

2004:2 JUNI

NYT FRA SOCIALFORSKNINGSINSTITUTTET

SOCIAL FORSKNING



Hvordan gifter de etniske minoriteter sig?

Forældreret eller barnets tarv i samværssager

Indsatsen over for de socialt udsatte

Socialpolitik og arbejdsmarkedspolitik – én streng?



Nyt fra Socialforskningsinstituttet

Social Forskning udgives af Socialforskningsinstituttet for at orientere om resultaterne af instituttets arbejde.

Redakton: 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 på email: library@sfi.dk eller ved henvendelse til instituttet.

Bladet kan frit kopieres.

Elektronisk abonnement kan tegnes på www.sfi.dk

Grafisk design: Hedda Bank mdd

Produktion: KPTO as

Fotos: Forside Claus Christensen/Scanpix, side 5 Morten Bjørn Jensen/POLFOTO (model-foto), side 6 Mikkel Østergaard/BAM, side 9 Henning Bagger/Scanpix (modelfoto), side 10 Vibeke Toft/Scanpix, side 13 Mikkel Østergaard/BAM, side 14 Mads Jensen/Biofoto, side 16 Søren Svendsen.

Oplag: 4.600

ISSN-nr. 0903-7535

Tryk: Phønix Trykkeriet, Århus



SOCIAL
FORSKNINGS
INSTITUTTET

Herluf Trolles Gade 11
DK-1052 København K
Telefon 33 48 08 00
Fax 33 48 08 33
E-mail sfi@sfi.dk
www.sfi.dk

Indhold

3 I fokus

4 Pardannelse blandt etniske minoriteter

I den offentlige debat er det igennem de seneste år ofte blevet diskuteret, hvordan etniske minoriteter gifter sig. En ny undersøgelse fra Socialforskningsinstituttet kaster bl.a. lys over etniske minoritetsunges selvbestemmelse i valg af ægtefælle.

6 "Barnets bedste" i samværskonflikter

SFI har analyseret 75 komplicerede samværssager, som blev behandlet ved statsamtet og efterfølgende i Civilretsdirektoratet. Et væsentligt formål med undersøgelsen var at klarlægge, hvilke forståelser af "barnets bedste", der kom til udtryk gennem myndighedernes afgørelser.

8 Nogle overvejelser om status på indsatsen over for de socialt udsatte

Formanden for Rådet for Socialt Udsatte, Preben Brandt, gør status over indsatsen. Selvom danskerne generelt er positive over for at hjælpe de socialt udsatte, skal vi passe på at de mere overordnede politikker ikke fører til yderlige opsplitning og udstødning fra samfundet.

10 Arbejdsmarkedspolitik: 10 års indsats – hvordan virkede den?

Artiklen præsenterer nogle hovedkonklusioner fra en netop udgivet rapport, som sammenfatter de seneste års arbejdsmarkedspolitiske forskning i instituttet.

12 Socialpolitik og arbejdsmarkedspolitik – en flerstrengt historie

Politikerne har de senere år forsøgt at sammentænke social- og arbejdsmarkedssystemerne i et enstrengt system. Men diskussionen om et enstrengt system er langt fra er ny, og en sammentænkning af de to systemer er en stor udfordring. De to systemer har nemlig en solid historisk forankring i hver deres værdisæt og målsætninger – og i hver deres organisationsstruktur.

14 Nogle få flytter efter job, men...

Danskerne er tilsyneladende ikke villige til at flytte så meget, at det kan udjævne de regionale forskelle i ledighed.

16 Rekordår for vidensproduktion på SFI



Ulla Dyrborg
Formidlingschef
E-mail: udy@sfi.dk



Birgitte Frandsen Langkilde
Vicedirektør
E-mail: bfl@sfi.dk

I fokus

Viden der kan bruges

Socialforskningsinstituttets hovedopgave er at skabe samfundsrelevant viden. Det er ikke gjort alene med en forskningsindsats. Den nye viden skal også formidles. De personer, der er interesseret i vores viden, skal have at vide, at den findes. Det skal være enkelt at få fat i nye undersøgelser og andet materiale fra Socialforskningsinstituttet. Og endelig skal den viden, vi lægger frem, have en form, så den er til at forstå og anvende.

Vi gør opmærksom på vores nye undersøgelsesresultater på flere måder. Vi sender pressemeddelelser ud ved hver ny udgivelse. En del af vores undersøgelser indgår i de politiske diskussioner og forhandlinger på velfærdsområdet og eksponeres så også ad denne vej i medierne. Her i Social Forskning omtaler vi vores udgivelser og nye resultater. Vi holder 6-8 gåhjemmøder på Socialforskningsinstituttet hvert år. Derudover holder forskerne et væld af foredrag rundt om i landet – mere end 225 om året.

For at gøre det nemt og hurtigt at få fat i Socialforskningsinstituttets udgivelser har vi for et par måneder siden ændret vores hjemmeside, www.sfi.dk. Nu er udgivelserne i centrum. Søgningen er forbedret, det er muligt at gå ind via emne, og alle de seneste års udgivelser kan læses/downloades direkte og gratis. De, der ønsker den trykte udgave af vores rapporter, kan fortsat købe dem via hjemmesiden eller låne dem på bibliotekerne.

Skal undersøgelser og resultater være anvendelige og forståelige kræver det, at det ofte komplekse forskningsstof disponeres på en måde, så læseren hurtigt kan orientere sig om de vigtigste resultater. Derfor indledes alle vores udgivelser

nu med et kort resume, der trækker de mest interessante, nye og overraskende resultater frem fra den pågældende undersøgelse.

Der skrives som regel på forskellig måde alt efter, om man skriver til fagfæller, embedsmænd, studerende eller den interesserede borger. Det er ikke muligt og heller ikke meningen, at hvem som helst skal kunne læse alt, hvad vi udgiver. Men vi arbejder på, at der skrives uden brug af unødigt fagjargon – enkelt, uden at stoffet bliver banaliseret eller trivialiseret. Det er krævende. Derfor bruger vi en del af vores sparsomme ressourcer på at opkvalificere forskerne i formidling og sætte særlige kommunikationskompetencer ind i forbindelse med redigering, pressehåndtering m.m.

Vi forsøger at forbedre formidlingen hele tiden – men hvordan får vi at vide om det lykkes? Bl.a. ved at måle, hvor ofte vi får positiv presseomtale, hvor mange der bruger vores hjemmeside, hvor mange der køber eller downloader vores udgivelser osv. Men det er jo svært at måle, i hvilket omfang Socialforskningsinstituttets arbejde sætter gang i refleksion og diskussion, flytter holdninger og på den led har betydning i den politiske proces og i diskussioner rundt omkring. Det er også svært ud fra de nøgne optællinger af det ene og andet på formidlingsområdet at finde ud af, hvad vi kan gøre bedre. Den viden kan vi kun få ved dels at spørge og gå i dialog med vores brugere, dels se på hvilke andre typer af medier vores brugere benytter samt gennem dybere analyser af fx pressedækningen. Det er alt sammen områder vi så småt har taget fat på og vil gøre meget mere ved i de kommende år.

www.sfi.dk:

Socialforskningsinstituttets hjemmeside opdateres løbende med nyheder, arrangementer og nye udgivelser. Her kan bestilles rapporter og søges information i arbejdspapirer og workingpapers. Vores udgivelser kan downloades gratis fra hjemmesiden. I Nyhedscentret finder man bl.a. pressemeddelelser, "hvem ved hvad" og muligheden for at tilmelde sig vores e-mail-service vedr. pressemeddelelser, nyt om arbejdspapirer/workingpapers og gåhjemmøder.



Garbi Schmidt
Seniorforsker
Ph.d.
E-mail: gs@sfi.dk



Vibeke Jakobsen
Forskningsassistent
Cand. Oecon, Ph.d.
E-mail: vij@sfi.dk

Pardannelse blandt etniske minoriteter

Etniske minoritetsunge prioriterer selv at vælge deres kæreste eller ægtefælle. Og langt de fleste – både unge og forældre – mener, at ægteskab skal baseres på kærlighed. 80 pct. af de gifte etniske minoritetsunge i Danmark med rødder i Eksjugoslavien, Tyrkiet, Libanon, Pakistan eller Somalia har selv valgt deres partner. 4 pct. har ikke været involveret i, hvem deres ægtefælle skulle være. For de resterende 16 pct. er ægteskaberne indgået efter en forhandling mellem den unge og forældrene. Det viser en ny undersøgelse fra SFI.

