

Danmark granskar sin socialpolitik

Bertil Hellgren

Socialreformundersøgelserne

III De sociale ydelser

Socialforskningsinstituttets publikationer 49

Teknisk Forlag, København

190 s. Dkr. 28: —.

Utvecklingen av samhällelig socialpolitik bildar en kedja av efter vartannat genomförda delreformer. Varje länk är avsedd att täcka ett speciellt behov, som framträtt med sådan skärpa eller eljest blivit föremål för sådan uppmärksamhet att det vid en given tidpunkt har prioriterats framför andra kända eller anade behov. Varje enskild föranstaltning påverkar mer eller mindre den befintliga socialpolitiska apparaten. Det kan dessutom hända att målsättningen inom socialpolitiken efter hand förskjutits så att den nya anordningen bygger på ett annat syfte än de redan befintliga arrangemangen. Givetvis försöker man vid varje förberedelse till en reform bedöma dess verkningar på det befintliga systemet men många konsekvenser blir uppenbara först när den nya anordningen kommit i praktisk tillämpning. I nr 1/1972 av SMT har Per Östman givit övertygande belägg för att våra sjukförsäkrings- och pensionsbestämmelser i vissa fall motverkar sitt

I Danmark tillsattes 1964 en "socialreformkommission" vars uppgift bland annat var att utreda möjligheterna till en förenkling av den socialpolitiska administrationen och att anpassa de allmänna sociala säkerhetsanordningarna till nutida målsättningar. Kommissionen hade förmånen att kunna uppdraga åt "socialforskningsinstituttet" att utföra grundläggande undersökningar. Arbetet har hittills avsatt tre volymer, varav den tredje undersökningen, "De sociale ydelser", nu föreligger.

En granskning av undersökningsresultaten pekar på att en samordning av en del socialpolitiska aktiviteter är ofrånkomlig i Danmark liksom den blev i Sverige. En sådan samordning kan motiveras både som en ekonomisk och som en social effektförstärkning. Man kan däremot knappast göra socialpolitiken både billigare och bättre. Den allmänna ekonomiska utvecklingen blir kanske avgörande för valet.

Bertil Hellgren är f.d sekreterare hos arbetsvårdsnämnden i Stockholms län.

syfte att vara rehabiliteringsorienterade och i stället skapar demotivation. Det behövs en och annan kontrollstation, där man klarar ut var man står och eventuellt tar ut en annan kompassriktning.

I Danmark kom man redan 1964 underfund med att det behövdes en genomgång av mål och medel i socialpolitiken. Man tillsatte en "socialreformkommission", vars uppgift bl a skulle vara att utreda möjligheterna till förenkling av den socialpolitiska administrationen, att undersöka om det är önskvärt och möjligt att förbättra reglerna om de allmänna sociala säkerhetsanordningarna för att i högre grad anpassa dem till nutida målsättningar om förebyggande verksamhet, rehabilitering, trygghet och trivsel samt att undersöka behovet av en revision av den samlade finansieringen.

Socialreformkommissionen hade förmånen att kunna i sin tur uppdraga åt "socialforskningsinsti-

Den första av undersökningarna, kallad *frekvensundersökningen*, är avsedd att belysa frekvensen av socialbegivenheter (socialhändelser, -komplikationer).

tuttet" att utföra de grundläggande undersökningarna. Arbetet har hittills avsatt tre volymer, varav den första avsåg undersökningarnas teknik och metoder och den andra beskrev sociala problem för människor, som drabbats av "socialbegivenheter" av mer än tre månaders varaktighet. Den tredje skriften i serien — utarbetad av forskningsassistent Kaj Westgård — föreligger nu. Det är en redogörelse för undersökningar rörande de socialpolitiska anordningarna, de bestämmelser som reglerar dem och deras funktion i praktiken.

