



Dette værk er downloadet fra Danskernes Historie Online

Danskernes Historie Online er Danmarks største digitaliseringsprojekt af litteratur inden for emner som personalhistorie, lokalhistorie og slægtsforskning. Biblioteket hører under den almennyttige forening Danske Slægtsforskere. Vi bevarer vores fælles kulturarv, digitaliserer den og stiller den til rådighed for alle interesserede.

Støt vores arbejde – Bliv sponsor

Som sponsor i biblioteket opnår du en række fordele. Læs mere om fordele og sponsorat her: <https://slaegtsbibliotek.dk/sponsorat>

Ophavsret

Biblioteket indeholder værker både med og uden ophavsret. For værker, som er omfattet af ophavsret, må PDF-filen kun benyttes til personligt brug.

Links

Slægtsforskernes Bibliotek: <https://slaegtsbibliotek.dk>

Danske Slægtsforskere: <https://slaegt.dk>

Frihed, lighed og velfærd

Rapporter til
Det 24. Nordiske
Historikermøde 2

I løbet af det 20. århundrede udviklede de nordiske lande sig til velfærdsstater af en nogenlunde ensartet type, som man ofte har kaldt »den nordiske model«. Dens mål er frihed, lighed og tryghed for alle samfundsborgere og dens middel først og fremmest et veludviklet social- og sundhedssystem finansieret gennem skattebetaling. Parallelt med en voksende politisk interesse for velfærdsstatens fremtid er der omkring årtusindskiftet i de nordiske lande opstået en øget interesse for velfærdsstatens historie. Historikerne har angrebet emnet fra mange forskellige sider, og det synes åbenbart, at velfærdsstaten ikke kun har én historie. Heller ikke velfærdsstatens historie kan undsige sig sine såvel historiefaglige som politiske konflikter og uenigheder. – Billedet på forsiden viser et udsnit af den danske maler Victor Brockdorffs maleri af en nordsjællandsk strandscene, »Fluepapiret i Charlottenlund« (1974). (Efter Søren Mørch, Den sidste Danmarkshistorie. 57 fortællinger af fædrelandets historie, 1996, s. 379).

Frihed, lighed og tryghed

Rapporter til Det 24. Nordiske Historikermøde,
Århus 9.-13. august 2001

Bind 2

Skrifter udgivet af Jysk Selskab for Historie nr. 47-48-49

Rapporter til Det 24. Nordiske Historikermøde, Århus 9.-13. august 2001

Hovedredaktion: Per Ingesman

Bind 1: Norden og Europa i middelalderen

Redaktion: Per Ingesman og Thomas Lindkvist

Bind 2: Frihed, lighed og tryghed. Velfærdspolitik i Norden

Redaktion: Hilda Rømer Christensen, Urban Lundberg og Klaus Petersen

Bind 3: Mod nye historier

Redaktion: Carsten Tage Nielsen, Dorthe Gert Simonsen og Lene Wul

Frihed, lighed og tryghed

Velfærdspolitik i Norden

Redigeret af

Hilda Rømer Christensen,
Urban Lundberg og Klaus Petersen

Skrifter udgivet af Jysk Selskab for Historie nr. 48
Århus 2001

Skrifter udgivet af Jysk Selskab for Historie nr. 47-48-49
Rapporter til Det 24. Nordiske Historikermøde, Århus 9.-13. august 2001
Hovedredaktion: Per Ingeman

Bind 2: Frihed, lighed og tryghed. Velfærdspolitik i Norden
Redaktion: Hilda Rømer Christensen, Urban Lundberg og Klaus Petersen

ISBN 87-988491-1-5 (bd. 2)

ISBN 87-988491-3-1 (bd. 1-3)

Det 24. Nordiske Historikermøde har modtaget støtte fra følgende fonde:

A.P. Møller og Hustru Chastine Mc-Kinney Møllers Fond til almene Formaal

Dronning Margrethe og Prins Henriks Fond

Familien Hede Niensens Fond

Johanne og Ejnar Flach-Bundegaards Fond

Konsul George Jorck & Hustru Emma Jorck's Fond

Letterstedtska föreningen

Statens Humanistiske Forskningsråd

Aarhus Universitets Forskningsfond

Omslag: Esben Kølckjær, Signal I

Omslagsillustration: Maleri af Victor Brockdorff: Fluepapiret i Charlottenlund
(1974)

Trykt hos Special-Trykkeriet Viborg a-s

Copyright © 2001 by Jysk Selskab for Historie

Historisk Institut, Aarhus Universitet, 8000 Århus C, tlf. 89 42 11 11

Indhold

Indledning	7
<i>Hilda Rømer Christensen, Urban Lundberg og Klaus Petersen</i>	

Del I: Velfærdsstatens rødder

Att ge och ta Kommunerna och 1920-talets arbetslöshet	13
<i>Lena Eriksson</i>	

Jordbrukspolitik i lys av utviklinga av velfærdsstaten	30
<i>Olav Rovde</i>	

Ideologi i praktiken Ernst Beckmans liberala dilemma	45
<i>Marika Hedin</i>	

Agents and Institutions in the Creation of the Icelandic Welfare State, 1880-1946	61
<i>Guðmundur Jónsson</i>	

Del II: Velfærd for hvem?

Det goda livet och det goda samhället Styrning i folkhälsopolitiken eller hur välfærdsstaten söker forma människor	90
<i>Signild Vallgård</i>	

Socialpolitik och sterilisering Operationalisering av ett forskningsproblem	108
<i>Mattias Tydén</i>	

Tvangssterilisering i Norge En velferdsstatlig politikk i sosialdemokratisk regi?	140
<i>Per Haave</i>	
Tvangssterilisering i Danmark 1929-67	163
<i>Lene Koch</i>	
Sterilization Policy in Iceland	179
<i>Unnur Karlsdóttir</i>	
 <i>Del III: Køn, familie og velfærdsstat</i>	
Ekteskapslovreform En forutsetning for velferdsstaten?	191
<i>Kari Melby, Bente Rosenbeck og Christina Carlsson Wetterberg</i>	
Mellem offentlighedens søgelys og velfærdspolitikens skygge Familien i Danmark og Vesttyskland i 1950'erne	214
<i>Maren Wichmann-Siegfried</i>	
Women, Lutheranism and the Nordic Model	236
<i>Pirjo Markkola</i>	
Forfatterne	261

Indledning

Hilda Rømer Christensen, Urban Lundberg og Klaus Petersen

I de seneste år er der som aldrig før blevet forsket i den nordiske velfærdsmodels historie. Hvor forskningsfeltet »velfærdsstat« tidligere – med enkelte undtagelser – var overladt til samfundsvidenskaberne, så har historikerne i stigende grad meldt sig på banen.¹ Det kan der være mange ydre forklaringer på: at det er et af Nordens få bidrag til verdenshistorien, at bevillende politikere og myndigheder har interesse i emnet, eller at velfærdsstaten i dag er ved at blive et historisk fænomen; men det skyldes også, at velfærdsstaten bedre end de fleste andre begreber sammenfatter væsentlige træk ved det 20. århundredes nordiske samfund.

Da vi for nogle år siden begyndte arbejdet med at opbygge et netværk for forskere med interesse i de nordiske velfærdsstaters historiske udvikling, var det stadig svært at tale om velfærdsstatens historie som et egentligt forskningsfelt.² Der eksisterede ikke nogen egentlig forskningstradition, men forskere med tilknytning til dette emneområde arbejdede inden for en række andre traditioner: kvindehistorie, socialhistorie, arbejderhistorie, by- og kommunalhistorie etc. Efterhånden opfatter flere og flere historikere imidlertid velfærdsstaten som deres forskningsfelt, og man kan sige, at velfærdsstatens historie er blevet et mødested for historikere

-
1. I de fleste værker findes oversigter over forskningssituationen på dette og hint forskningsfelt. I det følgende nævnes en række af de bredere forskningsoversigter for de enkelte landes vedkommende. For Finlands vedkommende se Holger Weiss, »Från fattigvård till välfärd. Om den sociala trygghetens historia och verklighet i Finland«, *Historisk Tidskrift för Finland*, 1998, nr. 2, s. 378-395. For Sveriges vedkommende se Lena Sommestad, »Privat eller offentlig välfärd? Ett genusperspektiv på välfärdsstaternas historiska formering«, *Historisk Tidskrift (Sverige)*, 1994, nr. 4, s. 601-629, samt Mattias Tydén, *Från politik till praktik. De svenska steriliseringslagarna 1935-1975*, SOU 2000:22, Stockholm 2000, kap. 2 (især s. 73-82). For Danmarks vedkommende se Søren Kolstrup, »Forskning i velfærdsstatens rødder. Forskningsstrategier, resultater, huller«, *Historisk Tidskrift (Danmark)*, 1994, nr. 2, s. 315-336 samt Klaus Petersen, »Fra ekspansion til krise. Udforskning af velfærdsstatens udvikling efter 1945«, *Historisk Tidskrift (Danmark)*, 1997, nr. 2, s. 356-375. For Norges vedkommende se Per Haave & Trond Nordby, *Helse-, sosial- og trygdesektoren som etterkrigshistorisk forskningsfelt*, LOS-senter, Notat 90/38, Bergen 1990. For Islands vedkommende se Gudmundur Jonssons artikel i denne konferencerapport.
 2. Information om Netværk for Nordisk Velfærdsstatshistorie kan findes på internetadressen: <http://hem.passagen.se/joed5148/>. Netværket har siden 1996 regelmæssigt udsendt et nyhedsbrev.

med meget forskellige udgangspunkter, metoder og teoretiske tilgange. Noget ikke mindst denne konferencerapport er et eksempel på.

Netop dette forhold fører imidlertid lige over i en af de store uløste gåder i velfærdsstatsforskningen: Hvad er en velfærdsstat? Som Anne-Lise Seip har konstateret: »Å definere begrepet velfærdsstat kan ta et liv.«³ Mange historiske undersøgelser vælger derfor enten slet ikke at definere, at konstatere den manglende definition eller at vælge en så åben definition, at den ikke udelukker ret meget. Dette er en forklaring på forskningsfeltets bredde. Bidragene til denne konferencerapport er, som det hurtigt vil fremgå, ikke bygget op omkring nogen entydig definition af, hvad en velfærdsstat er. De kredser omkring nogle fælles, men også meget overordnede temaer som »frihed, lighed og tryghed«, men udgangspunktet for de enkelte bidrag er snarere en fortælling end en definition.

Alle bidragene forholder sig på den ene eller den anden måde til den klassiske fortælling om den nordiske velfærdsstat: fortællingen om velfærdsstaten, som blev undfanget af og bygget op af den socialdemokratiske arbejderbevægelse.⁴ Den nordiske model præget af skattefinansiering, universalisme, kvindevenlighed, generøsitet, en udbygget servicesektor. Med en socialpolitik, som var præget af forebyggelse, rettighedstænkning og helhedstænkning, og som betød, at socialpolitiske betragtninger også gjorde sig gældende på andre politikområder såsom uddannelse, arbejdsmarked, sundhed og kultur. Denne fortælling findes i en række versioner, oftest med betoning af udviklingen på et eller flere statslige politikområder: fx velfærdsstatens historie som pensionspolitikens, socialpolitikens, arbejdsmarkedspolitikens eller uddannelsespolitikens historie.

På det seneste er denne fortælling blevet problematiseret fra forskellige sider. Den er blevet nuanceret af forskere, som har betonet, at også andre grupper og bevægelser end arbejderklassen og arbejderbevægelsen har spillet en rolle – nogle gange i samarbejde med og nogle gange i opposition til arbejderbevægelsen. Det være sig kvinderne, kvindebevægelserne,

3. Anne-Lise Seip, »Velfærdsstaten – en nordisk modell?«, *Årbog for Arbejderbevægelsens Historie*, 1991, s. 50.

4. Her kan selvfølgelig peges på de klassiske værker af sociologerne Gøsta Esping-Andersen og Walter Korpi. Se fx Gøsta Esping-Andersen, *Politics against Markets. The Social Democratic Road to Power*, Princeton 1985 samt Gøsta Esping-Andersen & Walter Korpi, »From Poor Relief to Institutional Welfare States: The Development of Scandinavian Social Policy«, R. Erikson m.fl. (red.), *The Scandinavian Model. Welfare States and Welfare Research*, Armonk 1987, s. 39-74. Tesen om socialdemokratiene og arbejderbevægelsens rolle er dog også blevet argumenteret i mere eller mindre nuanceret form af en række historikere. Se fx Søren Kolstrup, *Velfærdsstatens rødder. Fra kommunesocialisme til folkepension*, København 1996.

bønderne, de borgerlige partier, lutheranismen eller de filantropiske bevægelser.⁵ En anden kritik har rettet sig mod begrebet »nordisk velfærdsstat« eller »nordisk model« og har indvendt, at landene indbyrdes er lige så forskellige som ens. Hvis man så overhovedet kan tale om en model, så må den nærmere være skandinavisk eller måske i grunden svensk.⁶ En tredje problematisering kommer fra forskere, som frem for den klassiske fortælling om befrielsen fra nød og utryghed betoner, at velfærdsstaten også har haft andre konsekvenser (en bagside vil nogen sige): Med social tryghed følger social kontrol, med rettigheder følger kategorisering, og med frihed følger nogle gange ufrihed.⁷ Og at perspektivet og dermed den klassiske historie om den nordiske velfærdsstat forandres, hvis den fx ses fra individets, kvindens eller ligefrem offerets synsvinkel.

De tre temaer, som bidragene i denne antologi er bygget op om, bevæger sig alle inden for disse nye problematiseringer af velfærdsstaten. For det første diskuteres den moderne velfærdsstats historiske rødder. I den forbindelse er det ikke så meget arbejderbevægelsens nationale historie, som trækkes frem, men i stedet betones kommunernes, frivillige institutioners, bøndernes og ikke-socialistiske intellektuelles betydning for udformningen af velfærdsstaten og -tænkning. *Lena Eriksson* undersøger kommunernes rolle i udformningen af den tidlige svenske arbejdsløshedspolitik og flytter dermed historien fra det nationale til det lokale/regionale niveau. *Olav Rovde* diskuterer i sit bidrag den norske velfærdsstats historie set i relation til jordbrugspolitik og betoner dermed betydningen af andre aktørgrupper end arbejderbevægelsen. *Marika Hedin* har utradition-

-
5. Disse temaer bliver diskuteret i flere af bidragene til denne rapport. Derudover kan fx også henvises til Peter Baldwin, *The Politics of Social Solidarity. Class Bases of the European Welfare State 1875-1975*, Cambridge 1990, som argumenterer for middelklassens (og bøndernes) og de borgerlige partiers afgørende rolle for den danske og svenske velfærdsstat. Hilda Rømer Christensen, »Med kvinderne til velfærdsstaten – Kvindeorganisering i Danmark 1920-1940«, *Kvinder, Køn og Forskning*, 1999, nr. 4, s. 6-20 argumenterer for, at kvinder, organiseret i et bredt spektrum af organisationer, ydede et langt hen overset bidrag til den socialpolitiske udvikling. Tim Knudsen (red.), *Den nordiske protestantisme og velfærdsstaten*, Århus 2000 argumenterer for, at kirken og lutheranismen var vigtige faktorer for den velfærdsstatslige udvikling i Norden. Marja T. Sjöberg & Tinne Vammen (red.), *På trösklen till välfärden*, Stockholm 1995 undersøger velfærdsstatens ikke-statslige forformer og diskuterer deres betydning.
 6. For en diskussion af dette se fx Gestor Gudmundsson, *Den nordiske model*, Skrifter fra Nordisk sommeruniversitet, Aalborg 1993.
 7. Der kan ikke mindst peges på bidragene om steriliseringspolitik i denne konferencerapport. Men se fx også Anders Berge, *Medborgerrätt och egenansvar. De sociala försikringarna i Sverige 1901-1925*, Lund 1995; Yvonne Hirdman, *Att lägga livet till rätta*, Stockholm 1989 samt Håkan Arvidsson m.fl., *Modernisering och välfärd: Om stat, individ och civilt samhälle*, Stockholm 1994.

tionelt valgt en biografisk tilgang og diskuterer i den forbindelse den social-liberale socialpolitiske tænkning omkring 1900. *Gudmundur Jonsson* præsenterer det, som oftest mangler i diskussionen om den nordiske velfærdsstatsmodel, nemlig Island. I sit bidrag diskuterer han aktører og institutioner i den islandske velfærdsstats tidlige udvikling.

For det andet rejses spørgsmålet »Velfærd for hvem?«. *Signild Vallgård* indleder dette tema med sin diskussion af den velfærdsstatslige sundhedspolitikens normative indhold – hvordan den søger at forme »gode mennesker«. Derefter præsenteres nyere nordisk forskning i eugenik og tvangssteriliseringer. Det er forskning, som har været diskuteret og om-diskuteret i de nationale sammenhænge, og som her sættes i relation til velfærdsstatens udvikling. *Mattias Tydén*, *Per Haave*, *Lene Koch* og *Unnur Karlsdóttir* fremlægger den nyeste forskning på området for henholdsvis Sverige, Norge, Danmark og Island.

For det tredje behandler den sidste gruppe artikler det evigt aktuelle spørgsmål om, hvordan velfærdsstaten og velfærdspolitikken er med til at udforme og udformes af vores opfattelser af os selv både som individer og som køn. *Kari Melby*, *Bente Rosenbeck* og *Christina Carlsson Wetterberg* har undersøgt beslutningsprocessen omkring reformerne af den nordiske ægteskabslovgivning i mellemkrigstiden og diskuterer disse i relation til den tidlige velfærdsstat. *Maren Wichmann-Siegfried* fortsætter denne tematik i sin sammenligning af dansk og tysk ægteskabslovgivning og familiepolitik i 1950'erne. *Pirjo Markkola* forener i sit bidrag to perspektiver, idet hun diskuterer lutheranisme og køn i samspil med hinanden og disse faktoreres betydning for udviklingen og forståelsen af den nordiske model.

Den klassiske aktør – arbejderbevægelsen – er i bidragene enten fraværende eller nedtonet, og de klassiske temaer, fx social- og pensionspolitikken, berøres kun i enkelte bidrag.

Artiklerne er et udtryk for, hvordan historikerne undersøger velfærdsstaten anno 2001. De repræsenterer en slags rapport fra forskningsfronten. Men det er selvfølgelig klart, at der findes temaer, metoder og tilgange, som ikke er blevet berørt. Der kommer stadig forskning, som støtter tesen om arbejderbevægelsens afgørende rolle i udviklingen af den nordiske velfærdsstat, men måske betoner den interne diskussion i arbejderbevægelsen om velfærdspolitikken og dermed viser, hvordan bevægelsens velfærdspolitiske synspunkter ikke er entydige og teoretisk funderede.

Der kan også peges på behovet for begrebshistoriske undersøgelser eller større inddragelse af mænd som køn. Og der er en række temaer, som den »traditions-kritiske« forskning i højere grad er nødt til at tage op –

nemlig de klassiske velfærdshistoriske temaer som pensionerne, skolen, socialpolitikken etc. Lige så vel som at tale om nye fortællinger om velfærdsstatens historie kan man sige, at den klassiske fortælling stadig fornys. Det går fra enhed til kompleksitet.

Litteratur

- Arvidsson, Håkan m.fl., *Modernisering och välfärd: Om stat, individ och civilt samhälle*, Stockholm 1994.
- Baldwin, Peter, *The Politics of Social Solidarity. Class Bases of the European Welfare State 1875-1975*, Cambridge 1990.
- Berge, Anders, *Medborgerrätt och egenansvar. De sociala försikringarna i Sverige 1901-1925*, Lund 1995.
- Esping-Andersen, Gøsta, *Politics against Markets. The Social Democratic Road to Power*, Princeton 1985.
- Esping-Andersen, Gøsta & Walter Korpi, »From Poor Relief to Institutional Welfare States: The Development of Scandinavian Social Policy«, R. Erikson m.fl. (red.), *The Scandinavian Model. Welfare States and Welfare Research*, Armonk 1987, s. 39-74.
- Gudmundsson, Gestor, *Den nordiske model*, Skrifter fra Nordisk sommeruniversitet, Aalborg 1993.
- Hirdman, Yvonne, *Att lägga livet till rätta*, Stockholm 1989.
- Haave, Per & Trond Nordby, *Helse-, sosial- og trygdesektoren som etterkrigshistorisk forskningsfelt*, LOS-senter, Notat 90/38, Bergen 1990.
- Knudsen, Tim (red.), *Den nordiske protestantisme og velfærdsstaten*, Århus 2000.
- Kolstrup, Søren, »Forskning i velfærdsstatens rødder. Forskningsstrategier, resultater, huller«, *Historisk Tidsskrift (Danmark)*, 1994, nr. 2, s. 315-336.
- Kolstrup, Søren, *Velfærdsstatens rødder. Fra kommunesocialisme til folkepension*, København 1996.
- Petersen, Klaus, »Fra ekspansion til krise. Udforskning af velfærdsstatens udvikling efter 1945«, *Historisk Tidsskrift (Danmark)*, 1997, nr. 2, s. 356-375.
- Rømer Christensen, Hilda, »Med kvinderne til velfærdsstaten – Kvindeorganisering i Danmark 1920-1940«, *Kvinder, Køn og Forskning*, 1999, nr. 4, s. 6-20.
- Seip, Anne-Lise, »Velfærdsstaten – en nordisk modell?«, *Årbog for Arbejderbevægelsens Historie*, 1991, s. 49-72.
- Sjöberg, Marja T. & Tinne Vammen (red.), *På trösklen till välfärden*, Stockholm 1995.
- Sommestad, Lena, »Privat eller offentlig välfärd? Ett genusperspektiv på välfärdsstaternes historiska formering«, *Historisk Tidsskrift (Sverige)*, 1994, nr. 4, s. 601-629.

Tydén, Mattias, *Från politik till praktik. De svenska steriliseringslagarna 1935-1975*, SOU 2000:22, Stockholm 2000.

Weiss, Holger, »Från fattigvård till välfärd. Om den sociala trygghetens historia och verklighet i Finland«, *Historisk Tidskrift för Finland*, 1998, nr. 2, s. 378-395.

Summary

In this paper the editors give a short introduction to the volume. The initiative was taken by a research network focusing on the history of the Nordic welfare states. What is a welfare state? There is no single definition used by the authors in the volume, but all of them are critical towards a 'classical' understanding of the development of the Nordic welfare state: that it was created by the social democratic labour movement and produced a common Nordic 'welfare model', a model financed by taxes, and giving all layers of society freedom, equality and security. The criticism of this notion points to the fact that other groups than the social democrats have played a role in the development of the welfare state, that there are great differences between the Nordic countries, and that there were also negative consequences to the welfare model. The articles in the volume are addressing three specific themes. In the first theme the creation of the modern welfare state are discussed. The articles in the second theme – entitled 'Welfare for whom?' – focus on the role played by eugenics and sterilisation in the Nordic welfare states from the 1920s to the 1970s. And finally, in the third theme the articles see the Nordic welfare states in a gender perspective, discussing how the welfare state treated women and family questions.

Att ge och ta

Kommunerna och 1920-talets arbetslöshet

Lena Eriksson

Introduktion

Avsikten med denna artikel är att ställa frågan hur 1920-talets statligt utformade arbetslöshetspolitik implementerades i Sverige på kommunal nivå. I början av 1920-talet ställdes landet för första gången inför en arbetslöshet av sådan omfattning att man kan tala om en samhällelig kris. När arbetslösheten var som högst vintern 1921-22 översteg den 30 procent och den var aldrig lägre än tio procent under hela årtiondet. Under dessa krisår började det så kallade »svenska systemet« ta form. Systemets hörnstenar var Statens Arbetslöshetskommission (AK) som centralt förvaltningsorgan, lokala arbetslöshetskommittéer för implementering, arbetslinjen som styrande princip och nödhjälpsarbetena som metod. Frågan är om kombinationen av ett nationellt svenskt system och en stark centralmakt gjorde att arbetslöshetspolitiken implementerades i enighet med regeringens och riksdagens målsättningar?

Problemformulering

I fokus för denna artikel står förhållandet mellan ett statligt policyområdes målsättningar och dess implementering på kommunal nivå. Jag menar att denna relation är viktig att lyfta fram om man vill förstå hur den svenska välfärdsstaten genom historien har legitimerats och förankrats hos befolkningen. I inrikespolitiska frågor utgör ofta kommunerna statens förlängda arm när politiken ska implementeras. Det gör att kommunernas sätt att förvalta ett nationellt program kan komma att påverka medborgarnas inställning till programmet. I förlängningen kan också kommunernas implementering påverka inställningen till den stat inom vilken programmet lanseras. I slutändan är implementeringen av politiska program vad som för ned den abstrakta välfärdsstaten till individen. Kommunen uttolkar reformatorers förväntningar, filtrerar och koncentrerar dem innan de

implementeras och möter medborgarna. Statsvetaren Bo Rothstein säger om den offentliga förvaltningen att »den förhindrar, förvränger eller rent av saboterar den politik som de valda politikerna egentligen skulle ha viljat föra ut till medborgarna.«¹ Jag skulle vilja tillägga att förvaltningen också kan underlätta, förbättra eller rent utav utveckla den statliga politiken.

Innan jag går vidare finns anledning att fråga sig vad som avses med begreppet välfärdsstat. Definitionerna är onekligen många. Vissa hävdar ett kvantitativt kriterium för att utpeka en välfärdsstat. I dessa fall ska X procent av en nations BNP gå till offentliga utgifter. Andra definitioner är mer kvalitativa, som att garantera medborgarna trygghet när de inte kan försörja sig genom lönearbete. Min egen ståndpunkt ligger nära de definitioner som lägger tonvikten på medborgarnas relation till arbetsmarknaden. Beroende av min uppfattning om vad en välfärdsstat bör sträva efter, blir ett lands arbetslöshetspolitik av central betydelse.

Bilden av svensk arbetslöshetspolitik under mellankrigstiden som den förmedlas i socialpolitiska översiktsverk, eller i mer specialiserade studier av den svenska arbetslöshetspolitiken, är närapå entydigt negativ.² Omdömen som »den mest hatade institutionen i Sveriges historia«, och »maskerat slavarbete« i fråga om AK och nödhjälpsarbetena signalerar att den svenska arbetslöshetspolitiken var minst sagt brutal.³ Vänder man sig i stället till samtida samhällsdebattörer och offentliga utredningar framträder en annan bild. Där uttrycks en strävan efter att med begränsade statliga resurser hjälpa så många som möjligt ekonomiskt, men också en psykologisk insikt i de arbetslösas svåra situation i samband med förlust av försörjningsmöjligheter, kamratskap och värdighet.⁴

De få källor som speglar de arbetslösas uppfattningar om den förda politiken är lika motstridiga. I intervjuer talar före detta nödhjälpsarbetare om en härlig tid på vägbyggena.⁵ Det finns emellertid anledning att miss-

1. Bo Rothstein, *Den korporativa staten*, 1992, s. 23.

2. Som översiktsverk kan nämnas Karl Höjer, *Svensk socialpolitisk historia*, 1952, och Åke Elmér, *Från fattigsverige till välfärdsstat*, 1975. Rent arbetslöshetspolitiska studier är exempelvis Berndt Öhman, *Svensk arbetsmarknadspolitik 1900-1947*, 1970, Nils Unga, *Socialdemokratin och arbetslöshetsfrågan 1912-34*, 1976, och Sven-Ola Lindeberg, *Nödhjälp och samhällsneutralitet*, 1968.

3. Elmér 1975, s. 57.

4. Se t ex SOU 1928:9 och SOU 1931:20.

5. Gun Wigström, *De kallades »nödisar»*, 1997. Även skönlitterära böcker skrivna kort efter krisen ger motstridiga bilder. Lars Ahlins *Tåbb med manifestet*, 1943, beskriver förlusten av självrespekt och hur framtidstron undergrävs vid arbetslöshet, medan Allan Eriksson i *Vägen vi byggde*, 1946, redogör för tillfredsställelsen av att vara med i ett arbetslag och tillsammans bygga en väg.

tänka att intervjuade 80-åringar hellre minns hur de var i sin krafts dagar än att de bodde i baracker med vägglöss, arbetade till låga löner och fick upprepade avslag på sina hjälpansökningar. En studie av de arbetslösas egen organisation *De arbetslösas förening* i Stockholm tyder också på att åtgärderna inte upplevdes som alltför förnedrande. Tveklöst ville de arbetslösa ha högre understöd och nödhjälpslöner, men samtidigt stred de för att kommunen skulle starta fler nödhjälpsarbeten.⁶ En mer negativ bild presenteras i en anonymt författad skrift utgiven på Federativs förlag 1927. Titeln talar för sig själv, den heter *Arbetslöshetskommissionen – en skamfläck för landet*. Intrycken av den svenska arbetslöshetspolitiken under 1920-talet är notoriskt motstridiga.

Dessa varierande omdömen riktar sökljuset mot förvaltningen av den »svenska arbetslöshetspolitiken«. Direktiv, regler och målsättningar var visserligen centralt formulerade, men skulle inte förklaringen till de motstridiga omdömena kunna sökas i en lokalt varierande implementering? Ledamöter av AK konstaterade att tolkningen av deras direktiv varierade från ort till ort och såg detta som ett problem. Kommunen/staden kunde välja att tolka AK:s direktiv både som ett godkännande att hjälpa de arbetslösa så mycket som möjligt, och som ett mandat att hålla hårt i kommunens pengar. Den kommunala förvaltningen kunde helt enkelt inte styras med järnhand, därtill var dess autonomi för stor och de centrala direktiven inte tillräckligt bindande.

Hypotesen att kommunerna hade ett visst utrymme att tolka AK:s direktiv så att de bättre passade kommunens målsättningar kommer här att prövas i en studie av Stockholms arbetslöshetskommitté. Stockholm är intressant därför att dess kommitté i tidigare forskning framställts som trogen AK:s direktiv – alltså som en stad som inte utnyttjade sitt möjliga handlingsutrymme.⁷ Staden hade dessutom ett socialdemokratiskt styre, vilket är relevant eftersom AK ansåg att majoriteten i stadsfullmäktige var av betydelse för hur direktiven uttolkades. En arbetarmajoritet bäddade enligt deras resonemang för generösa tolkningar till de arbetslösas förmån. Å andra sidan tenderade orter med bondemajoritet, enligt AK:s bedömning, att behandla arbetslösa bryskt.⁸

Till saken hör att kommittéerna i enighet med AK:s direktiv var korporativt sammansatta. Varje kommitté skulle bestå av representanter från både arbetarnas och arbetsgivarnas organisationer, samt från kommunala

6. Lena Eriksson, »De arbetslösas förening«, *Sociologisk forskning*, Supplement, 1999, s. 107.
7. Unga 1976, s. 134.

8. Otto Järte och Fabian von Koch, »Arbetslöshetspolitik 1914-1924«, *Sveriges ekonomiska och sociala historia under och efter världskriget*, red. Eli F. Heckscher, 1926, s. 338.

myndigheter som hade insikt i arbetslöshetsfrågan. Kommitténs ordförande skulle utses av länsstyrelsen så att det tydligt framgick att han företrädde statens och inte kommunens intressen. Anledningen till att en kommuns/stads politiska majoritet kunde ge utslag på kommittéernas agerande var att ledamöterna utsågs av kommunfullmäktige. Det var också kommunfullmäktige som föreslog lämplig ordförande för länsstyrelsen, som oftast godtog förslaget.⁹

Staten och kommunerna

Statsvetaren Rune Bokholm har i sin avhandling *Städernas handlingsfrihet* (1995) undersökt städernas möjlighet att agera självständigt i förhållande till staten under 1900-talets tre första decennier. Ett av de policyområden han tittat närmare på är arbetslöshetspolitiken. Bokholm har studerat de olika styrningsformer staten förfogar över för att kontrollera den lokala förvaltningen och har graderat dessa styrningsformer utifrån hur aktiva (kontrollerande) de är i förhållande till det styrda organet. Enligt Bokholms rangordnande schema använde sig AK, i egenskap av statsmaktens företrädare, av de tre aktivaste uppsiktsformerna när det kom till arbetslöshetsfrågor. De lokala kommittéerna var tvungna att uppfylla vissa krav för att få *statsbidrag*, kommittéerna förväntades bedriva sin verksamhet i enighet med AK:s *direktiv* samt var tvungna att få AK:s godkännande innan de kommunala besluten kunde träda ikraft. Statlig *underställning* gällde nämligen i arbetslöshetsfrågor.¹⁰

Ett annat sätt att betrakta förhållandet mellan politiska program och implementering presenterar Bo Rothstein i *Vad bör staten göra?* (1994). I hans analys är inte frågeställningen vad kommunerna kan göra inom de ramar som staten satt upp, utan snarare vad staten kan göra trots de förvaltande organens handlingsfrihet. Rothstein försöker inte mäta den kommunala självständighetens omfattning, utan möjligheterna för statliga programs måluppfyllelse. Vad Rothstein och Bokholm har gemensamt är dock att de sätter implementeringen i centrum. Både kommunens handlingsfrihet och statens möjligheter att uppnå måluppfyllelse får konsekvenser för de individer som det politiska programmet riktar sig mot. Lite tillspetsat kan man säga, att ju större kommunal handlingsfrihet desto större konsekvenser får det för individen att bo på »fel« ort när ett nytt

9. *Statens arbetslöshetskommissionens berättelse 1925-1934*, 1937, s. 173f.

10. Rune Bokholm, *Städernas handlingsfrihet*, 1995, s. 23ff.

statligt program sjösätts. Under maximal statlig måluppfyllelse spelar det däremot ingen roll var man bor.

Rothsteins analys av möjligheterna att implementera ett politisk program sätter programmets art i centrum. Det finns enligt honom en mängd variabler som påverkar möjligheten att genomföra ett program.¹¹ Här räcker det med att konstatera att de program Rothstein menar är svårast att implementera är *de dynamiskt interventionistiska* programmen. Med dynamiskt interventionistiskt avses att det politiska programmet har krav på sig att kunna hantera varje individs speciella förutsättningar. Programmet ska vara flexibelt, kunna anpassas till en mängd olika förhållanden samt rymma beslutsunderlag för varje enskilt fall. Den interventionistiska aspekten av programmet består i dess syfte, som är att gripa in i, och förändra människors sätt att leva. Kännetecknande för dynamiskt interventionistiska program är också att dess implementering till stor del ligger i händerna på vad Rothstein kallar *frontlinjebyråkrater*.¹² Frontlinjebyråkrater är de tjänstemän som möter individen och fattar beslut om åtgärder ska vidtas eller ej.

1920-talets arbetslöshetspolitik var i högsta grad dynamiskt interventionistisk. Den restriktiva politikens syfte, att förmå de arbetslösa att byta yrke eller flytta till orter med bättre arbetstillgång, gav den en interventionistisk prägel. De lokala kommittéerna hade till uppgift att behovspröva varje ansökan om arbetslöshetshjälp innan de fattade beslut om åtgärd. De skulle också pröva de arbetslösas arbetsvilja genom att anvisa dem till nödhjälpsarbeten. Arbetslöshetspolitikens dynamiskt interventionistiska sida talar för att implementeringen var svår att kontrollera för staten.

Både teori och empiri talar alltså för att genomförandet av den svenska arbetslöshetspolitiken skilde sig åt i olika delar av landet. Historikern Kjell Östberg ger i sin *Kommunerna och den svenska modellen* (1996) exempel på hur kommunerna utnyttjade möjligheten att lägga in egna tolkningar i de statliga direktiven. Han menar att de exempel han presenterar »pekar på att det fanns vissa möjligheter för kommunerna att påverka den konkreta utformningen av AK:s direktiv, och att det i viss utsträckning gjordes, t o m i 'illegala' former.«¹³ Vilka var då de »vissa möjligheter« Östberg skriver om? Nedan ska vi se hur Stockholms arbetslöshetskommitté prövade sin handlingsfrihet och utnyttjade denna, både i förhållande till staten och till de arbetslösa.

11. Bo Rothstein, *Vad bör staten göra?*, 1994, s. 88.

12. Rothstein 1994, s. 86ff.

13. Kjell Östberg, *Kommunerna och den svenska modellen*, 1996, s. 181.

Kommunerna och nödhjälpsarbetena

Kommunerna och dess arbetslöshetskommittéer hade en svår position i den arbetslöshetspolitiska hierarkin. Inklämd mellan AK:s krav från ovan och de kommunala skattebetalarnas betalningsvilja och de arbetslösas nöd underifrån var arbetslöshetskommitténs ställning föga avundsvärd. För denna tolkning talar inte minst rapporterna om att det ofta var mycket svårt att rekrytera ledamöter till kommittéerna.¹⁴ En av AK:s sekreterare, Hilding Nordström, skriver om kommittéledamöternas svåra arbetsituation att: »De vedervärdiga erfarenheter, som arbetslöshetskommittéernas ordförande och ledamöter i stor utsträckning fingo göra, utgjorde säkerligen förklaringen till de ständiga ombytena på ordförandeposterna, som kommo till synes.«¹⁵

Kommunernas möjligheter att van- och misstolka olika arbetslöshetspolitiska områden var flera. De kunde både under- och överskrida lönerekommendationerna för nödhjälpsarbetena; de kunde hjälpa både fler och färre än vad direktiven tillät. Dessutom kunde de låta bli att sätta igång någon hjälpverksamhet över huvud taget, likaväl som de kunde starta egen verksamhet helt finansierad av kommunen. Dessa områden, lönesättning, hjälpomfattning och drift, är i egenskap av områden öppna för tolkning av särskilt stort intresse. Kommunernas fria tolkningar ledde till att AK med olika medel försökte övervaka dem och verka för att direktiven implementerades som avsett. En sådan åtgärd var att kommittéerna från och med 1921 var tvungna att ansöka om tillstånd för att sätta igång verksamhet för arbetslöshetshjälp. 1921 började också månatliga rapporter inkrävas från varje kommitté. Där skulle de hjälptas antal, kön, ålder och familjeförhållanden uppges.

Det fanns ytterligare en aspekt av arbetslöshetshjälpen som kommunerna kunde påverka, nämligen vad som skulle anses vara ett lämpligt nödhjälpsarbete.

Nödhjälpsarbetena blev ett arbetslöshetspolitiskt område att ta hänsyn till från och med 1918, då den så kallade arbetslinjen började tillämpas. Strategin innebar att i största möjliga utsträckning sysselsätta de arbetslösa i nödhjälpsarbeten. Anledningarna till den nya strategin var många: de arbetslösas önskan att få göra rätt för sig, att vidmakthålla de arbetslösas yrkesskicklighet och att lära de som aldrig haft möjlighet att arbeta hur tillfredsställande det var. Den främsta anledningen torde dock varit att

14. Östberg 1996, s. 177.

15. Hilding Nordström, *Svensk arbetslöshetspolitik 1914-1933*, 1934, s. 39.

pröva de arbetslösas arbetsvilja, för att sedan utesluta de som ansågs brista på denna punkt. Med tanke på att det var tre till fem gånger dyrare att hålla en arbetslös i nödhjälpsarbete än att ge honom kontant understöd är det rimligt att anta att de ökade kostnaderna förväntades kompenseras av att fler kunde uteslutas.¹⁶

Det fanns tre olika former av nödhjälpsarbeten: de statliga, helt bekostade av statsmedel; de statskommunala, som föreslogs av kommunen och efter godkännande av AK bekostades till lika delar av stat och kommun; samt slutligen de helt kommunala nödhjälpsarbetena vilka initierades och bekostades av kommunen. Kommuner och städer kunde också utkräva så kallat motprestationsarbete upp till två dagar i veckan av de som mottog kontant understöd, men denna möjlighet utnyttjades sällan. Kriterierna för ett lämpligt nödhjälpsarbete var för det första att det skulle vara av allmännyttig art. För det andra att arbetskraften stod för den huvudsakliga kostnaden. För det tredje att genomförandet inte krävde någon större yrkesskicklighet. För det fjärde att arbetet kunde nedläggas och återupptas efter tillgången på arbetslösa och att det inte skulle komma att genomföras av något företag på den öppna marknaden inom en överskådlig framtid.¹⁷ Vad gäller de statskommunala och kommunala nödhjälpsarbetena fanns ytterligare ett kriterium som måste uppfyllas: nödhjälpsarbetet fick inte vara beräknat att utföras inom de närmaste tre åren.¹⁸ Huruvida ett planerat nödhjälpsarbete uppfyllde alla dessa kriterier blev ofta föremål för debatt.

Med tanke på att dessa arbeten helt eller delvis bekostades av kommunerna finns anledning att tro att de ville få någonting tillbaka av betydelse för orten som ersättning för sina utgifter (det vill säga förutom att pröva de arbetslösas arbetsvilja). Kravet kan förefalla rimligt, om det inte vore för att ju angelägnare arbete desto större chans att det var beräknat att genomföras inom en snar framtid. Dessutom utfördes s.k. nyttiga arbeten normalt av kommunalarbetare. Deras antal kom under perioden att minska radikalt, samtidigt som nödhjälpsarbetarna kom att gräva avlopp och underhålla kommunens egendomar.¹⁹ Nödhjälpsarbetarnas löner var dessutom väsentligt lägre än kommunalarbetarnas och i vissa fall statligt sub-

16. Järte och von Koch 1926, s. 307 samt Nordström 1934, s. 35.

17. SOU 1936:32, s. 36.

18. Unga 1976, s. 127.

19. Rothstein 1992, s. 162, Östberg 1996, s. 187 och Unga 1976, s. 127f. Se även tabell 9:2 s. 134 i Unga 1976 där han visar hur antalet ordinarie arbetare vid gatukontoret i Stockholm sjunker från 1 045 år 1925 till 780 år 1927, samtidigt som nödhjälpsarbetarna vid samma kontor ökar från 400 till 915 under samma period.

ventionerade. Kommunalarbetarna upplevde detta faktum som ett hot mot deras lönenivåer.²⁰ Intressekonflikten mellan kommunalarbetare och facket å ena sidan och kommunerna och de arbetslösa å andra sidan blev tydlig under 1920-talet.

I samband med att kommunerna vidtog åtgärder för de arbetslösa ställdes de alltså inför frågan om de skulle ta tillfället i akt och utnyttja de arbetslösa och de statliga medlen för egen vinning. Kommunerna stod inför dilemmat att antingen kalkylera med nödhjälpsarbetenas omedelbara nytta för orten, eller att i de statliga direktivens anda lämna dem vid att vara av terapeutisk och diskriminerande art.

Kommunernas val av arbetsuppgifter för nödhjälpsarbetarna kunde återverka på såväl de arbetslösas som kommunalarbetarnas och skattebetalarnas inställning till arbetslöshetspolitiken. Det var i implementeringsledet som det avgjordes om arbetsprojektet skulle gagna kommunen och dess behov av billig arbetskraft, eller kommunalarbetarnas behov av arbetstillfällen till marknadsmässiga löner. Denna valmöjlighet för kommunerna gör det möjligt för mig att undersöka hur implementeringen överensstämde med de statliga direktiven. Nedan ska jag genom en studie av Stockholms arbetslöshetskommitté och några enstaka exempel från andra orter visa hur en kommun kunde tillämpa den nationella politiken.

Stockholms arbetslöshetskommitté och de arbetslösa

Jag söker svar på två frågor när det gäller kommitténs relation till de arbetslösa. För det första, hur förhöll sig arbetslöshetskommittén till AK:s direktiv om nödhjälpsarbetarnas löner och andra ersättningar? För det andra, hur behandlades olika kategorier av arbetslösa?

När arbetslöshetspolitiken implementerades av Stockholms arbetslöshetskommitté tog den sig något andra former än den hårda politik som beskrivits i både samtida och mer nutida redogörelser. I kommitténs sätt att ta ställning till hur mycket ekonomisk hjälp nödhjälpsarbetarna skulle få framträder en viss förståelse för deras knappa villkor. Kommittén fick exempelvis upprepade erinringar från AK om att den betalade ut för höga nödhjälpslöner.²¹ I december 1927 gick det till och med så långt att statsunderstödet drogs in av denna anledning.²² Även ett annat ärende vi-

20. Elis Flodh, *Hur vi gjorde Stockholm beboelig*, 1960, s. 112.

21. Stockholms arbetslöshetskommitté (hädanefter SAK) protokoll 6/9-1926, 5/7-1927.

22. SAK Verkställande utskottet (VU) protokoll 13/12-1927.

sar prov på kommitténs förståelse för och försök att tillgodose nödhjälpsarbetarnas krav. Arbetslöshetskommittén valde att ge stadens nödhjälpsarbetare mycket högre lönetillägg vid storhelger än vad AK menade var lämpligt. Då AK vid juluppehållet gav fem kronor extra till varje nödhjälpsarbetare, gav stockholmskommittén ytterligare tio kronor till sina arbetslösa.²³

I kommitténs protokoll menar jag att alla kommitténs ledamöter uppvisar ett uppriktigt deltagande och en vilja att värna om de arbetslösa. Även om högermännen generellt var mer måna om att följa AK:s direktiv hade de inga invändningar när lönetilläggen utbetalades eller när man flyttade runt olika kategorier arbetslösa för att så många som möjligt skulle få någon form av hjälp.²⁴ Stockholms arbetslöshetskommitté såg också till att försvara sina arbetslösa mot AK:s misstankar om bedrägerier. På en förfrågan om förekomsten av bedrägligt beteende svarade kommittén med följande ord: »i ytterst få fall [har det] visat sig att de lämnade självdeklarationerna varit avsiktligt vilseledande, utan ha de understödssökandes uppgifter som regel visat sig vara lämnade med känsla av verkligt ansvar.»²⁵ Även Stockholms stadsfullmäktige framstår som villigt att samarbeta med kommittén för att hjälpa de arbetslösa. I de allra flesta fall fick kommittén det anslag den begärt för att kunna bedriva önskad verksamhet. Stockholms stad var inte heller främmande för att starta egna av staden bekostade arbeten för att hjälpa de arbetslösa.

När det kom till frågan om vem av alla de arbetslösa som skulle hjälpas visade kommittén en vilja att ta hänsyn till de arbetslösas önskemål. Laborerandet med olika kategorier av arbetslösa var utbrett. I de nationella direktiven gjordes stor åtskillnad både mellan familjeförsörjare och icke-familjeförsörjare, mellan nödhjälpsarbetare och understödstagare samt mellan kvinnor och män. Som exempel på hur kommittén arbetade för att hjälpa så många som möjligt kan nämnas att när AK avsåg en begäran om att få ge de villkorligt försörjningspliktiga ortstillägg för skillnaden mellan arbetsortens och hemortens lön, beslutade kommittén helt enkelt, att överföra denna kategori arbetslösa till stadens egna arbeten. På så sätt blev det inte nödvändigt med några ortstillägg över huvud taget.²⁶ Kommittén tog sig också friheten att betala understöd till vissa icke-familjeförsörjare, sedan dessa uteslutits ur systemet 1922. Vintern 1922 utbetalades

23. Exempelvis SAK VU 13/12-1927.

24. Se exempelvis SAK protokoll 6/10-1927 och 2/11-1927.

25. SAK protokoll, registratur 48/1921.

26. SAK protokoll 29/8-1927.

även understöd till andra exkluderade kategorier som ungarlar med egna lägenheter och möbler, ungarlar över 50 år och söner eller döttrar som tog hand om gamla föräldrar. Kommittéledamoten Grosshandlare Liander ville rent av lägga till protokollet att understöd till icke-försörjningspliktiga skulle kunna utbetalas under sommaren om »särdeles ömmande omständigheter föreläge.«²⁷ När AK drog in vissa kategoriers möjligheter till kontant understöd svarade Stockholms arbetslöshetskommitté med att lösgöra kommunala nödhjulsarbetsplatser genom att flytta nödhjulsarbetare med fortsatt rätt till understöd till understödsgruppen. På så sätt fick samma antal arbetslösa som innan utslutningen sin försörjning tryggad. Ytterligare ett exempel på hur kommittén kringgick AK:s utslutningar är när AK 1923 inte ville upplåta fler statliga arbetsplatser åt Stockholm. Då upphörde kommittén med att begära motprestationsarbete av de som fick kontant understöd och omvandlade dessa arbetstillfällen till kommunala nödhjulsarbeten.²⁸ Därmed kunde fler hjälpas.

Stockholms arbetslöshetskommitté var alltså inte främmande för att tänja på eller kringgå AK:s regelverk, men inte heller för att pröva nya vägar. Den mest omfattande insatsen i strid mot AK:s regler gjordes 1927 i samband med att AK avtog kommitténs begäran att få återuppta kontant understödsverksamhet under vintermånaderna. Då beslöt Stockholms arbetslöshetskommitté att anhålla om 100.000 kronor hos fullmäktige för att ordna utbetalningar via fattigvårdsnämnden.²⁹ Pengarna var avsedda för dem som inte kunde komma ifråga för nödhjulsarbeten långt från hemmet och därför var i behov av kontant understöd. Enligt 1927 års understödesskala skulle denna summa räckt till maxunderstödet till 360 familjer under december t.o.m. februari.³⁰ Problemet var bara att enligt 1918 års fattigvårdslag var detta förfarande strängt förbjudet. Fattigvård fick inte utgå till dem som ansågs vara arbetsföra.³¹ Pengarna anslogs av fullmäktige och kommitténs verkställande utskott utarbetade en plan för hur samarbetet skulle gå till. De hjälpsökande skulle ombes besöka kommitténs expedition för att få intyg på att de var arbetslösa och sedan återvända till fattigvårdsnämndens hjälpbyrå för att få sina pengar.³² Klivet utanför AK:s regelverk slutade dock med en reprimand från överståthå-

27. SAK protokoll 20/4-1922, bilaga E.

28. SAK protokoll 4/9-1923, bilaga C.

29. SAK protokoll 2/11-1927.

30. *Statens arbetslöshetskommissionens berättelse 1925-1934*, 1937, s. 241 och 355.

31. 1918 års Fattigvårdslag §1.

32. SAK VU protokoll 28/3-1927, registratur 12.

larämbetet och en återgång till det gamla systemet.³³ Överståthållarämbetet ansåg att stadsfullmäktige genom att ge arbetslösa stöd via fattigvården hade överskridit sina befogenheter.³⁴ Samma dom föll över fullmäktiges beslut att ge nödhjälpsarbetarna fria arbetskläder och att efterskänka deras skulder för tidigare utdelade arbetskläder.³⁵ Utbetalningarna via fattigvårdsnämnden pågick dock så länge att kommittén i ett remissyttrande till 1926 års arbetslöshetskommitté konstaterade att: »Under sistlidne vinter utdelades genom fattigvårdsnämndens försorg betydande belopp till de arbetslösa. En del av detta klientel utgjordes dock av personer som voro att hänföra till säsongarbetare och som därför på grund av gällande direktiv icke kunde erhålla hjälp genom kommittén.«³⁶

Nu var inte kommitténs verksamhet alltid till belåtenhet och missnöjet riktade sig i synnerhet mot den socialdemokratiska majoriteten i stadsfullmäktige. Stockholms Fackliga Centralorganisation uttryckte sitt missnöje i en skrivelse till kommittén där de meddelade sin uppfattning att »i stället för en humanare arbetslöshetspolitik, som vi väntat oss efter stadsfullmäktigevalen, ha vi endast sett restriktiva åtgärder.«³⁷ Det fanns klara önskemål om att kommittén skulle göra mer för de arbetslösa: »Att åtgärder omedelbart vidtages i sådan utsträckning att en människovärdig existens tillförsäkras de arbetslösa«, som Stockholms Metallarbetares Fackförbund uttryckte saken.³⁸ Några mer konkreta klagomål eller förslag utöver att starta fler nödhjälpsarbeten förekommer dock inte i handlingarna.

Kommittén och nödhjälpsarbetena

Vad utförde då nödhjälpsarbetarna för arbeten? I vilken utsträckning utnyttjades den billiga arbetskraften för att gagna Stockholms stad? Hur viktiga var stadens behov när nödhjälpsarbetena planerades?

När Stockholms arbetslöshetskommitté letade lämpliga nödhjälpsarbeten skickade den förfrågningar till stadens styrelser och nämnder om möjliga arbetsuppgifter. Byggnadskontoret stod både för organiseringen av arbetena och för de flesta förslagen på lämpliga projekt. Korrespondensen mellan byggnadschefen H. Kinberg och kommittén antyder att de före-

33. SAK protokoll 27/2-1928.

34. Jacob Linders, *Lag om fattigvården*, 1932, s. 60.

35. Linders 1932, s. 60.

36. SAK protokoll 8/11-1928, registratur 182.

37. SAK protokoll 6/10-1927, bilaga D. Se även SAK protokoll 6/10-1927, bilaga B.

38. SAK protokoll 6/10-1927, bilaga C.

slagna arbetenas utförande inte var helt utan vikt för staden. Kinberg förslog bland annat vissa avloppsledningars anläggande som »borde komma till utförande« och refererade till andra arbeten längre ned på listan som »varande mindre angelägna«. ³⁹ I en annan skrivelse klagade han på att han fått för dåliga arbetare till Årsta dike och att arbetet därför skulle komma att ta längre tid än beräknat. ⁴⁰ Detta behöver i sig inte betyda så mycket, men pekar ändå mot att det inte var fråga om några rena terapiarbeten.

Förfarandet att utse arbeten som var någorlunda angelägna för staden gav upphov till kritik. Nödhjälpsarbetarnas förening undrade exempelvis i en skrivelse till kommittén om inte några av de arbeten som deras medlemmar utförde egentligen var ordinarie kommunalarbeten. Var så fallet skulle det enligt nödhjälpsarbetarna vara att »giva med ena handen och återtaga med den andra«. ⁴¹ Även kommunalarbetarnas organisationer menade att gränsen mellan lämpliga nödhjälpsarbeten och ordinarie kommunalarbeten var flytande. Stockholms kommunalarbetares samorganisation skriver i organisationens historik om 1920-talet att nödhjälpsarbetare allt oftare kom att utföra vad som under normala förhållande varit samorganisationens medlemmars sysslor i kommunens tjänst. ⁴² Samorganisationen menade vidare att den statliga arbetslinjen skapade en oundviklig konflikt mellan arbetslösa och kommunalarbetare då de kom att konkurrera om samma arbetsuppgifter. De skriver om Stockholms arbetslöshetskommitté att den »i åtskilliga fall följde ... Kajsa Vargs recept och tog vad som fanns och förvandlade det till nödhjälpsarbete«. De tillägger: »... myndigheterna var på väg att avskaffa kommunalarbetarna.« ⁴³

Kommunalarbetarna fick se hur deras antal minskade samtidigt som nödhjälpsarbetarnas ökade. Enligt samorganisationen var det inte ovanligt att arbetslösa kommunalarbetare blev satta att utföra sina gamla arbeten, men då till halva lönen. ⁴⁴ Samorganisationen ställde 1927 frågan: »Anordnas reservarbeten [nödhjälpsarbeten] för att lindra arbetslösheten eller består arbetslösheten på grund av att det är för många arbetsföretag, som undanryckas den öppna marknaden och göras till reservarbeten?» ⁴⁵ Frågan var minst sagt relevant med tanke på att antalet anställda vid gatukon-

39. SAK protokoll 16/1-1920, bilaga A.

40. SAK protokoll 5/3-1920, bilaga A.

41. SAK protokoll 6/10-1927, bilaga B.

42. Flodh 1960, s. 112.

43. Flodh 1960, s. 115.

44. Flodh 1960, s. 115 och 122.

45. Flodh 1960, s. 121f.

toret i Stockholm under åren 1925-1927 sjönk från 1 045 till 780. Under samma period steg antalet nödhjälpsarbetare på samma arbetsplats från 400 till 915.⁴⁶

Nödhjälpsarbetenas utformning var inte bara ett hot mot kommunalarbetarna, utan i vissa fall även avgörande för om projekt blev genomförda eller ej. De exempel som följer är från 1930-talet, men regelverket var detsamma som under 1920-talet. Det första exemplet som förtjänar att lyftas fram är när Stockholms stad 1935 valde att tacka nej till en donation på 2.000.000 kronor för att bygga en väg. Anledningen till att avböja en så generös gåva var att vägbygget inte blivit godkänt av AK som statskommunalt reservarbete och därmed ansågs bli för dyrt för staden.⁴⁷ Ett exempel på det omvända förhållandet, att en väg blev till just för att den var ett nödhjälpsarbete, hittar vi i Lund. Den nyblivne riksdagsmannen Tage Erlander försökte 1933 förmå regeringen att skjuta till pengar för ett vägbygge i Lund. Lunds stadsfullmäktige ville bygga en ringväg runt stadskärnan och på så sätt lösa ett »viktigt trafikproblem«. Erlander fick inget översvallande gensvar från kommunikationsminister Henning Leo, men kom att tänka på AK. När Erlander ringde kommissionens kanslichef Oskar Hagman fick han genast beskedet att »så snart du kan få regeringen att avslå ärendet, kommer arbetslöshetskommissionen att bevilja det som statskommunalt reservarbete.« Erlander fick sitt avslag och så fick Lund åtminstone halva kostnaden för arbetskraften betald av staten.⁴⁸

Allt eftersom arbetslöshetskrisen fortsatte blev det svårare för Stockholms arbetslöshetskommitté att hitta sysselsättning åt nödhjälpsarbetarna. Ideella föreningar och andra privata sammanslutningar fick då tillfälle att föreslå arbeten. Hade de tur kunde de få gratis arbetskraft till sina projekt. I mars 1923 fick Stockholms kommitté en förfrågan från Stockholms Idrottsförbund om de inte ville medverka till att bygga en idrottsanläggning i Johanneshov. Kommittén tyckte att idén var god och lovade att hålla med arbetare och arbetskläder men frågade försynt om inte »idrottsplatsen [kunde] givas en karaktär av allmän ev. kommunal idrottsplats.« IF Hellas svarade att jodå, det gick att ordna.⁴⁹ Så skapades förutsättningarna för vad stockholmarna känner som Söderstadion. Ett annat exempel är en förfrågan från Föreningen för skidlöpningens främjande i Sverige. De fick också hjälp, denna gång med att anlägga några skidbackar.⁵⁰ Alla

46. Unga 1976, s. 134.

47. Flodh 1960, s. 120.

48. Tage Erlander, *1901-1939*, 1972, s. 198f.

49. SAK protokoll 19/3-1923, bilaga C.

50. SAK protokoll VU 28/3-1927.

förslag godtogs dock inte av kommittén. Skrubba fick till exempel inte någon ny bro och Örby fastighetsägarförening fick inga upprustade vägar.⁵¹

Det var alltså inte bara städer och kommuner som kunde ha nytta av nödhjälpsarbetarnas ansträngningar. De arbeten nödhjälpsarbetarna utförde var definitivt inte bara av sådan art att de inte skulle blivit utförda i annat fall. Genom att nödhjälpsarbetarna användes för angelägna uppgifter torde deras anseende i allmänhetens ögon ökat. Men för de som kämpade för att behålla sina arbeten och för att hålla lönerna uppe var nödhjälpsarbetena som vi har sett djupt problematiska.

Slutdiskussion

I denna artikel har jag visat att Stockholms arbetslöshetskommitté inte till fullo slöt upp bakom AK:s målsättningar. Det är anmärkningsvärt med tanke på att kommittéernas ordförande hade till uppgift att bevaka statens intressen. Som jämförelse kan nämnas Landskronas kommitté, vilken tog denna uppgift mycket allvarligt. Landskronas arbetslöshetskommitté stoppade vid ett flertal tillfällen kommunfullmäktiges ansatser att anslå pengar till åtgärder för arbetslösa som låg i verksamhetsreglernas gränsland.⁵² I Stockholm var det snarare så att kommittén drev på för att finna utvägar som kunde hjälpa så många som möjligt. Stockholms arbetslöshetskommitté låg i ständiga förhandlingar med AK för att utverka dispenser till förmån för uteslutna grupper och den laborerade med kategorier arbetslösa för säkra deras försörjning.⁵³ Kommittén drog sig inte heller för att tänja på regeln om att nödhjälpsarbeten inte fick vara projekt som inom en överskådlig framtid skulle utbjudas på den öppna marknaden – något som kommunalarbetarnas erfarenheter vittnar om. Huruvida alla arbeten var av »allmännyttig art« kan också diskuteras. I det stora hela kan man säga att Stockholms arbetslöshetskommitté ständigt fann nya vägar att hjälpa både de arbetslösa och staden, vägar som både gick innanför och utanför de gränser som AK satt upp.

Denna begränsade undersökning har visat att tolkningsutrymmet och handlingsfriheten var relativt stor i implementeringsledet. Även om kommittén höll sig innanför AK:s regelverk hade den utrymme att själv präg-

51. SAK protokoll VU 28/3-1927 och 21/12-1927.

52. Cecilia Persson, *Gör det AK kräver*, 1998, s. 46.

53. Mats Olsson, *Förhållandet mellan AK och Stockholms arbetslöshetskommitté under mellankrigsperioden*, 1999, s. 32.

la den arbetslöshetspolitik som stadens invånare mötte. Resultatet ger en antydning om att den politik som når medborgarna är väl så viktig att studera som lagar och centrala direktiv om man vill göra sig en bild av den svenska arbetslöshetspolitiken. Med andra ord, att den nationella och lokala politiken inte nödvändigtvis är samma sak. Studien antyder vidare att den gryende välfärdsstatens ambitioner inte alltid sammanföll med kommunernas/de implementerande organens – inte med medborgarnas heller för den delen. Anledningen till att styrande och implementerande organ inte drar åt samma håll är förmodligen att de olika instanserna företräder olika intressen. I viss mån har de också olika mål med sin verksamhet. Medan AK hade fått i uppdrag av regeringen att bekämpa arbetslösheten genom att sänka lönenivåerna, hejda deflationen och främja arbetskraftsrörligheten, hade kommunerna att lindra de arbetslösas nöd, verkställa AK:s direktiv och att hushålla med kommuninvånarnas resurser.

För att upprätthålla en god relation till AK höll sig Stockholms arbetslöshetskommitté för det mesta till reglerna, de förhandlade med kommissionen så långt det var möjligt. Förhandlingarna handlade huvudsakligen om tillstånd att utöka verksamheten med statsbidrag. I gengäld fick arbetslöshetskommittén ofta sina önskemål tillgodosedda och därmed blev inte stadskassan hårdare belastad än nödvändigt. För att få arbeten utförda till stadens nytta till en låg kostnad och för att tillmötesgå de arbetslösas krav tänjde kommittén på reglerna, i några fall över bristningsgränsen. Jag vill påstå att dragkampen mellan AK och Stockholms arbetslöshetskommitté om vems intressen som skulle tillgodoses, var något jämnare än vad ryktet om det rigida svenska systemet tidigare gett oss anledning att tro.

Källor och litteratur

Otryckta källor

Stockholms arbetslöshetskommitté, Stockholms Stadsarkiv, Värtahamnen.

Tryckta källor

SOU 1928:9 *Betänkande och förslag angående arbetslöshetsförsäkring, arbetsförmedling och reservarbeten.*

SOU 1931:20 *Arbetslöshetens omfattning, karaktär och orsaker.*

SOU 1936:32 *Svensk arbetslöshetspolitik åren 1914-1935.*

1918 års Fattigvårdslag.

Litteratur

- Ahlin, Lars, *Tåbb med manifestet*, Stockholm: Albert Bonniers Förlag 1997 (1943).
- Bokholm, Rune, *Städernas handlingsfrihet – En studie av expansionskedet 1900-1930*, Lund: Lund University Press 1995.
- Elmér, Åke, *Från fattigsverige till välfärdsstat – Sociala förhållanden och socialpolitik i Sverige under 1900-talet*, Stockholm: Albert Bonniers Förlag 1975.
- Eriksson, Allan, *Vägen vi byggde*, Stockholm: Geber Förlag 1946.
- Eriksson, Lena, »De arbetslösas förening – Förutsättningar för mobilisering och handlingsutrymme 1919, en fallstudie i Stockholm«, *Sociologisk forskning*, Supplement: Välfärdsstat i brytningstid, 1999, s. 93-127.
- Erlander, Tage, *1901-1939*, Stockholm: Tidens Förlag 1972.
- Flodh, Elis, *Hur vi gjorde Stockholm beboelig – Stockholms kommunalarbetares samorganisation under 60 år*, Västerås: Västmanlandslands Folkblads tryckeri 1960.
- Höjer, Karl, *Svensk socialpolitisk historia*, Stockholm: P.A. Norstedts och Söners Förlag 1952.
- Järte, Otto och Fabian von Koch, »Arbetslöshetspolitik 1914-1924«, *Sveriges ekonomiska och sociala historia under och efter världskriget*, red. Eli F. Heckscher, Stockholm: P.A. Norstedt och Söners Förlag 1926, s. 292-348.
- Lindeberg, Sven-Ola, *Nödhjälp och samhällsneutralitet – Svensk arbetslöshetspolitik 1920-1923*, Lund: Bokförlaget universitet och skola 1968.
- Linders, Jacob, *Lag om fattigvården – den 14 juni 1918*, Stockholm: P.A. Norstedt och Söners Förlag 1932.
- Nordström, Hilding, *Svensk arbetslöshetspolitik 1914-1933*, Stockholm: Kooperativa Förbundets Förlag 1934.
- Olsson, Mats, *Förhållandet mellan AK och Stockholms arbetslöshetskommitté under mellankrigsperioden*, C-uppsats vid Historiska Institutionen, Stockholms Universitet, Stockholm 1999.
- Persson, Cecilia, *Gör det AK kräver – En studie över Landskronas arbetslöshetspolitik 1921-1929*, C-uppsats vid Historiska Institutionen, Lunds Universitet, Lund 1998.
- Rothstein, Bo, *Den korporativa staten – Intresseorganisationer och statsförvaltning i svensk politik*, Stockholm: Norstedts Förlag 1992.
- Rothstein, Bo, *Vad bör staten göra? – Om välfärdsstatens moraliska och politiska logik*, Stockholm: SNS Förlag 1994.
- Statens arbetslöshetskommissions berättelse 1925-1934*, Stockholm: Isaac Marcus Boktryckeri – Aktiebolag 1937.
- Unga, Nils, *Socialdemokratin och arbetslöshetsfrågan 1912-34 – framväxten av den »nya« arbetslöshetspolitiken*, Arkiv avhandlingsserie 4, Kristianstad 1976.
- Wigström, Gun, *De kallades »nödisar« – Om 1930-talets ALU-arbetare*, Uddevalla: Uddevalla ABF 1997.
- Öhman, Berndt, *Svensk arbetsmarknadspolitik 1900-1947*, Stockholm: Prisma 1970.

Östberg, Kjell, *Kommunerna och den svenska modellen – Socialdemokratin och kommunalpolitiken fram till Andra världskriget*, Stockholm: Brutus Östling Bokförlag Symposion 1996.

Summary

This article aims at throwing some light on how the national Swedish unemployment policy was implemented on the local level during the 1920s. The policy was administrated and controlled by a central authority, the State's Unemployment Commission, created in connection to the outbreak of World War I. The object of the commission was to limit the harmful effects caused by the anticipated unemployment. The extremely high levels of unemployment during the 1920s forced the Commission to take some quite unprecedented measures to help the unemployed. This was the time when the unemployment policy that is some times called 'the Swedish System' was firmly established and truly put to the test. The system consisted of four major cornerstones. There was the central authority, with its considerable means of power in order to look after the interests of the State. There was the local unemployment committees, which were to implement the policy intended. There was also the leading policy principle to put the unemployed to work, and finally there was the public relief works as the means to achieve the policy goals. The question that is addressed here is whether this quite rigid and elaborate system could guarantee that the unemployment policy intended by the State, was the same as the policy implemented on the local level. Or rather, to what extent could the local authorities change the policy to suit their own purposes? The article shows that the Unemployment Committee of Stockholm in many ways managed to bend the rules and interpret the directives so that they would both meet the town's need of cheap labour, and would allow it to meet the needs of the unemployed to a much greater extent than the State intended. The study also gives a pointer towards the conclusion that what was being considered a strong central authority and a elaborate policy, did not necessarily mean that the same policy reached the unemployed at the local level. There seems to be good reasons to make a distinction between the policy intended and the policy implemented.

Jordbrukspolitik i lys av utviklinga av velferdsstaten

Olav Rovde

Problemet

Framveksten av den moderne nordiske velferdsstaten er nøye knytt til utviklinga av industrisamfunnet og dei gruppene og politiske interessene som prega dette samfunnet.¹ I denne samanhengen er bøndene og bondepartia mest å rekne som statistar. Det var i den tidlege startfasen, i etableringa av sosialpolitikken rundt forrige hundreårsskifte, at bøndene hadde avgjerande innverknad. Dette er sterkast markert av den dansk-amerikanske historikaren Peter Baldwin. Han legg ikkje berre vekt på bøndene som sentrale aktørar, men hevdar også at dei ved den sosialpolitiske lovgjevinga (i Danmark og Sverige) introduserte det som skulle bli kjernen i den nordiske velferdsmodellen: universalitet og skattefinansiering.² Det er likevel stor semje om at den nordiske velferdsstaten vart bygt opp frå 1930-åra, og sjølv om velferdsutviklinga var eit resultat av ein brei kompromiss- og konsensuspolitikk, som også inkluderte bondepartia, er den først og fremst sett på som eit sosialdemokratisk prosjekt.

Men her skal eg ikkje i første rekkje vere oppteken av bøndenes eller bondepartias rolle i utviklinga av velferdsstaten. I staden vil eg snu problemstillinga og sjå på korleis sosial- og velferdspolitisk tenking påverka jordbrukspolitikken og korleis bøndene som sosial gruppe vart innpassa i velferdsstaten. Eg vil ta utgangspunkt i ei tolking, velkjent i alle analyser om dette temaet, der velferdsstaten blir sett på som politiske framstøytar for å modifisere marknadskreftene, som ei rørsle bort frå lovene i marknadøkonomien.³ Poenget var å skape likskap. Det er nettopp ved grad og omfang av »velferdsintervensjon« i marknaden at særtekka ved den

1. Eg takkar Nils Ivar Agøy og Ellen Schrupf for nyttige kommentarar til artikkelen.

2. Baldwin 1990. Kfr. same forfattar 1989.

3. Dette er ei tolking som, ut frå ulike teoretiske utgangspunkt, er hevda både av sosiologar, som T.H. Marshall, og historikarar – der Asa Briggs må framhevast. Kfr. Seip 1991, s. 21-33.

såkalla »nordiske modellen« er blitt identifiserte.⁴ I denne utviklinga er det samstundes lagt vekt på den sterke graden av integrasjon mellom velferdspolitikk og andre politikk-område.

Eg vil i denne samanhengen rette søkelyset mot korleis behov hos bøndene blir flytta frå marknaden til politiske avgjerder. Eg vil tolke denne rørsla innanfor ein »dynamisk« modell der eg vil sjå på vekselverknaden mellom velferdsstat og bonde- og næringspolitikk: på den eine side korleis bøndenes velferdsargumentasjon var ein funksjon av gruppas sosiale, økonomiske og politiske plassering, på den andre sida korleis gjennomslaget for velferdsstatstenkinga skapte eit normsystem som verka tilbake på jordbrukspolitikken, som bøndene kunne nytte i sin argumentasjon. Eg vil, med nokre sideblikk til Norden, ta opp den norske utviklinga som eg vil hevde er spesiell i denne samanhengen. Eg skal kome tilbake til det i avslutninga.

Korleis velferdsmåla blir etablerte og realiserte fram til 1970-åra

Alt tidleg på 1900-talet fekk sosialpolitiske målsetjingar ein plass i landbrukspolitikken. Det galdt først og fremst bureisings- og nydyrkingspolitikken der offentleg støtte vart kanalisert til dei lågaste sosiale laga i bygdene for å hjelpe husmannsfamilier, tenarar og landarbeidarar til ein jordeigedom. Men dei reint sosialpolitiske motiva stod likevel i bakgrunnen. Utstyking av jord var i første rekkje tiltak for å bremse utflyttinga frå bygdene og sørge for at landbruket ikkje vart tappa for arbeidskraft. Politikken bygde dessutan på ei ideologisk forestilling om at ein småbrukar-klasse ville fungere som mellomledd og forsonande kraft i motsetningane mellom industrien og arbeidarane på den eine sida og jordbruket og bøndene på den andre. I tillegg var det ei utbreidd oppfatning at »småbruket« knytt til »smånæringane« representerte ei spesiell effektiv form for jordbruk. I mellomkrigsåra, då både idéen om det »forsonande« mellomledd og »effektivitetstanken« definitivt hadde brote saman, fekk sosialpolitikken ein meir dominerande plass. Den romantiske forestillinga om den stolte og uavhengige nyrydningsmannen og småbrukaren som skulle bygge jordbruket på heilt nye driftsformer, rakna under trykket frå krisene. I staden vart bureising tiltak, og lenge det mest sentrale tiltaket, for å lette

4. Kfr. Esping-Andersen & Korpi 1987, der omgrepet »decommodifisering« (»avvaregjer-
ring«) blir introdusert i tolkinga av den nordiske velferdsstrategien.

arbeidsløysa og fattigdommen i bygdene. Dette er eit av dei første klare døma på ein offentleg initiert sysselsettingspolitikk. Denne koplinga må, som Anne-Lise Seip skriv, »ha bidratt til å lette aksepteringen av en ny politisk strategi og målformulering når det galdt jordbrukspolitikken«. ⁵

Her er vi i vår samanheng framme ved eit skilje. Den nye jordbrukspolitikken i 1930-åra inneheldt ei rekkje element som gjer det relevant å vurdere den i eit velferdspolitisk lys. Omsetningsreguleringane som hadde som mål å moderere eller nøytralisere marknadskreftene, kan vi sjå på som eitt av desse elementa. No kan det hevdast at det økonomiske samvirket i jordbruket førte næringa inn i ei raskare utvikling mot kapitalistisk stordrift – til skade mest for den agrare smådrifta og dei svakaste i næringa. ⁶ Vurdert i eit langsiktig perspektiv er dette eit poeng. Men i 1930-åra vart det økonomiske samvirket bygt ut i tett samanheng med etableringa av marknadsordningane – som dette samvirket var ein føresetnad for. Og alternativet, å la marknadskreftene råde, ville ha vore langt verre for næringa, og ville ha ramma små- og utkantjordbruket langt hardare. Saman med importskjerminga, gjennomført i Norge ved tollpolitikken og direkte lovpålegg, utgjorde også marknadsreguleringane rammekring mål og vedtak som vart stadig sterkare farga av sosial- og velferdspolitisk tenking. Bøndene vart avhengige av offentlege lovtiltak og måtte forlite seg på statlege inngrep, og både marknadsordningane og samvirkeutbygginga medførte ei ny form for solidarisk åtferd og tenking som låg nær solidaritetstanken i arbeidarrørsla. I denne interesseorienteringa ligg bakgrunnen for det historiske kompromisset, kriseforliket i 1935, som kom to år etter tilsvarande forlik i Sverige og Danmark.

Det historiske kompromisset var ein avgjerande føresetnad for den sosialdemokratiske maktstillinga i Norden. Det kan også vere grunn til å sjå på dette kompromisset som basis for utviklinga av velferdsstaten. Det siste er f.eks. understreka av Gøsta Esping-Andersen. Han legg vekt på den demokratiske impulsen som gjekk ut frå den relativt sjølvstendige og egalitære bondestanden i Norden, og at dette sette ein standard og var ein viktig bakgrunn for den reformpolitikken som sosialdemokratiet slo inn på i 1930-åra – og etter krigen. ⁷ Rett nok stod deler av bonderørsla som slutta kriseforliket med Arbeidarpartiet for ein meir elitistisk og udemokratisk politikk, men nettopp forliket markerte ein overgang bort frå denne tradisjonen. Dette kom klarast til uttrykk ved den såkalla likestillingspolitik-

5. Seip 1991, s. 80.

6. Kfr. t.d. Seyler 1983, s. 167.

7. Esping-Andersen 1985, sjå f. eks. forordet og s. 312-313.

ken som Bondepartiet og bøndenes næringsorganisasjon, Bondelaget, slo inn på. Den var forma som krav om at jordbruket skulle likestillast med andre næringer. Opphaveleg var dette reint næringspolitiske krav, først retta mot tollpolitikken (tollpolitisk likestilling med industrien), seinare som prismessig likestilling, dvs at prisane på jordbruksvarer skulle følgje prisindeksen for industrivarer. Glidinga over frå næringspolitikk til velferdspolitik skjedde tydelegast i siste delen av 1930-talet då kravet gjekk ut på at bøndene skulle likestillast *inntektsmessig* med industriarbeidarane. Kravet vart utarbeidd i ei omfattande innstilling frå eit utval i Bondelaget, og grunngevinga var dels å syne »samfunnets fordeler ved jamvekt for de bærende næringer« og dels å »påvise det rettferdige« ved å likestille bøndene med arbeidarane.⁸ Både denne grunngevinga og sidestillinga mellom bøndene og arbeidarane drog klare vekslar på likskaps-tanken og solidaritetstenkinga i arbeidarrørsla. Like i forvegen hadde den kjende svenske sosialdemokraten og økonomen Gunnar Myrdal gjeve ut ei bok om jordbruket og jordbrukspolitikken som vekte gjenklang også i Norge. Ein hovudtanke i boka var å integrere jordbruksbefolkninga i velferdsstaten. Det store fleirtalet levde på »livets skuggsida« og det måtte vere eit rimeleg krav at også »landsbygdens folk« fekk sin »andel i vårt gemensama välstand och vårt kulturella framåtskridande«.⁹ Korleis skulle ein få dette til? Myrdal peikte ut to vegar – ein lang og ein noko meir kort-siktig. Etter den lange linja måtte inntektsproblema i jordbruket løysast gjennom planmessige rasjonaliserings- og effektiviseringstiltak. Men i første omgang var det nødvendig å gå inn med ulike former for støttetiltak. Dette kunne vere aktuelt lenge: jordbruket »är och forblir – inom nu överskådlig framtid – en understödberoande näring«.¹⁰

Myrdals to vegar vart retningsgjevande for jordbrukspolitikken både i Norge og Sverige. Men det var skilnader mellom dei to landa. I Sverige vart den meir langsiktige »rasjonaliseringslinja« etablert alt tidleg på 1940-talet, i Norge først etter krigen. Dessutan vart den sosiale dimensjonen i jordbrukspolitikken langt sterkare i Norge. Alt før krigen gjekk Arbeidarparti-regjeringa langt i retning av å godta målsetjinga om inntektslikestilling. I tillegg gjekk partiet i slutten av 1930-åra inn i eit institusjonelt samarbeid med Småbrukarlaget, ein organisasjon som bygde på dei

8. *Norges Bondelag. Jamstilling I. Den økonomiske skjevhet mellom grunnringene og de andre*, 1939.

9. Myrdal 1938, s. 19-20.

10. Myrdal 1938, s. 19-20.

heilt minste brukarane i næringa.¹¹ Med det forplikta partiet seg også til å arbeide for ei indre velferdsmessig utjamning i næringa. På denne måten vart også dualismen i jordbrukspolitikken skarpere i Norge. På den eine sida vart den »sosiale« linja styrka under okkupasjonen. Fellesprogrammet i 1945, eit program alle parti slutta seg til, var eit uttrykk for dette. Her vart likestillingsmålet programfesta: »Vår jordbrukspolitikk må gi jordbruket en jevnbyrdig stilling ved siden av de andre næringer og ta sikte på en utjevning av livsvilkårene i landet«.¹² På den andre sida var det no Arbeidarparti-regjeringa satsa på ei industrialiseringslinje som både sette jordbruket i ei underordna stilling og stilte næringa overfor eit sterkt effektiviseringspress. Dermed kom motsetningane klarare fram: likestilling og indre utjamning stod i motstrid til hovudmåla i næringspolitikken. Vart bøndene jamstelte, ville dei ikkje flytte over til den meir lønsame industrinæringa. På denne måten var likestillingskravet, liksom kravet om ein solidarisk lønspolitikk i arbeidslivet, ei bremse for den økonomiske vekstpolitikken.¹³ Den politiske striden om jordbrukspolitikken dei første åra etter krigen hadde i det vesentlege utgangspunkt i desse motsetningane. I Stortinget, både i og utanfor Arbeidarpartiet, var det nokså stor støtte for å høgne velferden til bøndene, men i regjeringa var det sterke krefter som heldt att. I slutten av 1940-åra nådde ein fram til eit slags kompromiss, som nok mest tok omsyn til omstillingsbehovet og den økonomiske veksten. Samstundes vart jordbrukspolitikken institusjonalisert gjennom eit fast avtalesystem og dermed flytta over til den korporative kanalen – og vart i stor grad fjerna frå den offentlege politiske debatten.

I dei aller fleste framstillingar om den politiske og næringsøkonomiske utviklinga i etterkrigs-Norge er det lagt vekt på at jordbruket både vart »avvikla« og »utvikla«. Desse to fenomenheng saman: på den eine sida skjedde det ein sterk reduksjon i sysselsetjinga og talet på gardar, og på den andre sida vart drifta rasjonalisert og effektivisert og produksjonen auka. Prosessen er jamført med ei tredemølle der dei som ikkje greidde å halde tempoet oppe, fall utanfor.¹⁴ Og det var stadig nokon som måtte ligge sist. Mange valde frivillig å hoppe av. I første omgang galdt det særleg søner og døtrer på gardane, som flytta til langt sikrere næringar. Ved ge-

11. I Sverige fanst ingen tilsvarande organisasjon som hadde ein posisjon som Småbrukarlaget. Det næraste var *Småbrukarnas Riksförbund*, men det vart først etablert i 1938 og kom elles aldri til å bli nokon organisasjon med stor innverknad.

12. *Fellesprogrammet av 1945. De politiske partiers samarbeidsprogram for gjenreisningen*, 1945, pkt. II, 3.

13. Kfr. Tveite 1994.

14. Kfr. Borgan 1978, s. 41. Metaforen »den økonomiske tredemølle« er henta frå den amerikanske landbruksøkonomen W.W. Cochrane.

nerasjonsskifte vart så garden ofte lagt ned som sjølvstendig eining. Jordbrukspolitikken i Norge frå 1950-åra bygde samstundes på ei målsetjing om å utvikle »det berekraftige bruket«, bruket som var stort nok og så effektivt drive at det kunne fø ein familie, helst utan offentleg støtte. Dermed var også likestillingstanken kopla opp mot effektivitetsarbeidet. I praksis viste det seg at dette målet var uoppnåeleg.¹⁵ Forholdet mellom heiltids- og deltidsbønder vart skuva kontinuerleg i retning av den siste gruppa, og jordbruket vart ikkje mindre avhengig av offentlege overføringar.

I jakta på det »berekraftige bruket« på 1950- og 1960-talet kom dei velferdspolitiske aspekta ved jordbrukspolitikken i bakgrunnen. På den andre sida finst det særtrekk ved den norske utviklinga som er verd å løfte fram i denne samanhengen. Eit formål med overføringane næringa fekk, var å yte tilskot for å halde matvareprisane nede, det vil seie sosialpolitiske tiltak overfor forbrukarane, og særleg barnefamiliane. Men samstundes vart subsidiane og overføringane elles gradvis viktigare som ledd i inntektspolitikken i jordbruket, og dei samla støttetiltaka frå staten til næringa auka gradvis. Det finst ingen gode analyser av dei norske jordbruksavtalane og i kva grad ein gjennom desse avtalane tok sosiale omsyn. På 1950-talet vart likevel ein stor del av overføringane gjevne i form av produksjonsavhengige tilskot, noko som favoriserte dei sterkaste og mest effektive i næringa. Men i jamføring med andre land er det påfallande kor seint og kor lite omfattande avviklingsprosessen i jordbruket var. Målt etter bruksstrukturen var Norge eit av dei mest utprega »småbrukarlanda« i Europa. Det tiltaket som etter alt å døme var viktigast for å ta vare på småbrukarstrukturen i jordbruket, var den såkalla »kanaliseringspolitikken«. Den innebar – gjennom pris- og subsidiepolitikken – å overføre den animalske produksjonen til kyst- og fjellbygdene, og la dei beste jordbruksbygdene på Austlandet og i Trøndelag konsentrere seg om kornproduksjon. Denne politikken vart supplert med ei rekkje tiltak retta beinveges mot dei minste bruka. Dette gav grunnlag for jordbruksdrift i »utkantområde« – i ei tid då Sverige avfolka sitt utkantjordbruk. No var det lettare for Norge, som hadde underdekning på kornvarer, å ta dette grepet. Men kanaliseringspolitikken var motivert både med ønsket om å halde oppe eit størst mulig jordbruk og at næringa dermed skulle tjene distrikts- og regionalpolitiske målsetjingar.

Sterk vekt på regionalpolitikk er sett på som eit av særkjenne ved den

15. Her kan det hevdast at grunnen til dette var at effektivitets- og rasjonaliseringsutviklinga ikkje gjekk langt nok, kfr. resonnementa mine nedanfor.

nordiske velferdspolitikken. Her har det særleg vore fokusert på arbeidsmarknadspolitikken der ein har gripe inn med offentlege tiltak for å motverke regional ubalanse når det gjeld sysselsetting og inntekt.¹⁶ Eg vil hevde at interessene bak distriktspolitikken var sterkare i Norge enn elles i Norden. Distriktspolitiske målsetjingar trer fram på fleire politikkområde.¹⁷ Spesielt for Norge er den plassen slike målsetjingar fekk i jordbrukspolitikken. Det velferdspolitiske innhaldet i distriktspolitikken omfatta likskap i levevilkår, utjamning mellom regionane, og krav om levedyktige bygder. Jordbruket skulle særleg spele ei rolle når det galdt det siste. Kanaliseringspolitikken innebar også i ein viss grad utjamning *innanfor* jordbruket. I denne samanhengen er det verd å peike på at dei små brukarane, ulikt i grannelanda, hadde politisk innverknad gjennom organisasjonen Småbrukarlaget. Sjølv om det tette forholdet til Arbeidarpartiet gradvis vart svekka og organisasjonen vart redusert på 1950- og 1960-talet, hadde den heile tida fast plass i avtalesystemet. Småbrukarpreget i norsk jordbruksstruktur sette også spor i den dominerande jordbruksorganisasjonen, Bondelaget. Sjølv om leiinga støtta målsetjinga om det »berekraftige bruket«, var det grenser for kor langt organisasjonen, som hadde eit stort tal små brukarar som medlemmer, kunne gå. På denne måten hang dei sosialpolitiske målsetjingane ved jordbrukspolitikken også etter 1950, både gjennom kravet om å likestille bøndene med industriarbeidarane og gjennom såkalla »indre« jamstelling, å utjamne forholda mellom store og små i næringa.

