



NYT FRA SFI

OKTOBER 2007:3



SOCIAL FORSKNING

LANG VEJ TIL JOB FOR DE SVAGESTE LEDIGE

DANSKERE MED PENSIONSFORMUE – INDVANDRERE UDEN

BØRNEPASNING – DYRT I DANMARK, BILLIGT I SVERIGE

KVALITET I VELFÆRDSYDELSER – HVORDAN KAN DEN FREMMES?

Social Forskning udgives af SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd for at orientere om resultaterne af centerets arbejde

REDAKTION: Ove Karlsson (ansvarshavende)

Lisbeth Pedersen

Ivan Thaulow

Ulla Dyrborg

Henvendelser bedes rettet til Ove Karlsson,
email ok@sfi.dk

ABONNEMENT: Social Forskning er gratis og udkommer med fire ordinære numre om året. Abonnement på de ordinære numre kan tegnes ved henvendelse til instituttet eller på www.sfi.dk. Bladet kan frit kopieres. Elektronisk abonnement kan tegnes på www.sfi.dk

GRAFISK DESIGN: Hedda Bank mdd

FOTOS: BAM/Scanpix: Forside og side 5:
Lars Wittrock, side 7: Sonja Iskov, side 11:
Jan Jørgensen, side 12: Kissen Møller Hansen,
side 13 og 14: Keld Navntoft

OPLAG: 4.800

ISSN-nr. 0903-7535

TRYK: Schultz Grafisk



SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd
Herluf Trolles Gade 11
DK-1052 København K
Telefon 33 48 08 00
Fax 33 48 08 33
Email sfi@sfi.dk
www.sfi.dk

INDHOLD

3 I FOKUS

Nordisk Campbell Center sætter evidens på den sociale dagsorden.

4 INDVANDRERE, KONTANTHJÆLPSPMODTAGERE OG FØRTIDSPENSIONISTER HAR UDSIGT TIL BESKEDEN PENSION

Langt de fleste danskere har i dag en supplerende pensionsordning. Men for nogle er beløbene meget små. Det gælder især kontanthjælpsmodtagere, førtidspensionister og indvandrere fra mindre udviklede lande.

6 BØRNEPASNING I NORDEN. DYREST I DANMARK – BILLIGST I SVERIGE

En undersøgelse fra SFI viser, at det er klart billigst at få sine børn passet i Sverige. Danmark er til gengæld det land, hvor udgifterne til pasning er størst – og det er især familier i mellemindkomstgruppen, der rammes.

8 HVAD ER KVALITET I VELFÆRDSYDELSER – OG HVORDAN KAN DEN FREMMES?

Regeringen har netop lanceret sit oplæg til en omfattende kvalitetsreform. Men hvad er kvalitet? Hvordan kan den udvikles, og hvordan kan vi måle, om det går den rigtige vej?

10 DEN KORTESTE VEJ TIL JOB ER LANG FOR DE SVAGESTE LEDIGE

Trods en massiv indsats for at få de svageste ledige ud på arbejdsmarkedet vurderer de kommunale sagsbehandlere, at flertallet af dem næppe vil komme i beskæftigelse – hverken på kort eller på længere sigt.

12 25.000 FLERE PERSONER MED HANDICAP I ARBEJDE

Beskæftigelsen for personer med handicap eller længerevarende helbredsproblemer er i stadig vækst. Regionalt er der flest personer med handicap blandt de beskæftigede i Nordjylland.

13 5.000 HJEMLØSE I DANMARK

SFI har gennemført den første nationale kortlægning af hjemløshed i Danmark. Den viser, at der er godt 5.000 danskere, der sover på gaden, herberger, natvarmestuer, vandrerhjem, midlertidigt hos familie/venner eller i en anden kortsigtet boligløsning.

14 HJEMMEVÆRNSFOLK ER MEGET AKTIVE I ANDET FRIVILLIGT ARBEJDE

Hjemmeværnets 28.000 aktive medlemmer bruger i gennemsnit 18 timer om måneden på hjemmeværnsarbejdet. Og de er samtidig flittige i andre frivillige sammenhænge.

15 NETVÆRKSSTYRING I FIRE DANSKE KOMMUNER

En artikel offentliggjort i det internationale tidsskrift Public Administration beskæftiger sig med vanskelighederne med at indføre netværksstyring i danske kommuner.

**BIRGITTE F. LANGKILDE**

Vicedirektør

Email: bfl@sfi.dk

I FOKUS

NORDISK CAMPBELL CENTER SÆTTER EVIDENS PÅ DEN SOCIALE DAGSORDEN

Nordisk Campbell Center (NC2) blev etableret i 2002 i tilknytning til SFI og er det første regionale center i Det internationale Campbell samarbejde. Centeret blev i foråret evalueret af et uafhængigt evalueringspanel. Evalueringen var bestilt af SFI's bestyrelse med det formål at tilvejebringe et grundlag for en politisk beslutning om fortsættelse af centret.

Evalueringspanelets anbefaling er klar. NC2 skal fortsætte og have en permanent bevilling på finansloven. NC2 får indtil udgangen af 2008 sin finansiering fra satspuljemidlerne og har en årlig bevilling på ca. 5. mio. kr. NC2 har i de forløbne fem år bevist sin eksistensberettigelse og gjort en stor, vellykket indsats for at få anerkendt betydningen af evidens på det sociale område.

Det kan man se, hvis man går ind og kigger på Nordisk Campbell centers hjemmeside www.nc2.dk. Her findes en række resultater fra de systematiske forskningsoversigter, som NC2 har været primus motor i at udarbejde. Kognitiv adfærdsterapi hjælper børn og unge med angst, gruppeaktiviteter hjælper ældre ud af ensomhed, behandling af indsatte stofmisbrugere kan reducere kriminalitet osv.. Der findes også resultater fra en række andre internationalt udarbejdede forskningsoversigter samt oplysninger om seminarer og konferencer, bl.a. den store årlige konference med titlen, Hvad virker? Den afholdes i samarbejde med de øvrige nordiske lande og finder i år sted den 10. november. Konferencen vil bl.a. fokusere på, hvordan forskningens resultater kan bruges i praksis.

Ideen med de systematiske forskningsoversigter er at skabe ny viden ud fra eksisterende forskning. Først defineres en social

foranstaltning, som ønskes undersøgt, f.eks. effekten af slægtsanbringelser af børn. Så indsamles de effektstudier, der er på verdensplan om denne foranstaltning. Derefter frasorteres de studier, som ikke rammer emnet helt eller hvor kvaliteten ikke er i orden. Så ender man op med et vist antal studier. Når disse lægges sammen opnår man mere sikker viden end ved at basere sig på enkelte studier. Man står kort sagt med den bedst tilgængelige viden om emnet.

At udarbejde systematiske forskningsoversigter ud fra Campbell metoden er relativt nyt på det sociale område i de nordiske lande. Siden starten i 2002 er det lykkedes NC2 at igangsætte mere end 28 systematiske forskningsoversigter på et bredt felt af områder og at videreformidle denne viden. Men det har taget tid og kræfter at overbevise dygtige forskere om, at det er noget, der er værd, at bruge tiden på.

Evalueringen indeholder også en række anbefalinger til, hvordan NC2 kan gøre det endnu bedre, når politikerne har besluttet sig for at afsætte den fornødne finansiering. Det handler bl.a. om at videreudvikle og styrke produktionen af de systematiske forskningsoversigter og formidlingen og dermed sætte ekstra fokus på at kommunikere forskningsresultater til socialrådgivere, AF-konsulenter, pædagoger, psykologer, administratorer og beslutningstagere. De skal på en nem måde have mulighed for at danne sig et overblik over, hvilke sociale foranstaltninger, der virker og hvilke der ikke virker. Evalueringen kan i sin helhed læses på www.nc2.dk.

DET UAFHÆNGIGE EVALUERINGS-PANEL

- Administrerende direktør Jesper Fisker, Sundhedsstyrelsen (formand)
- Forskningsleder Bo Vinnerljung, Institut for Utvecling af Metoder i Socialt Arbete, Stockholm
- Beskæftigelseschef Vibeke Jensen, Århus Kommune
- Rektor Alice Rasmussen, den sociale Højskole i Odense

**MICHAEL JØRGENSEN**

Forskningsassistent, Cand. Oecon.