Garbi Schmidt og Vibeke Jakobsen: Pardannelsesmønstre blandt etniske minoriteter i Danmark, Socialforskningsinstituttet 04:09, ISBN 87-7487-751-8. 250 sider. 245,- kr. inkl. moms.

I den offentlige debat er det igennem de seneste år ofte blevet diskuteret, hvordan etniske minoriteter gifter sig. Særligt er der blevet fokuseret på spørgsmålet om etniske minoritetsunges *selvbestemmelse* i valg af ægtefælle, samt på, hvordan og om bestemte ægteskabsmønstre påvirker disse gruppers *integration i det danske samfund*. En ny undersøgelse fra Socialforskningsinstituttet kaster lys over disse spørgsmål ved at fokusere på pardannelsesmønstre inden for fem etniske minoritetsgrupper i Danmark.

At få en kæreste

Omkring hver femte af de etniske minoritetsunge i undersøgelsen har en kæreste, og omkring hver fjerde er gift eller forlovet. Halvdelen af de etniske minoritetsunge er slet ikke i noget parforhold. I gruppen af unge, som har en kæreste er to iagttagelser interessante. For det første er der en tydelig forskel imellem de unge mænd og kvinder i forhold til, om man har indgået et sådant førægteskabeligt forhold. Blandt de unge med oprindelse i Pakistan og Tyrkiet har kvinderne langt oftere end mændene aldrig haft en kæreste. Det kan ifølge de

Unge familiesammenførte kvinder er langt oftere arbejdsløse og langt sjældnere i beskæftigelse end de øvrige. Det synes derfor særligt vigtigt at få forbedret disse kvinders arbejdsmarkedstilknøytning.

interviewede personer skyldes, at de unge kvinder i højere grad end de unge mænd mister anseelse og muligheder på ægteskabsmarkedet, hvis de har haft sådanne forhold. De unge etniske kvinder er også mindre tilbøjelige til at gå til fest med andre unge end mændene, fordi

fester kan tolkes som tegn på seksuelle relationer.

For det andet viser undersøgelsen, at selvom nogle unge med etnisk minoritetsbaggrund oplever restriktioner i forhold til det at have en kæreste, gælder det langt fra alle. En del forældre accepterer, at deres børn har førægteskabelige forhold. Unge med oprindelse i Eksjugoslavien (95 pct.) og Tyrkiet (ca. 70 pct.) oplever størst forældreaccept af sådanne forhold. De unge, som stammer fra Pakistan oplever mindst forældreaccept (ca. 30 pct.).

Selvom de unge kvinder oplever større konflikter end mænd vedrørende kæresteforhold, er der flere kvinder end mænd som oplever, at deres forældre accepterer sådanne forhold. Det kan tyde på, at de unge kvinder i større grad end de unge mænd søger forældrenes accept af og åbenhed omkring det at have kærester – og at deres indsats faktisk lønner sig.

At blive gift

De unges forventninger til det at blive gift ligner på mange måder dem, som man finder i majoritetsbefolkningen. Næsten alle de adspurgte minoritetsunge angiver, at kærlighed i høj grad er et vigtigt element i valget af ægtefælle. Også det at have fælles værdier i livet og i religion, beskriver de unge som særlig værdifuldt. Derimod er der kun ca. en femtedel af de minoritetsunge som angiver, at de i høj grad finder det vigtigt, at deres (kommende) ægtefælle har samme oprindelsesland som dem selv.

I undersøgelsen er der flere tegn på, at tendensen til at minoritetsunge danne par med en partner fra samme oprin-



delsesland som dem selv, er aftagende. I sammenligning med tidligere danske undersøgelser (fx Garbi Schmidt & Vibeke Jakobsen: 20 år i Danmark, 2000) er der i dag langt færre minoritetsunge, som gifter sig med en person der kommer uden for Danmark. De unges opfattelse af, hvem de passer sammen med synes således at være under forandring. De seneste års ændringer i lovgivningen på familiesammenføringsområdet kan have medvirket til denne forandring, idet det er blevet vanskeligere at hente personer fra udlandet til Danmark med henblik på at indgå ægteskab.

Ca. halvdelen af de etniske minoritetsunge finder det i høj grad vigtigt, at forældrene accepterer deres parforhold. Derimod er der lidt under en tredjedel af svarpersonerne som angiver, at forældrenes accept slet ikke (eller kun i mindre grad) er af betydning for dem.

Langt størstedelen af de etniske minoritetsunge (80 pct.) angiver, at de selv fandt deres ægtefælle. Undersøgelsen viser dog også, at forældre og anden familie inden for visse etniske minoritetsgrupper spiller en væsentlig rolle i de processer, som fører frem til de unges ægteskab. Blandt forlovede eller gifte unge med oprindelse i Pakistan angiver en tredjedel af de unge, at deres forældre var involveret. Blandt unge med oprindelse i Libanon er det hver tiende, og i blandt unge med oprindelse i Eksjugoslavien og Tyrkiet er det hver tyvende. Hertil kommer,

at der i blandt unge gifte eller forlovede med oprindelse i Pakistan er ca. 15 pct. som angiver, at de slet ikke selv var involveret i at finde deres partner. At de unges forældre eller familie er stærkt medvirkende i et ægteskabs indgåelse, betyder dog ikke, at der nødvendigvis er tale om et tvangsægteskab. Der kan være tale om et forhandlet – arrangeret – ægteskab, hvor forældre eller familie har haft stor indflydelse på personvalget, men hvor den unge kan have haft mulighed for at gøre indsigelser.

Ægtefællens uddannelse og beskæftigelse

Selvom andelen af etniske minoritetsunge, som får en ægtefælle fra oprindelseslandet, synes aftagende er der stadig mange unge, som får en familiesammenført ægtefælle. Et problem ved familiesammenføringer, som er blevet nævnt i den offentlige debat, er, at etnisk minoritetsunge bliver gift med personer fra hjemlandet med et lavt uddannelsesniveau. Undersøgelsen viser imidlertid, at etniske minoritetsunge – ligesom unge i majoritetsbefolkningen – vælger en ægtefælle med samme uddannelsesniveau som dem selv. Det gælder uanset om ægtefællen er familiesammenført fra oprindelseslandet eller ej.

Hvad angår de unges *beskæftigelse* tyder undersøgelsen overraskende ikke på, at de familiesammenførte unge mænd klarer sig dårligere end de unge mænd, der er kommet til Danmark som

børn, på trods af de førstnævnte havde en højere alder ved indvandringen til Danmark og en kortere opholdstid i landet. Dette er overraskende da andre studier viser, at jo højere alderen ved indvandring er, og jo kortere opholdstiden er i Danmark, desto mindre er indvandrerne i beskæftigelse.

Derimod synes de unge familiesammenførte kvinder at have en meget svagere arbejdsmarkedstilknytning end både deres ægtefæller og de øvrige unge etniske minoritetskvinder. De førstnævnte er langt oftere arbejdsløse og langt sjældnere i beskæftigelse end de øvrige. Det synes derfor særligt vigtigt at få forbedret disse kvinders arbejdsmarkedstilknytning.

Om undersøgelsen

Datagrundlaget for undersøgelsen er dels en landsdækkende spørgeskemaundersøgelse indsamlet blandt 628 etniske minoritetsunge, og dels 62 kvalitative interviews med etniske minoritetsunge, forældre til de etniske minoritetsunge og centrale aktører fra relevante organisationer og institutioner. Undersøgelsen omhandler etniske minoriteter med oprindelse i Eksjugoslavien, Tyrkiet, Pakistan, Libanon og Somalia. Mere specifikt drejer det sig om unge i alderen 17-27 år, som er født i Danmark eller har boet mindst 7 år i Danmark. Undersøgelsen er finansieret af Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration.