Men den sosialdemokratiske hovudstrategien på 1950- og 1960-talet var å utvikle velferdssamfunnet gjennom industriell vekst, og hovudvegen for bøndene inn i dette velferdssamfunnet gjekk gjennom utflytting til sekundær- og tertiærnæringane. På 1960-talet kan vi registrere tendensar til ei viss omlegging. Frå 1965 skjedde det ei endring i overføringspolitikken som førte til at dei differensierte og produksjonsnøytrale tilskota vart noko auka.¹⁸ På same tid vart debatten om likestillingsspørsmålet, som hadde vore underordna målet om det »berekraftige« bruket, teken opp att. Stortinget vedtok i 1965 å utarbeide eit opplegg for »modellbruk« tilpassa ulike jordbruksdistrikt og ulike produksjonar, og slik at inntektsmålet kunne differensierast etter ulike effektivitetsnormer.¹⁹ Eit slikt opplegg in-

16. Esping-Andersen & Korpi 1987, s. 53ff.

17. Feks. industri-, samferdsel- og bustadpolitikken. Ndg det siste er det verd å nemne Landbruksbanken, som ikkje berre gav rimeleg kapital til næringa, men også rimeleg lån til private bustadar.

18. Rovde 1982, s. 57.

19. Rovde 1982, s. 52-53.

nebar utjamning og meir vekt på sosiale ordningar i jordbrukspolitikken. Eit utval arbeidde med det i fleire år, og innstillinga vart eit viktig grunnlag for den »nye« jordbrukspolitikken på 1970-talet.

På 1960-talet skjedde det også ei ideologisk nyutvikling som både rørte ved verdigrunnlaget i velferdsstaten reint allment og hadde konsekvensar for synet på jordbruket i denne samanhengen. Denne nyutviklinga hadde tilknytning til dei antiautoritære »opprøra« i tiåret, som i stor grad var retta mot veksttanken under industrikapitalismen, og som gjekk til åtak mot sentraliseringa av makt og busetnad. Spesielt for Norge er ei sterk »utkant-rørsle« som stod for eit avvikande kultur- og samfunnssyn, og langt på veg også eit anna velferdspolitisk syn. Både fagleg og ideologisk var rørsla knytt til miljørørsla og den såkalla »populismen«. Den siste hadde grunnlag i dei faglege arbeida til jordbruksøkonomen Ottar Brox²⁰ og vart utforma som alternativ til den rådande vekstpolitikken som distrikts- og primærnæringspolitikken bygde på. Med utgangspunkt i ein mikroøkonomisk betrakningsmåte, under påverknad frå m.a. den russiske økonomen W.W. Chayanov, la Brox vekt på å vise korleis det hushaldsbaserte småjordbruket (og fiskar-bonde-kombinasjonen) var eit økonomisk og sosialt system som både kunne tilpassast behova i lokalsamfunnet og ei forsvarleg økologisk utvikling.²¹ »Populismen« var såleis ein fagleg eller vitskapleg posisjon, men vart i like stor grad ei opposisjonell politisk retning med nokså stor gjennomslagskraft i norsk politikk. Verdien av å ta vare på utkantane og den tradisjonelle næringsstilpassinga der hadde veksande oppslutning i opinionen. Denne opinionsrørsla var ein viktig føresetnad for utfallet av EF-avrøystinga i Norge, men diskusjonen om Norges tilslutning til EF hadde samstundes ein tilbakeverknadseffekt på distriktspolitikken. Konflikten om EF-tilslutning førte også til ein slags gjenoppliva raud-grøn koalisjon som styrka solidariteten mellom by og land. I vår samheng er det i tillegg relevant å leggje vekt på den kritiske debatten om velferdsstaten, »myten om velferdsstaten«, som starta i slutten av 1960- og byrjinga av 1970-åra der det vart vist at store grupper ikkje fekk del av velferden, og at andre vart øydelagde av stress, effektivitetsjag, bustads- og arbeidstilhøve.²² Dei siste problema sette eit kritisk søkelys på industri- og bysamfunnet.

Det er i desse endra opinionsrørslene og dette debattklimaet eg vil søkje viktige føresetnader for å skjønne den såkalla »nye« jordbrukspoli-

20. Brox hadde også fagleg bakgrunn i sosiologi og sosialantropologi.

21. Desse tolkingane er særleg presentert i Brox 1966. Sjå elles Rovde 1990.

22. Sjå f.eks. Lindås (red.) 1970. Kfr. Kuhnle & Solheim 1991, s. 21.

tikken som vart introdusert på midten av 1970-talet. Ein utløysande faktor var det såkalla Hitra-opprøret sommaren 1975, eit sosialt opprør (i form av skattenekting) mot jordbrukspolitikken blant bøndene på øya Hitra i Sør-Trøndelag, som breidde seg raskt utover landet. Kravet var høgare produktprisar og betre levevilkår.²³ Svaret kom frå Stortinget seinare på året. I eit nær på samrøystes vedtak vart det avgjort at inntektene i jordbruket i løpet av tre avtaleperioder (6 år) skulle hevast på nivå med inntektene til industriarbeidarane, dvs realisering av det kravet Bondelaget stilte i slutten av 1930-åra. Vedtaket innebar samstundes ei sterk inntektsutjamning i næringa. Inntektsopptrappinga skulle skje på basis av ulike effektivitetsnormer eller modellbruk differensiert etter produksjon, bruksstorleik og distrikt. Med det kunne t.d. mindre husdyrbruk på Vestlandet oppnå ei like høg inntekt som større kornbruk på Austlandet. Vedtaket medførte dermed ein siger både for krav om »ytre« og »indre« utjamning.

Inntektsvedtaket i 1975 er eineståande både i nordisk og europeisk samanheng. Det la grunnlaget for »verdens dyreste landbrukspolitikk«.²⁴ Det har samanheng med reint taktiskpolitiske overlegningar i norsk politikk, med den internasjonale debatten om matvaretryggleik og, ikkje minst, med kunnskapen om store framtidige oljeinntekter som kunne betale rekninga. Men dette er ikkje tilstrekkelege forklaringar. Det er uråd å skjønne denne særdeles sjenerøse politikken overfor dei norske bøndene utan å ta med dei holdningane som fanst i opinionen og i det politiske liv – til jordbruket, til jordbrukets posisjon i distrikt og utkantar, og til bøndenes stilling i velferdssamfunnet. Såleis stod to hovudargument i sentrum for debatten rundt vedtaket: at jordbruket måtte styrkast som distriktsfaktor, og at bøndene – store som små – av rettferdsgrunnar hadde krav på å få inntektene sine heva.²⁵ Som vi alt har vist, hang desse to forholda saman. For at jordbruket skulle bli eit effektivt verkemiddel i distriktspolitikken, var det nødvendig å tilgodesjå mest »småbrukarane« i næringa.²⁶ Men krav om inntektsutjamning ut frå meir »reine« velferdsmessige grunngevingar vart også hyppig brukte i debatten. Medan tals-

23. Kfr. Espeli 1983, s. 135ff.

24. Sært etter Ringstad 2000. I 1995 utgjorde støtteordningane ca. 74% av samla produksjonsverdi i næringa, meir enn det dobbelte av gjennomsnittsnivået i EU (34%), og også høgt over gjennomsnittsnivået i OECD (41%). Berre Sveits og Japan låg her over de norske nivået. Kjelde: *Agricultural policies, markets and trade in OECD countries. Monitoring and evaluation. Main report*, 1996.

25. I tillegg vart det lagt vekt på høg sjølvforsyning av matvarer. Eit godt oversyn over debatten finst i Espeli 1983.

26. Kor stor rolle jordbruket reint faktisk kom til å spele i distriktspolitikken, er ei anna sak. I alle fall har det vore ein dyr måte å bremse sentraliseringa på.

menn for jordbruket (i organisasjonane og Senterpartiet) var mest opptekne av å styrke sjølve næringa, var det representantar frå Arbeidarpartiet og Sosialistisk Venstreparti som mest understreka dei sosialpolitiske og egalitære sidene ved den nye politikken. Ein kunne ikkje forsvare inntektsskilnadane, »om ein ikkje vil gje seg til å forsvara sosial ulikskap«, sa Berge Furre i debatten hausten 1975.²⁷ I førevegen hadde eit utval, leidd av arbeidartimannen Oskar Øksnes,²⁸ som greidde ut om landbrukspolitikken, konkludert med at inntektsskilnadane i landbruket måtte »vurderes ut fra samfunnets generelle utjamningspolitikk«, dvs dei måtte reduserast.²⁹ Eit nytt velferdstiltak overfor bøndene kom elles i 1976 då det vart gjennomført ei landsomfattande ordning med betalte avløyssarar som gjorde at bøndene kunne få opptil 3 vekers ferie. Alt tidlegare hadde dette eksistert som ei prøvordning, men det var frå no av ho vart effektiv. Avløyssarane kunne i tillegg nyttast ved sjukdom. Sjølv om også andre land oppretta liknande ferieordningar, stod den norske i ei særstilling ved at ho heilt ut vart finansiert over offentlege budsjett (jordbruksavtalen og statsbudsjettet).³⁰ Alt i alt utgjorde perioden etter 1975 eit (foreløpig) sluttpunkt i integreringa av bøndene i velferdsstaten. Dei vart (for ei tid) sikra inntekt og ferie i tillegg til dei universelle ordningane som galdt alle innbyggjarar i landet.

Jordbrukspolitik og velferdsstatsforskning

I avslutninga skal eg vende tilbake til spørsmål eg var inne på i innleiinga: kor fruktbart er det at tolke jordbrukspolitikken i lys av utviklinga av velferdsstaten, og korleis harmonerer ei slik tolking med eksisterande historieskriving om velferdsstaten? Ofte er det sett likskapsteikn mellom »den nordiske modell« og den nordiske velferdstatsmodellen. Eg skal ikkje her gå inn på om og på kva måte ein kan dra eit skilje her. Eg vil ta som utgangspunkt at velferdstenkinga, basert på utjamning og overgripande samfunnssolidaritet, utgjer ein kjerne i det nordiske politisk-økonomiske samfunnssystemet og såleis gjennomsyrrar ei rekkje politikkområde. Eit særtrekk ved dette systemet, framheva av m.a. Gøsta Esping-Andersen og

27. Sitert etter Espeli 1983, s. 150. Furre (Sosialistisk Venstreparti) var ein av dei mest sentrale politikarane bak utforminga av den nye jordbrukspolitikken.

28. Øksnes var statssekretær, seinare (1976-81) statsråd i Landbruksdepartementet.

29. Etter Espeli 1983, s. 60.

30. Kfr. Gjerdåker 1996, s. 312ff.

Walter Korpi, er omfanget av institusjonelle politiske inngrep for å modifisere marknadskreftene, utjamne ulikskap og garantere rettar til ein normal levestandard uavhengig av livs- og arbeidssituasjon.³¹ Av politikkområde der velferdstenkinga er integrert, legg dei særleg vekt på arbeidsmarknaden. Ein velfungerande arbeidsmarknad var ein avgjerande føresetnad for velferden, og overalt i Norden var – på noko ulikt vis – velferdsstatstenkinga kopla til ein aktiv sysselsetjingspolitikk. Med denne vinklinga er søkelyset sett på lønstakarane og partane i arbeidslivet. På denne bakgrunn har også relasjonane i arbeidslivet, utviklinga av klasse-samarbeidet frå 1930-åra, tradisjonen med kollektive avtalar og »solidarisk lønspolitikk«, blitt vektlagt.³²

Så langt eg kan sjå, har ingen sett på jordbruket som eit politikkområde for velferdspolitikken. Forklaringa ligg nok dels i at velferdsstatsutviklinga er tett kopla til utviklinga av industrisamfunnet, dels i at det ikkje har vore naturleg å kople ei næring og sjølvstendige næringsutøvarar til ein velferdspolitikk. Men ser vi nøgnare etter, kan dette gje god mening. Heilt frå 1930-åra vart bøndene gjennom politisk-institusjonelle inngrep på ulike måtar skjerma frå marknadskreftene. Samstundes vart det bygt inn ulike former for utjammingsordningar i jordbrukspolitikken. Det er ikkje tilfeldig at denne endringa i jordbrukspolitikken starta på eit tidspunkt då vi kan registrere eit ideologisk skifte frå eit individ- eller klasseorientert til eit meir overgripande samfunnssolidarisk syn. Endringa i jordbrukspolitikken med etableringa av omsetningsordningane i 1930/31 var kanskje eit tidleg uttrykk for dette skiftet. Såleis har den svenske statsvitere Bo Rothstein kalla den tilsvarande endringa i svensk jordbrukspolitikk (reguleringa av mjølkemarknaden og tvangsorganiseringa av bøndene i 1932) for »det formative momentet« – i overgangen frå eit individualistisk til eit kollektivistisk samfunnssyn.³³ Likevel var, iallfall for Norges del, den sosialdemokratiske makterobringa og den sosialdemokratiske velferdsideologien avgjerande for den strategien talsmennene for bøndene la opp til. Her er jamføringa mellom bonden og industriarbeidaren sentral. Med likestillingskravet frå slutten av 1930-åra og den integrasjonen som skjedde mellom jordbruket og staten kom bøndene i ein mellomposisjon som gradvis endra rolla som bonde. Etter krigen fekk jordbruksavtalane meir og meir karakter av »lønsoppgjør« og bøndene kom meir og

31. Esping-Andersen & Korpi 1987.

32. Arbeidslivsrelasjonane som nordisk modell er særleg poengtert av Gudmundsson 1995, s. 26ff. Kfr. Beyme 1992, s. 200f.

33. Rothstein 1992, s. 110-135. Rothstein legg her vekt på endringa i samfunnssynet til dei borgarlege partia som skjedde ved dette vedtaket.

meir til å likne på lønsmottakarar. Krava i kjølvatnet på Hitra-opprøret, m.a. kompensasjon for helgearbeid og manglande fritid, likestilling ndg ferie, kompensasjon for nedsett arbeidstid og lønsgliding i industrien, er døme på dette. Bøndene var »lågtlønnsgrupper« og både det »ytre« og »indre« likestillingskravet kunne i denne samanhengen sjåast på som »solidarisk lønspolitikk«.

I litteraturen om den nordiske velferdsstatsmodellen er det, som eg nemnde innleiingsvis, lagt vekt på det »historiske kompromisset« mellom arbeidar- og bonderørsla i 1930-åra som politisk og ideologisk grunnlag for velferdsstaten. Nettopp i denne samanhengen må det vere relevant å undersøke korleis bøndene vart innpassa i velferdspolitikken. Fleire forfattarar har drege ei linje mellom dette kompromisset og den vekta som i Norden vart lagt på regionalpolitikk – som ein del av likskaps- og utjamningspolitikken.³⁴ Eg har prøvd å vise at nettopp jordbrukspolitikken vart gjeve ei sterk distriktpolitisk rolle i Norge.

Sjølv utan systematiske samanlikningar spring det i augene at innslaget av velferdstenking i jordbrukspolitikken var spesiell sterk for Norge – iallfall i ein nordisk samanheng. Her kan eg ikkje gå grundig inn på kva dette kan kome av, men eg vil likevel antyde nokre svar – ut frå noko ulike analysenivå. Ei forklaring kan ta utgangspunkt i dei økonomiske eller produksjonsmessige rammevilkåra som gjorde det mulig å auke den innanlandske produksjonen og dermed halde på ein relativt spreidd gardsstruktur (jf. målsetjinga for kanaliseringspolitikken). For det andre kan det leggjast vekt på den utprega småbrukarstrukturen som hadde etablert seg i norsk jordbruk frå rundt forrige hundreårsskifte og som både var grunnlag for ei talrik småbrukarklasse og ein småbrukarorganisasjon som etter kvart allierte seg med arbeidarrørsla. For det tredje kan ein rette søkelyset på den politiske kulturen i Norge som, slik norske historikarar likar å framstille det, var i særleg grad demokratisk, egalitær og prega av sterk innverknad frå periferiinteressene (kfr. »utkant-opprøra« i 1960- og 1970-åra).

Epilog

Kor sterk denne norske »Sonderweg« enn har vore ndg forholdet mellom jordbruks- og velferdspolitik, er den i ferd med å bli svekt. Det sentrale prinsippet i den »nye« jordbrukspolitikken frå 1970-åra, målet om like-

34. Sjå f.eks. Gudmundsson 1995, s. 41f; Esping-Andersen 1985, s. 312ff.

stilling, kom under press frå slutten av 1980-talet, og vart sett til sides i løpet av 1990 talet. Det var fleire grunnar til dette. Inntektsopptappinga førte til overproduksjon og sette i gang ein ny »avviklingsprosess« og svekte utjamningstanken. Det viste kor vanskeleg det var å samordne nærings- og velferdspolitikkk. Dessutan kom næringa under press utanfrå. Gjennom Gatt-forhandlingane måtte Norge lempe på importrestriksjonane og gå over frå importforbod til (langt usikrare) tollsatsar. Endeleg vart jordbrukspolitikken ramma av den meir generelle overgangen til marknadstenking som også påverka norsk politikk frå 1980-åra. Den offentlege sektor skulle reduserast, det same gjaldt næringsoverføringane. Samstundes auka kravet, påverka av billige handleturar til Strömstad og Fredrikshavn, om billige matvarer. Det er ein tydeleg parallell mellom dei vanskane bøndene kom inn i og det trykket som elles vart sett på velferdsstaten. Pga oljeinntektene kom dette trykket noko seinare i Norge enn elles i Norden. Men i løpet av 1980- og 1990-talet var det ein realitet også her.

Litteratur

- Agricultural policies, markets and trade in OECD countries. Monitoring and evaluation. Main report*, Paris 1996.
- Baldwin, Peter: »The Scandinavian Origin of the Social Interpretation of the Welfare State«, *Comparative Studies in Society and History*, 31, 1, 1989, s. 3-24.
- Baldwin, Peter: *The politics of social solidarity: class bases of the European welfare state 1875-1975*, Cambridge 1990.
- Beyme, Klaus von: »Den nordiska samhällsmodellens betydelse«, Svenolof Karlsson (red.): *Frihetens källa. Nordens betydelse för Europa*, Stockholm 1992, s. 188-210.
- Borgan, Sigmund: *Noen emner fra landbrukspolitikken*, Ås-NLH 1978.
- Brox, Ottar: *Hva skjer i Nord-Norge*, Oslo 1966.
- Espeli, Harald: *Høyre og landbrukspolitikken i 1970-årene. Arbeidsnotat til prosjektet om Høyres historie 1884-1984*, Oslo 1983.
- Esping-Andersen, Gøsta: *Politics against markets: The Social Democratic Road to Power*, Princeton 1985.
- Esping-Andersen, Gøsta & Walter Korpi: »From Poor Relief to Institutional Welfare States: The Development of Scandinavian Social Policy«, Robert Eriksen et al. (red.): *The Scandinavian Model: Welfare States and Welfare Research*, New York 1987, s. 39-74.
- Fellesprogrammet av 1945. De politiske partiers samarbeidsprogram for gjenreisningen*, Oslo 1945.

- Gjerdåker, Brynjulv: *Norges Bondelag 1896-1996*, II: Bygdesamfunn i omveltning 1945-1996, Oslo 1996.
- Gudmundsson, Gestur: »Er der noget nordisk ved den nordiske modell? En afklaring af begreper«, Pauli Kettunen & Tapio Rissanen (red.): *Arbete och nordisk samhällsmodell. Papers on Labour History*, IV, Tammerfors 1995, s. 25-55.
- Kuhnle, Stein & Liv J. Solheim: *Velferdsstaten – vekst og omstilling*, Oslo 1991.
- Lindås, Lars Gunnar (red.): *Myten om velferdsstaten*, Oslo 1970.
- Myrdal, Gunnar: *Jordbrukspolitikken under omlægning*, Stockholm 1938.
- Norges Bondelag. Jamstilling I. Den økonomiske skjevhet mellom grunnæringene og de andre*, Oslo 1939.
- Ringstad, Vidar: »Kostbar landbrukspolitikk«, *Dagbladet* (Oslo) 22.5.2000.
- Rothstein, Bo: *Den korporative staten*, Stockholm 1992.
- Rovde, Olav: *Jordbruksnæring og jordbrukspolitikk. Nokre utviklingstrekk etter siste verdenskrig*, Skrifter 78, TDH-Bø 1982.
- Rovde, Olav: *Distriktpolitikk som etterkrigshistorisk forskningsfelt*, LOS-senter, Bergen 1990.
- Seip, Anne-Lise: *Om velferdsstatens framvekst*, Oslo 1991.
- Seyler, Hans: *Hur bonden blev lönarbetare. Industrisamhället och den svenska bondeklassens omvandling*, Stockholm 1983.
- Tveite, Stein: »Staten og landbruket i etterkrigstida – næringspolitikk eller sosialpolitikk«, *Arbeiderhistorie. Årbok for Arbeiderbevegelsens Arkiv og Bibliotek*, Oslo 1994, s. 126-147.

Summary

With reference to the classical understanding of the welfare state as modifications of market forces, the article discusses how agricultural policy in Norway can be interpreted in this connection. By a model which stresses the interaction between the welfare thinking and the social, economic and political situation of the farmers, the author finds it meaningful to analyze Norwegian agricultural policy as a part of the development of the welfare system. Through market regulations in the thirties and after the »Crisis Agreement« between the Labour and the Agrarian Party in 1935, and again after 1945, there were established different forms of subvention aiming at an equalization of the income level between agriculture and industry and between farmers and smallholders. At the same time agricultural policy was an instrument to strengthen weak regions both economically and demographically. The culmination of this development occurred with the so-called »New Agricultural Policy« in the middle of the 1970s, when farmer incomes by means of state subsidies were substantially raised and differentiated according to different efficiency norms, regions,

and acreage. This policy was to a great deal based on the principles of welfare and equality. For instance a vacation arrangement was introduced which enabled farmers and their families to use relief workers paid by the state for a three-week holiday. Altogether the »New policy« formed the basis of an agricultural system exceptional both in a Nordic and a European context.

Ideologi i praktiken

Ernst Beckmans liberala dilemma

Marika Hedin

Flera svenska historiker har diskuterat en möjlig renässans för den biografiska metoden de senaste åren. Man har ställt frågor om aktörernas och strukturernas roll för historien, hur man väljer objekt för biografiska studier, om man skall koncentrera sig på att förstå individen genom hans eller hennes inre liv (psykohistoria) eller genom yttre förhållanden, den samhällseliga kontexten. Men få avhandlingar ägnas åt historiska personligheter.¹ Min kommande doktorsavhandling har arbetsnamnet: »Ett liberalt dilemma? Ernst Beckman, Emilia Broomé, G.H. von Koch och den sociala frågan«, och handlar om idéer kring sociala frågor hos tre politiker verksamma i Sverige decennierna runt förra sekelskiftet. Avhandlingen har en biografisk ansats.

Jag har själv två utgångspunkter för att välja en biografisk metod. För det första att vissa personer genom sina idéer och sin gärning har haft inverkan på samhällsutvecklingen. Att studera politik kan därför innebära att studera sådana personer som verkat politiskt. Men hur aktörsinriktad en studie blir bestäms delvis av ämne och period. I studier av sekelskiftets svenska socialpolitik spelar enskilda personer ofta en stor roll, eftersom den sociala frågan drevs – åtminstone på riksnivå – av en relativt liten elit. Det är ett skäl till att jag valt fokusera min studie på några få aktörer.²

Min andra utgångspunkt är att man genom biografien kan spegla och begripliggöra genomgripande samhällsförändringar. Vid valet av ämne har jag tagit en större samhällsförändring – etableringen av den tidiga välfärdsstaten – som utgångspunkt. Jag har alltså velat skildra människor

-
1. Se t ex Eriksson (1989); artiklar av Kaiserfeld, Nilsson och Torbacke i *Svensk Personhistorisk tidskrift* (1994); Björkman (1997).
 2. Sjögren (1997), där Ebba Pauli, G.H. von Koch och Agda Montelius får en framskjuten plats i diskussionen av den nya fattigvårdslagstiftningen 1918. Ohrlander (1992) och Edling (1996) lyfter fram centrala aktörer och låter dem ge uttryck för allmänna tankesätt.

som utifrån en preciserad frågeställning kring detta ämne har tett sig särskilt betydelsefulla.³

En viktig poäng med min studie är att jag valt att studera personer som inte tillhörde sin generations främsta teoretiker. Istället arbetade de praktiskt med socialpolitiken i en mängd sammanhang, såväl offentliga som privata. Genom att ställa samman deras publikationer med deras politiska arbete vill jag beskriva en sorts ideologi i praktiken.⁴

Det är en omstridd fråga vad en ideologi är, och hur mycket våra ideologiska utgångspunkter styr vårt handlande.⁵ Jag skall inte utveckla denna diskussion här, utan redovisa hur jag valt att arbeta med problemet med att följa en ideologisk utveckling. Vad händer med en ideologi då den konfronteras med politiskt agerande? Och förändras det politiska agerandet om ideologin justeras? Förändras relationen mellan idé och handling vid olika tidpunkter? Min utgångspunkt är att för en praktiskt verksam politiker är den ideologiska övertygelsen hela tiden stadd i utveckling. Under det dagliga politiska arbetet fattar man beslut, både av ideologisk och pragmatisk natur. Det går bara att förverkliga sådana idéer som är politiskt möjliga vid en viss tid, och en mängd olika faktorer spelar in.⁶ Politiskt beslutsfattande och lagstiftning medför ständiga kompromisser. Politikern måste sedan rättfärdiga dessa beslut, vilket leder till en dynamik där ideologi och politisk handling hela tiden påverkar varandra. Därför måste man förstå ideologiska ställningstaganden och texter genom att placera dem i sitt historiska sammanhang.⁷

Ett sätt att operationalisera dessa utgångspunkter har varit att studera utvecklingen av centrala begrepp. Begrepp formuleras och definieras i ständig debatt, och så förs den moderna politiska diskussionen framåt. Begreppen innehåller vår bild av det förflutna och vår vision av framtiden – de har ideologisk laddning, och är tvetydiga.⁸ Ett begrepp måste definieras för att användas, och det är just i dessa definitioner som verklighetsuppfattning och framtidsvision blir tydliga.⁹ Det material jag använder mig av består huvudsakligen av publicerade skrifter, artiklar, tal, mötes-

3. Också Lagergren (1999), s. 12 diskuterar idéernas betydelse för att förstå den tidiga välfärdsstaten.

4. Ambjörnsson och Sörlin (1995), s. 7-9; Rothstein (1995), s. 95-98.

5. Min utgångspunkt är att ideologier består av en kärna av begrepp, som varierar över tid. Se Connolly (1974), s. 28f.

6. Koselleck (1985), s. 85f.

7. Clarke (1978), s. 3f; Nilsson (1973).

8. Freeden (1996), s. 75-91.

9. Edling (1996), särsk. s. 389-385; Lagergren (1999), s. 53f.

protokoll och brev. Genom en närläsning av detta material lyfter jag fram hur de tre liberalerna använder begrepp som »folk« eller »sociala frågor«.

De liberala reformivrarna var en löst formerad grupp människor ur medel- och överklass. Några av dem var partipolitiskt aktiva, men inte alla. De utgjorde ett nätverk, sammanhållet av personlig vänskap och gemensamma målsättningar. Många återfanns i styrelsen för någon eller några av många frivilligorganisationer med rötter i filantropin. År 1903 bildades Centralförbundet för Socialt Arbete, CSA, som kom att bli samlingspunkt för dem som var intresserade av sociala reformer. De tre politiker jag valt ut var alla aktiva inom såväl den organiserade liberalismen (rikspartiet frisinnade landsföreningen och riksdagspartiet liberala samlingspartiet) som CSA.

De tre upplevde sig själva som förankrade i en liberal idétradition. Parallellt med studien av de enskilda politikerna beskriver jag dels den svenska liberala rörelsens organisering, dels den samtida debatten i några socialpolitiska nyckelfrågor. De enskilda politikernas idéer och arbete ställs därmed mot bakgrund av en vidare idéhistorisk kontext. I min avhandling ingår också en litteraturbaserad jämförelse med engelsk socialliberalism.

Ett liberalt dilemma?

Min studie ingår i ett projekt kring det svenska välfärdssamhällets framväxt, som på ett övergripande plan ställer frågor om hur relationen mellan stat, kommun och individ såg ut. En utbyggd svensk socialpolitik stod på liberalernas program under 1900-talets första decennier. Men i den liberala ideologin måste ett sådant program vägas mot ett försvar av individens rättigheter. Det är detta som utgör det möjliga »liberala dilemmat«. Hur påverkade motsättningen statligt ingripande-individuella rättigheter utformningen av socialliberal socialpolitik decennierna kring sekelskiftet? Vilket manöverutrymme medgavs individen? Skedde en idémässig omorientering under denna tid, och hur såg den i så fall ut?

Frågan om en ny typ av interventionistisk liberalism runt sekelskiftet har uppmärksammats av forskare både i Sverige och i andra länder. Begrepp som »socialliberalism«, »progressivism« och »the new liberalism« har använts för att ringa in den ideologiska nyorientering som tillät en mer aktiv inblandning i människornas vardag. Flera forskare har ställt frågan om inte detta medförde ett dilemma för dåtidens liberaler. Bland de svar som givits finns att 1800-talets personlighetstanke styrde socialpolitikens

utformning; att individen kom att uppfattas som mindre autonom än tidigare; att den nya liberalismen och socialdemokratin var två aspekter av samma sak, och därför visade på en mer grundläggande förändring av den politiska debatten – eller att denna nya typ av liberalism egentligen inte alls var liberal.¹⁰ Mitt bidrag till denna forskningsdebatt är alltså baserat på hur tre politiskt aktiva, men inte teoretiskt framstående, liberaler hanterade frågan i sitt praktiska arbete.

Jag har i min avhandling valt att studera decennierna kring sekelskiftet 1900. Under denna tid var många svenska socialliberaler engagerade i socialt arbete. På programmet stod förbättring av hälso- och sjukvård, sjuk- och pensionsförsäkringar, arbetarskydd, fattigvård, införande av allmän bottenkola och en rad andra reformer. Flera socialpolitiska lagförslag formulerades som sträckte sig långt utöver gamla tiders fattigvård. En ny syn på vad socialpolitiken var och vilka som borde omfattas av den etablerades. En mängd organisationer och föreningar – såväl enskilda som offentliga – tog sig an »den sociala frågan«. Kvinnorna gjorde sitt intåg i politiken, och deras politiska arbete kom av olika skäl främst att handla om sociala frågor.¹¹ Dessutom hade liberalerna under en begränsad period stort politiskt inflytande. På det sociala området kom de särskilt att dominera; socialdemokraterna såg socialpolitiken som underordnad större politiska mål, och de konservativa var ointresserade av att utöka statens inblandning i de fattigas tillvaro.¹²

Sekelskiftesliberalernas sociala program var baserat på principen om »hjälp till självhjälp«, men innebörden i begreppet »socialpolitik« förändrades under den här perioden. Det antal människor som skulle vara föremål för de sociala reformerna växte. Efter hand kom fattigvård att räknas som nödhjälp, medan »socialpolitik« omfattade alla tänkbara åtgärder för att förebygga nöden. Sekelskiftets liberaler ville till slut förändra livet för hela arbetarklassen.¹³ »Det sociala arbetet kan i korthet karaktäriseras som en strävan att bereda sunda och lyckliga levnadsförhållanden åt det största möjliga antal individer«, skrev Emilia Broomé 1911.¹⁴

En annan övergripande frågeställning för det forskningsprojekt jag deltar i är hur konstruktionen av sociala och kulturella gemenskaper spegla-

10. Sjögren (1997), s. 167f om personlighetstanken; Freeden (1979), s. 78, 254ff om individbegreppet; Kloppenberg (1986) om liberalism och socialdemokrati. Norberg (1998), s. 12-14, menar att det är »slapp terminologi« att kalla socialliberalerna för liberaler.

11. Östberg (1995), s. 205-206, 221-222; Hirdman (1992), s. 206.

12. Sjögren (1997), s. 9-10, menar att liberalerna fick ett slags problemformuleringsprivilegium när det gällde utvecklingen av det gamla samhällets fattigvård.

13. Edling (1996), s. 19-21, 63; Hedin (1998).

14. Broomé (1911), s. 1.

des i socialpolitiken.¹⁵ Sekelskiftets framväxande natur- och socialvetenskap definierade mänsklig normalitet respektive avvikelse. Liberal socialpolitik var avsedd att omfatta dem som uppfattades som avvikande från en tänkt norm. Vilken var denna norm – hur såg den »normala individen« ut för liberalerna, den som inte behövde hjälp genom socialpolitiska åtgärder?¹⁶ Och förändrades »individen« i den framväxande välfärdsstaten? I det liberala individbegreppet låg ju under 1800-talet implicit – och explicit – att en »individ« var en ekonomiskt oberoende man från medelklassen. Det förutsattes att denne individ kontrollerade och tog ansvar för sin familj och sina undersåtar.¹⁷ Under demokratiseringen blev såväl obemedlade män som kvinnor politiska individer. Vilken betydelse fick detta?

Ernst Beckman som exempel

För att visa hur jag närmat mig problemet med socialpolitiken som ett möjligt liberalt dilemma, skall jag kort redogöra för hur en av de tre studerade politikerna resonerade kring socialpolitiska problem, nämligen Ernst Beckman (1850-1924). Av de tre var han den äldste, och han arbetade politiskt innan »den sociala frågan« hade hamnat på den allmänna politiska dagordningen. Han utgjorde därigenom en personlig länk mellan 1800-talets fattigvård och den nya socialpolitiken.

Beckman inledde sin bana som lärare och publicist i slutet av 1870-talet, han var riksdagsman i flera perioder och frisinade landsföreningens ordförande från starten 1902 till 1914. Från 1903 var han också medlem av liberala samlingspartiet. Beckman var en av de drivande inom CSA, där han var ordförande 1903-19. Ernst Beckmans långa verksamhetsperiod – 40 år – inträffade under en tid då det politiska arbetet och det politiska tänkandet i Sverige genomgick stora förändringar. Samtidigt hade han sin egen utgångspunkt i uppväxten under 1850- och 1860-talen i en välbeställd familj som tillhörde det svenska samhällets mest gynnade klass. Han bekände sig tidigt till en liberal samhällssyn, och pratade om samarbete och samförstånd som en lösning på ökade klassmotsättningar. Han fungerade som en medlare mellan olika liberala grupperingar, bl a i

15. För en presentation av SIV-projektet, se *Historisk tidskrift* (Sverige) 1998:4, s. 484.

16. Om socialpolitik och kategoriseringar, se Hedin och Tydén (1998); Berge (1998).

17. Okin (1979), s. 197-230.

den infekterade nykterhetsfrågan.¹⁸ I huvudsak upphörde hans aktiva politiska engagemang sommaren 1914.¹⁹

I början ägnade Beckman mest tid åt reformeringen av undervisningsväsendet och av välgörenhetsarbetet. Inspirerad av förhållanden i England och USA argumenterade han för att bägge dessa områden måste moderniseras och göras mer tidsenliga. Sverige beskrevs som ett jämförelsevis underutvecklat land, som måste se till utländska exempel för vägledning. Han gjorde jämförande undersökningar och upprätthöll kontakter med framför allt amerikanska välgörenhets- och nykterhetsorganisationer. Efter hand blev han allt mer intresserad av fredsfrågan och av politiska kontakter över nationsgränserna, bland annat i sitt arbete med Interparlamentariska unionen.

Runt 1900 dök allt fler nationalistiska argument upp i Beckmans uttalanden. Det var konflikten med Norge, som ledde fram till unionsupplösningen, det var diskussionerna kring rösträtten, som aktualiserade det politiska medborgarskapets rättigheter och skyldigheter, och det var debatten kring emigrationen, som i de politiska sammanhangen lyfte fram den nationalistiska retoriken. Med hänvisning till folkstammens fortlevnad och Sveriges enade styrka kunde Beckman varna för faran med emigrationen, alkoholen, bostadsbristen och den dåliga folkbildningen. Innebörden i ordet »folk« förändrades. I hans tidiga uttalanden är »folket« lika med »det arbetande folket«, de »lägre klasserna«. Men efter unionsupplösningen, den utvidgade rösträttens införande 1907-1909 och storstrejken 1909 använde han oftare »folk« i betydelsen svenska medborgare, alltså alla dem som bodde i Sverige. Denna utveckling speglar en allmän förändring i det svenska politiska språket runt sekelskiftet.²⁰ Ytterligare en förklaring kan vara att Beckmans egen definition på vad politik var och vilka som borde omfattas av politiken vidgades.

En annan utvecklingslinje i Beckmans tänkande gällde nämligen den sociala frågan och dess omfattning. Under det tidiga arbetet med att organisera välgörenheten handlade det för honom framför allt om att reformera fattigvården. De människor som omfattades av fattigvården var de som

18. Då denna sammanfattning bygger på kapitel tre i min kommande doktorsavhandling, som bara föreligger i manuskriptform, kommer jag i det nedanstående inte att hänvisa till texter och uttalanden av Beckman. Om Beckman se Larsson (1967), s. 190f; Berggren (1965), s. 222; Vallinder (1962), s. 35.

19. Beckman kom alltså inte, till skillnad från Broomé och von Koch, att konfronteras med nödåren under första världskriget. Detta var viktiga år, och särskilt på kommunal nivå kom den offentliga inblandningen i människornas vardag att bli stor, vilket påverkade det socialpolitiska tänkandet kring vad som var möjligt att göra.

20. Berggren och Trädgård (1990); Frykman och Löfgren (1979), s. 12ff.

stod utanför alla andra möjligheter till försörjning – de sjuka, arbetsförmögna och gamla. Men snart vidgades hans perspektiv, så att den sociala frågan kom att omfatta en rad åtgärder inom utbildningsväsendet, försäkringspolitiken, bostadspolitiken, sociologins framväxt, hälsovården och arbetets organisering – och »den sociala frågan« använde han synonymt med »arbetarefrågan«.

Synen på socialpolitiken som ett medel att »lyfta« arbetarklassen ur sin problemfyllda tillvaro var typisk för hela det liberala socialpolitiska projektet. Det handlade om att reformera och, menade man, förbättra arbetarnas levnadsvillkor. Målet var ett harmoniskt samhälle, där klasserna bestod men arbetarklassen närmade sig medelklassen i levnadsvillkor och värderingar.²¹ Beckman tänkte sig att människor ur alla samhällsklasser skulle omfattas av åtgärder, som t ex i fråga om totalförbud för alkoholkonsumtion. Men det handlade då om en solidarisk gest av samhällets besuttna, eftersom deras alkoholkonsumtion inte beskrevs som ett problem.

Under 1880-talet, då Beckman främst arbetade med undervisning och välgörenhet, handlade de åtgärder han rekommenderade till stor del om att reformera och uppfostra individen. I de frågor han sedan engagerade sig i, socialstatistiken, försäkringssystemen och bostadspolitiken, lades tonvikten mer på samhällets ansvar. Så småningom menade han att också välgörenhet och socialt arbete i första hand skulle skötas av det offentliga, eftersom erfarenheten visat att effektiv samordning bäst sköttes av myndigheterna.

Samtidigt intensifierades Beckmans nykterhetsarbete under de sista tio åren av hans verksamma liv. Nykterhetsfrågan blev efter hand allt viktigare för de svenska liberalerna, och skulle så småningom leda till att partiet sprängdes. För Beckman handlade denna fråga till stor del om att just reformera individen. Och även i fråga om försäkringar och politiskt arbete var han noga med att betona personligheten, det individuella ansvaret och karaktärens roll. Därför kan man inte tala om att Beckman övergav den traditionellt liberala synen på individens egenansvar – han kompletterade istället denna syn med en fokusering på de områden där han menade att samhället måste ta ett kollektivt ansvar.

Betoningen av karaktären är typisk för ett liberalt resonerande om socialpolitikens utformning.²² Beckman menade att alla människor borde utveckla egenskaper som var »goda« enligt hans sätt att se. Att vara arbetsam, nykter, dygdig och sparsam var en förutsättning för att komma i

21. Edling (1996), s. 348.

22. Collini (1985), s. 29-50; Freedon (1979), s. 259; Sjögren (1997), s. 167-168.

åtnjutande av samhällets hjälp, liksom att ägna sin familj omsorg. Familjens betydelse och vikten av ett »sunt« hemliv upprepades ofta, vilket också var en tanke i tiden.²³ Problemet med alkoholen var just att den saboterade individens möjligheter till ett lyckligt hemliv. Att vara nykter blev därför synonymt med att vara ansvarstagande. Män ur arbetarklassen borde utbilda sig och engagera sig i politiska frågor.

En annan viktig egenskap var förmågan att visa omsorg om sina medmänniskor i samhället – här vände sig Beckman framför allt till sin egen samhällsklass. Uttrycket »kristen humanism« använde han ofta de första åren av sin verksamhet. Här var hans sociala tänkande förankrat i välgörenheten och filantropin. En yttre reform måste åtföljas av en inre.²⁴

De reformer Beckman föreslog skulle kräva stora ingrepp i enskilda människors liv. Min övergripande fråga för studiet av hans idéer är ju om inte en utökad socialpolitisk intervention borde inneburit ett liberalt dilemma. Ibland beskrev Beckman män ur arbetarklassen som just självständiga och ansvarstagande individer, t ex i arbetet för allmän rösträtt. Men vid många andra tillfällen, bland annat i fråga om totalförbud för sprit, var det en annan mera ofullständig individ han adresserade. Socialpolitiken innebar att individen fick finna sig i viss inblandning i sin livsföring; Beckman såg inga problem med detta utan hänvisade till samhällets bästa, till »upplysning och uppfostran«, till målet för all socialpolitik som var att skapa självständiga människor med förmåga att själva kontrollera sina liv. I hans förslag till försäkringssystemens egeninbetalningar var t ex uppfostran till självständighet ett viktigt argument. Han gjorde själv jämförelsen med skolan, som ju innehöll ett visst mått av tvång mot eleverna, och menade att alla kunde vara överens om att sådant tvång inte var av ondo.

Staten verkade alltså inte vara ett hot mot individens integritet för Beckman, så länge denna individ kom ur arbetarklassen. Men klassernas relation till varandra var mer problematisk. Här skedde en utveckling i hans hållning. På 1870-talet bejakade han i flera sammanhang arbetsgivarnas sociala ansvarstagande, på 1890-talet varnade han istället för arbetsgivares inblandning i sina anställdas liv och pratade om patriarkala förhållanden som förkvävde arbetarens självkänsla och initiativförmåga.

Här uppfattar jag Beckmans kvinnosyn som central. Han menade nämligen att det sociala arbetet i första hand skulle skötas av kvinnor, och kvinnor stod enligt Beckman utanför samhällets klasssystem. Troligen var

23. Edling (1996), s. 353-356.

24. Förhammar (2000), s. 201-205.

det lättare för honom att argumentera i termer av »uppfostran« av ansvarsfulla politiska medborgare när det var kvinnor som uppfostrade. Familjemetaforen – socialpolitiken som en mors kärlekfulla tillrättavisningar – återkommer i hans texter. Mycket av socialarbetet riktas dessutom mot arbetarklassens kvinnor. Med Beckmans utgångspunkter innebar detta troligen än mindre risk för kränkning av individens självkänsla.

Beckmans syn på kvinnor är intressant, eftersom han ger uttryck för en tidstypisk dubbelhet. Åren kring sekelskiftet har beskrivits som en period då könsrollerna omförhandlades, eftersom framför allt kvinnor ur medelklassen blev nya aktörer på arbetsmarknaden och inom politiken. Problemet med att hantera denna nya kvinnoroll löstes i allmänhet med ett mer eller mindre uttalat komplementaritets tänkande, där kvinnor bereddes plats i offentligheten just för att de var kvinnor.²⁵ På samma sätt menade Beckman att kvinnors bestämmelse framför allt låg i hemmet, och att de var behäftade med särskilda egenskaper, »egendomligheter«, som männen saknade. Men kvinnornas roll i den växande offentligheten blev samtidigt allt mer en självklarhet i hans tal och skrifter. Förmodligen påverkades han av att i sitt praktiska arbete inom bl a CSA arbeta sida vid sida med många kvinnor. Han kom så småningom att arbeta för kvinnlig rösträtt, för kvinnors möjligheter till statstjänst, för kvinnors rätt till utbildning, för socialarbetets utveckling i professionell riktning. I rollen som maka och mor kunde då också ingå »moderligt« arbete utanför hemmet. Självfallet var dessa uppgifter främst för kvinnor ur Beckmans egen samhällsklass. I takt med att hans egen socialpolitiska vision växte, växte alltså hans intresse för kvinnornas roll i samhället.

Ytterligare en av tidens strömningar speglas i Beckmans tänkande, och det är den ökade tilltron till vetenskapen. Många forskare pekar på en intellektuell moderniseringsprocess kring sekelskiftet, där det vetenskapliga tänkandet kom att dominera. Begrepp som »vetenskapliggörande« och »ekonomisk och teknisk rationalitet« har använts.²⁶ Beckmans socialpolitiska reformsträvanden bör förstås mot bakgrund av denna utveckling. I början av sin bana talade han framför allt om modern effektivitet i organisationen av det sociala arbetet. Men efter hand stödde han sig allt mer på vetenskapen i sin socialpolitiska argumentation. Det gällde framför allt hans engagemang för en utbyggd socialstatistik, som skulle ge underlag för socialpolitikens utformning. Men det gällde också medicin och kemi,

25. Manns (1997), s. 233-235; Lewis (2000), s. 222-223.

26. Hedin (1998); Tydén och Broberg (1991), s. 15, 18; Jonsson (1987), s. 120; Johannisson (1995), s. 25.

vetenskaper som genom sina i Beckmans ögon »neutrala« och »omutliga« sanningar utstakade vägen för framtidens samhälle. I sitt praktiska arbete med utredningsuppdrag och i CSA arbetade Beckman nära socialpolitiskt intresserade läkare, som efter hand kom att få stort inflytande över svensk socialpolitik, och det är rimligt att anta att han påverkades av dessa kontakter.

Beckman ville använda statliga medel och statlig organisation för att förbättra arbetarklassens sociala situation. Redan i sitt tidiga engagemang för undervisning och välgörenhet rekommenderade han flera åtgärder som syftar till att centralisera och samla ansvar. Efter hand utökades kraven på offentligt ansvarstagande. Bland annat arbetade han för instiftandet av nya myndigheter – som Socialstyrelsen – och lagstiftning som ingrep i kommunernas fattigvård och i näringsfriheten. Alkoholhanteringen, bostadsbyggandet, ordnandet av kommunikationer och uppodlingen av Norrland är exempel på frågor där Beckman förespråkade ökad statlig inblandning för att åtgärda sociala problem. Invändningar från andra politiker bemötte han med hänvisning till en lång svensk tradition av offentligt ansvarstagande. Därför vill jag göra en sista poäng av Beckmans politiska arbete. Den lilla grupp socialreformatorer som var verksamma vid sekelskiftet hade i allmänhet flera uppdrag på många områden, och Beckman var inget undantag. Han var på samma gång lärare, journalist, riksdagsman, ledamot av Stockholms stadsfullmäktige, partifunktionär, innehavare av förtroendeuppdrag och aktiv i ett flertal frivilliga organisationer. I alla dessa skiftande roller sysslade han med den sociala frågan, och samma problemställningar återkom. Det hände ofta att han i politiken argumenterade i en fråga som han kommit i kontakt med i ett annat sammanhang. Beckman i sina olika roller blev alltså en personlig länk mellan det privata och det offentliga, vilket förmodligen gjorde det lättare att tänka i termer av offentliga åtaganden och statlig socialpolitik.

Ernst Beckman och välfärdsstatens rötter

Det som borde varit ett liberalt dilemma – att argumentera för en ökad inblandning i de enskilda människornas liv – var alltså relativt oproblematiskt för Ernst Beckman. Jag har här lyft fram vissa idéer som jag tror delvis kan förklara varför han inte uppfattade den nya socialpolitiken som ett problem, utan snarare som en möjlighet. Hänvisningar till den kristna barmhärtighetstanken visar att Beckman byggde vidare på filantropitanken, som ju betonade den goda gärningen i hjälpen till behövande. De

»behövande« ökade i antal: efter hand inte bara samhällets fattigaste utan hela den svenska arbetarklassen. Arbetaren betraktades inte som en fullvärdig individ förrän han omfattade medelklassens levnadsvillkor och värderingar – därför var det inget större problem att utöka det offentliga inblandning i den enskilde arbetarens liv. Nationalistiska argument om nationell samling tyckes också visa på att behovet av socialpolitiska reformer var överordnat sådana hänsyn. Kvinnor stod i Beckmans värld delvis utanför samhällets klassmotsättningar, och därför skulle de utföra de socialpolitiska reformerna, vilket inte heller utgjorde ett hot mot någons integritet enligt Beckmans sätt att se. Den vetenskapliga expertisen avideologiserade dessutom de sociala reformerna, genom att rekommendera »omutliga sanningar«.

Genom att se till hela Beckmans tänkande, framträder också en bild av en bred socialpolitisk intervention på många områden – en bild som inte blir lika tydlig i studier som koncentrerar sig till en eller ett par sakfrågor.²⁷

Det praktiska politiska arbetet påverkade också Beckman på andra sätt. I bl a CSA kom han i kontakt med socialt intresserade kvinnor och läkare, vilket förmodligen fick betydelse för hans idéer kring deras samhällsroller. Han rörde sig själv mellan olika världar; som socialreformator verksam i privata organisationer och som myndighetsperson och offentlig politiker – så steget från privat till offentligt var kanske ett stort steg för det svenska samhället, men det var ett litet steg för Ernst Beckman.

Vid vilken tidpunkt i historien är det befogat att börja tala om konkreta idéer kring en svensk »välfärdsstat«? Detta beror naturligtvis på hur man definierar välfärdsstaten, och man riskerar alltid ett cirkelresonemang. Klaus Petersen har påpekat att »välfärdsstat« kan definieras så vagt att begreppet förlorar betydelse som analysinstrument.²⁸ Här väljer jag dock just en vag definition, nämligen att se en »välfärdsstat« som en stat som tar ett aktivt ansvar genom lagstiftning för medborgarnas ekonomiska och sociala välbefinnande.²⁹ Med hjälp av denna definition vill jag kunna göra en avslutande fundering kring förhållandet mellan Ernst Beckman och

27. Te x Sjögren (1997), s. 158-175.

28. Petersen (1997), s. 358-361. Den allt oftare använda termen »välfärdssamhälle« skulle kanske vara lämplig i detta sammanhang.

29. Andra forskare vill inte använda »välfärdsstat« förrän efter de generella försäkringssystemens etablerande under 1950- och 1960-talen, och ser socialdemokratien som oupplösligt förenad med den svenska välfärdsstaten, t ex Gøsta Esping-Andersen och Bo Rothstein. Se Petersen (1997), s. 361f. Också Göran B. Nilsson har diskuterat skillnaden mellan liberal och socialdemokratisk ingenjörskonst, Nilsson (1990).

den svenska välfärdsstatens rötter, utan att föra den mer utförliga diskussion som krävs för att ge en mer entydig bild. Jag vill också signalera att jag ser sekelskiftets socialpolitik som ett brott med tänkandet kring äldre tiders fattigvård, som bara handlade om nödhjälp till de allra fattigaste, och en kontinuitet mellan den nya socialpolitiken och 1930-talets socialdemokratiska socialpolitiska idéer och reformer.³⁰

Andra forskare har också lyft fram en kontinuitet på olika plan. Med utgångspunkt i ett neoinstitutionellt perspektiv har man pekat på hur långsamt statsapparat och institutioner har förändrats – välfärdsstaten har inte plötsligt uppstått utan snarare växt fram under lång tid, med små förändringar.³¹ Man har också sett välfärdsstaten som ett uttryck för en moderniserings- och professionaliseringsprocess, som tog sin början kring sekelskiftet, och konstaterat att 1900-talets första decennier då blir centrala för att förstå utvecklingen.³² En viss typ av normativt tänkande byggdes in i de socialpolitiska lösningarna, t ex pensionsreformen 1913. Dessa idéer fanns sedan som en förutsättning för nyare lagstiftning.³³

Hur an knyter Beckmans idéer till min definition av framväxten av en tidig välfärdsstat? Annan forskning har menat att liberal socialpolitik endast vänder sig till samhällets fattiga, och är inriktad på att avskaffa sig själv. Socialdemokratisk politik kännetecknas av generalitet, offentlig sysselsättning och progressiva skatter.³⁴ Jag tycker dock att Ernst Beckmans version av liberal socialpolitik till slut blev så omfattande att den närmade sig en generell hållning. En socialpolitik som riktade sig till hela den svenska arbetarklassen – i städerna och på landet – handlar om »medborgarnas« välbefinnande. Det finns också andra aspekter som knyter Beckman till senare socialpolitiska mönster. Han menade att vetenskapen skulle ta ett större ansvar i socialpolitiken, vilket knyter till tanken på välfärdsstaten som en produkt av 1900-talets förvetenskapligade politiska debatt. Tanken på ett »expertsamhälle« är ingen konstruktion från makar-

30. Till skillnad från t ex Tydén (2000), s. 76-83. Tydén sammanfattar den forskning som ser ett paradigmskifte efter det socialdemokratiska maktövertagandet på 1930-talet, även om detta gradvis slog igenom, och diskuterar skillnader mellan välfärdsstaten och liberal socialpolitik.

31. För en översikt om den neoinstitutionella forskningen, se Rothstein (1996), s. 137ff; också Petersen (1997), s. 368-370.

32. Lagergren (1999), s. 14f hävdar att det tidiga sekelskiftet var ett »formativt moment« och ansluter sig till Rothstein (1992), s. 17f: historiska aktörer under vissa perioder av historien får extra mycket makt att påverka institutionernas utformning. Jmfr Edling (1996), s. 29-32, som varnar för att se utvecklingen mot en modern välfärdsstat som entydig.

33. Berge (1995).

34. Tydén (2000), s. 76-83.

na Myrdals 1930-tal, utan fanns redan i seklets början.³⁵ Beckman menade att kvinnorna hade en särskild roll att spela, faktiskt att denna roll var en förutsättning för socialpolitikens expansion. Detta anknuter på ett mer allmänt plan till den forskning som visar välfärdsstatens kategorisering av män och kvinnor.³⁶ Och Beckman menade att målet för socialpolitiken var att skapa nyktra, rationella, sparsamma och ansvarstagande medborgare. Också i efterkrigstidens framväxande trygghetssystem har det funnits inslag av detta uppfostringstänkande, i bland annat den s.k. »arbetslinjen« i sociallagstiftningen, och i alkoholpolitiken.

Kritikerna av den svenska välfärdsstaten har hävdats, att den svenska socialdemokratin inte såg många begränsningar i statens befogenheter när det gällde att ordna de enskilda människornas liv. Men det gjorde i så fall inte Ernst Beckman heller. Om man skall tala om en sådan interventionistisk hållning som ett särdrag för den svenska välfärdsstaten, är det rimligt att söka dess rötter i sekelskiftets liberala socialpolitik.

Litteratur

- Ambjörnsson, Ronny & Sverker Sörlin, »Inledning«, Ronny Ambjörnsson & Sverker Sörlin (red.), *Obemärkta* (Stockholm, 1995), s. 7-12.
- Berge, Anders, *Medborgarrätt och egenansvar. De sociala försäkringarna i Sverige 1901-1935* (Lund, 1995).
- Berge, Anders, »'Säg mig vem jag är...'. Om identitetsordning och makt«, *Historisk tidskrift* (Sverige) 1998:4, s. 616-628.
- Berggren, Henrik & Lars Trädgård, »Historikerna och språket: Teoretiska ambitioner och praktiska begränsningar. En taktisk programförklaring«, *Historisk tidskrift* (Sverige) 1990:2, s. 357-375.
- Berggren, Håkan, »För rättvisa och trygghet«, Håkan Berggren och Göran B. Nilsson, *Liberal socialpolitik 1853-1884* (Uppsala, 1965), s. 167-225.
- Björkman, Börje, »Perspektiv, roller och identiteter«, *Historisk tidskrift* (Sverige) 1997:1, s. 65-106.
- Broomé, Emilia, »Arbetsgivarne och det sociala arbetet I«, *Social Tidskrift* 1911:1, s. 1-4.
- Clarke, Peter, *Liberals and Social Democrats* (Cambridge, 1978).
- Collini, Stefan, »The idea of 'character' in Victorian Political Thought«, *Transactions of the Royal Historical Society*, 35 (1985), s. 29-50.

35. Tydén (2000), s. 82.

36. Hirdman (1989); Koven and Michel (1990).

- Connolly, William, *Terms of Political Discourse* (Lexington, Mass., 1974).
- Edling, Nils, *Det fosterländska hemmet* (Stockholm, 1996).
- Eriksson, Gunnar, »Att inte skilja på sak och person. Ett utkast till en biografisk metod«, Gunnar Eriksson (red.), *Platon och smitarna. Vägar till idéhistorien* (Stockholm, 1989).
- Freeden, Michael, *The New Liberalism* (Oxford, 1979).
- Freeden, Michael, *Ideologies and Political Theory* (Oxford, 1996).
- Frykman, Jonas och Orvar Löfgren, *Den kultiverade människan* (Malmö, 1979).
- Förhammar, Staffan, *Med känsla eller förnuft? Svensk debatt om filantropi 1870-1914* (Stockholm, 2000).
- Hedin, Marika, »Liberalerna och vetenskapen«, Marika Hedin och Ulf Larsson (red.), *Teknikens landskap* (Stockholm, 1998).
- Hedin, Marika och Mattias Tydén, »Sociala kategoriseringar – historikernas och historiens«, *Historisk tidskrift* (Sverige) 1998:4, s. 485-495.
- Hirdman, Yvonne, *Att lägga livet tillrätta. Studier i svensk folkhemspolitik* (Stockholm, 1989).
- Hirdman, Yvonne, »Kvinnorna i välfärdsstaten«, *Kvinnohistoria* (Stockholm, 1992), s. 180-192.
- Johannisson, Karin, *Den mörka kontinenten. Kvinnan, medicinen och fin-de-siècle* (Stockholm, 1995).
- Jonsson, Kjell, *Vid vetandets gräns. Om skiljelinjen mellan naturvetenskap och metafysik i svensk kulturdebatt 1870-1920* (Lund, 1987).
- Kaiserfeld, Thomas, »Individ och tema«, *Svensk Personhistorisk tidskrift* 90, 1994, s. 36-43.
- Kloppenbergs, James, *Uncertain Victory* (New York, 1986).
- Koselleck, Reinhardt, *Futures Past* (Cambridge, Mass., 1985).
- Koven, Sonya och Seth Michel, »Womanly duties: Maternalist Politics and the Origins of Welfare States in France, Germany, Great Britain and the United States, 1880-1920«, *American Historical Review* vol. 95 no. 4, 1990, s. 1076-1108.
- Lagergren, Fredrika, *På andra sidan välfärdsstaten* (Stockholm/Stehag, 1999).
- Larsson, Yngve, *På marsch mot demokratin* (Stockholm, 1967).
- Lewis, Jane, »Women and Social Citizenship in Twentieth Century Welfare States«, Sølvi Sogner och Gro Hagemann (eds.), *Women's Politics and Women in Politics* (Oslo, 2000), s. 217-241.
- Manns, Ulla, *Den sanna frigörelsen. Fredrika Bremer-Förbundet 1884-1921* (Stockholm/Stehag, 1997).
- Nilsson, Göran B., »Svensk liberalism vid mitten av 1800-talet. Ett metodprogram för praktisk idéhistoria«, Steven Koblik (red.), *Från fattigdom till överflöd* (Stockholm, 1973), s. 122-148.
- Nilsson, Göran B., »Den sociala ingenjörskonstens problematik«, Göran B. Nilsson, *Den lycklige humanisten. Tio offensiva essäer* (Stockholm, 1990), s. 19-45.
- Nilsson, Göran B., »Biografi som spjutspetsforskning«, *Svensk Personhistorisk tidskrift* 90, 1994, s. 53-60.

- Norberg, Johan, *Den svenska liberalismens historia* (Stockholm, 1998).
- Ohrlander, Kajsa, *I barnens och nationens intresse* (Stockholm, 1992).
- Okin, Susan Moller, *Women in Western Political Thought* (Princeton, 1979).
- Pateman, Carole, »The Patriarchial Welfare State«, Amy Gutmann (ed.), *Democracy and the Welfare State* (Princeton, 1988).
- Petersen, Klaus, »Fra ekspansion til krise. Udforskning av velfærdsstatens udvikling efter 1945«, *Historisk tidsskrift* (Danmark), 1997:2, s. 356-375.
- Rothstein, Bo, *Den korporativa staten. Interesseorganisationer och statsförvaltning i svensk politik* (Stockholm, 1992).
- Rothstein, Bo, »Svensk välfärdspolitik och det civila samhället«, Lars Trägårdh (red.), *Civilt samhälle kontra offentlig sektor* (Stockholm, 1995), s. 94-152.
- Rothstein, Bo, »Political Institutions: An Overview«, Robert E. Goodin and Hans-Dieter Klingemann (eds.), *A New Handbook of Political Science* (Oxford, 1996), s. 133-1666.
- Sjögren, Mikael. *Fattigvård och folkuppfostran* (Stockholm, 1997).
- Torbacke, Jarl, »Individ och generalisering«, *Svensk Personhistorisk tidskrift* 90, 1994, s. 61-64.
- Tydén, Mattias, *Från politik till praktik. De svenska steriliseringslagarna 1935-1975*. SOU 2000:22 (Stockholm, 2000).
- Tydén, Mattias och Gunnar Broberg, *Oönskade i folkhemmet. Rashygien och sterilisering i Sverige*, Stockholm 1991.
- Vallinder, Torbjörn, *I kamp för demokratin* (Stockholm, 1962).
- Östberg, Kjell, »Män, kvinnor och kommunalpolitik under mellankrigstiden«, Tinne Vammen och Marja Taussi-Sjöberg (red.), *På tröskeln till välfärden* (Stockholm, 1995), s. 202-226.

Summary

At the turn of the century, around 1900, liberalism was the main driving force for political change in Sweden. Liberalism was at the height of popularity during the years before the First World War. During these years, liberals launched social reforms such as old-age pensions. Much of the institutional reform necessary for the wide-ranging welfare policies of later years began in this era. But as liberals had a vision of the independent citizen, free to explore his or her possibilities but also to fail if incapable of making rational decisions, government intervention could be viewed as a possible liberal dilemma. The purpose of this paper is to discuss how this dilemma did or did not matter in the political ideas of one influential member of the Swedish Liberal Party, Ernst Beckman (1850-1924). Far from taking a classical liberal standpoint on what social policy should be, Beckman held a clearly interventionist point of view. Although liberal

key concepts like self-help continued to be important throughout his career, he advocated large-scale housing programs, educational efforts, various types of pensions and insurance schemes, all to be handled by governmental or semi-governmental agencies. Taken together, Beckman's arguments in different social issues form a broader and more interventionist picture of liberal social policy at the turn of the century than some earlier research has indicated. A number of factors influenced Beckman. The new »scientific« view of man and society was important. If social reform could be envisaged in terms of a scientific, rational »truth«, it would be easier for a liberal politician to argue for such a reform. Beckman's social programme was aimed at the entire working-class. But individuals from this segment in society were not quite individuals in their own right until they met certain requirements, in Beckman's eyes. Therefore, intervening in their lives to help them meet these requirements constituted no threat to their integrity. Beckman's perception of gender roles helped by phrasing the social reform programs in terms of »help within the family«: if middle-class women were to do social work, fear of government involvement was lessened. Lastly, Sweden is a small country, which helped blur the boundaries between public and private. With the same few persons working on social issues both within and outside the government, the separation of the public and the private spheres could not be maintained.

Agents and Institutions in the Creation of the Icelandic Welfare State, 1880-1946

Guðmundur Jónsson

To an outside observer around the turn of the last century Iceland, with its tiny population and backward economy, may have seemed an unlikely place for public discussion on the latest ideas of social politics in Europe. But a remarkable number of social ideas were seeping in from Europe at that time. In 1887, at the same time as Bismarck was introducing workmen's social insurance in Germany, a bill was tabled in the Icelandic legislature, the Althing, proposing the establishment of old-age pension funds. We do not know if the proposer was inspired by Bismarck's bold schemes, but in the ensuing parliamentary debate comparisons were made with the German legislation. The bill was discussed at length and the Althing finally passed the law in 1890.

Politicians, civil servants, the educated classes and others actively engaged in public affairs keenly watched the development of social ideas circulating in the neighbouring countries, especially in Denmark and the other Nordic countries. In the emerging voluntary organisations, in public debate and in the Althing people looked increasingly to the fermenting pot of ideas in the neighbouring countries for ways to deal with the social problems accompanying modernisation. The emergence of social movements such as the co-operative movement, the labour movement and the women's movement, all of which campaigned for social reform in different spheres of society, was due to the increasing influence of foreign ideas. International voluntary organisations of different kinds, many of them religious in character, established branches in Iceland in growing numbers after 1880: the Good Templars in 1884, The World Women's Christian Temperance Union and The Salvation Army in 1895, The Odd-fellows in 1897, and so on. Icelandic society was awash with new ideas and organisations eager to make their stamp on social politics.¹ They re-

1. For a discussion of the new social ideas and experiments circulating through the North Atlantic world, see Daniel T. Rodgers, *Atlantic Crossings*, 1998.

presented the first agents to change Icelandic social politics in the direction which later came to be called the welfare state, very much at the same time as in the other Nordic countries

There was a long way, however, from indulging in foreign ideas to translating them into legislation or organised social action. The 1890 law on pension funds is a case in point. The outcome was very different from the German legislation or, for that matter, the innovative Danish social legislation of 1891-1892. The awarding of support funds was confined to »old and infirm« servants, financed by levies on the servants themselves, and the benefits means-tested and so low that they made no difference to the servant class. Policymakers tended to bend foreign ideas to Icelandic circumstances, or rather, scale them down in order to limit the demand on government finances to the extent that the sums involved often fell far short of the original conception.

The case for Iceland's special circumstances, its exceptionalism, is much easier to make for the decades before the First World War than the late twentieth century as the country has converged more and more with other European countries in economic, social and political terms. The links with the international community were certainly becoming stronger towards the end of the nineteenth century with expansion of foreign trade and economic modernisation. However, Iceland was a late developer, even by Scandinavian standards, both in economic and social terms. It was the poorest of the Scandinavian countries with a GDP per capita only half the West European average in 1890; Finland's GDP per capita exceeded Iceland by 7%, Norway's by 29%, Sweden's by 67% and Denmark's by 94%.² The huge discrepancy between Iceland and Denmark is especially noteworthy since Iceland was still part of the Danish realm and Denmark constituted in many ways a model for societal development in Iceland. Agriculture was still dominant, commanding 56% of the total factor income and two thirds of the workforce. Iceland was predominantly a rural society with only 12% of the population living in emerging towns and villages in 1890. Specialization and social differentiation was therefore more rudimentary than in most North European countries, and an urban industrial class structure existed only in an embryonic form. The working class consisted largely of rural proletariat, servants and other rural labourers numbering around 12,000 in 1890, whereas the urban working class was not half that size.

2. Guðmundur Jónsson, *Hagvöxtur og iðnvæðing*, 1999, pp. 174-179. Preliminary findings of this research are published in an abridged form in Guðmundur Jónsson, »The Gross Domestic Product of Iceland, 1870-1945«, 1999.

After 1890 the traditional social structure of pre-industrial society was rapidly undermined by the expansion of the market economy, the adoption of steam power and other industrial technology, stronger external links and structural change, all of which helped to bring Iceland into a phase of modern economic growth that was to continue almost uninterrupted until the First World War. Traditional society had been on the defensive since the 1850s, especially the rural economy, leading to massive emigration in the 1870s and the 1880s. With economic recovery in the late 1880s urbanisation started as the fisheries experienced rapid growth, encouraging related economic activity and pulling people to the coastal areas as the country embarked on the path of modern economic growth. The first half of the twentieth century saw the rapid development of industrial society in which the share of agriculture in the economy steadily declined to about 16% in 1945. The fishing sector grew somewhat erratically to 25-30% in the period before the First World War, but then dropped to about 19% in 1945, while the most significant growth occurred in the service sector, accounting for nearly 40% of the GDP at the end of the period under examination.

These fundamental changes undermined traditional institutions of social security and social control, while industrialisation brought new social problems which society was ill-equipped to tackle. The roots of the welfare state can be traced to the efforts to ameliorate the negative effects of industrial capitalism, poverty, unequal distribution of wealth and income, and housing problems, etc. Between 1890 and 1946 a fundamental change in social policy took place which laid the foundation of the welfare state in the form of services and arrangements such as social insurance, public education, health and housing services, and social services. This article examines the making of this new social policy and the social forces and agents which shaped its direction and content. Of particular importance is the changing balance between the private and the public sectors in the provision of welfare services, a theme that has as yet not been much explored in the case of Iceland.³

The break-up of traditional social policy

When we examine the evolution of the welfare state from the point of

3. I am grateful to dr. Auður Styrkársdóttir for her valuable comments and constructive suggestions in preparing the article.

view of providing different services there is a great difference between the pre-1945 and post-1945 period. The latter half of the twentieth century was characterised by the ever-increasing role of central government in the execution of social policy, in which the introduction of a comprehensive social insurance system in 1946 marked a turning point. Until then the role of central government was much more limited, not only because the welfare system was less developed but also because local government and, for a brief period of time, voluntary organisations had a much greater say in the provision of such services.

Although government outlays and services in the field of social policy were limited in pre-industrial Iceland, the intervention of the state was felt in wide-ranging social legislation, especially through stringent authoritarian regulation of the labour force and the poor.⁴ The poor law was the most important strand of social legislation, aimed at controlling and, at the same time, providing security against destitution. One of the special characteristics of the Icelandic provision for the poor was that the Church played only a minor role, while secular authorities, above all the communes (*hreppur*), bore the burden of financing and administering the poor relief. The form of assistance was twofold. On the one hand, paupers, who were overwhelmingly orphans, physically or mentally disabled people and old people, were »taken in« by householders (normally farmers) in the commune and provided with board and care for a shorter or a longer period of time, depending on the farmer's income. On the other hand, there was outdoor relief, in money or kind, for householders and their families who suffered temporary difficulties. Assistance to paupers was the most common form of relief and destitute families were often ruthlessly separated and scattered on different farms within the commune. There were thus only family households and not special institutions which cared for the paupers.

The poor law was only a part of a wider network of social legislation aimed at tackling poverty and promoting social security and control. An 1824 decree forbade people who had been in debt and received poor relief during the preceding ten years to marry, a clause that was not fully abolished until 1917. The labour force was heavily regulated, most effectively with labour bondage requiring almost all unmarried people in dependent positions above the age of 16 to hire out as servants in some farmer's

4. For a good overview of the development of the social legislation, see Gísli Ágúst Gunnlaugsson, *Family and Household*, 1988, chapter III; Jón Blöndal (ed.), *Félagsmál á Íslandi*, 1942, pp. 149-182.

household. Its social function was to regulate the labour force in favour of the landed interests and to prevent poor people from establishing families while ensuring them a certain security. Restrictions on cotters and crofters were also imposed, setting a minimum value of land to constitute a croft, in order to check the growth of these classes. During the economic distress of the 1880s the law on crofters was tightened even further.

With the amelioration of acute distress at the end of the 1880s, fairly speedy economic recovery and rapid modernisation of society took place, and new and more optimistic social ideas began to emerge. The first major change in economic and social policy came with the abolition of the labour bondage in 1894 after a long and protracted public debate. Soon other occupational restrictions were abolished, notably on free labourers, crofters and cotters in 1907.⁵ Taken together, these measures marked the end of »the old regime's« authoritarian policy of heavy social regulations. They signified a decisive shift towards a liberal social and economic policy, similar in many instances to the advance of liberalism in Denmark half a century earlier. Social policy became more influenced by liberal ideas emphasising individual freedom and self-help, hard work and prudence. However, it is difficult to distinguish between a distinct phase of a laissez-faire type of policy, followed by a social liberal phase, as the Danish historian Søren Kolstrup has identified in the development of social policy in nineteenth century Denmark.⁶ Laissez-faire ideology never made much inroad in public policy in Iceland. The rather passive role of central government in social policy is better explained in terms of undeveloped state structure, general poverty and age-old peasant house-keeping principles than as a deliberate policy of liberal non-intervention. With the advance of liberal ideas towards the end of the nineteenth century central government was assigned a limited role, while self-help, charity and, most important, the local community, were seen as the major agencies. Charitable work and mutual help set up by voluntary organisations and trade unions were seen as important supplements to the poor relief provided by the local authorities. Such activities made a significant impact in Reykjavik and other bigger towns in the field of home care and distress relief for homes in the first decades of the twentieth century.

5. The restructuring of the institutional framework of agriculture is examined in Guðmundur Jónsson, »Institutional Change«, 1993.

6. Søren Kolstrup, *Velfærdsstatens rødder*, 1996, pp. 40-53.

The beginnings of modern social welfare, 1890-1930

New perceptions of the poor and poor relief which gained currency around 1890 under the influence of liberalism drew a distinction between the undeserving poor at the bottom of society and the respectable poor. In a well-known article from 1889, Páll Briem put »the stubborn idle, drunkards, vagabonds and such« into the former category, whereas children, sick and injured people and others who, through no fault of their own, became destitute formed the latter category.⁷ These groups required different treatment. Society should keep a firm grip on the former group and sustain it through the system of poor relief, whereas Briem regarded it as unjust and morally corrupt to allow the latter to sink into the dependency and destitution of the poor relief group and to lose their civil rights. Briem maintained that social insurance would provide an important safety net for the respectable poor, but it should only be based on the principle of self-help, i.e. the poor should themselves bear the cost of the social insurance schemes.

The 1890 law on support funds for the aged rested on the same idea, i.e. to provide security for the respectable poor by obliging them to pay levies to finance the costs. »The idea is to force these classes to help themselves,« explained Jón Ólafsson in the parliamentary debate on the issue.⁸ A similar distinction between the deserving and undeserving poor was made in an influential report by a parliamentary commission in 1905, laying stress on strong social discipline of the poor and the importance of regarding the need to accept poor relief as demeaning, an attitude which should act as a deterrent. But the report added: »...this sentiment is, unfortunately, not as strong among the Icelanders as in other civilized nations.«⁹

The proponents of liberal social ideas came from the same social stratum as Páll Briem, i.e. the educated class of editors, civil servants and clergy, most of whom had been educated in Denmark, such as Páll's brother, Eiríkur Briem, Jón Ólafsson, Indriði Einarsson, Rev. Jens Páls-son, Hannes Hafstein, Valtýr Guðmundsson, Guðmundur Björnsson and Skúli Thoroddsen. The last mentioned took a more radical stance by advocating more direct government financing of and participation in social

7. Páll Briem, »Nokkur landsmál«, 1889, pp. 18-19. Páll Briem identified, in fact, the third group, the feckless and imprudent, who should be treated in a similar way as the first group.

8. *Alþingistíðindi* 1889 A, p. 266.

9. *Tillögur um frumvarp til fátækralaga*, 1905, p. 23.

insurance. Until the First World War there was no clear division on social insurance and social policy in general between the two main political parties, The Home Rule Party and the (first) Independence Party, as the party system was made up of loose alignments founded on the issue of independence from Denmark.

The debate on the poor law continued with growing intensity around 1900, influenced by recent changes in legislation in Europe. Many wished to see special institutions set up for the deserving poor, orphanages, hospitals, old people's homes and even workhouses to discipline the feckless. Most of these proposals, however, came to nothing when the cost calculations were made.

As for the poor relief itself, the most important and most expensive public provision of welfare, the strain on the system had increased during the second half of the nineteenth century as poverty increased and the number of paupers rose, especially from the late 1850s until 1872 and again during the depression of the 1880s. A rough estimate indicates that the proportion of the population receiving public assistance (paupers, needy farmers and their families) rose from about 6% around the middle of the century to more than 14% in 1871. In the 1870s the percentage of paupers declined significantly but rose again in the 1880s, peaking in 1888 at around 19%.¹⁰

As the acute economic distress of the 1880s receded and the number of paupers declined the debate on the poor law was no longer so focused on retrenchment and money-saving measures. A thorough investigation into the poor law and other social legislation was launched with the Althing's appointment of a commission in 1902, which delivered a detailed and thoroughgoing report in 1905. But despite careful examination of the state of public assistance, poor relief in other countries and detailed recommendations, the commission did not propose any substantial change to the existing system. A new poor law was passed which came into effect in 1907, in accordance with the recommendations of the commission, entailing only moderate revision of the existing laws. Administration and practices were harmonised, paupers were given more sympathetic treatment,

10. Estimates made by the author. Official statistics show only the number of recipients of poor relief, paupers on the one hand and householders on the other, excluding the family of the householders. Cf. *Hagskinna*. 1997, p. 782. The average family size is here estimated to four persons after consulting the records on poor relief in the communes of Neshreppur innri (1861), Torfustaðahreppur (1861, 1870-71), Breiðavíkurhreppur (1860, 1870) and Austur-Landeyjahreppur (1871-72). See Þjóðskjalasafn Íslands [The National Archives of Iceland], Skjalasafn Snæfellsnessýslu, Húnavatnssýslu and Rangárvallasýslu.

but there was no change in the provision of poor relief and paupers were still without political rights. One of the few novelties was a modest financial contribution by central government to poor relief.

The commission also examined the possibility of old age and disability pension at Althing's request and its proposal in that field proved to be the most radical part of its work. It was, however, met with opposition and the government was not prepared to support it unchanged in the Althing. The commission was in favour of fairly general, state-financed pensions, modelled on Norwegian parliamentary committee proposals which was less generous than the recent pension laws in Denmark. Even so the significance of the proposal was not only that it put social insurance firmly on the agenda in Icelandic politics, but also that it recommended wide-ranging old-age pensions scheme which, if enacted, would have put Iceland on a similar level as the other Nordic countries.¹¹ The idea of social insurance was a novelty in Iceland, seen primarily as a way to prevent the deserving poor from becoming destitute. The idea was gaining support, not least because of the disintegration of traditional security arrangements and the growing number of poor families in urban areas which had very insecure means of living. Although family ties continued to be strong, increased social and geographical mobility compelled policy makers to look for alternative security arrangements. Pension funds were non-existing except for officials and their widows. After the First World War pension funds were extended to most civil public employees, but the rest of the population had to wait until after the Second World War.

The law on support funds for the aged of 1890 was a much smaller step towards social insurance than the other Nordic countries were taking at the time, especially Denmark. The funds have often been perceived in the historical literature as the origin of modern social insurance legislation but they do not live up to the name. The insurance obligation was only confined to servants and rural labourers and entirely financed by the potential recipients, while benefits were means-tested and so low that they fell far short of providing a livelihood for the recipients.¹²

A government bill on old-age pension was put before the Althing in 1907, a moderate version of the parliamentary commissions' proposal of 1905. Since the scheme was primarily financed by premiums it was closer

11. Stefán Ólafsson, *Íslenska leiðin*, 1999, pp. 78-80. The book is a survey of the Icelandic welfare state from an international comparative perspective. See also a short presentation of Stefán Ólafsson's findings in his »The Icelandic Model«, 1999.

12. Stefán Ólafsson, *Íslenska leiðin*, 1999, p. 76.

to the German than the Danish system, which was ruled out as too costly. The government bill was passed with little opposition in 1909 and marks more appropriately the beginning of modern pensions. Old-age support funds were to be established in every commune in the country, financed by a state contribution and a fixed contribution (males 1.50 öre, females 0.75 öre) from all people aged 20-60. Subsistence grants were means-tested, paid out once a year, and directed primarily towards the poor and sick or disabled old people. The benefits were very low or between 20-200 kr. a year. The insurance obligation was wider than in most other European countries (46% of the population in 1920) but the coverage for pensions was very limited, only 18% of old people (aged 60 or more) in 1911, compared to about a fourth in Denmark and Germany. The benefits were very low, amounting to less than 4% of the wages of an unskilled worker in 1910 while the benefits amounted to 17% in Germany, 22% in Britain, and 30% in the U.S.A.¹³ No significant changes were made to the existing old-age pensions until the 1930s.

Sickness pensions developed even later, as did support of public health care in general. The care for the sick took place almost entirely in the households and those who were admitted to the few hospitals were normally the terminally ill who went there to die. Only one hospital was run in Reykjavík at the end of the nineteenth century, with most of the patients from the rural areas. The most the poor of Reykjavík could expect was to enjoy home nursing run by several of the town's charities. Sickness and accident pension schemes were introduced in the first years of the twentieth century and followed a similar path as in the other Nordic countries. Sickness pension funds were founded on a voluntary basis, the first one by the Printers Union in Reykjavík in 1897, the second not until 1907 when the Oddfellows in Reykjavík initiated a general fund for people aged 15-40 who owned property worth less than 5,000 kr. The fund covered the cost of medical assistance, hospitalisation and very low per diem benefits. Participation in sickness pension funds spread very slowly, reaching only just over 4% of the population as late as 1935.

Occupational accident insurance was the most developed part of social insurance before the social reforms of the 1930s. Life insurance for fishermen on decked vessels was introduced in 1903, with two thirds fi-

13. Stefán Ólafsson, *Íslenska leiðin*, 1999, p. 80. The Icelandic figure is, however, my own calculation based on employment income data from my research on Iceland's GDP in the period 1870-1945, cf. Guðmundur Jónsson, *Hagvöxtur og iðnvæðing*, 1999, chapter 3. Stefán Ólafsson puts the ratio even lower, less than 1%.

nanced by the employees and one third by the employers. The law was extended to all fishermen in 1917 and the employees' share raised to 75%. A major advance was made with the general legislation establishing state-run accident insurance in 1925, which covered all seamen and workers (except agricultural workers) with costs fully paid by employers. In addition to disability pensions and death grants, per diem occupational-related sickness benefits were granted to those ill for longer than four weeks.

Until the 1930s, then, the development of social insurance was slow and patchy with only occupational accident insurance reaching a level similar to that of the other Nordic countries. The fact is that the most common form of insurance was private life insurance bought by many better-off Icelanders from foreign insurance companies, Danish, Swedish and British, who operated in the country. In 1913, life insurance premiums collected by private companies amounted to at least 70,000 kr., which nearly equalled the total sum of premiums in the social insurance schemes.¹⁴ Private insurance continued to be of major importance until the social reform of the 1930s.

As long as poor relief remained the most important form of social welfare local authorities were the main providers of such services. Table 1 shows that poor relief and health care were far the most costly categories within the field of social and health services, the former being the largest expenditure category until the Second World War, apart from a short period of robust economic growth in the late 1920s which reduced the need for public support. Despite rapid industrialisation and urbanisation no significant change occurred in the legal framework or the management of poor relief during the first decades of the twentieth century. In the largest town, Reykjavik, no poor houses or orphanages were established, although the administration of poor relief became a more specialised task of the Reykjavik authorities. The treatment of the poor gradually improved, as can be seen from the shifting emphasis from breaking up destitute families to outdoor relief. The legal rights of paupers were greatly improved with the granting of voting rights for local elections in 1933 and general elections in 1934.¹⁵

After the turn of the century there was an increased recognition of the need for government action, not to replace self-help, philanthropy or local

14. Þjóðskjalasafn Íslands. Hagstofa Íslands. Tryggingarfélag 1904-1935; *Hagskinna*, 1997, pp. 785 and 791.

15. Lýður Björnsson, *Saga sveitarstjórnar á Íslandi*, II, 1979, pp. 171, 207-210; *Stjórnartíðindi* 1934 A, pp. 70-71.

Table 1. Public expenditure on health and social services in Iceland 1911-1950

	1911			1927			1938			1950		
	Total	State	Local government	Total	State	Local government	Total	State	Local government	Total	State	Local government
	1,000 kr.	%	%	1,000 kr.	%	%	1,000 kr.	%	%	1,000 kr.	%	%
Social security	88	100	–	346	100	–	4,724	68	32	82,100	82	18
Employment	–	–	–	–	–	–	1,430	37	63	–	–	–
Poor relief	196	4	96	1,425	4	96	3,367	20	80	12,102	6	94
Housing	0	–	–	–	–	–	535	84	16	13,546	19	81
Health	193	85	15	2,235	81	19	2,341	72	28	23,975	75	25
Other expenditures	0	–	–	32	100	–	448	40	60	20,976	49	51
Total, current prices	477	47	53	4,038	56	44	12,845	52	48	152,699	65	35
Total, fixed prices (1950 = 100)	5			14			45			100		
% of pub. expenditure	18			26			51			33		
% of GDP	1			3			6			7		

Source: *Ríkisreikningur* 1911, 1927, 1938 and 1950; *Landshagsskýrslur* 1911; *Árbók Hagstofu Íslands* 1930 (Reykjavík 1930-31); *Félagsmál á Íslandi*; *Hagskinna*; Þjóðhagsstofnun, Reykjavík.

governments, but rather to supplement and encourage these sources. In two vitally important areas, though, the state was rapidly assuming responsibility: education and, to a lesser extent, health. Despite wide-spread literacy and the rich literary culture, formal schooling was undeveloped during the nineteenth century. Around the turn of the century a rapid expansion of the school system took place, local government being responsible for the primary level with minor support from the state, while vocational education and higher education were mainly provided by central government. Apart from poor relief and education, local authorities were not engaged in other areas of welfare services.

