



Kommunerne styrker arbejdet med udsatte børn og unge

Er der plads til handicappede?

Sociale indsatser skal have dokumenteret effekt

Et længere arbejdsliv kræver både pisk og gulerod



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 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: Jan Djenner, side 5: Kissen Møller Hansen, side 7: Anders Thormann, side 9: Anne-Li Engstöm, side 10: Nicolai Howalt, side 12: Linda Hansen, side 13: Peter Mark, side 14: Christoffer Regild

Oplag: 4.700

ISSN-nr. 0903-7535

Tryk: Schultz Grafisk



SOCIAL
FORSKNINGS
INSTITUTTET

Hørulf 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

4 Kommunerne styrker arbejdet med udsatte børn og unge

Der er stærk fokus på kommunernes arbejde med udsatte børn og unge. To nye undersøgelser viser, at der er store forskelle på, hvor mange og hvilke nye redskaber, kommunerne tager i brug for at styrke sagsbehandlingen.

6 Er der plads til handicappede?

Princippet om sektoransvar har været grundpillen i dansk handicappolitik i et par årtier. Sektoransvar betyder på jævnt dansk: at der skal være plads til handicappede overalt. I al ubemærkethed er det lykkedes at gennemføre dette princip på mange statslige områder ved hjælp af netværk.

8 Effekt eller defekt – om behovet for evaluering på det sociale område

Vi ved for lidt om, hvilke indsatser, der virker på det sociale område. Derfor er det vigtigt, at vi undersøger, hvad der virker. At vi over for borgerne kan godtgøre, at de indsatser, vi sætter i værk er valgt, fordi de har en effekt.

10 Et længere arbejdsliv kræver både pisk og gulerod

Tilbageføringsalderen ser ud til at være steget noget de seneste år. En ny rapport diskuterer hvad ændringer i tilbageføringsordninger har betydet for udviklingen i perioden 1999-2004. Derudover giver rapporten ideer til, hvordan arbejdspladserne kan gøre det mere attraktivt for ældre at blive på arbejdsmarkedet.

12 Virksomhedernes sociale engagement går den rigtige vej – men vejen er lang

Næsten alle virksomheder tager i dag en eller anden form for hensyn til medarbejdere med mindre børn, ældre ansatte samt syge eller kriseramte medarbejdere. Der er dog lang vej endnu, når det gælder om at fastholde og ansætte personer med nedsat arbejdsevne.

13 Forskellig fokus på job

Kommunerne har mindre fokus på job i deres kontaktfølgessamtaler med ledige, end AF har. Det kan bunde i, at de kontanthjælpsmodtagere, som kommunerne har til samtale, adskiller sig fra de forsikrede ledige. Og det behøver ikke betyde, at kommunernes beskæftigelsesindsats er mindre jobrettet end AFs.

14 Når der er knapt med penge

Børn i økonomisk udsatte familier må nøjes med mindre end andre børn, selvom forældrene gør, hvad de kan for at undgå, at de skiller sig ud. Det er dagligdagen for en række nordiske familier.

**Ivan Thaulow**

Afdelingsleder for
 "Børn, integration og ligestilling"
 Email: it@sfi.dk

I fokus

Bidrag til en familiepolitik

Socialforskningsinstituttet har gennem en årrække tilvejebragt megen viden om de danske familier. Formålet har været – og vil fortsat være – at frembringe solid viden, der kan baseres politik på. Det drejer sig dels om viden vedrørende familiernes forskellige situationer, ressourcer, behov og forbrug og de sociale mekanismer og strukturer, som ligger bag disse forhold, og dels om viden om, hvordan konkrete familiepolitiske tiltag virker.

Vi forventer, at den samfundsmæssige nytte af denne viden om familier og familiepolitik bliver endnu større i de kommende år, fordi der det sidste års tid er kommet betydeligt fokus på den danske familiepolitik. I 2004 fik vi et familie- og forbrugsministerium, som har til opgave at sætte fokus på familielivet i bred forstand og på sikring af forbrugernes rettigheder og sikkerhed. I november 2005 fik vi fra dette ministerium den første familiepolitiske redegørelse, og senest er der blevet nedsat en "Familie- og arbejdslivskommission". Politisk og administrativt er scenen derfor sat til, at der kan føres en mere målrettet og systematisk familiepolitik end tidligere.

Blandt de indsatsområder, som regeringen har sat højt på den familiepolitiske dagorden er at hjælpe de tidspressede børnefamilier til at skabe sig en rimelig balance mellem arbejde, fritid og familie. Forskningsmæssigt ved vi, at der er nogle – især veluddannede – forældre, som oplever en alvorlig tidsklemme. Men på den anden side mangler vi viden om, hvor mange og hvilke typer familier det drejer sig om, hvad deres problemer består i, samt hvilke løsninger de har behov for.

Et andet familiepolitisk mål er at forbedre livsmulighederne for børn fra

dårlige sociale kår, så de i højere grad får samme muligheder, som de øvrige børn i samfundet. Forskningsmæssigt ved vi, at det på trods af tidligere anstrengelser ikke er lykkedes at begrænset omfanget af den negative sociale arv væsentligt. Meget tyder dog på, at man kan begrænse negativ social arv, fx hvis man i daginstitutionerne øger personalets fokus på og kompetencer til at hjælpe socialt udsatte børn. Spørgsmålet er dog, hvordan dette mere præcist skal gøres. Hvilken type indsats kan man med rimelighed forvente virker?

Det er også et mål at begrænse antallet af konfliktfyldte skilsmisser eller samlivsbrud, hvor forældrene ikke kan komme overens om fx samvær eller forældremyndighed. Fra forskningen ved vi, at sådanne brud er til skade for de involverede børn. Men der mangler mere præcis viden om, hvilke familier det drejer det sig om, hvad deres problemer mere præcist handler om, og hvad det især er, der skader børnene. Disse spørgsmål er væsentlige at få belyst, især hvis man ønsker at yde en forbyggende indsats.

De nævnte eksempler viser, at den politiske interesse for disse indsatsområder er forskningsmæssigt velbegrundet. Der er tale om reelle og væsentlige sociale problemer. Eksemplerne illustrerer imidlertid også, at der fortsat mangler mere specifik viden om, hvori problemerne består, samt hvilke familiepolitiske løsninger der under givne omstændigheder forekommer særligt gode.

Hvis familiepolitikken fremover skal blive væsentligt mere vidensbaseret end den har været hidtil, er der således stadig et stort behov for at tilvejebringe forskningsbaseret viden på disse områder.

**Anne-Dorthe Hestbæk**

Seniorforsker

Cand.scient.pol.

E-mail: adh@sfi.dk

Kommunerne styrker arbejdet med udsatte børn og unge

Der er stærk fokus på kommunernes arbejde med udsatte børn og unge. Både fordi det er et udgiftstungt område, og fordi vi ikke ved særlig meget om, hvordan de mange indsatser virker. To nye undersøgelser viser, at der er store forskelle på, hvor mange og hvilke nye redskaber kommunerne tager i brug for at styrke sagsbehandlingen. Men også at der er sket et betydeligt kvalitetsløft i sagsbehandlingen i nogle kommuner, og at det ser ud til at forbedre indsatsen over for udsatte børnefamilier.

