

Kommunen – velfærdsstatens spydspids

af Søren Kolstrup

Indledning

I 1971 vedtog Folketinget Danmarks første lov om børnetandpleje. Det blev hermed bestemt, at alle kommuner skulle indføre tandbehandling for børn i den skolepligtige alder. 10 år senere blev også førskolebørnene inddraget. Loven kom sent, også senere end andre lande vi normalt sammenligner os med. Det var også først i 1975, der blev indført 9 års obligatorisk undervisningspligt med udelt undervisning. Fire år senere i 1979 skulle alle skoler give tilbud om børnehaveklasse – igen et nyt fænomen. Andre velfærdslove indførtes tidligere – men sent i forhold til den teknologiske udvikling og praksis andre steder. En landsdækkende skolelægeordning indførtes først i 1946 og omfattende boliglove, der styrkede det sociale byggeri med kommunal anvisningsret, fik først varig udbredelse i slutningen af 1930'erne.

En sådan beskrivelse af sundhedspleje, undervisning og boligforhold indebærer imidlertid en systematisk fortrængning af det simple forhold, at der mange år forinden var blevet etableret en myriade af forsøg og lokale beslutninger, som udgjorde en selvfølgelig del af byernes liv og som foregreb den nationale lovgivning. En analyse med udgangspunkt i et statsligt niveau antager uden videre, at Danmark var ét helt land med én fælles socialpolitisk praksis, der kan undersøges gennem én national lovgivning. Her går man imidlertid aldeles forkert i byen. Danmark var et såre delt samfund frem til 1960'erne. Først gennem de sidste fire årtier har samfundsudviklingen og lovgivningen haft et så ensartet præg, at man med rimelighed kan tale om ét samfund, ét land. Før den tid var der en dyb kulturkløft mellem by og land og betragtelig afstand mellem de forskellige bymiljøer socialt og kulturelt.

Vi skal tilbage til de røde kommuner, de købstadskommuner hvor Socialdemokratiet opnåede lokalpolitisk dominans, i begyndelsen af 1900-tallet for at opspore en række af de første velfærdsinitiativer, ligesom disse kommuner ofte tilførte den nationale lovgivning en ny-orientering, der tog forskud på en senere tids mere lighedsorienteret lovgivning.

Pionérkommunerne

I 1907 fik Esbjerg landets første kommunalt ansatte skoletandlæge – 64 år før en landspolitisk vedtagelse herom. Her fik alle skolebørn – rig som fattig – adgang til gratis behandling af tandsygdomme, ligesom tandlægen gennem systematiske undersøgelser søgte at opfange de børn, der trængte til behandling. Syv år senere traf Nakskov Byråd beslutning om oprettelse af en skoletandklinik, der i 1921 styrkede det forebyggende arbejde gennem uddeling af tandbørster. Andre byer fulgte efter. I 1923 – 16 år efter den kommunale tandpleje i Esbjerg – traf Københavns Borgerrepræsentation beslutning om skoletandklinikker på Vesterbro, Nørrebro, i Sundbyerne og i Indre By. Ydelsen skiftede gennem de forskellige økonomiske og politiske konjunkturer karakter – fra en forebyggende indsats til en ren reparationsydelse i »torturkammeret« – men ydelsen bestod trods krig og krise. Den udgjorde et blivende element i det tidlige Velfærdsdanmark. Samme forløb kan eftervises, når det gælder skolelægen. Fra år 1900 var der skolelæger knyttet til alle de kommunale skoler i København, også Esbjerg og Horsens fik skolelæger ved århundredets begyndelse, om end de først senere fik til opgave at forebygge som i Nakskov, der fik sin første skolelæge i 1907.

Kommunens pionerindsats havde mange ansigter. 1975-skoleloven om længere undervisningspligt var ligeledes blevet foregrebet på kommunalt niveau. I slutningen af 1910'erne modtog den københavnske mellemskole således elever fra store dele af arbejderklassen. Især børn af faglærte arbejdere gjorde brug af den vederlagsfrie mellemskole med 9 års skolegang til følge, efter at alle kommunens skoler i 1915 var blevet omdannet til vederlagsfrie institutioner. Alt medens der således var grøde i reformeringen af byens skole, fortsatte den »stråtækte skole« – datidens betegnelse for den syvårige, toklassede skole på landet – med at eksistere mange steder på landet frem til 1950'erne.

Også 1979 lovgivningens krav om børnehaveklasse havde rødder langt tilbage i historien. I 1912 oprettede man i Esbjerg de såkaldte forklasser, hvor småfolket blev beskæftiget 3 timer hver dag som en

introduktion til den kommende skolegang. Her var dog snarere tale om et vikarierende motiv. Den egentlige drivkraft bag forslaget var ønsket om at opbygge et alternativ til det farlige gadeliv, hvor ungerne gik for lud og koldt vand og kunne besmittes af umoralsk fordærv. Men uanset hensigten var børnehaveklassen introduceret som et tema.

Endelig er det betegnende, at en senere tids boliglovgivning blev udfoldet i stor stil i Københavns Kommune i århundredets første årtier. I 1908 oprettede kommunen tre boligblokke ved Valby Gasværk med tilstødende friarealer til legeplads og urtehøve. Det var dog først i 1916 under indtryk af den omsiggribende bolignød, at Socialdemokratiet vandt opbakning til forslag om oprettelse af i første omgang 1.000 kommunale lejligheder. I perioden 1917 til 1922 blev der bygget langt flere offentlige boliger end private boliger, ligesom kommunen efterhånden indførte krav om, at offentlige midler til alle former for boligbyggeri skulle båndlægges til boligformål (herunder også prioritetsopsparringen). Kommunen udgjorde en forskole – også hvad angår boligpolitik.

