

Anders Lynge Madsen, Eva Smidth-Fibiger &
Lilli Zeuner

Ungdomspolitik – sektorpolitik eller helhedspolitik

I artiklen gennemgås de forskellige elementer i den statslige ungdomspolitik. Ungdommen anskues som en befolkningsgruppe, der på grund af krisen er på vej til at blive splittet i mindre enheder med mere og mere forskelligartede vilkår og forudsætninger. Der argumenteres for, at denne polarisering bør blive udgangspunktet for en mere helhedsorienteret ungdomspolitik.

BZ-bevægelse, tiggerhær, punkkultur m.v. er nogle af de mest markante udtryksformer blandt unge i dag. Gennem forskellige former for manifestationer stiller grupper af unge krav til samfundet, protesterer mod den politiske udvikling eller vender "systemet" ryggen. Disse markante politiske udtryksformer afspejler, at der i dag findes en politisk bevægelse blandt unge med det mål at skabe bedre vilkår for de unge som helhed.

Denne tendens til udvikling af en politisk ungdomsbevægelse afspejler en udskillelse af ungdommen fra de centrale dele af samfundslivet, specielt arbejdslivet. Imidlertid udskilles de ikke som en ensartet gruppe af unge. Dybtgående sociale, uddannelsesmæssige og fritidsmæssige forskelle deler de unge i grupper med vidt forskellige fremtidsudsigter.

Derfor markerer de politiske ungdomsbevægelser ikke blot en udskillelse af ungdommen, men også en marginalisering af en stigende andel af de unge. Den økonomiske krise med mangel på arbejdspladser og uddannelsespladser har ført til, at stadig flere unge må leve med risikoen for at komme ud i en marginal position.

Den politiske ungdomsbevægelse tager dog ikke sigte på at forbedre vilkårene for alle unge. Den kæmper for et livsperspektiv for de svageste inden for den samlede ungdomsgruppe.

Temaet for denne artikel er den statslige ungdomspolitik set i lyset af ungdommens aktuelle problemer. En udskillelse af ungdommen som gruppe kunne tale for nødvendigheden af en samlet ungdomspolitik under hensyntagen til de unges forskelligartede vilkår.

I det efterfølgende vil vi belyse den hidtil førte ungdomspolitik med udgangspunkt i en definition af begrebet ungdomspolitik centreret i diskussioner om, hvorvidt denne politik er helhedsorienteret eller sektororienteret.

En ungdomspolitik defineret som samfundets fordeling af goder til de unge og blandt de unge kan ikke udelukkende forstås på baggrund af de aktuelle problemer hos de unge. Politikken udvikles ganske vist som et svar på disse, men den konkrete udformning afhænger af hele det net af interesser og strukturer, som

Anders Lynge Madsen, Eva Smidth-Fibiger &
Lilli Zeuner

Ungdomspolitik – sektorpolitik eller helhedspolitik

I artiklen gennemgås de forskellige elementer i den statslige ungdomspolitik. Ungdommen anskues som en befolkningsgruppe, der på grund af krisen er på vej til at blive splittet i mindre enheder med mere og mere forskelligartede vilkår og forudsætninger. Der argumenteres for, at denne polarisering bør blive udgangspunktet for en mere helhedsorienteret ungdomspolitik.

BZ-bevægelse, tiggerhær, punkkultur m.v. er nogle af de mest markante udtryksformer blandt unge i dag. Gennem forskellige former for manifestationer stiller grupper af unge krav til samfundet, protesterer mod den politiske udvikling eller vender "systemet" ryggen. Disse markante politiske udtryksformer afspejler, at der i dag findes en politisk bevægelse blandt unge med det mål at skabe bedre vilkår for de unge som helhed.

Denne tendens til udvikling af en politisk ungdomsbevægelse afspejler en udskillelse af ungdommen fra de centrale dele af samfundslivet, specielt arbejdslivet. Imidlertid udskilles de ikke som en ensartet gruppe af unge. Dybtgående sociale, uddannelsesmæssige og fritidsmæssige forskelle deler de unge i grupper med vidt forskellige fremtidsudsigter.

Derfor markerer de politiske ungdomsbevægelser ikke blot en udskillelse af ungdommen, men også en marginalisering af en stigende andel af de unge. Den økonomiske krise med mangel på arbejdspladser og uddannelsespladser har ført til, at stadig flere unge må leve med risikoen for at komme ud i en marginal position.

Den politiske ungdomsbevægelse tager dog ikke sigte på at forbedre vilkårene for alle unge. Den kæmper for et livsperspektiv for de svageste inden for den samlede ungdomsgruppe.

Temaet for denne artikel er den statslige ungdomspolitik set i lyset af ungdommens aktuelle problemer. En udskillelse af ungdommen som gruppe kunne tale for nødvendigheden af en samlet ungdomspolitik under hensyntagen til de unges forskelligartede vilkår.

I det efterfølgende vil vi belyse den hidtil førte ungdomspolitik med udgangspunkt i en definition af begrebet ungdomspolitik centreret i diskussioner om, hvorvidt denne politik er helhedsorienteret eller sektororienteret.

En ungdomspolitik defineret som samfundets fordeling af goder til de unge og blandt de unge kan ikke udelukkende forstås på baggrund af de aktuelle problemer hos de unge. Politikken udvikles ganske vist som et svar på disse, men den konkrete udformning afhænger af hele det net af interesser og strukturer, som

styrer den politiske udvikling.

Forskellige politiske aktører, herunder de politiske partier, interesseorganisationerne, den offentlige administration, de samfundsstyrede institutioner, de alternative politiske pressionsgrupper og de unge selv, påvirker ad forskellige kanaler ungdomspolitikens indhold. Interesserne vil undertiden gå i samme retning og undertiden i hver sin retning. Målsætningen kan være at sikre de unge så gode vilkår som muligt, men den kan også være at sikre samfundet en velsocialiseret og velkvalificeret ungdom. Det politiske indhold kommer til udtryk gennem formulerede målsætninger af teoretisk og politisk art, gennem konkrete lovinitiativer og debatterne herom og gennem den praktiske gennemførelse af målsætninger og initiativer.