Mogens Nygaard Christoffersen, Anne-Dorthe Hestbæk, Andreas Lindemann, Vibeke Lehmann Nielsen: *Nye regler for udsatte børn og unge. Ændringerne i Serviceloven 2001. Delrapport I.* Socialforskningsinstituttet 05:15. ISBN 87-7487-794-1. 261 sider. Pris 250,00 kr. inkl. moms.

Anne-Dorthe Hestbæk, Andreas Lindemann, Else Christensen, Claus Rebie, Mette Christensen: *Kommuner i udvikling på børneområdet. Ændringerne i Serviceloven 2001. Delrapport II.* Socialforskningsinstituttet 05:16. ISBN 87-7487-796-8. 137 sider. Pris 130,00 kr. inkl. moms.

Servicelovens børneregler blev ændret i 2001. Formålet med ændringerne var generelt at styrke indsatsen over for børn og unge med særlige behov og bl.a. sikre bedre og mere stabile opvækstvilkår for de børn og unge, der er mest udsat for omsorgssvigt. Desuden skulle indsatsen over for dem, man kalder 'de utilpassede unge', styrkes. Nogle af lovændringerne var helt konkrete, fx at forældre skal tilbydes en støtteperson i forbindelse med, at deres barn anbringes uden for hjemmet. Andre ændringer havde mere karakter af generelle målsætninger, fx at indsatsen altid skal være til barnets bedste, og at den tidlige og forebyggende indsats skal styrkes.

Socialforskningsinstituttet er i gang med en stor evaluering af disse ændringer. Evalueringen skal dels undersøge, hvordan kommunerne har omsat en ændrin-

Alt i alt er tre gange så mange børn og unge blevet taget med på råd i deres egen sag i 2004 som i 2001.

gerne i Servicelovens børneregler til daglig praksis, og om loven dermed opfylder sit formål. Dels skal den belyse, hvordan man i otte store kommuner oplever ændringerne af

Serviceloven, og hvilke forandringer det har afstedkommet. Det er kommuner, som har været gode til at implementere lovændringerne. De to første delrapporter fra evalueringen er netop udkommet.

Mange kommuner har taget nye redskaber i brug

Delrapport I handler om, hvordan kommunerne har omsat ændringerne til daglig praksis. Evalueringen baserer sig på spør-

geskemaer til samtlige kommuner. Den viser bl.a.,

- at kvaliteten af sagsbehandlingen ser ud til at være øget, siden loven blev ændret. De fleste kommuner har udviklet nye redskaber og metoder til at styrke systematikken og grundigheden i sagsbehandlingen. Det er fx skriftlige retningslinjer for arbejdet og forskellige procedurer til kvalitetssikring af arbejdet.
- at en stor del af sagsbehandlerne mener, at eksistensen af skriftlige retningslinjer påvirker deres arbejde i høj grad, og at de er et godt instrument i det daglige arbejde.
- at der nu er langt flere sager, hvor der er en eksplicit målsætning med de foranstaltninger, der bliver sat i værk. Der gennemføres også samtaler med langt de fleste store børn og unge. Alt i alt er tre gange så mange børn og unge blevet taget med på råd i deres egen sag i 2004 som i 2001.
- At det er meget forskelligt, i hvilket omfang kommunerne bruger de nye foranstaltninger, der var en del af lovændringerne. Mens sagsbehandlerne generelt vurderer, at den nye ordning med støtteperson til forældre med anbragte børn har haft en stor eller meget stor positiv effekt, var det næsten halvdelen af kommunerne, der på undersøgelsestidspunktet slet ikke havde brugt ordningen endnu.



Store forbedringer i de bedste kommuner

Delrapport II belyser, hvordan man i de bedste kommuner oplever ændringerne af Serviceloven, og hvilke initiativer man har igangsat. Evalueringen baserer sig på personlige interview med lokalpolitikere, forvaltningsdirektører, afdelingschefer i familieafsnittene, sagsbehandlere og leverandører af kommunale serviceydelser i otte store kommuner. De otte kommuner er udvalgt, fordi de i den landsdækkende undersøgelse var blandt de bedste store kommuner til at tilgodese hensynet til barnets bedste. Denne kvalitative undersøgelse viser,

- at de medvirkende otte kommuner hver især har været gennem omfattende omstillingsprocesser, der har været fremmet af store omstillings- og udviklingsprojekter blandt medarbejderne
- at kommunerne typisk har ændret deres organisation og etableret en samlet familieafdeling/børneafdeling. De prioriterer samarbejdet på tværs af sektorer for at se børnenes problemer i en helhed.
- at man har systematiseret og kvalificeret sagsbehandlingen på en lang række områder, fx gennem faste metoder og skabeloner til fx § 38-undersøgelser (en grundig undersøgelse af barnets eller den unges forhold før en foranstaltning), til handleplaner, til en bedre inddragelse af børn og forældre
- at de nye arbejdsformer har styrket kvaliteten i sagsbehandlingen markant.

Både sagsbehandlere og ledere oplever, at man får et langt bedre fundament at træffe beslutninger på end tidligere.

- At personalegrupperne i kommunerne har vist sig meget fleksible og omstillingsparate. Ledelserne har ofte brugt ildsjæle udefra til at fremme udviklingsprocessen, og der er mange steder sket en akademisering af personalegruppen.

Kommunerne er også blevet spurgt om, i hvilken udstrækning forandringerne i kommunens måde at arbejde på er forårsaget af ændringerne i Serviceloven. Det er en generel vurdering, at de forandringer, der er sket i kommunerne, ikke har været pludselige forandringer, men en proces, der også var i gang før lovændringerne.

Flere kommuner siger samstemmende, at den kommunale økonomi på det sociale område har været presset af et voldsomt stigende udgiftsniveau. Uagtet lovgivningen har man derfor haft et lokalt incitament til at finde ud af, hvordan man kunne bremse stigningen i udgifterne og samtidig opnå en høj kvalitet. Det er derfor svært at vurdere, hvilke ændringer der direkte udspringer af lovændringerne.

Om undersøgelsen

Evalueringen af ændringerne i Serviceloven gennemføres for Styrelsen for Social Service i perioden 2004-2006. Der er foretaget fire landsdækkende spørgeskemaundersøgelser blandt sagsbehandlere, afdelingsledere i familieafsnittene, forvaltningsdirektører og lokalpolitikere i de forvaltninger og politiske udvalg, der behandler sager med børn og unge med

særlige behov. Desuden er der gennemført en case-undersøgelse med oplysninger om over 1.000 kommunale børnesager. Alle disse kvantitative data er indsamlet både i 2004 og 2005 med henblik på at undersøge, hvor der sker ændringer over tid. For nogle af casene har vi tilmed oplysninger om sagsforløbet tilbage til 1998.

Derudover er der gennemført en interviewundersøgelse i otte af de store kommuner, der i spørgeskemaundersøgelserne viste sig at være bedst til at håndtere hensynet til barnets bedste, sådan som en af ændringerne i Serviceloven foreskriver. Vi har gennemført i alt ca. 100 interview i de otte kommuner. Ud over interviews med de sædvanlige professionelle blev der gennemført en brugerundersøgelse blandt klienterne. Der blev desuden gennemført interviews med politikere og med repræsentanter for de leverandører, der leverer ydelser til kommunernes socialforvaltninger, fx døgninstitutioner, efterværnstilbud, kommunale familiehuse og døgnplejeenheder mv.

De to omtalte rapporter (delrapport I og II) efterfølges af en afslutningsrapport forår 2006.

**Steen Bengtsson**

Seniorforsker

Mag.scient.soc.

