

# Socialdemokratiet og den danske velfærdsstat

*af Niels Finn Christiansen & Klaus Petersen*

## **Introduktion**

Man bliver let forvirret. I 1970'ernes og især i 1980'ernes politiske debat hævdede både socialdemokrater og velfærdsstatens kritikere, at velfærdsstaten var et produkt af den socialdemokratiske arbejderbevægelses politik. I løbet af 1990'erne skiftede såvel de borgerlige som de marxistisk inspirerede kritikere ham og sprang ud som forsvarere af velfærdsstaten. Nu var den socialdemokratiske velfærdsstat ikke længere nogen trussel eller narresut, ja nu var den knap nok socialdemokratisk længere. Dansk politik efter årtusindskiftet er præget af kappestrid om, hvem der fremstår som den mest pålidelige garant for den danske velfærdsstats kerneydelser: folkepensionen, det offentlige sundhedsvæsen samt den offentlige service til ældre og til børnefamilierne. Man kan let blive forvirret: Hvem har ansvaret eller æren for udviklingen af den danske velfærdsstat? Eller som vi formulerer spørgsmålet i dette bidrag: Hvor socialdemokratisk er den danske velfærdsstat?

## **Periodiseringens betydning**

I sagens natur afhænger vurderingen af den socialdemokratiske arbejderbevægelses betydning for velfærdsstatens historiske udvikling også af periodiseringen af denne velfærdsstat. Her hersker der i forskningen en betragtelig uenighed for ikke at sige forvirring. En hovedtendens i de senere år har været at koble begrebet velfærdspolitik til snart sagt ethvert privat eller offentligt socialpolitisk tiltag i hvert fald fra anden halvdel af 1800-tallet og tillægge de historiske aktører veldefinerede målsætninger, der peger frem imod den fuldt udfoldede velfærdsstat.

Ser vi på fasen fra 1800-tallet til omkring 1. verdenskrig, er det

indlysende, at den socialdemokratiske arbejderbevægelse ikke indtager rollen som central aktør. Partiet får først parlamentarisk indflydelse efter systemskiftet 1901 og navnlig efter alliancen med Det radikale Venstre i 1905-06 om fælles socialreformatorisk indsats. Men indirekte havde socialismen og arbejderbevægelsen betydning for både de private og offentlige indsatser i 1800-tallet. Frygten for den både internationalt og nationalt hurtigt ekspanderende arbejderbevægelse var en vigtig og åbent erkendt drivkraft i den aristokratisk-borgerlige og kristne filantropi. Og den var, sammen med landbrugets sociale problemer, en medvirkende årsag til det socialpolitiske reformkompleks 1891-1907. Det kan i øvrigt bemærkes, at med 1907-loven om statsstøtte til arbejdsløsheds-kasser, blev arbejderbevægelsen inviteret indenfor som administratorer af velfærdslovgivningen (selvom der i loven også lå en kontrol: fik man statsstøtte, kunne kasserne ikke bruges fx i tilfælde af strejke). Socialdemokratiets indflydelse ligger i denne første fase primært i den såkaldte kommunesocialisme. De kommuner, hvor partiet enten alene eller sammen med Det radikale Venstre fik flertal, blev en slags laboratorier for den senere social- og velfærds politik på det statslige plan. Det væsentlige i denne politik var dels det brede felt, der blev inddraget i velfærds politikken. Ikke blot socialpolitik i snæver forstand, men også sundhedspolitik (også forebyggende), skolepolitik (herunder skolebespisning) og en begyndende kulturpolitik indgik i forestillingerne om den gode kommune. Det, der navnlig peger fremad, er sammentænkningen af de forskellige politikområder til en slags lokal velfærdsstrategi. Men de røde kommuners politik peger også frem mod et senere konflikttema internt i arbejderbevægelsen mellem skøn og ret, mellem minimums- og maksimumsydelser og mellem statslige retningslinjer og decentral forvaltning.

