



# Socialpolitik – indsats og virkninger

Resultater og perspektiver fra Socialforskningsinstituttets forskning i socialpolitik og effektivitet i velfærdsproduktionen

Redigeret af  
Torben Fridberg

02:29



*Socialforskningsinstituttet*

## Indhold

<b>Forord</b>	3
<b>Overblik</b>	4
Forskning og socialpolitik	5
<b>Befolkningen og socialpolitikken</b>	14
Solidariteten under forandring	15
Det frivillige arbejde	
– hvad er det og hvilken rolle har det?	20
<b>Målgrupper og indsats</b>	26
Socialpolitikens kernegrupper	27
Socialpolitik og handicap	32
Forældre til børn med handicap	36
“...hørelsen er jo en stor ting at miste.”	39
Holdninger til handicappede	44
Forskningen i førtidspension	48
Benchmarking af kommunernes afgørelser af førtidspensionssager	53
Hjemløshed - uden hjem og bolig	56
Ikke alle bliver hjulpet i den danske velfærstat	62
Når social- og boligpolitik smelter sammen	66
<b>Kvalitet og effektivitet</b>	70
Måling af effektivitet inden for det sociale område	71
Effektivitet på ældreområdet	73
Effektivitet mht. forebyggelse af førtidspension	76
Udvikling af kvalitet gennem brugerinddragelse	78
Kvalitet i ældreplejen – hvad er det?	83

# Forord

Hvordan går det med forskellige grupper i befolkningen, som af den ene eller anden grund er vanskeligt stillede og derfor har et særligt behov for hjælp, og hvordan virker den hjælp, som det sociale trykkesystem tilbyder. Dette er socialpolitikens kerneområde, og det er også fokus for Socialforskningsinstituttets forskning i socialpolitik. Et andet forskningsområde handler om effektiviteten i det offentlige produktion af velfærdsydelser. Det er resultater fra de senere års forskning på disse områder, der bliver præsenteret i denne rapport.

Rapporten er udarbejdet af medarbejdere i instituttets forskningsgruppe vedrørende socialpolitik: Steen Bengtsson, Thomas Clausen, Ole Gregersen, Inger Koch-Nielsen, Henning Olsen, Christian Overgård, Tobias Børner Stax, Merete Platz, James Weatherall og Janika Wiene under redaktion af Torben Fridberg.

Der har været en følgegruppe bestående af Socialchef Alma Larsen, Sydfalster Kommune, Direktør Ole Pass, Rødovre Kommune, samt Centerleder Frank Ebsen, Center for Forskning i Socialt Arbejde, som takkes for konstruktive kommentarer og forslag til rapporten.

*København, december 2002*

**Jørgen Søndergaard**



**Overblik**

# Forskning og socialpolitik

Formålet med forskningen i socialpolitik er at opnå en større indsigt i socialpolitikens forudsætninger og konsekvenser, fra det politiske plan til det enkelte konkrete anvendelsesområde. Hvad er socialpolitikken overordnede retningslinier og principper? Hvad er socialpolitikken opgave i det danske samfund, og hvordan bliver den løst? Hvordan realiseres målsætningerne, og hvad koster det? Gennem hvilke institutionelle strukturer, gennem hvilken administrativ praksis, og hvordan påvirker borgernes adfærd og andre initiativer i relation til løsning af sociale problemer de virkemidler, vi har til rådighed. Det er nogle af de emner, som skal belyses. Forskningen skal således beskæftige sig såvel med socialpolitikken som sådan, med det sociale system som helhed, med de enkelte sociale foranstaltninger og med brugerne af dem. I præsentationen her lægges resultaterne frem i nogenlunde den nævnte rækkefølge.

Socialforskningsinstituttets forskning skal være samfundsrelevant med et anvendelsesorienteret sigte og understøtte målsætninger om at udvikle og forny velfærdssamfundet. Stort set al instituttets forskning kan således samles under overskrifterne velfærdsforskning eller socialpolitisk forskning i bred forstand. Det gælder forskningsområder som ”Børn og unge”, ”Aktivering af ledige”, ”Problemer blandt etniske minoriteter”, ”Befolkningens levkår” m.fl. Områderne falder til dels sammen med sektoropdelinger i samfundet iøvrigt. Når Socialforskningsinstituttets forskning i socialpolitik skal fremlægges, falder det naturligt at arbejde med en opdeling i emner, der berører de overordnede udviklingslinier og principper i socialpolitikken på den ene side og på den anden side at sætte socialpolitikken kerneområde i mere snæver forstand, nemlig de forskellige grupper, som af den ene eller anden grund er vanskeligt stillede og derfor har særlige behov for hjælp.

Forskningen skal således beskæftige sig såvel med socialpolitikken som sådan, med det sociale system som helhed, med de enkelte sociale foranstaltninger som med brugerne af dem.

Socialpolitikken er en af grundpillerne i velfærdssamfundet, og der bruges også mange ressourcer på det sociale område i Danmark. Fornemmelsen af, at det på trods af målsætninger om social integration, økonomisk sikkerhed og ligeværd, så alligevel er vanskeligt at finde gode løsninger på mange individers og familiers sociale problemer, står imidlertid tilbage. Hertil kommer at de socialpolitiske problemer hele tiden forandrer sig, og nye problemer kommer til. Det betyder også, at de socialpolitiske målsætninger og foranstaltninger ændres hen ad vejen. Derfor er det vigtigt, at forskningen leverer analyser, der giver os en øget forståelse af forudsætninger for og konsekvenser af udviklingen. Det er tillige en vigtig opgave at måle på

virkningerne af de sociale foranstaltninger. Der er brug for metoder til at vurdere, hvor gode netop de fungerende foranstaltninger er til at løse de sociale problemer, og registrere hvordan de eventuelt påvirker borgernes adfærd over for familie, arbejde, sociale institutioner mv. Samspejlet mellem forskellige sociale foranstaltninger og forskellige aktører er også et vigtigt forskningsfelt.

## **Befolkningen og socialpolitikken**

I den danske befolkning har velfærdsstaten en solid opbakning, det viser undersøgelser igen og igen, og næsten alle forslag om at indskrænke den socialpolitiske indsats er taget af dagsordenen. Alligevel hersker den forestilling også, at befolkningens holdninger har ændret sig fra en mere solidarisk indstilling til en mere individualistisk ”enhver er sig selv nærmest”- indstilling, som i sig selv kan true grundlaget for de velfærdsordninger, der skal sikre rimelige vilkår til alle. En omfattende interviewundersøgelse viser, at det ikke står så galt til med solidariteten hos danskerne. Der udvises fortsat megen solidaritet på det personlige plan, og støtten til velfærdsstaten hviler i høj grad på en forestilling om, at velfærdsstaten er indbegrebet af et solidarisk og retfærdigt samfund, og at et sådant er ønskværdigt.

I rapporten fra undersøgelsen rejses spørgsmålet imidlertid, om solidaritetsbegrebet har ændret sig. Solidariteten bygger i stigende grad på den enkelte borgers evne til at reflektere over sine egne og samfundets moralske forpligtelser over for alle de forskellige grupper i samfundet, og spørgsmålet opstår så igen, hvad denne mere refleksive solidaritetsform kommer til at betyde for viljen til at hjælpe de svage grupper, som det kan være svært at identificere sig med.

Hvilke grupper, der i særlig grad kan kaldes svage grupper med særligt behov for hjælp, og dermed udgør socialpolitikken kernegrupper, er ikke helt entydigt, som det fremgår af afsnittet om kernegrupperne. Den fattigdom, der engang var knyttet til alderdom, invaliditet, arbejdsløshed og sygdom, er afhjulpel gennem universelle ydelser på et nogenlunde rimeligt niveau, og er derfor ikke længere i fokus for socialpolitikken. Når fx ældre, arbejdsløse og syge stadig fylder i den offentlige debat i dag, gælder diskussionen personernes behov for serviceydelser i form af hjælp, pleje, aktivitetsmuligheder eller aktiverende foranstaltninger. Andre grupper er undertiden til debat, fordi der er tvivl om i hvilken udstrækning, de udgør en svag gruppe, som fx børnefamilierne. Internationaliseringen af det danske samfund har også betydet, at nye svage grupper kommer til som følge af indvandring. De svageste grupper, de udstødte – narkomanerne, alkoholikerne, de hjemløse – er på den ene side dem, der har et akut behov for hjælp, og samtidig er det grupper, som helst skal hjælpes til at



pas ind i samfundet, men det har været svært at finde løsninger, og derfor er der vedvarende diskussioner af nye metoder.

Det fremgår også, at nogle principper og diskussioner går igen. Der har langt tilbage været tale om principielle krav om, at den enkelte i arbejdsdygtig alder skal forsøge sig og sine i så stor udstrækning som muligt. Ligeledes er det en klassisk funktion for socialpolitikken, at den skal hjælpe til og eventuelt opdrage til en tilværelse i nogenlunde overensstemmelse med det danske samfunds normer. Disse principper er gennem de sidste 10-15 år indgået i den overordnede målsætning om integration – integration på arbejdsmarkedet, i lokalsamfundet eller boligområdet og i det danske samfund.

Befolkningens holdninger til handicappede er blevet kortlagt i en større undersøgelse. Hvis man skal opnå en øget social integration af handicappede, så kræver det, at befolkningen i øvrigt er indstillet på at bakke op om handicappedes ligestilling i praksis. Undersøgelsen viste, at selv om den danske befolknings holdninger på mange områder er imødekommende over for handicappede, er der en betydelig skepsis hos mange over for at få fx bofællesskaber for handicappede i nabolaget, nye kolleger med handicap på arbejdspladsen, handicappede som nye medlemmer af familien osv. Mest imødekommende er personer, som har erfaringer med at være sammen med handicappede. Især hvis de også har erfaringer fra barndommen. Et væsentligt resultat er således, at en øget integration bl.a. drejer sig om at få sat nogle gode cirkler i gang, hvor et øget kendskab fører til en øget accept af de anderledes grupper og en øget parathed til at være sammen med dem.

Gennem en årrække har der været et betydeligt fokus på befolkningens deltagelse i frivilligt arbejde og det civile samfunds muligheder for at supplere velfærdsstaten. Forskellige videnskabelige skoler repræsenterer forskellige syn på, hvilken rolle det civile samfund og fx frivilligt arbejde kan spille. De inddeles i hhv. demokratisporet og integrationssporet, efter kernen i deres synspunkter. Mens demokratisporet fremhæver, at civilsamfundet og fx det frivillige arbejde er med til at skabe aktive demokratiske borgere, så fremhæver integrationssporet, at det civile samfund har stor betydning for samfundets evne til at integrere den enkelte, herunder de svage grupper. Begge spor anser det levende civilsamfund, hvor store dele af befolkningen er aktive deltagere, for at have stor værdi for samfundet som helhed.

Selv om det er ganske vanskeligt at måle omfanget af frivilligt arbejde, tyder resultaterne fra forskellige undersøgelser på, at omfanget gennem en årrække har været stigende. Det er også ganske vanskeligt at sammenligne omfanget af frivilligt arbejde

i forskellige lande. Her ligger der fortsat en forskningsmæssig udfordring. Men de hidtil gennemførte undersøgelser tyder på, at omfanget af frivilligt arbejde ikke er mindre i Danmark og de øvrige nordiske lande med omfattende offentlige velfærdssystemer, end i lande, hvor velfærdssystemerne er mindre udviklede. Det har også vist sig, at det frivillige arbejde i Danmark ikke udføres med udgangspunkt i mistillid til det offentliges opgaveløsning, men snarere ud fra en opfattelse af, at man løser opgaver af en anden art, som man kan løse bedre end det offentlige. Samlet peger den foreløbige forskning på dette område på, at der i hvert fald ikke er en modsætning mellem et stort overvejende offentligt velfærdssystem og et levende civilsamfund. Måske tværtimod.

## Målgrupper og indsats

Internationale sammenligninger af socialpolitiske ordninger og deres effekter kan ofte være meget nyttige, når vi skal vurdere, hvorledes vi selv griber problemerne an. I Danmark har vi fx ikke, i modsætning til mange andre lande, en lov mod diskrimination af handicappede. Det er fremgået af en sådan sammenligning af lovgivning og tænkning omkring handicappede i en række Europæiske lande. Alligevel har Danmark en lovgivning, der tjener til at bekæmpe diskrimination, nemlig en folketingsbeslutning fra 1993 om ligebehandling og om

oprettelse af et Center for Ligebehandling. I praksis er der her skabt et apparat, der kan tage diskriminationsproblemer systematisk op, og opnå de ønskede resultater. Dette drejer sig om en generel socialpolitisk problemstilling: I hvilken udstrækning skal man med udgangspunkt i konkrete problemer

(handicappedes situation) oprette særlige foranstaltninger (lov mod diskrimination af handicappede), i stedet for at søge at afhjælpe problemerne inden for de generelle systemer, som allerede findes (lovgivning inden for de eksisterende lovrammer om ligebehandling). De målrettede særforanstaltninger (fx lov mod diskrimination af handicappede) indeholder en risiko for udskilning og stigmatisering, og det modvirker målsætningerne om integration og ligestilling. Omvendt risikerer vi, at de generelle systemer ikke kan levere den specielle indsats, der kunne være behov for, og som kunne løse problemerne.

Ifølge ligebehandlingsprincippet skal man søge at kompensere fx personer med en hørenedsættelse for deres hørenedsættelse på en sådan måde, at mulighederne for at deltage i forskellige samfundsmæssige aktiviteter ikke bliver begrænset. En undersøgelse af personer med hørenedsættelse viser imidlertid, at en hørenedsættelse for

Der har langt tilbage været tale om principielle krav om, at den enkelte i arbejdsdygtig alder skal forsørge sig og sine i så stor udstrækning som muligt.



mange har konsekvenser for deltagelse på arbejdsmarkedet og i uddannelsessystemet. Problemerne er værst for de mest hørehæmmede. Mange føler sig handicappede af deres hørenedsættelse, idet de føler, at de ikke har samme muligheder for at føre det liv, de ønsker, og mange oplever uønsket ensomhed. Endelig viser der sig en risiko for at få psykosociale problemer af forskellig art. Selv om målsætningen om ligebehandling af handicappede forekommer vanskelig at realisere fuldt ud, er der behov for en indsats, der kan mindske eller helt fjerne barriererne.

Den situation, hvor man forstår, at ens barn har et handicap, er problematisk for en del af forældrene – også mere problematisk end den behøvede at være. Det ved vi fra resultaterne af undersøgelsen, Forældre til børn med et handicap. Der er et meget stort behov for information om handicappets art om, hvordan man kan vente, at det udvikler sig og om, hvad man kan gøre ved det. Men det er ikke kun forholdene omkring barnets handicap, der gør tilværelsen usikker. Den mest almindelige kritik af den kommunale sagsbehandling fra forældrene er, at de ikke bliver oplyst om deres sociale rettigheder. Manglende koordination af indsatsen opleves desuden af mange. Forældrenes vurdering af samarbejdet med det offentlige, hænger i øvrigt tæt sammen med den personlige faktor, nemlig hvilken sagsbehandler en familie tilfældigvis har fået. Nogle sagsbehandlere vurderes som gode, mens andre vurderes som dårlige. De egenskaber, forældrene lægger vægt på i denne sammenhæng er, om sagsbehandleren er engageret, åbner en dialog, er en god lytter, har tillid til brugeren, og fortæller alt væsentligt. Hvordan forældrene vurderer sagsbehandlerne, har ikke nogen sammenhæng med, hvordan de vurderer de løsninger, sagsbehandlingen har resulteret i. Det kunne tyde på, at der er en stor faglighed omkring de tekniske løsninger, mens det i højere grad er op til sagsbehandlerne at finde en måde at håndtere mødet med forældrene. Undersøgelsen blev bl.a. gennemført ved at arrangere gruppeinterview og lyttemøder i nogle forskellige kommuner, og møderne viste sig i sig selv at have en integrerende funktion for familier med et handicappet barn, der ellers kan være truet af social isolation og en oplevelse af mangelfuldt samspil med den kommunale forvaltning. Sådanne møder kan derfor også af kommunerne bruges til at udvikle og sikre kvaliteten af kommunernes støtte og hjælp til familier med handicappede børn.

