

ÆNDRINGER I DEN SOCIALPOLITISKE DAGSORDEN FRA 1960 TIL 2003

Af Viggo Jonassen

Kap. 19 i Jørgen Elm Larsen & Iver Hornemann Møller (1998/2004): *SOCIALPOLITIK*

1 Højkonjunktorens socialpolitiske dagsorden for 1970'erne socialreformen: FOREBYGGELSE - REVALIDERING - TRYGHED - TRIVSEL

"Socialpolitikken har hidtil bygget på en grundfæstet holdning af mistillid mellem borger og det offentlige .. Mange tusinde mennesker i de sociale administrationer bruger langt den største del af deres tid til at kontrollere borgerne .. Naturligvis burde det offentliges forpligtelser over for borgerne have været understreget ved at stå først."

Den sociale bistandslov, kronik af Bent Rold Andersen, Politiken 5. febr. 1973

Socialpolitisk debat foregår, og socialpolitiske beslutninger træffes, til enhver tid i en konkret historisk og økonomisk kontekst. Socialpolitikken konkrete indhold kan i den konkrete sammenhæng være præget *dels* af den samtidige økonomiske situation, *dels* af økonomiske, ideologiske og andre forhold i tidligere år. 1960'erne var økonomisk præget af høj arbejdskraftefterspørgsel fra private og offentlige arbejdsgivere. Arbejdsgiverne var ivrige efter at købe arbejdskraften, og de udviste vilje til at tilpasse sig arbejdernes ønsker, f.ex. om deltid og flextid. 1960'ernes sociallovændringer var præget af ønsker om *effektivisering*: en ny lov om revalidering i 1960, med regionale revalideringscentre: *afstigmatisering*: Børnelovgivningens regler om *tilsyn* blev afløst af *tilbud* om familievejledning; og om *erstatning*: 1964 loven om *højeste invalidepension*, som skulle tillade unge invaliderede en levestandard på niveau med deres jævnaldrende, og *arbejdsledighedsreformen* i 1967-68 med først 80, siden 90% af hidtidig indkomst som kompensation ved ledighed.

I den økonomiske teori og politik rådede Keynesianismen, hos Socialdemokrater, Konservative og Venstre: man troede på, at staten stort set kunne regulere den kapitalistiske økonomis konjunktursving og derigennem sikre høj og stabil beskæftigelse og produktion.

De i Danmark regerende politikeres samfunds-, økonomi- og statsopfattelse i 1960'erne og langt hen i 1970'erne kan kort beskrives som følger:

Den kapitalistiske, markedsorganiserede produktionsform har vist sig særdeles effektiv med hensyn til at tilvejebringe teknisk og økonomisk udvikling og dermed en høj levestandard. Det skyldes ikke mindst, at den motiverer arbejdskraften til høj produktivitet og mobilitet. At kapitalismen indebærer konjunktursving i investering, forbrug og dermed produktion og beskæftigelse, er en del af systemets funktionsmåde. Men DEN GODE STAT kan med finans- og pengepolitik intervenere, ikke med henblik på detailstyring af økonomien, men nok med henblik på opretholdelse af et vist højt efterspørgselsniveau og dermed en høj produktion. Og DEN GODE STAT kan bl.a. gøre det via etablering af sikringsordninger for de arbejdere, der som følge af konjunktursvingningerne rammes af ledighed. Sådanne ordninger bidrager også via "den automatiske finansreaktion" til at udjævne konjunktursvingningerne.

DEN GODE STAT kan tillige, ved tilvejebringelse af et højt uddannelsesniveau, sikre en højt kvalificeret arbejdsstyrke, og dermed også høj produktivitet. Og DEN GODE STAT kan hjælpe mennesket til at overkomme vanskeligheder, som livet byder den enkelte, så hun/han hurtigere bliver i

stand til igen at deltage i produktions- og indtjeningslivet: altså hjælp i tilfælde af sygdom, skilsmisse, ledighed, ulykke, og andre uoverskuelige situationer. Det kan være økonomisk hjælp - det kan også være hjælp til livsplanlægning. Thi, antog man, det normale er, at mennesket kan og gerne vil arbejde - derved opnår det ydre anerkendelse (løn, samvær) og forbrugsmulighed.

I denne forståelse nedsatte Folketinget i 1964 på forslag fra Venstre og De Konservative en Socialreformkommission. Den skulle udarbejde lovforslag om "en samlet reform af det danske tryghedssystemets organisatoriske, administrative og finansielle struktur", "uden at forringe de sociale hjælpemuligheder og den sociale sikring i øvrigt .. forenkle og effektivisere den sociale administration ..", ".. sikre og udbygge effektiviteten af den forebyggende, behandlende og revaliderende virksomhed.." og tilpasse reglerne om de almindelige sociale sikringer "til nutidens målsætninger om forebyggelse, revalidering, tryghed og trivsel" (se kapitel 4).

I Socialpolitikken *teori* gjorde Henning Friis op med socialpolitikken spanskrørspædagogik: "Har (forsorgslovens) straffebestemmelser nogen virkning med hensyn til at bringe disse mennesker i arbejde? Får de alkoholister til at drikke mindre? Den forsømmelige forsørger til at komme hjem til konen?" (*Skyld, ansvar og socialkontor* Kronik, 20.08.1954). I socialpolitisk praksis stod Socialministeriet med kontorchef Holger Horsten i spidsen for "tilbudsprincippet"s gennemførelse med familievejledningsordning og børneværnskonsulenter, til afløsning af "tilsynsprincippet", i et frugtbart samarbejde med idérige socialfolk som Århus Kommunes socialdirektør Orla Jensen, en af fædrene til reglerne om dækning af "merudgifter til handicappet barns forsørgelse i hjemmet".