Tre undersökningar

Den första av undersökningarna, kallad *frekvensundersökningen*, är avsedd att belysa frekvensen av socialbegivenheter (socialhändelser, -komplikationer), arbetslöshet, sjukdoms- och olycksfall, familjeförsörjares fränfälle, utomäktenskaplig barnsbörd samt ospecificerade fall av ekonomiskt nödläge. Med den starka inriktning på ekonomiska faktorer, som utmärker dansk socialpolitik, är det framförallt inkomstbortfall och dess täckning man sökt kartlägga. Undersökningen bygger på intervjuer med inemot 2 400 personer, stickprovsmässigt uttagna bland den arbetsföra danska befolkningen mellan 18 och 66 år. Intervjupersonerna har tillfrågats om sina förhållanden under en viss tidsperiod — tre månader — före intervju-tillfället. De uppgifter som härvid framkommit om socialhändelser har studerats med hänsyn till orsaker, varaktighet och följdverkningar.

Den andra undersökningen, kallad "*konsekvensundersökningen*" är av intresse med hänsyn till sin metodik. Man har från sociala myndigheter, folkregister m fl institutioner i fem utvalda geografiska områden inhämtat uppgifter på personer som under en tremånadersperiod kring årsskiftet 1966—67 drabbats av någon socialhändelse av särskilt specificerat slag, nämligen sjukdoms- och olycksfall, arbetslöshet, äktenskapspartners från-

fälle, separation eller skilsmässa samt utomäktenskaplig födelse. 1 163 personer ingick i detta material. Vartefter uppgifter inkommit har man företagit intervjuer med vederbörande — när det gällt dödsfall med ett pietetsmässigt dröjsmål — i syfte att utröna, vilka sociala problem som föranletts av händelsen. I de fall sådana problem uppkommit och kvarstått har intervjuerna upprepats med vissa mellanrum, intill dess samtliga problem kunnat betraktas som lösta, resp. en anpassning skett till den förändrade livssituationen eller intill dess observationstiden, som avgränsades till 28.2.1968, utgått. Situationen kunde sålunda överblickas under en tidsföljd av ca 1 1/2 år.

Den tredje undersökningen har kallats "*institutionsundersökningen*" och har inriktats på sådana i konsekvensundersökningen ingående personer, vars förhållanden icke normaliserats under en tremånadersperiod närmast efter socialhändelsen. Ifråga om dessa personer, till antalet 274, insamlades uppgifter från samtliga sociala organ inklusive rehabiliteringscentra och arbetsförmedlingar.

Det är sålunda en mycket omfattande och ambitiöst upplagd undersökningsserie. Vad gäller konsekvensundersökningen kan väl den svenska undersökningen av vad som hänt de anställda efter nedläggningen av Jössefors bruk i Värmland anses vara en viss motsvarighet; eljest hör det väl inte till vanligheterna att man gör intermittenta intervjuer med ett och samma objekt i socialpolitiska utredningar. Jössefors-undersökningen var ifråga om observationstiden än mera vittgående än denna men så står den ju också inför risken att få avbrytas i brist på medel.

Totalredovisning saknas

Nu skulle man ha kunnat vänta att i denna skrift finna en totalredovisning av de olika undersökningarna med bortfall, åldersfördelning etc. Men

Den andra undersökningen, kallad "*konsekvensundersökningen*" avser uppgifter på personer, som under en tremånadersperiod drabbats av någon "socialhändelse" av särskilt specificerat slag.

Den tredje undersökningen har kallats "institutionsundersökningen" och har inriktats på sådana i konsekvensundersökningen ingående personer, vars förhållande icke normaliserats under en tremånadersperiod närmast efter händelsen.

sådant tycks ha redovisats i en tidigare volym. Efter åtskillig möda att förstå sammanhangen kan man ur diverse tabeller räkna ihop 795 av de 1 163 personer som ingick i konsekvensundersökningen. I vad mån resten utgöres av bortfall får man ingen aning om. Tillvägagångssättet kan förklaras med att man velat diskutera olika delfrågor i skilda avsnitt och fördenskull ansett lämpligt att plocka in bitar av de olika undersökningarna där de kunde belysa just det föreliggande avsnittet. För den som är van att läsa svenska publikationer ger skriften emellertid härigenom ett mycket oredigt intryck. Härtill bidrar också den stora anhopningen av teoretiserande resonemang, i vilka sakupplysningarna stundtals löper risk att drunkna.