Til en beskrivelse af ungdomspolitikken hører altså følgende variable:

- problemfelter
- de politiske aktører
- målsætninger
- lovinitiativer
- praktisk gennemførelse

Imidlertid føres ungdomspolitikken ikke som en sammenhængende politik ud fra en overordnet fælles synsvinkel. Den føres fra forskellige sektorer svarende til den administrative opdeling inden for staten. De enkelte ministerier varetager deres del af ungdomspolitikken. Undervisningsministeriet står for uddannelsespolitikken, arbejdsministeriet for beskæftigelsesforhold osv. En tilsvarende opdeling sker i administrationen i kommuner og amtskommuner.

Ungdomspolitikken elementer bliver altså følgende:

- uddannelsespolitik
- arbejdsmarkedspolitik
- familierpolitik
- boligpolitik
- socialpolitik
- fritids- og kulturpolitik

Ungdomspolitikken problemfelter, dynamik og indhold vil altså bestå i relationer mellem de nævnte variable og hvert af ungdomspolitikken elementer.

Den sektoropdelte politik

Der er fra politologisk side forsket en del i problemstillingerne i forbindelse med sektoreringen af den statslige politik. Hovedproblemstillingen har her været, i hvilket omfang interesseorganisationerne overtager eller supplerer de politiske partiers indflydelse på politikudviklingen.

Der har været divergerende opfattelser af, om organisationer og stat bliver stadig mere integreret i en helhedsorienteret forståelse,¹ eller om politikudviklingen finder sted i sektorer bestående af politikere, administratorer og organisa-

tionsrepræsentanter (de norske maktudredninger).

Ifølge Jacob Buksti peger den empiriske forskning i Danmark i retning af sektorisering frem for helhedsorienteret integration eller korporatisme.² Imidlertid betyder det ikke, at der er faste mønstre for beslutningsprocesser i alle sektorer, man snarere at der er stor forskel på, hvorledes beslutningsprocesserne struktureres inden for de forskellige sektorer. Traditionelt har de erhvervsrettede sektorer det tætteste samarbejde mellem aktørerne, mens andre sektorer har et mere løst og uformelt samarbejde.

Oftentimes vil afstanden mellem sektorerne være større end afstanden mellem aktørerne inden for den enkelte sektor. Eksempelvis bevæger embedsmænd sig sjældent på tværs af sektorerne, men derimod mellem centraladministrationen og interesseorganisationerne.

På samme måde engagerer politikere sig hyppigt i udvalgsarbejde, der relaterer sig til de sektorer, som de oprindeligt kommer fra. Også her er der bevægelse mellem politikerverdenen og organisationsverdenen.

Denne sektoropdeling i den politiske og administrative verden betyder, at modsætninger ikke kun ligger mellem forskellige interesseorganisationer, men også mellem sektorerne. Herom skriver Jacob Buksti, at "de forskellige sektors styrke blandt andet vil afhænge af, hvor klare fællestræk der er mellem organisationerne, og hvor klart de specifikke omgivelser er defineret".³

Spørgsmålet er, om en sektorisering fører til modsatrettet politik, manglende koordination og måske endda konkurrence mellem sektorerne, eller om der er en grundlæggende overensstemmelse mellem de enkelte sektors politik, således at divergenserne først og fremmest udtrykker manglende koordination.

Ungdomspolitikken er, som den er defineret her, en politik bestående af elementer fra forskellige sektorer. Hver sektor har sin del af en ungdomspolitik. De konkrete konsekvenser af denne sektorpolitik vil blive belyst i det efterfølgende, dels gennem en kortfattet præsentation af problemstillingen i relation til de enkelte dele af ungdomspolitikken, dels gennem tværgående betragtninger om modsatrettede tendenser eller sammenhænge.

Under hensyntagen til omfanget har vi valgt ikke at medtage alle dele af ungdomspolitikken, men at fokusere på uddannelsespolitik, familiepolitik, socialpolitik og fritids- og kulturpolitik.

Uddannelsespolitik

Problemstillingen inden for dansk uddannelsespolitik har lige siden 1930'erne været skismaet mellem ideale forestillinger om at fremme lighed i samfundet gennem lige adgang til uddannelse og de private og offentlige arbejdsgivers krav om erhvervsrettede kvalifikationer på forskellige niveauer.

Lighedspolitikken er blevet konkretiseret gennem ønsket om øget lighed i grundskolen både i henseende til indhold og i henseende til undervisningspligt og afgangseksamen. En anden del af lighedspolitikken har været ønsket om, at alle skulle have lige adgang til såvel korterevarende som videregående uddannelser. Forskningen op gennem 1960'erne og 1970'erne har imidlertid påvist, at der måske formelt set er opnået kompetencelighed, men at der reelt set er meget langt til

resultatlighed for unge fra forskellige sociale lag og unge af forskelligt køn.

Mange unge oplever i dag både den direkte og den indirekte styring af deres uddannelsesvalg. Arbejdsløshed, adgangsbegrænsning og mangelen på lære- og praktikpladser er konkrete barrierer, som de unge støder på.

På det samfundsmæssige plan virker en række faktorer styrende for de politiske aktørers udformning af den konkrete politik. Erhvervsstruktur, teknologiudvikling og økonomiske konjunkturer er nogle af de faktorer, som virker ind på uddannelsespolitikken. En erhvervsstruktur med ca. 1/3 beskæftiget i fremstillingssektoren og mindre end 10 procent beskæftiget i landbruget, mens de resterende knap 60 procent er beskæftiget med service, handel og transport, medfører et stort behov for funktionærer i såvel privat som offentlig sektor. Set over en årrække har antallet af funktionærer været stigende, mens antallet af faglærte og ufaglærte arbejdere har været faldende. Denne fordeling blandt de erhvervsaktive danner sammen med de aktuelle udviklingstendenser en overordnet ramme for uddannelsesfordelingen.