Mai Heide Ottosen

Seniorforsker

Cand. mag., ph.d. (sociologi)

Email: mho@sfi.dk

“Barnets bedste” i samværskonflikter

For det store flertal af danske skilsmissebørn fungerer samværet og det fortsatte forældre-skab godt. Et mindretal af børnene oplever dog, at forældrene bliver så uenige om, hvordan samværet skal foregå, at myndighederne må inddrages for at få afgjort konflikten. Socialforskningsinstituttet har undersøgt en række af disse sager.

Heide Ottosen, Mai: *Samvær til barnets bedste*.
Socialforskningsinstituttet 04:04. 260 sider.
Pris: 250,- inkl. moms. ISBN 87-7487-745-3.

Afgørelser om samvær skal træffes under hensyn til, hvad der er bedst for barnet. Det er den grundpille, som lovgivningen om forældremyndighed og samvær hviler på. En ny undersøgelse fra SFI har analyseret 75 komplicerede samværsager, som blev behandlet ved statsamtet og efterfølgende i Civilretsdirektoratet. Et væsentligt formål med undersøgelsen var at klarlægge, hvilke forståelser af “barnets bedste”, der kom til udtryk gennem de afgørelser, som myndighederne træffer.

Samværskonflikter rammer især socialt udsatte

Der var en markant social slagside i sagerne. Mindst hver tredje af de involverede forældre var uden for arbejdsmarkedet, og blandt de forældre, der var i arbejde, var der en overvægt af ufaglærte. I godt 60 pct. af sagerne var familierne præget af misbrug, vold, og psykiske og sociale problemer. Sagerne bar altså præg af, at børn, der involveres i alvorlige samværskonflikter, ofte lever i familier, der er præget af social marginalisering og udsathed. Dette giver hensynet til “barnets bedste” en særlig skærpet betydning.

Hvad drejer konflikterne sig om?

Der var en række gennemgående konflikttemaer, som dækkede stort set alle sagerne i undersøgelsesmateriale, men flere konflikttemaer kunne godt være indvævet i den samme sag:

I en tredjedel af sagerne var problemet, at forældrene ikke kunne blive enige om *omfanget og detaljerne ved*

samværet: Hvornår og hvor ofte skal det foregå? Disse sager blev oftest underkastet en ren juridisk sagsbehandling.

Det hyppigst forekommende konflikttema handlede imidlertid om *Den ustabile samværsforælder*. Det drejede sig om samværsforældre, der havde misbrugsproblemer, var psykisk syge eller uligevægtige, havde nedsat forælderevne eller var involveret i kriminalitet, ofte i kombinationer. Bedømmelsen i de tungeste af disse sager endte ofte med at ske ud fra en vurdering af, om samværet var til gavn og glæde for barnet, mens hensynet til samværsforælders rettigheder kom til at spille en mindre rolle.

Knap en tredjedel af sagerne havde *overgreb* som et centralt konflikttema. En del af disse handlede om, at bopælsforælderen havde været udsat for *hustruvold*, andre sager handlede om *vold over for børnene*. I voldssagerne var børn generelt mere synlige og blev indkaldt til samtale i statsamtet for at bevidne hændelserne og tilkendegive deres mening om samværet.

Statsamtet vægtede beskyttelsesperspektivet højt, i den forstand at der hurtigt blev truffet afgørelser, som hindrede, at børnene blev udsat for yderligere overgreb.

Endelig var der konflikttemaet om *Den ukendte far*, hvor en biologisk far efter længere tids fravær eller uden tidligere væsentlig kontakt vil have samvær med barnet. At dømme ud fra sagernes forløb og udfald var konfliktpotentialitet mellem forældrene ofte for stort til, at samværet kunne gennemføres på en måde, der var fornuftig for barnet. Tendensen var, at

børn, der havde været igennem en samværsag med "ukendte" fædre, endte med at få ganske lidt eller slet intet samvær.

Styrkelse af børneperspektivet efterlyses
I en tredjedel af sagerne var de børn, som konflikten drejede sig om, så godt som *usynlige*. I andre sager blev børnene præsenteret *indirekte* gennem oplysninger fra fx forældrene eller fra professionelle børneeksperter, som havde undersøgt eller observeret barnet. Kun i hver fjerde sag optrådte børnene som *direkte* aktører, dvs. kom til orde gennem samtaler med enten statsamtets juridiske sagsbehandler eller en af de børnesagkyndige rådgivere. De ældre børn (der er fyldt 12 år) ser ud til at have en status som (rets)subjekter, som man lytter til og tager alvorligt. De kan karakteriseres som ret magtfulde aktører, fordi de ikke kun har opnået legitim anerkendelse, men også har afgørende indflydelse på beslutningsprocessen.

Der var også sager, hvor yngre børn (ned til 5-6-årsalderen) optræder som sociale aktører, men man kan næppe karakterisere de yngre børn som særligt magtfulde aktører. Gennemgangen af sagerne tydede på, at det familieretlige system er tøvende, når det gælder spørgsmålet om, hvilken status yngre børns meninger skal tillægges. Man må formode, at en væsentlig årsag til statsamtets tøven beror på hensynet til farens retssikkerhed. I lyset heraf efterlyses undersøgelsen en øget synlighedsproces af børnene og et tydeligere børneperspektiv i forvaltningen, således at der i højere grad tages udgangspunkt i, hvordan de konkret involverede børn oplever samværet. En styrkelse af børneperspektivet i forvaltningen af det

familieretlige samvær drejer sig imidlertid ikke altid kun om at lade børn komme mere direkte til orde i sagen og tage deres synspunkter alvorligt. Det kan også dreje sig om at ændre i den administrative praksis, så konflikterne hurtigere finder en løsning. Børn kan opleve en belastende konflikt, der strækker sig over flere år som en stor del af barndommen.

Forestillinger om Barnets bedste

I forvaltningen af det familieretlige samvær afdækker undersøgelsen tre forskellige synsvinkler på, hvad der er til barnets bedste: Den rent juridiske stiler oftest mod en normalisering af samværsrelationen og bliver ofte begrundet med henvisninger til den almindelige eller normale praksis. Den anskuer konflikten som en tvist mellem de to forældreparter. I den udstrækning, der henvises til børn og deres behov, bygger det på en antagelse om, at børn generelt har behov for at bevare kontakten med begge forældre. Det er således en spinkelt defineret forståelse af barnets bedste, der kommer til udtryk, en forståelse, der ikke konkret tager udgangspunkt i det berørte barn.

I de tunge sager formes konflikten som barnet over for far og/eller mor. Dette perspektiv på *barnet i fare* hidrører fra børneeksperterne, dvs. de såkaldte psykologer, som fx psykologer. Barnet får en mere synlig, men indirekte placering i konflikten. Bedømmelsen af dets bedste finder sted ud fra et individuelt skøn og får dermed et dybere og mere konkretiseret indhold, men tager som udgangspunkt ikke afsæt i barnets egne oplevelser. I

Det familieretlige system

er tøvende, når det gælder spørgsmålet om, hvilken status yngre børns meninger skal tillægges.

dette beskyttelsesperspektiv er barnet overvejende passivt og objektgjort. Autoriteten til at definere det bedste for barnet bliver hentet ud fra de vurderinger og fortolk-

ninger, som professionelle – efter først at have undersøgt eller gennemlyst det involverede barn og dets forældre – finder er bedst, og her er observationerne navnlig fokuseret på de indre eller psykologiske aspekter ved barnets velfærd.

Endelig er der ansatser til en tredje synsvinkel på *barnet som kompetent aktør*, hvor det anlagte kriterium for barnets bedste er subjektiverende, dvs. tager udgangspunkt i barnets egen opfattelse. Dette syn finder vi både hos aktører fra det juridiske og det børnesagkyndige felt. Tendsensen kommer tydeligst frem i de sager, der omhandler ældre børn, og hvor et ikke klart udtalt alderskriterium oftest syntes at fungere som en magisk grænse for, om børnene får tilkendt status som betydningsfulde aktører.