Siden 1960'erne har Socialforskningsinstituttet lavet undersøgelser omkring tildelingen af førtidspension. Især udsvingene i antallet af nye tilkendelser har tiltrukket sig opmærksomhed. Udsvingene hænger for en stor dels vedkommende sammen med administrative ændringer, herunder med i hvilken udstrækning, man har lagt vægt på at ville revalidere frem for at pensionere, det viser resultaterne fra en gennemgang af udviklingen. Afvejningen kan i praksis bedst foretages af kommunerne,

## Den danske befolknings holdninger er på mange områder imødekomme over for handicappede.

og deres rolle i tildelingen af førtidspension er i stigende udstrækning kommet i fokus, ligesom kommunerne har fået overdraget kompetencen til at tildele pension. Det, at kommunerne har ansvaret, har sammen med aktiveringspolitikken medført en drastisk nedgang i antallet af tilkendelser. Fra at have været på over 30.000 i 1989 faldt førtidspensionstildelingene til omkring 13.000 10 år senere. Vi ved ikke mere præcist, hvordan det går de personer, der tidligere ville have fået en førtidspension, men som med de nye bestræbelser i stedet søges aktivret. Nogle kommer formodentlig blot til at leve af andre offentlige ydelser. Men for en del lykkes det tilsyneladende at afværge et liv med behov for en varig offentlig forsørgelse.

Det er slående at konstatere, at spørgsmålet om pension eller ej ikke først og fremmest er et spørgsmål om, hvor mildt eller strengt den afgørende myndighed vurderer sagen, eller om der benyttes strengt medicinske kriterier eller mere sociale kriterier. Det helt afgørende er, om der lægges en aktiv eller passiv linie i behandlingen af de sager, der typisk fører frem mod en førtidspension. Hermed er det også klart, at det er kommunernes indsats for aktivering, der er afgørende for antallet af personer, der førtidspensioneres. Det har formodentlig også betydning, hvorledes kommunerne udformer den aktive linie, men her mangler der en systematisk erfaringsopsamling. Forskningen i social metode er fortsat sparsom, også omkring det arbejde der udføres for at forebygge tilkendelse af førtidspension.

Hvad man kan konstatere er, at der er ret store forskelle mellem kommunerne i omfanget af tilkendelser. Da kommunerne fik overdraget kompetencen til at tilkende førtidspensioner, fik Den Sociale Ankestyrelse til opgave at foretage en nøjere overvågning af kommunernes praksis på dette område. Det gør man dels ved at gennemføre såkaldte benchmark-beregninger af forskellen mellem det faktiske antal tilkendelser og af, hvor mange tilkendelser man skulle forvente i en kommune, når man tager hensyn til befolkningens sammensætning. Desuden gennemfører man praksisundersøgelser, hvor Den Sociale Ankestyrelse gennemfører nye behandlinger af kommunernes sager for at se, om man er enig med kommunerne i de trufne afgørelser. Socialforskningsinstituttet har ved at følge benchmarks for kommuner, der har været igennem en praksisundersøgelse, kunnet konstatere, at disse har en vis effekt på omfanget af kommunernes tilkendelser.

Meget svage grupper, hjemløse fx, har også stået højt på dagsordenen, siden man i 1980'erne begyndte at tale om, at en nyfattigdom var blevet mere synlig i gadebil-

ledet. De grundlæggende spørgsmål om, hvor mange hjemløse der er, hvorfor nogle mennesker havner i denne situation, og hvad man kan gøre ved det, har vist sig vanskeligere at besvare end som så. Hjemløse er ikke blot boligløse eller husvilde, men grupper med særligt sammensatte problemer, som medfører, at de kan have vanskeligt ved at leve et uafhængigt liv, og har brug for hjælp og støtte. På europæisk plan har man talt om social eksklusion og om grupper af socialt udstødte personer, som blandt andre omfatter den traditionelle hjemløse, lidt ældre alkoholiske mand med brudte relationer til familie og arbejde bag sig. Personer af den type kan være stabile brugere af forskellige institutioner og dermed ikke helt uden for systemet. Alvorligt psykisk syge derimod har muligvis aldrig haft stabile relationer til arbejde og kan desuden have brudte bånd til samfundets institutioner. Posefolket er mest iøjnefaldende. Gruppen har vist sig meget vanskeligt for det almindelige system at få kontakt med. Men mest udstødte er formodentlig narkomanerne, som er på kant med hele samfundet. Et forsøg på at opgøre hvorledes det er gået personer, som for ti år siden var at finde på institutioner for hjemløse og på krisecentre tydede på, at nogle siden har fået det bedre, mens flere ikke havde. Gennem de senere år er der gjort en del arbejde og forsøg med at udvikle bedre tilbud til de nævnte grupper, herunder med støttede boformer, der skal fremme en integration til så normal en tilværelse som muligt. På dette område er der en opgave for forskningen i at systematisere de erfaringer med at lette problemerne, som er gjort.

Forståelsen af, at sociale problemer er komplekse og ofte kræver en koordineret indsats på mange områder, er noget af baggrunden for de senere års indsats i problemramte boligområder. Byudvalgets indsats, som begyndte i 1994, har omfattet næsten 500 boligafdelinger, der har fået støtte til renovering, huslejenedsættelser, sociale aktiviteter og ansættelse af rådgivere i forsøg på at bryde nogle de onde cirkler, som nogle boligområder havner i. By og byg og Socialforskningsinstituttet evaluerede den samlede indsats. Senere er der foretaget en mere detaljeret evaluering af to af projekterne i Rødovre kommune, som begge har haft relativt gode resultater. Der er på en række områder blevet færre problemer, hvilket fremgår af kriminalitetsstatistikken, af at der er mindre hærværk og af at der er færre sociale sager i boligområderne, herunder et fald i antallet af tvangsfjernelser af børn. Årsagen synes først og fremmest at være, at man har fået etableret nogle stærke samarbejdsstrukturer i boligområdet med tæt kontakt til kommunen. Kernen i dette har været etablering af en styregruppe og ansættelse af en beboerrådgiver, som har kunnet udgøre et fast og formelt samlingspunkt om arbejdet. Herved har man fået grundlag for en koordinering af ressourcer og indsats-

**Mest imødekomme er personer, som har erfaringer med at være sammen med handicappede. Især hvis de også har erfaringer fra barndommen.**

ser og en udbygning af netværk og kontakter både internt og eksternt. En decentralisering, som gav midler og kompetence til styregruppen, har præget hele arbejdet, så også de enkelte projekter fik tillagt kompetence. Erfaringerne peger således på, at det kan lade sig gøre at vende onde cirkler, men at man også skal regne med at det er en meget langsigtet proces. Efter 7 års arbejde er det opfattelsen, at man er kommet et godt stykke vej, men at en fortsat positiv udvikling kræver en fortsat formaliseret og koordineret social indsats i området.

## **Kvalitet og effektivitet**

I betragtning af, hvor store midler der anvendes inden for det sociale område, er det en klar opgave at forsøge at vurdere i hvilken udstrækning, man får udnyttet midlerne optimalt. Det er især en problemstilling for de store serviceområder, hvor der også bliver anvendt mange midler til organisering og administration af de sociale ydelser. Det er derfor også en opgave at udvikle metoder, vi kan bruge til at måle, om ydelserne bliver ”produceret” så effektivt som muligt, og om man får den ønskede kvalitet for pengene.

Ofte er det ikke nemt at opgøre, hvilke ressourcer, der egentlig er medgået til at etablere en bestemt offentlig ydelse. Det gælder fx på ældreområdet, hvor den samme kommunale enhed både står for hjemmehjælp og pleje, tilbud om aktiviteter og etablering af botilbud til ældre. På Socialforskningsinstituttet har man forsøgt at anvende en såkaldt DEA (Data Envelopment Analysis), der gør det muligt at sammenveje det samlede input af forskellige ressourcer med de forskellige ydelser, der bliver leveret som output, så der kan dannes et samlet udtryk for effektiviteten på fx ældreområdet. Analyserne viser, at der er en pæn spredning på, hvor mange ressourcer kommunerne bruger på at kunne levere disse ydelser til de ældre. En del af forskellene skyldes formodentlig ineffektive arbejdsgange mv., som der kan rettes op på. Men analyserne viser også, at ydelsernes sammensætning betyder noget for, hvor mange ressourcer det er nødvendigt at sætte ind. Bl.a. fremgår det (måske ikke overraskende), at det er dyrere pr. leveret hjemmehjælpstime i kommuner, der har et lille antal timer pr. hjemmehjælpsmodtager end i kommuner med et højere gennemsnit pr. hjemmehjælpsmodtager. Her er det således det valgte serviceniveau, der har indflydelse på, hvad det koster en kommune at kunne levere en times hjemmehjælp.

Selv om det ikke er nemt at opgøre effektiviteten på fx ældreområdet, så er det trods alt en relativt entydigt problemstilling at forsøge at opgøre de leverede ydelser i forhold til, hvad det har kostet at levere dem. Det er straks mere indviklet at opgøre, om man så har fået den rigtige kvalitet for pengene, blandt andet fordi der ikke er

enighed om, hvad man skal forstå ved kvalitet i fx ældreplejen. Men det står klart, at selv om mange ældre er tilfredse med den hjælp de får, så er der også mange, der har været utilfredse. Man kan forsøge at imødegå denne kritik ved at udarbejde kvalitetsstandarder, som skal sikre, at de aftalte ydelser bliver leveret, og som ikke mindst skal gøre det tydeligt, hvilken hjælp man kan forvente at modtage. Sådan får man samstemt borgernes forventninger med kommunens serviceniveau. Bestræbelserne på at klargøre, hvilke elementer hjælpen kan bestå i, må imidlertid følges op med en forståelse af, hvad det er for en hjælp, de ældre hver for sig har brug for. En undersøgelse af kvalitet i ældreplejen har med al klarhed vist, at hvis den ældre skal føle, at vedkommende får ordentlig hjælp, så er det nødvendigt at tage hensyn til den ældres egen vurdering af, hvad et passende niveau for personlig pleje er, hvilken slags mad, den enkelte kan spise osv. Resultaterne af den undersøgelse, som her præsenteres, viser også, at det er vigtigt, at den ældre selv gør noget, så personen ikke har oplevelsen af fuldstændigt at miste kontrollen over, hvad der foregår i vedkommendes hjem.

## SFI undersøgelser

### **Kofoed Rasmussen, L. (2001)**

*Det første skridt i Danmark. Boligplacering af flygtninge efter integrationsloven.* København. Nævnet for Etnisk Ligestilling.

## Andre referencer

### **Den Sociale Ankestyrelse (1999)**

*Resultat af undersøgelse af tosprogede børns optagelse i dagtilbud mv.* København. Den Sociale Ankestyrelse. Analysekontoret.

### **Politiken (2002)**

*Selvsmål.* Leder. 12. april. København.

### **Indenrigsministeriet (2001)**

*Udlændinges integration i det danske samfund.* Tænk tanken om udfordringer for integrationsindsatsen i Danmark. København. Indenrigsministeriet.

### **Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration (2002)**

*Notat. Om hovedtræk af indholdet af lov nr. 365 af 6. juni 2002 om ændring af udlændingeloven og ægteskabsloven med flere love.* København. Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration.



## **Befolkningen og socialpolitikken**



# Solidariteten under forandring

På baggrund af en større undersøgelse af solidaritetsopfattelser i den danske befolkning bliver der i bogen ”Modernitet, velfærd og solidaritet – en undersøgelse af danskernes moralske forpligtelser” (Juli 2002) argumenteret for, at solidariteten er under forandring. Hvor den tidligere var et produkt af stærke følelsesmæssige fællesskaber eller kollektivt organiserede interesser, bygger den i stigende grad på borgernes evne til selv at reflektere over deres moralske forpligtelser. Spørgsmålet er, hvad det kommer til at betyde for de svageste og for samfundets sammenhængskraft.

## Solidariteten og samfundets sammenhængskraft

I lighed med mange klassiske og moderne sociologer opfattes solidaritet her som forudsætningen for samfundsmæssig sammenhængskraft. Uden solidaritet, der kan forene enkeltindivider i en gruppe, vil det være umuligt at udvikle kollektive mål og koordinere bestræbelser. Uden solidaritet mellem grupper, der er forskellige og stræber efter forskellige mål, vil det være vanskeligt at skabe et fælles samfund, som ikke er baseret på rå magt. Solidaritet kan opfattes som et overbegræbet for forskellige former for moralsk forpligtethed mellem mennesker, der er afhængige af hinanden, knyttede til hinanden eller identificerer sig med hinanden – et bånd, der integrerer dem i et fællesskab, som medlemmer. Helt grundlæggende drejer solidaritet sig om anerkendelse af de moralske forpligtelser, der følger af forbundetheden med et andet menneske, med en gruppe eller med et samfund.

For moderne venskaber er valgfællesskaber, indebærer de større frihed og flere muligheder for ressourcestærke borgere. For de ressourcetsvage, der har svært ved at vælge eller risikerer at blive valgt fra, indebærer de større sårbarhed.

Den solidaritet, som tiden er ved at overhale, var en klasseintern solidaritet mellem ”os hernede” over for ”dem deroppe” – det ubrydelige sammenhold mellem kollektivt organiserede medlemmer af en social klasse, der stod skulder ved skulder i kampen for, hvad de opfattede som deres legitime interesser. Gør din pligt og kræve din ret var en moral, som medlemmerne af arbejderklassen fik ind med modermælken.

I nutidens senmoderne velfærdssamfund er industrisamfundets skillelinier, som primært var forårsaget af klassebaggrund, ikke forsvundet, men de er blevet mere udviskede, og nye skillelinier relateret til bl.a. køn, alder og etnicitet gør det sociale landskab mere komplekst. Opfattelsen af en modsætning mellem ”os” og ”dem” er vanskelig at opretholde i et langt mere differentieret samfund, hvor identitet og social skæbne ikke på samme måde som tidligere er forudbestemt, hvor mange af de opgaver, der tidligere blev varetaget af familien, er blevet overtaget af velfærds-

staten, og hvor opløsningen af traditionelle meningsgivende fællesskaber har skabt nye betingelser for solidaritet.

## Solidaritet mellem forældre og børn

Undersøgelsen belyser solidariteten på mange forskellige arenaer og niveauer. Når det gælder den helt nære solidaritet mellem *forældre og børn*, viser den, at det medieskabte billede af en generation af isolerede gamle, der svigtes af deres børn, er misvisende. Langt de fleste erklærer sig villige til at hjælpe og gør det også i praksis. Det betyder ikke, at de er villige til at påtage sig alle omsorgsmæssige og forsørgelses-

mæssige opgaver, og i den udstrækning der er et velfungerende offentligt system, trækker de på det. Det offentlige system opfattes som en aflastning og ikke som noget, der fritager borgerne for at hjælpe personligt.

Der er heller ikke tale om, at moderne forældre systematisk nedprioriterer deres børn i forhold til karriere og arbejdsliv, sådan som bekymrede samfundsforskere har påstået. Undersøgelsen viser

tværtimod, at de fleste kæmper en heroisk kamp for at forene kravene på arbejdspladsen med hensynet til den opvoksende generation. Dårlig samvittighed er et udbredt træk. Den dårlige samvittighed er dog næppe bevis på en moralsk krise i familierne. Snarere er den et produkt af en kultur, der opfatter børnene som en opgave og som en gave.

