

1. INDLEDNING

Formål:	Formålet med bogen er at beskrive socialpolitikudviklingen siden Betleriforordningen i 1708 ¹ i en historisk sammenhæng med det danske samfunds demografiske, politiske og økonomiske udvikling. Det vil sige:
Socialpolitikens baggrund - socialpolitikens udvikling	<ul style="list-style-type: none">• at beskrive nogle drivkræfter, dynamiske faktorer, i den økonomiske og politiske udvikling, og på baggrund af disse udviklinger• beskrive forhold, som af aktive mennesker er blevet betragtet som sociale problemer,• beskrive de aktive menneskers politisering af problemerne, og på denne baggrund• beskrive organisering og indsats for at forebygge og/eller afbøde problemerne.
Produktionens grundlag, organisering, størrelse	Formålet søges opnået gennem en beskrivelse af dansk socialpolitik gennem 5 perioder af danmarkshistorien, belyst hver for sig under 3 synsvinkler: <ol style="list-style-type: none">1. Udviklingen i det materielle produktionsgrundlag, herunder befolkningens størrelse, uddannelse og organisation,2. produktionens organisering og størrelse, herunder lidt om klasseinteressers betydning for organiseringen.3. Udviklingen af sociale problemer, som de følger af den økonomiske og øvrige samfundsmæssige udvikling, og som de fremtræder for de enkelte befolkningsgrupper (idet den synsvinkel hovedsagelig anlægges, at et socialt problem bæres af de enkelte individer eller dog den enkelte familie).4. Udviklingen i de sociale foranstaltninger som svar på de sociale problemer, sådan som de 1) nødvendiggøres af problemernes udvikling, og 2) udformes i den politiske sfære, bestemt af modstående politiske grupper (herunder sociale klassers) kampe om den konkrete udformning af love og underordnede beslutninger.
Sociale problemer	
Sociale foranstaltninger	
Velfærdsstat, socialpolitik, socialt arbejde	Med anledning ikke mindst i 1990'ernes diskussioner om 'fornyelse' hhv. 'afvikling' af <i>velfærdsstaten</i> og de private organisationers roller i velfærdsstaten har jeg i kapitel 2 forsøgt at beskrive en ramme for samtænkning af begreberne <i>velfærdsstat</i> , <i>socialpolitik</i> og <i>socialt arbejde</i> . Jeg er helt opmærksom på, at en vis frustration kan forekomme ved slutningen af (læsning af) kapitlet, hvis læserens forventning var i kapitlet at finde den knivskarpe definition af begrebet socialpolitik.
	Men: når bogen skal handle om sociale aspekter af samfundsudviklingen gennem 300 år (godt og vel), og blandt andet må inkludere opfattelses- og bevidsthedsændringer hos levende mennesker igennem denne periode, ja, så må den næsten nødvendigvis tage højde for, at emner eller fænomener på ét tidspunkt anses for dybt private anliggender, for på et andet tidspunkt at blive anset for samfundsanliggender.