Den anden fase rækker hen over mellemkrigstiden til 1950'ernes første halvdel. I overgangen til denne sker der vigtige skift i statsmagten og holdningen til denne. Statsmagten opnåede i mellemkrigstiden en meget høj grad af legitimitet i (næsten) alle samfundsklasser. En vigtig forudsætning herfor var udvidelsen af de demokratiske rettigheder i grundloven af 1915 med indførelse af stemmeret for kvinder og tyende. En anden vigtig forudsætning var periodens store kriser og den økonomiske liberalismes (i hvert fald midlertidige) sammenbrud. En tredje forudsætning er just selve den omfattende social- og kriselovgivning, der muliggjorde arbejderklassens og andre trængte gruppers integration i det nationale fællesskab.

I mellemkrigstiden indtræder et dominansskifte i dansk politik fra Venstre og dets agrare organisatoriske magtbaser til den socialdemokratiske arbejderbevægelse med den overvejende urbant funderede magtstruktur. I socialpolitiske sammenhænge markeres dette symbolsk ved Kanslergadeforliget med Venstres løfte om at undlade at stemme imod gennemførelsen af socialreformen i 1933. Det banede vejen for K.K. Steinckes drastiske omstrukturering af den eksisterende sociallovgivning baseret på ideen om »det sociale minimum« og på princippet om alle borgeres sociale rettigheder.

Steinckes socialreform har opnået næsten mytisk status som symbol på velfærdsstatens gennembrud, og den er da også resultatet af den mest gennemtænkte plan, vi har kendt for en altomfattende socialpolitik, således som Steincke havde formuleret den i *Fremtidens Forsørgelsesvæsen* fra 1920. Andre har ment, at den primært var en administrativ reform. Også de har til en vis grad ret. Det enestående ved socialreformen er, at den hænger sammen, at der er en logisk forbindelse mellem alle dens bestemmelser, og at der ligger en helhedstanke bag den. Reformen var ikke specielt generøs. Faktisk betød den på adskillige områder en reduktion af ydelser set i forhold til dem, som en række af de socialdemokratiske styrede kommuner indtil da havde ydet de socialt trængende. Til gengæld indebar den, at mange modtagere af sociale ydelser blev trukket ud af de rettighedsfortabelser, der indtil da havde været skæbnen for de sociale klienter.

Socialreformen var socialpolitik og krisepolitik. Den repræsenterede en kraftig styrkelse af statsmagten, og den føjer sig derved ind i den almindelige tendens til øget statsintervention og centralisering, som kendetegner mellemkrigstiden. Men den var ikke særlig dyr, og den trak ej heller en hærskare af offentligt ansatte med sig.

Det er blevet »moderne« at betragte velfærdsstatens opbygning og ekspansion som et led i »det moderne projekt«. Gennem udnyttelse af (samfunds)videnskabelig indsigt i sociale mekanismer skulle socialpolitikken tilføres en høj grad af rationalitet og gennemskuelighed. Og endelig blev velfærds politikken betragtet som led i et moderne »ordensprojekt«. Der skulle være styr på mennesker og samfund. Racehygiejne og befolkningspolitik tolkes som ekstreme udslag af denne ordenstænkning. Der var også i dansk socialpolitik i 30'erne et stærkt element af social kontrol. Men den antog ikke en karakter som i samtidens forskellige totalitære ordensprojekter. Trods reformens harmonisering af rettigheder og ydelser, blev det traditionelt danske element af skøn og lokale variationer ikke elimineret.

Der kommer let betydeligt slør i begrebsbrugen. Man kommer næsten umærkeligt til gå over til at bruge velfærdsbegrebet, selv om der kun er tale om socialpolitik. Når vi alligevel vil reservere velfærdsbegrebet til tiden efter 2. verdenskrig skyldes det et markant indholdsskifte. Hvor socialpolitikken af socialdemokraterne indtil 30'erne i en strategisk sammenhæng var blevet betragtet som en forberedelse til en langt mere vidtgående socialistisk målsætning, blev opbygningen af en velfærdsstat i tiden efter 2. verdenskrig anskuet som et mål i sig selv. Velfærdsstaten skulle blive til det gode socialdemokratiske samfund. Socialdemokratiets realistiske utopi.

Yderligere bliver velfærdspolitikken i denne fase lanceret som en strategi, hvor de forskellige hidtidige politiske delområder (social-, sundheds- uddannelses- og kulturpolitik med videre) blev tænkt sammen til en helhed – ideelt set i hvert fald. Det er også i denne fase, at begrebet velfærdsstat for alvor bliver sat i tale. Velfærdspolitikken fik desuden en særlig rolle i den kolde krig som alternativ til ultrakapitalismen og den totalitære kommunisme. Den skulle være en »tredje vej«, en demokratisk frigørelses- og tryghedsstrategi.

