

5. 1870–1945 FRA LANDBRUGSSAMFUND TIL INDUSTRI-SAMFUND

5.1 1870–1945 Befolknings- og erhvervsudvikling, og lidt om organisationsudvikling

5.1.1 1870-1914 Levetidsforlængelse, uddannelsesvækst, organisationerne grundlægges

Befolkningsvækst	<p>Befolkningsudviklingen efter 1870 udviser (tab. 5.1) konstant betydelig vækst på grund af ikke mindst væksten i levetiden (som følge af generel levestandardstigning, se pp. 51 og 98 ff.).</p>
Befolkningsvandring	<p>Befolkningstilvæksten tog form af en betydelig <i>afvandring</i> fra landsognene, dels til hovedstaden, dels til købstæderne, dels til de nyvoksende <i>stationsbyer</i>¹ dels til de 'nye lande'.</p> <p>Afvandringen betød ikke afvandring fra landbrugserhvervet - som det ses af tabel 5.1 vokser branchens arbejdsstyrke indtil 1930, bl.a. pga. vækst i antallet af gårde og husmandsbrug². Også forarbejdnings- og serviceerhverv vokser i landsognene.</p>
Byvækst	<p>Tilvandringen til byerne skete i sammenhæng med voksende arbejdskraftefterspørgsel i transport, handel og industri, og afføder i sig selv en betydelig efterspørgsel efter boliger og andre (service-)ydelser. 'Broerne' i København og udkantskvarterer i de større provinsbyer bygges i disse år.</p>
Accelrerende vandring	<p>Tilvandringen voksede fra omkring 3.000 pr. år i 1860'erne over omkring 9.000 pr. år i 1870'erne til omkring 15.000 pr. år i 1880'erne. Dette må ses i sammenhæng med stagnationen i oprettelse af husmandsbrug, og tillige i sammenhæng med <i>jernbanebyggeriet</i>, som antagelig har været et springbræt for en del bondesønner til en lønarbejderleveform i byerne. Ca. 2% af landbrugets arbejdsstyrke skønnes beskæftiget ved jernbanebyggeri i 1860'erne og første halvdel af 1870'erne (Sv. Aa. Hansen I p 176).</p>
Vækst i landproletariat	<p>Disse vandringer betød for de vandrende skift af bolig, naboer, erhverv, fagfæller, arbejdsgiver, arbejdsvilkår - tab af hidtidigt netværk.</p> <p>Men også visse dele af landsoggenes beboere oplever ændrede bo- og arbejdsvilkår. Antallet af husmænd og landarbejdere vokser betragteligt indtil 1875 og efter 1895, ikke mindst i forbindelse med omlægningen til <i>animalsk produktion</i>. Om deres levekår, se p 58 og nedenfor pp 98ff.</p>

¹ Om stationsbyernes udvikling 1840-1940, se f.ex. Niels Peter Stilling "De nye byer" 1987

² Om drivkræfterne bag væksten i antallet af brug, se afsnit 5.2.2 og 5.2.3

Bonde-
organisering

Bøndernes organisering, som begyndte med spare-, forsikrings- og sygekasser først i 1800-tallet, tog fart med *forfatningskampen* i 1870'erne og 1880'erne, og med landbrugsomlægningen (se næste afsnit) i form af *andelsbevægelse* fra omkring 1882, og skytte-, gymnastik- og idrætsforeninger, i tilknytning til højskolebevægelsen efter 1848.

Arbejder-
organisering

*Arbejderne*³ i byerne begynder så småt at organisere sig i *fagforeninger* i 1870'erne, først de faglærte som har *laugstradition* (murere, tømrere, bygningsnedkøbere, blikkenslagere, skomagere) og næsten samtidig de *faglærte* uden laugstradition (typografer og cigarmagere). De første fagforeninger oprettes i tilknytning til den socialistiske arbejderbevægelse, *Internationalen*. Senere følger de *ufaglærte, arbejdsmændene* (1897). Blandt de første fagforeningskrav er

1. arbejdsgiverne skal anerkende arbejderens ret til at organisere sig
2. princippet om *kollektive overenskomster*
3. *voldgift* ved uenighed om arbejdsforhold.

Lavkonjunktoren i midten af 1870'erne sætter organiseringen tilbage. Dog, fra omkring midten af 1880'erne tager fagforeningsdannelsen for alvor fart. *Fællesorganisationer* stiftes i flere købstæder fra 1883, landsdækkende *fagforbund* fra 1885, og *De samvirkende Fagforbund* (DSF) i 1898. *Socialdemokratiet*, stiftet i 1871 og endelig adskilt fra fagforeningerne i 1878, vinder de to første folketingsmandater i 1884, og vokser til i 1913 at være Folketingets største parti, med 30% af stemmerne.

Arbejdsgi-
ver-
organisering

Arbejdsgiverne organiserer sig dels med udgangspunkt i de gamle laug, dels med udgangspunkt i industrien (især jernindustrien). Organiseringen forløber ujævnt fra 1862 og frem til DA's stiftelse i 1898⁴. Især 'jernet', *Foreningen af Fabrikanter i Jernindustrien i København* (1885) optrådte aggressivt over for fagforeningernes krav om organisationsret - men måtte efter en arbejdskamp (lock-out) i stiftelsesåret anerkende retten til organisering. Mens arbejdsgiverforeninger med rod i laugstraditionen var mere forsonlige over for arbejderens organisering og krav om *overenskomster*.

Igennem årene fra o. 1870 indgås lokalt mange overenskomster mellem stedlige arbejdsgivere og fagforeninger, indeholdende også voldgiftsbestemmelser, enten i forbindelse med arbejdskampe eller uden sådanne.

1899
'Den store
lockout'
September-
forliget

Med 'Den store lockout' i 1899 og dens afslutning, 'septemberforliget', ligger hovedtrækkene af det danske arbejdsmarkeds organisationsforhold fast for de næste 80 år: to *arbejdsmarkedsparter*, som gensidigt anerkender hinandens *organisationsret, konfliktret* og *forhandlingsret*, samt *fredspligt* i overenskomsternes gyldighedsperiode. Endelig indeholder Septemberforliget bestemmelser om en permanent voldgiftsret til pådømmelse af brud på septemberforliget (*Hovedaftalen*).

³ Herom Walter Galenson: "Arbejder og arbejdsgiver i Danmark", 1955, pp 35-46.

⁴ Galenson, op. cit. pp. 115 ff.

1910 'Normen' Arbejdsretten I forlængelse af en arbejdskonflikt aftaler hovedorganisationerne i 1910 'Normen' - 'Norm for regler for behandling af faglig strid', og etableringen af 'Den faste voldgiftsret' - siden 'Arbejdsretten' ved lov (1910).

4 blad systemet Væksten i antallet af *dagblade* fortsætter (fra 92 i 1871 til 146 i 1914), det bliver et mål for hvert parti at have et dagblad i hver købstad.

Forfatningskamp og partidannelse Det politiske system præges af *forfatningskampen: Højre*, som i 1915 blev udgangspunkt for dannelsen af *Det konservative Folkeparti*, hævdede kongens ret til frit at vælge sine ministre. Venstres krav om *folketingsparlamentarisme* vandt stadig større tilslutning i vælgerbefolkningen og på Rigsdagen, fra 1884 med støtte fra *Socialdemokratiet*. Forfatningskampen bringes til en foreløbig afslutning med *systemskiftet*: udnævnelsen af det første Venstreministerium i 1901. Kort herefter grundlægges *Det radikale Venstre* i 1905, siden første gang som regeringsparti fra 1914. Dermed var det *fire-partisystem* etableret, som frem til 1973 prægede det parlamentariske arbejde i Danmark.

I den socialpolitiske litteratur ses af og til sat lighedstegn mellem industrialismens gennembrud og den kapitalistiske produktionsforms gennembrud, med deraf følgende ændringer i reproduktionsforholdene for arbejderklassen, og igen som følge heraf fremkomsten af en til de af kapitalismen skabte problemer svarende kapitalistisk socialpolitik⁵.

Dansk særkende: tidlig agrar-kapitalisme Ovenfor, i kap. 4, er der søgt argumenteret for, at udviklingen i efterspørgsel efter landbrugsprodukter, i landbrugsteknologi og i befolkningstal tilsammen har frempresset en *kapitalistisk produktionsorganisering forud for industrialiseringen i Danmark*, og dermed også medført, at de *socialle problemer*, reproduktionsproblemerne, har antaget kapitalistisk karakter, typisk lønarbejdernes mangel på lønindkomst, **forud for industrialismen**⁶. *Industriarbejderne* udgør i 1890 ca. 45.000, svarende til 8% af den ikke-landbrugsmæssige *arbejdsstyrke*, voksende til 115.000 omkring 1914, eller 11-12% af arbejdsstyrken uden for landbruget. Lønarbejde er altså i den tidlige danske kapitalisme i ringe omfang lig med industriarbejde.

⁵ Se f.eks. Laura Nielsen: "Tendenser i socialpolitikken" pp 12-13, og Torben B. Sørensen: "Socialpolitik" 1986 pp 20 ff.

⁶ I afsnit 5.4.6 søges angivet nogle holdepunkter for en vurdering af socialpolitikken karakter.

5.1.2 1914-1945 Afsvækket befolkningsvækst, arbejderpartidominans

1920 – Aftagende befolknings- vækst	Tabel 5.1, p 81 viser, at folketallet i denne periode fortsætter sin vækst, dog med en afsvækkelse til 8 promille i 1920'erne og 1930'erne. Det fremgår endvidere, at landbrugets arbejdsstyrke forøges frem til 1930, hvor den topper, og hvorfra antallet og andelen falder, først langsomt, siden hurtigere. Perioden udviser vækst i arbejderandelen af arbejdsstyrken, som med 54% kulminerer i 1939 ⁷ , og i sammenhæng hermed en meget betydelig vækst i antal og andel af fagorganiserede arbejdere. Endelig skal herom nævnes, at antallet og andelen af funktionærer i denne periode for alvor begynder at stige.
Faldende erhvervs- frekvens	Bemærkelsesværdigt er det, at perioden udviser faldende <i>erhvervsfrekvens</i> . En umiddelbar tolkning er, at arbejdere og især funktionærer i byerne antager en borgerlig familietype, med hustruen som hjemmearbejdende.
1937 Eksamen for mellemskole	Mellem- og realskolernes tiltagende søgning især i byerne fører til et forsøg på, gennem en folkeskolereform i 1937, at opprioritere den ' <i>ikke-boglige</i> ' del af folkeskolens elever gennem ' <i>den eksamensfri mellemskole</i> , 6.-8. klasser i folkeskolen. Reformens idé var 'lige værdighed mellem ånds og hånds arbejde'. Et forsøg, som i ringe omfang realiseres, bl.a. under indtryk af krigsbetinget knaphed.
Socialdemo- kratiet epoke 1924-1940	Politisk præges perioden af Socialdemokratiets vækst medlemsmæssigt og parlamentarisk, med den første Stauning-regering 1924-26 og den anden Stauning-regering fra 1929 til 1943, støttet især af Det radikale Venstre. Ud fra og ved siden af Socialdemokratiet vokser en <i>venstreopposition</i> frem, første gang med betydelig gennemslagskraft i 1920, siden grundlæggende Danmarks Kommunistiske Parti, som i 1932 første gang repræsenteres i Folketinget.
1915 Grundlov	Med 1915-grundloven får kvinderne valgret.

⁷ Sv. Aa. Hansen & I. Henriksen: "Sociale brydninger 1913-39".

5.2 1870–1945 PRODUKTIONSUDVIKLING PÅ BAGGRUND AF ÆNDRINGER I TEKNOLOGI, EJENDOMSFOR HOLD OG ARBEJDSDELING

5.2.1 1870 - 1914 Højkonjunktur. Industrialismens gennembrud. Handelskapitalen som motor.

Fra krise til
opsving

Produktionsudviklingen 1870-1914 kan kort karakteriseres som krise ('*Den store depression*') ca. 1876-1894, med efterfølgende opsving 1894-1914. Blandt forskellige forklaringer på krisen forekommer teorien om prisfald på centrale varer (korn, stål) som følge af pludselige og samtidige teknologiske gennembrud at have ganske stor forklaringsværdi i forhold til den danske erhvervsudvikling⁸. Mens det altså er efterspørgsels-udviklingen på færdigvarer, der kan **fremme** de enkelte produktioner, kan udviklingen på udbudssiden - prisfald som følge af merudbud - **standse** eller dog **bremse** produktionen. Og dermed tvinge de enkelte producenter til enten at indstille eller omstille produktionen. NB 'krise' er ikke nødvendigvis ensbetydende med nød - faldende kornpris giver krise for bønder men højere realløn for arbejdere.

Produktionssfæren i Danmark er i perioden fra 1870 præget **dels** af en stærkt tiltagende samfundsmæssig arbejdsdeling (med tilhørende vækst i transport og handel), **dels** af en først i perioden ujævnt, siden - fra 1895 - ubrudt voksende (accelrerende) *industriproduktion*, og **dels** af en ujævnt voksende, ændret sammensat *landbrugsproduktion*. Især fra 1899 sker en voksende del af produktionen i husmandsbrug. Efterspørgselssammenhængen mellem håndværk/industri, handel og transport, og landbrug, er stadig et væsentligt træk i udviklingen.

Verdens-
markedets
betydning

Ændringer på verdensmarkedet for landbrugsprodukter er væsentlige for omlægningerne i landbrugsproduktionen i Danmark. Dermed bliver de også afgørende for væksten i de brancher, som producerer materiel og hjælpestoffer til landbruget (maskiner, værktøjer, kunstgødning, foder), og som forarbejder landbrugsprodukterne (slagterier, mejerier, møllerier), og som leverer materiel til transport (eksport) af landbrugsvarer.

Da jernbaneudbygningen bragte store mængder billigt russisk og amerikansk korn frem til det europæiske marked fra o. 1876, blev det signalet til en dybtgående og krisepræget omkalfatring af dansk landbrug. Fra indtil 1882 at have været netto-eksportør af korn, omlagdes dansk landbrug til at være netto-kornimporterende, animalsk producerende.

⁸ Sv. Aa. Hansen, *økonomisk vækst, Danmark*, bd. I pp. 208 ff.

Landbrugs-
omstilling
1880-1900

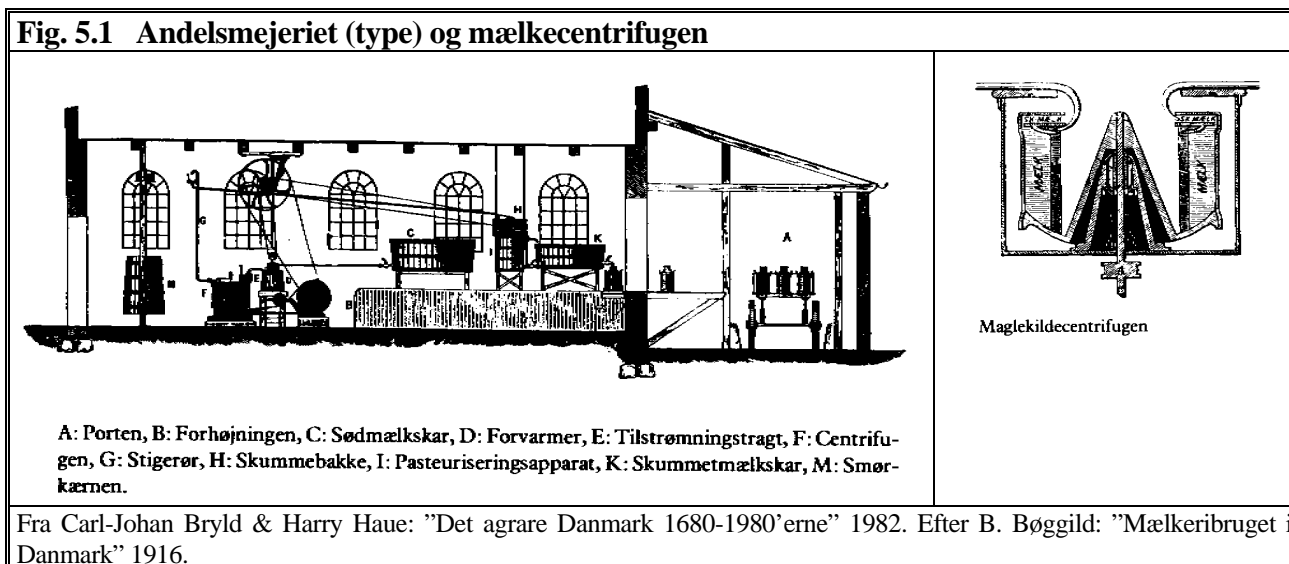
Selve omstillingen, til *mejeridrift* og *svineproduktion*, foretoges i årene 1883-1889, hvor ialt ca. 700 *andelsmejerier* oprettedes. 1890-årene bragte - også på grund af oversøisk eksport til Europa - et prisfald på husdyr-produkter, et prisfald, som fik det danske landbrug til at svare med konkurrence på kvalitet: høj forædlingsgrad, standardiseret smør, udskårne baconsvin. Også på slagteriområdet satte andelsbevægelsen sig stærkt igennem, især i 1890'erne.