Der er under ingen omstændigheder grund til at idyllisere gamle dage. Dengang var der ikke bare fastere rammer om familielivet. Dengang skulle børn være usynlige, mens vi i dag opdrager dem til at være selvstændige, kreative og ansvarlige. Det er en myte, at superindividualistiske værdier dominerer i børneopdragelsen. Individualistiske dyder som ”selvstændighed, selvtillid og social kompetence” er ikke det, de fleste først kommer i tanke om, når talen er om børneopdragelse. Langt flere nævner solidariske egenskaber som ”ærlighed” og ”social forståelse, ansvarlighed og tolerance”.

Der er imidlertid en markant forskel på de opdragelsesidealer, der dominerer i hhv. arbejderklassen og i den bedst uddannede middelklasse. Middelklassen lægger mest vægt på abstrakte solidariske egenskaber som social forståelse, ansvarlighed og tolerance. Arbejderklassen understreger især vigtigheden af ærlighed (at man til enhver

Solidaritetsopfattelser i den danske befolkning bygger i stigende grad på borgernes evne til selv at reflektere over deres moralske forpligtelser. Spørgsmålet er, hvad det kommer til at betyde for de svageste og for samfundets sammenhængskraft.

tid må kunne regne med hinanden). Forskellene kan ses som et udtryk for, at især middelklassen er bærer af en refleksiv solidaritet, mens arbejderklassen er bærer af en mere horisontal (eller konventionel) solidaritet. Dette antydes af mange andre sammenhænge i undersøgelsen.

## Venner og naboer

Ikke mindst *venskaber* er i dag et refleksivt projekt for den enkelte. Refleksive venskaber er ikke overfladiske og tømte for indhold, således som kommunitaristiske sociologer har påstået. Tværtimod drejer de sig i høj grad om følelser og forpligtelser. Moderne venskaber tjener intet andet formål end deres eget og fortsætter kun så længe, parterne anser dem for at være personligt givende. Netop fordi moderne venskaber er valgfællesskaber, indebærer de større frihed og flere muligheder for resourcestærke borgere. For de ressourcetsvage, der har svært ved at vælge eller risikerer at blive valgt fra, indebærer de større sårbarhed.

*Naboskabssolidariteten* er generelt begrænset i sammenligning med den solidaritet, der viser sig i selvvalgte sociale relationer. Ikke desto mindre findes der i mange boligområder en vis "Stand-by-solidaritet", som viser sig ved almindelig opmærksomhed på de omkringboendes behov. Stand-by-solidariteten omfatter imidlertid ikke dårligt stillede og utilpassede mennesker. Der er klare grænser for, hvem danskerne ønsker at bo dør om dør med, og den personlige solidaritet med fx narkomaner og flygtninge ligger generelt på et lille sted. Det er muligvis ikke nyt, men det anfægter, at den refleksive solidaritet skulle være åben og ubegrænset. Hvis solidaritet i stigende grad er et spørgsmål om en ansvarlig orientering hos refleksive borgere, er der tværtimod en risiko for, at de mest "uspiselige", som det er vanskeligt at identificere sig med, lades i stikken.

## Arbejdslivet

Hvis der er noget, der i en dansk sammenhæng er blevet forbundet med solidaritet, er det arbejderbevægelsens evne til at byde markedsgørelsen af de sociale relationer trods. Også når det gælder *fagforeninger og arbejdsliv*, underbygger undersøgelsen imidlertid tesen om en bevægelse i solidaritetsformerne. Hermed være ikke sagt, at solidariteten på arbejdspladserne er helt uden klassemæssigt grundlag. Langt de fleste er medlem af den faglige organisation, der repræsenterer dem, ikke bare fordi det kan betale sig, men også fordi det er noget, man bør være. Der er imidlertid store aldersbetingede forskelle, og undersøgelsen bekræfter andre undersøgelser, der har vist, at unge har et relativt afslappet forhold til fagforeningerne og "de røde

faner”. Det er ikke ensbetydende med, at de er usolidariske og egoistiske, men det underbygger, at fagbevægelsen som kollektiv modkultur til det borgerlige samfund er blevet svækket.

Svækkelsen er ikke ensbetydende med fravær af solidaritet, og på de fleste arbejdspladser findes der en refleksiv hverdagssolidaritet. De kvalitative interview anfægter imidlertid, at denne skulle udgøre et socialt netværk, som også omfatter de svageste. På de fleste arbejdspladser hersker der en stærk funktionsduelighedsnorm, som udgør en effektiv grænse for, hvem der kan være på arbejdspladsen. Den sociale forståelse, som i hvert fald middelklasseforældre lægger vægt på, når de opdrager deres børn, rækker altså ikke så langt, når det drejer sig om mennesker, der er skæve og anderledes og ikke lever op til almindelige normer for det gode liv.

Hvis solidaritet i stigende grad er et spørgsmål om en ansvarlig orientering hos refleksive borgere, er der tværtimod en risiko for, at de mest "uspiselige", som det er vanskeligt at identificere sig med, lades i stikken.

Der er ikke tvivl om, at det store flertal af befolkningen i Danmark principielt mener, at det danske samfund skal hjælpe dårligt stillede mennesker, herunder flygtninge, der er forfulgte i deres hjemlande. De færreste er imidlertid interesserede i at få problemerne tæt ind på livet, og ansvaret for at hjælpe sårbare medborgere opfattes først og fremmest som et anliggende for det offentlige.

## Solidariteten og velfærdsstaten

Spørgsmålet er, om de svagestes problemer kan løses af velfærdsstatens institutionaliserede solidaritetssystemer. Må hjælpen til den svage ikke bygge på en ansigt-til-ansigt-relation, hvor den svage borger føler sig anerkendt som menneske – dvs. som en person med en vis værdi eller værdighed? Og kan en sådan anerkendelse, som er kernen i solidaritet på det personlige plan, sluses ind i de velfærdsstatslige institutioner? Hvor det sociale arbejde i mange henseender fungerer effektivt over for problemer, der kan løses af standardiserede systemer, er det mere tvivlsomt, når løsningerne forudsætter omsorg og medmenneskelighed.

Derfor er det problematisk, når borgerne i så høj grad overlader ansvaret for de svageste til velfærdsstaten. Det sætter spørgsmålstegn ved de sidste 20-30 års integrationspolitik, hvor målet har været afinstitutionalisering og integration af dårligt stillede befolkningsgrupper. Hvis der ikke er den fornødne solidaritet i det civilsamfund, som disse mennesker søges integreret i, er det ikke mærkeligt, at integrationsopgaven undertiden synes uoverkommelig. Det er derfor heller ikke mærkeligt, at

civilsamfundsdiskussionen har fået en central placering i moderne sociologi. Hvis vi vil undgå et mere polariseret samfund, er det afgørende at styrke civilsamfundet og borgernes personlige ansvarlighed. Det indebærer ikke, at velfærdsstaten trækker sig tilbage. Snarere indebærer det en diskussion af, hvordan staten aktivt kan bidrage til at skabe et stærkere og mere rummeligt civilsamfund.

Talrige undersøgelser har dokumenteret en stærk opbakning bag velfærdsstaten i befolkningen. Opbakningen er imidlertid mindre entydig, end det fremgår af mange holdningsundersøgelser. Der er stort set enighed om rimeligheden af en række basale velfærdsstatslige ydelser (offentlige sygehuse, ældreomsorg, undervisning og daginstitutioner for børn). Tilfredsheden er imidlertid behersket, og den store andel, der går ind for mere brugerbetaling og privatisering vidner om, at mange trods alt oplever, at det offentliges ansvar er gået for vidt. Allermest tankevækkende er det måske, at unge i højere grad end ældre har et afslappet forhold til økonomisk ulighed. Det antyder en bevægelse væk fra 1960'ernes og 1970'ernes ligheds- og omfordelingsideologi.

Alt dette kan ses som et muligt brud med efterkrigstidens velfærdsideologi- og politik. Man skal derfor være forsigtig med at tage borgernes erklærede støtte til velfærdsstaten til indtægt for stabilitet. Neden under overfladen er der sket afgørende skift i de værdier og identiteter, der historisk har givet støtten til velfærdsstaten mening. Den fortsatte opbakning er derfor usikker og vil afhænge af refleksive borgeres oplevelse af, at de velfærdsstatslige løsninger er gode løsninger, som imødekommer deres behov.

## SFI-litteratur

---

### **Juul, Søren (2002)**

*Modernitet, velfærd og solidaritet – en undersøgelse af danskernes moralske forpligtelser.* København. Hans Reitzels Forlag.

### **Juul, Søren (1998)**

*Fællesskab og solidaritet i Danmark.* København. Socialforskningsinstituttet, Arbejdspapir.

# Det frivillige arbejde – hvad er det og hvilken rolle har det?

## Hvad taler vi om?

Det civile samfund, den del af samfundet, som ikke er marked eller stat, er svækket, lyder en udbredt opfattelse inden for nutidens samfundvidenskab og inden for politisk tankegang. Samtidig ser de samme samfundsvidenskabsfolk og politikere det civile samfund som et utopia, de forventer sig meget af. Herfra skal den nødvendige samfundsforandring og ressourcerne til den nødvendige supplerende af velfærdsstaten komme. Forudsætningen for, at det kan lade sig gøre, er naturligvis, at den første antagelse er forkert – for det kræver et levende og engageret civilsamfund, hvis det skal leve op til de forventninger.

Umiddelbart ser alder og beskæftigelse ud til at spille en rolle for, om man er aktiv i frivilligt arbejde, således at de 30-45-årige, der arbejder som funktionærer, er de mest aktive. En analyse viser imidlertid, at det, der betyder noget og afgør, om man er aktiv eller ej, er uddannelse: jo mere uddannelse jo flere aktive. Og det gælder for alle former for frivilligt arbejde.

Det civile samfund tillægges forskellige egenskaber af forskellige videnskabelige skoler. Man kan tale om demokratisporet og integrationssporet (Lorentzen 2001). Demokratisporet fremhæver, hvad det civile samfund betyder for skabelsen af aktive borgere og for hele samfundets ”sociale kapital”. Borgernes medlemskaber af foreninger er ofte det,

man måler på, når man skal undersøge, hvordan det civile samfund har det. Her overfor står integrationssporet, der fremhæver, hvad det civile samfund betyder for hele samfundets evne til at integrere de enkelte – evt. især de svage grupper – ofte i lokalsamfundet. Her ser man det frivillige arbejde som det væsentlige, når man vil tage temperaturen på civilsamfundet. Denne tankegang kaldes kommunitaristisk, og den har haft stor politisk indflydelse på bl.a. Blairs politik i Storbritannien, og afspejler sig også i den siddende danske regerings program om Det fælles ansvar.

I stedet for at tale om det civile samfund foreslår Lorentzen at tale om civiliteten som den indre stemme af forpligtelse over for andre. Civilitet drejer sig om et engagement med tre grundtræk, det er indre (underlagt et personligt valg), det kommer til udtryk gennem et organiseret fællesskab, det omsættes til handling gennem fællesskabet. Frivilligt arbejde tages ofte som et mål på ”den sociale kapital” på, om det civile samfund klarer at integrere forskellige grupper og på civilitet.

I stedet for at tale om det civile samfund foreslår Lorentzen at tale om civiliteten som den indre stemme af forpligtelse over for andre. Civilitet drejer sig om et engagement med tre grundtræk, det er indre (underlagt et personligt valg), det kommer til udtryk gennem et organiseret fællesskab, det omsættes til handling gennem fællesskabet. Frivilligt arbejde tages ofte som et mål på ”den sociale kapital” på, om det civile samfund klarer at integrere forskellige grupper og på civilitet.

*Frivilligt arbejde* er karakteriseret ved at

- være ulønnet arbejde
- være til gavn for andre end én selv eller den nærmeste familie
- foregå i en struktureret sammenhæng, (som oftest i en frivillig organisation)
- være frivilligt – (aktivering er altså ikke frivilligt arbejde, selvom det evt. finder sted inden for rammerne af en frivillig organisation)



En *frivillig organisation* eller forening taler man om, når en sammenslutning af personer

- er oprettet frivilligt dvs. ikke ved påbud eller lov
- kan nedlægge sig selv
- er baseret på åbent medlemskab/mulighed for at tilslutte sig
- arbejder med frivillige – i det mindste i bestyrelsen. Men en frivillig organisation kan sagtens arbejde med lønnet arbejdskraft (Anker, )
- er non-profit
- har et økonomisk budget, ikke nødvendigvis selvfinansieret. Den kan sagtens modtage midler fra det offentlige (Anker, )

Frivilligt arbejde er andet og mere end frivilligt socialt arbejde. Rent faktisk lægges den største frivillige indsats i Danmark – og i de øvrige nordiske lande – på sports- og kulturområdet. Også det politiske område fylder en del.

Det, der har tiltrukket sig den store interesse i de seneste 20 år, er imidlertid det frivillige sociale arbejde, som mange regeringer har næret et stort håb til. Det frivillige sociale arbejde anses som:

- en ressource, der kan aflaste det offentlige
- en metode til at genindføre social ansvarlighed (se fx Det fælles ansvar,)
- en metode i socialt arbejde, særlig velegnet til at reintegrere udstødte grupper

Tankegangen har ligget bag de sidste 20 års mange forsøgsprogrammer, bag oprettelsen af Kontaktudvalget til det frivillige arbejde og bag § 115 i Lov om social Service. Mange puljemidler har også været afsat til at fremme det frivillige sociale arbejde.

I betænkningen (1997) om Frivilligt socialt arbejde i fremtidens velfærdssamfund kan vi finde mange af disse forståelser og brug af frivilligt arbejde udtrykt. Ifølge betænkningen ses det frivillige sociale arbejde som:

- en forudsætning for solidaritet
- en forudsætning for en forandring og fornyelse af den sociale indsats
- en væsentlig aktør i forhold til samfundets marginalgrupper
- rum for selvudfoldelse og videreudvikling
- et vigtigt led i demokratiet.

## **Hvor mange og hvem**

Omfanget af den danske befolknings deltagelse i frivilligt arbejde i bred forstand er forsøgt målt i flere undersøgelser, men ikke altid på præcist samme måde. Der er

derfor også fremkommet nogle forskellige tal for, hvor store andele af befolkningen der deltager i frivilligt arbejde.

Ser vi på resultaterne fra værdiundersøgelserne fra 1990 og 1999 (Koch-Nielsen & Clausen 2002), hvor spørgsmålet har været formuleret på samme måde, tegner der sig et billede af en ikke ubetydelig stigning fra lidt over en fjerdedel til lidt over en tredjedel. Af værdiundersøgelserne kan vi også se, at deltagelsen er steget på såvel det kulturelle, det politiske som det sociale område – mest på sidstnævnte, hvor det drejer sig om en stigning fra 7 pct. til 12 pct. af den voksne befolkning.

Inden for det politiske og kulturelle frivillige arbejde er mænd hyppigere aktive end kvinder. På det sociale område er der en ligelig kønsfordeling. Udviklingen fra 1990 til 1999 tegner et billede af, at mænds og kvinders adfærd her – som på andre

områder – ser ud til at nærme sig hinanden: På det politiske og kulturelle område deltager kvinder i større udstrækning, imens mændene deltager i større udstrækning inden for det sociale frivillige arbejde.