Pionerkommunerne inspirerede hinanden indbyrdes til socialpolitiske initiativer. De udfoldede deres egen reformering uden om staten, men de kommunale erfaringer satte sig også spor i den statslige debat, ligesom kommunen, især København, fungerede som en træningsbane for morgendagens socialreformatorer i Rigsdagen.

Den decentrale statsstruktur i Danmark og det skarpe skel mellem land og by gør det således bydende nødvendigt at analysere den danske velfærdsstats rødder ud fra såvel det civile samfunds niveau som et kommunalt og statsligt niveau. De tre niveauer spillede sammen med hinanden, ligesom den endelige udformning af velfærdspolitikken blev inspireret af et internationalt niveau og var et resultat af samspillet mellem de ydre strukturer og de handlende aktører. Velfærdsstatens pionerer, hvad enten der var tale om partier, selvhjælpsorganisationer, interesseorganisationerne eller enkeltindivider, optrådte normalt på alle tre samfundsniveauer og koncentrerede kræfterne der, hvor chancerne var størst for et politisk gennembrud. I begyndelsen af 1900-tallet var det just de stærkt industrialiserede byer med en stor arbejderbefolkning, der frembød de største muligheder for socialpolitiske sejre.

Her skal især peges på fire epoker, hvor kommunen har spillet en særlig rolle. Den første epoke fra 1900 til 1920 – kommunesocialismens periode – havde den største gennemslagskraft. Det er den, der her skal dvæles ved. Hertil skal kursorisk føjes 1930'erne, hvor nogle kommuner ikke så meget gik foran som unikke fornyere men snarere viste evne

til at udnytte den statslige lovgivning til bristepunktet. Endelig kan vi pege på 1960'ernes model Gladsaxe og sidst 1990'ernes dristige liberalistiske kommuner, der afprøvede og iværksatte en grænseoverskridende markedsførelse af den offentlige velfærdssektor.

Afvisning af kontinuitetsbetragtningen

Forestillingen om kommunens betydning bryder med den hævdvundne kontinuitetsbetragtning, der daterer velfærdsstatens rødder tilbage til tiden omkring 1890. En stribe værker har alle peget på den sociale lovgivning omkring 1890 som skelsættende. Flere forskere betegner den første sociallovgivning i 1891 og 1892 som »Den danske velfærdsstats tilblivelse«, og nogle har ligefrem betonet en enestående kontinuitet i dansk velfærdslovgivning spændende fra slutningen af forrige århundrede og frem til dagens folkepension. Disse betragtninger har for en umiddelbar betragtning ret: Nye sociallove så dagens lys, staten bevilgede hjælp til arbejderboliger, og det offentlige uddannelsessystem blev udvidet. Princippet om selvhjælp måtte vige til fordel for kravet om hjælp til selvhjælp. Fællesskabet påtog sig et større ansvar. Men det er bemærkelsesværdigt, at den offentlige bistand stadig udfoldede sig inden for en liberalistisk forståelsesramme. Selvhjulpenshed var fortsat i højsædet, og offentlig hjælp tildeltes efter skøn som en almisseydelse. Decentralisering og frivillighed gik forud for statslig administration og påbud.

Hæfter man sig imidlertid ved den danske velfærdsstats kvalitative træk, dens konstituerende træk, som kommer til udtryk gennem sammensvejsningen af universalisme, skattefinansiering, medborgerrettigheder og til dels forebyggende initiativer, er det nødvendigt at forskyde diskussionen til kommunesocialismens epoke, der udfoldede sig i perioden 1900 til 1920, hvor Socialdemokratiet havde ambition om at bruge kommunen som en platform for store dele af partiets sociale og økonomiske program. Socialdemokratiet ville gøre »den røde kommune« til en mønsterkommune, der gav den brede lønarbejderbefolkning appetit på socialismen.

Hermed gøres ikke et forsøg på at forklejne 1890'ernes indsats. Hermed gøres heller ikke et forsøg på at benægte det forhold, at den mest avancerede af datidens love, nemlig alderdomsunderstøttelsesloven, som indebar en 100% skattefinansieret ydelse, udgjorde et alternativ til den deklasserende fattighjælp, som havde været enerådende i tiden før 1891. Men her insisteres på at medtænke det forhold, at loven fortsat skulle administreres stramt inden for datidens liberalistiske tankegang. Den

nye ydelse blev overladt til de lokale politikeres skønsmæssige udmåling i kommunerne ved at introducere et skarpt skel mellem værdigt og ikke værdigt trængende. Selv om alle forsørgelsespligtige personer havde ret til at søge, indebar betingelserne for tildeling af hjælp, at både den underste klasse og samfundets øverste lag blev effektivt ekskluderet.

Så vidt 1890'ernes lovgivning. Kimen til den moderne velfærdsstat kan derimod iagttages inden for de røde frontløberkommuner.

