

Sociallovgivning og sociale reformer forud for velfærdsstaten

Hans Chr. Johansen

Den tidligste periode

I middelalderen var hjælp til nødstedte i Danmark næsten udelukkende en opgave for den katolske kirke, og midlerne til bistanden kom især fra afkastet af kirkens store jordbesiddelser og klostrenes arbejdskraft.

Ved Reformationen i 1536 overgik kirkens ejendomme til kongemagten, og klostrene blev nedlagt. Der var derfor brug for en ny organisering af den sociale indsats, og her blev kongemagtens rolle langt mere beskeden, end den katolske kirkes havde været. Kongemagtens indsats indskrænkede sig primært til at omdanne nogle af de tidligere byklostre til institutioner for syge og gamle, og disse klostre kom til at eje en række fæstegårde, hvis afgifter sammen med tiendeindtægter skulle dække institutionernes løbende udgifter. Sådanne klostre eller hospitaler blev f.eks. oprettet i Helsingør 1536, Odense 1539, Viborg 1541, Århus også i 1541 og i Ribe 1543. I andre byer fik de hidtidige helligåndshuse en tilsvarende funktion.

Hovedbyrden kom i stedet til at hvile på lokalsamfundene, administreret af byernes magistrater og af sognepræsterne på landet. Deres virke blev reguleret ved fattiglove, hvoraf de vigtigste i de første 250 år efter Reformationen blev udstedt i 1536, 1537, 1631 og 1708.

Forordningerne om betlerne i Danmark fra 1708 afspejler denne periodes sociallovgivning. Der blev indført forskellige ordninger for henholdsvis København, købstæderne og landsognene for at tage hensyn til den forskellige grad af pengeøkonomi i landets enkelte dele, men fælles for dem var, at de fattige skulle lade sig indskrive hos myndighederne, der derefter skulle tage stilling til deres trang. Ved fattige forstod man »blinde, sengeliggende og dem, som slet intet kan fortjene«. Desuden

kunne der gives nogen hjælp til personer, »som formedelst slet helbred, mange små børn eller andre lovlige årsager ikke kan fortjene det, hvoraf de kan subsistere«. Arbejdsføre fattige skulle »hensendes til arbejde i de byer, hvor Manufacturer [arbejdsanstalter] er indrettet«, og fattige alkoholikere uden arbejdsevne skulle overføres til Pesthuset (en art psykiatrisk hospital) i København. Et vigtigt formål med ordningen var at modvirke, at »de fattige i hobetal, især børn fra 6. til 15. år, løber omkring på landet, hvorved landsbyerne, som ellers bør forsørge deres egne fattige, bliver kede og fortrædelige til videre og fremdeles plejning, og betleri derover mere end forhen nu tager overhånd, landet og dets indbyggere til ikke liden besværing.« Nok skulle der tages hånd om de fattige, men det gjaldt i samme grad om at beskytte de pæne mennesker.

Som et led i bekæmpelsen af tiggeriet blev der senere i århundredet anlagt særlige tugt- og manufakturhuse på regional basis, tidligst i Stege i 1739 og senere i Viborg i 1742 og i Odense i 1752. Husene kom til at huse dels tiggere, der blev »indfanget« ved jagter i de dele af landet, som institutionerne dækkede, dels domfældte for en række forbrydelser og endelig arbejdsløse, der blev anvist arbejde i manufakturhusene, men fortsat kunne bo i deres hjem. Med et så blandet klientel viste det sig vanskeligt at opnå den produktion, som også var en del af formålet, og institutionerne fik hurtigt et meget dårligt ry. Men de tjente det formål at definere det afvigende og unormale og skulle derved også fremme den normale adfærd, dvs. de skulle virke disciplinerende.

Den store svaghed ved disse tidlige tilløb til offentlig bistand til samfundets dårligst stillede var, at de lokale udgifter næsten fuldt ud skulle dækkes ved frivillige bidrag. De bedrestillede skulle tegne sig for beløb, de ville betale, men selv om der kunne være et socialt pres for at få navne på de årlige lister, kunne man let krybe uden om, og resultatet blev, at midlerne var alt for små til effektivt at kunne give hjælp til de mange, som i datidens fattige samfund led nød. Finansieringen har altid været socialpolitikens akilleshæl. I 1730'erne forsøgte man sig derfor i købstæderne med en egentlig fattigskat i byerne, men det viste sig de fleste steder umuligt at få det pålignede provenu ind, og tiggeriet fortsatte derfor i uforandret omfang op gennem 1700-tallet.