**Civilitet drejer sig om et engagement med tre grundtræk, det er indre (underlagt et personligt valg), det kommer til udtryk gennem et organiseret fællesskab, det omsættes til handling gennem fællesskabet.**

Umiddelbart ser alder og beskæftigelse ud til at spille en rolle for, om man er aktiv i frivilligt arbejde, således at de 30-45-årige, der arbejder som funktionærer, er de mest aktive. En analyse viser imidlertid, at det, der betyder noget og afgør, om man er aktiv eller ej, er uddannelse: jo mere uddannelse jo flere aktive. Og det gælder for alle former for frivilligt arbejde.

Der er andre end de aktuelt aktive, der har haft berøring med frivilligt arbejde. Ud over den fjerdedel, som havde udført frivilligt arbejde inden for det sidste år, havde en anden fjerdedel været aktiv på et tidligere tidspunkt i deres liv. (Anker & Koch-Nielsen 1995). Men der må også siges at være en vis stabilitet i indsatsen, idet 60 pct. af dem, der udførte frivilligt arbejde i 1990, fortsat var aktive i 1999, og af dem, der lavede socialt frivilligt arbejde, var 40 pct. fortsat aktive på det sociale område.

Frivilligt arbejde er som regel knyttet op på foreningsmedlemsskab, mens foreningsmedlemsskab ikke i sig selv indebærer et stykke frivilligt arbejde. Foreningsmedlemsskab anses imidlertid som en base for et aktivt civilsamfund og som et udtryk for et samfunds sociale kapital (Torpe, Putnam).

Antallet af foreningsmedlemsskaber er steget over de sidste 20 år (Fridberg 2000) op

til i dag, hvor stort set alle er medlem af mindst en forening. Og selv når man ser bort fra fagforeninger og andre faglige foreninger, er 75 pct. af den voksne befolkning foreningsmedlemmer. Derimod er antallet af aktive foreningsmedlemskaber ikke steget. Aktiv indebærer mødedeltagelse og indtagelse af tillidsposter. Dette faktum, kombineret med en relativt lav andel foreningsmedlemmer i de yngste befolkningsgrupper, giver til tider anledning til en del bekymring for fremtidens foreningsliv. Spørgsmålet er, om det drejer sig om en alders- eller en generationseffekt. Har de yngre generationer meldt sig ud af foreningsdanmark, eller slår deres senere etableringstidspunkt også igennem her? (Torpe 2002).

## Motiver og værdier

Frivilligt arbejde drives ligesom andet arbejde af meget blandede motiver: engagement, solidaritet ol., hensyn til sig selv eller familien eller simpelthen af lyst. For ca. 45 pct. vedkommende er motiverne blandede (Anker & Koch-Nielsen 1995). Her ser vi kort på de forskellige værdisæt, der gennem undersøgelse har vist sig at ligge til grund for det frivillige arbejde og især for det sociale frivillige arbejde:

- De frivillige på det sociale område er mere religiøse og går oftere i kirke end andre frivillige og end befolkningen som helhed
- De frivillige på det sociale område udviser en højere grad af tolerance overfor især etniske minoriteter og samfundets svage grupper end andre frivillige og end befolkningen som helhed
- De frivillige på det politiske område er i større omfang politisk interesserede og har i større omfang deltaget i udenomsparlamentariske aktiviteter end andre frivillige og end befolkningen som helhed.

Selvom det kan være tilfældet i andre lande (Gatskins & Smith), drives det frivillige arbejde i Danmark ikke med udgangspunkt i en mistillid til det offentlige – eller ud fra en opfattelse af, at det offentlige svigter i opgaveløsningen. Der er snarere tale om den udbredte selvopfattelse i den frivillige sektor, at man løser opgaver af en anden art – opgaver, som man kan løse bedre end det offentlige (Koch-Nielsen, 1996). Ligesom tilfældet er i hele befolkningen, nærer langt de fleste af de frivillige på alle de tre områder tillid til de offentlige systemer.

## Danmark og de andre

Deltagelsen i frivilligt arbejde i Danmark lå omtrent på niveau med de øvrige deltagende lande, viste en undersøgelse med deltagelse fra en række EU-lande og fra

det tidligere Østeuropa, undtaget var Tyskland og et par østeuropæiske lande, der lå markant lavere (Gaskin & Smith 1995). Undersøgelsen drejede sig om arten og omfanget af frivilligt arbejde. Et forsøg på at placere de deltagende lande ind i velfærdsregimerne gav ikke nogle klare forskelle, når det drejede sig om indsatsens *omfang*.

**Andelen af den voksne befolkning, som inden for det sidste år har udført frivilligt arbejde i en række lande. 1993/94**

<i>Land</i>	<i>Pct. andel</i>	<i>Heraf: inden for social- og sundhedsområdet</i>
Danmark	28	13
Sverige	36	14
Tyskland	18	34
Belgien	32	19
Holland	38	24
Storbritannien	34	35
Irland	25	29
Bulgarien	19	22
Slovakiet	12	20

Men hvad angik *karakteren* af det frivillige arbejde, viste der sig de ventede forskelle: I de socialdemokratiske servicetunge velfærdsstater som Sverige og Danmark arbejder en lavere andel af de frivillige med serviceorganisationer, mens en relativt stor andel frivillige arbejder inden for sports- og fritidsorganisationerne.

## SFI-litteratur

---

### **Anker, J. & Koch-Nielsen, I. (1995)**

*Det frivillige arbejde.* København. Socialforskningsinstituttet 95:3.

### **Fridberg, T. (2000)**

*Kultur- og fritidsaktiviteter 1975-1998.* København. Socialforskningsinstituttet 00:1.

### **Koch-Nielsen, I. (1997)**

*Den frivillige sektors rolle i socialpolitikken.* I: T. Fridberg : Hvem løser opgaverne i fremtidens. København. Socialforskningsinstituttet 97:11.

## Andre referencer

---

### **Betænkningen (1997)**

*Frivilligt arbejde i fremtidens velfærdssamfund.* København. Socialministeriet.

### **Gatskin K. & Davies Smith J. (1995)**

*A New Civil Europe – A Study of the extent and role of volunteering.* London. The volunteer Centre.

### **Koch-Nielsen I. & J. Dalsgaard Clausen (2002)**

*Værdierne i det frivillige arbejde.* I: P. Gundelach (red.): Danskernes værdier 1981-1999. Hans Reitzels forlag. København 2002.

### **Helander V. & K.H. Sivesind (2002)**

*Frivilligsektorns betydning i Norden.* I: L.S. Henriksen & B. Ibsen (red.): Frivillighedens udfordringer. Odense. Odense Universitetsforlag

### **Lorentzen, H. (2002)**

*Frivillighet i forandring. Om forholdet mellem sivile fællesskaber og moderniteten.* I: L.S. Henriksen & B. Ibsen (red.): Frivillighedens udfordringer. Odense. Odense Universitetsforlag

### **Torpe, L. (2002)**

*Folkets foreninger. De frivillige foreningers folkelige forankring i Skandinavien.* I: L.S. Henriksen & B. Ibsen (red.): Frivillighedens udfordringer. Odense. Odense Universitetsforlag.



## Målgrupper og indsats



# Socialpolitikens kernegrupper

## Et blik på historien

Udover at socialpolitikken har til formål at sikre rimelige vilkår for alle befolkningsgrupper, er der en særlig forpligtelse til at søge at afhjælpe problemerne for de svage eller udsatte grupper, der har brug for en særlig indsats. Det er i en vis forstand socialpolitikens kernegrupper. En historisk gennemgang af socialpolitikens kerneproblemstillinger afslører hurtigt, at nogle grupper altid har været på den socialpolitiske dagsorden, men under forskellige betegnelser: gamle/ældre, invalider/handicappede, enker/enlige mødre, og forbryderiske/vanartede/sampilsramte/udsatte eller truede, børn og unge, fattige/udstødte/udsatte og marginaliserede, er nogle af benævnelserne fra forskellige perioder. Men forskellige gruppers berettigelse som kernegruppe bliver jævnlige sat til debat. Der har været mere eller mindre eksplicitte diskussioner om, hvorvidt forskellige grupper er ”værdigt trængende”, om egen skyld eller ansvar, om forskellige krav om modydelser og tilpasning til samfundets normer, og i dag taler vi om integration som et af formålene med socialpolitikken. På den ene side er det de forskellige perioders problemer og problemgrupper, der bestemmer målsætninger og principper i socialpolitikken. På den anden side har de principper, der i forskellige perioder har domineret socialpolitikken, været med til at afgrænse, hvilke grupper der fremstår som socialpolitikens kernegrupper.

## 1800-tallet

I slutningen af 1800-tallet undergik samfundet store forandringer. Det drejede sig om indvandringen til byerne og byerhvervene. Familiens betydning som økonomisk enhed blev gradvis mindre, og der opstod behov for sociale ordninger, der kunne yde hjælp, når de almindelige indtægtsmuligheder svigtede på grund af arbejdsløshed, sygdom, invaliditet eller alderdom (Socialreformkommissionen, 1969, Socialt Tidsskrift, 1941).

Det bærende princip i socialpolitikken var ”hjælp til selvhjælp” gennem forsikring i de forskellige kasser, der dog efterhånden modtog offentlig støtte. Udformningen af den offentlige fattighjælp havde en afskrækkende og stigmatiserende karakter, men langsomt udskilte grupper af værdigt trængende sig fra fattighjælpen og kom over på en offentlig mindre stigmatiserende forsørgelse, invaliderenten (men ikke aldersunderstøttelsen), som var bragt til veje via et system med forsikringspræg.

## Socialreform og befolkningskommission

1930’erne var et årti præget af arbejdsløshed, politiske kampe og kompromiser – men også af debat om abort, seksualoplysning og befolkningens sundhed. So-

cialreformen skal ikke gennemgås her, den var først og fremmest en administrativ reform. Socialreformen byggede på det princip, at alle trangstilfælde så vidt muligt skulle afhjælpes ad forsikringsvejen (syge- og invalideforsikring, ulykkesforsikring og arbejdsløshedsforsikring).

Den grundlæggende forsørgelse, i tilfælde af alderdom, sygdom, invaliditet osv., kom på plads i perioden, og forebyggelsestanken slog stærkt igennem. Den almindelige interesse i befolkningsspørgsmålet og befolkningens sundhed udvidede arten af sociale foranstaltninger fra sundhedsplejersker til boligstøtte i den positive ende, men også til tvangsindgreb over for afvigende befolkningsgrupper. De store grupper, der faldt ind under Folkeforsikringslovgivningen, var omfattede af et retsprincip. Under Forsørgslovgivningen arbejdede man derimod ud fra et skønprincip. Selv om fattighjælpen blev begrænset til særlige tilfælde, var der stadig en klar opdeling i værdigt og uværdigt trængende.

## **Efterkrigstiden**

I efterkrigstiden var der generelt et stort engagement i at få udbygget sikkerhedssystemet, og der var megen fokus på børnefamilierne og deres situation. Forholdene for ældre og invalide blev løbende forbedret, og der var en bevægelse bort fra de forsikringsbaserede ydelser. Revalidering og indslusning på arbejdsmarkedet spillede en meget stor rolle i periodens hovedprincipper. Nøgleordene for indsatsen var: revalidering, forebyggelse og tryghed.

## **1960'erne – borgeren og tryghedssystemet**

Vi taler om den periode, der er blevet kaldt ”velfærdsstatens lykkelige øjeblik”. Økonomisk velstand, fuld beskæftigelse og tro på fremtiden prægede hele samfundet og slog naturligvis også ind i socialpolitikken med pensionsreformer, dagpenge under sygdom og i en ny Socialreform.

Kernegruppen for socialpolitikken var borgeren, der blev ramt af en social begivenhed, som han /hun ikke var ansvarlige for. Det var derfor vigtigt, at de offentlige ydelser ikke var forbundet med nogen form for ansvar eller stigmatisering. En række ordninger blev stærkt udbygget og gjort uafhængige af medlemskab eller betaling til sygekasserne, og de sidste rester af sondringen mellem værdigt og uværdigt trængende i lovgivningen forsvandt. Socialreformen og hele perioden var præget af en stærk tiltro til, at man gennem de rette indsatser – ydet af fagfolk – kan løse de fleste problemer, blot der gribes ind i tide. Det er især forsørgelsessystemerne der blev

udbygget i denne periode – men behovet for udbygning af dagpasning og hjemmehjælp begyndte at vise sig.

## Kriseårene – mod en ny socialpolitik?

1970'erne og 80'erne var præget af den internationale og nationale økonomiske krise med den høje arbejdsløshed. De overordnede problemstillinger slog ind i socialpolitikken med begreber som "ressourceklemmen" og "omstilling af den offentlige sektor". Samtidig trådte Bistandsloven i kraft (1976) og dens konsekvenser – i en periode med høj arbejdsløshed – begyndte at vise sig i form af eksploderende sociale udgifter.

Det var ikke så overraskende, at systemet gik lidt i chok i 1980'erne: økonomisk krise og konsekvenserne af en voldsom omlægning af hele sektoren – en omlægning, der krævede nye ressourcer i form af omstilling, metoder, organisering, uddannelse – på et tidspunkt, hvor der ikke var flere ressourcer til området. Dog må man konstatere, at de brede grupper de ældre og børnefamilierne ikke blev snydt.

## Integration og inddragelse af ny aktører

Årtiets væsentligste reform i 1990'erne var den nye sociallovgivning, der trådte i kraft juli 1998. Opsplitningen af Bistandsloven i Serviceloven, Lov om aktiv socialpolitik, Integrationsloven og Lov om retssikkerhed kan med lidt god vilje siges at afspejle de kategorier af *kernegrupper*, som har været stærkest i fokus, nemlig:

- de svage eller udsatte grupper – herunder også de svage ældre,
- de truede børn og unge – herunder de unge med anden etnisk baggrund
- indvandrere og flygtninge
- de marginaliserede (de måske arbejdsegne) – dvs. kontanthjælpsmodtagere – men også langvarigt syge og førtidspensionister
- brugerne af den offentlige sociale service generelt – men især de ældre og til en vis grad de handicappede

Periodens overordnede *problemstilling* har drejet sig om *integration* i det danske samfund, på arbejdsmarkedet, i boligområderne, og derved har en klassisk socialpolitisk funktion: at opdrage og tilpasse til samfundets normer fået ny betydning. Derimod har fattigdoms eller forsørgelsesproblemer ikke været så meget på dagsordenen.

Det overordnede formål har været bestemmende for principper og metoder i arbejdet. Det drejer sig om:

- ansvarliggørelse/aktivering og inddragelse af brugerne – med øget vægt på ret-tighedsaspektet
- specifikke og målrettede indsatser
- normalisering
- inddragelse af nye aktører.

## Kernegrupperne – fra fattiglem til bruger

Der er mange gennemgående træk og principper i den udvikling, der har bragt os til, hvor vi står i dag. Udviklingen synes mere præget af en kontinuitet end af brud og spring. Ser vi på *kernegrupperne*, har det på den ene side drejet sig om de samme, men på den anden side har deres problemer ændret sig. Den fattigdom, der skyldtes alderdom, invaliditet, arbejdsløshed og sygdom, er bekæmpet gennem universelle ydelser på et rimeligt niveau. Modtagerne heraf er derfor stadigvæk kernegrupper forstået på den måde, at de fylder meget i de sociale udgifter. Men når de fylder i den socialpolitiske debat, er det på grund af behov for en anden ydelse, nemlig service, forstået som pleje, omsorg og aktiviteter. I dag sættes der sjældent spørgsmålstejn ved deres værdighed.