### Hvem sagde velfærdsstat?

Et af de aspekter, som forskningen i velfærdsstatens historie har været forbavsende tilbøjelige til at overse, er, hvad de forskellige politiske aktører rent faktisk har sagt om velfærdsstaten. Vi har undersøgelser af diskussionen i detaljer på specifikke politikområder og analyser, som tager sit udgangspunkt i, hvad fx Socialdemokratiet teoretisk burde have sagt og ment. Men endnu ikke nogen større, systematiske undersøgelser af begrebet velfærdsstat, og hvad man historisk har ment med og om dette.

De fleste moderne stater og statsdannelser har legitimeret sig selv med en målsætning om at ville fremme borgernes velfærd. Det betyder selvfølgelig ikke, at man derfra kan slutte, at de er velfærdsstater. Selve begrebet »velfærdsstat« har to internationale rødder: en tysk (»Wohlfahrtsstaat«) og en engelsk (»welfare state«). I en dansk sammenhæng dukkede ordet op fra starten af 1950'erne importeret fra den angelsaksiske verden. I første omgang var det socialdemokrater, som brugte ordet. På kongressen i 1953 talte både partiets næstformand Alsing Andersen og formanden Hans Hedtoft således om »den sociale velfærdsstat« som et mål for socialdemokratisk politik. Begrebet rettede sig mod de socialpolitiske reformer, men det

var samtidig en konkretisering af målet for den socialdemokratiske politik i almindelighed.

I forbindelse med diskussionen om folkepensionsreformen i 1956 blussede debatten for alvor op. I løbet af 1955-1957 var der talrige indlæg i danske aviser og tidsskrifter for, imod og om velfærdsstaten. Det var kritikerne, som markerede sig stærkest. Kritikken havde forskellige temaer: For det første var der den klassiske liberalistiske kritik mod den voksende offentlige sektor, som truede det sunde næringslivs udvikling, og som der i det hele taget ikke var råd til. Et vedvarende tema i den socialpolitiske debat. For det andet var der en mere moralsk-liberalistisk kritik, som når borgerlige politikere som Poul Møller og Erik Eriksen vendte sig mod, hvad de så som en tendens til øget statslig indblanding – »formynderstaten« – og dermed afviste den socialdemokratiske vision for velfærdsstaten. Et eksempel er Poul Møllers kronik i *Dagens Nyheder* 1. december 1955, hvor han når frem til, at velfærdsstaten var endnu farligere end socialismen, fordi den »løkker«, hvor socialismen »truer«. For det tredje var der en mere religiøst funderet kritik, hvor repræsentanter for det kristne establishment (fx præster, grundtvigianske højskolelærere eller indre mission) advarede mod velfærdsstaten. Den indremissionske seminarieforsøger Paul Holt pegede i 1955 i *Kristelig Dagblad* på, at kristendommen principielt måtte gå imod tanken om »frelse via staten«. Velfærdsstaten truede med at undergrave den kristne filantropi og bevidstheden om at »give« og »modtage« nådegaver. For det fjerde var der kritikken fra venstrefløjen (uden for Socialdemokratiet). Her blev velfærdsstaten betragtet som en del af det kapitalistiske system – som dettes forsvar mod en radikaliseret arbejderklasse. Forfatteren Erik Knudsen kunne fx i *Dialog* tale om »den affable velfærdsstat, som har løst sin første opgave: at bevare privatejendomsretten til produktionsmidlerne (inklusive et effektivt propaganda-apparat).«

Kritikken mod begrebet var massiv, og allerede i 1956 kunne en velorienteret (og socialdemokratisk) iagttager, Henning Friis, konstatere, at det var kritikerne, som havde overtaget i debatten, og i 1960 kunne Viggo Kampmann spørge: »Er velfærdsstaten blot en syndebug på linie med finansministre og andre upopulære begreber?«

Med undtagelse af den religiøst funderede kritik, som ret hurtigt gled ud i periferien, er disse kritiske positioner – som havde rødder tilbage til diskussionen om socialpolitiske reformer omkring århundredskiftet – forblevet forbavsende stabile op gennem efterkrigstiden. Helt op til 1990'erne, hvor ingen længere er imod velfærdsstaten, har Socialdemo-

kratiet (og til dels Det radikale Venstre) stået ret alene med et positivt syn på velfærdsstaten.