Oplysningstid, senmerkantilisme og højkonjunktur

I de sidste årtier af 1700-tallet kom der mange steder i Europa nye tanker ind i socialpolitikken. Oplysningstiden var præget af mere humane

idéer, og mens den tidlige merkantilismes teorier udelukkende havde sigtet mod at skabe en stærk stat, blev idealet nu en rig stat, dvs. en stat hvor også indbyggernes ve og vel var vigtig. Det kunne opnås ved økonomisk vækst, og midler hertil var bl.a. landbrugsreformer og en mobilisering af alle produktionsfaktorer, herunder også arbejdskraften. Selv om betegnelsen fuld beskæftigelse var ukendt i samtiden, fremgår det af datidens skrifter, at mange anså det for at være en statslig opgave at sørge for beskæftigelse til alle arbejdsføre. Man kunne fristes til at tale om aktiv arbejdsmarkedspolitik.

Til Danmark nåede de nye tanker især gennem Tyskland, dels på grund af en omfattende faglitteratur med tyske forfattere og tyske oversættelser fra andre sprog, som læstes i Danmark, hvor de offentlige meningsdannere som regel var tosprogede, dels gennem rapporter om sociale reformer i flere af de tyske stater.

I 1780'erne skriver flere danske forfattere om disse nye ideer og kommer med forslag til sociale reformer. Et typisk eksempel er Glostruppræsten H.J. Birch, der i *Statistiske og Oekonomiske Tanker til høiere Eftertanke* fra 1786 opstiller planer til en egentlig reform. De fattige på landet skal efter denne deles i tre grupper, nemlig »1) Folk, som ikke kunne arbejde, 2) Folk, som ville arbejde, men ikke kunne få Arbejde, 3) Folk, som kunne få Arbejde, men ikke ville.« For den første gruppe foreslås enten anstaltsforsorg eller pleje i hjemmet afhængig af årsagen til, at de pågældende er uarbejdsdygtige, og i et sådant omfang, at de ikke lider nød. Desuden bør der bygges sygehuse over hele landet for mere effektivt at kunne helbrede de syge. De arbejdsvillige arbejdsløse burde helst beskæftiges i private manufakturer, som regeringen må hjælpe med til at indrette i landets mindre købstæder, hvor mange går ledige. I det omfang arbejdsløsheden ikke herved kan fjernes, må der oprettes offentlige arbejdshuse, og alle fattige må underrettes om, at de kan henvende sig der og få anvist arbejde. Birch foreslår desuden, at der gives mulighed for at forebygge arbejdsløshed ved »at understøtte synkende Familier ved små Pengelån«. De arbejdsuvillige skal tvinges til arbejde i særlige tugt- og rasphuse. En tidlig version af aktiveringstanken?

Der er her tale om en langt mere human indstilling end tidligere, og der er særlig grund til at lægge mærke til, at arbejdsløshed ikke i alle tilfælde opfattes som selvforskyldt. En næsten samtidig forfatter, Gunslevpræsten D.N. Blicher udtrykker dette i *Plan til Forsørgelse for de Fattige af Land-Almuen i Danmark, Betleriets Afskaffelse og Vindskibeligheds Befordring* fra 1788 i følgende malende ord: »At sige til den arbejds-

føre Betler, som intet frugtbringende Arbejde har eller kan få: Gak hen og arbejd! eller gak hen og hæng dig! vilde vel være lige kraftigt. Men kunde man anwise ham Arbejde til nødtørftigt Livsophold, eller man vidste, at Anstalter vare føiede paa rette Sted, at han ved Arbejd kunde fortjene sin Underholdning, da burde ingen fornuftig og retsindig Statens Borger give sådan en Almisse.«