Andre grupper er fortsat til debat. Enten fordi det kan diskuteres, om de overhovedet er en *socialpolitisk* kernegruppe. Det gælder fx børnefamilierne. Eller også fordi deres værdighed betvivles. Vi har set, at de gennem tiden har heddet noget forskelligt og også er blevet set på med forskellige øjne. Det gælder fx de børn, der har heddet forbryderiske, vanartede, over problem – og samspilsramte og som for tiden kaldes udsatte eller truede børn og unge. Ligeledes har vi haft de fattige, lemmerne, forsorgshjemsbeboerne, de udstødte og de hjemløse. På den ene side anses de ofte for at være dem, der egentlig har behov for hjælp. På den anden side er det klart, at de ikke kun skal forsørges. Der skal sættes aktiviteter i gang, som skal opdrage og tilpasse dem til samfundets normer. Det er over for disse grupper af både børn og voksne, at der konstant tales om nye metoder i ”behandlingen”. Der er desværre også indikatorer på, at indsatsen over for de svage grupper ikke virker, og på at skylden altid skyldes på manglende tværgående samarbejde.

Selvom der således er en vis permanens i grupperne, er det også klart, at store samfundsmæssige ændringer kalder nye ”kernegrupper” frem: indvandringen til byerne, arbejdsløsheden i 30’erne, kvindernes overgang til lønnet arbejde, indvandringen fra udlandet. Og der er ikke kun tale om udefra kommende ændringer, der slår ind i socialpolitikken. Ændringerne sker også i selve det socialpolitiske system, der kalder nye grupper frem, eller fører til, at grupperne fremtræder anderledes. De mest slående eksempler er som nævnt de store grupper, der er blevet løftet eller har løftet sig

selv væk fra truslen om fattigdom, og de udstødte og hjemløse, hvis synlighed bl.a. er resultatet af en på mange måder ønskværdig afinstitutionalisering.

## Principper bag diskussionen

Nogle *principper og diskussioner* træder frem som ret gennemgående. Det er således værd at hæfte sig ved, at den *forsørgelsesmæssige enhed* altid har været kernefamilien, og at der i hele perioden har været et krav om, at *den enkelte skal forsørge sig selv og sine*, og at denne forsørgelsesevne skal være udnyttet, før det offentlige kan træde til med hjælp. Udmøntningen af kravet har været forskellig, men forudsætningen om en tilknytning til arbejdsmarkedet har altid været helt central, selv når det har drejer sig om enlige mødre. Derfor er aktivering ikke noget principielt nyt. Linien følger op på tidligere tiders revalidering, men metoderne kan være anderledes.

Derimod er retsliggørelsen af systemet en ny og tiltagende tendens: brugerrettigheder, ankemuligheder, dialogprincip er udslag af en mere veluddannet og krævende befolkning. Men også af et andet menneskesyn, der i stigende lægger vægt på den enkeltes retssikkerhed også for dem, der tilhører de svageste og måske stærkt afvigende grupper blandt socialpolitikens kernegrupper.

## SFI – litteratur

### Simonsen, P. (2001)

*Socialpolitikens kernegrupper*. I: Festskrift i anledning af Socialministeriets 75 års jubilæum 2001. Socialministeriet. København.

## Referencer

### Koch-Nielsen, I. & Nordgaard Fotel, T. (2002)

*Social Policy Aspects of Housing Policy*. I: Bostadsløshet som problem og politik. Aktuell nordisk forskning. TemaNord 2002:558 Nordiska Ministerrådet.

### Plovning, J. (1990)

*Socialpolitik i velfærdsstaten*. Handelshøjskolens Forlag. København.

### Socialreformkommissionen (1969)

*Det sociale tryghedssystem*. 1. betænkning. Betænkning nr. 543. København.

### Socialt Tidsskrift (1941)

*Danmarks Sociale Lovgivning 1891-1941*. København.

# Socialpolitik og handicap

Socialforskning drives, også når det gælder handicapområdet, ofte fra den vinkel, der defineres af det politiske flertals socialpolitik. På handicapområdet vil organisationer af brugere gøre en indsats for, at forskningen også ser området fra deres medlemmers synsvinkel. Men opgaven for socialforskningen må være at definere en tredje vinkel, der ser fx gruppen af handicappede både som genstand for flertallets politik og som en selvstændigt handlende gruppe, der aktivt integrerer sig og søger at kæmpe sig til en plads i samfundet.

Socialpolitisk bliver begrebet handicap benyttet i to forbindelser. Det ene er nedsat arbejdsevne, og de problemer der følger dermed, den anden er støtte til alle mulige andre aktiviteter end arbejdsaktiviteter. Grunden til, at disse to sociale indsatsområder opfattes så forskelligt, er, at arbejde spiller en særlig rolle blandt de samfundsmæssige aktiviteter og i forhold til det sociale sikringsystem. Det skyldes det krav, vi har om, at man skal forsørge sig selv, når dette er muligt, og det vil i langt de fleste tilfælde gøre arbejde eller erhverv nødvendigt.

Juridisk virker denne lovgivning måske ikke så stærk, men i praksis har vi med den et apparat, der kan tage diskriminationsproblemerne systematisk op, og som foreløbig har nået resultater, der godt kan måle sig med dem, der opnås gennem antidiskriminationslovgivningen.

Begrebet handicap som social konstruktion er imidlertid ældre end den moderne socialpolitik. Længe før 1890 var der velgørende organisationer i Danmark, der tog sig af blinde, døve og vanføre. Disse organisationer *for* handicappede udviklede sig siden til organisationer *af* handicappede. Nogle af disse dannede i 1934 De Samvirkende Invalideorganisationer, en af de allerførste nationale organisationer

af handicappede. Fra 1940'erne ser man DSI repræsenteret i udvalg, som Folketinget havde nedsat for at behandle emner af relevans for gruppen. Tilsvarende organisationer fra andre lande er kommet til betydelig senere, de andre skandinaviske således 1950, 1964 og 1999 (Bengtsson 2001). Med organisationer af handicappede er handicap ikke længere kun objekt, men også blevet subjekt.

I de seneste årtier er der opbygget et korporativt system. I 1980 blev Det Centrale Handicapråd (DCH) etableret. Her er handicaporganisationer, ministerier og de kommunale organisationer repræsenteret. I 1993 fik vi en folketingsbeslutning om ligebehandling af handicappede, og i den forbindelse oprettede man Center for Ligebehandling af Handicappede (CLH) som en slags sekretariat for DCH. CLH gør en stadig indsats for at identificere, hvor der foregår noget, som kan karakteriseres som ulige behandling og søger at forhandle sig frem med myndigheder og private for at løse problemerne. Hvis det er nødvendigt, kan problemerne gennem DCH tages op med regeringen, kommuner eller amter.

## Principper i handicappolitikken

Den danske handicappolitiske praksis bygger på begreber som ligebehandling, sektoransvarlighed og kompensation. Begreberne er produkter af refleksioner i handicapgruppen, og der er i dag et behov for, at de bliver taget op i en bredere sammenhæng og forbindes med den generelle socialpolitiske tænkning.

*Ligebehandlingsbegrebet* består ifølge Wiederholt (1998) af den sociale model for handicap, også kaldet den relationelle model, og principperne sektoransvarlighed (mainstreaming) og kompensation. *Den sociale model* har afløst den medicinske model, hvor handicap blev betragtet som en mangel eller en skade på et eller flere organer, og problemet således blev lokaliseret ensidigt hos den handicappede person. Manglen betød, at personen blev ude af stand til at udføre funktioner, som andre mennesker kunne. Den sociale model ser derimod begrebet handicap i relationen mellem person og omgivende samfund. Hvis samfundet bliver indrettet hensigtsmæssigt, kan flere og flere tidligere handicap afskaffes. I det omfang, man kan bevæge sig rundt med kørestol, er dette fx ikke længere et handicap. Det er derimod sværere at forestille sig forholdene indrettet, så udviklingshæmmede kan deltage i alt på lige fod med andre.

*Sektoransvarlighed vil* sige at ansvaret for, at handicappede sikres muligheder for at deltage i samfundslivet på et bestemt område, varetages og finansieres af den sektor, der i øvrigt løser problemerne for ikke-handicappede på det samme område. Den enkelte institution skal gøres ansvarlig for, at handicappede kan komme ind og deltage, for at tekster udleveres til blinde i en form, de kan forstå, for at der oversættes til tegnsprog for døve og gøres, hvad der i øvrigt er en forudsætning for at handicappede kan deltage. Den handicappede skal efter dette princip ikke selv søge penge til dette hos de sociale myndigheder. Man siger ofte, at handicap ikke skal gøres til et socialt problem. Hvis social indsats defineres som en indsats fra det offentlige over for den enkelte for at sikre integration, er handicapindsatsen ifølge denne definition dog stadig social.

*Kompensation vil* sige, at der skal gøres en indsats i forhold til den enkelte person, for at denne kan deltage på lige fod med andre. For at realisere kompensation må man dog kunne sortere mennesker i handicappede og ikke handicappede, og det duer den sociale model ikke til med sin relation mellem menneske og samfund. Man er således nødt til at have et eller andet operationelt begreb om handicap i lovgivning og forvaltning.

## Handicap i lovgivningen

Den danske lovgivning indeholder en række forskellige definitioner på handicap, nogle mere eksplicite og sigende end andre. Mennesker med handicap var i den sociale pensionslov til og med 2002 omfattet af et kriterium kaldet ”erhvervsevne”, som i realiteten havde udviklet sig til at blive en oversigt over diagnoser, der var godkendte. I arbejdsskadeforsikringslovgivningen gælder også, at erhvervsevne-

begrebet er blevet en oversigt over diagnoser. Fra 2003 bliver mennesker i revalidering også omfattet af et arbejdssevnekriterium. I forbindelse med revalidering forstås en evne, som konstateres gennem at forsøge at arbejde i praksis, i virksomheder eller på revalideringscentre. Lov om handicappede i erhverv

Den danske handicappolitiske praksis bygger på begreber som ligebehandling, sektoransvarlighed og kompensation.

indeholder også en slags definition af erhvervsevne, der består i at liste forskellige handicap op og sætte dem i forhold til erhvervsevne.

I forbindelse med Loven om social service finder man en definition af handicap som en nedsat funktionsevne, mens der andre steder blot benyttes ordet ”handicap” uden yderligere forklaring. Her må definitionen altså ligge i den praksis, der udvikler sig på området, og den er formentlig behæftet med en betydelig usikkerhed. Endelig finder vi også her lister, hvor specielle handicap er nævnt, hvorefter der undertiden tilføjes ”og andre handicap”. Det må ses som et tegn på, at de nævnte handicap er særlig begunstigede i forhold til denne lovgivning. Det virker ikke, som om der er saglige grunde til denne forskelsbehandling. Den har nok snarere at gøre med de forhandlinger, der har været ført, og den magtbalance, der har rådet, da loven blev til.

Den vigtigste definition på handicap i dansk lovgivning er dog formentlig den, der findes i lovgivningen om diskrimination. Danmark har ikke nogen antidiskriminationslov som de fleste europæiske lande, men har alligevel en lovgivning der tjener til at bekæmpe diskrimination. Her tænkes på folketingsbeslutningen om ligebehandling fra 1993 og loven om Center for Ligebehandling. Juridisk virker denne lovgivning måske ikke så stærk, men i praksis har vi med den et apparat, der kan tage diskriminationsproblemerne systematisk op, og som foreløbig har nået resultater, der godt kan måle sig med dem, der opnås gennem antidiskriminationslovgivningen.

Samtidig bruges det internationale samarbejde stadig mere af handicaporganisationerne til at få inspiration til at komme videre. Et resultat heraf bliver muligvis på et tidspunkt, at vi også får en lovgivning mod diskrimination af handicappede, sådan som de fleste andre EU lande og USA har.



## SFI – Litteratur

---

### **Bengtsson, Steen (1999)**

*Social service for alle.* Socialforskningsinstituttet 99:1.

### **Bengtsson, Steen (2001)**

*A truly European type of disability struggle. Disability policy in Denmark and the EU in the nineties.* In: Van Oorschot & Hvinden (eds.): *Disability Policies in European Countries.* The Hague. Kluwer Law International. (Originally in: *European Journal of Social Security*, Vol 2.4. 2000).

### **Bengtsson, Steen (2003)**

*Definition of disability in Danish legislation.* Socialforskningsinstituttet. (Under udarbejdelse)

## Andre referencer

---

### **Wiederholt, Mogens (1998)**

*Ligebehandling af handicappede.* Social Politik 3, 98. København.

# Forældre til børn med handicap

## Brugeren og systemet

Hvad kan politikere og administratorer i kommunerne gøre for at få indsatsen over for forældre til børn med handicap til at fungere bedre? Svaret på det spørgsmål har en undersøgelse fra SFI forsøgt at levere på forskellig vis. Det var nærliggende at forvente, at forskelle i organisationsstruktur kommunerne imellem var forklaringen på, hvor brugerne mente det fungerede godt, og hvor indsatsen kunne forbedres betydeligt. Og organisationsstruktur spiller da også en vis rolle, men den personlige faktor, *hvilken sagsbehandler* en familie tilfældigvis har fået, har tilsyneladende en langt større betydning.

## Information, koordination og plads i systemet

Behovet for information, manglende koordination og vanskeligheden ved at komme ind i systemet fremstod i undersøgelsen som de væsentlige problemer. Behovet for information var det problem, som fleste forældre gav udtryk for. Men manglende koordination var til gengæld det, der førte til de største problemer. Oplevelsen af information, koordinering og det at komme ind i systemet påvirker hver især forældrenes vurdering af den offentlige indsats såvel som deres vurdering af sagsbehandleren. Har forældrene oplevet mangelfuld information, dårlig koordinering eller har de haft vanskeligt ved at komme ind i systemet, daler deres tilfredshed med både det offentlige indsats og med deres sagsbehandler betydeligt. Samtidig viste det sig, at de forældre, der ventede med at henvende sig til systemet til længe efter, at de var blevet overbeviste om, at deres barn havde et handicap, var mere tilfredse med den offentlige indsats og med deres sagsbehandler end forældre, der rettede henvendelse, straks de var overbevist om handicappet.

Der har vist sig at være en stærk sammenhæng mellem forældrenes oplevelse af henholdsvis samarbejdet med det offentlige og de løsninger, der er fundet, og deres bedømmelse af den offentlige indsats såvel som deres bedømmelse af sagsbehandleren. Der er en tendens til, at når samarbejde og løsninger ikke fungerer (eller er ikke-eksisterende), bebrejder forældrene primært systemet, mens de i højere grad ser det som sagsbehandlerens fortjeneste, når samarbejde og løsninger fungerer tilfredsstillende.

## Hvilken sagsbehandler

Forældrenes vurdering af samarbejdet med det offentlige hænger således sammen med, hvilken sagsbehandler forældrene har. Nogle sagsbehandlere må være bedre til at indgå i et velfungerende samarbejde med forældrene, mens andre har vanskeligere

ved at få tingene til at glide. Derimod kan der ikke påvises nogen sammenhæng mellem forældrenes vurdering af løsningerne, hverken efter sagsbehandler eller efter kommune. Det skyldes muligvis, at der er en stor faglighed omkring – og fokus på – de tekniske løsninger, mens det i langt højere grad er op til den enkelte sagsbehandler at finde en måde at håndtere mødet med forældrene. Hermed vil de enkelte sagsbehandlers kontakt og samarbejdsformer med forældrene let kunne variere meget i den enkelte kommune. Noget kunne tyde på, at nogle sagsbehandlere er bedre til at få samarbejdet med forældrene til at fungere, uden at denne evne får afgørende betydning for kvaliteten af de fundne løsninger.