State-provided health service was gradually increased. The Directorate General of Public Health was responsible for the co-ordination and execution of public health policy, as well as administration of the services of district doctors and midwives. The state financed the operation of the Leprosarium in Reykjavík from the start, in 1898, and established a mental hospital in 1907, but only offering limited financial support for the building of general hospitals until 1930.

The First World War saw the expansion of the state in most spheres, including the social field. On the one hand, state intervention increased as a result of immediate problems caused by the war, reduced trade, shortages,

rampant inflation, unemployment and housing problems. Local and central governments took on a wide range of activities they had never been engaged in before: operation of trade and shipping, price controls and rationing, public works for relieving unemployment, social housing, subsidisation of principal consumer goods. The radicalisation of politics bolstered new and radical ideas in the field of social politics with the advance of the women's movement and even more, the labour movement.

As state activities expanded during the First World War central government provision of social services exceeded that of local governments. Still, local governments became more actively involved in welfare services after the war, although they often were only taking over activities initiated by individuals and organisations. The first old age home proper was founded in 1922 by the Salvation Army with the financial support of the Reykjavík Municipal Council. Private individuals started the first day care facilities for children on a regular basis in 1928. Several urban municipalities started running hospitals, but in the towns of Reykjavík, Akranes and Hafnarfjörður no hospitals were operated by the local authorities before 1940. The late development in Reykjavik was primarily due to the active engagement of voluntary organisations and the establishment of a state-run hospital.

The women's movement: philanthropy and political feminism

While modest revision of the poor relief and the first, hesitant steps towards social insurance were taken in the institutions of power, two social movements were emerging that were to have a great impact on the development of the welfare state, although in different ways: the women's movement and the trade union movement. These movements had several things in common. Both emerged outside the conventional sphere of politics because of the simple fact that their members did not enjoy the basic right to vote. Both were particularly concerned with social issues on which they held much more radical visions than did the dominant in ruling circles. These two groups were greatly concerned with education, health, housing, working conditions and other welfare issues which they regarded far more important than the stale, dominating dispute with the Danish government over the issue of independence. Both campaigned for the improvement of living conditions of the poor and socially excluded. In broad terms, the project of both of these movements was to fight for the inclusion of women and the working class in society and their welfare

which Icelandic nationalist politics, overwhelmed by the struggle for independence, had ignored.

In other respects, however, their reform politics were different. The labour movement came to espouse socialism after 1916, advocating the eradication of poverty and inequality through social action. Labour unions focused their efforts on wage increases and working conditions, but gradually adopted a more comprehensive reform policy, not least in the field of social insurance during the 1920s. As a male-dominated movement the outlook and policies of the trade union movement was centred around the male breadwinner. Women were not allowed into several of the trade unions, including the biggest one, Dagsbrún in Reykjavík, neither as individuals nor to form special women's branches. During the first decades of the twentieth century, the labour movement did little to promote women's call for equal opportunities, especially the right to vote, or to support women's organisations on issues of particular concern to them, such as child care and schooling.

The women's movement was most active during the period 1895-1920 and advanced on two fronts. On the one hand voluntary organisations were established with the aim of helping the poor and sick in the emerging towns. In fact, the voluntary sector was to be dominated by women.¹⁶ Societies of all kinds proliferated after 1870 – social clubs, educational societies, religious societies, charities, societies for economic improvement and political organisations, and men were members of all these different societies except the charities.¹⁷ Only in few of them, such as the Oddfellows and the Good Templars, did men become actively involved. Male-dominated voluntary organisations were founded later, such as the Icelandic Red Cross in 1924 and The National Life-Saving Association of Iceland in 1928, but they focused on episodic disaster relief such as major accidents, rescue operations and natural disasters, and can therefore hardly be regarded as charities rendering social services.

On the other hand, the women's movement advanced in the political sphere with the establishment of organisations campaigning for women's rights, first and foremost political rights.¹⁸ The voluntary and the political organisations were closely linked through common membership and, to a

16. Margrét Guðmundsdóttir, *Aldarspor*, 1995; Sigríður Th. Erlendsdóttir, *Veröld sem ég vil*, 1993; Inga Huld Hákonardóttir, »Philanthropy«, 2000.

17. Hrefna Róbertsdóttir, *Reykjavíkurfélög*, 1990.

18. Auður Styrkársdóttir, *From Feminism to Class Politics*, 1998; Auður Styrkársdóttir, *Báratta um vald*, 1994; Sigríður Dúna Kristmundsdóttir, *Doing and Becoming*, 1997.

large extent, policy agendas. The women's movement aimed at social reform within the realm of bourgeois society. In their early phase charities focused their activities on helping the poor, infirm and old, and fought against the consumption of alcohol in the name of good Christian morality. Around the turn of the century a more marked reform activity can be discerned at a number of organisations such as the White Ribbon and the Salvation Army.

Charitable organisations in Iceland emerged in response to problems associated with modernisation and urbanisation and had no history in traditional society. Societies specifically devoted to charity only operated in Reykjavík, but in smaller communities more general purpose women's societies did charitable work including recreation and education. An investigation into charitable organisations in 1932 showed that of 67 societies across the country only six were entirely devoted to charity; 61 were also engaged in other activities, consisting of 57 women's societies, three youth organisations and one lodge.¹⁹ Another characteristic of the voluntary sector was the insignificance of the State Lutheran Church, although most of the charities certainly based their work on Christian ethics. In the other Nordic countries women were actively involved in charitable work through the Church and the congregations, whereas, for example, deaconesses were not prominent in Iceland.²⁰

The activities of the charities took many forms. Women collected money to provide the needy with food and clothes, or they sewed clothes and bedding themselves to give to the poor. They cared for the sick in their homes and assisted with housework. Sunday schools were established to bring up the children of the poor in Christian ethics. Young, unmarried women and »ladies« from the richer classes of officials and merchants were most numerous early on as in the oldest charity organisation, the Thorvaldsen Society, established by upper class women in Reykjavík in 1875. They founded a sewing school for girls, improved the facilities for public washing, supported other charitable activities and gave food to poor children. New charities were founded after 1890 with a broader social base such as The White Ribbon in 1895, a branch of the World Women's Christian Temperance Union. The promotion of temperance was its main issue and through the efforts of one of its leaders, Ólafía

19. Margrét Guðmundsdóttir, *Aldarspor*, 1995, p. 145.

20. Margrét Guðmundsdóttir, *Aldarspor*, 1995, pp. 109-111; Pirjo Markkola, »Diakonissan mellan det privata och det offentliga«, 1999. The article is published in *Nord* 1999:9: *Den privat-offentliga gränsen*, which explores the evolving relationship between the voluntary and the public sectors in the social arena.

Jóhannsdóttir, its members joined the Good Templars in a campaign for total prohibition after the turn of the century. A victory was won in a referendum on prohibition in 1908, the law taking effect in 1915. After the turn of the century the White Ribbon turned its efforts towards charitable work and became one of the biggest charities in Iceland. The Good Templars and the Salvation Army were also active in charitable work, providing shelters for the poor, tending the sick and engaging in the distribution of food and clothing.

The campaign for women's rights grew after the turn of the century. Inspired by the activities of the International Women Suffrage Alliance Bríet Bjarnhéðinsdóttir founded the Icelandic Rights Associations in 1907 and became the chief proponent of women's participation in politics. Between 1908 and 1920 women formed their own slates in local elections as well as in the Althing elections in 1922 and 1926. Women's slates appeared in several countries in the first decades of the twentieth century, but nowhere did they succeed as well as in Iceland.²¹ The biggest victory came in the 1908 election, when four of the 15 members of the Reykjavík Municipal Council were elected from a women's list. Until 1920 women had representatives in the Reykjavík Municipal Council, whereas in national politics a women's list only managed to get a member elected to the Althing in 1922. In the 1926 elections, however, women did not get a seat in parliament as the political movement was already in decline.

The advance of the women's political movement marked a decisive step for women into the public sphere. Their activism had a significant impact on the development of social politics and the welfare state. The majority of the members of the Reykjavík Municipal Council were mostly concerned with road building and other infrastructural activities and regarded welfare issues as the business of private individuals or voluntary organisations. The women's slate, however, adhering to an ideology that can best be described as »maternal politics«, put social and health policy at the top of the agenda and thus marked a special position for themselves.²² Their main issues were related to the equality of the sexes, municipally run child care and old people's homes, and improvements of the conditions of the underprivileged. As a result of their campaign public health care was improved and school meals and other novelties were introduced in schools, while other campaign issues, although realised later, were firmly added to the political agenda.

21. Auður Styrkársdóttir, *Barátta um vald*, 1994, pp. 115-116.

22. Auður Styrkársdóttir, *From Feminism to Class Politics*, 1998, pp. 97-99.

The interwar years saw the decline of the women's movement, primarily its political side but the voluntary associations as well. The movement had emerged in a period of disintegration of traditional social structures while public assistance in the new urban communities was still very limited. Under these circumstances voluntary associations were able to have a significant impact on the welfare of the people. By the same token, the women's rights organisations emerged when political institutions were unsettled and the Icelandic nation state in the making. During and after the First World War Icelandic politics were radically transformed, and a new class-based party system emerged which replaced the political parties formed on the basis of the nationalist struggle, while the state gradually assumed more responsibility in the social sphere. These developments tightened the niche which women had carved out in their public involvement. After 1920 they had no representative on the Reykjavík Municipal Council. The emerging right-wing parties managed to attract a large part of the women's vote by offering their leaders seats on their lists, while on the other hand many working class women organised themselves in trade unions and aligned with the newly formed Social Democratic Party.

The voluntary associations were also on the defensive. As grinding poverty and acute stress were not as prominent as before and the state gradually assumed more social functions, the associations turned more and more from direct action to soliciting donations and pressuring the government to improve welfare services. When poverty and social distress increased during the Great Depression a new type of voluntary action emerged. Communists and socialists founded an Icelandic branch of the Workers International Relief in 1930 which after two years was operating 14 divisions across the country. Dedicated to the cause of communism the organisation supported strikers in labour disputes, but it also assisted poor families by distributing food and other necessities, and it operated a special ward for children, offering child care and teaching.²³ With improving living standards and a comprehensive welfare system in the 1940s the activities of voluntary organisations shrank further still.

How do we assess the contribution of the women's movement on the development of the Icelandic welfare state? One can agree with the political scientist, Auður Styrkársdóttir, who has carried out a penetrating study of the subject, that the women's »promotion of an interventionist

23. Einar Olgeirsson, *Kraftaverk einnar kynslóðar*, 1983.

state was a significant political innovation«, but the same can also be said of the labour movement emerging at the same time, although entering the political arena a little later.²⁴ The most visible gains were in the fields of child care, care of the elderly, and health care provisions. By their very nature, voluntary organisations were engaged in caring for the sick and poor on an individual level, helping those who sought their assistance. But the voluntary sector also pioneered in the creation of various social and health services that were later overtaken by municipalities and the state. This is especially true in the provision of health care where public services developed slowly.²⁵ Many women's societies around the country provided help for the sick in their homes, hired nurses and even set up rudimentary health care services. The first proper hospitals in the country were built mainly as the result of foreign initiative. French charities built four hospitals in Iceland for French seamen in 1897-1907, which Icelanders could also make use of. The Danish Oddfellows financed a Leprosarium set up in Reykjavik in 1898 and the Icelandic branch founded a tuberculosis hospital a few years later, albeit with substantial state support. French nuns of the Order of St. Joseph started home nursing around 1900 and in 1902 built a hospital without any public support. St. Joseph's Hospital remained the principal hospital in Reykjavík for nearly 30 years. In celebration of their new-gained voting rights in 1915 women's organisations joined in a major fund raising effort for the establishment of a national hospital. By the time the National Hospital was finished in 1930 one third of the costs had been financed by these donations. Furthermore, the White Ribbon opened a hospital in Reykjavík in 1934 with little outside assistance. Womens' organisations also pioneered in other fields of health care, i.e. the establishment of a tuberculosis screening unit in 1919 and an infant care unit in 1927, both of which were later taken over by public health authorities.²⁶

The Labour movement: social democratic politics

The labour movement emerged with the growth of industrial society and democratic politics. The rise was uneven; the first unions were founded in

24. Auður Styrkársdóttir, *From Feminism to Class Politics*, 1998, p. 171.

25. Sigríður Thorlacius, *Margar hlýjar hendur*, 1981; Margrét Guðmundsdóttir, *Aldarspor*, 1995, pp. 147-205; Margrét Guðmundsdóttir, »Verðir heilbrigðinnar«, 1992; Ólafur H. Torfason, *St. Jóseps systur*, 1997.

26. Margrét Guðmundsdóttir, »Verðir heilbrigðinnar«, 1992.

the last decade of the nineteenth century, but the Icelandic Federation of Labour was not established until 1916, and concomitantly the Social Democratic Party as its political wing. In the early days the unions fought not only for higher wages, a shorter working day and improved working conditions, but also principally the right to negotiate in the labour market. Secondly, the unions organised mutual help for their members to protect them from risks and ill fortune. Thirdly, the labour movement gradually moved into the political arena, the candidacy of workers' lists in local elections in Reykjavík from 1908 and the founding of the SDP in 1916 being the major stepping stones in turning labour efforts increasingly to social reform through political action. The two last mentioned functions will be discussed further since they have a direct bearing on the issues of social welfare.

Self-help was an important part of the labour movement activity in its early phase and one of the most obvious ways of enhancing the social security of the workers.²⁷ By setting up emergency funds, co-operatives, common vegetable gardening, child care, libraries and, in the 1930s, housing societies, some trade unions created almost a society of their own. The printers union founded the first sickness pension fund in 1897. Whip-rounds were the commonest way to help members when accidents occurred. One of the aims of the biggest union, Dagsbrún in Reykjavík, was to support members in case of accident or other mishaps. A common fund from which death and sickness payments could be drawn was established, but since membership to the fund was not obligatory it remained weak. In 1920, a new fund was established, »The Big Fund« as it was called, which supported members of the trade unions in Reykjavík in case of injury or sickness. After »The Big Fund« started to operate, whip-rounds at union meetings discontinued.

Workers had little political influence before 1916 despite the fact that they had managed to get a candidate voted for the Reykjavík Municipal Council in 1908, which marked the beginning of the continuous political participation of workers in the electoral process. With the establishment of the SDP the labour movement became seriously engaged in national politics. It was, however, a small party without much influence in the Althing until 1927, when the number of its MPs rose from one to four (out of a total of 42). Due to the under-representation of urban areas, the electoral

27. Þorleifur Friðriksson, »Við brún nýs dags« (manuscript) describes this kind of activity in the biggest and most influential trade union in Iceland, Dagsbrún in Reykjavík. A detailed account of mutual help in the Húsavík Labour Union is given in Þór Indriðason, *Fyrir neðan bakka og ofan*, 1996, II, pp. 146-177; III, pp. 19-25.

system was biased against the SDP which received its vote almost entirely from towns and villages. In the 1927 election the party received 19% of the vote but less than 10% of seats.

The revision of the poor law was high on the agenda of the SDP but to begin with its policy was dressed in the language of social liberalism. »Public assistance to the poor«, it claimed in its first political programme of 1917, should be viewed as a »help-to-self-help, and those in need, through no fault of their own, should get sufficient support without losing their good name or civil rights«. ²⁸ Unemployment was the most serious problem the labour movement faced in the interwar period. As no unemployment insurance existed the labour movement and the SDP attached great importance to public works as a means of alleviating the worst effects of unemployment. Public works were first initiated in 1917 and 1918, both by the Reykjavík Municipal Council and by the state, but the most extensive programmes were carried out during the 1930s.

Social insurance was also one of the main political issues of the labour movement, particularly the establishment of sickness pension funds with public support. The development of the existing funds was hampered by limited public support and, as a result, the premiums were too costly for most workers. It was not until the enactment of the 1923 programme that the SDP called for a comprehensive system of social insurance. ²⁹ The policy marked a break from the idea of social insurance and poor relief as a path to self-help, now envisaged as an instrument of income redistribution. The party endorsed wide-ranging tax-financed social insurance, being the only party to take such a radical stance on the issue. Health care and hospital admittance were to be free of charge and without »any loss of rights«. Occupational accident insurance and unemployment insurance paid by the employers were also endorsed by the programme. Despite its weak political position the SDP was instrumental in bringing about enactment of the law on general accident insurance in 1925.

Social Democrats enjoyed more political success in local government, gaining a majority in the towns of Ísafjörður in 1922, Hafnarfjörður in 1926 and Neskaupstaður in 1929, which it kept until after the Second World War. Did »the red towns« distinguish themselves in the field of social policy? Although we are in want of more systematic comparisons these towns, as so many other coastal communities, seem to have concentrated their efforts on securing employment by actively participating in

28. *Alþýðuflokkurinn*, 1917, p. 9.

29. *Stefnuskrá Alþýðuflokksins*, 1923.

the local economy, the municipalities even operating some of the biggest companies. In the field of social policy, however, they do not seem to have pursued more ambitious programmes or measures than in other towns, for instance running child care facilities or old people's homes, although a more sympathetic policy towards recipients of poor relief than in, for instance Reykjavík, can be discerned.³⁰

The making of a welfare system, social democratic style

It wasn't until after 1930 that significant advance was made in the field of social welfare. Social services were still rudimentary, accounting for only a quarter of total public expenditure. They were mainly confined to two spheres, the traditional provision of poor relief and the fast growing health service. Welfare services expanded rapidly during the 1930s and 1940s with social security becoming the principal category.

This shift in policy priorities can largely be attributed to a change in the balance of political power with the growing strength of the left in both national politics and on the labour market. The SDP gained a pivotal position when the Progressive Party formed a government with its support in 1927. Although no agreement on issues was promulgated it was difficult to ignore altogether the issues that the Social Democrats put forward. Publicly supported workers' housing programmes were one of the most important issues which the Social Democrats succeeded in pushing through parliament in 1929. That same year the party started its campaign for social insurance reform, now becoming one of its major political priorities. A parliamentary committee was appointed in 1930, but insufficient political support and mounting financial difficulties due to the Depression brought the work to a standstill. A party in opposition after 1931, the SDP worked out an elaborate revision and extension of social insurance and presented a bill for the reform in the Althing in 1932 and again in 1933.

The Social Democrats won their biggest electoral victory ever in 1934, polling 22% of the vote. This gave them a strong position in negotiations with the Progressive Party when forming a new coalition government after the election. This first green-red government in Iceland, in power between 1934 and 1938, reached an agreement on wide-ranging social and economic changes, including comprehensive social insurance legislation and thorough revision of the poor law. The social reform was comparable

30. Ólafur Þ. Kristjánsson, *Tuttugu ára stjórn Alþýðuflokksins*, 1946.

to recent pacts between the Social Democrats and the centre parties in the other Nordic countries, which can be viewed as a compromise between the working class, farmers and the liberal strand of the bourgeoisie at a time of great social upheaval. The Icelandic circumstances, however, differed from those in the other Nordic countries in a fundamental way since the Centre Party and not the Social Democrats was in the leading role – a fact that determined the outcome of the compromise. The Social Democrats achieved important parts of their programme – revision of the poor law, comprehensive social insurance legislation and extended public health care, all of which required extensive state involvement and financial support. In return, the Social Democrats accepted a wide-ranging public regulation of the market for agricultural products which effectively abolished competition and led to higher prices, in addition to increased public support for new settlements in rural areas and rural housing schemes.

The Social Democrats had to give in on several important issues; state contribution to the social insurance system was scaled down from the original bill and so were benefits. The most controversial part of the reform was the unemployment insurance section, which was watered down in the face of strong opposition from the Independence Party and even several MPs of the Progressive Party, to such an extent that it proved useless. The idea of spending considerable amounts of money on the unemployed instead of job-creation was foreign to many MPs. The leaders of the Independence Party objected to the fiscal burden inflicted on the state and contended moreover that in an economy with such high seasonal fluctuations unemployment was unavoidable.³¹ The argument was forcefully presented that unemployment insurance would intensify the migration from country to town, thus strengthening the competitive advantage of the urban economy over agriculture, an argument that appealed strongly to the members of the Progressive Party.

Public expenditure increased substantially as a result of both the new social legislation and the rural development schemes. More important for farmers were the financial gains accruing from higher prices on milk and meat paid by consumers in the urban areas, gains that in all likelihood far exceeded the social expenditures aimed at the urban working class under the »government of the working classes«.

Although the social reform of 1935-1936 was not as far-reaching as in the other Nordic countries, it marked a major advance in the evolution of

31. *Alþingistiðindi* 1935 B, col. 1550.

the welfare state. State provision of health care was substantially extended, and the Social Assistance Act of 1935 replaced the Poor Law, introducing a more sympathetic treatment of recipients. Only one year earlier recipients of social assistance had been granted full voting rights. Thirdly, a comprehensive social insurance system was introduced with the Workers General Insurance Act of 1936. Accident insurance was greatly improved to cover accidents and occupation-related disability, and sickness insurance funds were made compulsory for about half of the nation. The biggest change was the introduction of general old-age pensions for people 67 years and older and disability pensions for people 16-67 years old. The coverage of old-age pensions was greatly extended from about 23% to 70% (pensioners as a percent of the age group 67 years and older), a greater coverage than in most countries at the time. However, benefits were still means-tested and very low. The financing of the system was to be based on accumulation of funds, but this feature never became effective. Instead, the system was financed by the insured (43%), local authorities (42%) and the state (15%).³²

During the Second World War a major renewal took place in social policy, prompted by new ideas about the relationship between the state and society which included greatly extended state financed welfare services. The change was markedly influenced by new social ideas circulating in Europe on social security after the war, but domestic conditions were also working in favour of a new and bold welfare politics. Iceland was one of the few countries that gained from the war, becoming one of the richest countries in Europe. By 1945, Iceland had attained one of the highest GDP per capita levels in Europe.³³ Soaring export prices and the flurry of economic activity after the Allied occupation in 1940 wiped out unemployment and prompted unprecedented economic growth.

Fiscal conditions were thus at hand for pursuing a more ambitious social and economic policy. The general mood was that Iceland should not return to the situation of the 1930s but rather that the country should prepare for a new society which ensured employment and social security in the widest sense of the word. Social policy soon came to the forefront of public policy, especially with the formation of the Ministry of Social Affairs in 1940, under a social democratic minister for the first two years,

32. Figures refer to the period 1937-1946 as a whole. See Jón Blöndal and Jóhann Sæmundsson, *Almannatryggingar á Íslandi*, 1945, p. 118; *Árbók Tryggingarstofnunar ríkisins* 1936-39, p. 84; 1943-46, p. 94; 1947-53, p. 145.

33. Guðmundur Jónsson, *Hagvöxtur og iðnvæðing*, 1999, p. 178.

which put more resources into research and policy making. The ministry launched a major investigation of social policy, including research and publications on social conditions, the historical development of social policy and social expenditures.³⁴ A commission was appointed by the government in 1943 to plan future social security legislation and undertake in-depth investigation into legislation in other countries, economic conditions and the fiscal capacity of the state to embark on major improvements in the social field.³⁵ This work was part of a wider re-examination of public policy aimed at major economic and social renewal after the war.

The renewal became the task of an unusual coalition government formed in 1944. The political balance had shifted in favour of the two left-wing parties during the war. After long drawn efforts to replace a non-parliamentary government the Independence Party, the SDP and the Socialist Party formed a parliamentary government. The Social Democrats were reluctant to participate in forming the government, some because of hostility towards the Independence Party, others because of their old rivals, the Socialist Party. The SDP therefore inflated its demands in the negotiations and insisted on new legislation on social security that would be »as good as any known system in the world at the time«. ³⁶ Surprisingly, the Independence Party accepted the demand because a coalition of these three parties seemed to be the only possible form of majority government. Faced with the acceptance of its demand the SDP had no choice other than to take part in the government, a decision that was taken by only a majority of one in the party's central committee.

In the following years the »reconstruction government« embarked upon radical changes in the field of social security as well as other social policy areas, such as education, health care and housing. The General Social Security Act passed in the Althing in 1946 and taking effect on 1 January 1947 was the first comprehensive legislation on social insurance in the Nordic countries. All people 67 years and older received benefits in relation to income, the scheme was financed by premiums paid by the insured and contributions from the state. Universal occupational accident insurance was introduced for all wage-earners in the form of per

34. Jón Blöndal (ed.), *Félagsmál á Íslandi*, 1942. Of other important reports published by the ministry in the following years, see *Félagslegt öryggi eftir stríð*, 1943; Jón Blöndal and Jóhann Sæmundsson, *Almannatryggingar á Íslandi*, 1945; *Alþýðutryggingar á Íslandi*, 1945.

35. *Félagslegt öryggi eftir stríð*, 1943, p. 22.

36. Einar Olgeirsson, *Ísland í skugga heimsvaldastefnunnar*, 1980, p. 168.

diem benefits, disability benefits and death benefits. The law ensured a greater coverage than in most European countries at that time (around 80% of the population), but benefits were low. A general sickness pension was introduced for those 16-67 years of age and general health care provided free of charge. By 1950, 58% of Icelanders were insured against sickness, a ratio well above the European average.³⁷ New types of benefits were introduced, the most important being child benefits, paid to widows, pensioners and invalids with children under the age of 16; family benefits, paid to families with more than four children; and benefits for widows.

The 1946 act put Iceland's social insurance on a par with the other Nordic countries, introducing a universal system which in terms of coverage and expenditure was on a similar level as the other Nordic countries. It was modelled on the Nordic welfare principles and the British Beveridge Plan, with universalism and unified benefits at its core, but it deviated from the Nordic model in several important aspects.³⁸ The system was less generous, entitlements were more limited and benefits were lower than in the other Nordic countries. Old-age pensions were earnings-related, a change from the original bill that was to be a temporary money-saving measure but lasted until the 1960s. In that respect it resembled the New Zealand legislation of 1938, which policy makers had studied. Thirdly, unemployment insurance was not adopted in the 1946 legislation due to insufficient political support.

The SDP was the political force most committed to universal social insurance. However, this does not mean that a comprehensive social security programme would not have been introduced without the party's support. In the heated public debate on the Workers General Insurance Bill in 1935-1936 it was the support of the Progressive Party that secured its fate and the party was even ready to accept a moderate form of unemployment insurance despite opposition within the party. The post-war legislation would no doubt have been less extensive had the other parties been in a position to ignore the SDP, but the policy revision within the government since early in the war, the public mood, commitment made by all political parties on social policy and more favourable economic conditions, all point in the direction of a major renewal and expansion of social policy in the immediate post-war period.

The social reform of the 1930s greatly increased the involvement of lo-

37. For an international comparison of the system, see Stefán Ólafsson's *Íslenska leiðin* 1999, and »The Icelandic Model«, 1999.

38. Stefán Ólafsson, *Íslenska leiðin*, 1999, p. 87.

Table 2. Funding of the Icelandic social security system, 1911-1950

	Total expenditures		Percentage distribution			
	Current	Fixed	The	Employers	Local	State
	prices	prices	insured		government	
	1,000 kr.	(1950=100)	%	%	%	%
1911	96	1	80	–	–	20
1927	465	2	36	43	4	17
1938	4.684	20	44	10	32	15
1950	125,746	100	25	9	12	53

Source: *Árbók Tryggingarstofnunar ríkisins* 1936-39, 1947-53; see also table 1.

cal governments in social insurance. They were not only charged with the administration of the new social security system but also the financing of a significant part of it. Local and central governments financed half of the new sickness insurance schemes in equal proportions. Local governments were wholly in charge of the old age and disability pension scheme, including assessment of need and allocation of benefits. In the period 1937-1942, the average share of local governments in the financing of old age and disability pensions was 42%, the insured contributing 43% and the state 15%.³⁹

The new tasks came at a time of severe financial difficulties for local governments, leaving some of the urban municipalities effectively bankrupt. The hardships caused by the Depression led to diminishing revenue while the the costs of poor relief went up. At the same time many towns introduced costly public works to alleviate unemployment. As table 1 shows, the share of local governments in total public expenditures for health and social services rose from 44% to 48% between 1927 and 1938, poor relief and the new social security system being the biggest spending categories, while expenditures for employment had also shot up.

It was not until the shake-up of social welfare in the 1940s that central government became the main provider of social services, a situation that was to dominate the evolution of the welfare state in the second half of the twentieth century. Some welfare services or financing had been introduced at central government level during the 1930s such as the workers' housing schemes and public works to alleviate unemployment, leading to increased state financing of the welfare system. But the changes in the 1940s brought state participation to a much higher level. Table 2 shows

39. Cf. footnote 32 for sources.

that the share of central government financial contribution to social security rose from 15% in 1938 to 53% in 1950, primarily as a result of the 1946 social insurance reform. The share of central government in total public expenditure on health and social services rose from 52% to 65% at the same time.

Other factors were also at work in shifting the balance toward state provision of social services and insurance. Improved living standards during the 1940s and the expansion of the welfare state greatly decreased the need for public financial assistance provided by local authorities. A strong build-up of social services at the local level, however, counteracted this trend to a certain extent.

Explaining the Icelandic system of welfare

The emerging welfare system in Iceland did not stand comparison with the other Nordic countries for most of the period 1890-1946. Whether we look at the scope and generosity of social insurance, the range of different social programmes or levels of public expenditure on social services, Iceland was much less advanced. It was only with the postwar reforms at the very end of the period that the Icelandic welfare state had reached a comparable stage.

Undoubtedly, the late development of the Icelandic welfare system can be attributed to restraints set by poverty and a low level of economic development. Per capita income was nearly half of that of Denmark in 1890 and the situation was almost unchanged in 1938, despite fundamental changes in the economy. After a period of brisk economic growth until the First World War Iceland's economic performance between 1913 and 1938 was very uneven and economic growth below that of the other Nordic countries. The development of the welfare state was closely linked with the performance of the economy, advancing in the »good years« at the beginning of the century but most dramatically in the wake of the wartime prosperity in the 1940s. The social reform during the Depression of the 1930s may confuse this interpretation somewhat, but it must be borne in mind that it aimed at keeping the poor off the poor relief rolls and thus save public money.

The relatively small size of the modern, industrial sector of the economy also helps to explain the slow development of the welfare system. Iceland was predominantly a rural society throughout the period, agriculture accounting for about 30% of the GNP as late as 1950 while the urban

economy was characterised by small workplaces and considerable self-employment, especially in occupations such as the crafts, transport and construction. The working class was therefore rather small, urban manual workers being less than half of the total workforce in 1950, and working class solidarity politics perhaps not very strong among many workers.

Even so, the working class managed to form a strong and well organised movement, making Iceland one of the highly unionized countries in Europe in the late 1930s. Politically, however, the labour movement was not as successful. The left-wing parties together did not manage to command more than a third of the vote, the Social Democrats at best only 22%, and the electoral system amplified their weak position by grossly under-representing urban communities in the Althing. Hostility between the Social Democrats and the Communist Party (Socialist Party from 1938 onwards) hampered their advance still more.

Most importantly, however, the politics of nationalism seem to have worked against the left-wing parties. The advance of the labour movement, and indeed the women's movement, was a process of integration of marginal groups and classes into society. The process of integration occurred at the same time as another project was under way, the struggle for independence from Denmark, which still dominated Icelandic politics and which was not brought to a successful conclusion until 1944. The Icelandic nation state was in the making, with staunch nationalism and consensus ideology dominating the political culture. To many voters the socialist and social democratic ideology of the left-wing parties appeared as a foreign intrusion, making them far less successful than Social Democrats in the other Nordic countries in appealing to social groups outside the working class. Being opposition parties for most of the period and in fierce competition with each other added to the difficulties of the left-wing parties. The Independence Party, however, succeeded in marrying the politics of the independence struggle, advocating class co-operation and unity of the nation, with middle class economic ideology, stressing a liberal framework of economic activity, the importance of the self-made, independent individual and hence a restricted state involvement in the social arena.

Sources and literature

Unpublished sources

- Þjóðskjalasafn Íslands [The National Archives of Iceland]. Hagstofa Íslands. Tryggingarfélag 1904-1935.
- Þjóðskjalasafn Íslands. Skjalasafn Snæfellsnessýslu, Húnavatnssýslu and Rangárvallasýslu.
- Porleifur Friðriksson, »Við brún nýs dags. Félagssöguleg rannsókn á samtökum reykvískra verkamanna, lífsháttum þeirra, kjörum og umhverfi« (manuscript).

Printed sources and literature

- Alþingistíðindi* 1889 A, 1935 B.
- Alþýðuflokkurinn. Nýr stjórnmálaflokkur. Hvað hann er og hvað hann vill*, Reykjavík 1917.
- Alþýðutryggingar á Íslandi og í nokkrum öðrum löndum. Erlendar framtíðar-tillögur. Fylgirit skýrslu um almannatryggingar á Íslandi*, Reykjavík 1945.
- Auður Styrkársdóttir: *Barátta um vald: konur í bæjarstjórn Reykjavíkur 1908-1922*, Reykjavík 1994.
- Auður Styrkársdóttir: *From Feminism to Class Politics. The Rise and Decline of Women's Politics in Reykjavik, 1908-1922*, Umeå 1998.
- Árbók Tryggingarstofnunar ríkisins* 1936-39, 1943-46, 1947-53.
- Einar Olgeirsson: *Ísland í skugga heimsvaldastefnunnar*. Jón Guðnason skráði, Reykjavík 1980.
- Einar Olgeirsson: *Kraftaverk einnar kynslóðar*. Jón Guðnason skráði, Reykjavík 1983.
- Félagslegt öryggi eftir stríð*, Reykjavík 1943.
- Gísli Ágúst Gunnlaugsson: *Family and Household in Iceland 1801-1930. Studies in the Relationship between Demographic and Socio-economic Development, Social Legislation and Family and Household Structures*, Uppsala 1988.
- Guðmundur Jónsson: »Institutional Change in Icelandic Agriculture, 1780-1940«, *Scandinavian Economic History Review* vol. 41 (1993), pp. 101-128.
- Guðmundur Jónsson: »The Gross Domestic Product of Iceland, 1870-1945«, Ola Honningdal Grytten (ed.), *Nordiske Historiske Nasjonalregnskaper. Artikkelsamling fra Workshop IV, Solstrand 1.-15 Nov. 1998*, Bergen 1999, pp. 7-25.
- Guðmundur Jónsson: *Hagvöxtur og iðnvæðing. Þjóðarframleiðsla á Íslandi 1870-1945*, Reykjavík 1999.
- Hagskinna. Icelandic Historical Statistics*. Ed. Guðmundur Jónsson and Magnús S. Magnússon, Statistics Iceland, Reykjavík 1997.
- Hrefna Róbertsdóttir: *Reykjavíkurfélag. Félagshreyfing og menntastarf á ofanverðri 19. öld*. Ritsafn Sagnfræðistofnunar 26, Reykjavík 1990.
- Inga Huld Hákonardóttir: »Philanthropy, Politics, Religion and Women in Iceland before the Modern Welfare System, 1895-1935«, Pirjo Markkola (ed.): *Gender*

- and Vocation. Women, Religion and Social Change in the Nordic Countries, 1830-1940*, Helsinki 2000, pp. 177-210.
- Jón Blöndal (ed.): *Félagsmál á Íslandi*. Ministry of Social Affairs. *Saga Alþingis IV*, Reykjavík 1942.
- Jón Blöndal and Jóhann Sæmundsson: *Almannatryggingar á Íslandi. Skýrslur og tillögur um almannatryggingar, heilsugæslu og atvinnuleysismál*. Ministry of Social Affairs, Reykjavík 1945.
- Kolstrup, Søren: *Velfærdsstatens rødder. Fra kommune-socialisme til folkepension*. SFAH skriftserie nr. 38, København 1996.
- Lýður Björnsson: *Saga sveitarstjórnar á Íslandi*, II, Reykjavík 1979.
- Margrét Guðmundsdóttir: »Verðir heilbrigðinnar. Hjúkrunarfélagið Líkn 1915-1935«, Helgi M. Sigurðsson (ed.): *Söguspeggill. Afmælisrit Árbæjarsafns*, Reykjavík 1992, s. 258-279.
- Margrét Guðmundsdóttir: *Aldarspor*, Reykjavík 1995.
- Markkola, Pirjo: »Diakonissan mellan det privata och det offentliga. Kvinnlig diakoni i Sverige och Finland 1880-1940«, *Nord 1999:9: Den privat-offentliga gränsen. Det sociala arbetets strategier och aktörer i Norden 1860-1940*, København 1999, pp. 169-206.
- Ólafur Þ. Kristjánsson: *Tuttugu ára stjórn Alþýðuflokksins í Hafnarfirði*, Hafnarfjörður 1946.
- Ólafur H. Torfason: *St. Jósepsystur á Íslandi 1896-1996*, Reykjavík 1997.
- Páll Briem: »Nokkur landsmál einkum fátækramálið og skattamálið«, *Andvari XV* (1889), pp. 15-55.
- Rodgers, Daniel T.: *Atlantic Crossings. Social Politics in a Progressive Age*, Cambridge (Mass.) 1998.
- Sigríður Th. Erlendsdóttir: *Veröld sem ég vil. Saga Kvenréttindafélags Íslands 1907-1992*, Reykjavík 1993.
- Sigríður Dúna Kristmundsdóttir: *Doing and Becoming. Women's Movements and Women's Personhood in Iceland 1870-1990*, Reykjavík 1997.
- Sigríður Thorlacius: *Margar hlýjar hendur. Ágrip af sögu Kvenfélagasambands Íslands, hérðaðasambanda og félaga, sem það mynda*, Reykjavík 1981.
- Stefán Ólafsson: »The Icelandic Model. Social Security and Welfare in a Comparative Perspective«, Bruno Palier (ed.): *Comparing Social Welfare Systems in Nordic Europe and France* vol. 4, Nantes 1999, pp. 61-79.
- Stefán Ólafsson: *Íslenska leiðin. Almannatryggingar og velferð í fjölbjóðlegum samanburði*, Reykjavík 1999.
- Stefnuskrá Alþýðuflokksins á Íslandi*, Reykjavík 1923.
- Stjórnartíðindi 1934 A*.
- Tillögur um frumvarp til fátækralaga frá nefnd þeirri, er skipuð hefur verið samkvæmt konungsúrskurði 13. nóvbr. 1901 til þess að íhuga og koma fram með tillögur um fátækra- og sveitarstjórnarmál*, Reykjavík 1905.
- Þór Indriðason: *Fyrir neðan bakka og ofan. Saga verkalyðshreyfingar, atvinnulífs og stjórnmála á Húsavík 1885-1985*, I-III, Húsavík 1996.

Det goda livet och det goda samhället

Styrning i folkhälsopolitiken eller hur välfärdsstaten söker forma människor

Signild Vallgård

»I dessa idéer ingår dels tron på att vissa bättre än andra kan avgöra hur det goda livet bör vara, dels att dessa har såväl skyldighet som rättighet att använda sina överlägsna kunskaper, om nödvändigt även mot den enskilda individen.« (Jan Sundin)¹

Denna uppsats handlar om folkhälsopolitiken i Danmark och Sverige på 1930- och 1940-talet. Problemställningarna ingår i ett forskningsprojekt, som jag arbetar med i förbindelse med den danska maktutredningen som handlar om den sjukdomsförebyggande politiken i de två länderna under 1900-talet. När jag blev ombedd att ingå i maktutredningen fick jag anledning att tänka på vad makt är och hur det kan studeras. En problemställning jag inte tidigare arbetat med. För att närma mig ämnet läste jag både en del om makt, framför allt av Michel Foucault, och andra forskares analyser av folkhälsoarbete; många av dem använde Foucault, särskilt hans teorier om hur styrning sker. Makt kan naturligtvis studeras utifrån många andra vinklar, vilket också sker i utredningen, t.ex. frågan om vem som har makt i givna sammanhang.² Det följande är ett led i min forskningsprocess och kan ses som ett försök på att se, om maktteorierna är bra att tänka med i analysen av källorna. Den färdiga analysen kommer säkert att se annorlunda ut.

I projektet är mina två huvudfrågor: Hur argumenterade politiker och andra för, att man skulle arbeta för att förbättra folkhälsan? D.v.s. frågan om hur makten legitimerades. Och: Vilka metoder ville man använda för att påverka folkhälsan? D.v.s. frågan om hur makten utövades. I denna

1. Jan Sundin, »Vägen mot ett längre liv«, Gösta Carlsson och Ola Arvidsson, red., *Kampen för folkhälsan. Prevention i historia och nutid*. Stockholm: Natur och kultur, 1994, s. 33-75, cit. s. 62.

2. Mer information om den danska maktutredningen kan fås på www.ps.au.dk där det finns en länk till hemsidan.

uppsats vill jag framför allt se på det sista, d.v.s. styrningsmetoderna, men jag kommer till sist in på politikerna och andras motiveringar för politiken.³

Folkhälsopolitiken och angränsande ämnen har behandlats av flera andra historiker som har inspirerat min egen forskning;⁴ dem har jag inte plats att behandla eller kommentera här.

Problemställning

Maktutövande inom folkhälsopolitiken handlar bl.a. om att få människor till att handla på ett sätt som man finner önskvärt. Det kan ske genom 1) att man tillrättalägger fysiska ramar för deras handlande, t.ex. att genom bostads- eller trafikpolitik hindra att de kan handla så de utsätter sig för hälsovådor, det kan vara genom att det bara rinner rent vatten ur kranarna eller att man genom motorvägar förhindrar frontalkrockar; 2) det kan ske genom tvång och restriktioner, som rökförbud eller tvungen vaccination; och 3) det kan ske genom att man kan få dem till att välja att handla på det sätt man önskar. Den sista styrningsformen förutsätter att de man vill påverka är fria att handla och att de väljer att använda sin frihet på det sätt man vill.

Det är denna sista styrningsmetod som denna uppsats huvudsakligen handlar om. Den skiljer sig från de två förstnämnda, eftersom det handlar om att påverka människors sätt att tänka, att få dem med på sina idéer. Michel Foucault har kallat detta sätt att styra för *governmentality*. Han talar också om »conduire la conduite« eller på engelska »conduct of conduct« och spelar här på att *conduct* både kan betyda styra och uppföra sig, d.v.s. att man försöker få folk att styra sitt beteende eller uppförande på det sätt man finner lämpligt.⁵ Den australiske sociologen Mitchell Dean har definierat detta maktutövande på följande sätt: »Government is any more or less calculated and rational activity, undertaken by a multiplicity of authorities and agencies, employing a variety of techniques and forms of know-

3. Jag arbetar och arbetar vidare med hur denna styrning kan förstås och karakteriseras, och ser fram emot att diskutera alternativa tolkningar på historikermötet i Århus. Då har jag förhoppningsvis nått längre i analyserna och kan säga mer om eventuella skillnader mellan länderna.

4. Se Signild Vallgård, »Utopi och nytta. Historisk forskning om att förebygga sjukdom«, R. Qvarsell och U. Torell, red., *Humanistisk hälsoforskning. En forskningsöversikt*. Linköping: Tema H. 2000, s. 127-148.

5. Jag har i formuleringen av detta forskningsprojekt och i arbetet med det varit mycket inspirerad av den franske idéhistorikern Michel Foucault. Jag vill mycket gärna diskutera hur användbara hans teorier och antagnaden egentligen är för analysen av detta område.

ledge, that seeks to shape the conduct by working through our desires, aspirations, interests and beliefs, for definite but shifting ends and with a diverse set of relatively unpredictable consequences, effects and outcomes.«⁶

Maktutövande handlar således bl.a. om att (genom olika tekniker och redskap) få folk att handla annorlunda både genom att använda de motiv, ambitioner och lustar de redan har och genom att söka forma dem. Maktutövandet inom folkhälsopolitiken är speciellt därför att det handlar om liv och död och om förhållanden som rör människors egna kroppar. Styrningen handlar därför om att påverka folks handlande på områden som kan betraktas som mycket privata. Det ligger inte i maktbegreppet, som jag använder det, en värdering av makt som negativ eller positiv.

Det jag ser på här är i stort sett bara det maktutövande som myndighetspersoner försökte utöva, d.v.s. det som skedde efter politisk sanktion eller på politiskt initiativ, och i sista instans därför var demokratiskt beslutat, sanktionerat eller accepterat. Vilka som är myndighetspersoner är inte lätt att avgränsa klart. Det kan vara politiker och offentligt anställda ämbetsmän. Allt det t.ex. offentligt anställda läkare gör, faller dock inte inom min avgränsning. Det skall ligga en eller annan form av politiskt beslut om eller åtminstone en någorlunda explicit accept av åtgärden. En del åtgärder för att förbättra folkhälsan, som utfördes av folkrörelser och filantropiska organisationer i samarbete med offentliga myndigheter eller med ekonomiskt stöd från dem, ingår i min analys. Eva Palmblad skiljer mellan folkhälsoarbete från ovan och från nedan och hänför myndigheter och läkarkår till »från ovan« och folkrörelserna som representanter för »från nedan«.⁷ Folkrörelserna var emellertid ofta mycket nära knutna till både myndigheter och läkarkår med vilka de samarbetade om flera projekt. Därför har jag valt att medtaga en del folkrörelseaktiviteter i min analys.

Min första fråga är således som nämnts ovan: Hur försiggick den styrning, som handlade om att få folk till att välja att handla annorlunda, inom folkhälsopolitiken på 1930-och 1940-talet? Vilka redskap eller metoder använde man och vilka motiv och egenskaper hos folk appellerade politiker till? Min andra fråga är: Hur motiverade de styrande att de gjorde dessa försök med att styra människor? Vilka var deras uttalade mål med

6. Mitchell Dean, *Governmentality. Power and rule in modern society*. London: Sage Publications, 1999, s. 11.

7. Eva Palmblad, »Sundhetsideal inom hälsörörelsen 1930-1950«, *Socialmedicinsk tidskrift*, 1993: 70, s. 96-102, cit. s. 96.

politiken? Hur legitimerade de sina handlingar? Det innebär att jag varken undersöker varför de kom fram till sina åtgärder, eller hur de fungerade i praxis, d.v.s. om de uppnådde sina mål.

Styrning

Försöken med styrning kan efter min mening karakteriseras genom vilka *redskap* som användes, vilka *egenskaper* hos de människor de sökte att styra, de styrande använde sig av och vilka av människors *motiv* de styrande appellerade till. Det är inte fråga om helt klart åtskilda eller ömsesidigt uteslutande kategorier. Genom att karakterisera styrningen både genom dess form och dess innehåll hoppas jag få fram en mer mångsidig bild av maktutövandets tekniker.

Ser man på folkhälsopolitiken under 1930- och 1940-talen, kan man se att styrningen skedde med hjälp av olika *redskap*, *åtgärder*: upplysning, uppfostran och övervakning. Som exempel kan nämnas kampanjer av olika slag som använde föredrag, filmer, diabildserier, radio, utställningar och undervisning i skolan. Ett annat redskap var hälsokontroller, särskilt för barn, som både innebar övervakning av deras hälsotillstånd och möjlighet för direkt påverkan genom de sjukvårdsutbildade som företog kontrollerna.

Styrning skedde genom att man riktade sig mot olika *egenskaper* eller sidor hos människor. Det kunde gälla deras förnuft eftersom de styrande hoppades att folk ville handla efter samma rationalitet som de själva hade och gav upplysningar t.ex. om proteiner, sömnbehov, faran vid rökning o.l. De försökte med andra ord uppträda som auktoritet genom kunskap. Men de appellerade också till folks foglighet. Budskapen var påbud, utan att man kan tala om tvång, t.ex. »Sov vid öppet fönster!«, »Spis ved faste tider«. Det var tal om en auktoritär stil. Ofta används bägge metoderna samtidigt, man kan inte klart skilja »är« från »bör« i texterna. Slutligen riktade man sig till känslor, som fåfänga, äckel eller rädsla. I en del texter om *governmentality* ges rätten att definiera kunskap och skapa sanningar stor betydelse för styrningen.⁸ Förvisso är »sanningar« betydelsefulla, men frågan är om sanning och kunskap inte övervärderas av forskare,

8. Michel Foucault, *The history of sexuality*, vol. 1. New York: Vintage Books, 1990 (orig. 1978); Michel Foucault, »The subject and power«, H. Dreyfus and P. Rabinov, eds., *Michel Foucault: Beyond structuralism and hermeneutics*. Brighton: Harvester, 1982, s. 208-226; Dean, *Governmentality*; N. Rose, *The powers of freedom*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

som själva lever av att skapa dem, medan betydelsen av värderingar och känslor för möjligheten att styra undervärderas.

Styrningen skedde genom att man appellerade till olika *motiv* hos den enskilda. Det var 1) önskan att uppnå det goda livet, skönhet, styrka, och 2) önskan om att vara en god människa som tar ansvar för familj och fosterland och är med om att skapa det goda samhället.

Källorna till det följande är för Sveriges del framför allt två: »Hälsokampanjen«⁹ och *Arbetarrörelsen och folkhälsan* och andra liknande publikationer.¹⁰ Till det danska exemplet är det olika slags upplysningsmaterial, rigsdagsdebatter och »Den store Sundhedsudstilling« 1939 med statsministern som protektor och medicinaldirektören som ytterst ansvarig för innehållet. Källorna från de två länderna är således inte av helt samma slag, vilket bl.a. beror på att jag inte hunnit igenom alla än.

Redskap eller åtgärder

De tre viktigaste metoderna för att påverka folks beteende som användes under denna period var övervakning, upplysning och uppfostran.

Övervakning

Ett exempel på en åtgärd som användes i folkhälsopolitiken var statligt finansierade hälsoundersökningar eller -kontroller. Under 1930- och 1940-talen infördes i båda länderna hälsokontroller för olika grupper barn och för gravida. I Danmark kom fyra lagar om hälsokontroller: »sundhedsplejersker« (spädbarnsvård) 1937, mödravård 1945, skolläkare 1946 och läkarundersökningar av övriga förskolebarn 1948. I Sverige kom lagen om

9. *Ett friskare folk. Typföredrag till hälsokampanjen 1945 utarbetade av Hälsokampanjens Medicinsk Expertråd i samarbete med särskilt sakkunniga*. Samlade och utgivna av Sveriges läkarförbund. Stockholm 1945. Hälsokampanjen var ett samarbete mellan läkarförbundet och Svenska Gymnastikförbundet och genomfördes under perioden 25/2-4/3 1945.

10. *Arbetarrörelsen och folkhälsan. En programskrift*. Andra upplagan. ABFs kulturutrednings skrifter 2. Stockholm: ABF, 1945, s. 3-8; *Bättre hälsa – bättre folk*. Stockholm: Tiden, 1945. Denna kampanj var ett samarbete mellan ABF, Arbetarnas samaritförbund, LO, KF, SAP, Socialdemokratisk Kvinnoförbundet, SUF och Unga Örnar. De bildade en »en särskild kommitté med uppgift att ägna hithörande problem uppmärksamhet. Kommittén samarbetar med Sveriges läkarförbund, Medicinalstyrelsen, Statens institut för folkhälsa och Röda korset.« Kampanjen vilade på lokala aktiviteter. »I många fall gäller det att förändra invanda betraktelsesätt och levnadsvanor, som ofta sitta djupt rotade. För den uppgiften gäller det att kunna påverka folk djupare än vad en ren propagandakampanj förmår. ... Tyngdpunkten måste därför läggas på lokalt formade åtgärder, de lokala organisationernas medverkan.« (s. 3).

mödra- och barnavård 1937, barnavården utbyggdes gradvist från spädbarnsåldern upp till förskoleåldern, och slutligen infördes statsbidrag till skolläkarverksamhet 1944. Det var således framför allt barnen, både de ofödda och de födda som övervakades. Särskilt i Danmark gjordes en del försök med att etablera hälsokontroller för vuxna, men utan större resultat. Undantaget är tuberkulosundersökningarna som gällde alla åldrar.

Övervakningen kunde vara tvingande. Det gällde den danska skolläkarordningen, att man inte kunde låta bli att delta, om man inte hade en attest från en annan läkare som dokumenterade att man genomgått motsvarande undersökning hos honom eller henne. I »bemærkningerne« till den danska skolläkarlagen stod om skolsköterskan, att hon skulle »kontrollere at Skolelægens Anordninger og Raad til Hjemmene – herunder Lægebehandling af Børnene – følges og i det hele ved Besøg i Hjemmene virke for Forbedringer i Hygiejnen og være Hjemmene behjælpelige hermed. Endvidere skal hun meddele Skolelægen sine Indtryk af Hjemmenes hygiejniske og økonomiske Forhold.«¹¹ Det var således fråga om rätt omfattande övervakning, åtminstone på intentionsplanet.

Genom övervakningen indrogs många människor, barn och deras föräldrar i ett offentligt system som hade sin bas i sjukdomsbehandling. Alla, även de friska, blev en del av detta system, alla betraktades som potentiellt sjuka. Syftet med kontrollerna var dels att upptäcka eventuell sjuklighet och dels att få folk att ändra beteende – det senare motivet återvänder jag till senare.

För att kunna avgöra om barnen avvek från normen måste en sådan etableras. Normalitetsföreställningarna explicerades t.ex. i tillväxttabeller och idéer om hur barnens normala mentala utveckling skulle vara. Normalitet var ett genomsnitt som därför definierades i förhållande till andra.¹² Övervakningen kan ha bidragit till att forma människors syn på sig själva. Genom att uppställa normer för den ideala utvecklingen, hälsa etc. som folk genom övervakningen fick reda på om de motsvarade eller ej, gjordes folk medvetna om sin mätbarhet och status. Styrningen skedde därför bl.a. genom att få folk till att önska att vara normala eller ännu hellre friskare, starkare, längre än andra.

Övervakningen och de upprepade kontrollerna bidrog säkert också till att göra folk mer benägna att följa de råd de fick.

-
11. Bemærkningerne til Forslag til Lov om Skolelæger, fremsat i Folketinget den 1. marts 1946 af Undervisningsminister Hartling, *Rigsdagstidende* 1945/46, Tillæg A, sp. 3345-46.
 12. David Armstrong, »The rise of surveillance medicine«, *Sociology of health and illness*, 1995: 17, s. 393-404.

Upplysning och uppfostran

Hälsokontrollerna användes också upplysande och föreskrivande genom att läkare och sjuksköterskor, bl.a. mot bakgrund av det som kom fram genom undersökningarna, gav goda råd till barn och särskilt föräldrar. »Samtlige (svangerskabs)undersøgelser benyttes til Udspørgen om Kost og Levevis og til Vejledning derom.«¹³ Förutom de möjligheter till upplysning och uppfostran som låg i hälsokontrollerna användes en rad andra kanaler för att påverka folk.

I båda länderna användes skolan och radion. Experter, särskilt läkare, spelade en central roll i detta upplysnings- och uppfostringsarbete. Till skillnad från idag hade information om hur kroppen fungerar och beskrivningar av olika sjukdomar stor plats i upplysningsarbetet.

I upplysnings- och uppfostringssträvandena appellerade man till olika egenskaper hos människor som foglighet och förnuft samt ofta också till deras känslor. Man föreskrev och gav påbud och hoppades att folk ville lyda; man upplyste och gav folk kunskap i hopp om att de skulle använda den på det sätt man som styrande fann lämpligt. Kunskapen hade en hög status i sig.

Människor skulle uppfostras och ledas rätt, och det gällde framför allt barn och unga. Men även vuxna hade behov av uppfostran om de skulle handla riktigt. I förbindelse med förslag om hälsoundersökningar för personer över 40 år stod att »profylaktiske Undersøgelser vil give Lægen Lejlighed til hygiejnisk Opdragelse, hvor det viser sig ønskeligt.«¹⁴

Också i Sverige ville man uppfostra och få folk att lyda: »Med radions hjälp skulle det kunna bli möjligt att få hälsans problem upptagna och belysta på ett sådant sätt, att svenska folket helt enkelt inte kan undgå att lyssna och lystra.«¹⁵ Det fanns en stark tilltro till att människor om de bara blev upplysta skulle handla som myndighetspersonerna ansåg riktigt. Med vetenskapens hjälp skulle man skapa det goda samhället och det goda livet: »Men for at Sundheden kan bevares i et Folk, er det nødvendigt, at hver enkelt søger at bevare sin Sundhed og for at kunne forstaa Videnskabens Resultater og følge dens Bud... at enhver har et vist Kendskab til det menneskelige Legemes Bygning og Funktion.«¹⁶

13. *Betænkning nr. II angaaende profylaktisk Lægegering*. Afgivet af Den almindelige danske Lægeforenings Hygiejnekomité. København: N. Olaf Møllers Bogtrykkeri, 1944, s. 11.

14. *Betænkning nr. II angaaende profylaktisk Lægegering*, s. 26

15. *Bättre hälsa – bättre folk*. Nr 8 Fostran till hälsa.

16. Dr.med., professor i anatomi H. Hou-Jensen, »De ved, hvad Sundhed er, men ved De hvordan den er bygget?«, *Den store Sundhedsudstilling. Udstillingskatalog*. København: Berlingske Tidende og Arthur Jensens Forlag, 1939, s. 30-32 (originalets kursiv).

Ibland kunde de styrande dock tvivla på kunskapens effekt, men lösningen var då att se till att kunskapsnivån blev ännu högre: »Hur kommer det sig då att vårt moderna rationalistiska släkte inte har kastat alkoholen i sjön...? ... alla är fångna i en illusion, då de tror att alkoholen hjälper dem i deras bekymmer. När vetenskapen härom blir allmän egendom, behövs det inga förbud och restriktioner. Då är alkoholen utklassad.«¹⁷

Människor förväntades handla enligt de styrandes rationalitet. Det var nödvändigt att få människorna med på den, så att de upplevde att de handlade efter eget val. Därför var kunskapsförmedlingen central. Johannes Frandsen, dansk medicinaldirektör, skrev 1939: »Men medens Epidemibekæmpelse og Sygdomsbehandling ikke kræver direkte Deltagelse og positiv Indsats af de Syge, kan det sygdomsforebyggende og sundhedsbevarende Arbejde ikke gennemføres til Bunds uden Medvirken af hver enkelt i vort Samfund, og denne Medvirken forudsætter Forstaaelse af Arbejdets Midler og Maal.«¹⁸

Därför skulle det förmedlas kunskap så att folk förstod, vad som var riktigt: »...hver enkelt af os, ung og gammel, rig som fattig, maa lære, hvorfor der stilles de og de Krav til en Bolig, og lære, hvordan denne Bolig saa skal bruges, vi maa lære at klæde os paa den rigtige Maade, at vælge de rigtige Fødemidler og den rigtige Sæmmensætning af Maden, og vi maa lære at forstaa Betydningen af personlig Renlighed, af Badningen, Legemsøvelsernes og Idrættens sundhedsmæssige Værdi.«¹⁹

Upplysning allena var inte nog, den skulle kombineras med fostran: »Den samme Metode, som her er nævnt overfor Tuberkulose, at opdrage Publikum ved at sprede hygiejnisk Kundskab til de enkelte Hjem, lader sig anvende ved Forebyggelsen af en Række andre Sygdomme, f.Eks. Spædbørns Sygdomme og Skolebørns Sygdomme, for blot at nævne to Grupper.«²⁰

I Sverige genomfördes kampanjer i vilka man framför allt använde sig av föredrag och studiecirklar som både skulle förmedla kunskaper och normer: »Enbart kunskaper om hälsovård är dock icke tillräckliga för att

17. Gösta Elfving, »Den stora illusionen«, *Arbetarrörelsen och folkhälsan. En programskrift*. Andra upplagan. ABFs kulturutrednings skrifter 2. Stockholm: ABF, 1945, s. 89-94, cit. s. 92.

18. Johannes Frandsen, »Vi skal værne om Sundheden«, *Den store Sundhedsudstilling. Udstillingskatalog*. København: Berlinske Tidende og Arthur Jensens Forlag, 1939, s. 8-10, cit. s. 9. Samme ordlyd i Johannes Frandsen, »Forord« til Børre Johansson, *Samfund og Hygiejne*. København: Forlaget Fremad, 1942, s. 5.

19. Frandsen, »Vi skal værne om Sundheden«, s. 10.

20. L.S. Fridericia, »Hygiejnisk Oplysningsarbejde og Undervisning i Hygiejne«, *Nordisk Hygiejnisk Tidsskrift*, 1929: 10, s. 327-346, cit. s. 331 (min understrykning, SV).

giva hälsa åt individen, därför fordras att kunskaperna omsättas i praktiskt handlande och ofta om lång efterlevnad. Kunskaperna måste ge vanor och motverka ovanor, först då gör de nytta. På så sätt är hälsans problem också ett den goda viljans problem och är en del av karaktärsdaningen. Den goda karaktären, som har härdats av vilja och till beslut, kan bekämpa ovanor och giva goda levnadsvanor.«²¹

Det var rätt vanligt med föreskrivande tilltalsform och detaljerade föreskrifter: »Barnets Dag bør reguleres efter Klokkeslet, Mad til bestemt Tid – og ikke lige efter Skolen – ...- i Seng til bestemt Tid o.s.v. Paa Den store Sundhedsudstilling vil man se hvorledes Mellemskolebarnets Tid bør indrettes.«²²

Slutligen ville man genom upplysningen ändra folks syn på sig själva och folks känslor inför ohälsosamma fenomen: »Anslag och affischer med kortfattade råd ... Med denna metod har den bakteriella hygien sedan länge arbetat. Det gäller att man med tiden söker att lära människor att betrakta användandet av oriktig näring med samma ögon, som man redan betraktar andra ohygieniska vanor.«²³

Om det lyckades att få folk att känna äckel inför vad man önskade att de skulle avstå från hade man nått långt. Då behövdes inga argument längre.

Appell till människors motiv

Utgångspunkten för analysen är att myndighetspersoner av olika slag önskade att ändra befolkningens hälsa genom att få människor att handla annorlunda.²⁴ Här handlar det om att studera vilka »desires, aspirations, interests and belief« hos människorna som myndigheterna sökte att appellera till.²⁵ Man kan, som nämnts, lite grovt uppdelat dessa i de som appellerar till folks önskemål om sitt eget välbefinnande, till önskemål om det

-
21. *Ett friskare folk. Typföredrag till hälsokampanjen 1945 utarbetade av Hälsokampanjens Medicinsk Expertråd i samarbete med särskilt sakkunniga.* Samlade och utgivna av Sveriges läkarförbund. Nr 3 Vardagslivets hygien.
 22. Skolelæge Aksel Larsen, »Deres Dreng skal i Skole«, *Den store Sundhedsudstilling. Udstillingskatalog.* København: Berlingske Tidende og Arthur Jensens Forlag, 1939, s. 47.
 23. SOU 1938:6 *Socialdepartementet. Betänkande i näringsfrågan avgivet av befolkningskommissionen.* Stockholm: Isaac Marcus Boktryckeri-Aktiebolag, 1938.
 24. Jag försöker, som sagt, att begränsa mitt källmaterial till det som kommer från politiskt sanktionerade myndigheter eller åtgärder.
 25. Dean, *Governmentality.*

goda livet, om skönhet, styrka och andliga värden, och i de som handlar om önskemål om att vara en god människa och att medverka till att skapa ett bra samhälle. Argumentationen säger både något om myndighetspersonernas egna ideal och om vad de trodde att folk satte värde på.

Det goda livet: skönhet, rikedom, styrka och andlighet

Politiker, läkare och andra sökte koppla ett hälsosamt livssätt och en förbättrad hälsa till andra värden som de förväntade att folk eftersträvade. Det moderna framhävs som något positivt och kopplas till hälsan som ideal. Som det stod i *Berlingske Tidende* i förbindelse med öppnandet av Den store Sundhedsudstilling i Köpenhamn i 1939: »Men den store Sundhedsudstilling er først og fremmest tænkt som Propaganda for Sundheden: Det er blevet moderne at være sund, ogsaa fordi den Sunde har den bedste Chance i Tilværelsen.«²⁶ Det moderna och hälsan kopplades därmed också till framgång i livet. Eller som i den svenska tappningen: »inte hälsovård för att hålla sig frisk utan för att kunna arbeta och känna sig lycklig... Det måste bli modernt att vara frisk ...«²⁷

I utställningskatalogen till Den store Sundhedsudstilling riktar man sig också till folks önskan om skönhet och rikedom: »Huden er et kompliceret Apparat af Blodkar, Kirtler, Nerver m.m. Hvis dette Apparat ikke virker normalt og kraftigt, bliver Menneskene syge og deres Udseende fattigt og uskønt.«²⁸ Och i en annan artikel i samma katalog heter det, »... at det først og fremmest er tiltrækkende at se frisk ud. Friskhed er Sundhed. Friskhed er smukt.«²⁹

Arbetsförmåga och styrka var andra ideal som man appellerade till: »... skolans fysiska fostran vara direkt hälsofrämjande och förlåna ungdomen med en god arbetsförmåga. Övningarna vill också befordra styrka och ut hållighet samt en viss grad av härdning... 'Bad ger hälsa, mod och självständighet' står ofta som devis vid badanläggningar. Det är mycket lovat, men det är likväl inte för mycket sagt.«³⁰

Ibland är det oklart om appellen till estetiken var en väg till att få folk att leva mera hälsosamt eller om hälsa var en väg till få folk att leva mera

26. *Berlingske Tidende* 12/3 1939.

27. Harald Elldin, »Arbetarrörelsen och folkhälsan«, *Arbetarrörelsen och folkhälsan. En programskrift*. Andra upplagan. ABFs kulturutrednings skrifter 2. Stockholm: ABF, 1945, s. 3-8, cit. s. 5.

28. »Badet paa Den store Sundhedsudstilling«, *Den store Sundhedsudstilling. Udstillingskatalog*. København: Berlingske Tidende og Arthur Jensens Forlag, 1939, s. 56.

29. Kate Fleron, »Sundhed er blevet moderne«, *Den store Sundhedsudstilling. Udstillingskatalog*. København: Berlingske Tidende og Arthur Jensens Forlag, 1939, s. 14.

30. *Bättre hälsa – bättre folk*. Nr 19. Skolans hälsofostran genom gymnastik och idrott.

estetiskt tilltalande: »Selv om man er alene bør man ikke jasje en Sild i sig siddende foran en gammel Avis paa Køkkenbordet, man bør vise sin egen Person Agtelse...«³¹ Man kan också säga att man ville använda uppfostringsprojektet till mer än att förbättra hälsan, nämligen att uppfostra folk till ordentligt bordskick och andra nyttigheter.

Slutligen framhävdes att den andliga utvecklingen förutsatte en god hälsa. »Hertil kommer at Undersøgelser har vist, at en Højnelse af Sundhedstilstanden medfører en Højnelse af den aandelige Udvikling.«³² Också i de svenska texterna framhävs, att den fysiska hälsa inte är ett mål i sig själv: »Hälsan ska vara ett medel inte ett mål, liksom kroppskulturen skall vara ett medel för den andliga kulturen.«³³ Ibland var det dock inte helt klart om kultur och andlighet var mål som skulle uppnås genom bättre hälsa eller om hälsan uppnåddes bäst genom den andliga kulturen: »Ty en positiv hälsovård kräver en fördjupad kunskap om människan både i psykiskt och fysiskt hänseende, den är betingad av goda seder i fråga om mat och dryck, och den förutsätter att människorna är fostrade att söka stimulans i andliga värden och i Guds fria natur.«³⁴

Önskan att vara en god människa

På 1930- och 1940-talet förekom ofta hänvisningar till plikten och ansvarskänslan. Det handlade om att appellera till människors mer altruistiska sidor, deras önskemål om att leva upp till ideal om att vara goda människor, om att göra sin plikt, om att uppfylla normerna för ett acceptabelt beteende etc. Plikten eller ansvaret kunde rikta sig gentemot barnen, ens egna eller alla barn, släkten, folket, samhället, nationen etc.

I ett av typföredragen från hälsokampanjen stod: »God hälsa i den mån den går att förvärva är en plikt inte blott mot oss själva utan också våra medmänniskor och mot samhället. Det är en plikt inte blott därför, att samhället – skolan – gett oss möjlighet att stärka vår hälsa utan också därför, att man inte mer än alldeles nödvändigt bör anlita samhällets sjukvård. Man kan också säga, att det är en plikt mot fosterlandet att skaf-

31. Børre Johansson, *Samfund og Hygiejne*. København: Forlaget Fremad, 1942, s. 82.

32. Brev fra Danske Kvinders Nationalraad 24/5 1935 optrykt i *Rigsdagstidende* 1945/46 i forbindelse med Bemærkninger til lovforslaget om skolelæger, *Rigsdagstidende* 1945/46, Tillæg A, sp. 3367-68.

33. Skolläkare Gunnar Nordgren, »Ett sunt folk i ett sunt samhälle«, *Arbetarrörelsen och folkhälsan. En programskrift*. Andra upplagan. ABFs kulturutrednings skrifter 2. Stockholm: ABF, 1945, s. 9-20, cit. s. 9.

34. Edvin Wide, »Att träna och att studera«, *Arbetarrörelsen och folkhälsan. En programskrift*. Andra upplagan. ABFs kulturutrednings skrifter 2. Stockholm: ABF, 1945, s. 62-63.

fa sig en god fysisk kondition. En dag kan en sådan komma att krävas. Ja, det är en plikt mot kommande släkten att under ungdomsåren grundlägga en god hälsa genom sunda levnadsvanor. Endast det folk, som har en sund ungdom, kan bli ett friskt folk.«³⁵

Samma synpunkter kommer fram i den svenska arbetarrörelsens publikationer: »nutidsmänniskan har ett personligt ansvar för sin hälsa i och med den kunskap som står till hennes förfogande...«³⁶

Motsvarande ses i Danmark. 1948 utarbetade den danska läkarföreningens hygienkommitté ett utkast till ett brev som skulle skickas till mammorna på deras barns födelsedagar för att påminna dem om att ta barnet till hälsokontroll. Där stod det bl.a.: »Vore Børn er vort Lands Fremtid. Alt hvad vi kan gøre for at skabe en sund Slægt, er det vor Pligt at gøre.«³⁷ I en artikel i *Berlingske Tidende* i förbindelse med Den store Sundhedsudstilling stod: »Gennem Sundhedspropaganda, der hviler paa Oplysningsarbejde, søger man derfor nu fra ansvarligt Sted at bibringe den enkelte den Opfattelse, at vort Helbred er os givet som en kostelig Skat, som et Gods, vi ikke nok kan værne om og som vi er ansvarlige for – overfor os selv som overfor Samfundet.«³⁸

Skillnaderna mellan de båda länderna när det gäller de mål och värderingar man appellerade till är små.

Välfärdspolitiken

Hittills har vi bara sett på hur myndighetspersoner försökte att styra, inte varför de ansåg, att det var viktigt att använda resurser på att förbättra folkhälsan. Vilka argument hade de för att prioritera området? Vilka argument hade de för att det var en uppgift för staten? Målen kan uppdelas i de som har med gemensamma intressen att göra, vare sig de kallades natio-

35. *Bättre hälsa – bättre folk*. Nr 19. Skolans hälsofostran genom gymnastik och idrott, s. 5. »Husmödrarna – folkhälsans diktatorer! Ingen yrkesgrupp har större inflytande på nationens hälsa än husmödrarna. ... Varje husmor måste göra klart för sig, att omvårdnaden om familjen inte är hennes ensak, utan att hon har ett stort medborgerligt och humanitärt ansvar. På hennes kunskaper, intresse och noggrannhet och omtanke beror till stor del den kommande generationens hälsa.« *Ett friskare folk. Typföredrag till hälsokampanjen 1945 utarbetade av Hälsokampanjens Medicinsk Expertråd i samarbete med särskilt sakkunniga*. Samlade och utgivna av Sveriges läkarförbund. Nr. 2 Sund föda – en av folkhälsans grundpelare, s. 3.

36. Gunnar Nordgren. »Ett sunt folk i ett sunt samhälle«, s. 20.

37. Rigsarkivet (Köpenhamn). Private institutioner. Den almindelige danske Lægeforening. Hygiejnekomitén. Ark.nr. 10.588. Pk.nr. 186. Sag 210-3-b. Bilag 78. Aar 1948.

38. Harald Okkels, »Sundhedspropaganda«, *Berlingske Tidende* 15/3 1939.

nen, folket, samhället, staten etc., och i de som handlade om att skapa goda liv för människorna, där statens funktion kan sägas vara att fungera som den gode herden, omsorgsstaten. Valfärdspolitiken kan sägas utgöra en kombination av dessa mål.

I de motiveringar som framkom för åtgärderna omtalades folkhälsopolitikens mål – att förbättra befolkningens hälsa – ofta som ett mål i sig själv, och, enligt socialdemokraterna, var denna målsättning också ett medel till att skapa ekonomiska förutsättningar för byggandet av välfärdsstaten eller mer snävt som ett medel till att stärka arbetarklassen eller arbetarrörelsen. Här kan man säga att det argumenteras med solidariteten. Att bygga välfärdssamhället var ett projekt, som alla hade ansvar för: »Vi har dock ett ansvar för varje sjukdag. Vi lever numera i ett demokratiskt samhälle, som har stora och svåra uppgifter att lösa för att kunna genomföra efterlängtade sociala reformer, höja levnadsstandarden och ge livet mera trygghet och värde. Vi är alla själva ansvariga för vad det blir för resultat av våra drömmar... förlora dem, om livet levas onormalt av förstörda människor. ... långa rader av önskemål skulle kunna bli uppfyllda, om man bara inte behövde lägga ner denna kvarts miljard på sjukvården i detta land. ... lade värdet av det, som ej uträttas under de miljonerna sjukdaggar.«³⁹ »Det kommer aldrig att lyckas demokratin och arbetarrörelsen att bidra till kulturutvecklingen, hur väl ekonomiskt det än blir ställt i vårt samhälle, om medlemmarna är nednötta, hängiga, andligen trasiga och kroppsligen mindre välskötta.«⁴⁰

De mer borgerliga talade om att stärka nationen och säkra befolkningstillväxten. Som i Läkarförbundets skrift: »Jag har i det föregående sökt ge några synpunkter på vad vi alla ha för möjligheter att medverka i det viktiga arbetet på att förbättra vår kanske främsta nationella tillgång vårt folks hälsa.«⁴¹

Befolkningsfrågan kopplades också till folkhälsopolitiken av socialdemokrater, t.ex. medicinaldirektören J. Axel Höjer som var bekymrad för

39. Harald Elldin, »Arbetarrörelsen och folkhälsan«, s. 3-8. Se också professor Ulrik Quensel: »Vad som göres för att förebygga sjukdomar och i rätt tid bota dem. innebär i grunden en ökning av arbetskraften inom samhället och därmed ett tillskott till det sociala välståndet överhuvudtaget. Även från nationalekonomisk och social synpunkt äro dessa utgifter sålunda synnerligen väl använda. I längden blir det billigare att förebygga än att vänta med åtgärder, tills det blir för sent.« Ulrik Quensel, »Den medicinska vetenskapen och dess uppgifter i det moderna kultur- och samhällslivet«. *Socialmedicinsk tidskrift*, 1924: 1, s. 198-204, 214-217, cit. s. 216.

40. Harald Elldin, »Arbetarrörelsen och folkhälsan«, s. 7.

41. *Ett friskare folk. Typföredrag till hälsokampanjen 1945 utarbetade av Hälsokampanjens Medicinsk Expertråd i samarbete med särskilt sakkunniga*. Samlade och utgivna av Sveriges läkarförbund. Nr 1. Förbättrad folkhälsa – en angelägen samhällsuppgift, s. 11.

att det svenska folket skulle försvinna: »Här är landet som är i fara för att gå under ... ett annat folk skulle kunna inta vår plats.« Han må sägas att tillhöra de mer extrema när det gällde att sätta det gemensammas intressen över den enskilda individens: »Många av oss kanske i förtid skall dö. Det må vara hänt, blott vår livsvilja som folk kommer att finnas kvar och leva frisk.«⁴²

I den danska debatten talades, så vitt jag har funnit hittills, inte om vad de vunna resurserna skulle användas till som t.ex. sociala reformer. Men också här finner man en kombination av att tillvarataga de enskilda individernas intressen och behovet av att ta tillvara gemensamma intressen, befolkningstillväxten inte minst. Som Bertel Dahlgaard, en politiker från Det radikale Venstre, uttryckte det: »Tiden er jo fyldt med alle de Problemer, der knytter sig til Slægtens Formerelse; etiske, moralske, sociale og økonomiske Synspunkter brydes paa dette Omraade som næppe nogen-sinde før ... en Dag kan have afløst Befolkningstvæksten med Stagnation og derefter Tilbagegang... [Sundhedsplejerskerne skulle införas] saa meget mere som vi samtidig hermed vil mindske Sorgen og Savnet hos Tusinder af Mødre og i Tusinder af Hjem.«⁴³

Ordvalet var dock inte detsamma i de olika politiska lägren. Det var olika ideal de hänvisade till men också olika fundament för gemenskapen: samhället, folket eller nationen. Den danske socialdemokraten Alfred Andersen talade i skolläkardebatten 1946 om att »et Samfund staar sig ved at ofre betydelige Beløb, naar det gælder om at værne om Børnene og de unges Sundhed.«⁴⁴ Medan den konservativa V.E.P. Aidt i samma debatt talade om att »Folkesundhed og Kraft vil gennem Loven kunne reddes i vort Folk.«⁴⁵

Varför var det en uppgift för staten att ta ansvar för barnens och andras hälsa? I »bemærkningerne« till lagförslaget om skolläkare sa inrikesministern att det handlade om brist på kunskap hos folk: »Man kan møde den Betragtning at det er urigtigt, at man ved saadanne Foranstaltninger tager Ansvaret fra Forældrene. Hertil er at sige, at der ikke kan være Tale

42. J. Axel Höjer, *En läkares syn på befolkningsfrågan*. Särtryck ur Svenska Läkartidningen nr 43 1941. Anförande på konferens i Jakobsberg 27/9 1941.

43. Dahlgaard 16/10 1936 om lovförslaget om sundhedsplejersker, *Rigsdagstidende* 1936/37, Landstingets Forhandlinger, sp. 43 och 44.

44. Første Behandling af Forslag til Lov om Skolelæger i Folketinget 7/3 1946, *Rigsdagstidende* 1945/46, Folketingets Forhandlinger, sp. 3056.

45. Folketinget 7/3 1946 om Skolelægeloven, *Rigsdagstidende* 1945/46, Folketingets Forhandlinger, sp. 3065.

om et egentligt Forældreansvar paa et Omraade, hvor Forældrene savner Forudsætninger for at bedømme Situationen rigtigt ...«⁴⁶

Liknande argument framkom i Sverige. T.ex. när medicinaldirektören argumenterade för övervakning av barnen på barnvårdscentraler och i befolkningskommissionens betänkande om näringsfrågan: »Risken att dessa krav [hygieniska, SV] åsidosättes på grund av nödtvång, okunnighet eller vårdslöshet och därigenom allvarlig fara uppkommer för moderns eller barnets liv och hälsa har gjort det till en samhällsangelägenhet av mycket stor vikt att gripa in här.«⁴⁷ »Det ligger på samhällets ansvar att i båda hänseendena vidtaga positiva åtgärder. Samhället kan således icke överlåta upplysnings- och uppfostringsverksamheten helt till det enskilda initiativet.«⁴⁸

Ett annat argument var att barnen tillhörde staten: »men de tilhører jo forsaauidt baade Staten og Forældrene, som de tilhører Folket, er en del af Folket fra det Øjeblik de bliver født, og Folket bestaar jo baade af Forældre og Børn, Statsbegrebet indbefattet deri.«⁴⁹

Kopplingen till byggandet av välfärdsstaten var mera omedelbart formulerad i Sverige. Befolkningens storlek bekymrade de styrande i båda länderna. Folkhälsopolitikens mål var både att gagna den enskilda individen, att skapa goda liv, och att tillvarataga gemensamma intressen vare sig de kallas nationen, samhället, släktet eller folket.

Slutord

Inledningsvis nämnde jag, att jag inte skulle se på effekterna av folkhälsopolitiken. Till sist vill jag dock nämna en möjlig sådan, som inte handlar om befolkningens hälsa men om makt. *Governmentality* handlar om att få folk att handla som fria individer, samtidigt som de handlar på det sätt de styrande önskar. Det som beskrivits ovan, kan sägas handla om att folk myndiggörs genom att de uppmanas, upplyses och uppfostras till att ta hand om sina egna liv, samtidigt som de underordnas genom en politik som innebär (i den omfattningen den lyckas) att människor följer be-

46. Fremsættelse af Lovforslag om Skolelæger 28/5 1943, *Rigsdagstidende* 1942/43, Tillæg A, sp. 812.

47. J. Axel Höjer och Einar Sjöwall, *Folkhälsan som samhällsangelägenhet*. Stockholm: Albert Bonniers förlag, 1945, s. 88. Boken var tänkt som lärobok i socialmedicin för läkare.

48. SOU 1938:6 *Socialdepartementet. Betänkande i näringsfrågan avgivet av befolkningskommissionen*.

49. Gunnar Fog-Petersen (radikal) vid Landstingets förhandlingar om sundhedsplejersker 28/10 1936, *Rigsdagstidende* 1936/37, Landstingets Forhandlingar, sp. 79.

stämda sätt att ta hand om sina egna liv. Eller med Michel Foucaults ord: »This form of power applies itself to immediate everyday life which categorizes the individual, marks him by his own individuality, attaches him to his own identity, imposes a law of truth on him which he must recognize and which others have to recognize in him. It is a form of power which make individuals subjects. There are two meanings of the word *subject*: subject to someone else by control and dependence, and tied to his own identity by a conscience or self-knowledge. Both meanings suggest a form of power which subjugates and makes subjects to.«⁵⁰

Källor och litteratur

Otryckta källor

Rigsarkivet (Köpenhamn). Private institutioner. Den almindelige danske Lægeforening. Hygiejnekomitéen. Ark.nr. 10.588. Pk.nr. 186. Sag 210-3-b. Bilag 78. Aar 1948.

Tryckta källor och litteratur

Arbetarrörelsen och folkhälsan. En programskrift. Andra upplagan. ABFs kulturutrednings skrifter 2. Stockholm: ABF, 1945.

Armstrong, David, »The rise of surveillance medicine«, *Sociology of health and illness*, 1995: 17, s. 393-404.

»Badet paa Den store Sundhedsudstilling«, *Den store Sundhedsudstilling. Udstillingskatalog*. København: Berlingske Tidende og Arthur Jensens Forlag, 1939, s. 56-58.

Berlingske Tidende, 12/3 1939.

Betænkning nr. II angaaende profylaktisk Lægegering. Afgivet af Den almindelige danske Lægeforenings Hygiejnekomité. København: N. Olaf Møllers Bogtrykkeri, 1944.

Bättre hälsa – bättre folk. Stockholm: Tiden, 1945.

Danske Kvinders Nationalraad, Brev til Rigsdagen 24/5 1935, *Rigsdagstidende* 1945/46, Tillæg A, sp. 3367-68.

Dean, Mitchell, *Governmentality. Power and rule in modern society*. London: Sage Publications, 1999.

Elfving, Gösta, »Den stora illusionen«, *Arbetarrörelsen och folkhälsan. En programskrift*. Andra upplagan. ABFs kulturutrednings skrifter 2. Stockholm: ABF, 1945, s. 89-94.

50. Foucault, »The subject and power«, s. 212.

- Eldin, Harald, »Arbetarrörelsen och folkhälsan«, *Arbetarrörelsen och folkhälsan. En programskrift*. Andra upplagan. ABFs kulturutrednings skrifter 2. Stockholm: ABF, 1945, s. 3-8.
- Fleron, Kate, »Sundhed er blevet moderne«, *Den store Sundhedsudstilling. Udstillingskatalog*. København: Berlingske Tidende og Arthur Jensens Forlag, 1939, s. 12-15.
- Foucault, Michel, »The subject and power«, H. Dreyfus and P. Rabinov, eds., *Michel Foucault: Beyond structuralism and hermeneutics*. Brighton: Harvester, 1982, s. 208-226.
- Foucault, Michel, *The history of sexuality*, vol. 1. New York: Vintage Books, 1990 (orig. 1978).
- Frandsen, Johannes, »Vi skal værne om Sundheden«, *Den store Sundhedsudstilling. Udstillingskatalog*. København: Berlingske Tidende og Arthur Jensens Forlag, 1939, s. 8-10.
- Frandsen, Johannes, »Forord« til Børre Johansson, *Samfund og Hygiejne*. København: Forlaget Fremad, 1942, s. 5-6.
- Fridericia, L.S., »Hygiejnisk Oplysningsarbejde og Undervisning i Hygiejne«, *Nordisk Hygienisk Tidsskrift*, 1929: 10, s. 327-346.
- Ett friskare folk. Typföredrag till hälsokampanjen 1945 utarbetade av Hälsokampanjens Medicinsk Expertråd i samarbete med särskilt sakkunniga*. Samlade och utgivna av Sveriges läkarförbund. Stockholm 1945.
- Hou-Jensen, H., »De ved, hvad Sundhed er, men ved De hvordan den er bygget?«, *Den store Sundhedsudstilling. Udstillingskatalog*. København: Berlingske Tidende og Arthur Jensens Forlag, 1939, s. 30-32.
- Höjer, J. Axel, *En läkares syn på befolkningsfrågan*. Särtryck ur Svenska Läkartidningen nr 43 1941.
- Höjer, J. Axel och Einar Sjöwall, *Folkhälsan som samhällsangelägenhet*. Stockholm: Albert Bonniers förlag, 1945.
- Johansson, Børre, *Samfund og Hygiejne*. København: Forlaget Fremad, 1942.
- Larsen, Aksel, »Deres Dreng skal i Skole«, *Den store Sundhedsudstilling. Udstillingskatalog*. København: Berlingske Tidende og Arthur Jensens Forlag, 1939, s. 46-47.
- Nordgren, Gunnar, »Ett sunt folk i ett sunt samhälle«, *Arbetarrörelsen och folkhälsan. En programskrift*. Andra upplagan. ABFs kulturutrednings skrifter 2. Stockholm: ABF, 1945, s. 9-20.
- Okkels, Harald, »Sundhedspropaganda«, *Berlingske Tidende* 15/3 1939.
- Palmsblad, Eva, »Sundhetsideal inom hälsorörelsen 1930-1950«, *Socialmedicinsk tidskrift*, 1993: 70, s. 96-102.
- Quensel, Ulrik, »Den medicinska vetenskapen och dess uppgifter i det moderna kultur- och samhällslivet«, *Socialmedicinsk tidskrift*, 1924: 1, s. 198-204, 214-217. *Rigsdagstidende*, 1936/37, 1942/43, 1945/46, 1946/47.
- Rose, N., *The powers of freedom*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.
- SOU 1938:6 *Socialdepartementet. Betänkande i näringsfrågan avgivet av befolkningskommissionen*. Stockholm: Isaac Marcus Boktryckeri-Aktiebolag, 1938.

