

Jan Plovsing

Socialreformens idealer og praksis

Emnet for denne artikel er den store socialreform, som blev gennemført i Danmark i perioden 1970-1980. Der redegøres for reformens omfang og idégrundlag samt for de politiske målsætninger for reformen. Der redegøres dernæst for de undersøgelser – socialreformundersøgelserne – som blev gennemført i perioden 1980-85 for at evaluere reformen. Artiklen viser, at reformen på visse områder er lykkedes, men også, at der er en række problemer forbundet med realiseringen af socialreformens idealer. Nogle af de forhold, som har hæmmet målrealiseringen, diskuteres.

1. Indledning

1970ernes socialreform medførte gennemgribende ændringer af det danske sociale system og tildels af idealerne bag dette system. Det beskrives i afsnit 2, mens afsnit 3 beskriver de undersøgelser, som har evalueret denne socialreform. I hvilken udstrækning blev socialreformens målsætninger faktisk opnået? Det redegøres der for i afsnit 4, som tager den sociale tryghed, den sociale forebyggelse og den sociale retsbeskyttelse op. I afsnit 5 diskuteres herefter nogle af de forhold, som har hæmmet realiseringen af reformens målsætninger.

2. Socialreformen

2.1. Reformens omfang og idégrundlag

Socialreformen indebar en omfattende omlægning af det danske sociale system i perioden fra 1970 til 1980. På baggrund af Socialreformkommissionens betænkninger blev 1970ernes socialreform udmøntet i en række love, hvoraf de vigtigste var: den sociale styrelseslov, som i princippet trådte i kraft den 1. juli 1970, sygesikringsloven og sygedagpengeloven, som begge trådte i kraft den 1. april 1973, ankestyrelsesloven, som trådte i kraft den 1. juli 1973, bistandsloven, som trådte i kraft den 1. april 1976, og udlægningen af særfor sorgen, som trådte i kraft den 1. januar 1980.

Set i historisk perspektiv er socialreformen udtryk for et socialpolitisk syn, hvor der i forhold til tidligere lægges større vægt på det samfundsmæssige ansvar for de sociale problemer – solidaritetsprincippet – det vil sige en større vægt på det offentliges rolle. Socialpolitikens hovedformål bliver at begrænse forekomsten af væsentlige sociale tilpasningsproblemer eller indkomstbortfald og at medvirke aktivt til løsningen af sådanne problemer, hvor de forekommer (Rold Andersen, 1973: 199).

Socialreformen var idémæssigt i vid udstrækning baseret på det såkaldte *helhedsprincip*, som ofte kædes sammen med en behandlingsorienteret sagsbehandling. Helhedsprincippet indebærer, at klientens situation ansues i sin helhed. Det

Jan Plovsing

Socialreformens idealer og praksis

Emnet for denne artikel er den store socialreform, som blev gennemført i Danmark i perioden 1970-1980. Der redegøres for reformens omfang og idégrundlag samt for de politiske målsætninger for reformen. Der redegøres dernæst for de undersøgelser – socialreformundersøgelserne – som blev gennemført i perioden 1980-85 for at evaluere reformen. Artiklen viser, at reformen på visse områder er lykkedes, men også, at der er en række problemer forbundet med realiseringen af socialreformens idealer. Nogle af de forhold, som har hæmmet målrealiseringen, diskuteres.

1. Indledning

1970ernes socialreform medførte gennemgribende ændringer af det danske sociale system og tildels af idealerne bag dette system. Det beskrives i afsnit 2, mens afsnit 3 beskriver de undersøgelser, som har evalueret denne socialreform. I hvilken udstrækning blev socialreformens målsætninger faktisk opnået? Det redegøres der for i afsnit 4, som tager den sociale tryghed, den sociale forebyggelse og den sociale retsbeskyttelse op. I afsnit 5 diskuteres herefter nogle af de forhold, som har hæmmet realiseringen af reformens målsætninger.

2. Socialreformen

2.1. Reformens omfang og idégrundlag

Socialreformen indebar en omfattende omlægning af det danske sociale system i perioden fra 1970 til 1980. På baggrund af Socialreformkommissionens betænkninger blev 1970ernes socialreform udmøntet i en række love, hvoraf de vigtigste var: den sociale styrelseslov, som i princippet trådte i kraft den 1. juli 1970, sygesikringsloven og sygedagpengeloven, som begge trådte i kraft den 1. april 1973, ankestyrelsesloven, som trådte i kraft den 1. juli 1973, bistandsloven, som trådte i kraft den 1. april 1976, og udlægningen af særfor sorgen, som trådte i kraft den 1. januar 1980.

Set i historisk perspektiv er socialreformen udtryk for et socialpolitisk syn, hvor der i forhold til tidligere lægges større vægt på det samfundsmæssige ansvar for de sociale problemer – solidaritetsprincippet – det vil sige en større vægt på det offentliges rolle. Socialpolitikens hovedformål bliver at begrænse forekomsten af væsentlige sociale tilpasningsproblemer eller indkomstbortfald og at medvirke aktivt til løsningen af sådanne problemer, hvor de forekommer (Rold Andersen, 1973: 199).

Socialreformen var idémæssigt i vid udstrækning baseret på det såkaldte *helhedsprincip*, som ofte kædes sammen med en behandlingsorienteret sagsbehandling. Helhedsprincippet indebærer, at klientens situation ansues i sin helhed. Det

vil sige, at behovene og løsningsmulighederne i hvert enkelt tilfælde vurderes under hensyntagen til, hvilke forhold klienten i øvrigt lever under (totalitetssynspunktet), samt de gruppedannelser – først og fremmest familien – vedkommende indgår i (familiesynspunktet). Princippet fører til, at sociale problemers løsning kan forudsætte en samlet og koordineret indsats, hvilket sammen med den behandlingsorienterede sagsbehandling stiller større krav til personalets uddannelse og erfaring end tidligere. Helhedsprincippet var kendt og benyttet i forvejen i dele af det sociale apparat, specielt i Mødrehjælpen, revalideringen og familievejledningen. Med socialreformen skulle denne arbejdsform imidlertid omfatte en bredere del af det sociale arbejde.

Socialreformen var herudover en administrativ reform, som blev formuleret i det såkaldte *enhedsprincip*. Enhedsprincippet er den administrative konsekvens af det helhedssyn på sociale problemer og deres løsning, som socialreformkommissionen tilkendegav. Princippet betød, at man samlede en stor del af de sociale opgaver ét sted, nemlig i kommunen, hvor det sociale udvalg fik det samlede ansvar for at koordinere bistanden til klienterne (det enstrengede system). De sociale forvaltninger i kommunerne blev herved væsentligt udvidet. Samtidig nedlagde man sygekasserne, mødrehjælpen, revalideringscentrene, børne- og ungdomsforsorgen og særforsorgen. Klienterne skulle herefter i princippet kun henvende sig ét sted og ofte kun til én sagsbehandler uanset årsagen til deres vanskeligheder. Formålet var at samle tilbuddene om social behandling det sted, hvor klienten boede, og hvor kendskabet til de vilkår, klienten levede under, ofte var størst. Man ønskede hermed at gøre det mere overskueligt for borgerne at søge hjælp samt at opnå en mere koordineret indsats.

Bistandsloven er det centrale element i socialreformen. Især i forbindelse med udformningen af denne lov blev der lagt stor vægt på de såkaldte *behovs- og skønsprincipper*. Disse principper hænger nøje sammen i forbindelse med såvel tildeling som udmåling af ydelser. Begge principper er udtryk for en erkendelse af sociale problemers ofte komplicerede karakter. Behovsprincippet indebærer, at alle, der har samme behov for bistand, skal have samme adgang til hjælp uanset årsagen til, at behovet er opstået.