Men hvad var det så, socialdemokraterne mente med begrebet velfærdsstat? Som med de akademiske udredninger (se ovenfor), findes der også her forskellige bud. Kernen var klassiske dyder som frihed, lighed og tryghed. Eller som det hed i Lena Vedel-Petersens smukke omskrivning fra 1961:

*»Det vi kalder velfærdsstaten er det gode familielivs glæder og de dermed følgende forpligtelser ført over på samfundet. Det er fællesskabets manifestation, der hviler på respekten for det enkelte menneske. Ikke kun respekten for den stærke. Velfærdsstatens tanke er solidaritetens tanke – ingen skal med eller uden egen skyld gå til grunde eller føre en kummerlig tilværelse.«*

Et af de mere grundige socialdemokratiske forsøg på at indfange, hvad velfærdsstaten er, stammer fra Ivar Nørgaard. Han opstiller en række politiske mål og midler, som efter hans mening bør karakterisere en velfærdsstat. Det er for det første en effektiv markedsøkonomi kontrolleret af en stærk (keynesiansk) stat, som især lægger vægt på bekæmpelsen af arbejdsløshed og på investeringsstyring (strukturrationalisering). Det er for det andet en lighedspolitik via fx progressiv beskatning, begrænset arveret, sikring af lige adgang til uddannelse, social trykkespolitik samt virksomhedsdemokrati. For det tredje er en velfærdsstat et samfund, som ikke bare tilgodeser de materielle krav, men også sikrer den åndelige velfærd via kulturpolitik, oplysning og uddannelse. Det må betegnes som en bred forståelse af velfærdsstaten som værende nærmest en samfundsarkitektur.

Ser man på den politiske brug af begrebet velfærdsstat i de første 10-år efter 1945, det som man kan kalde velfærdsstatens opbygningsfase, er der ingen tvivl om, at velfærdsstaten skal forstås som noget socialdemokratisk. Det er der bred politisk enighed om. Men selv om dette er påfaldende og ofte overset i forskningen, skal man naturligvis ikke bare tage det, som politikere siger, for gode varer. Man er nødt til også at inddrage den historiske sammenhæng, velfærdsstaten blev opbygget i, og at undersøge de konkrete politiske processer bag opbygningen.

Konteksten kan vi naturligvis ikke gå i dybden med her. Men i stikordsform er især følgende temaer vigtige: Erfaringerne fra verdenskrigen, de økonomiske konjunkturer, moderniseringsprocesser, den kolde krig, et

nyt syn på statens rolle og et nyt åndelig-kulturelt paradigme er vigtige ingredienser i forklaringen på den danske velfærdsstats historiske udvikling. Bærerne af ideerne og dem, der kunne udnytte den strukturelle tendens, var i høj grad den socialdemokratiske arbejderbevægelse. Den historiske kontekst var med til at sætte rammer for den velfærdsstatslige udvikling og prægede såvel sociale problemer som sociale løsninger. Den historiske kontekst kan imidlertid ikke i sig selv forklare den danske velfærdsstats historiske udformning. Bag velfærdsstaten var der viljer. Her er man også nødt til at vende blikket mod politikken, mod de forskellige grupper af politiske aktører. Vi skal dog understrege, at tiltagene og initiativerne langt fra altid fik de ønskede konsekvenser. Men det er en anden historie, som vi ikke vil fortælle her.