Kommunesocialismens periode

I de to første årtier af 1900-tallet indførte en række danske industribyer velfærdsreformer, der afspejlede en bevægelse bort fra den liberalistiske socialhjælpsstat – hvor nye sociale hjælpeforanstaltninger rigtig nok var kommet til men stadig inden for selvhjulpenshedens og deklasseringens logik – og frem mod den tidlige danske velfærdsmodel med øget social hjælp til et stigende antal borgere givet efter behov kombineret med den universalistiske velfærdsstats medborgertanke, der realiseredes på enkeltstående punkter for at undgå social diskrimination. Skolen og det moderne hospital blev institutioner for alle samfundets borgere, socialhjælpen fik mindre almissepræg end tidligere, og boligen blev en integreret del af reformpolitikken, ligesom forebyggende velfærdsinitiativer så dagens lys. Denne reformbevægelse trådte frem med yderst forskellige styrke i socialdemokratisk dominerede byer – tydeligt i byer som Nakskov, Esbjerg og København – svagere i byer som Næstved og Horsens. Men tendensen var klar nok. Socialdemokratiet var den drivende kraft bag reformerne, men stod ikke alene. Et nyt fremvoksende lag af professionelle – så som læger, tandlæger, ingeniører, arkitekter, lærere og pædagoger – allierede sig med morgendagens parti. Derimod var Socialdemokratiets samarbejde med Det radikale Venstres enkeltstående medlemmer i de røde byer langt mere ustabil end i Rigsdagen. For at undgå enhver misforståelse: Hverken Socialdemokratiet eller mere generelt den socialdemokratiske arbejderbevægelse og dens allierede skal opfattes som historiens enestående aktører, der i kraft af deres blotte eksistens kunne fremtvinge betydelige resultater. Men der er derimod tale om et særligt samspil mellem struktur og aktør, hvor det unge parti i stadig fremdrift med fordel udnyttede den kapitalistiske guldalder 1895 til 1914, hvor industriel vækst, vandring fra land til by, videnskabens fremskridt og teknologiske innovationer skabte rum for reformer.

Lad mig argumentere nærmere og mere konkret for synspunktet.

Den fælles skole

I de fleste danske købstæder var der omkring århundredskiftet et skarpt skel mellem på den ene side de offentlige borgerskoler og de private skoler, der begge opkrævede skolepenge, og på den anden side de vederlagsfrie, udsultede byskoler. Vi står her over for et stærkt klassedelt skolesystem. I den offentlige skole, der var gratis men havde få midler at rutte med, gik eleverne i træsko, mødte i flere hold i løbet af dagen og sad sammenstuede i trange lokaler. Indlæringen var minimal. Den offentlige betalingsfrie skole var ikke højt anskrevet blandt byens borgere, og det var normen, at alle, der kunne betale, gik i en stor bue uden om den gratis, fælles folkeskole. Den formuende gruppe af forældre foretrak enten den offentlige betalingskole, hvor en sådan fandtes, eller en af de private skoler, hvor børnene gav fremmøde i lædersko. Billedet af puslingelandet, der siden enevældens skolereform 1814 introducerede en fælles skole, kan der ikke findes belæg for i bysamfundene. Her udviklede sig gennem 1800-tallet en skærpet deling af skolegang efter borgernes økonomisk formåen og deres klasseposition. Først med de banebrydende kommunale eksperimenter og reformer i begyndelsen af 1900-tallet kan man spore en modoffensiv – hen mod mere lighed og fællesskab.

København gennemførte i tre tempi med 1908, 1914 og 1917 som omdrejningspunkt en vederlagsfri skole. Først indførte man samme undervisningsplan for såvel betalings- som friskole og udhulede derved grundlaget for kroneskolerne, der var det populære navn for den offentlige betalingskole i Hovedstaden. Samme år gennemførte man kommunal mellemskole, der tilbød gratis undervisning og skolemateriale. Skellet mellem friskole og offentlig betalingskole bestod fortsat, men de to skoleformer havde fået samme indhold og undervisningslængde. Den nedarvede skolestruktur begyndte at krakelere. Der var dog stadig konservative kredse, som med næb og klør forsvarede de gamle kroneskoler, fordi undervisningen her blev anset for finere og bedre. Først efter en uforsonlig kamp mellem de borgerlige og Socialdemokratiet blev kroneskolerne afskaffet, og delingen efter stand blev bragt til ophør. Fra 1. april 1915 omdannedes alle kommunens skoler til vederlagsfrie institutioner. Socialdemokratiet fremførte her som andre steder i landet, at indførelse af en fælles skole ville give børn fra forskellige sociale kår mulighed for at berige hinanden og føre til en højnelse af skolen som helhed. Men mere end det. Den fælles skole var et led i partiets strategi frem mod socialismen. Fr. Borgbjerg udtalte således i Københavns Bor-

gerrepræsentation i 1911, der dengang var en træningsbane for mange senere socialdemokratiske ministre og ledende ordførere:

»...Socialdemokratiet har ...ikke hævdet, at man alene gennem en skolereform kan reformere samfundet. De to ting kan imidlertid godt gå hånd i hånd og gensidig understøtte hinanden, og sikkert ville en reform i retning af enhedsskolen, selv om den ikke kan udlette klasseforskellene, i høj grad skabe de psykologiske betingelser for et klasseløst samfund og for et sådant samfunds trivsel, når den dag kommer, da klasseadskillelsen og klasseherredømmet forsvinder ved en række store økonomiske og sociale reformer, idet hele folket da fra barndomsalderen er vænnet til at tænke nogenlunde ens, tale samme sprog, have samme manerer o.s.v...«.