Email: mic@sfi.dk

INDVANDRERE, KONTANTHJÆLPSPMODTAGERE OG FØRTIDSPENSIONISTER HAR UDSIGT TIL BESKEDEN PENSION

Langt de fleste danskere har i dag en supplerende pensionsordning. Men for nogle er beløbene meget små. Især kontanthjælpsmodtagere, førtidspensionister og indvandrere fra mindre udviklede lande har en meget beskeden pensionsopsparing. Det viser en ny undersøgelse fra SFI.

I løbet af 1990'erne er det danske pensionssystem blevet kraftigt udbygget. Der blev oprettet arbejdsmarkedspensioner for de ufaglærte og faglærte og samtidig blev det obligatorisk for modtagere af offentlige overførsler at indbetale til ATP (Arbejdsmarkedets Tillægspension) og SP (Den Særlige Pensionsopsparing) blev oprettet. Formålet var bl.a. at sikre alle et supplement til folkepensionen, idet to folkepensioner i dag typisk skal modsvare to erhvervsindkomster, hvor to folkepensionen tidligere ofte kun skulle modsvare én erhvervsindkomst. Desuden var der flere grupper (især de højtuddannede), som havde haft pensionsordninger helt tilbage til 1950'erne, mens to tredjedele af arbejdsstyrken stadig ikke havde en arbejdsmarkedspension i slutningen af 1980'erne.

Denne udvikling har betydet, at det nu i højere grad er op til den enkelte at sørge for en pensionsopsparing, som er tilstrækkelig til at forhindre en for kraftig nedgang i levestandarden, når man går på pension. Den øgede individuelle opsparing til pension bevirker også, at det offentlige pensionssystem bliver mere robust over for den demografiske udvikling med flere ældre, som Danmark og mange andre lande kommer til at opleve de kommende år.

I undersøgelsen analyserer vi derfor, hvordan danskernes pensionsformuer har udviklet sig fra 1995 til 2003 for at kunne udpege, om der er grupper der ikke får sparet op til deres alderdom, eller som får sparet meget lidt op. Vi har også set på indbetalingerne til pension, fordi de i højere grad end pensionsformuen giver et billede af, hvordan pensionsformuerne vil se ud i fremtiden – pensionsformuerne i dag afspejler jo i højere grad fortidens opsparingsmønstre. Desuden har vi set på, hvordan indkomsterne og dækningsgraderne (indkomsten som pensionist i forhold til indkomsten som erhvervsaktiv) så ud for pensionisterne i 2003.

Undersøgelsen afdækker, hvordan forskellige grupper sparer op til pension. I denne artikel fokuserer vi især på nogle af de grupper, som kun har udsigt til en beskeden pension, nemlig indvandrere fra mindre udviklede lande, førtidspensionister og kontanthjælpsmodtagere.

INDVANDRERE FLERDOBBELT RAMT

Personer fra mindre udviklede lande havde i 2003 markant mindre pensionsformuer end personer med dansk oprindelse, uanset hvilket alderstrin man betragter (se figuren). Der er flere forskellige årsager til, at personer fra mindre udviklede lande besidder så lave pensionsformuer. For det første har de boet i Danmark i en kortere periode end personer

med dansk oprindelse, og har derfor haft kortere tid til at spare op til pension. For det andet er de overrepræsenterede blandt personer med korte uddannelser. Og for det tredje er de stærkt overrepræsenterede

EN 65-ÅRIG FRA ET MINDRE UDVIKLET LAND KUNNE I 2003 FORVENTE AT FÅ UDBETALT 18.548 KR. ÅRLIGT I LIVSLANG PENSION PÅ BAGGRUND AF SIN PENSIONSFORMUE, HVOR EN 65-ÅRIG PERSON MED DANSK OPRINDELSE KUNNE FORVENTE AT FÅ UDBETALT 95.012 KR.

blandt kontanthjælpsmodtagere og underrepræsenterede blandt personer i arbejde. Disse forhold gør, at personer fra mindre udviklede lande også i fremtiden vil være mere afhængige af folkepensionen. En 65-årig fra et mindre udviklet land kunne i 2003 forvente at få udbetalt 18.548 kr. årligt i livslang pension på baggrund af sin pensionsformue, hvor en 65-årig person med dansk oprindelse kunne forvente at få udbetalt 95.012 kr. Dertil kommer, at indvandrerne også er ramt på folkepensionen, fordi den kortere opholdstid i Danmark medfører en lavere folkepensionsydelse.

INDVANDRERE INDBETALER MINDRE TIL PENSION

Der er ikke den store forskel i andelen af personer fra mindre udviklede lande og personer med dansk oprindelse, der i 2003 indbetalte til en pension – 91 pct. mod 96 pct. Derimod var der stor forskel på, hvor stor en andel af indkomsten de to grupper indbetalte til pension. Mens personer med dansk oprindelse i gennemsnit indbetalte 8,8 pct. af deres indkomst til pension, indbetalte personer fra mindre udviklede lande kun godt det halve – nemlig 4,9 pct. af deres indkomst. Forskellene er dog blevet indsnævret fra 1995 til 2003. Det gælder både andelen, der indbetaler og indbetalingsprocenten.

Pensionister fra mindre udviklede lande havde i 2003 en gennemsnitlig dækningsgrad på 78 pct. mod 87 pct. for pensionister



med dansk oprindelse. Den noget lavere dækningsgrad skal sammenholdes med, at en 68-72-årig fra et mindre udviklet land samtidig havde en mindre nettoindkomst som erhvervsaktiv end en person med dansk oprindelse – 76.059 kr. mod 117.826 kr. (netto).

Alt i alt må personer fra mindre udviklede lande også i fremtiden forvente at stå relativt svagt pensionsmæssigt.

KONTANTHJÆLPSMODTAGERE OG FØRTIDSPENSIONISTER STÅR OGSÅ SVAGT

Ud over personer fra mindre udviklede lande var det især førtidspensionister og kontanthjælpsmodtagere, som stod relativt svagt pensionsmæssigt i 2003. Vi kan prøve at sammenligne disse to grupper med lønmodtagere med færdigheder på grundniveau (dvs. kontorarbejde, håndværksarbejde, omsorgsarbejde m.m.).

De 10 pct. af lønmodtagerne på grundniveau, blandt de 60-64-årige, som havde de laveste pensionsformuer kunne forvente en (maksimal) livslang årlig udbetaling på 26.352 kr., mens de 10 pct. med de laveste pensionsformuer af kontanthjælpsmodtagere og førtidspensionisterne praktisk taget ikke kunne forvente nogen årlig udbetaling, nemlig kun på hhv. 641 kr. og 393 kr.

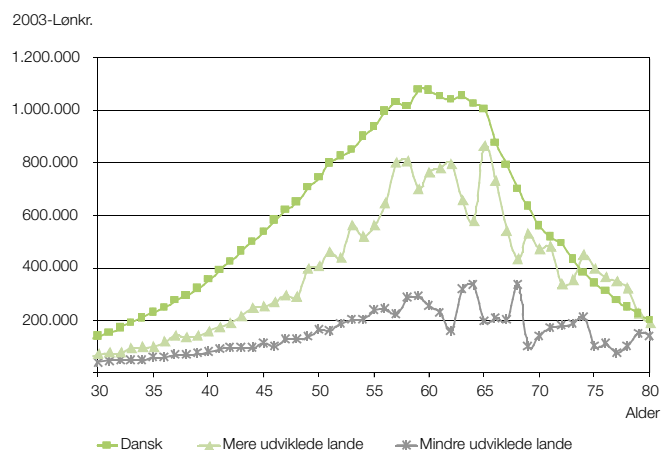
Der er flere årsager til, at førtidspensionister og kontanthjælpsmodtagere stadig havde markant lavere pensionsformuer i 2003 end andre socioøkonomiske grupper:

- Det er kun obligatorisk for førtidspensionister at indbetale til ATP, hvis de har fået tilkendt deres pension efter 1. januar 2003.
- SAP-ordningen, som er en form for arbejdsmarkedspension for førtidspensionister, blev først oprettet i 2003.
- Kontanthjælpsmodtagere har en karenperiode på et halvt år før de er forpligtet til at indbetale til ATP.
- Modtagere af nogle overførselsindkomster (herunder kontanthjælpsmodtagere) er fritaget for at indbetale til ATP, hvis deres månedlige ydelser ikke overstiger 8.577 kr. (2005-tal).