### **Socialdemokratiet og de sociale ingeniører**

Videnskab og velfærdsstat (socialpolitik) er gennem hele det 20. århundrede tæt knyttet sammen. Det gælder i hele den vestlige verden. Og det gælder ikke mindst i de nordiske lande, hvor den forcerede udvikling af velfærdsstaten var tæt knyttet til en tro på rationelt at kunne forstå og planlægge sig ud af sociale problemer. Denne videnskabeliggørelse af socialpolitikken (og den omvendte politisering af videnskaben) gav en række konkrete udtryk. For det første kan man i efterkrigstiden se, hvordan videnskabelige argumentationer vinder frem i den politiske debat. Velfærdsreformer begrundes med henvisning til videnskabelige undersøgelser og resultater – en argumentation som bliver en overpolitisk legitimation af velfærdsstatens udvikling. For det andet kan man se, hvordan sociale problemer i stadig stigende grad bliver underkastet videnskabsmændenes undersøgelse. De gav sig i første omgang udtryk i en række videnskabelige undersøgelser i det traditionelle embedsapparat, og nedsættelse af tværpolitiske policy-grupper og kommissioner. For det tredje og tæt knyttet til de to foregående træk betød det en voldsom professionalisering af velfærdsstaten. Efterhånden som institutioner bygges op, og nye områder kommer ind under den velfærdsstatslige lovgivning, kommer der en række nye professioner til, og en række gamle »erhverv« undergår en professionaliseringsproces.

Denne tradition slog først rigtig igennem i efterkrigstiden. Der findes selvfølgelig enkelte videnskabelige personer (især læger og økonomer), som tog initiativ til socialpolitiske tiltag både på det nationale og det lokale plan ganske tidligt. Og op gennem 1930'erne begyndte danske politikere og socialpolitiske eksperter – blandt andet under inspiration

fra det svenske ægtepar Gunnar & Alva Myrdal – at tænke i nye baner. Blandt de første varsler var Befolkningsskmissionen, der blev nedsat i 1935, og som i sine betænkninger på en række områder foregreb udviklingen efter 1945. Det var i høj grad socialdemokratiske ildsjæle som fx nationaløkonomen Jørgen S. Dich eller de unge politikere Nina Andersen og Lis Groes, som bar de nye tanker om plan, forebyggelse og større offentligt ansvar frem.

I efterkrigstiden blev tankerne overtaget af den gruppe yngre socialdemokratiske økonomer, som gradvist erobrede magtpositioner i partiet og centraladministrationen. Det er personer som Jens Otto Krag, Jørgen Paldam, Per Hækkerup (som dog ikke afsluttede sine studier), Lis Groes og Henning Friis. Især de to sidstnævnte satte deres præg på den velfærdspolitiske udvikling. Lis Groes var primus motor i formuleringen af en velfærdsstatlig familiepolitik i 1950'erne, og Henning Friis blev direktør for Socialforskningsinstituttet i dets første to årtier fra 1957. Det var en ny tidsånd, som kom til at præge den socialpolitiske diskussion. Med udgangspunkt i en videnskabelig-rationel tilgang til feltet sattes ny fokus på både problemer og løsninger. Med Socialforskningsinstituttet og Socialpolitisk Forening i spidsen kom de oftest socialdemokratisk sindede videnskabsfolk til at sætte dagsordenen for den socialpolitiske debat. De afsøgte nationen for sociale problemer, som skulle løses (en form for institutionaliseret selvkritik), de formulerede løsninger i pagt med tiden (skattefinansierede, universelle, forebyggende) og legitimerede den parlamentariske vedtagelse af de selv samme løsninger (det moderne samfunds tro på videnskabelige autoriteter). Den tætte alliance mellem den socialdemokratiske arbejderbevægelse og de sociale ingeniører knytter sig til den periode, man kan kalde velfærdsstatens guldalder 1945-1973.

Fra slutningen af 1960'erne begyndte denne alliance imidlertid at opløses eller i hvert fald at blive problematiseret. Det var der flere grunde til. For det første var der problemer i den offentlige sektor. Den var effektiv, men indeholdt også teknokratiske elementer. Det førte til opbygningen af store institutioner og stærke professionsinteresser i en stadig mere professionaliseret offentlig sektor. Det var blandt andet det problem, Jørgen S. Dich påpegede i sin bog *Den herskende klasse* (1973), og det var det, som en Mogens Glistrup eller en Bertel Haarder vedvarende slog på. For det andet forudsatte alliancen en sammenhængende og legitim videnskabelighed. Tiden efter 1968 var netop præget af det modsatte: videnskaben blev politiseret og fragmenteret. I 1970'erne, 1980'erne og

1990'erne har der været forskningsresultater og forskningsinstitutioner til at legitimere mange forskellige synspunkter på en gang. Og Socialdemokratiet har i hver fald ikke haft noget patent på videnskabeligt funderede argumentationer. Man behøver bare at pege på de utallige venstre-kritiske socialpolitiske analyser eller på de nyliberale analyser af behovet for økonomiske og arbejdsmarkedspolitiske reformer. Trods deres forskellighed, har de været enige om at erklære den socialdemokratiske velfærdspolitiske epoke for afsluttet.

