

Nogle udviklingstendenser på det sociale område

Simon Thorbek

Indledning

I artiklen vil jeg søge at fremdrage nogle hovedtendenser i den socialpolitiske udvikling gennem de sidste 10-15 år. Disse tendenser vil blive kædet sammen med nogle generelle ændringer i samfundet og med ændringer i den sociale kontrol. Til slut vil jeg kort skitsere nogle konsekvenser af »kommunaliseringen« af det offentliges indsats på det sociale område.

Artiklen må – af mange grunde – fremtræde med udokumenterede påstande og den forudsætter, at læseren er nogenlunde indforstået med dens værdigrundlag.

En del af synspunkterne er hentet fra den kriminalpolitiske debat og søgt tilpasset det socialpolitiske område, idet jeg – måske med urette – forudsætter så meget konsistens og sammenhæng i statsmagtens optræden på disse områder, at jeg med rimelighed kan postulere, at statsmagten forfølger parallelle formål på det kriminal- og på det socialpolitiske område, omend vægtningen af repressive og reproduktive hensyn er forskellig.

Det har været et af hovedformålene med artiklen at søge at inddrage nogle sjældent omtalte socialpolitiske hensyn i debatten. Som regel diskuteres socialpolitikken kun udfra hvor effektivt, den varetager den fysiske reproduktion af arbejdskraften, mens den ideologiske reproduktion kun sjældent omtales og dette på trods af, at mange socialretslige problemstillinger, efter min opfattelse, hænger sammen med modsætningen mellem at »hjælpe« klienten og de dybt rodfæstede men skjulte repressive og kontrollerende funktioner som socialpolitikken også varetager. I den sociale lovgivning findes sjældent en erkendelse af konflikt mellem klient og system. Både de materielle og processuelle regler bygger på en opfattelse af, at klient og system har fælles interesser i at finde frem til den rette behandling og ydelse selvom behandlingen ofte er af indgribende karakter og med et stærkt kontrollerende og ydmygende aspekt.

Artiklen er altså et forsøg på at belyse de ændringer i balancen mellem reproduktive og repressive hensyn som 70'ernes socialreform er udtryk for.

Socialpolitiske formål og hensyn

Som regel fremstilles det som socialpolitikens opgave at varetage den fysiske reproduktion af arbejdskraften. D.v.s. at opbevare, uddanne, resocialisere og revalidere arbejdskraften. Der er i Danmark ikke længere

væsentlig politisk strid om, at denne opgave skal løses af det offentlige. Både kapital og arbejdskraft ser det som i deres interesse, at der er tilstrækkelig faglig og geografisk mobil arbejdskraft. I Danmark har Socialdemokratiet og fagbevægelse været bærere af denne udvikling, det skyldes bl.a. at de har deres basis og vælgere blandt dem, der udsættes for alvorlige sociale begivenheder. Først i 30'erne var omkring 25% af socialdemokratiets potentielle vælgere afskåret fra at stemme ved valgene i visse kommuner p.g.a. fattighjælpsvirkningerne af at modtage hjælp fra det offentlige.

70'ernes socialreform: Sygedagpengeloven, sygesikringsloven, den sociale styrelseslov, ankereformen, bistandsloven og særforsorgens udlægning har alle været båret af et ønske om at effektivisere og forenkle det sociale apparat og dermed forbedre den fysiske reproduktion. Det gennemgående tema i reformerne har været en centralisering af afgørelseskompetancen på primær eller amtskommunalt plan. Man kan så afhængig af synsvinklen betegne reformerne som en decentralisering, som skal styrke nærdemokratiet eller som en magtkoncentration, som svækker klientens stilling og som vanskeliggør en landsdækkende socialpolitisk debat. Ligesom man kan spørge, om det er til fordel for klienten eller skatteyderen, at det er den samme myndighed, der har afgørelseskompetancen og som gennem skatteudskrivningen skal skaffe midlerne. DKP kæmpede i 30'erne mod Steinckes socialreform, netop fordi de foretrak en deling mellem en privat hjælpekassebestyrelse og en kommunalbestyrelse som skaffede midlerne.