Man kan forvente, at førtidspensionisterne vil få en forbedring af deres pensionsforhold i fremtiden, da de er blevet omfattet af obligatoriske indbetalinger til ATP i 2003 – det er dog kun obligatorisk for personer, der har fået tilkendt førtidspensionen efter 1. januar 2003. Siden 2003 har førtidspensionisterne desuden haft mulighed for at indbetale til den supplerende pensionsordning for førtidspensionister (SAP). Begge disse forhold bevirker at en større andel af førtidspensionisterne i fremtiden vil kunne supplere folkepensionen med ATP og/eller SAP.

Kontanthjælpsmodtagerne vil også i fremtiden kunne forvente at stå relativt svagt pensionsmæssigt. Det skyldes, at gruppen både har lave indkomster, at de indbetaler en relativt lille andel af deres samlede indkomst til pension, og at en relativt lille andel af grupperne indbetaler til pension. En af årsagerne til dette er, at nogle kontanthjælpsmodtagere mv. stadig ikke er forpligtet til at indbetale til pension, på grund af nogle særregler.

DEN SAMLEDE PENSIONSFORMUES FORDELING PÅ ALDERSGRUPPER OG OPRINDELSES-LAND. 2003. 2003-lønkroner.



Jørgensen, Michael: *Danskernes pensionsopsparinger. En deskriptiv analyse.* SFI 07:21. ISBN 978-87-7487- 866-7. 240 sider. Pris 228,00 kr. inkl. moms.

**HANS HANSEN**

Tidligere konsulent i SFI

BØRNEPASNING I NORDEN

DYREST I DANMARK – BILLIGST I SVERIGE

En undersøgelse fra SFI afdækker, hvordan udgifterne til offentlig dagpasning påvirker børnefamiliens rådighedsbeløb i henholdsvis Danmark, Sverige, Norge og Finland. Undersøgelsen viser, at det er klart billigst at få passet sine børn i Sverige. Danmark er til gengæld det land, hvor udgifterne til pasning er størst – og det er især familier i mellemindkomstgruppen, der rammes.

Offentlig børnepasning er en af grundpillerne i det nordiske velfærdssamfund, hvor begge forældre som regel er udearbejdende. Men i den løbende debat om børnefamiliens vilkår har den økonomiske side af sagen fyldt forholdsvis lidt. Udgifterne til institutionspladser er dog betydelige – ikke mindst i Danmark – og det er derfor interessant at kortlægge, hvordan disse udgifter påvirker børnefamiliens økonomi eller 'rådighedsbeløb'.

MODEL-FAMILIEN

Når vi sammenligner landene indbyrdes, er det nødvendigt at have en fælles referenceramme. Derfor tager vi udgangspunkt i en fælles model-familie med de samme betingelser i de fire lande. For børnepasning er det fuldtidspasning i offentlig daginstitution, og for boligen er det lejebolig med en husleje på 20 pct. af familiens bruttolønindtægt. Bruttolønindtægten er beregnet ud fra OECD's løngennemsnit for en person, der arbejder på fuld tid og har samme arbejdsfunktion i alle lande ('Average Production Worker', i det følgende APW-indkomsten). De tre valgte indkomstniveauer for familien er en samlet bruttoindkomst på henholdsvis 1,08 APW-indkomst (lav), 1,80 APW-indkomst (nogenlunde gennemsnitlig) og 2,70 APW-indkomst (relativ høj). Vi antager, at den ægtefælle med den laveste indkomst altid tjener 80 pct. af indkomsten for den højest lønnede ægtefælle. Alle beregninger er baseret på 2003-regler.

HVAD HAR BETYDNING FOR EN BØRNEFAMILIES RÅDIGHEDSBELOB?

I beregningen af rådighedsbeløbet er det ikke kun selve daginstitutionstaksterne, der har betydning. For eksempel er boligstøtten som regel større for familier med børn end for familier uden, ligesom der kan være skattefradrag i forbindelse med børnepasnings-udgifter (det er fx tilfældet i Norge). Også børnefamilieydelsen har betydning.

Nogle af ordningerne vedrører alle børnefamilier, fx boligstøtte og børnefamilie-ydelser og er således ikke tilknyttet pasning. Pasning i daginstitution er dog ofte uomgængelig, når begge forældre har et fuldtidsjob, og det er netop forudsætningen her.

UNDERSØGELSENS UDGANGSPUNKT

Det, vi har undersøgt, er ændringen mellem familiens rådighedsbeløb fra før de får børn, og til de har børn i daginstitution (vuggestue). Vi forudsætter, at forældrene har samme lønindkomst før og efter, at de har fået børn. Familiens rådighedsbeløb varierer med forældrenes lønindtægt, og vi har derfor valgt at se på rådighedsbeløbet ved tre repræsentative indkomstniveauer, et lavt, et nogenlunde gennemsnitligt og et relativt højt.

FAMILIEN MED ÉT BARN I DAGINSTITUTION

I nedenstående tabel har vi opstillet den procentvise ændring i rådighedsbeløbet for en familie, der har ét barn i dagpasning i forhold til samme families rådighedsbeløb, inden de fik børn.

SITUATIONEN MED ET BARN

INDKOMST			
	LAV	GENNEMSITLIG	HØJ
Danmark	-6,8%	-9,5%	-7,4%
Sverige	+2,4%	-0,9%	-0,7%
Norge	-2,3%	-3,4%	-2,5%
Finland	-0,6%	-5,0%	-3,8%

Det fremgår tydeligt, at påvirkningen er mindst i Sverige. For familien med den lave indkomst er der oven i købet en gevinst at hente. I Danmark reduceres rådighedsbeløbet mest, mens Norge og Finland placerer sig ind imellem.

Når ændringen for familier med lav indkomst generelt ikke er større, er det især fordi, at disse familier får tilskud til daginstitutionspladser, samtidig med at de modtager fuld børnefamilieydelse. Endelig har boligstøtten også en positiv betydning for lavindkomstfamilien. Familien med en gennemsnitlig indkomst rammes hårdest på rådighedsbeløbet, fordi denne indkomstgruppe ikke får tilskud til pasning, samtidig med at den faste



CHARLOTTE AAKJÆR

Tidligere forskningsassistent i SFI

DEN SVENSK 'MAX TAXA' ORDNING

I den svenske 'max taxa' ordning udgør betalingen for daginstitution en procentsats af bruttoindkomsten op til et maximum for betalingen. I 2003 udgjorde betalingen 3% af bruttoindkomsten, maksimalt 1140 SEK/måned, for det første barn, 2% af bruttoindkomsten, maksimalt 760 SEK/måned, for det andet barn og 1% af bruttoindkomsten, maksimalt 380 SEK/måned, for det tredje barn. Ophold i daginstitution er gratis for barn nummer 4 og opefter.



børnefamilieydelse betyder relativt mindre. Familien med det høje indkomstniveau rammes knap så hårdt. Ligesom familien med den gennemsnitlige indkomst betaler den fuld pris for pasning, og den modtager også den samme børnefamilieydelse, men på grund af den højere indkomst har den konstante forskel mellem udgifter til daginstitution og børnefamilieydelsen mindre relativ betydning for rådighedsbeløbet.

FAMILIEN MED TO BØRN I DAGINSTITUTION

Hvordan ser det ud, hvis en familie har to børn i vuggestue? Påvirkningen har vi igen målt som den procentvise forskel i rådighedsbeløb i forhold til i situationen, inden familien fik børn.

SITUATIONEN MED TO BØRN

INDKOMST	LAV	GENNEMSITLIG	HØJ
Danmark	-1,5%	-11,2%	-8,7%
Sverige	+8,8%	+1,6%	+1,0%
Norge	-2,6%	-4,9%	-3,6%
Finland	+0,1%	-8,2%	-6,2%

I Sverige får alle familier med to børn i daginstitution et større rådighedsbeløb – hvilket i høj grad er et resultat af den svenske

'max taxa'-ordning, jf faktaboksen. I de øvrige lande er nedgangen i rådighedsbeløbet større for familier med to børn i daginstitution end for familier med et – undtagen ved det lave indkomstniveau i Danmark og Finland. Den relativt beskedne effekt af at fordoble antallet af børn i dagpasning skyldes helt overvejende, at alle landene har søskende-rabatter indbygget i pasningstaksterne. Selv om rådighedsbeløbet ikke forringes særlig meget – eller endog forøges – ved at have to børn i dagpasning, så skal beløbet selvfølgelig dække udgifterne for flere familiemedlemmer.