### **Socialdemokratiets politiske udformning af velfærdsstaten**

Der er ikke tvivl om, at Socialdemokratiet og den socialdemokratiske arbejderbevægelse i efterkrigstiden har indtaget en ledende stilling i dansk politik. Socialdemokratiet har indtil 2001 været det største parti i Folketinget (Rigsdagen), har været et bærende regeringsparti og har via sit samarbejde med fagbevægelsen kunne præge en lang række områder. Socialdemokratiet har dermed haft en dominerende indflydelse på fastsættelsen af den politiske dagsorden i Danmark. Det gælder også for velfærdspolitikken. De væsentligste social-, uddannelses- og arbejdsmarkedspolitiske reformer i Danmark blev gennemført (eller i hvert fald forberedt) under og af socialdemokratiske regeringer.

I de fleste tilfælde blev en reform til på den måde, at først blev et problem observeret og påpeget. Det kunne være af de socialpolitiske eksperter (fx Socialforskningsinstituttet), af interesseorganisationer som fx de forskellige pensionistorganisationer eller af de politiske partier. Det sidste var enten Socialdemokratiet (eventuelt dele af den socialdemokratiske arbejderbevægelse) eller Det radikale Venstre. Det var også disse to partier, som følgelig satte kravet om en reform på den politiske dagsorden. Ofte sammen, men på nogen områder som fx arbejdsmarkedspolitikken eller med hensyn til krav om offentlig indblanding i boligpolitikken stod Socialdemokratiet alene. Når reformkrav således var sat på den politiske dagsorden, startede den parlamentariske kamp. I 1950'erne og 1960'erne (frem til 1968) udgjorde den socialpolitiske alliance mellem Socialdemokratiet og Det radikale Venstre grundstammen. I nogle tilfælde havde de to partier alene flertal tilsammen. I det parlamentariske spil mødtes to træk: For det første en tradition for forhandling og for at søge brede kompromiser, som gjorde at på trods af, at der allerede var sikret et politisk flertal, søgte man at få gjort det bredere. For det andet, at Venstre og Det konservative Folkeparti på et relativt sent tidspunkt i processen kunne gå med bag reformen og

dermed sikre sig indflydelse/indrømmelser. På lang sigt har netop de brede politiske kompromiser bag de væsentligste reformer været med til at gøre den danske velfærdsstat politisk stabil.

Den socialdemokratisk-radikale alliance var i denne periode så stærk, at de øvrige partier dermed havde muligheden for at gå imod og tabe eller at gå ind i en konstruktiv diskussion og få indflydelse. Ikke overraskende valgte de ofte at springe på forhandlingerne. Det gjorde sig fx gældende under diskussionen om en Folkepensionsreform i 1954-56. Her var det især Socialdemokratiet og Det radikale Venstre, som skubbede på. Dog med god støtte i befolkningen, hvor opinionen klart var for en universel pension. Venstre og Det konservative Folkeparti valgte først i sidste øjeblik – og efter forgæves at have forsøgt at lancere et mere forsikringspræget modforslag – at gå med i reformarbejdet. De fik til gengæld for deres opbakning gennemført statslig støtte til supplerende private pensionsforsikringer (de såkaldte indeksordninger). Venstre var generelt hurtigere til at gå med i reformarbejdet end Det konservative Folkeparti. Sidstnævnte kunne således ikke overtale hele folketingsgruppen til at stemme ja til Folkepensionen – og valgte også i forbindelse med fx Folkeskolereformerne i 1958 og 1975 at stå helt udenfor. Men mønstret med socialdemokratisk-radikale initiativer, som, efter at flertallet var sikret, fik tilslutning fra et eller flere borgerlige partier, var typisk i 1950'erne og 1960'erne.