Skønsprincippet indebærer en skønsmæssig vurdering af behovene ud fra et helhedsprincip i hvert enkelt tilfælde. Love og cirkulærer fastsætter i vid udstrækning, inden for hvilke rammer skønnet i praksis skal udøves. Der foreligger for eksempel en ret omfattende angivelse af skønstemaerne. Rammerne for behovsvurderingen tager udgangspunkt i klienternes hidtidige levekår. Som eksempel på udmøntning af skønnet kan nævnes reglen i bistandslovens § 37, stk. 2, hvorefter det sociale udvalg skal vurdere, hvilke af klientens faste udgifter det skønnes rimeligt, at det offentlige betaler.

Ovennævnte principper præger socialreformen idémæssigt, selv om der ved gennemførelsen af den konkrete lovgivning blev gjort en række indskrænkninger og undtagelser. På fire hovedområder ændrede socialreformen den danske socialpolitik. *Opgavefordelingen* mellem kommuner, amtskommuner og staten blev ændret til en høj grad af kommunalisering. For kommunerne blev der tale om en vældig omlægning og udvidelse af opgaverne på det sociale område. De private/selvejende organisationer og den frivillige sociale indsats kom vel også til at spille

en mindre rolle.

Organisatoriske ændringer indebar nedlæggelse af de specialiserede hjælpeorganer, som er nævnt ovenfor, og nedlæggelse af en række ankeinstanser, idet der i de sociale love på det tidspunkt fandtes over 20 forskellige ankekanaler. Den nye struktur indebar, at der på lokalt niveau blev oprettet en social- og sundhedsforvaltning i alle kommuner. I 1966, dvs. før kommunal- og socialreformerne, var 870 af de ca. 1.400 kommuner uden selvstændigt socialkontor. På regionalt niveau består strukturen af en social- og sundhedsforvaltning med et socialcenter. Hertil kommer fra 1. oktober 1975 et amtsankenævn og fra 1. april 1976 et revaliderings- og pensionsnævn. På centralt niveau blev Socialstyrelsen oprettet den 1. juli 1970 og Sikringsstyrelsen den 1. april 1973. Den 1. juli 1973 blev Den sociale Ankestyrelse oprettet som øverste administrative klageinstans.

Der blev også gennemført ændringer af de sociale *kontant- og serviceydelser*. Eksempelvis medførte dagpengeloven afskaffelse af 6 karensdage og af en varighedsbegrænsning, samtidig med at ydelserne blev forhøjede. Endelig blev *byrdefordelingen* ændret, dels ved en øget vægt på bloktilskud i forhold til procentrefusioner, dels ved en omlægning af refusionsprocenterne henimod et neutralitetsprincip.

2.2. De socialpolitiske hovedmålsætninger

I Socialreformkommissionens betænkninger (Betænkning nr. 543, 1969 og nr. 664, 1972) blev socialreformens hovedmål formuleret. Der skulle skabes tryghed, trivsel, forebyggelse og revalidering. Hertil kommer endnu et mål, nemlig at sikre borgernes retsbeskyttelse i forhold til det sociale apparat og de sociale love. Det påhviler alle sociale instanser, men er herudover det sociale ankesystems hovedopgave. Der skal her gives en kort omtale af begreberne tryghed, forebyggelse og retsbeskyttelse, idet evalueringen af socialreformen, som omtales nedenfor, blandt andet er foretaget i forhold til disse hovedmålsætninger.

Socialreformkommissionen knyttede *tryghedsmålsætningen* sammen med befolkningens sikkerhed for, at uforudsete og forbigående sociale problemer ikke skaber gennemgribende og uoprettelige forringelser af en families almindelige levevilkår.

Tryghed er i høj grad et spørgsmål om at sikre befolkningen mod, at socialbegivenheder og lignende medfører et væsentligt fald i den hidtidige levestandard. Det individuelle indkomstab skal kompenseres i overensstemmelse med det såkaldte *indkomstbortfaldsprincip*. Bistandslovens § 37, stk. 1 om forbigående kontanthjælp, hvor det hedder, at den ydede hjælp skal modvirke, at klientens og familiens hidtidige levevilkår i væsentlig grad forringes, er en udmøntning af dette princip. Reglen i dagpengeloven om, at dagpengene udgør 90 pct. af den hidtidige indtægt, er også en udmøntning af tryghedsmålsætningen. I begge tilfælde er der imidlertid fastsat maksimumsgrænser for hjælpens størrelse og en række andre udmålingsregler, som i praksis begrænser tryghedsmålsætningens realisering.

Forebyggelse er en anden af socialreformens hovedmålsætninger. Der kan skelnes mellem to former for forebyggelse: Primær og sekundær forebyggelse. Mens hovedsigtet med primær forebyggelse er at begrænse forekomsten af sociale pro-

blemer, er formålet med sekundær forebyggelse at hindre allerede indtrufne sociale vanskeligheder i at udvikle sig til mere komplicerede problemer.

Til forebyggelsesmålsætningen knytter der sig en række mere konkrete anvisninger. Der tales således om *tidlig indsats* med henblik på at afværge, at enkeltstående begivenheder fører andre problemer med sig, og dermed gør sagerne mere langvarige. Ved *opsøgende arbejde* og *samarbejde* med andre instanser kan der findes frem til særlig sårbare personer og opnås kendskab til truede miljøer. Gennem *rådgivning og vejledning* kan der skabes klarhed over, hvilke løsningsmuligheder der er på problemerne. Herved kan problemerne afbødes, og yderligere vanskeligheder måske afværges. *Opfølgning* kan klargøre, om den hidtidige indsats har været passende, eller om der må sættes ind med andre hjælpeforanstaltninger for at stoppe en fortsat udvikling af problemerne.

Hovedformålet med det sociale ankesystem er at bidrage til *retsbeskyttelsen* på det sociale område. Det sker først og fremmest ved at føre kontrol med, at de øgede beføjelser, socialreformen tillagde kommunerne, udøves i overensstemmelse med lovgivningen og dennes hensigt. Ankesystemet kan skabe en reel retssikkerhed ved at efterprøve, om klienterne får den bistand i kommunerne, der var hensigten med loven. Det kan dog kun ske i de tilfælde, hvor klienterne klager. Socialreformkommissionen lagde herudover vægt på et mere subjektivt element i retsbeskyttelsen, nemlig at ankesystemet skulle bidrage til at øge befolkningens tillid til det sociale forvaltningssystem i almindelighed. Befolkningen skal også opfatte systemet som retsbeskyttende. I denne forbindelse er det væsentligt, at der overhovedet er adgang til at klage, og at ankesystemet er enkelt at bruge. Herudover skal klageinstanser være uafhængige og sagkyndige, så borgerne føler sikkerhed for, at der er sket en reel bedømmelse af, om klageren har fået den bistand, der er hensigten med loven.

3. Socialreformundersøgelserne

Da socialreformkommissionen blev nedsat i 1964, igangsatte den en række undersøgelser ved Socialforskningsinstituttet under ledelse af Bent Rold Andersen. Datagrundlaget blev indsamlet i perioden 1966-68. Resultaterne indgik løbende i kommissionens arbejde og i dens betænkninger og blev i øvrigt offentliggjort i fire videnskabelige hovedrapporter i perioden 1970-72.

Efter reformens gennemførelse blev instituttet igen anmodet om at undersøge konsekvenserne af reformen. De nye socialreformundersøgelser er socialforskningsinstituttets hidtil mest omfattende undersøgelser såvel med hensyn til dataindsamling som med hensyn til bemanding. Efter nogle forundersøgelser blev datamaterialet indsamlet i perioden fra medio 1980 til medio 1982. Resultaterne er publiceret i en række artikler og notater samt i syv videnskabelige hovedrapporter, som er udsendt i perioden 1982-85. Undersøgelserne kom til at koste ca. 10,5 millioner kroner, hvoraf Det kommunale Momsfond betalte ca. 8 millioner kroner.