DEN SVENSK VERSUS DEN DANSKE MODEL

Med de valgte forudsætninger og indkomstniveauer er Sverige entydigt det land i Norden, hvor dagpasning af børn er mindst belastende for familiens økonomi målt i forhold til en situation, hvor familien ikke havde børn. Med to børn i daginstitution er der endog tale om en stigning i rådighedsbeløbet ved alle tre indkomstniveauer.

SVERIGE ER ENTYDIGT DET LAND I NORDEN, HVOR DAGPASNING AF BØRN ER MINDST BELASTENDE FOR FAMILIENS ØKONOMI.

Omtrent lige så entydigt er Danmark det land, hvor rådighedsbeløbet mindskes mest med undtagelse af, at reduktionen i rådighedsbeløbet for en norsk familie på det lave indkomstniveau med to børn er endnu større.

Betalingen for daginstitution er blevet reduceret i Danmark siden 2003, uden at det dog ændrer det tegnede billede afgørende. Hvis den økonomiske situation for familier i Danmark med børn op til skolealderen skal lattes mærkbart, er det derfor en oplagt mulighed at indføre et betalingssystem for dagpasning af børn, der minder om den svenske 'max taxa' ordning.

Hans Hansen: Documentation of 'Care-Packages' for Children in OECD's 2003 Tax/Ben Model. SFI Working Paper 17:2006, December 2006

Charlotte Aakjær: Payment for Childcare. What Happens when the Families get One, Two or Three Children? SFI Working Paper 08:2006.

**JØRGEN SØNDERGAARD**

Direktør

Email: js@sfi.dk

KRONIKKEN

HVAD ER KVALITET I VELFÆRDSSERVICE OG HVORDAN KAN DEN FREMMES?

Regeringen har netop lanceret sit oplæg til en omfattende kvalitetsreform. Men hvad er kvalitet? Hvordan kan den udvikles, og hvordan kan vi måle, om det går den rigtige vej?

Hvis øget kvalitet forudsætter, at de ca. 15.000 enheder (daginstitutioner, skoler, hospitalsafdelinger, plejehjem, jobcentre m.fl.), der leverer velfærdsservice skal arbejde på en anden måde end hidtil, så skal der angives en retning for den ønskede forandring. Det skal være muligt at måle, om den ønskede kvalitetsforbedring opnås, og ledelse og medarbejdere skal have de nødvendige tilskyndelser og vilkår til at udvikle deres ydelser i den ønskede retning.

Man kan tale om tre typer af kvalitet, den faglige kvalitet, den brugeroplevede kvalitet og den organisatoriske kvalitet.

DEN FAGLIGE KVALITET

Den faglige kvalitet af velfærdsydelserne er naturligvis helt central: Eleverne skal opnå de bedst mulige kompetencer og færdigheder i skolen, sygdomme skal behandles hurtigt og effektivt af sundhedsvæsenet, ledige skal hurtigst muligt finde et tilfredsstillende job osv. Det ligger i den faglige kvalitets natur, at den bedst kan bedømmes af fagkyndige.

DEN BRUGEROPLEVEDE KVALITET

Brugerens oplevelse af kvalitet er subjektiv, og man skal være opmærksom på, at brugere af skattefinansierede velfærdsydelser står i en anden situation, end når det drejer sig om privat forbrug:

- Brugere kan – selvom der er "frit valg" på en del områder – ikke bare prøve sig frem, til de finder den leverandør, hvis ydelser de synes bedst om. De færreste forældre ønsker fx at prøve sig frem gennem hyppige skoleskift for deres børn.
- Ydelserne er ofte gratis, så brugere kan ikke forventes at vurdere forholdet mellem pris og kvalitet.
- Nogle ydelser er obligatoriske – fx arbejdsformidling for ledige – andre er uundværlige, fx hjælp til at komme ud af sengen for ældre med nedsat fysisk funktionsevne. Her kan man ikke bare undlade at bruge ydelserne, hvis man finder kvaliteten utilfredsstillende.
- Kommunerne har typisk valgt en bestemt kvalitetsstandard, som alle leverandører skal leve op til, så valgmulighederne med hensyn til kvalitet og indhold er begrænsede.

Den brugeroplevede kvalitet af offentlige velfærdsydelser må derfor ses i forhold til de kvalitetsstandarder, som politikerne opstiller.

DEN ORGANISATORISKE KVALITET

Dette begreb bruges som et udtryk for, hvor godt en virksomhed formår at tilrettelægge sin produktion og udnytte sine ressourcer. Den organisatoriske kvalitet siger derfor primært noget om, hvorvidt driften er i god gænge, og om grundlaget for mere varigt at levere høj brugeroplevet og høj faglig kvalitet er til stede.

Den organisatoriske kvalitet er relevant både for den enkelte enhed, fx en sygehusafdeling og for det samlede system, fx sundhedsvæsenet. Kvaliteten af den enkelte enhed må bedømmes på, om den leverer en mængde ydelser og en kvalitet, der er tilfredsstillende i forhold til ressourceindsatsen. I det samlede system kan strukturen fx være uhensigtsmæssig, så man ikke høster de mulige fordele ved specialisering, eller der kan være patientgrupper, som kommer for lidt eller for sent i behandling.

KVALITETSUDVIKLING – HVORDAN?

Disse forskellige kvalitetsbegreber udspringer imidlertid af den samme grundlæggende kvalitetsformel, som ret beset er meget simpel: Høj kvalitet = Høj grad af målopfyldelse. En kvalitetsreform uden klart definerede mål er derfor uden reelt indhold. Brugere, leverandører og forvaltninger skal vide, hvad succeskriterierne for deres sektor er, for at bestræbelserne for at forbedre kvaliteten kan lykkes.

Men hvor skal der konkret sættes ind med kvalitetsudvikling fx i en bestemt daginstitution, skole eller ældrecenter? Er det daginstitutionens pædagogik, værdigrundlag, evne til at arbejde med børn med særlige behov, medarbejdernes kommunikationsevner eller noget helt femte? Det må afhænge af på hvilket felt eller hvilke felter daginstitutionen har en utilfredsstillende målopfyldelse (læs kvalitet) eller kan se et potentiale for at skabe bedre målopfyldelse.

Det er ledelse og medarbejdere i de enkelte enheder, der skal identificere, hvor der er muligheder for forbedringer og iværksætte de nødvendige forandringer.

Det forudsætter, at den enkelte enhed har indsigt i, hvor god dens målopfyldelse er i udgangssituationen. Hvis man skal

arbejde systematisk med kvalitetsudvikling, er det desuden en forudsætning, at enheden får feed back på sit kvalitetsarbejde ved at den kan registrere, om dens indsats faktisk fører til en højere grad af målopfyldelse.

CENTRALE INDIKATORER

Kan kvaliteten af velfærdsydelserne i det hele taget måles? Ja, men på de fleste områder er det urealistisk at søge at måle kvalitet på et detaljeret niveau, fordi det kan omfatte utroligt mange elementer. Men det er omvendt realistisk at opstille målbare indikatorer for centrale aspekter af kvalitet på alle væsentlige velfærdsområder, sådan som der lægges op til i kvalitetsreformudspillet. Men hvilke indikatorer på kvalitet er det relevant at bruge, og hvordan skal de opgøres i praksis?

Det er naturligvis et politisk spørgsmål, hvad der er centralt, når det drejer sig om skattefinansierede velfærdsydelser. Lovgivningen indeholder nogle meget generelle formålsbeskrivelser, som ikke uden videre kan omsættes til målbare indikatorer. Og så er der måske alligevel lidt hjælp at hente.

Fx indeholder folkeskoleloven en række mål om kundskaber og færdigheder, men også om selvtillid og forberedelse til deltagelse i samfundet. Det er forholdsvis enkelt at finde mål for kundskaber og færdigheder – det er netop et væsentligt formål med de nye nationale test. Det er straks vanskeligere med de lidt blødere målsætninger om selvtillid osv., men det kunne man eventuelt måle ved at spørge lærere, elever og forældre om deres vurdering af eleverne på disse punkter.