I 1917 stod det foreløbig sidste slag i kampen for den fælles, vederlagsfrie skole i København. Efter Socialdemokratiets kanonsejr i 1917 med 30 mandater over for 18 borgerlige og 6 forholdsvist venligtsindede radikale tilkendegav partiet, at man ville fjerne kommunens tilskud til de private latin- og realskoler. Altså en de facto kommunalisering og nationalisering. Socialdemokratiet betragtede den højere eksamensskole som en skole for overklassens børn, der snarest burde indlemmes i det offentlige skolevæsen. Resultatet blev, at kommunen overtog de fleste eksamensskoler. Staten tog en mindre del. Tæppet var trukket væk under borgerskabets lærde skole. Den socialdemokratiske foregangskommune fremprovokerede en statslig lovgivning på området, der dog ikke ganske tilfredsstillede de københavnske socialdemokraters universalistiske sindelag: Rigsdagen vedtog i foråret 1918, at der skulle indføres en skoleafgift for bedrestillede folks børn opkrævet med et stigende beløb ved stigende indtægt. Socialdemokratiet præciserede imidlertid, at partiet fortsat ville arbejde for skoleafgiftens totale fjernelse. Al undervisning skulle være gratis – en borgerret for høj som lav. Arbejderbørnene fik herefter mulighed for vederlagsfri skolegang fra 1. klasse til 3. g.

Endnu et middel til at slå benene væk under betalingskolen var udvidelse af skolens fagplan gennem nye fag, der kunne gøre den offentlige skole attraktiv for børn fra alle samfundslag. I 1899 vedtog Københavns Borgerrepræsentation efter et ihærdigt arbejde fra den socialdemokratiske skolemand K.M. Klausen indførelse af skolekøkken på fire af kommunens skoler, først i 1914 fik man dog vedtagelse om skolekøkken for alle elever. Husholdningsspørgsmålet hidkaldte stærke

følelser hos borgerskabet. Det ramte ind i familiens ukrænkelighed og dispositionsret over eget ernærings- og hygiejneliv. Indførelse af sløjd foregik derimod langt mere smertefrit. Faget blev obligatorisk i det københavnske skolevæsen i 1908.

Den københavnske reformaktivitet kan opspores i andre byer. Enkelte steder som i Nakskov gik man videre. Her indførtes svømmeundervisning af uddannet personale. Alle skulle have retten til at plaske til søs skrev *Social-Demokraten* i 1915. Samme år indførtes sygegymnastik for at hindre dårlige rygge, ligesom der blev indrettet en særlig syskole. Andre socialdemokratiske byer som Horsens havde en mere tøvende reformaktivitet. Her blev den offentlige betalingskole først aflivet i 1926, og gratis skolemateriel var kun for ubemidlede – ikke for alle som i fx København.

Men tendensen var klar i de røde byer uanset reformernes intensitet: Den privat skole blev skridt for skridt marginaliseret til fordel for den fælle skole – ikke gennem statslig lovgivning, men gennem en kommunal reformaktivitet. I 1913 frekventerede under 5% de private betalingskoler i Århus.

Det fælles hospital

Lad os dernæst kaste blikket på sundhedssektoren. Omkring århundredskiftet havde de fleste danske provinsbyer et offentligt sygehus til skrøbelige fattiglemmer og undertiden med enkelte plejepladser til »den dannede middelklasse«. De velbjærgede søgte normalt private læger og klinikker, alt medens de der var flest blev overladt til egen skæbne i eget hjem. Vendepunktet indtraf i begyndelsen af 1900-tallet. I Horsens indviede man således i 1908 byens nye sygehus. Efter lange og seje politiske tovtrækkerier siden slutningen af 1800-tallet var det lykkedes at forvandle det gamle fattighospital med plads til 24 senge primært for fattiglemmer til et moderne sygehus beregnet til omkring 100 patienter med afdelinger for medicin, kirurgi, røntgenundersøgelser, epidemiske sygdomme og tuberkulose. Fattiglemmernes gamle hospital var blevet udskiftet med nye bygninger, der gav plads for alle byens borgere. Sygeplejersker, overlæger, reservelæger og kandidater havde erstattet vågekoner og en tilsynsførende læge gennem en decideret lokal beslutning. Den samme udvikling kan spores i andre byer: I 1912 indviede Nakskov et nyt hospital med plads til tre gange så mange som det gamle hospital, hvor vinduesrammerne var i en sådan fatning, at ruderne faldt ud, når det blæste, og hvor et skrøbeligt træbord funge-

rede som operationsbord. Et sted som enhver dannet borger holdt sig på lang afstand af. Tre år tidligere havde man i Esbjerg efter voldsom politisk strid indviet et nyt hospital som alternativ til fattiglemmernes hospital og det nye katolske hospital, der hverken harmonerede med Socialdemokratiets ønske om at kunne føre tilsyn med personale eller partiets krav om hygiejnisk standard.

Byernes hospitalsvæsen ændrede således led for led funktion fra opmagasinering af sygdomsramte fattigfolk til at betjene alle byens borgere gennem brug af lægevidenskabens landvindinger. Også her kan vi spore udviklingen fra en residual stat til en socialliberal stat med universalistiske tendenser, som udfoldede sig på kommunalt plan. Et klassesdelt sygehusvæsen var ved at blive transformeret frem mod et sygehusvæsen med rum for alle – med socialdemokratiske kommuner som frontløbere. En egentlig socialisering eller kommunalisering af hospitalsvæsenet var der dog ikke tale om. Selv om offentlige hospitalsbygninger greb om sig, selv om stadig flere læger og sygeplejersker blev aflønnet af det offentlige, og selv om den offentlige behandling tog vare på stadig flere patienter fra forskellige samfundsklasser, fordi man her kunne fremvise den bedste løsning, var der stadig en stor gruppe selvfinansierende patienter på det offentlige hospital. Men den førte lavtakspolitik, især i København, førte i virkeligheden til en snigende socialisering. At generhverve sit helbred så billigt som muligt er til gavn både for den enkelte og for hele samfundet, udtalte den socialdemokratiske borgmester Jens Jensen i Københavns Borgerrepræsentation i begyndelsen af 1920'erne. Jensen ville fastholde byens takstpolitik, der hvilede på store – og stadig større! – offentlige tilskud. Kommunens »demokratiske takstpolitik« med en fastfrosset fællesstuetakst på 1,20 kr. daglig for selvbetalende, det halve for sygekassepatienter kombineret med det forhold, at et stigende antal sygdomme blev behandlet vederlagsfrit, pegede frem mod det universalistiske velfærdsprincip med vederlagsfri pleje for alle. Private klinikker havde svært ved at underbyde det offentlige hospitalsvæsens lave takstpolitik. Den filantropiske indsats, der var så nøje knyttet til sygepleje og omsorg, eksisterede fortsat, men den var i aftagen.