Email: sb@sfi.dk

Er der plads til handicappede?

I al ubemærkethed har princippet om sektoransvar været grundpillen i dansk handicappolitik i et par årtier. Sektoransvar betyder på jævnt dansk: at der skal være plads til handicappede overalt. Det er ikke noget, der kan presses igennem fra oven, men det er lykkedes at gennemføre dette princip på mange statslige områder ved hjælp af netværk.

Steen Bengtsson: *Princip og virkelighed. Om sektoransvar i handicappolitikken. Socialforskningsinstituttet 05:11. ISBN 87-7487-786-0. 205 sider. Pris 198,00 kr. inkl. moms.*

Danmark fremhæves ofte i denne tid for sin konkurrenceevne, for sit arbejdsmarked med flexicurity (eller hyr og fyr princippet kombineret med høj social sikring) og for sin sunde økonomi. Hvis vi skal roses, er der også grund til at nævne den danske handicappolitik. OECD har peget på aktivlinien over for mennesker med handicap som et eksempel til efterfølgelse, og EU har nærmest overtaget principperne i den skandinaviske model for handicappolitik.

En ny rapport fra SFI diskuterer begrebet sektoransvar i lyset af forskellige samfundsvidenskabelige teorier om handicap. Derudover fremlægges resultaterne af en undersøgelse af, i hvilken grad sagsbehandlere og mennesker med handicap oplever, at samfundet er blevet mere åbent for mennesker med handicap.

Princippet om sektoransvar i handicappolitikken betyder, at hver instans i samfundet selv har ansvaret for at rumme mennesker med handicap og for de omkostninger det medfører. Dette princip går tilbage til den store reformator på dette felt, Niels Erik Bank-Mikkelsen, som var forsorgschef i 1960'erne. Han definerede flere gange dette begreb, dog uden at benytte ordet. For ham var det en del af det, han kaldte 'normalisering'.

Det rummelige arbejdsmarked

Beskæftigelsesområdet er et godt eksempel på sektoransvar. I stedet for at anbringe handicappede på førtidspension og overlade dem til sig selv, skal man søge at få alle med begrænset arbejdsevne rummet på arbejdsmarkedet. Helst ved at gøre arbejdspladserne mere rummelige og

oprette uformelle skånejob, men også ved ordninger med løntilskud som fleksjob og skånejob.

Udviklingen af det rummelige arbejdsmarked startede sidst i firserne, da bl.a. forskningen i førtidspension havde vist, at det var muligt at gøre en stor aktiv indsats på dette felt, og den fortsatte gennem halvfemserne og i det nye århundrede. Men der er stadig meget at gøre. Selv om det nu er lettere at bevare en rolle på arbejdsmarkedet, er der stadig adskillige kommuner, hvor man pensionerer fire gange så mange som i adskillige andre kommuner.

Beskæftigelsesområdet er et godt eksempel på, at sektoransvar kan gennemføres uden store udgifter. Selvfølgelig koster den aktive arbejdsmarkedspolitik noget. Men førtidspension koster også noget. For et par år siden viste beregninger, at vi havde sparet 30 mia. kr. på førtidspensioner siden 1995 på grund af aktivlinien – i sammenligning hermed er løntilskud og kampagner ikke dyre.

Sektorerne skal selv betale

På andre områder har det kostet noget at gennemføre sektoransvar. Det gælder fx de videregående uddannelser, hvor der i halvfemserne er gjort meget for at gøre dem mere åbne for mennesker med handicap. Det koster noget at tilbyde døvetolk og studiematerialer til blinde, og det er heller ikke gratis at bygge om, så der bliver adgang med kørestol. Men det ville også koste noget at indrette et særligt uddannelsessystem for handicappede. Det er *ansvaret*, der koster dyrt, ikke sektoransvaret. Men kan sådan noget som



plads til handicappede i den almindelige verden gøres op i penge? Kunne vi overhovedet forestille os særlige systemer til mennesker med handicap, adskilt fra alle os andre? Sådan som i det gamle Sovjet, hvor man byggede et helt bykvarter med plads til 5.000 indbyggere specielt til blinde. En sådan politik er vel så utænkelig, at sektoransvar som modsætning må forekomme at være en selvfølge. Men sektoransvar er ikke så selvfølgeligt, at det kommer af sig selv. Derfor er det interessant at se på, *hvordan* det har kunnet lade sig gøre at gennemføre dette princip.

Princippet om sektoransvar betyder ikke blot, at hver sektor skal finde muligheder for at handicappede skal deltage, men også at hver sektor selv skal betale de eventuelle udgifter. Et ansvar er kun reelt, når det også er økonomisk. Hvis regningen kan sendes videre til sociale myndigheder, er sektoransvar vejen til udgiftsekspllosion. Hvis sektorerne selv skal betale, er det vejen til rationel opgaveløsning. Men decentral finansiering kræver naturligvis en stadig belysning af, om sektorerne lever op til deres ansvar.

Netværksstyring er midlet

I Danmark har netværksstyring været et vigtigt redskab til at realisere sektoransvar

på handicapområdet. Netværksstyring er en styreform, som fra halvfemserne har fået stor opmærksomhed i samfundsvidenskaben. Ved netværksstyring bindes forskellige aktører sammen på tværs af traditionelle skel, hvorved en masse kræfter frigøres. Netværksstyring har været gennemført på det handicappolitiske område i Danmark siden 1980. Dengang oprettede man Det Centrale Handicapråd, da man nedlagde åndssvageforsorgen og den øvrige særforplejning. DCH fik fra starten tilknyttet folk fra alle relevante ministerområder. På den måde blev der etableret et netværk af mennesker, som – for størstedelens vedkommende – engagerede sig i at åbne hver sit område for handicappede.

Da USA gennemførte den såkaldte Americans with Disabilities Act om rettigheder til handicappede, fulgte mange europæiske lande efter. I Danmark ønskede handicaporganisationerne imidlertid ikke en antidiskriminationslovgivning gennemført. Man ville hellere bygge videre på det netværksstyre, som man syntes havde vist sig effektivt. DCH blev derfor styrket med et sekretariat, Center for Ligebehandling af Handicappede, i 1993. Med en halv snes mennesker – nu 16 – til at undersøge, analysere og formidle, blev der sat skub i arbejdet med at gennemføre sektoransvar.

Hvor åbent er samfundet for handicappede?

Ud over at belyse og diskutere sektoransvar for handicappede omfatter rapporten spørgeskemaundersøgelser til forældre med handicappede børn og til voksne med handicap i en række kommuner. Formålet er at afdække, i hvor høj grad handicappede føler, at samfundets tilbud er åbne for dem. For børnene er de offentlige tilbud som fx børnehave, skole, fritidshjem, og bibliotek de mest åbne, dernæst

kommer kommercielle tilbud som fx ride-skoler og forlystelsesparker. Mindst åbne for børn med handicap er tilbuddene fra den frivillige sektor, fx idrætsforeninger og spejdere. For voksne med handicap viser det sig, at fritidstilbud er de mest åbne, mens arbejdsmarkedet ikke er tilstrækkeligt åbent til, at de kan få den lønnede beskæftigelse, de ønsker.