Formålet med de nye socialreformundersøgelser – fremover omtalt som socialreformundersøgelserne – er at beskrive og analysere, hvordan de sociale love og det sociale apparat fungerer efter socialreformen i 1970'erne. Undersøgelserne

belyser, hvordan reformen er ført ud i livet, blandt andet bedømt i forhold til målsætningerne om forebyggelse, tryghed og retsbeskyttelse. Det er også vurderet, hvilke virkninger den sociale indsats har for borgerne/klienterne. Endelig er socialreformens enheds- og helhedsprincipper samt behovs- og skønsprincipper belyst i forhold til den måde, de faktisk praktiseres på.

Med udgangspunkt i denne formålsbeskrivelse har vi arbejdet på fire forskellige niveauer. Der er for det første en række *beskrivelser* af de sociale problemer, af klienterne og af det sociale apparat i begyndelsen af 1980'erne. For det andet er der en række *analyser* i forbindelse hermed.

For det tredje er der *evalueringen*, hvor beskrivelserne og analyserne ses i forhold til socialreformens målsætninger og principper. Et problem ved denne evaluering var, at socialreformens målsætninger har en overordnet karakter. Konkrete mål, som den sociale virkelighed kan sammenlignes med, er en mangelvare. Den forståelse af de socialpolitiske målsætninger, vi har anvendt ved evalueringen, er omtalt i afsnit 2 ovenfor. En anden metodisk vanskelighed var, at evalueringen skulle gennemføres i et samfund, som ændrede sig, og hvor også socialpolitikken og de sociale love blev ændret løbende. Evalueringen er præget af, at socialreformen er gennemført i en periode med høj arbejdsløshed og statsfinansielle problemer. Hvad angår ændringer af de sociale love før og efter dataindsamlingen i 1980-82, har vi forsøgt at tage højde for betydningen heraf (Rørbech m.fl., 1985: 50-53). Endelig er der *policy-niveauet*, hvor der fremlægges forslag til ændringer af den sociale praksis for at få en bedre målopnåelse.

Socialreformundersøgelserne består af tre undersøgelser, tryghedsundersøgelsen, ankeundersøgelsen og socialbegivenhedsundersøgelsen. *Tryghedsundersøgelsens* hovedformål er at belyse, hvordan centrale dele af bistands- og sygedagpengelovene og det hertil knyttede sociale apparat i primær- og amtskommuner fungerer. Tryghedsundersøgelsen består af tre delundersøgelser. Der er udsendt tre hovedrapporter fra tryghedsundersøgelsen (Plovsing m.fl., 1983 b; Jørgensen og Thaulow, 1984; Rørbech m.fl., 1985).

Klientdelen har belyst klienternes levekår og sociale problemer i 13 kommuner. Herudover er sagsbehandlingen, de økonomiske ydelser og den øvrige indsats, som socialforvaltningerne har ydet over for klienterne, samt spørgsmålet om, hvordan det gik klienterne, blevet belyst. Hver klient er søgt interviewet to gange, nemlig da de fik startet en bistands- eller sygedagpengesag og ved sagens afslutning, dog senest efter et års forløb. Intentionen har været at følge en gruppe klienter, fra de henvendte sig til socialforvaltningerne, til deres problem var løst, eller sagen var slut på anden vis. De to interviews med klienterne omfattede ca. 1.300 bistandsklienter og ca. 500 sygedagpengemodtagere (med over 5 ugers sygdom). Herudover har sagsbehandlerne udfyldt et spørgeskema om deres klienter ved sagens afslutning. Der foreligger herved oplysninger om ca. 1.700 bistandsklienter og knap 700 dagpengemodtagere.

Forvaltningsdelen har belyst forholdene i 40 kommuners socialforvaltninger, herunder kommunernes sociale situation, struktur og arbejdsdeling i socialforvaltningen, politikernes rolle, personalets uddannelse, arbejdsforholdene og samarbejdsforhold. Der er blandt andet under forskningsgruppens besøg i alle 40 kommuner udfyldt spørgeskemaer af ca. 1.500 sagsbehandlere i bistandsafdelingerne.

dagpengemedarbejdere, ledere i socialforvaltningerne og socialudvalgsformænd.

Amtssocialcenterdelen har belyst konsulentvirksomheden i forhold til primærkommunerne og arbejdet i ankenævnssekretariatene i alle 14 amtssocialcentre. Der er indsamlet oplysninger om amtssocialcentrene og udfyldt spørgeskemaer af over 300 socialcenterkonsulenter og medarbejdere i ankenævnssekretariatene.

Ankeundersøgelsens hovedformål er at belyse, hvordan ankesystemet fungerer med henblik på at sikre borgernes retsbeskyttelse i forhold til det sociale apparat og de sociale love. Herudover belyses dele af ankesystemets styringsfunktion. Der er udsendt to hovedrapporter fra ankeundersøgelsen (Fridberg m.fl., 1982; Fridberg m.fl., 1983). Ankeundersøgelsen anvender oplysninger om ca. 9.100 afgjorte ankesager i alle amtsankenævn og i Københavns kommune. Herudover er interviewet knap 900 personer, som har fået afgjort deres sager ved fem af amtsankenævnene. Desuden anvendes en del af oplysningerne fra tryghedsundersøgelsens delundersøgelser.

Socialbegivenhedsundersøgelsens hovedformål er at belyse omfanget, udviklingen, fordelingen og konsekvenserne af socialbegivenheder i befolkningen. Herudover belyses befolkningens holdninger til sociale ydelser og de sociale netværks betydning. Datamaterialet består af interview med et repræsentativt udsnit af befolkningen på knap 3.400 personer mellem 18 og 66 år. Der er herudover foretaget sammenligninger med tilsvarende undersøgelser foretaget i 1966 og 1977. Der er udsendt to hovedrapporter fra denne undersøgelse (Plovsing m.fl., 1983a; Pruzan m.fl., 1984).

4. Blev målsætningerne opnået?

Med udgangspunkt i socialreformundersøgelserne vil jeg nedenfor give et bud på, i hvilket omfang socialreformen i praksis sikrede den sociale tryghed, forebyggelsen og retsbeskyttelsen.

4.1. Den sociale tryghed

Hensigten med at yde økonomisk hjælp ifølge bistandsloven er at modvirke, at klienternes og deres families hidtidige levekår i væsentlig grad forringes. Det samme kan siges om formålet med sygedagpengeloven, som er baseret på ydelser efter et indkomstbortfaldsprincip.

For at vurdere, i hvilken grad denne målsætning (tryghedsmålsætningen jævnfør afsnit 2.2) opnås, har vi foretaget en sammenligning af klienternes situation lige før henvendelsen til socialforvaltningen – hvor bistandsklienternes problem og dagpengemodtagernes sygdom var opstået – med situationen efter sagens afslutning. For de meget langvarige sagers vedkommende, det vil sige de uafsluttede sager i undersøgelsens forstand, sammenlignes med situationen et år efter sagens start. For både bistandsklienter og dagpengemodtagere er det herefter opgjort, om de samlede *leveskår* i denne periode er blevet forbedrede, uændrede eller forringede. Ved opgørelsen af levekårsændringerne er der set på ændringer i beskæftigelsesforhold, økonomiske forhold, boligforhold, heibred og sociale relationer. For bistandsklienternes vedkommende er det *yderligere* opgjort, om det

alt i alt *gik dem godt eller dårligt*. I denne opgørelse er der ud over spørgsmålet om ændringer i levekårene blandt andet taget hensyn til, om klienterne er kommet i arbejde eller i øvrigt har fået afhjulpet de aktuelle vanskeligheder. En nærmere redegørelse for fremgangsmåden ved disse opgørelser kan ses i Rørbech m.fl. (1985: kap. 14).