Inden for den aktuelle udvikling er den teknologiske udviklings muligheder en væsentlig styringsfaktor. Den teknologiske udvikling er ikke noget entydigt begreb. Der er tale om forskelligartede udviklingstendenser i forskellige dele af arbejdslivet. Inden for produktionen indføres numerisk styret værktøj, og inden for administrationen indføres datateknologi.

Denne udvikling, som forløber forskelligartet i de enkelte brancher og erhvervssektorer, betyder ændrede behov for kvalifikationer. Der vil være et stigende behov for teoretiske kvalifikationer til overordnet planlægning af den komplicerede produktion m.v., men der vil fortsat være behov for arbejdskraft til de rutineprægede job inden for såvel produktion som transport og service.

Den faktiske udvikling i erhvervs kategorierne tyder på, at der vil være et generelt behov for øgede kvalifikationer hos arbejdsstyrken, og at antallet af rutineprægede jobs vil mindskes. Den øgede teoretisering af såvel grundskole som faglige uddannelser og videregående uddannelser hænger nøje sammen med disse erhvervmæssige ændringer i struktur og kvalifikationer.

Den økonomiske krise fra midten af 1970'erne har været en styrende faktor, og kravet om en opbremsning af den offentlige sektor har i kombination med den stigende arbejdsløshed ført til styring af dimensionerne på de enkelte dele af uddannelsessystemet.

De politiske aktører i relation til uddannelsespolitikken er en aktiv del af disse overordnede samfundsmæssige rammer.

Arbejdsmarkedets parter, de offentlige arbejdsgivere, de studerendes organisationer og lærerorganisationerne er de vigtigste interesseorganisationer på uddannelsesområdet.

På det overordnede plan, nemlig på spørgsmålet om en lighedsorienteret politik eller en kvalifikationsorienteret politik er der store divergencer mellem interesseorganisationerne. Arbejdsgiverforeningen satser på en kvalifikationsorienteret politik, mens LO satser på en lighedsorienteret politik, men på det konkrete plan er divergenserne ikke iøjnefaldende. De erhvervsfaglige uddannelser er hovedhjørnестenen i begge organisationers uddannelsespolitik. Deres indhold fastlægges af et udvalg med repræsentanter for begge parter. Fra begge sider ønskes de

erhvervsfaglige uddannelser som både en selvstændig uddannelse og som en studiekompetencegivende uddannelse.

Blandt de politiske partier har specielt socialdemokratiet været en kraftig fortalere for enhedsskolen, herunder den 12-årige enhedsskole, mens de borgerlige partier har været udtalt modstandere af enhedstankerne. Ingen af arbejdsmarkedets parter har været fortalere for den tolvårige enhedsskole, og en af de største modstandere har været gymnasielærernes organisation.

De offentlige arbejdsgivere, specielt Kommunernes Landsforening, har primært interesseret sig for uddannelsen af deres eget personale. De har ført en markant uddannelsespolitik omkring f.eks. socialformidleruddannelserne, oprettelsen af en social- og sundhedsuddannelse inden for EFG m.v. Inden for disse områder er KL ofte kommet i modsætning til de relevante faglige organisationer, som dels har ønsket at være med til at præge uddannelsen, dels har ønsket at forhindre konkurrerende uddannelser i at blive etableret.

Resultatet af disse politiske processer er blevet, at den overordnede målsætning om øget lighed primært er slået igennem på grundskoleniveau, mens der fortsat eksisterer store problemer inden for ungdomsuddannelserne og de videregående uddannelser. Slutresultatet er fortsat, at ca. halvdelen af en årgang unge ikke får en erhvervskompetencegivende uddannelse.

Indsatsen til løsning af disse problemer er gået i retning af oprettelse af ekstraordinære lære- og praktikpladser, åbning for tilgangen til gymnasiet og udvidelse af antallet af studiepladser på Handelshøjskolerne og inden for de videregående tekniske og forvaltningsmæssige uddannelser. De humanistiske uddannelser er til gengæld blevet nedprioriteret.

Denne indsats peger i retning af opprioritering af uddannelser rettet mod kvalificering af faglærte arbejdere, administrativt personale og teoretisk uddannet personale inden for den tekniske fremstilling. Uddannelser over grundskoleniveau synes altså primært rettet ind efter den teknologiske udvikling, erhvervsstrukturer og kvalifikationsbehov.

Denne overordnede vægtning sætter sig så igennem i planlægning af uddannelser. På det statslige plan og inden for visse regioner arbejdes der på at oparbejde planlægningsmodeller og prognoseberegninger. Disse tager deres udgangspunkt i arbejdskraftbehovet på landsplan eller i regioner. Her er økonomiske konjunkturer, eksportmuligheder, produktudvikling osv. de vigtigste variable i forsøgene på at fastlægge et fremtidigt arbejdskraftbehov.

Der synes således at være god overensstemmelse mellem arbejdsmarkedets parter, planlæggere og politikere på spørgsmålet om principperne for uddannelsessystemets udvikling.

De største brydninger omkring politikudviklingen kommer fra de faglige organisationer, som repræsenterer undervisere eller truede faggrupper, og fra de uddannelsessøgendes repræsentanter.

De uddannelsessøgendes organisationer har været kraftigt engageret i hele spørgsmålet om styring af uddannelsernes indhold og dimensioner, ligesom spørgsmålet om uddannelsesstøttens størrelse, mulighederne for at få bistandshjælp i sommerperioden har været afgørende mærkesager for de uddannelsessøgende.

De ikke-uddannelsessøgende markerer sig ikke i uddannelsesdebatten. De har ingen organisationer til at varetage deres interesser. Nogle af dem markerer sig måske gennem BZ-bevægelsen, tiggerhær, ungdomssubkulturer af forskellig art m.v.