Staten i front – kommunerne på vej

Processen med at gennemføre princippet om sektoransvar har fungeret bedst på de statslige områder. De seneste år har CLH også været aktiv med at tilskynde kommuner til at få en handicappolitik og oprette handicapråd. Det er lykkedes for de fleste større kommuner. Den kommende kommunalreform, som gør kommunerne større og gør handicapråd obligatoriske, kan blive startskuddet til, at sektoransvaret også bliver mere kendt i kommunen. I dag

Princippet om sektoransvar betyder ikke blot, at hver sektor skal finde muligheder for at handicappede skal deltage, men også at hver sektor selv skal betale de eventuelle udgifter.

er det kun et mindretal af kommunens ansatte, der forbinder noget med dette ord. Det er vigtigt, at de nye kommunale handicapråd får kontaktpersoner i alle kommunens afdelinger, så der kan skabes netværk af engagerede mennesker, der vil gøre en indsats.

Netværksstyre er helt afgørende, når man skal styre et kompliceret samfund som nutidens danske. Sektoransvar er måden, man kan få mange mennesker mange steder til at mene, at det er en naturlig ting, at der er plads til mennesker med handicap på samme måde, som der er plads til alle andre, og til at gøre noget for det. Alternativet er at gennemføre dyre centrale ordninger.

**Thomas Børner**

Departementschef i Socialministeriet

Kronikken

Effekt eller defekt – om behovet for evaluering på det sociale område

Vi ved for lidt om, hvilke indsatser, der virker på det sociale område. Derfor er det vigtigt, at vi undersøger, hvad der virker. At vi over for borgerne kan godtgøre, at de indsatser, vi sætter i værk er valgt,

I juni-nummeret af Social Forskning handlede kronikken om udsatte børn. Tine Egelund beskrev udviklingen i indsatsen over for de udsatte børn og vores viden på området. Den tankevækkende konklusion var: "At støtte udsatte børn er af vital interesse for både børnene og samfundet. Problemet er, at vi ikke ved tilstrækkeligt om, hvilke indsatser der virker, og hvordan vi kan identificere de børn, der har brug for hjælp."

Med andre ord baserer vi langt hen ad vejen indsatsen over for de allersvageste børn i vores samfund på tro snarere end på viden – på fornemmelser frem for fakta. Det er desværre ikke en overraskende konklusion, men det er konstatering, som danner et godt udgangspunkt for en diskussion af behovet for evaluering på det sociale område. Det er en konklusion, der viser, at der er nok at tage fat på.

Effekt eller defekt

Heldigvis får vi hele tiden ny viden, som kan forbedre det sociale arbejde. Et godt eksempel finder vi på området for fysisk træning af ældre. Næste år afslutter Syddansk Universitet et stort forskningsprojekt på området. Uden at afsløre resultaterne af den forskning kan jeg godt løfte sløret lidt. Det bliver nu muligt ikke bare at påstå, at fysisk aktivitet er godt for ældre mennesker. Vi kommer også til at kunne påvise, om en forebyggende indsats er økonomisk rentabel. For slet ikke at tale om, hvordan den forbedrer mange menneskers liv.

Jeg har tilladt mig – lidt polemisk – at lade overskriften for dette indlæg være

"effekt eller defekt". Jeg mener selvfølgelig ikke, at alle de sociale tiltag, hvor vi ikke kender effekten, er defekte. Men det skal være vores mål helt systematisk at udforske og dokumentere de effekter, der er af den sociale indsats. Det er på den måde, vi sikrer os, at vi får sorteret de "defekte" indsatser fra – og at vi bruger det sociale budget til størst mulig gavn for de svage grupper i samfundet.

Behov for evalueringer på det sociale område?

Vi lever i et informationssamfund – overalt bliver vi bombarderet med information om dette og hint. En af de allervigtigste kompetencer for os som mennesker, medarbejdere og borgere er at kunne sortere mellem informationerne. Eller sagt på en anden måde – vi skal kunne omdanne informationer til viden, vi kan bruge til noget. Den udfordring har vi også på det sociale område.

Så mit umiddelbare bud er, at det sociale område har brug for mere brugbar viden – men det er ikke nødvendigvis det samme som, at vi har brug for flere evalueringer. Evalueringer er ét redskab til at opnå viden, men det er ét blandt mange – og vi skal have alle redskaberne i brug.

Hvad er det så for redskaber, vi har til at opbygge viden om, hvordan den sociale indsats virker? Ja, i den ene ende af viften finder vi forskning med kontrollerede forsøg. I den anden ende ligger den daglige dokumentation af den sociale indsats, en dokumentation der giver medarbejderne i marken viden om hvilke aktiviteter, der er gode. Og et eller andet sted ind imellem ligger evalueringerne af de

indsatser, vi sætter i gang. Vi skal bruge hele viften for at oparbejde den viden om effekterne, der er nødvendig for at fremtidssikre det sociale område.

Kommunalreformen – nyt samspil mellem staten og kommunerne

Det sociale område er kendetegnet ved, at det i meget høj grad er kommunerne, der står for den sociale indsats, og det kommer i endnu højere grad til at gælde efter 1. januar 2007, hvor kommunerne overtager hele myndighedsansvaret på det sociale område.

Kommunalreformen medfører desuden større kommuner, der forventes at have høj faglig bæredygtighed og at kunne løfte de sociale opgaver bedre, end det sker i dag.

Men folketingets politikere vil formentlig samtidig blive mindre tilbøjelige til at se gennem fingrene med mangelfuld implementering af lovgivningen og dårlig kvalitet i den sociale indsats. Behovet for styring af den sociale indsats fra centralt hold forsvinder ikke med kommunalreformen. Men der skal udvikles nye styreform, der matcher den nye situation.

Styring af den sociale indsats

I aftalen om mellem regeringen og kommunerne om kommunernes økonomi for 2006 er man nået frem til de principper, der skal være styrende for den fremtidige dialog mellem staten og kommunerne.

Den statslige styring af kommunerne skal fremover i højere grad tage afsæt i mål og rammer og dokumentation for målopfyldelse frem for detaljstyring. Og der skal etableres et samarbejde mellem



regeringen og KL om bedre ressourceudnyttelse, dokumentation af opgaveløsningen og effektmål i kommunerne. En smuk målsætning, som kræver opbakning både fra statsligt og kommunalt hold, når den skal realiseres.

Det er en kæmpe udfordring for alle niveauer i den sociale indsats – fra den enkelte sagsbehandler til Folketinget og – ikke mindst – til den forskningsmæssige indsats. Den stiller krav til samarbejdet mellem niveauerne. For vi er afhængige af hinanden, hvis der skal ske forbedringer. Og den stiller krav til overblikket over, hvordan de forskellige niveauer spiller sammen.

Vinterdage

På en råkold vinterdag, er der nok en enkelt eller to, der har været en tur på apoteket efter hostesaft – hvad gør man ikke efter en søvnløs nat med krillerhoste og ondt i halsen? Og det hjælper også, sådan da. I hvert fald smager det jo udmærket, og så har man da gjort noget. Turen på apoteket foretager vi til trods for, at undersøgelser har dokumenteret, at meget hostesaft slet ingen virkning

har på hoste. Det er måske mest et udtryk for, at autopiloten er sat til, og at vi gerne vil handle aktivt for at ændre vores situation.

Pointen er, at rutiner og sædvaner er mere magtfulde, end vi tror. Og de får os ikke altid hen til målet. En af de største

udfordringer, vi har på det sociale område, er at bryde med vanen og blive bedre til at vurdere effekten af de ting, vi gør. Vi skal ikke stille os tilfreds med "plejer" og en formodet viden.

