærdsstats historie^[1] er Søren Kolstrups bog: "Den danske velfærdsmodel 1891 til 1911" et godt alternativ. På lidt over 300 sider analyserer Kolstrup velfærdsstatens udvikling fra den spæde begyndelse i 1890erne til den markedsorienterede i 2000-tallet.

Undertitlen "sporskifter, motiver, drivkræfter" angiver bogens primære formål. Der er således ikke tale om endnu en gennemgang af den historiske udvikling - hvornår skete hvad. Den er med, naturligvis. Men omdrejningspunktet er, som Kolstrup selv formulerer det, "hvilke velfærdstræk er bærende for den danske velfærdsmodel før og efter Anden Verdenskrig - hvilke strategier blev til valgt og fravalgt" samt "hvilke motiver og drivkræfter lå til grund for udviklingen, som førte fra beskeden hjælp for de ubemidlede til forholdsvis generøse og universelle ydelser". Det er bogens fortjeneste, at den når ganske godt omkring disse spørgsmål.

Forskellige velfærdsmodeller

Groft sagt opererer den historiske forskning med tre velfærdsmodeller:

- Den universalistiske, som tildeler ydelser til hele befolkningen
- Den residualistiske eller behovsbestemte som målretter ydelserne til de fattigste og den centraleuropæiske som tildeler ydelser efter folks indsats på arbejdsmarkedet. Disse to modeller er begge skattefinansierede
- Den centraleuropæiske model der hviler på lovfæstede sociale bidrag fra såvel arbejdere som arbejdsgivere afhængig af den enkeltes præstation på arbejdsmarkedet. De tiloversblevne eller de udstødte får hjælp blandt andet via skattebetalte ydelser

I den residualistiske og den centraleuropæiske model spiller kirkelige og andre humanitære organisationer en meget væsentlig rolle, hvorimod de stort set er uden betydning i den universelle model.

I Danmark - og de andre skandinaviske lande - valgte man den universelle model. Men det skete ikke uden kamp. Helt frem til 1960erne forfægtede såvel Venstre som de konservative en transbestemt socialpolitik - hjælp til selvhjælp. Et eksempel her på er fattigloven, der oprindeligt medførte tab af blandt andet valgret og indskrænkninger i retten til at indgå ægteskab. De sidste elementer af denne lovs ydmygende behandling af mennesker blev rent faktisk først blev afskaffet i 1961.

Kapitlerne om perioden fra 1890erne og op til Anden Verdenskrigs afslutning fortæller ikke meget nyt. Kolstrup trækker meget på sin egen bog fra 1996, "Velfærdsstatens rødder" og på de første bind af "Dansk Velfærdshistorie". Mens jeg læste, tænkte jeg over, hvorvidt de kunne udelades. Det kan de ikke. De danner forudsætningen for forståelsen af udviklingen efter krigen.

Universalismens forudsætninger i Skandinavien

Universalismens gennembrud kommer først efter Anden Verdenskrig. Kolstrup opererer med tre

forudsætninger herfor.

For det første den differentierede klassestruktur, hvor det i økonomiske vilkår var svært at skelne mellem lønarbejdere og ikke-lønarbejdere. Så i forsøg på at holde på arbejdskraften ude på landet var det afgørende for tidens store parti Venstre at social sikring skulle gælde for såvel husmænd som landarbejdere på lige fod med arbejdere og småhåndværkere.

For det andet var der de historisk-institutionelle vilkår. I modsætning til landene mod syd var der ikke i Skandinavien en konkurrence mellem stat og kirke om at tilbyde uddannelse og sundhed.

Endelig for det tredje, kulturel homogenitet. De skandinaviske lande har små befolkninger præget af samme etnicitet, samme sprog og samme religion.

Det er rigtigt, men en fjerde faktor burde måske nok have været medtaget. Den politiske virkelighed i blandt andet Danmark sammenlignet med England og Tyskland var afgørende forskellig.

Socialdemokraterne stod stærkt i Danmark. På grund af valgsystemet kunne ingen partier i Danmark alene opnå regeringsmagten. Skulle velfærdsstatens forkæmpere derfor løse de problemer som markedet ikke tog sig af, herunder sikre social og økonomisk tryghed, kunne det kun lade sig gøre gennem klassekompromisser - ikke klassekamp.

England har et valgsystem, hvor vinderen tager det hele i de enkelte kredse. Det betød flertalsregeringer, men det betød også jævnlige skift mellem konservative og labour-regeringer. Vi ser derfor velfærdsreformer indført, derefter tilbagerullet, så indført i ny udgave - klassekamp, ikke klassekompromis. Kolstrup er selv opmærksom, når han fortæller om det engelske borgerskabs strejker og demonstrationer, da en labour-regering kort efter Anden Verdenskrig indførte et fælles, gratis sundhedssystem, NHS.

I Tyskland var arbejderklassen smadret efter krigen. De konservative - CDU/CSU - sad alene på magten fra 1949-1966. Der var derfor intet modspil til den centraleuropæiske model.