- Sundin, Jan, »Vägen mot ett längre liv«, Gösta Carlsson och Ola Arvidsson, red., *Kampen för folkhälsan. Prevention i historia och nutid*. Stockholm: Natur och kultur, 1994, s. 33-75.
- Vallgård, Signild, »Utopi och nytta. Historisk forskning om att förebygga sjukdom«, R. Qvarsell och U. Torell, red., *Humanistisk hälsoforskning. En forskningsöversikt*. Linköping: Tema H. 2000, s. 127-148.
- Wide, Edvin, »Att träna och att studera«, *Arbetarrörelsen och folkhälsan. En programskrift*. Andra upplagan. ABFs kulturutrednings skrifter 2. Stockholm: ABF, 1945, s. 62-63.

Summary

The paper is a preliminary result of ongoing research on the politics of disease prevention in Denmark and Sweden during the 20th century. The research forms part of a Danish study on power and democracy (»Magt-udredningen«) and the purpose is to discuss the fruitfulness of using a theory on the exercise of power or governing inspired by Michel Foucault. One way of exercising power is to make people want to act the way one wishes them to do »by working through [their] desires, aspirations, interests and beliefs«. The paper uses these theoretical assumptions by studying the discussions on disease prevention in the two countries in the 1930s and 1940s to identify the means of exercising power tried or suggested. During these decades a number of health checks mainly of children were introduced. They provided tools both for surveillance of the children, which might have changed the gaze on the child, and for educating the children and their parents. Information and education was also given through other channels such as radio, lectures, schools, pamphlets etc. The authorities tried to appeal to people's reason by using knowledge, to their docility with authoritarian messages and to their feelings of vanity, disgust and fear. They appealed to different motives such as the wish to achieve a good life or to fulfil one's duties as a good citizen. Public health politics was seen both as a means to get more resources to the building of the welfare state by making people healthier and stronger, and as a central part of the welfare politics by creating good lives for people.

Socialpolitik och sterilisering

Operationalisering av ett forskningsproblem

Mattias Tydén

Inledning

Sterilisering är en operation som kan förebygga mycket mänskligt lidande, skrev sexualupplysaren Elise Ottesen-Jensen 1936. Men i fel händer, tillade hon, blir den som i Nazityskland fruktansvärd.¹ Under senare år har kunskapen växt om att påtvingad sterilisering inte endast var en nazitysk företeelse. Så kallad rashygien, sociala problem eller hot om överbefolkning har fått motivera steriliseringsprogram med mer eller mindre tvingande inslag på olika håll i Europa, Amerika och Tredje världen.²

Elise Ottesen-Jensen identifierade steriliseringsfrågans dubbelhet: operationen kunde vara en väg till frihet i en tid utan säkra preventivmedel, men den kunde också vara ett svårt övergrepp. I Nazityskland förekom hundratusentals tvångsoperationer. I bl.a. USA och Skandinavien har tusentals steriliserats på slutna sinnessjukhus och andra anstalter. Därtill fanns – eller finns – gråzoner där formellt frivilliga operationer har skett efter olika grader av övertalning, påtryckning eller hot. En sådan gråzon uppstod i socialvården där vissa klienter rekommenderades eller utsattes för krav om sterilisering. Med hänvisning till barnens intresse har man t.ex. föreslagit sterilisering av »olämpliga föräldrar«. I andra situationer har man talat om vissa individers egenintresse av att inte ha barn de skulle sakna förmåga att ta hand om.³

-
1. Elise Ottesen-Jensen, »Förord«, Hilde Singer & Kurt Singer, *Tvångssteriliseringen i Tredje riket* (Stockholm 1936), s. 4.
 2. För internationella översikter över steriliseringspolitik, se Stephen Trombley, *The right to reproduce. A history of coercive sterilization* (London 1988); *Scandinavian Journal of History* 24:2 (1999) som är ett temanummer om skandinavisk steriliseringspolitik med artiklar av Dorothy Porter, Nils Roll-Hansen, Paul Weindling och Peter Weingart; samt Mattias Tydén, *Från politik till praktik. De svenska steriliseringslagarna 1935-1975*, SOU 2000:22 (Stockholm 2000), s. 38-52 och där anförd litteratur.
 3. För utländska exempel på tvångssteriliseringar se hänvisningarna i föregående not. För steriliseringslagarnas tillämpning i Sverige, se förutom Tydén (2000): Gunnar Broberg & Mattias Tydén, *Oönskade i folkhemmet. Rashygien och sterilisering i Sverige* (Stockholm

Fortfarande finns länder som i vissa specifika lägen tillåter att sterilisering beslutas av andra, om operationen anses vara till patientens eget bästa. Det har då handlat om människor som med olika beteckningar, och historiskt med olika definitioner, har kategoriserats som svagbegåvade, eller »people with learning difficulties« som termen lyder i dagens Storbritannien där debatten ännu förs. I sådana fall gäller den kontroversiella frågan – förr som nu – rättssäkerheten för personer som inte anses förstå innebörden av den operation de går igenom.⁴ På vissa håll tycks man ha fortsatt att i det fördolda sterilisera intagna på anstalter för förståndshandikappade.⁵

Motivbilden och orsakskedjan bakom en sterilisering kunde vara oerhört komplex. I Sverige har den stora majoriteten operationer formellt initierats av patienten själv. (Se tabell 1). Men förutom den person som på papperet stod bakom ansökan kunde läkare, anstaltsföreståndare, kuratorer, socialarbetare och andra yrkesgrupper vara inblandade i processen fram till en operation. Där undersökningar utförts – t.ex. i USA och Sverige – visar det sig att fattiga och på andra sätt underprivilegerade (i USA exempelvis afroamerikanska kvinnor) varit överrepresenterade bland de formellt frivilliga steriliseringarna under efterkrigstiden. Den australiensiska feministen Germaine Greer har talat om socialvårdens virrvarr – »the welfare mess«. I detta breda och otydliga fält av olika slags aktörer och välfärdstänkande – filantropi, fattigvårdsideologi, värderingar kring

1991); Gunnar Broberg & Nils Roll-Hansen, red., *Eugenics and the welfare state. Sterilization policy in Denmark, Sweden, Norway and Finland* (East Lansing 1996); Majja Runcis, *Steriliseringar i folkhemmet* (Stockholm 1998); Kjell O. Lejon, *Tvångssteriliseringarna och svenska kyrkan 1935-1975* (Uppsala 1999); Gunnar Broberg m.fl., red., *Fem uppsatser om steriliseringen i Sverige* (Lund 2000); *Steriliseringsfrågan i Sverige 1935-1975. Slutbetänkande av 1997 års steriliseringsutredning*, SOU 2000:20 (Stockholm 2000); Judith Arechoug, *Det sinnesslöa skolbarnet. Undervisning, tvång och medborgarskap 1925-1954* (Linköping 2000).

4. Se t.ex. Kirsty Keywoods kritiska genomgång av brittiska steriliseringsfall: »Sterilising the woman with learning difficulties. In her best interests?«, Jo Bridgeman & Susan Millns, red., *Law and body politics. Regulating the female body* (Dartmouth 1995), s. 125-149. Jfr översikten i Phil Fennell, *Treatment without consent. Law, psychiatry and the treatment of mentally disordered people since 1845* (London 1996), kap. 14. Många av steriliseringarna i Skandinavien fram till 1900-talets mitt utfördes också med motiveringen »sinnesslöhet«, »förståndshandikapp« m.fl. beteckningar. Ännu under 1960- och början av 1970-talet förekom sådana ingrepp om än i mindre omfattning. I Sverige försvårades de av allt att döma genom steriliseringslagens ändring 1975. Fr.o.m. 1976 är sterilisering utan ett informerat och juridiskt giltigt samtycke inte tillåtet enligt svensk lag. Tydén (2000), särsk. kap. 11.
5. Sådana exempel från bl.a. Österrike uppdagades i samband med steriliseringsdebatten 1997. Nyligen har steriliseringar rapporterats från franska vårdanstalter: Maciej Zaremba, *De rena och de andra. Om tvångssteriliseringar, rashygien och arvsynd* (Stockholm 1999), s. 326-327, resp. *The Guardian* 12/9 2000, s. 17: »Disabled girls secretly sterilised«.

Tabell 1. Fakta rörande steriliseringar i Sverige 1935-75

- Sverige stiftade en första steriliseringslag 1934 och en andra 1941. Dessa lagar tillät i vissa lägen sterilisering »utan eget samtycke«. Enligt 1938 års abortlag krävdes dessutom sterilisering för tillstånd till abort på så kallad eugenisk indikation (p.g.a. arvsanlag hos modern). Abort- och steriliseringslagarna ändrades 1974-75. Sedan 1976 får sterilisering endast ske efter egen ansökan.
- Omkring 63.000 personer steriliserades i Sverige 1935-1975. Det stora flertalet skete efter en formellt sett egen ansökan. 93% av operationerna utfördes på kvinnor. Efter lagändringen 1976 steg antalet årliga operationer kraftigt både vad gällde kvinnor och män.
- De senaste beräkningarna pekar mot mellan 5.500 och 6.000 tvångssteriliseringar åren 1935-1975 (definierat som operationer utan egen ansökan eller av omyndiga). Ca hälften av de operationer som utfördes samma period – drygt 30.000 – skulle ha skett frivilligt på den enskildes eget initiativ. Däremellan finns ett stort antal fall – ca 26.000 – i en gråzon mellan tvång och frivillighet. Initiativet till operationen har i dessa fall inte kommit från den sökande själv, eller ingreppet har rentav krävts som villkor för något, t.ex. en abort eller ett ekonomiskt bidrag.
- Praxis förändrades över tid. I Sverige försköts steriliseringslagarnas tillämpning successivt från ett dominerande tvång till en dominerande frivillighet. 1950-talet framstår som brytpunkten för denna förändring.

Källa: Monica Bukowska Jacobsson, »En kartläggning«; Mikael Eivergård & Lars-Eric Jönsson, »Mellan frivillighet och tvång i 1.074 steriliseringsakter 1935-1975«, båda i: *Steriliseringsfrågan i Sverige 1935-1975. Slutbetänkande*, SOU 2000:20 (Stockholm 2000).

respektabilitet, sexualitet och avvikelse – har också steriliseringar kommit att ingå.⁶

Socialvården – liksom psykiatrin och »sinnesslövrården« – var med andra ord en av de kontexter i vilken steriliseringar vi idag ser som påtvingade hade sitt ursprung. Det innebär å andra sidan inte att vi automatiskt kan tala om kopplingar mellan *socialpolitik* och steriliseringspraktik.

6. Germaine Greer, *Sex and destiny. The politics of human fertility* (London 1984). I Greers sexualpolitiska bok intar steriliseringsfrågan en stor plats med en kritisk genomgång av eugeniskt (inklusive svenskt) idégods och internationell steriliseringspraktik. Om USA under efterkrigstiden, se t.ex. Trombley (1988), kap. 11. Maija Runcis' avhandling om steriliseringspolitiken tar bl.a. upp fattigvårdens, barnavårdsnämnders och andra sociala aktörers roller. Se Runcis (1998).

Sådana kopplingar fanns förvisso. Men förhållandet mellan steriliseringsfrågans politik och dess praktik var komplicerat. De svenska steriliseringslagar som infördes 1934 och 1941 satte upp gränser. De specificerade ett antal skäl för en operation som i övrigt var förbjuden. Men flera frågor var inte reglerade i lag eller förordning, t.ex. hur motvilliga patienter skulle hanteras eller vid vilken lägsta ålder operationen kunde ske. Detta gav ett tolkningsutrymme för dem som på olika nivåer skulle tillämpa lagen. Innanför de ramar som ställdes upp kunde lagen användas på olika sätt. Mycket talar för att steriliseringsfrågan successivt radikaliserades i förvaltningen (medicinalstyrelsen, socialstyrelsen) och på lokala institutioner (anstalter, nämnder, sjukhus). Lagen gav på olika sätt utrymme för indirekt tvång. Men tvångets former och dess systematik utvecklades i andra sammanhang än det i snäv mening politiska. Steriliseringsfrågan förändrades också, och liberaliserades, genom sin praktik och inte genom politiska beslut. Den nya svenska steriliseringslag som infördes på 1970-talet var en anpassning till en redan förändrad praxis där ärtflighetstänkande och operationer i samhällets intresse i stort sett spelat ut sin roll.⁷

Denna artikel handlar om steriliseringarnas förhållande till social- och välfärdspolitik. I svensk debatt har steriliseringarna flera gånger kopplats till »folkhemmet«, »moderniteten«, »välfärdsstaten« och andra övergripande beteckningar. Jag menar självfallet att här kan finnas relevanta kopplingar. Men jag tror å andra sidan att man inte skall underskatta rashygienen, psykiatrin, sinnesslövråden eller institutionernas maktsociologi som egna diskurser eller drivkrafter – i sig själva – bakom de påtvingade steriliseringarna. Dessutom måste diskussionen om välfärdsstaten preciseras. Vad menar vi egentligen då vi talar om steriliseringarna som »socialpolitik« eller kopplar dem till »välfärdsstaten«? Hur kan kopplingen operationaliseras?

En plats att söka på är bland de sociala reformer under 1930- och 1940-talen som direkt syftade till att öka barnafödandet och hjälpa barnfamiljerna. Dilemmat med dessa reformer, enligt vissas sätt att se i dåtiden, var att de också uppmuntrade olämpliga föräldrar till att skaffa barn. Jag ska här jämföra två sådana reformer som byggde på olika socialpolitisk filosofi och hade olika teknisk utformning: dels mödrahjälpen införd 1938, dels de allmänna kontanta barnbidragen som infördes tio år senare.

Den nu följande texten har hämtats ur kapitlet »Steriliseringsfrågan och

7. Om förhållandet mellan steriliseringsfrågans politik och praktik, se Tydén (2000). Se även Per Haaves nyutkomna norska studie: *Sterilisering av tætere 1934-1977. En historisk undersøkelse av lov og praksis* (Oslo 2000), särsk. kap. 12 och 13.5.

välfärdsstaten« i min studie av steriliseringsfrågan publicerad år 2000. I boken finns också en rad andra delstudier på det socialpolitiska temat som inte presenteras här, bl.a. jämförelser mellan statliga befolknings- och socialpolitiska utredningar från 1930- till 1950-talet och en undersökning av synen på dem som betecknats »asociala«.⁸

Steriliseringarna och socialpolitiken

Socialdemokratins maktövertagande under 1930-talet innebar ett nytt socialpolitiskt paradigm i Sverige, även om det etablerades stegvis. Dels satsade socialdemokraterna på aktiv arbetsmarknadspolitik med sysselsättning i offentlig regi. Dels inledde man ett socialpolitiskt reformarbete finansierat med ökad och progressiv beskattning. En grundtanke var att reformerna skulle vara generella och jämlika, dvs. de skulle ge ett likartat stöd till så många som möjligt. Under 1930-talet infördes bl.a. arbetslöshetsförsäkring och visst stöd till mödrar. Men de större reformerna kom under 1940-talet, t.ex. de allmänna barnbidragen som infördes 1948. Det uttalade syftet med de generella systemen var att undvika tyngande administration och att komma bort från äldre tiders fattigvårdsanda: bidrag skulle inte vara en förmån utan en rättighet. Till detta kan man förmodligen också lägga en taktiskt avsikt. Ett system som riktades till alla garanterade ett bredare väljarstöd än reformer som bara kom en viss grupp till del.⁹

En nyckelperson för det socialpolitiska programmet var Gustav Möller, socialdemokratisk socialminister 1932-1951.¹⁰ Två andra huvudpersoner var Alva och Gunnar Myrdal. Med dem fördes ytterligare en tanke in i so-

8. Tydén (2000), kap. 2.

9. Det finns en närmast oöverskådlig litteratur om den socialdemokratiska socialpolitiken och dess framväxt. För översikter, se t.ex. Gøsta Esping-Andersen, *Politics against markets. The social democratic road to power* (Princeton 1985), s. 149-165; Gøsta Esping-Andersen, »Jämlikhet, effektivitet och makt. Socialdemokratisk välfärdsolitik«, Klaus Misgeld m.fl., red., *Socialdemokratins samhälle* (Stockholm 1988), s. 219-249; Göran Therborn, »Arbetarrörelsen och välfärdsstaten«, *Arkiv för studier i arbetarrörelsens historia* 41-42 (1989), s. 3-51; Bo Rothstein, »Att administrera välfärdsstaten. Några lärdomar från Gustav Möller«, *Arkiv för studier i arbetarrörelsens historia* 36-37 (1987), s. 68-84; Torsten Svensson, *Socialdemokratins dominans. En studie av den svenska socialdemokratins partistrategi* (Uppsala 1994), särsk. kap. 5; Wallace Clement & Rianne Mahon, red., *Swedish Social Democracy. A model in transition* (Ontario 1994), med artiklar av bl.a. Yvonne Hirdman, Ulf Olsson och Göran Therborn.

10. Med ett kortare avbrott 1936. Möller hade också varit socialminister några år på 1920-talet.

cialpolitiken: den skulle vara förebyggande (»profylaktisk« med Myrdals beteckning). Med detta menades att angripa orsakerna till sociala brister, t.ex. via hälsovård och bostadsbyggande, i stället för att i efterhand rätta till uppkomna problem. Myrdals lanserade denna princip i början av 1930-talet bl.a. i boken *Kris i befolkningsfrågan* (1934). I Myrdals variant av socialpolitiken ingick också en stark tilltro till expertens förmåga att lösa socialpolitiska problem och ansvara för politikens genomförande (social ingenjörskonst). Vidare propagerade man för en hög grad av samhällelig styrning, t.ex. så att bidrag skulle delas ut i natura (kläder, barnvagnar etc.) i stället för kontant. Även om Myrdals program aldrig genomfördes i sin helhet präglade den mycket av 1930-talets sociala debatt och utredningsarbete.¹¹

1930-talet, då steriliseringslagen infördes, kan karakteriseras som ett socialpolitiskt uppbyggnadsskede eller ett välfärdspolitiskt förstadium. Hur det framtida samhället skulle utformas var då inte givet. I den socialdemokratiska socialpolitiken fanns ännu två olika linjer: för det första Myrdals visioner om ett detaljreglerat, på experterna byggt system med hög grad av statlig styrning och intervention i den enskildes liv (de sociala ingenjörernas ambition var »att lägga livet tillrätta« med Yvonne Hirdmans formulering). För det andra Möller-linjen (med Bo Rothsteins beteckning) som i högre grad syftade till medborgarnas grundtrygghet genom enkla och generella socialförsäkringssystem och med ett minimum av byråkratiskt krångel eller statlig insyn. Det är Rothsteins poäng att Möllers linje var den som segrade och satte prägel på efterkrigstiden. Efterkrigstidens svenska välfärdssamhälle formades inte av 1930-talets sociala ingenjörskonst.¹²

Poängen i denna artikel är att de två bidragsformer som ska undersökas speglar två olika socialpolitiska principer. Mödrahjälpen har karakteriserats som »det mest typiska exemplet på 1930-talets socialpolitiska tanke-

-
11. För Myrdals socialpolitiska program, se särskilt: Gunnar Myrdal, »Socialpolitikens dilemma II«, *Spektrum* 1932:4, och Alva Myrdal & Gunnar Myrdal, *Kris i befolkningsfrågan* (Stockholm 1934). Och för tolkningen och debatten om Myrdals: Yvonne Hirdman, *Att lägga livet tillrätta. Studier i svensk folkhemspolitik* (Stockholm 1989) och Bo Rothstein, *Vad bör staten göra? Om välfärdsstatens moraliska och politiska logik* (Stockholm 1994) som tonar ner Myrdals betydelse för den faktiskt genomförda socialpolitiken. Om Möller i förhållande till Myrdals, se också Rafael Lindqvist, *Från folkrörelse till välfärdsbyråkrati. Det svenska sjukförsäkringssystemets utveckling 1900-1990* (Lund 1990), s. 71-79. Även Göran B. Nilsson, »Den sociala ingenjörskonstens problematik«, Göran B. Nilsson, *Den lycklige humanisten. Tio offensiva essäer* (Stockholm 1990), s. 19-45.
 12. Hirdman (1989); Rothstein (1987) och (1994), kap. 7. Om Möllers linje också Svensson (1994), s. 196-203.

gångar, eller om så vill på den myrdalska befolkningspolitiken.«¹³ Det var ett behovsprövat bidrag som gavs under starkt paternalistiska former. Den sökandes tillgångar kontrollerades och bidraget gavs i natura eller kontant till specificerade ändamål (kläder, barnvagn, livsmedel etc.). Tanken var att mödrahjälpen skulle vara ett nödbidrag till de sämst ställda, men i praktiken fick det långt större betydelse. I mitten av 1940-talet gavs mödrahjälpen till nära hälften av alla kvinnor som födde barn. Det minskade i betydelse sedan barnbidragen införts men fanns kvar till 1963. Genom att mödrahjälpen var behovsprövad och delades ut efter ansökningar var det möjligt att knyta olika villkor till den. Ett sådant villkor blev sterilisering.

Barnbidraget beslutades 1947 och började delas ut 1948. Det var ett rent kontantbidrag utan behovsprövning eller konsumtionsstyrning. 260 kronor gavs årligen för varje barn oavsett föräldrarnas inkomst (en årsinkomst för låglönearbetare kunde då ligga på 3.000 kronor).¹⁴ Med Bo Rothsteins uttryck är reformen ett exempel på Möller-linjen i välfärdspolitik: de jämlika och icke-behovsprövade bidragens modell.

Detta var inte den lösning Myrdals ville se. Tvärtom hade de konsekvent hävdad naturalinjen framför kontantlinjen. Kontanta bidrag såg de som ineffektiva eftersom de inte skulle komma barnen till del på bästa sätt utan »till stor del försvinner in i den odifferentierade familjbudgeten.« Dessutom fanns många föräldrar som »helt enkelt ej besitter förutsättningar att kunna göra uppköp.« Detta stod i en skarpt kritisk artikel av Alva Myrdal 1946 apropå barnbidragsreformen. Här hävdade hon också att de kontanta barnbidragen inte bara var ineffektiva utan att de också skulle locka de olämpliga föräldrarna, t.ex. dem som ansågs något svagbegåvade eller »debila«. Om kontantlinjen ändå valdes måste denna »åtminstone kombineras med en systematisk steriliseringskampanj«, eventuellt så att bidraget spärrades för de olämpliga t.ex. genom ett steriliseringsvillkor. Men som vi kommer att se fick hon inget politiskt gehör för denna tanke.¹⁵

»Om man skall hitta någon reform där skillnaderna mellan vad Alva Myrdal *tyckte* och vad Gustav Möller *genomförde* blir som tydligast så gäller det hur stödet till behövande barnfamiljer skulle utformas«, skriver

13. Åke Elmér, *Från fattigvård till välfärdsstaten*, 5:e uppl. (Stockholm 1972), s. 100.

14. Elmer (1972), s. 101.

15. Alva Myrdal, »Kontanta bidrag kräver skarpt steriliseringslag?«, *Tidskrift för barnavård och ungdomsskydd* 21:2 (1946), s. 56, 59-60. Tanken att kontanta bidrag stimulerade »fel« föräldrar att skaffa barn möter tidigt hos Myrdals, för exempel se Tydén (2000), s. 104 not 87. Om Alva Myrdals artikel från 1946 jfr Runcis (1998), s. 51-52, 221-222.

Bo Rothstein.¹⁶ Han har både rätt och fel. Rätt i så måtto som att de allmänna och kontanta barnbidragen infördes och både symboliskt och reellt blev en central del av det generellt inriktade välfärdssystemet. Men han bortser från mödrahjälpen som inte bara infördes i slutet av 1930-talet utan också kvarstod för de fattigaste mödrarna fram till 1960-talets början.

Syftet i denna text är alltså att jämföra mödrahjälpen och barnbidragen och se hur de – idémässigt och praktiskt – kopplades eller inte kopplades till steriliseringsfrågan. De kan ses som två testfall som belyser dels 1930-talets socialpolitik (mödrahjälpen), dels 1940-talets generellt inriktade välfärdsprogram (barnbidragen). Men jämförelsen visar också att det inte fanns något enkelt brott mellan dessa två modeller. 1930-talets lagstiftning levde kvar och hade konsekvenser för steriliseringsfrågan in i efterkrigstiden.

Problemet: bidrag till fel mödrar

»Det finns åtminstone i de större städerna en hel del kvinnor av den art att man helst skulle se att de inte bleve mödrar. De leva under dåliga förhållanden, stryka kanske omkring på vägarna och ha ingen som helst möjlighet att uppfostra sina barn. Ofta ha sådana kvinnor en mycket talrik avkomma. Det är en tröstlös sak att lämna mödrahjälp i sådana fall, och vi ha antingen avslagit det eller beviljat det minsta möjliga. Men det står ingenting i förordningen om en sådan sak.«¹⁷

Så löd det första inlägget under den trettionde diskussionspunkten i socialstyrelsens konferens om mödrahjälpen hösten 1938. Bidraget hade då funnits i ett drygt halvår och det visade sig att antalet mödrahjälpfall var långt fler än beräknat. Konferensen syftade till att samordna handläggningen i de trettiotal lokala mödrahjälpnämnder som prövade ansökningarna. I sitt öppningsanförande talade socialminister Gustav Möller om mödrahjälpens stora humanitära betydelse för att lindra fattigdomen inom tusentals svenska familjer. Därefter följde i tur och ordning diskussioner kring 34 konkreta frågor om mödrahjälpnämndernas arbete. Punkt 30 löd: »I vad mån böra vid mödrahjälp beviljande beaktas hos modern eller

16. Rothstein (1994), s. 213.

17. *Konferens i Stockholm rörande mödrahjälpnämndernas verksamhet*, Kungl. Socialstyrelsen (Stockholm 1939), s. 49. Tack till Helena Bergman för denna referens.

i barnets släkt förefintliga egenskaper av mer eller mindre utpräglad asocial natur?«

Det citerade inlägget gjordes av en kyrkoherde som uppenbarligen själv var ledamot av en mödrahjälpnsnämnd. Han tycks frustrerad över mödrahjälpförordningens brist på direktiv vad gällde hanteringen av »olämpliga« mödrar. Det är hårt, instämde den följande talaren, att behöva lämna mödrahjälp till kvinnor med en rad tvångsomhändertagna barn, medan man måste vägra hjälp åt skötsamma familjer med en inkomst straxt ovanför gränsen. Kanske man kunde införa »någon form av värdighetsvillkor«? Man skulle kunna använda lagen om frivillig sterilisering, föreslog en tredje nämndledamot: »Ett sådant medgivande kanske ibland är svårt att få, men å andra sidan är det ingen som försöker, och om man framkastar tanken finner man att alla instanser skjuta ifrån sig ansvaret och skylla på varandra. Även om modern skulle komma under läkarbehandling finns det många läkare som inte vilja begagna tillfället till en sterilisering.«

En lasarettsläkare kunde då upplysa om att »det är i regel ingen svårighet att övertala mödrarna.« Byråchefen Otto Wangson vid socialstyrelsen påpekade att mödrahjälpnsnämnderna hade full frihet att handla självständigt i dessa fall »och man bör naturligtvis aldrig lämna mödrahjälp, om man är övertygad om att det är olämpligt och onyttigt.«¹⁸

Så gick ordet till generaldirektören för medicinalstyrelsen, Axel Höjer: »Hjälp är ju av nöden i alla dessa fall. Det kan också vara behov av annan hjälp än mödrahjälp t.ex. hjälp till sterilisering. I själva verket kan man reellt om också ej formellt sätta steriliseringsvillkor som förutsättning för mödrahjälp, då fråga är om kvinna, som av eugeniska skäl uppenbart ej bör ha (flera) barn. Ett sådant villkor uppställs även av vissa andra institutioner, som ha med sådana kvinnor att göra. Det är den riktiga linjen, om den användes med försiktighet, under anlitande av vederbörlig sakkunskap. I allmänhet är det inte så svårt att få vederbörandes medgivande.«¹⁹

Ordväxlingen är intressant eftersom den visar att idén att tillgripa sterilisering fanns, men att den samtidigt inte var självklar. Och i den mån mödrahjälpnsnämnderna verkligen övervägde detta kunde man möta motstånd t.ex. bland läkare. Sterilisering var inte något som Gustav Möller talat om i sitt öppningsanförande. Steriliseringsfrågan var inte heller upptagen på den detaljrika dagordningen. Men inför ett specifikt »problem« –

18. Ibid., s. 49.

19. Ibid., s. 50.

att mödrahjälp betalades ut till »fel« kvinnor – prövades frågan om sterilisering. Först då medicinalstyrelsens chef som sjunde talare gick in i debatten konkretiserades en metod: ställ sterilisering som villkor.

Sterilisering som villkor för mödrahjälp var ett indirekt tvång jämförbart med villkoren vid eugenisk abort eller dispens från äktenskapshinder.²⁰ Men till skillnad från dessa båda villkor fanns ingenting i mödrahjälpsförordningen eller dess förarbeten som pekade på att mödrahjälpen skulle kopplas ihop med steriliseringslagen. Steriliseringsvillkoren vid mödrahjälp växte i stället fram som en praktik. Det var, som vi ska se, en praktik som legitimerades och styrdes av socialstyrelsen, men som till sist också sanktionerades av regeringen.

Mödrahjälpsförordningen 1937: rashygienen avvisad

Sedan början av 1930-talet fanns ett system för visst ekonomiskt stöd till mödrar i samband med förlossningen. Störst ersättning fick medlemmar av erkända sjukkassor genom den s.k. *moderskapshjälpen*. De oförsäkrade var garanterade ett mindre bidrag kallat *moderskapspenning*. *Mödrahjälpen* var tänkt som ett kompletterande system för de särskilt fattiga, en stöd för att undvika att göra kvinnorna beroende av fattigvård. Andra syften handlade om befolkningspolitik och om barnens hälsa: med mödrahjälpen hoppades man kunna minska antalet aborter men också ge möjligheter för fattiga mödrar att bättre vårda sina barn.²¹

Det system som byggdes upp från 1938 innebar att mödrar i samband med förlossningen kunde ansöka om mödrahjälp hos den lokala barnavårdsnämnden. Därefter fattade särskilda mödrahjälpsnämnder beslut om kvinnan hade rätt till hjälp. Mödrahjälpen kunde ges som lån eller – vilket var vanligast – som naturabidrag eller styrda kontanta bidrag. Antalet kvinnor med rätt till mödrahjälp ökade mycket snabbt. Från början sågs bidragen som ett undantag men de blev i praktiken mycket vanliga. Kring 1945 gavs de som redan nämnts till omkring hälften av de nyblivna möd-

20. Om dessa steriliseringsvillkor, se Tydén (2000), kap. 5.

21. För kortfattade diskussioner om mödrahjälpens tillkomst, se Ann-Katrin Hatje, *Befolkningsfrågan och välfärden. Debatten om familjepolitik och nativitetsökning under 1930- och 1940-talen* (Stockholm 1974), s. 32-35; Allan Carlson, *The Swedish experiment in family politics. The Myrdals and the interwar population crisis* (New Brunswick & London 1990), s. 138-139, 172-173; Ann-Sofie Källemark [Ohlander], *More children of better quality? Aspects on Swedish population policy in the 1930's* (Uppsala 1980), kap. 4. Ingen av dessa forskare kopplar dock samman mödrahjälpen med steriliseringsfrågan.

rarna.²² Sedan de allmänna barnbidragen införts 1948, och genom höjningar av moderskapspenningen, minskade antalet mödrahjälsfall successivt. Mödrahjälpen avskaffades 1963 i samband med en allmän reformering av hela systemet för hjälp åt nyblivna mödrar.

Man skulle kunna tänka sig att det låg nära till hands att koppla mödrahjälpen till steriliseringsfrågan. Tidsmässigt tillkom hjälpformen i skuggan av 1930-talets befolkningsdebatt och samtidigt som den nya steriliseringslagen förbereddes; hjälpen skulle gå till de fattigaste, däribland människor betecknade som »asociala«; det var en hjälp som per definition handlade om kvinnor och om kvinnors reproduktion. Ändå är det påfallande hur steriliseringsfrågan – som redan nämnts – kopplades till mödrahjälpen genom en senare praktik och *inte* genom politik (om vi med detta ord här menar den politiska process som ledde fram till mödrahjälsförordningen). Låt oss se på förordningens förarbeten:

Befolkningskommissionen, som lade förslaget om mödrahjälp 1936, medgav att det var »mindre tillfredsställande« att hjälpen kunde komma att ges till kvinnor »vilkas moderskap ur samhällets synpunkt icke är önskvärt«. Men man ville inte utestänga dessa kvinnor från hjälpen eller införa några särskilda regler för dem.²³ Å andra sidan var kommissionens val som sådant, av naturlinjen framför kontantlinjen, motiverat bl.a. av befolkningskvalitativa värderingar. Där ingick tanken att kontanter, mer än naturprodukter, skulle locka »fel« föräldrar att skaffa barn. »Man kan dessvärre befara«, hette det i ett av kommissionens betänkanden, »att personer, vilka måste betraktas såsom mindre önskvärda föräldrar, i särskilt hög grad skulle för egen del utnyttja kontanta barnbidrag och därigenom mera än de förtänksamma föräldrarna stimuleras till barnalstring.«²⁴

Då Gustav Möller följande år presenterade propositionen om mödrahjälp var frågan om de »icke önskvärda« mödrarna nedtonad. Möller refererade kort ett fåtal remissinstanser som kritiserat mödrahjälsförslaget som olämpligt »ur rasbiologiska och rent befolkningspolitiska synpunkter«. Bland annat skrev skånska barnvårdsförbundet att befolkningskommissionens reformförslag var principiellt felaktiga eftersom de utgått från

22. Man hade från början räknat med omkring 10.000 mödrahjälsfall per år, medan det verkliga antalet kring 1945 var ca 65.000. Kostnaderna för hjälpen hade uppskattas till 2 miljoner kronor årligen men uppgick maximimåret 1946 till mer än 14,5 miljoner. Kälvmärk (1980), s. 90-91.

23. Statens offentliga utredningar (SOU) 1936/15: *Betänkande angående moderskapspenning och mödrahjälp* (Stockholm 1936), s. 36.

24. SOU 1938/7: *Betänkande angående barnbälsbidrag m.m.* (Stockholm 1938), s. 68. Se även Alva och Gunnar Myrdals texter refererade i Tydén (2000), s. 104 not 87.

en ekonomisk analys: »rasbiologiska och rashygieniska synpunkter borde ha lagts som grund för kommissionens utredning«. ²⁵

Bland remissvaren fanns alltså en direkt uppmaning att se mödrahjälpen också som en »rashygienisk« fråga. Men Möller tog inte upp denna tråd. Steriliseringsfrågan diskuterades t.ex. inte i hans proposition om mödrahjälpen. Och kritiken avfärdade Möller med en mening: »Den tveksamhet rörande de föreslagna åtgärdernas värde och lämplighet ur rent befolkningspolitisk synpunkt, som i ett par yttranden kommit till synes, anser jag mig kunna lämna åsido.« ²⁶ I den följande riksdagsbehandlingen diskuterades inte frågan om mödrahjälpens »rashygieniska« sida, eller om de »icke-önskvärda« mödrarna. ²⁷ Inte heller finns några skrivningar om sterilisering i den slutgiltiga förordningen om mödrahjälp eller i förordningens tillämpningsföreskrifter utgivna samma år. ²⁸ År 1940, i samband med ändringar av mödrahjälpsförordningen, framkom än en gång kritik »ur befolkningspolitisk synpunkt« mot att mödrahjälp tilldelades asociala kvinnor. Men även vid detta tillfälle avvisade Gustav Möller tanken om särskilda regler för mödrar »som kunna betecknas såsom asociala«. ²⁹

Gustav Möllers ovillighet eller ointresse av att koppla mödrahjälpen till rashygien fick som vi snart kommer att se sin motsvarighet i propositionen om barnbidrag. Men man kan också konstatera att mödrahjälp och steriliseringspolitik inte heller kopplades samman i riksdagsdebatterna. (Inte heller av riksdagsledamoten Gunnar Myrdal, kan man tillägga, som yttrade sig i denna debatt 1937.) En slutsats som åtminstone kan dras av denna tystnad är att sambandet mellan socialpolitik och steriliseringspolitik inte var *självl klart* för dåtidens aktörer.

25. *Riksdagstrycket* 1937, proposition nr 38, s. 30, 78. Liknande synpunkter framfördes av barnavårdsnämnderna i Lund och Malmö samt av den s.k. fattigvårds- och barnavårdskonulenten i tredje distriktet.

26. *Riksdagstrycket* 1937, s. 44. För Möllers motiv för mödrahjälpen, se s. 106-113.

27. *Riksdagstrycket* 1937, andra lagutskottets utlåtande nr 38, s. 13-18; FK protokoll nr 29, s. 5-28; AK protokoll nr 29, s. 6-33.

28. *Svensk författningssamling* 1937/339: Förordning om mödrahjälp; *Svensk författningssamling* 1937/847: Instruktion för mödrahjälpsnämnderna; *Svensk författningssamling* 1937/848: Tillämpningsföreskrifter till förordning om mödrahjälp.

29. För kritiken mot mödrahjälpen till asociala, se referat av yttranden från svenska fattigvårds- och barnavårdsförbundet samt mödrahjälpsnämnderna i Stockholms och Östergötlands län; *Riksdagstrycket* 1940 [urtima riksdagen], proposition nr 5, s. 72-75. Möllers uttalande *ibid.*, s. 76: »I likhet med vad socialstyrelsen anfört [...] finner jag det varken erforderligt eller lämpligt att i förordningen intaga särskilda stadganden rörande behandlingen av ansökningar från mödrar, vilka kunna betecknas såsom asociala. Jämväl i sådana fall synas mödrahjälpsnämnderna böra företaga fri prövning av föreliggande omständigheter.«

Socialstyrelsen som policyskapare

Steriliseringsfrågan kopplades i stället till mödrahjälpen via de myndigheter som administrerade denna hjälpform. Inte så att de lokala mödrahjälpsnämnderna alltid tänkte i sådana banor – det visade den diskussion som refererades tidigare. I stället var det socialstyrelsen som lyfte fram den rashygieniska sida av mödrahjälpen som kritikerna menat att befolkningskommissionen negligerat. Socialstyrelsen hade en övergripande kontroll över mödrahjälpsnämnderna och var besvärinstans. Sin positiva inställning till sterilisering hade styrelsen tidigare visat i remissvaren över de olika förslagen till steriliseringslag. Det var också socialstyrelsen som introducerade förslaget om den sociala indikation för operationen som så småningom infördes i 1941 års lag. Styrelsen var också pådrivande då det gällde att sterilisera intagna på alkoholistanstalter.³⁰ Inom socialstyrelsen fanns med andra ord personer som sedan flera år betraktade sterilisering som ett »medel« för att lösa sociala problem.

Socialstyrelsens ambition att styra mödrahjälpsnämnderna påverkades förmodligen av de snabbt ökande kostnaderna för mödrahjälpen. Riksdagens revisorer anmärkte redan 1939 på »synnerligen stora anslagsöverskridanden«. Man klagade – bland mycket annat – på att mödrahjälp »i åtskilliga fall utgått till uppenbart asociala personer«.³¹ Socialstyrelsen kommenterade detta med att mödrahjälpsnämnderna saknade direktiv för att hantera de asociala och sinnesslöa. Praxis hade därför utvecklat sig på olika sätt. Några nämnder biföll ansökningar från sådana kvinnor, andra avslag dem. Det fanns ett behov, skrev socialstyrelsen, av vägledning.³²

År 1942 utgav socialstyrelsen en handbok med råd och anvisningar till mödrahjälpsnämnderna. Här fanns ett särskilt avsnitt med rubriken »Begränsning av mödrahjälpen med hänsyn till syftet att öka antalet friska barn i landet«.³³ Socialstyrelsen skrev att det inte existerade någon ovillkorlig rätt att få mödrahjälp. Nämnderna hade rätt att avslå en ansökan – även om det fanns ett uppenbart behov av bidrag – om hjälpen »skulle innebära en uppmuntran till fortsatt icke önskvärd barnalstring«. Socialstyrelsen pekade ut tre kategorier av »icke önskvärda« föräldrar: dels asocia-

30. Om socialstyrelsen: Tydén (2000), t.ex. s. 132 och 265.

31. *Riksdagens revisorers berättelse om den år 1939 av dem verkställda granskning... del I. Revisorernas uttalanden* (Stockholm 1940), s. 24, 42.

32. *Riksdagstrycket* 1940, proposition nr 5, bilaga A (Socialstyrelsen till Konungen, 1 april 1940), s. 116.

33. *Handbok för mödrahjälpverksamheten. Med råd och anvisningar av Kungl. Socialstyrelsen* (Stockholm 1942), s. 22-26.

la («Härmed förstås personer, som genom sin livsföring visat sig icke kunna eller vilja inpassa sig i det ordnade samhällslivet»), dels »sinnessjuka, psykiskt efterblivna och abnorma«, dels personer med ärftlig epilepsi.

I alla dessa fall skulle mödrahjälsnämnderna helst låta läkarundersöka den hjälpsökande kvinnan och eventuellt också det väntade barnets far. Beträffande asociala och »psykiskt defekta« uppmanades nämnderna att dessutom göra omfattande utredningar av ärftlighetsförhållanden, hälsotillstånd, livsföring, hemförhållanden m.m. Socialstyrelsen gav sedan följande handlingsdirektiv:

Visade undersökningen att den som sökte mödrahjälp var »miljöbetingat« asocial skulle hon få hjälpen endast om hon samtidigt kunde skiljas från den skadliga miljön. Detta innebar att vissa grupper närmast per definition var uteslutna från mödrahjälpen: »Zigenare och tattare, som föra ett typiskt nomadliv, torde ofta vara att hänföra även till miljöbetingat asociala och böra då ej tillerkännas mödrahjälp.«³⁴

Visade läkarundersökningen att en asocial kvinna borde steriliseras skulle barnavårdsnämnder och mödrahjälsnämnder försöka få en operation till stånd: »Detta kan ske genom övertalning, personligt samarbete mellan läkare och sköterskor i distriktet, medverkande till bestridande av kostnader för resor och dylikt.«³⁵

Om kvinnan kunde betecknas som inte bara asocial utan också *psykiskt defekt* (sinnessjuk, efterbliven eller »abnorm«) var läkarundersökning »praktiskt taget obligatorisk«. Om läkaren fann sterilisering önskvärd skulle kvinnan få mödrahjälp endast om hon gick med på operation – således en skarpare hållning än beträffande »enbart« asociala. »Skulle dylik medverkan icke kunna erhållas av kvinnan, om åtgärden gäller henne, torde mödrahjälp böra vägras.«³⁶

Om kvinnan led av *ärftlig epilepsi* instruerades mödrahjälsnämnderna att upplysa henne om att hon »givetvis bör undvika ytterligare barnsbörder«. Skulle hon ändå återkomma efter en ny graviditet borde mödrahjälp inte beviljas.³⁷

Om slutligen barnets *fader* borde steriliseras, men vägrade, skulle kvinnan få mödrahjälp en gång, »men underrättas om att hon, därest kontrahenterna skulle få flera barn, icke kan räkna på mödrahjälp för dessa.«³⁸

34. Ibid., s. 24.

35. Ibid., s. 24.

36. Ibid., s. 25.

37. Ibid., s. 26.

38. Ibid., s. 25.

Socialstyrelsens handbok från 1942 var givetvis ett centralt policydokument. Dess detaljerade instruktioner för hur nämnderna skulle hantera »önskade föräldrar« gick betydligt längre än lagens förarbeten. Styrelsen sanktionerade inte bara mödrahjälsnämndernas användning av sterilisering i största allmänhet. Handboken instruerade också mödrahjälsnämnderna att i vissa lägen ställa sterilisering som villkor för bidrag (även om ordet »villkor« inte förekom i texten).

Denna koppling mellan mödrahjälp och sterilisering fanns kvar i mer eller mindre officiella texter ännu kring 1950. Det framgår av följande utdrag ur två artiklar som upprepar argument och formuleringar från 1942 års handbok:

»Mödrahjälp«, *Svenskt socialt lexikon* (1949), huvudredaktör socialstyrelsens generaldirektör Karl Höjer: »M. får ej bli en uppmuntran till fortsatt icke önskvärd barnalstring av personer med t.ex. ärftliga psykiska defekter. I samband med fråga om m. kan det därför vara anledning ta upp till undersökning, huruvida ej sterilisering bör komma till stånd.«³⁹

»Mödrahjälp«, *Svenska socialvårdsförbundets kalender* (1950), av byråchefen i medicinalstyrelsen Håkan Rahm: »Någon ovillkorlig rätt för en kvinna, som är i uppenbart behov av hjälp, att erhålla mödrahjälp föreligger icke (i motsats till vad som gäller i fråga om moderskapspenningen). Angeläget är givetvis, att mödrahjälp icke beviljas i sådana fall, där den skulle innebära en uppmuntran till fortsatt icke önskvärd barnalstring. Sinnessjuka, psykiskt efterblivna och abnorma samt på grund av psykiska defekter asociala mödrar böra sålunda i allmänhet endast beviljas mödrahjälp, om de äro villiga att undergå sterilisering. Härvid måste dock förut-sättas, att läkare förklarar sterilisering önskvärd.«⁴⁰

Socialstyrelsens motiv: arvshygien och ekonomi

Den svenska mödrahjälpens visar alltså hur steriliseringsfrågan kunde kopplas till socialpolitiken utan att vi för den skull kan säga att detta varit politikernas ursprungliga avsikt. Det innebär inte att man på politisk nivå skulle ha motsatt sig eller varit ovetande om mödrahjälsnämndernas praxis att i vissa fall ställa steriliseringsvillkor. De instruktioner som so-

39. *Svenskt socialt lexikon*, huvudredaktör Karl J. Höjer (Stockholm 1949), s. 370. Artikeln om mödrahjälpens var i sin helhet tre spalter.

40. Håkan Rahm. »Mödrahjälp«, *Svenska socialvårdsförbundets kalender 1950* (Stockholm 1950), s. 220.

cialstyrelsen publicerade var ju tillgängliga för envar. Arkivhandlingar visar dessutom att statsråden Sven Andersson och Gunnar Sträng (1949 respektive 1952 och 1953) tagit del av åtminstone tre fall där kvinnor överklagat mödrahjälpnsnämndernas steriliseringsvillkor.⁴¹ Vad Gustav Möller eller andra politiker som var med om att skapa mödrahjälpförordningen 1937 visste, och i så fall ansåg om steriliseringsvillkoren, går för närvarande inte att säga. Mitt källmaterial ger här inget besked. Däremot skulle man kunna påstå att den rent sociala steriliseringsindikation som infördes 1941 bl.a. var ett svar på mödrahjälpnsnämndernas önskemål. Några av de riksdagsledamöter som 1941 ville se ett utökat tvång refererade till sitt arbete i mödrahjälpnsnämnderna.⁴²

Men om vi vill förstå hur den svenska steriliseringspolitiken fungerade som process är det viktigt att också se till myndigheternas roller. I detta fall har socialstyrelsen uppenbarligen haft stor möjlighet att självständigt forma regler som påverkade steriliseringsprogrammet.

Varför kopplade då socialstyrelsen ihop mödrahjälp- och steriliseringsfrågan? Svaret har redan antytts. Inom styrelsen fanns – för det första – ett etablerat tänkande, en »kultur«, där sterilisering betraktades som en »lösning« på olika sociala problem. Den omedelbara anledningen till styrelsens direktiv om sterilisering bör därefter – för det andra – ha varit de oväntat höga kostnaderna för mödrahjälp. Sannolikt bidrog att riksdagens revisorer direkt pekade ut hjälpen till »uppenbart asociala personer« som ett problem. För det tredje fanns önskemål från mödrahjälpnsnämnderna om klarare regler beträffande de »asociala« mödrarna och om steriliseringsfrågan. Det framgår av de diskussioner mellan nämnder och socialstyrelsen som refererats ovan. Några nämnder tycks dessutom ha tagit saken i egna händer genom att använda sina anslag till att bekosta steriliseringsoperationer.⁴³

Man skulle alltså kunna säga att direktiven i socialstyrelsens handbok dels var ett svar på ett tryck ovanifrån (riksdagens revisorer) och underifrån (mödrahjälpnsnämnderna), dels var de en »modell« för socialpolitisk praktik som låg väl i linje med socialstyrelsens allmänna hållning i liknande frågor.

41. Sven Andersson var då konsultativt statsråd och Gunnar Sträng socialminister. Dessa ärenden tas upp i Tydén (2000), s. 517-518.

42. T.ex. socialdemokraten Gustav Källman, *Riksdagsstrycket* 1941, FK protokoll nr 24, s. 28.

43. Detta framgår av riksdagsrevisorernas granskning. Revisorerna hade funnit att några mödrahjälpnsnämnder använt en mindre summa för att täcka »steriliseringskostnader«. *Riksdagens revisorers berättelse... del I* (1940), s. 34.

Socialstyrelsens *motiv* för steriliseringsvillkoret var samhällsekonomiskt i den meningen att det syftade till att dämpa statens kostnader för mödrahjälpen. I handboken från 1942 hette det också att läkarundersökning och eventuell sterilisering »ofta är enda utvägen att undvika framtida komplicerade hjälpbehov«. ⁴⁴

Men socialstyrelsens motiv var också i påfallande grad befolkningspolitiskt och rashygieniskt (snarare än socialpolitiskt i största allmänhet). Det övergripande syftet med speciella regler för mödrahjälp till asociala och sjuka var ju – enligt handbokens kapitelrubrik – att »öka antalet friska barn i landet«. Dessutom var sterilisering som framgått inte den enda åtgärd som socialstyrelsen rekommenderade då mödrahjälpnämnderna skulle hantera »oönskade« föräldrar. Styrelsen gjorde åtskillnad mellan olika slags »asocialitet« och olika sjukdomstillstånd. Sterilisering diskuterades i första hand i samband med de »psykiskt defekta« mödrarna. I interna skrivelser betonade socialstyrelsen också att steriliseringsvillkoret skulle användas beträffande kvinnor som *genom arvsanlag* antogs överföra t.ex. sinnesslöhet. ⁴⁵

Ett tredje motiv till steriliseringsvillkoret, som socialstyrelsen framhöll internt, betecknade man »humanitärt«; steriliseringen skulle »ses såsom en personlig medicinsk hjälp till förebyggande av djupt allvarliga individuella olycksöden.« Utan att spekulera över ärligheten i detta argument kan man konstatera att det speglar en hög grad av paternalism – vi finner formuleringen i utlåtanden om kvinnor som protesterat mot att sterilisering ställts som villkor för deras mödrahjälp. ⁴⁶

Ur dagens perspektiv framstår steriliseringsvillkoret vid mödrahjälp som en tvångssituation av samma slag som villkoret vid eugenisk abort eller för undantag från vissa medicinska äktenskapsförbud. Så beskrevs

44. *Handbok för mödrahjälpverksamheten* (1942), s. 24.

45. »Någon ovillkorlig rätt att erhålla mödrahjälp förefinnes icke. Den är att betrakta som en förmån, som tillkommit i syfte att öka antalet friska barn i landet. På grund härav framstår det som naturligt, att de mödrar, som med skäl kunna antagas komma att genom arvsanlag på avkomlingar överföra sinnessjukdom eller sinnesslöhet eller svårartad sjukdom eller lyte av annat slag, icke genom mödrahjälpen uppmuntras att bidra till folkökningen.« Men i skrivelsen sägs också att »befolkningskvalitativa«, »sociala« och »humanitära« syften sammanfaller. »Socialstyrelsen [till konungen] med utlåtande över en framställning från N och NN om utbekommande av mödrahjälp«, 6/5 1949, dnr 330 (Socialstyrelsens arkiv: Socialstyrelsen, barnavårdsbyrån, serie Bla, vol. 1). Liknande formuleringar i skrivelser 1947 och 1951.

46. *Ibid.* samt »Socialstyrelsen [till konungen] med utlåtande över en skrivelse från N och NN angående mödrahjälp«, 16/1 1947, dnr A1236 (Socialstyrelsens arkiv: Socialstyrelsen, barnavårdsbyrån, serie Bla, vol. 1).

det dock inte av dåtida myndigheter; så länge villkoret ställdes för något som inte var en *rättighet* kunde man inte tala om tvång. Socialstyrelsen skrev 1947: »Principiellt är styrelsen av den uppfattningen, att sterilisering bör vara frivillig. Att läkarundersökning samt utförandet av eventuell sterilisering uppställas såsom villkor för mödrahjälp innebär icke något tvång. Det står ju sökanden fritt att vägra att underkasta sig sterilisering, ehuru hon då måste avstå från understöd i mödrahjälps form. Såsom förut sagts kan hon erhålla hjälp i annan ordning av kommunen, i den mån behov föreligger.«⁴⁷

Steriliseringsvillkorens omfattning

Vilken betydelse hade socialstyrelsens direktiv om sterilisering och steriliseringsvillkor i samband med mödrahjälp? I relation till det totala antalet mottagare av mödrahjälp tycks villkorsfallen ha varit mycket få. Ändå har av allt att döma hundratals kvinnor tvingats acceptera sterilisering genom denna påtryckningsmetod.

Källmaterialet gör emellertid att det är svårt att uttala sig med säkerhet. Jag har endast träffat på en sammanställning över antalet steriliseringsvillkor: Under andra halvåret 1947 ska landets samtliga 31 mödrahjälp-nämnder ha ställt steriliseringsvillkor i 35 fall av sammanlagt omkring 32.000 beslut. I fyra av dessa fall överklagade kvinnorna till socialstyrelsen, som inte ändrade nämndernas beslut. Detta enligt en samtida uppgift från socialstyrelsen. Om villkoren också ledde till operationer framgår inte.⁴⁸

För att få en bild av omfattningen har jag tillsammans med Urban Lundberg undersökt mödrahjälp-nämndernas praxis dels i en storstad (Stockholms stad; Tydén), dels i ett landsbygds-län (Västernorrlands län; Lundberg). Materialet innehåller tiotusentals ansökningar och tvingade oss till ett snävt urval. Utgångspunkten var en genomgång av nämndernas beslutsprotokoll januari t.o.m. mars (Stockholm) och januari och augusti (Västernorrland) för åren 1940, 1945 och 1950. Lundberg gick dessutom

47. Ibid. (dnr A1236).

48. Uppgiften lämnades som en jämförelse då styrelsen diskuterade andra typer av steriliseringsvillkor. »Socialstyrelsen [till konungen] med utlåtande över framställning av riksdagens justitieombudsman angående spørsmålet huruvida utskrivning eller permission från sinnessjukhus eller annan anstalt må förbindas med villkor om sterilisering m.m.«, 8/12 1948. 8 (Riksarkivet: Sinnessjuklagstiftningskommitténs arkiv, YK nr 2058, vol. 8).

igenom de fullständiga ansökningshandlingarna för samma perioder (1.592 akter) medan Tydén gjorde sidokontroller av protokollen åren 1944 och 1946.⁴⁹

Beträffande *Stockholm* visade beslutsprotokollen följande: Det fanns inga belägg för att steriliseringsvillkor ställts under januari-mars år 1940, samma månader 1945 påträffades 12 villkor och motsvarande period år 1950 1 (ett). Det totala antalet behandlade ansökningar dessa år (12 månader) var drygt 3.000 år 1940, knappt 4.500 år 1945 och drygt 2.800 år 1950.⁵⁰ En kontroll av månaderna januari-mars 1944 visade 0 villkor och 1946 7 villkor.

Villkoret var i ett fall definitivt: mödrahjälpen gavs »under villkor att sökanden låte sterilisera sig«. I övriga fall hette det: »allt under villkor att sökanden låte undersöka sig på Psykiska Hjälpbyrån och, därest sterilisering därvid ansåges bära ifrågakomma, underginge dylik.«⁵¹

Beträffande *Västernorrlands län* påträffades inte något fall av uppställt steriliseringsvillkor bland de totalt 1.592 genomgångna besluten, med vidhängande ansökningshandlingar, januari och augusti 1940, 1945 och 1950. Däremot förekom andra villkor, såsom att barnet skulle ställas under barnavårdsnämndens kontroll eller att barnet senare skulle tvångsomhändertaras. I några fall hade modern undertecknat en försäkran om att hon inte skulle göra anspråk på barnet i framtiden.

Det är svårt att dra bestämda slutsatser utifrån detta material. Vi vet t.ex. inte hur representativa de 12 fallen från Stockholm 1945 är (vid en snabb genomgång av månaderna april-juni samma år påträffades endast 2 villkor). Det stora materialet gör att vi också kan ha undgått enstaka fall. Steriliseringsfrågan kan dessutom ha aktualiserats på andra sätt än genom formella villkor, kanske muntligt.

Vad vi kan konstatera är att steriliseringsvillkoret förekom – möjligen främst i mitten av 1940-talet – men att det tycks ha varit ovanligt ställt i relation till de många bidrag som delades ut. Socialstyrelsens uppgift från

49. Källmaterialet består av: Mödrahjälpnämnden i Stockholms stad, protokoll, januari-mars 1940, 1944, 1945, 1946, 1950 (Stockholms stadsarkiv: Mödrahjälpnämnden i Stockholms stad, arkivnr 122, serie A). Mödrahjälpnämnden i Västernorrlands län, protokoll över meddelad mödrahjälp, januari/augusti 1940, 1945, 1950 (Landsarkivet i Härnösand: Mödrahjälpnämnden i Västernorrlands län, serie AII, vol. 8, 13-14, 34-35); ansökningar med bilagor, dito perioder (ibid., serie EII, vol. 1-2, 12-13, 20-21, 32-33, 41-42, 49-50). Under de mellanliggande åren hade ansökningshandlingarna gallrats.

50. »Översikt över mödrahjälpverksamheten i Stockholm under åren 1938-1961« (Stockholms stadsarkiv: arkivnr 122, serie FVI, utan volymnr).

51. Alternativt »på Karolinska sjukhusets psykiatriska klinik« el.dyl.

1947 förstärker denna bild. Men vi vet också från annat källmaterial att fall förekom åtminstone under början av 1950-talet.⁵²

Med tanke på de förhållandevis få villkoren inställer sig frågan för vilka kvinnor denna spärr verkligen ställdes upp. Mödrahjälpnsnämndernas praktik ger inte belägg för några försök att systematisk sterilisera kvinnor som ansågs ligga samhället till last. Lundbergs undersökning av ansökningshandlingarna i Västernorrland visade att det fanns många fattiga kvinnor, gifta och ogifta, unga och gamla som sökte bidrag utan att steriliseringsfrågan kom upp. Det saknades inte heller en moraliserande ton i barnvårdsnämndernas bilagor som man kunde förvänta skulle ge upphov till steriliseringsvillkor men som inte gjorde det.⁵³ Det gällde även i fem fall där de sökande, eller deras barn eller föräldrar, beskrevs som »mindre försigkomna«, »sinnesslöa« eller »mycket bakom«.⁵⁴

Vår undersökning antyder därmed att nämndernas kriterier för vilka som utsattes för sterilisering kan ha varit förhållandevis snäva – eller alternativt mycket godtyckliga. Barnvårdsnämnderna skrev underlagen för mödrahjälpnsnämndens senare beslut. Det är mycket möjligt att det var barnvårdsnämndernas inställning som var styrande för om steriliseringsfrågan skulle komma upp i samband med en bidragsansökan. Men en mera omfattande studie av mödrahjälpnsnämnderna, med en systematisk jämförelse mellan dem som avkrävdes sterilisering och övriga sökande, skulle ge tillförlitligare svar: Hur vanliga var villkoren? Och i vilka situationer ställdes de?

Barnbidragen

De kontanta allmänna barnbidragen lanserades av 1941 års befolkningsutredning i ett betänkande år 1946. Detta betänkande diskuterade inte »asociala mödrar« eller om kontantlinjen skulle innebära ett socialt eller arvsbiologiskt problem. Sådana frågor skymtar visserligen – undantagsvis – i befolkningsutredningens interna material, men då utan att sterilisering tas upp. Detta sker dels i två promemorior om barnbidragen 1941. I den ena resonerade socialdemokraten och nationalekonomen Alf Jo-

52. Se överklagandeärendena redovisade i Tydén (2000), s. 517-518. Vid denna tid uppmärksammades frågan också i pressen: »Endast om sterilisering tillåtes får hjälpsökande kvinna mödrahjälp. Upprörande fall i Olofsström«. *Ny Dag*, 4/9 1953.

53. Urban Lundberg. »Rapport från arkivresa till Landsarkivet i Härnösand 15-17 mars 1999« (stencil 1999).

54. *Ibid.*

hansson för – och framför allt mot – den tidigare befolkningskommis-
sions befolkningskvalitativa argumentering. Problemet med de »mindre
önskvärda föräldrarna« »avser naturligtvis undantagsfall – visserligen
inte alltför sällsynta«, enligt Johansson.⁵⁵

Dels berördes den »arvsbiologiska« frågan – som Ann-Katrin Hatje
också påpekat – under ett sammanträde om barnbidragen i augusti 1944.
Det refererades på följande sätt i protokollet:

»[Alf] Johansson: En sak: ett barnbidragssystem har alltid den risken att
verka som en premiering av barnafödandet. Arvsbiologiskt sämre ele-
ment. Den synpunkten får man inte helt tappa bort.

[statistikern Sten] Wahlund: Nej, just det. Men då är det frågan om meto-
derna.

[barnläkaren Curt] Gyllenswärd: Den som har visat sig kunna sköta sig i
ett yrke, där kan gränsen dragas. Intelligent och sådant kan vara missvi-
sande.

Wahlund: Ja, men bland fattigvårdsklientelet.

Gyllenswärd: Fattigdomen kan bero på att de ramlat ned på grund av
barnantalet.

[Tage] Erlander: Socialvårdskommittén sysselsatt med moderskapsför-
säkringen.

[sekr. Göran] Tegner: Vet Du vad de skall lägga fram och när det kom-
mer?

Erlander: De ha liksom befolkningsutredningen mycket att göra.

[Inga] Bagger-Sjöbäck [= Inga Thorsson]: Kommer deras förslag att in-
nehålla något om någon slags försäkring till längre ledighet?

Erlander: Det tror jag inte.«⁵⁶

Därefter följde en diskussion om amning.

55. »Intern P.M. med vissa synpunkter på barnbidrag«, s. 9 (Riksarkivet: Befolkningsutred-
ningens arkiv, YK 1671, vol. 18). Med påskriften »Alf Johansson 14/11 1941«. PM:et
finns också som bilaga till ett protokoll, där det framgår att det skrivits av Johansson: Pro-
tokoll 15/11 1941 (Riksarkivet: Befolkningsutredningens arkiv, YK 1671, vol. 1). I den
andra promemorian påpekade statistikern Sten Wahlund att åtgärder »vid försummelse-
er oförmåga hos föräldrar att fostra och försörja barnen, läkarkontroll etc. [...] givetvis
icke [får] kopplas bort genom en allmän barnbidragsverksamhet.« Hur detta skulle gå till
gick Wahlund inte in på. Sten Wahlund, »Intern p.m. angående riktlinjer för vissa delar av
befolkningspolitiken«, 1/10 1941, s. 12 (Riksarkivet: Befolkningsutredningens arkiv, YK
1671, vol. 1).

56. Protokoll 11/1 1944, bilaga 1, s. 16 (Riksarkivet: Befolkningsutredningens arkiv, YK
1671, vol. 3). Jfr Hatje (1974), s. 182, som refererar Johanssons yttrande.

Jag citerar ordväxlingen i dess helhet eftersom steriliseringsfrågan här kan tyckas ha legat serverad – »då är det frågan om metoderna« – utan att ändå tas upp av någon. Detta kan knappast förstås på annat sätt än att tanken på sterilisering låg tämligen fjärran för befolkningsutredningens ledamöter då man behandlade barnbidragen. I ett underlag för ett senare sammanträde – augusti 1945 – togs frågan om en eventuell begränsning av de bidragsberättigade upp. Det hette då att »numera torde endast kvarstå alternativen alla barn eller med uteslutning av första barnet«. Här antyds således ingen diskussion om gradering eller uteslutning av sociala eller arvsbiologiska skäl, däremot var man ännu inte klar över om bidrag skulle utgå redan efter den första förlossningen.⁵⁷

I det slutgiltiga förslaget saknades alltså behovsprövning eller andra spärrar. Sådant vore psykologiskt fel, hette det i ett tidigt arbetspapper, eftersom bidraget »måste utgå med minsta möjliga 'rotande' i vederbörandes privata ekonomi.« En prövning antogs också leda till höga kostnader för administrationen.⁵⁸ I betänkandet om barnbidragen 1946 slog man fast att »prövningen [skall] inskränkas till ett minimum. Tanken är, att barnbidragen automatiskt skola utgå till alla barn.«⁵⁹ Liknande argument förekom i barnbidragspropositionen 1947, där det hette att samhällets stöd borde utformas »efter möjligast enkla linjer«.⁶⁰

Dock infördes ett inte oväsentligt undantag från denna regel. Vid »synnerliga skäl« (enligt den slutliga lagtexten) hade barnavårdsnämnden rätt att omhänderta barnbidraget och se till att det användes »för barnets bästa«. Befolkningsutredningen jämförde med barnavårdsnämndernas rätt att ingripa då barn misshandlades eller vanvårdades i hemmet, eller då det p.g.a. »föräldrarnas lastbarhet, vårdslöshet eller oförmåga att fostra barnet är i fara att bli vanartat« (med barnavårdslagens formuleringar). Men det var inte meningen, tillade utredningen, att nämnderna skulle »utöva en nära övervakning av alla familjer med barn«. I propositionen talades om »en restriktiv tillämpning« av paragrafen. Således: Även om barnbidra-

57. Protokoll 28/8 1945, bil. I, »P.M. till sammanträdet...« (Riksarkivet: Befolkningsutredningens arkiv, YK 1671, vol. 4).

58. Sten Wahlund, »Intern p.m. angående riktlinjer för vissa delar av befolkningspolitiken«, 1/10 1941, s. 9-13, cit. s. 9 (Riksarkivet: Befolkningsutredningens arkiv, YK 1671, vol. 1).

59. SOU 1946/5: *Betänkande om barnkostnadernas fördelning med förslag angående allmänna barnbidrag m.m.* (Stockholm 1946), s. 337.

60. *Riksdagstrycket* 1947, proposition nr 220, s. 52.

gen inte spärrades för olämpliga föräldrar fanns fortfarande en möjlighet till övervakning och kontroll.⁶¹

I den följande debatten var de oönskade mödrarna ingen stor fråga. Av omkring 100 remissvar över befolkningsutredningens förslag till barnbidrag varnade fem för att reformen skulle leda till problem med de icke-önskvärda föräldrarna. Fyra av dessa förespråkade mer aktiv sterilisering.

Enligt *medicinalstyrelsen* borde man överväga om barnbidragsreformen inte skulle kombineras med bestämmelser om »mer effektiv sterilisering av psykiskt mindervärdiga och asociala individer«. Men då antalet operationer redan var »betydande och kurvan alltjämt stigande« borde man avvakta »innan man inför rena tvångsåtgärder.«⁶² *Svenska fattigvårds- och barnavårdsförbundet* skrev att befolkningsutredningen »alldeles förbigått den mycket allvarliga frågan, vilken inverkan de allmänna barnbidragen skulle kunna få på familjer, vilkas barnalstring ur social synpunkt icke kan anses önskvärd. Förbundet tänker då på familjer, där båda föräldrarna eller en av dem äro asociala, psykiskt efterblivna eller i övrigt psykiskt defekta.« Man föreslog att sterilisering i sådana fall ställdes som villkor för barnbidrag.⁶³ Även *Jämtlands läns barnavårdsförbund* menade att sterilisering borde kunna ställas som villkor.⁶⁴

Fredrika-Bremer-förbundet skrev att utredningen inte diskuterat om »de kontanta bidragen skola komma att uppmuntra till barnalstring inom ett befolkningsskikt där ökning icke kan vara önskvärd, nämligen bland de efterblivna och asociala.« Detta var en svår fråga och kanske ett olösligt problem, skrev förbundet, »men den måste dock allvarligt övervägas.« *Fredrika-Bremer-förbundet* nämnde dock inte sterilisering.⁶⁵

Det gjorde däremot *Sveriges socialdemokratiska kvinnoförbund*: »kontantsystemet [kan] eventuellt medföra mindre önskvärda resultat i familjer med uppenbart dåliga arvsanlag. De sociala nämnderna måste göras uppmärksamma härpå, så att gällande steriliseringsmöjligheter utnyttjas. Det kan även visa sig nödvändigt att företaga en sedan länge önskvärd skärpning av dessa bestämmelser.«⁶⁶

61. Barnavårdsnämndernas rätt att omhänderta bidraget togs upp i SOU 1946/53: *Betänkande om befolkningspolitikkens organisation m.m.* (Stockholm 1946), s. 12-13. Jfr *Riksdagsstrycket* 1947, proposition nr 220, s. 94-95.

62. Medicinalstyrelsen (remissvar nr 2) (Riksarkivet: Socialdepartementets arkiv, konseljakt 11/4 1947 nr 104, del 3).

63. Svenska fattigvårds- och barnavårdsförbundet (remissvar nr 53). Ibid.

64. Jämtlands läns barnavårdsförbund, i Länsstyrelsen för Jämtlands län (remissvar nr 36). Ibid.

65. Fredrika-Bremer-förbundet (remissvar nr 73). Ibid.

66. Sveriges socialdemokraters kvinnoförbund (remissvar nr 75). Ibid.

Till detta kommer den redan tidigare nämnda tidskriftsartikeln av Alva Myrdal 1946 där kopplingen mellan sterilisering och barnbidragsreformen kanske är tydligare än någon annanstans. Men skrevs den som ett inlägg för sterilisering eller mot kontanta barnbidrag? Eller både ock? Man kan inte utesluta att inlägget åtminstone delvis var taktiskt motiverat, dvs. ett argument för den myrdalska naturalinjen vid den tid då befolkningsutredningen presenterade förslaget om kontanta bidrag.⁶⁷

I alla händelser fanns röster som i mitten av 1940-talet gjorde en direkt koppling mellan barnbidragsreformen och steriliseringsfrågan. Barnbidragen borde, hävdade de, kombineras med en skärpt steriliseringslag eller med möjligheter att ställa operationen som villkor för bidraget. Men Alva Myrdal och de refererade remissvaren företrädde en minoritet. Steriliseringslagen ändrades inte och några spärrar infördes inte i lagen om barnbidrag.

Överhuvudtaget var frågan om oönskade mödrar och sterilisering i stort sett frånvarande i den följande processen fram till färdig lag. Två av yttrandena med sådana synpunkter – medicinalstyrelsens och fattigvårds- och barnvårdsförbundets – citerades i regeringens proposition, men utan att sedan kommenteras i Gustav Möllers egen motivering till propositionen.⁶⁸ I den efterföljande riksdagsdebatten nämndes inte sterilisering. En ledamot, folkpartisten Erik Englund, klagade över att befolkningsutredningen »helt och hållet tappat bort« den befolkningskvalitativa synpunkten, men utan att få gensvar från andra talare.⁶⁹

Kopplingar på praktiktivån?

Nu kan man inte utesluta att det fanns ett samband på praktiktivån – liksom beträffande mödrahjälpen – mellan barnbidragen och steriliseringsfrågan. Antalet operationer ökade verkligen efter 1947. Men det är oer-

67. Jag påstår inte att steriliseringsfrågan för Alva Myrdal generellt handlade om taktik. Tvärtom går det att efter publiceringen av *Kris i befolkningsfrågan* och fram till barnbidragsdebatten 1946 spåra ett kontinuerligt intresse för eugenik och steriliseringspolitik i Alva Myrdals texter. Men de alarmistiska formuleringarna 1946, om behovet av en »steriliseringskampanj«, kan också ses i sammanhanget av Myrdals opposition mot de kontanta bidragen som sådana. För Alva Myrdals föredrag och texter om eugenik och sterilisering, se Tydén (2000), s. 120 not 137.

68. *Riksdagstrycket* 1947, proposition nr 220, s. 36-37 för citaten, jfr s. 48-57 för Möllers avsnitt.

69. *Riksdagstrycket* 1947, FK protokoll nr 35, s. 184-198 (Englund, s. 190-191); AK protokoll nr 36, s. 11-33.

Tabell 2. Fall där sociala och eugeniska indikationer (ensamma eller i kombination med andra indikationer) markerats i steriliseringsansökningarnas läkarbilagor, 1941-1960. Monika Bukowska Jacobssons akturval (samtliga 15:e födda = 2.088 akter)

År	Social	Eugenisk	År	Social	Eugenisk
1941	6	7	1951	19	24
1942	25	25	1952	19	21
1943	29	28	1953	16	23
1944	44	48	1954	19	23
1945	32	33	1955	11	12
1946	31	37	1956	13	14
1947	41	40	1957	13	13
1948	44	43	1958	10	9
1949	24	32	1959	19	19
1950	26	34	1960	13	9

Källa: 1997 års steriliseringsutrednings databas.

För urval, metod etc. se Bukowska Jacobsson (2000).

hört svårt att från statistiken dra slutsatser om samband. Steriliseringarna hade ökat kontinuerligt ända sedan den nya lagen infördes 1941. Någon *markant* ökning från 1948 – då barnbidragen började delas ut – kan man inte tala om: som mest 2.351 rapporterade operationer 1949 mot 2.120 år 1947. 1952 var antalet ingrepp nere på samma nivå som året före barnbidragen infördes, därefter låg antalet *under* denna nivå. I praktiken går det inte att dra slutsatser från dessa svängningar i statistiken vad gäller eventuella kopplingar till barnbidragen.

En bättre vägledning än den totala statistiken ger Monika Bukowska Jacobssons undersökning av steriliseringsansökningarna. I den mån operationer utfördes på barnavårdsnämndernas initiativ då kvinnor sökte om barnbidrag har detta rimligen gällt kvinnor kategoriserade som »sociala« eller »psykiskt undermåliga«.

Tabell 2 visar de fall där läkarna i steriliseringsansökans bilaga angett asocialitet eller arvsskäl som motiv för operation (social resp. eugenisk indikation). Till skillnad från den officiella statistiken ingår här samtliga ansökningar där sådana indikationer angetts, dvs. också sådana där olika motiv kombinerats och t.ex. medicinska skäl angetts som de viktigaste (medicinsk indikation). Enligt Bukowska Jacobssons urval (samtliga 15:e födda) var antalet sådana ansökningar visserligen högt år 1948, men antalet hade varit på liknande nivå i åtskilliga år. Efter 1948 sjunker däremot

antalet ansökningar där läkarna anger sociala eller arvmässiga skäl för operation.

Inte heller Bukowska Jacobssons resultat ger alltså något direkt stöd för hypotesen att barnbidragsreformen skulle ha ökat antalet operationer.

I själva verket bör det ha varit tvärtom. Barnbidragsreformen ledde till att färre kvinnor sökte mödrahjälp och att färre därmed ställdes inför dess kontrollsystem med möjlighet att ställa ingreppet som villkor. För att få barnbidrag fordrades endast en enkel anmälan av namn och bostadsort till barnavårdsnämnden. I lagens förarbete hette det att »prövningen [skall] inskränkas till ett minimum. Tanken är, att barnbidragen automatiskt skola utgå till alla barn.«⁷⁰ Det hindrar naturligtvis inte att steriliseringsfrågan kan ha kommit upp för vissa kvinnor då de sökte om barnbidrag, förutsatt att de redan var kända av nämnderna. Men ingen kunde nekas barnbidrag, även om barnavårdsnämnderna i undantagsfall kunde ta över dem och bestämma hur de skulle användas. I socialstyrelsens tillämpningsföreskrifter betonades att denna »avvikelse från huvudregeln« beträffande »olämpliga bidragmottagare« skulle användas restriktivt (och någon diskussion om sterilisering fördes inte): »Socialstyrelsen vill mycket starkt betona, att det skulle vara olyckligt, om dessa bestämmelser tillämpades på ett sådant sätt, att allmänheten därigenom finge en känsla av övervakning eller ofrihet, på grund av att barnavårdsnämnderna i samband med barnbidragsverksamheten felaktigt tillämpa bestämmelserna i förevarande paragraf.«⁷¹

Möjligheten att med barnbidraglagens regler, och socialstyrelsens uppmaningar, ställa steriliseringsvillkor bör har varit synnerligen liten.

Mödrahjälpen och barnbidragen: summering och jämförelse

Den behovsprövade mödrahjälpen var en starkt styrd bidragsform med betydande inslag av kontroll över de hjälpsökande. Valet av naturalinjen som sådant var delvis motiverat av det befolkningskvalitativa argumentet att inte locka »fel« mödrar att skaffa barn; kontanter ansågs utgöra en så-

70. SOU 1946/5 (1946), s. 337. För anmälningsblanketten för utbetalning av barnbidrag, se: Råd och anvisningar i socialvårdsfrågor av Kungl. Socialstyrelsen nr 45: *De allmänna barnbidragen. Utbetalningsorganisationen* (Stockholm 1947), bil. 1.

71. Råd och anvisningar i socialvårdsfrågor av Kungl. Socialstyrelsen nr 46: *De allmänna barnbidragen. Socialstyrelsens tillämpningsanvisningar* (Stockholm 1947), s. 20, jfr s. 18-19.

dan lockelse. Mödrahjälpen speglar den myrdalska linjen i 1930-talets socialpolitik.

Någon direkt koppling mellan sterilisering och mödrahjälp gjordes dock inte på den politiska nivån, i mödrahjälpförordningens förarbeten. Denna koppling uppstod senare, på praktikinivån. Drivande var här socialstyrelsen som lyfte fram problemet att »olämpliga« mödrar – trots bidragets naturaform – sökte och fick mödrahjälp. Styrelsen rekommenderade steriliseringsvillkor för vissa kategorier, och pekade särskilt ut »psykiskt defekta« och kvinnor som ansågs bära oönskade arvsanlag. Hur många sådana steriliseringsvillkor som i realiteten ställts av mödrahjälpstämningarna är okänt. Samtida uppgifter, och våra egna stickprov, tyder på att villkoret var ovanligt, ställt i relation till det stora antalet kvinnor med mödrahjälpsbidrag.

Barnbidragen utformades på 1940-talet i ett sammanhang där den befolkningskvalitativa diskussionen var betydligt nedtonad. Steriliseringsfrågan har av allt att döma överhuvudtaget inte tagits upp i processen fram till lagen om barnbidrag. Det fanns röster utanför befolkningsutredningen, riksdag och regering, som ville koppla samman barnbidrags- och steriliseringsfrågan. Men dessa röster var förhållandevis få, och inte representativa för den politiska debatten eller det barnbidragssystem som *faktiskt* infördes. Några spärrar för barnbidraget för särskilda kategorier, eller regler om sterilisering eller andra villkor, infördes inte. Överhuvudtaget var talet om de »olämpliga« föräldrarna betydligt mindre framträdande än under 1930-talets diskussion om mödrahjälpen.

Denna omsvängning ska inte nödvändigtvis ses som humanitärt motiverad; som en ny omsorg om tidigare försummade »asociala«. Att de oönskade föräldrarna, liksom steriliseringsfrågan, försvann ur diskussionen tror jag man ska tolka på ett annat sätt. De var helt enkelt »små« problem då frågan gällde att införa socialförsäkringar och bidrag efter en universell modell. Och de var inte bara små, steriliseringsfrågan skulle rentav ha stått i vägen för de enkla, generellt inriktade system man ville införa. Poängen med dessa system var att *undvika* särlösningar och byråkratiskt krångel. Barnbidragsfrågan handlade därför inte om den missköttsamma eller »arvsbiologiskt undermåliga« minoriteten, utan om bästa möjliga lösning för den stora majoriteten. I den mån de »olämpliga« också fick del av dessa bidrag var detta ett underordnat problem. Gustav Möller uttryckte detta tydligt i barnbidragsdebatten 1947. Han tillbakavisade Erik Englundts kritik om att barnbidrag skulle gå till fel föräldrar, t.ex. alkoholister, på följande sätt: »Vi vilja nu inte längre med utgångspunkt från det förhållandet, att det finns enstaka exempel på missbruk av rättig-

heter som statsmakterna tillerkänna vissa medborgargrupper, skapa några generella regler, som drabba både skötsamma och icke skötsamma personer, såvida vi kunna utgå ifrån att i varje fall majoriteten av klientelet är fullt värdig att utan någon extra sträng kontroll få samhällets stöd.«⁷²

Man skulle kunna säga att frågan om de olämpliga föräldrarna – och i förlängningen steriliseringsfrågan – offrades för helheten. Särlösningar som spärrar och steriliseringsvillkor passade inte in i det socialpolitiska system som var på väg att byggas upp. Sett i bredare perspektiv speglar detta också att hotbilderna och verklighetsförståelsen förändrats. Frågorna om befolkningens »kvalitet« var inte längre – som på 1930-talet – styrande för den socialpolitiska debatten. De »undermåliga« må fortfarande ha uppfattats som ett problem, men de sågs inte längre som ett hot.

Inligt de gängse definitioner som diskuterades i inledningen till denna artikel är de kontanta barnbidragen exempel på modellen för efterkrigstidens välfärdspolitik. Som vi har sett kopplades bidraget varken ideologiskt eller praktiskt till steriliseringsfrågan. Framför allt innebar den tekniska utformningen, med generella bidrag utan prövning, att kvinnorna inte ställdes inför mödrahjälpens ingående kontrollsituation. Steriliseringsfrågan har rimligen inte *kunnat* aktualiseras på samma sätt som vid utdelning av mödrahjälp.

Detta är ett väsentligt argument för att steriliseringsfrågan inte var kopplad till efterkrigstidens välfärdsmodell, utan tvärtom undergrävdes av den.

Men poängen är att »välfärdsstaten« inte karakteriserades av *en* entydig socialpolitisk modell. Det fanns inget skarpt brott mellan 1930-talets lösningar och 1940-talets. Vid sidan av barnbidragen fanns mödrahjälpen kvar fram till 1960-talets början, även om det blev en allt ovanligare hjälpform. Detta innebar i sin tur att kontrollen över de fattigaste mödrarna fortsatte, och sterilisering förekom i vissa fall som villkor åtminstone fram till 1950-talets första hälft.

Källor och litteratur

Otryckta källor

Riksarkivet (Stockholm):

Befolkningsutredningens arkiv (kommitténr YK 1671).

Sinnessjuklagstiftningskommitténs arkiv (kommitténr YK 2058).

72. *Riksdagsstrycket* 1947, FK protokoll nr 35, s. 193-194.

Socialdepartementets arkiv, konseljakt 11/4 1947 nr 104, del 3.

Socialstyrelsens arkiv (Stockholm):
Socialstyrelsen, barnavårdsbyrån.

Stockholms stadsarkiv:
Mödrahjälpnämnden i Stockholms stad (arkivnr 122).

Landsarkivet i Härnösand:
Mödrahjälpnämnden i Västernorrlands län.

1997 års steriliseringsutredning:
Databas [ännu ej arkiverad eller offentliggjord]

Tryckta källor

Handbok för mödrahjälpverksamheten. Med råd och anvisningar av Kungl. Socialstyrelsen (Stockholm 1942).

Konferens i Stockholm rörande mödrahjälpnämndernas verksamhet, utg. av Kungl. Socialstyrelsen (Stockholm 1939).

Myrdal, Alva, »Kontanta bidrag kräver skärpt steriliseringslag?«, *Tidskrift för barnvård och ungdomsskydd* 21:2 (1946), s. 55-60.

Myrdal, Alva & Gunnar Myrdal, *Kris i befolkningsfrågan* (Stockholm 1934).

Myrdal, Gunnar, »Socialpolitikens dilemma II«, *Spektrum* 1932:4.
Ny Dag, 4/9 1953.

Ottesen-Jensen, Elise, »Förord«, Hilde Singer & Kurt Singer, *Tvångssteriliseringen i Tredje riket* (Stockholm 1936).

Rahm, Håkan, »Mödrahjälp«, *Svenska socialvårdsförbundets kalender 1950* (Stockholm 1950).

Riksdagens revisorers berättelse om den år 1939 av dem verkställda granskning... del I. Revisorernas uttalanden (Stockholm 1940), i: *Riksdagstrycket* 1940, Bihang till riksdagens protokoll, andra samlingen, första bandet.

Riksdagstrycket 1937, 1940, 1940 [urtima riksdagen], 1941, 1947.