For at forstå den politiske proces er det afgørende at medtænke den danske politiske kultur. I denne er forhandling og brede kompromiser mål i sig selv – også selv om et lovforslag allerede på forhånd er sikret flertal. Det gør sig fx gældende i det politiske sprog, hvor »blokpolitik« tydeligvis er et skældsord. Der ligger naturligvis også mere taktiske overvejelser i denne tradition. Med brede politiske kompromiser sikres reformerne mod ændringer ved regeringsskifte. De bliver, hvad der i politikersprog hedder valgresistente. Trækker vi perspektivet op til i dag, er det nok også i disse sammenhænge, vi skal finde en forklaring på den danske velfærdsstats tilsyneladende politiske stabilitet og stærke politiske legitimitet. De fleste væsentlige politiske aktører er blevet vævet ind i beslutningsprocesserne bag den.

I denne forbindelse bør afsluttende foretages en præcisering med hensyn til begrebet universalisme. At argumentere for, at Socialdemokratiet er den centrale aktør bag de danske velfærdsreformer, er ikke det samme, som at socialdemokratisk velfærdspolitik per definition er universalistisk. Her er man nødt til at være nuanceret. Henning

Friis pegede således i 1985 på, at det, som kendetegnede den danske velfærdsstat, var universalisme med en eksklusion af de bedst stillede. Folkepensionsreformen i 1956 var netop kendetegnet ved, at man både havde en universalistisk (og relativt lav) grundpension og et indkomstprøvet pensionstillæg. Denne dobbelthed kendetegner mange af de danske overførselsordninger og afspejler ikke mindst en dobbelthed i den »socialdemokratiske velfærdsideologi«. Ser man udelukkende på de offentlige serviceydelser, virker den socialdemokratiske velfærds politik mere entydig universalistisk.

### **Socialdemokratiets velfærdsstat?**

Altså, Socialdemokratiet var uden tvivl den vigtigste aktør bag opbygningen af den danske velfærdsstat. Det gælder især med hensyn til at sætte velfærdspolitiske krav på den politiske dagsorden. Men det gælder også med henblik på deres gennemførelse. De borgerlige partier svingede mellem afvisning og tøvende tilslutning – fra slutningen af 1950'erne hældende mest til det sidste. Man kan ikke forestille sig og forklare den danske velfærdsstats historiske udvikling uden Socialdemokratiet og den socialdemokratiske arbejderbevægelse. Men – og det er vigtigt at huske – det er ikke ensbetydende med, at Socialdemokratiet er den eneste betydende aktør, eller at velfærdsstaten er inkarnationen af Socialdemokratiets velfærdspolitiske utopier. Og det skal i den forbindelse understreges, at Socialdemokratiet og arbejderbevægelsen heller ikke internt har været enige om denne her velfærdsstat.

Den danske politiske tradition eller kultur betyder, at den danske velfærdsstat på trods af Socialdemokratiets stærke politiske indflydelse ikke mindst på det velfærdspolitiske område ikke er udelukkende socialdemokratisk. For det første indgik partiet i en række tilfælde brede kompromiser. For det andet var der reformer, som stod centralt i partiets politiske målsætninger, som simpelthen måtte opgives. Der kan peges på boligpolitikken, de kulturpolitiske ambitioner og på konkrete reformforslag om ITP (tillægspension) og Økonomisk Demokrati.

Vi har i dette bidrag mest diskuteret velfærdsstatens opbygningsperiode i årtierne efter 1945. For så vidt som vi kom ind på tiden før 1945, så var det netop for at understrege, at går man tilbage i tiden, bliver billedet af Socialdemokratiets afgørende aktørrolle mindre skarpt. Går man meget langt tilbage i tiden, fortøner det sig helt. Drejer man 180 grader og kigger på tiden fra 1970'erne og op til i dag, står Socialdemokratiet også her som den afgørende aktør. De velfærdspolitiske

reformer under socialdemokratiske regeringer 1993-2001 har været mere gennemgribende end under de borgerlige regeringer 1982-1993. Til gengæld synes også forholdet mellem Socialdemokratiet og velfærdsstaten at være mere sammensat og kompliceret end nogensinde. Men det er en helt anden historie.

---

Citaterne i dette bidrag stammer fra Klaus Petersen, »Velfærdsstaten i dansk politisk retorik«, *Tidsskrift for velferdsforskning*, årg. 5, nr. 1, 2002, s. 16-28. Eksakte henvisninger findes heri.