Undersøgelserne viste, at andelen af de to klientgrupper, som fik ændret deres *leveskår*, var følgende:

	Bistands- klienter	Dagpenge- modtagere
Forbedrede levekår	55 pct.	33 pct.
Uændrede levekår	21 pct.	26 pct.
Forringede levekår	24 pct.	41 pct.
I alt	100 pct.	100 pct.

Ses der herefter på, *hvordan det alt i alt gik bistandsklienterne*, blev resultatet, at det gik godt i 54 pct. af sagerne. Det vil sige, at klienterne kom i arbejde eller i øvrigt fik afhjulpet deres problemer, og at de ikke fik forringede levekår. Det gik dårligt for 19 pct. af bistandsklienterne, hvilket i de fleste tilfælde betød, at de fik forringede levekår, og at de samtidig forblev klienter i lang tid. I de sidste 27 pct. af sagerne kan resultatet hverken kaldes godt eller dårligt. Spørger man bistandsklienterne ved sagens afslutning, dog senest et år efter den er startet, siger 82 pct., at de er bedre eller uændret stillet i forhold til situationen, før deres problem opstod. De sidste 18 pct. siger, at de er dårligere stillet.

Bistandsloven og sygedagpengeloven samt den kommunale praksis i forbindelse hermed sikrer altså flertallet af bistandsklienter og sygedagpengemodtagere mod en væsentlig forringelse af levekårene. I disse tilfælde lever socialreformen op til tryghedsmålsætningen. For ca. en femtedel af bistandsklienterne går det imidlertid så dårligt, at man må konkludere, at den sociale praksis i disse sager ikke lever op til bistandslovens formål. Det drejer sig om ca. 30.000 klienter hvert år, idet man kan skønne, at der påbegyndes ca. 150.000 nye bistandssager om året vedrørende kontanthjælp og rådgivning. Den gruppe bistandsklienter, som det går dårligt, er blandt andet kendetegnet ved at være klienter med mange sammenfaldende eller forskellige problemer, dvs. nogle af de svageste klienter.

Det bemærkes, at en stor del af dagpengemodtagerne (41 pct.) oplevede at få deres levekår forringede. Forringede levekår betyder for dagpengemodtagerne især, at de har fået et generelt dårligere helbred og/eller en dårligere økonomi. At mange dagpengemodtagere får et dårligere helbred, kan sygedagpengeloven og de kommunale socialforvaltninger næppe tillægges noget større ansvar for. Det er snarere en opgave for sundhedsvæsenet i den udstrækning, det er muligt at forbedre helbredstilstanden. Men 30 pct. af dagpengemodtagerne fik forringede økonomiske forhold, og det skyldes ofte, at dagpengemodtagerne er blevet arbejdsløse eller er overgået til pension eller andre offentlige ydelser efter en længerevarende sygdom.

4.2. Den sociale forebyggelse

Det er fortrinsvis den sekundære forebyggelse, som er belyst i socialreformundersøgelserne. Det vil sige spørgsmålet om at hindre allerede indtrufne sociale vanskeligheder i at udvikle sig til mere komplicerede sociale problemer, jævnfør afsnit 2.2.

Lad os først se på *den tidlige indsats*, som skulle afværge, at enkeltstående begivenheder fører andre problemer med sig og dermed gør sagerne mere langvarige. Følger man en gruppe nye bistandsklienter, viser det sig, at 59 pct. får sluttet deres sag, inden der er gået tre måneder. 16 pct. varer over et år – blandt de klienter, som modtager hjælp til forsørgelse, er det 20 pct. Disse langvarige sager vejer tungt med hensyn til sociale udgifter, idet de koster omkring 2/3 af samtlige udgifter til alle de nye bistandsklienter.

De langvarige sager hober sig også op med årene. Hvis man ser på bestanden af forsørgelsessager på bistandskontorerne i dag, kan det beregnes, at ca. 43 pct. af alle sager har været over et år. Det svarer til, at ca. 53.000 bistandsklienter har så langvarige sager. De langvarige sager udgør et socialpolitisk problem. Der er erfaringer for, at mange bliver passivt forsørgede i adskillige år og senere overgår til førtidspension. For det enkelte menneske er det ulykkeligt, og set ud fra en samfundsmæssig synsvinkel kan det også indebære store omkostninger. Problemerne kan udvikle sig til at blive mere komplicerede, og i familier med børn betyder det en øget risiko for dårlige opvækstvilkår, som kan præge børnenes udvikling.

Socialreformundersøgelseernes såkaldte indikatoranalyser (Rørbech m.fl., 1985: kap. 6) viser, at det er muligt at forudsige med stor sandsynlighed, om en person bliver klient i lang tid. Det er de klienter, som ved henvendelsen til bistandskontoret har særdeles dårlige levekår. Det er også klienter, som i en periode har haft mange problemer, for eksempel sygdom, arbejdsløshed, skilsmisse, samlivsproblemer eller problemer med børnene. Det er blandt andet også klienter, som tidligere har modtaget bistandshjælp. Det er derfor muligt at udskille de sager, som kræver en særlig indsats, så man på et tidligere tidspunkt kan sætte ind for at bremse en truende udvikling og undgå, at sagerne bliver så langvarige. Det skal nævnes, at undersøgelserne om dagpengemodtagerne viser de samme hovedtendenser som vedrørende bistandsklienterne med hensyn til sagernes varighed.

Hvis vi herefter vender os mod *den sociale rådgivning* til bistandsklienterne, kan det fastslås, at den ikke svarer til, hvad der var hensigten med bistandsloven. Et flertal af både sagsbehandlere og ledere i bistandsafdelingerne vurderer rådgivningen som utilstrækkelig på alle områder, der ikke direkte har at gøre med udbetaling af penge til klienterne. Det gælder rådgivningen til klienter med alkohol- og narkotikaproblemer, familieproblemer, herunder problemer vedrørende børn og unge, handicappede, enlige forsørgere og revalideringsklienter.

Halvdelen af bistandsklienterne er kritiske over for virkningen af den sociale rådgivning. De mener, at den rådgivning, de modtog, hverken har givet dem en større forståelse af egne vanskeligheder eller større viden om mulighederne for at klare disse vanskeligheder. Rådgivningen har heller ikke bibragt dem større viden om deres rettigheder og pligter. 83 pct. af klienterne mener i øvrigt, at der har været tilstrækkelig tid til samtaler med deres sagsbehandler. Klienternes kritik

retter sig især mod indholdet af rådgivningen eller den manglende betydning, den har haft for dem. Kommunernes sociale rådgivning fungerer således ofte utilfredsstillende. Muligheden for at forebygge udviklingen af problemer gennem intensiv rådgivning kan ikke anses for afprøvet i tilstrækkelig grad. Et tegn herpå er også det stigende antal private rådgivninger, som er opstået i de senere år.

Ifølge bistandslovens § 41 skal der ske en *opfølgning* senest tre måneder efter, at en kontanthjælpssag er påbegyndt. Formålet er at foretage en nyvurdering af klientens forhold som grundlag for eventuelle ændrede foranstaltninger. I langt hovedparten af landets kommuner mener medarbejdere og ledere, at opfølgningen generelt varetages utilfredsstillende. Ser man på opfølgningen i konkrete sager, viser det sig, at kun halvdelen af de sager, som ifølge reglerne skal opfølges, faktisk bliver det.