Familiepolitik

Begrebet familiepolitik indicerer, at der findes en tværgående politik i forhold til de traditionelle sektoropdelte politikområder. Et politikområde, der som substans har hensynet til familien og dens funktionsdygtighed. Familiepolitikken forstås således som en regulering af de rammer, inden for hvilke familien skal fungere, dvs. arbejdsmarkedspolitikken, boligpolitikken, fritidspolitikken. Forholdet er imidlertid, at der ikke herhjemme er formuleret en sådan eksplicit familiepolitik.

Begrebet familiepolitik forbindes traditionelt med småbørnsfamiliernes situation. Familier med hjemmeboende unge er imidlertid også en side af samme sag. Familien defineres som følge heraf som to generationer under samme tag i et familiefællesskab.

Familiens funktionsdygtighed – her forstået som dens evne til at dække de unges behov – spiller en afgørende rolle for de hjemmeboende unges hele livssituation. Og det skal i denne forbindelse bemærkes, at ca. 2/3 af samtlige unge under 21 år lever i forældrefamilien.

Familien er kendetegnet ved, at alle familiens medlemmer tilbringer en væsentlig del af dagen uden for familiens kreds, i erhvervsarbejde, i institution eller skole/uddannelsesplads.

Egentlige fælles funktioner inden for familiens kreds begrænses til det absolut nødvendige, idet familiesituationen skal være et "fritidsfællesskab" baseret på indfrielse af følelsesmæssige forventninger og behov, som en presset arbejdssituation eller skolegang ikke har kunnet dække. Udviklingen på arbejdsmarkedet gennem de seneste årtier har øget presset på den enkelte. I takt hermed er familiens primære funktion i stadig højere grad blevet at være et sted, hvor man slapper af og restituerer sig for at kunne leve op til arbejdslivets krav den næste dag.

For at skabe de bedste muligheder for denne afstressningsfunktion isolerer familien sig i sin lille verden. Familien privatiserer sig i et forsøg på at opnå den tryghed, der ikke kendetegner tilværelsen uden for familien. Familiefællesskabet bliver, samtidig med at være et lukket fællesskab, et fællesskab bestående af "sammenbragte børn" med hver sin verden beskrevet af de forhold, de i øvrigt eksisterer under uden for familiens ramme. Fællesskabet mellem familiens medlemmer er umiddelbart stærkt begrænset, og etablering af et nærmere fællesskab stiller krav om ressourcer i form af tid, personligt overskud o.l. – ressourcer, som familien netop ikke levnes mange muligheder for at være i besiddelse af i dag.

For den unge betyder denne familiestruktur, at forældreindflydelsen på den unges udvikling reduceres. Socialiseringen af den unge varetages i stadig højere grad af andre end forældrene, der samtidig må erkende, at deres kontakt med deres børn og unge reduceres såvel tids- som indholdsmæssigt.

Dette sker i en periode, hvor den unges identitetsdannelse er i fuld gang som en vekselvirkning mellem den identifikationsmodel, forældrene udgør – kulturarven – og påvirkninger fra andre uden for familien – kammerater og voksne.

Svækkes forældrekontakten, forstærkes den unges behov for kontakt og støtte fra identifikationsmodeller uden for familien. Dette forstærkede krav om kontakter uden for familien kolliderer imidlertid med familiens stigende privatisering, der også forventes at omfatte den unge. Samtidig øger den kraftigere påvirkning, de unge modtager fra kontakter uden for familien, risikoen for stærke normkonflikter mellem forældregenerationen og den unge.

Disse normkonflikter kan indtage en så central placering i familiens liv, at de overskygger alt andet og dermed totalt berøver familien dens muligheder for at opfylde den støttefunktion i den unges identitetsudvikling, som er så vigtig.

Familiens funktionsdygtighed – også i forhold til den unge – står i et direkte afhængighedsforhold til de såkaldt tunge politikområder. Familiesituationen er bestemt af og særdeles følsom over for udviklinger inden for arbejdsmarkedet, på boligområdet og den økonomiske politik generelt.

Familiepolitiske foranstaltninger, der som mål har at gribe regulerende ind over for politiske tiltag på disse områder, eksisterer ikke. De få tiltag, der kan karakteriseres som familiepolitiske foranstaltninger, har derimod karakter af at være forsøg på efterfølgende at afbøde uheldige virkninger, som politisk tiltag inden for andre områder har resulteret i.

På denne baggrund vil man vanskeligt kunne forestille sig en vellykket realisering af de tanker, der med stadig stigende intensitet formuleres omkring en øget overførsel af opgaver fra det offentlige til familien.

Boligsikringen er et eksempel herpå. Boligsikringsordningen blev i sin tid etableret ud fra en erkendelse af, at der måtte tilvejebringes særlige økonomiske støtteordninger som en forudsætning for, at en stor del af familierne, især familier tilhørende lavindkomstområdet og de børnerige familier, kunne få andel i den nyere boligmasse og den dermed forbedrede boligstandard.

Boligsikringsordningen har således sin rod i familiepolitiske overvejelser. Samtidig er nødvendigheden af at tilvejebringe dette familiepolitiske tiltag ved siden af og ikke som et integreret led i boligpolitikken – for eksempel gennem en regulering af hele finansieringssystemet ved boligbyggeri – et udtryk for den lave prioritet, dette tværsektorielle hensyn nyder.

Familiepolitikken trækkes oftest op af mølposen i forbindelse med faldende børnetal. Begrebet anvendes i denne sammenhæng som udtryk for en politik, der – på tværs af eksisterende sektoropdelinger – må sikre en række foranstaltninger som et reproduktionssted til sikring af samfundets beståen. Midlerne er blandt andet særlige økonomiske tilskud til børnefamilier (børnetilskud) samt en forældrevenlig daginstitutionspolitik, dvs. lave forældrebetalingstakster og fuld udbygning.

