

Sociale problemer
og socialpolitik

Peter Bundesen

Sociale problemer og socialpolitik

Syddansk Universitetsforlag 2016

© Forfatteren og Syddansk Universitetsforlag 2016
Tryk: Specialtrykkeriet Viborg A/S
Omslag og sats: Donald Jensen, Unisats ApS
ISBN: 978 87 7674 975 0
5. udgave, 1. oplag

Mekanisk, fotografisk, elektronisk eller
anden mangfoldiggørelse af denne bog
er kun tilladt med forlagets tilladelse eller
ifølge overenskomst med Copy-Dan

Syddansk Universitetsforlag
Campusvej 55
5230 Odense M

www.universitypress.dk

Indhold

Forord	9
--------	---

Kapitel 1

Hvad er sociale problemer?	11
1.1. Hvorfor indlede med sociale problemer?	11
1.2. Sociale problemer angiver livssituationer, hvor der er behov for hjælp fra det offentlige	11
1.3. Fra sociale besværligheder til sociale problemer	14
1.4. Sociale problemer som vilde problemer	18
1.5. Kravgørelsesprocessens faser	21
1.6. ”Objektiv” eller ”subjektiv” forståelse af sociale problemer?	25
1.7. Hvad ses som årsager til, at sociale problemer opstår?	28
1.8. Socialpolitiske indsatsområder og socialt arbejde	37
1.9. Socialpolitiske regimetyper	40

Kapitel 2

Centrale socialpolitiske begreber	43
2.1. Indledning	43
2.2. Kontant- og naturalydelse	43
2.3. De socialpolitiske filtre: personkreds, tildelings- og udmålingsregler	45
2.4. Vertikal og horisontal indkomstfordeling og offentlig omfordeling	45
2.5. Rets- og skønprincip	50
2.6. Social forebyggelse	52
2.7. Universelle eller selektive ydelser	54
2.8. Arbejdsstyrke, beskæftigelse og offentligt forsørgede	55

Kapitel 3

Sociale sikringsformer i de moderne samfund	61
3.1. Indledning	61
3.2. Forsikring eller offentlig sikring	62
3.3. Universelle eller selektive offentlige sociale ydelser	67
3.4. Forskellige nationale socialpolitiske ydelsessystemer	82
3.5. Esping-Andersens tre velfærdsregimer	86

Kapitel 4

Velfærdsdiamanten: Sammensætningen i de sociale sikringer	89
4.1. Fra velfærdsstat til velfærdssamfund?	89
4.2. 'Den nære familie' som kilde til forsørgelse og omsorg	94
4.3. Forsørgelse og omsorg i det uformelle sociale netværk	97
4.3.1. Fortrænger de offentlige ydelser den uformelle, sociale indsats?	100
4.4. Den frivillige sociale sektors bidrag til forsørgelse og omsorg	101
4.4.1. Det frivillige arbejdes omfang	103
4.4.2. Har de frivillige sociale organisationer en særlig egenart i det sociale arbejde?	104
4.5. Virksomhedernes sociale ansvar/engagement	105
4.6. Et ændret velfærdsmiks inden for velfærdsdiamanten?	107

Kapitel 5

Forklaringer på den socialpolitiske udvikling i de moderne samfund	109
5.1. Indledning	109
5.2. Fra arbejderklassens mobilisering til magtressource-teorien	111
5.3. Risikogrupper og gruppekoalitioner	114
5.4. Historisk institutionalisme	116
5.5. Public choice	119
5.6. Skyldsunddragelse som nedskæringsstrategi	123
5.7. Den skjulte nedskæringsstrategi	125
5.8. Globalisering	129
5.9. Afslutning	131

Kapitel 6

Socialpolitikens udvikling i Danmark – fra fattighjælp til universel velfærdsstat efter Anden Verdenskrig	133
6.1. Indledning	133
6.2. Fattighjælp efter reformationen og under enevælden	134
6.3. Fattighjælp under det frembrydende folkestyre	138
6.4. Arbejderspørgsmålet og socialpolitikens uddifferentiering: Fra fattighjælp til sociale rettigheder	142
6.5. Offentligt ansvar over for “forbryderiske og forsømte børn”	152
6.6. Udviklingen af den universelle velfærdsstat	155
6.7. Efter socialreformen	166
6.8. Afslutning	167