Den struktur, som sociallovgivningen har fået genom denne udvikling går sedvanligvis under betegnelsen "netsystemet". Man opfatter de sociale love som sikkerhedsnet, der er udspændt under befolkningen. Den enkelte persons eller families egne ressourcer anses normalt for det første net, idet offentlige ydelser — efter denne opfattelse — betragtes som noget subsidiaert till egen inkomst eller egen formue, idet det principielt anses for borgernes egen sag at opfange og avbøde konsekvenserne af tilfældige svingninger i indkomsterne. Socialforsikringerne, der træder i funktion ved ganske bestemt socialbegivenheders indtræden, udgør det anden net. Hertil henregnes som regel foruden dagpengeordningerne også de offentlige pensioner til gamle, invalider og enker. Endelig er 3. net de hjælpeforanstaltninger, som loven om offentlig forsorg hjemler ret til. Forholdet mellem de tre net beskrives oftest på den måde, at "nettene" bliver mere fintmaskede, når man bevæger sig fra et højere til et lavere net; dette betyder eksempelvis, at personer, der afskaeres fra hjælp i henhold till socialforsikringerne, ofte vil være berettiget till hjælp efter forsorsloven.

Resonemanget torde vara riktigt. Men nog kunde det väl sägas på enklare vis — om det måste sägas.

Sverige befinner sig längre fram på linjen, i vissa fall kanske 10 år före.

Begränsad tillämplighet på svenska förhållanden

Nu är det också så att de i skriften givna analyserna av sociala företeelser och socialpolitikens instrumentation endast har en begränsad tillämplighet på svenska förhållanden, vilket helt enkelt beror av att de har till syfte att underbygga motiv för sådana anordningar som redan existerar i vårt land. Det vill synas som den socialpolitiska utvecklingen — åtminstone i trängre ekonomisk mening — rör sig längs en linje som är i stort sett likartad från land till land. En applikation av rön och resonemang i denna skrift på svenska förhållanden skulle kräva att vi flyttade oss till en punkt på linjen, där vi hade erkända sjukkassor, statlig riks försäkringsanstalt, särskilt administrerad mödrahjälp, folkpension men inte ATP etc. Sverige befinner sig längre fram på linjen, i vissa fall kanske 10 år före, men det rör sig även på andra håll och i föreliggande undersökning har man i något fall nödgats räkna om sina iakttagna fakta med hänsyn till bl a de förbättringar i socialförsäkringarna som inträtt sedan 1964. Just nu är det aktuellt med sparsamhet i Danmark; man har t o m talat om att höja pensionsåldern till 68 år. Men även om man tvingas till en reformpaus så tycks utvecklingen på längre sikt obönhörligen leda till upptäckten av samma brister i det sociala trygghetssystemet, som vi funnit i Sverige, och medföra att man efter råd och lägenhet söker bota dem. Iakttagelser och slutsatser i den föreliggande skriften är ett vittnesbörd härom.

Dessa reservationer utesluter inte att man kan finna åtskilligt av intresse i skriften. Vi skall här nöja oss med några axplock.

Arbetslöshet

Arbetslöshetsstatistiken har ju länge diskuterats i Sverige. Man har irriterats över de stora skillnaderna i olika redovisningar. I en motion till årets riksdag begär man en mera korrekt redovisning och en säkrare och mer entydig arbetslöshetsdefinition. Men här lig-

ger just ett av de många problemen. Som Bent Vold Andersen säger i sin avhandling Socialpolitikens grundprinciper (ref. i SMT 1: 1972): "Skall mureri-arbejdsmanden i X-køping ekskluderas fra definitionen, hvis han kan finde beskaeftelse som arbejdsman hos en blikkenslager i Y-køping?" I Danmark har man löst frågan om måttet på arbetslösheten på ett enkelt sätt; den officiella statistiken redovisar arbetslösheten med procenttalet av den som en viss dag är anmälda till de erkända arbetslöshetskassorna såsom arbetslösa. Om detta skall ge någorlunda riktiga siffror måste man bl a förutsätta att arbetslösheten har samma frekvens bland medlemmar och icke-medlemmar i arbetslöshetskassa. I den officiella arbetslöshetsstatistiken i Sverige har man kunnat göra den iakttagelsen att vid en inträdd konjunkturförsämring stiger arbetslösheten avsevärt mera bland oförsäkrade än bland medlemmarna i arbetslöshetskassor. En statistik, byggd uteslutande på arbetslöshetskassornas förhållande kan alltså väntas ge för låga siffror i tider då arbetslösheten ökar. I de danska reformundersökningarna har man emellertid kommit en helt annan felkälla på spåren, nämligen att arbetslösa kan vara ovetande om sina möjligheter att erhålla understöd och på grund därav avhålla sig från anmälan till sin arbetslöshetskassa. Av dem som tillfrågats i frekvensundersökningen rörande arbetslöshetsförsäkring gav inte mindre än 10 % osäkra svar om sina förhållanden till denna; hälften av dem uppgav att de inte tillhörde någon arbetslöshetskassa, trots att de var medlemmar i fackföreningar som inrättat arbetslöshetskassor, vilka medlemmarna automatiskt tillhörde. Osäkerheten var särskilt uttalad bland kvinnor och ungdom.