Det er vigtigt, at vi undersøger, hvad der virker. At vi over for borgerne kan godtgøre, at de indsatser, vi sætter i værk er valgt, fordi de har en effekt. Det skal være en integreret del af dét at producere sociale ydelser, at man dokumenterer indsatsen og dens resultat.

Forskning og dokumentation

Nu kunne det måske godt lyde som om, jeg plæderer for, at alle sociale indsatser skal dokumenteres efter de allerstrengeste forskningsmæssige kriterier. Det er da også glædeligt, at der i stadig stigende grad forskes i velfærdsstaten og det sociale systems resultater. Men det er

ikke nødvendigt at stille krav om, at alle sociale metoder skal dokumenteres med kontrollerede forsøg for at vi kan sige noget om, hvad der kommer ud af indsatsen.

Kontrollerede forsøg er ofte flere år om at vise resultater, og det er også en ret dyr metode. Vi skal have flere af

den type forsøg, hvor det er relevant, men de kan ikke stå alene. Det handler lige så meget om at blive bedre til at registrere i det daglige arbejde, om vores sociale indsats fører til de mål, vi sætter os. Og som det første, og måske allervigtigste, at vi gør os helt klart, hvad målene er.

Det sociale område har andre historiske traditioner end fx sundhedsområdet. Sektoren er vokset ud af den sociale praksis og ikke gennem en akademisk udvikling. Måske er det én af grundene til, at vi ofte må konkludere som Tine Egelund gør det i forhold til de udsatte børn: Det er en utrolig vigtig indsats, men vi ved meget lidt om hvilke metoder, der virker bedst.

Vi har brug for i fremtiden helt systematisk at opstille klare mål for den sociale indsats og følge op på, om vi når vores mål. Vi skal bruge evalueringer, forskning og ikke mindst grundig dokumentation af den sociale indsats, så vi kan sikre os effekt og undgå defekt.

Det skal være vores mål helt systematisk at udforske og dokumentere de effekter, der er af den sociale indsats. Det er på den måde, vi sikrer os, at vi bruger det sociale budget til størst mulig gavn for de svage grupper i samfundet.

**Mona Larsen**

Forsker

Cand.oecon., ph.d.

Email: ml@sfi.dk

Et længere arbejdsliv kræver både pisk og gulerod

Tilbagetrækningsalderen ser ud til at være steget noget de seneste år. Afviklingen af overgangsydelsen og stramninger i reglerne for efterløn og førtidspension har sandsynligvis bidraget til at hæve tilbagetrækningsalderen. En ny rapport diskuterer hvad ændringer i tilbagetrækningsordninger har betydet for udviklingen i perioden 1999-2004. Derudover giver rapporten ideer til, hvordan arbejdspladserne kan gøre det mere attraktivt for ældre at blive på arbejdsmarkedet.

Martin S. Jørgensen, Mona Larsen & Maja Rosenstock: *Et længere arbejdsliv. Tilbagetrækningsordninger og arbejdspladsens muligheder.* Socialforskningsinstituttet 05:03. ISBN 87-7487-777-1. 54 sider. Pris 50,00 kr. inkl. moms.

Den demografiske udvikling betyder, at ældre fremover kommer til at udgøre en stigende andel af befolkningen. Resultatet kan blive, at de offentlige udgifter med tiden overstiger de offentlige indtægter. En af vejene til at imødegå dette problem er at få flere personer på 60 år og derover til at blive længere tid på arbejdsmarkedet. Derved får vi et større arbejdsudbud og skattegrundlag samtidig med, at der bliver færre udgifter til tilbagetrækningsordninger som efterløn og førtidspension.

Mange forskellige forhold har betydning for, hvornår ældre trækker sig tilbage fra arbejdsmarkedet. Blandt de vigtigste er helbredet og tilbagetrækningsordningerne. Men også fx køn, uddannelse, familieforhold, privatøkonomi, jobsituation og jobindhold spiller en rolle.

Tilbagetrækningsalderen er steget

Undersøgelsen viser, at tilbagetrækningsalderen – den faktiske og den forventede – er steget fra 61 år i 1999 til 62 år i 2004. Denne udvikling afspejler, at kun halvt så mange som i 1999 trækker sig eller forventer at trække sig tilbage før de 60 år. Samtidig er der flere, der udsætter eller forventer at udsætte tilbagetrækningen indtil folkepensionsalderen eller endnu senere. I 2004 drejer det sig om godt en fjerdedel af arbejdsstyrken. Halvdelen af danskerne vil dog fortsat trække sig tilbage fra arbejdsmarkedet i 60-62-årsalderen.

“Pisken” ser ud til at have virket

Især afviklingen af overgangsydelsen i 1996 har sandsynligvis bidraget til at begrænse den tidlige tilbagetrækning før

60-årsalderen. Det samme gælder formodentlig de seneste ændringer i førtidspensionsordningen. En af ændringerne bestod i, at kommunerne fik et større incitament til at finde andre løsninger end førtidspension for personer med begrænset arbejds-evne.

Efterlønsreformen fra 1999, der gjorde det mere attraktivt at arbejde indtil folkepensionsalderen, har formentligt også bidraget til at udskyde tilbagetræknings-tidspunktet. Det samme gælder nedsættelsen af folkepensionsalderen fra 67 til 65 år. Den lavere folkepensionsalder gør det mere attraktivt at blive på arbejdsmarkedet indtil 65-årsalderen frem for at trække sig tidligt tilbage. Indførelsen af reglen om, at man får mere i folkepension, hvis man bliver på arbejdsmarkedet efter folkepensionsalderen, kan være en af forklaringerne på, at flere forventer at udskyde tilbagetrækningen til efter de 65 år.

Mens ændringer af tilbagetrækningsordninger kan virke som “pisk”, fordi det kan tvinge nogle ældre til at forlænge deres arbejdsliv af økonomiske årsager, kan en aktiv indsats på arbejdspladserne virke som “gulerod”, hvis indsatsen gør det attraktivt for ældre medarbejdere at blive på arbejdspladsen.

Arbejdspladserne kan levere “guleroden”

Arbejdspladsernes muligheder overses ofte i debatten om, hvordan den generelle tilbagetrækningsalder kan øges. Derfor beskriver vi i rapporten nogle idéer til, hvad ledelsen på de enkelte arbejdspladser kan gøre for at fastholde deres egne seniorer. Idéerne er udtaget på





Maja Rosenstock

Forskningsassistent

MSc. In Research Methods in Psychology

Email: mro@sfi.dk

baggrund af en mindre kvalitativ undersøgelse og skal derfor udelukkende ses som inspiration til hvad virksomhederne kan gøre.

• Arbejdsglæde og individuelle løsninger

Når det gælder arbejdspladsens muligheder for at påvirke de ansattes tilbagetrækningsadfærd, drejer det sig helt grundlæggende om at bidrage til at sikre, at seniorerne bevarer arbejdsglæden. Dette kan ledelsen bestræbe sig på ved at prioritere individuelle løsninger. Behovet for at prioritere individuelle ønsker og behov bunder naturligvis i, at også seniorer er en meget heterogen gruppe. Nogle har behov for udvikling og nye arbejdsopgaver, mens andre ønsker afvikling fx i form af nedsat tid.