Socialreformkommissionen afgav to meget grundige betænkninger. Kommissionens lovforslag blev med få ændringer vedtaget som love af Folketinget: Den sociale Styrelseslov (1970), Sygesikringslov (1971), Sygedagpengelov (1972), og tilsidst Bistandsloven (1976). Lovkomplekset samlede opgaver, der hidtil lå spredt i kommuner, sygekasser, mødrehjælpsinstitutioner, revalideringscentre, invalideforsikringsret, private foreninger, særforborg, socialministerium m.fl., i et enklere og mere overskueligt system af kommuner og amtskommuner.

Parallelt med Socialreformkommissionens arbejde havde Folketinget i 1967-1969 reformeret A-dagpengeordningerne: A-kassekontingent blev gjort næsten ens - det havde hidtil været højt for lavtlønnede med stor ledighedsrisiko og lavt for højtlønnede med lille ledighedsrisiko. Dagpenge-niveauet blev forhøjet (90% af hidtidig indtægt, dog max. svarende ca. til en faglærts løn). Formålet var at skabe tryghed for de ledige - man antog, at de var få og ledige i kort tid - og derved også bidrage til arbejdskraftens mobilitet.

Et formål med socialreformen, især med Bistandsloven, var at vænne befolkningen til at have rettigheder. Det skulle ikke være skamfuldt at søge kommunens medarbejdere om råd og kontanthjælp, når livets vanskeligheder dukkede op. I bistandsloven viser det sig, ved at det offentlige pligt blev kapitel 1 - borgerens pligt blev kapitel 2.

Et andet formål med socialreformen var forebyggelse: at folk vænede sig til at søge hjælp, inden problemerne voksede den enkelte over hovedet. Det skulle være lige så naturligt at bruge den kommunale service, betalt over kommuneskatten, som at benytte sin automekaniker, betalt over sparekassens betalingservice. Gennem kommunens rådgivning ville klienten blive i stand til på kortere tid at overvinde vanskelighederne. Også herigennem ville man medvirke til det, vi i dag kalder "en bedre livskvalitet".

Et tredje formål var, at den enkelte skulle være bevidst om, at kommunen stod klar med hjælp ved socialbegivenheder: sygdom, ledighed, handicap, skilsmisse. På den måde skulle kommunen medvirke til befolkningens tryghed og trivsel: Et midlertidigt indkomstbortfald skulle ikke medføre en social nedtur. Og det offentliges indsats skulle målrettes på at bringe den enkelte i stand til at klare sig igen. Men også i normal-livssituationen skulle kommunen yde service: daginstitutioner til børn, hjemmehjælp til svækkede, sundhedspleje til nyfødte og opvoksede børn. Til "normalitet" hørte siden 1960'erne, at også kvinder med småbørn har erhvervsarbejde.

Social-fagligt var retssikkerhed, individ- og familieorientering, og formåls-bevidsthed grundelementer i socialreformen. Centralt stod her bistandslovens § 37 stk. 1:

"Når en person på grund af sygdom, svangerskab og fødsel, svigtende arbejdsmuligheder, ophør af samlivet med ægtefællen, aftjening af værnepligt eller andre ændringer i sine forhold i en begrænset tid er afskåret fra at skaffe det fornødne til sit eget eller familiens underhold og udgifterne hertil ikke dækkes gennem dagpenge eller pensionsydelse, ydes der af det offentlige en sådan hjælp, at det modvirkes, at pågældendes og familiens hidtidige levevilkår i væsentlig grad forringes"

Tildelingskriterium for ydelsen var: behov, forstået som en "socialbegivenhed", en ændring i personens forhold. Udmålingskriterium for ydelsen var behov, forstået som hidtidigt levestandardniveau.

Socialreformen byggede på, at ydelserne skulle stå til rådighed for personen/familien, når den har *behov* for dem. Og ydelserne skal betales af skatteyderne, altså efter *skatteevne*. Underforstået: den største del af tiden er vi alle skatteydere. Denne finansieringsform har været fremherskende i Danmark siden 1803-fattiglovene.

Lovgivningen blev vel modtaget af kommunerne, som efter kommunalreformen i 1970 udbyggede, effektiviserede og professionaliserede deres service over for indbyggerne.

Socialreformens sidste del var Bistandsloven. Den blev en succes: befolkningen ændrede faktisk holdning til det at bruge den kommunale service og kontanthjælp. Mellem 25000 og 65000 mennesker er hvert år blevet hjulpet videre erhvervsmæssigt via revalidering. Titusinder af familier har hvert år fået hjælp til handicappet barns forsørgelse. Titusinder har hvert år fået hjælp i anledning af eget handicap. Og årligt har et par hundredtusinder har fået hjælp - for de flestes vedkommende i kortere tid - i anledning af arbejdsløshed, enten fordi de ikke var arbejdsløshedsforsikrede eller fordi dagpengene ikke kunne dække alle udgifterne.

Var socialreformen det rene slaraffenland? Ret, men ingen pligt? Næh: Bistandslovens § 6: "Enhver mand og kvinde er over for det offentlige forpligtet til at forsørge sig selv, sin ægtefælle, og sine børn under 18 år". § 28, om vejledning og rådgivning: "Målet for vejledningsarbejdet er at hjælpe de pågældende over øjeblikkelige vanskeligheder og på længere sigt sætte dem i stand til at løse opstående problemer ved egen hjælp". Og videre § 40: "Ydelse af (kontant) hjælp forudsætter, at såvel den, der søger hjælpen, som ægtefællen .. har udnyttet sine arbejdsmuligheder .." Ordlyden er ikke ændret i lovens 20 års gyldighed. Der var og er hjemmel til at tage kraftigt fat i klienter, hvis socialrådgiveren skønnede, at det kneb mere med arbejdsløsheden end med arbejdsevnen.

Samtidig med socialreformens ikrafttræden begyndte arbejdsløsheden at vokse. Den social- og arbejdsmarkeds lovgivning, der blev til på baggrund af den voksende ledighed, fastholdt stort set socialreformens målsætning og indhold. Ledigheden blev i hvert fald indtil 1977 betragtet som et

midlertidigt fænomen, og de mennesker, der rammes af den, skulle sikres forsørgelse og opretholdelse af kvalifikationerne. Flere love i 1970'ernes anden halvdel forlængede dagpengereetten for ledige, sikrede længere varende forsikrede ledige en fortsat tilknytning til arbejdspladserne, og tilstræbte at forebygge, at de unge blev frasorteret ved indgangen til arbejdsmarkedet. En afvigelse fra socialreformens hovedlinje ses kun i efterlønsordningen (1978) og i "juniorpensionsordningen" (førtidig folkepension fra 55 års alderen)(1977) - to ordninger, som mindskede arbejdsudbuddet.

Institutionsområdet blev fortsat udbygget gennem 1970'erne: daginstitutionsdækningen øgedes, og på ældre/handicapområderne udbyggedes især hjemmehjælp og hjemmesygepleje.

2 Masseledighedens socialpolitiske dagsorden 1980-1990: HVEM KAN NØJES MED LIDT MINDRE?

"Den offentlige sektor har leveret gamle løsninger på nye problemer. Og det har været enormt kostbart, ineffektivt og umenneskeligt" (Bent Rold Andersen, i *Fedrelandsvennen*, Kristianssand 22.08.1979)

Mens 1970'ernes socialreform var præget af overvejelser om *den gode behandling af den enkelte*, blev 1980'ernes socialpolitiske hovedtema udgiftsbegrænsning, begrænsning i udgiftsvæksten. Det blev oftest præsenteret som en sidevirkning af andre og "mere ædle" formål, men efter min vurdering havde de skiftende ministre reelt "bundlinje-tallet" som udgangspunkt og argumentationen som afledt heraf.

Den private sektors beskæftigelse faldt i første halvdel af 1980'erne fra 1,74 mio til 1,66 mio, og toppede siden med 1,86 i 1987. Den offentlige sektors beskæftigelse fortsatte væksten fra 0,7 til 0,8 mio. Men arbejdsstyrken fortsatte væksten, fra 2,63 til 2,85 mio - og dermed forblev ledigheden høj igennem 1980'erne.

Socialreformens sidste del var som nævnt bistandslovens, der trådte i kraft 1. april 1976, tre år inde i arbejdsløsheds-krisen. Fra en helårs beregnet ledighed på 21.000 i 1973 var man kommet op på 133.000 i 1976, og udviklingen fortsatte: 243.000 i 1981 og 283.000 i 1983, som et foreløbigt topunkt.

I december 1973 var Mogens Glistrup med Fremskridtspartiet bragt ind i Folketinget med 28 mandater. Programmet handlede om nedsættelse af skatterne og fjernelse af offentligt ansatte "papirnussere", som snyltede på (de stakkels) skatteydere, kontrollerede og generede producenterne og undertrykte klienterne. Glistrups økonomiske program byggede på det ræsonnement, at hvis skatten sattes ned, ville privat efterspørgsel og dermed produktion og dermed beskæftigelse gå op. Højrepopulismen fik ikke væsentlig betydning for den socialpolitiske debat før 1979. Derimod rimede den godt med de mere neo-liberalistiske tanker, der begyndte at gennemtrænge de økonomisk-politiske beslutningssystemer: krav om ligevægt på offentlige budgetter, reduktion af den offentlige sektor, og "privatisering" og "konkurrence" som mantraer for indretning af statslig og kommunal indsats.

I slutningen af 1970'erne nedtonedes samtidig den keynesianske økonomisk-politiske forståelse, antagelig især fordi teorien kun dårligt kan forklare samtidig forekomst af masseledighed og høj inflation. Politikerne oplevede et voldsomt budgetpres i den offentlige sektor, især på grund af voksende dagpenge- og kontanthjælpsudgifter. Samtidig voksede statens renteudgifter, fordi regerin-

gerne i krisens første år via en ekspansiv finanspolitik (finansieret via låneoptagelse i form af obligationer med store kurstab) søgte at bekæmpe ledigheden. Men den overførselsudgift, som renterne er, anskues fundamentalt forskelligt fra de øvrige. Fra 1977 ses elementer af monetaristisk økonomi-tænkning stikke frem i de politiske beslutninger, første gang "Augustforlig III" i 1978, hvor "nedbringelse af underskud på statsbudgettet gennem besparelser og mer-indtægter" er ét af programpunkterne.

Socialministrene Ritt Bjerregaard og Bent Rold Andersen angav det ene hovedtema i 1980'ernes socialpolitiske debat-dagsorden: kritikken af den offentlige sektor. Foruden det ovennævnte citat af Bent Rold Andersen bidrog også Ritt Bjerregaard i efteråret 1980:

"Hvis jeg skulle angive den retning, jeg gerne så udviklingen bevæge sig i .. vil jeg pege på en nedtoning af det professionelle indslag i det sociale arbejde. Jeg tror ikke på, at vi vinder noget ved at udvikle store og specialiserede enheder. Jeg tror heller ikke på, at alle marginale grupper skal passes, beskæftiges og behandles af professionelle. Denne skepsis over for den professionelle menneskelighed bygger jeg på min egen vage fornemmelse af, hvor slemt jeg ville synes, det ville være at blive beskæftiget af andre for at være beskæftiget.." (Politiken 14.10.1980)

Hvor meget disse udsagn udgør et forsøg på at "stjæle Glistrups torden" kan være svært at vurdere. Der er i hvert fald påfaldende lighed. Men de fremsættes ved begyndelsen af 1980'erne, hvor den passer fint med politikernes ønske om via socialpolitiske lovændringer at opnå udgiftsbeskæring. Hvem vil vel argumentere mod en nedskæring af en indsats, som er "ekstremt dyr, ineffektiv og umenneskelig" eller blot består i at "beskæftige for at pågældende er beskæftiget"? Det er nok ikke galt at bedømme den offentlige sektors ansatte i 1980'erne som værende i defensiven over for sådan kritik. Samtidig kritiserede den politiske venstrefløj i samme periode, ud fra en Marx-inspireret statsopfattelse statsapparatet i almindelighed for at være undertrykkende. At den selvsamme venstrefløj samtidig argumenterede for udbygning af daginstitutioner og krævede opretholdelse af dagpenge- og kontanthjælpsniveau, blev ikke oplevet som noget stærkt forsvar mod højrebølgens nedskæringskrav.

Det andet gennemgående tema i højre-populismens kritik af den offentlige sektor i 1980'erne og videre ind i 1990'erne var påstanden om ineffektivitet og lav-produktivitet (se kap. 2). Et gennemgående træk i Anker Jørgensen regeringernes og Schlüter regeringernes politik over for den statslige og kommunale sektor var "effektivisering", forstået som tempo-opskrining og "der er altid plads til én til"-princippet: flere børn i daginstitutionerne, flere studerende i læreanstalts-lokalerne, flere udskrivninger fra hospitalerne - med uændret personalebemanding. Heraf fulgte betydelige arbejdsmiljøbelastninger og tiltagende nedslidning - en væsentligt medvirkende årsag til stadig flere førtidspensioneringer og "run" på efterløns- og orlovsordninger.

Et gennemgående virkning af kontantydelseslovændringerne (A- og S-dagpenge, bistandshjælp) 1980-1990 er: mindre tryghed. Mindre tryghed var ikke et tilkendegivet hovedformål for politikerne - i hvert fald ikke for de fleste politikere. Den var en konsekvens af finanshensynet. Udtyndingen af tryghedsmålsætningen antog 2 former:

1) sænkning af ydelsesniveauet, først i form af det såkaldte *dagpengeloft* i bilstandsloven i 1980 (socialminister: Ritt Bjerregaard (S)), siden i form af sænkning af dagpengeniveauet, først med suspension, siden med afskaffelse af dyrtids-regulering i 1982 (arbejds- og socialministre: Fenger Møller/Dyremose (C)).

2) statens forsøg på at hælde klienter ud af dagpengesystemerne og over i bistandssystemet, dvs. overvæltning af forsørgerbyrde til kommunerne. Den foretrukne form var stramning af varighedsgrænser, rådighedsregler og andre tildelingsregler. Kommunerne prøvede til gengæld at sende forsørgerbyrde retur til staten, især i form af genoptjening af dagpengeret, ikke uden held!

Mest markant opgiver politikerne tryghedsmålsætningen med ændringen i 1986 af bistandslovens § 37, hvor Indkomstbortfaldsprincippet opgives. Kontanthjælp, som ydes til personer, som "i begrænset tid er afskåret fra at tjene det fornødne til eget og familiens underhold" (indkomstbortfald), blev siden 1976 udmålt med henblik på at ".. modvirke at pågældendes og familiens hidtidige levevilkår i væsentlig grad forringes". Ved ændringen i 1986 udgår denne målsætning. Kontanthjælp efter bistandsloven ydes herefter som "fast takst: grundydelse, boligtillæg, børnetillæg", dog normalt højst 90% af hidtidig indkomst. Især gældstyngede klienter kommer her i klemme.

De forskellige sænkninger af tryghedsniveauet blev hovedsagelig motiveret med, at man skulle begrænse statens hhv. kommunernes udgifter til ordningerne. Men de enkelte ændringer er ofte blevet akkompagneret med udsagn om, at niveausænkningen skulle "motivere" klienterne til at være mere ihærdige for at skaffe sig arbejde, eller rettere: for at konkurrere med andre ledige om de stillinger, der af private eller offentlige arbejdsgivere søges besat. Selvom politikerne normalt ikke argumenterer på den måde, er ræsonnementet sammenfaldende med monetarismens (liberalismens) "udbuds-økonomi": stærkere konkurrence mellem arbejdskraften antages at øge beskæftigelse og produktion.

Ét andet socialpolitisk hovedtema i 1980'ernes debat, som iøvrigt også indgår i 1990'erne, er: "Det er urimeligt, at rige folk skal kunne få sociale ydelser".

Dette tema ses i diskussionen om hvorvidt økonomisk dækning af handicapbetingede udgifter skal ske efter transsprøvning af familiens økonomi. Det besluttes i 1980, at sådanne udgifter kun skal dækkes over bistandsloven, "såfremt familien ikke selv har midler ..", og denne ændring af bistandslovens § 48 omgøres igen i 1981 af et flertal til højre og venstre for regeringen.

Det samme tema, benævnt "retfærdighed" i tildeling og udmåling af sociale ydelser, indlagdes i "Socialindkomstloven": en lov, som skulle forebygge at familier med gode indkomster også skulle kunne få sociale ydelser. Loven var for socialminister Ritt Bjerregaard et prestigeprojekt, som udviklede sig til et administrativt og politisk mareridt: lovens regler om "formuetillæg" medførte, at førtidspensionerede husmænd med stor friværdis i ejendommen fik deres invalidepension sat ned til 0 (på grund af den illikvide formue). Og indkomst- og formuestrukturen i Danmark medførte, at unge familier i parcelhus og med normale indkomster efter loven skulle betale 1/4 mia. kr. mindre for daginstitutionsbenyttelse, mod forventet 1/4 mia. mere! Vedtaget i 1980, ændret 1981 og 1982 og endelig ophævet i 1988 (erstattet af "lov om indkomstgrundlag")

Sammenfattende: gennem 1980'erne ændredes Bistandslovens kontanthjælpsafsnit ændres godt 100 gange. Trods den gennemgående besparelseslinie sker ændringerne usystematisk og rodet, hvilket fører til retsusikkerhed og indre modsætninger. Heri ligger kimen til 1996ændringsforslagene.

Blandt de markante ændringer med udgiftsbeskæring som formål var, at folkepensionens grundbeløb blev gjort (arbejds-)indkomstafhængigt for 67-69 årige (1982).

Foruden de tre hovedmotiver i 1980'ernes socialpolitiske dagsorden: *kritikken af den offentlige sektor, retfærdighed, og udgiftsbekæmpelsen*, ses fire mindre motiver:

- 1) videreførelse af ordningerne med det sigte at opretholde og understøtte *arbejdskraftens arbejds- evne og -vilje* (jobtilbudsordning, særlige foranstaltninger for unge ledige, m.fl). I ordningerne fastholdes i hvert fald i det ydre, at tilbuddene på én gang er "ekstraordinære" - ikke konkurrenceforvridende - og samtidig er "almindeligt arbejde".
- 2) videreførelse af ordninger, der reducerer arbejdskraftudbuddet (og dermed ledigheden): efterløn, førtidspensionering. Og sidst i 1980'erne udvidet barselsorlov.
- 3) Som noget nyt iværksætter Folketing og Socialministerium *forsøgs- og udviklingsarbejder* på det sociale område, i form diverse tilskudsordninger ("*pulje-ordninger*"). En del af disse forsøgs- og udviklingsprojekter får også støtte fra *EU's sociale fond*. En del socialrådgivere og andre faggrupper søger fra det almindelige klientarbejde over i sådanne forsøg, og oplever derved en vis frihed fra forvaltningens regelbundenhed
- 4) Politikere "*genopdager*" de frivillige organisationer som socialpolitiske aktører, dels ud fra motivet at hvad de frivillige gør, kan spare skatte kroner, dels ud fra motivet at "de frivillige kan noget, som det offentlige ikke evner i forhold til den enkelte". Bl.a. oprettes *Center for frivilligt socialt arbejde* i 1983, (kap. 22)

Ikke al socialpolitikudvikling i 1980'erne handlede om udgiftsnedskæring:

Som en modgående tendens i 1980'ernes lovgivning skal nævnes *børnefamilieydelsen*, først som "særligt tilskud" i 1984 på 800 kr. pr. barn <10 år, siden fra 1987 fast til alle børn med 5000 kr/år. Ydelsen opvejer til dels den af kommunerne forhøjede forældrebetaling i daginstitutionerne.

På *serviceydelsesområdet* fortsatte dels en udbygning af daginstitutioner for børn, i høj grad presset frem af familiernes efterspørgsel (284.000 i 1980, 337.000 i 1990), dels en "afinstitutionalisering" på døgnområdet, hvor amtskommunerne nedlagde børnehjemspladser og kommunerne købte flere familieplejepladser. Endvidere skete en fortsat udbygning af hjemmehjælp og hjemmesygepleje (fra 22.000 i 1980 til 33.000 i 1990) - dog mindre end svarende til væksten i antallet af plejekrævende gamle. Disse udviklinger var i høj grad motiveret med væksten i kvinders erhvervsdeltagelse.

Sammenfattende om 1980'ernes *socialpolitiske dagsorden* kan siges, at den er fragmenteret og modsigelsesfuld: bortset fra udgiftsbegrænsningen ses ingen konsistente overvejelser om, hvordan et socialt ydelsessystem skal indrettes. Det skal særligt fremhæves, at selvom 1980'ernes socialdemokratiske og borgerlige regeringer snakkede om "privatisering" og "opprioritering af individernes og familiernes ansvar", sås ingen statslig/kommunal fralæggelse af ansvaret for indsatserne på de sociale områder – altså ingen anfægtelse af princippet om et offentligt finansieret og organiseret dansk velfærdssystem.

3 Masseledighedens socialpolitiske dagsorden 1990-2003: HVORDAN AFRETTER VI KLIENTERNE BEDRE ? Hvor lidt kan de nøjes med

"Hvor den nuværende bistandslov indledes med, at "det offentlige er forpligtet til .." skal perspektivet vendes om, så det bliver tydeligere, at modtagere af social hjælp også selv har pligter. .. Flere af dem, der kan klare sig selv, skal tilskyndes til det"

Socialminister Karen Jespersen, i *Dagbladet Politiken* 28.03.96

I 1990'erne videreføres udgiftsbeskæringspolitikken. De økonomisk vigtigste socialpolitiske dagsordenspunkter i 1990'erne er: voksende tvang og lavere ydelser til de ledige, (fortsat) udbygning af daginstitutionsområdet for børn, og betjening af flere brugere på ældrepleje-området, begge dele finansieret gennem kvalitetsforringelse (færre arbejdstimer pr. bruger). Det ideologisk vigtigste dagsordenspunkt er: det er *dit eget ansvar* hvis du er for doven/dum/udygtig til, at en arbejdsgiver vil købe netop din arbejdskraft. Der er her god overensstemmelse med den ovennævnte liberalistiske orientering. En fælles overskrift over ændringerne er: *aktivlinjen*, og et gennemgående tema i politikernes udsagn er *frygt for (en fremtidig) mangel på arbejdskraft*.

Efter et kortvarigt konjunkturopsving i 1985-1987, med beskæftigelsestal stigende fra 2,4 mill. i 1981 til 2,6 i 1987, og ledighedstal helt "nede" på 220.000 i 1986 og 1987, vokser ledigheden til over 300.000 i 1990. Siden følger et konjunkturopsving i 1993-1999, med beskæftigelsestal voksende til omkring 2,7 mio. og en stabilisering derefter med en officielt registreret ledighed på omkring 150.000, hvortil kommer omkring 50.000 forsikrede i aktivering og ca. 200.000 kontanthjælpsmodtagere. Udbuddet af arbejdskraft er større end efterspørgslen: arbejdsgiverne vælger og især - vrager mellem jobansøgere.

Kontantydelsesområdet:

Fra og med 1990 har en *satsreguleringsaftale* mellem alle partier minus Dansk Folkeparti og Enhedslisten bestemt, at kontante ydelser: pensioner, dagpenge, kontanthjælp årligt reguleres op med lidt mindre end lønstigningerne for arbejdere og funktionærer, eller med andre ord: Mennesker på overførselsindkomster sakker bagud i forhold til lønarbejdere.

1990'erne præges af europæisk-amerikansk "workfare, not welfare"-tanker, som er fællesgods for Liberale og New Labour (se nedenfor og kapitel 1). Det slår igennem i 1990 begyndende med unge *bistandsklienter*. 1970'ernes socialreform havde det udgangspunkt, at mennesker, der rammes af arbejdsledighed, sygdom eller andet indkomstbortfald, skal have økonomisk hjælp, og hvis ledigheden (eller andre problemer) varer i lidt længere tid, skal en nærmere undersøgelse godtgøre, om der er anledning til en yderligere indsats. I 1990 vedtager et (næsten) enigt Folketing "Ungdomspakken": unge under 20 år, der søger om kontanthjælp, får snarest "tilbud" om lønnet beskæftigelse i 20t/uge som forudsætning for udbetaling af kontanthjælp. Samtidig ændres Lov om kommunal beskæftigelsesindsats, og kommunerne får adgang til arbejdsformidling for unge. Lovforarbejderne antog, at "truslen" om job vil få færre unge til at søge kontanthjælp. Virkningen blev: flere ansøgere – antagelig fordi de unge ikke mere selv behøvede at støve rundt efter job; de kunne blot gå på socialkontoret og få det..

1990-loven betød et kvalitativt spring i to henseender: 1) loven antog arbejdsulyst som det normale, modsat 1970'er socialreformen, og 2) loven fastslog "aktivering" som forudsætning for social ydelse. Ikke "Arbejde" - thi derved forstås noget, man gør til gengæld for løn.

Siden strammes reglerne for de unge inden for bistandslov-området, aldersgrænsen rykkes opad til 25 år, og ydelserne sænkes. Ændringerne garneres med pæne ord om, at de unge skal sættes til noget, der "forbedrer deres muligheder på uddannelses- eller arbejdsmarkedet". Desuagtet sættes de fleste unge, der "straks-aktiveres", til pensionistrengøring eller som i Farum Kommune til at pakke fuglefrø-kløkker i salgsæsker, hvilket næppe antages at være erhvervskarrieren for de fleste unge. Derimod er teknikken velegnet til at lære dem despekt for nogle i øvrigt vigtige job-funktioner.

I 1995 kommer så turen til de forsikrede unge ledige: med virkning fra 1.4.96 gælder, at dagpengeberettigede unge uden en dagpengeberettigende uddannelse efter 6 måneders ledighed får ret og pligt til et uddannelsesstilbud på mindst 18 måneder, på et forsørgelsesniveau som svarer til ½ DP-max, eller - hvis der er tale om en SU-berettigende uddannelse - på SU. Motivet bag loven angives at være: at "motivere" de uddannelsesløse unge til at uddanne sig, hellere end gå på dagpenge. Det forventedes ved lovvedtagelsen, at 14000 unge ville blive sat på uddannelsesstilbud. Virkningen af loven var, at ikke mindst unge med familieforpligtelser har søgt selv de ringeste jobs, fordi familiens økonomi ellers ville bryde sammen. Det kan let føre til fastholdelse i ringe job- og uddannelsessituation. Flere politikere har allerede konstateret: "Se selv - de skulle jo bare have et spark bagi". Det er nærliggende at antage, at få u-uddannede unge herefter vil søge A-kassemedlemskab. Men mere end den lave ydelse har det lave antal unge i de efterfølgende "ungdomsårgange" medført nedgang i ungdomsledigheden.

I 1994 gennemføres en "arbejdsmarkedsreform", hvis væsentligste aspekter er: "ret og pligt til jobtræning" for *forsikrede ledige over 25 år*, uden optjening af dagpengeret, og i et timetal, der svarer til dagpengemaksimum. Man går altså fra et ikke-stigmatiserende "jobtilbud" på lige vilkår til en stigmatiserende "jobtræning" på ringere vilkår end kollegerne. I forbindelse med finanslovsforliget i 1995 vedtages forkortelse af dagpengeperioden til 5 år og indskrænkning af orlovsadgang for ledige og kontanthjælpsmodtagere, samt oprettelse af længerevarende puljejob også med en ydelse svarende til dagpengemaksimum. Motiverne bag disse ydelsesforringelser er at *motivere* de ledige til mere intensiv arbejdssøgning. Hovedsynspunktet er den liberale økonomiske teori ("supply side economy"): Større lønspredning, kortere dagpengeperioder og lavere dagpenge til lavindkomstgrupperne vil føre til højere beskæftigelse.

I 1997 vedtoges en opdeling af bistanndsloven i en *lov om aktiv socialpolitik* og *lov om social service*. På kontanthjælps- og aktiveringsområderne skete ikke nogen substansændringer. Men for invaliderede indførtes som alternativ til pension *fleksjob*, ansættelse på (normalt) fagets mindsteløn, men uden optjening af dagpengeret, og på skånevilkår. En del af *aktivlinjen*. I lovændringens motiver angives kontanthjælp at skulle være *det underste sikkerhedsnet*. Hermed er 1933-reformens *socialpolitiske netsystem* genetableret (se kapitel 4): Ved indkomstbortfald er det "høje" sikkerhedsnet syge- og arbejdsløshedsdagpenge. Dets masker er grove – ikke alle er forsikrede. De, der falder igennem "reddes" af det underste mere finmaskede net med de lavere ydelser. Slut er 1970'ernes mellemstil: Socialpolitik skal give *tryghed* i tilfælde af indkomstbortfald.

7. oktober 2002 har Folketingets partier (minus Socialistisk Folkeparti og Enhedslisten) aftalt en ny "arbejdsmarkedsreform" til ikrafttræden i 2004. Et vigtigt element er nedsættelse af kontanthjælp til familier og forlængelse af ungdommen: regler om lavere ydelser for unge – forsikrede og ikke forsikrede – til 30-årsalderen. Formålet angives at være at "motivere" dem til ivrigere at søge arbejde eller uddannelse. Socialchefernes formand udtalte om aftalen, at hovedproblemet ikke er at motivere kontanthjælpsmodtagerne: De er stort set motiverede. Hovedproblemet er, at kontanthjælpsmodtagernes arbejdskraft ikke efterspørges uanset deres motivation

På ældreforsørgelsesområdet ser vi i 1998 beslutning om nedsættelse af folkepensionsalderen til 65 år – ikke for at mindske arbejdsudbuddet, men for at spare på efterløn og førtidspension. Samtidig aftales en forringelse af efterlønsordningen for 60-61-årige samt en forbedring for dem, der venter til 62-årsalderen med at gå på efterløn. Begrundelse: et ønske om at fastholde de ældre på arbejdsmarkedet. Et SV-forlig. Det er normalt de mest nedslidte, der vælger efterløn som 60 årige. Et særligt aspekt af dette forlig er, at en persons indbetalte bidrag til efterlønsordningen bliver "øremær-

ket" som et individuelt tilgodehavende, der kan trækkes ud ved udmeldelse af ordningen. Derved tilnærmes ordningen til de individuelle forsikringsordninger.

Førtidspensionsordningen revideres gennemgribende i 2001 (i kraft 1.1.2003). Tildeling skal kun ske efter en (endnu mere) omhyggelig vurdering af muligheder for at trække/skubbe den invalide-rede i uddannelse og job, kaldet *arbejdsevne-metoden*. Største utryghedsfaktor i den nye førtidspen-sionslov kan blive forskriften om, at kommunen kan undersøge, om pensionisten fortsat er pensi-onsberettiget. Udmåling: Laveste og højeste satser afskaffes, der ydes en enhedssats lig med dag-pengemaksimum for reelt enlige og på 85% af dagpengemaksimum for samboende. I 1964-reformen var begrundelsen for Højeste Invalide Pension, at yngre handicappede skulle have en le-vestandard på niveau med deres jævnaldrende. Nu skal de have en på (85% af) dagpengeniveau.

I forordet til håndbogsudgaven af "Socialreformen" 1933 skriver K.K. Steincke:

Det liberale eller privatkapitalistiske Samfund kan ifølge sin Natur ikke indrømme Retten til Arbej-de, og Retten til Eksistens indrømmer det nødig uden på ydmygende Betingelser. 1990'ernes æn-dringer bistandslov, dagpengelove og pensionslov modsiger ham ikke.

Institutionsområdet

Politikerne har svaret på befolkningens krav om udbygningen på børne-daginstitution- og ældre-områderne ved at udbygge plads-antal og personaletal. De har altså betragtet disse opgaver som et *offentligt* eller *kollektivt* anliggende. Se kap. 15

Ligesom i 1980'erne har udbygningen været fulgt af debat om *effektivisering* og *besparelser*. Øko-nomer har domineret debatten om styringsteknikker. "*Decentralisering*" eller "*pose penge*" princip-pet har været en væsentlig teknik til at forskyde problemhåndteringen nedad i de kommunale hie-rarkier, oftest suppleret med en *brugerbestyrelse*, som må påtage sig at fordele de knappe(re) res-sourcer. Teknikken er mest udbredt i børne-daginstitutionsområdet, mindre på skoleområdet, og mindst på ældreområdet. Her har man til gengæld lagt det meste af arbejdsfordelingsopgaven ud til *hjemmeplejen*, som med uændret eller svagt stigende personaletal har måttet betjene stadig flere brugere. Derimod har slagordet *privatisering* haft meget lille gennemslagskraft. Enkelte forsøg med *udlicitering* af opgaver er iværksat, men stadig med offentlig finansiering og kontrol, og forsøg med ISS-drift af børnehaver er blevet opgivet af pågældende.

Ansvars-debatten

Udbygningen af den offentlige service er sket samtidig med, at ansvars-begrebet er blevet markeds-ført, især under Nyrup-Rasmussen regeringen fra 1992. Ansvars- eller ansvarligheds- slogan mar-kedsføres i to former: *Virksomhedernes sociale ansvar*, og *den enkeltes ansvar*.

Under overskriften *virksomhedernes sociale ansvar* har Socialministeriet i 1994 iværksat nogle projekter, som bl.a. handler om tidlig indgriben i forhold til sygemeldte ansatte, med henblik på at undgå social nedtur og evt. tab af arbejdsmarkedstilknytning. Det handler tillige om etablering af beskyttede jobs i private og offentlige virksomheder (hvilket også EU's Helios-program søger at fremme). I den danske kampagne er et gennemgående træk, at udgifter til sådanne beskyttede jobs afholdes af den kommunale sektor. Det må *selvfølgelig* ikke gå ud over virksomhedens konkurren-ceevne. Kampagnen løber, samtidig med at statens "*privatiserede*" virksomheder fyrrer mange folk, og den kommunale sektor afviser at oprette *beskyttede* stillinger, med henvisning til at så kan den ikke konkurrere!

Den enkeltes sociale ansvar indgår på tre måder i 1990'ernes socialpolitik:

1) ansvar betyder, at den enkelte ikke længere får offentlig støtte til dækning af f.ex. visse udgifter betinget af barns handicap - kernefamilien må selv afholde udgiften (se f.ex. Socialchefforeningens beretning til årsmødet i 1996, og Socialministeriets høringsudkast til bistandslov, sept. 1996)

2) ansvar betyder, at den enkelte forpligtes (mere) til yde for at nyde - især inden for arbejdsløshedslovgivningens og aktiveringslovgivningens områder

3) ansvar betyder, at det offentlige understøtter personer, der påtager sig at pleje syge eller døende familiemedlemmer. Herom er flere lovændringer gennemført i 1990'erne. Men her altså stadig ud fra opfattelsen: den enkelte påtager sig en opgave, som egentlig er offentlig.

Ansvarsmantraet er fælles for liberale, konservative og New Labour. Det forklares ofte som udspringende af en kristen pligtetik, fælles for de tre grupperinger. Denne pligtetik nedtoner til gengæld *rettighedsaspektet*, som ikke mindst i 1960'erne og 1970'ernes socialdemokratiske tankegang ansås som et egnet middel til at "løfte" samfundets svage til værdige borgere. De tre partier er enige om: 1) sammenkædning af (flere) pligter og (færre) rettigheder, 2) lige muligheder i stedet for lighed, og 3) ansvar for eget liv.

Med ansvarsmantraet er der socialpolitisk blevet meget lille forskel mellem Socialdemokratiet, De Konservative og Venstre. Det er særligt iøjnefaldende med 2002 aftalen om arbejdsmarkedsreform, herunder sænkelsen af kontanthjælpsniveauet og dagpengeniveauet for unge.

Aktiveringslovene (udkommer årligt)

Viggo Jonassen: *Dansk socialpolitik 1708-2002*, DSH-Århus 2003

(E-udgave 2008: www.viggojonassen.dk)

Korpi, W: *Velfærdsstat og socialt medborgerskab* Århus 2002

Jørgen Elm Larsen & Iver Hornemann Møller (1998/2004): *SOCIALPOLITIK* – hvori denne artikel er kap. 19. Kapitelhenvisninger er til denne bog

Socialkommissionens publikationer. Socialkommissionen 1922-1993