De tre forskellige syn på barnet og dets bedste kan ses i den samme sag, men optræder ikke sideordnede. Det juridiske rationale om børns generelle behov for samvær med begge forældre var det herskende. Set i et anvendelsesorienteret perspektiv peger undersøgelsen i retning af, at det i forvaltningen af de komplekse sager kan være formålstjenligt – på et tidligt tidspunkt i sagsforløbet – at nedtone rationale om barnets behov for samvær og lægge mere vægt på at vurdere konflikten og prognosen for et fremtidigt samvær med udgangspunkt i det konkrete barns sociale og livshistoriske situation.



Preben Brandt

dr.med.

Formand for Rådet for Socialt Udsatte.

Kronikken

Nogle overvejelser om status på indsatsen over for de socialt udsatte

Danskerne vil gerne gøre noget for de socialt svageste borgere, og der er vilje til at øge udgifterne til de sociale indsatser. Men vi skal passe på, at ikke de mere overordnede politikker fører til yderlige opsplitning og udstødning fra samfundet i stedet for at styrke den sociale integration. Det er nogle af de overvejelser Preben Brandt har gjort sig som formand for Rådet for Socialt Udsatte.

Vi kan ikke bare læne os tilbage med tilfredshed. Langt fra. Men jeg mener godt, at vi kan tillade os at konstatere, at der er en vilje i den danske befolkning til at gøre noget for de socialt svageste og mest udsatte borgere. Vi vil alle, sådan hører jeg det i hvert fald, gerne bakke op

Det, der er godt for det store middelklasseflertal behøver ikke også at være godt for eller kan endda sagtens direkte være skidt for de socialt svageste borgere.

om den øgede indsats, der er nødvendig for at sikre god omsorg og behandling til de udstødte. Særligt er vi villige til at yde et økonomisk bidrag. Det gælder såvel når det drejer sig om at give lidt penge til tiggen, der sidder strategisk

på indkøbsgaden, som når det gælder særlige bevillinger til aktiviteter og projekter. Mange tilbyder sig også som frivillige medarbejdere.

Det kniber derimod når vi i vores daglige liv personligt bliver konfronteret med det forstyrrende anderledes. Det er således fx ikke reglen, at det vækker positive følelser, når der skal placeres en institution for socialt udsatte i lige vores lokalområde.

Følger man de offentlige budgetter over de sidste år, sådan som Rådet for Socialt Udsatte har gjort det, er der ingen tvivl om, at der er vilje til at øge udgifterne til de sociale indsatser. Men det er et helt andet spørgsmål, om vi er villige til at ændre på de forhold, der virker udstødende, og da især om vi vil give afkald på nogle af de behageligheder, der opfattes som rettigheder og som sikrer, at det store flertal i befolkningen får sine sociale og sundhedsmæssige behov dækket.

Alkoholområdet bliver fra i år ekstra prioriteret fra statens side. Der er afsat

ekstra 140 mio. kr. ved satspuljeforliget vedrørende 2004 til alkoholbehandling over de næste 4 år og samtidig vedtaget en principbeslutning om behandlingsgaranti på alkoholområdet. Det vil blive interessant at se, om dette overvejende vil blive til gavn for den store gruppe af veletablerede og relativt socialt sikrede borgere, der har alkoholproblemer eller om bevillingen og de efterfølgende indsatser kommer til at betyde noget for den socialt svage alkoholmisbruger herunder også dem med sociale problemer og børn.

De store linjer gavner de mere ressourcestærke

Jeg kan ikke slippe den forestilling, at det, der ydes til de svageste borgere, har meget til fælles med almisseydelser. Man giver noget, og det er selvfølgelig ikke dårligt, men de store linjer tegnes ud fra, hvad der kommer flertallet og de mere ressourcestærke til gavn.

Det kan man selvfølgelig også vælge at mene er rimeligt al den stund, at de socialt udsatte udgør et antalsmæssigt nærmest ubetydeligt mindretal af befolkningen. Afhængigt af temperament og definitioner drejer det sig om 1 – 2 pct. måske højst om op til 3 pct. af befolkningen. Altså mellem 50.000 og 150.000 personer. Skal der gøres noget særligt ud af dem?

Sådan må man have tænkt omkring nedsættelsen af kontanthjælpen som også rammer de særligt udsatte grupper. Formålet var at give et skub til dem, der havde behov for det for at komme ud på arbejdsmarkedet. De, der ikke var arbejdsmarkedsparete, ofte på grund af et sammenfald af mange sociale problemer og som heller ikke kunne findes



berettigede til førtidspension, må acceptere at blive placeret på et økonomisk niveau under EU's grænse for fattigdom, med alle de sociale og sundhedsmæssige konsekvenser, det har for dem selv og deres børn.

Det, der er godt for det store middelklasseflertal behøver ikke også at være godt for eller kan endda sagtens direkte være skidt for de socialt svageste borgere. Det ser ud, synes jeg, som om denne problematik ikke alene glemmes i lovgivningen og tilrettelæggelsen af socialpolitikken og andre politikker, der påvirker vores hverdag, men også ofte mangler i den efterfølgende evaluering og forskning. Sådan er det påfaldende at netop de mest udsatte gruppers situation er yderst stedmoderligt behandlet i magtudredningsundersøgelserne.

Det håber jeg ikke vil gentage sig i forbindelse med en eventuel vedtagelse af forsøg med salg af almennyttige boliger til beboerne. Jeg kan meget vel forestille mig, at sådan et initiativ vil være til fordel for mange, men for de socialt svage give anledning til øget risiko for forskellige former for yderligere udstødelse.

Gode indsatser – men fare for opsplitning af samfundet

Det må til gengæld her og nu hilses velkommen, at det, også ved satspuljeforliget, er besluttet fortsat at yde tilskud til etablering af "skæve boliger til skæve eksistenser". Men hvad der i øjeblikket

synes godt, kan, når det ses i sammenhæng med risikoen for en øget ghettoisering ved ændring i ejerforholdet af almen-nyttige boliger, senere vise sig som begyndelsen til en yderligere og mere tydelig opsplitning af samfundet. Afstanden og barriererne mellem de steder, hvor "vi" bor og de steder hvor "de" bor risikerer at blive så store, at forståelsen og respekten mellem grupperne skrumper grundigt ind. Det er hverken godt for samfundet eller udtryk for et værdigt samfund.

Det er ingen tilfældighed, at jeg skriver om begrebet "indsatser" over for de socialt svageste. For det er det, vi alt-overvejende koncentrerer os om. Oven i købet indsatser, som, når de skal bringes ud i praksis ofte kommer til at fungere dårligere end de burde, fordi systemerne ikke kan arbejde sammen og fordi forskellige faggrupper hverken kan eller vil forstå hinanden. At vi altså står med indsatser, der er fyldt med løse forbindelser, hvilket som bekendt ikke bare giver manglende forløb, men også kan give kortslutninger og vandskader.

I forhold til indsatserne over for dem, der lider under skaderne, er de forebyggende foranstaltninger langt sværere at få øje på. Vi ved kun lidt om eventuelle veje ind i hjemløsheden og har ingen veldokumenterede forebyggende strategier. Den viden vi har overses ofte og forebyggelse handler mest om den direkte problemorienterede. Sjældent om de store linier.

Den sociale integration skal styrkes. Frivillige organisationer og brugerorganisationer bliver effektivt støttet af staten. Indsatsen, både på det, man kan kalde behandlingsdelen og på omsorgsdelen, ville heller aldrig kunne være det, den er uden de frivillige organisationer. Men mindst lige så vigtig er involveringen af brugerne selv. De sidste års udvikling af en mere og mere aktiv brugerindblanding i såvel beslutningsprocesserne som i den praktiske udførelse har været svær for de fleste professionelle. Det er ikke let at skulde afgive noget af sit monopol på viden, indsigt og magt. Men jeg er sikker på, at det skaber langt bedre tilbud og dermed bedre forhold for alle udsatte og ikke alene for dem, der vælger at blande sig.