Universalisme - et rationelt svar på ineffektivitet

Efterkrigstidens store debat stod mellem forsvarerne for trangsgrænser og kæmperne for universelle ydelser blev sat allerede i 1948 med en betænkning fra et udvalg under arbejds- og socialministeriet. Den slog fast, at opdelingen af mennesker i forskellige kategorier var bureaukratisk og ineffektivt, hvorimod et enstrengt systemet var enkelt, effektivt og rationelt. Den økonomiske højkonjunktur afgjorde endeligt slaget. Universalismen vandt og i 1964 foretog Venstre og konservative en dramatisk kursændring og tilsluttede sig nu princippet. Med bistandslovens indførelse i 1974 blev hjælp efter trang endelig afløst af hjælp efter behov. Med bistandsloven opstod et nyt menneskesyn. Den enkelte var ikke længere fattiglem, mindrebemidlet eller rig. Den enkelte var medborger og skulle have hjælp efter behov, f. eks. ved arbejdsløshed.

Velfærd for de udvalgte

Der er givet mange som mener, det var under Poul Schlüter, velfærdsstaten begyndte sin afmontering. Det er kun den halve sandhed. Kolstrup argumenterer overbevisende, hvorledes universelle serviceydelser over for to-forsørger familien blev udbygget. Det gjaldt barselsorlov, børnehaver mv. Udbygningen afspejler sig i kvinders erhvervsfrekvens. I 1991 var forskellen i mænds og kvinders erhvervsfrekvens ca. 10. I 2004 var den nede på lidt over 4 (s. 254).

Også på ældreområder og i forhold til handicappede fortsætter udbygningen. Det er når talen falder på overførselsindkomster såsom dagpenge og kontanthjælp den begyndende afmontering foregår.

Bistandslovens betoning af borgerens behov som afgørende for, hvilken hjælp der skulle ydes, bliver langsomt men sikkert erstattet af noget for noget. Du skal yde før du kan nyde.

Opgør med den universalistiske velfærdsstat?

Det var socialdemokratiet der i 1890'erne var drivkraften bag udviklingen hen imod velfærdsstaten – en politik mod markedet – eller i hvert fald til begrænsning af markedet. Det er derfor lidt af historiens ironi, at det var det selvsamme socialdemokrati der hundrede år senere omformulerede projektet til en politik for markedet. Det var således også under de socialdemokratiske ledede regeringer i 1990'erne, et opgør med bistandslovens ret og behovsbestemte tilgang til mennesker blev definitivt afløst af noget-for-noget-princippet. Det var de selvsamme regeringer som begyndte afmonteringen af den såkaldte danske arbejdsmarkedsmodel, flexicurity, med begrænsning af dagpengelængden og optjeningsperioden. Kolstrups egen konklusion er, at i 2011 lå modellen på sit dødsleje.

I samme periode oplever vi, hvorledes den offentlige sektor blev udliciteret og privatiseret – busdrift, anlægsopgaver, TeleDanmark, Giro for bare at nævnte enkelte eksempler. Den nyliberale bølge var ikke blot en gentagelse af tidligere tiders liberale praksis. Den formåede at bevæge sig længere ind på fællesskabets områder end tidligere set.

I en tid hvor mantra er borgeren i centrum – hvad enten der tales om, at pengene skal følge patienten eller ansatte skal til individuelle såkaldte MUS-samtaler – er det faktisk velgørende at læse en bog, som sætter samfundet i centrum. Som fortæller om konsekvenserne af individualiseringen af samfundet. Vinderne er de rige og ressourcestærke, taberne er de skæve eksistenser og de, som ikke kan eller vil promovere sig selv på andres bekostning. "Den Danske Velfærdsmodel 1891-2011" er historien om, hvorledes et samfund udvikler sig fra at have økonomisk og social ligestilling, solidaritet, hvis man nu om stunder tør bruge det ord, som væsentlig drivkraft til at have jeg'et omdrejningspunkt.

Det var ikke det totale opgør med velfærdsstaten, som var på dagsordenen, men en tilpasning til markedet. Centrale områder som undervisning og sundhed forblev næsten uantastet i offentlig regi. Alligevel er det en dramatisk udvikling, samfundet og ikke mindst socialdemokraterne gennemgår i denne periode. I slutningen af 1980'erne lagde partiet kursen om. Markedet blev det nye fokus.

Det er også derfor, det kan være svært at høre forskel på om det er Helle Thorning Schmidt eller Lars Løkke Rasmussen som leder regeringen. Begge fører jo "den nødvendige politik". Det var således socialdemokraterne der stod i spidsen for et egentlig paradigmeskift i dansk velfærds politik – fra ret og behov til noget for noget. Det er værd at tage bestik af i dagens politiske debat.

Alene på baggrund af bogens beskrivelse og analyse af udviklingen siden vedtagelsen af bistandsloven i 1974 skal den varmt anbefales. Bogen er velskrevet og med en omfattende litteraturliste for dem, som ønsker at fordybe sig yderligere.

En kritisk røst skal der dog lyde. Det er valget af billedmateriale. Hvilke kriterier der er lagt til grund for valget af billeder er uigennemskuelig, for de hverken understøtter eller fremhæver særlige pointer.

Søren Kolstrup "Den danske velfærdsmodel 1891-2011 – sporskifter, motiver, drivkræfter", 373 s., 209 kr., Frydenlund 2014

[1] "Dansk Velfærdshistorie"