Råd och anvisningar i socialvårdsfrågor av Kungl. Socialstyrelsen nr 45: *De allmänna barnbidragen. Utbetalningsorganisationen* (Stockholm 1947).

Råd och anvisningar i socialvårdsfrågor av Kungl. Socialstyrelsen nr 46: *De allmänna barnbidragen. Socialstyrelsens tillämpningsanvisningar* (Stockholm 1947).

Statens offentliga utredningar 1936/15: *Betänkande angående moderskapspenning och mödrahjälp* (Stockholm 1936).

Statens offentliga utredningar 1938/7: *Betänkande angående barnbegränsningsbidrag m.m.* (Stockholm 1938).

Statens offentliga utredningar 1946/5: *Betänkande om barnkostnadernas fördelning med förslag angående allmänna barnbidrag m.m.* (Stockholm 1946).

- Statens offentliga utredningar 1946/53: *Betänkande om befolkningspolitikens organisation m.m.* (Stockholm 1946).
- Svensk författningssamling* 1937/339: Förordning om mödrahjälp.
- Svensk författningssamling* 1937/847: Instruktion för mödrahjälpnämnderna.
- Svensk författningssamling* 1937/848: Tillämpningsföreskrifter till förordning om mödrahjälp.
- Svenskt socialt lexikon*, huvudredaktör Karl J. Höjer (Stockholm 1949).

Litteratur

- Areschoug, Judith, *Det sinnesslöa skolbarnet. Undervisning, tvång och medborgarskap 1925-1954* (Linköping 2000).
- Broberg, Gunnar, m.fl., red., *Fem uppsatser om steriliseringen i Sverige* (Lund 2000).
- Broberg, Gunnar & Nils Roll-Hansen, red., *Eugenics and the welfare state. Sterilization policy in Denmark, Sweden, Norway and Finland* (East Lansing 1996).
- Broberg, Gunnar & Mattias Tydén, *Oönskade i folkhemmet. Rashygien och sterilisering i Sverige* (Stockholm 1991).
- Bukowska Jacobsson, Monika, »En kartläggning«, *Steriliseringsfrågan i Sverige 1935-1975. Slutbetänkande*, SOU 2000:20 (Stockholm 2000), s. 147-278.
- Carlson, Allan, *The Swedish experiment in family politics. The Myrdals and the interwar population crisis* (New Brunswick & London 1990).
- Clement, Wallace & Rianne Mahon, red., *Swedish Social Democracy. A model in transition* (Ontario 1994).
- Eivergård, Mikael & Lars-Eric Jönsson, »Mellan frivillighet och tvång i 1.074 steriliseringsakter 1935-1975«, *Steriliseringsfrågan i Sverige 1935-1975. Slutbetänkande*, SOU 2000:20 (Stockholm 2000), s. 59-129.
- Elmér, Åke B., *Från fattigvård till välfärdsstaten*, 5:e uppl. (Stockholm 1972).
- Esping-Andersen, Gøsta, *Politics against markets. The social democratic road to power* (Princeton 1985).
- Esping-Andersen, Gøsta, »Jämlikhet, effektivitet och makt. Socialdemokratisk välfärdspolitik«, Klaus Misgeld m.fl., red., *Socialdemokratins samhälle* (Stockholm 1988), s. 219-249.
- Fennell, Phil, *Treatment without consent. Law, psychiatry and the treatment of mentally disordered people since 1845* (London 1996).
- Greer, Germaine, *Sex and destiny. The politics of human fertility* (London 1984).
- The Guardian*, 12/9 2000, s. 17: »Disabled girls secretly sterilised«.
- Hatje, Ann-Katrin, *Befolkningsfrågan och välfärden. Debatten om familjepolitik och nativitetsökning under 1930- och 1940-talen* (Stockholm 1974).
- Hirdman, Yvonne, *Att lägga livet tillrätta. Studier i svensk folkhemspolitik* (Stockholm 1989).
- Haave, Per, *Sterilisering av tatere 1934-1977. En historisk undersökelse av lov og praksis* (Oslo 2000).

- Keywood, Kirsty, »Sterilising the woman with learning difficulties. In her best interests?«, Jo Bridgeman & Susan Millns, red., *Law and body politics. Regulating the female body* (Dartmouth 1995), s. 125-149.
- Källemark [Ohlander], Ann-Sofie, *More children of better quality? Aspects on Swedish population policy in the 1930's* (Uppsala 1980).
- Lejon, Kjell O., *Tvångssteriliseringarna och svenska kyrkan 1935-1975* (Uppsala 1999).
- Lindqvist, Rafael, *Från folkrörelse till välfärdsbyråkrati. Det svenska sjukförsäkringssystemets utveckling 1900-1990* (Lund 1990).
- Lundberg, Urban, »Rapport från arkivresa till Landsarkivet i Härnösand 15-17 mars 1999« (stencil 1999).
- Nilsson, Göran B., »Den sociala ingenjörskonstens problematik«, Göran B. Nilsson, *Den lycklige humanisten. Tio offensiva essäer* (Stockholm 1990), s. 19-45.
- Rothstein, Bo, »Att administrera välfärdsstaten. Några lärdomar från Gustav Möller«, *Arkiv för studier i arbetarrörelsens historia* 36-37 (1987), s. 68-84.
- Rothstein, Bo, *Vad bör staten göra? Om välfärdsstatens moraliska och politiska logik* (Stockholm 1994).
- Runcis, Maija, *Steriliseringar i folkhemmet* (Stockholm 1998).
- Scandinavian Journal of History* 24:2 (1999).
- Steriliseringsfrågan i Sverige 1935-1975. Slutbetänkande av 1997 års steriliseringsutredning*, SOU 2000:20 (Stockholm 2000).
- Svensson, Torsten, *Socialdemokratiens dominans. En studie av den svenska socialdemokratiens partistrategi* (Uppsala 1994).
- Therborn, Göran, »Arbetarrörelsen och välfärdsstaten«, *Arkiv för studier i arbetarrörelsens historia* 41-42 (1989), s. 3-51.
- Trombley, Stephen, *The right to reproduce. A history of coercive sterilization* (London 1988).
- Tydén, Mattias, *Från politik till praktik. De svenska steriliseringslagarna 1935-1975*, SOU 2000:22 (Stockholm 2000).
- Zaremba, Maciej, *De rena och de andra. Om tvångssteriliseringar, rashygien och arvssynd* (Stockholm 1999).

Summary

This article discusses how the 1934 and 1941 Swedish sterilisation laws, and their implementation, can be understood in a welfare state context. The assumption that eugenic sterilisation in a simple way could be connected with the social policy established in the 1930s and 1940s is questioned. As a concept eugenics was based on science, demographic concerns, notions of unworthy citizens and state interventionism. This was ideas that preceded the social policy discourse of the 1930s, but on the

other hand they did not end with the modern welfare state. On the local level the practice of sterilisation continued as a part of social work also when eugenics had lost its importance in the social policy discourse (e.g. in the 1950s). In particular, the article compares two social reforms that illustrate the difference between the social policy of the 1930s and the 1940s: the maternity relief program («mödrahjälp») from 1937 and the child allowance system («barnbidrag») from 1947. Whereas the maternity relief was a means tested alimony, the child allowance was a universal benefit. The paper argues that sterilisation – on the policy level, but especially in practice – was closely connected to the maternity relief, while such connections were more or less absent between sterilisation and the child allowance. In the end, the role of sterilisation can help us to a better understanding of the relation between policy and practice, as well as contribute to the characterisation and periodisation of the welfare state.

Tvangssterilisering i Norge

En velferdsstatlig politikk i sosialdemokratisk regi?

Per Haave

I siste halvdel av mellomkrigstiden innførte de skandinaviske landene lover med bestemmelser om offentlig godkjenning av sterilisering. I 1970-årene ble disse lovene erstattet med nye lover som i alminnelighet ga den enkelte anledning til å henvende seg direkte til lege med begjæring om sterilisering uten å søke sentrale helsemyndigheter om tillatelse. Slik sett faller praktiseringen av mellomkrigsårenes steriliseringslovgivning i tid sammen med utviklingen av de skandinaviske velferdsstatene. Ifølge forfatterteamet bak *Eugenics and the Welfare State* (1996) forelå det imidlertid ikke bare en kronologisk sammenheng: Eugenisk tenkning spilte en viktig rolle i utviklingen av velferdspolitikken i Skandinavia, og med steriliseringslovgivningen ble sterilisering en integrert del av velferdsstatenes sosiale reformarbeid.¹ For Norges del knyttet Nils Roll-Hansen utviklingen av en velferdsstatlig steriliseringspolitikk framfor alt til helsedirektør Karl Evang, som utarbeidet det sosialdemokratiske programmet for helsevesenet etter 1945, og som i egenskap av sin stilling som helsedirektør (1938-72) også ledet iverksettingen av dette programmet.²

Etter oppslagene om svensk steriliseringspraksis høsten 1997 ble tesen om sterilisering som en del av skandinavisk velferdspolitikk spisset til. I Norge ble sosialdemokratiet beskrevet som en politisk drivkraft bak en omfattende eugenisk tvangssterilisering, framfor alt i de to første tiårene etter 1945. Ifølge Olav Rune Ekeland Bastrup fryktet Det norske Arbeiderparti at en tallrik underklasse ville forårsake sosial uro og konflikt som kunne skade landets økonomiske liv, og dermed utgjøre en trussel mot velferdsstaten som politisk prosjekt. Av den grunn iverksatte arbeiderpartiregjeringen ifølge Bastrup tvangssterilisering som et fertilitetskon-

-
1. Broberg and Roll-Hansen (eds.) 1996. Tesen stod også sentralt i Koch 1996, og for Sveriges del ble den videreutviklet i Runcis 1998. Den har også vunnet innpass i utenlandske vurderinger av skandinavisk steriliseringspraksis, se f. eks. Dikötter 1998 og Drouard 1999.
 2. Roll-Hansen 1996, s. 188.

trollerende tiltak rettet mot de svakest stilte samfunnslagene.³ Det ble også pekt på en nær ideologisk sammenheng mellom eugenikk og sosialdemokratisk politikk; begge målbar visjonen om et nytt og bedre samfunn skapt med rasjonelle og vitenskapelige midler.⁴

Nyere historisk forskning har ikke kunnet belegge at svensk steriliseringspraksis var et resultat av en sosialdemokratisk velferdsstatlig politikk.⁵ I dansk forskning er det derimot blitt argumentert for at tvangssterilisering fram til rundt 1950 langt på vei utgjorde en del av en vitenskapsbasert sosialpolitikk i sosialdemokratisk regi.⁶ Et hovedspørsmål i det følgende vil være om norsk steriliseringspraksis i de to første tiårene etter 1945, som er blitt kalt sosialdemokratiets »storhetstid«,⁷ kan føres tilbake til en politikk for å regulere fertilitetsnivået i bestemte befolkningsgrupper.

Sterilisering – et blick på lov og praksis

Den norske steriliseringsloven av 1934 var, med unntak av et par år under den tyske okkupasjonen av Norge (1940-45), gjeldende fram til 1. januar 1978.⁸ Søknader om sterilisering med hjemmel i 1934-loven kunne innvilges av sentrale helsemyndigheter etter tre ulike bestemmelser:

Ifølge § 3 første ledd måtte vedkommende være myndig og normal eller tilnærmet normal, og inngrepet kunne ikke skje uten at det forelå søknad fra vedkommende selv. Begrunnelsen måtte være »aktverdig«, det vil si velbegrunnet. Det ble imidlertid ikke stilt krav om bestemte typer begrunnelser.

§ 3 annet ledd krevde også egen begjæring. Men siden denne bestemmelsen gjaldt personer med »mangelfullt utviklede åndsevner«, sinnssyke og umyndige personer, måtte det også foreligge skriftlig samtykke fra

3. Bastrup u.å.

4. Alnæs 1999, s. 341 f; Bastrup 1998a og 1998b; Christoffersen 1998; Slagstad 1998, s. 311 ff.

5. Tydén 2000.

6. Koch 2000.

7. Bergh 1987. Arbeiderpartiet mistet stortingsflertallet ved valget i 1961, men beholdt makten som mindretallsregjering fram til 1965, kun avbrutt av en borgerlig koalisjonsregjering i 1963 som satt med makten i 28 dager. I 1965 overtok de borgerlige partiene regjeringsmakten etter 20 år med sosialistisk styre. Arbeiderpartiet spilte slik sett en sentral rolle i utviklingen av velferdsstaten, men stod ikke alene ansvarlig for de ordningene som ble etablert. For en nærmere framstilling, se Seip 1994.

8. I tiden 29.12.1942 – 8.5.1945 var 1934-loven avløst av den nazistiske steriliseringsloven *Lov nr. 1 til vern om folkeætten av 23. juli 1942.*

vedkommendes verge eller kurator. Også her måtte begrunnelsen være aktverdig.

§ 4 omhandlet personer med »særlig mangelfullt utviklede sjelsevner« og sinnssyke uten håp om helbredelse eller vesentlig bedring, som verken kunne antas å ha forståelse av egen livssituasjon eller inngrepets art og følger.⁹ Sterilisering kunne bare utføres etter begjæring fra vedkommendes verge eller kurator, eller andre (politimester og anstaltbestyrer) med verges eller kurators samtykke. Begrunnelsen for inngrepet måtte presiseres: Det skulle foreligge en sosial, en eugenisk eller en kriminalprofyklastisk begrunnelse, eller en kombinasjon av disse.

Alle søknader skulle vedlegges legeerklæring og samtykkeerklæring fra ektefelle der det var aktuelt. Søknader etter § 3 første ledd ble avgjort av helsedirektøren (inntil 1945 kalt medisinaldirektør). Søknader etter de øvrige bestemmelsene ble behandlet og avgjort av et steriliseringsråd der helsedirektøren var formann. Foruten helsedirektøren bestod rådet av fire medlemmer oppnevnt av Kongen i statsråd: to leger, en kvinne (som regel en lege) og en jurist.

Som det går fram av tabel 1, ble bortimot 44 000 personer sterilisert med hjemmel i 1934-loven i tidsrommet 1934-77. Flest inngrep – hele 95 prosent – ble foretatt etter lovens § 3 første ledd. 2 123 inngrep ble utført med hjemmel i § 3 annet ledd og § 4 til sammen, hvorav rundt 75 prosent av de steriliserte ble kategorisert som »åndssvake« (fra 1930- til 1960-årene) eller »psykisk utviklingshemmete« (1970-årene). Blant de øvrige som ble sterilisert etter § 3 annet ledd og § 4, utgjorde personer med psykiske lidelser den største kategorien.

Over tid gjennomgikk bruken av 1934-loven markante endringer. Grovt sett kan tidsrommet 1934-77 deles inn i tre faser:¹⁰

Perioden 1934-50. I denne perioden var det i første rekke lovens § 3 annet ledd og § 4 som ble anvendt. En topp ble nådd i perioden 1948-50, da det pr. år ble utført gjennomsnittlig 115 operasjoner etter begge bestemmelsene til sammen.

Perioden 1951-68. Inngrep etter § 4 gikk markant ned etter 1950. Bruken av § 3 annet ledd avtok langsommere, og ennå på 1960-tallet var tallet på kvinner som ble sterilisert etter denne bestemmelsen, større enn i 1930-årene. Som det går fram av tabel 1, ble § 3 første ledd sjelden brukt

9. Det ble antatt at personer med »mental alder« under 9 år var uten samtykkekompetanse. I de øvrige skandinaviske landene ble kravet til sterilisering uten eget samtykke gjort mindre strengt: 14 år i Finland og 12 år i Sverige og Danmark.

10. Sammenfatningen bygger på Haave 2000a.

Tabel 1. Utførte steriliseringer etter Lov om adgang til sterilisering m.v. av 1. juni 1934

År	§ 3 første ledd		§ 3 annet ledd		§ 4		Totalt
	Kvinner	Menn	Kvinner	Menn	Kvinner	Menn	
1934-36	8	8	12	10	28	1	67
1937-39	36	22	54	6	103	17	238
1940-42	85	11	58	4	123	21	302
1945-47	199	14	113	12	113	6	457
1948-50	396	53	137	18	157	33	794
1951-53	768	64	135	8	86	17	1078
1954-56	1123	70	107	6	38	1	1345
1957-59	1339	103	115	4	26	6	1593
1960-62	1849	127	99	8	35	–	2118
1963-65	2342	219	89	11	25	–	2686
1966-68	2664	295	63	3	24	1	3050
1969-71	3859	1365	17	4	14	1	5260
1972-74	5557	5290	46	8	22	2	10925
1975-77	7721	6021	42	12	19	3	13818
Sum	27946	13662	1087	114	813	109	43731

Kilde: Haave 2000b, s. 49.

før annen verdenskrig. Oppsvinget kom etter 1945, og rundt 1950 ble bortimot 60 prosent av alle inngrep foretatt med hjemmel i § 3 første ledd. På slutten av 1950-tallet var andelen over 90 prosent. Totalt ble 10 680 kvinner og 945 menn sterilisert i tidsrommet 1945-68. Blant kvinnene utgjorde »utslitte« men »psykisk normale« mødre en dominerende gruppe.

Perioden 1969-77. Bruken av § 3 første ledd steg markant fra slutten av 1960-årene, og i tidsrommet 1969-77 ble 17 137 kvinner og 12 676 menn sterilisert. I tillegg fant det sted en forskyvning i retning av høyere sosiale lag: Mens praksis fram til siste halvdel av 1960-årene i stor grad omfattet kvinner i arbeiderklassefamilier i trange økonomiske kår, omfattet praksis i den etterfølgende tiden i økende grad kvinner og menn med middelklassebakgrunn. Denne forskyvningen uttrykker også en endring i formålet med sterilisering: I økende grad ble sterilisering brukt som prevensjon i en bevisst familieplanlegging – mot tidligere vesentlig å ha vært en løsning på en vanskelig sosial og økonomisk situasjon.

Sterilisering ble ikke utelukkende foretatt med hjemmel i lov. 1934-loven ble vedtatt uten regler om sterilisering på medisinsk grunnlag, det vil si

dersom svangerskap og fødsel ville innebære en betydelig fare for kvinnens liv eller helse. Den medisinske indikasjonen ble heller ikke senere innlemmet i loven, slik som i Sverige (1941), Finland (1950) og Danmark (1967). Det er grunn til å tro at vel 40 000 kvinner i Norge ble sterilisert på medisinsk grunnlag i tiden 1934-77, mens altså bortimot 28 000 kvinner ble sterilisert med hjemmel i 1934-loven (§ 3 første ledd).¹¹ På mange måter representerte den ikke-lovregulerte praksisen en fortsettelse og utvidelse av den praksisen som hadde vokst fram før 1934. Den omfattet framfor alt kvinner i sosialt og økonomisk svakstilte familier med mange barn. Som regel ble sterilisering foretatt av sosialmedisinske, sosialpsykiatriske eller sosiale grunner, men journalført som medisinske inngrep.¹² Dette synes også å ha vært tilfellet etter at 1934-loven trådte i kraft. Det er imidlertid lite som skiller »aktverdige« begrunnelser fra de begrunnelsene som i praksis ble gitt for sterilisering på medisinsk grunnlag. I den forstand var sterilisering med og uten lovhjemmel langt på vei en sammenfallend praksis.¹³

Steriliseringsspørsmålets plass i det sosial- og helsepolitiske reformarbeidet

Opprinnelig var forarbeidene til 1934-loven ikke et ledd i et sosialpolitisk reformprogram, slik tilfellet var for eksempel i Danmark.¹⁴ I Norge ble lovarbeidet tidlig i 1920-årene utløst av krav fra den borgerlige kvinnebevegelsen om adgang til tvangskastrering av seksualforbrytere. Forslaget ble avvist av Straffelovkomiteen som Justisdepartementet satte ned i 1922 for å fremme forslag til endringer i straffeloven av 1902. I stedet utarbeidet komiteen et forslag til egen steriliseringslov som ble avlevert til Justisdepartementet i 1932. Formålet var dels å gi enhver anledning til å søke om sterilisering, dels å etablere bestemmelser om sterilisering av åndssvake og sinnssyke. Hensikten var også å skape et hjemmelsgrunnlag for sterilisering, slik at leger ikke skulle risikere straffeforfølgelse.¹⁵

11. Haave 2000a, s. 279 ff.

12. Dette må ses i sammenheng med at fratakelse av forplantningsevne i henhold til straffeloven av 1902 var straffbart med mindre det for eksempel forelå tvingende medisinske grunner.

13. Siden medisinsk sterilisering lå utenfor sentrale helsemyndigheters kontroll, går jeg i det følgende ikke nærmere inn på denne siden av norsk steriliseringspraksis.

14. Se Koch 1996.

15. Jf. fotnote 12.

I årene forut for lovvedtaket i 1934 etablerte flere av steriliseringstansens talsmenn en sammenheng mellom sosialpolitikk og sterilisering. Med feste i en sosialdarwinistisk tenkemåte ble sosiale og økonomiske støtteordninger og medisinske tiltak betraktet som kontraselektoriske inngrep i evolusjonen: Biologisk mindreverdige individer som ellers ville gått til grunne i kampen for tilværelsen, ble tatt vare på og forårsaket en demografisk degenerasjon. Av den grunn ble det ansett som nødvendig å regulere fertilitetsnivået i de gruppene som tiltakene rettet seg mot. I tillegg ble det argumentert for at sterilisering ville føre til innsparinger på de offentlige sosialbudsjettene.

De biologiske og økonomiske argumentene for sterilisering var ikke forbeholdt noen bestemt politisk leir.¹⁶ Sterilisering var heller ikke et partipolitisk stridsspørsmål, og det skyldtes mellomkrigstidens maktpolitiske forhold at lovproposisjonen ble fremmet av en borgerlig, sosialliberal regjering.¹⁷ Da lovforslaget ble behandlet i Odelstinget, var det bred politisk enighet om å innføre en steriliseringslov, og i likhet med de øvrige stortingsrepresentantene – unntatt en fra Samfundspartiet – stemte Arbeiderpartiets representanter for lovvedtaket.¹⁸ Spørsmålet om tvangskastrering av seksualforbrytere, som hadde utløst lovarbeidet, var nå skjøvet i bakgrunnen, og lovforslaget ble tolket som en sosialpolitisk reform som gjenspeilte »et dypere syn både på samfundets interesser og en dypere følelse av ansvar overfor efterslekten og de resultater i det hele tatt som arvelighetsforskningen har medført«, slik Arbeiderpartiets talsmann i saken uttrykte det.¹⁹ Justiskomiteens ordfører i saken, Bondepartiets Erling Bjørnson, satte lovforslaget eksplisitt inn i et rasehygienisk perspektiv og argumenterte så vel biologisk som økonomisk for nødvendigheten av å luke bort »ugresset« i samfunnet.²⁰

16. På den politiske venstresiden var lege Johan Scharffenberg en markant talsmann for disse synspunktene, slik det blant annet går fram av en rekke av hans artikler i den sosialdemokratiske dagsavisen *Arbeiderbladet* i tiden rundt 1930. Se f.eks. Scharffenberg 1928 og 1932.

17. Initiativet til å sette ned Straffelovkomiteen ble tatt av en regjering utgått fra partiene Høyre og Frisinnede Venstre (Otto B. Halvorsens I regjering, 1920-21), komiteens innstilling ble avlevert til Justisdepartementet mens Bondepartiet satt med makten (Peder L. Kolstads regjering, 1931-32), og store deler av departementets lovforarbeid fant sted under regjeringen Jens F. Hundseid (Bondepartiet). Lovproposisjonen ble fremmet av regjeringen Johan L. Mowinkel (Venstre), som også satt med makten da lovvedtaket ble truffet.

18. Samfundspartiet ble etablert tidlig i 1930-årene og fikk en stortingsrepresentant i 1933. Partiet stod for et utopisk sosialt og økonomisk program som gikk på tvers av de politiske skillelinjene.

19. Carl E. Chr. Bonnevie, O.tid. 1934, s. 158.

20. O.tid. 1934, s. 157 f.

Året etter lovvedtaket erobret Arbeiderpartiet regjeringsmakten. En av første oppgavene regjeringen tok fatt på, var å bygge ut det sosiale trygdesystemet. Sterilisering ble imidlertid ikke løftet fram som tema i dette arbeidet, og før annen verdenskrig ble steriliseringsspørsmålet etter alt å dømme tatt opp i Stortinget kun en gang. Det skjedde i 1939, da en representant for det borgerlige partiet Høyre, det nest største partiet på Stortinget, framholdt at 1934-loven burde revideres for å lette adgangen til sterilisering uten eget samtykke. Sosialministeren mente Stortinget vanskelig kunne ta stilling til dette, fordi sterilisering var omstridt blant fagfolk. Han la isteden spørsmålet fram for Medisinaldirektoratet, som hadde fått tildelt det administrative ansvaret for praktiseringen av steriliseringsloven. Men i samråd med steriliseringsrådets medlemmer fant medisinaldirektør Karl Evang at tiden ennå ikke var moden for noen lovendring.²¹

Under og like etter annen verdenskrig formulerte Arbeiderpartiet en mer helhetlig velferdsideologi som knyttet an til sosialliberale keynesianske ideer og sosialdemokratiske planleggingsidealer fra 1930-årene. Levestandarden skulle heves gjennom en økonomisk vekstpolitikk, sosiale og økonomiske forskjeller skulle utjevnes og hele folket skulle holdes i arbeid. Et løfte om sosial og økonomisk trygghet ble gitt.²² En mer inngående framstilling av sosialpolitikkenes mål og midler ble gitt av Arbeiderpartiet i brosjyren *Sosial trygghet* (1945). Hovedpunktene ble sammenfattet og innarbeidet i partiets arbeidsprogram for perioden 1946-49. I 1948 la regjeringen fram en melding om »folketrygden« til Stortinget. Målet var et ensartet og heldekkende trygdesystem. Full sysselsetting og et godt utbygd offentlig helsevesen ble stilt opp som viktige forutsetninger for realiseringen av dette målet.²³ Sosial og økonomisk trygghet var også en bærende idé i Arbeiderpartiets nye prinsippprogram, *Grunnsyn og retningslinjer* (1949), men uten at sosialpolitikken ble nærmere omtalt.

Sosial trygghet og stortingsmeldingen *Om folketrygden* utgjør de viktigste velferdspolitiske dokumentene i det ideologiske byggverket Arbeiderpartiets reiste etter 1945. Kort fortalt gikk den velferdsstatlige ideologien ut på å skape trygghet for inntekt, arbeid og helse. Sosial og økonomisk trygghet var på sin side ledd i en overordnet utjevningpolitikk, der oppgaven dels var å heve levestandarden til de gruppene som før krigen hadde hatt et særlig lavt inntektsnivå, som fiskere, småbrukere og jord- og

21. Haave 2000a, s. 310.

22. Seip 1994, s. 141 ff.

23. St.meld. nr. 58 (1948). For en nærmere framstilling, se Seip 1994, s. 152 ff.

skogsarbeidere, og dels å heve levestandarden til lønnstakergruppen som helhet.²⁴

Ikke i noen av dokumentene ble sterilisering omtalt som et aktuelt sosialpolitisk tiltak. Dokumentene bærer heller ikke spor etter mellomkrigs-tidens biologistiske forestilling om sosialpolitiske tiltak som kontraselektoriske inngrep i evolusjonen. Sterilisering var likevel ikke fraværende som tema. Nærmere bestemt ble steriliseringsspørsmålet integrert i etterkrigstidens helsepolitiske program.

Arbeiderpartiet overlot utformingen av helseprogrammet til helsedirektør Karl Evang, som midt i 1930-årene hadde sluttet seg til partiet. I eksil under krigen tok Evang fatt på planleggingen av helsestellet for etterkrigstiden.²⁵ Programmet gikk ut på å øke levestandarden for å styrke motstandskraften mot sykdom, og forebyggende helsetiltak skulle settes i verk for å svekke eller utrydde skadelige og sykdomsfremkallende faktorer. Videre omfattet programmet utbyggingen av en omfattende institusjonshelsetjeneste og et medisinsk attføringsapparat. Det inkluderte også pleie- og omsorgstjenester for blinde, døve, vanføre, åndssvake, epileptikere og alderdomssvekkede, samt helsekontroll av større eller utvalgte grupper av befolkningen.

Programmet hvilte tungt på sosialmedisinske ideer. Årsakene til sykdom var først og fremst å finne i levevis og omgivelser, som begge tok form av de økonomiske forholdene og den måten samfunnet var organisert på. Men Evang betraktet også arv som årsak til visse sykdommer. Av den grunn ble eugenisk sterilisering skjøvet fram som et av flere forebyggende helsetiltak. Selv om Evang siktet til arvelige sykdommer eller lidelser generelt, fokuserte han spesielt på åndssvakhet og kroniske sinnslidelser. Sterilisering ble særlig vurdert som aktuelt for å redusere forekomsten av arvelig betinget åndssvakhet. Evang inntok dette standpunktet før han ble utnevnt til medisinaldirektør i 1938, og ennå på 1950-tallet understreket han betydningen av eugenisk sterilisering som et profylaktisk tiltak i et sosialmedisinsk helseprogram.²⁶

Sammenfattende kan det sies at Arbeiderpartiet i likhet med de øvrige politiske partiene betraktet innføringen av steriliseringsloven som en viktig sosialpolitisk reform. Men sterilisering ble ikke løftet fram som tema i de sosialpolitiske reformene som den sosialdemokratiske regjeringen

24. Bergh 1977, s. 26.

25. Se Nordby 1989, s. 125 ff.

26. Se Evang 1934 og 1955. Evang stod her i gjeld til den tyske sosialmedisineren Alfred Grotjahn, som var en framtrædende representant for sosialdemokratisk eugenisk tenkning i Weimar-republikken. Se Schwartz 1995.

gjennomførte i siste halvdel av 1930-tallet. Det fikk heller ingen plass i Arbeiderpartiets sosialpolitiske reformprogram etter 1945. Derimot ble sterilisering framstilt som et profylaktisk tiltak i det sosialmedisinske programmet som ble lagt til grunn for utbyggingen av helsevesenet. Mer spesielt ble sterilisering vurdert som et aktuelt tiltak i åndssvakeomsorgen, som utgjorde én del av velferdsstatens helseprogram. Men i hvilken grad ble det utformet et steriliseringspolitisk handlingsprogram med åndssvake som målgruppe?

Sterilisering av åndssvake

Sterilisering hadde fått en framskutt plass i det medisinskfaglige og pedagogiske ordskiftet om åndssvakeomsorgen i 1930-årene. Spørsmålet ble også tatt opp av et utvalg under Sosiallovkomiteen, som var blitt nedsatt av arbeiderpartiregjeringen i 1935 for å bygge ut det sosiale trykkesystemet. I 1945 fremmet Sosiallovkomiteens åndssvakeutvalg (nedsatt i 1938) et forslag til lov om omsorg for åndssvake. Utvalget knyttet an til bredt aksepterte forestillinger og slo fast at åndssvakhet ofte berodde på »arvebiologiske momenter«. Framfor alt ble arv sett som en hovedårsak til lettere grader av åndssvakhet. Lettere åndssvake ble videre antatt å sette flere barn til verden enn folk flest, og fordi de angivelig bød »på de vanskeligste sosiale problemer«, som *asosial atferd, kriminalitet, løsgjengeri og prostitusjon*, var det ifølge utvalget nødvendig å stanse den »stadige tilvekst av defekte individer« ved sterilisering. Utvalget trodde likevel ikke at en ved sterilisering kunne »ha noe håp om i overskuelig framtid [...] å utrydde åndssvakheten«. ²⁷

Den foreslåtte åndssvake-loven så aldri dagens lys. Lovforslaget var gjenstand for atskillig faglig og politisk-administrativ oppmerksomhet i siste halvdel av 1940-tallet, men ble på grunn av konflikter mellom representanter for medisinske og pedagogiske myndigheter aldri fremmet for Stortinget. ²⁸ Isteden ble det i 1949 vedtatt en såkalt betalingslov som påla staten å utrede alle utgifter ved drift av åndssvakehjem, mot å kunne kreve refusjon (opp til 6/10) fra by- eller fylkeskommunene. Tidligere stod de pårørende eller det kommunale forsorgsvesenet for betalingen av institusjonsoppholdet. I neste omgang ble retningslinjene for det videre arbeidet med åndssvakeomsorgen trukket opp i St.meld. nr. 71 (1952) *Om*

27. Sosiallovkomiteen av 1935, s. 10.

28. For en nærmere framstilling, se Simonsen 1998, s. 357 ff.

landsplan for åndssvakeomsorgen. Kort fortalt gikk Sosialdepartementets plan ut på en regionalisert utbygging, der hver region skulle utstyres med en sentralanstalt ledet av en såkalt områdeoverlege. Lokale tiltak skulle stå under tilsyn av områdeoverlegen, og institusjonsbyggingen skulle skje i samarbeid mellom staten og private organisasjoner. Planen ble retningsgivende for utbyggingen av åndssvakeomsorgen gjennom 20 år.²⁹

Betalingsloven av 1949 innebar en utgiftsøkning for stat og fylkeskommuner, men den ble innført uten at sterilisering ble vurdert som et kostnadsreducerende tiltak. I landsplanen av 1952 ble verdien av eugenisk sterilisering vurdert som liten: »Selv ved nokså konsekvent gjennomføring av sterilisasjon ville en [...] bare i beste fall kunne regne med en beskjeden reduksjon i det samlede antall av arvefaktorer som sirkulerer i befolkningen.«³⁰ I to andre sentrale dokumenter om utbyggingen av åndssvakeomsorgen fra begynnelsen av 1960-årene ble steriliseringsspørsmålet overhodet ikke berørt.³¹ Derimot ble spørsmålet tatt opp igjen i 1964 i en innstilling fra et utvalg som Sosialdepartementet hadde satt ned for å utrede den framtidige omsorgen for »handikapte«, herunder åndssvake. Også denne gangen ble sterilisering vurdert som et tiltak med liten biologisk effekt.³²

Mens steriliseringsspørsmålet altså inntok en forholdsvis sentral plass i Sosiallovkomiteens åndssvakeutvalg, ble det skjøvet i bakgrunnen da planleggingen av åndssvakeomsorgen for alvor kom i gang rundt 1950. I Sosialdepartementets langtidsplan fra 1952 ble eugenisk sterilisering mer eller mindre avvist som et systematisk tiltak, fordi den biologiske nytten ble vurdert som liten. Dette synspunktet ble senere gjentatt av et offentlig utvalg i 1964. I sosialdemokratiets storhetstid ble det med andre ord ikke formulert et steriliseringspolitisk handlingsprogram med åndssvake som målgruppe.

29. Syse 1996, s. 79 ff.

30. St.meld. nr. 71 (1952), s. 6. Landsplanen ble i all hovedsak ført i pennen av Statens overlege i psykiatri (Helsedirektoratet), Christofer Lohne Knudsen, og Ole B. Munch, Statens konsulent i åndssvakespørsmål og overlege ved en av landets store åndssvakeinstitusjoner. Avsnittene om sterilisering bygde på en redegjørelse av helsedirektør Evang, se Haave 2000a, s. 335.

31. St.prp. nr. 36 (1960-61); St.meld. nr. 89 (1963-64).

32. Innstilling om omsorgen for handikapte, s. 15. I dette utvalget satt Lohne Knudsen, som også hadde vært med på å utarbeide landsplanen av 1952, jf. fotnote 30.

Sterilisering av kvinner i sosialt og økonomisk svakstilte familier

Selv om helsedirektør Evang midt på 1950-tallet oppfordret legestanden til oftere å initiere sterilisering av åndssvake, fortsatte tallet på søknader om sterilisering å synke. Derimot økte tallet på steriliseringer av »psykisk normale« kvinner etter lovens § 3 første ledd. Et stort antall av disse kvinnene tilhørte økonomisk og sosialt svakstilte familier. Kan denne veksten føres tilbake til en målrettet politikk fra sentrale helsemyndigheters side?

Etter 1945 sendte Helsedirektoratet ut rundskriv med informasjon om steriliseringsloven til landets leger. Tilsvarende rundskriv ble også sendt til flere sosiale etater, i første omgang til vergeråd (senere barnevernsnemnder), deretter til forsorgsstyrer (senere sosialstyrer) og edruelighetsnemnder. I rundskriv av 1949 til vergerådene ble det vist til veksten i antallet barn som ble bortsatt på grunn av omsorgssvikt: »En må regne med at en stor del av disse foreldre fremdeles er i befruktningdyktig alder, og at de forhold som har medført verjerådets inngripen også i mange tilfelle vil kreve nye verjerådsinngrep hvis det kommer flere barn.« Helsedirektoratet fant det derfor uheldig at vergerådene »bare i ytterst få tilfelle« sendte inn søknad om sterilisering av en eller begge foreldrene, men antok at dette skyldtes at steriliseringsloven ikke var tilstrekkelig kjent.³³

Etter 1945 gikk altså Helsedirektoratet inn for at 1934-loven ikke bare skulle anvendes i eugenisk øyemed. Våren 1949 ble sterilisering på sosiale indikasjoner også sterkt tilrådd av Arbeiderpartiets kvinneorganisasjoner i en henvendelse til Helsedirektoratet. Evang fant det »gledelig« at partiets kvinneorganisasjoner interesserte seg for sterilisering, og kunne samtidig fortelle at direktoratet etter krigen hadde gjort atskillig for å få legene interessert, og at nye tiltak for å effektivisere steriliseringsarbeidet var under overveielse: »Hvis dette arbeid skal få den sosiale og helsemessige betydning i samfunnet som det bør få, krever det samarbeid mellom mange institusjoner og personer: leger og sykehus, åndssvakeforsorg og sinnssykevesen, rettsvesen og fengselsvesen, verjeråd og skolehjem, skoler, prester, kommunale forsorgsvesen, o.s.v., o.s.v. Helsedirektoratet vil gjøre sitt til at dette samarbeid skal bli så godt som mulig.«³⁴ Kort tid etter fulgte de omtalte rundskrivene til vergeråd og andre sosiale etater. Men flere tiltak ser ikke ut til å ha blitt gjennomført.

Hvorfor ble sterilisering vurdert som et viktig sosialpolitisk tiltak etter

33. Haave 2000a, s. 339 f.

34. Haave 2000a, cit. s. 340.

1945? En mulig forklaring vil være knyttet til gjenreisningsårenes strenge økonomiske prioriteringer, som fikk konsekvenser for utbyggingen av de sosiale hjelpetiltakene. Framfor alt synes en utilstrekkelig utbygd offentlig barneomsorg å ha vært avgjørende for Helsedirektoratets anmodning om større bruk av steriliseringsloven.

Det skulle likevel ikke gå lang tid før Evang stilte seg kritisk til bruken av § 3 første ledd. I 1954 framholdt han at sterilisering på sosiale indikasjon er blitt så utpreget at det var grunn til å rope et varsku. Hva en ønsket å oppnå på denne måten, ville ofte kunne nås ved bruk av andre prevensjonsmetoder. Ti år senere utarbeidet Evang en veiledning om bruk av p-piller som skulle sendes privat til leger som ekspederte søknader om sterilisering, framfor alt fra gifte kvinner »hvis alder og/eller forhold forøvrig skulle tilsi at man iallfall prøvet å få henne til å utsette spørsmålet om sterilisering«. Evang ga uttrykk for at han som helsedirektør ofte fant »sterke hemninger mot å gå med på et – i alminnelighet irreversibelt – inngrep som for alltid vil hindre vedkommende i å få flere barn. Ingen kan vite hva fremtiden vil bringe: noen barn kan dø, ekteskapet kan gå i oppløsning og vedkommende kvinne ønske å stifte ny familie o.s.v.«.³⁵ Evang bemerket også offentlig at han fant det høye tallet på steriliserte kvinner »urimelig«. Særlig kritisk stilte han seg til sterilisering av kvinner på grunn av mannens uførhet eller sykdom.

Arbeiderpartiets stortingsrepresentant Margith Johanne Munkeby fant utviklingen foruroligende. Hun reiste et grunnlagt spørsmål til arbeiderpartiregjeringens sosialminister Olav Gjærevoll: »Hvilke tiltak kan gjennomføres i det forebyggende helsearbeid for å motvirke det store antall steriliseringer?« Gjærevoll delte Munkebys bekymring over veksten i tallet på steriliseringer, som han mente langt på vei skyldtes at helsestasjonene for mor og barn hadde forsømt oppgaven med å gi prevensjonsveiledning. Helsedirektoratet hadde tidligere sendt ut en veiledning til helsestasjonene, der også denne oppgaven var blitt nevnt – »men dette synes ikke å ha hatt noen særlig effekt«. Dersom helsestasjonene nå ikke tok denne oppgaven på alvor, ville helsedirektøren sende ut »en fornyet og sterkere anmodning [...] om å ta oppgaven opp«.³⁶

Veksten i tallet på steriliseringer av kvinner i sosialt og økonomisk svakstilte familier i 1950- og 60-årene kan altså vanskelig føres tilbake til

35. Haave 2000a, cit. s. 342. Veiledningen ble utarbeidet tre år før p-pillen ble legalisert som prevensjonsmiddel i Norge, og den kunne følgelig ikke offentliggjøres.

36. Haave 2000a, s. 342 f.

en målrettet politikk fra sentrale helsemyndigheters side. Tvert imot kan vi ganske tidlig spore en skepsis hos Evang til å innvilge søknader om sterilisering, framfor alt fordi han mente å kunne se at sterilisering ble tilrådd kvinner – eller valgt av kvinnene selv – der annen prevensjon ville vært tilstrekkelig. I perioden 1945-68 ble i alt 901 søknader om sterilisering etter § 3 første ledd avslått. Det tilsvarer 7,4 prosent av søknadene.

Hvordan kan vi da forklare veksten i antallet inngrep med hjemmel i § 3 første ledd? Initiativet ble ofte tatt av distriktsleger, privatpraktiserende leger eller annet helsepersonell som mente at sterilisering ville være en god løsning for kvinner som stod i en vanskelig situasjon – sosialt, økonomisk eller ekteskapelig. Videre spilte sosiale etater på kommunalt nivå en viktig rolle. Hvordan kan dette initiativet forklares? Før folketrygden (1967) var store barnefamilier med dårlig økonomi henvist til kommunal støtte i tillegg til barnetrygden. Selv om det ikke er funnet at tildeling av kommunal støtte ble gjort betinget av sterilisering, finnes det flere eksempler på at forsorgsstyrer, senere sosialstyrer, reiste spørsmålet om sterilisering for å forhindre ytterligere økonomiske overføringer til familier en mente ikke burde få flere barn. På denne bakgrunnen framstår sterilisering som et sparepolitisk tiltak, et forhold som må ses i sammenheng med at mange kommuner satt med begrensede ressurser.

Mellom tvang og frivillighet

Den norske steriliseringsloven av 1934 hadde et dobbelt sikte: På den ene siden skulle den gi »psykisk normale« kvinner og menn en ny mulighet til å regulere egen reproduktiv atferd. På den annen side åpnet loven for »en øket kontroll av mindreverdige individers forplantning av slekten«, slik Straffelovkomiteens medlem, lege Ingeborg Aas, uttrykte det i 1931.³⁷ I det første tilfellet skulle sterilisering være en frivillig sak, i det andre tilfellet kunne sterilisering på visse vilkår gjennomføres mer eller mindre tvangsmessig, på visse vilkår også uten samtykke fra angjeldende.³⁸

Hvilke holdninger til tvang møter vi i de offentlige dokumentene der spørsmålet om sterilisering av åndssvake ble tatt opp? Det kan her først

37. Aas 1931, s. 234.

38. Sterilisering etter § 3 annet ledd, som særlig var myntet på lette åndssvake, var formelt frivillig. Men på bakgrunn av de kravene som ble stilt, og den situasjonen som angjeldende generelt måtte antas å befinne seg i, innebar denne bestemmelsen liten grad av reell valgfrihet for vedkommende, noe som gjør det berettiget å omtale praksis i henhold til denne bestemmelsen som mer eller mindre tvangsmessig.

nevnes at tvangssterilisering av åndssvake hadde vært et omstridt tema i Straffelovkomiteen som lagde utkastet til 1934-loven. Ingeborg Aas holdt tvang for å være det »teoretisk riktige«, og hun var av den grunn lite tilfreds med den sterke vektleggingen av frivillighetsprinsippet i lovforslaget. Arkitekten bak dette prinsippet var professor i psykiatri, Ragnar Vogt. Han mente at kun åndssvake som manglet evnen til selv å ta standpunkt til sterilisering, skulle kunne opereres uten eget samtykke. Det måtte da foreligge samtykke fra vedkommendes verge eller kurator, som ble forutsatt å ivareta angjeldendes interesser: »De uheldelig sinnssyke og utvetydige åndssvake vil altså i alle tilfelle ha den beskyttelse, at representanter for samfundsautoriteten ikke kan påbyde dem nogetsomhelst i retning av seksualoperasjon, men at de i så henseende står helt under vergebeskyttelse.«³⁹

Sosiallovkomiteens åndssvakeutvalg ønsket i en viss grad å utvide handlingsrommet for tvangssterilisering. Men utvalget forkastet den danske løsningen med en åndssvake lov med regler om sterilisering uavhengig av steriliseringslovgivningen. Dette til tross for at flere leger, inkludert psykiateren Einar Haugen som var åndssvakeutvalgets sekretær, omtalte den danske løsningen som viktig.⁴⁰ Det går fram av et notat til sosialministeren i august 1945 at utvalget hadde blitt stående ved at sterilisering skulle foretas »uavhengig av åndssvakeomsorgens administrasjon«. Hovedgrunnen synes å ha vært den mangelfullt utbygde åndssvakeomsorgen. I motsetning til Danmark hadde Norge få institusjonsplasser og ingen organisert familiepleie for åndssvake. Når dette forholdet ble tillagt stor betydning, skyldes det at en nødig ville overlate steriliserte åndssvake til seg selv. Det ble antatt at åndssvake som ikke stod under samfunnets kontroll, ville spre kjønns sykdommer på grunn av seksuell tøylessløshet.

Selv om kontrollen av åndssvake, målt i antall institusjonsplasser, økte etter 1949 da betalingsloven trådte i kraft, ble tvangssterilisering avvist i landsplanen av 1952. Én viktig grunn var at tvang ble vurdert som inhumant. En annen grunn var at den biologiske nytten av sterilisering ble vurdert som høyst usikker eller i beste fall liten. Også utvalget som i 1964 avgav innstilling om omsorgen for »handikapte«, fant det »støtende av hu-

39. Haave 2000a, s. 93 ff (cit. s. 96).

40. Siktemålet for steriliseringsreglene i den danske åndssvake loven av 1934 var å lette adgang til tvangssterilisering av internerte, blant annet ved at institusjonsledelsen kunne sette sterilisering som vilkår for utskrivning. Framfor alt var bestemmelsen myntet på lettere åndssvake som kunne klare seg utenfor institusjon, men som høyst sannsynlig ville motsette seg sterilisering. Se Koch 1996, s. 90 ff.

mane grunner« å gå til tvangssterilisering, samtidig som en avviste forestillingen om at sterilisering ville bidra til å redusere forekomsten av åndssvakhet i befolkningen.

Helsedirektør Evang ønsket en mer omfattende eugenisk sterilisering av åndssvake, men lanserte aldri tanken om en statsintervensjonistisk praksis. Iverksettingen skulle skje gjennom profesjonene i helse- og sosialsektoren, og det var i møte med sine klienter eller pasienter yrkesutøverne eventuelt skulle reise spørsmålet om sterilisering. Evang tok samtidig avstand fra bruk av tvang. Gjennom opplysning og rådgivning skulle den enkelte overtales til å la seg sterilisere. På denne bakgrunnen ble Helsedirektoratets viktigste rolle som steriliseringspolitisk aktør å spre informasjon om steriliseringsloven. Det skjedde framfor alt gjennom utsending av rundskriv. I 1955 fant Evang grunn til å understreke at legen langt oftere burde bruke 1934-loven i eugenisk øyemed.⁴¹

På denne bakgrunnen synes det overraskende at steriliseringsrådet, der Evang var formann, fra rundt 1950 førte en stadig mer restriktiv forvaltningspraksis. Et økende antall søknader om sterilisering uten eget samtykke (§ 4) ble avslått. I de tre første årene av 1950-tallet dreide det seg om nesten ti prosent av søknadene, mot sju-åtte prosent i perioden 1945-50. I tidsrommet 1954-56 utgjorde tallet på avslåtte søknader 28,6 prosent, i den etterfølgende treårsperioden hele 38,1 prosent. Hovedgrunnen til avslagene var at steriliseringsrådet ikke fant det dokumentert at vedkommende var uten samtykkekompetanse. Med andre ord, det faglige skjønnet bak begjæringene ble fra begynnelsen av 1950-tallet i økende grad underkastet vurderinger som tok utgangspunkt i 1934-lovens formelle vilkår. En vesentlig grunn til dette var at Sosialdepartementet og en lege i 1950 ble stevnet for retten av en kvinne som i begynnelsen av 1940-årene var blitt sterilisert uten at hun var blitt informert om inngrepet. I 1956 endte saken i Høyesteretts kjæremålsutvalg, der den ble avvist. Selv om departementet og legen ble frikjent av samtlige rettsinstanser, fikk saken helt klart konsekvenser for forvaltningspraksisen.⁴² Helsedirektoratet strammet også inn vilkårene for bruken av § 4. I ny veiledning (1950) til steriliseringsloven ble det presisert at § 4 ikke kunne anvendes dersom vedkommende hadde »forståelse av« eller kunne »bibringes forståelse av hva inngrepet gjelder«. I 1952 foreslo en komité som skulle fremme forslag til endring av sinnssykelovgivningen, at denne presiseringen ble inn-

41. Evang 1955, s. 40 f.

42. Haave 2000a, s. 364 ff.

ført som et tilleggsvilkår i steriliseringslovens § 4.⁴³ Fra rundt 1950 kan vi med andre ord spore en uttalt kritisk holdning til tvangssterilisering av åndssvake hos sentrale myndigheter.

Sterilisering etter 1934-lovens § 3 første ledd var formelt frivillig. Men hvor frivillig var praksis egentlig? Spørsmålet er særlig relevant i vurderingen av praksis fram til siste halvdel av 1960-årene, da sterilisering ofte ble tilrådd kvinner i sosialt og økonomisk svakstilte familier uten at kvinnene ble informert om andre måter å forebygge svangerskap på. I 1955 kunne en overlege fortelle at han alltid gikk nærmere inn på kvinnene og merket »snart at de innerst inne aldri har ønsket eller ønsker dette inngrep utført«. Når kvinnene likevel kom til sykehuset for å la seg sterilisere, skyldtes dette ifølge overlegen at de »simplen« ikke viste om noen annen »utvei«, og dessuten at sterilisering var blitt »foreslått dem av jordmor, huslæge, offentlig læge og ofte flere, og på toppen av det hele loves det henne at man innhenter medisinaldirektørens tillatelse«.⁴⁴

I større grad enn mangelfull prevensjonsveiledning, viser abortpraksis at § 3 første ledd i mange tilfeller ble anvendt under indirekte tvang. Sterilisering ble ofte foretatt samtidig med et abortinngrep, og for mange kvinner synes sterilisering å ha vært en motytelse for å få avbrutt svangerskapet. Flere ble stilt overfor et valg, slik som i dette tilfellet fra 1964: »Pas. såvel som hennes mann synes å være klar over de to alternativer som foreligger, enten svangerskapsavbrudd med påfølgende sterilisasjon, eller å gjennomgå graviditeten.«⁴⁵

Når sterilisering ble satt som vilkår for abort, skyldtes det ofte at den tilstanden som indiserte abortinngrepet ble vurdert som uforanderlig. Sterilisering var da ment å forebygge gjentatte aborter. Enkelte leger fryktet at gjentatte aborter ville påføre kvinnen lidelser, framfor alt psykiske. Andre var av moralske grunner kritisk til å foreta abort, og ville av den grunn forebygge framtidige abortinngrep ved sterilisering. En restriktiv holdning til abort – enten denne var medisinsk eller moralsk begrunnet – bidro nok til at svangerskap i mange tilfeller ikke ble avbrutt med mindre kvinnen samtidig lot seg sterilisere.

43. Lovendringen, som fant sted først i 1961, innebar at § 4 bare kunne anvendes dersom vedkommende ikke hadde »evne til å ta standpunkt til inngrepet«. På dette tidspunktet var imidlertid forvaltningspraksisen allerede lenge forsøkt tilpasset retningslinjene i veiledningen fra 1950, og det kan vanskelig ses at lovendringen innebar noen reell forandring av praksis.

44. Det norske medicinske Selskab, s. 1834.

45. Haave og Giæver 2000, cit. s. 27.

Hvordan stilte sentrale myndigheter seg til spørsmålet om sterilisering som vilkår for abort? Straffelovkomiteen, som Justisdepartementet satte ned i 1934 for å fremme forslag til en abortlov, mente at abort på eugenisk grunnlag ikke burde foretas uten samtidig sterilisering. I slike tilfeller ble det foreslått at sterilisering skulle utføres uavhengig av reglene i steriliseringsloven av 1934.⁴⁶ Straffelovkomiteens forslag førte imidlertid ikke til noe lovvedtak, først i 1960 ble det innført en abortlov i Norge. Til grunn for loven lå et forslag fra et nytt utvalg, det såkalte Straffelovrådet av 1947. Utvalget forkastet det tidligere forslaget om sterilisering som vilkår for abort på eugenisk grunnlag, dels fordi samtidig sterilisering ville gjøre et abortingrep mer risikofyllt, og dels fordi det ble antatt at et slikt vilkår ville kunne føre til at kvinner unnlot å avbryte et svangerskap og dermed kanskje satte barn til verden »i strid med morens ønske og med samfunnets interesser«. Det ble derfor konkludert med at søknader om abort skulle behandles uavhengig av steriliseringsspørsmålet, uavkortet om det »ofte ville være naturlig og ønskelig« at det ble reist i forbindelse med abort.⁴⁷

I likhet med Straffelovrådet avviste helsedirektør Evang forslaget om sterilisering som vilkår for abort. I tillegg forkastet han tanken om at samtidig sterilisering ofte ville være tilrådelig. Ifølge Evang hang denne tanken dypest sett sammen med negative holdninger til kvinner som ønsket å avbryte svangerskap. Han viste til argumentasjonen fra mellomkrigsårene, da det var bred enighet i legekretser og blant kirkelige organisasjoner om at abort i visse tilfeller burde ledsages av sterilisering: »[E]n kan vanskelig frigjøre seg fra at det forelå en viss tendens til å oppfatte den steriliserende operasjon som en art avlad eller kompensasjon en kvinne burde prestere for å få utført abortus provocatus. Det synes som om litt av denne stemning undertiden fremdeles henger igjen.« Evang understreket at det måtte være enhver leges plikt å holde abort og sterilisering klart atskilt fra hverandre: »Under ingen omstendighet bør etter mitt skjønn en kvinne få lov til å bli i den oppfatning som enkelte synes å ha dannet seg at de må være villig til å la seg sterilisere for å oppnå adgang til abortus provoca-

46. Se Aas 1935, s. 131 ff.

47. Det kan her nevnes at den svenske abortloven av 1938 inneholdt regler om samtidig sterilisering ved abort på eugenisk grunnlag, men at den svenske abortkommisjonen i innstilling av 1953 gikk inn for å fjerne den såkalte vilkårsparagrafen i abortloven, se Tydén 2000, s. 234 ff. Den danske abortloven av 1938 var uten tilsvarende regler, og i innstilling av 1954 foreslo den danske svangerskapskommisjonen å innføre regler om samtidig sterilisering ved abort på eugenisk grunnlag. Forslaget ble inntatt i den danske abortloven av 1956. Se Koch 2000, s. 319 ff.

tus, eller med andre ord at de likefrem må tilkjøpe seg retten til abortus provocatus, ved varig å ofre sin befruktningsevne.«⁴⁸

Motstanden mot å sette sterilisering som vilkår for abort på eugenisk grunnlag, førte til at abortloven ble vedtatt uten noen vilkårsparagraf. Ikke desto mindre ble sterilisering etter lovvedtaket i 1960 i praksis ofte satt som vilkår for abort.⁴⁹ Slik sett foregikk store deler av den steriliseringspraksisen som omfattet økonomisk og svakstilte kvinner på en måte som sentrale helsemyndigheter fant tvilsom. Legenes handlemåte ble likevel ikke korrigeret for å bringe praksis mer i samsvar med hva en mente var en faglig og etisk forsvarlig legepraksis.

Avslutning

Arbeiderpartiet, som satt med regjeringmakten gjennom store deler av 1934-lovens virketid, gjorde aldri sterilisering av åndssvake til en del av partiets offisielle sosialpolitikk. Derimot var helsedirektør Evang særlig opptatt av sterilisering av åndssvake, og av den grunn ble eugenisk sterilisering inkorporert i det sosialmedisinske programmet som ble lagt til grunn for velferdsstatens helseprogram etter 1945. Slik sett førte Evang videre mellomkrigstidens krav om å frata åndssvake forplantningsevnen. I 1953 omtalte han da også steriliseringsloven som en eugenisk lov først og fremst.⁵⁰ Men samtidig distanserte Evang seg fra denne tradisjonen ved å fraråde bruk av tvang.

I forhold til det antatte tallet på åndssvake i befolkningen, ble anslagsvis ti prosent av påstått åndssvake kvinner født i tidsrommet 1900-59 sterilisert i perioden 1934-77. Andelen menn var atskillig lavere.⁵¹ Størst omfang fikk sterilisering av åndssvake fram til 1950-årene. Men praksis fikk aldri det omfanget Evang mente var påkrevd for å redusere forekomsten av arvelig betinget åndssvakhet i befolkningen. På den annen side ble den eugeniske nytteverdien av sterilisering sterkt tonet ned i offentlige dokumenter om åndssvakeomsorgen fra begynnelsen av 1950-årene.

Det forelå med andre ord ingen samlet forståelse av hvilke skritt som burde tas, og hvordan tiltakene skulle begrunnes. Forvaltningspraksis viser også at sentrale helsemyndigheter fra begynnelsen av 1950-årene i

48. Evang 1955, s. 27 ff.

49. Haave 2000a, s. 186 f.

50. *Dagbladet* 2.12.1953.

51. Haave 2000b, s. 50.

økende grad stilte seg kritisk til tvangssterilisering av åndssvake. Det kan på denne bakgrunnen ikke hevdes at sentrale myndigheter utformet et steriliseringspolitisk handlingsprogram med åndssvake som målgruppe. Steriliseringsloven ble heller ikke brukt systematisk av for eksempel skoler og pleiehjem for åndssvake.

Flest inngrep ble foretatt med hjemmel i steriliseringslovens § 3 første ledd, hele 95 prosent av nesten 44 000 operasjoner. Bortimot 28 000 inngrep gjaldt kvinner. Men formålet med sterilisering etter § 3 første ledd lå ikke fast gjennom lovens virketid. Grovt sett kan det trekkes et skille sist i 1960-årene. Mer enn 60 prosent av kvinnene (17 137) ble sterilisert i tiden 1969-77, da sterilisering ble en mye anvendt metode i en bevisst familieplanlegging. Det er i denne perioden vi også finner det store tallet på menn som ønsket å sterilisere seg, nesten 93 prosent av alle menn som ble operert etter nevnte paragraf.

Inntil slutten av 1960-tallet var det først og fremst kvinner som ble sterilisert. I tiden 1934-68 kom tallet opp i 10 809. Det tilsvarer nesten 39 prosent av alle kvinner som ble sterilisert etter § 3 første ledd. Et stort antall av disse inngrepene gjaldt kvinner i svakstilte familier som i all hovedsak ble tilrådd sterilisering av sosiale og økonomiske grunner. Selv om tallet på steriliseringer økte markant i sosialdemokratiets storhetstid (1945-65), utgjorde disse kvinnene ikke en steriliseringspolitisk målgruppe. I de første årene etter 1945 framholdt riktignok Helsedirektoratet at sterilisering ville være påkrevd i tilfeller der en mente å vite at barn led overlast på grunn av omsorgssvikt. Det økende antallet inngrep i 1950- og 1960-årene kan likevel ikke føres tilbake til en bevisst politikk rettet mot familier lavt plassert i lagdelingsstrukturen. Tvert imot forsøkte Evang å sette en bremse på en utvikling som i stor grad ble drevet fram av distriktsleger og privatpraktiserende leger i samarbeid med forsorgsstyrer/sosialkontorer og vergeråd/barnevernsnemnder.

Hvorfor ble det tatt initiativ til sterilisering av kvinner i sosialt og økonomisk svakstilte familier i de to første tiårene etter 1945? Én forklaring vil være at kommunale myndigheter ønsket å redusere sosiale utgifter. En annen forklaring vil være at praktiserende leger forsøkte å forebygge individuelle vansker som skyldtes sosial og økonomisk nød. Ofte spilte disse to faktorene sammen. Derimot er eugeniske hensyn så godt som helt fraværende i motivkretsen.

Et kritisk spørsmål gjelder bruk av tvang. Formelt var sterilisering etter § 3 første ledd frivillig. Når praksis i de to første tiårene etter 1945 likevel framviser elementer av tvang, henger dette framfor alt sammen med man-

gelfull veiledning om prevensjon og krav om at abort skulle etterfølges av sterilisering. Tvangsaspektet må også ses i sammenheng med de vilkårene mange av kvinnene levde under: små økonomiske kår, forholdet til ektefelle var i mange tilfeller vanskelig, dels på grunn av alkoholmisbruk, i noen tilfeller også på grunn av kriminalitet, og i en del tilfeller på grunn av ektefellens likegyldige eller rent ut avvisende holdning til bruk av prevensjon. Omstendighetenes tvang utgjør av den grunn én side ved den omtalte steriliseringspraksisen.

Det kan altså vanskelig hevdes at det norske sosialdemokratiet etter 1945 var en politisk drivkraft bak en omfattende eugenisk tvangssterilisering av åndssvake, eller at sterilisering var et resultat av en bevisst velferdsstatlig politikk rettet mot kvinner i sosialt og økonomisk svakstilte familier. Når sentrale helsemyndigheter i sosialdemokratiets storhetstid innvilget et økende antall søknader om sterilisering fra kvinner som levde i trange økonomiske kår eller under vanskelige sosiale forhold, kan dette ikke tolkes som et ledd i utviklingen av velferdsstaten som politisk prosjekt. Tvert imot viser forvaltningspraksisen at sentrale helsemyndigheter strakk våpen overfor en mangelfull utbygging av sosiale hjelpetiltak, herunder prevensjonsveiledning. Slik sett kan det sies at velferdsstaten kom til kort overfor kvinner som av ulike grunner var i behov av temporær ufruktbarhet, men ikke nødvendigvis varig sterilitet.

Kilder og litteratur

Kilder

Evang, Karl, *Rasepolitikk og reaksjon*, Oslo 1934.

Evang, Karl, *Sterilisering etter lov av 1. juni 1934 om adgang til sterilisering m.v.*, Sarpsborg 1955.

»Fellesprogrammet. De politiske partienes samarbeidsprogram for gjenreisningen«, Knut E. Eriksen og Geir Lundestad, *Kilder til moderne historie, II: Norsk innenrikspolitikk*, Oslo-Bergen-Tromsø 1972, s. 29-35.

Innstilling om omsorgen for handikapte. Trykt som vedlegg til St.meld. nr. 73 (1964-65) *Om utviklingen av omsorgen for handikapte*.

Det norske Arbeiderparti, *Sosial trygghet*, Oslo 1945.

Det norske Arbeiderparti, *Arbeidsprogram for perioden 1946-49*, Oslo 1945.

Det norske Arbeiderparti, *Grunnsyn og retningslinjer*, Oslo 1949.

Det norske medicinske Selskab, »Sterilisasjon etter lov av 1. VI. 1934 om adgang til sterilisasjon m.v.« (Diskusjon etter foredrag av K. Evang), *Nordisk Medicin* 54, 1955, s. 1829-1839.

- O.tid., sak nr. 7: »Innstilling fra justiskomiteen til lov om adgang til sterilisering m.v. (Innst. O. nr. 46)«, *Odelstingstidende* 9.5.1934, s. 157-162.
- Ot.prp. nr. 17 (1934) *Lov om adgang til sterilisering m.v.*
- Ot.prp. nr. 15 (1959) *Om lov om adgang til avbrytelse av svangerskap.*
- Scharffenberg, Johan, »Sterilisasjon av slektshygieniske hensyn«, *Arbeiderbladet* 18.10.1928.
- Scharffenberg, Johan, »Trenger Norge en sterilisasjonslov?«, *Arbeiderbladet* 10.10., 11.10. og 12.10.1932.
- Sosiallovkomiteen av 1935, *Innstilling VIII. Lov om omsorg for åndssvake*, Oslo 1946.
- »Sterilisasjonsloven bra som den er? Helsedirektør Evang om lovens viktigste formål«, *Dagbladet* 2.12.1953.
- St.meld. nr. 58 (1948) *Om folketrygden.*
- St.meld. nr. 71 (1952) *Om landsplan for åndssvakeomsorgen.*
- St.meld. nr. 89 (1963-64) *Om utbygging av åndssvakeomsorgen.*
- St.prp. nr. 36 (1960-61) *Om videre utbygging av åndssvakeomsorgen.*
- Straffelovkomiteen av 1922, *Innstilling fra straffelovkomiteen. Tredje del.* 14.1. 1932. Trykt som vedlegg til Ot.prp. nr. 17 (1934).
- Aas, Ingeborg, »Hvordan kan samfundet beskytte sig mot åndssvake og sedelighetsforbrytere«, *Socialt Arbeid* 5, 1931, s. 241-279.
- Aas, Ingeborg, *Kvinnen og barnet i forhold til spørsmålet om Abortus provocatus*, Oslo 1935.

Litteratur

- Alnæs, Karsten, *Historien om Norge. En ny arbeidsdag*, Oslo 1999.
- Bastrup, Olav Rune Ekeland, »Velferdsstat og menneskeverd«, <http://w1.2370.telia.com/~u237000213/index.html/home.html>, 1998 (1998a).
- Bastrup, Olav Rune Ekeland, »Rasehygiene var velferdens pris«, *Kontakt. Fagblad for Landsforeningen for taperne* 3, 1998, s. 35-37 (1998b).
- Bastrup, Olav Rune Ekeland, »Eugenics in Scandinavia. Social and historical background«, <http://w1.2370.telia.com/~u237000213/index.html/home.html>, u.å.
- Bergh, Trond, »Norsk økonomisk politikk 1945-65«, Trond Bergh og Helge Pharo (red.), *Vekst og velstand. Norsk politisk historie 1945-1965*, Oslo-Bergen-Tromsø 1977, s. 11-97.
- Bergh, Trond, *Storhetstid (1945-1965)*, Edv. Bull, A. Kokkvoll og J. Sverdrup (red.), *Arbeiderbevegelsens historie i Norge* 5, Oslo 1987.
- Broberg, Gunnar and Nils Roll-Hansen (eds.), *Eugenics and the Welfare State. Sterilization Policy in Denmark, Sweden, Norway, and Finland*, East Lansing 1996.
- Christoffersen, Svein Aage, »Homo fragilis«, *Norsk Teologisk Tidsskrift* 99, 1998, s. 139-145.
- Dikötter, Frank, »Race Culture: Recent Perspectives on the History of Eugenics«, *The American Historical Review* 103, 1998, s. 467-478.

- Drouard, Alain, »Concerning Eugenics in Scandinavia. An Evaluation of Recent Research and Publications«, *Population*, 11, 1999, s. 261-270.
- Haave, Per, *Sterilisering av tater 1934-1977. En historisk undersøkelse av lov og praksis*, Norges forskningsråd (Kultur og samfunn), Oslo 2000 (2000a).
- Haave, Per, »Sterilisering av tater – kirurgi på ‘rasemessig’ grunnlag?«, Bjørn Hvinden (red.), *Romanifolket og det norske samfunnet*, Bergen 2000, s. 32-73 (2000b).
- Haave, Per og Øyvind Giæver, *Sterilisering på medisinsk grunnlag og sammenhengen mellom eugenikk og humangenetikk – et forprosjekt*, Norges forskningsråd (Medisin og helse, Kultur og samfunn), Rapport avgitt til Sosial- og helsedepartementet, Oslo 2000.
- Koch, Lene, *Racehygiejne i Danmark 1920-56*, København 1996.
- Koch, Lene, *Tvangsterilisering i Danmark 1929-67*, København 2000.
- Nordby, Trond, *Karl Evang. En biografi*, Oslo 1989.
- Roll-Hansen, Nils, »Norwegian Eugenics: Sterilization as Social Reform«, Gunnar Broberg and Nils Roll-Hansen (eds.): *Eugenics and the Welfare State. Sterilization Policy in Denmark, Sweden, Norway, and Finland*, East Lansing 1996, s. 151-194.
- Runcis, Maija, *Steriliseringar i folkhemmet*, Stockholm 1998.
- Schwartz, Michael, *Sozialistische Eugenik. Eugenische Sozialtechnologien in Debatte und Politik der deutschen Sozialdemokratie 1890-1933*, Bonn 1995.
- Seip, Anne-Lise, *Veiene til velferdsstaten. Norsk sosialpolitikk 1920-75*, Oslo 1994.
- Simonsen, Eva, *Vitenskap og profesjonskamp. Opplæring av døve og åndssvake i Norge 1881-1963*, Utrykt avhandling dr. scient. graden, Institutt for spesialpedagogikk, Det utdanningsvitenskapelige fakultet, Universitetet i Oslo 1998.
- Slagstad, Rune, *De nasjonale strateger*, Oslo 1998.
- Syse, Aslak, *Rettsikkerhet og livskvalitet for utviklingshemmete. Rettigheter, vern og kontroll som rettslige virkemidler*, Oslo 1996.
- Tydén, Mattias, *Från politik til praktik. De svenska steriliseringslagarna 1935-1975*, Rapport til 1997 års steriliseringsutredning, SOU 2000:22, Stockholm 2000.

Summary

This paper treats the Norwegian policy of sterilisation, carried through by a law from 1934 that was in force until 1977. It was introduced by a liberal government and had the director of public health, Karl Evang, as its leading person from 1938 to 1972. Although sterilisation of mentally retarded persons never became part of the official social policy of the social democratic government, the 1934 Act had as its consequence that possibly around 10 per cent of all mentally retarded women in Norway

were sterilised in the period 1934-77. The 1934 Act also made it possible to sterilise people for other, 'reasonable' reasons, and this was used as a means partly of hindering people in bad social and economic conditions in getting too many children, partly as an alternative to family planning by other means for middle class women and men. The author outlines especially how these different purposes shifted over the years, making a subdivision of his period into three: 1934-50, 1951-68 and 1969-77. Although the law was the same, it was interpreted in very different ways by the public health administration during the period in case.

Tvangssterilisation i Danmark 1929-67

Lene Koch

Dette paper er en præsentation af en undersøgelse af sterilisationspraksis, som den fandt sted i Danmark mellem 1929 og 1967.¹ Her vil jeg efter en kort introduktion gengive de væsentligste problemstillinger, jeg har arbejdet ud fra, samt summarisk fremlægge undersøgelsens resultater.

Den danske Rigsdag vedtog i 1929 en foreløbig sterilisationslov, den første nationale, eugenisk inspirerede sterilisationslov i Europa. Denne lov hvilede på frivillighedsprincippet. I 1934 vedtoges en permanent lovgivning, der tillod tvangssterilisation af åndssvage, og i 1935 erstattedes den resterende del af 1929-loven af en lov, der vedrørte andre eugenisk relevante befolkningsgrupper. Denne lov byggede som 1929-loven på frivillighedsprincippet, om end der over for psykisk abnorme hjemledes adgang til tvangsanvendelse.² Tvangssterilisation bliver i dag af de fleste betragtet med afsky, som en krænkelse af en af menneskets fundamentale rettigheder. Og det anses ofte som en ejendommelighed, at tvangssterilisation ikke blot fandt sted i det nazistiske Tyskland, men også i demokratiske velfærdsstater som Danmark, Norge og Sverige. Tvangssterilisation forekommer uforenelig med demokratiets idealer, og for de fleste stempler det udøveren som ond og forbryderisk. Imidlertid er det et faktum, at eugenisk motiveret tvangssterilisation var alment anerkendt i Danmark, politisk og videnskabeligt, og at sterilisationslovgivningen af førende politikere blev opfattet som en nødvendig del af 1930'ernes socialreform. Det kan være fristende at bortforklare eugenikernes intentioner og handlinger som »onde«, sådan som det ofte er sket i den offentlige debat om emnet, som om eugenikken kunne betragtes som et særtilfælde, et lille hjørne, der kunne udgrænses fra det øvrige samfund. Men dette ville være for let, eugenikken kan ikke anskues isoleret, men var et integreret led i den velfærdsstat, der etableredes i 1930'erne.

1. Undersøgelsens resultater er publiceret i Lene Koch, *Racehygiejne i Danmark 1920-56*, København 1996, 2. oplag 2000, og Lene Koch, *Tvangssterilisation i Danmark 1929-67*, København 2000.

2. Lovteksterne er aftrykt i Lene Koch, *Racehygiejne i Danmark 1920-56*, s. 288-301.

Spørgsmålet om forholdet mellem velfærdsstat og racehygiejne er komplekst og har ikke været et hovedtema i min undersøgelse. Der er dog ingen tvivl om, at det eugeniske projekt af socialreformens fader, socialdemokraten K.K. Steincke, blev opfattet som et integreret led i den velfærdsreform, han gennemførte. Eugenikken – og specielt sterilisationspolitikken – spillede en vigtig rolle i det forsorgspolitiske projekt, som socialreformen indebar. Reduktionen af »undermålernes« tal var af Steincke tænkt som en vigtig forudsætning for, at socialreformens nye bi-standsprincipper kunne finansieres. Både Steincke og andre af sterilisationslovenes støttepartier var overbeviste om, at eugenikken ville få gunstige forsorgsøkonomiske virkninger, selv om støtten til sterilisationslovene var bredere end støtten til socialreformen.

Men som det eugeniske projekt var konciperet af K.K. Steincke, indgik det i et systematisk og gennemtænkt program for en ny velfærdsstat, sådan som han indgående beskrev det i *Fremtidens Forsørgelsesvæsen* (1920). Men eugenikkens plads i det socialreformatoriske program var ikke genstand for nogen intens offentlig omtale i datiden. Trods Steinckes store personlige interesse for sagen bragte han den ikke frem i socialdemokratiske partisammenhænge, og spørgsmålet om eugenikken spillede ingen vigtig rolle i partiets socialpolitiske udtalelser. Eugenikken var et emne, der kun diskuteredes i en meget snæver kreds, blandt andet fordi man ikke mente, at emnet egnede sig til offentlig debat.

Denne tilbageholdenhed blandt datidens aktører med hensyn til offentlig debat om eugenikkens betydning for socialreform og velfærdsstat har fået væsentlig betydning for historieskrivningen. Den har nemlig betydet, at emnet i det historiografiske tilbageblik har været overset – man fristes til at sige fortrængt – fra den historiske bevidsthed om Socialdemokratiets og velfærdsstatens historie. Og den har betydet, at det i retrospektiv er vanskeligt at afgøre, hvorvidt den praktiserede eugenik havde en biologisk eller en social målsætning. Denne problematik er vigtig for tolkningen af de begrundelser, datidens aktører anvendte i den konkrete administration af sterilisationslovgivningen: Skete der en biologisering af sociale problemer, eller skal den biologiske sprogbrug forstås som en etikette, der benyttedes i socialpolitisk øjemed?

Den aktuelle interesse for eugenikkens historie har ikke sit udgangspunkt i velfærdsstatsforskningen eller den socialhistoriske forskning. Den er snarere vokset ud af videnskabshistoriske og medicinhistoriske miljøer og kan ses som et resultat af udviklingen af den moderne molekylærgenetiske forskning, det humane genomprojekt og de etiske problematikker, denne forskning har rejst.

Problemstillinger

I det følgende vil jeg præsentere de væsentligste problemstillinger, som min undersøgelse er struktureret over. Det drejer sig om tre problemkredse.

Eugenik

Den første problemkreds vedrører eugenik: Det var især frykten for de lettere åndssvages angiveligt voldsomme forplantning, der havde skabt politisk interesse for eugenikken. Den pro-eugeniske stemning, der havde muliggjort gennemførelsen af åndssvage-loven fra 1934, og som dermed lå bag ønsket om at kunne tvangssterilisere åndssvage, byggede på en række videnskabelige autoriteters tilslutning til den eugeniske tankegang, specielt den grundantagelse, at lettere åndssvaghed var arvelig. Bag den videnskabelige anerkendelse skjulte sig imidlertid dybe kontroverser og uløste videnskabelige tvivlsspørgsmål.

Trods udviklingen inden for den arvebiologiske videnskab fandtes en række problemer, der vanskeliggjorde implementeringen af en målrettet og effektiv sterilisationspolitik. Det første problem var, at man trods overbevisningen om åndssvaghedens arvelighed ikke havde nogen sikker viden om lovene for åndssvaghedens arvegang. Dette problem affødte et andet, nemlig at man ikke havde sikre metoder til at identificere de personer, hvis arvelige egenskaber udgjorde en eugenisk risiko. Der var således videnskabelig og politisk tilslutning til at gribe ind over for åndssvaghedens udbredelse gennem sterilisation, men ingen klar videnskabelig anvisning på, hvorledes strategien for brugen af dette middel skulle udformes. Dette problem kompliceredes af yderligere to, nemlig at der ikke var enighed om, hvordan åndssvaghed nærmere skulle bestemmes, ligesom man blandt fagfolk ikke vidste, hvilke former for åndssvaghed der var arvelige, og som derfor meningsfuldt kunne gøres til genstand for eugeniske indgreb. Hertil kom den yderligere vanskelighed, at kun 1935-loven eksplicit tillod sterilisation på eugenisk indikation.

Det er derfor nærliggende at rejse spørgsmålet, om eugeniske hensyn overhovedet spillede en rolle i den praktiske afgørelse af sterilisations-sagerne. Dette er det første af min undersøgelses tre hovedproblemer. En række afledede spørgsmål melder sig i denne forbindelse: Hvilken betydning har det haft, at hverken 1929- eller 1934-loven eksplicit omtalte sterilisation på eugenisk indikation til trods for, at eugenikken var et stærkt betonet formål under den politiske drøftelse? Slog eugeniske hensyn, der på videnskabens anbefalinger havde fået politikernes fulde opbakning,

igennem i de praktiske afgørelser om sterilisation? Hvilken opfattelse af eugenik gjorde sig gældende i praksis? Var denne opfattelse af eugenik konstant eller ændrede den sig med tiden? Og i sidstnævnte fald, hvad var baggrunden for disse ændringer?

Tvang

En anden problemkreds vedrører anvendelsen af tvangssterilisation. Den klassiske eugeniks hovedtema var folkesundheden og dens væsentligste målsætning at befri samfundet for dets »bærme« af uproduktive, asociale, arveligt belastede individer. Eugenikken prioriterede fællesskabets sociale interesser, og under disse måtte individet indordne sig. Når det drejede sig om forplantningen, blev den individuelle selvbestemmelse som udgangspunkt betragtet som et gode, om end man var klar over, at ikke alle individer var i stand til at forvalte denne selvbestemmelse i fællesskabets interesse. Dermed kunne tvangsforanstaltninger komme på tale. Heller ikke de sunde borgere kunne dog vente, at forplantningsbegrænsende teknologi umiddelbart stod til deres rådighed. Kun hvor der var risiko for arveligt defekt afkom, kunne eugenisk sterilisation eller abort tillades. Inden for denne ramme kunne frivillig sterilisation af den ansvarlige, arveligt belastede borger finde sted. Den tvungne sterilisation var derimod nødvendig for at hindre, at de socialt uansvarlige, underlødige personer, hvis arvelige anlæg var uønskede, forplantede sig. Adgangen til sterilisation var ikke fri, men ønsket om en konkret bedømmelse af, hvilke forhold der kunne retfærdiggøre sterilisation, var baggrunden for at etablere et bevillingssystem, som det skete med sterilisationslovene.

Undersøgelsens andet hovedproblem vedrører anvendelsen af tvang: Var sterilisation, som den praktiseredes i Danmark, tvungen eller frivillig? Efter 1929- og 1935-lovene var sterilisation i princippet frivillig, mens 1934-loven hjemlede tvang over for de åndssvage. Blev 1934-lovens tvangsmulighed brugt, og i bekræftende fald, i hvilket omfang og i hvilke former? Eller søgtes samtykke fremskaffet, selv om man med diagnosen åndssvag satte spørgsmålstejn ved personens habilitet? Hvorledes administreredes lovens krav om samtykke fra værge? Og tilsvarende kan man ved anvendelsen af 1929- og 1935-lovene spørge, hvilke former for frivillighed var gældende? Blev samtykke afgivet under frie forhold, eller var den situation, hvori der skulle tages stilling, mindre fri eller måske endda tvangspræget? Når det drejede sig om personer på anstalt eller i fængsel, er det spørgsmålet, om frivillighed i det hele taget var realisabel. Allerede i det grundlæggende eugeniske koncept var afstanden mellem tvang og frivillighed, som det ses, mindre end i dag, og det er spørgsmå-

let, om distinktionen mellem tvang og frivillighed overhovedet er så skarp, som man måske af ideologiske grunde kunne ønske, den var. Tvangsbegrebet skal måske nuanceres.

Sterilisationsvæsenets udvikling og afvikling

Undersøgelsens tredje problemkreds vedrører den historiske udvikling, sterilisationsvæsenet gennemløb i den undersøgte periode, fra den første lov vedtoges i 1929, til tvangsbestemmelserne afvikledes i 1967. Denne problemkreds har jeg undersøgt på tre områder: sterilisationsvæsenets organisation, forholdet mellem videnskab og praksis og forholdet mellem offentlighed og praksis.

Sterilisationsvæsenet blev fra 1934 opsplittet i to selvstændige administrationssystemer med henholdsvis Retslægerådet og Sterilisationsnævnet som de vigtigste myndigheder. Sagerne behandledes hermed af to forskellige organer, et sagkyndigt Retslægeråd, bestående udelukkende af lægelige eksperter, og et bredere sammensat Sterilisationsnævn med læg såvel som lægelig repræsentation. Det har været et selvstændigt formål at undersøge, hvorledes dette dobbelte myndighedsapparat var opbygget, og hvorledes sagsbehandlingen foregik. Hvilke forskelle i opfattelse, diagnostik og behandling af åndssvaghed lå bag eller blev fremmet ved denne opdeling? Og hvilke professionsbestemte og politiske opfattelser var den udtryk for? Opsplitningen gav anledning til kontroverser mellem Retslægerådet og Sterilisationsnævnet om, hvorvidt grænsetilfælde skulle steriliseres efter tvangsloven eller frivillighedsloven. Ingen ville tage ansvaret for grænsetilfældene – begge skubbede dem fra sig. Hvilke forhold lå bag disse kontroverser, og hvilken rolle spillede de for sagsbehandlingen (herunder synet på eugenik og tvangsreglernes anvendelse) og for sterilisationsvæsenets udvikling og afvikling?

Min undersøgelse vedrører sterilisationspraksis. Dermed forstår jeg ikke blot den simple registrering af, hvorledes sterilisationslovgivningen blev administreret, men en analyse af den i betydelig grad aktivt skabende virksomhed, som flere af de centralt placerede personer og institutioner udøvede. Praksis omfatter således både fastlæggelse af principper for udvælgelse af kandidater til sterilisation, den faktiske udvælgelse af disse, fastlæggelse af retningslinjer for afgørelse af tvivlsspørgsmål mv. Her er det nærliggende at spørge, hvordan forholdet mellem praksis og videnskab udviklede sig. Inddrog praksis videnskabens resultater, blev enkelt-sager afgjort med henvisning til videnskabelige undersøgelser? Inddrog videnskaben erfaringer fra sterilisationspraksis, blev praksis registreret og vurderet videnskabeligt? Hvordan håndterede administratorerne de før

omtalte problemer, der opstod, når de eugeniske grundantagelser, deres teoretiske karakter til trods, skulle omsættes til praksis? Hvorledes opfattedes og håndteredes den begrænsede viden om åndssvaghedens arvegang og vanskelighederne med at identificere de arveligt belastede? I tilslutning til den tredje problemkreds er det således et formål at undersøge, hvilke erfaringer der blev tilvejebragt om sterilisationsoperationens følger for den enkelte og samfundet, og hvilken betydning disse erfaringer fik for den politiske beslutning om den tvungne sterilisations afvikling.

Forståelsen af baggrunden for sterilisationsvirksomhedens udvikling og afvikling forudsætter en belysning af forholdet mellem sterilisationspraksis og offentlighed. Det var eugenikkens sociale og politiske gennemslagskraft, der var baggrunden for, at sterilisationslovgivningen i sin tid blev gennemført, og spørgsmålet er, hvilke faktorer der bidrog til systemets afvikling. Hvorledes udviklede forholdet mellem sterilisationspraksis og offentlighed sig efter 1929? Var sterilisationsvæsenet udsat for social, politisk eller videnskabelig kritik, og hvilken rolle spillede de steriliseredes egen vurdering af indgrebet for sterilisationsvæsenets udvikling? Min undersøgelse af praksis har omfattet datidens begreber og forståelse af sterilisationerne, ikke blot som de viste sig i klinikeres og juristers vurderinger, men også som de kom til udtryk i offentlighedens opfattelser.

Siden 1930'erne er sket et markant skift i den offentlige mening om tvangssterilisation fra næsten fuldstændig accept til næsten enstemmig fordømmelse. Denne udvikling kædes ofte sammen med nazismens (og for Danmarks vedkommende den tyske besættelses) sammenbrud. Et studie af dansk sterilisationspraksis må vise, om et sådant brud kan findes i Danmark, og hvis det findes, om det falder sammen med nazismens sammenbrud, eller om bruddet fandt sted på et andet tidspunkt, evt. af grunde, der ikke havde noget med nazismen at gøre. Jeg har derfor undersøgt, hvorledes praksis udviklede sig under og efter krigen, og hvordan og hvorfor 1934-lovens tvangsregler endelig blev afskaffet ved lovændringen i 1967.