I undersökningen framkom att av 19 personer, som haft en eller flera arbetslöshetsperioder under den tremånadersperiod som undersöktes, 12 tillhörde arbetslöshetskassa. Emellertid hade endast 4 anmält sin arbetslöshet. Av totalt 23 iakttagna arbetslöshetsperioder hade endast 6 blivit registrerade i den officiella statistiken. Till dels kan diskrepansen förklaras av utförsäkring eller karenstidshinder (som numera bortfallit). Det anses dock sannolikt att ovetskap om rätten till understöd också spelat in. Förekommer ett sådant förhållande även i Sverige?

Sjukdom

Om arbetslöshetsbegreppet är svårt att definiera, skulle man tro att sjukdomsdefinitionen är desto enklare. Undersökarna påvisar dock att det var-

Om arbetslöshetsbegreppet är svårt att definiera, skulle man tro att sjukdomsdefinitionen är desto enklare. Undersökarna påvisar dock att det varken inom läkarvetenskapen eller lagstiftningen finns någon definitivt fastställd definition.

ken inom läkarvetenskapen eller lagstiftningen finns någon definitivt fastställd definition. För undersökningarna var man därför nödsakad att konstruera en sådan. Man stannade för följande kriterier: olycksfall, barnsbörd, varit intagen på sjukhus, sängliggande sjuk i hemmet, varit frånvarande från arbetet på grund av sjukdom eller olycksfall utan sängläge, skött dagliga pliker/förvärvsarbetet trots hög feber eller av läkare ordinerats sängläge samt fall där en person i övrigt varit sjuk i sådan grad att det medfört betydande svårigheter att sköta de dagliga plikterna. Barnsbörd medtogs, emedan det till sina ekonomiska och sociala konsekvenser kunde likställas med sjukdom. Kriterierna ändamålsenlighet styrktes sedermera av att i så mycket som 75 % av de under definitionen fallande händelserna hade läkarkontakt förekommit. Hälften av alla fall svarade mot beskrivningen sängliggande i hemmet och/eller frånvarande från arbetet.

På basis av de funna frekvenserna beräknar man att var tredje dansk i åldern 18—66 år årligen drabbas av sjukdom. Denna siffra förefaller låg. Har man inte influensa i Danmark? Undersökarna påvisar att eftersom observationsperioden låg bakåt i tiden kan en del sjukdomsfall ha blivit bortglömda. Härtill kan läggas att den observerade tidsperioden, juni—aug. sannolikt inte är representativ för hela året; sommaren är väl i Norden en relativt "frisk" årstid.

I allt redovisades 269 sjukdomsperioder. Hela 84 % av dem hade inte föranlett någon hänvändelse till sjukhus eller annat socialt organ, 11 % anmälades till sjukhus och 5 % föranledde hänvändelse till socialbyrå eller mödravård. Socialbyrå kopplades i en del fall in därför att i sjukförsäkringen ingår "husmodersavlönning, -lösning (hemvårdspersonal) och denna anordning admi-

nistreras i många kommuner av "socialudvalget".

Till förklaring av den låga frekvensen sjukkas-seanmälningar, anföres att i 66 % av fallen föran-ledde sjukdomen ingen inkomstminskning. Här ingick bla de personer som fortsatt att arbeta trots sjukdom.

I den kategori som representerar de återstående 34 procenten, d v s fallen med inkomstbortfall, vi-sade det sig att endast en fjärdedel hade erhållit sjukpenning. 31 % har hindrats av bestämmelsen om en veckas karens vid sjukdom som varar högst 4 veckor (numera högst 3 veckor). Ifråga om de övriga räknar man med att även här okun-nighet om rätt till förmåner spelat en roll. 10 %, samtliga rörelseidkare, var inte sjukpenningsför-säkrade.