I forarbejderne til bistandsloven lagde man stor vægt på *samarbejde* mellem bistandskontorernes sagsbehandlere og andre parter uden for socialforvaltningerne, herunder særligt sagkyndige. I dette samarbejde så man blandt andet nogle muligheder for en tidligere opsporing af problemer og dermed en tidligere indsats. I 41 pct. af bistandssagerne forekommer der i dag et samarbejde med eksterne instanser som for eksempel arbejdsformidling, praktiserende læger eller andre. Det er imidlertid en udbredt opfattelse blandt kommunernes ansatte, at samarbejdet med arbejdsformidlingen, de skolepsykologiske kontorer, skolerne/lærerne, de praktiserende læger og sundhedsplejerskerne bør udbygges. Det skal også nævnes, at samarbejdet mellem amtsocialcentrenes konsulenter og kommunerne fungerer dårligt. Der er stor utilfredshed i kommunerne med centrenes konsulentbistand.

Det må konstateres, at der er væsentlige problemer med de forebyggende foranstaltninger i relation til bistandsklienterne. Der er imidlertid store kommunale forskelle på disse områder, men som helhed er problemerne så omfattende, at det må konkluderes, at forebyggelsesmålsætningen ikke i tilstrækkelig grad er ført ud i livet.

4.3. Den sociale retsbeskyttelse

Undersøgelserne viser, at ca. halvdelen af bistandsklienterne og ca. 1/5 af dagpengemodtagerne på et eller andet tidspunkt har været utilfredse med ydelserne eller den behandling, de modtog i kommunernes socialforvaltninger. Det er imidlertid de færreste, som *anker til amtsankenævnet*. Det drejer sig om ca. 2 pct. af bistandsklienterne og ca. 2 promille af sygedagpengemodtagerne.

Når der opstår ankesager, skyldes det utilfredshed med de sociale ydelser. Men afgørende for, at utilfredsheden fører til en ankesag, er ofte, at klienterne ikke mener, de blev orienteret ordentligt om grundlaget for kommunens beslutning, at de ikke synes, der var tilstrækkelig tid til at fortælle om deres vanskeligheder, og at de ikke synes, at sagsbehandleren var indstillet på at hjælpe dem. I øvrigt siger kun ca. 1/4 af de utilfredse bistandsklienter, at de er blevet orienteret om mulighederne for at klage. Blandt de klienter, som faktisk har klaget til amtsankenævnet, mener en tredjedel, at det er svært at klage. Ankesystemet er altså ikke helt så enkelt at bruge for en del af de sociale klienter, som det var tanken.

Når amsankenævne først har modtaget klagerne, er der specielt to problemer, som svækker retssikkerheden. Det drejer sig for det første om de lange *ventetider*. I gennemsnit måtte klagerne vente lidt over 4 måneder på en afgørelse i amsankenævne, men der var betydelige forskelle på amterne. I de to værste amter var den gennemsnitlige ventetid 7½ måned mod 2½ i det bedste amt. De lange ventetider bidrager ofte til at forværre klienternes økonomi. Som helhed er ventetiderne i ankesystemet uacceptable og undergravende for retsbeskyttelsen.

For det andet er det et problem, at en stor gruppe klager på 35-45 pct. ikke havde *tillid* til amsankenævnens arbejde. De mente ikke, amsankenævne var upartiske i forholdet mellem borgere og kommuner, og de manglede tillid til, at amsankenævne traf afgørelser, så borgerne fik den hjælp, de bør have efter lovgivningen. Det er der to forklaringer på. Mange klager havde ikke tillid til ankesystemet, fordi de ikke fik medhold i klagen. Det er der naturligvis ikke noget at gøre ved. Det er der derimod med den femtedel af klagerne, som ikke syntes, de fik lejlighed til at fortælle alt om deres sag, inden den blev afgjort. De mente, at de "brændte inde" med oplysninger. Alt i alt må det konkluderes, at det sociale ankesystem fungerer for dårligt, og at det følgelig ikke sikrer retsbeskyttelsen i tilstrækkelig grad.

5. Forhold som har hæmmet målopnåelsen

Dette afsnit belyser nogle af de forhold, som har hæmmet realiseringen af socialreformens målsætninger. Der er tale om et udvalg af emner, som ikke er udtømmende. Det drejer sig om det stigende antal henvendelser til socialforvaltningerne, personalets uddannelsesmæssige forhold, dannelsen af en forvaltningskultur omkring begrebet arbejdspress, socialudvalgenes rolle og skønspincippet i praksis.

5.1. Udviklingen i de sociale problemer

Der har gennem en lang årrække været et stigende pres på de kommunale socialforvaltninger. Fra 1966 til 1977 fordobledes antallet af personer, som henvendte sig til socialforvaltningerne, når de blev ramt af en socialbegivenhed. I månederne januar-april 1966 var der ca. 101.000 personer, som henvendte sig til socialforvaltningerne, mod ca. 208.000 personer i de tilsvarende måneder i 1977. For sammenligningens skyld omfatter 1966-tallene (som jo var før socialreformen) henvendelser til socialkontorer, socialudvalg, sygekasser, mødrehjælpsinstitutioner og revalideringscentre. I 1982 var henvendelserne steget til ca. 287.000, jævnfør tabel 1.

Tabel 1.

Personer i alderen 18-66 år, som blev ramt af socialbegivenheder, og antallet der henvendte sig til social- og sundhedsforvaltningerne som følge heraf, i januar-april 1966, 1977 og 1982, særskilt for socialbegivenhed.

	Ramt af socialbegivenheder		Henvendte sig til socialforvaltningerne	
	Antal personer	Andel af befolkningen	Antal personer	Henvendelsesfrekvensen*
		pet.		pet.
<i>Hele befolkningen i alderen 18-66 år:</i>				
1966	788.000	26	101.000	12
1977	1.454.000	46	208.000	14
1982	1.262.000	40	287.000	23
<i>Personer ramt af:</i>				
<i>Sygdom/ulykke:</i>				
1966	636.000	21	89.000	14
1977	928.000	30	112.000	12
1982	655.000	21	98.000	15
<i>Arbejdsløshed:</i>				
1966	63.000	2	9.000	15
1977	226.000	7	53.000	23
1982	396.000	12	107.000	27
<i>Indtægtsfald/udgiftsstigninger:</i>				
1966	61.000	2	3.000	5
1977	247.000	8	32.000	13
1982	342.000	11	69.000	20
<i>Husstandsformindskelse:</i>				
1966	11.000	0	0	0
1977	23.000	1	3.000	12
1982	30.000	1	13.000	44

* Henvendelsesfrekvensen er den procentvise andel af de ramte personer, som henvendte sig til socialforvaltningerne.

Begrebet socialbegivenhed omfatter her sygdom, ulykke, arbejdsløshed, store udgiftsstigninger eller indtægtsfald samt husstandsformindskelse i forbindelse med ægtefælles dødsfald eller som følge af samlivsophør.

Af tabel 1 ses også, at næsten dobbelt så mange danskere blev ramt af socialbegivenheder i 1977 i forhold til 1966. Det stigende antal socialbegivenheder i denne periode forklarer det stigende antal henvendelser til socialforvaltningerne. Fra 1977 til 1982 faldt antallet af personer, som blev ramt af socialbegivenheder. Men alligevel steg antallet af henvendelser til socialforvaltningerne med knap 40 pct. i denne periode. Udtrykt på en anden måde steg henvendelsesfrekvensen fra 14 pct. til 23 pct. i 1982.

Årsagen til, at et stigende antal danskere siden 1977 henvender sig til socialforvaltningerne, når de rammes af socialbegivenheder, skal først og fremmest søges i den kendsgerning, at befolkningens økonomiske tab ved socialbegivenheder er blevet større. Dette skyldes blandt andet, at mange socialbegivenheder nu varer længere end tidligere, eksempelvis arbejdsløsheden. Herudover er det sandsynligt, at de mere lempelige tildelingskriterier for sociale ydelser, som var en del af socialreformen, har medvirket til at øge antallet af henvendelser.