Det er bemærkelsesværdigt, at denne politik ikke er blevet formuleret i forbindelse med det endda meget kraftige fald i fødselstallet, vi har set i de senere år. Tværtimod har denne udvikling været udnyttet til at lade en ganske stor del af de besparelser inden for de offentlige udgifter, som den givne økonomiske situation har gjort påkrævet, falde netop på områder som daginstitutioner og skolevæsen.

Og de virker dermed som et selvforstærkende element i forhold til det faldende fødselstal.

Behovet for at få gennemført kortsigtede økonomiske besparelser inden for social- og skolesektorerne har altså i den faktiske politikformulering klart fortrængt behovet for gennem etablering af familiepolitiske foranstaltninger at sikre en mere langsigtet plankægning.

De politiske aktører inden for det familiepolitiske område er stort set begrænset til de politiske partier, og her har der været begrænsede interesser for at gøre familiepolitikken til en særlig sektor inden for det offentlige. Opfattelsen af familien som et privat område har været udbredt.

På det organisationsmæssige felt er der stort set ikke nogen interesseorganisationer til varetægelse af en konkret familiepolitik. Familiepolitikken har i sin svage udformning karakter af hjælpeforanstaltninger i forhold til de økonomisk svagt stillede familier og giver sig derfor udslag i kroner og m², mens der ikke er nogen politik i relation til de påtrængende problemer om unges familiebrydning.

Socialpolitik

Socialpolitik omfatter de foranstaltninger, der fra samfundets side kan etableres til sikring af personer, der af forskellige grunde ikke kan eller har mulighed for at "klare sig" i samfundslivet.

Socialpolitikken er således i hovedtræk en sekundær sikring af samfundets medlemmer eller et sikkerhedsnet under befolkningen. Når det ikke lykkes for unge at blive aktivt deltagende i samfundslivet, selvforsørgende, medbestemmende eller med andre ord medlemmer af samfundet som funktionsdygtige, selvstændige individer, bliver det en opgave for det sociale system at sikre disse unge en rimelig tilværelse. Dette er ikke primært et resultat af manglende socialisering ud fra på forhånd opstillede idealer, men oftest et resultat af samfundsmæssige forhold af økonomisk og strukturel karakter. Arbejdsløsheden er et eksempel herpå. Den rammer i høj grad de unge og i endnu højere grad de grupper af unge, der er særligt sårbare, eksempelvis unge med handicap og unge indvandrere.

Socialpolitikken indhold og opgave er således direkte afhængig af såvel de vilkår, unge har haft under opvæksten, som af de skiftende økonomiske og politiske konjunkturer. Socialpolitikken afhængighed af udviklingen inden for en række af de øvrige sektorer i det politiske og administrative system opvejes på den anden side ikke af en tilsvarende mulighed for at få indflydelse på disse sektors politik.

Specielt i en periode med økonomisk stagnation udvikler det socialpolitiske område sig til at blive samfundets sikkerhedsnet til opsamling af de grupper, som ikke har mulighed for at indgå i samfundslivet på arbejdsmarkedspolitikken, uddannelsespolitikken, boligpolitikken etc. præmisses. Dette udvikler sig også til at blive en egentlig målsætning.

Socialpolitik er i større udstrækning end måske tilsigtet en del af ungdomspolitikken. Socialforskningsinstituttet har i sin socialreformundersøgelse påvist, at 40 procent af de nytilkomne klienter i undersøgelsesperioden var unge under 25 år. Til sammenligning kan nævnes, at aldersgruppen 17-25 år udgør ca. 19 procent af

den samlede befolkning. Der er med andre ord en klar overrepræsentation af de unge aldersgrupper. Størsteparten af de unge sociale klienter er uden nogen erhvervskompetencegivende uddannelse og arbejdsløse uden medlemskab af en arbejdsløshedskasse. En relativt stor andel har påbegyndt, men ikke gennemført et uddannelsesforløb. De søger bistandskontoret for at få økonomisk hjælp. Fra bistandsstatistikken ved vi, at antallet af unge under 25, der modtager økonomisk bistand, har været stærkt stigende gennem de seneste år.

Andelen af unge, der har modtaget hjælp til uddannelse/revalidering, er imidlertid ikke steget, men har på det nærmeste været konstant og udgør en stadig faldende andel af det samlede klienttal. Dette uanset at der må konstateres et udtalt behov for iværksættelse af netop uddannelsesmæssige foranstaltninger over for disse unge.

Realiteten er altså, at det sociale sikkerhedsnet primært består af sikring af en økonomisk kompensation for indtrufne skadesvirkninger frem for en indsats, der i overensstemmelse med bistandslovens intentioner omkring forebyggelse og revalidering bygger på mere langsigtede genoprettelsesforanstaltninger.

Årsagen hertil er først og fremmest, at det stærkt stigende antal klienter – forårsaget af den stigende arbejdsløshed – har medført et større pres på det sociale apparat, end dette har kunnet bære. Samtidig stiller gennemførelsen af revalideringsforanstaltninger, netop i en periode med stor mangel på arbejdspladser, øgede krav til det sociale systems gennemslagskraft over for andre sektorer.

Denne kunne for eksempel udmønte sig i, at der netop i en krisituation udvikledes en praksis, der gav de "frasorterede" unge en mulighed for ved det sociale systems bistand at komme ind på det uddannelsesforløb eller den arbejdsplads, der ikke var adgang til ved egen hjælp.

Det sociale systems gennemslagskraft viser sig imidlertid at være specielt ringe netop i denne situation. Resultatet bliver en socialpolitik, der er så afhængig af de skiftende økonomiske og politiske konjunkturer, at den let bliver en socialpolitik uden plan og idé.

Eller en socialpolitik, der som funktion har at skulle aftage dem, der frasorteres i de tunge sektorer – i uddannelsessystemerne og på arbejdsmarkedet for eksempel – og dermed tjene som alibi for disse sektors politik.