Jeg hører ikke til dem, der tror, at de gode indsatser vil blive færre og at situationen generelt vil forværres ved en strukturreform, som den regeringen netop har foreslået. Det vil blive mere indlysende at tilrettelægge foranstaltninger samlet og give en hjælp uden for mange løse forbindelser og det vil være sværere at løbe fra det ansvar, som man må have for hinanden. Men det kræver naturligvis, at man i kommunerne lever op til ansvaret og holder sig for øje, at kvaliteten af et samfund bør kunne måles på, hvordan netop det samfund tager sig af sine svageste medlemmer.

Jo, det er rigtigt. På samme tid synes jeg, at der er meget i indsatsen over for de socialt svageste, som man må glædes over, og at der er grund til megen bekymring over nogle holdninger og over en del af den politik, der føres. Så min konklusionen må være, at der på mange felter sker en positiv udvikling og sættes ind over for nogle af de specifikke problemer, som de udsatte grupper er belastet af. Men når det gælder vores almindelige indretning af samfundet, tager vi meget lidt højde for de socialt udsatte og deres problemer. Tværtimod sættes der for ofte gang i yderligere marginalisering. Den store udfordring må være at få mainstream-politikken til at bidrage til en styrket social integration.



Lisbeth Pedersen
Afdelingsleder
Beskæftigelse og erhverv
Email: lp@sfi.dk

Arbejdsmarkedspolitik

10 års indsats – hvordan virkede den?

Socialforskningsinstituttet har løbende gennemført evalueringer af den arbejdsmarkedspolitiske indsats og har netop udgivet en rapport, der sammenfatter instituttets forskning på området fra de senere år. Forskningen vedrører aktiveringsindsatsen, tilbagetrækningstidspunktet og arbejdskraftens mobilitet. Denne artikel præsenterer nogle hovedkonklusioner fra rapporten.

*Lisbeth Pedersen og Torben Tranæs (red.):
Det danske arbejdsmarked – resultater og perspektiver fra Socialforskningsinstituttets forskning. Socialforskningsinstituttet 04:12. 82 sider.
Pris kr. 75,00 inkl. moms. ISBN 7487-756-9.*

I de kommende år skal flere i arbejde, hvis vi skal opretholde en høj velstand og en høj offentlig service. Sammenlignet med andre lande er ledigheden i Danmark lav, men for mange fanges i langtidsledighed, og en stor gruppe af personer (fx mennesker med funktionsnedsættelser, eller med manglende eller forældede kvalifikationer) er udelukket fra at deltage på arbejdsmarkedet, selv om de både kan og vil. Der ligger en stor udfordring i at øge beskæftigelsen for denne gruppe af ledige og marginaliserede, men det er ikke nok. Det er også nødvendigt at fastholde de beskæftigede længere tid på arbejdsmarkedet og at skabe rammerne for, at de menneskelige ressourcer bruges bedst muligt på arbejdsmarkedet.

Aktivering kan øge beskæftigelsen
Op gennem 1990'erne har aktivering været et vigtigt redskab til at bringe flere ledige i beskæftigelse. Evalueringer af indsatsen viser, at det er vigtigt at knytte en direkte kontakt mellem de ledige og virksomhederne. Aktivering i privat jobtræning bringer flest ledige i beskæftigelse, men desværre kommer kun en mindre andel af de aktiverede i privat jobtræning. Mange er i stedet blevet aktiveret i beskæftigelsesprojekter, som kun i meget få tilfælde bringer den ledige videre i et ordinært job.

En af årsagerne er, at en del af de svagere ledige ikke har de personlige ressourcer, der skal til for at kunne fungere i privat jobtræning. En helt ny undersøgelse fra Socialforskningsinstituttet har vist, at

mange langtidsledige kontanthjælpsmodtagere har store sociale og personlige problemer. Det betyder, at de ikke umiddelbart vil kunne fungere på en arbejdsplads. For denne gruppe er det nødvendigt at

iværksætte tiltag, der afhjælper deres problemer, før de kan deltage i en mere jobrettet aktivering.

Den indsats, der hjælper nogle mennesker videre i tilværelsen og tættere på arbejdsmarkedet, kan være meningsløs for andre. Det er derfor vigtig-

tigt at tilbyde den rette aktiveringsindsats til de ledige. Men det er også en meget vanskelig arbejdsmarkedspolitisk opgave at visitere de ledige til den rette form for aktivering.

Det er også nødvendigt at have en visitationsprocedure, der på effektiv vis kan fravælge de ledige, der ikke skal aktiveres. En del af de ledige kan selv finde job og vil blot få forlænget deres ledighedsperiode, hvis de først skal igennem et overflødigt aktiveringstilbud.

Men også for den gruppe, der ikke deltager i et aktiveringstilbud kan aktivering paradoksalt nok have en effekt. Forskningen viser, at udsigten til at komme i aktivering i høj grad øger de lediges job-søgning. Det forkorter ledighedsperiodernes længde og øger beskæftigelsen. En betydelig del af aktiveringens beskæftigelsesfremmende effekt fremkommer således ved indsatsens blotte tilstedeværelse.

Den effekt har også vist sig for unge ledige under 25. Her har tidlige aktiveringstilbud kombineret med incitamenter til job eller uddannelse tilsyneladende medvirket



til at forhindre at de unge starter deres arbejdsmarkedskarriere i kontanthjælps-systemet.

Mens nogle helst undgår aktivering er der andre – oftest ledige med begrænsede muligheder for at finde et job – der oplever aktivering som et tilbud, der kan bringe dem videre i deres liv og tættere på arbejdsmarkedet. For dem kan aktivering være et velfærdsgode – også selv om tilbuddene ikke umiddelbart fører til beskæftigelse.

Derudover har aktivering en række mere indirekte virkninger på arbejdsmarkedet. Offentligt tilskud til bestemte typer af beskæftigelse (fx gennem offentlig og privat jobtræning) kan betyde, at andre typer af beskæftigelse fortrænges, og at lønninger udvikler sig anderledes, end de ellers ville have gjort. En anden virkning er, at hele aktiveringsindsatsen er præget af en holdning om, at flest mulige menneskelige ressourcer skal bringes til at virke aktivt på arbejdsmarkedet. Det har uden tvivl haft betydning for den store værdi vi tillægger beskæftigelse og for, hvordan vi agerer på arbejdsmarkedet. Men de indirekte effekter af aktiveringsindsatsen er vanskelige at gøre op og er måske derfor næsten ikke belyst i forskningen.

Senere tilbagetrækning – hvordan?

Man har indtil videre ikke kunnet måle særligt store virkninger af reformen af efterlønsordningen i 1999. Det skyldes formentlig reformens begrænsede omfang. For de fleste gav reformen et incitament til at udskyde tilbagetrækningstidspunktet fra 60 til 62 år og for nogle af de få – der var så længe på arbejdsmarkedet – til at fremskynde pensionstidspunktet fra 67 til

65 år. Analyserne viser, at reformen har udskudt det gennemsnitlige tilbagetrækningstidspunkt lidt, men forskningen viser også, at en række andre forhold

har betydning for, hvornår man trækker sig tilbage. En af årsagerne til en tidlig tilbagetrækning kan være dårligt helbred og nedslidning. Men også oplevelsen af, at man ikke slår til i sit arbejdsliv eller ikke mestrer den nye teknologi kan få især kvinder til at trække sig tidligere tilbage. Til gengæld bevirker stor tilfredshed med jobbet, at tilbagetrækningstidspunktet udskydes. Det samme gælder, hvis andre på arbejdspladsen trækker sig sent tilbage. En bevidst seniorpolitik vil derfor kunne bidrage til at fastholde de ældre arbejdstagere i beskæftigelse.

Men også de økonomiske incitamenter er vigtige. En høj arbejdsindkomst får især mænd til at trække sig senere tilbage, mens gode pensionsordninger får alle til at trække sig tidligt tilbage fra arbejdsmarkedet.

Der er således brug for at tage højde for såvel sociale som økonomiske problemstillinger, hvis danskerne skal trække sig senere tilbage.