Sistnämnda förhållande ingår i en serie uppgif-ter om näringsidkarnas situation, som är av visst intresse. I Sverige är ju företagare obligatoriskt anslutna till den allmänna sjukförsäkringen och har rätt till sjukpenning i samma mån som lönta-gare. Vidare har arbetslöshetsförsäkringen "brutit in" i denna kategori — när fiskarna för några år sedan fick erkänd arbetslöshetskassa var det kanske den första i världen för enskilda och fria företagare, sas det i en riksdagsdebatt nyligen. För ett par år sedan inrättades en arbetslöshets-kassa även för utövare av hantverks-, industri- och servicenäringar.

Den självständige rörelseidkarens problem

Allt detta är ännu okänt i Danmark. Egna företa-gare är helt uteslutna från arbetslöshetsförsäkring och när det gäller sjukkassorna så är försäkring för sjukpenning helt frivillig för den som icke är löntagare. Näringsidkare har endast i begränsad omfattning tecknat sådan försäkring och i många fall med allt för ringa förmånsbelopp. När i undersökningarna framkommit att företagarna är överrepresenterade inom den kategori, som arbe-tat trots sjukdom, kan detta vara en indikation på att man helt enkelt inte anser sig ha råd att vara sjuk. Då de observerade sjukdomsfallen i materia-let var alltför få för att tillåta bestämda slutsat-ser, angrep men denna fråga från andra utgångs-punkter. Man frågade de i frekvensundersök-

Undersökarna finner emellertid tvivelaktigt om obligatoriskt insättande av sjukpenning-förmåner är ägnade att möta alla de problem som uppstår för företagare vid sjukdom och olycksfall.

ningen ingående företagarna — till antalet 308 — vilka möjligheter de har att fortsätta driften om de drabbas av sjukdom. Svarsfördelningen upp-räknades sedan till att gälla totalantalet näringsid-kare i Danmark — ca 380 000. Man anser sig därvid ha funnit att 200 000 kan upprätthålla rö-relsen — i de allra flesta fall med hjälp av perso-nal, familjen, grannar etc. — trots företagarens sjukdom.

För de övriga ställer sig situationen sålunda: 65 000 måste anställa extra personal eller köpa produkterna färdiga, 50 000 måste temporärt slå igen, eventuellt avyttra rörelsen, 25 000 måste an-tingen anställa extra medhjälpare eller nedlägga rörelsen. För en rest om 40 000 kunde förhållan-dena inte klarläggas.

Det framkom vidare att för vissa grupper av företagare även kortvariga sjukdomsfall kan med-föra stora ekonomiska konsekvenser. De som är verksamma i "stadsyrken" och inte har anställd personal samt lantbrukare, som är ogifta, föreföll att vara särskilt illa ställda. Undersökar-na finner emellertid tvivelaktigt om obligato-riskt insättande av sjukpenningsförmåner är äg-nade att möta alla de problem som uppstår för företagare vid sjukdom och olycksfall. Undersök-ningsresultaten pekar i stället på att dessa grup-pers säkringssystem i huvudsak måste lösas med anordningar som säkrar verksamhetens ostörda drift — d v s vikariesystem där detta är möjligt. Man pekar på att Norge infört en form av "hus-bondsavlösning".

Detta är således en problematik som går utanför Dan-marks gränser. Det går också utanför räckvidden av den försäkringstrygghet som skapats i Sverige. Om man bortser från jordbruksstöd och stödlån till små-industrier har vi tidigare aktat föga på den självstän-dige rörelseidkarens problem. Inom fackföreningsrö-relsen har man sett småföretagaren — ibland förakt-