Socialektoren har som bekendt skullet aftage et stigende antal "frasorterede" gennem de senere år, således at udgifterne inden for denne sektor er steget voldsomt i samme periode. Resultatet er, at de sektorer, der har medvirket hertil, nu beklager sig over, at deres andel af udgifterne er for store og kræver besparelser i den sociale sektor. Filtret opsættes ikke i de sektorer, hvor problemerne opstår, men foran den sociale sektor.

Heller ikke på det socialpolitiske område er der tungtvejende interesseorganisationer. På handicapområdet findes en række klientorganisationer, på misbrugsområdet findes bevægelser og foreninger til bekæmpelse af alkohol- og stofmisbrug, og endelig findes der foreninger til støtte for de svageste i samfundet, men ingen af disse organisationer synes at have nogen væsentlig indflydelse på politikudviklingen. Denne er primært overladt til de politiske partier og til de lokale og statslige planlæggere. De unge har på forskellig vis reageret på at indføre en særlig ungdomssats inden for bistandshjælpen. Denne form for reaktioner har et klart

politisk sigte, men derudover er der et bredt spekter af reaktioner, som er mindre målrettede. Kriminalitet, misbrug af rusmidler mv. er en destruktiv adfærd både for samfundet og den unge, og den udtrykker, at grundlæggende problemer ikke er blevet løst gennem et socialpolitisk sikkerhedsnet.

Fritids- og kulturpolitik

I den sektoropdelte politiske planlægning indgår fritiden i vid udstrækning som en reststørrelse, der kommer i klemme mellem dispositionerne på de "tunge" planlægningsområder: Arbejdsmarkeds-, uddannelses- og socialpolitik. Også bolig- og trafikpolitik påvirker i høj grad mulighederne for fritidsanvendelse, uden at der tages konsekvente hensyn til det. Lovgivning, der omhandler fritidsforhold, findes spredt på henholdsvis undervisningsministeriets, kulturministeriets, miljøministeriets og socialministeriets ansvarsområder, ligesom kompetencen er fordelt på forskellige niveauer inden for stat, amter og kommuner.

Mangelen på en samlet politik vedrørende fritiden tilsvare fritidens placering i individernes tilværelse som en rest disponibel tid, der både kvantitativt og kvalitativt afhænger af forholdene i den bundne tid i arbejde eller uddannelse.

De politiske prioriteringer er imidlertid også ideologisk betingede. Fritiden betragtes gerne som en helt "privat" tid, som det enkelte individ har og bør have fri dispositionsret over. I denne betoning af den personlige frihed er der blot tendens til at se bort fra de langt fra frie betingelser, som ligger i de sociale og økonomiske grundforhold, og som er klassemæssigt og ikke individuelt bestemte.

Den forøgede mængde fritid, som især falder på de arbejdsløse unge, samt tendenserne dels til en øget kommerialisering af fritiden, dels til at unge finder sammen i samfundskritiske grupperinger, giver anledning til en fornyet offentlig debat om unges fritidsanvendelse og hermed om perspektiverne i en fritidspolitik. Spørgsmålet er, om en politik vedrørende unges fritid i givet fald skal videreføre de eksisterende principper, eller om der er behov for en helt ny måde at planlægge for fritiden på.

Fraværet af en helhedsbetonet fritidspolitik er ikke ensbetydende med, at der ikke i praksis føres en politik for unges fritid. Karakteristisk for den eksisterende fritidspolitik er, at den i hovedsagen hviler på det private initiativ i et bredt udsnit af foreninger og interesseorganisationer. Det drejer sig om det frivillige arbejde i ungdomsforeninger, spejderorganisationer, politiske (partiforbere) ungdomsorganisationer, gymnastik- og idrætsforeninger m.fl., samlet i paraplyorganisationen Dansk Ungdoms Fællesråd (DUF).

En fritidslov (Lov om fritidsundervisning) er udformet med sigte ikke mindst på at støtte dette organiserede ungdomsarbejde. Den er endvidere lovramme omkring ungdomsklubberne (de socialministerielle ungdomsklubber undtaget) og den lovpligtige kommunale ungdomsskoles undervisnings- og klubtilbud. Også biblioteksdrift er pålagt kommunerne ved lov (Biblioteksloven). Herudover er det hovedsageligt overladt til primærkommunerne, med tilskyndelse i forskellige tilskudsregler i fritidsloven og inden for kulturministeriets lovgivningsområde at etablere fritidsaktiviteter for unge. Det medfører, at mængden og kvaliteten af fritidsmulighederne varierer betydeligt i landets forskellige lokalområder.

Nogleprincipper i fritidspolitikken såvel som i den generelle kulturpolitik er "tilbud", "valgfrihed" og "den enkeltes muligheder". De liberalistiske principper, der påkalder respekten for individets ret til frit at vælge mellem en række muligheder, har i kulturpolitikken været fulgt op af lighedspolitiske bestræbelser på at skabe lige adgang for alle til alsidige kulturelle tilbud. Endnu op i 1970'erne blev kultur i vid udstrækning opfattet som identisk med finkultur. Valgfriheden i kulturpolitikken har i realiteten været begrænset til aktiviteter, der ligger inden for de ledende samfundslags kulturelle normer. Endvidere er kulturel udfoldelse, som en konsekvens af tilbudsprincippet, i højere grad blevet gjort identisk med kulturkonsum end med kulturel egenaktivitet.

I de seneste år har den kulturformidlende virksomhed været præget af en større åbenhed i opfattelsen af forskellige befolkningsgruppers særegne kulturformer og egenaktivitet. Nyere målsætninger om at gøre det muligt for enhver kulturform at leve og udvikle sig på egne vilkår er fulgt op af meget beskedne bevillinger til understøttelse af eksperimenterende kulturprojekter. Bevillinger kan tilfalde kulturaktiviteter blandt unge, men er ikke øremærkede til denne aldersgruppe.