En anden tendens i 70'ernes reformer har været fjernelsen af de faste tidsgrænser for de kortere varende ydelser. Sygedagpenge og forbigående hjælp ydes nu så længe, der er udsigt til en genindpassning på arbejdsmarkedet, ligesom virkningerne af tidsbegrænsningen for arbejdsløshedsdagpenge, for den enkelte, er afbødet gennem jobtilbudsordningen og gennem efterlønsordningen. Denne tendens rejser nogle alvorlige retssikkerhedsproblemer, fordi de elementer som indgår i skønnet over klientens fremtidige muligheder, er meget vagt og upræcist afgrænset, ligesom skønnet over klientens fremtidsudsigter stiller større krav til klientprognoser end det er muligt at honorere.

Baggrunden for 70'ernes socialreformer

Bag ønsket om effektivisering og afbureaukratisering af det sociale arbejde ligger nogle væsentlige ændringer i produktionsprocessen. Fra slutningen af 2. verdenskrig til ca. 1960 skabtes merværdien stort set kun ved en ekstensiv udbygning af arbejdskraften. Når produktionen og merværdien skulle øges, skete det ved ansættelse af flere arbejdere og anskaffelse af flere maskiner, men uden anvendelse af ny teknologi, uden større kapitalapparat bag hver arbejdsplads og uden mere intensiv udnyttelse af

arbejdskraften. Fra 1960 til 70, med den fulde beskæftigelse, med LO's anbefaling af produktivitetfremmende lønsystemer og med en mærkbar hårdere international konkurrence, ændredes udbytnings karakter til en mere intensiv udnyttelse af arbejdskraften og med et større og mere teknologisk raffineret kapitalapparat bag hver arbejder. Disse krav om øget effektivitet har medført stadig større krav til arbejdskraftens uddannelse, sundhedstilstand og hurtighed. Den mere intensive udnyttelse af arbejdskraften har også sine indbyggede grænser, dels vil en så grov udnyttelse af arbejdskraften – at den ikke kan nå at blive reproduceret – betyde en ødelæggelse af selve kilden til profit og dermed være imod kapitalens gennemsnitlige interesser, hvorfor statsmagten må gribe ind, dels sker den mere intensive udnyttelse gennem en ophobning af kapital bag hver arbejdsplads, hvilket medfører en tendens til, at profitraten falder.

For arbejderklassen betyder krisen arbejdsløshed og reallønssænkning. Bistandsloven er kapitalens svar på 60'ernes problemer, hvor spildet af arbejdskraft voksede foruroligende og hvor mindre og mere subtile sociale begivenheder fik større og længerevarende konsekvenser for arbejdskraften. De enkelte arbejdere måtte konkurrere stadig hårdere med hinanden for at fastholde beskæftigelse. Den indbyrdes sociale solidaritet forringes. Socialreformen er kapitalens svar på 60'ernes problemer, men er p.g.a. sin karakter af rammelov også anvendelig i den nuværende krise. Både i 60'ernes opgang og i 70'ernes krise er kapitalens behov for social kontrol skærpet.

Statsmagtens rolle

Resultaterne af denne udvikling har man bl.a. søgt at opfange gennem et af statsmagten finansieret socialt system. Den sociale kontrol er flyttet fra familie, arbejdskammerater og naboer til statsmagten. Set fra kapitalens synspunkt lever arbejdskraften for at arbejde, mens den fra arbejdskraftens synspunkt arbejder for at leve. Denne modsætning mellem samfundsmæssig funktion og oplevelse af funktion er med til at tilsløre promernes karakter for arbejderklassen. Fritiden og familien bliver de faktorer, der skal give livet mening. Familiens funktioner er indskrænket til reproduktion og rekreation og samtidig er ressourcerne til at udføre disse funktioner indskrænket. For at sikre, at problemer bliver holdt indkapslet som sociale, må statsmagten træde ind. Statsmagten må for at kunne varetage sine funktioner – at tilvejebringe de nødvendige betingelser for den kapitalistiske produktion, som kapitalerne p.g.a. konkurrencen ikke selv kan tilvejebringe, herunder reproduktion af tilstrækkelig kvalificeret arbejdskraft – opretholde en fiktion om, at den er neutralt hævet over klassekampen og kun varetager samfundets fælles interesser.