Fra regeringens side førte lignende tanker til, at der i 1787 blev nedsat en kommission »angaaende fattigvæsenets bedre indretning både i købstæderne og på landet«, og den skulle ifølge kommissoriet finde frem til en nyordning, hvorved »alle virkelig fattiges forsørgelse, deres beskæftigelse, som endnu kunne forrette noget, fattige børns underholdning og opdragelse i kundskaber og arbejde, de fattige syges pleje og betleriets afskaffelse fuldkommen og med bestandighed opnås.«

Kommissionens første større betænkning på 123 sider blev færdig i 1791, og dens grundlæggende idéer virker selv mere end 200 år senere ganske moderne. Det offentlige skal gribe ind for at afhjælpe al virkelig trang både ved langvarig nød og i tilfælde, hvor man ved en kortvarig understøttelse kan forhindre, at personer, der pludselig er kommet i en vanskelig økonomisk situation, vil have svært ved at vende tilbage til en tilværelse, hvor de kan klare sig selv. Midlerne til at opnå dette skal dels være pengehjælp, dels fri lægehjælp til fattige syge og undervisning og faglig uddannelse for hjemløse børn. Specielt for de arbejdsløse skal man søge at skaffe dem arbejde – så vidt muligt i den private sektor – men kan det ikke lade sig gøre, må man enten oprette offentlige arbejdshuse eller forsørge den arbejdsløse med pengehjælp.

Som noget nyt foreslås i byerne en formueskat og på landet udskrivning af naturalier til at finansiere udgifterne til en ændret ordning. Der kan desuden suppleres med frivillige bidrag og forskellige indirekte afgifter.

Den første lovgivning, der fulgte kommissionens tanker, blev en midlertidig ændring af fattigvæsenet i København i 1792, men en samlet reform kom først i årene 1799-1803 med tre forordninger for henholdsvis København, provinsens købstæder og landsognene.

Den københavnske ordning fra 1799 var den, der mest radikalt gjorde op med fortiden. Det nye system, der kopierede hovedtankerne i en ordning, der var blevet indført i Hamburg i 1788, havde som formål: »at antage sig alle trængende, som ikke har og ikke selv kan forske sig, nødtørftig underholdning; samt at sørge for, så meget muligt, at de gamle og svage blandt disse nyder almisse; at de arbejdsføre gives

arbejde, når de ere villige til at erhverve, men derimod afvendes fra lediggang og sættes i nødvendighed til at arbejde, når de hellere betaler end lovligt erhverver; at de syge helbredes, at de unge anføres til kundskab, sædelighed og arbejdsomhed; alt på det at den offentlige og private godgøreheds milde gaver retteligen kan anvendes, virkelig trang afhjælpes eller forekommes, betleri aldeles afskaffes, og svage eller uvante arbejdskraft styrkes og anvendes til gavn for dem, som har dem, og til nytte for det almindelige.«

Målet skulle nås ved at opdele København i tolv hoveddistrikter med hver sin forsørgelseskommission, og hvert distrikt skulle igen opdeles i mindre områder, så der i hvert af disse var omkring 15 familier, der havde brug for hjælp. En sådan gruppe familier skulle have tilsyn af en forsørgelsesforstander, der skulle have nøje kendskab til hver enkelt families forhold og ud fra dette kendskab tilrettelægge den form for forsørgelse, som var bedst egnet til at opnå det overordnede mål. Hjælpen skulle være tilstrækkeligt til at sikre det, der måtte være uundværligt til mad, tøj og bolig, og man kunne give forebyggende hjælp til f.eks. betaling af gæld eller indløsning af pantsat værktøj. I hvert sogn skulle der anlægges et arbejds hus, hvor arbejdsføre, der ikke kunne findes arbejde til i den private sektor, skulle henvende sig for at få tildelt betalt arbejde med f.eks. spinding eller andet ufaglært arbejde. Kunne man ikke ad den vej tjene tilstrækkeligt, kunne der suppleres med pengebeløb. Desuden indeholdt ordningen planer om oprettelse af sygehuse og skoler, der skulle være gratis for de fattige.

Finansieringen skulle ved siden af gaver komme fra en ejendomsskat og en andel af en række omsætningsafgifter.