I løbet af 1940'erne ændredes forholdet mellem bevilgede og medicinsk indicerede sterilisationer. Et yderligere formål har været at undersøge, hvorledes og på hvilken baggrund denne udvikling fandt sted, og hvilken betydning den fik for sterilisationsvæsenets udvikling og afvikling? I den internationale, eugenikhistoriske litteratur har man hævdet, at der i midten af 1930'erne foregik en videnskabeliggørelse af eugenikken. På dette tidspunkt underminerede den engelske populationsgenetik grundlaget for den klassiske, biometrisk orienterede, racistisk prægede og socialt fordomsfulde politik. Spørgsmålet er, om en sådan videnskabeliggørelse af eugenik-

ken fandt sted i Danmark, og i givet fald hvornår. Her indførtes den eugeniske lovgivning netop, da den klassiske, amerikanske eugenik havde lidt nederlag, og Danmark kunne derfor tænkes at have taget ved lære af dens fejltagelser. På den anden side faldt det danske lovgivningsinitiativ tidsmæssigt sammen med den nazistiske magtovertagelse i Tyskland, og det kunne derfor lige så vel tænkes at være påvirket af den racehygiejniske ideologi, der var fremherskende her. En detailstudie af sterilisationspraksis i et enkelt land giver anledning til at undersøge, hvorvidt de teorier og begreber, der har etableret sig i den internationale, eugenikhistoriske litteratur, er holdbare i den nationale kontekst. Kan dansk eugenisk praksis, i overensstemmelse med fremherskende tendenser i den internationale litteratur, inddeles i en mindre videnskabelig og socialt diskriminerende fase præget af anvendelsen af statslige tvangsmidler og i en efterfølgende mere videnskabelig, medicinsk orienteret reform-eugenisk fase, hvor afgørelsen om sterilisation blev overladt til den enkelte? Eller kan andre begreber udvikles: begreber, der mere præcist karakteriserer de eugeniske positioner, som tegner den danske eugeniks historie?

Resultater

Den periode, jeg har behandlet i min undersøgelse, løber fra den foreløbige sterilisationslovs vedtagelse i 1929 over tvangslovens vedtagelse i 1934 og følger herefter i det væsentlige den periode, hvor tvangsloven blev anvendt. Praksis efter 1935-loven er gennemgået, dog uden at en udtømmende analyse af sagsmaterialet prætenderes. Denne lovs sagsmateriale repræsenterer en grænseflade til Sterilisationsnævnets sager. Det har jeg gennemgået, dels fordi en del personer, der var under åndssvageforsorg, steriliseredes efter denne lov, dels fordi de videnskabelige og professionelle kontroverser omkring sterilisation af lettere åndssvage ikke kan forstås uden kendskab hertil. Loven byggede primært på frivillighed og sætter således 1934-lovens formaliserede adgang til tvangsanvendelse i relief, ligesom 1935-lovens hjemmel til anvendelse af eugenisk indikation gør det.

Efter 1959 blev ret få sterilisationer udført efter 1934-loven, og sterilisationspraksis efter 1959, hvor åndssvageforsorgen centraliseredes, har jeg derfor kun sporadisk behandlet. Formelt afskaffedes tvangslovens sterilisationsbestemmelser dog først i 1967. Derfor omtaler jeg også forholdene frem til lovændringen i 1967.

Min undersøgelse drejer sig altså om dansk sterilisationspraksis i peri-

oden mellem 1929 og 1967, med særlig vægt på sterilisation efter åndssvage-loven fra 1934. De tre hovedspørgsmål er, 1) hvorvidt der blev steriliseret på eugenisk indikation, 2) hvorvidt der blev steriliseret med tvang, og 3) hvorledes det danske sterilisationsvæsens opståen, udvikling og afvikling fandt sted. I det følgende skal jeg opsummere mine undersøgelsesresultater for hvert af disse spørgsmål.

Eugenik

Spørgsmålet, om eugeniske begrundelser for sterilisation blev anvendt, må besvares bekræftende. Åndssvageforsorgens læger og de besluttende myndigheder henviste i forbindelse med et betydeligt antal af de gennemførte sterilisationer til eugeniske hensyn. De tre sterilisationslove var forskellige, hvad angik eksplicit hjemmel til sterilisation på eugenisk grundlag. Hverken 1929-loven eller 1934-loven tillod udtrykkeligt eugenisk begrundet sterilisation. Ikke desto mindre indgik eugeniske hensyn i 56% henholdsvis 43% af alle sterilisationer gennemført efter disse to love. 1935-loven, der udtrykkelig tillod eugenisk indiceret sterilisation, anvendte derimod eugeniske hensyn i kun 34% af alle gennemførte sterilisationer. 1934-lovens manglende omtale af eugenisk indikation skal dog ikke ses som udtryk for en afstandtagen fra eugeniske hensyn, men som udtryk for en frygt for at opstille snævrere indikationsrammer for sterilisationsvirksomheden, end en lov uden fokus på eugenikken ville give anledning til. Dette overordnede resultat skal præciseres. Anvendelsen af eugenisk indikation varierede over den samlede periode, jeg har undersøgt. Også eugenikbegrebet ændrede indhold i løbet af perioden. Kun ganske få sager blev udelukkende begrundet med henvisning til eugeniske argumenter, og de sager, jeg har vurderet som eugeniske, var oftest begrundede med både eugeniske og sociale hensyn. Det afgørende for min klassifikation af sagerne har været, om eugeniske hensyn blev inddraget i begrundelsen for at sterilisere.

I 1934-lovens sager finder man en vis stabilitet i inddragelsen af eugeniske hensyn, om end perioden 1944-60, når man ser på begrundelserne for sterilisation repræsenterer en mere eugenisk bekymret fase end perioderne før og efter. I denne periode indgik eugeniske hensyn i mere end 40% af alle sager, før og efter i mindre end 40%. På intet tidspunkt i lovens gyldighedsperiode indgik eugeniske hensyn i mindre end 25% af sagerne. Denne udvikling viser, at eugeniske overvejelser i forbindelse med sterilisation af åndssvage var et selvfølgeligt såvel som et kontinuerligt fænomen, der ikke lod sig påvirke af den skepsis over for eugenikken, der i andre sammenhænge viste sig ved Anden Verdenskrigs afslutning.

1935-lovens sager viser et andet billede. Her anførtes eugeniske og delvis eugeniske begrundelser for sterilisation ganske hyppigt i begyndelsen af den undersøgte periode (fx 62% i 1936), mens de senere reduceredes til at blive anvendt i et ganske lille antal sager (fx 15% i 1966). Faldet er jævnt, og kurven har en helt anden form end den, der kan iagttages for de åndssvages vedkommende. Denne nedadgående kurve er i det væsentlige bestemt af ændringer i det klientel, som steriliseredes efter 1935-loven. Hvor de såkaldt psykisk abnorme var dominerende i periodens første årtier, blev de udslidte kvinder senere fremherskende. Det var den første gruppe, der vakte eugenisk bekymring, idet epilepsi, psykopati mv. betragtedes som arvelige lidelser, mens de udslidte kvinder primært blev steriliseret på medicinsk indikation, reelt ofte af sociale årsager.

Et andet forhold skal inddrages i vurderingen af, hvilken rolle eugenikken spillede i sterilisationspraksis, nemlig eugenikbegrebets skiftende indhold. Jeg har inden for 1934-lovens administrative praksis identificeret to forskellige eugenikbegreber, et genetisk-eugenisk og et social-eugenisk begreb. Hvor det første eugenikbegreb var strengt videnskabeligt defineret i overensstemmelse med den mendelske genetik, byggede det social-eugeniske begreb på en bredere og mere socialt bestemt opfattelse af arvelighed. Det eugenikbegreb, som benyttedes af åndssvageovens administratorer, var fortrinsvis af social-eugenisk karakter. Den tøven, der prægede administratorerne i stigningsfasen mellem 1934 og 1943, kan forstås som udtryk for en vis usikkerhed i tolkningen af lovens bogstav. Tvivl om, hvorvidt loven overhovedet tillod anvendelse af eugenisk indikation, kan have hæmmet den eksplicite anvendelse af denne begrundelse, uanset at det eugeniske faktisk spillede en rolle for de overvejelser, anstalter og Sterilisationsnævnet lod sig lede af. De eugeniske begrundelsers ringe andel efter 1960 hænger formentlig sammen med, at de ret få indstillinger, der blev afgivet, var udformet inden for den reformerede åndssvageforsorg, hvor den lægelige indflydelse var blevet stærkt reduceret. Der er dog ingen grund til at tro, at den eugeniske bekymring blandt læger var meget mindre på dette tidspunkt end tidligere. Det viser den store interesse blandt både åndssvage lægerne og de øvrige forsorgsrepræsentanter for ved revisionen af svangerskabsloven i 1956 og ved revisionen af 1934-loven at få gjort adgangen til sterilisation af svagt begavede personer og åndssvage på eugenisk indikation udtrykkeligt tilladt. Denne interesse byggede bro til et tredje og nutidigt eugenikbegreb, nemlig et medicinsk-eugenisk begreb, der i mindre grad beskæftigede sig med de svagt begavedes usædelighed og asocialitet og i stedet tog udgangspunkt i intelligensdefektens sygdomskarakter. Dette eugenikbegreb bliver kun akku-

rat antydet i de seneste sterilisationssager, der behandlede efter 1934-loven, men det findes i debatten om svangerskabsloven og genfindes i den arvehygiejniske rådgivning, der efter krigen blev ydet på Københavns Universitets Institut for human Arvebiologi og Eugenik.

Undersøgelsen af anvendelsen af eugenisk indikation er for det første sket kvantitativt ved en optælling af alle 1929- og 1934-sager og et udvalg af 1935-sagerne.³ For det andet har jeg foretaget en mere dybtgående undersøgelse af 1934-lovens enkelte sager og vist, at eugenikken i praksis spillede en større og til dels en anden rolle, end den kvantitative undersøgelse har kunnet afspejle. Undersøgelsen har også vist, at eugeniske hensyn spillede en rolle, selv om de ikke blev direkte anført i begrundelsen for sterilisation. Dette afspejler dog ikke blot en kvantitativ undervurdering af de eugeniske hensyns betydning, men skyldes formentlig, at eugeniske hensyn – som de nu blev forstået – i hele perioden spillede en meget væsentlig rolle. Således kan eugenikkens eksplicite fravær ikke tolkes på den måde, at den spillede en underordnet rolle, men må tværtimod forstås på den måde, at dens rolle var så altgennemtrængende og forekom aktørerne så selvfølgelig, at den ikke altid krævede omtale.

Tvang

Undersøgelsens andet hovedspørgsmål vedrører den praktiske anvendelse af tvungen sterilisation. Også her har jeg taget udgangspunkt i forholdet mellem lovens ord og den administrative praksis. Hverken 1929-loven eller 1935-loven tillod udtrykkeligt tvangssterilisation, hvorimod 1934-loven gav hjemmel for tvangssterilisation.

Min undersøgelse af 1934-loven har vist det nødvendigt at præcisere brugen af tvangsbegrebet. Jeg har ikke kunnet påvise, at sterilisationsoperationer fandt sted med anvendelse af direkte fysisk tvang. Dette er dog ikke ensbetydende med, at tvang ikke blev benyttet, blot at tvang anvendtes i andre former og sammenhænge. Dette kan forstås gennem undersøgelse af de vilkår, de åndssvage levede under.

Sterilisation fandt ofte sted enten efter tvangsindlæggelse som vilkår for udskrivning eller under trussel om tvangsinddragelse under forsyng. Anvendelsen af værger foregik i mange tilfælde på en tvivlsom måde, idet værgerne og den åndssvage ofte ikke kendte hinanden på forhånd. Ja, værgerinstitutionen udviklede sig til en farce. At der i næsten alle sagerne forelå samtykke fra den steriliserede, må betragtes som mindre væsent-

3. Se Lene Koch, *Tvangssterilisation i Danmark 1929-67*, der rummer det komplette tabelmateriale.

ligt, når man skal afgøre, om sterilisationen var tvangsmæssig, de ydre vilkår taget i betragtning. Ikke desto mindre havde et skriftligt samtykke stor betydning for tvangens konkrete form og indhold. Tvangen foregik på anstalten, ikke på operationsstuen.

Tvangen blev udøvet på indirekte vis, idet sterilisation blev gjort til det middel, hvormed den tvangsanbragte eller tvangstilbageholdte åndssvage kunne vinde friheden. Samtykket fra værgerne og fra den åndssvage selv var stationer på vejen til frihed. Afgivelse af samtykket tjente flere formål. Dels betød det, at de åndssvage og deres pårørende (i det omfang værgerne faktisk var pårørende) blev opmærksomme på situationens karakter. Samtykkekravet medførte i langt de fleste tilfælde, at de åndssvage blev informeret om det forestående indgreb og måske ligefrem forstod og accepterede det. Men der er ingen tvivl om, at det samtykke, som krævedes, før sterilisation blev effektueret, også fungerede som en juridisk beskyttelse af sterilisationsvæsenet, af både åndssvage og kirurger. Personer, der var blevet steriliseret med tvang, tabte klagesager, fordi modparten kunne hævde, at de steriliserede havde samtykket. At samtykket var afgivet under ufrie betingelser, fik ikke betydning for afgørelsen af disse sager.

Det er ikke muligt at give et entydigt svar på spørgsmålet om, hvor mange sterilisationer der var tvungne. Alle 1934-lovens sterilisationer angik personer, der var under eller kunne inddrages under forsorg med anvendelse af tvang. Man kan herefter overveje, hvorledes det faktum, at 96% af alle steriliserede afgav et skriftligt samtykke, skal bedømmes. Jeg finder det godt gjort, at samtykket i mange sager må betragtes som ufrivilligt eller fremtvunget. At der foreligger skriftligt samtykke i det store flertal af sagerne, vanskeliggør en bestemmelse af, hvor ofte sterilisation var et reelt ønske hos den åndssvage og dermed frivillig. Frivillig sterilisation efter 1934-loven har formentlig fundet sted og kan i hvert fald ikke udelukkes. En mindre gruppe af aktive nægttere og personer, der ikke har afgivet skriftligt samtykke, står herefter tilbage. En del af de personer, der ikke samtykkede, kan ikke betragtes som nægttere, men var af forskellige grunde ude af stand til tage stilling til spørgsmålet. De udgør ikke desto mindre en vigtig gruppe, fordi myndighedernes tiltrædelse af deres sterilisation uden samtykke udtrykker en vis ligegyldighed over for samtykkets betydning. Nægterne står tilbage som toppen af isbjerget. I alt 10 personer er registreret som så aktive modstandere af sterilisation, at de nægtede at underskrive samtykkeerklæringer. De er ikke desto mindre registreret som steriliserede. Det udelukker ikke, at de har samtykket mundtligt, fx til udskrivning inden sterilisation. Hvad angår 1935-loven, stillede jeg

indledningsvis det tilsvarende spørgsmål om, hvor mange af sterilisationerne efter denne lov der var tvungne. Jeg har kun foretaget kvalitativ analyse af et mindre udvalg af sager efter denne lov. Ud fra den summariske undersøgelse, jeg har foretaget, står det dog klart, at der i adskillige tilfælde blev udøvet pression over for psykisk normale personer i former, der må betegnes som tvang, for at fremkalde det nødvendige samtykke, så sterilisation kunne udføres efter loven. Løfter om udskrivning af anstalt, trussel om tvangsindlæggelse og trussel om fjernelse af børn indgik i det repertoire af tvangsformer, administrationen af 1935-loven benyttede sig af. Grænsen mellem tvang og frivillighed var ikke så skarp, som man kunne forvente.

Undersøgelsen har vist, at tvangsanvendelse ikke var forbeholdt situationer med tvangsregler. Endvidere skete en udvikling af tvangsformerne. Overgangen fra et bevillingssystem til et lægestyret kontraktssystem kan ganske vist betegnes som en medikalisering og individualisering af sterilisationspraksis, men den repræsenterer også muligheden for anvendelse af andre tvangsformer. Den svagt begavede, abortsøgende kvindes muligheder for at afvise en overlæges forslag om samtidig sterilisation var givetvis små.

Sterilisationsvæsenets udvikling

Man kan undre sig over, at vore forfædre for et par generationer siden fandt det nødvendigt at anvende tvangsmidler for at bremse de arveligt belastede i at forplante sig. Kun de færreste vil i dag betragte de åndssvage som en civilisationstrussel, og anvendelsen af tvungen eugenisk sterilisation forekommer i dag de fleste modbydelig. Efter min opfattelse kan man bedre forstå tvangssterilisationens historie, hvis man anerkender, at datidens læger og politikere forestillede sig, at de åndssvage i 1930'ernes Danmark netop udgjorde en risiko af civilisationstruende dimensioner. Derom vidner de kolossale anstaltsbyggerier, der fandt sted helt op til 1940'erne; derom vidner den store arbejdsindsats, som nogle af landets klogeste hoveder investerede i forskning i og administration af lovgivning om de åndssvage; og derom vidner den dristige politiske beslutning om at gennemføre en særlov, der legitimerede tvangssterilisation af åndssvage.

Eugenikken var i sit udgangspunkt og perspektiv en biologisk forståelse af et socialt problem. Denne biologiske forståelse bestemte løsningen. Det var de åndssvages biologisk bestemte intelligens- og karakterdefekt, der skabte deres uhumske og nedværdigende levevilkår, og som ikke mindst skabte store samfundsproblemer. Den biologiske model for forståelsen og løsningen af de åndssvages trussel mod befolkningskvaliteten

slog for alvor igennem med åndssvage_loven af 1934. Åndssvage_loven af 1934 blev planlagt og gennemført af en alliance mellem statsmagt og åndssvageforsorg. Denne alliance, der var afgørende for gennemførelsen af loven, byggede på en rationel samfundsopfattelse og på ønsket om gennem reformer at rense ud i det, man opfattede som umenneskelige såvel som samfundsødelæggende forhold. Denne opfattelse rummede et betydeligt mål af humanitet og forstås måske bedst, når den sammenlignes med den fremherskende opfattelse blandt de ansvarlige myndigheder i datiden. Retslægerådets restriktive administration af den foreløbige sterilisationslov, der hindrede udskrivning af ellers socialt duelige lettere åndssvage, er et eksempel herpå.

Det er i dag politisk korrekt at tage afstand fra eugenisk tvangssterilisation. Man må antage, at det er det social-eugeniske begreb, der tages afstand fra. Dette eugenikbegreb udfordrer en moderne, videnskabelig opfattelse af, hvorledes arvelighed skal forstås, og strider mod et nutidigt krav om kendskab til en lidelses arvegang, før der sættes ind med et lægeligt indgreb. Ligeledes har lovens udtrykkelige accept af tvanganvendelse vakt modvilje. I ledende retsmedicinske og andre videnskabelige kredse eksisterede før 1934, i sterilisationsvæsenets første fase, en holdning til tvang og eugenik, der ikke har været gjort til genstand for en tilsvarende kritik. Retslægerådets strategi for håndtering af de åndssvages situation byggede på accept af livslang internering og forlangte klar dokumentation for lidelsernes arvegang, før eugenisk sterilisation kunne tiltrædes. Denne opfattelse, der blandt andet byggede på den internationalt kendte plantefysiolog Wilhelm Johannsens synspunkter, er i nutiden blevet opfattet som moderat, både politisk, moralsk og videnskabeligt. Det var denne opfattelse, K.K. Steincke betegnede som inhuman og karakteristisk for forføjede århundrede. Og det er på baggrund heraf, at den løsning, det lykkedes politikeren K.K. Steincke og åndssvage_lægen H.O. Wildenskov at gennemføre i 1934, kan ses som en mere human og social indstilling, om end den indebar tvungen sterilisation (som alternativ til tvungen internering) og sterilisation på social-eugenisk indikation (som alternativ til en genetik-eugenisk). De valgte en anden model for de lettere åndssvages forsørgelse og satsede på udskrivning i maksimalt omfang. Denne løsning var nært forbundet med ønsket om at udvide den gruppe af åndssvage, der burde steriliseres, hvilket blev muliggjort i kraft af 1934-lovens tvangsregler. Sterilisation efterfulgt af udskrivning var forsørgsøkonomisk set billigere end interneringsløsningen. I åndssvage_loven og i de ledsagende politiske bemærkninger blev det gjort klart, at meningen med den øgede kontrol med de lettere åndssvage ikke var at øge antallet af anstaltsan-

bragte, men at de lettere åndssvage skulle udskrives, og at betingelsen i visse tilfælde var sterilisation. Det blev inden for den social-eugeniske forståelsesramme betragtet som en samfundsmæssig nødvendighed, at de åndssvage ikke fik børn, som de ikke kunne forsørge og opdrage, og som desuden med stor sandsynlighed ville blive defekte. At forhindre sådanne fødsler blev betragtet som et gode for samfundet. Den tvang, der måtte tages i brug for at tvinge de eugenisk set farlige personer, måtte derfor betragtes som et nødvendigt onde. Man kunne faktisk, som det skete i lovteksten, tale om, at sterilisation kunne blive til gavn for den enkelte selv, netop fordi internering herefter kunne undgås.

Med åndssvage-loven af 1934 gik sterilisationsvæsenet ind i en anden fase. Vilkårene for udøvelse af tvang ved sterilisation ændredes på en tve-tydig måde. På den ene side blev mulighederne for tvangsanvendelse udvidede; der skabtes et klart og entydigt grundlag for at tvangsanbringe og tvangstilbageholde åndssvage på anstalterne, og loven tillod sterilisation uden den åndssvages samtykke. Men på den anden side var den politiske vilje til at lade de lettere åndssvage tilbringe tilværelsen uden for anstaltens rammer større, og de politikere, der gennemførte åndssvage-loven, betragtede også de nye sterilisationsvilkår som udtryk for en humanitær løsning. Tvangen over for de åndssvage, der var udpeget til sterilisation, var således (stort set) uomgængelig og blev udøvet af såvel hensyn til, hvad der opfattedes som vitale samfundsinteresser, som af hensyn til den enkelte selv.

Den eugenikforståelse, som lå bag 1934-lovens tvangsregler, var ligeledes af social karakter. De indikationer, der med 1934-loven blev opstillet som betingelse for sterilisation, var først og fremmest sociale og vedrørte evnen til at opdrage og forsørge børn. Det var karakteristisk for åndssvage-loven, at dens tvangsformer såvel som dens eugenikforståelse ikke var klart formulerede i lovens tekst. Deres præcise indhold var i betydelig grad overladt til det lægelige skøn og blev i det enkelte tilfælde fastlagt ved en konkret professionel, lægelig fortolkning.

Efter 1950 gik sterilisationsvæsenet ind i en tredje fase, der langsomt blev præget af nye forestillinger om tvang. Efterkrigsårenes ændrede samfundsmæssige forhold, herunder den begyndende normalisering af de lettere åndssvages levevilkår og Danmarks tilslutning til Europarådets Menneskerettighedskonvention, ændrede vilkårene for tvangsanvendelse. Den offentlige kritik af tvangsanvendelsen lod sig ikke dæmpe, men medførte nu, understøttet af efterkrigsårenes voksende opmærksomhed over for den enkeltes interesser og rettigheder, et stigende ubehag blandt de ansvarlige politikere og myndigheder. Man blev opmærksom på, at en del af

den virksomhed, der foregik på anstalterne, ikke tålte dagens lys. Som det i sin tid var sket efter 1934-lovens vedtagelse, opstod konflikter inden for sterilisationsvæsenet, og fra Sterilisationsnævnets side stilledes større dokumentationskrav til åndssvageanstalternes indstillinger. Efter den nye forsorgslov af 1959 medførte ændringen af åndssvageforsorgens struktur og ledelse, at interneringstruslen definitivt mistede sin realitet. Samtidig reduceredes åndssvage lægernes indflydelse på sterilisationsvæsenet, ligesom åndssvage loven i sin tid havde reduceret Retslægerådets indflydelse på sterilisationsvæsenet. Hovedparten af sterilisationerne fandt nu sted uden særlig tilladelse og ikke længere i henhold til en politisk vedtægt. De besværlige mellemlid, som Sterilisationsnævnet og Retslægerådet havde udviklet sig til, blev omgået. To nye tendenser kan spores. Den ene vedrører væksten i sterilisationer, der foregik efter indstilling fra Mødrehjælpen i henhold til den reviderede svangerskabslov fra 1956, især i forbindelse med abort, og med hjemmel i svangerskabsloven fra 1956. Den anden vedrører væksten i sterilisation på medicinsk indikation, hvor indgrebet fandt sted efter aftale mellem læge og patient. I det omfang, der var tale om lettere åndssvage kvinder, skal begge tendenser ses som udtryk for, at sterilisationsvæsenets kontakt til de åndssvage måtte skabes ad andre veje end via åndssvageforsorgen.

Sterilisationsvæsenet udviklede med tiden en voksende accept af den enkeltes selvbestemmelse parret med overgangen til en aftalemodel for beslutning om sterilisationens gennemførelse. Med aftalemodellen blev adgangen til sterilisation reguleret af en professionel, medicinsk etik, og de tvangsformer, der her blev benyttet, lå uden for myndighedernes umiddelbare kontrol. Jeg har betegnet denne udvikling som en medikalisering af sterilisationsvirksomheden. Ganske vist havde lægestanden og især åndssvageforsorgens læger også fra begyndelsen haft en afgørende indflydelse på sterilisationerne, der i det væsentlige udførtes på sociale og eugeniske indikationer. Men ved periodens afslutning reguleredes adgangen direkte af de opererende læger, og sterilisation udførtes i betydeligt omfang på lægelig indikation. Det er inden for denne lægedominerede ramme, at man tillige kan tale om en øget respekt for den enkeltes ønsker og hensyntagen til den enkeltes sociale situation.

Afslutning

Racehygiejne og velfærdsstat er to forbundne størrelser, men sammenhængen mellem dem er kompleks og nuanceret, når vi ser på de danske

forhold. Trods K.K. Steinckes sammenkædning af de to fænomener i *Fremtidens Forsørgelsesvæsen* og den samtidighed, der kan registreres i socialreformens og sterilisationslovenes indførelse, der alle fandt sted i 1930'erne, er det væsentligt også at huske, at den fuldt udfoldede velfærdsstat, som vi kender den fra 1950'erne til 1970'erne, faktisk følges ad med afviklingen af racehygiejnen i dens klassiske former. Den racehygiejniske praksis i den tidlige danske velfærdsstat var præget af håndfaste og tvangsprægede metoder, metoder, der ikke accepteres i den moderne velfærdsstat. Her er borgernes individuelle rettigheder og adgang til selvbestemmelse de afgørende normer for statslige forsøg på regulering af borgernes reproduktive adfærd. Om respekten for disse normer indebærer en mindre eller blot en anden grad af styring af individernes forplantning end de, der dominerede i racehygiejnens klassiske periode, er et helt andet spørgsmål.

Litteratur

Koch, Lene, *Racehygiejne i Danmark 1920-56*, København: Gyldendal 1996, 2. oplag 2000.

Koch, Lene, *Tvangssterilisation i Danmark 1929-67*, København: Gyldendal 2000.

Summary

The paper presents the results of an archive-based analysis of the implementation of the Danish eugenic sterilisation laws which were in force from 1929 to 1967. Approximately 13,000 Danes were sterilized. In Denmark, eugenic sterilisation was conceived as an integral element in the welfare reform which was passed in 1933. The study outlines the legal system set up to administer the sterilisation acts and explores the reasons given to sterilize and the uses of coercive means. In conclusion the paper links the present uses of genetic knowledge to the history of eugenics.

Sterilization Policy in Iceland

Unnur Karlsdóttir

Introduction

»The problem of eugenics is to make such legal, social and economic adjustments that (1) a larger proportion of the superior persons will have children than at present, (2) that the average number of offspring of each superior person will be greater than at present, (3) that the most inferior persons will have no children, and finally that (4) other inferior persons will have fewer children than now.«¹

Thus went the eugenics propaganda which put its mark on the era from 1900 until the middle of the twentieth century. As scholars have pointed out in recent years, the history of sterilization is linked with the development of the welfare state, a development that applies also to Iceland. However, no previous research exists on the connection between sterilization policy and the conception of the welfare state in Iceland. This article therefore presents a first examination of the subject, with the intent of casting light on the ideas that underlay the Icelandic legislation on sterilization and the actual content of the law as well as to show how the policy was construed as an integral part of the construction of a welfare state. This initial attempt has been circumscribed, however, by difficulties in accessing the relevant primary sources; hopefully these may be disclosed by the summer of 2001 and research into the subject is scheduled to continue into the following autumn.

A new society and new ideas

Like the rest of the Western world, Iceland went through radical socio-economic changes from 1900 onwards. In the first half of the twentieth century Iceland was gradually moving from a traditional agrarian economy toward a modern society, with the majority of the nation migrating to towns built up around the fishing industry. As the society modernized Ice-

1. Popenoe and Johnson: *Applied Eugenics*, pp. v-vi.

landers shared a belief in nationalism and in the efficacy of science and technology as the underpinning of social and economic progress.² Nationalism and racism became interrelated concepts in Iceland, as elsewhere. Darwinism, social-Darwinism and eugenics, or race hygiene, were espoused by a handful of intellectuals who feared that if the »unfit« produced more than the »fittest« the nation would not prosper. The Nordic race was admired and Icelandic eugenics proponents emphasised the importance of keeping it »pure« by restricting the immigration of people of »inferior races« and by preventing as much as possible the reproduction of the mentally disabled, the »insane«, alcoholics and other groups within the Icelandic nation who were considered to have low social capability, a status that was generally conceived as genetically determined. Moreover, it was stated that it was the duty of the State to protect itself against the reproduction of the unfit. Thus, negative eugenics was supported by a couple of Icelandic intellectuals with the demand that society should have the right and power to prevent the biologically unfit from bearing children, and sterilization was considered one effective measure. It was claimed to be a safer and more economical measure for the State than institutionalisation of the »unfit« to prevent their procreation, the latter choice being very expensive and not totally effective in the struggle against biological degeneration.

The interrelation of nationalism, racism and belief in the vital role of science and technology in the ensuring progress, as well as the discussion about who was useful for the prosperity of a modern state and who was a burden, was the ideological basis for the support of eugenics in Iceland, as was the case in so many other countries at the time. Although in Iceland the message of eugenics did not colour the discussion of various social affairs to the same extent as in many other countries, those Icelanders supporting eugenics were among the most respected intellectuals in the country and their views therefore weighed heavily.³ None other than the Director General of Public Health, Vilmundur Jónsson, who was also an MP for the The Social Democratic Party at that time, drafted the parliamentary bill on sterilization procedures.

2. See Gísli Ágúst Gunnlaugsson: *Family and Household in Iceland 1801-1930; Íslensk þjóðfélagsþróun 1880-1990*. Ed. Guðmundur Hálfðanarson and Svanur Kristjánsson.

3. Some of them were professors at the University of Iceland. The main proponents of eugenics in Iceland were educated in philosophy or medicine although eugenics had support among politicians and lay people as well, as can be seen in writings from the period in question.

The sterilization law and the underlying ideology

The bill drafted by Vilmundur Jónsson was unanimously approved as law by the Althing at the end of 1937, and went into force at the beginning of 1938.⁴ It followed the enactment of similar legislation in Denmark, Finland, Norway and Sweden, under the banner of social democratic socialism and reform eugenics policy. All these countries had by this time set in place sterilization and eugenics programmes as part of large-scale, social welfare experiments based on assumptions that these measures would contribute to economic prosperity and social progress. Growing knowledge about human genetics was essential in setting parameters for these »biological engineering« programmes as a scientific base for the eugenicists to put genetics into a political, social and economic context, and to put social and economic affairs into a biological context. The followers of the eugenics policy were of the opinion that society could and should be improved by applying scientific knowledge, including human genetics, as it was then construed.⁵

The Icelandic law was based on the Danish and Norwegian legislation. In Iceland as elsewhere where eugenics policy made its way into the legislation, the right to bear children became an arena for state intervention, and hereditary disposition was not the only ground for action by authorities. Questions of morals and life style were also taken into account as criteria for the judgements imposed. The Icelandic legislation on sterilization had a threefold purpose as a preventive measure: 1) eugenics, 2) social and economic betterment, and 3) prevention of crimes committed because of sexual perversion.

In short, the eugenics argument was as follows: The principal objective of the Icelandic sterilization law was to sterilize mentally retarded people or those of diminished intelligence because of the genetic risk they posed. However, the purpose of the law, to hinder the birth of children with genetic defects, was not directed solely at this group. Mentally and physically healthy parents could be sterilized at their own request if there was reason to believe that their children would be born with serious genetic defects. Abortion was permitted for the same reasons, that is, if there was thought to be a risk of a serious inherited disease or handicap, mental or physical, in the unborn child. The practice of medicine in Iceland was to

4. See Unnur Karlsdóttir: *Mannkynbætur*.

5. See *Eugenics and the Welfare State*. Ed. Broberg and Roll-Hansen; Weingart: »Science and Political Culture«; Weindling: »International Eugenics«.

include implementing eugenics, as the doctors were the ones who would carry out the legislation.

The social and economic arguments were basically these: Sterilization of the insane or mentally retarded was seen as a measure to relieve the State of the burden of expense, as in a welfare society the State would probably have to care for any »unfit« offspring if the parents were not fit for the role because of a mental handicap. Sterilization procedures were also intended to ease the lives of people who were retarded or had serious diseases by protecting them from having children and having to bring them up. The inability to care and provide for children was meant to weigh as heavily as inheritance when an evaluation was made of whether an individual should be sterilized. Sterilization of the mentally retarded, heavy drinkers and patients with serious, chronic diseases, was therefore permitted, regardless of whether there was deemed to be any risk of passing on these defects to the offspring.

Male castration was only to be permitted by the Sterilization Act in cases of sexual criminals or if it was assumed that a person's abnormal tendencies would lead to sexual crimes or to other dangerous and violent deeds. It was argued that such an operation could in some cases cure a person from abnormal sexual tendencies. In addition to the eugenic and social reasons, castration was thought of as a cure and a prevention of further sexual crimes, but was not to be used as a punishment for crimes already committed.

The Icelandic Sterilization Act applied both to the legally competent and legally incompetent. The law forbade sterilizing an individual without his or her consent and prohibited forcing anyone to undergo the operation. Voluntary agreement was sought. The relevant person had the right to apply for sterilization, as did his/her parents or guardian. The approval or disapproval of each application for sterilization was in the hands of the Director General of Public Health, in consultation with a committee of three specialists (within the medical and legal arena) nominated by the Minister of Justice.⁶ However, Vilmundur Jónsson recommended that a mentally retarded person could and should be persuaded (nicely and humanely, though) to accept sterilization. In instances when the individual could not make the decision because of diminished capacity or mental illness, the approval of the person having custody or an appointed ad hoc guardian sufficed.⁷ The question of whether the person concerned

6. Unnur Karlsdóttir: *Mannkynbætur*, pp. 120-121.

7. Unnur Karlsdóttir: *Mannkynbætur*, pp. 119-138.

was making his or her own choices or even was fully aware of the procedure is open to debate, as has turned out to be the case in the other Nordic countries as well as in Iceland.⁸

Iceland has never exercised laissez-faire policy, which holds that the State should not interfere with society and the life of individuals but rather be completely irresponsible towards the individual's survival and well being.⁹ Quite the opposite, from earliest times, there has been a strong tradition of government regulation of the life of the people, especially those who were either too poor or sick to be self-sufficient. During the nineteenth century and well into the twentieth the authorities had conscientiously applied the prevailing social legislation regarding the poor and legally defined occupational classes in order to regulate the pattern of settlement in the country, to regulate the supply of relatively cheap labour, and to exercise control over poor families who were without farm land, a measure thought first and foremost to hold down the costs of poor relief. For example, since farming was the principal occupation, poor people were not allowed to marry if they could not afford to buy or rent their own farm to live on. People therefore worked as hired hands or servants on a farm as long as they did not have the financial means to start a new household on their own farm. People who were too young or too weak or ill, mentally or physically, to be their own breadwinners were settled by the local authorities at specified parish households where their maintenance would be seen to. For taking care of the paupers or the ill, the farmer received a sum of money from parish funds.¹⁰

As Iceland developed from the older agrarian society into a modern welfare state in the twentieth century, responsibility for the old, sick, poor and handicapped was increasingly transferred from the private sector of families and households to the public sphere, that is, to the State. The 1930s and 1940s saw the dawn of the welfare system in Iceland with several laws enacted to ensure State support of those who could not support themselves because of illness, old age or other reasons, thus saving them from absolute poverty. The Workers General Insurance Act of 1936 was a part of this welfare programme and marked the beginning of what was to come.¹¹

8. See *Eugenics and the Welfare State*. Ed. Broberg and Roll-Hansen; Zaremba: *De rena och de andra*.

9. Bowler: *Evolution*, pp. 287-288.

10. See Gísli Ágúst Gunnlaugsson: *Family and Household in Iceland 1801-1930*.

11. Stefán Ólafsson: *Íslenska leiðin*, pp. 17-26, 67-130.

The history of the welfare society touches the history of eugenics since its proponents maintained that as the State was to take over the financial care of certain groups of people it should have the right to decide on appropriation and to control costs, even though this meant interfering with the lives of the individuals concerned. In terms of those judged genetically inferior, this interference was seen as justifiable: It was for the common good.¹² Vilmundur Jónsson, the Director of Public Health, supported this view. Modernity and a changed society called for different means for the State to protect itself against the reproduction of the unfit, he said. This was one of the reasons he gave for the importance of a sterilization law in a changing society. In earlier days, he explained, the households in the rural areas had taken care of the »feeble-minded«, given them easy tasks to be of some help and restricted or hindered their possibilities to have children. But now, as more and more people moved from the rural areas into towns, this social and moral guidance of the »feeble-minded« no longer existed; they were left to roam freely in the towns, without any guidance or restriction on reproducing and had to compete with »normal and healthy« people on the labour market, a competition which they were in many cases doomed to lose and hence to become a financial burden on the community, especially if they had children. Moreover their progeny, almost certainly badly equipped genetically and equally badly raised by their »unfit« parents, would often be predestined to a dismal existence. They would become a burden to themselves and to society, not contributing anything of value to the common good. According to the theory of eugenics, these people, because of »unfit« genetic inheritance, would sink into bad and immoral behaviour, be sexually promiscuous, criminal or shiftless, and would end up as a heavy financial burden on society. Clearly society was better off without such people and Vilmundur Jónsson emphasized that his bill was a measure directed against the procreation of the genetically afflicted.

However, Vilmundur Jónsson emphasized that his sterilization law was not to be taken as an efficient means of »purification« of the Icelandic race, except in regard to »inherited idiocy«.¹³ Vilmundur Jónsson was compelled to clarify his approach, as Nazism had some supporters in Iceland at the time and there were writings about the necessity of improving the Aryan stock in Iceland. He denied, in the spirit of social democracy and reform eugenics, any connection of his policy with racism. There was no

12. See *Eugenics and the Welfare State*. Ed. Broberg and Roll-Hansen.

13. Unnur Karlsdóttir: *Mannkynbætur*, p. 131.

such thing as a pure Nordic race he said, and claimed that it would be barbaric and unscientific to presume that the bill he had drafted was directed towards some kind of racial purity. Theories about pure race and the possibility of breeding one were not scientifically grounded, he said, but based on prejudices and fanaticism. Vilmundur Jónsson was an opponent of Nordic racism, but on the other hand he shared the opinion of eugenics proponents, of reform eugenics just as well as of the old conservative mainline eugenics, that immoral or antisocial behaviour was caused by a low IQ, a genetic defect, and that the feeble-minded should be prevented from having offspring, preferably by sterilization rather than keeping them segregated by sex in state institutions. The latter choice was seen as more inhumane than sterilization and much more expensive for the State.

The question, of course, was how to recognise the genetically defective or »feeble-minded«. Who was to judge if a person was unfit for reproducing and should be persuaded or talked into getting sterilized? This was not an easy task, Vilmundur Jónsson admitted, and what made it more difficult and complicated was the existence of the »moron«, who unlike the »idiot« or the »imbecile«, looked like a normal person although he was mentally retarded.¹⁴ So the moron was a genetic danger in disguise. But Vilmundur Jónsson had the answer to how such people should be diagnosed. Icelanders should start using IQ tests to measure IQ scientifically, starting in schools. Like so many of his foreign contemporaries among the eugenics proponents he had full confidence in the scientific reliability of the IQ test. Later, he maintained, when institutions for the mentally retarded had been established, it would be in the hands of their specialist employees to decide whether or not a person should be sterilized because of mental deficiency.¹⁵ At this time no proper institution existed for the mentally retarded or »insane« and the very few places or hospitals which took care of the mentally handicapped or mental patients did not have the financial means and enough room to meet the demand. The annual health records from the period attest to this difficulty as the doctors' main concern was not a sterilization programme to prevent inheritance of genetic defects but the need for a state-run institution where difficult mental patients could receive proper care and treatment, thereby both providing help for the patients and relieving their families of at least a part of the emotional and financial burden of caring for them.¹⁶

14. The idiot and the imbecile had an IQ below 50 and the moron between 50 and 74, according to the eugenicists. *Alþingistiðindi* A 1937, p. 101.

15. *Alþingistiðindi* A 1937, pp. 123-124.

16. See *Heilbrigðistiðindi* 1937-1950.

The consensus on sterilization

There was no discussion of Vilmundur Jónsson's bill in parliament and its enactment in 1938 received almost no coverage in the Icelandic newspapers, except for positive remarks in a single article.¹⁷ Why was the subject not discussed at all, not even in the Icelandic parliament? One could imagine that such a new and radical legislation compared to what was previously known in the country should have raised questions among politicians or at least some ethical questions or speculations about possible abuse and the violation of individual rights. But no, the Icelandic MPs did not have any questions or second thoughts. They did not even have any need to discuss the matter. No speeches were held, with the exception of a few words by a single minister saying that the sterilization bill should be voted for. There was no need for any discussion about the bill or changes on it, he said, because it was well prepared and argued for by Vilmundur Jónsson, the Director General of Public Health.¹⁸

Why this silent support? With no documents to explain why one must speculate as to the probable explanation. The most likely answer is that the eugenics policy already had considerable support in Iceland at the time. It seems that Icelandic politicians found negative eugenics appealing, both because of the eugenics arguments and the promise that sterilization of selected cases of people would save the taxpayer's money that otherwise would have to be spent on future generations with inherited illnesses. In Iceland, as in some of the states of North America and in the Scandinavian countries, eugenic sterilization of selected cases of the »unfit« was seen as protection of the unborn generations, of the relevant individual, of the family, of the State, of human progress and of civilization. Remember that according to the proponents of eugenics, human progress and civilization depended on the reproduction of the (biologically) superior and getting rid of the degenerates.¹⁹

But the appeal of eugenics to Icelandic politicians does not tell the whole story. The personal charisma and unquestioned authority of Vilmundur Jónsson, as a doctor and the Director of General Public Health, had something to say in the matter. He was in charge of and responsible for the total health care system in Iceland at the time and was the link be-

17. Unnur Karlsdóttir: *Mannkynbætur*, p. 138.

18. *Alþingistíðindi* B 1 1937, p. 213.

19. About sterilization procedures and the underlying ideology in the USA and Scandinavia, see Kevles: *In the Name of Eugenics*.

tween the government and the medical profession. It made the task easier for him that he was himself very much involved in politics as a social democrat and an MP. While he was in office he rewrote most of the older health legislation in Iceland and drafted new legislation as well, in accordance with what was happening abroad, especially in Scandinavia. He wanted Icelandic law on medicine and public health to follow the same track towards the modern welfare state as was the case there.²⁰ This is why he drafted the bill on sterilization very much in the spirit of the Scandinavian laws and only a short time after these laws had been enacted.²¹ The fact that sterilization had been legal in Scandinavia for only a few years before it was to be legalized in Iceland is likely to have played a role in the support of the issue among Icelanders. It was probably felt that those involved in the other countries had thought the matter through as all the other Nordic countries had already passed such legislation. And perhaps the Icelandic authorities shared the belief of their neighbouring countries in scientifically based social planning, a belief which provided support for eugenic sterilization.²² These are of course only speculations, or are they? Probably not, as the only people in Iceland who were asked to give an opinion on legalising sterilization were doctors and lawyers.²³ The era of specialists controlling society was beginning.

Conclusion

The Sterilization Act of 1938 reflects the paternalism of the welfare state, i.e., that the State takes over the responsibility of certain aspects of its citizens lives and welfare and in return has the right to interfere with the life of any individual who receives state support. The sterilization law was seen as a eugenics measure and social reform, intended to ease the life of the people sterilized, of their families and of their closest community, plus reducing the danger of inherited diseases or handicaps, and lessening the social problems and economic burden which the birth of the genetically »unfit« could cost the welfare state. The law was especially intended to prevent the procreation of the mentally retarded and mentally ill persons who were the most biologically unfit of all people, according to eugenics

20. Benedikt Jónsson: »Vilmundur Jónsson«.

21. Unnur Karlsdóttir: *Mannkynbætur*, pp. 117-118, 129-130.

22. *Eugenics and the Welfare State*. Ed. Broberg and Roll-Hansen, p. 154.

23. Unnur Karlsdóttir: *Mannkynbætur*, p. 137.

ideology, and thus to promote improvements in the Icelandic nation, as well as benefiting the welfare of the relevant individual who would thereby be saved from having to care for children at the same time that the State was spared the economic and social burden of more »unfit« children. The law's underlying idea was therefore that sterilization procedures would be simultaneously for the benefit of the nation, the relevant individuals and the welfare state.

Appendix: The implementation of the sterilization law of 1938

In principle the sterilization law of 1938 was based on voluntary measures, but it remains to be seen how many cases of compulsory sterilization occurred during the period in which the act was in force, that is 1938-1974. Answers to that question will be ready for publication in 2001. To give the reader some idea of its execution the number of reported sterilizations in Iceland are shown for the period 1938-1970 in Table 1.

In the period 1938-1962, the majority of the people sterilized were women who applied for the operation; most of these were married and even a larger number had children. Men constituted only a small percentage, some of whom were married and had offspring. The implementation of the law therefore obviously touches attitudes towards women and their circumstances more than those of men. For now, the information in Table 2 will have to suffice, with any further comments reserved for a completion of the analysis of the data in 2001.

Table 1. Operations under the Sterilization Act, 1938-1970

Year	Total	Average no./ year
1938-1950	36	3
1951-1957	184	26
1958-1962	200	40
1964 ¹	74	74
1965-1970	99	16
Total:	593	19

Source: Unnur Karlsdóttir: »The Icelandic Sterilization Act. Its Ideology and Practice 1938-1974« (unpublished manuscript).

1. A high rise in the number of operations occurred because of abortions on the grounds of »Rubeolae in graviditate«. Numbers for 1963 are not ready for publication.

Table 2. Sterilizations in Iceland, 1938-1962

	Women	Men	Total
Approved applications	475	13	488
Submitted by:			
a) the patient	440	7	447
b) parent/guardian	35	6	41
Married	370	4	374
Parents	430	7	437
Type of operation:			
– Castration		2	2
– Sterilization (vasectomy, salpingectomy)	415	11	426
– Abortion	51		51
– Abortion combined with sterilization	9		9
Reasons for operation:			
a) because of the patient:			
– Physical illness	196	5	201
– Physical and mental illness	50	1	51
– Mental illness	99	3	102
– Mental retardation	43	4	47
– Possible implications during pregnancy and labour	25		25
b) because of the foetus:			
– Danger of inherited disease or serious malformations because of infection during pregnancy	48		48
c) »other reasons«	15		15
In addition social indications, i.e. many children and poverty	158		158
Number of operations	410	10	420
Applications rejected	96	3	99

Source: Unnur Karlsdóttir: »The Icelandic Sterilization Act. Its Ideology and Practice 1938-1974« (unpublished manuscript).

The classifications are not from the author but as given in the Annual Health Records.

Literature

Alþingistíðindi A 1937.

Alþingistíðindi B 1 1937.

Benedikt Jónsson: »Vilmundur Jónsson«, *Andvari* vol. 109, 1984, pp. 3-59.

Bowler, Peter J.: *Evolution: The History of an Idea*. Los Angeles 1989.

Eugenics and the Welfare State. Sterilization Policy in Denmark, Sweden, Norway, and Finland. Ed. Gunnar Broberg and Nils Roll-Hansen. East Lansing 1996.

Gísli Ágúst Gunnlaugsson: *Family and Household in Iceland 1801-1930*. Uppsala 1988.

Heilbrigðistíðindi. Reykjavík 1937-1950.

Íslensk þjóðfélagsþróun 1880-1990. Ed. Guðmundur Hálfðanarson and Svanur Kristjánsson. Reykjavík 1993.

Kevles, Daniel J.: *In the Name of Eugenics. Genetics and the Uses of Human Heredity*. New York 1985.

Popenoe, Paul and Roswell Hill Johnson: *Applied Eugenics*. New York 1920.

Stefán Ólafsson: *Íslenska leiðin*. Reykjavík 1999.

Unnur Karlsdóttir: *Mannkynbætur. Hugmyndir um bættu kynstofna hérlendis og erlendis á 19. og 20. öld*. Reykjavík 1998.

Unnur Karlsdóttir: »The Icelandic Sterilization Act. Its Ideology and Practice 1938-1974« (unpublished manuscript).

Weindling, Paul: »International Eugenics: Swedish Sterilization in Context«, *Scandinavian Journal of History* vol. 24 no. 2, 1999, pp. 179-197.

Weingart, Peter: »Science and Political Culture: Eugenics in Comparative Perspective«, *Scandinavian Journal of History* vol. 24 no. 2, 1999, pp. 163-177.

Zaremba, Maciej: *De rena och de andra. Om tvångssteriliseringar, rashygien och arvsynd*. Stockholm 1999.

Ekteskapslovreform

En forutsetning for velferdsstaten?

Kari Melby, Bente Rosenbeck og Christina Carlsson Wetterberg

Innledning

I begynnelsen av det 20. århundre ble ekteskapslovgivningen i alle de nordiske land reformert.¹ Reglene for inngåelse og oppløsning av ekteskap, ekteskapets rettsvirkninger og foreldremyndighet ble endret. I denne prosessen spilte nordisk samarbeid en vesentlig rolle. Ekteskapslovgivningen var til diskusjon allerede på det første nordiske juristmøte som fant sted i København i 1872, og spesielt var formuesforholdet mellom ektefeller gjenstand for juristenes oppmerksomhet. Mens ugifte kvinner hadde full myndighet på like fot med menn fra omkring midten av hundreåret, ble de gifte kvinnenes formuesrettslige forhold tatt opp i lovreformer i 1870-, 1880- og 1890-årene. De fikk større selvstendighet i forhold til eiendom. Men stadig var det mannen som rådet over fellesboet.

Kvinnene var langt fra fornøyde, og i løpet av det nye århundrets første tiår tok kvinner i de nordiske landene initiativer til en modernisert ekte-

1. Paperet er et resultat av prosjektet »Det nordiske ekteskap i europeisk perspektiv. Modernisering og kjønnskonstruksjon«. Foruten forfatterne deltar dr.jur. Anu Pylkkänen, Helsingfors, i prosjektet. Det har vært støttet av NOS-H og Nordisk Ministerråd. Resultater fra prosjektet er bl a publisert i *Statens beroende av familien*, Institutionen för privatrett, Helsingfors universitet, Helsingfors 1996; Kari Melby, Anu Pylkkänen og Bente Rosenbeck (red.), *Ægteskab i Norden fra Saxo til i dag*, Nord 1999:14, København 1999; Kari Melby, »Det nordiske ekteskap? Ekteskapslovreform i Norden 1909-1929: Likestillingskontrakt eller husmorkontrakt?« og Bente Rosenbeck, »Det nordiske samarbejde, kvindebevægelse og ægteskabslovgivning«, begge i Anette Warring (red.), *Køn, religion og kvinder i bevægelse*, Roskilde 2000, henholdsvis s. 234-249 og 250-270; Anu Pylkkänen, »Den nordiska äktenskapsmodellen«, og Bente Rosenbeck, »Det nordiske samarbejde bag ægteskabslovgivningen i det 20. århundrede«, begge i Krister Ståhlberg (red.), *Det unika Norden*, Nord 2000:4, København 2000, henholdsvis s. 227-234 og 235-247; Bente Rosenbeck, »Modernization of Marriage in Scandinavia«, Sølvi Sogner and Gro Hagemann (eds.), *Women's Politics and Women in Politics. In Honour of Ida Blom*, Oslo 2000, s. 69-85; Christina Carlsson Wetterberg, »Kvinnans rätt och nationens väl. Debatten kring 1920 års giftermålsbalk«, Lars M. Anderson m.fl. (red.), *Rätten. En festskrift till Bengt Ankarloo*, Lund 2000, s. 59-81; Kari Melby, Anu Pylkkänen, Bente Rosenbeck and Christina Carlsson Wetterberg (eds.), *The Nordic Model of Marriage and the Welfare State*, Nord 2000:27, København 2000.

skapslovgivning.² Omtrent samtidig, i 1909, vedtok man en liberal skilsmislov i Norge. Samme år tok den svenske regjeringen initiativ til å diskutere skandinavisk samarbeid med sikte på å komme fram til en ny og felles ekteskapslovgivning. Den umiddelbare bakgrunnen for initiativet var at Sverige, som det eneste av de skandinaviske landene, hadde tiltrådt Haag-konvensjonen om ekteskapsinngåelse og oppløsning. Mens Danmark og Norge la vekt på domicilet, dvs. at man følger lovene i det land man bor, hadde Sverige, sammen med størstedelen av det øvrige Europa, sluttet seg til nasjonalitetsprinsippet: at man følger lovene i det land man kommer fra. Sverige ønsket derfor en samordning av de skandinaviske lovene. Et samarbeid ble realisert og ga resultater: i 1913 la den skandinaviske familierettskommisjonen fram forslag til lov om inngåelse og oppløsning av ekteskap, og i 1918 fulgte regler om ekteskapets rettsvirkninger. Danmark, Norge og Sverige vedtok nye ekteskapslover mellom 1915 og 1927. Det som startet som et skandinavisk samarbeid ble raskt til en nordisk reform: Island reformerte sin ekteskapslovgivning i 1921 og 1923, og i 1929 ble en ny ekteskapslov vedtatt i Finland.

Hva var så de viktigste endringene? For det ene ble det noen flere hindringer for å inngå ekteskap. Riktignok ble slektskap og familierelasjoner nå ikke hindringer for ekteskap i samme grad som tidligere, men minstealderen for ekteskapsinngåelse ble hevet, og visse sykdommer begrenset muligheten for å inngå ekteskap. For det andre ble adgangen til å oppnå skilsmisse liberalisert. Partene kunne få separasjon og deretter skilsmisse dersom de ikke fant å kunne fortsette samlivet. For det tredje, når det gjaldt ekteskapets rettsvirkninger, ble ektefellene formelt likestilte. Hver skulle råde over sin eiendom i ekteskapet, de ble pålagt gjensidig forsørgerplikt, og naturalforsørgelse (husarbeid) ble stilt likt med pengeforsørgelse. De fikk også felles foreldremyndighet.³

Målet om en felles skandinavisk lovgivning på familierettens område var nådd. Da danske Viggo Bentzon, som var medlem av den skandinaviske kommisjonen, utga boken *Hvad nyt bringer Ægteskabsloven?* i 1920, skrev han at nordisk lovgivning på dette området var »epochmachend«.

-
2. I 1907 vedtok kvinnene i det finske parlamentet motioner for å få slutt på målsmankapet og styrke kvinnens posisjon som forelder; året etter oversendte Dansk Kvindesamfund et forslag til en fullstendig ny ekteskapslov til regjeringen; samme år tok Norske Kvinners Nasjonalråd opp spørsmålet etter initiativ fra en lokal kvinnesaksforening. Også innenfor svensk kvinnebevegelse var reform av ekteskapsloven et sentralt krav på dette tidspunkt.
 3. Likestillingen var ikke helt gjennomført bortsett fra i Finland; i de øvrige landene var mannen fortsatt født verge for sine barn.

Han hevdet, at vi i Norden var langt forut for de øvrige europeiske landene med hensyn til kvinnens politiske frihet.

Også den engelske juristen David Bradley har i sin bok *Family Law and Political Culture* fra 1996 konkludert med at de skandinaviske familielovene var progressive lover og at det ble gjennomført mange reformer i Skandinavia i 1920-årene, langt tidligere enn i resten av Europa. Liberalisering av ekteskapet var kun en av flere familierettslige reformer, andre omfattet likestilling av barn født utenfor ekteskap, liberalisering av adgangen til abort og avkriminalisering av homoseksualitet.⁴ Det er Bradleys tese, at disse tidlige reformer »were the product of cultures in which social democracy was to become the dominant force and the welfare state a cornerstone of political economy in the twentieth century«.⁵

Vi vil diskutere nærmere om David Bradley har rett, når han konkluderer at »Progressive family reform laid the foundations for the future development of the advanced Nordic welfare state«.⁶ Likestilling og demokrati ble nye verdier i familien og var en forutsetning for å utvikle velferdsstaten. Bakgrunnen for reformene var et skifte til en ny orden, en sekulær rasjonalisme. Religiøse verdier ble erstattet av sekulære, og statsintervensjonisme vokste fram på bekostning av religion og dannet grunnlag for velferdsstaten. Med dette som utgangspunkt vil vi diskutere mulige forbindelseslinjer mellom ekteskapsreform og den nordiske velferdsstatsmodellen.

Kjønnsarrangement og modernisering

Ekteskapslovgivningen ble gjennomført før man kan tale om en egentlig velferdsstat, men det er likevel relevant å spørre, om den modernisering, som dermed fant sted, hadde betydning for den nordiske velferdsstatsmodellen.

Forholdet mellom kjønnene ble modernisert på den måten at mann og

4. Bradley ser her en særlig nordisk profil, selv om liberalisering på de ulike områdene skjedde til ulik tid i de enkelte land: likestilling av uekte barn: Norge 1915, Danmark 1937, Sverige 1969, Finland 1975; liberalisering av abort: Danmark 1937, Sverige 1939, Finland 1950, Norge 1960; avkriminalisering av homoseksualitet: Danmark 1930, Sverige 1944, Finland 1971, Norge 1972. David Bradley, *Family Law and Political Culture. Scandinavian Laws in Comparative Perspective*, London 1996.

5. Bradley 1996, s. 20.

6. David Bradley, »Family Laws and Welfare States«, Kari Melby, Anu Pylkkänen, Bente Rosenbeck and Christina Carlsson Wetterberg (eds.), *The Nordic Model of Marriage and the Welfare State*, Nord 2000:27, København 2000, pp. 37-67.

kvinne ble like, selv om likheten var basert på forskjell. Mannen tjente pengene, og kvinnen ble økonomisk avhengig. Modellen for reformen var forsørgeren og husmoren, men spørsmålet er om man likevel kan tale om en i prinsippet toforsørgermodell, hvor partene kunne bidra enten med penger eller husarbeid. De individuelle rettigheter i ekteskapet var i hovedsak prinsipielt like, men ble i praksis basert i et kjønnforhold av forpliktelse og rettigheter. For eksempel ga regelen om at hver skulle råde over sin økonomiske eiendom kvinner langt mindre penger å råde over enn menn. Kvinnens individuelle rettigheter ble utvidet, men basert på komplementaritet. Og ser vi på spørsmål som nasjonalitet, skattesystem og navnelovgivning, så ble mannen fortsatt betraktet som hovedperson i de skandinaviske land.⁷

På tross av dette avskaffet den nye ekteskapsloven mannens husbondrett. Ekteskapet bestod av to selvstendige individer, som skulle støtte hverandre og ivareta familiens tarv. Selv om kvinnen endte i en situasjon hvor rollen som mor og husmor ble det primære valg, noe som ikke forandret seg før etter 1960, ble kvinner frigjort fra mannens rett til å bestemme over henne og hennes midler.

Akkurat som stemmerett, var retten til å eie og råde over sin eiendom en forutsetning for borgerskap. Å kunne gifte seg var en del av medborgerskapet. De fattige har for eksempel ikke alltid hatt denne retten. Ugifte kvinner oppnådde medborgerskap i siste halvdel av 1800-tallet, men kvinner som giftet seg mistet det. Råderetten over hennes eiendom ble med ekteskapet overført til ektemannen. Å endre på dette ble et av de viktigste argumentene som ble ført i marken for lovreform. Ekteskapsloven innebar en individualisering av kvinnene. Lovens prinsipp om likestilling, den gjensidige forsørgerplikten og liberale skilsmisseregler, som fastslo at kvinnen fikk halvparten av verdiene, mens mannen kunne idømmes bidragsplikt, medvirket derfor til at kvinner ble politiske subjekter på en måte de ikke hadde vært tidligere.

Men samtidig som loven moderniserte kjønnsforholdet ved å likestille og fremme kvinners politiske subjektivitet, bidro den til å fastlegge et komplementært mønster. Og ekteskapsreformen inngikk her i en større sammenheng. For parallelt med at samfunnet gjennomgikk en betydelig

7. Se Ida Blom, »From appendix to independent individual: marriage and citizenship in Scandinavia«, Kari Melby, Anu Pylkkänen, Bente Rosenbeck and Christina Carlsson Wetterberg (eds.), *The Nordic Model of Marriage and the Welfare State*, Nord 2000:27, København 2000, pp. 89-111; Anna-Birte Ravn, »Gender, taxation, and welfare state in Denmark 1903-63(83)«, Kari Melby, Anu Pylkkänen, Bente Rosenbeck and Christina Carlsson Wetterberg (eds.), *The Nordic Model of Marriage and the Welfare State*, Nord 2000:27, København 2000, pp. 113-127.

modernisering i første del av det 20. århundre, noe som bl a innebar at kjønne ble formelt likestilte på nesten alle samfunnsområder, var et kjønnsarrangement basert i kjønnsforskjell tydelig i arbeidsliv og politikk. Giftede kvinner var husmødre, og husmordefinisjonen av kvinnene lå til grunn i politikken, bl a i debatter om tiltak for å bekjempe arbeidsløshet, ved lønnsfastsettelse og i familie- og sosialpolitikken.⁸ Åpenbart var det grenser for kvinners individualisering, og det er tegn som tyder på at kjønnsforskjellene ble aksentuert i moderniseringsprosessen, og likestillingens, kjølvann. Moderne vitenskap definerte kvinnelighet basert i sterke forestillinger om kjønnsforskjell.⁹ I kulturen kan man iakttatte en reaksjon mot moderniseringen komme til syne i omhyggelige utlegninger om kjønnsforskjell. Ett eksempel var når den norske forfatter Knut Hamsun fremmet sin sivilisasjonskritikk og angrep den emansiperte kvinnen.¹⁰ Et annet var når den danske konservative litteraturkritiker Harald Nielsen lyktes i å skape så mye røre omkring ekteskapsloven at den danske husmorforening ble bekymret for om loven var for radikal. Det ulykkelige ved den nye loven var ifølge Nielsen, at patriarkatet ble avskaffet. Nielsen og hans støtter var generelt imot at familien skulle grunnlegges på likhet og uavhengighet. Andre mente at ekteskapets idé var i fare. Hjemmet var grunnpillaren i samfunnet og ekteskapet »selve Nationens Livsnerve«.¹¹ Man kan altså iakttatte en insistering på kjønnes vesensforskjell, som en reaksjon på moderne ideer om likestilling og emansipasjon, samtidig som jo segregeringen ble utfordret av integreringen både som idé og praksis, av »den allt større samhälleligheten som det moderna livet trots allt drar in kvinnorna i«, som Yvonne Hirdman uttrykker det.¹² Kjønnsforholdet i det moderne er altså preget av en spenning mellom likhet og forskjell, mellom likestilling og hierarki, integrering og segregering.¹³

8. Kari Melby, »Husmorens epoke 1900-1950«, Ida Blom og Sølvi Sogner (red.): *Med kjønnsperspektiv på norsk historie*, Oslo 1999, s. 227-297.

9. Bente Rosenbeck, *Kvindekøp. Den moderne kvindeligheds historie 1880-1960*, København 1987.

10. Britt Andersen, »Maskulinitetens hjemløshet. Knut Hamsuns romaner *Siste kapitel og Ringen sluttet*«, *Norsk litteraturvitenskapelig tidsskrift*, 1, 2000, s. 16-31.

11. Bente Rosenbeck, »Kampen for retlig likestilling«, prosjektnotat 2000.

12. Yvonne Hirdman, »Kvinnor – från möjlighet till problem? Genuskonflikten i välfärdsstaten. Den svenska modellen«, Anne-Hilde Nagel (red.), *Kvinner og velferdsstat*, Bergen 1998, s. 118.

13. Dette betyr ikke at ikke også ideen om likestilling i stor grad var basert i oppfatninger av kjønnsforskjell, men kjønnsforskjellen fikk i likestillingsprosjektet en annen og mindre fundamental samfunnsmessig betydning. Kjønnskonflikten i det moderne prosjektet har vært sett som en strukturell disharmoni i skjæringspunktet mellom integrering og segregering: når kvinner teoretisk fikk en mulighet for å bli integrert, ble moderne maskulinitet formet gjennom utelukkelse og avstandstagen til den såkalte kvinneligheten, jf. Hirdman 1998.

Kanskje kan vi gå et skritt videre og formulere en påstand om at ikke bare likestilling og kvinners politiske subjektivitet, men også et komplementært kjønnsmonster la grunnlag for samfunnsmessig modernisering og for velferdsstaten? I en utvikling der produksjonen ble atskilt fra husholdet, kom de hjemmearbeidende kvinnene til å spille en avgjørende rolle når de ble igjen hjemme og ivaretok reproduksjonsoppgavene. Kvinnes «husmoderlighet» kan sees som en forutsetning for moderniseringen ved at kvinnene løste reproduksjonsoppgavene i det arbeidsdelte samfunnet.¹⁴ Løsningen på reproduksjonen – på hvem som skal ta seg av mødre og barn – blir et fundamentalt spørsmål i velferdsstaten. Det ble skapt et nytt og legitimt kjønnsystem gjennom en moderne form for segregering, hevder Hirdman, der det ble skapt nye sosiale rom og en ny politikk som var med på å forme velferdsstaten.¹⁵

Husmornorm og likestillingsnorm i ekteskapsloven

Ekteskapsloven uttrykte en husmornorm bare i kraft av å regulere ekteskap mellom kvinne og mann og legge til rette for at kvinner skulle utføre reproduktive oppgaver innenfor rammen av familie og hushold. I lovens kjønnsdiskurs var forestillingen om husarbeidende kvinne og lønnsforsørgende mann sterk. Dette framsto som den «naturlige» familien. Loven regulerte arbeid gjennom å slå fast en gjensidig plikt til underhold: begge parter, også kvinnen, hadde plikt til å yte underhold. Dette var ikke selvsagt: i motivene til det svenske lovforslaget ble det bemerket at man dermed avvek fra hva som vanligvis gjelder i »de främmande lagstiftningarna« der »underhållsskyldigheten i främsta rummet (åligger) mannen«.¹⁶ Hustruens arbeid i hjemmet ble ansett som bidrag til familiens underhold. Kvinnen hadde altså, ifølge loven, en plikt til å utøve husarbeid, dersom hun ikke bidro til underholdet på annen måte, dvs. gjennom lønnsforsørgelse.

Den skandinaviske familierettskomitéen var opptatt av å presisere husarbeidets verdi. Arbeid i hjemmet, dvs naturalforsørgelse, var likeverdig med pengeforsørgelse. De norske delegerte skrev at de ville »fremheve

14. Melby 1999, s. 229ff. Anna-Birte Ravn diskuterer tesen og finner at den kan ha mye for seg også når det gjelder danske forhold, selv om tendensen til absolutt og relativ »husmodernisering« av kvinnene har vært mindre markert enn i Norge, jf. Ravn 2000.

15. Hirdman 1998, s. 121-122.

16. *Lagberedningens förslag till revision av giftermålsbalken och vissa delar av ärvdabalken. III. Förslag till giftermålsbalk mm*, Stockholm 1918, s. 189.

for den almindelige bevissthet, at hustruens arbeid i hjemmet baade er likeværdig med det pengetilskud, som ydes fra mandens side«, og at hun gjennom det »helt ud kan opfylde sin bidragspligt«. ¹⁷ Mens de svenske delegerte sa det noe annerledes, og litt mindre husmornormativt: »Om en hustru, som icke har några tillgångar, i familjens intresse ägnar sig åt vården om hemmet och barnen och det ej på grund av särskilda omständigheter måste anses påkallat, att hon idkar förvärvsarbete, får hon anses hava genom sin berörda verksamhet fullgjort vad henne i fråga om underhållet åligger.« ¹⁸

For å kunne utføre oppgavene i hjemmet måtte kvinnene ha midler til husholdet og til seg selv. Loven slo fast den hjemmearbeidendes rett til privatforsørgelse. Mens man på den ene siden prinsipielt erklærte at hustruen ikke skulle stilles dårligere økonomisk enn om hun hadde tjent pengene selv, ¹⁹ manglet på den andre siden juridiske tiltak for å realisere en slik ambisjon. Ingen detaljerte regler ble utformet. I praksis regulerte dermed loven en hierarkisk relasjon, som også Nancy F. Cott har påpekt i en historisk studie av amerikansk ekteskapslov. ²⁰ Heller ikke ved separasjon eller skilsmisse skulle husmoren stå på bar bakke. Bestemmelser om underholdsplikt etter behov og evne i separasjonstiden og etter skilsmisse, tok nettopp sikte på å bidra til hustruens forsørgelse. Når loven slo fast som generell regel at fellesboet skulle likedeles ved skilsmisse, innebar det en anerkjennelse av hennes innsats som forsørger, selv om hun ikke hadde tjent pengene. Normalt innebar likedelingsregelen at hun fikk del i hva han hadde innbrakt. ²¹

Det kan slik argumenteres for at loven uttrykte en husmornorm, men den var også en likestillingslov: partene ble formelt likestilte økonomisk ved at hver skulle råde over det vedkommende brakte inn i ekteskapet og de to forsørgelsesformene ble erklært like verdige. Reformen uttrykte derfor at også likestilling, ikke bare forskjell, var et element i det moderne samfunnets kjønnsdiskurs. Det er likevel åpenbart at en prinsipiell like-

17. *Utkast til lov om ektefællers formuesforhold* (norsk), 1918, trykt som vedlegg til Ot.prp. nr. 58, 1926, s. 50.

18. *Lagberedningens förslag till revision av giftermålsbalken och vissa delar av ärvdabalken. III. Förslag till giftermålsbalk mm*, 1918, s. 191.

19. *Jf. Utkast til lov om ektefællers formuesforhold* (norsk) 1918, s. 53, samt *Justiskomiteens innstilling O.V.* 1927, s. 4.

20. Nancy F. Cott, *Public Vows: A Political History of Marriage in the United States*, bokmanuskript, 1999.

21. I Danmark og Norge gikk man et skritt videre og åpnet for skjevdeling, særlig med tanke på at hustruer som led under mannens forsømmelse skulle få muligheten til å opprettholde hjemmet for seg og barna.

stilling mht råderett til økonomiske midler i de fleste tilfeller resulterte i store ulikheter, fordi gifte kvinner ikke tjente egne penger.²² Bestemmelser om forsørgelsen, der loven gikk ut fra at de to partene bidro med henholdsvis husarbeid og penger, uttrykte en husmornorm, men også en likestillingsnorm i den forstand at underholdsplikten var gjensidig. Hennes husarbeid og hans pengeunderhold var begge dele å betrakte som like verdige bidrag til forsørgelsen. Likestillingen av forsørgelsesformene og den gjensidige underholdsplikten viser at loven tok utgangspunkt i en toforsørgermodell. Likedelingsregelen ved skilsmisse kan sees på samme måte. Lovreformen uttrykte likestilling på andre områder enn det økonomiske, bl a ved å regulere partenes like individuelle rett til skilsmisse og til foreldremyndighet.

Likestilling av gifte kvinner var et viktig argument for reform. Det var et problem at den gifte kvinnens formuesrettslige stilling ikke var i samsvar med den stilling kvinner »efter den senere tids utvikling har naadd frem til paa forskjellige felter av retslivet«, skrev komitéen.²³ Det norske utkast til lov tegnet bildet av et samfunn der kvinner i det vesentlige fikk samme allmennutdannelse som menn, der flere skaffet seg høyere utdanning og selvstendig arbeid, med en raskt stigende yrkesaktivitet blant gifte kvinner som resultat. Man ville »sikre hustruen en friere og selvstændigere stilling«, likestille den gifte med den ugifte. Ekteskapet skulle ikke svekke kvinnes stilling: en ugift som har »den fulde raadighet over sin eiendom« skulle ikke »berøves sin evne til at raade over denne ved at indtræde i egteskap.« Mannens autoritet over kvinnen ble ikke lenger akseptert. Dersom ikke hustruen fikk selvstendighet, mente komitéen det kunne føre til synkende ekteskapstall og flere skilsmisser: kvinnene kunne komme til å vende ekteskapet ryggen, eller uoverensstemmelsene mellom ektefellene kunne bli så store at ekteskapet sto i fare.²⁴

Lovkomitéen uttrykte et moderne samfunnssyn, der forholdet mellom kjønnene var i dramatisk endring og kvinner inntok en helt annen plass enn tidligere. Ekteskapsreformen viser hvordan likestillingsdiskursen hadde slått igjennom i Skandinavia: likestilling ble hevdet som en positiv

22. Det er verdt å merke seg at loven slo fast at hver rådet over sitt i ekteskapet, men at boet skulle likedeles ved ekteskapets oppløsning. De konsekvenser dette hadde for ulike grupper kvinner mens ekteskapet bestod ble lite diskuterte offentlig. Men enkelte kritikere hevdet at ordningen kom de velstilte kvinnene til gode, mens den ikke ivaretok interessene til arbeiderklassens kvinner, se *Nya giftermålsbalken och kraven på likställighet, kvinnskydd och hemskydd*. Två uttalanden av juris professorerna A.O. Winroth och C.G. Bergman jämte ett förord, Stockholm 1920.

23. *Utkast til lov om egtefellers formuesforhold* (norsk) 1918, s. 30.

24. Samme, s. 31.

verdi.²⁵ Det kan forstås som en nødvendighet for å selge inn budskapet om kjønnsforskjell og komplementaritet,²⁶ men viser også at likestilling var et relevant politisk svar på den bekymringen over ekteskapets stilling og de demografiske forhold som kom til uttrykk i samtiden. Det som var »kvinnans rätt« ble også »nationens väl«.²⁷

Ekteskapsloven bidro til et komplementært, men samtidig likestilt, kjønnsarrangement gjennom positive vurderinger av at kvinner var husmødre på den ene siden og økning av deres individuelle rettigheter på den andre siden. Husarbeid ble definert som det normale for kvinner, og som like verdig med lønnsarbeid. Loven regulerte, riktignok bare et lite stykke på vei, forsørgelsen av den som ikke selv tjente penger, noe som var en forutsetning for husmorkontrakten i et samfunn basert på moderne lønnsarbeid.²⁸

Kvinnens aktivitet

Ekteskapsreformen innebar at kvinner oppnådde større grad av individuell frihet, samtidig som de ble knyttet nærmere til familien. Man kan uttrykke det som at kvinner fikk bære det moderne samfunnets konflikt mellom individets frihet og rett på den ene siden, og behovet for omsorg og stabilitet, som familien fortsatt ivaretok, på den andre.

Prosessen fram mot ekteskapsreform styrket individualiseringen av kvinnene gjennom at den ga rom for deres »agency«: kvinner tilknyttet kvinnesaksbevegelsen tok initiativer til reform og samarbeidet på tvers av landegrensene, de deltok i lovprosessen også før de ble formelt representert i komitéen som utarbeidet forslag til lov. Å forbedre den gifte kvinnens stilling sto sentralt i den nordiske kvinnebevegelsen allerede i etableringsfasen, og da forberedelsene til lovreform skjøt fart i de enkelte land så vel som på nordisk plan omkring 1910, var kvinnene blant pådriverne. På det nordiske kvinnesaksmøtet i København i 1914, framhevet Dansk Kvindesamfund i sin innledning hvor betydningsfullt samarbeidet mellom Nordens kvinner var, ikke minst med tanke på Familierettskomitéens

25. Anu Pykkänen, »Vägen till den nordiska äktenskapsmodellen«, projektnotat 2000.

26. For eksempel går Yvonne Hirdman langt i retning av å se gifte kvinners individuelle rettigheter som en måte å gjøre den »basale genussegregeringen« mer akseptabel på, se Hirdman 1998, s. 123.

27. Wetterberg 2000.

28. Det kan se ut for at likestillingen av de gifte i Sverige og Finland i noe større grad var rettet mot deres tilknytning til arbeidsmarkedet.

arbeid. Den første dagen sto i familierettens tegn, og i resolusjonen fra møtet ba man om at kvinner måtte få plass i komitéen, noe de fikk året etter. Kvinneorganisasjonene fortsatte å ha en sentral rolle under hele prosessen fram til reformene var vedtatt. Gjennom henvendelser og møter, og som representanter i komitéen, fikk de organiserte kvinnene – i Sverige dessuten på tross av at de i hele perioden manglet politiske rettigheter – innsyn i og mulighet til å påvirke lovprosessen.²⁹

Kvinnene gikk til harde angrep på mannens lovbestemte rett til å råde over fellesboet alene, mens den skarpe kjønnsdelingen – naturlig eller ikke, her varierte oppfatningene – bare sporadisk ble kritisert når ekteskapsloven ble diskutert blant kvinnene, og også for øvrig på denne tiden. Hva man først og fremst interesserte seg for var hvordan kvinner skulle kunne oppnå større økonomisk uavhengighet i ekteskapet, gitt den rådende arbeidsdelingen. Lovens bestemmelse om at hustruen hadde krav på midler til husholdet og til seg selv, var ikke tilstrekkelig, mente mange. I Sverige kom det fram et forslag om at familiens inntekt, uavhengig av hvem som tjente pengene, skulle deles likt mellom ektefellene: »På så sätt bibehåller den gifta kvinnan sin ekonomiska självständighet samt utbyter blott den inkomst hon haft såsom ogift mot en inkomst utgörande nyssnämnda hälft«. ³⁰

Dette og andre forslag ble gjenstand for omfattende diskusjoner, blant annet på det nordiske kvinnesaksmøtet i 1914.³¹ Kvinnene var enige om målet: økonomisk uavhengighet og selvstendighet for den gifte kvinnen, men oppnådde man det gjennom å gi henne halvparten av mannens lønn? Skulle ikke individualismen bety at kvinnene ble lønnet etter sin markedsverdi? Burde man innføre en særlig hustrulønn? Oppfatningene varierte og resultatet ble at kvinneorganisasjonene fant seg i at spørsmålet ikke ble nærmere regulert i loven.

Herved kommer vi uunngåelig inn på spørsmålet om feminisme og kvinneemansipasjon. Er all husmorpolitikk antifeministisk? Skal gjennomføring av likestillingsprinsippet i familien sees som en form for repressiv toleranse for at kvinnene skal akseptere husmorkontrakten og fortsatt underordning? Det har vært en linje i forskningen. Et alternativ kan være å rette oppmerksomheten mot motsetningene i kvinners situa-

29. Rosenbeck, »Det nordiske samarbejde, kvindebevægelse og ægteskabslovgivning«, 2000.

30. Georg Stjernstedt, »Självständigare ställning åt den gifta kvinnan«, *Hertha* 1915, häfte 18, s. 156.

31. *Beretning fra det 2. Nordiske Kvindesagsmøde i København den 10. og 11. Juni 1914*, København 1915.

sjon og samtidens forståelse av begreper som frigjøring og emansipasjon. Ekteskapsdebatten fant sted i en tid da kvinnene hadde hovedansvaret for familien. Det var debattens naturlige referanse. Framfor alt uttrykker diskusjonen at kvinnene forsøkte å forene likestilling med arbeidsdeling. At man på sikt kanskje ikke oppnådde hva man ønsket med denne reformen, er en annen sak.

Det hersket stor enighet blant kvinnene om å gå samlet fram i dette spørsmålet, særlig gjaldt det i Sverige, Norge og Danmark.³² Dermed manifesterte kvinnene seg som politiske aktører samtidig som de samlet seg om en slags miniplattform, der opphevelsen av det som i Sverige och Finland hadde navnet målsmanskap, var det viktige målet. Dette stilte de seg bak, uavhengig av om de var konservative, liberale, sosialdemokrater eller politisk uavhengige. I Sverige kunne en Agda Montelius, som forsvarte familien og ikke var noen samfunnsstormer, komme til samme standpunkt som sosialdemokraten Anna Lindhagen eller fritenkeren Frida Stéenhoff.³³

Ekteskapsreform som forsørgelsespolitikk

Med utviklingen av det moderne lønnsarbeidet og identifiseringen av de sosiale problemer kom barnefamilienes økonomi i fokus. Ekteskapslovreformen må sees i et slikt perspektiv. Loven styrket de gifte kvinnes økonomiske stilling, både ved å gi dem større økonomisk selvstendighet og ved å ivarta deres rett til penger. Den økonomiske likestillingen var ikke bare motivert ut fra hensynet til kvinnene, men også med tanke på familieøkonomien. Dersom kvinnene hadde større selvstendighet, ville det redusere muligheten for at ektemannen forringet fellesformuen og sveket familiens økonomiske basis gjennom sine disposisjoner. En økonomisk selvstendig kvinne kunne dessuten påta seg forsørgeransvar hvis

32. I Finland derimot ser det ut for at samarbeidet mellom ulike kvinneorganisasjoner var begrenset. Se for eksempel Marja Kokko, »Woman Question in Finland 1850-1930. Possibilities and Limits of Political Agency«, Kari Melby, Anu Pykkänen, Bente Rosenbeck and Christina Carlsson Wetterberg (eds.), *The Nordic Model of Marriage and the Welfare State*, Nord 2000:27, København 2000, pp. 147-157.

33. I Sverige synes samarbeidet mellom kvinner over politiske grenser å ha vært mer uttalt enn i de øvrige nordiske landene, se for eksempel Wetterberg 2000; Sif Bokholm, *En kvinno- röst i manssamhället. Agda Montelius 1850-1920*, avhandlingsmanus, under trykking 2000; Ulla Manns, »Den gifta kvinnans frigörelse. Reflektioner kring rösträtt och myndighet i svensk kvinno- rörelse«, Kari Melby, Anu Pykkänen, Bente Rosenbeck and Christina Carlsson Wetterberg (eds.), *The Nordic Model of Marriage and the Welfare State*, Nord 2000:27, København 2000, pp. 131-146.

mannen sviktet. Bestemmelsen om at boet i visse tilfeller kunne skjevdeles etter en skilsmisse, var nettopp beregnet på de vanskeligst stilte: der mannen forsømte underholdsplikten bl a på grunn av alkoholbruk, skulle hustruen hjelpes til å ta forsørgeransvar og opprettholde hjemmet for seg og barna.³⁴ Kvinnenes økonomiske stilling og familiens vel var nøye knyttet sammen. Det gjaldt i ekteskapsreformen som i den tidlige familiepolitikken for øvrig: forsørgelsen av barna skulle skje ved å trygge mødrenes økonomiske stilling.³⁵ Kvinnene ble nøkkelpersoner i løsningen av sosiale problemer og ekteskapsloven et sosialpolitisk tiltak.

Med ekteskapslovens fastsettelse av gjensidig forsørgerplikt la samfunnet et økonomisk ansvar over på familien og på kvinnene. Familien hadde ikke bare et overhode, men to ansvarlige personer, som skulle ta seg av forsørgelsen. Det var slik den danske socialdemokrat K.K. Steincke forestilte seg det i 1920, da han skrev *Fremtidens Forsørgelsesvæsen*, et sentralt verk om sosialpolitikk. Steincke ønsket å utvide hustruens forsørgerplikt. Hun skulle overfor det offentlige være forpliktet til å forsørge seg selv og sin mann, med mindre hun var blitt forlatt eller det var oppnådd separasjon. Likhhet medførte også ansvar. Steincke mente ikke at det var rimelig at mannen etter skilsmisse i enhver situasjon skulle forsørge den ansvarsløse hustru. Ideen bak ekteskapslovgivningen var altså å gjøre partene ansvarlige for hverandre og overfor samfunnet, og med det bidra til å løse samfunnets sosiale problemer. Steincke tok dermed til orde for privat forsørgeransvar, og det var i tråd med ekteskapslovens linje. Bestemmelsene om underhold ved separasjon og skilsmisse uttrykte videre at det var den andre ektefellen, og ikke staten først og fremst, som skulle ta ansvar når den ene ektefellen ikke kunne forsørge seg selv. Kvinnenes behov for økonomisk støtte etter ekteskapets oppløsning ble noe sterkere betonet i dansk og norsk lov, enn i svensk og finsk, noe som bl a kan være uttrykk for en mer entydig husmornorm.³⁶

De løsninger som ble diskutert for å møte barnefamiliens økonomiske

34. *Utkast til lov om egteskaps indgaaelse og opløsning* (norsk) 1913, trykt som vedlegg til Ot.prp. nr. 43, 1917, s. 114.

35. Inger Elisabeth Haavet, »Da det private ble politisk. Om etableringen av norsk familiepolitikk«, An-Magritt Jensen (red.), *Oppvekst i barnets århundre*, Oslo 1999, s. 48; Se også Ann-Sofie Ohlander, »Det osynlige barnet? Kampen om den socialdemokratiske familjepolitikken«, Klaus Misgeld, Karl Molin och Klas Åmark (red.), *Socialdemokratins samhälle*, Stockholm 1988, s. 170-190.