Rækkevidden af tilbudsprincippet og det frie valg inden for det organiserede fritidsliv såvel som inden for de offentlige kulturaktiviteter begrænses af de meget forskellige forudsætninger hos unge for at modtage tilbudene. Alder, køn, uddannelse, social baggrund mv. er faktorer, der ikke alene indebærer forskellige betingelser for at benytte tilbudene, men også er forbundet med meget forskellige holdninger til, hvad der giver fritiden indhold og mening.

I den entydige satsning på at drage unge som enkeltindivider ind i organiserede aktiviteter og fællesskaber, som vel at mærke andre end de selv har defineret organiseringen af, er der endvidere tendens til at se bort fra, at den enkelte unge i forvejen er medlem af fællesskaber, som for eksempel familie- og kammeratgruppe inden for et større socialt miljø. Disse fællesskaber og miljøerne som helhed har deres egne kulturelle normer og traditioner, som med fordel kan støttes.

Til individualiseringen knytter sig blandt andet perspektivet om social mobilitet. Deltagelse i kulturopdragende aktiviteter kan medvirke til udvikling af det beredskab, der bringer enkeltpersoner til indflydelsesrige poster. Idégrundlaget for såvel det fritidspolitiske ungdomsarbejde som for den generelle kulturpolitik er præget af en central målsætning om at "opdrage" deltagerne til oplyst og aktiv medleven i demokratiet. Udvikling af fælles forestillinger om kulturelle værdier i samfundet ses som et middel til at slå bro over classeskel og interesse modsætninger i befolkningen.

Den enkeltes ansvarlighed for og indflydelse på egen situation samt fremme af et fællesskab på tværs af sociale skel har fra århundredets begyndelse været bærende tanker i ungdomsorganisationerne og i det sidenhen etablerede ungdomsarbejde. Inden for spejderbevægelsen, idrætten mv. er alle formelt lige og kan opleve sig som først og fremmest samfundsborgere med disses rettigheder og forpligtelser. Arbejdet for at udbrede oplysning og engagement omkring demokratiets fundament og funktion har i særlig grad været rettet mod en integrering af arbejderklassens unge i de herskende værdier og processer i samfundet.

Tilslutningen i dag til henholdsvis organisations- og foreningslivet, ungdomsskolen og ungdomsklubberne afspejler dog tydeligt de eksisterende sociale og

uddannelsesmæssige skel i ungdommen. De "uformelle uddannelser", som de idébetonede ungdomsorganisationer betegner sig, rekrutterer således hovedsagelig blandt unge, der i forvejen klarer sig godt inden for det formelle uddannelsessystem.

Endvidere er det en kendsgerning, at en stor del af ungdommen ikke deltager i nogen af de etablerede fritidstilbud. Da den offentlige planlægning i vid udstrækning arbejder i overensstemmelse med det eksisterende ungdomsarbejdes grundideer om tilbud og idébetonet organisering, bliver den demokratiske medleven og indflydelse på udformningen af en fritidspolitik forbeholdt de unge, der er aktive inden for de eksisterende tilbud.

Pladserne i kommunernes fritidsnævn er reserveret repræsentanter for lokale organisationer, foreninger, klubber og interessegrupper. Nævnene behandler blandt andet ansøgninger om godkendelse af nyetablerede interessegrupper for unge. Bestemmelserne i fritidsloven forudsætter en bestemt organisationsstruktur, for at interessegrupper kan opnå tilskud. De mange unge, der ønsker at udvikle en kultur på egne præmisser, for eksempel med kollektive ledelsesformer, er hermed afskåret ikke alene fra tilskud, men også fra den relative grad af indflydelse på den kommunale fritidsplanlægning, som repræsentation i fritidsnævnene indebærer.

Det er et udbredt ønske blandt unge at få huse eller andre typer samlingssteder stillet til rådighed, hvor de kan være sig selv og dyrke egne interesser uden indblanding fra voksne eller myndigheder. Men resultaterne af at ansøge om huse igennem de kanaler, systemet anviser, har i en del tilfælde ladt de unge i tvivl om deres reelle demokratiske rettigheder.

Mange unge reagerer på deres situation i samfundet ved at udvikle forskellige former for livsstil, der mere eller mindre udtalt vender systemet ryggen. Igennem udvikling af modkulturer, husbesættelser osv. udtrykker de modstand mod og kritik af modsætningen, de finder mellem på den ene side hævdede normer og værdier i samfundet og på den anden side den virkelighed, de oplever. Kritikken går videre end til forholdene i fritiden. Den retter sig imod de grundlæggende sociale og materielle betingelser i de unges liv og imod den mangel på indflydelse på de centrale livsforhold, som kendetegner deres tilværelse.

De unges kritiske kulturudtryk tilbageviser til syvende og sidst holdbarheden i den hidtidige fritidspolitiske grundtanke, at de unge kan opøves til demokratisk medleven og indflydelse på egen situation i fritiden, når de er forment reel indflydelse på udformningen af deres nutid og fremtid. En fritidspolitik for ungdommen kan ikke, som der er tendens til, tage isoleret udgangspunkt i fritiden. Den må være del af en samlet politik, der forbedrer de unges situation og indflydelsesmuligheder som helhed.

Inden for fritids- og kulturpolitikken er interesseorganisationerne de stærkeste aktører. De politiske initiativer har stort set en udformning, som virker underbyggende i forhold til organisationernes initiativer. Dermed bliver fritidspolitikken i høj grad sektorpolitik, omend den på statsligt plan administreres på tværs af ministerierne.

En generel ungdomspolitik

Der findes ikke nogen eksplicit ungdomspolitik i Danmark, men en række politiske delområder, som tilsammen danner et ufuldstændigt mønster. Såvel uddannelsespolitikken som familierpolitikken, socialpolitikken og fritidspolitikken er politikområder, som retter sig mod dele af den samlede befolknings tilværelse. Uddannelsespolitikken er dog mere rettet mod de unge end de øvrige politikområder.