Mobilitet giver bedre beskæftigelse

Ud over tiltag der kan øge beskæftigelsen, er det også nødvendigt at holde sig for øje, at de menneskelige ressourcer bruges rigtigt på arbejdsmarkedet. Det handler ikke alene om at sørge for at de beskæftigede har de rette kvalifikationer, men også at de kanaliseres der hen, hvor der er mest brug for dem. At sørge for at indvandrere med uddannelse ikke udelukkes

Stor tilfredshed med jobbet bevirker, at tilbagetrækningstidspunktet udskydes. Det samme gælder, hvis andre på arbejdspladsen trækker sig sent tilbage.

fra at bruge deres uddannelse, blot fordi de har en anden etnisk oprindelse og at sørge for, at kvinder har incitamentene til og muligheden for at udvikle

deres kvalifikationer i et karriereforløb på lige fod med mænd.

Kvinder er i dag lige så veluddannede som mænd, men de når ikke så langt i deres karriereforløb. I USA har processen hen mod ligestilling en meget kortere historie, men lederposterne er besat med en større andel af kvinder, og kvinder får et større afkast af deres uddannelse.

Der er også behov for en øget mobilitet mellem offentlig og privat sektor. Det vil bidrage til mere fleksible arbejdsmarkedsstrukturer og samtidig kunne mindske lønforskellene mellem mænd og kvinder, fordi kvinder – endda i stigende grad – beskæftiges i den lavtlønnende offentlige sektor.

Også geografisk skal vi flytte os. Spørgsmålet er, om flyttemobiliteten er tilstrækkelig stor i Danmark. Men vi er bundet til et geografisk område med meget andet end vores job. Forskningen viser, at den geografiske mobilitet også afhænger af familiens sammensætning, boligsituation, og uddannelse. For mange arbejdstagere skal et nyt jobtilbud, der kræver at man flytter, derfor være væsentligt mere attraktivt, end det job man aktuelt har, for at komme i betragtning.

Alt i alt vil en bedre mobilitet mellem job, mellem sektorer og geografisk give et bedre jobmatch og forbedre brugen af de menneskelige ressourcer.



Bodil Damgaard

Forsker

Cand.scient.pol., ph.d.

Email: bd@sfi.dk

Socialpolitik og arbejdsmarkedspolitik – en flerstrengt historie

Politikerne har de senere år forsøgt at sammentænke social- og arbejdsmarkedssystemerne, og et enstrengt beskæftigelsessystem er et væsentligt element i regeringens strukturdspil. En undersøgelse fra SFI viser, at diskussionen om et enstrengt system langt fra er ny, og at en sammentænkning af de to systemer er en stor udfordring. De to systemer har nemlig en solid historisk forankring i hver deres værdisæt og målsætninger – og i hver deres organisationsstruktur.

Damgaard, Bodil: Social- og arbejdsmarkedssystemerne. En flerstrengt historie. Socialforskningsinstituttet 03:21. 174 sider, 175,- kr. inkl. moms. ISBN: 87-7487-734-8.

To systemer til at hjælpe de fattige
Historisk set har der gennem flere hundrede år udviklet sig to systemer i Danmark, som på hver sin vidt forskellige måde tager hånd om mennesker, som ikke er i stand til at forsørge sig selv. Indtil omkring 2. Verdenskrig havde både det sociale system og arbejdsmarkedssystemet socialpolitik som sit kerneområde, først og fremmest fattigdomsbekæmpelse.

Men hjælpen blev udmøntet, finansieret og organiseret meget forskelligt.

Det socialpolitiske system er lokalt forankret og dets kerne er kommunerne. De tog over efter sognene, som havde stået for fattigforsorgen siden de katolske munke blev fordrevet i forbindelse med reformationen ca. 1535. I begyndelsen var der hovedsagelig tale om hjælp i form af naturalier til alle, som havde behov. Hjælpen blev finansieret via lokale skatter og administreret af sognerådsformanden og/eller den lokale præst.

Arbejdsmarkedssystemets fattigdomsbekæmpelse blev fra tidlig tid organiseret af datidens arbejdsmarkedssystemer, laugene. Hjælpen byggede på selvfinansieringsmodeller. Håndværkerlaugenes sygekasser daterer sig tilbage til 1600-tallet, mens arbejdsanvisningen har endnu længere rødder. Fra sidst i 1800-tallet, hvor industrialiseringen tog form, begyndte fagforeningerne tillige at administrere arbejdsløshedsunderstøttelse. Karakteristisk for disse former for hjælp var (og er), at modtagerne udelukkende var organisationernes egne medlemmer.

Udviklingen de senere år har betydet, at legitimiteten i stigende grad udspringer af systemernes effektivitet og mindre af hvem, der deltager i processerne

Selvfinansieringsmodellerne var dog ikke økonomisk bæredygtige. Staten og kommunerne trådte derfor omkring 1900-tallet til og medfinansierede sygekasserne og

arbejdsløshedsforsikringsordningerne. Det var startskuddet til en omfattende institutionalisering, den såkaldte korporative model, der betød, at offentlige myndigheder og arbejdsmarkedets parter sammen var inddraget i at udforme og varetage

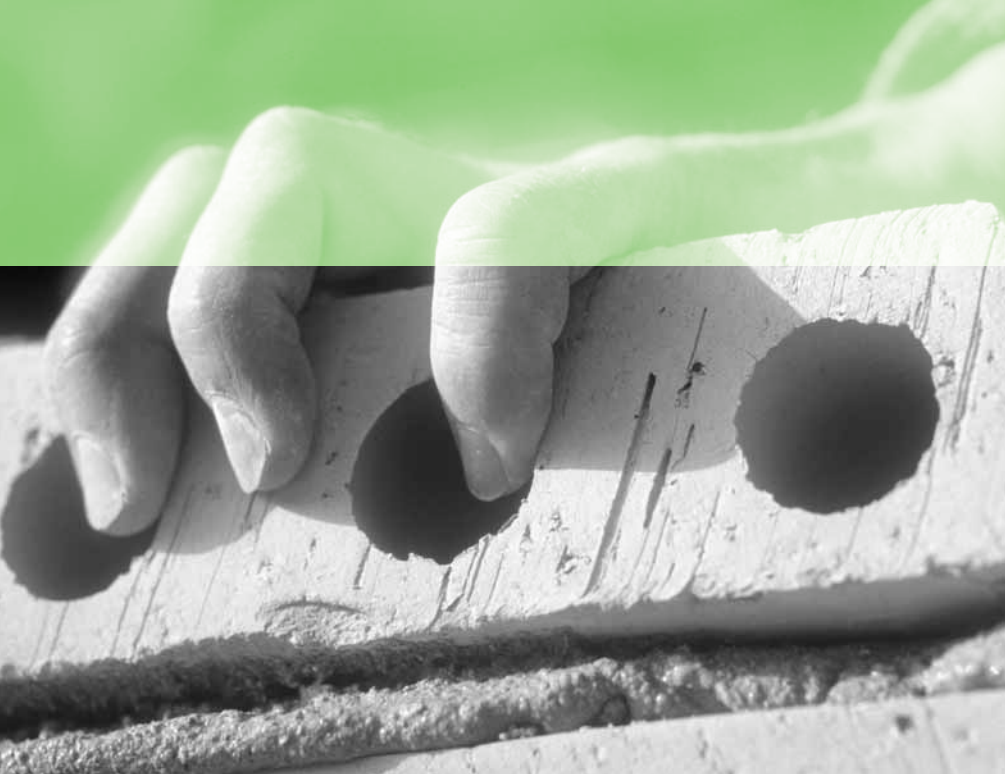
ulykkes-, syge-, og arbejdsløshedsforsikringerne.

Arbejdsmarkedspolitikken udskilles
Det overordnede mål med disse forskellige frivillige forsikringsystemer var alt overvejende at undgå social forarmelse. Omkring 1950 udvides denne tankegang til også at betragte ordningerne som en del af arbejdsmarkedspolitikken. Særligt arbejdsløshedsforsikringens betydning for mobiliteten og lønforholdene på arbejdsmarkedet kom i fokus. Det betød, at social- og arbejdsmarkedssystemerne nu også fik forskelligt politikindhold.