Kapitel 7

Den socialpolitiske udvikling siden ca. 1980	169
7.1. Indledning	169
7.2. Det nye sociale syn	169
7.3. Nyt syn på offentlig organisation	171
7.4. Beskæftigelsespolitik	174
7.4.1. Fra fuld beskæftigelsespolitik til en politik, der skal sikre udbuddet af arbejdskraft – fra velfare til workfare	174
7.4.2. Stramninger i tildelings- og udmålingsregler for kontantydelse	176
7.4.3. Aktivering af arbejdsløse og personer udenfor arbejdsmarkedet	185
7.5. Børne- og familiepolitik	189
7.6. Omsorg og forsørgelse af ældre	194
7.7. Konklusion	197

<i>Kapitel 8</i>	
Velfærdsstatens fremtid – konsolidering eller afvikling?	201
8.1. Indledning	201
8.2. Legitimitetsudfordringen – den holdningsmæssige og den handlingsmæssige	202
8.3. Udfordringen med finansiering af ældreudgifterne	206
8.4. Individualiseringsudfordringen	214
8.5. Nye sociale problemer	216
8.6. Globaliseringsudfordringen (specielt EU-medlemskabet)	219
8.7. Flerkulturalitetsudfordringen	224
8.8. Afslutning	226
Litteraturliste	231

Forord

Hovedideen med denne bog om socialpolitik er, at den skal kunne bruges i undervisningen på socialrådgiveruddannelsen og tilsvarende bacheloruddannelser. Sigtet er at introducere og diskutere nogle centrale, socialpolitiske begreber, forståelser og forklaringer. Derimod har jeg udeladt mere omfattende, empiriske beskrivelser af de socialpolitiske forhold, idet jeg forudsætter, at disse inddrages på anden vis i undervisningen.

Oprindeligt var socialpolitik i Danmark en disciplin for økonomer. Socialpolitikken blev behandlet som et forsørgelses- og økonomisk omfordelingsfænomen hos rationelle aktører, der forfølger deres subjektive interesser. Et væsentligt problem ved denne tilgang var, at den ikke rigtigt kunne medinddrage velfærdsstatens socialiserings- og normaliseringstiltag. B. Rold Andersen, som selv var økonom, påpegede allerede i 1960'erne, at den økonomiske tilgang til det socialpolitiske område havde svært ved at begribe den moderne velfærdsstatslige indsats. Det store gennembrud for en primært sociologisk og politologisk forståelse af socialpolitikken kom med G. Esping-Andersens bog "The Three Worlds of Welfare Capitalism" fra 1990.

Denne bogs fremstilling ligger indenfor denne tilgang. Jeg mener derfor, at det er vigtigt at undersøge de socialpolitiske forhold og handlinger i en samfundsmæssig kontekst. Endvidere mener jeg, at selve afgørelsen af, hvad der er sociale problemer og dermed bliver genstand for en socialpolitisk indsats, skal forstås som led i en politisk kravgørelsesproces. Derfor kan den samfundsmæssige vurdering af, om der er tale om et socialt problem, ikke umiddelbart bestemmes ud fra den givne sociale kontekst. Der skal også være nogle aktører, som kræver en ændring af forholdene.

Bogen har otte kapitler. I det første undersøger og diskuterer jeg, hvordan de sociale problemer defineres og forklares. I det andet redegøres for nogle centrale socialpolitiske begreber. I det tredje undersøger jeg, hvad der er karakteristisk for et universelt set i forhold til et selektivt, socialt sikrings-system. I det fjerde kapitel gennemgås og diskuteres de forskellige kilder til social sikring og velfærd i de moderne samfund. I det femte kapitel behandles forskellige forklaringer på den velfærdsstatslige udvikling og ændringer. I sjette kapitel gennemgår jeg den socialpolitiske udvikling i Danmark siden reformationen og frem til omkring 1980. Der tages udgangspunkt i fattighjælpens opkomst og sluttet med 1970'ernes socialreform. I det syvende kapitel behandles den nyeste socialpolitiske udvikling. I det sidste diskuteres

spørgsmålet om velfærdsstatens udfordringer, ændringer og mulige fremtidsudsigter.

Denne bog er en gennemrevideret femte udgave af min bog “Sociale Problemer og Socialpolitik”, der første gang udkom i 2000. Det betyder, at denne udgave for store deles vedkommende indholdsmæssigt svarer overens med tidligere udgaver, men mange steder er der ændret eller tilføjet ny tekst for at tage hensyn til den seneste udvikling og viden. Ved udarbejdelsen af denne udgave har jeg fået velvillig assistance fra Birgitte Ehs og Lars Bonde, som er bibliotekarer ved socialrådgiveruddannelsen i Odense. Jeg takker også lektor Jacob Christensen for at have læst og kommenteret manuskriptet.

Odense, januar 2016

Peter Bundesen

Hvad er sociale problemer?

1.1. Hvorfor indlede med sociale problemer?

Når jeg indleder en bog om socialpolitik med et kapitel om sociale problemer, er det fordi hele sigtet med at føre socialpolitik er at afhjælpe sociale problemer i forhold til individer, familier eller bestemte grupper. For at kunne forstå socialpolitikens sigte og dens evne til at afhjælpe problemer må vi derfor først kaste lys over, hvad det er, som søges afhjulpet (Olsen/Rasmussen 2011).

Det rejser endnu et spørgsmål, nemlig om afgrænsning af det socialpolitiske felt. Nogle afgrænser det institutionelt til det område, som Socialministeriet beskæftiger sig med. Svagheden ved en sådan definition er, at enhver ministeriel ændring samtidig ville betyde en ændring i, hvad der er socialpolitik. Her vil jeg skelne mellem velfærdspolitik og socialpolitik, hvor velfærdspolitik er en bredere afgrænsning, som i det mindste også indeholder sygdomsbehandling og uddannelsespolitik. Derimod ses beskæftigelsespolitikken som en del af socialpolitikken i bred forstand. Aktuelt tillægges flere dele af socialpolitikken et beskæftigelsessigte, hvorfor den del af socialpolitikken, som ikke har et sådant, bliver begrænset. Begge disse områder bliver her behandlet under begrebet socialpolitik. Det betyder også en afgrænsning af, hvad der kan betegnes som sociale problemer.

1.2. Sociale problemer angiver livssituationer, hvor der er behov for hjælp fra det offentlige¹

Når vi taler om sociale problemer i det daglige, tager vi ofte for givet, at det faktisk er et socialt problem, vi taler om. Der er imidlertid forskellige opfattelser af, hvad vi skal se som sociale problemer. Et syn på sociale problemer kan være, at det er de forhold, som berørte borgere og/eller berørte grupper selv opfatter som problematiske og gerne vil have hjælp til at løse. En umiddelbar vanskelighed ved denne definition er, at ikke alle borgere

¹ Det følgende bygger i høj grad på mit indledningskapitel i bogen *Sociale Problemer* (Bundesen 2015).

ønsker hjælp til det samme. Hvad der er et problem for den ene selv at løse, er ikke nødvendigvis også et problem for den anden. I denne opfattelse mangler åbenbart en instans til at dømme mellem de ønsker, som bør søges imødekommet, og de ønsker, som ikke bør imødekommes.

En anden mulighed for at bestemme, hvad der er sociale problemer, er at gøre det ud fra videnskabelige undersøgelser, hvorfor det bliver op til videnskaben at fastlægge, hvad der er og ikke er sociale problemer. Vi har da også videnskabelige teorier fx i sociologien og psykologien, der er optaget af at fastlægge, hvad der er sociale problemer ud fra de konsekvenser, problemerne har for de berørte mennesker og samfundet i øvrigt. Den underforståede opfattelse af sociale problemer i denne tilgang er, at man ud fra videnskabeligt fastsatte kriterier kan afgøre, hvilke menneskelige situationer der er præget af sociale besværligheder, lidelser eller sociale uretfærdigheder, og derfor behøver hjælp.

Dog vil en forventning om, at videnskaben skulle kunne fungere som en entydig instans til at afgøre, hvad der er eller ikke er sociale problemer, hurtigt løbe ind i problemer. Der er forskellige videnskabelige perspektiver og teorier, der forklarer og forstår sociale problemer forskelligt. Videnskaben vil derfor ofte nå frem til en mangfoldig og nogle gange modstridende viden om, hvad der er eller ikke er sociale problemer. Videnskaben kan således heller ikke levere en fælles viden om, hvad der er sociale problemer. Det hænger sammen med, at der også i forskningen indgår spørgsmålet om værdier, normer og begrebs betydning, som altid vil spille en rolle for den udførte forskning.

Ydermere er forskningen ikke altid fri for politisk indflydelse, hvorfor der også kan være tale om en direkte eller indirekte styret viden. Videnskabelige teorier om sociale problemer er også afhængige af den forefundne samfundsmæssige og politiske kontekst. Fx blev de sociale problemer med udviklingen efter Anden Verdenskrig i Danmark politisk tematiseret på en bestemt måde, der samtidig blev understøttet forskningsmæssigt (Rasmussen 2015).

Jeg vil derfor i denne bog fokusere på, hvordan bestemte sociale besværligheder, lidelser og oplevede sociale uretfærdigheder bliver til socialpolitiske problemstillinger, som der træffes politiske beslutninger om. Sociale problemer er i denne optik ikke noget, der bare "er" i sig selv, men noget, som vi som samfundsborgere gennem en politisk proces er med til at konstruere og hermed beslutte. Hvad der et givet sted bliver anset som sociale problemer, afhænger af de her fremherskende samfundsmæssige interesser, normer og værdier. Pointen er altså: For at oplevede sociale besværligheder, lidelser og sociale uretfærdigheder bliver set som sociale problemer, må de først anerkendes som noget, der bør søges afhjulpet gennem

en politisk intervention. Hermed angives også, hvad det er for en instans, der kan træffe afgørelse om, hvorvidt noget er et socialt problem eller ej. Det betyder imidlertid ikke, at videnskabelig viden bliver ligegyldig, idet den ofte indgår som et væsentligt element i den politiske beslutningsproces herom.

Dette kapitel handler overvejende om, hvordan man kan forstå og definere sociale problemer, og om den kravgørelsesproces, der bevirker, at et problem går fra at være noget individuelt eller privat til at være kollektivt i betydningen, at det politisk-administrative system får et ansvar for at hjælpe borgerne med at løse problemet. Det har eksempelvis ikke altid været anset for at være et socialt problem, at forældre slog deres børn, men blev set som udtryk for god opdragelse. Det har vi selvsagt svært ved at forestille os i dag, men det tjener som et eksempel på, at det er os som politisk fællesskab, der afgør, hvor og hvornår man skal gribe ind eller hjælpe borgerne i deres sociale livssituationer, som både indeholder handlinger og resultaterne af samme handlinger. Synet på sociale problemer er i denne bog derfor også procesorienteret. De anskues som dannet gennem en politisk proces, hvor der først er tale om sociale problemer, når bestemte situationer er blevet anerkendt af det politiske system som problemer, der skal gøres noget ved, og hvor nogle institutioner får i opdrag at gøre dette – alene eller i samarbejde med andre aktører. Dette betyder ikke, at der i samfundet nødvendigvis er enighed blandt alle grupper om, at det er et problem, som det offentlige bør løse, blot at der er et flertal for at gøre det, når vi taler om et demokrati. Man kan sige, at der er en fortsat anerkendelseskamp om, hvad der skal ses og ikke ses som sociale problemer.

Jeg vil i dette kapitel først redegøre for, hvad der i bogen menes med sociale problemer. I fortsættelse heraf vil jeg redegøre for, hvorfor sociale problemer kan ses som ”vilde problemer” til forskel fra ”tamme problemer”. Derefter vil jeg vise, hvordan kravgørelsesprocessen kan forløbe, og hvad der er de drivende kræfter i den. Her vil jeg også vise, at den sociale kontekst har stor betydning for, om en social besværlighed, lidelse eller oplevet social uretfærdighed vinder politisk anerkendelse eller ej. Denne forståelse gør det derfor også relevant at skelne mellem processen, hvorigennem et socialt problem bliver anerkendt, og så situationen herefter. I fortsættelse heraf vil jeg diskutere forskelle og ligheder mellem de to fremtrædende positioner i teorierne om sociale problemer, som ofte betegnes en ”objektiv” overfor en ”subjektiv”. Endvidere vil jeg redegøre for forskellige opfattelser af, hvad der kan ses som årsager til sociale problemer. Til sidst i kapitlet vil jeg redegøre for sammenhængen mellem sociale problemer, socialpolitiske indsatsområder og socialt arbejde.