FAGLIG KVALITET ER UDGANGSPUNKTET

Når det gælder velfærdsydelserne må målinger af indikatorer for den faglige kvalitet være udgangspunktet for kvalitetsmålinger. Det er det faglige indhold i ydelserne, der er begrundelsen for, at det offentlige varetager opgaven. Nedenstående eksempler kan give et fingerpeg om, hvilke typer af indikatorer det kunne være relevant at overveje.

Ovenfor er de nationale test nævnt som indikator for faglig kvalitet i folkeskolen. Et andet nærliggende eksempel kunne være andelen af en skoles elever, der gennemfører en ungdomsuddannelse. I begge tilfælde vil det være relevant at tage hensyn til elevernes forudsætninger, idet det er veldokumenteret, at elevernes etniske og sociale baggrund har væsentlig indflydelse på deres færdigheder i skolen. Det eksempel illustrerer en generel pointe, nemlig at der skal tages højde for faktorer, der påvirker det valgte kvalitetsmål, og som leverandørerne af velfærdsydelserne ikke selv har indflydelse på.

For kræftafdelinger kunne overlevelsesserater efter en cancerdiagnose være nærliggende. På ældreområdet kunne man interessere sig for indikatorer for ændringer i de ældres fysiske funktionsevne. Det er forholdsvis enkelt at følge, hvor længe førligheden, evnen til at spise uden hjælp, o.l. opretholdes. I daginstitutioner kunne man se på børnenes sproglige udvikling, når de skal begynde i børnehaveklassen, og man kunne vurdere deres motoriske udvikling.

BRUGEROPLEVET KVALITET KRÆVER RET PRÆCISE MÅLINGER

For at målinger af brugertilfredshed kan give et billede af kvaliteten skal målingerne fokusere på ret præcise spørgsmål, og må have en detaljeringsgrad, så man får viden om, om brugerne rent faktisk har fået de ydelser, de er visiteret til, om ydelserne har levet op til de fastsatte kvalitetsstandarder, og om brugeren har været bekendt med sine valgmuligheder. Det forudsætter at brugerne er bekendt med visitationen og kvalitetsstandarderne. Det er naturligvis også muligt at undersøge, hvor tilfredse brugerne er med de personer, der har udført opgaven.

Endelig kan man naturligvis undersøge tilfredsheden med omfanget af ydelser, der er visiteret til, og med de valgte kvalitetsstandarder, men det er en væsentlig svaghed ved sådanne undersøgelser, at brugeren ikke kan forventes at vurdere forholdet mellem kvalitet og omkostninger ved at levere ydelser.

ORGANISATORISK KVALITET – LEVERANDØRERNE KIGGES I KORTENE

En måde at fremme den organisatoriske kvalitet på er at lave systematisk opfølgning på, om institutionerne har de forudsætninger og rutiner, der skal til, for at de kan levere høj kvalitet. Det kan ske fx gennem certificeringer eller akkrediteringer, hvor leverandører kigges i kortene på en række centrale områder. Metoden består i korthed i, at et lille team af fagfolk vurderer enheden i forhold til en række på forhånd opstillede kriterier, og hvis disse er opfyldt bliver institutionen certificeret eller akkrediteret, dvs. får et bevis for, at dens kompetencer og rutiner er i orden.

SAMMENFATNING

Systematisk kvalitetsudvikling kræver at der i de kommende år udvælges og udvikles et begrænset sæt af kvalitetsindikatorer, som alle bruger som pejlemærker for kvaliteten af velfærdsydelserne. Det er væsentligt at få udvalgt nogle brugbare indikatorer for den faglige kvalitet, ellers risikerer man, at kvalitetsudviklingen får et skævt fokus på mere perifere ting end selve kerneydelserne. Brugerundersøgelser kan supplere målene for den faglige kvalitet, hvis de udformes med en tilstrækkelig detaljeringsgrad.

Endelig kan bench-marking og akkreditering eller anden form for certificering give væsentligt input til ledere og medarbejdere i de mange tusinde institutioner, afdelinger osv., som skal løfte kvalitetsudfordringerne i praksis.

Denne kronik er en forkortet udgave af Jørgen Søndergaards artikel i Social Forsknings temanummer: *Varme hænder og køligt overblik. Kvalitet i velfærdsservice på social- og beskæftigelsesområdet – hvad kan kommunerne gøre?* Temanummeret udkommer midt i november og koster 100 kr.

**PERNILLE HOHNEN**

Seniorforsker, Mag.scient.soc., Ph.d.

Email: ph@sfi.dk

DEN KORTESTE VEJ TIL ET JOB ER LANG FOR DE SVAGESTE LEDIGE

Trods en massiv indsats for at få de svageste ledige ud på arbejdsmarkedet vurderer de kommunale sagsbehandlere, at flertallet af dem næppe vil komme i beskæftigelse – hverken på kort eller på længere sigt.

Den historisk lave arbejdsløshed har bevirket, at de svageste ledige er kommet i søgelyset i forsøget på at finde hænder til de mange ubesatte stillinger. Bl.a. derfor er de ikke umiddelbart arbejdsmarkedssparate kontanthjælpsmodtagere i de senere år i stigende grad blevet omfattet af den aktive beskæftigelsesindsats. Det gælder i særlig grad efter gennemførelsen af *flere i arbejde*-reformen, som bl.a. betoner udarbejdelsen af individuelle jobplaner og vægtningen af arbejdsmarkedsrettede redskaber og udbreder dem til også at omfatte de ikke-arbejdsmarkedssparate ledige.

En ny rapport kortlægger og evaluerer seks kommuners aktive beskæftigelsesindsats målrettet mod denne gruppe. Hvordan udmønter indsatsen sig i praksis i den enkelte kommune, og hvordan virker den? Udover de seks casestudier bygger undersøgelsen på telefoninterview i 25 kommuner.

HVEM ER DE SVAGESTE LEDIGE?

Siden den 1. december 2004 er ledige kontanthjælpsmodtagere blevet inddelt i fem 'matchgrupper', hvor de ledige i matchgruppe 4-5 bliver betragtet som 'ikke-arbejdsmarkedssparate' med ingen eller lav grad af match i relation til arbejdsmarkedet. Undersøgelsen beskæftiger sig med disse to grupper, som har betydelige problemer ud over ledighed. Problemerne er ofte komplekse, men indebærer typisk psykiske eller helbreds-mæssige problemer, manglende skolekundskaber og/eller sociale problemer og kompetencer.

TRE FORSKELLIGE INDSATSMODELLER

Det er en vigtig pointe i undersøgelsen, at vi ser på hele indsatsen, som en proces bestående af både udbud og brug af forskellige tilbud (fx aktivering) samt den indsats sagsbehandlere yder i selve sagsbehandlingen (fx vejledning eller brug af sanktioner). Undersøgelsen afdækker, at der er stor forskel på, hvad den enkelte kommune forstår ved 'en arbejdsmarkedsrettet indsats'. Ud fra analysen af de seks cases har vi overordnet kunnet udlede

tre 'indsatsmodeller', som er baseret på hver deres logik eller strategi. Disse strategier er forholdsvis eksplicitte i nogle kommuner og mere indirekte i andre. Vi har i undersøgelsen forsøgt at afgøre, hvilken strategi der er dominerende i hver af de medvirkende kommuners indsatsforløb. De tre forskellige indsatsmodeller er: kravmodellen, trinmodellen og eksperimentalmodellen.

- Kravmodellen er primært baseret på disciplineringsredskaber som økonomiske sanktioner og straks-aktivering. Der fokuseres ikke i nævneværdig grad på, hvordan indsatsen virker, men snarere på 'motivationseffekten' af en håndfast kravlinje. I denne model er indsatsen over for arbejdsmarkedsparate og ikke-arbejdsmarkedssparate derfor stort set den samme.
- Trinmodellen er baseret på individuelle forløb eller trin, der gradvist bringer den ledige nærmere arbejdsmarkedet. Indsatsen er individuel og målrettet – det gælder om at finde 'den rigtige vej' til arbejdsmarkedet for hver enkelt ledig. Der er derfor stor forskel på, hvilke redskaber der anvendes.
- Eksperimentalmodellen er mindre fastlagt og mere søgende end de to øvrige modeller. Indsatsen er mindre direkte målrettet mod at få den ledige i arbejde. Brugen af afklarende instanser er mere udbredt, og det er svært at pege på en klar struktur.