¹ se kap. 4 p. 59

Indkomst- bortfald:	<p>“Det klassiske socialpolitiske problem er indkomstbortfaldsproblemet” skrev Bent Rold Andersen². Med samme udgangspunkt skrev K.K. Steincke: “Det liberale eller privatkapitalistiske Samfund kan ifølge sin Struktur ikke anerkende Retten til Arbejde, og Retten til Eksistens anerkender det kun på ydmygende Betingelser”³. Ud fra disse 2 klassikere kunne man hævde, at de centrale socialpolitiske diskussioner handler om hvilke ydmygende betingelser politikerne beslutter at opstille for sikring af den enkeltes eksistens, for løsning af indkomstbortfaldsproblemet. En sådan definition af <i>socialpolitik</i> ville dog være for snæver til bogens formål. Ikke mindst ville overvejelser om <i>forebyggelse</i> af <i>erhvervs- evnetab</i> og om <i>revalidering</i> efter erhvervssevnetab komme til at stå sært udenfor.</p>
en for snæver definition	
Teori om praksis	<p>Mange socialt handlende mennesker, der oprettede <i>sygekasser</i>, <i>arbejdslosheds-kasser</i>, <i>kvindehjem</i>, <i>foreninger for børneforsorg</i>, <i>frie børnehaver</i> og <i>selv-hjælpsgrupper</i>, bekymrede sig ikke om, hvorvidt teoretikere siden ville anse deres indsats som ‘socialpolitisk’. Mange ville antagelig tage kraftigt afstand fra overhovedet at få betegnelsen ‘politisk’ klæbet på deres aktivitet. De har set den som ‘<i>humanitær</i>’, ‘<i>kristelig</i>’, ‘<i>velgørende</i>’. I respekt for indsatsen må teoretikeren alligevel tage sig den frihed at beskrive og kategorisere indsatsen som social-politisk. Thi indsatsen var rettet mod det mål at indrette samfundet, polis, lidt bedre for nogle vanskeligt stillede mennesker.</p>
Reproduktion af arbejds-kraft og slægt	<p>Hovedvægten ligger på beskrivelse af den del af socialpolitikken, som omhandler individers <i>forsørgelsesproblemer</i> i bred forstand. Det, der betegnes som ‘<i>arbejds-kraftreproduktionsproblemet</i>’: Revalidering, understøttelse af arbejdsløse, syge, og gamle. Også sider af ‘<i>generationsreproduktionsproblemet</i>’ søges belyst, nemlig <i>børnefamiliernes</i> vilkår og de ordninger, som tilsigter at påvirke disse vilkår. Herunder berøres også sådanne politikområder som <i>sundhedspolitik</i>, <i>bolig-støttepolitik</i>. Endelig berøres også <i>omsorgspolitik</i> for <i>handicappede</i> og <i>ældre</i>.</p>
Centrale aktører	<p>For så vidt som en stor del af socialpolitikken består i vedtagelse af love, belyses især motiver og synspunkter hos socialpolitisk centralt placerede aktører (ministre, folketingsmænd, embedsmænd, kommissionsmedlemmer).</p>
Lokale aktører	<p>Derved bliver de lokale socialpolitiske <i>aktører</i>, ‘arbejderne på gulvet’ mindre omtalt igennem historien: ‘De bedste sognemænd’ fra 1803 - reglementernes sognekommisioner, mændene fra bestyrelserne for <i>de fattiges kasse</i> og <i>hjælpe-kasse</i> og <i>sygekasse</i>, <i>værgeråd</i> og <i>børneværnsudvalg</i> (af hvilke en del forsvandt nærmest lydløst i 1976) - kort sagt: de ‘menige’ lokale socialpolitikere. De har lokalt udkæmpet socialpolitiske kampe: mellem karrighed og rundhåndethed, mellem stempling og solidaritet. Disse kampe ser vi i dag kun konturerne af i nogle betænkninger, og i nogle korrespondencer mellem centraladministrationen, lokale kommissioner, og klagere rundt i landet.</p>

² ”Grundprincipper i socialpolitikken” 1973 p. 27

³ ”Socialreformen”, Socialministeriets noteudgave 1933, forordet p. 8

I Harald Jørgensens stadig enestående bog⁴, i Nete Balslev Wingenders bog, og i Søren Riis Vestergaards dagbog⁵ præsenteres nogle af de lokale aktørers standpunkter og kampene dem imellem. Med N.B. Wingenders⁶ ord: “. det er gennem konfliktstoffet (klagesager, vj), ”forvaltningens ideologiske holdninger og behandling af den fattige ældre befolkning samt dennes holdning til loven tydeliggøres”.⁷

De lokale aktørers rolle i den socialpolitiske regelgivning lades altså underbelyst. Deres rolle som politisk ‘bagland’ for landspolitikken ligeså, både rollen i partiorganisationerne og i sogne- og købstadsforeningerne. Uden at jeg i øvrigt inddrager sammenhængen senere i teksten, skal blot her nævnes: Siden *1849-grundloven* er en væsentlig del af rekrutteringen af rigsdags- og siden folketingspolitikere sket i form af en *social opstigen* via tillidshverv i kommunalbestyrelser, A-kasser, sygekasser, institutionsbestyrelser m.v. Det vil sige, at en del af de centralt placerede beslutningstagere har haft et ikke ubetydeligt kendskab til aspekter af lokale sociale forhold og har haft holdninger, der er udviklet igennem arbejde i sådanne organer⁸.