36. Pylkkänen, »Vågen till den nordiska äktenskapsmodellen«, prosjektnotat 2000; se for øvrig også Haavet 1999, s. 57, som knytter den sterke vekten på privat familieforsørgelse i Norge til selvhjelpsidealet i Venstrestaten; Anne-Lise Seip, *Veiene til velferdsstaten. Norsk sosialpolitikk 1920-1975*, Oslo 1994, s. 178, som viser at forsørgelsen var mer privatisert i Norge enn i de øvrige skandinaviske landene.

problemer i de første tiårene av 1900-tallet tok utgangspunkt i den komplementære familien, der forsørgeransvaret normalt var lagt på far, mens mor skulle gi omsorg. Familiepolitikken kom dermed til å forsterke den funksjonsdelte kjernefamilien, mener Inger Elisabeth Haavet. Ekteskapsloven la til rette for den komplementære familien og uttrykte en sterk husmornorm, slik framstår reformen som både en forutsetning for, og et uttrykk for, tidens sosialpolitiske løsninger.

Ægteskab, familie og socialpolitik

Ægteskapsloven var ikke et socialdemokratisk initiativ. Men for at illustrere, at der måske alligevel var en sammenhæng mellem modernisering af ægteskabet og velfærdssamfundet skal vi se nærmere på den danske socialdemokrat K.K. Steincke. Han er et godt eksempel på, at ægteskab og familie allerede i 1910'erne og 1920'erne blev inddraget i ideerne om en kommende socialpolitik, hvor også racehygiejne spillede en vigtig rolle. Senere i 1930'erne kan tilsvarende ideer spores hos Alva og Gunnar Myrdal og i de svenske og danske befolkningskommissioners arbejde. Steincke er blot et tidligt eksempel på denne sammenkobling. Han sad i det danske landsting (Rigsdagens andetkammer), da første del af ægteskapsloven blev behandlet i Danmark (1922), og var justitsminister, da anden del blev gennemført (1925).

Steinckes ideer kom især frem i bogen *Fremtidens Forsørgelsesvæsen* fra 1920, som byggede på tidligere skrifter tilbage til omkring 1910. I indledningen præsenterede han den civilisationskritik, som dannede baggrund for de socialpolitiske løsninger, han kom med. Her spillede køn en central rolle. Steincke var især bekymret for »det moderne Storbyproletariat«, der levede i elendighed. Proletariatet var kendetegnet af sløvhed, brutalitet og mangel på moral og havde ikke længere forbindelse med naturen og levede et kunstigt liv: »'Proletaren har intet Fædreland' – eller rettere: han har ingen Hjemstavn, intet Hjem i Ordets dybere Forstand, og derfor mangler han ogsaa de bløde irrationelle, sentimentale Træk, som saa ofte findes i andre Befolkningslag. Han bliver let kold, haard, brutal, kritisk, doktrinær og mistænksom«. ³⁷ Det blev så kvinderne, der skulle skulle »knække Mandfolkemoralen og Mandfolkebrutaliteten«, som Steincke sagde på et møde i Dansk Kvindesamfund i 1920. ³⁸

37. K.K. Steincke, *Fremtidens Forsørgelsesvæsen*, København 1920, s. 8.

38. Se referat fra mødet i *Kvinden og Samfundet*, nr. 12, 1920.

Midlet til at afbøde denne udvikling var foruden kvinderne arbejderklassens organisering og en særlig social etik. Den socialpolitik, som Steincke fik udformet, og som blev grundlaget for velfærdsstaten, byggede på racehygiejne eller »raceforbedring«, som Steincke kaldte sit kapitel 22 i *Fremtidens Forsørgelsesvæsen*. Den moderne sociallovgivning skulle ifølge Steincke hvile på det sociale minimums politik.³⁹ Man skulle tage sig af de svage eller »undermålerne«, som det hed, men de skulle til gengæld forbydes at formere sig.

Steincke gik ikke ind for positiv eugenik, men støttede negativ eugenik. Han nævnte, inspireret af udviklingen i Amerika, tre områder, hvorved man kunne fremme racehygiejne, nemlig gennem ægteskabslovgivning, ved sterilisation (ufrugtbargørelse) og ved regulering af indvandringen.

Den negative eugenik bestod af en sammenknytning af forskellige former for sociallovgivning, sundheds- og forbudslovgivning.⁴⁰ Steincke tog visse forbehold over for racehygiejne og udviste forsigtighed og var kritisk over for den mere ekstreme udgave af eugenik, men der er næppe tvivl om, at han, som Bent Sigurd Hansen har påpeget, var overbevist om, at racehygiejne var vigtig og nødvendig.⁴¹ Så egentlig var han ikke så moderat, men hans mål var ikke racehygiejne, men socialpolitik. Velfærdsstatens grundlag, socialreformen, som gjorde sociale ydelser til en rettinghed snarere end en almisse, var således ifølge Lene Koch logisk forbundet med den racehygiejniske lovgivning.⁴²

Det var iøvrigt i forbindelse med ægteskabslovgivningen, at racehygiejne først blev debatteret i Norden, nemlig allerede omkring 1910. I 1911 sendte Uppsala medicinske fakultet et oplæg til den kongelige medicinalstyrelse. Anledningen var, at den svenske familieretskommission havde bedt om en udtalelse vedrørende ægteskabshindringer. Ægteskabshindringer var ikke noget nyt, men nu var Gud blevet erstattet af naturen og præsterne af lægerne, når det skulle afgøres, hvad der skulle hindre ægteskabet. Det blev da også lægerne, som blev kommissionens vigtigste sagkyndige. Det lå i tiden og var ikke Steinckes ide, at racehygiejne og ægte-

39. Begrebet hentede han fra S. Webb.

40. Steincke 1920, s. 264.

41. Bent Sigurd Hansen, »Something is Rotten in the State of Denmark: Eugenics and the Ascent of the Welfare State«, Gunnar Broberg and Nils Roll-Hansen (eds.), *Eugenics and the Welfare State. Sterilisation Policy in Denmark, Sweden, Norway and Finland*, East Lansing 1996, s. 29.

42. Lene Koch, *Racehygiejne i Danmark 1920-56*, København 1996, s. 22. Se også Lene Koch, *Tvangssterilisation i Danmark 1929-67*, København 2000. Vedrørende Steincke se også Jacob Christensen, *K.K. Steincke. Mennesket og politikerens. En biografi*, København 1998.

skabslovgivning var tæt forbundne. Endnu i 1920'erne var der en vis forsigtighed over for racehygiejne, men det ser ud til, at den videnskabelige legitimering fremtrådte som mere sikker i 1930'erne.⁴³ Der var hermed åbnet op for en videnskabeliggørelse af politikken, der også blev et karakteristisk træk for velfærdssamfundet.⁴⁴

Reformeringen af samfundet byggede på ægteskabslovgivningen og forudsatte en modernisering af familien og kønsrelationerne. Steincke var tidligt ude i Norden (han hævder selv i sine erindringer, at han var den første) med at foreslå, at staten skulle støtte foranstaltninger for at lette forsørgerbyrden med den begrundelse, at staten var interesseret i at begunstige befolkningsforøgelsen. Det skete i 1918 på et offentlig møde. Allerede ved den lejlighed nævnte han både en skærpet ægteskabslovgivning og sterilisation. For ham drejede det sig om at højne den gifte kvindes stilling i ægteskabet, for at hindre, at den, der havde magten inden for ægteskabet, misbrugte denne magt.⁴⁵ Kvinderne fik tildelt den vigtige rolle som beskyttere af familielivet og som repræsentanter for det irrationelle og det bløde. Derfor gik Steincke ind for ligestilling; kvinderne skulle modvirke brutaliteten og råheden og sikre, at det naturlige blev bevaret, og dermed også civilisationen. Køn og dermed også ligestilling blev et middel til noget andet og var således et meget vigtigt omdrejningspunkt i Steinckes visioner om en socialpolitik. Husmoren og moderen skulle bidrage til at løse de sociale problemer, men ikke ved lønarbejde. Steincke var imod den form for kvindefrigørelse, der krævede ret til arbejde. »Naturen har dybere krav end retten til arbejdet«, skrev han inspireret af Ellen Key.⁴⁶

43. I 1938 skete der i Danmark en skærpelse af den danske ægteskabslovgivning ud fra ønsket om at bringe loven i overensstemmelse med de racehygiejniske foranstaltninger. Som ægteskabshindrende faktorer blev nu medtaget åndssvaghed (ikke som tidligere i højere grad), kronisk alkoholisme, psykopati og epilepsi (med jævnlige anfald). Lovforslagets racehygiejniske intentioner var der bred enighed om, mens der var uenighed med hensyn til, om det offentlige kunne rejse sag om omstødelse af ægteskabet. Dette blev kun støttet af partierne Socialdemokratiet og Det radikale Venstre og viser villigheden til at blande sig i private forhold. På dette tidspunkt var Steincke justitsminister.

44. Se Carl-Axel Gemzell, *Om politikens förvetenskapligande och vetenskapens politisering. Kring välfärdsstatens uppkomst i England, I-III*, København 1989-93.

45. *Kvinden og Samfundet*, nr. 12, 1920.

46. K.K. Steincke, *Kvinden, Kærligheden og Konen*, København 1955. Ellen Key var også radikal med hensyn til racehygiejne og kritiserede i 1914 den svenske ægteskabskommissions forslag til ægteskabs indgåelse og opløsning. Forslaget, mente hun, var langt bagefter udviklingen i spørgsmålet om »de rashygiejniske synpunkter«. Key ville have gjort alkoholisme til ægteskabshindring, og kvinder skulle interneres, indtil lægerne kunne erklære dem raske gennem tre år. Ellen Key, »Några randanteckningar vid lagberedningens förslag till äktenskaps ingående och upplösning«, *Social tidskrift*, nr. 5, 1914.

Vi har her benyttet Steincke som et eksempel på, at ægteskab, familie og socialpolitik samt racehygiejne var tænkt tæt sammen allerede omkring 1. Verdenskrig og blev det grundlag, som velfærdssamfundet kunne bygge videre på.

Samfundets interesse i en ny ægteskabslov handlede primært om at sikre ægteskabet som institution. Ægteskabet skulle igen sikre reproduktionen af både voksne og børn. For Steincke var familien et vigtigt opdragelsessamfund: »Uselviskheden saavel som det offervillige Sindelag, Ærefrygten saavel som Følelsernes Finhed, den gensidige Fortrolighed saavel som Pligtfølelsen, kort sagt alt, hvad der skaber dygtige og gode Mennesker, er født indenfor Familielivet«. ⁴⁷

Det var ikke længere en patriarkalsk familie, men en mere ligestillet familie, som skulle fungere som »opdragelsessamfundet«. Familien blev et centralt udgangspunkt for at formulere socialpolitiske initiativer i 1920'erne og 1930'erne. Cecilie Banke har i en ph.d.-afhandling om den danske befolkningskommission argumenteret for, at Socialdemokratiet ved at orientere sig mod familien overtog en konservativ sag, og det blev »med familien som argument« lettere at gennemføre sociale reformer. ⁴⁸ Men forudsætningen var en modernisering af både familien og kønsforholdene, hvilket blev gennemført med ægteskabslovgivningen. Dermed blev køn også central for socialpolitik.

Her i de første årtier af det 20. århundrede befandt hele den vestlige verden sig i en overgangsfase, hvor urbanisering og industrialisering og det moderne samfund var ved at afløse agrarsamfundet. Statsinterventionismen blev mere og mere udbredt. Det betød, at staten gik ind og regulerede forholdene. Laissez faire-holdningen blev opgivet, og staten påtog sig en ny rolle med at fremme og beskytte befolkningens velfærd. Udviklingen blev fulgt af nye former for social sikkerhed og social kontrol. ⁴⁹

Ægteskabet blev liberaliseret på et tidspunkt, da befolkningspolitikken begyndte at blive kvalitativt orienteret. Steincke var ret tidligt opmærksom på befolkningsspørgsmålet og så i sin bekymring over to-børnssystemet civilisationens tilbagegang og befolkningsstagnation som to sider af samme sag. Han diskuterede Malthus' teori om overbefolkning i *Fremti-*

47. Steincke 1920, s. 7.

48. Cecilie Banke, »Den sociale ingeniørkunst i Danmark. Familie, stat og politik fra 1900 til 1945«, ph.d.-afhandling, Institut for historie og samfundsforhold, Roskilde Universitetscenter 1999.

49. Niels Finn Christiansen, »What is Nordic about the Nordic Welfare States?«, Kari Melby, Anu Pylkkänen, Bente Rosenbeck and Christina Carlsson Wetterberg (eds.), *The Nordic Model of Marriage and the Welfare State*, Nord 2000:27, København 2000, pp. 197-205.

dens Forsørgelsesvæsen og nåede til den modsatte konklusion, nemlig at problemet var »Stagnation og Racedegeneration, der truer det i Forvejen af Kapitalisme og Militarisme mishandlede Europa, og Lovgivningsmagtens Bestræbelser maa derfor gaa ud paa at begunstige den ægteskabelige Frugtommelighed«. ⁵⁰ Ægteskabet var vejen til en løsning af dette problem, og derfor så han ægteskabet som en samfundsinstitution og var opmærksom på dets samfundsværdi og på betydningen af det gode hjem: »Ethvert sundt Samfund maa bygge paa det ordnede Familielivs Klippegrund«. For at nå dette mål ville han dels acceptere mangler og problemer ved ægteskabet (!) og dels »indføre alskens Reformers baade i Ægteskabslovgivningen og i den praktiske Husførelse med Hustruens Befrielse for en Del i vor Maskintid overflødig og sløvende dagligt Slid...«. Samfundet skulle bygge »paa Ægteskabet som Familielivets Grundvold og Børnenes naturlige Hjem« og var derfor nødt til at begunstige den ægteskabelige frugtbarhed og lette forsørgelsespligten. ⁵¹ Såvel ligestilling som støtte til familierne i sammenhæng med racehygiejne og socialpolitik kom meget tydeligt til udtryk hos Steincke.

Udvidelsen af socialpolitikken, eller nyfortolkningen af den, slog dog først rigtig igennem i 1930'erne, da befolkningsspørgsmålet blev rejst. Mens sociallovgivningen i et historisk perspektiv havde været rettet udelukkende mod den fattigste del af befolkningen, blev det efterhånden hele befolkningen, som blev genstandsfeltet. Social- og sundhedslovgivningen blev knyttet sammen. For Steinckes vedkommende kunne man supplere med et tredje element, nemlig forbud og racehygiejne.

Bag interessen i ægteskab lå således også en interesse i befolkningsspørgsmålet. I det moderne samfund blev befolkningen mere og mere opfattet som et politisk og økonomisk problem, og dermed opstod ønsket om at forbedre befolkningen og regulere den menneskelige reproduktion, hvilket betød, at køn, seksualitet og forplantning og dermed også kroppen kom i centrum. Michel Foucault har påpeget, at det biologiske reflekteres i politiken, så der bliver tale om »bio-politik« eller mikropolitik rettet mod befolkningen. ⁵² Kønnen og seksualiteten blev et verdsligt og et statsligt anliggende. Befolkningskrisen i 1930'erne blev således en løftestang for en generel socialpolitisk offensiv, hvor kvinden som mor og husmor blev nøgleperson. Men hvad skete der med kønnen? Netop ved at blive relateret til natur i modsætning til kultur, til det private og hjemlige i mod-

50. Steincke 1920, s. 301.

51. Steincke 1920, s. 301f.

52. Michel Foucault, *Seksualitetens historie*, 1: Viljen til viden, København 1978.

sætning til det offentlige og fremmedgørende, opnåede kvinder politisk subjektivitet. Kvinder fik en ny identitet, som gjorde dem til borgere i samfundet, men hvor de stadig stod for det traditionelle. De blev del af samfundet, dvs. socialiseret, ved at blive naturaliseret. Det sociale og kvindekønnet blev tæt knyttet sammen, og således fik kvinder en særlig humaniserende og civiliserende rolle i samfundet. At reformere ægteskabslovene blev et vigtigt skridt i retning af at løse det sociale problem. Styrkelsen af kvindernes økonomiske stilling var en måde at løse de store problemer i de arbejderfamilier, hvor manden misrøgtede sit forsørgeransvar.

Sammenfatning

Ægteskab og familieliv blev i Norden et muligt område for politik. Den beskedne rolle, som kirken trods alt spillede i forhold til tidligere, viser, at ægteskabslovene var blevet sekulariseret. Det betød, at det blev lettere for staten at intervenere i den private sfære og regulere forholdene. I andre lande, for eksempel England, var det langt sværere at gå ind og lovgive omkring private forhold – også når det gjaldt skilsmisse.⁵³ Kunne staten gå ind og regulere forholdet mellem parterne i ægteskabet, kunne staten også gå ind og regulere en lang række andre forhold. Ægteskabet og familien var blevet inddraget i det politiske felt, og dermed var der skabt nogle forudsætninger for fortsat statsinterventionisme og reformpolitik.

Var loven socialdemokratisk? Ægteskabslovgivningen blev iværksat, før socialdemokratiene kom til magten, selv om de var på vej frem, da lovene skulle implementeres. Til gengæld var der i flere nordiske lande, især Danmark og Norge, stærke radikal-liberale partier. Johan Castberg, som var den drivende kraft bag skilsmisereformen i Norge, kan bidrage til at nuancere påstanden om en socialdemokratisk reform. Han var radikal-liberal og eksemplificerer netop forbindelseslinjerne mellem »venstre«-staten og »arbejderparti«-staten. Mere slående er det imidlertid, at lovreformen i det store og hele ikke udløste de store partipolitiske uenigheder. Lovreformen blev også støttet af konservative jurister. Så den ser ud til at have samlet bred politisk opbakning, noget som kunne tyde på, at den var resultat af en nordisk politisk kultur på tværs af partigrænser. Statsintervention og ideer om samfundets ansvar for befolkningens velfærd gennem sociale reformer var ikke ukendt tankegods på dette tids-

53. Se Bradley 1996.

punkt. Staten kunne man forvente sig noget af, og den nye ægteskabsmodel passede fint med velfærdsstaten.

Blandt kvinderne i samtiden rådede der ikke enighed om, hvad man skulle lægge i begrebet emancipation. Vi vil dog gerne påpege den enighed, som trods alt rådede blandt kvinderne både om, hvor vigtigt det var at afskaffe mandens husbondmyndighed (målsmanskab), og om hovedtrækkene i ægteskabslovgivningen. Uenigheder lagde man til side. Samarbejdet i dette spørgsmål peger frem mod en tradition for, at kvinder samarbejder hen over politiske grænser.

Spørgsmålet om kvinders retlige stilling var dog ikke »kun« et kvindespørgsmål. Det er ikke muligt at isolere denne sag. Tværtimod viser debatten omkring ægteskabslovgivningen, hvor sammenvævet dette spørgsmål var med andre spørgsmål – især med det sociale spørgsmål og med befolkningsspørgsmålet.

Vi har forsøgt at pege på en sammenhæng mellem den nordiske velfærdsmodel og ægteskabsreformen. Bag lå et fælles syn på staten, et behov for at modernisere økonomien og for at øge befolkningen. Det blev en del af demokratiseringen af staten og politikken, at også kvinderne skulle inkluderes i medborgerskabet. Samtidig var staten interesseret i at styrke familieinstitutionen også af befolkningspolitiske grunde. Desuden var der behov for at liberalisere økonomien for at hæve levestandarden. Ægteskabslovgivningen baserede sig på en husmormodel, men spørgsmålet var, om alle lande havde råd til det. Vores hidtidige resultater tyder på, at der er forskel på øst og vest i Norden. I Danmark og Norge ville man fremhæve husmorens stilling, mens man i Finland og måske også Sverige anså kvinders tilknytning til lønarbejde for vigtig.

Individualismen er et vigtigt aspekt af moderniseringen, men dette begreb bliver mere kompliceret, når kvinder sættes i fokus. Den nordiske velfærdsstatsmodel karakteriseres ofte som universalistisk med henvisning til, at det sociale trykkesystem bygger på en direkte relation mellem medborgeren og staten og ikke, som på kontinentet, er koblet til erhvervsarbejde. Og alligevel har der i de nordiske lande været tale om en præmiering af lønarbejde. Det, at kvinder skulle have et arbejde uden for hjemmet, var ikke eksplicit tænkt med ind i ægteskabslovgivningen i 1920'erne. Det, der ud fra et kønsperspektiv måske er endnu vigtigere, er den betydning, som adskillelsen mellem faglige og politiske spørgsmål har haft for definitionen af politik, og hvilke handlemuligheder dette gav rum for. Ud fra kvinders synspunkt indebar det både muligheder og begrænsninger. Det politiske liv åbnedes for kvinder. Kvinder kunne handle som individer, som mødre, som husmødre, samtidig med at spørgsmål om

kvinders erhvervsarbejde blev usynliggjort. Måske er det sidste en forklaring på, hvorfor arbejdsmarkedet i Norden stadig er så kønssegreget på trods af ligestilling på andre planer. Når køn sættes i fokus, bliver billedet således mere modsætningsfuldt.

Begrebet universalisme må præciseres, og det er heller ikke indlysende, at individualisme er velfærdssamfundets vigtigste kendetegn. Ganske vist har den moderne velfærdsstat bevæget sig mod øget individualisering af relationerne inden for familien, men faren for, at individualismen fører for vidt, har altid eksisteret og udtrykt behov for fællesskab og solidaritet. Især i opbygningen af velfærdsstaten var familien og sammenholdet inden for den central. Derfor blev kønsforskelle tæt vævet ind i moderniteten. Hermed åbnes der også op for en udvidelse af politikbegrebet og en synliggørelse af andre aktører, nemlig kvinderne.

Kilder og litteratur

Kilder

Bentzon, Viggo, *Hvad nyt bringer Ægteskabsloven?*, København 1920.

Beretning fra det 2. Nordiske Kvindesagsmøde i København den 10. og 11. Juni 1914, København 1915.

Justiskomiteens innstilling O.V. 1927.

Key, Ellen, »Några randanteckningar vid lagberedningens förslag till äktenskaps ingående och upplösning«, *Social tidskrift*, nr. 5, 1914.

Kvinden og Samfundet, nr. 12, 1920.

Lagberedningens förslag till revision av giftermålsbalken och vissa delar av ärvdabalken. III. Förslag till giftermålsbalk mm, Stockholm 1918.

Nya giftermålsbalken och kraven på likställighet, kvinnoskydd och hemskydd. Två uttalanden av juris professorerna A.O. Winroth och C.G. Bergman jämte ett förord, Stockholm 1920.

Steincke, K.K., *Fremtidens Forsørgelsesvæsen*, København 1920.

Steincke, K.K., *Kvinden, Kærligheden og Konen*, København 1955.

Stjernstedt, Georg, »Självständigare ställning åt den gifta kvinnan«, *Hertha*, 1915, häfte 18.

Utkast til lov om egtefællers formuesforhold (norsk), 1918, trykt som vedlegg til Ot.prp. nr. 58, 1926.

Utkast til lov om egteskaps indgaaelse og opløsning (norsk) 1913, trykt som vedlegg til Ot.prp. nr. 43, 1917.

Litteratur

- Andersen, Britt, »Maskulinitetens hjemløshet. Knut Hamsuns romaner *Siste kapitel* og *Ringens slutet*«, *Norsk litteraturvitenskapelig tidsskrift*, 1, 2000, s. 16-31.
- Banke, Cecilie, »Den sociale ingeniørkunst i Danmark. Familie, stat og politik fra 1900 til 1945«, ph.d.-afhandling, Institut for historie og samfundsforhold, Roskilde Universitetscenter 1999.
- Blom, Ida, »From appendix to independent individual: marriage and citizenship in Scandinavia«, Kari Melby, Anu Pylkkänen and Bente Rosenbeck (eds.), *The Nordic Model of Marriage and the Welfare State*, Nord 2000:27, København 2000, pp. 89-111.
- Bokholm, Sif, *En kvinnöröst i manssamhället. Agda Montelius 1850-1920* (avhandlingsmanus, under trykking 2000).
- Bradley, David, *Family Law and Political Culture. Scandinavian Laws in Comparative Perspective*, London 1996.
- Bradley, David, »Family Laws and Welfare States«, Kari Melby, Anu Pylkkänen and Bente Rosenbeck (eds.), *The Nordic Model of Marriage and the Welfare State*, Nord 2000:27, København 2000, pp. 37-67.
- Christensen, Jacob, K.K. *Steincke. Mennesket og politikeren. En biografi*, København 1998.
- Christiansen, Niels Finn, »What is Nordic about the Nordic Welfare States?«, Kari Melby, Anu Pylkkänen and Bente Rosenbeck (eds.), *The Nordic Model of Marriage and the Welfare State*, Nord 2000:27, København 2000, pp. 197-205.
- Cott, Nancy F., *Public Vows: A Political History of Marriage in the United States* (bokmanuskript, 1999).
- Foucault, Michel, *Seksualitetens historie*, 1: Viljen til viden, København 1978.
- Gemzell, Carl-Axel, *Om politikens förvetenskapligande och vetenskapens politisering. Kring välfärdsstatens uppkomst i England*, I-III, København 1989-93.
- Hansen, Bent Sigurd, »Something is Rotten in the State of Denmark: Eugenics and the Ascent of the Welfare State«, Gunnar Broberg and Nils Roll-Hansen (ed.), *Eugenics and the Welfare State. Sterilisation Policy in Denmark, Sweden, Norway and Finland*, East Lansing 1996, s. 9-76.
- Hirdman, Yvonne, »Kvinnor – från möjlighet till problem? Genuskonflikten i välfärdsstaten. Den svenska modellen«, Anne-Hilde Nagel (red.), *Kvinner og velferdsstat*, Bergen 1998, s. 116-149.
- Haavet, Inger Elisabeth, »Da det private ble politisk. Om etableringen av norsk familiepolitikk«, An-Magritt Jensen (red.): *Oppvekst i barnets århundre*, Oslo 1999, s. 46-62.
- Koch, Lene, *Racehygiejne i Danmark 1920-56*. København 1996.
- Koch, Lene, *Tvangsterilisation i Danmark 1929-67*, København 2000.
- Kokko, Marja, »Woman Question in Finland 1850-1930. Possibilities and Limits of Political Agency«, Kari Melby, Anu Pylkkänen and Bente Rosenbeck (eds.), *The Nordic Model of Marriage and the Welfare State*, Nord 2000:27, København 2000, pp. 147-157.

- Manns, Ulla, »Den gifta kvinnans frigörelse. Reflektioner kring rösträtt och myndighet i svensk kvinnörelse«, Kari Melby, Anu Pylkkänen and Bente Rosenbeck (eds.), *The Nordic Model of Marriage and the Welfare State*, Nord 2000:27, København 2000, pp. 131-146.
- Melby, Kari, »Husmorens epoke 1900-1950«, Ida Blom og Sølvi Sogner (red.), *Med kjønnspektiv på norsk historie*, Oslo 1999, s. 227-297.
- Melby, Kari: »Det nordiske ekteskap? Ekteskapslovreform i Norden 1909-1929: Likestillingskontrakt eller husmorkontrakt?«, Anette Warring (red.), *Køn, religion og kvinder i bevægelse*, Roskilde 2000, s. 234-249.
- Melby, Kari, Anu Pylkkänen og Bente Rosenbeck (red.), *Ægteskab i Norden fra Saxo til i dag*, Nord 1999:14, København 1999.
- Melby, Kari, Anu Pylkkänen, Bente Rosenbeck and Christina Carlsson Wetterberg (eds), *The Nordic Model of Marriage and the Welfare State*, Nord 2000:27, København 2000.
- Ohlander, Ann-Sofie, »Det osynliga barnet? Kampen om den socialdemokratiske familjepolitik«, Klaus Misgeld, Karl Molin och Åmark Klas (red.), *Socialdemokratins samhälle*, Stockholm 1988, s. 170-190.
- Pylkkänen, Anu, »Den nordiska äktenskapsmodellen«, Krister Ståhlberg (red.), *Det unika Norden*, Nord 2000:4, København 2000, s. 227-234.
- Pylkkänen, Anu, »Vägen till den nordiska äktenskapsmodellen« (projektnotat, 2000).
- Ravn, Anna-Birte, »Gender, taxation, and welfare state in Denmark 1903-63(83)«, Kari Melby, Anu Pylkkänen and Bente Rosenbeck (eds.), *The Nordic Model of Marriage and the Welfare State*, Nord 2000:27, København 2000, pp. 113-127.
- Rosenbeck, Bente, *Kvindekøn. Den moderne kvindeligheds historie 1880-1960*, København 1987.
- Rosenbeck, Bente, »Det nordiske samarbejde, kvindebevægelse og ægteskabslovgivning«, Anette Warring (red.), *Køn, religion og kvinder i bevægelse*, Roskilde 2000, s. 250-270.
- Rosenbeck, Bente, »Modernization of Marriage in Scandinavia«, Sølvi Sogner and Gro Hagemann (eds.), *Women's Politics and Women in Politics. In Honour of Ida Blom*, Oslo 2000, s. 69-85.
- Rosenbeck, Bente, »Det nordiske samarbejde bag ægteskabslovgivningen i det 20. århundrede«, Krister Ståhlberg (red.), *Det unika Norden*, Nord 2000:4, København 2000, s. 235-247.
- Rosenbeck, Bente, »Kampen for retlig ligestilling« (projektnotat 2000).
- Seip, Anne-Lise, *Veiene til velferdsstaten. Norsk sosialpolitikk 1920-1975*, Oslo 1994.
- Statens beroende av familien*, Institutionen för privatrett, Helsingfors universitet, Helsingfors 1996.
- Wetterberg, Christina Carlsson, »Kvinnans rätt och nationens väl. Debatten kring 1920 års giftermålsbalk«, Lars M. Anderson m.fl. (red.), *Rätten. En festschrift till Bengt Ankarloo*, Lund 2000, s. 59-81.

Summary

The paper treats the changes that the laws on marriage underwent in the Nordic countries in the beginning of the twentieth century. They happened partly as a response to an initiative taken by women's organisations in a Nordic cooperation. At the same time the new laws were part of a modernization of the Nordic countries connected with the development of the welfare state. Marriage was liberalised, and so was also the legal status of illegitimate children, the possibilities of getting an abortion, and the sanctions against homosexuality. But were marriage laws really part of a 'progressive' family reform which laid the foundation for the future development of the Nordic welfare states? Here the authors find it highly relevant to introduce a gender perspective. What did the new marriage laws mean to women: Did they uphold traditional roles in the family, or did they help to break them down? The answer is that there is a difference between on the one hand Denmark and Norway where the woman's role as a housewife is underlined, and on the other Finland and perhaps Sweden where the need for a female working force outside the family, on the labour market, is underlined. In conclusion it is put forward that a gendered perspective makes the whole question of the universalist character of the Nordic welfare state model more complicated to answer.

Mellem offentlighedens søgelys og velfærdspolitikken skygge

Familien i Danmark og Vesttyskland i 1950'erne

Maren Wichmann-Siegfried

Indledning

De lovmæssige udgangspunkter med hensyn til familie og kvinders rettigheder var meget forskellige i Vesttyskland og Danmark. Ligesom andre nordiske lande skabte danskerne ligestilling i ægteskabsretten allerede i 1920'erne.¹ Derimod gjaldt i Forbundsrepublikken stadigvæk de familieretslige paragraffer fra 1900, hvormed det patriarkalske husmorægteskab var forankret.² Ved sin grundlæggelse i 1949 fik Forbundsrepublikken dog en grundlov, som indeholdt en artikel om ligestilling, og det skulle få konsekvenser især på familieområdet. Debatten om kvindernes plads og familiens betydning skulle blive aktuel i efterkrigstiden.

I dette bidrag vil jeg belyse, hvordan muligheden i Vesttyskland for familie- og ægteskabsreformer blev udnyttet. Kom der en tilnærmelse til de danske progressive ægteskabslove? Allerede i 1950'erne kunne man se forskellige variationer af velfærdsstaten i Danmark og Forbundsrepublikken. Hvordan satte den danske model og den tyske model (socialforsikringsmodellen) præg på familiepolitikken? I hvilken udstrækning fastlagde socialpolitiske tiltag rammerne for kvinders hverdagsliv? Undersøger man kvinder i familien i 1950'erne i Danmark, så må man spørge, om den retslige ligestilling eller progressivitet afspejlede en tilsvarende socialpolitik og åbenhed med hensyn til normative forestillinger om familie og ægteskab.

1. David Bradley: *Family Law and Political Culture. Scandinavian Laws in Comparative Perspective*. London 1996, s. 13ff.

2. Fx havde faderen alene forældremyndigheden, forsørgerpligten og det sidste ord i alle ting, som angik husstanden, ægteskabet, børnene og endog hustruens erhverv. Mens ægteskabet bestod, kunne ægtemanden frit disponere over sin hustrus formue. Dieter Schwab: »Gleichberechtigung und Familienrecht im 20. Jahrhundert«, Ute Gerhard (Hg.): *Frauen in der Geschichte des Rechts. Von der Frühen Neuzeit bis zur Gegenwart*. München 1997, s. 790-827, her s. 815.

Kvinder i familierne bevægede sig mellem forskellige poler: familiepolitikken, de sociale normer og virkeligheden.³ Betød afkaldet på at formulere hustruægteskabet som norm direkte ind i de danske love, at kernefamilie modellen med den hjemmegående hustru var mindre virkningsfuld? Eller med hensyn til den vesttyske side: I hvor høj grad svarede det i lovtæksten skjulte hustruægteskabsideal til den sociale virkelighed?

Den nye familieret – den centrale strid i familiepolitikken i Forbundsrepublikken

Den tyske kvindebevægelse havde kæmpet for en ægteskabsretsreform i lighed med den, danskerne fik senere i 1920'erne, allerede da den borgerlige retskodeks, *Bürgerliches Gesetzbuch* (BGB) blev fastlagt i 1900. Men først efter Anden Verdenskrig blev det alvor med reformer i ægteskabslovgivningen. Som sagt fik Forbundsrepublikken i 1949 en grundlov,⁴ hvor kvinderne havde tilkæmpet sig ligeberettigelse mellem kønne. Den 3. artikel fastlagde som en grundret, at kvinder og mænd er lige. Alle love, som var i strid med denne bestemmelse, skulle forandres. Det skulle få konsekvenser for reformer især med hensyn til det patriarkalske ægteskab. Til gengæld havde konservative politikere og kirkelige kredse opnået, at familien, moderskabet og ægteskabet blev stillet under statens særlige beskyttelse i artikel 6. De to grundlovsartikler stod egentlig ikke i modsætning til hinanden. Men i betragtning af, at de fleste tillagde den patriarkalske og »fuldstændige« kernefamilie som institution og husmorægteskabet absolut værdi, opfattede mange familiens fredning som en indskrænkning af kvindens individuelle ligeberettigelse. Debatterne i

3. Birgit Pfau-Effinger, »Arbeitsmarkt- und Familiendynamik in Europa – Theoretische Grundlagen der vergleichenden Analyse«, Birgit Geissler m.fl. (Hg.), *FrauenArbeitsMarkt. Der Beitrag der Frauenforschung zur sozio-ökonomischen Theorieentwicklung*. (Sozialwissenschaftliche Arbeitsforschung, N.F., Bd. 6). Berlin 1998, s. 177-194, her s. 184.

4. Endnu før det første valg til Forbundsdagen i maj 1949 havde det såkaldte »Parlamentarischer Rat« skabt en ny demokratisk forfatning eller grundlov. Det »Parlamentarischer Rat« bestod af 65 medlemmer af de forskellige partier, derunder fire kvinder. I august 1948 op tog de drøftelserne, og i maj 1949 blev Grundloven udstedt. Ved det første valg i 1949 fik CDU/CSU og FDP flertallet og dannede regering, mens Socialdemokratiet mod forventning kun fik 29% af stemmerne. Ved det andet valg i 1953 fik de konservative (CDU/CSU) det absolutte flertal. Se også Carmen Sitter: *Die Rolle der vier Frauen im Parlamentarischen Rat. Die vergessenen Mütter des Grundgesetzes*. (Frauenforschung interdisziplinär. Historische Zugänge zu Biographie und Lebenswelt, Bd. 3). Münster 1995; Barbara Böttger, *Das Recht auf Gleichheit und Differenz. Elisabeth Selbert und der Kampf der Frauen um Art.3 II Grundgesetz*. Münster 1990.

Forbundsdagen viste, at ideer om kvindernes ligestilling var uløseligt knyttet til forestillinger om moderskab og familiens fremtid.⁵ Ingen, heller ikke de konservative politikere, kunne på dette tidspunkt offentligt argumentere imod kvinders ligeberettigelse. Mange kvinder havde båret ansvaret for hele familiens forsørgelse og opretholdelse, mens mændene var i krig, i fangenskab eller døde. Men alligevel var det tydeligt, at der fandtes vidt forskellige tolkninger af begrebet »ligeberettigelse«. Diskussion om forholdet mellem de to artikler i Grundloven (om kvinders ligestilling i artikel 3 og om familiens særlige beskyttelse i artikel 6) kom til at præge lovgivningsproceduren og den offentlige diskurs i 1950'erne.

Inden marts 1953 skulle Forbundsdagen skabe en ny familie- og ægteskabslovgivning, ellers ville kvinder have mulighed for at søge at opnå ligestilling ad rettens vej. Vejen til forandring af de gamle ægteskabsregler (1952-57) skulle imidlertid blive besværlig og langvarig: Der åbenbarede sig en stor diskrepans mellem Forfatningens/Grundlovens artikler og de stadig patriarkalske drømme til hverdagsbrug. I det første lovudkast fra 1952 var de fleste diskrimineringer ganske vist fjernet, men der fandtes stadigvæk patriarkalske rester, fx mandens og faderens afgørende magt både i ægteskabsanliggender og med hensyn til forældremyndighed. Det blev stridens genstand. De konservative politikere var især bekymret for familiens krise og prøvede at definere familiens og ægteskabets betydning og opgave. Den katolske kirke betragtede sine gejstlige som fagfolk på familieretten og forsøgte på forskellige måder at påvirke meningsdannelsesprocessen. Den protestantiske kirkes holdning var heller ikke særlig progressiv med hensyn til ægteskabsreformen. Ved fremsættelsen af et nyt, men næsten identisk lovudkast to år senere definerede de konservative målsætningen på ny. Denne gang skulle proceduren handle om »både ægteskabets og familiens mest mulige beskyttelse og ægtefællernes pligt til ægteskabeligt samliv«. ⁶ Det egentlige mål, nemlig ligeberettigelsen i ægteskabet, skulle altså træde i baggrunden.⁷

Uden for parlamentet blomstrede en livlig diskussion i samfundet om familiens autoritet, kvinders hjemme- og udarbejde og navneretten.

5. Robert G. Moeller: *Geschützte Mütter. Frauen und Familien in der westdeutschen Nachkriegspolitik*. München 1997, s. 123.

6. *Verhandlungen des 2. Deutschen Bundestages*, 12. Februar 1954, s. 494 (min oversættelse).

7. I 1953 blev der oprettet et familieministerium. Det skulle sørge for, at der blev taget hensyn til familiesager på alle politiske områder og skulle fremme familieidealet i offentlige debatter. Men ministeriet havde intet eget kompetenceområde, og den trofaste katolik og minister Wuermeling prioriterede styrkelsen af den traditionelle patriarkalske familie.

Umiddelbart efter krigen fandtes der i flere kommuner og landsdele kvindeudvalg med fortrinsvis sociale opgaver. Det lykkedes dog ikke at genopbygge en slagkraftig og indflydelsesrig paraplyorganisation, også fordi øst-vest-konflikten kom til at præge diskussionerne. I 1949 grundlagdes den første vesttyske kvindeorganisation, »Der Deutsche Frauenring«, som – til forskel fra Weimarrepublikken – koncentrerede sig om »kvinders statsborgerlige uddannelse« og om »åndelig og materiel hjælp til Midttsklands beboere«. ⁸ Dermed mentes DDR's borgere. I december 1951 oprettede 14 forskellige kvindeforeninger den »Informationsdienst für Frauenfragen«, som senere blev til »Deutsche Frauenrat«. Men heller ikke denne paraplyorganisation fik nogen særlig indflydelse på politisk plan og førte en skyggetilværelse. ⁹ På trods af at organisationen var anerkendt som kvindernes lobbyorgan på parlamentarisk plan, afgav den kun sjældent kommentarer.

Da de nye ægteskabsparagraffer til sidst blev vedtaget i 1957, foregik diskussionen allerede helt i Den kolde Krigs tegn. ¹⁰ Først og fremmest de konservative politikere kritiserede den retslige ligestilling af kvinder i DDR såvel som den stigende erhvervsfrekvens blandt mødre og udbygningen af børneinstitutionerne siden 1953. I DDR's første forfatning fra 1949 fik kvinderne (som i Vesttyskland) formel ligeberettigelse. Ved siden af retten til lige løn for lige arbejde fandtes der også en særlig beskyttelse af kvinder i arbejdsforhold og som mødre, for at kvinder skulle kunne klare deres pligter som både mødre, borgere og arbejdere. I Loven om mødres og børns beskyttelse (1950) blev de samme pligter for begge ægtefæller fastlagt. I 1954 kom udkastet til den nye Familielovbog i DDR,

8. Statut »Deutscher Frauenring e.V.« §1.1.2, Gabriele Strecker: *Gesellschaftspolitische Frauenarbeit in Deutschland. 20 Jahre Deutscher Frauenring*. Hg. vom Deutschen Frauenring. Opladen 1970, s. 122; Irene Stoehr: »'Feministischer Antikommunismus' und weibliche Staatsbürgerschaft in der Gründungsdekade der Bundesrepublik«, *Feministische Studien* 1/1998, s. 86-94.

9. Sammenslutningens formål var at samle og udbrede informationer og dermed at forstærke informationsstrømmen mellem de forskellige kvindeorganisationer og at orientere offentligheden om kvinderelevante emner. Karakteristisk nok var den første fælles aktivitet en kommentar til en lov om levnedsmiddelkontrol. Først i 1958 udvidede man organisationens aktiviteter til også at omfatte fælles aktioner. Men da fælles krav skulle besluttes enstemmigt, kom det sjældent til handling. Gudrun Beckmann-Kircher: *Der Deutsche Frauenrat*. (Ämter und Organisationen der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 62). Düsseldorf 1982. Se også Rosemarie Nave-Herz: *Die Geschichte der Frauenbewegung in Deutschland*. Hannover 1989, s. 61-63; Ute Frevert: *Frauen-Geschichte. Zwischen Bürgerlicher Verbesserung und Neuer Weiblichkeit*. Frankfurt am Main 1986, s. 274-276.

10. *Verhandlungen des 2. Deutschen Bundestages*, 12. Februar 1954, s. 492f.

som blev vedtaget i 1965. Skyldsprincippet ved skilsmisse faldt dermed bort.¹¹ I Forbundsrepublikken var det ikke kun de konservative politikere, som kritiserede de østtyske forhold, også socialdemokraterne distancerede sig fra »statens intervention i familien«. Argumentationen var, at den »totalitære« stat på denne måde prøvede at påvirke børnenes opdragelse. Efter de vesttyske politikeres mening havde familien ikke noget lukket privat rum i den socialistiske familieopfattelse, ligesom den ikke havde haft det hos nationalsocialisterne.

I Socialdemokratiets kvindeprogram fra 1957 betonedes som tidligere kvindens centrale rolle i familien, og der krævedes derfor en særlig beskyttelse af mødre. Husmor og moder var kvindens »naturlige« roller, og familien tillagdes også stor betydning for samfundet. Derudover krævede socialdemokraterne dog også en socialt orienteret erhvervs- og skattepolitik samt flere daginstitutioner med offentligt tilskud, der skulle gøre det lettere for udearbejdende mødre.¹²

Den nationalsocialistiske familie- og ægteskabspolitik var det andet skræmmebillede, de vesttyske politikere afgrænsede sig fra. Nazi-regimets næsten fuldstændige offentlige indflydelse på familiens private rum gjaldt som et afskrækkende eksempel. Den nye vesttyske og vestlige familie skulle derimod være en oase, der fungerede som værn mod både statens, politikens, arbejdsmarkedets og offentlighedens udfordringer. Den nationalsocialistiske stat havde ophævet den trygge grænse mellem det private rum og det offentlige, og det skulle ændres, det var de vesttyske politikere enige om.¹³ På den ene side satte nationalsocialisterne tvangsmæssigt den klassiske kernefamilie igennem som den overvejende familieform.¹⁴ På den anden side og næsten samtidig betød krigen og efterkrigstiden for mange kvinder, at de oplevede både nye selvstændighedser-

11. Petra Koch und Hans-Günter Knöbel: *Familienpolitik der DDR im Spannungsfeld zwischen Familie und Berufstätigkeit von Frauen*. (Reihe Sozialwissenschaften, Bd. 7). Pfaffenweiler 1986; Gesine Obertreis: *Familienpolitik in der DDR 1945-1980*. (Forschungstexte: Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, Bd. 17). Opladen 1986.

12. Böttger: *Das Recht auf Gleichheit und Differenz*, s. 264.

13. Moeller: *Geschützte Mütter*, s. 19.

14. Gabriele Czarnowski: »Familienpolitik als Geschlechterpolitik«, Johanna Geyer-Kordesch und Annette Kuhn (Hg.): *Frauenkörper – Medizin – Sexualität*. (Geschichtsdidaktik: Studien und Materialien, Bd. 31). Düsseldorf 1986, s. 263-283; Gabriele Czarnowski: *Das kontrollierte Paar. Ehe- und Sexualpolitik im Nationalsozialismus*. Weinheim 1991.

faringer, kompetencer og en udvidelse af deres magtområder.¹⁵ De skarpe skillelinjer mellem kvindeligt og mandligt arbejde blev ophævet. Siden 1938 gik flere og flere kvinder ud på arbejdsmarkedet, og de fleste kvinder var på grund af mændenes krigstjeneste, død eller fangenskab nødt til at klare jobbet, børnene og hjemmet alene.

»Familiens krise«

Frygten for forandringen af familiære og seksuelle forhold, for kaos, gjorde de konservative politikeres trang til at bevare det gamle familiemønster endnu stærkere. Denne frygt havde en reel baggrund. I 1946 var 16% af alle børn født uden for ægteskab, og i 1950 var det stadigvæk 10%, hvilket var et betydeligt antal. Allerede på grund af krigen og det deraf følgende »mandeunderskud« var der en stor procentdel af enlige mødre og enker. Det var dog ikke den eneste grund til, at Tyskland blev betegnet som »Land der Frauen«. Sociologerne iagttog familiens og ægteskabets krise og konstaterede i vidt omfang »opløsningstendenser« i form af både et højt antal skilsmisser, frie forhold og forandrede moralforestillinger.¹⁶

Efter de første efterkrigsår fandtes der folk, der ligesom familieministeren krævede »anstand og skik« tilbage. Både den katolske kirke, mange politikere og nyoprettede familieorganisationer betragtede sig selv som vogtere af moral og lov forstået som familiens gamle hierarkiske struktur, med kvindernes gamle rolle som hjemmegående husmor og mandens medhjælper. Samfundsvidenskaben bidrog aktivt til denne fokusering på kvindens rolle i familien og fordømte »diskret« alle de afvigende forestillinger, som kvinderne kunne have. De fleste samfundsvidenskabelige undersøgelser så de enligtstillede først og fremmest ud fra betragtninger om »kvindeoverskuddet« og »ufuldstændige familier« – og ikke som de fungerende opdragelsesenheder, som de rent faktisk var.

Forandringerne i familiens forhold skyldtes imidlertid ikke bare den specielle tyske efterkrigssituation, men også den sociale udvikling i et

15. Sibylle Meyer und Eva Schulze: *Auswirkungen des II. Weltkrieges auf Familien. Zum Wandel der Familie in Deutschland.* (Soziologische Forschungen, Heft 18). Berlin 1989, s. 327. Familiens ændringer udfordrede forskerne. Et godt overblik over de sociologiske meningsmålinger og undersøgelser gives i Helga Miltz: *Frauenbewußtsein und Soziologie. Empirische Untersuchungen von 1910-1990 in Deutschland.* (Sozialwissenschaftliche Studien, Heft 30). Opladen 1994.

16. Meyer und Schulze: *Auswirkungen des II. Weltkrieges*, s. 327.

længere perspektiv. Fx var kvindernes erhvervsfrekvens, bortset fra 1948-50, hvor en del kvinder måtte forlade deres arbejdspladser på grund af tilbagevendende mandlige krigsfanger, høj, og den steg kraftigt fra 1950 til 1958.¹⁷ Den var i 1960 med 37,8% betydeligt højere end Danmarks knap 30%.¹⁸ Og det selv om både de mandsdominerede fagbevægelser og regeringen havde prioriteret den såkaldte familieløn i Vesttyskland.¹⁹ Der fandtes stadigvæk mænd, der opfattede det som et angreb på deres ære og værdighed, hvis deres koner »var nødt til at være med til at tjene (penge)«, som man sagde i dagligt sprog. Men alligevel steg netop de gifte kvinders og mødres erhvervsfrekvens. Fra omkring 1958 gjaldt deltidsarbejde som et kompromis mellem på den ene side det traditionelle familieforsyn og på den anden side industriens strukturelle krav og kvindernes forandrede selvforståelse. På den ene side kunne man kræve kvindens ret til (deltids) udearbejde, og på den anden side rørte deltidsbeskæftigelse ikke

-
17. Se Christine von Oertzen: *Teilzeit und die Lust am Zuverdienst. Geschlechterpolitik und gesellschaftlicher Wandel in Westdeutschland 1948-1969*. (Kritische Studien zur Geschichtswissenschaft, Bd. 132). Göttingen 1999; Angelika Willms: »Grundzüge der Entwicklung der Frauenarbeit von 1880-1980«, Walter Müller m.fl.: *Strukturwandel der Frauenarbeit 1880-1980*. Frankfurt am Main & New York 1986, s. 25-54; Claudia Born: »Das Ei vor Kolumbus. Frauen und Beruf in der Bundesrepublik Deutschland«, Gunilla-Friederike Budde (Hg.): *Frauen arbeiten. Weibliche Erwerbstätigkeit in Ost- und Westdeutschland nach 1945*. Göttingen 1997, s. 46-61.
18. Det skal bemærkes, at det økonomiske opsving efter Anden Verdenskrig i Vesttyskland, det såkaldte økonomiske mirakel, allerede begyndte i 1950'erne, altså tidligere end den såkaldte anden industrialiseringsfase i Danmark. Frank Brettschneider m.fl.: »Materialien zu Gesellschaft, Wirtschaft und Politik in den Mitgliedsstaaten der Europäischen Gemeinschaften«, Oscar W. Gabriel (Hg.): *Die EG-Staaten im Vergleich. Strukturen, Prozesse, Politikinhalt*. Opladen 1992, s. 499. Kvindernes erhvervsfrekvens i Danmark gik fra 33,7% i 1950 ned til 29,7% i 1955 og 30,9% i 1960, men steg igen til 33,9% i 1965. Bente Ingwersen og Birthe Lange, *Arbejde og familie. Kvinders lønarbejde, reproduktionsbetingelser i familie, familiepolitik*. Arbejdsrapport nr. 6, Sociologisk Institut, Københavns Universitet, 1980.
19. Historisk set benyttedes begrebet »familieløn« om forskellige fænomener. Det kunne betyde krav om et højere lønniveau, et direkte løntilskud, skattelettelser eller direkte børnetilskud. Den ideelle baggrund var, at familielønnen skulle forene det moderne erhvervsliv med et patriarkalsk forsørgerbegreb og traditionelle familiestrukturer. Den mandlige forsørger skulle være i stand til at forsørge sin familie, dvs. mindst sin hjemmegående hustru og to børn. De løntillæg, gifte mandlige tjenestemænd fik siden 1920'erne i Danmark og Tyskland, var også et eksempel på en slags familieløn. Se Moeller: *Geschützte Mütter*, s. 82 og 177ff; Thomas Bahle: *Familienpolitik in Westeuropa. Ursprünge und Wandel im internationalen Vergleich*. (Veröffentlichung des Mannheimer Zentrums für Europäische Sozialforschung). Frankfurt am Main & New York 1995, s. 53ff; Ingalill Montanari, »Från familjestöd till hemmamakastöd och barnstöd: Ekonomiskt stöd till familjer 1950-1990 i 18 länder«, Anders Berge m.fl. (red.): *Välfärdsstat i brydningstid: Historisk-samhällsvetenskapliga studier om genus och klass, ojämlikhet och fattigdom*. (Sociologisk Forskning: Supplement). Uppsala 1999, s. 218-252.

ved det traditionelle værdihierarki, hvorefter kvinderne først og fremmest var ansvarlige for hjemmet.

De nye familieretslige bestemmelser

I 1957 vedtoges endeligt nye familieretslige bestemmelser, i form af den såkaldte 1. Ligeberettigelseslov (»Gesetz über die Gleichberechtigung von Mann und Frau auf dem Gebiete des bürgerlichen Rechtes«, senere kaldt »Das 1. Gleichberechtigungsgesetz«). Den største del af de familieretslige afsnit i de forudgående forslag til loven, som direkte var imod Grundlovens ligestillingsprincipper, var blevet fjernet i den endelige lov. Ved en højesteretsdom fik begge forældre forældremyndighed og værgemål,²⁰ og de var nu selvstændige retssubjekter også med hensyn til formueforholdet. Omsorgs- og familiearbejdet blev opvurderet. Hustruen kunne som regel opfylde sin pligt til at bidrage til familiens underhold ved sit arbejde med at passe husholdningen og gjaldt altså som forsørger. Men hun var kun berettiget til at tage erhvervsarbejde, hvis dette var foreneligt med hendes pligter i familien og ægteskabet (det gjaldt indtil ægteskabsreformen i 1976). Heller ikke skyldsprincippet ved skilsmisse diskuteredes og blev først ophævet i 1976.²¹ Navneretten blev ikke ændret: mandens navn var automatisk familienavnet, og kvindens navn kunne tilside-sættes.

Ganske vist var det endelige resultat et betydeligt fremskridt i forhold til de tidligere familieretslige paragraffer i *Bürgerliches Gesetzbuch*, og det var også en stor succes i betragtning af det konservative flertal i Forbundsdagen, men i forhold til de muligheder, som lå i Forfatningens ligeberettigelsesartikel, var ændringerne trods alt beskedne. Selv om alle partier i Forbundsdagen var enige om, at staten ikke skulle gribe ind i familieforhold, renoncerede politikerne ikke på at fremme kvindens beskyttel-

20. En kvinde rejste krav om ligestilling med hensyn til forældremyndighed og værgemål. Højesteret (*Bundesverfassungsgericht*) gav hende ret, og lovtæksten revideres på tilsvarende måde.

21. Skyldsprincippet betød, at en skilsmisse kun var mulig, hvis en af ægtefællerne blev dømt som skyldig, fordi han eller hun havde »ansvar« for ægteskabets ødelæggelse. Det handlede ført og fremmest om »utroskab« eller »ægteskabsbrud«. Den »skyldige« havde ingen krav på underholdsbidrag. Denne bestemmelse belastede først og fremmest kvinderne, idet de og deres børn i de fleste tilfælde var økonomisk afhængige af deres ægtemænd. Selv hvis begge ægtefæller blev dømt som skyldige, fik kvinden intet underholdsbidrag. Schwab: »Gleichberechtigung und Familienrecht im 20. Jahrhundert«.

se i det traditionelle husmorægteskab og understøttede dermed et traditionelt familie- og ægteskabsideal.

Den nye Lov om beskyttelse af gravide og barselskvinder (1952) lignede de tidligere love fra 1927 og 1942. Loven garanterede principielt gravide kvinder beskyttelse mod afskedigelse, garanti for at kunne vende tilbage til deres gamle arbejdsplads og fuld løn under en 12 ugers orlov omkring fødslen. Men dette var også velegnet til at understrege kvindernes »naturlige« bestemmelse og deres nødvendige »moralske« opførsel som forudsætning for at få denne beskyttelse.²² Fredning af gravide, fredning af mødre og fredning af den »fuldstændige« familie var på politisk plan uomtvistet. Fredningen, som de konservative politikere opfattede den, kunne også være en pænere måde at sige undertrykkelse på.²³

I den vesttyske forbundsdag diskuterede politikerne ikke de enligstilledes anliggende. Ligestillingen af børn, ægte og uægte, blev udsat til et senere, ikke nærmere bestemt tidspunkt. Regeringen reagerede heller ikke på et forslag fra de vesttyske forbundslande om at ligestille ugifte mødre og fædre.

Subsidiaritetsprincippet

Lige efter krigen var også socialsystemets reform på den politiske dagsorden. Dog lykkedes det de konservative politikere at befæste socialforsikringsmodellen eller subsidiaritetsprincippet og transponere præstationsideologien over på det sociale system.²⁴ Over for de socialdemokratiske tanker om en forsørgsstat finansieret via skatten fastslog den konservative regering individets frihed, der efter den konservative målestok indebar en stærk fremhævelse af det personlige ansvar gennem egen arbejdsindsats og bidrag til det sociale system – organiseret efter lønklasser.²⁵ Hjemme-

22. Moeller: *Geschützte Mütter*, s. 276.

23. Carol Pateman: »The Patriarchal Welfare State«, Amy Gutman (ed.): *Democracy and the Welfare State*. Princeton 1988, s. 231-260.

24. Manfred G. Schmidt: *Sozialpolitik in Deutschland. Historische Entwicklung und internationaler Vergleich*. (Grundwissen Politik, Bd. 2). 2. Auflage. Opladen 1998.

25. I den socialpolitiske forskning findes adskillelsen mellem tre idealtyper af velfærdspolitik: medborgerforsørgelse, socialforsikring og socialforsorg. Diskussionen i den internationale komparative velfærdsstatsforskning er præget af Gøsta Esping-Andersens typologi. Derefter regnes Forbundsrepublikken til den konservative idealtipe, mens Danmark regnes til den socialdemokratiske idealtipe. Gøsta Esping-Andersen: *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge 1990. De forskellige mønstre med hensyn til regulering og opgavefordeling mellem marked, stat og familie i 1950'erne er ganske vist ikke til særlig stor

gående gifte kvinder og børn fik kun ydelser via ægtefællen, fordi de som familiemedlemmer kunne knyttes til mandens arbejdstagerstatus. Men det begrænsede sig til sygesikringen. Arbejdsløshedsforsikring, invaliditets- og pensionsforsikring fik man kun, hvis man selv var udearbejdende. Og det betød i mange tilfælde, at kvinder var økonomisk afhængige af deres mænd, indtil de døde.

Ved den væsentligste socialpolitiske reform i 1950'erne, pensionsreformen af 1957,²⁶ blev pensionen reguleret efter løn- og prisudviklingen og fik et statslig tilskud, men den var fortsat knyttet til indsatsen på arbejdsmarkedet. Dermed blev forsorg i alderdommen i det mindste delvis en offentlig opgave, mens børns opdragelse fortsat hovedsagelig var et privat anliggende (selv om familiens særlige beskyttelse var forankret i Grundloven).

Subsidiaritetsprincippet betød, at det først og fremmest var familien selv, der havde ansvar for forsørgelse og sociale problemer. Lykkedes det ikke, kunne frivillige organisationer, kirker og andre netværk komme til hjælp.²⁷ På den måde adskilte subsidiaritetsprincippet sig også fundamentalt fra den såkaldte »sociale ingeniørkunst«.

De vesttyske familiepolitiske foranstaltninger måtte ikke kunne mistænkes for at have befolkningspolitiske målsætninger som i den nationalsocialistiske periode. Det begrænsede imidlertid mulighederne for familiepolitik, hvis man ikke ville overdrage staten ansvaret for en videregående socialpolitik. Fra 1954 kunne man få børnetilskud fra og med det

hjælp, hvis man skal betragte kvinde- og familiepolitikken i denne periode. Lewis og Ostner foreslår derfor forsørgermodellen, idet de skelner mellem stærke, moderate og svage forsørgermodeller. Jane Lewis and Ilona Ostner: *Gender and the Evolution of European Social Politics*. Arbejdsrapport Nr. 4/94, Zentrum für Sozialpolitik, Universität Bremen, 1994. Centralt for forståelsen af kønsforholdets udformning og forandring er det også – ifølge Pfau-Effinger – at adskille mellem samfundets normer og de reelle strukturer. Pfau-Effinger: »Arbeitsmarkt- und Familiendynamik in Europa«. Se også Hildegard Theobald: *Geschlecht, Qualifikation und Wohlfahrtsstaat: Deutschland und Schweden im Vergleich*. (Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung. Abteilung: Organisation und Beschäftigung). Berlin 1999.

26. Med hensyn til den vesttyske socialpolitik se Jens Alber: *Der Sozialstaat in der Bundesrepublik: 1950-1983*. Frankfurt am Main 1980; Volker Hentschel: *Geschichte der deutschen Sozialpolitik (1880-1980)*. Soziale Sicherung und kollektives Arbeitsrecht. Frankfurt am Main 1983.

27. Subsidiaritetsprincippet gik tilbage til den katolske sociallære, formuleret af pave Pius XI i encyklikaen »Quadragesimo anno« af 15. maj 1931. Valentin Zsifkovitz: »Subsidiaritätsprinzip«, Alfred Klose m.fl. (Hg.): *Katholisches Soziallexikon*. 2. Auflage. München 1980, sp. 2997f.

tredje barn.²⁸ Bortset fra dette direkte børnetilskud forblev familiepolitikken i 1950'erne skattelettelse og retorik. Børnefradraget i skatten kom først og fremmest familier med høje indtægter og mange børn til gode. Familieministeriet understregede gang på gang, at familiepolitik ikke handlede om statens omsorg for familien. Værdigrundlaget og motivationen for familiepolitikken lå ikke i »lidenskab for lighed« – som i den universelle velfærdsmodel²⁹ – men derimod i formue- og statussikring. Ydelserne til børn var små i forhold til de skattelettelse, manden havde haft adgang til siden 1958, hvis hans hustru var hjemmegående. Allerede ved Grundlovens indførelse blev fra forskellige sider udtalt, at en husmors arbejde måtte sidestilles med en udearbejdende hustrus arbejde. Ved højesteretsdommen fra 1957 blev ægtefællers sambeskatning forbudt, men resultatet af det efter amerikansk forbillede indførte »splitting system« var, at familien betalte færrest penge i skat, hvis den ene tjente meget og den anden ægtefælle ingenting. Staten støttede således skattemæssigt det private hjemmearbejde, uanset om der var børn eller ej, og bestræbte sig på den måde for at føre den selverhvervende hustru tilbage til hjemmet. Ifølge den tyske historiker Karin Hausen arbejdede den tyske stat med alle velfærdsstatslige metoder og med en usædvanlig bred samfundsmæssig konsensus for at fastslå og forankre modellen med manden som forsørger og kvinden som bibeskæftiget i samfundets og økonomiens forhold, hvorved den modarbejdede de strukturelle udviklinger på arbejdsmarkedet og i samfundet.³⁰

Kun enkers offentlige forsørgelse var generøs. Enkepensionen skulle give manden sikkerhed for, at hans enke i tilfælde af hans død kunne helige sig familien.³¹ Derimod nægtede politikerne og de fleste videnskabsfolk at medtage andre enligstillede kvinder eller enlige mødre og deres forhold på trods af, at de også var en betydelig befolkningsgruppe i

28. Jutta Akrami-Göhren: *Die Familienpolitik im Rahmen der Sozialpolitik mit besonderer Berücksichtigung der Vorstellungen und der praktischen Tätigkeit der CDU*. Bonn 1974, s. 268ff; Hans-Jörg Ruhl: *Verordnete Unterordnung. Berufstätige Frauen zwischen Wirtschaftswachstum und konservativer Ideologie in der Nachkriegszeit (1945-1963)*. München 1994.

29. Se Helga Hernes: *Wohlfahrtsstaat und Frauenmacht: Essays über die Feminisierung des Staates*. (Nordeuropäische Studien, Bd. 6). Baden-Baden 1989; Jørgen Goul Andersen: »Velfærdens veje i komparativt perspektiv«, *Den Jyske Historiker* nr. 82, 1998, s. 114-138.

30. Karin Hausen: »Frauenerwerbstätigkeit und erwerbstätige Frauen. Anmerkungen zur historischen Forschung«, Gunilla-Friederike Budde (Hg.): *Frauen arbeiten. Weibliche Erwerbstätigkeit in Ost- und Westdeutschland nach 1945*. Göttingen 1997, s. 19-45, her s. 21.

31. Enker fik 60% af mandens pension, et faderløst barn kun 10%, et forældreløst barn 20%. Bärbel Meurer: »Frauen im patriarchalen Wohlfahrtsstaat. Von der Geschlechtsvormundschaft zur Hausfrauenehe«, Josef Schmid und Reiner Niketta (Hg.): *Wohlfahrtsstaat. Krise und Reform im Vergleich*. Marburg 1998, s. 203-236, her s. 226.

1950'erne. Der var ikke nogen særlige støtteforanstaltninger for disse kvinder, som med eller mod deres vilje afveg fra familieidealet.

Den britiske historiker Jane Lewis har sammenfattet denne socialpolitiske model i følgende beskrivelse: »For det første har kvinders betalte arbejde været anset som sekundært og er følgelig blevet dårligt betalt; for det andet er kvinders substantielle bidrag til velfærd, lønnet og ulønnet, blevet ignoreret og dermed også de rettigheder der skulle være fulgt med; for det tredje er kvinders behov blevet defineret i forhold til moderskabet som en social funktion snarere end på basis af individuelle behov.«³²

Danmark i 1950'erne

De danske ægteskabsreformer i 1920'erne moderniserede forholdet mellem kønnene ved at indføre formel lige råderet over økonomiske midler, fælles forældremyndighed samt skilsmisse på grundlag af uoverensstemmelser mellem ægtefællerne.³³ Der blev indført gensidig forsørgerpligt, men med den praksis, at bidrag til forsørgelse både kunne bestå af virksomhed i hjemmet eller pengebidrag. Det betød en opvurdering af hjemmearbejdet og dermed også en øget beskyttelse af den hjemmegående hustru. De danske lovgivere renoncerede på at formulere et udtrykkeligt ægteskabsforbillede i lovene. Men den ligestilling, man havde indført, byggede på en kønsmæssig forskel og var således rodfæstet i en arbejdsdeling mellem kønnene, hvor hustruen arbejdede i hjemmet, og manden var forsørgeren. For de fleste folk var det på forhånd klart, hvem der bragte underholdet via hus- og omsorgsarbejde, og hvem der var den, som bragte pengebidraget.

Forsørgerbegrebet i loven var ikke uproblematisk.³⁴ Den reelle tilstand i arbejds- og sociallovgivningen og skattesystemet svarede nemlig ikke til

32. Jane Lewis: »Køn, familie og studiet af velfærds' regimer', *Arbejderhistorie* nr. 4/1996, s. 79-92, her s. 88.

33. Se projektet »Ægteskab i Norden i europæisk perspektiv. Modernisering og kønskonstruktion«, som undersøger ægteskabet i Norden i perioden 1870-1930. Enkelte artikler fra projektet er publiceret i en rapport fra Det 6. Nordiske kvindehistorikermøde i Tisvildeleje: Bente Rosenbeck: »Det nordiske samarbejde, kvindebevægelse og ægteskabslovgivning«, s. 250-270, og Kari Melby: »Det nordiske ekteskab? Ekteskapslovreform i Norden 1909-1929. Likestillingskontakt eller husmørkontrakt?«, s. 234-248, i Anette Warring (red.), *Køn, religion og kvinder i bevægelse*. Roskilde 2000.

34. Se Kirsten Geertsen: »Forsørgerbegrebet i mellemkrigstiden«, Hilda Rømer Christensen og Hanne Rimmen Nielsen (red.): *Tidens kvinder. Om kvinder i mellemkrigstiden*. Århus 1985, s. 68-82, her s. 76; Inger Margrete Pedersen: *Forsørgerbegrebet. Studier i familiens retslige problemer*. (Betænkning nr. 440). København 1966.

den formelle ligestilling i familien. Gifte tjenestemænd gjaldt automatisk som forsørgere og fik uden særligt bevis hele forsørgertillægget. Denne type familielønsprincip var også indbygget i regler om arbejdsløshedsdagpenge, pensioner og sygesikring. Gifte mænd fik således i mange tilfælde højere ydelser end gifte kvinder, uanset om de havde børn eller ej, eller om de var gift med udearbejdende kvinder. I skattelovgivningen gjaldt manden som familieoverhovedet, og gifte kvinder var ikke selvstændige skatteborgere. Forsørgerfradrag og andre bestemmelser gjorde gifte kvinders udearbejde økonomisk set mindre attraktivt, og ægtefællers sambeskatning var (indtil 1970) mere eller mindre omdebatteret som kvindediskriminerende.

Den offentlige diskussion og ophidselse, som en enlig skoleleders svangerskab udløste i 1945-47, viste tydeligt, at der ikke kun fandtes en forskel mellem den formelle ligestilling i ægteskabslovgivningen og sociallovgivningen, men at der også fandtes en forskel mellem den retslige ligestilling af ægte og uægte børn (Lov om ægte og uægte børn 1937) og befolkningens moralforestillinger. Kunne en ugift skoleleder, som ikke følte anger over sit fejltrin (nemlig svangerskabet), beholde sin stilling? Sagen viste tydeligt, at der var en forskel mellem lovenes principper, og hvorledes folk vurderede enlige mødres livsforhold. Både forældrene, kollegaerne, fagforeninger, kirken, partierne og selv Folketinget var dybt splittet i spørgsmålet, og alle følte sig opfordret til at øve indflydelse via afstemninger, breve og resolutioner.³⁵ I sidste instans kunne skolelederen beholde sin stilling, men skolen blev delt i to forskellige skoler med to skoleledere. Alligevel gav den såkaldte Nordentoft-sag anledning til, at enlige mødres situation kom i offentlighedens søgelys.³⁶

Selv om Dansk Kvindesamfund havde undgået at tage stilling til de moralske problemer i denne sammenhæng, begyndte kvindeorganisationen efterfølgende ud fra sin undersøgelse om enkers situation at se på enlige mødres sociale situation. Det blev denne del af familiepolitikken, som nu blev Dansk Kvindesamfunds hovedemne.³⁷ Dets betænkning

35. Se fx *Rigsdagstidende* 1945-46, Folketingets Forhandlinger, sp. 6346ff (forespørgsel til undervisningsministeren af Hvidberg og Fibiger 21.6.1946); Maren Wichmann-Siegfried: »Enlige mødre i Danmark og Vesttyskland i efterkrigstiden«, Anette Warring (red.), *Køn, religion og kvinder i bevægelse*. Roskilde 2000, s. 398-406.

36. Børnenes vilkår blev forbedret ved en lov fra 1937, der ligestillede ægte og uægte børn i forhold til arveret og ret til at bære faderens navn.

37. Det i 1945 oprettede familiepolitiske udvalg under Dansk Kvindesamfund iværksatte forskelligt lobbyarbejde: først for enlige mødre og fattige familier, siden for børnerige familier og til sidst for alle børnefamilier. I 1948 udgav Dansk Kvindesamfund et skrift af Else Merete Ross: *Enlige mødre*. København 1948. I 1953 kom samfundets betænkning *Den enlige moder*. København 1953.

Den enlige mor fra 1953 havde ikke fået direkte lovmæssige resultater, men problemstillingen passede ind i den opfattelse af statens ansvar, som langsomt fulgte med velfærdsstatens udbygning.

Ganske åbenlyst prægede forestillingerne om »det gyldne årti« for kernefamilien også kvindeorganisationen. Kernefamilien med den udearbejdende mand som eneforsørger og den hjemmegående hustru, som klarede husholdningen og børnene, var idealet. Og idealet var økonomisk muligt at nå for flere familier end tidligere.³⁸ Der findes flere tegn på, at kernefamilien oplevede gyldne tider i Danmark. Erhvervshyppigheden for kvinder viste en faldende tendens i begyndelsen af 1950'erne, og samtidigt skete en stigning i antallet af husmødre fra 1950 til 1960.³⁹ Man kan ligeledes pege på den påfaldende lave efterspørgsel efter børneinstitutionspladser i 1950'erne. Selv om børneinstitutioner havde fået 70% offentlig tilskud siden 1945, var der i 1960 kun plads til 2% af de danske børn i vuggestuer og 10% af børnene i børnehaver.⁴⁰ En kort periode i 1948-50 (22 måneder) fandtes godt nok en konsultativ minister »med særligt Henblik på Hjemmenes, Husførelsens og Børnenes Interesser inden for sociale og forsyningsmæssige Omraader og paa selverhvervende Kvinders Interesser«. Ministeren, Fanny Jensen, arbejdede særligt med henblik på husmoderafløsning, mødrehjælp og børneinstitutioner. Men uden noget eget ressortområde og administrationsapparat var hendes kompetence lige så begrænset som hendes kollegaers i Vesttyskland nogle år senere.

Samtidig – med øje for stigningen i skilsmisser og separationer – voksede en almen bekymring for familiens og hjemmets krise. I København opløstes næsten hvert tredje ægteskab ved skilsmisse, og mere end 40% af kvinderne var gravide ved deres bryllup i 1950'erne. Denne udvikling gav anledning til en undersøgelse med den indtrængende titel *Familien le-*

38. At det borgerlige ideal med en hjemmegående husmor gjorde sig gældende netop på dette tidspunkt, også i store dele af arbejderklassen, må ses på baggrund af den relativt høje arbejdsløshed i 1950'erne samt den stigende velstand, som muliggjorde, at familier kunne leve af én løn. Ellinor Colmorten: *Familie og stat. Kvinder i klemme*. København 1987, s. 114.

39. Antallet af husmødre steg fra 45,8% i 1950 til 48,0% i 1960. Den stigende erhvervsfrekvens fra 1960 blandt kvinder skyldtes primært gifte kvinders udearbejde. Ligesom det faldende antal af husmødre gjorde det. Britta Foged: *Kvindearbejde 1950-1971*. Århus 1971, s. 21-23. I Forbundsrepublikken ses den samme tendens lidt tidligere, allerede i 1950'erne.

40. I Vesttyskland gik på dette tidspunkt 31,9% af de 3-5-årige børn i børnehaver. Bahle: *Familienpolitik in Westeuropa*, s. 143. Borchorst og Siim mener, at baggrunden for det faldende antal af nyoprettede institutioner var, at Den kolde Krig skabte et ideologisk klima, som gik mod en statslig udbygning og for en beskyttelse af den private familie. Anette Borchorst og Birte Siim: *Kvinder i velfærdsstaten – mellem moderskab og lønarbejde gennem 100 år*. (Serie om kvindeforskning, nr. 16). Aalborg 1984, s. 97.

ver.⁴¹ Undersøgelsen konkluderede, at det ikke så meget var familien, der var i krise. Det, som snarere blev anset som årsag til, at familien gik i opløsning, var samfundsmæssige forhold og betingelser.

Som resultat af Befolkingskommissionens betænkninger var der i slutningen af 1930'erne kommet socialpolitiske reformer som Svangerskabsloven, Lov om mødrehjælpsinstitutioner og Lov om ligestilling af uægte og ægte børn.⁴² Baggrunden for befolkningens og politikernes opmærksomhed på emnet må ses i den faldende fertilitet, der syntes at kræve en kvalitativ befolkningspolitik. Men krigen og den tyske besættelse stoppede for disse social- og familiepolitiske reforminitiativer, og i slutningen af 1940'erne var store dele af forslagene fra Befolkingskommissionen stadigvæk ikke realiseret. Der fandtes ganske vist i slutningen af 1940'erne over hele landet mødrehjælpsorganisationer, som kunne hjælpe enlige mødre og familier,⁴³ og børneinstitutioner fik flere offentlige tilskud. Men derudover skete der ikke så meget, hvilket kvindeorganisationerne da også kritiserede. Efter at fødselstallet så småt begyndte at stige, havde der kun været begrænset interesse hos folketingsmedlemmerne i at udbygge socialpolitiske foranstaltninger for mødre og familier.⁴⁴

Det universalistiske princip i velfærdsstatens socialpolitik vandt gennem 1950'erne indpas i lovgivningen med indførelsen af den universelle folkepension i 1957 som det store gennembrud.⁴⁵ Det gjorde det lettere for kvinder at have en minimal sikring uafhængigt af ægtemanden. De karakteristiske træk var forebyggelse, statsfinansiering, retsprincippet og en nedbrydning af tvangskriterier til fordel for ordninger, der omfattede alle borgere. Men med hensyn til familiepolitik er det imidlertid svært at finde disse træk i 1950'erne. Familiepolitikken førte en »skyggetilværelse«, hvis man sammenligner med den voldsomme udvikling på andre socialpolitiske områder. Den vidtgående planløshed i familiepolitikken var bemærkelsesværdig, fordi familien i almindelighed blev set som en central

41. Kirsten Auken m.fl.: *Familien lever: En familieundersøgelse*. København 1962.

42. Hanne Caspersen: *Moderskabspolitik i 1930'erne. Det modsætningsfyldte moderskab*. København 1985, s. 116f; Eva Hemmer-Hansen: *Blåstrømper, rødstrømper, uldstrømper. Dansk Kvindesamfunds historie i 100 år*. Mørke 1970; Lene Koch: *Racehygiejne i Danmark 1920-1956*. København 1996.

43. Det betød samtidigt social kontrol: »På den ene side kunne man få hjælp fra disse moderne institutioner, på den anden side havde hjælpen sin pris. Ens liv blev lagt i faste rammer.« Bente Rosenbeck: »Omsorg og kontrol. Ugiftede mødre i det 20. århundrede. Oplæg til Svinkløv konference« (utrykt manuskript 1997), s. 9.

44. Debatterne viste, at der ikke var nogen opbakning til befolkningspolitiske målsætninger. Se debatterne i *Rigsdagstidende* 1947-51, Folketingets Forhandlinger.

45. Se Klaus Petersen: *Legitimität und Krise. Die politische Geschichte des dänischen Wohlfahrtsstaates 1945-1973*. (Nordeuropäische Studien, Bd. 13). Berlin 1998, s. 126-157.

institution i samfundet. Langt væk fra en eksplicit familiepølitik var der en række familiepolitiske tiltag, fx husmoderafløsning (1949) og indkomstreguleret børnetilskud (1950).⁴⁶

Socialdemokratiet stod for en social omfordelingspolitik, der gennem socialpolitikken skulle omfordele byrderne til fordel for de dårligst stillede familier. Partiets gentagne fremsættelse fra 1948-57 af forslag til en universel moderskabsydelse kunne de fleste partier ikke tilslutte sig. Men de afviste omvendt heller ikke direkte lovforslagets bærende princip om bedre hjælp til svangre kvinder. Problemet's løsning var øgede bevillinger til mødrehjælpsinstitutioner. Derved blev adgangen til økonomisk hjælp i forbindelse med fødsel i realiteten begrænset til den del af befolkningen, som var i trang og parat til at søge bistand hos Mødrehjælpen. Prisen var afhængighed og kontrol fra en statslig institution. »Forebyggelse« og forestillingen om »det gode og trygge liv« blev populære slogans. Det viste sig også i debatterne om Svangerskabslovens indikationer for en legal abort (1954-56).

Først i 1960'erne begyndte der at lyde nye toner. Oprettelsen af Socialforskningsinstituttet i 1957 var et tegn på, at man også på det familiepolitiske område begyndte at reagere pragmatisk på sociale problemer i tæt samarbejde med videnskabsfolk.⁴⁷ Denne fremgangsmåde havde rod i accept af den »sociale ingeniørkunst«, som opkom i 1930'erne. Tanker om rationalitet, planlægning, forebyggelse og videnskab fik stor betydning i 1950'erne. Først efterfølgende, i 1964, kom Socialministeriets betænkning om familiepølitik, som indledte en ny periode i familiepolitikken.⁴⁸ Med en bølge af udearbejdende kvinder i 1960'erne voksede presset for velfærdsstatens udbygning med daginstitutioner m.v., som gjorde kvinders tidligere private omsorgsarbejde offentligt.

46. Børnefradrag blev indført i 1903 som led i indkomstskattereformen. I 1940'erne skete der en gradvis forhøjelse af børnefradraget, og i 1950/51 blev det suppleret med et børnetilskud på 100 kr. pr. barn. I 1950'erne steg børnetilskuddet til 200 kr. pr. barn, og i 1957/58 skete der en graduering af børnetilskuddet efter skalaindkomstens højde, således at børnetilskuddet bortfaldt for de høje indkomster. Borchorst og Siim: *Kvinder i velfærdsstaten*, s. 88.

47. I løbet af 1960'erne kom der undersøgelser af enlige mødres forhold, børneinstitutioner, opvækstvilkår, gifte kvinder i familie og erhverv samt ægteskabslovgivning. Henning Friis og Klaus Petersen: *Socialforskningsinstituttets forhistorie og første år*. (Socialforskningsinstituttet 98:14). København 1998.

48. *Betænkning om familiepølitik, afgivet af et af socialministeren nedsat udvalg*. (Betænkning nr. 359). København 1964.

Konklusion

Både i Danmark og i Vesttyskland fandtes modsigelser, usamtidigheder og »time lags« mellem familiepolitikken, de sociale normer og de samfundsmæssige realiteter. Kernefamilien med den hjemmegående hustru var det politiske ideal i begge lande. Der fandtes derfor lignende moralske reaktioner på ugifte mødre eller enligstillede i samfundet i 1950'erne i Danmark og Vesttyskland. I begge lande kunne både statens sociale kontrol og »det gode rygte« angående moralsk levevis være udgangspunkt for modtagelsen af statslige ydelser eller rettigheder.

De danske ægteskabslove fra 1920'erne kunne i 1950'erne godt tjene som forbillede for de stadig konservative tyske love. De nye familieretslige bestemmelser i Vesttyskland, som blev vedtaget i 1957, var på mange områder sammenlignelige med de danske. Fx med hensyn til økonomiske forhold, forældremyndighed, værgemål og opvurdering af hjemme- og omsorgsarbejdet. Men de tyske konservative politikere renoncerede ikke på at formulere deres familieideal direkte ind i lovene.

I Danmark begyndte politikerne med socialdemokraterne i spidsen i 1950'erne at skabe en universel velfærdspolitik. Socialpolitiske ydelser, som blev betalt over skatten, skulle komme alle til gavn. Men den reelle tilstand i sociallovgivningen og skattesystemet (forsørgerbegrebet og sambeskatning), som prioriterede husmorægteskabet, svarede stadig ikke i 1950'erne til den formelle ligestilling i ægteskabslovgivningen. I Danmark blev de familiepolitiske tiltag efterhånden i løbet af 1960'erne en del af den generelle velfærdsstatslige diskurs. Og der lykkedes det for kvindeorganisationerne at sætte deres præg på velfærdsstatens »familievenlige« udbygning. Det handlede ikke kun om hjælp for og beskyttelse af familien som institution eller enhed, som det gjorde i Vesttyskland. Det drejede sig derudover også om individers rettigheder eller problemer (som fx enlige mødres).

I Vesttyskland svarede familierettens normative forestillinger bedre til de socialpolitiske foranstaltninger. Den tyske velfærdsudvikling karakteriseredes ved subsidiaritetsprincippet (tryghed via familie eller velfærdorganisationer) og forsikringsprincippet med afhængighed af arbejdsmarkedsstatus. Det er værd at bemærke, at familiens beskyttelse, som fastslået i Grundloven, ikke refererede til socialpolitiske foranstaltninger. Denne beskyttelse blev først og fremmest fortolket som et værn imod statens engagement. Derfor udviklede Familienministeriet ikke nogen familiepolitiske reformer, som kunne mistænkes for at lette kvinders hverdag (fx med børnepasning eller omsorg for de ældre). For på den ene side at

afgrænse sig fra DDR agiteredes der for husmorægteskab, for på den anden side at afgrænse sig fra nazismen gik man imod befolkningspolitik.

De vesttyske kvindeorganisationer var i forhold til de danske ikke særlig slagkraftige. Men netop debatterne om Grundloven og familieretten havde været kvindepolitiske mærkesager og en del af en ligestillingsdiskurs, hvor kvinderne var meget aktive. Ud over kvindeorganisationerne var det først og fremmest kirkerne og familieorganisationerne, som var til stede i diskussioner om velfærdsstatslige eller familiepolitiske tiltag. DDR's kvinde- og familiepolitik fungerede i den forbindelse som et negativt forbillede for at propagandere for den »hellige tyske, vestlige« familie. Denne ideologiske diskurs påvirkede alle politiske aktører. Men i hvor høj grad det også har haft indflydelse på kvindernes hverdagsliv og accepten af husmorægteskabet, kan man godt tvivle på. På den anden side kunne man nemlig også se samfundet forandre sig. Fx søgte mange kvinder at opnå deres ret ad rettens vej. Og en del domme fra forskellige instanser dokumenterer, at folks holdninger ikke var helt så homogene, som de konservative politikere påstod og krævede.

Litteratur

- Akrami-Göhren, Jutta: *Die Familienpolitik im Rahmen der Sozialpolitik mit besonderer Berücksichtigung der Vorstellungen und der praktischen Tätigkeit der CDU*. Bonn 1974.
- Alber, Jens: *Der Sozialstaat in der Bundesrepublik: 1950-1983*. Frankfurt am Main 1980.
- Auken, Kirsten m.fl.: *Familien lever. En familieundersøgelse*. København 1962.
- Bahle, Thomas: *Familienpolitik in Westeuropa. Ursprünge und Wandel im internationalen Vergleich*. (Veröffentlichung des Mannheimer Zentrums für Europäische Sozialforschung). Frankfurt am Main & New York 1995.
- Beckmann-Kircher, Gudrun: *Der Deutsche Frauenrat*. (Ämter und Organisationen der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 62). Düsseldorf 1982.
- Betænkning om familiepolitik, afgivet af et af socialministeren nedsat udvalg*. (Betænkning nr. 359). København 1964.
- Borchorst, Anette og Birte Siim: *Kvinder i velfærdsstaten – mellem moderskab og lønarbejde gennem 100 år*. (Serie om kvindeforskning, nr. 16). Aalborg 1984.
- Born, Claudia: »Das Ei vor Kolumbus. Frauen und Beruf in der Bundesrepublik Deutschland«, Gunilla-Friederike Budde (Hg.): *Frauen arbeiten. Weibliche Erwerbstätigkeit in Ost- und Westdeutschland nach 1945*. Göttingen 1997, s. 46-61.
- Bradley, David: *Family Law and Political Culture. Scandinavian Laws in Comparative Perspective*. London 1996.

- Brettschneider, Frank m.fl.: »Materialien zu Gesellschaft, Wirtschaft und Politik in den Mitgliedsstaaten der Europäischen Gemeinschaften«, Oscar W. Gabriel (Hg.): *Die EG-Staaten im Vergleich. Strukturen, Prozesse, Politikinhalt*. Opladen 1992, s. 433-626.
- Böttger, Barbara: *Das Recht auf Gleichheit und Differenz. Elisabeth Selbert und der Kampf der Frauen um Art.3 II Grundgesetz*. Münster 1990.
- Caspersen, Hanne: *Moderskabspolitik i 1930'erne. Det modsætningsfyldte moderskab*. København 1985.
- Colmorten, Ellinor: *Familie og stat. Kvinder i klemme*. København 1987.
- Czarnowski, Gabriele: »Familienpolitik als Geschlechterpolitik«, Johanna Geyer-Kordesch und Annette Kuhn (Hg.): *Frauenkörper – Medizin – Sexualität*. (Geschichtsdidaktik: Studien und Materialien, Bd. 31). Düsseldorf 1986, s. 263-283.
- Czarnowski, Gabriele: *Das kontrollierte Paar. Ehe- und Sexualpolitik im Nationalsozialismus*. Weinheim 1991.
- Den enlige moder*. Betænkning afgivet af en af Danske Kvinders Nationalråd og Dansk Kvindesamfund nedsat kommission. København 1953.
- Esping-Andersen, Gøsta: *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge 1990.
- Foged, Britta: *Kvindearbejde 1950-1971*. Århus 1971.
- Frevort, Ute: *Frauen-Geschichte. Zwischen Bürgerlicher Verbesserung und Neuer Weiblichkeit*. Frankfurt am Main 1986.
- Friis, Henning og Klaus Petersen: *Socialforskningsinstituttets forhistorie og første år*. (Socialforskningsinstituttet 98:14). København 1998.
- Geertsen, Kirsten: »Forsørgerbegrebet i mellemkrigstiden«, Hilda Rømer Christensen og Hanne Rimme Nielsen (red.): *Tidens kvinder. Om kvinder i mellemkrigstiden*. Århus 1985, s. 68-82.
- Gerhard, Ute: *Frauen in der Geschichte des Rechts. Von der Frühen Neuzeit bis zur Gegenwart*. München 1997.
- Goul Andersen, Jørgen: »Velfærdens veje i komparativt perspektiv«, *Den Jyske Historiker* nr. 82, 1998, s. 114-138.
- Hausen, Karin: »Frauenerwerbstätigkeit und erwerbstätige Frauen. Anmerkungen zur historischen Forschung«, Gunilla-Friderike Budde (Hg.): *Frauen arbeiten. Weibliche Erwerbstätigkeit in Ost- und Westdeutschland nach 1945*. Göttingen 1997, s. 19-45.
- Hemmer-Hansen, Eva: *Blåstrømper, rødstrømper, uldstrømper. Dansk Kvindesamfundets historie i 100 år*. Mørke 1970.
- Hentschel, Volker: *Geschichte der deutschen Sozialpolitik (1880-1980). Soziale Sicherung und kollektives Arbeitsrecht*. Frankfurt am Main 1983.
- Hernes, Helga: *Wohlfahrtsstaat und Frauenmacht: Essays über die Feminisierung des Staates*. (Nordeuropäische Studien, Bd. 6). Baden-Baden 1989.
- Ingwarsen, Benthe og Birthe Lange: *Arbejde og familie. Kvinders lønarbejde, reproduktionsbetingelser i familie, familiepolitik*. Arbejdsrapport nr. 6, Sociologisk Institut, Københavns Universitet, 1980.
- Klose, Alfred m.fl. (Hg.): *Katholisches Sociallexikon*, 2. Auflage. München 1980.

- Koch, Lene: *Racehygiejne i Danmark 1920-1956*. København 1996.
- Koch, Petra und Hans-Günther Knöbel: *Familienpolitik der DDR im Spannungsfeld zwischen Familie und Berufstätigkeit von Frauen*. (Reihe Sozialwissenschaften, Bd. 7). Pfaffenweiler 1986.
- Lewis, Jane: »Køn, familie og studiet af velfærds'regimer'«, *Arbejderhistorie* nr. 4/1996, s. 79-92.
- Lewis, Jane and Ilona Ostner: *Gender and the Evolution of European Social Politics*. Arbeitspapier Nr. 4/94, Zentrum für Sozialpolitik, Universität Bremen, 1994.
- Melby, Kari: »Det nordiske ekteskab? Ekteskapslovreform i Norden 1909-1929. Ligestillingskontakt eller husmorkontrakt?«, Anette Warring (red.): *Køn, religion og kvinder i bevægelse*. Roskilde 2000, s. 234-248.
- Meurer, Bärbel: »Frauen im patriarchalen Wohlfahrtsstaat. Von der Geschlechtsvormundschaft zur Hausfrauenehe«, Josef Schmid und Reiner Niketta (Hg.): *Wohlfahrtsstaat. Krise und Reform im Vergleich*. Marburg 1998, s. 203-236.
- Meyer, Sibylle und Eva Schulze: *Auswirkungen des II. Weltkrieges auf Familien. Zum Wandel der Familie in Deutschland*. (Soziologische Forschungen, Heft 18). Berlin 1989.
- Milz, Helga: *Frauenbewußtsein und Soziologie. Empirische Untersuchungen von 1910-1990 in Deutschland*. (Sozialwissenschaftliche Studien, Heft 30). Opladen 1994.
- Moeller, Robert G.: *Geschützte Mütter. Frauen und Familien in der westdeutschen Nachkriegspolitik*. München 1997.
- Montanari, Ingalill: »Från familjestöd till hemmamakastöd och barnstöd: Ekonomiskt stöd till familjer 1950-1990 i 18 länder«, Anders Berge m.fl. (red.): *Välfärdsstat i brydningstid: Historisk-samhällsvetenskapliga studier om genus och klass, ojämlikhet och fattigdom*. (Sociologisk Forskning: Supplement). Uppsala 1999, s. 218-252.
- Nave-Herz, Rosemarie: *Die Geschichte der Frauenbewegung in Deutschland*. Hannover 1989.
- Obertreis, Gesine: *Familienpolitik in der DDR 1945-1980*. (Forschungstexte: Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, Bd. 17). Opladen 1986.
- Oertzen, Christine von: *Teilzeit und die Lust am Zuverdienst. Geschlechterpolitik und gesellschaftlicher Wandel in Westdeutschland 1948-1969*. (Kritische Studien zur Geschichtswissenschaft, Bd. 132). Göttingen 1999.
- Pateman, Carol: »The Patriarchal Welfare State«, Amy Gutman (ed.): *Democracy and the Welfare State*. Princeton 1988, s. 231-260.
- Pedersen, Inger Margrete: *Forsørgerbegrebet. Studier i familiens retslige problemer*. (Betænkning nr. 440). København 1966.
- Petersen, Klaus: *Legitimität und Krise. Die politische Geschichte des dänischen Wohlfahrtsstaates 1945-1973*. (Nordeuropäische Studien, Bd. 13). Berlin 1998.
- Pfau-Effinger, Birgit: »Arbeitsmarkt- und Familiendynamik in Europa – Theoretische Grundlagen der vergleichenden Analyse«, Birgit Geissler m.fl. (Hg.): *FrauenArbeitsMarkt. Der Beitrag der Frauenforschung zur sozio-ökonomischen*

- Theorieentwicklung.* (Sozialwissenschaftliche Arbeitsforschung, N.F., Bd. 6). Berlin 1998, s. 177-194.
- Rigsdagstidende 1945-1951.*
- Rosenbeck, Bente: »Omsorg og kontrol? Ugifte mødre i det 20. århundrede. Oplæg til Svinkløv konference« (utrykt manuskript 1997).
- Rosenbeck, Bente: »Det nordiske samarbejde, kvindebevægelse og ægteskabslovgivning«, Anette Warring (red.): *Køn, religion og kvinder i bevægelse.* Roskilde 2000, s. 250-270.
- Ross, Else Merete: *Enlige mødre*, udgivet af Dansk Kvindesamfund. København 1948.
- Ruhl, Hans-Jörg: *Frauen in der Nachkriegszeit 1945-1963.* (dtv dokumente). München 1988.
- Ruhl, Hans-Jörg: *Verordnete Unterordnung. Berufstätige Frauen zwischen Wirtschaftswachstum und konservativer Ideologie in der Nachkriegszeit (1945-1963).* München 1994.
- Schmidt, Manfred G.: *Sozialpolitik in Deutschland. Historische Entwicklung und internationaler Vergleich.* (Grundwissen Politik, Bd. 2). 2. Auflage. Opladen 1998.
- Schwab, Dieter: »Gleichberechtigung und Familienrecht im 20. Jahrhundert«, Ute Gerhard (Hg.): *Frauen in der Geschichte des Rechts. Von der Frühen Neuzeit bis zur Gegenwart.* München 1997, s. 790-827.
- Sitter, Carmen: *Die Rolle der vier Frauen im Parlamentarischen Rat. Die vergessenen Mütter des Grundgesetzes.* (Frauenforschung interdisziplinär. Historische Zugänge zu Biographie und Lebenswelt, Bd. 3). Münster 1995.
- Stoehr, Irene: »'Feministischer Antikommunismus' und weibliche Staatsbürgerschaft in der Gründungsdekade der Bundesrepublik«, *Feministische Studien* 1/1998, s. 86-94.
- Strecker, Gabriele: *Gesellschaftspolitische Frauenarbeit in Deutschland. 20 Jahre Deutscher Frauenring.* Hg. vom Deutschen Frauenring. Opladen 1970.
- Theobald, Hildegard: *Geschlecht, Qualifikation und Wohlfahrtsstaat: Deutschland und Schweden im Vergleich.* (Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung. Abteilung: Organisation und Beschäftigung). Berlin 1999.
- Verhandlungen des Deutschen Bundestages.* Stenographische Berichte. 1949-1957.
- Warring, Anette (red.): *Køn, religion og kvinder i bevægelse.* Roskilde 2000.
- Wichmann-Siegfried, Maren: »Enlige mødre i Danmark og Vesttyskland i efterkrigstiden«, Anette Warring (red.): *Køn, religion og kvinder i bevægelse.* Roskilde 2000, s. 398-406.
- Willms, Angelika: »Grundzüge der Entwicklung der Frauenarbeit von 1880-1980«, Walter Müller m.fl.: *Strukturwandel der Frauenarbeit 1880-1980.* Frankfurt am Main & New York 1986, s. 25-54.
- Zsifkovitz, Valentin: »Subsidiaritätsprinzip«, Alfred Klose m.fl. (Hg.): *Katholisches Soziallexikon.* 2. Auflage. München 1980, sp. 2996-3000.

Summary

The paper gives a comparative study of family politics in Denmark and Western Germany in the decades after the Second World War. Both in Denmark and in Western Germany you find ambivalences between the legislation concerning marriage, the position of married women in social legislation and their situation in social reality. In the Danish marriage laws from the 1920s, the equality of both spouses was embodied, just as it was in the German federal law of 1949 and, since 1957, in the matrimonial and family laws, too. Realities were, however, different. In Germany, the measures within family politics in the postwar period clinged to the male breadwinner-model. A concept of marriage with the woman in the role of housewife was for example carried on by the priority treatment of men in the fiscal laws and in the social security system. Though the 1950s are considered to be the high-water mark of familisation, active family policy, compared with other political initiatives within the social field, lived in shadow. In Denmark, steps within women- and family politics were only orientated according to the criteria of social need. Compared with this, family politics in Western Germany had a much more political bias, and the background to this was the political situation during the afterwar period and the Cold War: the »private family sphere« was constructed as a safe zone against the extremely political ambitions of Nazi demographic policy on the one and GDRs socialist family policy on the other hand.

Women, Lutheranism and the Nordic Model

Pirjo Markkola

Introduction

In 1902 the Danish professor of political economy and finance, N. C. Frederiksen published a book *Finland. Its public and private economy*. In a concluding chapter, »The government of Finland and its future«, he wrote: »In the schools, as in other spheres, women hold very important positions in Finland. Their right to dispose of money earned, also of property at marriage or on coming of age, is not peculiar to Finland; but there is hardly any country where women make similar efforts to obtain education and work. Women of the higher classes do as much as those of their lower classes. The first lady obtained access to the University in 1870; in latter years more than one-fifth of the younger students are women. It is not yet usual for women to hold high official positions, although they may be elected members of school-boards and committees of public assistance, but they work in every department, and in many positions for which they are better adapted than men. They are found in greater numbers than men in the banks and public treasuries as cashiers and accountants, and in the post and telegraph offices. In the country the postal officials are mostly women, and half of the teachers in the public elementary schools are women. A great number are now found in the liberal professions, the majority being among the doctors.«¹

Professor Frederiksen also noted the influence of the Lutheran church. However, there seemed to be some interesting features: »The mass of the people is greatly influenced by the Lutheran clergy, who still exercise much of the educational and moral influence which has always been characteristic of the Protestant religion. The upper classes in Finland, on the other hand, continue to follow even more than in most other countries (excepting the great leading nations) the liberal movement which is common to the whole civilised world.... The ideas of life vary in different

1. N. C. Frederiksen, *Finland. Its public and private economy* (London: Edward Arnold, 1902), pp. 287-288.

classes of the Finnish people, the masses being strongly religious, the upper class comparatively liberal...«²

Frederiksen's book on Finland was simultaneously published in English, Danish and French. The Danish professor clearly wanted to promote the Finnish cause and make the position of Finland known internationally. He spoke strongly against the Russification of the Grand Duchy of Finland. What I find interesting in his story is the way in which he presents the achievements of women. Women's role was intended to indicate the high level of modernisation in the remote Northern European country – not even an independent state at that time. Well-educated women who worked »in many positions« showed – among other progressive features – that Finland deserved her position on the political map of Europe. In fact, all the details presented by Professor Frederiksen were not quite correct. For example, the reason why it was not usual for women to hold high official positions can be found in the legislation. It was only in the 1920s that women became eligible for positions in the civil service. Moreover, until 1901 women who wanted to study at the university had to apply for an exemption – »dispens från sitt kön«. Besides, the programme of the women's movement in Finland did not differ greatly from that in Denmark. Women in Professor Frederiksen's own country were very active in making efforts to obtain education and work. Among the issues promoted by the Danish Women's Society (*Dansk Kvindesamfund*) were women's right to education and work and the status of married women.³ Nevertheless, the visible role of women in Finland was to support the author's overall argument.

N. C. Frederiksen's conclusions also provide an informative introduction to my paper in which I explore gender, religion and the history of the welfare state in Finland. The Nordic welfare states have often been seen as model-states of gender equality. The share of women in the labour force is high and there is an extensive network of social services for children, youth and old people. Women's suffrage in the Nordic countries was gained relatively early – between 1906 (Finland) and 1919 (Sweden) – and today the share of women involved in political decision-making is

2. Frederiksen 1902, p. 292.

3. Bente Rosenbeck, »Modernisation of Marriage in Scandinavia«, Sølvi Sogner and Gro Hagemann (eds.), *Women's Politics and Women in Politics. In Honour of Ida Blom* (Oslo, Bergen: Cappelen Akademisk Forlag, Universitetet i Bergen, 2000), p. 71; Tinne Vammen, »For generations: Family, kinship and female activism – Louise Harbou and her daughters«, Sølvi Sogner and Gro Hagemann (eds.), *Women's Politics and Women in Politics. In Honour of Ida Blom* (Oslo, Bergen: Cappelen Akademisk Forlag, Universitetet i Bergen, 2000), p. 120.

high. Because of these common features it is a general practice to talk about a Nordic model although recently more attention has been paid to the differences between various countries.⁴ Furthermore, one of the new issues raised in the Nordic welfare state research is the role of Lutheranism.⁵ My aim here is to discuss two interrelated aspects of the Nordic model. Firstly, I will comment on the Nordic welfare states and the Nordic model in the gender perspective. Secondly, I will look at the relationship between Lutheranism, the Nordic welfare states and gender.

Gendering welfare regimes

With the help of typologies and categories it is possible to compare different systems without projecting our own perceptions and experiences onto another welfare state model. Let me give one concrete example. For a long time, I believed that people share a common understanding of the »welfare state«. This belief dissolved some years ago when I saw a discussion programme on Finnish TV. There were specialists from Finland, Sweden, Russia and the United States talking about the future of the former Soviet Union. The Swedish, Finnish and Russian social scientists were pondering if the Scandinavian welfare state would be a proper model for the development of Russia and other former Soviet Republics. One of the discussants was a media professor from the United States who was very excited about the conversation and the comments of the Finnish and Swedish social scientists. He confessed that it was the first time in his life that he heard about entire nations living happily and without suffering on welfare. Living on welfare?

This truly was an illuminating experience. On several occasions I had talked about the welfare state in Finland and the universalist and solidaristic nature of social legislation in the Nordic countries. I had explained how social citizenship rights are guaranteed, how everyone living in the Nordic countries is entitled to a decent standard of living.⁶ More-

4. Cf. Christina Bergqvist & al. (eds.), *Likestilte demokratier? Kjønn og politikk i Norden* (Oslo: Universitetsforlaget, 1999).

5. See, for example Tim Knudsen (ed.), *Den nordiske protestantisme og velferdsstaten* (Århus: Aarhus universitetsforlag, 2000).

6. This understanding has been informed, among others, by Gøsta Esping-Andersen and Walter Korpi, »From Poor Relief to Institutional Welfare States: The Development of Scandinavian Social Policy«, R. Erikson, E.J. Hansen, S. Ringen and H. Uusitalo (eds.), *The Scandinavian Model. Welfare States and Welfare Research* (Armonk, N.Y.: M. E. Sharpe, 1987), pp. 39-74.

over, I had tried to explain the ways in which the welfare state has influence over the lives of women in particular. And then suddenly one distinguished media professor from the United States reveals that my talk about the welfare state makes Americans – or some of them – think about poor relief and interpret all the Nordic citizens as happy welfare recipients.

I'm sure his perception of the welfare state was limited, but so was my understanding. Mine was a Nordic understanding, his was an American one. The American model represents a residual, marginal welfare state in which the state plays only a limited role in the distribution of welfare. The Nordic or Scandinavian model is an institutional welfare state, in which the welfare of the individual is the responsibility of the social collective. Sometimes it really is useful to clarify our talk about the welfare states by using models or typologies.

One of the best-known and probably most widely used categorisations was formulated by the Danish social scientist Gøsta Esping-Andersen, whose model of welfare regimes (liberal, conservative and social democratic) is either applied or challenged by several scholars of the welfare states.⁷ I am not going to go into a detailed discussion of his categories. I just want to mention two points of criticism central to the gender perspective brought up in particular by the British scholar Jane Lewis. She argues that in the gender perspective the major part of the comparative work on modern welfare states misses two central issues: unpaid work and the mixed economy of welfare provision. By focusing on the relationship between work and welfare these typologies ignore the importance of the unpaid work that is done in providing welfare. The mixed economy of welfare provision, by which Lewis means the interplay of the state, the voluntary sector, the family and the market, has been historically important for understanding women's contribution as providers of welfare.⁸ In the Nordic countries the complicated nature of social policy and the provision of welfare has been emphasised by women's historians. Scholars of phi-

7. Gøsta Esping-Andersen. *The Three Worlds of Welfare Capitalism* (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1990); Diane Sainsbury (ed.), *Gendering welfare states* (London: Sage, 1994).

8. Jane Lewis, »Gender and Welfare Regimes: Further Thoughts«, *Social Politics* 1997, pp. 160-177; Jane Lewis, »Women and Social Citizenship in Twentieth Century Welfare States«, Sølvi Sogner and Gro Hagemann (eds.), *Women's Politics and Women in Politics. In Honour of Ida Blom* (Oslo, Bergen: Cappelen Akademisk Forlag, Universitetet i Bergen, 2000), pp. 221-225. In an article published in 1992 Lewis mentions the crucial relationship between paid work, unpaid work and welfare but does not discuss the mixed economy of welfare. Jane Lewis, »Gender and the Development of Welfare Regimes«, *Journal of European Social Policy* 1992, vol. 2, no. 3, pp. 159-173.

lanthropy in particular have pointed out the importance of the voluntary sector – ladies’ societies, schools and private institutions.⁹ From the point of view of women the history of welfare is a multifaceted issue.

In one respect Esping-Andersen’s categories take into account the gendered nature of the Nordic welfare states. He concludes that as a result of a peculiar fusion of liberalism and socialism in Scandinavia there is a welfare state »that grants transfers directly to children, and takes direct responsibility of caring for children, the aged, and the helpless«. ¹⁰ According to him this »heavy social-service burden« allows women to choose work rather than the household. This is one of the points criticised by feminist scholars. Jane Lewis, for example, has asked if women »choose work« or if they have to work. She argues that combining paid and unpaid work is easier in the Nordic countries, »but this is not to say that it is easier for women to ‘choose’ to engage in paid work. Women have been ‘forced’ into the labour market, but they have retained their responsibility for the unpaid work of caring: men’s behaviour has not been changed.« ¹¹ Her comment in fact reveals the centrality of labour force participation. Women’s waged work has become a norm which is hardly questioned in the Nordic countries. We don’t usually call into question women’s willingness to »choose work« – or do we?

According to Jane Lewis the concept »welfare regime« must incorporate the relationship between unpaid as well as paid work and welfare. She identifies »strong« male-breadwinner states (e.g. Ireland and England), »modified« male-breadwinner states (France) and »weak« male-breadwinner states (Sweden). In her later articles she has emphasised the importance of the provision of care. Nordic scholars, for example the Finnish social scientist Raija Julkunen, prefer to speak of families with two breadwinners or a dual breadwinner model instead of a »weak« male-breadwinner model. Nevertheless, Jane Lewis’ classification of breadwinner regimes is interesting because it challenges the idea of the Nordic model or the Nordic homogeneity as Norway moves to the category of

9. See, for example Birgitta Jordansson and Tinne Vammen (eds.), *Charitable Women. Philanthropic Welfare 1780-1930. A Nordic and Interdisciplinary Anthology* (Odense: Odense University Press, 1998).

10. Esping-Andersen 1990, p. 28.

11. Jane Lewis, »Gender and the Development of Welfare Regimes«, Julia S. O’Connor and Gregg M. Olsen (eds.), *Power Resources Theory and the Welfare State* (Toronto, Buffalo, London: University of Toronto Press, 1998), p. 243 (originally published in *Journal of European Social Policy* 1992, vol. 2, no. 3).

»modified« male-breadwinner states.¹² The critique by feminist scholars reminds us of the fact that the welfare state is profoundly gendered. The Swedish sociologist Walter Korpi has made an attempt to answer this critique and integrate both gender and class into his analysis of dimensions of inequality in different types of welfare states.¹³

The way in which gender complicates and challenges neat classifications deserves further comparative research. It is common in the Nordic research to talk about the »Golden age« of the Nordic welfare state and interpret the mid-1970s as the beginning of a crisis of the welfare state. However, the Danish historians Niels Finn Christiansen and Klaus Petersen have recently suggested that »the diagnosis of a crisis seems somehow exaggerated«.¹⁴ This is an important remark. The crisis discourse seems to ignore the fact that from the 1970s onwards Nordic women have become more directly involved in the welfare state via the labour market and social services. The 1970s saw the introduction of separate taxation for married couples and at the same time public day-care and other services began to expand in scale. Maternity leaves have been extended and paternity leaves have been introduced. We can even ask if the crisis discourse suggests that women's appearance in the welfare state institutions means a crisis. Gendering the Nordic welfare state has several consequences for our interpretations.

The comparative perspective

When we talk about welfare state models or welfare regimes we imply a comparative perspective. We presume that there are some similarities between countries sharing one model or belonging to the same regime and we take it for granted that there are differences between countries belonging to different regimes. However, the extent to which countries sharing the same model are identical or similar, is always an issue that needs to be

12. Lewis 2000; Raija Julkunen, »Gender, Work, Welfare State. Finland in Comparison«, *Women in Finland* (Helsinki: Otava, 1999), pp. 79-100.

13. Walter Korpi, »Ojämlighetens ansikten: Genus, klass och ojämlikhet i olika typer av välfärdsstater«, *Välfärdsstat i brytningstid: Historisk-samhällsvetenskapliga studier om genus och klass, ojämlikhet och fattigdom. Sociologisk Forskning: Supplement 1999*, pp. 40-92.

14. Niels Finn Christiansen and Klaus Petersen, »The Dynamics of Social Security – The Danish Welfare State 1900-2000«, Paper presented at the ESSHC, Amsterdam, April 2000; Urban Lundberg and Klas Åmark, »Social Rights and Social Security. The Swedish Welfare State 1900-2000«, Paper presented at the ESSHC, Amsterdam, April 2000.

discussed. Given that gender is a fundamental organising principle in society, one of the key criteria must be the way in which gender relations or gender difference is understood and organised. It is also an interesting question whether one country moves from one regime to another or not. For example, in Finland Heikki Lehtonen has asked, if the welfare state in Finland is still a Nordic welfare state.¹⁵ There are some changes in the 1990s that justify this question.

As in all research, so, too, in the studies of the welfare states, the crucial question is: what is it that we want to know. Are we interested in similarities or differences between (and within) countries, regimes or models? Some researchers emphasise different traditions between disciplines. The Swedish scholars Klas Åmark and Joakim Palme suggest that one of the differences between history and (other) social sciences lies in the core themes scholars choose to study.¹⁶ They mention different scholarly cultures and academic practices in various countries but, based on Swedish evidence, argue that social scientists more often choose to focus on social insurance and use quantitative, comparative methods whereas historians show more interest in care (*vård och omsorg*) than in social insurance. For example, in Finland and in Norway, where social scientists have paid a lot of attention to the issues of care, this conclusion is not quite accurate.¹⁷ Nevertheless, Åmark and Palme accentuate the primacy of comparative aspects in welfare state research and ask an important question: how to compare. They favour co-operation between comparative, quantitative sociology and comparative, qualitative historical research in which historians comparing, for example, two countries can suggest more differentiated and contextualized answers while sociologists can formulate broader, theoretical, but less specific typologies.

I do not see so sharp a division of labour between historians and sociologists but I agree with Åmark and Palme on the importance of different ways of doing comparative research and on the importance of a dialogue between scholars representing different approaches. The Finnish sociolo-

-
15. Heikki Lehtonen, »Voiko suomalainen hyvinvointivaltiomalli muuttua?«, *Sosiologia* 2/2000, pp. 130-141.
 16. Klas Åmark and Joakim Palme, »Historia, samhällsvetenskap och välfärdsstat i brytningstid«, *Välfärdsstat i brytningstid: Historisk-samhällsvetenskapliga studier om genus och klass, ojämlikhet och fattigdom. Sociologisk Forskning: Supplement* 1999, pp. 10-12.
 17. See, for example Kari Waerness, *Kvinnor och omsorgsarbete* (Stockholm: Prisma, 1983); Harriet Holter (ed.), *Kvinner i felleskap* (Oslo: Universitetsforlaget, 1982); Anneli Anttonen, Lea Henriksson and Ritva Nätkin (eds.), *Naisten hyvinvointivaltio* (Tampere: Vastapaino, 1994); Anneli Anttonen, *Feminismi ja sosiaalipolitiikka* (Tampere: Tampere University Press, 1997), pp. 130-134.

gist Solveig Bergman argues that sociologists could gain inspiration from the methods used by historians and anthropologists, who apply synthesising and holistic approaches in cross-national comparisons embracing whole societies.¹⁸ What Åmark and Palme call »historikerns naturliga böjelse för att leta efter skillnader vid komparationen« is important, but categories are also essential. A Nordic model is a typology which has to be challenged but it is also a typology which is a useful tool in more detailed comparisons between Denmark and Finland, Sweden and Canada etc. Raija Julkunen has aptly stated: »Models and regimes create thought systems and articulation in the mess that is the world.«¹⁹ It seems to me that in inter-Nordic comparisons we should »look for differences« and thus test the limits of the Nordic model, whereas in comparisons between Nordic countries and other countries Nordic similarities and common features become more pivotal.

The tendency to question the Nordic model can also be interpreted in another, more political context. I share the understanding according to which the concepts historians use are never innocent or value free. They are not simply names for certain phenomena. I argue that in the Finnish context the Nordic model became more important in the 1990s, especially for women. The gendered division of labour in political decision-making has increased women's influence on social policy, education and health care. All of these are core areas of the welfare state. The welfare state provided women with jobs in the 1970s and 1980s, when the public service sector grew very fast. It provided women with child-care services, medical care and made women's waged work possible. However, recent studies have shown that it has not protected women against domestic violence.²⁰ In the 1990s the link between women and the welfare state revealed its disadvantages too. Women in politics have been forced to make painful decisions when faced with cuts in public spending.²¹ Women have come to the defence of a welfare state which has been blamed for being too expensive and making people lazy and passive. For most Finnish

18. Solveig Bergman, »Studying Women's Movements in a Cross-national Perspective: Dilemmas and Potentialities«, Aino Saarinen, Hilda Rømer Christensen and Beatrice Halsaa (eds.), *Women's Movement and Internationalisation: The »Third Wave«?* (Oulu: Oulun yliopistopaino, 2000), p. 152.

19. Julkunen 1999, p. 82.

20. Julkunen 1999; Markku Heiskanen and Minna Piispa, *Usko, toivo, hakuks. Kyselytutkimus miesten naisille tekemästä väkivallasta* (Helsinki: Tilastokeskus, 1998).

21. Jaana Kuusipalo, »Finnish Women in Politics«, *Women in Finland* (Helsinki: Otava, 1999), pp. 55-78; Julkunen 1999.

women, single mothers and divorced women in particular, the welfare state has guaranteed a certain standard of living and made their daily lives a little easier. Many women feel that cutbacks in public spending are taken from the purses of women and that they will be the losers. In this respect the role of the Nordic model becomes crucial.

The concept of the Nordic welfare state carries political importance and has a certain value in it. Let me relate this issue to an earlier attempt to keep the concept »Nordic« on the agenda in Finland. In her research on the modernisation of marriage in Scandinavia in the 1920s Bente Rosenbeck mentions the significance of Nordic co-operation for Finnish women. In the *Tredje nordiska kvinnosakskongressen* in Helsinki in 1924 one of the key issues was the need to change the marriage laws. And why was this important for the Finnish delegates? Because Sweden had already adopted a new Marriage Act and parts of the legislation had also been adopted in Denmark and Norway. The sustained attempts by women members of parliament and the women's movement in Finland had not been successful and the delegates wanted to seek support from the Scandinavian countries and follow the Nordic model.²² As far as marriage laws were concerned, the Nordic model truly was a »model«.

Lutheranism, welfare and women

What is the role of Lutheranism in the history of the Nordic welfare states? Strong ties between the Church and the State in the Nordic countries date back to the Middle Ages and, in particular, to the Lutheran Reformation, which reached Scandinavia in the 1520s and 1530s. The churches became an integrated part of the governing of the State. On the one hand the clergy represented the State on a local level, on the other religious confession and church order had political importance. The Finnish church historian Juha Seppo has pointed out that fixed State-Church relations have defined the State itself. The religious uniformity of the people has been the social basis of the system.²³

The Norwegian church historian Dag Thorkildsen underlines the

22. Rosenbeck 2000, p. 74; Anu Pylkkänen, »Finnish Understandings of Equality. The agrarian heritage and the public«, *Women in Finland* (Helsinki: Otava, 1999), pp. 24-38.

23. Juha Seppo, »Church-State Relations in Finland«, Pirjo Työriñoja (ed.), *The Evangelical Lutheran Church in Finnish Society* (Helsinki: Church Council for Foreign Affairs, 1994), p. 37.

strength and adaptability of the state-church system. In terms of national identities the state-churches represent a historical continuity. He also points out similarities between some principles of Lutheranism and the Nordic welfare states. Two central ideas in Lutheranism – daily work as the fulfilment of God’s vocation, and a priesthood of all believers – correspond to the principles of full employment and social security. According to Thorkildsen »a priesthood of all believers’ promoted a culture of equality, where obvious wealth and large social differences were not acceptable because fundamentally all individuals are equal and have the same worth«. ²⁴ A similar correspondence between Lutheran visions of good society and Nordic visions of the welfare state has been suggested by the Finnish theologian Antti Raunio. He argues that, in contrast to German Lutheranism, it has been typical of the Nordic Lutheran churches to emphasise wide social responsibilities of the State. There is a long tradition in the Nordic countries to think that the well-being of an individual is the responsibility of the State and for that reason both liberalism and neo-liberalism have not been very successful. Raunio concludes that it is no coincidence that the Nordic welfare states and a hegemonous Lutheran tradition are found in the same part of the world. ²⁵ The Danish historian Uffe Østergård is even more provocative when he asks if »the social democratic parties, regardless of what party programmes and generations of party members have said, are the products of secularised Lutheranism rather than democratized socialism«. ²⁶

The Danish political scientist Tim Knudsen calls for more research on the role of the Lutheran churches in the history of the Nordic welfare states. He argues that the universalistic nature of the Nordic welfare states and the strong role of local administration cannot be understood without a long historical perspective. According to Knudsen the universalist welfare state builds on a long tradition in the fields of social policy, education and health care. This tradition can be found in the history of the Lutheran

24. Dag Thorkildsen, »Religious Identity and Nordic Identity«, Øystein Sørensen and Bo Stråth (eds.), *The Cultural Construction of Norden* (Oslo, Stockholm, Copenhagen, Oxford, Boston: Scandinavian University Press, 1997), p. 159.

25. Antti Raunio, »Suurten kirkkokuntien sosiaalieettinen opetus«, Jaana Hallamaa (ed.), *Rahan teologia ja Euroopan kirkot. Lopun ajan sosiaalietiikka* (Jyväskylä: Atena Kustannus Oy, 1999), pp. 78-84.

26. Uffe Østergård, »The Geopolitics of Nordic Identity – From Composite States to Nation-states«, Øystein Sørensen and Bo Stråth (eds.), *The Cultural Construction of Norden* (Oslo, Stockholm, Copenhagen, Oxford, Boston: Scandinavian University Press, 1997), p. 69.

state churches. The churches have clearly made an important contribution by strengthening the State, i.e. by increasing »state capacity«. However, he leaves open the question if the Scandinavian Lutheran religion has also had implications for the building of the modern welfare states.²⁷

Lutheranism has certainly influenced the ways in which the nature of social legislation took shape in the Nordic countries, although I would be very cautious in drawing further conclusions without a careful analysis of the development of the state-church relations in the fields of poor relief, health care and social insurance. Instead, I would like to discuss the issue of gender in the relationship between Lutheranism and the Nordic model. Several scholars who refer to the role of the Evangelical-Lutheran state churches or Lutheranism seem to pay very little attention to gender difference and the gendered nature of social and political institutions. In this respect I find it useful to cite Bente Rosenbeck's brief comment on Protestant ideology which has »created a more benevolent climate for the education of girls and for women's rights movements« even though it is »far from woman-friendly«. ²⁸ This is an important point of departure for future research. First of all, I want to revert to the two pillars of Lutheran theology pointed out by Dag Thorkildsen. The first one (daily work as the fulfilment of God's vocation) is particularly important for the formation of gender relations and the ways in which Lutheranism has defined male and female vocations. The issue of Lutheran theology has been introduced in the Scandinavian debates on the history of the women's movement by the Swedish historian Inger Hammar, who has coined the phrase »religion blind women's history«. She studies the Lutheran context of the early Swedish women's movement and argues that the movement of the nineteenth century cannot be understood without religious discourse at the core of the analysis. She discusses the Lutheran view of calling and its implications for women. In Martin Luther's view society was divided in three estates: *ecclesia* – the Church, *politia* – the State and *oeconomia* – the household. A woman's vocation – calling – was to be lived out in the estate of *oeconomia*; the estates of the State and the Church were reserved

27. Tim Knudsen, »Tilblivelsen af den universalistiske velfærdsstat«, Knudsen (ed.) 2000, pp. 20-64.

28. Bente Rosenbeck, »Nordic women's studies and gender research«, Drude von der Fehr, Anna G. Jónasdóttir and Bente Rosenbeck (eds.), *Is there a Nordic Feminism? Nordic feminist thought on culture and society* (London: UCL Press, 1998), p. 348.

for men or, at best, women could exercise their influence through men. A woman could not be a *persona publica*, a participant in politics.²⁹

From the point of view of the history of the »Nordic model« this gives reason to assume that the Lutheran ideology has created a more tolerant atmosphere for women's paid work. Together with the agrarian heritage this has made it less problematic for women to engage in paid labour. However, women's high labour force participation in the Nordic countries does not derive directly from the Lutheran notion of calling, according to which women were to be mothers, wives, daughters and servants within the estate of *oeconomia*. In the nineteenth century, when the issue of women's work was rife among the middle classes, this was widely debated in the Nordic countries.³⁰ Nevertheless, work as vocation and women's place within the estate of the household on the one hand and full employment and women's waged work as a norm on the other may not be totally disparate. This is one of the exciting questions we need to study more carefully.

A priesthood of all believers is another central idea in Lutheranism. Dag Thorkildsen states that this idea has promoted a culture of equality in the Lutheran countries. According to Lutheran ideology men and women were equal before God. In keeping with the Lutheran tradition the Nordic state churches had for centuries provided the whole population with the rudiments of knowledge. Basic education was not differentiated between the sexes. To be equal before God does not, however, imply that women and men should be socially equal. Quite the opposite, the Lutheran gender construction was clearly hierarchical. This was one of the issues raised by the early women's movement. In Sweden the editors of *Tidskrift för hemmet* claimed that the Church of Sweden was »far from Christian« in its understanding of women.³¹ The contradiction of equality before God and inequality in society can also be seen as a productive element in nineteenth century debates on gender relations and social issues. Additionally, social inequality determined social classes. Lutheran tradition carries

29. Inger Hammar, *Emancipation och religion. Den svenska kvinnorörelsens pionjärer i debatt om kvinnans kallelse ca 1860-1900* (Stockholm: Carlssons, 1999), pp. 23-26; Inger Hammar, »From Fredrika Bremer to Ellen Key: Calling, Gender and the Emancipation Debate in Sweden, c. 1830-1900«, Pirjo Markkola (ed.), *Gender and Vocation. Women, Religion and Social Change in the Nordic Countries, 1830-1940* (Helsinki: SKS, 2000), pp. 27-67.

30. See, for example Hammar 1999, pp. 82-93; Riitta Jallinoja, *Suomalaisen naisasialiikkeen taistelukaudeksi* (Porvoo-Helsinki-Juva: WSOY, 1983), pp. 57-69.

31. Hammar 2000, p. 44.

both a radical message of equality and a conservative message of gender and class hierarchies.

The relationship between Lutheranism and the principle of universalism is a challenging issue. In the gender perspective it becomes even more stimulating and complicated. I find Tim Knudsen's discussion on the early welfare institutions both inspiring and thought-provoking. As important factors promoting the idea of state social responsibilities he mentions the early development of literacy, local welfare institutions, a local administration involving peasants, and strong social-liberal peasant parties in the nineteenth century.³² Literacy was important because in the Lutheran ideology everyone should be able to read the Bible. In this respect women and men were equal, it was the equality before God that was in question. Women belonged to this »Lutheran universalism«. The local welfare institutions also included women as recipients of poor relief. In the eighteenth century both Denmark and Sweden clearly defined the local responsibilities for poor relief and the care of the disabled. »Traditional universalism« included women and men. However, the role of local self-government is more problematic. Local meetings (*sockenstämma* in Sweden and Finland) belonged to the estate of *politia* and were thus reserved for men. The Swedish and Finnish peasants who learned to exercise political decision-making in local meetings, were men. In the gender perspective this is not an inclusive factor leading directly to the principle of universalism in the welfare state. Furthermore, as a Finnish peculiarity it needs to be mentioned that it was only in 1917 that women in Finland got an equal right to vote and stand as candidates in local elections (1906 in national elections). Women's road to local politics turned out to be quite a complicated issue. To sum up: women were simultaneously both inside and outside of these institutions. This dual nature of women's position can still be traced in Nordic societies although equality has been declared the official principle of the Nordic model.

Moreover, it is important to note that in the twentieth century the churches have not been as focal and influential as they used to be in centuries when the official ideology of the State was Lutheran and religious

32. Knudsen 2000, pp. 39-61. I do not comment on the peasant parties because my knowledge of them is too limited. However, none of the political parties has been very encouraging for women's equal participation. Cf. Maria Lähteenmäki, Pirjo Markkola and Alexandra Ramsay (eds.), *Yksi kamari – kaksi sukupuolta. Suomen eduskunnan ensimmäiset naiset* (Helsinki: Eduskunnan kirjasto, 1997).

confession and church order had political importance. Knowing the historically prominent role of the Lutheran church, the fact that the Church did not play any part in the preparation of the new Marriage Act of the 1920s in Denmark indicates quite a remarkable break with the past.³³ However, many Lutheran ideas assumed a secularised form in twentieth century legislation. Furthermore, the fact that over 80 per cent of the Nordic citizens (ca. 87 per cent in Denmark and Norway, 85 per cent in Finland and 84 per cent in Sweden) still are members of the Evangelical-Lutheran churches should be duly noted in our analyses of secularised societies. In this respect we share a strong Nordic model.

Organised Lutheran benevolence

There is a difference between the direct impact of the Church or Lutheran theology and a more indirect influence of Lutheranism. To clarify this difference – and also to reflect the more complicated relationship between the Lutheran churches and the Nordic welfare states – I will make a short excursion into the deaconess movement in Finland, which represents an organised form of the Lutheran charity. Deaconesses were single women whose vocation was to serve the poor and the sick. In the nineteenth century the deaconessate became a new opportunity for young Protestant women, who could join deaconess institutions and devote their entire lives to the service of God. The model for this new Christian activity was found in the New Testament in which a woman called Phoebe was a servant of the church at Cenchrea.³⁴ The first deaconess institution was founded in the small German town of Kaiserswerth in 1836 by the Protestant minister Theodor Fliedner and his wife Friederike Fliedner. The movement soon gained a foothold in the Nordic countries as well. The main form of work was to nurse the poor sick, but deaconesses were also involved in education and social work among the poor. Deaconessate was relatively widely accepted as a suitable calling for women; nevertheless,

33. Rosenbeck 2000, pp. 75-76.

34. Romans 16:1-2; Jenny Ivalo, *Diakonian lukukirja* (Sortavala: Suomen Kirkon Sisälähetysseura, 1920); Carolyn De Swarte Gifford (ed.), *The American Deaconess Movement in the Early Twentieth Century* (New York-London: Garland Publishing Inc., 1987).

there was variation in the ways in which the daily practices were organised.³⁵

The deaconess movement was part of a wider reform movement within the Protestant churches. It grew in the context of religious revivalism of the eighteenth and nineteenth centuries, in which a great emphasis on service and benevolence as a Christian obligation towards fellow human beings was articulated. These ideas manifested themselves in a home mission movement. The active members of the Lutheran churches acted under two kinds of pressure while developing the home mission. On the one hand, there was the pressure of secularisation, manifest in part as a redefinition of the social division of labour. The construction of municipal poor relief in the 1860s challenged the churchmen to consider the role of Christian charity in a changing society. On the other hand, evangelical revivalist movements caused indirect pressure on Lutheran Christianity. During the last quarter of the nineteenth century, the free churches and the Salvation Army in particular directed themselves powerfully towards social work and recruited many women to their ranks.³⁶

The deaconess movement was not only introduced in the Nordic countries as a foreign innovation inspired by a German model. There were social changes which made it possible and in the opinion of some Lutheran Christians, even desirable to start a new kind of religious, charitable work

-
35. On the deaconess movement in Germany see Jutta Schmidt, *Beruf: Schwester. Mutterhausdiakonie im 19. Jahrhundert* (Frankfurt-New York: Campus Verlag, 1998); Catherine M. Prelinger. »The Nineteenth-Century Deaconessate in Germany. The Efficacy of a Family Model,« Ruth-Ellen B. Joeres and Mary Jo Maynes (eds.), *German Women in the Eighteenth and Nineteenth Centuries. A Social and Literary History* (Bloomington: Indiana University Press, 1986), pp. 215-225; Ursula Bauman, *Protestantismus und Frauenemanzipation in Deutschland 1850 bis 1920* (Frankfurt-New York: Campus Verlag, 1992), pp. 45-56; Almut Witt, »Zur Entwicklung kirchlicher Frauenberufe Ende des 19. Jahrhunderts«, »Darum wagt es, Schwestern...« *Zur Geschichte evangelischer Theologinnen in Deutschland* (Neukirchen-Vluyn: Neukirchner Verlag, 1994), pp. 42-43. On the first deaconess institutions in the Nordic Countries, see Ernst Lönegren, *Minneskrift till Svenska Diakonissanstaltens femtioårsjubileum* (Stockholm: Gust. Carlsons bokhandel, 1901); Erkki Kansanaho, *Sata vuotta kristillistä palvelutyötä. Helsingin Diakonissalaitos 1867-1967* (Porvoo-Helsinki: WSOY, 1967); Kari Martinsen, *Freidige og uforsagte diakonisser. Et omsorgsyrke voxer fram 1860-1905* (Oslo: Aschehoug/Tanum-Norli, 1984); Tuulikki Koivunen Bylund, *Frukta icke, allenast tro. Ebba Boström och Samariterhemmet 1882-1902* (Stockholm: Almqvist & Wiksell International, 1994).
36. Eino Murtorinne, *Suomen kirkon historia 3: Autonomian kausi 1809-1899* (Porvoo-Helsinki-Juva: WSOY, 1992); Erkki Kansanaho, *Sisälähetys ja diakonia Suomen kirkossa 1800-luvulla* (Pieksämäki: Suomen Kirkon Sisälähetysseura, 1960); Eila Helander, *Naiset eivät vaienneet. Naisevankelistainstituutio Suomen helluntailikkeessä* (Helsinki: Suomen Kirkkohistoriallinen Seura, 1987), pp. 33-35; Hilikka Nieminen, *Pelastussotaa Suomessa 1889-1989* (Porvoo-Helsinki-Juva: WSOY, 1989).

among the poor and the suffering people. The work of deaconesses was a response to the urgent social problems of the era, the social question. Characteristically for the latter half of the nineteenth century many problems were expressed as »questions« (*Frage, fråga, kysymys*). The key theme of the time was the labour question, i.e. the question of the relations between social classes. Other burning issues included the temperance question and the woman question. These issues – or rather contemporary perceptions of these issues – defined the fields in which deaconesses were employed. One of the greatest challenges was posed by industrialisation and urbanisation – processes that started relatively late in Finland. In the spirit of the nineteenth century social question the living conditions of the new industrial working classes were seen as worrisome phenomena which seemed to be threatening the social order and thus demand special attention. Nevertheless, despite the rapidly growing industrial centres, Finland continued to be decidedly agrarian in nature until the twentieth century.³⁷ This mixture of growing industrial towns with an urban working-class population and rural areas with a heterogeneous agrarian population represented a complicated challenge to the construction of social policy.

The nineteenth century marked an age of renegotiations on the responsibility for the welfare of the poor, which had been based on families, households and poor relief administered by the Lutheran parishes. Since the Reformation the governing of the churches had been integrated into the governing of the State, and the local clergy represented the state as well as the Church.³⁸ In Finland the church parishes and local municipalities were separated in 1865 in rural areas and in 1873 in towns. In the new division of labour the poor relief became a responsibility of local municipalities. It was obvious that the old paternalistic systems of care no longer functioned in the changing society but the local administration and the State were not willing to assume responsibility for everyone in need of care. The Swedish historian Roger Qvarsell states that the gap between family care on the one hand and public care on the other has been quite wide. This state of affairs created a vacuum and a need for voluntary so-

37. On social history of Finland, see *Finlands historia 2-4* (Esbo: Schildt, 1993-1999).

38. Between 1809-1917 Finland belonged to the Russian Empire as a Grand Duchy, but the Lutheran church remained a state church. Nicholas Hope, *German and Scandinavian Protestantism 1700-1918* (Oxford: Clarendon Press, 1995), pp. 468-481; Thorkildsen 1997, pp. 138-141.

cial work, philanthropy and new political initiatives.³⁹ This gap was expressly noticed by the Nordic leaders of the deaconess movement. They often presented an idea of a mixed welfare model, in which public poor relief together with the philanthropic and religious organisations shared responsibility for the well-being of needy people. In that model the voluntary organisations and the diacony of the churches would encourage people to help themselves; the role of public welfare was more residual.⁴⁰ Poor relief was formulated as a last resort when all other attempts to help the deserving poor failed.

The first deaconess institution in Finland was founded with the help of Aurora Karamzin (1808-1902), a benevolent widow, who also supported the philanthropic Ladies' Society in Helsinki. She was familiar with the Evangelical Deaconess Institution (*Evangelische Hospital*) in St. Petersburg; furthermore, on a visit to Kaiserswerth she was impressed by the work of German deaconesses. In the famine year of 1867 she donated money for the foundation of a deaconess institution in Helsinki and invited the Finnish Sister Amanda Cajander (1827-1871) of the *Evangelische Hospital* to become the first matron. These two women initiated a new era of Christian charity in Finland; they also managed to introduce a new idea of women's vocation, although their institution was initially fairly modest. During the first years the institution founded a small hospital, an orphanage, and a home for female servants.⁴¹ The primary groups to be served by deaconesses were distinctly women and children.

The more extensive work of deaconesses in Lutheran parishes became possible after the foundation of two new deaconess institutions in Sortavala and Oulu in the 1890s. They gave a shorter education of a congregation sister following the Norwegian model. The new institutions were

39. Roger Qvarsell, »Välgörenhet, filantropi och frivilligt socialt arbete – en historisk översikt«, *Frivilligt socialt arbete. Kartläggning och kunskapsöversikt. Rapport av socialtjänstkommittén. Statens offentliga utredningar (SOU) 1993:82* (Stockholm 1993), p. 217.

40. See, for example, Artur Palmroth, »Diakoniarbetet i församlingarna«, *Betania* 5/1908, pp. 67-71; Jenny Ivalo, »Hvilken är diakonissans förnämsta uppgift?«, *Betania* 9-10/1913, pp. 145-146; Otto Aarnisalo, *Sisar Ellonen eli mitä diakonittarella oli tehtävää Syrjäkylässä* (Sortavala: Suomen kirkon sisälähetysseura 1907). For a good example from Sweden, see R. Schuster, »Samverkan mellan kommunal, kyrklig och frivillig fattigvård«, *Olivebladet* 1/1888, pp. 13-14.

41. Amanda Cajander's letters to Aurora Karamzin, 1867-1870. Aurora Karamzin's Collection. National Archives, Helsinki; Alexandra Gripenberg, »Amanda Cajander«, *Finska kvinnor på olika arbetsområden. Biografiskt album* (Helsingfors: Finsk Qvinnoförening, 1892), pp. 229-234; Kansanaho 1960, pp. 132-136; Kansanaho 1967, pp. 27-36; Alexandra Ramsay, *Huvudstadens hjärta. Filantropi och social förändring i Helsingfors – två fruntimmersföreningar 1848-1865* (Helsingfors: Finska Vetenskaps-Societeten, 1993), pp. 70-71, 105.

Finnish-speaking, while the predominant language in the Helsinki institution had been Swedish. In the 1890s diacony was defined as a formal part of the work of the Lutheran parishes. In 1913 the Church Synod added one paragraph to the Ecclesiastical Act according to which parish priests (*kyrkoherde*) were obliged to promote the work of deaconesses and deacons in their congregations. In 1930 there were more than 600 deaconesses working outside the deaconess institutions, at least 75 per cent of them were serving in Lutheran parishes. During the Second World War the Ecclesiastical Act was changed again and diacony was established on a compulsory basis.⁴²

The introduction of a female diaconate had several consequences in Nordic societies. First of all, it contributed to the promotion of social welfare. The ultimate goal of the deaconess movement was to revive popular piety and promote Lutheran faith, but the goal was meant to be achieved by alleviating earthly suffering as well. Deaconesses were employed by charitable associations, local poor relief, Lutheran parishes and social institutions run by the State. Moreover, deaconess institutions were pioneers in the education of nurses: training started in 1867 in Helsinki. Secular training was initiated later. Deaconesses were also pioneers in the field of public health nursing. The first visiting nurses in local municipalities were sent by the deaconess institutions. It was not until much later that the State took over the work and deaconesses were gradually replaced by public health nurses. Deaconesses did not disappear altogether but their role in public welfare changed and came to be more directly linked to the churches themselves.⁴³

However, the deaconess movement was not designed to compete with public health care and poor relief or to replace them. In the parishes deaconesses were to work with pastors, medical doctors and representatives of the municipal poor relief. They were often advised not to put pressure on the municipalities or to encourage poor people to try to rely on poor relief if there were any other means of coping. The relationship between parishes and municipalities was widely discussed by the leaders of the deaconess movement. At the turn of the twentieth century pastor Otto

42. Pirjo Markkola, »Diakonissan mellan det privata och det offentliga. Kvinnlig diakoni i Sverige och Finland 1880-1940«, Monika Janfelt (ed.), *Den privat-offentliga gränsen. Det sociala arbetets strategier och aktörer i Norden 1860-1940* (Copenhagen: Nordiska Ministerråd, 1999), pp. 190-195; Hannu Mustakallio, »Emansipaatiota, diakoniaa ja filantropiaa. Pohjoispohjalaiset naiset diakoniaa ja hyväntekeväisyyttä edistämässä 1900-luvun alkupuolelle saakka.« *Teologinen Aikakauskirja* 104, 1999, pp. 94-101.

43. Markkola 1999, pp. 202-204.

Aarnisalo, among others, wrote several pamphlets and books on diacony.⁴⁴ He tried to explain that it had always (or at least since the Reformation) been the duty of the State to take care of the poor. Before the separation of church parishes and municipalities, the State had operated via the Church but the final responsibility had rested with the State, not the Church. Due to a lack of secular local administration the State had only delegated some local tasks to parishes and the local clergy. Pastor Aarnisalo – the leading (male) authority in the field of home mission and diacony – argued that it was the duty of the State to guarantee and promote both the material and mental well-being of its citizens.⁴⁵ In this respect the influence of Lutheranism can be seen as an important root in the history of the Nordic welfare states. The leading churchmen did not attempt to challenge the State or to compete with the State in the fields of poor relief and social policy.

Aarnisalo stated that the influence of Christianity had alerted the State to assume responsibility for needy citizens and it was not appropriate to transfer these obligations to the parish poor relief – diacony. In addition to charitable deeds the daily practices of the poor relief involved punishment and forced measures which were not suited to Christian parishes. When the public poor relief was obligatory and defined by law, Aarnisalo suggested that the parish poor relief could take the role of a helping hand and personal guidance. Because both institutions had their own strengths and weaknesses, Aarnisalo outlined a division of labour between them. The strength of the church was the ability to recruit loving fellow human beings who could serve as mentors of the poor and set them a good example of the Christian way of life. Deaconesses and voluntary members of diacony committees – but also pastors – represented values which were to serve the well-being of the poor in the hereafter, whereas the secular institutions should offer material help and promote the earthly well-being of the poor.

44. Otto Aarnisalo, *Suomen kirkon diakoniakysymys. Koe erään kirkkomme elinkysymyksen ratkaisemiseksi* (Sortavala: Karjalan Kirjakauppa- ja Kustannusliike, 1899); Otto Aarnisalo, *Diakonia eli seurakunnallinen vaivahoito. Diakoniatoimen merkityksestä kansantajuisesti* (Sortavala: Sortavalan kirjapaino, 1901); Aarnisalo 1907. Otto Aarnisalo (1864-1942) was a key figure in Suomen Kirkon Sisälähetysseura (Finska Kyrkans Inremissions-sällskap) which was one of the most influential home mission associations in Finland, founded in 1905.

45. For example Aarnisalo 1899, p. 18.

Discussion

Gendering the Nordic model of the welfare state is still of vital importance, albeit quite a lot of research has already been done on women and welfare. The issues of care and social services, among others, give a gender dimension which is an integrated part of the general history of the Nordic welfare states. The structures of the welfare state – including social services, insurance and labour force participation – are gendered. In the 1990s and early 2000s the relations of the Nordic model and Lutheranism became one of the new issues among scholars. However, it should not become an alternative discourse replacing the issues raised by women's studies and feminist scholars. The gender perspective in the history of the welfare state and the influence of Lutheranism are profoundly interrelated themes.

Much of the work done on Lutheranism deals with the age of the Reformation, the nineteenth century and the beginning of the twentieth century, i.e. earlier periods than the age of the welfare states in the Nordic countries. Tim Knudsen, in particular, has suggested that the Lutheran tradition needs to be given due attention for the understanding of the universalist nature of the Nordic welfare states. He emphasises a long historical perspective in which the influence of Lutheranism will be traced as a root or as a background of the Nordic welfare model. Moreover, the research on philanthropy has underlined the role of women and religious associations as providers of welfare before the Second World War. Religious and philanthropic organisations have served the welfare state by initiating many social services which were later taken over by the State.

Nevertheless, the more direct influence of the churches on the welfare policies also needs to be analysed. The mixed economy of welfare provision – proposed by Jane Lewis – is relevant for the Nordic research of the relationship between gender, religion and welfare. That is why the relations of the welfare state and the church-based charitable activities or the role of the Church as a provider of welfare is worth studying. My excursion into the deaconess movement in Finland suggests that the Lutheran understanding of the provision of welfare did not question the social obligation of the State to take care of the poor. The Nordic churches have not necessarily been the most active promoters of the welfare state but this does not mean that Lutheranism or Lutheran ideology would be entirely hostile to widening the social responsibilities of the State. There have constantly been different opinions – or different theological interpretations – among the leading Lutheran clergy in the Nordic countries. For

example, in 1958 the Finnish Bishop Eino Sormunen published a small book on the welfare state. He cited the Norwegian Bishop Eivind Berggrav who had criticised the welfare state for being demonic and for not tolerating any other providers of welfare, including home and family care. According to Sormunen the opinions of Berggrav were exaggerated but a useful word of warning about the possible disadvantages of state welfare policies. Sormunen's own view of the welfare state was much more positive and he called for more dialogue and cooperation between the State and the Church in the provision of public welfare. However, women seemed to constitute a problem for the Finnish churchman, too. He expressed his concern regarding the institutions which were replacing women's caring work at home. Furthermore, it should be noted that during the economic recession of the 1990s in Finland, the Evangelical-Lutheran Church openly defended the Nordic welfare state model.⁴⁶

My conclusion is that we need to be historically more specific when we discuss the influence of Lutheranism on the Nordic welfare states. Not only Lutheran churches but also the welfare policies are changing phenomena. There is no influence of Lutheranism as such, there are different interpretations of Lutheran theology, different interpretations of welfare states and different interpretations of gender. The historical interplay of Lutheranism, welfare and gender remains a challenging issue for future research.

Sources and literature

Unpublished sources

Amanda Cajander's letters to Aurora Karamzin, 1867-1870. Aurora Karamzin's Collection. National Archives, Helsinki.

Published sources and literature

Aarnisalo, Otto, *Suomen kirkon diakoniakysymys. Koe erään kirkkomme elinkysymyksen ratkaisemiseksi* (Sortavala: Karjalan Kirjakauppa- ja Kustannusliike, 1899).

46. Eino Sormunen, *Hyvinvointivaltio ja henkinen elämä. Eräitä ajankohtaisia ongelmia* (Pieksämäki: Suomen Kirkon Sisälähetysseura, 1958), pp. 20-27; Kari Salonen, Kimmo Kääriäinen and Kati Niemelä, *Kirkko uudelle vuosituhannele. Suomen evankelis-luterilainen kirkko vuosina 1996-1999*. <http://www.ev1.fi/kkh/ktk/kertomus96-99/>.

- Aarnisalo, Otto, *Diakonia eli seurakunnallinen vaivaishoito. Diakoniatöiden merkityksestä kansantajuisesti* (Sortavala: Sortavalan kirjapaino, 1901).
- Aarnisalo, Otto, *Sisar Ellonen eli mitä diakonittarella oli tehtävää Syrjäkylässä* (Sortavala: Suomen Kirkon Sisälähetysseura, 1907).
- Anttonen, Anneli, *Feminismi ja sosiaalipolitiikka* (Tampere: Tampere University Press, 1997).
- Anttonen, Anneli, Lea Henriksson and Ritva Nätkin (eds.), *Naisten hyvinvointivaltio* (Tampere: Vastapaino, 1994).
- Bauman, Ursula, *Protestantismus und Frauenemanzipation in Deutschland 1850 bis 1920* (Frankfurt-New York: Campus Verlag, 1992).
- Bergman, Solveig, »Studying Women's Movements in a Cross-national Perspective: Dilemmas and Potentialities«, Aino Saarinen, Hilda Rømer Christensen and Beatrice Halsaa (eds.), *Women's Movement and Internationalisation: The »Third Wave«?* (Oulu: Oulun yliopistopaino, 2000), pp. 148-159.
- Bergqvist, Christina & al. (eds.), *Likestilte demokratier? Kjønn og politikk i Norden* (Oslo: Universitetsforlaget, 1999).
- Christiansen, Niels Finn and Klaus Petersen, »The Dynamics of Social Security – The Danish Welfare State 1900-2000«. Paper presented at the ESSHC, Amsterdam, April 2000.
- De Swarte Gifford, Carolyn (ed.), *The American Deaconess Movement in the Early Twentieth Century* (New York-London: Garland Publishing Inc., 1987).
- Esping-Andersen, Gøsta, *The Three Worlds of Welfare Capitalism* (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1990).
- Esping-Andersen, Gøsta and Walter Korpi, »From Poor Relief to Institutional Welfare States: The Development of Scandinavian Social Policy«, R. Erikson, E.J. Hansen, S. Ringen and H. Uusitalo (eds.), *The Scandinavian Model. Welfare States and Welfare Research* (Armonk, N.Y.: M. E. Sharpe, 1987), pp. 39-74.
- Finlands historia 2-4* (Esbo: Schildt, 1993-1999).
- Frederiksen, N. C., *Finland. Its public and private economy* (London: Edward Arnold, 1902).
- Gripenberg, Alexandra, »Amanda Cajander«, *Finska qvinnor på olika arbetsområden. Biografiskt album* (Helsingfors: Finsk Qvinnoförening, 1892), pp. 229-234.
- Hammar, Inger, *Emancipation och religion. Den svenska kvinnorörelsens pionjärer i debatt om kvinnans kallelse ca 1860-1900* (Stockholm: Carlssons, 1999).
- Hammar, Inger, »From Fredrika Bremer to Ellen Key: Calling, Gender and the Emancipation Debate in Sweden, c. 1830-1900«, Pirjo Markkola (ed.), *Gender and Vocation. Women, Religion and Social Change in the Nordic Countries, 1830-1940* (Helsinki: SKS, 2000), pp. 27-67.
- Heiskanen, Markku and Minna Piispa, *Usko, toivo, hikkaus. Kyselytutkimus miesten naisille tekemästä väkivallasta* (Helsinki: Tilastokeskus, 1998).
- Helander, Eila, *Naiset eivät vaienneet. Naisevankelistainstituutio Suomen helluntailikkeessä* (Helsinki: Suomen Kirkkohistoriallinen Seura, 1987).
- Holter, Harriet (ed.), *Kvinner i felleskap* (Oslo: Universitetsforlaget, 1982).

- Hope, Nicholas, *German and Scandinavian Protestantism 1700-1918* (Oxford: Clarendon Press, 1995).
- Ivalo, Jenny, »Hvilken är diakonissans förnämsta uppgift?«, *Betania* 9-10/1913, pp. 145-146.
- Ivalo, Jenny, *Diakonian lukukirja* (Sortavala: Suomen Kirkon Sisälähetysseura, 1920).
- Jallinoja, Riitta, *Suomalaisen naisasialiikkeen taistelukaudet* (Porvoo-Helsinki-Juva: WSOY, 1983).
- Jordansson, Birgitta and Tinne Vammen (eds.), *Charitable Women. Philanthropic Welfare 1780-1930. A Nordic and Interdisciplinary Anthology* (Odense: Odense University Press, 1998).
- Julkunen, Raija, »Gender, Work, Welfare State. Finland in Comparison«, *Women in Finland* (Helsinki: Otava, 1999), pp. 79-100.
- Kansanaho, Erkki, *Sisälähetys ja diakonia Suomen kirkossa 1800-luvulla* (Pieksämäki: Suomen Kirkon Sisälähetysseura, 1960).
- Kansanaho, Erkki, *Sata vuotta kristillistä palvelutyötä. Helsingin Diakonissalaitos 1867-1967* (Porvoo-Helsinki: WSOY, 1967).
- Knudsen, Tim, »Tilblivelsen af den universalistiske velfærdsstat«, Tim Knudsen (ed.), *Den nordiske protestantisme og velfærdsstaten* (Århus: Aarhus universitetsforlag, 2000), pp. 20-64.
- Knudsen, Tim (ed.), *Den nordiske protestantisme og velfærdsstaten* (Århus: Aarhus universitetsforlag, 2000).
- Koivunen Bylund, Tuulikki, *Frukta icke, allenast tro. Ebba Boström och Samariterhemmet 1882-1902* (Stockholm: Almqvist & Wiksell International, 1994).
- Korpi, Walter, »Ojämlighetens ansikten: Genus, klass och ojämlikhet i olika typer av välfärdsstater«, *Välfärdsstat i brytningstid: Historisk-samhällsvetenskapliga studier om genus och klass, ojämlikhet och fattigdom. Sociologisk forskning: Supplement* 1999, pp. 40-92.
- Kuusipalo, Jaana, »Finnish Women in Politics«, *Women in Finland* (Helsinki: Otava, 1999), pp. 55-78.
- Lehtonen, Heikki, »Voiko suomalainen hyvinvointivaltiomalli muuttua?«, *Sosiologia* 2/2000, pp. 130-141.
- Lewis, Jane, »Gender and the Development of Welfare Regimes«, *Journal of European Social Policy* 1992, vol. 2, no. 3, pp. 159-173.
- Lewis, Jane, »Gender and Welfare Regimes: Further Thoughts«, *Social Politics* 1997, pp. 160-177.
- Lewis, Jane, »Gender and the Development of Welfare Regimes«, Julia S. O'Connor and Gregg M. Olsen (eds.), *Power Resources Theory and the Welfare State* (Toronto, Buffalo, London: University of Toronto Press, 1998), pp. 229-249.
- Lewis, Jane, »Women and Social Citizenship in Twentieth Century Welfare States«, Sølvi Sogner and Gro Hagemann (eds.), *Women's Politics and Women in Politics. In Honour of Ida Blom* (Oslo, Bergen: Cappelen Akademisk Forlag, Universitetet i Bergen, 2000), pp. 217-241.

- Lundberg, Urban and Klas Åmark, »Social Rights and Social Security. The Swedish Welfare State 1900-2000«. Paper presented at the ESSHC, Amsterdam, April 2000.
- Lähteenmäki, Maria, Pirjo Markkola and Alexandra Ramsay (eds.), *Yksi kamari – kaksi sukupuolta. Suomen eduskunnan ensimmäiset naiset* (Helsinki: Eduskunnan kirjasto, 1997).
- Lönegren, Ernst, *Minneskrift till Svenska Diakonissanstaltens femtioårsjubileum* (Stockholm: Gust. Carlsons bokhandel, 1901).
- Markkola, Pirjo, »Diakonissan mellan det privata och det offentliga. Kvinnlig diakoni i Sverige och Finland 1880-1940,« Monika Janfelt (ed.), *Den privat-offentliga gränsen. Det sociala arbetets strategier och aktörer i Norden 1860-1940* (Copenhagen: Nordiska Ministerråd, 1999), pp. 169-206.
- Martinsen, Kari, *Freidige og uforsagte diakonisser. Et omsorgsyrke voxer fram 1860-1905* (Oslo: Aschehoug/Tanum-Norli, 1984).
- Murtorinne, Eino, *Suomen kirkon historia 3: Autonomian kausi 1809-1899* (Porvoo-Helsinki-Juva: WSOY, 1992).
- Mustakallio, Hannu, »Emansipaatiota, diakoniaa ja filantropiaa. Pohjoispohjalaiset naiset diakoniaa ja hyväntekeväisyyttä edistämässä 1900-luvun alkupuolelle saakka,« *Teologinen Aikakauskirja* 104, 1999, pp. 94-101.
- Nieminen, Hilikka, *Pelastussotaa Suomessa 1889-1989* (Porvoo-Helsinki-Juva: WSOY, 1989).
- Palmroth, Artur, »Diakoniarbetet i församlingarna«, *Betania* 5/1908, pp. 67-71.
- Prelinger, Catherine M., »The Nineteenth-Century Deaconessate in Germany. The Efficacy of a Family Model«, Ruth-Ellen B. Joeres and Mary Jo Maynes (eds.), *German Women in the Eighteenth and Nineteenth Centuries. A Social and Literary History* (Bloomington: Indiana University Press, 1986), pp. 215-229.
- Pylkkänen, Anu, »Finnish Understandings of Equality. The agrarian heritage and the public«, *Women in Finland* (Helsinki: Otava, 1999), pp. 24-38.
- Qvarsell, Roger, »Välgörenhet, filantropi och frivilligt socialt arbete – en historisk översikt«, *Frivilligt socialt arbete. Kartläggning och kunskapsöversikt. Rapport av socialtjänstkommittén*. Statens offentliga utredningar (SOU) 1993:82 (Stockholm 1993), pp. 217-241.
- Ramsay, Alexandra, *Huvudstadens hjärta. Filantropi och social förändring i Helsingfors – två fruntimmersföreningar 1848-1865* (Helsingfors: Finska Vetenskaps-Societeten, 1993).
- Raunio, Antti, »Suurten kirkkokuntien sosiaalieettinen opetus«, Jaana Hallamaa (ed.), *Rahan teologia ja Euroopan kirkot. Lopun ajan sosiaalietiikka* (Jyväskylä: Atena Kustannus Oy, 1999), pp. 33-121.
- Rosenbeck, Bente, »Nordic women's studies and gender research«, Drude von der Fehr, Anna G. Jónasdóttir and Bente Rosenbeck (eds.), *Is there a Nordic Feminism? Nordic feminist thought on culture and society* (London: UCL Press, 1998), pp. 344-357.

- Rosenbeck, Bente, »Modernisation of Marriage in Scandinavia«, Sølvi Sogner and Gro Hagemann (eds.), *Women's Politics and Women in Politics. In Honour of Ida Blom* (Oslo, Bergen: Cappelen Akademisk Forlag, Universitetet i Bergen, 2000), pp. 69-85.
- Sainsbury, Diane (ed.), *Gendering welfare states* (London: Sage, 1994).
- Salonen, Kari, Kimmo Kääriäinen and Kati Niemelä, Kirkko uudelle vuosituhanelle. Suomen evankelis-luterilainen kirkko vuosina 1996-1999. <http://www.evli.fi/kkh/ktk/kertomus96-99/>.
- Schmidt, Jutta, *Beruf: Schwester. Mutterhausdiakonie im 19. Jahrhundert* (Frankfurt-New York: Campus Verlag, 1998).
- Schuster, R., »Samverkan mellan kommunal, kyrklig och frivillig fattigvård«, *Olivebladet* 1/1888, pp. 5-18.
- Seppo, Juha, »Church-State Relations in Finland«, Pirjo Työrinoja (ed.), *The Evangelical Lutheran Church in Finnish Society* (Helsinki: Church Council for Foreign Affairs, 1994).
- Sormunen, Eino, *Hyvinvointivaltio ja henkinen elämä. Eräitä ajankohtaisia ongelmia* (Pieksämäki: Suomen Kirkon Sisälähetysseura, 1958).
- Thorkildsen, Dag, »Religious Identity and Nordic Identity«, Øystein Sørensen and Bo Stråth (eds.), *The Cultural Construction of Norden* (Oslo, Stockholm, Copenhagen, Oxford, Boston: Scandinavian University Press, 1997), pp. 138-160.
- Vammen, Tinne, »For generations: Family, kinship and female activism – Louise Harbou and her daughters«, Sølvi Sogner and Gro Hagemann (eds.), *Women's Politics and Women in Politics. In Honour of Ida Blom* (Oslo, Bergen: Cappelen Akademisk Forlag, Universitetet i Bergen, 2000), pp. 111-146.
- Waerness, Kari, *Kvinnor och omsorgsarbete* (Stockholm: Prisma, 1983).
- Witt, Almut, »Zur Entwicklung kirchlicher Frauenberufe Ende des 19. Jahrhunderts«, »Darum wagt es, Schwestern...« *Zur Geschichte evangelischer Theologinnen in Deutschland* (Neukirchen-Vluyn: Neukirchner Verlag, 1994), pp. 41-54.
- Østergård, Uffe, »The Geopolitics of Nordic Identity – From Composite States to Nation-states«, Øystein Sørensen and Bo Stråth (eds.), *The Cultural Construction of Norden* (Oslo, Stockholm, Copenhagen, Oxford, Boston: Scandinavian University Press, 1997), pp. 25-71.
- Åmark, Klas and Joakim Palme, »Historia, samhällsvetenskap och välfärdsstat i brytningstid«, *Välfärdsstat i brytningstid: Historisk-samhällsvetenskapliga studier om genus och klass, ojämlikhet och fattigdom. Sociologisk Forskning: Supplement* 1999, pp. 9-39.

Forfatterne

Hilda Rømer Christensen, f. 1953, ph.d., forskningslektor, koordinator for kvinde- og kønsforskning i Danmark, Sociologisk Institut, Københavns Universitet (Danmark). Forsker især i køn, velfærd, religion og bevægelser. Har skrevet bogen *Mellem backfische og pæne piger. Køn og kultur i KFUK 1880-1940* (1995) og en række artikler, bl.a. »Med kvinderne til velfærdsstaten – Kvindeorganisering i Danmark 1920-1940« i *Kvinder, Køn og Forskning* (1999). Medredaktør af *Tidens kvinder. Om kvinder i mellemkrigstiden* (1985) og redaktør af *Den nordiske model?* (temanummer af *Kvinder, Køn og Forskning* 2001). Ansvarshavende redaktør for tidsskriftet *Kvinder, Køn og Forskning*.

Lena Eriksson, f. 1967, fil.mag., doktorand vid Historiska institutionen, Stockholms universitet (Sverige). Är anställd som forskningsassistent inom projektet »Välfärdsstat i brytningstid« och arbetar med en avhandling med arbetsnamnet »Arbetet som socialpolitisk åtgärd«. Har skrivit »De arbetslösas förening – Förutsättningar för mobilisering och handlingsutrymme 1919, en fallstudie i Stockholm« i *Sociologisk forskning* (1999).

Marika Hedin, f. 1964, M.A., intendent vid Nobelmuseet i Stockholm och doktorand vid Historiska institutionen, Stockholms universitet (Sverige). Arbetar med färdigställandet av avhandlingen »Ett liberalt dilemma? Ernst Beckman, Emilia Broomé, G.H. von Koch och den sociala frågan«. Har skrivit *Historien pågår – lärobok för högstadiet* (med Robert Sandberg, 1998) samt artiklar, bland annat »Transmitting the Intangible« i *The Kenyon Review* (2001). Redaktör eller medredaktör för böckerna *Center on the Periphery. Historical Aspects of 20th-Century Swedish Physics* (1993), *Nordic Energy Systems* (1995), *Teknikens landskap* (1998) och *Museums of Modern Science. Nobel Symposia 112* (2000).

Per Haave, f. 1958, cand.philol., forsker ved Legeforeningens forskningsinstitutt, med arbeidssted ved Historisk institutt, Universitetet i Oslo

(Norge). Forsker i helse- og sosialpolitiske emner. Har skrevet rapportene *Sterilisering av tatere 1934-1977. En historisk undersøkelse av lov og praksis* (2000) og *Sterilisering på medisinsk grunnlag og sammenhengen mellom eugenikk og humangenetikk – et forprosjekt* (s.m. Øyvind Giæver, 2000). Dertil artikler, bl.a. »Sterilisering av tatere – kirurgi på ‘rasemes-sig’ grunnlag?« i *Romanifolket og det norske samfunnet* (red. Bjørn Hvin-den, 2000).

Guðmundur Jónson, b. 1955, Ph.D., senior lecturer in the Department of History, University of Iceland in Reykjavik. Has written books and articles on social conditions, economic growth, public finance and state-economy relations in nineteenth and twentieth century Iceland. A forthcoming article, »The Icelandic Welfare State in the Twentieth Century«, will be published in *Scandinavian Journal of History* (2001).

Unnur Karlsdóttir, b. 1964, Ph.D.-student in the Department of History, University of Iceland in Reykjavik. She has written a book about eugenics in Iceland, *Mannkynbætur. Hugmyndir um bætt kynstofna hérlendis og erlendis á 19. og 20. öld* (1998), and is now doing a further study about the practice of the Icelandic Sterilization Act.

Lene Koch, f. 1947, dr.phil., lektor ved Afdeling for sundhedstjenesteforskning, Institut for Folkesundhedsvidenskab, Københavns Universitet (Danmark). Forsker p.t. i den nye molekylærgenetiks samfundsmæssige implikationer ud fra et eugenisk virkningshistorisk perspektiv. Har bl.a. publiceret *Racehygiejne i Danmark 1920-56* (1996, 2. oplag 2000) og *Tvangssterilisation i Danmark 1929-67* (2000).

Urban Lundberg, f. 1971, fil.kand., doktorand vid Historiska institutionen, Stockholms universitet (Sverige). Forsker i det tvärvetenskapliga projektet »välfärdsstat i brytningstid«. Har tillsammans med Klaus Petersen publicerat en rad artiklar om socialdemokratins relation till välfärdsstaten i Sverige och Danmark efter 1960. En artikel om »Social Rights and Social Security: The Swedish Welfare State 1900-2000« (tillsammans med Klas Åmark) kommer att publiceras i *Scandinavian Journal of History* (2001).

Pirjo Markkola, f. 1959, fil.dr., akademiforskare, docent vid Institutionen för historievitenskap, Tammerfors universitet (Finland). Pågående forskningsprojekt omhandlar kön, religion och socialt arbete i Finland

1850-1930. Har redigerat boken *Gender and Vocation. Women, Religion and Social Change in the Nordic Countries, 1830-1940* (2000).

Kari Melby, f. 1949, dr.philos., professor ved Senter for Kvinne- og kjønnsforskning, Institutt for tverrfaglige kulturstudier, Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet (NTNU), Trondheim (Norge). Forsker i projektet »Det nordiske ekteskap i europeisk perspektiv. Modernisering og kjønnskonstruksjon«, i kvinne/kjønns historie og i politisk historie. Har skrevet *Oppe først og sist i seng. Husarbeid i Norge fra 1850 til i dag* (s.m. Anna Jorunn Avdem, 1985), *Kall og kamp. Norsk Sykepleierforbunds historie* (1990), *Kvinnelighetens strategier. Norges Husmorforbund 1915-1940 og Norges Lærerinneforbund 1912-1940* (1995) og »Husmorens epoke 1900-1950« i *Med kjønnsperspektiv på norsk historie. Fra vikingtid til 2000-årsskiftet* (red. Ida Blom og Sølvi Sogner, 1999). Har vært medredaktør av *Ægteskab i Norden fra Saxo til i dag* (1999) og *The Nordic Model of Marriage and the Welfare State* (2000).

Klaus Petersen, f. 1965, ph.d., adjunkt ved Institut for Historie, Kultur og Samfundsanalyse, Syddansk Universitet (Danmark). Forsker i den danske og nordiske velfærdsstats historie samt i arbejderbevægelsens historie. Har bl.a. skrevet »Fra ekspansion til krise. Udforskning af velfærdsstatens udvikling efter 1945« i *Historisk Tidsskrift* (1997) og *Legitimität und Krise. Die politische Geschichte des dänischen Wohlfahrtsstaates 1945-1973* (1998). Har vært medredaktør af flere udgivelser om velfærdsstatshistorie, senest et temanummer af *Scandinavian Journal of History* (2001).

Bente Rosenbeck, f. 1948, dr.phil., lektor ved Center for Kvinde- og Kønsforskning, Københavns Universitet (Danmark), fra 2001 professor ved Centrum for Genusforskning, Lunds Universitet (Sverige). Forsker p.t. i mødrehjælp, socialrådgiverne og velfærdssamfundet og i ægteskabslovgivning og ligestilling. Har bl.a. skrevet *Kvindekøn. Den moderne kvindeligheds historie 1880-1980* (1987), *Kroppens politik. Om køn, kultur og videnskab* (1992, 2. udg. 1996) og *Det europæiske hus* bind 5: Den moderne tid (s.m. Karin Lützen, 1992). Medredaktør af *Is there a Nordic Feminism? Nordic Feminist Thought on Culture and Society* (1998), *Ægteskab i Norden fra Saxo til i dag* (1999) og *The Nordic Model of Marriage and the Welfare State* (2000).

Olav Rovde, f. 1941, cand.philol., førsteamanuensis ved Høgskolen i Te-

lemark (Norge). Forsker i prosjektet »Jordbruket, organisasjonene og staten. Linjer fram til hovudavtalen for jordbruket 1950«. Har bl.a. skrevet *Jordbruksnæring og jordbrukspolitikk. Nokre utviklingstrekk etter siste verdenskrig* (1982), *Landbrukspolitikk som etterkrigshistorisk forskningsfelt* (1989), *Distriktspolitikk som etterkrigshistorisk forskningsfelt* (1990) og *I kamp for jamstilling 1896-1945. Norges Bondelag 1896-1996* bd. 1 (1995).

Mattias Tydén, f. 1963, fil.kand., doktorand vid Historiska institutionen, Stockholms universitet (Sverige). Forskar bl.a. om rastänkandets och eugenikens historia samt om svensk socialpolitik. Tidigare publicerade böcker är *Oönskade i folkhemmet. Rashygien och sterilisering i Sverige* (med G. Broberg, 1991), *Tusen år av invandring. En svensk kulturhistoria* (med I. Svanberg, 1992), *Sverige och förintelsen. Debatt och dokument om Europas judar 1933-1945* (med I. Svanberg, 1997), *I nationalismens bakvatten. Om minoritet, etnicitet och rasism* (med I. Svanberg, 1999) och *Från politik till praktik. De svenska steriliseringslagarna 1935-1975* (2000).

Signild Vallgård, f. 1952, dr.med., lektor vid Afdeling for Sundhedstjenesteforskning, Institut for Folkesundhedsvidenskab, Københavns Universitet (Danmark). Är medlem av forskningsledningen för den danska maktutredningen och forskar nu huvudsakligen i sjukdomsförebyggandets historia i Danmark och Sverige 1930-2000 i et magtperspektiv. Andra forskningsområden är förlossningsvårdens historia i Danmark och Sverige samt den perinatale dödlighetens utveckling i en rad länder. Har publicerat bl.a. *Sygehuse og sygehuspolitik i Danmark. Et bidrag til det specialiserede sygehusvæsens historie 1930-1987* (1992), »Hospitalisation of deliveries. The change of place of birth in Denmark and Sweden from the late 19th century to 1970« i *Medical History* (1996), »Trends in perinatal death rates in Denmark and Sweden 1915-1990« i *Paediatric and Perinatal Epidemiology* (1995), »Who went to a general hospital during 18th and 19th centuries in Copenhagen?« i *European Journal of Public Health* (1999) och »Rise, heyday and incipient decline of specialisation. Hospitals in Denmark 1930-1990« i *International Journal of Health Services* (1999).

Christina Carlsson Wetterberg, f. 1950, fil.dr., docent vid Historiska institutionen och föreståndare vid Centrum för Genusvetenskap, Lunds Universitet (Sverige). Arbetar på ett större projekt om den feministiska

författaren och debattören Frida Stéenhoff. Har skrivit ett stort antal artiklar inom kvinno- och genushistoria, senast artikeln »Kvinnans rätt och nationens väl. Debatten kring 1920 års giftermålsbalk« i *Rätten. En festskrift till Bengt Ankarloo* (2000). Medförfattare i bl a *Det evigt kvinnliga. En historia om förändring* (1994) och *Is there a Nordic Feminism. Nordic Feminist Thought on Culture and Society* (1998). Medredaktör för böckerna *Kvinnor vid Lunds Universitet* (1999) och *The Nordic Model of Marriage and the Welfare State* (2000).

Maren Wichmann-Siegfried, f. 1961, mag.art., doktorand ved Historisches Institut, Kiels Universitet (Tyskland). Forsker i familjepolitik, kvindepolitik og ligestilling i Danmark og Tyskland. Har skrevet »Enlige mødre i Danmark og Vesttyskland i efterkrigstiden« i *Køn, religion og kvinder i bevægelse* (red. Anette Warring, 2000). Medredaktør af *Frauenbeauftragte. Zu Ethos, Theorie und Praxis eines jungen Berufes* (1998).



**DET 24. NORDISKE HISTORIKERMØDE
ÅRHUS 2001**