• Kompetenceudvikling

Derudover er det vigtigt, at arbejdspladserne prioriterer kompetenceudvikling af ældre medarbejdere. Her er der fare for, at de ældre medarbejdere forbigås, når kursusmidlerne skal fordeles, da de 'nok alligevel snart holder op'. Derfor kan det være en god idé, hvis arbejdspladserne forpligter sig til også at kompetenceudvikle den ældre del af medarbejderstaben. En sådan forpligtelse eller hensigts-erklæring kan eksempelvis være indskrevet i virksomhedens personalepolitik.

• Senior- eller livsfasepolitik?

Det kan endvidere være en god idé at udarbejde en seniorpolitik. I den forbindelse kan det diskuteres, hvorvidt en arbejdsplads udelukkende bør have en særlig seniorpolitik, eller om de med

fordel kunne udarbejde en såkaldt livsfasepolitik, hvor medarbejder-

ne deles op i flere grupper som fx de nyuddannede, medarbejdere med familie og børn, seniorerne etc. og politikken så beskriver, hvilke muligheder der er for de forskellige personalegrupper. Fordelen ved at lade seniorpolitikken være en integreret del af livsfasepolitikken er, at der derved ikke bliver fokuseret på seniorerne som en særlig problematisk gruppe, der har behov for specielle tiltag. Man undgår derved at stigmatisere seniormedarbejderne. I den forbindelse er en væsentlig udfordring vedrørende seniorpolitikken, at gøre mulighederne tilstrækkeligt udviklingsrettede. Blandt de arbejdspladser, der i dag har nedfældet en seniorpolitik, er der en tendens til, at den primært tager hensyn til seniorer, der ønsker afvikling. Det kan ende som en selvopfyldende profeti. Politikken giver måske mulighed for at gå ned i tid, for at få lettere arbejdsopgaver, for ekstra fridage el.lign. Derimod det kan virke vanskeligere at finde på tiltag, der retter sig mod de seniorer, der ønsker udvikling.

• Andre idéer

Andre idéer til at fastholdeseniormedarbejdere går på at føre en åben dialog om arbejdspladsens behov og fremtidige udfordringer, at sørge for at tilføre ekstra arbejdskraft for at kompensere for seniorer, der fx går ned i tid, at give tid og plads til erfaringsudveksling, at tage en seniorsamtale, samt at give seniorerne mulighed for ekstern seniorrådgivning.

Uden en aktiv indsats på arbejdspladserne må ændringer i efterlønnen forventes at få mindre betydning.

Pisk eller gulerod?

Der er næppe tvivl om, at "pisk" som fx en

stigning i den alder, hvor man kan gå på efterløn er et mere effektivt middel end "gulerod" til at fastholde ældre længere tid på arbejdsmarkedet – i hvert fald på kort sigt. En kombination af ændringer i efterlønnen og en aktiv indsats på arbejdspladserne må imidlertid formodes at være det optimale i forhold til at få flest mulige ældre til at forlænge arbejdslivet ud over 60-årsalderen. Hvis der ikke sker ændringer i efterlønnen, vil en aktiv indsats på arbejdspladserne næppe have den helt store virkning – og omvendt: Uden en aktiv indsats på arbejdspladserne må ændringer i efterlønnen forventes at få mindre betydning.

Ældre med helbredet i orden

Uanset hvilken strategi man vælger for at få ældre til at forlænge deres arbejdsliv, er det vigtigt at holde sig for øje, at ikke alle har mulighed for at arbejde, til de når folkepensionsalderen. Vores undersøgelse handler om, hvordan vi fastholder fuldt arbejdsdygtige ældre længere tid på arbejdsmarkedet. For ældre med dårligt helbred eller nedsat arbejdsevne vil hverken ændringer i efterlønnen eller en indsats på arbejdspladserne formodentlig have den store effekt.

**Maja Rosenstock**

Forskningsassistent

MSc. in Research Methods in Psychology

Email: mro@sfi.dk

Virksomhedernes sociale engagement går den rigtige vej – men vejen er lang

Stadig flere virksomheder ansætter personer med indvandrerbaggrund og personer med handicap. Og næsten alle virksomheder tager i dag en eller anden form for hensyn til medarbejdere med mindre børn, ældre ansatte samt syge eller kriseramte medarbejdere. Der er dog lang vej endnu, når det gælder om at fastholde og ansætte personer med nedsat arbejdsevne.

Maja Rosenstock, Søren Jensen, Helle Holt, Cecilie D. Weatherall og, Martin S. Jørgensen: Virksomheders sociale engagement. Årbog 2005. Socialforskningsinstituttet 05:13. ISBN 87-7487-791-7. 168 sider. Pris 195,00 kr. inkl. moms.

Maja Rosenstock: Virksomheders sociale engagement. Årbog 2005 – Sammenfatning. Socialforskningsinstituttet 05:14. ISBN 87-7487-792-5. 30 sider. Pris 25,00 kr. inkl. moms.

SFI har siden 1998 målt virksomhedernes sociale engagement ved hjælp af en række indikatorer. De nyeste resultater er beskrevet i "Virksomhedernes sociale engagement. Årbog 2005", der for fjerde gang bygger på virksomhedernes egne udsagn om deres sociale engagement. Heraf fremgår det, at personalepolitiske tiltag er udbredt på næsten alle virksomheder. 90 pct. af virksomhederne tager således mindst ét hensyn til medarbejdere med mindre børn, mens 91 pct. udviser hensyn over for medarbejdere i sygdom eller krisesituationer. 75 pct. gør noget for at fastholde ældre medarbejdere.

Kun omkring hver tredje virksomhed har fastholdt eller ansat en "udsat"

I årene fra 1998-2004 har stadig flere virksomheder fastholdt eller ansat "udsatte personer". Dog er det i 2004 kun 1/3 eller færre af virksomhederne, der rent faktisk har fastholdt en medarbejder eller har 'udsatte personer' blandt medarbejderne.

I 2004 har 28 pct. af virksomhederne fastholdt en medarbejder på trods af langvarig sygdom eller nedsat arbejdsevne. 34 pct. af samtlige virksomheder har mindst én medarbejder ansat i et job med løntilskud. 17 pct. af virksomhederne har mindst én person med handicap ansat og 24 pct. har mindst én medarbejder med anden etnisk baggrund end dansk. I den forbindelse skal det påpeges, at personer med handicap og anden etnisk baggrund end dansk naturligvis ikke behøver være 'udsatte' på arbejdsmarkedet, og langt de fleste af disse er da også ansat på helt ordinære vilkår.

Eftersom det således kun er 1/3 eller færre af virksomhederne, der har fastholdt en medarbejder, ansat en person i job med løntilskud, ansat en person med handicap eller en flygtning/indvandrer, er der tilsyneladende rig mulighed for, at virksomhederne kan øge deres sociale engagement yderligere.

Svært at have personer med nedsat arbejdsevne ansat

På spørgsmålet om, hvorvidt virksomhederne finder det praktisk og økonomisk muligt at have personer med nedsat arbejdsevne ansat, vurderer 65 pct. i 2004, at det i mindre grad eller slet ikke er muligt. Siden 1998 er virksomhederne blevet lidt mere positive i deres vurdering af de praktiske og økonomiske muligheder. Men det forhold, at to tredjedele af virksomhederne ikke finder det praktisk og økonomisk muligt at have personer med nedsat arbejdsevne ansat, er tilsyneladende en barriere for at engagementet kan stige yderligere.



**Bodil Damgaard**

Forsker

Cand. scient. pol., ph.d.