Uddannelsespolitikken har som sin primære opgave at sikre kvalificering af den opvoksende generation. Imidlertid har vi set, hvordan den konkrete politik med hensyn til ungdomsuddannelser og videregående uddannelser er blevet styret af samfundsmæssige udviklingstendenser som erhvervsstrukturer, teknologiudvikling og økonomiske konjunkturer.

Familierpolitikken og socialpolitikken er primært bestemt af fordelingspolitiske hensyn og har altså til formål at sikre de svageste i befolkningen gennem overførsel af indkomster fra de bedrestillede. En sådan politik betyder for de unge, at de via overførselsindkomster sikres mod materiel nød. Imidlertid er disse politikområder meget påvirkelige over for økonomiske konjunkturer. På den ene side øges presset på disse sikkerhedsnet på grund af problemet i arbejdsmarkeds- og uddannelsessektor, og på den anden side bliver det stadig vanskeligere at gennemføre indkomstoverførsler under en økonomisk lavkonjunktur. Socialpolitikken og familierpolitikken bliver dermed en afledt politik.

Fritids- og kulturpolitikken tager sig af restområdet. Når arbejdstid og uddannelsestid er fastlagt, sætter kulturpolitikken ind med tilbud til den resterende tid. Fritidsbehovene bliver dermed kraftigt påvirket af arbejds- og uddannelsesforhold. Nogle unge har kun meget lidt fritid, mens andre unge har overskud af fritid. De unges forbrug af fritidstilbud er påvirket af deres øvrige samfundsmæssige situation. Det er de unge med en velstruktureret hverdag, der benytter de etablerede fritidstilbud, mens unge med problemer omkring arbejde og uddannelse i mindre udstrækning benytter disse tilbud.

Fritidspolitikken virker således cementerende i forhold til de strukturer, som skabes på arbejdsmarkedet, blandt andet via uddannelsespolitik og arbejdsmarkedspolitik. En fritids- og kulturpolitik i relation til unge tabere findes ikke.

Gennem denne indholdsmæssige afsmitning fra erhvervsforhold til uddannelsespolitik og videre til familierpolitik, socialpolitik, og fritids- og kulturpolitik skabes der en grundlæggende sammenhæng i ungdomspolitikken.

Sektoriseringen fører tilsyneladende ikke til nogen modstrid mellem elementerne af ungdomspolitikken. Snarere fører den til en hierarkisering af de forskellige politikområder og måske koordinationsproblemer på overfladen.

Blandt de her diskutererede elementer står uddannelsespolitikken som den dominerende sektorpolitik, sandsynligvis fordi stærke interesseorganisationer går aktivt ind i politikudviklingen sammen med politikere og planlæggere. Der eksisterer blandt de fleste aktører en grundlæggende fælles opfattelse af nødvendigheden af at sikre de unge brugbare kvalifikationer.

Inden for fritidspolitikken står interesseorganisationerne stærkt, og de arbejder i god overensstemmelse med brede dele af det politiske system. Alligevel står

fritidspolitikken svagt, hvilket blandt andet ses af dens fordeling over flere ministerier og af de begrænsede økonomiske midler, som stilles til rådighed for arbejdet i denne sektor.

Socialpolitikken har svage organisationer bag sig, men til gengæld opererer den med tungtvejende samfundsmæssige problemer. Derfor er socialektoren omfattende i henseende til ansatte og økonomiske midler.

Familiepolitikken har svage organisationer og retter sig mod et område, som i det politiske liv anses for at være privat. Derfor står familiepolitikken svagt og har karakter af en implicit politik.

Mellem de enkelte elementer af ungdomspolitikken kan der på trods af den grundlæggende indholdsmæssige sammenhæng opstå koordinationsproblemer. I sådanne koordinationsproblemer vil de tungtvejende sektorer være de mest dominerende. Et eksempel herpå var koordineringen af økonomisk støtte til unge, hvor socialektoren i 1981 indrettede bistandshjælpen efter studiestøttens størrelse (det såkaldte sultecirkulære).

Et andet eksempel er fritidsloven, som er blevet udformet som en lov om fritidsundervisning og dermed har fået det undervisningsmæssige element opprioriteret. Et yderligere eksempel på koordinationsproblemer er aldersafgrænsning. Ifølge myndighedslovgivning og valgretslovgivning bliver den unge voksen fra 18-års alderen. Når det drejer sig om studiestøtte, ligger grænsen ved 23-års alderen, og inden for socialektoren har man altså søgt at flytte grænsen opad i overensstemmelse med undervisningssektorens opfattelse.

Set fra de unges virkelighed er disse koordinationsproblemer nok en faktor af relevans, men langt mere afgørende er det dog, at ungdomspolitikken i alle sine elementer fører til en cementering af den eksisterende ulighed blandt unge. Dermed polariseres de unge i to grupper af henholdsvis svage og stærke unge. En helhedsorienteret ungdomspolitik kunne i højere grad tage udgangspunkt i de unges virkelighed, nemlig polariseringen, og føre en bevidst politik i relation til både ressourcetsvage og ressourcestærke unge. Den kunne sikre, at der også blev ført en politik til støtte for de unge, som har de ophobede problemer – familieproblemer, uddannelsesproblemer, arbejdsløshedsproblemer og fritidsproblemer.

1. Schmitter, Philippe C., "Still the Century of Corporatism?", Frederick B. Pike & Thomas Strich (eds.), *The new Corporatism*, London: University of Notre Dame Press, 1974, pp. 85-131. Schmitter, Philippe C., "Modes of Interest Intermediation and Models of Societal Change in Western Europe", *Comparative Political Studies*, vol. 10, 1977, pp. 7-38.
2. Jacob A. Buksti, "Organisationer og offentlig politik", *Nordisk Administrativt Tidsskrift*, nr. 2, 1983, pp. 191-212.
3. *Ibid.*