Som det fremgår af ovenstående kategorisering, betjener kommunerne sig i varierende grad af individuel målretning i indsatsen, og der er stor forskel på, i hvor høj grad de anvender redskaber, som fx økonomiske sanktioner og virksomhedspraktik. Undersøgelsen viser desuden, at der i alle tre modeller er et gab mellem de eksplicitte målsætninger og den faktiske indsats – i praksis er indsatsen langt mindre arbejdsmarkedsrettet end de erklærede målsætninger. Det tyder på, at det er vanskeligt for kommunerne at konkretisere, hvad en arbejdsmarkedsrettet indsats over for de ikke-arbejdsmarkedssparate kontanthjælpsmodtagere indebærer. Særligt tydeligt er det i kravmodellen, som i sin retorik og målsætning i særlig grad betoner arbejdsmarkeds-perspektivet, men som i praksis næsten udelukkende anvender kommunale aktiveringsprojekter.



Undersøgelsen har ikke kunnet give nogen entydig forklaring på kommunernes valg af strategi, eftersom bevæggrundene varierer fra kommune til kommune. Politiske beslutninger kan være helt afgørende for indsatsen i én kommune, mens ledelsesmæssige eller organisatoriske forhold er udslagsgivende for indsatsen i en anden.

BEHOV FOR NYE TILBUD

De undersøgte kommuner anvender overvejende 'traditionelle' typer af tilbud til de ikke-arbejdsmarkedssparate. Især *kommunale aktiveringsprojekter*, som består af forskellige slags værksteder, er udbredte. De kommunale aktiveringstilbud suppleres med andre tilbud, som fx *afklarings- og udviklingsforløb*. Disse tilbud bliver i mange kommuner varetaget af andre aktører, og er et vigtigt supplement til aktiveringsindsatsen. Ideelt set fungerer afklaringsforløbene som en proces, der resulterer i en afklaring af, hvad den ledige fremover skal. Sagsbehandlernes beskrivelser viser dog, at det ikke altid er muligt at adskille de forskellige led i afklaringsforløbet, og at nogle ikke-arbejdsmarkedssparate kontanthjælpsmodtagere kan være placeret i afklaringsforløb meget længe – bl.a. fordi nye problemer løbende afdækkes. Et andet hyppigt anvendt tilbud er (tidligere amtslige) *behandlingstilbud*, der henvender sig til den gruppe af ledige, som er psykisk syge eller misbrugere. Det er bemærkelsesværdigt, at kommunerne stort set ikke anvender *uddannelse, virksomheds-praktik og løntilskud* i indsatsen for at få de ikke-arbejdsmarkedssparate kontanthjælpsmodtagere i arbejde, da disse redskaber er udbredte i indsatsen for de arbejdsmarkedssparate ledige. Dette hænger sammen med, at sagsbehandlerne og jobkonsulenter vurderer, at disse tilbud kræver nogle grundlæggende ressourcer, som de svageste ledige ikke har.

Undersøgelsen viser, at en del aktiveringsprojekter kun i ringe grad passer til målgruppen af ikke-arbejdsmarkedssparate. Det er dog ikke oplagt, hvad der skal sættes i stedet:

UNDERSØGELSEN VISER, AT DER I ALLE TRE MODELLER ER ET GAB MELLEMLER DE EKSPLICITTE MÅLSÆTNINGER OG DEN FAKTISKE INDSATS – I PRAKSIS ER INDSATSEN LANGT MINDRE ARBEJDSMARKEDSRETTET END DE ERKLÆREDE MÅLSÆTNINGER.

Det kan godt være, at vi kan finde på noget andet, at man kunne gøre noget andet, men hvis det ligesom var sprunget i øjnene, så havde vi haft mulighed for at gøre det ...

(kommunal sagsbehandler)

Sagsbehandlerne understreger, at det er vanskeligt at identificere problemerne hos denne gruppe af ledige, som ofte har mange og sammensatte problemer. Flere af sagsbehandlerne udtrykker dog et ønske om, at der bliver udviklet tilbud, der er 'tættere' på den enkelte borger, fx i form af mentorordninger og tættere opfølgning – fx ved at følge den ledige til et aktiveringssted eller ved at hjælpe den ledige til at få styr på private problemer.

INGEN UDSIGT TIL BESKÆFTIGELSE FOR FLERTALLET AF DE SVAGESTE LEDIGE

Selvom de kommunale sagsbehandlere bakker op om initiativet for at få de svageste ledige i beskæftigelse, vurderer de, at resultatet af indsatsen er begrænset. Sagsbehandlerne fra de seks kommuner blev i undersøgelsen bedt om at vurdere jobudsigterne for denne gruppe. Langt de fleste vurderer, at flertallet af dem, hverken på kort eller lang sigt, vil komme ud på arbejdsmarkedet – hverken i ordinær eller støttet beskæftigelse. De vurderer, at en mindre del (10-40 pct.) af de ikke-arbejdsmarkedssparate ledige i matchgruppe 4 på lang sigt vil kunne komme ud på arbejdsmarkedet – en enkelt sagsbehandler, der udelukkende arbejder med de helt unge kontanthjælpsmodtagere, mente dog, at op mod 70 pct. af denne målgruppe i fremtiden ville have mulighed for at komme ud på arbejdsmarkedet. Men de ser ikke noget arbejdsmarkeds-perspektiv for ledige i matchgruppe 5. Vurderingen er den samme i alle kommuner og er altså ikke afhængig af, hvilken indsatsmodel den enkelte kommune anvender.

Pernille Hohnen, Maria Dam Mortensen & Caroline Klitgaard: Den korteste vej til arbejdsmarkedet. En kvalitativ undersøgelse af indsatsen over for ikke-arbejdsmarkedssparate ledige. SFI 07:12. ISBN 978-87-7487-854-4. 115 sider. Pris 110,00 kr. inkl. moms.

**JAN HØGELUND**

Seniorforsker, Cand.polit., Ph.d.

Email: jh@sfi.dk

25.000 FLERE PERSONER MED HANDICAP I ARBEJDE

Beskæftigelsen for personer med et handicap eller længerevarende helbredsproblem er i fortsat vækst. Regionalt er der flest personer med handicap blandt beskæftigede i Nordjylland.

Personer med handicap er ikke nær så ofte i arbejde som personer uden handicap. Men beskæftigelsen er i vækst. En ny undersøgelse fra SFI viser, at andelen af personer med handicap, som er beskæftiget over 15 timer om ugen, er vokset fra 51 pct. i 2005 til 55 pct. i 2006. Det svarer til en forøgelse af beskæftigelsen på godt 25.000 personer. I samme periode forblev andelen af personer uden handicap, som er beskæftiget over 15 timer om ugen uændret på 83 pct.

Der kan være flere forhold, der har bidraget til den udvikling. For det første lancerede regeringen i december 2004 en beskæftigelsesstrategi for personer med handicap, som skal øge handicappedes beskæftigelse. Det skal bl.a. ske gennem en række initiativer, som skal påvirke holdningen til handicap og job, øge forskellige aktørers viden om handicap og job, og gøre det nemmere at kombinere handicap og job. Initiativerne omfatter bl.a. en jobportal, informationsmaterialer og forsøg med udvidelse af ordningen med personlig assistent til også at omfatte personer

med psykisk handicap (udvidelsen blev permanent fra 1. juli 2007). For det andet er der kommet flere fleksjob og skånejob. Også det kan have bidraget til udviklingen. Og for det tredje er der til stadighed mangel på arbejdskraft, hvilket øger chancen for at komme i arbejde.

INTEGRATIONEN PÅ ARBEJDSMARKEDET BEDST I NORDJYLLAND

En samtidig udkommet rapport beskæftiger sig med de regionale forskelle på beskæftigelsessituationen for personer med handicap. Blandt de fire beskæftigelsesregioner (Sjælland inkl. Hovedstaden, Syddanmark, Midtjylland og Nordjylland) adskiller Nordjylland sig på flere punkter fra de tre andre regioner.