fullt kallad "skutt" — med oblida ögon, eftersom han var svår att träffa avtal med och svår att konrollera, jämfört med storföretaget, med vilket man i en förhandling kunde träffa avtal med bindande verkan för tusentals medlemmar. Bland ekonomerna har den uppfattningen varit förhärskande att storföretaget med de stora resurserna var överlägset i effektivitet. Åtminstone på det fältet tycks en omsvängning vara på gång. Storindustriens växande administrativa överbyggnad och avståndet mellan den kreativa medarbetaren och den beslutsfattande instansen kan verka förlamande. Det har framkommit påståenden om att lilla företaget är överlägset ifråga om innovationer. Vad som dominerar den danska framställningen är dock inte sådana spekulationer utan helt enkelt detta att en grupp i arbetslivet verksamma människor inte får lämnas ur räkningen när det gäller att skapa en ekonomisk grundtrygghet för befolkningen. Svårigheten att genom samhälleliga anordningar eliminera driftsavbrott till följd av företagarens sjukdom måste dock vara stora och det är möjligt att den praktiska lösningen ligger i korporativa anordningar, liknande arbetslöshetsförsäkringens.

När undersökarna i ett annat sammanhang redovisar frekvensundersökningens fall av "ospecificerat nödläge", så finner man att de för näringsidkarnas del har gällt sådant som konjunkturmässigt nedgång i branchen, men även tillfälliga företeelser som felslagen skörd, sjukdom i kreatursbesättning, oförutsedda utgiftsstegringar etc. Sådana händelser täcks inte av sociala försäkringsanordningar, trots att sådana händelser kan drabba lika oförutsett som sjukdom. Förklaringen till denna lucka finner undersökarna vara att riskerna i förvärvslivet har tillskrivits en viss funktion, nämligen att leda investeringar och arbetskraft från förlustbringande till mera profitabla branscher.

Det kan i detta sammanhang erinras om att enligt bestämmelserna för den relativt nya svenska arbetslöshetskassan för småföretagare en medlem av kassan inte anses som arbetslös med mindre han lagt ned sitt företag eller eljest skilt sig från detta. Motivet är just att kassans arbetslöshets hjälp inte skall få bli en subvention till icke livskraftiga företag. I en motion till riksdagen 1972 har denna stipulation bringats under debatt. Motionärerna anser att enskilda företagare därigenom får ett sämre försäkringsskydd än de anställda. De menar att som arbetslös bör räknas den före-

tagare som ställt sig till arbetsmarknadens förfogande, även om han bibehåller rörelsen i avvaktan på bättre tider.

I vilken grad kompenseras det ekonomiska bortfallet?

I vilken grad kompenseras det ekonomiska bortfallet — när det kompenseras? Svaret på den frågan har hämtats ur "konsekvensundersökningens" material. Den genomsnittliga kompensationsgraden visade sig vara 34 % vid sjukdom och 40 % vid arbetslöshet. Skillnaden betingas främst av sjukförsäkringens karenstid. En hel del förändringar har skett i Danmark under tiden efter det materialet insamlades; försäkringarnas dagbelopp har höjts, karenstiden i arbetslöshetsförsäkringen har slopats och ifråga om sjukförsäkringen uppmjukats. Ändringar har också skett i löneläget. När allt detta tas in i bilden finner undersökarna att täckningsgraden ökat till ca 50 %, nämligen 49 vid sjukdom och 52 vid arbetslöshet.

Tvärtemot vad man kunnat vänta finner undersökarna att kompensationsgraden är högst vid de långvariga socialkomplikationerna. Detta verkar i förstone vara ett vackert vittnesbörd om försäkringssystemets funktionella ändamålsenlighet. Vid närmare skärskådan bleknar detta intryck. Det är inte så mycket frågan om systemets funktion som fastmera om systemets och klienteletts struktur. Graderingen av dagpenning i det danska försäkringssystemet är en invecklad historia men i princip har man ett "flat-rate"-system, där dagpenningens belopp inte följer storleken av inkomstbortfallet. Som följd därav blir den sjuke eller arbetslöse med låga inkomster bättre kompenserad än den som har högre inkomster. Nu visar det sig att de som haft de mest långvariga sociala komplikationerna också har haft de lägsta inkomsterna före socialhändelsen, och detta är förklaringen till korrelationen mellan lång varaktighet och hög kompensationsgrad. Undersökarna framkastar i anslutning till detta konstaterande en tanke att i dessa fall sjukdoms- eller arbetslöshetsperioden föregåtts av en period, varunder inkomsten minskat exempelvis på grund av sämre ackord, minskad produktivitet på grund av ohälsa

etc. Detta skulle då innebära att de sociala förhållandena sattes in i ett förlopp, som kan sägas ha startat vid den tidpunkt, då inkomsterna började gå ned. Detta är ju en intressant hypotes; den indikerar att samhällets stödåtgärder skulle ha satts in i ett tidigare skede av förloppet.