Udsagnene om sagsbehandleren var som regel, enten de var rosende eller kritiske, noget med at hæfte adjektiver eller karakteriserende småsætninger på denne: hun kunne være god til at lytte, støtte forældrene og være engageret, eller hun kunne holde oplysninger tilbage for at spare på udgifterne, kun følge egne ideer eller mene, at forældrene kun var ude på at udnytte systemet. Ud fra alle disse adjektiver blev der dannet 11 begrebspar, hvor forældrene blev bedt om at placere deres sagsbehandler med et tal fra 0 til 9.

**Organisationsstruktur spiller da også en vis rolle, men den personlige faktor, hvilken sagsbehandler en familie tilfældigvis har fået, har tilsyneladende en langt større betydning.**

Ser man på alle 11 egenskaber under et, og foretager det, der hedder en faktoranalyse, viser det sig, at der kun er én faktor. De 11 egenskaber følges i vidt omfang ad. I praksis skelner forældrene altså ikke i noget videre omfang mellem de mange egenskaber, som de bruger til at beskrive sagsbehandleren med. De opdeler i virkeligheden først og fremmest sagsbehandlerne i gode og dårlige sagsbehandlere.

Man kan opstille de 11 egenskaber efter, hvor stærkt de hænger sammen med den karakter, som forældrene giver sagsbehandleren. Rækkefølgen viser, hvilke egenskaber hos sagsbehandleren forældrene tillægger størst betydning. Rækkefølgen er, at sagsbehandleren er engageret, åbner en dialog, er en god lytter, har fuld tillid til brugeren, prøver at støtte brugeren, fortæller alt der er væsentligt, er en god koordinator, reagerer med det samme, mener brugerens krav er rimelige, ved meget om handicap, og selv kan tage en beslutning.

De store forskelle i vurderingen af den offentlige indsats efter sagsbehandler må føre til, at man gør sig nogle overvejelser over, hvordan de dårlige kan lære af de gode. Det er værd at bemærke, at nogle sagsbehandlere bliver vurderet meget højt, og at sagsbehandlerne generelt bliver vurderet en del højere end den offentlige indsats alt

i alt. Det betyder, at den personlige faktor overvejende er en positiv faktor, og det må medføre forsigtighed med hensyn til at indføre generelle ændringer – de kan lige så godt medføre forringelser hos de gode sagsbehandlere.

Resultaterne fra undersøgelsen skal underbygges gennem yderligere forskning. For hvis de fortsat holder, betyder det, at man på nogle punkter må tænke noget anderledes, end vi er vant til. Ofte anses forskelle mellem kommuner som problemer, der skal klares gennem lovgivning og kontrol fra centralt hold. Men hvis problemet ikke er styring *af* kommuner, men derimod styring *i* kommunen, må det gribes an på en anden måde.

## SFI – Litteratur

### **Bengtsson, Steen og Middelboe, Nina (2001)**

*"Der er ikke nogen der kommer og fortæller, hvad man har krav på – forældre til børn med handicap møder det sociale system"*. København. Socialforskningsinstituttet 01:1

## Andre referencer

### **Johansson, Roine (1992)**

*Vid byråkratins gränser. Om handlingsfrihetens organisatoriska begränsningar i klientrelaterat arbete.* Lund. Arkiv.

### **Levinsen, Jørn (1994)**

*Brugeraccept – det positive møde mellem borger og myndighed.* Hørsholm. Lisberg Management.

## “...hørelsen er jo en stor ting at miste.”

Personer med nedsat hørelse kan i kraft af deres hørenedsættelse møde en barriere, der forhindrer dem i fuldt ud at deltage i en lang række sociale sammenhænge. Nedenstående citat beskriver oplevelsen af de situationer, hvor problemerne med hørelsen bliver til et kommunikationshandicap.

*At være døvbleven eller svært hørehæmmet kan af og til føles fløvt, fordi man ikke altid reagerer på tiltale som forventet, og fordi man ikke uden videre kan tilegne sig dagligdags viden via hørelsen. Det er nødvendigt med information for at kunne fungere tilfredsstillende og ikke blive berøvet sin selvtilid og følelse af selvværd. Fordi hørehandicappet er et skjult handicap, kan man lettere komme til at føle sig stemplet som dum. Derfor er det så vigtigt med velfungerende kommunikation, for kommunikation er livskvalitet! (Andersen og Søvsø, 1998: 130).*

En hørenedsættelse karakteriseres her som en 'skjult' funktionsnedsættelse, og beskrives i forlængelse heraf som *den skjulte folkesygdom* (Brodersen m.fl., 1999: 3). Antallet af personer med nedsat hørelse i Danmark er opgjort til at udgøre omkring 5.000 døve og cirka 500.000 hørehæmmede, af hvilke det vurderes at mellem 250.000 og 300.000 er høreapparatbrugere (Sundhedsministeriet, 1997: 1). Nyere undersøgelser fra Socialforskningsinstituttet viser dog, at problemer med nedsat hørelse kan være endnu mere udbredte i den danske befolkning, idet 16 procent af svarpersonerne fra et repræsentativt udsnit af den danske befolkning oplyser, at de har nedsat hørelse i en sådan grad, at de har vanskeligt ved at følge med i en samtale, når flere personer er samlet. Problemer med hørelsen er imidlertid ikke et problem, der er forbeholdt ældre medborgere, da 11 procent af svarpersonerne i den erhvervsaktive alder (18 t.o.m. 64 år) oplever problemer med hørelsen i den nævnte kommunikationssituation (jf. Clausen, u.u.: kap. 1).

At bruge høreapparat indebærer ikke en fuldstændig korrektion af hørelsen, da høreapparater ikke giver en naturlig lyd gengivelse. For høreapparatbrugeren kan lydbilledet ofte opleves som værende voldsomt eller forvrænget. For hørehæmmede generelt kan en nedsat evne til at skelne mellem forskellige lydkilder indebære, at de er ganske følsomme overfor baggrundsstøj, og dermed har vanskeligt ved at fungere i sociale arenaer, hvor der sker mere end én ting (TAL, 2000: 7). Denne problematik illustreres i følgende citat: *Det er i sammenhænge med mange støjkilder, man opdager [hørenedsættelsen], for når*

**Sammenlignet med ikke-hørehæmmede, føler hørehæmmede oftere end befolkningen som helhed sig psykisk og fysisk udmattede efter arbejde. De oplever, at de får mindre støtte og opmuntring fra chefer og kolleger, samt at de oftere end andre gøres til genstand for ubehagelige drillerier på arbejdspladsen.**

*vi sidder her to og to, så er der ikke de store problemer. Men lige så snart der er andre støjkilder, opstår der problemer.*

## **Ligebehandling af hørehandicappede**

Den danske handicappolitik baserer sig på ligebehandlingsbegrebet, som det blev diskuteret mere udførligt ovenfor i artiklen *Socialpolitik og handicap*. En central komponent i ligebehandlingsbegrebet er *den sociale model for handicap*, der baserer sig på en sondring mellem det at være handicappet og det at have en funktionsnedsættelse. Mens en funktionsnedsættelse således refererer til en 'objektiv' fysisk eller psykisk tilstand, refererer handicapbegrebet til "...de begrænsninger i ens udfoldelse, som følger af funktionsnedsættelsen, fordi det omgivende samfund ikke er indrettet, så det modsvarer de behov og krav, mennesker med funktionsnedsættelser har" (Wiederholt, 1998: 11).

Ligebehandlingsprincippet medfører således, at personer med en hørenedsættelse skal kompenseres for deres hørenedsættelse på en sådan måde, at hørenedsættelsen ikke begrænser denne gruppes muligheder for at deltage i forskellige samfundsmæssige aktiviteter på lige fod med deres normalthørende medborgere. Det følger yderligere heraf, at det er i de situationer, hvor kompensationen af personer med hørenedsættelse ikke i tilstrækkelig grad understøtter denne gruppes muligheder for social deltagelse, at *hørenedsættelsen bliver til et hørehandicap*.

## **Nedsat hørelse – fuld deltagelse?**

Undersøgelsen fokuserer på hørenedsættelsens konsekvenser for hørehæmmede personers vilkår i arbejdslivet og uddannelsessystemet, ligesom hørenedsættelsens konsekvenser for det sociale aktivitetsniveau og personlige velbefindende bliver belyst.

Hørenedsættelsen udgør ifølge resultaterne en barriere i forhold til fuld deltagelse på arbejdsmarkedet, og problemerne stiger i takt med hørenedsættelsens omfang. Blandt hørehæmmede blev der således fundet en lavere beskæftigelsesfrekvens end i befolkningen som helhed, ligesom grupperne af førtidspensionister og arbejdsløse på undersøgelsestidspunktet var væsentlig større blandt hørehæmmede. Omfanget af hørenedsættelsen har betydning for arbejdsmarkedstilknytningen, varigheden af arbejdsmarkedstilknytningen, svarpersonernes vurdering af mulighederne for at få et nyt arbejde og opfattet karrieremobilitet. Et andet resultat var, at hørenedsættelsen har betydning for svarpersonernes deltagelse i efter- og videreuddannelsesaktiviteter på arbejdspladsen og for indkomstfordelingen.

På trods af, at der ikke kan spores nævneværdige forskelle i hørehæmmedes tilfredshed med deres arbejde sammenlignet med ikke-hørehæmmedes, føler hørehæmmede oftere end befolkningen som helhed sig psykisk og fysisk udmattede efter arbejde. De oplever, at de får mindre støtte og opmuntring fra chefer og kolleger, samt at de oftere end andre gøres til genstand for ubehagelige drillerier på arbejdspladsen. Hørenedsættelsen viser sig således at have negative konsekvenser for hørehæmmedes muligheder for at begå sig i arbejdssituationen på lige fod med normalthørende. Det indebærer, at hørehæmmede personers muligheder for at opnå og bevare en stabil tilknytning til arbejdsmarkedet må opfattes som værende mindre fordelagtige end normalthørendes.

Hvad angår de hørehæmmede i uddannelsessystemet tyder resultaterne på, at der ikke er store forskelle fra de normalthørende mht. uddannelsesvalg. Hørenedsættelsen er også kun i meget lille omfang årsag til, at hørehæmmede ikke bruger en eventuel erhvervsuddannelse i deres arbejde. 10 procent af svarpersonerne havde tekniske hjælpemidler til rådighed i forbindelse med deres uddannelsesforløb, men udbredelsen af disse lader dog til at være forøget markant gennem det seneste årti. De hørehæmmede, der oplever problemer med at følge med i undervisningssituationen, har også mindre overskud i fritiden og et mindre socialt netværk end dem, der finder, at hørenedsættelsen ikke er årsag til nævneværdige problemer i undervisningssituationen.

Nedsat hørelse lader ikke til at have betydning for, om hørehæmmede etablerer sig i parforhold eller ej. Men omfanget af hørenedsættelsen viser sig at have negative konsekvenser for hørehæmmedes kommunikation med deres børn, samt deres oplevelse af familielivet. Hørehæmmede omgås deres venner med nogenlunde den samme hyppighed som normalthørende, men den sociale kontaktflade mindskes dog i takt med, at hørenedsættelsen tiltager, ligesom svarpersoner med store hørenedsættelser oftere end gennemsnittet af hørehæmmede oplever social isolation, mens de befinder sig i selskab med andre. Et stort flertal af de adspurgte vurderer, at deres samtalepartnere generelt er imødekommende overfor at tage kommunikationsunderstøttende forholdsregler i anvendelse, men et flertal viser sig også at være tilbageholdende med at informere andre om deres hørenedsættelse. Hvad angår hørehæmmede personers deltagelse i diverse fritids- og kulturaktiviteter iøvrigt, så adskiller den sig ikke markant fra den brede befolknings deltagelse, men deltagelsen falder i takt med, at hørenedsættelsen stiger i omfang.

**Antallet af personer med nedsat hørelse i Danmark er opgjort til at udgøre omkring 5.000 døve og cirka 500.000 hørehæmmede, af hvilke det vurderes at mellem 250.000 og 300.000 er høreapparatbrugere.**

Hørenedsættelsen viser sig dog på flere områder at have konsekvenser for hørehæmmedes personlige velbefindende. Over halvdelen føler sig handicappede af deres hørenedsættelse, idet de ikke føler, at de i forhold til normalthørende har haft samme muligheder for at føre det liv, de ønsker. Hørehæmmede oplever desuden oftere end befolkningen som helhed uønsket ensomhed. Risikoen for at opleve uønsket ensomhed stiger i takt med hørenedsættelsens omfang. Risikoen for at udvise symptomer på psykosociale problemer er endelig omkring tre gange så stor blandt hørehæmmede, som i befolkningen som helhed.

Et stort flertal af de adspurgte vurderer, at deres samtalepartnere generelt er imødekommende overfor at tage kommunikationsunderstøttende forholdsregler i anvendelse, men et flertal viser sig også at være tilbageholdende med at informere andre om deres hørenedsættelse.

Også risikoen for at opleve disse symptomer stiger i takt med hørenedsættelsens omfang, ligesom symptomerne er mere udbredte blandt personer med tinnitus.

En hørenedsættelse medfører således en række forhindringer for deltagelse i en række aktiviteter. Mulighederne for at begå sig på arbejdsmarkedet og i uddannelsessystemet, graden af tilfredsstillelse af sociale behov og udbredelsen af symptomer på

psykosociale problemer, kan opfattes som dimensioner af en *common sense* forståelse af et livskvalitetsbegreb. I forhold til en sådan forståelse kan man slutte, at en hørenedsættelse har negative konsekvenser for hørehæmmedes livskvalitet.

Målet om ligebehandling af hørehæmmede personer i Danmark er således endnu ikke realiseret, og målsætningen om ligebehandling af handicappede forekommer vanskelig at realisere helt. Alligevel må ligebehandlingstanken, gennem sit fokus på at samfundet skal medvirke til at mindske de begrænsninger for udfoldelse, der knytter sig til forskellige funktionsnedsættelser, opfattes som en central komponent i arbejdet for at fjerne forhindringerne for fuld deltagelse i samfundslivet.

Resultaterne, som artiklen her bygger på, baserer sig på en spørgeskemaundersøgelse tællende godt 1.500 svarpersoner samt en række personlige interview af personer med hørenedsættelse. Resultaterne af undersøgelsen afrapporteres i en rapport, som udkommer på Socialforskningsinstituttet i begyndelsen af 2003.



## SFI – litteratur

---

### **Clausen, T. (2001)**

*Hørehandicappedes tilknytning og vilkår i forhold til arbejde og uddannelse. Tendenser i litteraturen.* København. Socialforskningsinstituttet, Arbejdsrapport 8:2001.

### **Clausen, T. (2002)**

*"...hørelsen er jo en stor ting at miste" – en analyse af konsekvenserne af at leve med nedsat hørelse.* København. Socialforskningsinstituttet (under udgivelse).

## Andre referencer

---

### **Andersen K.B. og J.P. Søvsø Nielsen (1998)**

*"Hvordan døvblevne og svært hørehæmmede kan (gen)opleve deres livskvalitet når kommunikationen igen lykkes".* I: Britta Hansen (red) *Samspil mellem døve og hørende.* København. Center for Tegnsprog og Tegnstøttet Kommunikation.

### **Brodersen, E. m.fl. (1999)**

*Hvidbog. Den hørehæmmede i centrum.*  
<http://www.idha.dk/arkivfram.html>

### **TAL. Teknisk Audiologisk Laboratorium (2000)**

*Høretekniske hjælpemidler på arbejdspladsen.*  
<http://www.idha.dk/arkivfram.html>

### **Sundhedsministeriet (1997)**

*Rapport fra udvalget vedrørende høreomsorgen i Danmark.* <http://www.sum.dk/publika/omsorg/indhold.html>

### **Wiederholt, M. (1998)**

*Ligebehandling af handicappede. Det er vigtigt at skelne mellem begreberne handicap, de samfundsmæssige barrierer og funktionsnedsættelsen".* Social Politik, nr. 3. København.