For den øvrige del af landet blev fattigvæsenet nyordnet ved lovgivning i 1802 og 1803. Her var reglerne langt mindre detaljerede, og der blev ikke indført et lige så fint forgrenet administrativt net, formodentlig fordi selv byerne var så små, at personkendskabet til de dårligst stillede var kendt i det enkelte sogn af præsterne og de øvrige øvrigheds personer, der blev sat til at forestå foranstaltningen. Der blev uden for København også i større omfang lagt op til fortsat at give naturaliehjælp. Pengeøkonomien var endnu ikke så udbredt som i hovedstaden. I forordningernes bestemmelser lægger man især mærke til omfattende bestemmelser om hjælp til syge, der skulle fortsætte helt til de pågældende kunne klare sig selv igen, om gratis skolegang og uddannelse for de fattiges børn og om, at man skulle hjælpe arbejdsløse til at få arbejde. Som i København blev der lagt fastere rammer for reglerne om påligning af fattigskat.

Når disse reformer kommer omkring skiftet fra 1700-tallet til 1800-tallet, skal det nok ikke alene ses på baggrund af, at de ledende kredse i København var påvirket af senmerkantilismens og oplysningstidens idéer, men også forstås i lyset af den økonomiske situation i monarkiet. Den danske neutralitetspolitik under de store europæiske krige havde ført til velstand – samlet i begrebet den florisante tid. Tidligere års handelsbalanceunderskud var forsvundet, rigsdaleren kommet i pari og gjort indløselig, og det store landbrug tjente godt på kornsalg. I en sådan konjunktursituation var det sikkert lettere at få accepteret stigende sociale udgifter. Skattebetalerne havde på dette tidspunkt heller ikke megen indflydelse, og derfor kunne enevældens sociale reformer i hvert fald på papiret tillade sig at være ganske ambitiøs.

I praksis skulle det dog hurtigt vise sig, at man havde slået for store brød op. Københavns fattigvæsen kunne hurtigt konstatere, at udgifterne blev større, end selv de nye indtægtsformer kunne dække, og der måtte bruges af formue og på anden vis findes frem til beløb, som kunne fylde hullerne ud.

Liberalismen og skatteyderne vinder frem

Hovedprincipperne i lovene fra 1799 til 1803 blev gældende i næsten 100 år, men den praktiske forvaltning blev hurtigt ændret fra den humane indstilling ved lovenes indførelse til en mere inhuman administration, der gennem diskriminerende bestemmelser dels skulle afholde så mange som muligt fra at søge om hjælp, dels skåne den bedrestillede del af befolkningen for øgede fattigskatter.

Bag dette holdningsskift ligger flere forskellige nye tanker og forhold i samfundet, der navnlig vandt indpas efter 1814. I stikordsform er det Malthus' tanker, den begyndende liberalisme og skatteyderinteresser, der slår igennem. Og det blev ikke bedre af, at det skete under en lavkonjunktur.

Mens merkantilisterne havde været tilhængere af folkerige stater og havde ment, at der kunne brødfødes et langt større folketal i Europa end det eksisterende, hævdede englænderen Robert Malthus, som skrev sit hovedværk om befolkningsforhold i flere udgaver omkring 1800, at fødevarerproduktionen i det lange løb ikke kunne følge med en naturlig befolkningstilvækst, og hvis intet blev gjort for at bremse forøgelsen af befolkningen, ville sygdom, sult og krige på en brutal måde komme til at virke som en regulator. En sådan udvikling kunne kun modvirkes ved en høj vielsesalder, så der ikke blev født så mange børn i hvert ægteskab.

I en mere vulgariseret form betød det, at det især var de fattige, som man skulle forhindre i at få børn. Det var jo denne befolkningsgruppe, der blev de første ofre for underernæring og de følgesygdomme og dødsfald, det kunne afstedkomme.

I Danmark viser disse nye tanker sig, da Danske Kancelli i 1817 bad samtlige amtmænd om udtalelser, fordi det var en udbredt opfattelse, at et stigende antal fattige skyldtes, at unge mennesker letsindigt indlod sig i ægteskab, før de kunne være sikre på at kunne erhverve det nødvendige til at underholde en familie.