Tostrengt system overhalet af arbejdsløsheden

Den nuværende udformning af social- og arbejdsmarkedssystemerne er ca. 35 år gammel. I 1969 blev den statslige arbejdsformidling, AF, oprettet. I 1970 reducerede kommunalreformen antallet af kommuner fra mere end 1200 til 275. Og mellem 1973 og 1976 blev Bistandsloven gennemført.

De tre reformer cementerede social- og arbejdsmarkedssystemerne



som to forskellige systemer med hver sit ansvarsområde og hver sin måde at organisere sig på. Alligevel blev reformerne anset som landvindinger der var mere enstrengede og med forbedret administrativ klarhed.

Tidligere var formidlingen af arbejde nemlig blevet varetaget både af a-kasserne og af et statsligt formidlingssystem (indtil 1962 suppleret med yderligere to kommunale systemer). I en tid med arbejdskraftmangel var der stor utilfredshed med formidlingen, der blev kritiseret for at være ineffektiv og for ikke at sikre tilstrækkelig faglig og geografisk mobilitet. Det begrundede oprettelsen af ét samlet, statsligt arbejdsformidlingssystem.

Samtidig var der inden for det socialpolitiske system kritik af de myriader af private og offentlige hjælpeorganer, som beboede området, fx mødrehjælpen, sygekasserne, børne- og ungdomsværnet, kommunernes socialudvalg, a-kasserne, fagforeningerne og arbejdsformidlingen. Analyser anbefalede entydigt at samle administrationen af det hele i én organisation. Rådet blev fulgt og administrationen blev samlet i kommunernes socialforvaltninger. Forenklingen havde dog to væsentlige undtagelser: arbejdsformidlingen skulle forestås af det nye AF-system, og udbetalingen af dagpenge skulle fortsat være a-kassernes ansvar.

Men reformerne var bogstaveligt talt ikke på plads, før virkeligheden begyndte at overhale dem. Problemet med manglen på arbejdskraft blev på ganske få

år i 1970'erne til arbejdsløshedsproblemet. AF-systemet var skræddersyet til at allokere den knappe arbejdskraft bedst muligt. Nu blev hovedopgaven at gøre noget ved ledighedskørerne, som blot voksede og voksede. Antagelsen bag Bistandsloven var, at folk kun ville have brug for *midlertidig* hjælp i en krisesituation og derefter finde arbejde og blive selvforsørgende. Nu oplevede man at især unge ikke kunne finde fodfæste på arbejdsmarkedet og dermed ikke kvalificerede sig til et a-kassememberskab og til dagpengesystemet.

På beskæftigelsespolitikens banehalvdel

De ledige kontanthjælpsmodtagere i socialsystemet var både en menneskelig og en økonomisk byrde. Den politiske reaktion var at ændre kommunernes kurs. Deres indsats skulle ikke længere primært være rettet mod udbetaling af økonomisk støtte, men mod at få kontanthjælpsmodtagerne ind på arbejdsmarkedet.

I 1977 forpligtedes kommunerne til at tage del i ledighedsbekæmpelsen. Det var dels startskuddet til *aktivpolitikken* og dels begyndelsen til udviskningen af de relativt klare skel mellem social- og arbejdsmarkedssystemerne.

Siden er socialpolitikken blevet arbejdsmarkedsdrejet. Kommunerne har fået en stadig større arbejdsmarkedspolitisk rolle, fx med arbejds- og jobtilbudsordningerne, indsatsen mod ungdomsledighed og det rummelige arbejdsmarked. Samtidig er arbejdsmarkedspolitikken ble-

vet mere central for socialpolitikken, fordi flere sociale problemer forventes afhjulpet via et arbejde.

Forskellig legitimitet og styringsperspektiv

Arbejdsmarkedssystemet henter sin legitimitet ved at inddrage arbejdsmarkedets parter. Det sker fortrinsvis centralt mellem regeringen og parternes hovedorganisationer. Hovedargumenterne for denne organiseringsform er, at parterne sidder inde med en særlig viden og interesse.

Løsninger, som parterne er med til at formulere, skulle derfor være mere relevante, præcise og effektive. I en vis grad som "modydelse" for at deltage i politikformuleringen forpligtes parterne til at forsvare politikkerne over for deres medlemmer.

Heroverfor står det socialpolitiske system, hvor kommunernes politik legitimeres via det lokale demokrati. Hovedargumenterne for denne model er nærhed og borgernes lige adgang til at deltage i det politiske spil. Modellen giver god mulighed for at tilpasse løsninger til lokale forhold. Modsat er det sværere for regeringen centralt at beslutte, hvorledes indsatsen skal se ud.

Hensynet til effektivitet vinder frem. Udviklingen de senere år har betydet, at legitimiteten i stigende grad udspringer af systemernes effektivitet og mindre af hvem, der deltager i processerne.

Kommunernes forøgede arbejdspolitiske rolle kunne umiddelbart synes at udhule både regeringens og arbejdsmarkedets parter, fordi beslutningerne flyttes fra centralt til lokalt niveau og fra arbejdsmarkedssystemet til det socialpolitiske system. Og dog. På trods af det kommunale selvstyre har staten langt fra smidt tøjlerne på området. Der er til stadighed blevet skruet på refusionsordningerne, der betyder, at kommunerne i høj grad tilskyndes til at føre den politik, regeringen ønsker. Staten har også hånd i hanke med de kommunale koordinationsudvalg i forhold til deres oprettelse, dagsorden, budget og sammensætning.



Niels Henning Bjørn

Programleder

Email: nhb@sfi.dk

Nogle få flytter efter et job, men...

Danskerne er tilsyneladende ikke villige til at flytte så meget, at det kan udjævne de regionale forskelle i ledighed. Det viser analyser fra Socialforskningsinstituttet.

Niels Henning Bjørn, red.: *Bolig, mobilitet og marginalisering på arbejdsmarkedet.* Socialforskningsinstituttet 04:11. 121 sider. Pris 120 kr. inkl. Moms. ISBN 87-7487-751-8.

Hvorfor flytter de ledige ikke til et område, hvor de lettere kan få et job? Ledigheden i Danmark er geografisk skævt fordelt, og har været det i mange år, både da ledigheden var høj i begyndelsen af 1990'erne og omkring 2000, hvor ledigheden var blevet mere end halveret i forhold til 1993. Det er tilmed i de samme geografiske områder, at ledigheden er forholdsvis høj, fx Bornholm, Storstrøms og Nordjyllands amter, mens den er lav i bl.a. Ringkøbing amt.

Dette spørgsmål er et blandt flere, som belyses i en ny antologi fra SFI. Antologien består af fire kapitler, der på forskellige måder belyser sammenhængen mellem bolig, boligområde, geografisk mobilitet og tilknytningen til arbejdsmarkedet. I to af kapitlerne analyseres indstillingen til at være geografisk mobil og den faktiske mobilitet i arbejdsstyrken og blandt de ledige.

Næsten 75 pct. af de ledige kvinder i Sønderjyllands amt ønsker ikke at flytte, uanset om de har udsigt til job og evt. pasning af børn og job til ægtefælle. De mest positive over for at flytte, hvis det kunne forbedre deres jobmuligheder, er unge med en faglært eller især en videregående uddannelse, og lejere er mere villige til at flytte end ejere. Indstillingen til at flytte er belyst ved interview blandt ca. 560 ledige kvinder i Sønderjylland i foråret 2001. Resultaterne synes at svare til tidligere undersøgelser blandt ledige.

Den faktiske flyttemobilitet blandt personer i arbejdsstyrken er kun på knap 3 pct. hvert år, mens den for de ledige er lidt større, knap 4 pct. Flyttemobiliteten udtrykker den andel, der flytter fra et amt til et andet. Korte flytninger inden for en

kommune eller amt vil ofte have andre formål end jobmæssige, og reelt er de 3-4 pct. formodentlig i overkanten, idet mange bl.a. i hovedstadsområdet vil flytte over amtsgrænsen uden at skifte job. Det er især de unge, der flytter, uanset om man ser på arbejdsstyrken generelt eller kun på de ledige.