# Holdninger til handicappede

At ikke alle danskere er lige imødekommende over for handicappede er fremgået af SFI's undersøgelse af voksnes holdninger til handicappede.

Undersøgelsen viser, at hvad mennesker generelt mener, og hvad de specifikt mener repræsenterer to forskellige slags viden. Generelle holdninger er fx om handicappedes forhold alt i alt er tilfredsstillende i Danmark. Specifikke holdninger er tættere på at beskrive, hvornår folk er parate til også at handle i overensstemmelse med deres holdning. De specifikke holdninger fremkommer ved, at den adspurgte har forestillet sig selv i bestemte konkrete, sociale situationer med handicappede. Undersøgelsen viser, at der kun delvis er overensstemmelse mellem generelle og specifikke holdninger til handicappede. Derfor kan generelle holdninger kun med væsentlige forbehold – undertiden slet ikke – anvendes til forudsigelse af forventet adfærd i forhold til handicappede.

## Forbehold over for handicapægteskaber og bofællesskaber for handicappede

Handicappede kan udelukkes fra social integration på mange forskellig måder: *»Forestil dig, at én af dine nære slægtninge skulle giftes med en handicappet, og du jævnligt skulle omgås denne person. Hvor tilpas eller utilpas ville du føle dig, hvis personen havde et af de handicap, jeg nævner?«*. Kun omkring hver tiende voksen dansker mener at ville være i stand til at møde et nyt handicappet familiemedlem uden forbehold. Såvel blandt mænd som kvinder er de oftest forekommende holdninger overvejende dog neutrale. Derimod er handicappede mindre forbeholdne end andre, mens langvarigt erhvervsuddannede hører til de mest forbeholdne.

En anden slags holdning angår placering af bofællesskaber for handicappede: *»Forestil dig, at der et sted i Danmark skulle oprettes et nyt bofællesskab for handicappede. Hvor tæt på din bolig kunne bofællesskabet ligge, hvis de, der flyttede ind, havde ét af de handicap, jeg nu nævner?«*. Hver tredje voksen – lige mange mænd og kvinder – har større eller mindre forbehold over for otte forskellige handicapbofællesskabers placering. Yngre mænd (25-34-årige) er mindre imødekommende end andre af samme køn. Desuden er voksne i Københavns forstæder mere skeptiske end andre.

Kan en handicappet påregne accept som ligestillet medpassager?: *»Forestil dig, du skal på en fem timers togrejse. Hvad er så det nærmeste sted, de handicappede passagerer, jeg nævner, kan sidde, hvis du skal føle dig tilpas?«*. Næsten alle har ingen problemer med at tænke den nævnte situationen igennem. To ud af fem voksne – nogenlunde lige mange mænd og kvinder – er uden indvendinger overhovedet. Mange har ty-

delige forbehold over for den slags social kontakt og ønsker fx hverken en spastiker, en udviklingshæmmet eller maniodepressiv siddende i nærheden. Unge – det gælder ikke mindst unge mænd – er oftest forbeholdne.

## Udtalt hjælpsomhed over for handicappede

Næsten alle har en holdning til at *træde hjælpende til* over for handicappede slægtninge og venner. Langt de fleste giver udtryk for at være parate til at udføre midlertidig praktisk hjælp og at tilbyde følelsesmæssig omsorg, mens færre er åbne over for en midlertidig indflytning. Hver anden er maksimalt hjælpsom, når det gælder om at hjælpe mindst to slags handicappede – en slægtning, ven og/eller nabo – både med praktisk hjælp, følelsesmæssig omsorg og midlertidig indflytning. Omtrent lige mange mænd og kvinder er maksimalt hjælpsomme. Ikke overraskende er ældre mindst hjælpsomme. Mange i den alder har selv et hjælpebehov. I andre sammenhænge hører unge til de mest forbeholdne. Det gælder dog ikke mulig hjælpsomhed over for handicappede.

Hvis vi ønsker, at befolkningen bliver mere åben fx over for nye handicappede familiemedlemmer, nærliggende bofællesskaber for handicappede eller handicappede som ligestillede medpassagerer, kræver det, at mennesker møder og taler med handicappede i forskellige hverdagssammenhænge.

Hjælpsomheden er mindre, men fortsat betydelig, når der sættes fokus på befolkningens interesse for at udføre *frivilligt ulønnet arbejde* sammen med og til gavn for handicappede. Omkring hver femte er stærkt eller ret interesseret i at udføre den slags arbejde eller gør det allerede. Navnlig kvinder ytrer interesse for at udføre frivilligt handicaparbejde.

## Forbehold over for ansættelse af og samarbejde med handicappede

Uanset alder er erhvervsaktive mænd og kvinder overvejende imødekommende, når de spørges, om handicappede bør have *samme muligheder som andre for at få arbejde på netop deres arbejdspladser*. Et markant flertal mener, at handicappede bør have mindst lige så gode muligheder. Meget få er af den opfattelse, at handicappedes muligheder ikke bør være mindst lige så gode. Erhvervsaktive, hvis baggrund alene er folkeskolen, er mest negative, mens højtuddannede hører til de mest positive.

Spørger man erhvervsaktive om de, hvis de var chefer, ville gøre det *lettere at ansætte handicappede*, er det typiske svar imødekommende. Det gælder såvel blandt mænd som kvinder. Yngre mænd er dog mere forbeholdne end andre erhvervsaktive. Hvis

der var to lige kvalificerede ansøgere – den ene handicappet, den anden ikke – *hvem skulle så have stillingen?* På dette område er erhvervsaktives holdninger til handicappede kolleger mindre imødekommende. Der er samtidig en betydelig usikkerhed over for at tage stilling til spørgsmålet.

Yderligere et spørgsmål handler om imødekommenhed over for at *arbejde sammen med og hjælpe handicappede kolleger*. Da spørgsmålet opleves som personligt vedkommende, har næsten alle en holdning til det. Et markant flertal af erhvervsaktive er imødekommende over for at indgå i et samarbejde med og eventuelt hjælpe en handicappet kollega. Men samtidig er et betydeligt mindretal forbeholdne eller direkte afvisende over for et sådant samarbejde – navnlig unge og yngre mænd.

### **Holdninger til handicappede afhænger af arten af handicap**

Holdninger afhænger i høj grad af det eller de handicap, voksne har i tankerne, når de ytrer holdninger. Når det fx drejer sig om voksne, der samtidig vil føle sig tilpas sammen med en handicappet, som er *gift ind i familien*, acceptere et *bofællesskab for handicappede* som nærmeste nabo og *sidde ved siden af en handicappet* på en togrejse, vurderes fysisk handicappede og kommunikationshandicappede på omtrent samme måde. Derimod er psykisk handicappede placeret lavest i rangordenen. Blot hver tiende voksen er fx tværgående positiv over for psykisk udviklingshæmmede og maniodepressive, mens det gælder hver tredje, når det fx handler om blinde, døve, stammere, kørestols-brugere og mennesker med leddegigt.

### **Social integration kræver positiv indstilling**

Selv om den danske befolknings holdninger på mange områder er imødekommende over for handicappede, er der tilsyneladende et behov for ændringer i positiv retning. Det gælder såvel generelle som specifikke holdninger, men navnlig de sidste. Social integration af handicappede forudsætter, at befolkningen bakker op om handicappedes ligestilling i samfundet.

Behovet for holdningsændringer ikke er det samme i alle befolkningsgrupper. Med hensyn til generelle holdninger til de forhold handicappede tilbydes, så er kvinder i almindelighed mere kritiske end mænd. Hvis det anses for vigtigt at påvirke generelle holdninger, kan der derfor være et særligt behov for at ændre mænds – navnlig unges mænds – holdninger i mere positiv retning. Der er også forskelle i de generelle holdninger mellem landsdelene. På mange områder er sjællændere – navnlig københavnere – mere positive over for handicappede end befolkningen i andre landsdele.

Når det handler om de specifikke holdninger til handicappede fx som forældre eller om at tilbringe en togtrejse i nærhed af en handicappet, kunne unges – navnlig unge mænds – holdninger være mere imødekommende. Unge erhvervsaktive mænd er også mere forbeholdne end andre, når det handler om at gøre det lettere at ansætte handicappede på arbejdspladsen.

En anden sag er, *hvordan* specifikke holdninger til handicappede kan ændres. Viden om handicappedes almene betingelser spiller en vis rolle for positive holdninger, men samvær og samtale mellem handicappede og ikke-handicappede er mere afgørende. Hvis vi ønsker, at befolkningen bliver mere åben fx over for nye handicappede familiemedlemmer, nærliggende bofællesskaber for handicappede eller handicappede som ligestillede medpassagerer, kræver det, at mennesker møder og taler med handicappede i forskellige hverdagssammenhænge. Herved kan forholdet mellem holdninger og adfærd udvikle sig til en god cirkel, hvor samvær skaber mere velvillige holdninger, og hvor den slags holdninger på sin side fører til øget social integration. Derfor kan også de handicappede selv bidrage til en påvirkning af de ikke-handicappedes holdninger ved at vise sig i gadebilledet, i forretninger på arbejdspladsen og andre sammenhænge, hvor det kan lade sig gøre.

## SFI – Litteratur

---

### **Olsen, H. (2000)**

*Holdninger til handicappede.* En surveyundersøgelse af generelle og specifikke holdninger. København 2000. Socialforskningsinstituttet 00:14.

### **Olsen, H. (2000)**

*Voksnes holdninger til handicappede.* København. Det Centrale Handicapråd & Socialforskningsinstituttet 00:17.

### **Olsen, H. (2001)**

*"Hvor enig eller uenig er du?". Holdningsspørgsmål og holdningsmålinger i danske samfundsvidenskabelige surveyundersøgelser.* I: Nordiske Udkast, vol. 29, nr. 2, 2001, s. 59-78.

### **Olsen, H. (2002)**

*Attitudes towards the Disabled in Denmark.* Copenhagen 2002: The Danish Disability Council & The Danish National Institute of Social Research 02:14.

# Forskningen i førtidspension

Samfundsforskningen har helt tilbage i tresserne produceret resultater, som har haft betydning for, hvilke politiske tiltag der er taget i brug for at nå målet om, at flest mulig mennesker skal kunne forsørge sig selv. Et af de første vigtige resultater kom fra undersøgelserne af fysisk handicappede (Rold Andersen 1964), hvor det viste sig, at selvtillid i høj grad kunne kompensere for det handicap med hensyn til beskæftigelse, som ofte var følgen af en fysisk funktionshæmning (Rold Andersen 1966). Dette resultat var en af forudsætningerne for den fortsatte satsning på revalidering, som kom til at præge halvferdsernes socialreform og dermed de muligheder, som systemet gav i de følgende perioder. Skønt en passiv linie dominerede i de første år efter bistandsloven, var mange af instrumenterne til at indlede en aktiv politik til stede.

Forskningen i tilkendelse af førtidspension hænger uden tvivl sammen med den store samfundsmæssige indsats, der er foretaget på dette felt, som afspejler sig i de betydelige offentlige udgifter, der er på området. Diskussionerne om, hvorfor så mange fik tilkendt førtidspensioner først i halvferdserne satte en forskning i gang med baggrund i spørgsmålet, om den mere generøse praksis havde givet denne eksplosion i tilkendelsen af invalidepensioner, eller om baggrunden var, at arbejdslivet var blevet så meget mere opslidende og udstødende i disse år. Mange af de første diskussioner forekommer lidt primitive i dag, fordi man stillede spørgsmålet som et enten – eller (Scocozza & Søndergaard 1973). Med den tids sprog: var det administrative eller socioøkonomiske grunde, der lå bag det store antal invalidepensioner, der pludselig blev tilkendt.

Bekymringen i forhold til de høje tilkendelsesfrekvenser førte til, at Socialforskningsinstituttet foretog en serie undersøgelser. Her nåede man hurtigt til den konklusion, at den administrative hypotese havde mest for sig (Westergaard 1977). Man lagde først op til en kritik af Invalideforsikringsrettens praksis (Hübbe 1976). Men udviklingen ændrede hurtigt forudsætningerne for disse undersøgelser, idet Invalideforsikringsretten afløstes af 15 regionale nævn, og antallet af tilkendte pensioner begyndte at falde. Sidst i halvferdserne nåede man frem til en kritik af de medicinske kriterier for tilkendelse af invalidepension, som blev støttet på erkendelsen af, at afslagene alligevel før eller siden blev til pensioner (Hübbe 1978, 1979). Endvidere fandt man resultater, der pegede på at invalidepensionisterne havde en stærkt belastet baggrund (Koch-Nielsen 1980), og at pensionen havde en afgørende betydning for deres levevilkår (Martini 1980).

I årene omkring førtidspensionsreformen 1984 lå forskningen på området stille, men allerede et par år efter er der igen nogle forhold i den offentlige indsats på fel-

tet, som gøres til genstand for forskning. Udgangspunktet var nu problemet, om de daværende 15 regionale statslige nævn behandlede ansøgerne så forskelligt, som den betydelige variation i afslagsprocenter kunne tyde på. Det kunne man konstatere, at de gjorde, men samtidig gav undersøgelsen heraf anledning til, at man blev opmærksom på den betydning, som sagens forberedelse i kommunen havde. Det var her, længe før der var tale om en førtidspensionssag, at der reelt var mulighed for at styre udviklingen i en mere aktiv retning (Bengtsson 1987).

Undersøgelserne viste, at kommunernes forvaltning og sociale indsats i sagerne havde en betydning, men samtidig gav de også det indtryk, at de faglige ressourcer blev rettet mere mod pensionering end mod revalidering (Bengtsson 1989). De daværende regionale statslige nævn havde ganske vist fået betegnelsen ”Revaliderings- og pensionsnævn”, men de havde kun den funktion at tilkende eller afslå førtidspensioner. Det var naturligt at anvende resultaterne til at sammenkæde ansvaret for revalidering og førtidspension ved at gøre den samme myndighed ansvarlig. Med hele indretningen af socialsystemet var den eneste myndighed, der kunne blive tale om kommunen. Det første skridt var at gøre de statslige refusionsprocenter ens for alle forsørgelsesydelse, og derefter fulgte kommunens kompetence til at tilkende førtidspension hurtigt efter. I 1992 fik kommunerne kompetence til at afgøre nogle typer af ansøgninger om førtidspension og senere til at afgøre alle sager om førtidspension.

Det kan umiddelbart forekomme ulogisk, at en forskning, der tog sit udgangspunkt i spørgsmålet, om der var forskelle mellem praksis i de 15 regionale statslige nævn, og som derefter påviste, at der faktisk var sådanne forskelle, og hvis problemstilling og resultater derfor godt kunne ses som læggende op til en styrket central styring eller kontrol, tværtimod endte den med at blive brugt som argument for en yderligere decentralisering af tilkendelseskompetencen til kommunerne. Men grunden hertil ligger i det uventede resultat om, at kommunerne, som ikke havde noget formelt at skulle have sagt ved afgørelsen af sagerne, alligevel viste sig at have stor indflydelse på, hvad resultatet af dem blev. Det er således ikke kun de spørgsmål, der stilles og forventes belyst ved en undersøgelse, men mindst lige så meget de indsigter som uventet dukker op, der giver forskningen på dette område sin værdi.