Som nævnt rammes færre mennesker af socialbegivenheder i 1982 sammenlignet med 1977. Dette skyldes udelukkende et fald i den andel af befolkningen, som rammes af korterevarende sygdom – dvs. sygdom af op til to ugers varighed. Derimod er der tale om en fortsat stigning i antallet af personer, som rammes af andre socialbegivenheder. Siden 1983 kan der konstateres et fald i antallet af personer, som modtager hjælp fra bistandskontorerne, jævnfør tabel 2. Til gengæld er de enkelte sager blevet stadig mere langvarige, jævnfør tabel 3.

Tabel 2.

Antal familier der har modtaget udvalgte former for kontanthjælp i juni måned 1983, 1984 og 1985.

	Juni 1983	Juni 1984	Juni 1985
Forbigående hjælp efter § 37 og 40.1	108.000	104.000	95.200
Heraf § 37, stk. 4	42.100	36.900	32.100
Uddannelse mv. § 42.1	14.300	15.700	15.200
Varig hjælp § 43	8.100	7.000	4.800

Kilde: Nyt fra Danmarks Statistik, løbende numre.

Tabel 3.

Familier, der har modtaget forbigående hjælp efter § 37 og 40.1, procentvis fordelt efter antal konteringsmåneder i hvert af årene 1978-1983.

Konteringsmåneder	1978	1979	1980	1981	1982	1983
	pct.					
1-3	59	60	58	50	47	45
4-6	18	18	18	19	19	20
7-9	} 23	} 22	} 24	12	13	14
10-12				20	21	21
I alt procent.....	100	100	100	100	100	100

Kilde:

Bistandslovsstatistikken fra Danmarks Statistik. Offentliggøres dels i Statistiske Efterretninger, Social sikring og retsvæsen, dels i Nyt fra Danmarks Statistik, diverse numre.

5.2. Personalet i socialforvaltningerne

De kommunale socialforvaltninger og socialecentre havde i januar 1985 ca. 17.400 fuldtidsbeskæftigede (der er set bort fra langtidsledige i jobtilbud). I 1977 var der ca. 11.700 fuldtidsbeskæftigede i socialforvaltningerne. Fra 1977 til 1985 er personalet altså steget med 49 pct. Det er således ikke kun antallet af henvendelser til socialforvaltningerne, som er steget. Personalevæksten har været endnu større. De to stigningsprocenter kan dog ikke direkte sammenlignes. Socialforvaltningerne har jo mange andre opgaver end henvendelser på grund af socialbegivenheder, for eksempel ydelse af pensioner, børnetilskud, hjemmehjælp, boligsikring, institutionspladser med videre. Personalet i amternes socialforvaltninger (ca. 2.000 i 1985) er også medregnet i personaletallene. Hertil kommer, at såvel lovgivningen som de enkelte opgaver sandsynligvis er blevet mere komplicerede i den betragtede periode. Hvad man kan udlede af tallene, er primært, at det ikke kan påvises, at den enkelte medarbejders objektive arbejdspress skulle være øget, siden bistandsloven trådte i kraft. Der er her tale om en gennemsnitsbetragtning for landet som helhed. Vi ved, at der er store kommunale forskelle på dette område.

Tilsvarende viser beregninger med udgangspunkt i bistandslovsstatistikken, at forbigående hjælp, uddannelseshjælp eller varig hjælp blev ydet til i alt 218.700 familier i 1977. I 1984 var dette tal steget til 268.900 eller med 23 pct. Det samlede personale i de kommunale socialforvaltninger steg i samme periode med 48 pct.

Jeg mener alligevel, at det store antal henvendelser til socialforvaltningerne har vanskeliggjort realiseringen af socialreformens målsætninger. Det skyldes vanskeligheder med at løse klienternes problemer, samt at arbejdspresset i socialforvaltningerne formentlig lå på et ret højt niveau allerede i 1977. Det skyldes derimod ikke, at der siden har været et stigende arbejdspress, thi det kan ikke påvises. Et af de forhold, som gør det vanskeligt at løse klienternes problemer, er den store arbejdsløshed, som virker bremsende på revalideringsforanstaltninger og andre initiativer til at bringe klienterne i arbejde. Knap halvdelen af bistandsklienterne var imidlertid ikke arbejdsløse ved henvendelsen til bistandskontoret, men havde andre problemer. I disse tilfælde er det blandt andet arbejdsformen i socialforvaltningerne og personalets uddannelse, som bidrager til vanskelighederne med at realisere socialreformens målsætninger.

Hvad angår *personalets uddannelse* viser det sig, at 2/3 af sagsbehandlerne i bistandsafdelingerne havde en socialformidleruddannelse, herunder socialrådgiveruddannelse. Der er dog store kommunale forskelle. I de små kommuner med under 10.000 indbyggere har kun halvdelen af sagsbehandlerne en socialformidleruddannelse, mens det gælder næsten alle sagsbehandlere i nogle af de store kommuner.

Uddannelsesniveautet for det samlede personale i socialforvaltningerne er steget betydeligt i de senere år, men ikke tilstrækkeligt. Hvad enten formålet er at nå en bedre realisering af socialreformens idégrundlag eller større grad af serviceorientering i overensstemmelse med den igangværende omstilling af det sociale apparat, så kræver det tilpasninger i de sociale grunduddannelser og en væsentligt udbygget efteruddannelsesvirksomhed. Både lederne og de ansatte i socialforvaltningerne giver da også næsten alle udtryk for, at de har behov for efteruddannelse. Sagsbehandlerne savner efteruddannelse på flere af de områder, hvor rådgiv-

ningsindsatsen er utilstrækkelig, jævnfør ovenfor. Mere efteruddannelse er en nødvendighed, hvis personalet skal leve op til de krav, som både politikerne og klienterne stiller om en bedre og mere effektivt fungerende socialforvaltning.

5.3. Sagspres og oplevet arbejdspress

Der er betydelige forskelle på sagspresset i kommunernes bistandsafdelinger. Ved *sagspres* forstås her antallet af klienter per år (ifølge bistandslovsstatistikken) per medarbejder, dvs. et objektivi mål. Blandt de 40 kommuner, som indgik i undersøgelsen, var det højeste sagspres 117 klienter per medarbejder, mens det laveste var 47. Nogle kommuner har altså en relativt god normering, mens andre har en relativt dårlig.

Socialreformundersøgelserne viste, at der ikke er nogen sammenhæng mellem sagspresset i en kommune og omfanget af sagsbehandlernes samarbejde med andre parter eller med det antal hjemmebesøg og institutionsbesøg, de aflægger. Det har altså ingen betydning for sagsbehandlernes aktiviteter på disse områder, som udgør en del af forebyggelsesbegrebet, om normeringen er relativt god eller dårlig. En helt tilsvarende erfaring er gjort af Søren Winter i en undersøgelse af arbejdet i de amtskommunale revaliderings- og pensionsafdelinger. Der kunne ikke her konstateres en sammenhæng mellem normeringen og sagsbehandlingstiden (Winter, 1981: 25).

90 pct. af sagsbehandlerne på bistandskontorerne føler sig jævnt hen *arbejdspressede*, og halvdelen af dem føler sig meget arbejdspressede. Der er her tale om et subjektivt mål. De meget arbejdspressede er sagsbehandlere, der opfatter deres arbejde som meget forjaget og psykisk meget anstrengende. Oplevelsen af at være meget arbejdspresset er mest udbredt i store kommuner og i kommuner i hovedstadsområdet. Der er i øvrigt meget store forskelle på det oplevede arbejdspress mellem de enkelte kommuner. Blandt de 40 undersøgte kommuner er der flere af de mindre, hvor ingen af sagsbehandlerne føler sig meget arbejdspressede, og andre kommuner, hvor 70-80 pct. føler sig meget arbejdspressede.