Email: bd@sfi.dk

Forskellig fokus på job

Kommunerne har mindre fokus på job i deres kontaktfølgssamtaler med ledige, end AF har. Det kan bunde i, at de kontanthjælpsmodtagere, som kommunerne har til samtale, adskiller sig fra de forsikrede ledige. Og det behøver ikke betyde, at kommunernes beskæftigelsesindsats er mindre jobrettet end AFs.

Bodil Damgaard, Pernille Hohnen, Mikkel Bo Madsen: Fokus på job? En analyse af kontaktfølgssamtaler i AF, kommuner og hos andre aktører. Socialforskningsinstituttet 05:12. ISBN 87-7487-789-5. 107 sider. Pris 100,00 kr. inkl. moms.



Ledige skal til kontaktfølgssamtaler mindst hver tredje måned. Enten hos kommunens jobkonsulenter, hos AF eller hos andre aktører som fx fagforeninger eller private konsulentfirmaer. Er der så fokus på job i kontaktfølgssamtalerne? Det spørgsmål har SFI på foranledning af Arbejdsmarkedsstyrelsen undersøgt ved at observere 522 af disse samtaler. Undersøgelsen viser, at det centrale omdrejningspunkt i kontaktfølgssamtalerne alt overvejende er job og beskæftigelse. Men "størrelsen" af jobfokus afhænger af, hvordan jobfokus defineres. Er man tilfreds med, at den lediges *jobønske* kommer frem i samtalen, så var der jobfokus i lige knap 90 pct. af observationerne. Hvis man med jobfokus forstår, at det af samtalerne skal fremgå, at målet er at få den ledige *hurtigst muligt* i arbejde, så var det tilfældet i 53 pct. af samtalerne. Lægger man hertil de samtaler, hvor der var jobfokus *på længere sigt* (fx efter et jobsøgningskursus), så er resultatet, at det var

der i ca. 90 pct. af samtalerne. Hvis man midlertid kræver, at jobfokus indebærer, at den ledige præsenteres for et *konkret job*, så var det kun tilfældet i ca. 20 pct. af samtalerne. Så jo mere konkret man forstår jobfokus, des mindre hyppigt forekommer det.

Beskæftigelsesopgaven forskellig

Undersøgelsen viser, at der var mindre jobfokus i kontaktfølgssamtalerne i kommunerne i end hos andre aktører og AF. Forskellene kan bl.a. bunde i, at kontanthjælpsmodtagerne, som kommunerne har samtaler med, adskiller sig fra de forsikrede ledige. Blandt kontanthjælpsmodtagerne er der således flere helt unge, flere langtidsledige, flere i aktivering og flere med indvandrerbaggrund. Det gør beskæftigelsesopgaven i kommunerne forskellig fra den i AF.

Et mindre jobfokus i de kommunale kontaktfølgssamtaler betyder dog ikke nødvendigvis, at den kommunale

beskæftigelsesindsats er mindre jobrettet. Kommunerne organiserer i høj grad indsatsen individuelt, fx med brug af straksaktivering. En vedholdende, tæt kontakt til kommunen kan fint tænkes at hjælpe eller presse den ledige kontanthjælpsmodtager til at være aktivt jobsøgende i mindst lige så høj grad som en stærkt jobfokuseret kontaktfølgssamtale afholdt en gang hver tredje måned. Desuden viser undersøgelsen, at kommunerne er mere tilbøjelige til at lægge forskellige former for pres på de ledige i kontaktfølgssamtalerne, fx for at få dem til at udvide deres søgeområde.

Noget overraskende viser undersøgelsen, at der konsekvent er mindre jobfokus i kontaktfølgssamtaler med ledige med indvandrerbaggrund. Kun hver tiende ledig med indvandrerbaggrund blev præsenteret for et konkret job. Og ser man alene på kommunerne, fik kun hver tyvende et konkret jobforslag.

**Jens Bonke**

Programleder
Cand. polit., ph.d.
Email: jeb@sfi.dk

Når der er knapt med penge

Børn i økonomisk udsatte familier må nøjes med mindre end andre børn, selvom forældrene gør, hvad de kan for at undgå, at de skiller sig ud. Når det er knapt med penge i familien, er man nødt til at planlægge nøje, hvad man køber. Når man heller ikke kan få almindelige kreditter eller sågar et Dankort, er tilbud som regel uden for rækkevidde. Det er dagligdagen for en række nordiske familier, som ikke nødvendigvis er fattige, men udsatte og sårbare for indkomstændringer og uforudsete udgifter.

Jens Bonke (red.), Elling Borgeraas, Runar Døving, Torbjörn Hjort, Pernille Hohnen, Norma Montesino, Mari Rysst, Tapio Salonen: *Udsathed og forbrug i de nordiske velfærdsstater. Socialforskningsinstituttet 05:18. 298,00 kr. inkl. moms. ISBN: 87-7487-798-4.*

Der er fortsat familier, som har så ringe økonomiske vilkår, at de kan have vanskeligt ved at opretholde et rimeligt forbrug. Det gælder køb af dagligvarer, tøj, og fritidsaktiviteter, og det gælder især i forhold til at sørge for et passende forbrug for deres børn.

Dette bekræftes af en nordisk undersøgelse om udsathed og forbrug, som gennem interview med børnefamilier i tre store boligområder i Danmark, Norge og Sverige har set på forbrugsvilkår og forbrugsstrategier blandt henholdsvis økonomisk udsatte og etablerede familier. Udsatte familier er her kendetegnet ved en beskeden indkomst, erklærede økonomiske problemer, og en særlig udsathed over for indkomstændringer og uforudsete udgifter, mens ikke-udsatte/etablerede familier har en bedre indkomst og er i stand til at klare uforudsete problemer. Undersøgelsen viser i øvrigt, at økonomisk udsathed ofte kan hænge sammen med problemer på andre områder.

Stram økonomi og svært at låne penge

En markant forskel mellem udsatte og etablerede er, at sidstnævnte selv har *valgt at bo* der, hvor de bor, og at de ejer deres egen bolig. Det giver frihed til selv at bestemme, hvordan den skal se ud, og det giver kreditmuligheder. De udsatte er ofte blevet *placeret i deres bolig*, som er en lejebolig. At de udsatte heller ikke har egen bil betyder, at de er henvist til et begrænset antal lokale butikker.

Hertil kommer, at de udsatte har en *planlagt* og stram økonomi og dermed ikke har mulighed for at spare op. Det indebærer, at de ikke så nemt kan købe

på udsalg. Uforudsete udgifter indebærer endvidere, at de udsatte ofte må ty til netværk, opdele regningen eller tage lån for at klare sig. Fravær af en økonomisk buffer gør dagliglivet anstrengt, og de udsatte kommer ofte i situationer, hvor de må benytte tidskrævende løsninger.

For de etablerede er låntagning typisk ikke noget problem. De fleste har kreditkort og adgang til internet, så de ikke behøver at gå i banken eller på posthuset. De udsatte oplever *manglen på kreditværdighed* som et savn, fordi deres økonomi er så stram, at de savner fleksibilitet og muligheder for at købe, når der er billige tilbud.

For de udsatte er mad et sted, hvor der kan spares penge, og prisen er derfor vigtig. Samtidig ved de, at der ikke vil være penge tilbage i slutningen af måneden, og kalkulerer derfor med forskellige "tilskudsordninger", såsom hjælp fra slægtninge, for at dække de mest basale behov. *Prioritering* bliver med andre ord vigtig for de udsatte.