Arbejdslønnens størrelse er principielt afhængig af den mængde arbejde, der i et givet samfund skal udføres for at vedligeholde og reproducere arbejdskraften. Med et højere kvalifikationsniveau og med en hurtigere udslidning bliver den produktive periode i arbejdskraftens liv stadig indsnævret og udgifterne til uddannelse og opbevaring af udslidt arbejdskraft vokser. Udgifterne til socialforsorg kan betragtes som en del af arbejderens livsløn. Via indkomstoverførsler inden for arbejderklassen og andre sociale ydelser fordeles indtjeningen i de produktive år over hele livsforløbet. Ved at en stadig større del af arbejderklassens løn på denne måde administreres af statsmagten, og en stadig mindre del af lønnen er overladt til arbejderens frie rådighed, undergraves et væsentligt dogme i den kapitalistiske demokratiske stat: At kapital og arbejde er ligestillet og frie og begge har fri rådighed over hvert sit revenue af produktionsprocessen. Kun ved at hævde, at alle er frie og lige, kan fiktionen om at statsmagten er neutral opretholdes. Når de øgede udgifter til socialforsorg truer dogmets troværdighed, kan statsmagtens neutralitet kun hævdes ved helt at benægte klassekampens eksistens. »Vi er alle i samme båd«.

Ved hjælp af indkomstpolitik væltes den økonomiske krises byrder over på den endnu produktive del af arbejderklassen og falske modsætninger mellem de produktive og brugerne af socialforsorgen opstår. I dansk folketingspolitik står Erhard Jacobsen nærmest dette synspunkt som i sin videre udvikling bærer kimen til den korporative stat eller fascismen.

Udgifterne til socialforsorg kan også betragtes som en del af merværdien – en del af kapitalens revenue. Betragtet på denne måde er udgifterne til socialforsorg delvis overflødige omkostninger for enkeltkapitalen og de må som sådanne nedbringes mest muligt. Det er dette synspunkt, der ligger bag Glistrup-bevægelsens gammelliberalisme, som ikke fornægter klassekampens eksistens, men som ønsker statsmagten som regulator i klassekampen trængt mest muligt tilbage, særligt i arbejderklassens nuværende meget svage situation.

Afgørende er det, at ligegyldigt hvilket synspunkt der anlægges, har de øgede sociale udgifter konsekvenser for arbejderklassens politiske kamp.

Flugten fra institutionerne

Den sociale kontrol har normalt et dobbelt og modsætningsfyldt formål, dels skal kontrollen diagnosticere, behandle, tilpasse og skræmme den enkelte klient til at tilpasse sig samfundets krav, dels skal den sociale kontrol skabe og fastholde klienter i en situation, så de kan fungere som skræmmebilleder for os andre og på den måde bidrage til, at de endnu er produktive, for at undgå en klientkarriere, undertrykker deres symptomer, angst og usikkerhed. Denne modsætning mellem at hjælpe klienten til at slippe fri fra kontrol og at fastholde dem i undertrykkelsen har givet anledning til meget skiftende officielle holdninger til socialt arbejde.

70'ernes socialreform, som gennem koncentration af afgørelseskompetance i primærkommunernes social- og sundhedsforvaltninger har skabt forudsætninger for, at den sociale kontrol kan udøves på en billigere måde uden at anvende ressourcekrævende institutionsforsorg.

Børn og unge skal blive i eget hjem. Hvis de anbringes udenfor eget hjem, skal det fortrinsvis være i familiepleje. Revalidering skal så vidt muligt ske uden ophold på en revalideringsinstitution. Forsorgshjem skal betragtes som den sidste mulighed. Der skal oprettes distriktspsykiatriske tilbud om ambulante behandling. Åndssvage skal udsluses og normaliseres i egen bolig. Gamle skal forblive i egen bolig. Der skal af- og nedkriminaliseres og strafmængden skal reduceres.

Bag denne flugt fra institutionerne ligger dels en (gammel) erkendelse af institutionernes fiasko (hvis deres opgave formuleres som at helbrede og resocialisere klienterne) og dels at man gennem det enstrengede system med magtkoncentrationen i kommunerne har fået et effektivt middel til at udøve social kontrol uden at institutionalisere klienterne.

Midlerne i udøvelsen af den sociale kontrol

Et af bistandslovens midler til at effektivisere den sociale kontrol er opsøgende arbejde og miljøarbejde, så rifterne kan rimpes sammen, før det bliver nødvendigt at sætte en hel lap på. Med bistandslovens pointering af det opsøgende arbejdes nødvendighed, står vi ved starten til en udvikling, som skal tilpasses statsmagtens udøvelse af den sociale kontrol til de ændrede produktionsforhold. Den mere intensive udnyttelse af arbejdskraften og dennes øgede sårbarhed (som kun er et andet og mere overfladisk udtryk for de større krav, den øgede konkurrence og den ringere solidaritet) nødvendiggør en ændring i midlerne for udøvelse af social kontrol. Negative, stærkt stigmatiserende midler, hvis væsentligste formål er afskrækkelse af de endnu produktive, bliver uforholdsmæssigt ressourcekrævende, fordi de medfører, at dele af arbejdskraften aldrig mere kan kvalificere sig og derfor kan unddrage sig den direkte udbytning.

Bistandslovens skønsprincipper, hvor klientens økonomiske niveau ikke mere bestemmes af årsagen til den sociale kollaps, men af behovet for bistand efter kollapsen, er en styrkelse af socialarbejderens magtmidler over for den modvillige klient. Med bistandslovens regler om kontanthjælp kan klientens levestandard varieres mellem sultegrænsen og en faglært arbejders niveau. Den klientgruppe, der med de nuværende regler for syge- og arbejdsløshedsdagpenge får behov for kontanthjælp efter bistandsloven, vil i udpræget grad være den man tidligere anvendte institutionsforsorg for som adfærdskorrigerende middel.

Når statsmagten ofrer så relativt store beløb på socialt arbejde, forventes det, at der opnås resultater. Ikke nødvendigvis i den form, at klienterne »helbredes« og sluses tilbage til arbejdsmarkedets konkurrence, men

sådan, at formålene med den sociale kontrol opnås: At de sociale problemer holdes indkapslet som sociale og ikke politiske.

De formål, som skal varetages gennem den sociale kontrol, kan kort ridses op:

- 1) Tilvejebringelse og vedligeholdelse af tilstrækkeligt kvalificeret arbejdskraft og opbevaring af udslidt og ukvalificeret arbejdskraft.
- 2) Opsplitning af arbejderklassen gennem udskillelse og indkapsling af udbytningsens ofre.
- 3) Afpolitisering af klassekampen ved at definere arbejderklassens fælles problemer som individuelle og sociale og ved at gøre størst mulige dele af arbejderklassen afhængige af statsmagten gennem indkomstoverførsler inden for lønmodtagergruppen.
- 4) Afledning af arbejderklassens opmærksomhed fra de sociale problems natur af udbytning og konkurrence.
- 5) Skabelse af og vedligeholdelse af et tilstrækkeligt antal syndebukke til at afskrække arbejderklassen fra at søge at unddrage sig produktivt arbejde og til at opretholde skellet mellem de normale (produktive) og de andre.

Er socialreformens intentioner om ændring i den sociale kontrol slået igennem?

Socialreformen blev skabt på baggrund af 60'ernes fulde beskæftigelse og lovgivningen blev gennemført før krisen slog igennem.

Reformens hovedindhold – at serviceniveau og målopfyldelse blev gjort til et lokalt politisk anliggende – har overlevet krisen og vil måske gøre det politisk nemmere for statsmagten gennem den generelle økonomiske regulering at tilpasse det sociale område til krisens behov. De af kommunernes Landsforening indsamlede og bearbejdede besparelsesforslag tyder i alle tilfælde på en stor kommunalpolitisk vilje til at gennemføre besparelser og til at styrke den sociale kontrol helt uden smålig skelnen til lovgivning eller gældende socialpolitiske principper.

Ændringerne i den sociale kontrol i retning af »mild« kontrol udenfor institutionerne er ikke slået fuldt ud igennem. Dels anbringes der stort set lige så mange som før reformen. Kun på de virkelig resourcekrævende områder (plejehjem) er der af besparelseshensyn gjort tilløb til ændringer. Den mere effektive visitation til plejehjem har endog forstærket den sociale kontrol. Efter at plejehjem er blevet dødens forgård, hvor beboerne har en gennemsnitlig overlevelsestid på knap 3 år, vil de fleste ældre gøre meget for at skjule symptomer som kunne berettige til anbringelse på plejehjem.

Dels er den udbredelse af den »milde« sociale kontrol, som ligger i målsætningerne om det enstrengede system, helhedssynet og opsøgende

arbejde kun realiseret i begrænset omfang. De kommunale forvaltninger arbejder ligeså båsøpdelte og bureaukratiske som tidligere. Helhedssynet på klientens totale situation og løsninger på hans komplicerede problemer forudsætter, at sagsbehandleren kan vælge mellem alternative hjælpeforanstaltninger, kan handle hurtigt, har stor kompetance og har nem adgang til konsulent- og ekspertbistand. Disse forudsætninger synes kun at være tilstede i begrænset omfang. Det opsøgende arbejde er også kun realiseret i begrænset omfang bl.a. fordi forvaltningerne mangler personale og fordi der er en (sund) kommunalpolitisk skepsis overfor det opsøgende arbejdes forebyggende (og besparende) effekt.

Det er sandsynligt hvis krisen fortsætter og uddybes, at behovet for social kontrol vil øges, f.eks. ved at institutionaliseringen af afvigere fortsætter uændret eller øges. Ligesom den »milde« ikke så stigmatiserende kontrol vil blive skærpet, f.eks. i form af dyneløfteri, øgede krav til attestation af oplysninger, yderligere indkomstregulering af sociale ydelser med deraf øgede krav om oplysning af indkomst og samlivsforhold, opsøgende kommunal kontrol med beboeraktioner m.v.

»Kommunalisering« af det offentlige

Parallelt med udlægningen, af de sociale opgaver til amter og kommuner, er ansvaret for skole- og sundhedssektoren, miljø, fysisk planlægning m.v. også overgået til kommunalt niveau. Som nævnt har denne udvikling ført til en magtkoncentration i kommunerne uden tilsvarende styrkelse af den folkelige kontrol. I København fejles alle lokalplanindsigelsers af bordet, sociale forbrugergrupper o.l. betragtes som udemokratiske pressionsgrupper eller gøres tandlerøse.

Den begrænsning i statsorganers magtudøvelse, som ligger i kravet om lovmæssig forvaltning, er svækket på det kommunale plan.

Afgørelser på det sociale område er ofte præget af et frit, næsten unormeret skøn, som det er meget svært for klienterne at forholde sig til og som ankeinstanserne er yderst tilbageholdende med at tilsidesætte. Denne situation bliver ikke bedre af, at Socialministeriet ofte ser meget let på hjemmelsspørgsmålet, bl.a. ved at udstede bekendtgørelser uden lovhemmel, at udstede for borgere bindende regler i cirkulæreform eller ved at normere skønnet i kategoriske vendinger i vejledninger.

Dette roderi i regelsættet på det sociale område, sammenholdt med det juridiske gældbegrebs mangelfuldhed på det offentretslige område samt den tætte politiske kontrol med kommunale forvaltninger har medvirket til at fremme en udvikling, hvor en afgørelses legitimitet på det sociale område ikke er afhængig af, om den er »rigtig« i juridisk forstand, men snarere om der er kommunalpolitisk flertal bag den.

70'ernes socialreform har måske nok forbedret levevilkårene for nogle grupper, men den har også medvirket til at forvride arbejderklassens

eksistentielle problemer fra at være generelle, fælles og politiske, til at være individuelle, private og sociale, og har dermed bidraget til at splitte arbejderklassen i forskellige grupper, som politiske partier har kunnet spille på.

Den manglende erkendelse af modsætningsforholdet mellem klient og myndighed og den deraf følgende mangel på materiel og processuel beskyttelse af klienten, stiller denne yderst svagt overfor de sociale myndigheder, og deklasseringen ved at søge bistand og underkaste sig social kontrol, gør det svært for klienten at opnå støtte i sit eget miljø.