Selv om man i en eftertid har kunnet påvise, at den i forvejen høje ægteskabsalder i Danmark ikke blev lavere omkring denne tid, viste svarene fra mange af de lokale myndigheder, at kancelliet havde haft ret i sin opfattelse af den almindelige tankegang rundt omkring i landet, og det blev af mange tilrådet, at der blev sat begrænsninger for de dårligst stillede muligheder for at gifte sig. Det førte til en længerevarende behandling i administrationen, der i 1824 resulterede i en bestemmelse om, at personer, der modtog fattighjælp eller tidligere havde modtaget hjælp, som ikke var tilbagebetalt, ikke kunne gifte sig uden forinden at have fået de lokale myndigheders tilladelse.

Med historikeren Harald Jørgensens ord betød det, »at de personer, der søgte og modtog hjælp af det offentlige, blev gjort til en anden classes borgere«, og at der »af den store underklasse i by og på land nu var skabt en særlig kaste, som var specielle retsregler underkastet. Det var et brud på det almindelige lighedsprincip, som den enevældige regering ellers håndhævede i sit forhold til borgerne«.

Hvor omfattende de lokale myndigheders indgreb i praksis blev, ved man ikke, men det er i hvert fald muligt at finde en række tilfælde, hvor det kan ses, at ægteskaber mellem fattige blev forhindret med henvisning til lovgivningen.

Ændringerne i de toneangivende økonomiske teorier efter 1814 betød også, at man forlod merkantilisternes tankegang om statens ansvar for at få alle i arbejde. De nye tanker, den klassiske eller liberale økonomiske teori, kritiserede merkantilisterne for gennem for høj understøttelse at fjerne tilskyndelserne til selv at finde arbejde og mente, at supplerende hjælp kunne virke løntrykkende. I den mest vulgære form var enhver sin egen lykkes smed, og hjælpen skulle derfor indskrænkes til de personer, hvor det var helt oplagt, at de pågældende ikke havde nogen mulighed for at kunne ernære sig selv.

At disse tanker efterhånden fik indflydelse på den lokale admini-

stration, viste sig i praksis ved, at en stor del af dem, der fik hjælp, var forældreløse børn – indtil de kunne sættes til at arbejde – ældre kvinder, langvarigt syge og handicappede.

Samtidig blev der indført forskellige yderligere diskriminerende virkninger i forbindelse med de pågældendes muligheder for at flytte over sognegrænserne, og da folkestyret blev indført i 1849, fik fattighjælpsmodtagere ikke stemmeret. Det sidste var dog nok en ret tom demonstration, da ingen kvinder jo fik stemmeret, og med den lave vælgerdeltagelse, der var ved det første halve århundredes valg, ville formodentlig ingen eller kun meget få af de fattige have deltaget, selv hvis de havde kunnet.

Når indstillingen til fattighjælp hurtigt blev så negativ, skal det formodentlig også ses på baggrund af de dårlige økonomiske tider frem til 1830'erne. Efter at Danmark var blevet involveret i Napoleonskrigene i 1807, gik den internationale handel i stå, og en stor del af de omsætningsafgifter, der var grundlaget for den københavnske ordning, faldt drastisk. Efter 1814 fulgte så en langvarig økonomisk krise med talrige fallitter, der forringede betalingsevnen hos de bedrestillede og tvang myndighederne til at spare på fattigudgifterne.

Det betød formodentlig også en del for mulighederne for at skaffe midler til hjælpen, at større kredse et stykke ind i 1800-tallet blev inddraget i udpegningen af de lokale myndigheder. Skattebetalerhensyn kom så til at veje tungere, mens de mere humant indstillede embedsmandsopfattelser blev trængt i baggrunden.

Et resultat af alle disse nye tendenser i sociallovgivningen var desuden, at man i stigende grad gik væk fra den støtte i eget hjem, der var en vigtig tanke i reformerne omkring 1800. Nu kom anstaltsforsorg ind som en stadig vigtigere hjælpeform. Rundt omkring i landet dukkede først fattighuse og senere større fattiggårde op, hvor »lemmerne« kunne underkastes et opsyn og isoleres fra det øvrige samfund. Fattiggårdenes blandede klientel gjorde dem til lidet tiltrækkende steder, og truslen om anbringelse på fattiggården har formodentlig i mange tilfælde holdt nødstedte tilbage fra at søge om hjælp.

Et problem, der skulle få særlig betydning i 1800-tallet, og som skyldtes, at næsten hele hjælpen var baseret på lokal finansiering, var spørgsmålet om forsørgelseskommune. Lovene fra omkring 1800 fastslog, at det var fødestedskommunen, der primært var forpligtet, men med den tilføjelse, at hvis man havde opholdt sig i en anden kommune i tre år uden at falde denne kommune til byrde, fik man derefter forsørgelsesret

i den nye kommune. Disse bestemmelser gav anledning til adskillige indgreb fra de lokale fattigmyndigheder. Hvis en ugift tjenestepige blev gravid, mens hun var i tjeneste uden for fødekommunen, var det nærliggende at få hende sendt hjem inden fødslen, og andre tjenestefolk, der befandt sig på kanten af at kunne klare sig, kom ud for, at de blev sagt op, kort før de havde opholdt sig tre år i en ny kommune.

Disse forhold var uønskede i en periode, hvor befolkningen begyndte at flytte mere omkring end tidligere, og navnlig en liberal tankegang måtte være imod hindringer for mobiliteten. Allerede i 1810 forsøgte man at hindre hjemsendelser ved at indføre refusion mellem kommunerne, og i 1839 blev perioden for at få forsørgelsesret i en ny kommune sat op til 5 år, samtidig med at opholdsstedet på undfangelsestidspunktet – ikke fødselstidspunktet – blev afgørende for, hvilken kommune der fik forsørgelsespligt over for et barn født uden for ægteskab. Man kan derefter se, at præsterne i deres kirkebøger ved fødsler uden for ægteskab omhyggeligt gjorde rede for, hvor moderen havde opholdt sig »på 10-måneders dagen før fødslen«.

Folkestyre, land contra by, arbejderspørgsmålet

Den diskriminerende linie i fattiglovgivningens praksis, der havde udviklet sig i løbet af 1800-tallet, blev snarest forstærket, efterhånden som folkevalgte forsamlinger fik stadig større indflydelse på lovgivning og administration. Skatteyderinteresserne blev mere dominerende, og skatteyderne tilhørte typisk de mindst udsatte samfundslag, der ikke regnede med, at de fik brug for social bistand, samtidig med at de gerne ville slippe med så lav en beskatning som muligt.

Jo stærkere diskriminationen blev, jo mere oplagt blev det imidlertid også, at der kunne være mindre grupper, der selv med en streng vurdering af egen skyld for nød kom i klemme og efter flertallets opfattelse burde hjælpes, uden at det skulle have de samme konsekvenser som ved den almindelige fattighjælp, dvs. tab af valgret, pligt til tilbagebetaling af hjælp, hvis den dårligt stillede kom i en bedre økonomisk situation, og det offentlige ret til den fattiges ejendele ved dødsfald.

Fra tiden omkring midten af århundredet var de vigtigste reformer derfor at trække grupper, der fandtes »værdigt trængende«, ud fra den større restgruppe af »uværdigt trængende« og for værdige at give hjælpen, uden at den havde fattighjælps ovennævnte retsvirkninger.

Første gang, det skete, var i forbindelse med den første slesvigske krig. Familier til indkaldte kunne da få hjælp i opholdskommunen

uden fattighjælpsvirkning. En midlertidig hjælp af samme karakter blev også givet i økonomiske kriseår i 1850'erne.

Fra 1870'erne blev spørgsmålet om en udvidelse af værdighedsbegrebet hyppigt rejst i den offentlige debat både i og uden for Rigsdagen, og ikke mindst, da der kom socialdemokratiske repræsentanter i de folkevalgte organer, steg kravene om reformer på dette område og udvidedes til forslag om eftergivelse af fattighjælp, dvs. bortfald af krav om tilbagebetaling efter nogle få år, hvor den pågældende ikke havde modtaget hjælp.

Først de nedennævnte nye love fra årene omkring 1890 ændrede dog på en række områder på disse forhold.

Et andet problem, der fik indflydelse på den socialpolitiske debat i århundredets anden halvdel, blev spørgsmålet om byrdefordelingen mellem land og by. Landkommunernes politiske repræsentanter ønskede at skubbe en større del af finansieringen af hjælpen over på bykommunerne. Det kunne ske ved at forkorte overgangsperioden, indtil man fik forsørgelsesret i en ny opholdskommune. Det ville, da byerne var tilvandringsområder og landkommunerne afvandringsområder, ændre byrdefordelingen, men man kunne til gengæld risikere, at flere tilflyttere til byerne hurtigt ville blive tvangsforflyttet tilbage til landet for at undgå, at de blev klienter, og det ville have øget problemerne der, så den politiske strid kom derfor i stedet til at stå om kommunal eller statslig finansiering af hjælpen.

En meget stor del af statens indtægter bestod i disse år af told på varer, der især blev forbrugt af bybefolkningen. En øget statsfinansiering ville derfor gøre det muligt at sænke de kommunale skatter på landet, uden at landbefolkningen ville opleve en tilsvarende stigning i den statslige beskatning.

En mere direkte statslig involvering i de sociale udgifter kom som omtalt nedenfor fra omkring 1890.

En tredje faktor, der fik betydning for den socialpolitiske debat i anden halvdel af 1800-tallet var den almindelige økonomiske og sociale udvikling i det danske samfund. Det var år med en meget kraftig befolkningstilvækst, fordi dødeligheden faldt uden at blive ledsaget af en tilsvarende nedgang i antallet af fødte børn.

På landet skete der nok en omlægning af driften til en mere arbejdsintensiv produktion af animalske varer, bacon, smør og æg, men det var ikke tilstrækkeligt til at beskæftige den voksende arbejdsstyrke. Der var derfor en kraftig afvandring fra landdistrikterne, dels i form af oversø-

isk udvandring, dels som flytninger til byerne, hvor den begyndende industrialisering gav arbejde til mange nye hænder.

Både for den nye klasse af byarbejdere og for landbrugets stadig større medhjælpergruppe var de sociale forhold usikre. Perioden var præget af store konjunkturudsving med følger for beskæftigelsen, og den offentlige hjælp under arbejdsløshed, sygdom og alderdom var meget sparsom. Under overskriften »Arbejderspørgsmålet« blev disse problemer i årene fra 1860'erne og fremefter derfor et hyppigt diskussionsemne og blev behandlet i kommissioner, men uden at det i de første år gav sig udslag i ny lovgivning.

Folkestyrets første socialreform

De ovennævnte samfundsforhold blev sammen med en række partipolitiske forhold, der ikke her skal diskuteres nærmere, afgørende for, at der omkring 1890 kunne gennemføres en række love, der blev begyndelsen til og i mange henseender bestemmende for udformningen af 1900-tallets sociale reformer.

I 1888 gennemførtes to børnelove, der dels indførte tilsyn med plejebørn, dels regler for fædres underholdsbidrag til børn født uden for ægteskab. Vigtigst var det formodentlig, at det blev bestemt, at faderens opholdskommune havde pligt til at udrede underholdsbidraget, hvis faderen ikke betalte, og at en kommunal betaling kun havde fattighjælpsvirkning over for faderen, ikke over for moderen.

I 1891 vedtoges derefter to love, hvoraf den ene, alderdomsunderstøttelsesloven, trak dette område ud fra den almindelige sociallovgivning, mens den anden, fattigloven, som omfattede restgruppen af nødstedte, havde særlige bestemmelser om blinde, døve, åndssvage og sindssyge m.fl., der gav mulighed for, at disse grupper kunne få hjælp uden fattiglovs virkning. For andre, der stadig opfattedes som uværdigt trængende, var der hovedsagelig tale om en kodificering af den praksis og de tillægslove, der havde udviklet sig siden lovene fra århundredets begyndelse. Fattigloven var med Harald Jørgensens ord »human, uden at spænde kravene til det offentliges tilskud for højt, mådeholden i den betydning, at dens hovedbestemmelser var vokset harmonisk frem af indretninger, der allerede bestod.«

Alderdomsunderstøttelsesloven er som nydannelse den af de to love, der har haft mest interesse i senere socialpolitiske fremstillinger. Denne form for hjælp kunne gives til personer over 60 år, der ikke de sidste ti år havde modtaget fattighjælp. Understøttelsen var ikke nogen ret, men

udbetaltes efter ansøgning og efter de lokale myndigheders skøn over behovet. Der var ikke forbundet fattighjælpsvirkninger med hjælpen, og som noget nyt trådte staten til med et årligt tilskud på 50 pct., der de første år var begrænset til maksimalt to mio. kr.

Set fra modtagernes synspunkt var fordelene, at hjælpen nu var mindre diskriminerende, og at truslen om fattiggårdsanbringelse forsvandt, så nødstedte, der kunne frygte denne myndighedsreaktion, nu kunne føle sig mere tilskyndet til at ansøge om alderdomsunderstøttelse.

Det politiske flertal, der indgik forlig om lovene, repræsenterede primært skatteyderinteresser på landet, og for denne gruppe var det økonomiske og politiske offer meget begrænset. Da hjælpen stadig skulle udbetales efter myndighedernes skøn, havde man kontrol med udgiftsniveauet og fik nu endda statstilskud, så der faktisk er eksempler på, at de kommunale udgifter faldt som følge af loven. At flere med stemmeret kunne få indflydelse på sognerådernes sammensætning, var der heller ingen grund til at frygte. Lokale undersøgelser viser, at det store flertal af ældre, der fik hjælp under den nye lov, var kvinder, og de havde jo stadig ikke stemmeret på dette tidspunkt, og de få mænd, som fik alderdomsunderstøttelse, tilhørte befolkningslag, hvor der ikke var tradition for at benytte stemmeretten.

Med i pakken af disse års sociale love hører også sygekasseloven af 1892, der fik en anden udformning end de ovennævnte love. Den kan opfattes som en støtte til den bevægelse, der efter 1860 havde ført til oprettelse af et stort antal private sygekasser. Såfremt disse opfyldte en række bestemmelser om medlemskreds, fri lægehjælp, dagpenge m.m., kunne den anerkendes som tilskudsberettiget fra staten. Den offentlige ydelse blev i de første år på 2 kr. årlig pr. medlem samt et beløb beregnet som en femtedel af det samlede medlemsbidrag. Dermed lagdes grundstenen til det offentligt støttede forsikringsprincip, der kom til at bestemme udviklingen i den offentlige indsats på sundhedsområdet frem til 1970.

Der skulle gå endnu en række år, inden hjælp til arbejdsløse også blev undtaget fra fattighjælpsvirkninger. Som ved sygekasseloven besluttede man også her at yde offentlig støtte til et allerede eksisterende forsikrings-system, nemlig de mange arbejdsløsheds-kasser, der var blevet oprettet af fagforeninger i de sidste par årtier af 1800-tallet. En væsentlig grund til, at det trak ud med at opnå politisk enighed om denne støtte, var, at man frygtede, at de offentlige tilskud kunne blive brugt i arbejdskampe, og et væsentligt led i den lov om anerkendte arbejdsløsheds-kasser, der

blev gennemført i 1907, var derfor, at kassernes indtægter og formue skulle være strengt afsondret fra andre foreningers, og kasserne måtte ikke have andre formål end udbetaling af arbejdsløshedsunderstøttelse. Medlemmerne kunne få udbetalt dagpenge på mellem 50 øre og 2 kr., dog højst 2/3 af normal dagløn i faget, og man var først berettiget efter et års medlemskab og med en karenstid, der i de enkelte kasser varierede fra 6 til 15 dage. Kommuner kunne give et tilskud på 1/3 af kontingentet, og statstilskuddet var på halvdelen af kontingentet plus kommunens bidrag.

Afslutning

Med reformerne omkring forrige århundredskifte var scenen klar for 1900-tallets gradvise indføring af velfærdsstaten, men det nye århundredes sociallovgivning skulle på mange områder blive påvirket af de rammer, der var lagt i de tidligere århundreder med hensyn til finansieringsformer, opdeling på støtteformer og kategoriseringen af de personer, der kom til at modtage støtte.

Det skulle dog også i 1900-tallet fortsat blive politiske styrkeforhold, samfundets økonomiske formåen og samfunds-ideologier, der fik betydning for lovgivningens indhold. Vigtigt på dette område blev det formodentlig, at samfundet blev langt rigere, og at stemmeretten udbredtes til langt flere mennesker, der benyttede sig af denne stemmeret og derfor blev taget hensyn til ved lovenes udformning.