Børnenes behov kommer i første række

Ferie og fritid er sammen med tøj de områder, som for udsatte er mest problemfyldte. Samtidig opleves det som et afsavn ikke at kunne opfylde børnenes behov på disse områder. De udsatte forældre har således et stort ønske om at kunne lade børnene gøre, hvad andre børn gør.

De etableredes *netværk* præges af geografisk spredning og variation: kollegaer fra arbejde, tidligere klassekammerater, sportsvenner, naboer og familie. De udsattes netværk findes først og fremst lokalt,





Pernille Hohnen

Seniorforsker

Mag, scient., ph.d.

Email: ph@sfi.dk

knyttet til naboskab og familie. Netværket er mindre i omfang, og selv om det har stor betydning, er det økonomiske niveau for hjælpeydelse mindre. De udsatte, som har netværk at ty til, er typisk økonomisk afhængige heraf: de kan ikke klare hverdagen i form af børnepasning, tøjgaver eller direkte pengehjælp i krisesituationer uden hjælp. En del udsatte med invandrerbaggrund, som ikke har slægtninge i landet, bliver ekstra sårbare.

Forskellen mellem de udsatte og etablerede kommer bl.a. frem ved, at de udsatte ikke har

råd til at give børnene mærkevarer m.m. De etablerede vurderer i højere grad forskellige forbrugsvarer i forhold til egne normer om kvalitet og en "rigtig barndom".

Forskellene kommer også frem i forhold til fritidsaktiviteterne, hvor børnenes interesser er styrende for valget af aktiviteter for de etablerede, mens økonomien styrer hos de udsatte. For de udsatte er det vanskeligt at leve op til deres egne forældreidealer.

Undersøgelsen viser, hvordan børnene gennem deres forbrug bliver udsatte familiers sociale og moralske ansigt udadtil. Det ikke at kunne give børnene en god fritid, nye sko, sund ernæring er et signal om tab af værdighed og social status. Det gælder både i forhold til, om børnene får "det materielle nødvendige" eller får "for meget luksus", i begge tilfælde bliver det taget det som udtryk for en forkert prioritering.

De udsatte føler sig fastlåst

At være udsat indebærer begrænset *frihed og råderum*, både i forbruget, i muligheden for mobilitet og i typen af indkomst. Det resulterer ofte i skam og opleves som noget, der gør det vanskeligt at komme ud af den dårlige situation.

De etablerede føler, at de har kontrol over fremtiden. De er gennemgående tilfredse med livet, de føler tryk ved deres arbejdssituation og lægger planer for, hvordan huset skal se ud, og for deres egen fritid, som handler om at gøre det, man har lyst til.

De udsatte er gennemgående pessimistiske i forhold til fremtiden. Selv om der er enkelte, som tror på bedre forhold i *fremtiden*, oplever de ikke, at de har valgt

deres situation, og de ser sig ofte som ofre for omstændighederne.

Nye udfordringer for den nordiske velfærdsstat

Et væsentligt resultat af undersøgelsen er, at der ikke viser sig væsentlige forskelle i de udsattes vilkår og sociale position i de tre lande. Det synes at være de samme forhold, der karakteriserer udsathed henholdsvis etablerethed.

Undersøgelsen rejser spørgsmålet om, hvorvidt udviklingen af forbrugersamfundet er med til at skærpe forskellene mellem udsatte og etableredes forbrugsmuligheder. Det ser ud til, at de udsatte, ikke alene på grund af pengemangel, men også på grund af den position og forbruggerrolle som "dårlige forbrugere", har fået

en ufavorabel position som forbrugere i forbrugersamfundet. Deres behov for og adgang til de billigste varer risikerer at blive overset af markedet.

Samtidig er de udsatte familier ikke alene udsatte i økonomisk forstand, men også i moralsk forstand. Deres forbrug gøres på én gang mere vigtigt, men også mere problematisk, samtidig med at det gøres til genstand for social kontrol.

På grund af den markante forskel på muligheder og indflydelse for henholdsvis udsatte og etablerede forbrugere forekommer det utilstrækkeligt at anvende generaliserende betegnelser såsom "rollen som forbruger", "forbrugernes frie valg" og "forbrugerindflydelse".

Om undersøgelsen

Undersøgelsen er gennemført som et fælles nordisk projekt af forskere fra SIFO i Oslo, Universitetet i Lund og Socialforskningsinstituttet i København. Projektets bygger bl.a. på 75 interview med repræsentanter for børnefamilier i tre udvalgte boligområder i Danmark, Norge og Sverige. Flertallet af disse familier blev udvalgt blandt økonomisk udsatte, mens et mindretal blev udvalgt blandt ikke-udsatte/etablerede.

Hertil kommer yderligere materiale, som er indsamlet i boligområderne gennem deltagerobservation og ved interview med lokale nøglepersoner. Ud over en rapport er der udarbejdet en række working papers, og artikler til publicering i internationale tidsskrifter.

Campbell reviews

Campbell reviews sætter fokus på effekterne

Der er en stigende politisk og administrativ interesse for at vide mere om effekterne af interventioner, som social- og velfærdssektoren tilbyder borgerne. Med bedre viden om, hvad der virker, kan man træffe beslutninger på et mere solidt grundlag, når der skal vælges mellem forskellige interventioner.

Hvorfor reviews?

Solid viden om effekter får man ved at finde pålidelige svar på spørgsmål af typen: Virker indsatsen A overfor målgruppe B på succeskriterium C? Det er præcist hvad et Campbell review kan levere. I et review bliver al tilgængelig effektforskning inden for en given intervention gennemgået og vurderet ud fra en række eksplicite kvalitetskriterier. På den baggrund sammenfatter forskerne de konklusioner, der kan drages af det samlede overblik over den internationale forskning.

Et review er stykke kompliceret forskningsarbejde, som udarbejdes af erfarne forskere med særligt kendskab til netop den intervention, der er i fokus for undersøgelsen. De får blandt andet støtte af specialiserede bibliotekarer til at foretage målrettede søgninger efter studier.

Det er et krav, at alle Campbell review bliver kvalitetstjekket af uafhængige internationale forskere flere gange undervejs for at sikre, at reviewet lever op til de bedste videnskabelige standarder. Derfor er et review meget mere end blot end en almindelig litteraturoversigt.

Konkret viden til beslutningstagere

På Nordisk Campbell Centers hjemmeside får man en oversigt over de Campbell reviews, der allerede er udgivet, og man kan også finde reviews fra andre organisationer. De giver svar på, om der er en effekt af en lang række forskellige interventioner, som tilbydes f.eks. børn, unge, familier, psykisk syge, hjemløse, handicappede osv. Der er også review af interventioner inden for beskæftigelse, uddannelse og kriminalitetsområdet.

Reviews på vej

Herudover kan man holde sig a jour med, hvilke review Nordisk Campbell Center i øvrigt har under udarbejdelse. Det gælder eksempelvis på emner som:

- Truslen om aktivering – har den en beskæftigelseseffekt?
- Virker familierådslagning for børn?
- Øger børnechecken børns velfærd?
- Modvirker læreplaner i daginstitutioner negativ social arv?

Få mere at vide om Campbell reviews på www.nc2.net

Nordisk Campbell Center

Nordisk Campbell Center er en del af Socialforskningsinstituttet og af det internationale Campbell-samarbejde.

Nordisk Campbell Center støtter international social-, og velfærdsforskning i effekter og formidler resultaterne til beslutningstagere på alle niveauer i de nordiske lande.