For det første udgør personer med handicap en større del af de beskæftigede i Nordjylland (22,6 pct.) end i de tre andre regioner (ca. 19 pct.).

For det andet har nordjyske lønmodtagernes ofte en positiv holdning til at arbejde sammen med personer med handicap. I Nordjylland er 95 pct. af lønmodtagerne positivt indstillet til at arbejde sammen med en person med handicap, selvom det eventuelt betyder, at de skal hjælpe vedkommende en halv time om dagen. Denne andel er kun 83-85 pct. i de andre regioner.

For det tredje er handicappedes kendskab til beskæftigelsesfremmende ordninger større blandt personer med handicap i Nordjylland (og Syddanmark) end på Sjælland og i Midtjylland. Endelig er forskellen på uddannelsesniveaet mellem handicappede uden beskæftigelse og handicappede i beskæftigelse mindre i Nordjylland end i resten af landet. Så meget tyder på, at handicappedes muligheder for at komme i arbejde er forholdsvis gode i Nordjylland.



Høgelund, Jan. & Larsen, Brian.: *Handicap & beskæftigelse. Udviklingen mellem 2005 og 2006.* 2007. SFI 07:19, 33 s. (Netpublikation, www.sfi.dk.)

Høgelund, Jan., Miiller, Max Mølgaard. & Larsen, Brian.: *Handicap & beskæftigelse. Regionale forskelle.* 2007. SFI 07:20, 57 s. (Netpublikation, www.sfi.dk.)

**LARS BENJAMINSEN**

Forsker, Ph.d. (soc.)

Email: lab@sfi.dk

5.000 HJEMLØSE I DANMARK

SFI har gennemført den første nationale kortlægning af hjemløshed i Danmark. Den viser, at der er godt 5.000 danskere, der sover på gaden, herberger, natvarmestuer, vandrerhjem, midlertidigt hos familie/venner eller i en anden kortsigtet boligløsning.

I uge 6, 2007 var der godt 5.000 hjemløse personer i Danmark. Ca. 500 personer havde i ugens løb overnattet på gaden og ca. 2.500 benyttede herberger og forsorgshjem. Ca. 1.000 personer overnattede midlertidigt hos familie og venner. Derudover overnattede de hjemløse bl.a. på hospitaler, hoteller eller vandrehjem samt i kriminalforsorgen. Tællingen sætter således også fokus på 'den skjulte hjemløshed', dvs. de som ikke benytter samfundets traditionelle tilbud til de hjemløse.

Hjemløshed er især et storbyproblem. Ca. 3.000 personer befinder sig i København og omegn, heraf 1800 i Københavns Kommune. Det tal er på niveau med de øvrige skandinaviske hovedstæder. Antallet af hjemløse er væsentligt lavere i de større provinsbyer med ca. 300 personer i Århus og 190 personer i Odense. Det bør ikke overses, at knap 1500 hjemløse befinder sig i mindre og mellemstore provinsbyer.

MANGE YNGRE HJEMLØSE

Bemærkelsesværdigt er det, at ca. en fjerdedel af alle hjemløse er under 30 år. 13 pct. er mellem 18 og 24 år. Det peger på, at der stadig kommer nye hjemløse til. 20 pct. af de hjemløse er kvinder. Ligeledes 20 pct. har anden etnisk baggrund end dansk. Disse finder vi næsten udelukkende i de store byer.

Undersøgelsen afdækker en række karakteristika ved de hjemløses situation. Halvdelen har været hjemløse i over ét år, mens ca. 20 pct. har været hjemløse i mindre end tre måneder. 30 pct. af de hjemløse lider af en psykisk sygdom, lidt flere blandt dem, der overnatter på gaden. 45 pct. er afhængige af alkohol, og 25 pct. af narkotika. I alt har ca. 70 pct. et misbrug af enten alkohol, hash, narkotika og/eller medicin.

For de fleste hjemløse angiver de adspurgte myndigheder og sociale tilbud misbrug eller psykisk sygdom som væsentlige årsager til deres hjemløshed. For 16 pct. angiver de udsættelse af bolig som en væsentlig årsag, og for 11 pct. boligmangel i hjemkommunen. 15 pct. har ikke længere kunnet bo hos familie og venner.



Kun ca. 20 pct. af de hjemløse er skrevet op til kommunal boliganvisning og 6 pct. er skrevet op til en støttebolig. 15 pct. har en kommunal handleplan. Det peger på, at der kan være brug for at styrke indsatserne. Hjemløshed opstår i et samspil mellem mere individuelt baserede sårbarhedsfaktorer og strukturelle forhold som boligmangel og muligheden for at komme i betragtning til en bolig. En betydelig del af de hjemløse er bærere af meget komplekse sociale og helbredsmaessige problemer, og for denne gruppe er det vigtigt, at der findes de rette botilbud med intensiv bostøtte. Generelt er der behov for, at der sker et samspil mellem en boligmæssig og en social indsats over for de hjemløse.

OM UNDERSØGELSEN

Tællingen af hjemløse i Danmark blev gennemført i uge 6, 2007. Sociale tilbud og myndigheder blev bedt om at indsende et spørgeskema for hver hjemløs person, som de havde kontakt med eller kendskab til i tælleugen. Det er samme metode som er blevet anvendt ved tilsvarende tællinger i Sverige og Norge. Godt 1300 herberger, væresteder, behandlingstilbud mv. blev bedt om at deltage i tællingen.

Benjaminsen, Lars. & Ivan.Christensen: Hjemløshed i Danmark 2007. National kortlægning. SFI 07:22. ISBN 978-87-7487- 867-4. 159 sider. Pris 169,00 kr. inkl. moms.

**TORBEN FRIDBERG**

Seniorforsker, Mag.scient.soc.

Email: tf@sfi.dk

**MADS MEIER JÆGER**

Forsker, Cand.scient.soc., Ph.d.

Email: mads@sfi.dk

HJEMMEVÆRNSFOLK ER MEGET AKTIVE I ANDET FRIVILLIGT ARBEJDE

Hjemmeværnet har i dag omkring 52.000 medlemmer, hvoraf ca. 28.000 står i reserven. De ca. 24.000 aktive medlemmer bruger i gennemsnit 18 timer om måneden på hjemmeværnsarbejdet.

SFI har undersøgt hvem hjemmeværnets medlemmer er, og hvordan deres holdninger og forventninger til hjemmeværnet er.

YDERST FLITTIGE I ANDRE FRIVILLIGE INDSATSER

Ved siden af den frivillige indsats i hjemmeværnet er der rigtig mange medlemmer, som også lægger en frivillig indsats i andre sammenhænge. Hele 60 pct. af de frivillige i hjemmeværnet er engageret i en eller anden form for frivilligt arbejde ved siden af deres aktiviteter i hjemmeværnet. Til sammenligning er kun knap 40 pct. af hele den voksne danske befolkning engageret i frivilligt arbejde. De områder, hvor flest hjemmeværnsfolk deltager, er, som i befolkningen som helhed, idræts-, fritids- samt bolig- og lokalsamfundsområdet.

Også når det drejer sig om villighed til at hjælpe på anden måde end inden for det organiserede frivillige arbejde, fremtræder hjemmeværnsmedlemmerne som meget aktive. Hjemmeværnsmedlemmer yder noget mere end gennemsnittet hjælp med praktiske opgaver eller med penge eller anden form for økonomisk støtte til personer uden for egen husstand, dvs. familie, venner, naboer eller andre.

DEN TYPISKE HJEMMEVÆRNSMAND

Medlemmerne af hjemmeværnet har gennemsnitligt været medlem i over 20 år – lidt afhængigt af, hvilken af de fem værnsgrene de er medlem af: hær-, politi-, virksomheds-, marine- eller flyverhjemmeværnet. De fleste er mænd i alderen 25-50 år, men der er også en del kvinder, i alt 14 pct. af medlemmerne. Kvinderne er især medlem af virksomheds- og flyverhjemmeværnet.

Medlemmernes gennemsnitlige uddannelseslængde svarer til den øvrige danske befolknings. Men der er relativt mange med en mellemlang uddannelse. De er oftere ansat i den private sektor og har i gennemsnit en længere arbejdsuge end befolkningen som helhed. Mange bor uden for de store byområder.