Noget forfordelt i fremstillingen bliver også de *sociale klassers* rolle som drivkræfter i udviklingen af produktionens organisering. Det samme gælder i nogen grad deres rolle som drivkræfter i udviklingen af socialpolitikken.

Mødet Endelig skal nævnes, at **mødet** mellem *fattiglem/arbejdsløs/forsorgsmodtager /klient/aktiveringsperson*’ og ‘systemet’: *Socialarbejder*, det være sig *sognepræst, fattigforstander, socialudvalgsformand, socialrådgiver, AF-konsulent* .. kun i meget begrænset omfang vil blive belyst.

Endnu ugjort forskning Vi savner fortsat stærkt det politologiske signalement af danmarkshistoriens lokale socialpolitiske aktører - *de bedste sognemænd*. Savnet er desto mere føleligt, eftersom netop disse politikere er socialrådgivernes arbejdsgivere, medspillere og modspillere i den daglige kamp om **ydelsernes art og omfang**. Og vi savner beskrivelsen af *samspillet* mellem disse socialpolitiske aktører og deres ansatte. Lige som vi kun på det allerseneste på dansk grund har set forskning i *mødet* mellem socialpolitikken agenter, socialarbejderne, og brugerne⁹.

Socialpolitik - økonomi og/eller idé? I fremstillingen har jeg søgt at dele sol og vind lige mellem de to alt for ofte adskilte fremstillingsformer, som er beskrivelsen af socialpolitikken som **enten** afspejlende en økonomisk udvikling **eller** som noget, der iværksættes med afsæt i socialpolitiske idéer.

⁴ Harald Jørgensen: “Det offentlige forsørgelsesvæsens historiske udvikling i Danmark i det 19. århundrede” 1940/1974

⁵ gengivet i uddrag kap. 5 pp 98-100

⁶ Nete Balslev Wingender: “Gammel og fattig. Skøn og ret i den tidlige alderdomsforsorg 1891-1922” 1994

⁷ Og så har nogle års deltagelse i kommunalpolitik bragt mig på nært hold af både aktører og problemer, uden at der dog er kommet en undersøgelse ud af det.

⁸ H.P. Sørensen (red): “Fra folket de kom” 1962. Om den “konstruktivistiske” tilgang til socialpolitikken, se p. 6, note 1.

⁹ f.ex. Lars Uggerhøj: ”Hjælp eller afhængighed” 1995, Annette Carstens: ”Aktivering: klient-samtaler og socialpolitik” 1998

Når jeg i nogle afsnit forholdsvis detaljeret omtaler regler, som længst er afskaffet (f.ex. *socialindkomstloven*), er det for at give læseren mulighed for at fornemme periodens synspunkter og diskussioner på datidens præmisser.

Ideés
aktuelle
relevans for
praksis

For socialarbejderen, hvis værktøj er sprogligt - love, bekendtgørelser, cirkulærer, klientudsagn, egne udsagn og indstillinger - må det være af betydning at kende de forskellige tiders og de forskellige politiske grupperingers **argumenter** for bestemte udformninger af lovttekster: Deres **normer**.

Når socialarbejderen argumenterer for en indstilling, indeholder den en beskrivelse af

- problem (for en klient eller en gruppe mennesker)
- formål med indstilling, altså løsningsmulighed
- forklaring af, hvordan den foreslåede indstilling medfører at formålet opnås.

Socialarbejderen må da have viden om, hvorvidt de i beslutningen deltagende aktører (politikere) har samme opfattelse af, hvad problemet er, og af løsningens relevans og midlernes adækvans, som socialarbejderen har. Hvis politikere og socialarbejder er uenige om, hvorvidt der foreligger et problem, og/eller hvorvidt løsningen er relevant, og/eller de foreslåede midler er adækvate, ja så er der en vis sandsynlighed for afvisning af socialrådarbejderens løsningsforslag.

Ligeledes må det være rart nok at kende argumenternes økonomisk-historiske og idémæssige baggrund, når du selv bruger dem.