Det interessante er nu, at der ingen sammenhæng er mellem det objektivi målte sagspres i kommunen og sagsbehandlernes oplevede arbejdspress. Antallet af sager per medarbejder er altså ikke i sig selv afgørende for oplevelsen af arbejdspress. Personaleforøgelse er derfor isoleret set næppe en effektiv løsning af arbejdspressproblemet.

Alt i alt må vi konkludere, at *organisationskulturen* i de enkelte kommunale socialforvaltninger spiller en meget stor rolle både for det sociale arbejde, som faktisk udføres, eksempelvis hjemmebesøg eller samarbejde med andre om sagerne, og for personalets oplevelse af arbejdspress. Ved organisationskultur forstås her dels traditionsbestemte arbejdsformer og arbejdstilrettelæggelse, dels personalets opfattelser og holdninger vedrørende arbejdet i organisationen. Dette kulturbegreb er nærmere udviklet og belyst i forbindelse med fire kommunale socialforvaltninger (Christensen og Molin, 1983).

De kommuner, hvor personalet i særlig høj grad mente, at klienterne fik en utilstrækkelig rådgivning, eller hvor der var dårlige muligheder for at tale uforstyrret med klienterne, var steder, hvor personalet oplevede et stort arbejdspress.

Ekspeditionstidens længde og antallet af klientsamtaler påvirkede også oplevelsen af arbejdspress. Det synes ligeledes at være afgørende, om politikerne havde udformet klare målsætninger for arbejdet og prioriteringer af serviceniveauet.

5.4. Socialudvalgenes rolle

De sociale udvalg har i mange af landets kommuner et medansvar for, at socialreformens målsætninger kun blev delvis realiserede. Disse målsætninger er, som vi har set, af overordnet og generel natur. Der er derfor et behov for at fastlægge konkrete målsætninger med et realistisk sigte for den enkelte kommunes socialpolitik. Når det ikke sker, virker den type arbejdsopgaver, som forekommer i en socialforvaltning, ofte uoverkommelige. Der kan jo meget ofte gøres en større indsats i de enkelte sager, men hvor skal grænsen trækkes? Hvis ikke politikerne er med til at trække denne grænse og til at formulere formålene med den lokale socialpolitik, er socialforvaltningen som et skib uden kurs.

Socialudvalgene har hyppigt konkretiseret målsætninger og foretaget en konkret prioritering af serviceniveauet på ældreområdet og på daginstitutions-/dagplejeområdet, men kun i de færreste kommuner har socialudvalgene gjort det på rådgivnings- og kontanthjælpsområdet. Socialudvalgene brugte hovedparten af mødetiden på at drøfte enkeltsager, først og fremmest klientsager (37 pct. af tiden) og sager vedrørende institutioner (20 pct.). Derimod anvendtes der kun 27 pct. af tiden til generelle socialpolitiske drøftelser, herunder drøftelser af budget og planlægning. Jo mindre kommune, desto større andel af tiden anvender man på drøftelser af enkelte klienters forhold.

Kort sagt bruger de fleste socialudvalg for megen tid på sagsbehandling/administration og for lidt tid på politikudformning. Der mangler således ofte klare og vejledende politiske målsætninger og principper for den daglige sagsbehandling. Det er med til at præge organisationskulturen i socialforvaltningerne. Herunder er det en sandsynlig medvirkende årsag til, at personalet føler sig arbejdspresset, og at det oplever, at der er mange uløste opgaver.

5.5. Problemer ved skønsprincippet

Skønsprincippet blev omtalt i afsnit 2.1 som et væsentligt princip ved bistandslovens udformning. Der indgår et skøn ved tildeling af en række offentlige ydelser, hvilket er uundgåeligt, når man tager livets mangfoldighed i betragtning. Skønnet ved udmåling af kontanthjælp har imidlertid medført en række tilsigtede, men også utilsigtede konsekvenser, hvoraf nogle direkte har hæmmet opnåelsen af socialreformens hovedmålsætninger.

Vi kan konstatere, at der er forskel på de beløb, som udbetales til bistandsklienterne i de forskellige kommuner. For eksempel lå Gentofte kommune i 1981/82 over landsgennemsnittet for alle klientgrupper (aldersgrupper og familietyper), mens Esbjerg kommune lå under landsgennemsnittet. En stor del af sådanne forskelle kan forklares med, at klienternes indtægter, før de får kontanthjælp, er større i nogle kommuner end i andre. Men socialreformundersøgelserne viser også, at der er forskelle i skønsudøvelsen i kommunerne. I nogle kommuner ydes

der simpelt hen en mere rigelig hjælp end i andre. Det kan være tilsigtet. Det strider i hvert fald ikke mod socialreformens idégrundlag, men spørgsmålet er alligevel, om der er folkelig forståelse for disse kommunale forskelle.

Skønsprincippets anvendelse ved tildeling og udmåling af kontanthjælp har medført overordentlig mange sociale ankesager. Det har belastet det sociale ankesystem, hvilket – med de givne ressourcer i ankesystemet – igen har medført lange ventetider og dermed svækket den sociale retsbeskyttelse. I 1983 afgjorde amtsankenævnene 13.200 sager vedrørende kontanthjælp, hvilket udgjorde 55 pct. af alle ankenævns-sager. I 1984 var der sket et fald til 9.800 ankede kontanthjælpssager, hvilket udgjorde 44 pct. af alle ankenævns-sager. Selv om der er færre kontanthjælpsklager i 1984, kan det stadig fastslås, at de udgør knap halvdelen af alle ankesager. Det kan også fastslås, jævnfør afsnit 4.3, at ankefrekvensen er ti gange så stor på bistandslovens område (der er præget af skønsprincipper) end på sygedagpengelovens område (der er mere præget af retsprincipper). Den måde, skønsprincippet er anvendt på i forbindelse med kontanthjælpsreglerne, har medført uklarhed og usikkerhed. Det understreger et behov for klarere og enklere kontanthjælpsregler.

Klienterne kan ikke gennemskue kontanthjælpsreglerne, og det kan befolkningen i almindelighed heller ikke. Det er medvirkende til en udbredt opfattelse af, at bistandshjælpen misbruges. I sommeren 1982 troede 27 pct. af den 18-66-årige befolkning her i landet, at der var mange, som misbrugte bistandshjælpen. Blandt bistandsklienterne selv var der endnu flere (38 pct.), som troede, at mange klienter misbrugte bistandshjælpen. Opfattelsen af, at der sker misbrug af de mere retsprægede ydelser som arbejdsløsheds- og sygedagpenge, er ikke så udbredt.

Den skønsprægede udmåling af kontanthjælpen er også administrativt upraktisk. Der bruges mange ressourcer på beregning af hjælpen til den enkelte klient. Faktisk er dette arbejde blevet det dominerende i kommunernes bistandsafdelinger. Det har så at sige låst de ansatte fast i socialforvaltningerne og gjort hovedparten af det sociale arbejde med bistandsklienter til kontorarbejde. Det er en væsentlig forklaring på, at forebyggelsesmålsætningen som nævnt i afsnit 4.2 ikke i tilstrækkelig grad er ført ud i livet.

I perioden fra 1. oktober 1984 til 1. oktober 1985 er der i 14 danske kommuner gennemført et kontanthjælpsforsøg, som går ud på at yde forbigående kontanthjælp med faste ydelser. Inden udgangen af 1985 udsendes en rapport om kontanthjælpsforsøgets administrative virkninger og virkninger på det sociale arbejde. Denne rapport er udarbejdet i fællesskab af Amtskommunernes og Kommunernes Forskningsinstitut og Socialforskningsinstituttet. Rapporten viser, at forsøget har medført administrative lettelser, og at der i forbindelse hermed er sket ændringer i det sociale arbejde. En større vægt på retsprincippet i forhold til skønsprincippet inden for kontanthjælpsområdet kan således bidrage til, at socialpolitikken i praksis kommer nærmere socialreformens hovedmålsætninger.