De frivillige kan opdeles i fem grupper, hvad angår deres motivation for at være medlem af hjemmeværnet. "Traditionalister" er

især motiveret af at ville forsvare Danmark, "Fritidsfolket" lægger vægt på en aktiv fritid og på at være på øvelse, "Lederaspiranter" er motiveret af muligheden for uddannelse og ledererfaring, "De sociale" lægger vægt på det sociale fællesskab i hjemmeværnet, og "De bredt motiverede" nævner flere forskellige årsager til, at de er med.

Ligesom i SFIs brede frivillighedsundersøgelse viser det sig entydigt, at det har stor betydning at blive opfordret til at gå ind i frivilligt arbejde, og at sociale netværk øger chancen for at blive opfordret. Mange medlemmer har et netværk inden for hjemmeværnet. 32 pct. har familie, der er medlemmer, og 69 pct. har venner blandt hjemmeværnets frivillige.

OM UNDERSØGELSEN

Undersøgelsen er gennemført som en postspørgeskemaundersøgelse i februar-marts 2007 blandt medlemmerne – også dem der står i reserven. SFI's karakteristik af de frivillige i befolkningen som helhed er baseret på SFI's undersøgelse af den frivillige indsats i Danmark, der blev gennemført i 2004.

Torben Fridberg & Mads Meier Jæger: Frivillige i hjemmeværnet. SFI 07:18. ISBN 978-87-7487-861-2. 99 sider. Pris 90,00 kr. inkl. moms.



**BODIL DAMGAARD**

Seniorforsker, cand.scient.pol., ph.d.

Email: bd@sfi.dk

NETVÆRKSSTYRING I FIRE DANSKE KOMMUNER

En artikel offentliggjort i det internationale tidsskrift *Public Administration* beskæftiger sig med vanskelighederne med at indføre netværksstyring i danske kommuner.

Effektiv styring er en forudsætning for effektiv levering af velfærdsydelser. Styring af den offentlige sektor – ja, af hele velfærdsstaten – står derfor højt på den politiske og den forskningsmæssige dagsorden.

I de seneste ti-år er der blevet rykket gevaldigt ved, hvad der anses som effektiv styring af politiske initiativer (*public policy*), og der er kommet nye teoretiske bud på, hvordan man stykker effektive styringsmodeller sammen. Et gennemgående udgangspunkt er, at staten 'ikke (længere) kan selv'. Derfor må der enten nye spillere på banen, og/eller reglerne for spillet må laves om, så de eksisterende spillere inddrages på en ny måde.

Det kan bl.a. ske gennem det, der betegnes som *netværksstyring*, hvor det offentlige inddrager private aktører i hele den politiske proces og samarbejder med dem. Private aktører er samlebetegnelsen for en broget flok af større eller mindre organisationer, virksomheder, foreninger og borgere. Fælles for dem er, at de ikke er underlagt hverken politisk kontrol eller en politisk kommandostruktur. Det er i samspillet mellem det offentlige (herunder den politiske proces) og de private aktører, at mange forskere har peget på, at der er store gevinster at hente i forhold til styring af velfærdsstaten.

Ved at inddrage en lang række centrale aktører på et område og samarbejde med dem kan problemer 'opdages' tidligt og tiltag kan skræddersys til området. Dermed bliver de politiske tiltag mere præcise og effektive. De involverede aktører føler ejerskab til problemløsningen, hvilket betyder bedre gennemførelse af den ønskede politik. Endelig kan samarbejdet tage brodden af konflikter og i stedet udbygge gensidig tillid mellem aktørerne.

KUN ÉN KOMMUNE MED REEL NETVÆRKSSTYRING

Så teoretisk set har netværksstyring mange fordele. Men hvordan ser det ud i danske kommuner? Artiklen "Do policy networks lead to network governing?" stiller spørgsmålet om de styreformer, man konkret finder på beskæftigelsesområdet i fire danske kommuner faktisk kan få etiketten 'netværksstyring'. Svaret er, at det kun giver mening at tale om netværksstyring i én af kommunerne.

Denne kommune inddrager forskellige centrale aktører tidligt i den politiske proces. Politikerne lytter til de private aktører, som aktivt er med til udforme de politiske tiltag. Og de private aktører udmærker sig ved at være meget kompetente medspillere.

Styreformerne i de andre tre kommuner kan man derimod betegne som hierarkiske, fordi kommunerne kun i ganske begrænset omfang reelt inddrager private aktører. Men undersøgelsen af disse kommuner bringer vigtige forhold frem, der hjælper med til at forklare, hvorfor vi ikke finder netværksstyring. Det drejer sig i det ene tilfælde om en meget aktiv kommune, der i sin iver for at høste frugterne af netværksstyringen helt glemmer at lade de private aktører komme til orde. Der arbejdes meget med de private aktører, men der samarbejdes ikke så meget. I de andre to tilfælde skyldes den hierarkiske styreform først og fremmest nogle dårligt kvalificerede private aktører. De kan ganske enkelt ikke levere varen, hverken når de skal pege på problemfelter eller gennemføre vedtagne tiltag.

Så selvom netværksstyring har store fordele, er der også faldgruber. Netværksstyring, defineret og forstået som mere end blot samarbejde mellem offentlige og private aktører, er sværere at realisere og praktisere end mange skåltaler lader forstå.

Bodil Damgaard: "Do policy networks lead to network governing?" Public Administration, vol. 84 (3), 2006: 673-691.

INTERNATIONALE BØGER MED
SFI-FORSKERE

Jon Kvist & Juho Saari (ed.): The Europeanisation of social protection. Policy Press, September 2007.

EU OG SOCIALPOLITIKKEN

En ny international antologi stiller spørgsmålstejn ved den almindelige opfattelse om, at socialpolitik udelukkende er et nationalt anliggende og at EU's egen socialpolitik er mangelfuld og symbolsk. Gennem 11 landestudier viser bogen, hvordan udviklingen i EU i stadigt større omfang påvirker socialpolitikken i alle lande – en stor forandring i forhold til situationen for 10 år siden, som kan betegnes som en 'europæisering af socialpolitikken'.

Ved at bruge den samme tematiske struktur sammenligner bogen systematisk hvordan europæiseringen af socialpolitikken varierer mellem lande, som er udvalgt, fordi de afspejler mangfoldigheden i EU. For hvert land har specialister i socialpolitik sammenlignet nationale strategier med den europæiske sociale model samt undersøgt form og omfang af europæisering. Forfatterne har undersøgt nylige velfærdsreformer og deres regerings svar på EU initiativer, herunder Lissabon-strategien og den åbne koordinationsmetode, udvidelsen af det indre marked til serviceydelser, den Økonomiske og Monetære Union samt EU udvidelser.

Forskelle i europæiseringen afspejler ikke bare forskelligt politisk arvegodt, men også forskellige tilpasningsbehov især med hensyn til velfærdsmodeller og konkurrenceevne.

Bogen er skrevet af 19 forskere og embedsmænd fra 11 EU-lande. Arbejdet bag bogen er delvist finansieret af det finske EU-formandskab og Europa-Kommissionen. Seniorforsker Jon Kvist fra SFI er medredaktør og medforfatter til indledning, dansk landestudie og tværnational sammenligning.

Margaretha Järvinen & Robin Room (ed.): Youth Drinking Cultures. European Experiences. Ashgate, 2007. Bogen udkommer i november.

UNGE OG ALKOHOL I EUROPA

- Hvordan kan vi forklare og forstå såkaldt binge-drikning blandt unge? Det vil sige det at drikke mindst fem genstande til fx en fest.
- Hænger unges alkoholforbrug sammen med særlige kulturelle karakteristika i nogle europæiske lande?
- Er stort alkoholforbrug et mainstream fænomen blandt unge eller et marginals fænomen? Og varierer det mellem landene?

Det er nogle af de spørgsmål forskerne beskæftiger sig med i en ny international antologi, som har forskningsprofessor ved SFI, Margaretha Järvinen, som medredaktør. Alkoholforbrug er en vigtig markør på overgangen fra barndom til ungdom. Men timingen af forbruget samt intensiteten og formålet varierer dramatisk mellem europæiske lande. Bogen indeholder tværnationale sammenligninger af, hvordan drikkeadfærden varierer blandt unge og undersøger den familiemæssige og socio-økonomiske baggrund for drenge og pigers drikkeadfærd.