Medens Labour i England under sundhedsminister Bevans ledelse gennemførte en omfattende nationalisering af det engelske sundhedssystem i et hug i 1946 med vedtagelsen af National Health Service Act og under voldsom protest fra en ophidset lægeverden, foregik den samme udvikling i Danmark gennem en glidende proces med København,

Århus, Nakskov, Esbjerg og Horsens i førertrøjen, hvor velbjærgede, sygekassepatienter og folk på fattighjælp havnede på det samme skattefinansierede hospital. Kommunale hospital!

De gamle får bedre kår

Det tredje omdrejningspunkt, der kan belyse de kommunale socialreformatorens betydning, er den sociale hjælp – her eksemplificeret gennem hjælpen til de gamle.

Alderdomsunderstøttelsesloven af 1891 rummede som vist et værdighedskriterium og et skønsprincip, der gav lovgivningen et almisseræg. Over for denne lovgivning stod Socialdemokratiets krav om et minimumsbeløb suppleret med tildeling efter behov. Altså et skønsprincip forbundet med en retssikkerhed. Derimod stillede kommunesocialisterne sig afvisende over for et retsprincip forbundet med maksimale takster, der ville fastlåse en særlig kommunal indsats og en indlevelse i de faktiske behov.

Lad os illustrere den kommunesocialistiske linje gennem Socialdemokratiets indsats i Nakskov, hvor partiet fik absolut majoritet i 1913. Efter valgsejren blev der udstedt et nyt reglement for udbetaling af alderdomsunderstøttelse. Støtten skulle udbetales efter de faktiske behov til vareindkøb og faste udgifter som husleje, brændsel, el og forsikring. De gamle fik ligeledes ret til at antage en hvilken som helst læge for et år ad gangen, hermed var tilkendegivet, at de ældre skulle have samme adkomst til frit lægevalg som andre borgere. Men mere end det. Månedspengene til de gamle på alderdomshjemmet blev sat op, og inspektøren for alderdomsforsorgen fik instruktion om, at han skulle hjælpe hver enkelt til rette med at søge forhøjelse, når der opstod behov herfor. De gamle skulle ikke stå med hatten i hånden, men understøttes i deres adgang til hjælp. »Gamle udslidte mennesker har et uomtvisteligt krav på at få alle livsfornødenheder, ikke som nådegave, men som ret«, skrev borgmester Sophus Bresemann kry i *Social-Demokratens* spalter i 1913. Som finale på reformiveren blev der anskaffet klaver til alderdomshjemmet – imod Højres vilje – så de gamle kunne få sig en svingom. »Selv de 90-årige konstaterer, at de kan svinge sig endnu«, skrev Bresemann i 1917.

Bresemanns initiativer pegede ikke tilbage mod 1891-loven men langt snarere hen mod folkepensionsloven af 1956, hvor man indførte et retsbestemt minimumsbeløb for alle borgere. Nakskov foregreb ikke 1956-loven. Det principielle skel mellem værdigt og ikke værdigt trængende

bestod, men de enkelte initiativer havde alle samme retning, nemlig at understrege et behovs- og retsprincip. Nakskov var en blandt flere frontløbere på området, men Esbjerg Kommune erhvervede suverænt førertrøjen, hvad angår udbetaling pr. person. »Vi sætter en ære i, at Esbjerg kommune giver den højeste alderdomsunderstøttelse, der ydes noget sted her i landet, København og Frederiksberg ikke undtaget«, skrev *Vestjyllands Social-Demokrat* sommeren 1908. Byens omkostninger, hvad angår de kontante udbetalinger, lå vitterlig over ikke blot det konservativt dominerede Odense, men også det socialdemokratisk styrede Nakskov, Århus og København.

Kommunesocialisterne formåede ikke at ændre afgørende på den ydmygende, deklasserende socialhjælp i kommunerne, men der indførtes undertiden en mere human administration. Der blev ofte vist større gavmildhed ved tildeling af kontantydelse (som fik en brat afslutning i 1922, da Venstre og Konservative indførte maksimumtakster i den nye aldersrentelov), ligesom der blev oprettet alderdomshjem, hvis fysiske rammer afspejlede en langt større respekt for de gamle end tidligere.

Retten til en bolig

Det fjerde omdrejningspunkt for kommunale reformer befinder sig i gråzonen mellem marked og stat. Den danske velfærdsstat har altid primært været koncentreret om sundhed, uddannelse og social hjælp, noget mindre om bolig og en aktiv arbejdsmarkedspolitik. En kommunal boligpolitik, der uden omsvøb anfægtede privatkapitalens monopol på investeringer, var yderst kontroversiel. Esbjergs ledende socialdemokrat J.P. Sundbo arbejdede ihærdigt for at gøre boligspørgsmålet til en samfundssag – på partiets kongresser og i kommunen. Det offentlige skulle sikre, at der blev produceret billige og sunde boliger efter behov. Det er imidlertid slående, at hverken Sundbo eller andre kommunesocialister, der virkede i perioden 1900 til 1920, for alvor kunne komme igennem med deres boligprogram, før der indtraf en systemkrise under Den 1. Verdenskrig med et dramatisk fald i boliginvesteringerne fra 1916 til 1920. Men det er her en pointe, at selv om det var vanskeligt at komme igennem med offentlige boligløsninger i kommunen, selv om staten undertiden spændte ben, og selv om Socialdemokratiets alliancepartner Det radikale Venstre i denne sag var tilbageholdende, så blev der over hele perioden sået virksomme kim til kollektive boligløsninger, som dannede skole. Kommunen udgjorde også i denne sag et eksperimenterende laboratorium.

Lad os bruge Esbjerg som eksempel. I 1907 blev der på foranledning af Socialdemokratiet, som i 1905 havde erobret flertallet i byrådet, nedsat et udvalg, som skulle fremkomme med forslag til kommunale boliger. Samme år kom udvalget med indstilling til bygning af 78 lejligheder, hvorpå sagen til sidst blev overdraget til bygningskonstruktør R. Ovesen, som stod bag Københavns Kommunes boliger ved Valby Gasværk indviet 1907. Alt var sat på skinner, men projektet brast i sidste øjeblik. Esbjergs borgerlige politikere fik »en håndsrækning« fra staten. I sommeren 1909 meddelte finansministeriet Esbjerg kommune, at byen ikke kunne modtage statslån og tilkendegav, at man ikke ønskede at foretage sig videre i denne sag – for tiden. Sundbos kommunale boliger fik dødsstødet, formodentlig fordi der her var tale om at befordre sunde boliger til en lav husleje, der kunne opfattes som konkurrenceforvridende – bl.a. ved at stryge en ejerprofit. Benspændene mod de kommunale boliger var utallige: Først i 1918 lykkedes det, med én stemmes overvægt, at igangsætte kommunalt byggeri, som herefter blev et fast element i kommunens kamp mod bolignøden.

Også i Københavns Kommune forsøgte Socialdemokratiet sig tidligt med udspil til kommunale boliger. I 1903 udarbejdede man således et detaljeret forslag til kommunale boliger med børnehaven og folkekøkken for børnerige familier, men ideen stødte på modstand hos Højre og mange liberale. I 1908 lykkedes det imidlertid Socialdemokratiet at få de radikale med på et begrænset initiativ: Ved Valby Gasværk oprettede kommunen boligblokke, der fremstod som forbillede for et sundt og beboervenligt byggeri efter datidens målestok. Boligblokkene var forholdsvis lave med friarealer til legeplads og urtehaver og fælles faciliteter i form af vaskerum, baderum og tørrerum. Emnet var politisk kontroversielt. Byggegrundenes værdi blev ansat langt under de herskende grundpriser. Højres folk og grundejerne vendte sig skarpt mod projektet, som de hævdede ville medføre tab for kommunen og påføre grundejerne ublu konkurrence. Først i 1916 lykkedes det imidlertid for Th. Stauning som ordfører for Socialdemokratiet i Københavns Borgerrepræsentation at få vedtaget forslag om 1.000 kommunale boliger med støtte fra den kristelige listes Johanne Blom. De radikale tog afstand, de satte stadig deres lid til det private initiativ. Senere, da Socialdemokratiet i 1917 fik absolut flertal, fremkom partiet med fortløbende udspil til kommunale boliger. København gik foran. Erfaringerne fra København dannede skole. Under et ordførerindlæg om udvikling af

en landsdækkende offentlig boligpolitik udtalte socialdemokraten Hans Nielsen oktober 1916 i Folketinget:

»...vi har her i København beviser på...at kommunen kan bygge billigere end private. Københavns kommune har ude ved Vigerslev Gasværk bygget en del arbejderboliger...Kommunen er i stand til at bygge både billigt og godt, vel at mærke, når det hele bliver planlagt på en forsvarlig måde«.

Den offentligt ejede bolig udgjorde den ene kommunale erfaring. Den anden vedrørte det foreningsejede byggeri. Samarbejdet mellem kommunen og det sociale byggeri indebar efterhånden den praksis, at støtten blev koncentreret om selskaber, hvor de offentlige midler ikke kunne kapitaliseres men var bundet til forbedring af eksisterende boliger og udvikling af nye. En tendens som kan efterspores i en lang række bysamfund. Denne linje blev yderligere udbygget i 1920'erne, hvor Københavns Kommune skærpede kravene til båndlæggelse af det støttede byggeris prioritetsopsparring, også når det drejede sig om private byggeaktieselskaber. Der blev grebet til en stram vedtægtsstyring og udstedt tinglysning af særlige deklarationer for at sikre overskuddets genanvendelse til fortsat foreningsbyggeri eller lokale boligformål. På Socialdemokratiets kongres i 1931 fremdrog borgmester P. Hedebo de københavnske boligerfaringer, som samtidig fik betydning for Kanslergadeforligets boliglovgivning.

Forebyggende velfærd

Vi skal til sidst i bestræbelsen på at fremhæve kommunens rolle vende os mod velfærdsstatens mest avancerede og fremadrettede betydning, nemlig det forebyggende arbejde. De sociale reformer var ofte udtryk for lappeskrædderi og nødtørfdig hjælp, når den sociale begivenhed var indtruffet. I disse tilfælde havde indgrebene en kompensatorisk effekt, der blot skulle afbøde sociale begivenheder, men sådanne begrænsede reforminitiativer var ikke enerådende. Der opstod også krav om mere langsigtede, forebyggende initiativer, der søgte at skabe bedre livsbetingelser og udfoldelsesmuligheder for borgerne. Dele af boligpolitikken var et eksempel herpå, når der som ved Valby Gasværk blev skabt lys og rum til voksne og småfolk, når en Bresemann i Nakskov insisterede på udvidelse af de gamles livsfylde til tonerne af det kommunale klaver, eller man på Københavns Kommunes nye alderdomshjem introducerede

konserter og inviterede til sang og musik. Men selv hvor rammerne var mest gunstige – som på De gamles Hjem i Århus indviet 1904 med nye stilfulde møbler og lyse solfyldte rum – blev der udformet kontrollerende vedtægter med mulighed for at bortvise beboerne, hvis gældende bestemmelser blev overtrådt. At tildele beboerne en kop kaffe om eftermiddagen krævede en ekstra byrådsbeslutning. Det registrerende og kontrollerende knaphedssamfund stak hele tiden sit hoved frem og søgte at begrænse de emancipatoriske initiativer.

Men der blev også eksperimenteret med forebyggende virksomhed, der var frigjort fra tidens kontrol, og som kom til at udgøre en referenceramme for andre kommuner. I 1907 fik lægen Axel Larsen ansættelse i Nakskov som skolelæge. Han gav sig i kast med en omfattende undersøgelse af helbredstilstanden hos skolebørnene og fremlagde de samfundsmæssige årsager hertil: øjne, tænder og lunger blev undersøgt. Axel Larsen afdækkede elendigheden. Han kunne således berette, at

»... børnenes tænder viste sig at være i en mådelig forfatning, idet henved 90% led af ormstukne tænder og andre tandsygdomme, væsentligt som følge af forsømt tandpleje – kun de færreste viste sig i besiddelse af en tandbørste, og havde de en tandbørste, blev den tit kun brugt hver anden dag eller en gang om ugen. Disse tandsygdomme er en alvorlig lidelse for skolebarnet, idet de giver anledning til fordøjelsesygdomme og slet ernæring, ligesom også forskellige sygdomme kan fremkaldes ved den rige bakteriefloa i de ormstukne tænder...«.

Axel Larsen pegede på løsninger, byrådets socialdemokratiske flertal bevilgede. Der blev indført skoletandpleje, skolelæge, regelmæssige undersøgelser med henblik på forebyggende initiativer, skolekøkken, varme bade en gang om ugen, ernæringsoplysning, systematiske forældresamtaler, udlevering af gratis tandbørste i begyndelsen af 20'erne, og i 1922 indviede man friluftsskolen Urnegaard 2,5 mil fra Nakskov beliggende ved vandet. Her fik blege, magre og kirtelsvage børn, der var disponeret for tuberkulose undervisning i fri luft – sygdommen skulle tages i opløbet. Her kunne man sove for åbne vinduer, bade i havet og deltage i gymnastik under observation af skolelægen. Axel Larsen og Nakskov gik i spidsen. I Horsens greb man tingene anderledes an: Her kunne skolelægen udstede mulkt ved gentagen registrering af lus, medens systematiske, forebyggende forældresamtaler var et ukendt fænomen. Skolelægeinstitutionen i Nakskov blev landskendt, havde afsmittende

effekt her og der og rakte videre end den første landsdækkende skolelæge lov i 1946 – ifølge denne skulle lægen primært undersøge og stille diagnose – knap 40 år efter Axel Larsens ansættelse. Nogle af de røde velfærdskommuner var først ude med en langsigtet, forebyggende sundhedspleje.

Frontløberkommunen i ny rolle

I 1920'erne var frontløberkommunernes reformaktivitet i aftagende. De lokale frontløbere skulle nu overvinde langt flere barrierer – så som en urolig verdenskapitalisme, vigende skattegrundlag og et Socialdemokrati, der nedtonede fremtidsperspektiverne – for at fremme en selvstændig reformlinje. Kommunesocialismen som begreb, altså forestillingen om den socialistiske mønsterkommune, døde bort efter 1920. I teori og praksis. Kommunen blev i stigende omfang forvalter af centralmagtens beslutninger: Indførelse af maksimaltakster på pensionsområdet i 1922 og 1933 og statens stigende andel af de kommunale udgifter fjernede ikke kommunens mulighed for at agere frontløber, men dens handlingsrum blev indsnævret. Til gengæld fremkom i 1930'erne nye boliglove samt en skole- og sundhedslovgivning, der havde karakter af en rammelovgivning, som afventede kommunalt initiativ. Fremsynede kommuner fik mulighed for at optræde som centralmagtens implementeringsagenter. Kommunen fik mulighed for at sætte sig i spidsen som statens isbryder, det vil sige som agent for det socialdemokratisk-radikale flertal i Rigsdagen efter 1936.

Boligloven af 1938 blev således især udnyttet af de socialdemokratiske bykommuner, hvor byråd og boligselskab gik hånd i hånd. I ikke mindst Hovedstaden og Århus, men også Esbjerg, Næstved, Helsingør, Fredericia, Vejle, Kolding og Randers fik det sociale boligbyggeri igen luft under vingerne. Horsens og en række mindre provinsbyer sluttede sig for første gang til bysamfund med sociale boligselskaber, medens det borgerlige byrådsflertal i fx Hillerød vendte tommelfingeren nedad. Det samme gjorde de konservative i etatsrådets by Odense, men disse blev marginaliseret efter socialdemokratisk flertalssejr i 1937. 1937-skolelovens mål om at ligestille skolen på landet med byens skole blev udnyttet af enkelte kommuner, de fleste holdt sig imidlertid tilbage. Også når det gjaldt sundhedsplejersker og mødrehjælp, var spredningsvirkningen begrænset. I 1941 var halvdelen af alle sundhedsplejersker ansat under Københavns Kommune.

De forskellige lokale velfærdsagenter i kommunerne – de frivillige

organiseringer og partierne – inspirerede fortsat hinanden til handling, men nu i højere grad på statsmagtens betingelser. Da Nakskovs nye skoler med skolekøkken, sløjdløkke og baderum blev indviet i 1910'erne, var der ikke nogen minister til stede. Kommunen gik sine egne veje på tværs af statens hensigter. Anderledes i 1930'erne: Da de første centralskoler på landet så dagens lys i slutningen af 1930'erne, havde disse statens fulde bevågenhed ved indvielsesfesten. Undervisningsminister Jørgen Jørgensen mødte selv op – som hovedtaler.

Under den anden kapitalistiske guldalder 1958 til 1974 ser vi på enkelte kommuner træde frem med en dristig forsøgsvirksomhed. Den universalistiske velfærdsstat blev udbygget på skoleområdet og udbredt til kultur og fritidsaktiviteter. I et markant eksempel som Gladsaxe byggede man nye skoler som ingensinde før, kulturbudgetterne steg med socialdemokraten Erhard Jacobsen i spidsen, medens de konservative protesterede. Gladsaxe Teater, startet som et kommunalt teater, så dagens lys, og de frivillige organisationer bl.a. spejderne fik vederlagsfrit stillet en række faciliteter til rådighed. 1968 til 1972 gennemførte kommunen en række pædagogiske forsøg, hvor eleverne forblev sammen også efter 7. klasse. Det blev oplevet som noget positivt af de fleste elever og forældre ifølge statusrapporten. Der var skabt grobund for den videregående nationale lovgivning, som så dagens lys i 1975, hvor ni års skolegang og en mild kursusdeling i de ældste klasser var lovens hovedbudskab. Men kommunen var først ude. Selv efter at kløften mellem land og by var ved at blive helet gennem den bragende højkonjunktur i 1960'erne, tog nogle kommuner således helt særlige initiativer.

Vi har hidtil iagttaget, at alle de nævnte spydspidskommuner var af socialdemokratisk eller socialdemokratisk radikal observans. 1900-tallet var Socialdemokratiets århundrede. De gamle kommunesocialisters modige initiativer i begyndelsen af århundredet fik imidlertid et modsvar fra nyliberalisterne ved århundredets afslutning.

Medens staten under ledelse af socialdemokraten Poul Nyrup Rasmussens regeringer i 1990'erne liberaliserede inden for infrastruktur og kommunikation og dermed indledte et brud med tidligere tiders socialdemokratisme, tog en række liberalt orienterede kommuner førertrøjen, når det gjaldt markedsførelse af velfærdsstatens kærneydelser. Hvor Socialdemokratiet i oktober 1996 efter længere tids ophedet intern diskussion fastslog, at pleje og omsorg er en samfundsopgave – på dette område skal der ikke udliciteres, lød det fra et flertal af

socialdemokratiske kongresdeltagere – var de liberales kommunale dagsorden grænseløs i så henseende. Jo flere producenter og private udbydere jo bedre. Jo mere konkurrence og frit valg jo større fremdrift, proklamerede de nyliberale vovepelse. Når det gjaldt udlicitering og privatisering af busdrift og rengøring, trak næsten alle kommuner på samme hammel uanset politisk observans. Anderledes forholdt det sig, når talen faldt på de klassiske velfærdsområder skole, sundhed og social omsorg. På dette område vovede kommuner domineret af venstre eller andre borgerlige kræfter et øje. En række Venstrekommuner kom på denne måde til at fungere som laboratorier i så henseende. Græsted-Gilleleje i Frederiksborg amt var først med udlicitering af ældreplejen, Tørring-Uldum, Lyngby-Taarbæk, Skovbo, Farum og Assens gav sig i kast med udlicitering inden for børne- og ungeområdet. Atter andre som venstrekommunen Greve trådte frem med vidtdrevne fritvalgsmodeller inden for hjemmepleje.

Medens de gamle kommunesocialister gennemførte fællesskabsløsninger, indliciterede private aktiviteter og igangsatte helt nye offentlige projekter inden for reproduktion, infrastruktur og sågar produktion – som i fx Nakskov og Nyborg – var billedet vendt i 1990'erne. Nu optrådte Kommunernes Landsforening og de driftige kommuner som nyliberale iværksættere. Også undersøgelser af den nyliberale bølges fremmarch i Danmark gennem 1980'erne og ikke mindst 1990'erne bør derfor medtænke de tre samfundsniveauer: Det civile samfund, kommunen og staten. Trods indsnævringen af den kommunale frihedsgrad kan vi endnu en gang konstatere, at kommunen går i spidsen med forsøgsvirksomhed. Lige som dengang velfærdsstaten blev til en idé.

Citaterne i dette bidrag stammer fra Søren Kolstrup: *Velfærdsstatens rødder – fra kommune-socialisme til folke-pension*. Selskabet til Forskning i Arbejdsbevægelsens Historie 1996. Eksakte henvisninger findes heri.