Dette er ikke et argument for at afskaffe skønsprincippet – hvilket i øvrigt er urealistisk. Det mest fornuftige er nok et system med en grundydelse til forsørgelse af klienterne. Den skal være enkel at beregne og forstå. Der må være et minimum af skøn her. Herudover er der behov for en overbygning, som kun omfatter nogle klienter. Overbygningen kan bestå af økonomiske enkelttydelser,

rådgivning, uddannelses tilbud, social behandling med videre. Her er skønsprincippet stadig relevant.

6. Konklusion

Socialreformundersøgelserne er en omfattende evaluering af socialreformen. På baggrund af denne evaluering mener jeg ikke, man kan sige, at socialreformen var en fiasko. Bestemt ikke. For flertallet af klienterne opnås den sociale tryghed, som var tilsigtet. Mange mennesker får daglig hjælp til at klare opståede problemer.

Det nuværende sociale system klarer sig imidlertid især i bredden over for de mange klienter. Systemet svigter i dybden specielt over for de dårligst stillede. Dem går det jævnt hen skidt.

Undersøgelserne har vist, at der er en række problemer forbundet med realiseringen af socialreformens idealer. Det gælder især den sociale forebyggelse og retsbeskyttelsen. Det gælder i en vis udstrækning også i forbindelse med idealet om social tryghed.

Der er mange årsager til disse problemer, hvoraf nogle er behandlet i denne artikel. Det stigende antal henvendelser til det sociale apparat og den store arbejdsløshed har gjort det vanskeligere at løse klienternes problemer. Personalet i socialforvaltningerne har et uddannelsesbehov, hvis de skal klare opgaverne bedre. De kommunale socialudvalg har ikke udstukket tilstrækkelige retningslinjer for arbejdet. Organisationskulturen i mange socialforvaltninger er præget af u hensigtsmæssige arbejdsformer og en fiksering på klager over egen arbejdssituation, dvs. en stor selvoptagethed. Den måde, skønsprincippet har virket på i praksis, har direkte modvirket opnåelsen af socialreformens hovedmålsætninger.

Mange af disse forhold kan der faktisk gøres noget ved. Det har ikke været formålet med denne artikel at diskutere løsninger på de opståede problemer. Det har vi gjort i alle hovedrapporter fra socialreformundersøgelserne. Interesserede henvises hertil.

Litteratur

- Betænkning nr. 543 (1969). *Det sociale tryghedssystem. Struktur og dagpenge*. Socialreformkommissionens 1. betænkning.
- Betænkning nr. 664 (1972). *Det sociale tryghedssystem. Service og bistand*. Socialreformkommissionens 2. betænkning.
- Christensen, Søren og Jan Molin (1983). *Organisationskulturer*. København: Akademisk Forlag.
- Fridberg, Torben, Lone Gundelach, Ib Maltesen og Jan Plovsing (1982). *Socialreformundersøgelserne 1. Klagerne og det sociale ankesystem*. København: Socialforskningsinstituttets publikation 113.
- Fridberg, Torben, Lone Gundelach, Winnie Jørgensen og Ivan Thaulow (1983). *Socialreformundersøgelserne 3. Det sociale ankesystem og kommunerne*. København: Socialforskningsinstituttets publikation 120.
- Jørgensen, Winnie og Ivan Thaulow (1984). *Socialreformundersøgelserne 6. Klienternes levkår og problemer*. København: Socialforskningsinstituttets publikation 130.

rådgivning, uddannelses tilbud, social behandling med videre. Her er skønsprincippet stadig relevant.

6. Konklusion

Socialreformundersøgelserne er en omfattende evaluering af socialreformen. På baggrund af denne evaluering mener jeg ikke, man kan sige, at socialreformen var en fiasko. Bestemt ikke. For flertallet af klienterne opnås den sociale tryghed, som var tilsigtet. Mange mennesker får daglig hjælp til at klare opståede problemer.

Det nuværende sociale system klarer sig imidlertid især i bredden over for de mange klienter. Systemet svigter i dybden specielt over for de dårligst stillede. Dem går det jævnt hen skidt.

Undersøgelserne har vist, at der er en række problemer forbundet med realiseringen af socialreformens idealer. Det gælder især den sociale forebyggelse og retsbeskyttelsen. Det gælder i en vis udstrækning også i forbindelse med idealet om social tryghed.

Der er mange årsager til disse problemer, hvoraf nogle er behandlet i denne artikel. Det stigende antal henvendelser til det sociale apparat og den store arbejdsløshed har gjort det vanskeligere at løse klienternes problemer. Personalet i socialforvaltningerne har et uddannelsesbehov, hvis de skal klare opgaverne bedre. De kommunale socialudvalg har ikke udstukket tilstrækkelige retningslinjer for arbejdet. Organisationskulturen i mange socialforvaltninger er præget af u hensigtsmæssige arbejdsformer og en fiksering på klager over egen arbejdssituation, dvs. en stor selvoptagethed. Den måde, skønsprincippet har virket på i praksis, har direkte modvirket opnåelsen af socialreformens hovedmålsætninger.

Mange af disse forhold kan der faktisk gøres noget ved. Det har ikke været formålet med denne artikel at diskutere løsninger på de opståede problemer. Det har vi gjort i alle hovedrapporter fra socialreformundersøgelserne. Interesserede henvises hertil.

Litteratur

- Betænkning nr. 543 (1969). *Det sociale tryghedssystem. Struktur og dagpenge*. Socialreformkommissionens 1. betænkning.
- Betænkning nr. 664 (1972). *Det sociale tryghedssystem. Service og bistand*. Socialreformkommissionens 2. betænkning.
- Christensen, Søren og Jan Molin (1983). *Organisationskulturer*. København: Akademisk Forlag.
- Fridberg, Torben, Lone Gundelach, Ib Maltesen og Jan Plovsing (1982). *Socialreformundersøgelserne 1. Klagerne og det sociale ankesystem*. København: Socialforskningsinstituttets publikation 113.
- Fridberg, Torben, Lone Gundelach, Winnie Jørgensen og Ivan Thaulow (1983). *Socialreformundersøgelserne 3. Det sociale ankesystem og kommunerne*. København: Socialforskningsinstituttets publikation 120.
- Jørgensen, Winnie og Ivan Thaulow (1984). *Socialreformundersøgelserne 6. Klienternes levekår og problemer*. København: Socialforskningsinstituttets publikation 130.

- Plovsing, Jan, Vita Pruzan og Jens-Erik Majlund (1983 a). *Socialreformundersøgelserne 2. Sociale netværk og holdninger til sociale ydelser*. København: Socialforskningsinstituttets meddelelse 40.
- Plovsing, Jan, Lars Odd Petersen, Mette Rørbech og Kirsten Just Jeppesen (1983 b). *Socialreformundersøgelserne 4. Socialforvaltningernes situation*. København: Socialforskningsinstituttets publikation 123.
- Pruzan, Vita, Jens-Erik Majlund og Jan Spohr (1984). *Socialreformundersøgelserne 5. Sociale problemer 1966-1982*. København: Socialforskningsinstituttets publikation 127.
- Rold Andersen, Bent (1973). *Grundprincipper i socialpolitikken*. Albertslund: Det danske Forlag.
- Rørbech, Mette, Lars Odd Petersen, Torben Fridberg og Jan Plovsing (1985). *Socialreformundersøgelserne 7. Hvordan går det klienterne?* København: Socialforskningsinstituttets publikation 136.
- Winter, Søren (1981). *Den sociale markarbejder og de politiske mål*. Arbejdsrapport fra Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet.