



## Nils Edling (red.)

### *The changing meanings of the welfare state. Histories of a key concept in the Nordic countries*

Berghahn Books, New York 2019, 343 s.

Kari Tove Elvbakken

Professor ved Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap, Universitetet i Bergen

Dr.polit. 1997

[Karitove.elvbakken@uib.no](mailto:Karitove.elvbakken@uib.no)

Nils Edling har redigert en svært interessant og inspirerende bok om velferdsstatsbegrepets historie i de nordiske landene. Edling er forsker og underviser i historie ved Stockholms universitet og han har med seg sentrale forskere fra alle de nordiske landene.

Boka er et resultat av prosjektet «The Nordic Welfare State – Historical Foundations and Future Challenges» (NordWel), et Nordic Centre for Excellence, ledet av Pauli Kettunen og finansiert av Nordforsk fra 2007 til 2014. Ideen om en bok om velferdsstatsbegrepets historie ble utviklet i felles diskusjoner, møter og konferanser hvor bidragene er drøftet i fellesskap blant forfatterne og andre. Forskingen hvert av kapitlene bygger på, er finansiert på ulikt vis i forfatternes hjemland. Boka har åtte kapitler: introduksjon, et generelt kapittel om velferdsstatens begrepshistorie, fem landkapitler og et konklusjonskapittel.

I introduksjonen gjør Edling rede for bokens begrunnelse og analytiske opplegg. Forfatterne ville undersøke skiftende innhold og bruk av velferdsstatsbegrepet, konflikter knyttet til innholdet i begrepet over tid i de nordiske landene. Forfatterne ville avdekke begrepets skiftende innhold og bruk, gå bak standardhistorier og finne fram til forskjeller i bruk av begrepet. Bidragene fra de fem landene er i hovedsak konsentrert om tida fra 1930- og -40-tallet til i dag. Som et begrepshistorisk bidrag knytter Edling boka til Reinhardt Kosellecks begrepshistoriske posisjon, selv om han også understreker at boka har et pragmatisk forhold til begrepshistorie som vitenskapsfelt. I boka brukes materiale fra sentralt eller nasjonalt nivå fra de nordiske landene, og kapitlene gir en nasjonal kontekst for analysene. Sentrale aktører, eksperter, opinionsdannere, politikere og partier står i sentrum. Materialet omfatter ulike typer av kilder, men partidokumenter og aviser er sentrale. Edling kommenterer at materialet er dominert av mannlige aktører, og at det er lite om nasjonale minoriteter i materialet.

Edlings kapittel, «Multiple Welfare States – Histories of a Keyword», er en redegjørelse for velferdsstatens internasjonale begrepshistorie. Kapitlet er konsentrert om tida mellom 1860 og 1940 og handler mest om Tyskland. Edling viser hvordan begrepene «Rechtsstaat» og «Wohlfahrtsstaat» ble introdusert i tyske akademiske og politiske debatter fra midt på

1800-tallet. Fra sist på 1870-tallet viser Edling til omtale av trekkene ved kultur- og velferdsstater i tyske statsvitenskapelige lærebøker. Velferdsstatsbegrepet ble også brukt om ulike typer av regulerende velferdsstater – og den første bruken av velferdsstatsbegrepet på engelsk er fra 1894, i en oversettelse av en tysk tekst. I mellomkrigstida ble begrepene om velferdsstaten brukt på nye måter, hvor vektlegging av demokratisering ble sterkere. I mange arbeider om velferdsstatens historie omtales ofte at den britiske biskopen William Temple i 1928 var den første som brukte velferdsstatsbegrepet, noe Edling viser er for seint og feil. Edling trekker fram begynnende bruk av velferdsstatsbegrepet i Storbritannia og i USA i mellomkrigstida, samt i Weimar-republikken. Da var forbindelsene mellom begrepene velferdsstat og demokratisering viktige. Betydningen av New Deal-politikken i USA og Beveridge-rapporten i Storbritannia i 1941 for vektleggingen av en mer aktiv stat understrekes. Med økt internasjonalt samarbeid, som i ILO-deklarasjonen etter annen verdenskrig, fikk velferdsstatsbegrepet økt betydning. For de nordiske landenes sosialdemokratiske partier understreker Edling innflytelsen fra den britiske sosialdemokratiske statsministeren Clement Attlee, som satt fra 1945 til 1951. Edling viser hvordan begrepet om velferdsstaten nå mest knyttes til etterkrigstida og britisk innflytelse. Han viser at den mye lengre og tyske historien er av stor betydning.

Edling har også skrevet kapitlet om Sverige, «The Languages of Welfare in Sweden». Velferd, i betydningen sosiale reformer og tjenester, kom inn i svensk politikk på 1930-tallet og har etter Edlings vurdering vært det fremste begrepet i svensk politisk liv og svensk kulturell selvforståelse. Sosialdemokratene lanserte velferdspolitikken som nøkkelbegrep på 1930-tallet; det omfattet en rekke tiltak for å møte den økonomiske krisa. Edling viser hvordan partiene drøftet velferdspolitikken på 1930- og 1940-tallet. Det var kontroverser om statens rolle og innsats, men velferdspolitikken var sentral for alle. I en oversikt over bruken av termen «velferdsstat» i de største avisene i Sverige fra 1931 til 2015 viser Edling hvordan bruken vokste svakt fram til om lag 1960, så kom en nedgang inntil det vises en sterk vekst fra om lag 1975 til 1990, før det så ses et sterkt fall i bruken. Han knytter oversikten til generelle politiske endringer i Sverige og viser hvordan velferdsstaten som begrep fra 1940-tallet ble et deskriptivt begrep om tilstanden. På 1970-tallet var begrepet svært vidt. Så ble 1980-tallet preget av kriser og innstramning. Velferdsstaten ble sett som problem, det gjaldt å bremse kostnader og fornye ordninger. Etter dette har det kommet nye tema til, med nye blandinger av private og offentlige tjenester og konkurranse mellom det offentlige og private.

Det danske bidraget er skrevet av Jørn Henrik Petersen og Klaus Petersen ved Syddansk Universitet. Forfatterne bruker publisert tekst, i hovedsak aviser, blad, bøker og politiske programmer, som grunnlag for å kartlegge og analysere det de kaller den historiske karrieren til velferdsstatsbegrepet i Danmark. De konsentrerer seg om tida etter 1945 og til om lag 1980, da velferdsstatsbegrepet til en viss grad ble erstattet med begrepet velferdssamfunn. De viser at det har vært konflikter knyttet til begrepet fra første stund. Fra høyresida var det kritikk mot «formynderstaten», fra venstresida kritikk mot at ikke alle fikk den velferden de hadde krav på. Samtidig var posisjonene til sosialdemokratene og kritikken fra høyre- og venstresida mer sammensatt, og de endret seg mer enn det som ofte kommer fram. Forfatterne argumenterer for viktigheten av å undersøke og forstå endringer i innholdet i velferdsstatsbegrepet, avhengig av tid og kontekst.

Historikeren Per Haave har skrevet om velferdsbegrepets historie i Norge i kapitlet «The Winding Road of the Norwegian 'Welfare State'». Haave bruker digitaliserte tekster av ulik art i sin studie: aviser, bøker, partiprogrammer og stortingsforhandlinger. Haave viser at velferdsstatsbegrepet kom inn i språket før parlamentarismens gjennombrudd i 1884, men at det ikke ble noe sentralt begrep før annen verdenskrig. Det ble imidlertid brukt etter at

Arbeiderpartiet kom til regjeringsmakt i 1935, som av partiformannen Oscar Torp i 1936 som uttrykk for en sosialdemokratisk visjon. På 1950-tallet var begrepet omdiskutert i Arbeiderpartiet, selv om velferdsordninger ble bygd. På 1960-tallet ble begrepet tatt mer i bruk i politikk og forskning, og det ble mer brukt i Stortingets debatter. Først på 1980-tallet ble velferdsstatsbegrepet særlig mye brukt i Stortinget, og det kom inn i partiprogrammene tidlig på 1990-tallet. Det var etter at Arbeiderpartiets æra var over at begrepet, med Haaves formulering, ble ideologisk institusjonalisert. Velferdssamfunnet som begrep kom tidligere inn i tekstene, i motsetning til hva som vanligvis hevdes. Fra 1990-tallet har det vært kontroverser om eierskapet til velferdsstatsbegrepet, hvor også borgerlige partier har hevdet eierskap. Haave viser at velferdsstatsbegrepet i norsk politikk og vitenskap kom inn seint som begrep, og i hovedsak i retrospekt, i forbindelse med forsvar for velferdspolitiske ordninger som var under press.

Pauli Kettunen ved Helsingfors universitet har skrevet historien om velferdsstatsbegrepet i Finland, «The Conceptual History of the Welfare State in Finland». Kettunen knytter begrepshistorien tett til Finlands moderne historie, og med særlig vekt på 1900-tallets kriger i Finland. Finlands historie er annerledes enn de andre nordiske landenes, og dette er med som en viktig kontekst for velferdsstatsbegrepets historie. Velferdsstatsbegrepet ble brukt i forbindelse med statens redistributive rolle fra 1950-tallet og kom inn i regjeringsprogrammet i 1987. Først i 2011 ble begrepet om den nordiske velferdsstaten brukt i et regjeringsprogram. Kettunen viser til at velferdsstatsbegrepet gjerne knyttes til det nordiske, til å se Finland som en av de nordiske velferdsstatene. Slik har begrepet også blitt viktig i et nasjonalt narrativ, i plasseringen av Finland i det nordiske.

Det islandske bidraget, «The Evolving Concept of the Welfare State in Icelandic Politics», er skrevet av Guðmundur Jónsson fra Islands universitet. Han konkluderer med at begrepet om velferdsstaten har en relativt kort historie i det islandske språket, selv om ideene bak begrepet fra etterkrigstida også finnes i den islandske debatten. Begrepet kom til Island fra de andre nordiske landene og Storbritannia. På 1960-tallet ble begrepet brukt i offentligheten, mest om forholdene i Skandinavia og siden om Island. På Island ble begrepet ganske tidlig erstattet med velferdssamfunnet som begrep, etter innflytelse fra de sosialliberale og etter kritikk fra konservative. Etter tusenårsskiftet er begrepet blitt helt sentralt og mye mindre omstridt enn tidligere. Etter finanskrisen i 2008 ble velferdsstaten det sentrale begrepet for det idealet som nå ble vanskelig å nå.

Boka har et konklusjonskapittel skrevet av Edling. Det oppsummerer og viser til hovedfunn på tvers av kapitlene. Edling understreker at på tross av velferdsstatsbegrepets mange bruksmåter og mangetydige innhold har begrepet blitt et ankerfeste for institusjoner, politikk og tjenester. Kjernen i begrepet – «en stat som er forpliktet til å gi en grunnleggende økonomisk sikkerhet til sine innbyggere ved å beskytte dem fra risiko knyttet til høy alder, arbeidsløshet og sykdom» – kan finnes i ulike typer av stater og sammenhenger. Edling argumenterer for nødvendigheten av ikke å ta begrepets innhold for gitt, men å analysere det i en historisk og politisk kontekst. Edling avslutter med å ta til orde for at det trengs komparative studier, gjerne med mer forskjelligartede land enn de nordiske. Ettersom velferdsstatsbegrepet er spredd, at det er et «travelling concept», vil det stadig være interessant med studier av tidligere og nåtidig bruk av begrepet.

Boka om velferdsstatens begrepshistorie er rik og interessant. Den har fem grundige landkapitler, en bred felles historisk bakgrunn, en systematisk og oversiktlig introduksjon og konklusjon. Hvert av kapitlene er skrevet av erfarne og sentrale forskere, de forholder seg til et stort spekter av litteratur og har et noteapparat som tilfredsstillende en nysgjerrig leser. Analyseopplegget for boka som helhet er tydelig, med vekt på bruk av digitaliserte tekster av

ulik art. Den systematiske oppbyggingen og vektleggingen av nasjonale politiske kontekster gir begrepshistorien et grundig og troverdig fundament. Boka er godt skrevet, den er lett å lese og følge, og den byr på mange overraskelser. For eksempel overrasker omtalen av krimbøkene til forfatterparet Sjöwall og Wahlöö i Sverige fra midt på 1960-tallet. Edling viser til at disse bøkene tydeliggjorde en tidlig venstrekritikk mot sosialdemokratiets velferdsstat i Sverige.

Selv om denne leseren er entusiastisk til boka, er det på sin plass med noen kritiske kommentarer. Begrepshistorie er interessant og viktig. Redaktør og forfatter Edling skriver om betydningen av at begrepshistoriske arbeider også har med en bred kontekst i studiene. Det er tydelig mange steder i boka at dette er en intensjon, og at det er vektlagt å gjøre rede for kontekstene. Likevel kunne det vært gjort mer kontekstarbeid. Det er for eksempel interessant at Oscar Torp brukte velferdsstatsbegrepet, men at Trygve Bratteli vegret seg for å bruke det. Leseren blir nysgjerrig; hva kunne det skyldes, og hva betydde dette for Arbeiderpartiets politikk? Her kunne en tydeligere kontekst ha vært bra å få. Boka har som intensjon å vise endringer i og konflikter om innholdet i velferdsstatsbegrepet over tid. Det er litt variabelt hvordan denne intensjonen følges opp. Det kan skyldes at den deskriptive analysen av det omfattende materialet i seg selv er en stor oppgave, men det ville vært ønskelig med noe mer gjennomgående oppmerksomhet om forhandlinger og konflikter om innholdet i begrepet.

I boka – og prosjektet – er det lagt vekt på å bruke digitaliserte tekster som materiale, aviser, parlamentsdebatter og partidokumenter. Det savnes imidlertid argumenter for valget, for utvalget av kilder og en diskusjon om mulige svakheter ved denne strategien. Det er begrepsbruken i aviser som framstilles grafisk (med bruk av forskjellige tidsrom), mens begrepsbruken i de andre kildene ikke framstilles på samme måte. Nå har ikke boka et eksplisitt komparativt formål, men det hadde vært fint med kommentarer om slike forhold, enten i introduksjonen eller i konklusjonskapitlet. Etter å ha lest alle de hver for seg interessante kapitlene, er det et savn at vi ikke får sammenlignet noen linjer eller trekk. Det er klart store forskjeller mellom de nordiske landene, men også klare likheter. Derfor savnes det en diskusjon av mulige forklaringer på så vel forskjeller som likheter.

Til slutt: Edling nevner innledningsvis at kvinners og nasjonale minoriteters stemmer i liten grad finnes i det undersøkte materialet. Det kan så være. Men det er vel også delvis en konsekvens av valget av kilder. I et par av land-bidragene nevnes den sosialdemokratiske kvinnebevegelsens arbeid for velferd. De sosialdemokratiske kvinneorganisasjonenes publikasjoner, som det norske *Kvinden*, senere *Arbeiderkvinnen* (1909–1979), kunne ha gitt interessante bidrag til begrepshistorien.

Denne boka vil være til stor nytte og til inspirasjon for forskere som arbeider med politisk historie og velferdshistorie, for statsvitere og historikere, for studenter og erfarne. *The changing meanings of the welfare state* anbefales!