Det interessante er, at de ledige i højere grad flytter til amter med en lav ledighed, mens arbejdsstyrken generelt flytter østover uanset beskæftigelsesmulighederne. Det klareste eksempel er Ringkøbing amt, hvorfra der er en generel nettoaflytning af personer i arbejdsstyrken, mens der er en nettotilflytning af ledige, der formodentlig er tiltrukket af job og lav ledighed.

De unge med en videregående uddannelse har også det største økonomiske udbytte set over et livsforløb af at flytte til et område, hvor de kan få et job, mens de ældre ufaglærte har det mindste økonomiske afkast. Samtidig er de unge måske mere indstillede på at etablere nye sociale netværk end personer, der har levet i det samme område i en længere årrække. Samlet set tegner analyserne et billede af en arbejdsstyrke og en gruppe af ledige, der ikke er så mobile, at det fører til en udjævning af den regionale ledighed.



Kort fortalt om nye rapporter

Skilsmissebørn trives hvis forældrene kan tale sammen

Heide Ottosen, Mai: *Samvær og børns trivsel.*
 Socialforskningsinstituttet 04:05. 57 sider.
 Pris: 55,- inkl.moms. ISBN 87-7487-748-8.

Det store flertal af de danske skilsmissebørn ser ud til at trives lige så godt som børn i kernefamilier. Men der er en lille gruppe børn fra opløste familier, som har flere vanskeligheder end deres jævnaldrende. Disse børn ser mindre til den forælder, de ikke bor sammen med, end det er almindeligt. Men det er ikke nødvendigvis omfanget af samværet, der belaster børnene, snarere at forældrene ikke kan blive enige om, hvordan samværet skal fungere, og at børnene ikke selv har indflydelse på organiseringen af samværet.

Det viser en ny undersøgelse fra Socialforskningsinstituttet, der har set på danske skilsmissebørns trivsel og hvilke samværsordninger, de er omfattet af. Undersøgelsen er baseret på data fra børneforløbsundersøgelsen, hvor man følger knap 5.000 børn, som blev født i 1995. I sidste interviewrunde, hvor børnene var 7 år, levede hvert femte barn ikke i kernefamilie.

Det er ca. 13 pct. af børnene, der har begrænset kontakt til samværsforælderen. Det kan i nogle tilfælde skyldes, at forældrene bor langt fra hinanden. I en del tilfælde ser forklaringen dog ud til at være, at det fortsatte forældreskab fungerer dårligt. Blandt børn med begrænset samvær er der betydeligt sjældnere fælles forældremyndighed, og forældresamarbejdet er hyppigere begrænset og i nogle tilfælde helt ophørt.

Andre 13 pct. af skilsmissebørnene har slet ingen kontakt med den anden forælder. Andelen af børn uden kontakt har stået rimeligt uændret gennem de sidste 20-25 år. Både denne og andre undersøgelser tyder på, at den væsentligste forklaring på, at børn ikke har samvær, er, at den anden forælder ikke håndhæver sin samværsret. Desuden spiller navnlig en belastet indbyrdes relation mellem forældrene forud for og omkring tidspunktet for skilsmissen en rolle.

Alt i alt vidner både denne og andre undersøgelser om, at der i praksis er en snæver sammenhæng mellem børnenes trivsel, samværets omfang og forældrenes samarbejdsrelationer, herunder også om forældrene kommunikerer indbyrdes eller om relationen er præget af konflikter.

Sagsbehandlingernes holdninger har betydning for integrationen af flygtninge og indvandrere

Eskil Heinesen, Søren C. Winter, Ina R. Bøge og
 Leif Husted: *Kommunernes integrationsindsats
 og integrationssucces.* AKF Forlaget. Maj 2004.

Rapporten kan købes gennem AKF
 Forlaget, Tlf.: 33115812. Fax: 33152875.
 Eller i boghandelen.

Kommunernes indsats for at integrere indvandrere og flygtninge vidt forskellig, og det er forskelligt hvor stor succes de har. Men der findes ingen universalløsninger. Det fremgår af en undersøgelse, som er udarbejdet af forskere fra AKF og Socialforskningsinstituttet.

Sagsbehandlingernes holdninger har stor indflydelse på integrationsindsatsen i kommunerne. Det gælder deres holdninger til såvel Integrationsloven, dens instrumenter, flygtninge og indvandrere som til deres egen arbejdsbyrde.

Nogle kommuner har en vanskelig integrationsopgave med mange flygtninge. Her anvender de succesrige kommuner megen jobtræning i private virksomheder og sagsbehandlerne udarbejder ofte individuelle handlingsplaner til tiden. De sørger for at opretholde en vis professionel distance til deres klienter, og de bruger mange såkaldte »afværgemekanismer«. Det indebærer, at de skyder genveje, klipper en tå og kapper en hæl for at få enderne til at mødes i en presset dagligdag – bl.a. ved at bruge mest tid på lette sager. Derfor kan denne succes måske være kortvarig.

I andre kommuner er integrationsopgaven lettere. De har typisk fået mange familiesammenførte indvandrere, hvoraf mange ikke skal aktiveres. Her anvender de succesrige kommuners sagsbehandlere en fleksibel stil, og længden af danskundervisningen er begrænset.

På trods af sagsbehandlingernes indflydelse kan de kommunale politikere alligevel påvirke integrationsindsatsen. Det kan ske via klare politiske signaler, personalebevillinger, efteruddannelse og specialisering af sagsbehandlere samt samarbejde med det lokale arbejdsmarked og eksterne leverandører om aktiveringen.

Postbefordret blad 0900 KHC

Årsrapport og årsberetning

Rekordår for vidensproduktion på SFI

Socialforskningsinstituttets årsrapport med bilag ligger nu på hjemmesiden under "om SFI". En kort trykt årsberetning på dansk og engelsk er netop udkommet. Den kan også hentes på hjemmesiden som pdf, eller læses i netudgaven med links og mulighed for at klikke sig rundt.

Højere produktivitet og øget kundefokus 2003 var et rekordår med hensyn til vidensproduktion fra Socialforskningsinstituttet. Produktiviteten i forskningsafdelingerne er steget markant. Antallet af artikler og bøger udgivet internationalt med uafhængig kvalitetskontrol har fortsat de senere års klare opadgående tendens.

For den del af virksomheden, der er i markedsførende konkurrence, har resultatet i 2003 været blandet. For udrednings- og evalueringsopgaver har vi klaret os særdeles tilfredsstillende i et

vanskeligt marked med vigende efterspørgsel. Kundetilfredsheden er samtidig øget. SFI-SURVEY, der gennemfører interviewundersøgelser, har opretholdt et tilfredsstillende niveau for kundetilfredshed, men til gengæld oplevet et marked med vigende priser og et utilfredsstillende økonomisk resultat. Nordisk Campbell Center startede i slutningen af 2002, og 2003 har derfor været et opstartsår, hvor centret endnu ikke er nået op på sit fulde aktivitetsniveau.

Socialforskningsinstituttets basisbevilling fra Finansloven, der dækker ca. 40 pct. af omsætningen, reduceres hvert år med ca. 4 pct. Den resterende del af aktiviteterne finansieres gennem indtægtsdækket virksomhed og tilskud til forskning. Vores fremtidige udvikling vil derfor i høj grad afhænge af, hvor godt vi evner at klare

os i konkurrencen om såvel udrednings- og interviewopgaver som forskningsmidler fra råd og fonde. Konkurrencesituationen, især vedrørende interview- og udredningsopgaver, er skærpet betydeligt de seneste år, og der lægges stigende vægt på prisen. Vi vil derfor fortsætte vores bestræbelser på at opnå en højere produktivitet og lavere indirekte omkostninger samtidig med, at vi fokuserer på øget kvalitet og kundetilfredshed for at styrke instituttets konkurrenceevne.

Vi indgik i 2003 en ny resultatkontrakt med Socialministeriet for perioden 2004-2007. De mål og indsatser, der indgår i kontrakten, skal understøtte instituttets bestræbelser. Målsætningen er, at Socialforskningsinstituttet vil fastholde, og gerne udbygge, sin markedsandel og medarbejderstab.