Obeaktade bortfallsproblem

När undersökningen kommer in på de andra socialhändelserna, barnsbörd utom äktenskapet, make/makes frånfalle, skilsmässa eller separation, får man anledning att begrunda bortfallsproblematiken. Att änkor uppräder mera ymnigt i materialet än änkemän kan ha sin demografiska förklaring. Värre är att socialhändelsen separation/skilsmässa representeras av 60 kvinnor men endast 40 män. Eftersom man inte kan skiljas om man inte är par, så borde det ha varit ungefär lika många av vardera slaget. I undersökningskommentarerna framhålles att skillnaden beror av svårigheter att finna den frånskilde mannens adress. När man sedan funnit att de faktiskt observerade männen knappast i något fall drabbats av sociala komplikationer som följd av skilsmässan, är man också angelägen att betona möjligheten av att bortfallet skulle ha kunnat modifiera bilden.

Denna reservation är utan tvivel välbetäckt. Om Danmark i likhet med de övriga nordiska länderna hade haft en samhällelig nykterhetsvård skulle man nog inte ha kunnat undgå att i detta sammanhang snubbla över en välbekant företeelse, nämligen att en av de oftast förekommande orsakerna till äktenskapsupplösning är den äkta mannens alkoholmissbruk. Man skulle också vara förtrogen med iakttagelsen att skilsmässan — inte alltid men ofta — för mannen blir ett incitament till ökat alkoholmissbruk och fortskridande social disintegration. Denne frånskilde man kan därmed bli svår att hitta för en företrädesvis ekonomiskt skolad socialpolitisk undersökare.

En med hjälp av undersökningsmaterialet genomförd granskning av hur socialförsäkringssystemet verkar i praktiken slår ganska väl ut. Änkor kan få pension om de är över 55 år eller — om de har hemmavarande barn — efter fyllda 45 år. Andra ensamma kvinnor har endast tillgång till pension på dispens och endast efter 50 års

ålder. Det visar sig nu att när det gäller de ensamma kvinnorna i materialet är det änorna, som har det största behovet av samhällets stöd. De är genomsnittligt äldre, har sämre utbildning och svagare anknytning till arbetsmarknaden än de frånskilda kvinnorna eller de ensamma mödrarna. Det framhålles dock att det är en stor spridning på olika förhållanden inom de skilda grupperna, vilket gör att de fasta tilldelningsbetingelserna ibland ter sig betänkliga. I vissa fall ningen av ett problem inte är tillräckligt. Typiska kan en rad sociala blockeringar göra det svårt att vidhålla kravet på självförsörjning även när det gäller människor som formellt har de bästa förutsättningar härför. Det visar sig att en socialkomplikation ofta är förenad med andra, så att lös- "bidragande komplikationer" är olämpliga bostadsförhållanden och svårigheter att ordna barnpassning, som sätter modern i stånd att förvärvsarbeta.

En annan iakttagelse av allmän räckvidd i undersökningarna är att de konstruktiva hjälpformerna rehabilitering, yrkesvägledning etc. endast i ytterligt begränsat antal fall ingår i det sortiment av åtgärder som redovisas i undersökningarna.

Båda dessa förhållanden är ägnade att framhäva nackdelarna med den nuvarande uppdelningen av de socialpolitiska aktiviteterna på ett stort antal olika organ vart och ett med sin särskilda specialitet, och opererande med otillräckligt samarbete. Iakttagelserna från de förevarande undersökningarna säges tyda på att en helhetsorienterad social behandlingsinsats förekommer endast i begränsad omfattning.

Finansieringsfrågorna har lämnats åsido i förevarande skrift. De ingår dock i det stora utredningspaketet. Det vill synas som om en samordning av en del socialpolitiska aktiviteter är ofrånkomlig i Danmark, liksom den blev i Sverige. En sådan samordning kan motiveras både som en ekonomisk och som en social effektförstärkning men man kan däremot knappast göra socialpolitiken *både* billigare och bättre. Den allmänna ekonomiska utvecklingen blir kanske avgörande för valet.