Teknologi
uddannelse
handel
transport

Denne omstilling var ingenlunde forudsætningsløs. Stålteknologien, herunder Bessemer-ovnen, havde sænket stålprisen til en trediedel, hvilket betød væsentlige fremskridt for jernbanedrift og skibsteknik⁹. 1814-skoleanordningen, og 1860'ernes højskolebevægelse, havde afstedkommet et ret højt uddannelsesniveau, ikke mindst hos gårdmændene (husmændenes egen højskolebevægelse starter først omkring 1900). Mejeriteknikken var blevet udviklet, især af større købmænd med landbrugs-ejendomme samt adskillige godsejere, i samarbejde med den i 1856 oprettede *Landbohøjskole*. Her var også - fra 1870'erne - *køleteknikken* blevet udviklet. *Provinstkøbmænd*, som Ankerstjerne i Randers og Hans Broge i Århus, havde opbygget produktions-, transport- og salgsapparater for *kvalitetssmør* på det engelske marked (centralt heri var hurtig og regelmæssig søtransport, ikke mindst før køleteknikkens udvikling, af letfordærlige fødevarer)¹⁰. Endelig skal nævnes, at den kontinuerlige *mejericentrifuge* blev opfundet og sat i serieproduktion fra 1878¹¹. Gennem bøndernes egne organisationer formidledes ny viden og tekniske fremskridt, ikke mindst på initiativ fra Landbohøjskolen.

Handels-
kapitalen
som driv-
kraft

Andelsbevægelsen i 1880'erne (mejerier) og 1890'erne (slagterier) begyndte derfor ikke på bar bund. Teknikken var udviklet og brugsklar, finansieringsorganisation var til stede, og markederne var så at sige lagt til rette for salg af større mængder forædlede landbrugsvarer.



⁹ Se herom f.eks. Harry Magdoff: "Imperialismens epoke", 1970 kap. 2.

¹⁰ Se herom f.ex. Finn H. Lauridsen: "Hans Broge. Købmand og igangsætter" i *De skabte Århus* bd. 1 1991. Henrik Fode: "Småskibsfarten på Århus-bugten i 1865-1914", 1971, giver et indblik i de forskellige erhvervs interesser mht. indretning af transportsystemet til den voksende varetransport.

¹¹ Sv. Aa. Hansen, bd. I pp. 218 ff.

Fig. 5.2 Jernbanenettet på Fyn 1916.



Efter Salmonsens Konversationsleksikon 1916.

Transport

Af væsentlig betydning for landbrugsomstillingen i 1880'erne var også den opbygning af transportsystemer, som havde taget fart i 1860'erne, men især i 1870'erne.

Jernbanenettet udbyggedes hurtigt, dels på privat, dels på statsligt initiativ - og under tæt overvågning fra Rigsdagen. Fig. 5.2 illustrerer, at nettet blev ret finmasket, og at stationerne lå tæt: bonden behøvede ikke at køre langt for at hente kraftfoder eller levere korn eller svin¹². Et net af dampskibsruter¹³ til indenrigs transport samt til import/eksport opbyggedes fra 1860'erne på privat initiativ. Sejlskibsflåden udbyggedes stærkt, især mellemstore og store skibe, til langdistancetransport af *bulk-varer*: korn, kul, cement, træ, mens de små sejlskibes betydning i den indenrigske varetransport aftog¹⁴.

Jernbanerne muliggjorde hurtig, billig og regelmæssig transport af friske fødevarer. Den videre transport af friske fødevarer gav behov for *specialskibe* (dampskibe) til fast rutefart især til England. Jernbanerne gav desuden mulighed for billig indenlandsk distribution af de nye rå- og hjælpestoffer - *foderstoffer, majs, petroleum* - som tages i brug i landbruget fra omkring 1860.

¹² Herom f.ex. Peter Fransen: "Konkurrence eller arbejdsdeling? Varetransport på Fyn via havn og jernbane", i *Fynske årbøger* 1997

¹³ Se Sv. Aa. Hansen I, p 172 ff.

¹⁴ Om sejlskibsfartens sidste blomstringsperiode før maskinkraften udkonkurrerede den, se f.eks. F. Holm-Petersens serie "Maritime minder fra (Fanø, Grønlandsfarten, Marstal og Ærøskøbing, Limfjorden ..)", og Morten Hahn-Petersen: "Skipperflækken Troense 1700 - 1920" i *Årbog for Svendborg og omegns Museum*, 1986.

Ændringen i transportteknologien - opbygning af *jernbanenet* og af *dampskibsrutenet* - medførte betydelig efterspørgsel efter jern- og metalvarer, og medførte betydelig efterspørgsel efter byggematerialer og efter arbejdskraft på landet. Igen et eksempel på koblingseffekten i denne periodens økonomiske udvikling.

Fra enkelt-
mandseje til
A/S og
A.m.b.A

Af betydelig interesse er omlægningen af *ejendomsforholdene* i de forskellige produktionssektorer, som er knyttet til denne periodes udvikling. En hel del mindre dampskibsrederier, grundlagt i begyndelsen af 1860'erne af provinskøbmænd, samles på initiativ af *Privatbanken* (Tietgen) i *DFDS* i 1866, med henblik på udvidelse og samordning af transportkapaciteten. Tietgens forbindelse med *B&W* og *Switzer* eksemplificerer også, at alle led i produktion, forarbejdning og omsætning af højt forædlede varer var til stede i den danske økonomi.

Mens handels- og industrikapitalens stordrift i hovedsagen blev organiseret i *aktieselskabsform*, med handelskapitalen som drivkraft, blev samlingen i *andelsbevægelsen* landbrugets stordriftsform. I denne form var det muligt på en gang at opretholde den individuelle småkapitalist (småborger) og samtidig opnå en tilstrækkelig *kapitalkoncentration* til at opveje aktieselskabernes stordriftsmuligheder¹⁵.

Den politiske Danmarkshistorie har mest hæftet sig ved problemerne omkring tabet af hertugdømmerne efter 1864-krigen, samt ved bondestandens politiske fremmarch fra omkring 1870, i alliance med en talmæssigt svag arbejderbevægelse. Venstres kamp for *folketingsparlamentarisme* mod Estrups *godsejerregime*, frem til systemskiftet, fandt sted samtidig med, at den selvsamme *Estrup*¹⁶ forestod det statslige jernbanebyggeri (og byggeriet af Esbjerg havn 1868-1874), som var en afgørende forudsætning for englandseksporten og dermed for andelsbevægelsens gennemslag.

Fremstil-
lings-
erhverv:
mange små
få store

For en samlet vurdering af den danske produktionsstrukturens udvikling fra 1870 frem til første verdenskrig er det rimeligt at fremhæve, at en forholdsvis stor del af væksten i de ikke-landbrugsmæssige erhverv falder inden for handel og håndværk - således at den egentlige industri har en meget begrænset størrelsesorden. Først hen imod 1914 bruger industrien op mod 10% af arbejdsstyrken¹⁷.

Produktionsvæksten sker altså i vid udstrækning under opretholdelse af håndværksmæssig produktion - og dermed småkapitalistiske, personlige ejerforhold - til et indenlandsk marked og tæt sammenkædet med omsætning og forarbejdning af landbrugsvarer og redskaber til landbruget.

¹⁵ Jeg har måttet afstå fra en undersøgelse af, om de handels-, bank- og industrikapitalistiske grupperinger omkring Privatbanken og de øvrige storbanker, indebærer en egentlig monopoldannelse, og om en sådan kan have haft betydning for socialpolitikken.

¹⁶ Om forfatningskampen 1870-1901, se f.ex. Vagn Dybdahl "De nye klasser 1870-1913"

¹⁷ Industri defineret som *produktionsvirksomhed med mere end 6 ansatte*.

Produktions-
vækst i
byerhverv
højere end i
landbruget

Tabel 5.2 angiver væksttal for perioden. Specielt bemærkes, at landbrugskrisen, som jo sender en stor merbefolkning til byerne, afstedkommer en større efterspørgselsbetinget vækst i byerne, efter boliger mv., hvorfor væksten i byerhvervene også under krisen ligger på et relativt højt niveau.

Tabel 5.2 Erhvervshovedgruppernes vækstrater 1869-1914.						
	Totale vækstrater (BFI-%)			Vækstrater pro.pers. af arbejdsstyrken		
	Alle erhverv	Landbrug	Byerhverv	Alle erhverv	Landbrug	Byerhverv
1868-1876	2,3	0,8	3,5	1,5	0,2	2,4
1876-1894	2,2	0,7	3,0	1,5	0,7*	1,7
1894-1914	3,5	3,0	3,6	2,7	2,7	1,9

*) landbrugsproduktionen var usædvanlig lav i 1894. Beregnes væksten i stedet for perioden 1876-1895, fås 1.1%

Efter Sv. Aa. Hansen: "Økonomisk vækst .." bd. I p 239.

Med til beskrivelsen af produktions- og organisationsudviklingen i perioden hører, at de faglærte i ringe omfang går ind i fabriksarbejde. Fabriksarbejdet udføres hovedsagelig af ufaglærte, førstegenerations arbejdere uden organisationstradition.

Denne almene beskrivelse af erhvervsudviklingen som småkapitalistisk med enkelte større industrielle enheder må suppleres med, at disse sidste for en dels vedkommende var *innovative* industrier af høj specialiseringsgrad: f.eks. *kabel- og trådproduktion, smør- og margarineproduktion, cementproduktion*, tekniske etableringer som B&W. Fuldt konkurrencedygtige på internationalt plan. Men talmæssigt dominerende var landbruget og de hjemmemarkedsorienterede produktioner.

Til billedet af erhvervsudviklingen i denne periode kan føjes et par udpluk af den diskussion, der foregik imellem de to hoved-kapitalgrupper: udtalelser af henholdsvis Venstres finansminister Vilhelm Lassen i 1907, som hævdede "At der i Danmark ikke trænges til en voksende industri, fordi landbruget nu er i en sådan udvikling, at det kan optage landets befolkningstilvækst" og af industrirådets formand Alexander Foss, som i 1912 hævdede, at landbruget ikke ret meget længere ville være i stand til at skaffe beskæftigelse for befolkningstilvæksten¹⁸. I stedet ville det da bero på industrien at tilvejebringe nye erhvervsmuligheder. Diskussionen imellem disse store erhvervsgrupper drejede sig naturligvis ingenlunde blot om, hvilken af dem, der var 'stor og god', men også i høj grad om hvilken *erhvervspolitik* - erhvervsbegunstigelsespolitik - der skulle føres.

5.2.2. 1914-1945

Krige, svingende konjukturer. Verdenskrise. Industriens konsolidering. Bysamfundet.

Fra
landbrugs-
samfund
til industri-
samfund

Perioden 1914-1945 kan bredt siges at udvise en omstrukturering fra landbruget som dominerende indenlandsk erhverv til industrien i denne rolle, ikke mindst på grund af de øvrige landes *protektionisme* især i 1930'erne. Men det er også perioden, hvor den danske kapitalisme udvikler sig, i *samarbejde* mellem statsmagt og erhvervsorganisationer og under indtryk af Socialdemokratiets selvopfattelse som *statsbærende parti*.

Stat,
organisatio-
ner og parti

Under første verdenskrigs *reguleringsøkonomi* deltog erhvervsorganisationerne i regulerings- og fordelingsarbejdet i Indenrigsministeriets '*Overordentlige kommission*'. Vareknaphed, især *råvareknaphed* søgtes afhjulpnet via en omfattende *reguleringspolitik* med det hovedsigte at sikre befolkningens forsyning med basale livsfornødenheder som brød, tøj, brændsel. Via *maksimalprisregler*, *afleveringspligt*, *rationering*, *kvotaordninger* søgte regeringerne **dels** at sikre basisforsyningen, **dels** at holde flest mulige virksomheder i gang via en råvarefordeling, **dels** at holde et prisinduceret lønpres i tømme, **dels** at begrænse de selvstændige erhvervsdrivendes profitter. Dette ikke mindst ud fra Socialdemokratisk-Radikale harmonibetrægtninger: hvis arbejderne blev alt **for** sultne, samtidig med at profitterne steg **for** hæmningsløst, ville følgen blive social uro. Der gennemførtes også arbejdsfredslovgivning, dyrtidsregulering af lønningerne, og huslejestop.

Krig =>
vareknaphed
=> prispres

Efterkrigs-
boom -
fredskrise

Danmark kom ud af første verdenskrig med et intakt, men nedslidt, produktionsapparat, og tomme lagre. Samt med betydelige udenlandske tilgodehavender. Kapitalrigelighed og opstemmet efterspørgsel gav grundlag for et 2-årigt *efterkrigsboom* - vældig produktion på grundlag af vældig efterspørgsel. Herefter fulgte i 1920-1923 en *fredskrise*, med fald i efterspørgsel, firmakrak (*Landmandsbanken* 1922), betydelig ledighed og social uro.

	1914	1915	1916	1917	1918	1919	1920
Landbrug	100	78	87	85	65	58	69
Industri	100	109	118	101	83	116	137

Index 1914 = 100 Index er beregnet på basis af BFI i 1929-priser.
Fra Sv. Aa. Hansen: "Økonomisk vækst i Danmark" II p 14.

Efter første verdenskrig, i årene indtil verdenskrisen, søges reguleringerne afskaffet under henvisning til alment liberale erhvervspolitiske synspunkter. Hvorefter reguleringerne genindføres, og denne gang uden at nogen partier gør voldsomme principielle indvendinger.

Under første verdenskrig ser vi en vis produktionsnedgang, men herefter indtil o. 1930 mærkbar produktionsfremgang (tab. 5.3, 5.4, 5.5), siden stagnation, og under anden verdenskrig fald i samlet bruttofaktoriindkomst.

Deflationspolitik En egentlig *deflationspolitik* holdt ledigheden oppe. Rigsdagens partier om at søge den danske Krone revalueret 'tilbage' til guldmøntfoden fra før var enige første verdenskrig. Et ustadigt internationalt handelsklima hæmmede eksporten. Beskæftigelse og produktion voksede igen især efter 1925.

Verdenskrise fra 1929 *Verdenskrisen* fra 1929 slog først senere igennem i Danmark, ikke mindst fordi råvarepriserne først gav efter, så importerede varer blev billigere. Men fra ca. 1931 slog den igennem med fuld styrke, og resten af 1930'erne var stagnationstid. Hertil bidrog ikke mindst faldet i den internationale handel (se fig. 5.1). Som det fremgår af tabel 5.5, søgte *landbruget* først at producere sig ud af krisen ved øget eksportproduktion, med yderligere prisfald til følge. Den hermed skærpede *landbrugskrise* blev anledning til branchens 'farvel' til uliberalismen: støtteforanstaltninger og produktionsreguleringer, især af svineproduktionen ('svinekort'), blev iværksat. Og det blev signalet til *industriens* 'magtovertagelse' som dominerende erhverv.

Valutacentralen og organisationerne Især som følge af udviklingen på landbrugets hovedafsætningsmarked, England, som devaluerede i 1932, oprettedes ved et kriseforlig i januar 1932 *valutacentralen*¹⁹. Valutacentralens funktion blev at regulere importen, med henblik på **at** importen fortrinsvis skete fra lande, der aftog dansk producerede varer, **at** der fortrinsvis blev importeret råvarer og halvfabrikata snarere end færdigvarer, og **at** der skete en vis ligelig fordeling imellem de hidtil importerende virksomheder, så enkeltvirksomheder ikke blev alt for meget udsat for råvareknaphed. Denne regulering skete i tæt samarbejde med *erhvervsorganisationerne*.

Tabel 5.4 Produktionsudvikling i LANDBRUG, INDUSTRI, BYGGERI 1920 – 1929

	Produktion af animal-ske fødevarer	Industriproduktion	Byggeri- og anlægs-virksomhed
1920	72	138	65
1921	90	105	76
1922	102	118	105
1923	120	149	122
1924	130	162	126
1925	128	169	116
1926	135	164	129
1927	155	159	127
1928	160	172	143
1929	160	185	171

Indikatorer. Mængdeindex 1913 = 100
 Fra Sv. Aa. Hansen: "Økonomisk vækst i Danmark" II p. 26.

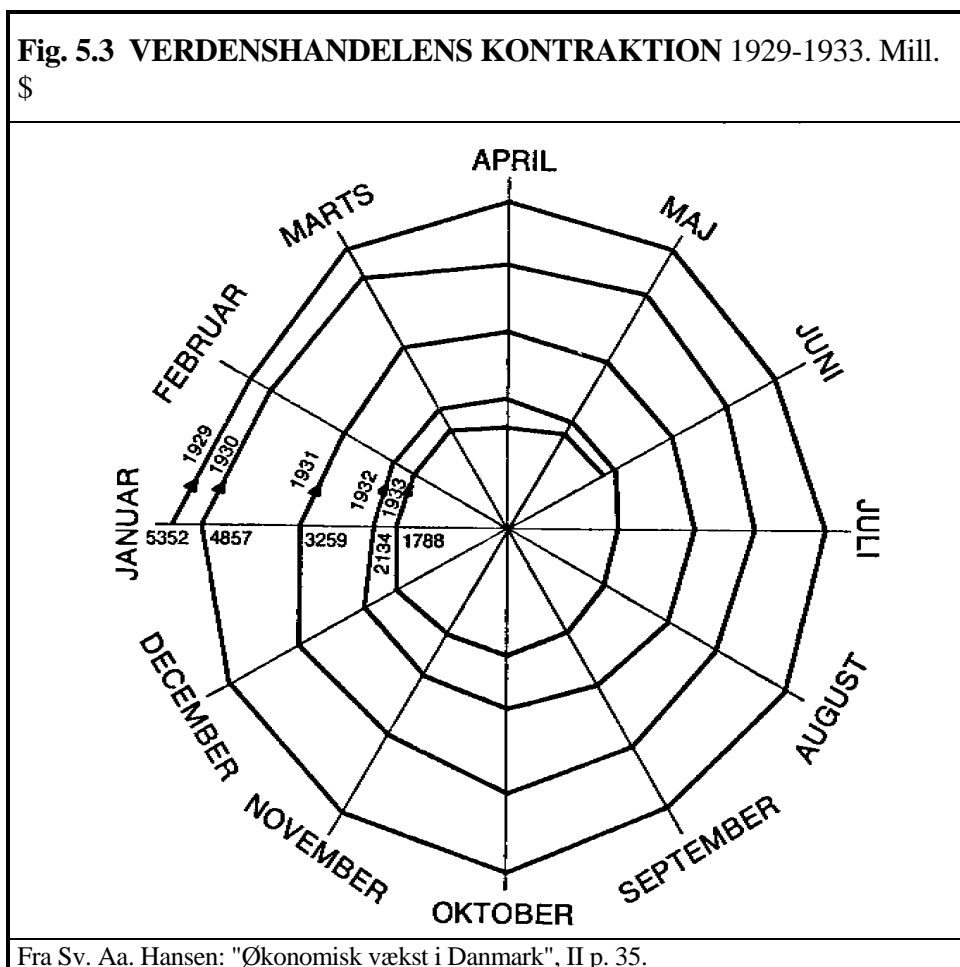
Kanslergade-forliget I foråret 1933 var der udsigt til en storkonflikt på arbejdsmarkedet. DSF havde krævet uændret forlængelse af overenskomsterne, uden at varsle strejker. DA havde krævet 20% lønnedgang og varslet storlockout. Landbruget var på fallittens rand, som følge af eksportvanskeligheder, og en lockout ville have standset eksporten helt. Denne situation løstes ved indgåelsen af '*Kanslergade-forliget*', som også blev anledning til gennemførelsen af **den 3. socialreform** (p. 115)., indeholdt væsentlige socialpolitiske eller måske nærmere fordelingspolitiske elementer. Forliget, som blev indgået mellem den socialdemokratisk-radikale Stauning-Munch-regering og Venstre, var i formen en imødekommeelse af arbejdernes krav: konfliktforbud,

¹⁹ I 1940 omdøbt til *Direktoratet for vareforsyning*. Nordisk Konversationsleksikon 1966.

overenskomstforlængelse. Men i forliget indeholdtes samtidig en 10% *devaluering*, altså reallønsænkning. En omfordeling til fordel for bønderne.

	Produktion af animal-ske fødevarer	Industriproduktion	Byggeri- og anlægs-virksomhed
1929	100	100	100
1930	109	108	108
1931	120	101	111
1932	122	94	96
1933	116	107	106
1934	105	118	123
1935	98	126	124
1936	100	132	122
1937	105	137	120
1938	102	139	119
1939	103	147	130

Indikatorer. Mængdeindex 1929 = 100
 Fra Sv. Aa. Hansen: "Økonomisk vækst i Danmark" bd. II p 41.



Som led i forliget videreførtes de meget omfattende erhvervs- og prispolitiske *reguleringer*, som var indledt med kriselovgivningen i januar 1932.

Oplysningerne om produktionens *fordeling* er modsigelsesfyldte. Tab. 5.6 indikerer, at perioden giver den typiske arbejderfamilie øget realindkomst, afspejlet i, at andelen af budgettet til nødvendighedsvarer er aftagende, mens budgetandelen til andre udgifter er voksende.

%-vis	1897	1909	1922	1931	1939
Fødevarer	49	45	39	31	33
Klæder, fodtøj, vask	15	12	12	13	12
Bolig	13	13	11	14	14
Brændsel, belysning	5	5	6	4	5
Skatter	1	1	6	5	5
Andre udgifter	17	24	26	33	31

Tallene er beregnet på basis af de foreliggende forbrugsundersøgelser. For hvert år er anvendt udgiftsfordelingen for familier med indtægt, svarende til arbejdernes gennemsnitlige indtægt iflg. lønstatistik.

Fra Sv. Aa. Hansen: "Økonomisk vækst i Danmark" bd, II p 86.

Walter Galenson angiver²⁰, at arbejdernes *realløn* steg kraftigt under et *efterkrigsboom* 1918-1920, og derefter udviser en bølgebevægelse nedad og stigende igen til næsten efterkrigsniveau omkring 1930 og derefter atter gør en bølgebevægelse nedad og stigende til næsten efterkrigsniveauet i 1939. Det står i hvert fald fast, at der var væsentlige politiske modsætninger omkring *deflationspolitikken* i midten af 1920'erne, indebærende bl.a. nedskæringer på det sociale område under venstre regeringerne 1920-1924 og 1927-1929. I disse perioder foregik adskillige arbejdskampe.

Produktionsudvikling og erhvervs politik under 2. verdenskrig prægedes af samme type problemer som under 1. verdenskrig, og foranstaltningerne kom da også til at ligne hinanden en del. Dog var råvareknapheden mere udtalt under 2. verdenskrig som følge af den tyske besættelse. Vareknapheden, især *råvareknapheden* søgtes afhjulpet via en omfattende *reguleringspolitik* med det hovedsigte at sikre befolkningens forsyning med basale livsfornødenheder som brød, tøj, brændsel. Via *maksimalprisregler, afleveringspligt, rationering, kvotaordninger* søgte regeringerne **dels** at sikre basisforsyningen, **dels** at holde flest mulige virksomheder i gang via en råvarefordeling, **dels** at holde et prisinduceret lønpres i tømme, **dels** at begrænse de selvstændige erhvervsdrivendes profitter. Dette ikke mindst ud fra Socialdemokratisk-Radikale harmonibetragtninger: hvis arbejderne blev alt **for** sultne, samtidig med at profitterne steg **for** hæmningsløst, ville følgen blive social uro. Der gennemførtes også arbejdsfredslovgivning, dyrtidsregulering af lønningerne, og huslejestop. *Valutacentralen* blev omdøbt til *Direktoratet for Vareforsyning*, og arbejdede fortsat tæt sammen med erhvervsorganisationerne om varefordelingen.

Et særligt kapitel i vareudvekslingen var, at en del ledige arbejdere blev sendt til Tyskland, 'til gengæld' for fortsatte tyske kulleleverancer.

¹⁷ Walter Galenson, pp.236-251

5.3 1870-1945 SOCIALE PROBLEMER

5.3.1 1870-1914 Arbejderproblemet. Børneproblemet, pauperismen

Befolknings-
udvikling:
relativt flere
lønafhængige

Som ovenfor fremstillet medførte 1800-tallets befolknings- og erhvervsudvikling, at en stadig voksende del af befolkningen kunne se frem til at måtte leve, ikke som selvejende bønder eller selvstændige håndværksmestre, men som *lønafhængige* landarbejdere, husmænd, svende, ufaglærte arbejdere. Dermed var de traditionelle forsørgelsessystemer i landbrug og håndværk i betydeligt omfang slået i stykker. Vandringer til byerne, og den erhvervsudvikling, som skete i byerne, skærpede forsørgelsesproblemerne ved *indkomstbortfald* for store befolkningsgrupper. Hertil kom, at vandring til byerne ikke sjældent måtte opleves som et personligt erhvervs-mæssigt og socialt nederlag, altså som led i en *social deroute*. Ændring i boform og sociale omgivelser i øvrigt afstedkom i denne periode, som i andre perioder og alle lande ved urbanisering, adskillig normløshed og anden social usikkerhed²¹. Landbrugskrisen gav mange fallitter hos gård- og husmænd.

Større
sårbarhed

Højere
levestandard

At tegne billedet af udviklingen i befolkningens - især arbejderbefolkningens - levestandard er kompliceret, blandt andet fordi faldende kornpriser giver pengelønnen større købekraft men klemmer bøndernes indtægt og antagelig dermed deres efterspørgsel efter arbejdskraft. Fra o. 1880 falder *fødevarerdel* af de fleste befolkningsgruppers budget²² hvilket rimeligen kan tages som udtryk for bredt stigende levestandard.

Arbejder-
problemet

Periodens dominerende sociale problem var *arbejderproblemet*, forstået som landarbejdernes problem. Antallet af lønafhængige husmænd og landarbejdere voksede hele tiden efter 1788-landboreformerne: 1860-1873 oprettedes ca. 25.000 nye 'huse' (ordet *husmandsbrug* stammer fra efter 1900, da den fremherskende doktrin blev, at husmandsbruget skulle kunne give en familie udkommet) - hvilket betød, at landbruget i denne periode opsugede en stor del af befolkningstilvæksten. Disse *huse* var enten uden jordtilliggende, eller havde et så lille jordtilliggende, at en familie ikke kunne leve af arbejdet på egen jord.

Da landbrugskrisen omkring 1875 slog igennem, medførte den, at husmænd og landarbejdere for alvor kom økonomisk i klemme. Tilstanden beskrives af statistikeren V. Falbe-Hansen:

"At arbejdslønnen her i landet er så lav, at en mand, der kun har sit eget arbejde året rundt, kun i et eneste af landets 18 amter kan tjene så meget, at han derved kan skaffe hustru og 2 børn et tarveligt livsophold"²³.

²¹ Se ovenfor, p. 57 note 22.

²² Sv. Aa. Hansen II pp 260 ff.

²³ V. Falbe-Hansen: "Til belysning af arbejdsspørgsmål på landet", cit. efter Sv. Aa. Hansen II pp. 265-266. NB amtet omfattede sognekommuner - ikke købstæderne.

Undersøgelsen er fra 1872, altså **før** landbrugskrisen slog igennem. Andre ufaglærte arbejderes situation, især kvindernes, var lige så ringe eller ringere. Sv. Aa. Hansen angiver (II p. 266), at dødeligheden for mænd i København i 1850'erne var 188 mod 131 i provinsbyerne, når dødeligheden på landet sættes til 100, og han fortsætter, at forskellen mellem landsdelene ikke var stort mindre i 1870'erne. I 1890'erne ligger den københavnske dødelighed 57% over landdistrikternes.

Håndværkernes lønninger har i perioden ligget 30-60% over de ufaglærtes.

Sammenfattende kan det konstateres, at periodens dominerende sociale problem var arbejderproblemet, forstået som især de jordløse landarbejderes, husmændenes, og byernes ufaglærtes *forsørgelsesproblemer* ved *indkomstbortfald* (*sygdom, arbejdsløshed, alderdom*). Herom drejede debatten sig mest, og herimod rettedes periodens socialreform²⁴.

Børne-
problemet

Handicap-
problemer

Fabrikslov
1873

I denne periode, som i senere perioder, gjaldt det, at vel tiltrak almindelig udbredt nød sig socialpolitikernes interesse. Men også, og især, *særlige* grupper *særligt* iøjnefaldende problemer tiltrak sig *særlig* interesse, og måske nok så meget politisk indsats. Børnenes og visse handicappedes særlige problemer blev behandlet i private og offentlige organisationers diskussioner. Med produktionens teknificering samlede adskillig opmærksomhed omkring risici, knyttet til fabrikkerne. **Dels** i almindelighed risici forbundet med dampkraft, **dels** også risici for børnearbejdere i fabrikkerne. Som baggrund for *fabriksloven* af 1873, den første lov, som indeholdt arbejdssikkerhedsregler, var det af lægen Emil Hornemann undersøgt og beskrevet, at der i 45 fabrikker med 4.300 arbejdere var beskæftiget knap 900 børn under 14 år, det vil sige 1/5 af samtlige beskæftigede. Loven forbød industriel anvendelse af børn under 10 år og begrænsning af arbejdstiden for de 10-14-årige. Derudover foreskrev loven først og fremmest sikkerhedsbestemmelser vedr. dampkedler og inspektion med reglernes overholdelse.

Kommission:
Statstilsyn
med børne-
opdragelsen

Hen imod år 1900 samledes også nogen socialpolitisk interesse sig om de ikke-passede børns forhold i byerne, på baggrund af at adskillelsen mellem forældrenes arbejds- og bosituation anbragte stadig flere børn i en 'pas-dig-selv-situation' i forældrenes arbejdstid - og da disse børn ikke havde nogen meningsfyldt (erhvervs-mæssig) fritidssituation, fulgte heraf normløshed, kriminalitet, og navnlig forekomsten af fattige børn i bybilledet²⁵.

²⁴ P. Riismøller: "Sultegrænsen" 1971 gør rede for, at problemer, som vi idag forbinder med fattigdom: fejl- eller underernæring, var en del af datidens normaltilværelse.

²⁵ Betænkning fra Kommissionen angaaende Statstilsyn med Børneopdragelsen, 1895



Fig. 5.4 Børneproblemet Med venlig tilladelse fra Claus Deleuran og Lone Deleuran

5.3.2 1914–1945 Sociale problemer

Urbanisering

Vareknaphed

Lovgivnings-
uoverskue-
lighed

De sociale problemer i årene 1914-1945 er knyttet **dels** til urbaniseringen, **dels** til ændringen i erhvervsstrukturen, **dels** til krigsøkonomien, *dels* til 1920'ernes deflationspolitik, og **dels** til 1930'ernes krise og landbrugets nedtur. De kan i vid udstrækning anskues, som ovenfor gjort, for perioden 1870-1914. Men den socialpolitiske debat bliver dog også præget af nyere tanker: **Dels** kritiserer K. K. Steincke i årene omkring 1920 det sociale hjælpeapparat for dets kompleksitet og uoverskuelighed, med deraf følgende ineffektivitet. **Dels** afføder genforeningen i 1920 umiddelbart lovgivningstekniske problemer som følge af det i Nordslesvig gældende forsikringssystem (herom nedenfor). Og **dels** sker der i 1920'erne en udvikling i retning af lavere fødselstal, hvilket afføder diskussion om risikoen for befolknings tilbagegang.

Helt dominerende var arbejdsløshedsproblemerne i forbindelse med verdenskrisen 1929-1933. Med ledighedstal på op mod 33% af de organiserede arbejdere, og med ungdomsledighedstal, som vanskeligere findes, fordi statistikken i alt væsentligt bygger på A-kassernes tal, stod mange andre problemer i skyggen. At store dele af bønderne var på fallittens rand, ansås ikke som et socialt problem men som et erhvervsproblem.

Befolknings-
spørgsmålet

Alva og Gunnar Myrdals bog "Kris i befolkningsfrågan" (1933) fik stor betydning for den danske problemforståelse omkring folketal og befolkningsstruktur. Hovedsynspunktet var det, at især middelklassens aftagende fødselstilbøjelighed var samfundsskadelig, idet denne middelklasse ansås for et stabiliserende element. Men også befolkningsgrupperes *uvidenhed om fødselskontrol* ansås som et problem, et forhold som betød for ringe "kvalitet i det moderne liv". Et problem, over for hvilket en moderne stat burde intervenere. Samtidig med debat om udviklingen i *befolkningstallet* førtes også diskussion om "*Socialpolitiken og folkets kvalitet*"²⁶, kvaliteten af 'menneskematerialet'. *Racehygiejne* eller *eugenik* kaldes denne socialmedicinske og socialpolitiske disciplin, som bl.a. genfindes i nogle af Steinckes skrifter²⁷. På grund af nazismens anvendelse af racehygiejnetankegangen faldt disciplinen politisk i 'unåde' herhjemme. Men den fik stor betydning for dansk lovgivning om svangerskab, abort, sterilisation m.v.

²⁶ Alva & Gunnar Myrdal (1934): "Krise i befolkningsspørgsmålet", dansk. Titlen på kap. 7

²⁷ Således beskriver Steincke om Raceforbedringens Nødvendighed: "Hvis vi derfor ikke vil risikere den moderne europæiske Civilisations gradvise Tilbagegang og endelige Undergang, maa vi ind paa en systematisk Modvirken af de nævnte uheldige Følger af Civilisationen og tillige tilstræbe en Forædling af Racen, den saakaldte Eugenik, i Tyskland og i Norden særligt benævnte Racehygiejne eller Raceforbedring". K. K. Steincke: "Fremtidens forsørgelsesvæsen", 1920, p. 238. Se også Preben Hertoft: "Det er måske en slags galskab. Om seksualreformbevægelsen i Danmark" 1983.

5.4 1870-1945 Sociale institutioner

5.4.1 1870–1914 Fattighjælp, syge- og arbejdsløshedskasser, velgørende foreninger og fattiggårde. Den 2. socialreform

Offentligt
fattigvæsen

filantropiske
foreninger

Som ovenfor nævnt bestod der for de mennesker, som ramtes af reproduktionssvigt, i form af manglende indtægtsmuligheder eller mangel på egen formuebaseret forsørgelse, et offentligt *fattigvæsen*, hvis hjælp medførte tab af borgerlige rettigheder. Desuden et mindre, halvprivat fattigvæsen, *De fattiges kasse* (uden for København), til hvilket offentlige tilskud ydedes i det øjemed at spare på udgifterne til det *almindelige fattigvæsen*. En del private *filantropiske* organisationer oprettedes, især fra 1860'erne, i forsøg på at forebygge bestemte gruppers afhængighed af det offentlige fattigvæsen - understøttelsesforeninger, syge- og begravelseskasser, en del af dem knyttet til svendelaugene. I København, der som den største by også havde den mest udtalte proletarisering, samledes en del *sogneunderstøttelsesforeninger*, grundlagt i 1860'erne, i *Københavns Understøttelsesforening* i 1874, med 14 distrikter og med klientbøger og tæt kontrol med modtagere af hjælp. For 1876 beregnes den samlede sum, der stod til rådighed for den Københavnske Velgørenhed til 2,6 mill. kr, mens det københavnske fattigvæsens samlede udgifter (incl. fattiges sygehusophold) er opgjort til 1,1 mill. kr. Trods indsatsens betydelige størrelse var disse organisationer talmæssigt og økonomisk utilstrækkelige til afhjælpning af de forsørgelsesproblemer, som stadig flere mennesker stod overfor som følge af lønafhængigheden²⁸.

Kritikken af det almindelige forsørgelsesvæsen gik **dels** ud på, at det i utilstrækkelig grad skelnede mellem selvforskyldt trang og uforskyldt trang, og **dels** ud på, at understøttelsesordningens karrighed og politiske nedvurdering kunne give grundlag for social utilfredshed og revolution²⁹.

Et eksempel på temaer i denne kritik ses i følgende citat³⁰:

“I 1878 havde de vise Fædre i Levring-Hørup Kommune købt vor Nabogaard og omdannet den til Fattiggaard med en nybygget stor Kaserne til Stuehus foruden den gamle, som blev staaende ogsaa til Brug for Fattiglemmer og saa skrabede de hele Kommunen for onde og gode fattige Mennesker, der blot forlangte 2 Kr. i Maaneden for saa at kunne forsørge sig selv, ligeledes alle Forældreløse (229) Børn og herind på Fattiggaarden med det hele. Vi havde en gammel Slider i Skovsborg der hed Anders Hvas. Han havde gravet Mergel og

²⁸ Oplysninger i dette afsnit er taget fra “Filantropi - mellem almisse og velfærdsstat”. *Den jyske historiker* 1994

²⁹ Kritikken førte i 1869 til nedsættelse af *Den store fattigkommission*, hvis forslag om et hovedsageligt frivilligt fattigvæsen dog ikke førte til lovændringer. Samme skæbne fik nogle reformforsøg 1875-90 - forfatningskampen standsede dem. Herom: Harald Jørgensen, op. cit. pp 97 - 165.

³⁰ Søren Riis-Vestergaard drev, sammen med hustruen, fra ca. 1869 sin fødegård i Levring Sogn i nuv. Kjellerup Kommune. Erindringerne, 310 sider i håndskrift, er nedskrevet ca. 1928-32. Jeg har ikke rettet årstals-fejl eller gjort anden kildekritisk bearbejdning. Sidetal i teksten henviser til sidetallene i manuskriptet.

kløvet Sten hele sit Liv og dermed tjent Opholdet til sig selv og Kone og en stor Flok Børn og aldrig forlangt noget af Kommunen før han var blevet gammel og havde i nogle Aar faaet 2 Kr. i Maaneden. Han ejede selv et lille Hus og kunde endnu tjene lidt, men Fattiglem var han og altsaa skulde han ind på Fattiggaarden der kunde han gjøre Nytte for Føden og saa sparede Kommunen 24 Kr. om Aaret. Manden græd og bad om at blive fri for at komme paa Fattiggaarden, men det hjalp ikke. Fattiggaardens Vogn blev sendt ud og tog baade ham og hans fattige Bohave med til Gaarden.

.....

til Hverdag var Kosten ikke god for de Gamle der ikke kunde tygge de haarde og tykke sparsomt smurte Mellemmadder og at der blev slaaet baade på Gamle og Børn og at de var fulde af Utøj. I sig selv var det en uløselig Opgave selv for et Par Bestyrerfolk der havde sind derfor at skjærme og gjøre det godt for Børnene og de gamle svage Mennesker, naar de skulde spise ved samme Bord og opholde sig hele Dagen og Aftenen i den fælles Opholdsstue baade Onde og Gode. Man kan bedre tænke (238) sig end beskrive, hvordan Sproget var mellem de fordrukne og degenererede Individuer, der lod deres brutale og svin-ske Vid gaa ud over Børnene og Taaberne for at more sig selv. Den før omtalte Ander Hvas, der for 2 Kr. i Maaneden blev tvunget ind paa Fattiggaarden kom af og til op til os, naar han fik Lov af Bestyreren, for ingen maatte forlade Gaarden uden Tilladelse. Han og hans Familie havde i sin Tid arbejdet meget for min Fader. Min Kone gav ham da altid et Par godt tillavede Mellemmadder, som han var usigelig glad for. Den sidste Dag han var hos os var han meget forknydt og græd fordi Bestyrerens Kone Aftenen før havde kaldt ham en gammel doven Hund fordi han ikke kunde holde ud at karte Uld nok. Hans højre Haand var misdannet og sammentrukken af Gigt, saa han ikke kunde (239) holde ud ret længe at holde paa Karten. Han var 80 Aar og bøjet af Alder og Gigt. Min Kone gav ham som sædvanlig Mellemmad, som han spiste med Tak og jeg gav ham 25 Øre til at købe en Flaske Brændevin for, da han gjerne vilde have en Dram, men misbrugte det aldrig. Femogtyveøren skød han hen til mig igjen og sagde at han drak aldrig Brændevin mere. Vi trøstede ham det vi kunde og lovede os selv at vi vilde tale med Bestyreren om den Sag. Anders Hvas sagde Farvel og listede af. Vi troede han gik hjem, men om Aftenen blev han jo savnet paa Fattiggaarden og da en tilfældig havde set et Par Træsko staa paa Kanten af en Mergelgrav paa Naboens Mark blev vi bange for at han skulde have druknet sig. Vi begyndte straks at undersøge Graven med Brandhager og med lang Tids søgen til hen paa Natten fandt vi (240) ham naturligvis død og kold. Jørgensen var imidlertid kaldt til og jeg skjældte ham og Bestyreren ud for at have forvoldt hans Død. Ja jeg brugte haarde Udtryk, som de tav til.

.....

Saaledes gik Tiden paa Fattiggaarden sin skjæve Gang fra 1878 til 1897, da vi fik en ny og mere menneskelig Fattiglov (skal være 1891, VJ). Det linnede lidt paa Fattiggaarden, da flere Familier forlod den for igjen at prøve paa at forsørge sig selv med lidt Tilskud fra Kommunekassen. Men de gamle affældige og Taaberne og Børnene blev der. I den Tid jeg har omtalt var jeg ved de sidste to SogneRaads (valg) foreslaet til Sogneraadsmedlem, men de afgaaende Sogneraadsmedlemmer der havde havt med Fattiggaarden at gjøre advarede voldsomt derimod, da de meente om jeg kom til styret vilde Fattiggaardens Drift blive endnu meget dyrere eftersom jeg havde klaget over at Fattiglem-

merne ikke havde det godt nok. Men der var det kjedelige ved det, at Fattiggaarden slugte en Masse Penge, som ingen kunde gjøre Rede for hvor var bleven af da Fattiggaardens (242) Regnskab helt var gaaet i Haardknude paa Grund af at Tilsynsmændene i flere Aar ikke var i Stand til at kunde kontrollere dette lille Regnskab. Saa ved Sogneraadsvalet i 1897 blev jeg valgt til Sogneraadsmlem. Forøvrigt gik jeg aldrig til Sogneraadsvalg og var heller ikke til det hvor jeg blev valgt. Folk var blevet opmærksom paa at jeg kunde passe mine egne Sager og jeg var vist den eneste der førte Regnskab over sin Gaards Drift i Sognet. Og saa kunde jeg nok ogsaa gjøre Gavn i Kommunens Styrelse.

I det nyvalgte Sogneraads møde i Kjellerup blev Mads Bertelsen Formand, Anders Nielsen Kjellerup, Karl Møller Midstrup og jeg kom i Fattig(243) udvalget og jeg (blev) Formand for dette Udvalg og altsaa fik Fattiggaarden underlagt mit Tilsyn. Jeg var uhyre glad ved dette sidste, da jeg derved blev istand til at kunde beskytte de Gamle og Børnene, hvis Mishandling havde foraarsaget mig og min Kone mange bedrøvelige Timer og fristet os til at sælge Gaarden for at slippe for hver dag at se disse fortvivlede Tilstande uden at kunde gjøre noget for staklerne. Jeg havde ogsaa prøvet paa at tale med Herredsfuldmægtigen om der ikke kunde skrives ind fra Øvrighedens Side, men det mente han ikke.

Anders Nielsen var Landpost og tog saa godt som aldrig Del i Fattigsagerne i Levring Sogn og Karl Møller, der var en meget rettænkende og human Mand, og jeg fik fuld Raadighed til at udsætte og antage Bestyrer og i det hele taget ordne alt paa Fattiggaarden som vi syntes var bedst, da de øvrige Sogneraadsmlemmer (244) havde fuld Tillid til os og aldrig blandede sig deri. Selvfølgelig forelagde jeg for det samlede Sogneraad naar vi tænkte paa at foretage større Forandringer paa Fattiggaarden, men vi fik altid det Svar, at de stolede paa at vi var kyndige Mænd og at vi handlede under Ansvar over for Kommunen, saa de vilde afholde sig fra at gjøre Bemærkninger over vore Beslutninger. Som før sagt, bevirkede den ny Fattiglov at mange forlod Fattiggaarden og vi kuns beholdt de Gamle, Taaberne og Børnene. Vi fik fæstet et par udmærkede Folk som Bestyrere og beholdt dem i 7 aar.

Nu blev det et virkeligt Hjem med Pleje og Venlighed, og da vi samtidig fik den udmærkede Alderdomsunderstøttelseslov var der flere der kom ind under denne der gjerne tog mod Tilbud om at komme paa Fattiggaarden og faa Op- hold og Pleje.”

Den socialpolitiske debat i sidste trediedel af 1800-tallet handlede altså ikke så meget om, hvilke sociale problemer der burde gøres noget ved - derom var forholdsvis udbredt enighed. Den handlede mere om, med hvilke sideformål man skulle indrette ydelserne til de trængende. Eller, udtrykt med kap. 2's tankegang: hvilken socialisation man skulle tilstræbe via indretningen af ydelsessystemerne. Der optræder ingen egentlige liberale *natvægterstat*-tilhængere. Både liberale og konservative tager i deres socialpolitik udgangspunkt i, at det er en samfundsmæssig opgave at intervenere ved social nød, og at mindske nødens omfang.

Selvhjælps-
ideologien

Et ordpar, der ofte optræder i 1800-tallets socialpolitikdiskussioner, er *selvhjælp* og *hjælp til selvhjælp*. Igennem perioden sker der en glidning i betydningsindholdet: loven om *de fattiges kasse* fra 1856 sigtede på at hjælpe *den enkelte* over midlertidige vanskeligheder (lige som senere *bistandslovens* § 37). Her står altså det enkelte individ og evt. hans familie i fokus. Senere bruges udtrykket *hjælp til selvhjælp* ofte i betydningen hjælp til *organiseret gensidig (selv)hjælp*. Et gennemgående tema fra liberal og konservativ side er ønsket om at indrette ydelsessystemerne i form af *hjælp til selvhjælp*. Derved håber man på at opnå 2 ting: **At** højne arbejdernes selvansvarlighed, ved at gøre det lettere for dem at forsikre sig, og **at** begrænse udgifterne på 3 måder: Ved at få arbejderne til selv at øve *kontrol* imod hinandens *misbrug*, ved dermed at *begrænse antallet* af modtagere, og endelig ved at nøjes med at yde lidt til dem, der tildels kunne fortjene noget. Se som eksempel herpå Søren Riis Vestergaards fremhævelse af en gammel sliders selvhjælp på grundlag af en fattigkasséstøtte på 2 kr. pr. md., (p 99). Til samme tanke system hører, at en vis ydmygelse knyttet til modtagelse af hjælp er et egnet pædagogisk middel til at øge *selvopholdelsesdriften* hos potentielle ansøgere.

Social-
demokratiet
og
universalis-
men

Over for denne som man kunne kalde *liberal-konservative*³¹ *socialhjælpstat* satte socialdemokraterne fra 1880 et mere *universalistisk* program:

“1. At der overalt i landet findes det for en omhyggelig sundhedspleje fornødne antal læger, jordemødre og hospitaler og så let tilgængeligt som efter omstændighederne muligt.

“2. At landet i dette øjemed inddeles i sygedistrikter, hver med sit hospital, apotek og lægepersonale.

“3. At alle udgifter, sundhedsplejen vedrørende, afholdes af statskassen, så at henvendelse om lægehjælp og jordemoderhjælp ikke medfører nogen udgift for vedkommende.

“4. At ubemidlede syge erholder af statskassen en erstatning for det tab, som sygdommen påfører dem.

“5. At lægehjælp, jordemoderhjælp, hospitalspleje, medicin osv., samt den under punkt 4 nævnte erstatning ikke anses som understøttelse og altså ikke medfører nogen indskrænkning i vedkommendes borgerlige og politiske rettigheder.

“6. At det gøres til pligt ved begyndende sygdom straks at søge lægehjælp”

“5. ... Fælles, gratis og forpligtende skoleundervisning i konfessionsløse statskoler. Oprettelse af børneopdragelsesanstalter ved staten.

“23. Indførelse af heldagsskoler. Staten drager omsorg for, at der ydes hvert barn i kommuneskolerne gratis og fuld kost. Skolematerialet leveres gratis”³²

³¹ I denne sprogbrug adskiller jeg mig fra f.ex. Gøsta Esping-Andersen og Søren Kolstrup (se litt.liste), hvilket alene skyldes min vurdering af 1880'ernes og 1890'ernes politiske aktørers motiver. Se Søren Kolstrup “Velfærdsstatens rødder” 1996, afsnit I-III

³² pkt.r 1-6 fra Socialdemokratisk Forbunds adresse til Rigsdagen 1880, pkt.r 5 & 23 fra Socialdemokratiets 1888 program. Forslagene skulle finansieres ved progressiv indkomstskat. cit. efter Søren Kolstrup: “Velfærdsstatens rødder” 1996 pp 58-59.

Hjælp til
selvhjælp-
ideologien

En grundbetragtning bag disse socialdemokratiske forslag er ønsket om, via ordningernes orientering mod *alle*, at fjerne enhver *stemplingseffekt* knyttet til modtagelse af ydelserne. Selvom de citerede socialdemokratiske synspunkter antyder en konsekvent statsorientering, er der også i socialdemokratiske program-materiale og praksis stærke elementer af en *hjælp-til-selvhjælp* tankegang; og arbejderbevægelsens politiske praksis tager i vid udstrækning form af dannelse af organisationer: arbejdsløshedskasser, sygekasser, byggeforeninger mv., til hvilke de søger både kommunal, statslig og privat støtte. Som eksempel kan nævnes appel fra Arbejdsmændenes fagforening i Århus 1885, som tidligt søger frivillige bidrag fra arbejdsgiverne til sygekasse-virksomhed.³³ Mest omfattende vokser denne socialpolitikorganisering med 1907-loven om statsstøtte til anerkendte arbejdsløshedskasser, en lov som bliver til på initiativ af Venstre, og som bliver hovedgrundlaget for dansk fagbevægelses høje organisationsprocent.

Filantropi

At den filantropiske fattigforsorg blev brugt som led i borgerskabets kamp mod den socialistiske arbejderbevægelse eksemplificeres af foreningen '*Arbejdets værn*', stiftet som Arbejderforening i København 1884. *Arbejdets værn* optog arbejdere, som meldte sig ud af fagforeningen.

Entreprenører, som udførte befæstningsanlæg på Københavns befæstning efter 1884 satte medlemskab af *Arbejdets Værn* som betingelse for beskæftigelse. Og *undersøgere* i Københavns Understøttelsesforening satte udmeldelse af fagforening og indmeldelse i *Arbejdets værn* som betingelse for hjælp fra foreningen, hvorved de søgte at påvirke ikke blot de fattiges økonomiske adfærd men også deres politiske holdninger.³⁴

Den 2.
socialreform

Kritikken³⁵ afstedkom *Socialreformen af 1891-1892*. Denne 2. *socialreform* er bemærkelsesværdig, **dels** fordi den bygger på 1803-ordningens administrations-system og skattefinansieringssystem, **dels** fordi den etablerer det ydelses- og refusions-system, som siden stort set har adskilt det danske socialvæsen fra de kontinentaleuropæiske³⁶.

Fattigloven:
færre
deklasserer

Socialreformens første led, *Lov af 9. april 1891 om det offentlige Fattigvæsen*, §61, bestemte, at i 'særlige Trangstilfælde' skulle modtagelse af hjælp ikke have fattighjælps virkninger for modtageren. De, som undtages deklasseringen, er visse *værdige trængende*: personer, der *uden egen skyld* er kommet i trang: Blinde, døve, åndssvage, anstaltsanbragte sindssyge, personer, der har opbrugt deres sygekassehjælp men stadig er syge, forliste søfolk, og under krig soldaterfamilier (*Lov om De fattiges kasse* gjaldt fortsat).

³³ Lars Stigel: "Arbejdsmænd i Århus" 1989

³⁴ Efter Annette Østergaard Schultz: "Solidariteten - det socialistiske svar" i Filantropi 1994

³⁵ samt nok ikke mindst valget i 1890 af socialdemokraten Harald Jensen i et landdistrikt, Skjold-elevkredsen, Århus Amt

³⁶ Se herom Palle Bruus: "Når det krakelerer i overbygningen - eller noget om ideologi-produktion", jubilæumsskriftet "Den sociale Højskole, Århus 1957-1982" pp 169 ff.

Forbud mod omgangs-forsørgelse.

Overvæltning af forsørgerbyrde.

2
Alderdoms-understøttelsesloven:
50% statsrefusion

Loven forbød *omgangsforsørgelse* og offentlig *udlicitering* af fattige. Opholdskommunen beholdt den umiddelbare *forsørgelsespligt* ved trangs opståen, og 1803-reglementernes regel om, at en person opnår *forsørgelsesret* i en kommune efter 3 års ophold, opretholdes. Men der sker indskrænkning i opholdskommunens, hhv. den *retlige forsørgelseskommunes* adgang til at begære den fattige *hjemsendt*. Alt i alt en vis *overvæltning* af forsørgelsesbyrde fra landkommuner til købstadskommuner, dog mindre omfattende end ønsket af Venstre³⁷.

Reformens 2. led, *Lov af 9. april 1891 om Alderdomsunderstøttelse til værdige trængende uden for Fattigvæsenet* udskiller de gamle som en særlig gruppe: understøttelse blev ydet uden fattighjælps virkning.

Lovens *personkreds* er *alle over-60-årige*. Af samme grund er loven blevet betegnet som et gennembrud for *universalismen* i dansk socialpolitik. *Tildelingskriterier* for hjælp efter lov var 1) at pågældende (s familie) var i *trang* (skønsmæssig afgørelse), 2) at trangen var *uforskyldt*, 3) at ansøgeren ikke inden for de seneste 10 år havde nydt fattighjælp. *Udmålingen* var skønsmæssig. Lovens særkende i forhold til al anden social lovgivning hidtil er *finansieringen*: Hjælp ydet efter denne lov refunderes af staten med 50%. Sognerådet *tilskyndes* altså via et *refusionssystem* til at yde alderdomsforsørgelse uden fattighjælpsvirkning.

I øvrigt var alderdomsunderstøttelseslovens bortgang fra afskrækkelsesprincippet af begrænset rækkevidde. Såfremt en ældre, som modtog alderdomsunderstøttelse uden fattighjælps virkning, giftede sig og derved kom i trang til højere understøttelse, overgik ægteparret til forsørgelse under fattigloven. Også om administrationen af denne lov udkæmpedes en del lokale politiske konflikter, bl.a. med deltagelse af ankemyndighederne.³⁸

Uanset en mange steder ret stram administration af *værdighedsbestemmelserne* ser vi i årene 1892-1922 en betydelig vækst i antallet af modtagere af alderdomsunderstøttelse. Ikke mindst fik mange enker bevilget understøttelse. Dette kan tolkes **dels** som udtryk for, at afskaffelsen af deklasseringen har påvirket ansøgenes opfattelse af det at modtage understøttelse fra kommunen, **dels** som udtryk for, at mange kommunalbestyrelsesmedlemmer har oplevet den gamle fattiglovs bestemmelser som en hindring for at yde en hjælp, som de anså for rimelig. Denne sidste tolkning understøttes af, at mange sogneråd gik i gang med bygning af *alderdomshjem*. Herom Wingender, note 36, og Søren Riis-Vestergaard, ovenfor p. 101.

1891-forligets politiske kontekst

Fattig- og alderdomsunderstøttelseslovene af 1891 bliver tit set som første led i et *storpolitisk forlig* mellem Estrups Højre og Bojsens '*forhandlende Venstre*', og de lagde op til *sygekasseloven* i 1892 (herom nedenfor). Forliget må ses på baggrund af Højres og Venstres fælles frygt for, at *arbejderproblemet*s skærpelse kunne radikalisere landarbejderne, evt. ligefrem gøre dem til *socialister*. En frygt, som næredes af 1890-valget, hvor Harald Jensen valgtes som første socialdemokrat **i en landkreds**.

³⁷ At kampen om byrdefordelingen mellem kommunerne - med klienter som kanonføde - ikke blot er et 1800-tals-fænomen, kommer klart frem i artiklen "Klienter i klemme" af Palle Eli Jensen, Århus Kommunes socialafdeling, i "Danske kommuner" 1983/25.

³⁸ Nete Balslev Wingender: "Gammel og fattig. Skøn og ret i den tidlige alderdomsforsorg" 1994

Dette motiv blev formuleret af Venstrelederen Frede Bojsen i forbindelse med vedtagelsen af de nye sociallove:

“Det var ikke nogen tilfældighed, at man søgte at tage fat, hvor nøden var størst, mellem den arbejdende landbefolkning, som endnu ikke var hjemfalden til den socialistiske agitation”³⁹

Men forliget må også ses på baggrund af, at provisorietidens opbremsning af lovgivningsarbejdet var blevet en reel hæmsko for det unge industrikapitalistiske samfunds udvikling. Fattiglovgivningen var et velegnet forligsområde, men samtidig et område med store modsætninger både imellem forligspartnerne, og inden for hver af forligspartierne. Hvorfor forliget da også lod adskillige problemer uløste, f.eks. problemer vedr. *hjemsendelse, fattiggårde, byrdefordeling, børn* o.m.a., alt sammen gedigne årsager til behov for næste socialreform. Forslag om modernisering af fattiglovgivningen, fremsat i Rigsdagen bl.a. af indenrigsministeren tidligere i forfatningskampperioden, var faldet. **Dels** havde Rigsdagen direkte taget afstand fra forsikringsprægede ordninger á la de Bismarckske arbejderforsikringslove, **dels** var lovgivningsarbejdet jo sat i stå som led i forfatningskampen.

Den særlige konstruktion med statsrefusion af kommunale udgifter kan næppe forstås, uden at følgende baggrundsforhold tages i betragtning:

1. Venstres kamp for folketingsparlamentarisme var en kamp mod bl.a. statsudgifterne til *København befæstning* - og penge fra statskassen var lig med færre penge til befæstningen⁴⁰.
2. Venstre havde længe krævet, og havde en begrundet formodning om snart at kunne gennemføre, en ændring af skattesystemet, indebærende omlægning fra *hartkornsskat* til *indkomstskat* og vareafgifter (ølskat) - altså en *overvæltning* af *skattebyrde* fra bønder til byboere.
3. Alderdomsforsørgelsesproblemet var alt overvejende et landarbejderproblem. En forsikringsmæssig løsning af det ville have forudsat en højere andel kontantløn til landarbejderne, altså en højere *arbejdsgiverbetaling*.

Refusions-
system:
middel til
overvæltning

Refusionssystemet, som siden blev dominerende i styringen inden for det danske socialvæsen, blev altså ‘opfundet’ med henblik på overvæltning af skattebyrde fra bønder til øvrige samfundsgrupper.

Ved siden af de offentlige systemer: fattiglov og alderdomsunderstøttelseslov eksisterede 2 omfattende private forsikringssystemer: *Sygeforsikringen* (sygekasserne) og *arbejdsløshedsforsikringen* (A-kasserne). Ældst er sygekasserne, med oprindelse i svendenes organisering op til og efter *næringsloven* af 1857. Sygekasserne ydede hjælp til lægebehandling, hospitalsbehandling, underhold (dagpenge), og begravelseshjælp. Fra 1863 opfordres kommunerne af statsmagten til at yde sygekassemedlemmer hospitalsbehandling mod reduceret takst, altså en offentlig tilskudsordning til den private forsikring. I forlængelse af 1891-reformen vedtages det ved reformens 3. led, *Lov af 12. april 1892 om anerkendte Sygekasser* at yde statstilskud til sygekasser. Sygekasser skulle, for at kunne anerkendes, og dermed oppebære statstilskud, 1) have *enten* en faglig *eller* en geografisk afgrænsning, og 2) kun kunne optage ‘*ubemidlede*’ som ‘*nydende medlemmer*’, 3) standardisere vedtægter og regnskab, og 4) underlægges statsligt tilsyn. Ved denne konstruktion skaffedes

3
Sygekasselov

³⁹ cit. efter Kolstrup 1996 p. 52

⁴⁰ M. Heide-Jørgensen og Jørgen Nilsson: "Byrdefordelingslovene", 1976.

dækningsmulighed dels for lønarbejdernes sygeforsikringsbehov, dels også for husmændenes behov.

Loven løste dermed en del af *arbejderproblemet*. Når det var politisk muligt på dette tidspunkt at give statstilskud - hvilket jo er et brud med liberal socialpolitik - så skyldes det ikke mindst for det første, at kasserne er politisk neutrale. Hertil kommer at de for en dels vedkommende i deres oprindelse var *grundtvigiansk* inspireret, altså ofte landboorienterede, en anden del var *filantropisk* (ofte konservativt og kristeligt) inspirerede, og endelig at kasserne bidrager til at holde fattiggassernes udgifter nede.

Foruden argumentet om '*hjælp til selvhjælp*', som konservative og en del liberale var tilhængere af, gjorde sygekassernes partipolitiske neutralitet (næsten da) tanken om tilskud nogenlunde spiselig for de borgerlige partier. Hertil kommer, at kasserne bidrager til at holde fattiggassernes udgifter nede.

1907
A-kasselov

Det sidste kan selvfølgelig også siges om *arbejdsløshedskasserne*. Disse var imidlertid knyttet til de socialdemokratiske ('socialistiske') fagforeninger, og dette betød, at det danske politiske system først i 1907 var 'politisk modent' til at yde statstilskud til A-kasserne⁴¹. Denne støtte gjordes betinget af, at A-kassernes økonomi holdtes skarpt adskilt fra fagforeningernes strejkekasser. En idé, som iøvrigt ikke skriver sig fra denne lejlighed, men er ældre: flere fagforeninger havde tidligt adskilt A-kasse og strejkekasse for at værne strejkekasserne mod krav fra A-kasse-side. En anden meget levedygtig bestemmelse i 1907-loven er reglen om, at et A-kassemedlem, som *vægrer sig ved at modtage passende anvist arbejde*, mister understøttelsesretten. En regel, som også tidligere var normal i A-kassevedtægterne: den tilsigtede at forebygge medlemmers '*misbrug*' af andre medlemmers kontingentpenge. Endvidere foreskrev loven, at en A-kasse, for at kunne opretholde statsanerkendelse og dermed tilskud, var *forpligtet til at anvise ledig arbejdskraft* til arbejdskraftøgende arbejdsgivere. Det forslag, som blev til lov i 1907, var stillet i 1906 af en ved Folketingsbeslutning i 1903 nedsat Invaliditets- og Alderdomsforsikringskommission. Tidligere forslag om arbejdsløshedsforsikring var faldet på Rigsdagen.

Fælles for sygekasser og A-kasser var, at der var forholdsvis snævre *varighedsgrænser* for den hjælp, der kunne ydes. Samt nogle ret krasbørstige kontrolforanstaltninger i det øjemed at sikre kasserne mod '*misbrug*'.

Statsligt
tilsyn +
tilskud

Tilskudsformen for sygekasser og arbejdsløshedskasser blev statslig. Kontrolorganerne, *Sygekasseinspektorat* og *A-kasseinspektorat* blev statslige. Politikernes ønske om en samarbejdspræget relation mellem det statslige tilsyn og medlemmernes valgte tillidsmænd kom til udtryk i, at Sygekasseinspektøren, lægen Th. Sørensen, som jo havde vist talent for at understøtte sygekasseopbygningen, også blev udnævnt til posten som Arbejdsløshedsinspektør.

1913
Arbejds-
anvisning

I 1913 oprettedes en statslig *arbejdsanvisning*, i det øjemed at supplere og kontrollere A-kassernes anvisning, herunder deres overholdelse af anvisningspligten. Forslaget om den offentlige anvisning kom fra arbejdsgiversiden, og havde den gang som lige siden sin baggrund i arbejdsgivernes opfattelse af/kritik af, at A-kasserne ikke anviste 'neutralt'. Dette hensyn blev naturligvis garneret med udsagn om, at en

⁴¹ Lov nr. 88 af 9. April 1907 om anerkendte Arbejdsløshedskasser.

offentlig 'neutral' anvisning ville afhjælpe arbejdsløshedsproblemet. Det gjorde det lige så lidt den gang som siden.

1907
Hjælpe-
kasselov

De fattiges kasse fik i 1907 nyt navn⁴²: *Hjælpekassen*, og en særlig valgordning, lignende kommunevalgordningen, men til forskel fra kommunevalgordningen med *valgret og valgbarhed for kvinder*, samt statstilskud og udvidet personkreds.

1899, 1904
.. 1919
Husmands-
lovgivning

En socialpolitisk foranstaltning, som dog ikke altid omtales som sådan, var *husmandsloven*: 1899-loven om statslån til erhvervelse af eget brug for landarbejdere, som opfyldte visse personlige og økonomiske betingelser⁴³. Denne lov kunne også, ifølge Erling Olsen, være betegnet "lov om tilvejebringelse af landarbejdere for jordrotter"⁴⁴. De brug, som oprettedes efter 1899-loven, har mellem 3 og 5 tønder land. Denne lovgivning forlængedes siden (1904-1909 og sidst 1919⁴⁵). Ved disse lovændringer øgedes husmandsbrugenes størrelser, der gaves mulighed for lån til køb af tillægsgjord til husmandsbrug, og i denne forbindelse muliggjordes også en del '*herregårdsslagtninger*'. Denne første egentlige erhvervsstøttelovgivning efter enevælden markerer et mærkbart brud med liberal teori. Og den gav anledning til adskillig principiel økonomisk diskussion. Et vigtigt sidemotiv til lovgivningen, ikke mindst fra partiet Venstres side, var, at man ved at gøre husmændene til selvejere eller dog næsten selvhjulpne selvejere ønskede at beskære Socialdemokratiets indflydelse på husmænd og landarbejdere. At lovgivningen desuden havde et økonomisk grundlag i småbrugenes driftsøkonomiske fordele i en animalsk orienteret produktion, er dog også ret afgørende. Antagelig fordi arbejdskraften - landarbejdere med '*fod under eget bord*' - knoklede desto hårdere. Hermed lagdes også grunden til et socialt problem under 1960'ernes økonomiske omstillinger.

Formål:
ideologi,
drifts-
økonomi

Børn:
1873
Fabrikslov

Lige som andre grupper udskiltes til sociale ydelser uden for fattigvæsenet, blev også børnene udset til lovmæssig særbehandling. Først med *fabriksloven* af 1873, som regulerede og begrænsede, men ikke forbød, *børnearbejde* i fabrikkerne (først meget senere kom regulering af børnearbejde i landbrug og fiskeri). Men især ser vi offentlige socialpolitiske nydannelser på børneområdet med *plejebørnslov* og *børnebidragslov* i 1888. *Plejebørnsloven* blev vedtaget på baggrund af agitation især fra *Præmieselskabet for Plejemødre*, stiftet 1861 efter avisomtale af plejebørns ynkelige forfatning. Loven etablerer et særligt tilsyn med plejehjem - nemlig plejehjem for de af sognerådene anbragte (udliciterede) børn. Det skete bl.a. på baggrund af alarmrende konstateringer af plejebørns høje dødelighed. *Børnebidragsloven* var en principiel nydannelse derved, at den hjemlede mulighed for, at *ubemidlede enlige mødre* kunne få *børnebidrag* udlagt *forskudsvis* af sognerådet, som så inddrev bidraget hos faderen. Det forskudsvis udlagte bidrag betragtedes som fattighjælp, ydet til faderen. Det offentlige trådte altså ind som et mellemlid mellem faderens forsørgelsesansvar og barnets faktiske forsørgelse⁴⁶. *Børnebidragsloven* af 1888 kan betragtes som en kollektiv, lovmæssig erkendelse af, at den enkelte enlige forsørgers situation af samfundsudviklingen var blevet gjort så *sårbar*, at hun ikke længere havde mulig-

1888
Børnebidrag,
plejebørnlov

⁴² Lov nr. 125 af 4. Maj 1907 om Hjælpekasser.

⁴³ Sv. Aa. Hansen, op. cit. bd. I p. 180.

⁴⁴ Erling Olsen: "Danmarks økonomiske historie" 1967 p 64.

⁴⁵ Lensafløsningsloven.

⁴⁶ Tidligere kunne bidrag fastsættes ved dom, men det påhvilede moderen at besørge bidraget ind-drevet ad rettens vej. Dette blev, ikke mindst ved emigrationen, stedse vanskeligere for moderen. Se "Filantropien ..." 1994

1913
Enkebørn-
lov

hed for at optræde inden for den privatretlige forsørgelsespligts rammer. Vi skal dog frem til 1913, før enkebørn ved lov får tillagt børnetilskud. Argumentationen herfor var, at enkebørn økonomisk set er lige så ringe stillet som de enlige mødres børn.

1905
Børnelov

Med *børneloven* af 1905⁴⁷ (*værgerådsloven*) forlængedes linien fra plejebørnsloven af 1888 på den måde, at statsmagten kan blande sig i familiens opdragelse (eller mangel på samme), af "forbryderiske og forsømte børn" (se dog ovf. p 61: K §7, L § 11). *Børneloven* blev til efter et større kommissionsarbejde, påbegyndt i 1895, om *Statstilsyn med børneopdragelsen*. Et vigtigt hensyn bag kommissionsarbejdet var ønsket om en humanisering af kriminalpolitikken over for børn, og en idé om at en systematisk, faglig kvalificeret indsats i forhold til børn kunne forebygge uønsket socialisering, kriminalitet og anden afvigende adfærd. Indsatsen under lovens rammer foretoges nok så forskelligt, afhængigt bl.a. af samfunds- og børnesyn hos medlemmerne. I bogen "Under værgerådet" hævder Ib Gejl, at Århus Nordre og Søndre værgeråd førte ganske forskellig politik, især præget af de respektive formænds rolleopfattelser⁴⁸.

Pædagogik
og
institutioner

I denne periode skete også en kraftig vækst i antallet af institutioner for børn og unge, især børnehaver og det, som i dag hedder vuggestuer. De første børnehaver ('*asylers*') dukkede op allerede i begyndelsen af 1800-tallet, som opbevaringsforanstaltninger for udearbejdende mødres småbørn.

Enkelte '*daghjem for spædbørn*' sås også i midten af 1800-tallet, men forsvandt igen på grund af smittefare vedr. børnesygdomme.

1850 Frøbel
børnehaver.

Fra omkring 1850 blev Fr. Frøbels tanker om børneopdragelse⁴⁹ kendt i Danmark, og fra o. 1870 tog institutionsdannelsen på denne idémæssige baggrund for alvor fart. Vi ser altså her dels 'opbevaringsbørnehaver' for fattigfolks småbørn, dels pædagogiske (halvdags) børnehaver for bedre stillede folks børn.

Folkebørnehaver.
Menighedsbørnehaver.
1919
Tilskud

Disse to idémæssige strømninger løb sammen i oprettelse af *folkebørnehaver* og *menighedsbørnehaver* på privat initiativ og uden offentligt tilskud op til 1. verdenskrig⁵⁰. Først fra 1919 gaves lovhjemmel for statstilskud til sådanne institutioner, men det er nærliggende at antage - jeg har ikke undersøgt det i detaljer - at der forud for, og navnlig under, første verdenskrig er ydet visse kommunale tilskud hertil.

Døgninstitutioner

I perioden oprettedes også en del døgninstitutioner for børn, især for adfærdsvanskelige eller kriminelle børn. Holger Horsten⁵¹ gør grundigt rede for den idémæssige baggrund - kristelig-socialfilantropisk - bag oprettelsen af disse opdragelses- og opdagelseshjem, som oprettedes af enkeltpersoner og foreninger fra 1820'erne og fremefter. Oprindeligt sigtende på forældreløse børn i almindelighed. Institutioner, som i hele perioden har haft betydelige økonomiske vanskeligheder, og som - da de

⁴⁷ Lov 72 af 14. April 1905 om Behandling af forbryderiske og forsømte Børn og unge Personer

⁴⁸ Ib Gejl: "Under værgerådet. Forsømte og forbryderiske børn i Århus 1905-1915". 1967.

Friedrich Frøbel, tysk pædagog 1782-1852. Anså barnets leg som barnets naturlige udtryk. Oprettede den første børnehave, og formulerede betegnelsen 'børnehave'.

⁵⁰ Holger Horsten: "Børne- og ungdomsforsorgen i Danmark", 1969. Samarbejdet mellem Frøbelforeningen og københavnske arbejderes tillidsfolk om Folkebørnehaverne har lagt det idémæssige grundlag for nutidens vuggestuer og børnehaver. Herom også Anne Løkke: "Vildfarende børn" 1990 og "Filantropi - mellem almisse og velfærdsstat" 1994

⁵¹ Holger Horsten: "Børne- og ungdomsforsorgen, Danmark" 1969.

jo som døgninstitutioner er det - var dyre at bruge for kommunerne, kun blev brugt til børn, som det ellers var umuligt at få anbragt. De skrappeste drenge. Heri kan antagelig søges en del af forklaringen på, at de smukke pædagogiske idéer bag institutionerne, som Horsten refererer, står i adskillig kontrast til f.eks. Peter Sabroes, Christian Christensens og Richard Jensens skildringer af livet på disse hjem⁵². Med 1905-loven fik disse døgninstitutioner mere solidt økonomisk grundlag.

Handicappede

På privat initiativ oprettedes i perioden institutioner til behandling og erhvervs-mæssig optræning af vanføre og lemlæstede børn: '*Samfundet og hjemmet for vanføre børn*' i 1872 (fra 1881 også for voksne), og for epileptikere (i 1890'erne). I 1898 oprettes *Statens Institut for Talelidende*. I motiveringerne for oprettelse af disse institutioner indgik revalideringstanker⁵³.

1898 Støtte til arbejderboliger

I 1898 lovgaves om støtte til *arbejderboliger*. *Byggeforeninger* kunne modtage billige statslån, men forudsatte at medlemmerne selv havde præsteret en vis opsparing. Med Søren Kolstrups ord var det '*arbejderaristokratiet*', der især nød godt af ordningen⁵⁴. Jeg har ikke undersøgt omfanget af byggeri med sådan støtte. Støtteordningen var klart orienteret i retning af at indlære borgerlige (opsparings) normer hos arbejderbefolkningen.

1903 Børnefradrag

I forbindelse med gennemførelsen af Venstres skattepolitiske program i 1903 (efter systemskiftet 1901), nemlig afskaffelse af hartkornsskatter og påligning af indkomstskatter, ser vi en helt ny konstruktion vedr. børn, idet *børnefradraget* indføres. Argumentationen er, at *skatteevnen* hos en forsørger med en given indkomst er mindre end skatteevnen hos en ikkeforsørger med samme indkomst. Børnefradraget blev reguleret opad i 1914. Det var et fast beløb pr. barn, og det var afhængigt af skatteydernes bopæl, ud fra den betragtning at forsørgelsen var billigere på landet end i byerne⁵⁵.

1898 Ulykkesforsikringslov

Periodens eneste i traditionel forstand 'kapitalistiske' socialsikringsordning er *Ulykkesforsikringsloven* af 1898, nu *Arbejdsskadeforsikringsloven*. Den pålagde arbejds-giverne erstatningsansvar over for arbejderne i forbindelse med arbejdsulykker, og pålagde dem at forsikre dette ansvar i anerkendte (private) ulykkesforsikrings-selskaber.

⁵² Peter Sabroes artikler i *Demokraten*, omtalt i Holger Eriksen: "Børneven og stridsmand: Peter Sabroe som journalist" 1966. Christen Christensen "En rabarberdreng vokser op" og "Bondeknold og rabarberdreng" 1961-62 Richard Jensen "En omtumlet tilværelse" 1957.

⁵³ Emmerich Hansen og Kongerslev: "Revalidering" 1974 p 244 -.

⁵⁴ "Velfærdsstatens rødder", flere kapitler. Af diskussioner bl.a. i Esbjerg byråd fremgår, at nogle socialdemokrater kritiserede loven for at være ulighed skabende eller fastholdende, et tema, som også kendes fra pensionsfondsdiskussionerne mellem Mogens Lykketoft og Bent Rold Andersen (begge medlemmer af Socialdemokratiet) i 1980'erne. Herom nedenfor p. 199

⁵⁵ Om udviklingen i børnefradrag, børnetilskud - Johannes Due "De familjepolitiske kontantydelse 1903-1976", *Socialt tidsskrift* 1977/5, og Lone Ingemann Bager m.fl.: "Børnefradrag /børnetilskuddenes udvikling set i relation til samfundsudviklingen", *Socialt Tidsskrift* 1977/2.

5.4.2 1914-1945 Socialpolitiske tiltag og institutioner.

Den 3. socialreform

Krigsøkonomi og statsindgreb i markedet	De til krigsøkonomien knyttede sociale problemer var først og fremmest vareknaphed og prispres. Ovenfor (pp 91, 94) er nævnt de socio-økonomiske foranstaltninger, som toges i brug heroverfor. Når det er rimeligt at anskue tiltag som <i>maksimalpriser, rationering, afleveringspligt</i> , som havende et socialpolitisk aspekt, er det fordi de i væsentlig grad påvirker reproduktionsforholdene. For den enkelte forbruger kan det jo være ét fedt, om en varepris er bestemt af en maksimalprisregel eller et pristilskud.
Udvidelse af hjælpekasse-hjælp	Under første verdenskrig udvidedes ved dyrtidslovene 1915 kommunernes adgang til at hjælpe <i>'uformuende eller mindrebemidlede'</i> med penge eller naturalier. Herved blev <i>hjelpekassernes</i> arbejdsområde udvidet, og statstilskuddet til fattigere kommuner med store sociale problemer forøget. (<i>Hjelpekasserne</i> havde ved 1907-loven afløst <i>De fattiges kasse</i> fra 1856, den lidt finere fattigforsørgelse uden fattighjælpsvirkning). Forskellige andre særlige hjælpeforanstaltninger blev knyttet til dels det kommunale hjælpeapparat, dels A-kasserne, under krigen ⁵⁶ . Nævnes skal også, at indførelse af en brændevinsskat, som hævede prisen på en flaske snaps fra 60 øre til 12 kr i 1917, gav anledning til en vis adfærdsændring: antallet af delirium tremens tilfælde ved Københavns Kommunehospital faldt fra 300 pr år til 0. Loven begrundedes med hensynet til at skaffe brødkorn.
1921-1922 'Den lille socialreform'	Genforeningen, indlemmelsen af Nordslesvig i kongeriget i 1920, gav anledning til <i>'den lille socialreform'</i> i 1921-22: invalideforsikringsloven og aldersrenteloven. Anledning - ikke årsag: som nævnt p. 105 havde der i adskillige år lydt krav om <i>retsprincip</i> , faste kriterier for udmåling af alderdomsunderstøttelse, og for tildeling og udmåling af understøttelse til invaliderede.
1921 Invalideforsikring	Lov nr. 253 af 6. maj 1921 om <i>invalideforsikring</i> blev vedtaget under pres fra genforeningen: Nordslesvigerne havde været omfattet af 1880'ernes Bismarckske <i>'Arbeiter-Versicherungs-Gesetze'</i> , herunder også en invalideforsikring. Det ville have forekommet politisk særpræget, om man havde budt nordslesvigerne velkommen hjem med en afskaffelse af denne deres retsprægede ordning, og i stedet budt dem på forsørgelse under fattigloven. Lovens personkreds var: ubemidlede nydende sygekassemedlemmer. Tildelingskriterium var: tab af mindst 2/3 af erhvervsevnen. Invaliderentens størrelse var fastsat i loven, og den var uafhængig af den invalideredes indtægt (<i>erstatningssynspunktet</i>). Afgørelsen om ret til invaliderente blev truffet af et statsligt organ, Invalideforsikringsretten. Invaliderente og udgifter til helbredelse blev afholdt af <i>Invalideforsikringsfonden</i> , som blev finansieringen via: arbejdsgiverbidrag, medlemsbidrag (<i>invalidepræmie</i> , opkrævet sammen med sygekassekontingentet), og statstilskud.. Dette førte til den forsikringsprincipielt ejendommelige konstruktion, at bidragsyder- og ydelsesmodtager-kredsene er forskellige, idet husmænd uden ansatte kunne være medlemmer og således nyde godt af arbejdsgiverbidragene.

⁵⁶ H. Otte m.fl.: "Socialpolitik i Danmark", Den jyske Historiker 1977/10.

1922
Aldersrente.
Retsprincip
i stedet for
skøn

Aldersrenteloven af 1922 afskaffede skønnet i udmålingen af alderdoms-understøttelsen, og gjorde understøttelsen til en fast takst. Aldersgrænsen for tildeling af aldersrente blev ganske vist hævet til 65 år. *Retsprincippet*, fast takst, var det krav, som ikke mindst den talmæssigt voksende arbejderklasse havde stillet siden 1880'erne - og når denne klasse var vokset, var antallet af ældre blevet stort og politisk magtfuldt. Når en Venstreregning fandt anledning til at gennemføre det gamle socialdemokratiske krav, må det nok ses på baggrund af, at socialdemokraternes iver efter kravets gennemførelse var i aftagen. Idet nemlig stadig flere socialdemokratisk dominerede fattigudvalg havde fundet ud af at benytte den skønsmæssige hjælpemulighed til at hjælpe bedre end Venstrekommunerne ønskede. Derfor kunne retsprincippet, som jo også indebærer en begrænsning på hjælpeudmålingen, være tiltrækkende for partiet Venstre.

Også i 1921 udvidedes sygekassernes ydelsesområde bl.a. til at omfatte *kronisk syge*.

Under Venstre-regeringen Madsen-Mygdal 1926-1929 sænkedes ydelsesniveau, og retsvirkninger skærpedes, for at øge *incitamenterne* for de ledige til at søge arbejde, evt. også på ringere vilkår end overenskomstbestemt.

1933
Den 3.
socialreform

Allerede i 1920 kritiserede K. K. Steincke⁵⁷ det sociale hjælpesystem for dets kompleksitet, uoverskuelighed og ineffektivitet⁵⁸. Kritikken fremsattes midt i efterkrigstidens genopbygningsboom. I 1932-33 materialiseredes kritikken i det, der bl.a. af Steincke er blevet betegnet som Steinckes socialreform: Den 3. *socialreform*.

1 reform -
4 love

Socialreformen bestod af 4 love: *Lov om Arbejdsanvisning og Arbejdsløshedsforsikring mm.* (arbejdsløshedsloven), *Lov om Forsikring mod Følger af Ulykkestilfælde*, *Lov om Folkeforsikring* (sygekasse, invalide- og aldersrente), og *Lov om offentlig Forsorg*, alle af 20. maj 1933.

Det
socialpoliti-
ske netsystem

I relation til systematikken i kap. 2 kan den 3. socialreform beskrives på den måde, at de tre førstnævnte *forsikringslove* omhandler *forsørgelse* på et højere niveau end fattighjælpen, mens den fjerde, *forsorgsloven*, omhandler *forsørgelse* i de tilfælde, som ikke er dækket af forsikringslovene, og på et lavere niveau end forsikringslovene. Denne konstruktion er blevet karakteriseret som *det socialpolitiske netsystem*, hvor *forsikringsydelse* er det grovmaskede sikkerhedsnet, som opfanger de (gode) borgere, som har sørget for at forsikre sig og dermed udviser god kontrol over tilværelsen, mens *forsorgsydelse* er det finmaskede sikkerhedsnet, der opfanger de mindre velorganiserede borgere, som til kun forsørges nødtørftigt.

Foruden *forsørgelsesydelserne* (dagpenge efter Ulykkesforsikringsloven, Arbejdsløshedsloven og Folkeforsikringsloven, invalide- og aldersrente efter Folkeforsikringsloven, forsorgshjælp og børnebidrag efter forsorgsloven), indeholdt alle fire love forskellige *naturalydelser* eller *serviceydelser*: dækning af behandlingsudgifter og ydelse af behandling efter Ulykkes- og Folkeforsikringslovene, ophold i børne-, voksne- og ældreinstitutioner efter Forsorgsloven, og forskellig myndigheds-

⁵⁷ K.K. Steincke: "Fremtidens Forsørgelsesvæsen" bd. I og II, 1920

⁵⁸ som også Bent Rold Andersen i "Grundprincipper i socialpolitikken" 1973 kap. 10.

indsats (arbejdsanvisning, foranstaltninger vedr. børn, tvangsarbejde i arbejdsanstalt, mm.)

1
Arbejds-
løshedsloven

Arbejdsløshedsloven (vedtaget 1932, lidt ændret 1933) bestod stort set i en videreførelse af de tidligere sammenlagte love (af 1907 og 1913), uden væsentlige organisatoriske eller ydelsesmæssige ændringer. Loven gav standardforskrifter for *indretningen* af de statsanerkendte, og dermed tilskudsberettigede, arbejdsløsheds-kasser, for disses *ydelser* (dagpenge, rejse- og flyttehjælp samt juleunderstøttelse) og for, hvornår kasserne ikke må yde understøttelse. Loven indeholdt endvidere forskrif-ter for den offentlige arbejdsanvisnings dobbeltfunktion som kontrollant af A-kassernes anvisning og regnskaber, og som anviser af ikke-forsikrede arbejdere. Endelig indeholdt loven bestemmelser om *Arbejdsløshedsfonden*, som bl.a. kunne iværksætte nødhjælpsarbejder og uddannelsesforanstaltninger i særligt arbejds-løshedsramte områder, samt yde lån til hårdt ledighedsramte A-kasser.

2
Ulykkesfor-
sikringsloven

Ulykkesforsikringsloven fastholder grundprincipperne fra 1898-loven: erstatning for arbejdsulykker er en produktionsomkostning, som arbejdsgiver via en lovpligtig forsikring afholder. Loven medfører en udvidelse af erstatningsområdet til også at omfatte visse anerkendte *erhvervs sygdomme*. Erstatning ydes som *dagpenge*, *invaliditetserstatning* og *hjælp til efterladte*. *Dagpenge* ydes til ulykkesramte, som ikke er i stand til at genoptage arbejdet i samme omfang som tidligere, og ydes indtil invalidi-tetserstatning er fastsat. *Invaliditetserstatning* er ved *fuldt tab af erhvervsevnen* en renteydelse på 3/5 af årslønnen (dog med et maksimum), ved *mindre erhvervsevne-tab* en procentvis lavere ydelse. Dog kan der under visse forudsætninger udbetales en kapitalerstatning i stedet for renteydelsen. *Efterladte-erstatning* er et kapitalbeløb til enke og/eller uforsørgede børn. Loven ophævede visse ydelsesbegrænsninger og ud-videde forsikringsområdet.

3
Folkeforsik-
ringsloven

Folkeforsikringsloven samler (næsten) alle regler om hjælp til *syge*, *invalid* og *gamle*. Loven gør medlemsskab af en *privat forsikringsforening* (sygekasse eller fortsættelsessygekasse) til tildelingsbetingelse for de offentlige ydelser: invalide- og aldersrente, og den forpligter enhver indbygger over 21 år til at søge optagelse i en sygekasse eller fortsættelsessygekasse. Det kan kaldes 'universalisme ad bagdøren'.

Lovens ydelser er fra *sygekassen vedr. sygdom*: dækning af udgifter ved hospi-talsophold, ved lægebenyttelse, delvis dækning af medicin- og hjælpemiddeludgifter, og, mod særlig forsikring, dagpenge ved indkomsttab. Vedr. *svangerskab og fødsel*: læge- og jordemoderhjælp og dagpenge. Endvidere yder sygekassen hjælp til tandbe-handling og visse løbende ydelser til kronisk syge.

Lovens ydelser er fra *socialudvalget ved invaliditet og alderdom*, *invalidere* og *aldersrente*. Renten ydes med et fast beløb, højest i København – Frederiksberg - Gentofte, lavere i købstæder og bymæssige bebyggelser, lavest i det øvrige land. Be-løbet er endvidere højest for ægtepar, hvor begge ægtefæller opfylder tildelings-betingelserne, lavere for enlige mænd samt ægtepar, hvor kun den ene opfylder tilde-lingsbetingelserne, og lavest for enlige kvinder samt ægtepar, hvor kun kvinden opfylder tildelingsbetingelserne. Tillige ydes børnetillæg, hvis rentemodtagerne har forsørgerpligt for børn under 15 år. Ved invaliditet ydes *invaliditetstillæg* og evt. *ple-jetillæg*. *Tildelingskriterium* vedr. alders- og invaliderente er 65 år alder **eller** invaliditetsbetinget erhvervsevnetab på 2/3. Endvidere uberygtethed, og vedkom-

mende må ikke inden for 10 år før ansøgning om invalide- og aldersrente have bortgivet væsentlig formue, eller inden for 3 år have modtaget fattighjælp. Endvidere er, som ovenfor nævnt, sygekassemedlemskab tildelingsbetingelse.

4
Forsorgs-
loven - LOF

Socialreformens hovedlov: *Lov om Offentlig Forsorg (forsorgsloven)* samler og systematiserer bestemmelserne fra 41 love og andre regelsæt, i alt 335 paragraffer. Den afløser fattigloven af 1891, børnebidrags- og plejebørnslovene af 1888, værgeråds- og hjælpe-kasselovene af 1905 og 1907, enkebørnsloven og mange andre love og administrative forskrifter.

Lovens ydelser er: *kontanthjælp* i *trangssituationer*, som ikke dækkes af forsikringslovene, diverse *institutionsydelser* til børn og gamle og til særforsorgsklienter og andre afvigere, spændende fra børnehaver over alderdomshjem til tvangsarbejdsanstalter, *børnetilskud* og *børnebidrag*, *mælkehjælp* til fødende, *skolebespisning*, *begravelseshjælp*.

Admini-
stration:
Socialudvalg,
socialkontor

Forsorgslovens administrationsapparat bliver kommunalbestyrelsernes *socialudvalg*, i visse sager vedr. børn og unge bistået af et *børneværnsudvalg*, nedsat som underudvalg af socialudvalget men foruden kommunalbestyrelsesmedlemmer også bestående af borgere med særlig indsigt i og interesse for børneforsorg (hermed skabtes plads for tidligere værgerådsmedlemmer). Enkelte beslutninger skal dog træffes af kommunalbestyrelsen, således visse beslutninger om tvangsmæssige foranstaltninger. I større kommuner skal forefindes *socialkontor* med daglig ekspeditionstid. Hermed tages nok et skridt i retning af professionalisering af socialforsorgen.

Retsvirk-
ninger

En væsentlig ændring bringer forsorgsloven på retsvirkningsområdet: mens hjælp efter fattiglovene af 1803 og fremefter havde fattighjælps virkning, medmindre undtrykkelig undtagelse var gjort i loven, fastslog forsorgsloven, at fattighjælps retsvirkninger (valgretstab, valgbarhedstab, ægteskabsforbud) kun *undtagelsesvis* måtte tages i brug, når det var særligt hjemlet (det vil stort set sige: mod groft forsømmelige forsørgere, drankere og arbejdssky personer) og kun efter beslutning i kommunalbestyrelsen. Forsørgelseskommunebegrebet afskaffes, og dermed (næsten) hjemsendelsesproblemet: Bopælskommune er forsørgelsessted.

Forsikring
eller
forsorg?

Trods navnene var den eneste 'rene' forsikringslov *ulykkesforsikringsloven*. *Arbejdsløshedsforsikringen* var delvist bidragsfinansieret, *sygekasseordningen* ligeså, *invalideforsikringen* næsten ikke, og *aldersrenteordningen* slet ikke. Når betegnelsen *forsikring* alligevel bruges, og når den sælsomme konstruktion: At lade retten til invalide- og aldersrente bero på, om personen (evt. for mange år siden) har søgt sygekassemedlemskab bruges, ja så må forklaringen nok søges i den politiske 'overbygning': Ved at bygge reformen på sygekassesystemet havde Steincke⁵⁹ sikret sig politisk støtte fra talrige socialdemokratiske og Venstre-tillidsfolk. Dermed var der for så vidt også gjort op med diskussionen i Socialdemokratiet i 1880'erne: Det var *hjælp til selvhjælp* princippet, der dominerede størstedelen af det socialpolitiske ydelsesområde. *Forsikringsprincippet* blev også af socialdemokraterne anset som 'finere' end *forsorgsprincippet*. Og betegnelsen 'forsikring' var en salgsfremmende etiket, selvom den ikke dækkende beskrev indholdet.

⁵⁹ Kjeld Philip: "Staten og fattigdommen" diskuterer (lidt ondsindet, men meget underholdende) Steinckes motiver i forbindelse med reformværkets udformning og graden af konsistens i lovkomplekset.

Reformkomplekssets forsikringselementer, f.eks. krav til helbredstilstand ved optagelse i sygekasse, varighedsgrænser for ydelser fra sygekassen, sygekasse-medlemskab som betingelse for aldersrente, efterlod mennesker med sociale problemer, som måtte løses via en 'restlovgivning': En *Lov om offentlig Forsorg*.

Dette var tilsigtet: Det socialpolitiske *netssystem*, med forsikringsordningerne (syge-, arbejdsløsheds-, invaliditets-, alders- og ulykkesforsikringerne) som det øvre net med de mellemstore masker, til opfangelse af de fleste (gode) borgere ved indkomst-bortfald, og med forsorgslovens små masker som skal opfange de (mindre gode) borgere, skal befolkningen motiveres til at holde sig forsikrede, for at undgå at blive spist af med en mindre rundelig ydelse.

1930'ernes
paradoks-
problem

Sammenlægningen af A-kasselov og arbejdsanvisningslov ændrede ikke noget væsentligt i ordningernes opbygning eller finansiering. Og sammenlægningen gjorde **ikke** apparatet egnet til at løse 1930'ernes '*paradoksproblem*': Samtidig afvandring fra, og arbejdskraftmangel i, landbrugserhvervet, og høj ledighed i byerne - idet jo de til byerne indvandrede unge bønderkarle var villige til at arbejde for lavere løn end byarbejderne, fordi de stadig derved kunne tjene mere end ved landbruget. Derved udkonkurrerede de en ganske stor del byarbejdere, som følgelig blev ledige. Og som bønderne absolut ikke ville have arbejdsanvist, fordi de stillede krav og var mindre tålsomme end bøndernes egne sønner.

Øget statslig
indflydelse

Sammenfattende om socialreformen af 1933 må det konstateres, at den øger den centrale statsmagts indflydelse på socialpolitikken udformning også i de enkelte sogne og købstæder (selvom kommunernes størrelses forskellighed og de kommunale socialudvalgs selvbevidsthed satte grænser for forsøget på at skabe ensartethed). Den øger statens andel af finansieringen, i form af et refusionssystem. Den hæver i et vist omfang ydelsesniveauet, efter de Madsen-Mygdalske sænkninger i 1920'ernes slutning. Og den etablerer næsten et énstrengt system.

1933-
reformens
politiske
kontekst

1933-socialreformen, blev udarbejdet under en opgangskonjunktur, og gennemførelsen blev påbegyndt, inden den økonomiske krise for alvor slog igennem. Ganske vist er selve lovvedtagelsen en del af et omfattende kriseforlig, og reformens udførelse sker under en dyb krise. Muligvis er det dette forhold, mere end lovenes indhold, der er baggrund for Kjeld Philips hårde dom over Steinckes socialreform.

Kjeld Philip³² fremhæver, at reformen snarere er en – ganske vist hårdt tiltrængt – systematisering af gældende regler og praksis, end en nyskabende reform. Tage Kårsted oplyser³³, at reformen blev til, **ikke** i forhandlingerne om Kanslergadeforliget (herom nedenfor), **men** ved at Stauning om morgenen efter forliget svarede Steincke, som spurgte "Jamen, hvad så med min socialreform?" – "Det må sgu høre med" – en antydning af, at de centrale politiske beslutningstagere ikke har anset reformen for at være af afgørende politisk betydning.

Kanslergadeforliget, som blev rammen om 1933-socialreformen, er omtalt pp. 91-92. Forliget blev indgået mellem regeringspartierne, Socialdemokratiet og Det radikale Venstre, og Venstre. Det konservative Folkeparti var ikke med i forliget.

³² "Staten og fattigdommen" 1947

³³ Forelæsning 1964

Denne sammenhæng generede K.K. Steincke, som i sine erindringer nævner, at han hellere ville have haft 'de velvillige konservative' end 'de sure venstrefolk' med til at vedtage og gennemføre lovene⁶⁰. På grund af forligskonstellationen fik Venstre indflydelse på lovene i mindre klientvenlig retning.

Lang tid går der ikke, før der sker knopskydning på socialreformens næsten én-strengede system.

Ungdoms-
arbejds-
løsheds-
indsats

I krisens fodspor tages forskellige initiativer til løsning af særlige gruppers problemer. Fra 1933 lovgives med henblik på beskæftigelse især af unge ledige, med statstilskud til kommunale og/eller foreningsinitiativer, fra 1938 med staten som iværksætter. Målet var ".. at afværge den nedbrydning af ungdommens arbejdskraft og arbejdsvilje, som følger af årelang arbejdsløshed" (Stauning, 1932), men også frygten for ungdommens accept af nazistisk (eller kommunistisk) ideologi lå bag initiativerne⁶¹.

Sundhedspleje

I forlængelse af den ovennævnte befolkningspolitiske debat oprettedes senere i 1930'erne særlige kommunale *sundhedsplejeordninger* (med særlig statsrefusion og formelt uafhængigt af socialvæsenet), som et tilbud til alle uanset indtægtsforhold.

Mødrehjælp

Også med udgangspunkt i befolkningskommisjons arbejde oprettes ved Lov nr. 119 af 15. marts 1939 de særlige *Mødrehjælpsinstitutioner*, med det formål at fjerne eller afsvække de grunde, der bestemmer en kvinde til at undgå svangerskab eller til at få svangerskab afbrudt. Mødrehjælpsinstitutionerne oprettes som selvejende institutioner - uden for det kommunale socialvæsen - med den begrundelse, at der var en stemplingseffekt knyttet til socialforsorgen. Det blev bl.a. henlagt til mødrehjælpsinstitutionerne at indstille til legal abort og at rådgive om prævention. Mødrehjælpsloven foreskrev, at "Lederen af Institutionen skal være en Kvinde, der har gennemgået et anerkendt Kursus for Socialhjælperne" - en uddannelse, oprettet i 1937, senere benævnt *socialrådgiveruddannelsen*.

Seksual-
reform-
debatten

Forud herfor var gået en voldsom debat om seksualitet, prævention, abort, oplysning, og racehygiejne⁶². Aktører var bl.a. fra 1913 syndikalist Chr. Christensen med bladet solidaritet, *Foreningen for sexuel oplysning* fra 1924 med forfatteren Thit Jensen og lægen J. Leunbach, *Arbejderkvindernes Oplysningsforbund* fra 1925 med Marie Nielsen, og *Verdensligaen for Sexualreform* fra 1927, også med bl.a. Leunbach som medstifter. Ikke mindst disse foreningers udsagn om kvindens ligeberettigede seksuelle lyst og selvbestemmelse vakte forargelse og modstand i den borgerlige offentlighed. Da Leunbach i 1924 sammen med *Kommunistisk Kvindesekretariat* første gang åbnede en seksualoplysningsklinik, vakte det meget postyr, og klinikken måtte lukke efter en måned.

Med til billedet af tidens debatklimate hører, at dele af samfundet ivrigt påberåbte sig det germanske kvalitetsmoder, med hjemmearbejde og talrige børn, mens *neomalthusianerne*, bl.a. nogle af syndikalisterne, mente at seksualoplysning **både** ville

⁶⁰ K.K. Steincke: "Fra nul til tres" 19??

⁶¹ Hans Sode-Madsen: "Ungdom uden arbejde. Ungdomsforanstaltninger i Danmark 1933 - 1950", 1985.

⁶² Preben Hertoft (1983): "Det er måske en slags galskab. Om sexualreformbevægelsen i Danmark"

gøre det muligt for arbejderkvinderne at have mere glæde og mindre angst ud af seksuallivet, **og** tillige mindske presset af børn på arbejderfamiliens skrøbelige økonomi, **og** via færre fødte arbejderbørn mindske nøden og udbuddet af arbejdskraft.

Svangerskabslov 1937

Justitsministeriets *Svangerskabskommission*, nedsat 1932, foreslog i 1936 oprettelse af offentlige *seksualvejledningsklinikker*. Det blev indføjet i *Svangerskabsloven* i 1937. Men Steincke meddelte amterne, "at de ikke skulle påbegynde klinikkerne, før de hørte nærmere - og de hørte aldrig nærmere"⁶³. Hvorefter opgaven med præventionsoplysning blev henlagt til Mødrehjælpen, hvis hovedsagelige formål er at fjerne eller afsvække de grunde, der bestemmer en kvinde til at undgå svangerskab eller til at få svanger skab afbrudt. Denne dobbelthed i Mødrehjælpens rolle bliver også senere anledning til politisk polemik, ikke mindst da nogle af mødrehjælpsinstitutionerne i 1960'erne går aktivt ind i abortdebatten, igen med kvindens selvbestemmelse som tema. Herom mere i næste kapitel.

Boligstøtte-lovgivning

I begyndelsen af 1900-tallet og ikke mindst i 1920'erne iværksattes en del kommunalt boligbyggeri, med husvilde som målgruppe. I 1938 indledtes et nyt afsnit i dansk socialpolitik, idet en familiepolitisk motiveret *boligstøttelovgivning* vedtoges⁶⁴, hvor foreningsejet bliver fremherskende.

Ved socialreformen havde man iøvrigt opretholdt ordningen med selvejende institutioner for børn og unge, med statslig godkendelse og kommunalt og statsligt tilskud - altså for så vidt også et flerstrengt system.

Aldersrente fra 60 år

Tilgangsalderen til aldersrente blev i 1937 nedsat fra 65 år til 60 år, som led i '*arbejdsløshedsbekæmpelsen*'.

Ferielov 1938

Med samme begrundelse vedtoges i 1938 en *ferielov*: ret til én dags ferie med løn pr. arbejds måned, for fuldtidsbeskæftigede altså 12 dage om året.

2. verdenskrig

Ovenfor er nævnt, at produktions-, forsynings- og fordelingsproblemerne under 2. verdenskrig ligner 1. verdenskrigs, dog at besættelsen skærper forsyningsproblemerne. Indgrebene er langt hen af samme type. Der lovgives om *arbejdsfred* og om *dyrtidsregulering* af lønningerne. *Huslejestop* er en af de socialpolitiske motiverede ordninger.

En del arbejdsløse blev 'fjernanvist' til Tyskland.

⁶³ Steincke, i radioforedrag, citeret efter Preben Hertoft (1983), hvorfra afsnittets øvrige oplysninger også stammer.

⁶⁴ I forlængelse af Befolkningskommissionens betænkninger. Se også Kolstrup 1996.

Under indtryk af 1930'ernes vedvarende høje ledighed og sociale nød fremførtes kritik af 'understøttelsesmentaliteten' og 'de for rigelige sociale ydelser'. Foran i denne kritik gik partiet Venstre. I forlængelse af kritikken vedtoges i 1941 en skærpeelse af forsorgslovens bestemmelser om *retsvirkninger* af modtagelse af hjælp. Modsat udviklingen under treårskrigen 1848-1850.⁶⁵

5.5 Sammenfatning

5.5.1 1870-1914

Ved begyndelsen af første verdenskrig er *den første industrielle revolution* i Danmark gennemført, med dens særpræg af agrar- og handelsorienteret omvæltning. Ganske vist var stadig 40% af arbejdsstyrken knyttet til landbruget (som frembragte 30% af BFI), mens kun 10% af arbejdsstyrken var industriarbejdere (med en andel på 10% af BFI). Håndværk og handel og øvrige erhverv udgjorde den sidste halvdel.

Men omstruktureringen af det danske samfund til *det byprægede samfund* var i fuld gang: hovedstad, købstæder og stationsbyer i udvikling, og de væsentligste nu kendte erhvervsorganisationer var etableret og konsolideret (fagforbund, DSF, DA, landboorganisationer, Grosserersocietetet, tjenestemandorganisationerne).

Skønt talmæssigt lille var industrien godt på vej opad til en dominerende erhvervspolitisk stilling.

Erhvervspolitikken var udpræget liberal, med husmandslovgivningen som vigtigste undtagelse, og frihandelsorienteret. Venstre og Socialdemokratiet var ivrige frihandelstilhængere, mens Højre ikke var utilbøjelige til (industri-) beskyttelsestoldtankegange.

Omfattende ændringer i den samfundsmæssige 'overbygning' var gennemført: Bønderne havde fået *den parlamentariske magt* med systemskiftet i 1901. Men var allerede ved at være uddistanceret parlamentarisk af husmænd og arbejdere og andre byboere (radikale, socialdemokrater). *Skattelovgivningen* var grundlæggende ændret (1903), *skolelovgivningen* var grundlæggende ændret (*gymnasielove* 1871 og 1903, *folkeskolelov* 1899, *højere almenskolelov* 1903).

Det arbejdsretlige system var etableret med *septemberforliget* i 1899, *arbejdsretsloven* af 1910 og 'normen' i 1910, samt *A-kasselov* af 1907 og *arbejds-anvisningslov* 1913. Det *sociale* område var udbygget med *børnelovgivning* 1888, *fattig-, ældre- og sygekasselovgivning* 1891-1892, og *børnelov* (værgerådsloven) 1905, *hjælpekaselov* 1907 og *enkebørnslov* 1913.

⁶⁵ Denne debat har klare lighedspunkter med 1990'ernes debat, se f.ex. Anders Fogh Rasmussen "Fra socialstat til minimalstat: en liberal strategi" 1994 p. 14, hvor omtales den trællementalitet, der er resultatet af modtagelse af sociale og andre tilskud, samt af arbejde for stat og kommune. Se også Nina Smith (red): "Arbejde, incitamenter og ledighed" 1998

Tyveåret fra 1888 til godt 1908 leverer en meget omfattende omlægning af det apparat, som skal søge at forebygge, henholdsvis afhjælpe forskellige former for reproduktionssvigt. Vi ser en vældig vækst i *kategorikløvningen*: mange forskellige tildelingsregler vedr. forskellige former for hjælp. Vi ser udviklingen fra det énstrengede fattigvæsen til et system, bestående af mange forskellige strenge, hver enkelt streng stort set affødt af en kritik af *det énstrengede systems* utilstrækkelighed eller værdighedsberøvelse over for en bestemt kategori af brugere af systemet. Vi ser udviklingen i *finansieringsformerne*, fra den rent primærkommunale finansiering over skatten, og den private finansiering, til den statsligt-kommunale finansiering, og den privat + statslige finansiering. Og vi ser udviklingen i *organernes art*: kommunale, private (herunder både godtgørende private, og solidariske forsikringer), og rent statslige organer. Samt statslige organer til hel eller delvis styring af både de kommunale og de private organer.

Denne vildtvoksende flora af organer blev udgangspunktet for den kritik af et splittet system, som K. K. Steincke senere fremlagde i bogen "Fremtidens forsørgelsesvæsen"⁶⁶.

5.5.2 1914-1945

Når man overskuer den danske *sociallovgivning* ved anden verdenskrigs afslutning, er det først og fremmest kontinuiteten, der falder i øjnene. Socialudvalgene ('*de bedste sognemænd*') - hvis oprindelse er enevældens socialreform fra omkring år 1800 - er også efter 1933-reformen de centralt placerede organer i systemet. Ved siden af dem fylder A-kasserne, med arbejdernes valgte tillidsmænd, det meste af landskabet. Begge med rødder tilbage i 1800-tallet. Principielle organisatoriske nydannelser er kun de statslige arbejdsanvisningskontorer og den halvoffentlige Mødrehjælpen. En del 'selvgroede' institutioner som daginstitutioner og døgninstitutioner og særforsorgsinstitutioner lever deres eget⁶⁷ liv ved siden af, hovedsagelig finansieret af statslige og kommunale tilskud formidlet via de selvsamme bedste sognemænd. Bemærkelsesværdigt er det, at en sådan administrativ struktur har kunne overleve de fundamentale ændringer i produktionsstruktur, ejendomsforhold og øvrige reproduktionsvilkår, som disse halvandet hundrede år har budt på.

Men ser vi det socialpolitiske *institutionsapparat* under synsvinklen *velfærdsstatsudvikling*, byder især 1930'erne på nybrud. Boligstøtteordninger og de *universelle* sundhedspolitiske foranstaltninger, svangreundersøgelser og sundhedsplejerskeordninger, der udsprang af 1930'ernes befolkningspolitiske diskussion, tegner konturerne af en statsmagt, der påtager sig stadig mere omsorg for (eller kontrol med) den enkelte indbyggers liv og udvikling. Det sker i kommunalt regi, altså inden for den organisatoriske ramme, der sattes med oprettelsen af det sognekommunale forsørgelsesvæsen fra begyndelsen af 1800-tallet. Og det sker ofte på kommunalt initiativ. Se herom især S. Kolstrup (1996).

⁶⁶ K.K. Steincke (1920): "Fremtidens forsørgelsesvæsen"

⁶⁷ Disse institutioner var normalt enten leder-ejede, eller - oftere - foreningsejede eller selvejede.