Forskningen i halvfemserne er præget af, at aktivlinien nu vinder frem i socialpolitikken. Interessen rettes først mod unge, der tilkendes førtidspension, deres potentiale for at yde en aktiv indsats, og hvad der kan gøres for at fremme dette (Bengtsson 1991, Juul 1991). Endvidere er der en fortsat interesse for forskellene mellem kommuner, i hvor meget der pensioneres. Da de første skridt til en decentralisering

bliver taget i 1992, blev Den Sociale Ankestyrelse pålagt en øget forpligtelse til at overvåge kommunernes praksis på området, dels ved hjælp af benchmarking af kommunernes afgørelser, dels ved gennemførelse af praksisundersøgelser på området (se næste kapitel). Fra 1995 kan hver kommune se, hvor meget den pensionerer set i forhold til, hvor højt niveauet skulle være på baggrund af de generelle sociale forhold (Gregersen 1995). Som Årsstatistik 2000 siger, kan afvigelsen fra det generelle mønster, foruden et element af tilfældighed, skyldes enten forhold som fx arbejdsmiljøet på de lokale arbejdspladser eller en anden afgørelsespraksis end den gennemsnitlige. Tanken med at offentliggøre denne statistik var, at den enkelte kommune kunne se, om den eventuelt pensionerede mere end man skulle forvente, og hvis det var tilfældet gøre noget for at udvikle en mere aktiv politik.

Ændringen af refusionssatserne i 1992 skulle betyde, at kommunen ikke havde nogen økonomisk fordel af at pensionere, og med ændringen i 1998 (som finjusteres ved reformen i 2003) fik man et graderet system af refusioner, således at mere aktive muligheder betaler sig bedst for den kommunale kasse. Det er tydeligt at se på udviklingen – fra over 30.000 tilkendelser af førtidspension i 1989 til omkring 13.000 10 år senere – at det kommunale ansvar har haft en betydning. Når der blev sat fokus på alternativer til førtidspension i kommunerne, har man kunnet finde dem. Det har ikke betydet, at mange flere mennesker er kommet på andre kontantydelse. Tværtimod har en undersøgelse vist, at passive kommuner har mere arbejdsduelige kontantydelsesmodtagere end aktive har (Gregersen & Christoffersen 1999).

Man må også sige, at aktivpolitikken med det rummelige arbejdsmarked alt i alt har været effektiv med hensyn til førtidspension, idet der nu pensioneres mindre end halvt så mange som ved halvfemsernes begyndelse. Vi ved dog ikke mere præcist, hvordan det går for enkelte personer med dette system. Der er ganske vist god plads til inden for aktivpolitikens rammer, at det kan være de personer, som ville have fået en førtidspension, hvis vi havde bibeholdt det gamle system, som nu bliver rummet i det mere rummelige arbejdsmarked. Med den forskning vi har i dag er det dog umuligt at sige, i hvor høj grad dette er tilfældet. Der mangler derfor en forskning, som systematisk følger enkeltpersoners vej gennem systemet, så man på det grundlag kan vurdere, i hvor høj grad de samles op, og i hvor høj grad de blot kommer over på andre offentlige ydelser.

Det vigtigste resultat af forskningen i førtidspension er vel, at spørgsmålet om pension eller ej i den enkelte sag og dermed omfanget af pensionering ikke først og fremmest er et spørgsmål om, hvor strengt eller mildt der vurderes af den myndighed, der til sidst afgør sagen, eller om der anvendes strengt medicinske kriterier eller



et mere socialt handicapbegreb. Det helt afgørende er, om der lægges en aktiv eller passiv linie i behandlingen af de sager, der typisk fører til førtidspension. Den aktive linie er tilsyneladende med stort held blevet anlagt blandt andet med anvendelsen af et stærkt differentieret system af refusioner, der tilskynder kommunen til at satse på de mest aktive muligheder. Denne effekt er slået igennem i lige høj grad i aktivt og passivt orienterede kommuner. Vi mangler imidlertid viden om, hvori denne aktivorientering mere præcis består, således at man kunne fremme den også i de mere passivt orienterede kommuner.

Der er god grund til at tro, at en øget bevidsthed på sagsbehandlingen, den sociale metode der anvendes, de forskellige tilbud der er til rådighed og den kommunale organisation, der er bygget op som støtte for rådgivernes arbejde på dette felt, kan være med til at fremme aktiv orienteringen i de kommuner, der stadig er passivt orienteret. Der er imidlertid endnu ikke nogen forskning, der knytter sagsbehandling, rådgiverens metode, de tilbud der benyttes såsom afklaring, arbejdsprøvning og praktik, de institutioner der medvirker som revalideringsinstitutioner, klinikker, daghøjskoler og virksomheder eller sagsbehandlingen kvalitet og graden af inddragelse af brugeren, sammen med, om resultatet bliver mere eller mindre aktivt. I det hele taget må man sige, at forskningen i social metode endnu er meget sparsom, også på de felter der er relevante for førtidspension.

## SFI-Litteratur

---

### **Bengtsson, Steen (1987)**

*En lov – femten nævn. Regionale forskelle i ansøgning, tilkendelse og afslag på førtidspension.* København. Socialforskningsinstituttet publikation 167.

### **Bengtsson, Steen (1989)**

*Førtidspension eller...* København. Socialforskningsinstituttet rapport 89:11.

### **Bengtsson, Steen (1991)**

*Førtidspension til unge – i socialpolitisk belysning.* København. Socialforskningsinstituttet rapport 91:11.

### **Gregersen, Ole (1995)**

*Kommunernes pensionspraksis. Rangordning af kommunerne efter antal førtidspensioneringer, korrigeret for en række objektive forhold – et metodestudie.* København. Socialforskningsinstituttet, Arbejdsnotat.

### **Gregersen, Ole & Christoffersen, Mogens (1999)**

*Langvarige sociale sager – klienternes holdninger.* København. Socialforskningsinstituttet rapport 99: 6.

### **Hübbe, Per (1976)**

*Invalidepensionistundersøgelserne 1. Invaliditetsbegreb og invalidepension – forstudie.* København. Socialforskningsinstituttet meddelelse 16.

**Hübbe, Per & Westergaard, Poul (1978)**

*Invalidepensionistundersøgelserne 3. Materiale og metoder.* København. Socialforskningsinstituttet publikation 83.

**Hübbe, Per (1978)**

*Invalidepensionistundersøgelserne 4. Ansøgere til invalidepension.* København. Socialforskningsinstituttet publikation 84.

**Hübbe, Per (1979)**

*Invalidepensionistundersøgelserne 5. Forhold efter første ansøgning.* København. Socialforskningsinstituttet publikation 85.

**Juul, Søren (1991)**

*Yngre førtidspensionister.* København. Socialforskningsinstituttet publikation 92:17.

**Koch-Nielsen, Inger (1980)**

*Invalidepensionistundersøgelserne 7. Opvækstvilkår og erhvervsbaggrund.* København. Socialforskningsinstituttet publikation 100.

**Lindermann, Gitte og Gregersen, Ole (2001)**

*Benchmarking på førtidspensionsområdet – virker Den Sociale Ankestyrelses praksiskoordinering.* København. Socialforskningsinstituttet publikation 01:2.

**Martini, Sten (1980)**

*Invalidepensionistundersøgelserne 6. Invalidepensionisternes levevilkår.* København. Socialforskningsinstituttet publikation 95.

**Rold Andersen, Bent (1964)**

*Fysisk handicappede i Danmark II. Nogle hovedresultater.* København. Socialforskningsinstituttets publikationer 16.

**Rold Andersen, Bent (1966)**

*Fysisk handicappede i Danmark IV. Arbejde og erhverv.* København. Socialforskningsinstituttets publikationer 22.

## Andre referencer

---

**Scocozza, Lone & Søndergaard, Kirsten (1973)**

*Incidens og prævalens af invalidepension, en analyse af tilkendte invalidepensioner i Danmark i finansårene 1966/67 – 1971/72, set i relation til demografiske og diagnostiske variable.* Ugeskrift for Læger 135:48, november 1973. København.

**Westergaard, Poul (1977)**

*Udviklingen i antal personer med førtidspension i Danmark.* Socialt Tidsskrift 53 årgang nr. 6, 1977. København.

**Årsstatistik 2000**

*Førtidspensioner. Årsstatistik 2000. En kommenteret statistisk oversigt over afgørelser i førtidspensions-sager truffet af kommuner og sociale nævn.* København. Den Sociale Ankestyrelse, Analysekontoret Juni 2001. Findes også på: <http://www.dsa.dk/Startsider/indfrm2.htm>

# Benchmarking af kommunernes afgørelser af førtidspensionsager

Hvad gør man, når der på den ene side er oplagte grunde til, at det bør være kommunerne, der afgør sager om førtidspension, men på den anden side helst ikke vil have, at det er afgørende for muligheden for at få førtidspension, om man bor i den ene eller den anden egn af landet? Benchmarking er én metode til at overvåge, om der udvikler sig sådanne geografiske forskelle. Praksisundersøgelser er en metode til aktivt at mindske forskelle i afgørelsespraksis fra egn til egn. Og det virker.

## Benchmarking

Den centrale idé i benchmarking er at holde den enkelte kommune op mod et sammenligningsgrundlag, der kan danne udgangspunkt for at forbedre kommunens praksis. Det kan gøres på mange måder. Én måde er at udarbejde nøgletal for samtlige kommuner (fx antal tilkendelser af førtidspension pr.1000 indbyggere). En anden tilgang er at benytte DEA-analyser (Data Envelopment Analysis). Denne metode er beskrevet nærmere i kapitlet om effektivitet på ældreområdet.

Endelig kan man benytte en regressionsanalyse. Det er en sådan model, der benyttes af Den Sociale Ankestyrelse. Ideen i denne model er følgende: Hvis alle kommuner afgjorde sager på samme måde, og hvis alle voksne danskere havde samme sandsynlighed for at få behov for en førtidspension i et givet kalenderår, så skulle alle kommuner tilkende det samme antal førtidspensioner pr. 1.000 voksne indbyggere (under folkepensionsalderen). Det er naturligvis ikke tilfældet. Ældre personer har *langt* større sandsynlighed for at få behov for en førtidspension i et givet kalenderår end yngre. Men det betyder også, at man bør tage højde for aldersfordelingen blandt en kommunes indbyggere, når vi skal give et bud på, hvor mange tilkendelser af førtidspension, vi ville forvente at se i kommunen: Jo flere ældre (det vil i denne sammenhæng sige personer i halvtredserne og tredserne), jo flere tilkendelser må man forvente at se. Tilsvarende ved vi fra en række undersøgelser, at der er andre forhold, der har betydning; eksempelvis har ufaglærte meget større sandsynlighed for at få behov for en førtidspension end personer med en erhvervsuddannelse.

Hvis man skal holde øje med, om der udvikles store geografiske forskelle i tilkendelsespraksis, skal man derfor holde øje med, om der i nogle kommuner udvikler sig store forskelle mellem det forventede antal tilkendelser og det faktiske antal tilkendelser.

Hvis man nu måler alle de aspekter af den sociale struktur i hver kommune, som både opfylder det kriterium, at vi fra tidligere undersøgelser ved, det har betydning for behovet for førtidspension, at vi kan skaffe data om det, og at kommunen ikke i væsentlig grad kan påvirke dette aspekt af strukturen, så kan man bruge en regres-

sionsanalyse til at korrigere for disse forhold. Man kan så beregne, hvor mange tilkendelser af førtidspension, man skulle forvente i kommunen, hvis kommunen opfører sig som landsgennemsnittet, og når man korrigerer for den sociale struktur i kommunen. Det tal sammenlignes med det faktiske antal tilkendelser. Det beregnede eller forventede antal tilkendelser er således det benchmark, den enkelte kommune holdes op mod. En stor forskel mellem dette benchmark og det faktiske antal tilkendelser er enten udtryk for, at der er særlige forhold i denne kommune, som man ikke har taget højde for i den statistiske model eller udtryk for, at kommunen har en anden afgørelsespraksis end andre kommuner (og noget af forskellen tilskrives tilfældigheder). Hvis man skal holde øje med, om der udvikles store geografiske forskelle i tilkendelsespraksis, skal man derfor holde øje med, om der i nogle kommuner udvikler sig store forskelle mellem det forventede antal tilkendelser og det faktiske antal tilkendelser.

Det andet redskab, Ankestyrelsen benytter for at overvåge kommunernes afgørelsespraksis er praksisundersøgelser. Dem har Ankestyrelsen gennemført i to nye amter hvert år siden 1995. En praksisundersøgelse består i, at Ankestyrelsen indkalder

**Praksisundersøgelser er en metode til aktivt at mindske forskelle i afgørelsespraksis fra egn til egn. Og det virker.**

afgjorte sager fra kommuner (og nævn) i to udvalgte amter. Der er altså ikke tale om sager, der ankes, eller hvor ansøger eller kommune nødvendigvis er utilfredse med afgørelse eller sagsforløb. Der er tale om helt almindelige sager. Ankestyrelsen gennemgår sagerne, og når i hver sag frem til den afgørelse,

*den* ville have truffet, hvis den skulle have afgjort sagen. Den sammenlignes med kommunens (eller det regionale nævns) afgørelse. Ankestyrelsen konkluderer efter sagsgennemgangen i hvor mange sager, man ville have truffet en anden afgørelse, og der konkluderes på, om der er særlige træk ved sagerne, som giver anledning til råd og vejledning om en bestemt procedure, krav til dokumentation eller måder at afgøre sager på. Der meldes tilbage til de instanser, der har deltaget i praksisundersøgelsen. Målet med praksisundersøgelserne er at ensrette afgørelsespraksis i de 275 kommuner så meget, som muligt.

## Virker det?

Socialforskningsinstituttet har undersøgt, om det virker at gennemføre praksisundersøgelser. Den Sociale Ankestyrelse har gennemført praksisundersøgelser på førtidspensionsområdet hvert år siden 1995. I samme periode har Socialforskningsinstituttet gennemført benchmarking analysen hvert år med nye data. Målet med praksisundersøgelserne er at mindske de geografiske forskelle i afgørelsespraksis.

Omsat til benchmarking modellen er målet således, at forskellen mellem det forventede antal tilkendelser i en kommune og det faktiske antal tilkendelser i kommunen skal mindskes. Ved at benytte data fra benchmarking modellen for alle årene og koble oplysninger om, i hvilke amter/kommuner, Ankestyrelsen har gennemført praksisundersøgelser, kan det testes, om kommunerne i gennemsnit kommer tættere på det forventede antal tilkendelser i årene efter, de har været med i en praksisundersøgelse. Det gør de. Gennemførelse af praksisundersøgelserne mindsker i gennemsnit forskellen med i størrelsesordenen 0,1 tilkendelse pr. 1.000 indbyggere i alderen 18-66 år.

## SFI-litteratur

---

### **Gregersen, Ole og Lindermann, Gitte (2001)**

*Benchmarking på førtidspensionsområdet – virker Den Sociale Ankestyrelses praksiskoordinering?* København. Socialforskningsinstituttet 01:2.

### **Gregersen, Ole (2000)**

*Benchmarking af kommunernes førtidspensionspraksis.* København. Socialforskningsinstituttet. Arbejdsnotat.

### **Gregersen, Ole (1994)**

*Kommuners pensionspraksis.* København. Socialforskningsinstituttet. Servicerapport.

# Hjemløshed – uden hjem og bolig

Der er tre spørgsmål, som uvægerligt dukker op, når talen falder på hjemløshed:

- Hvor mange hjemløse er der – og er hjemløsheden stigende
- hvorfor bliver mennesker hjemløse
- hvad kan der gøres ved det

## Hvad er hjemløshed?

De tre spørgsmål har vist sig vanskeligere at besvare end som så. Besvarelsen af spørgsmålet om hjemløshedens omfang og udvikling forudsætter nemlig, at ”hjemløshed” kan defineres – og defineres på en måde, der gør sammenligninger over tid – og mellem lande – mulig. Mange har forsøgt sig med definitioner eller afgrænsninger – ofte af en meget overordnet karakter. Helt overordnet har hjemløshed noget at gøre med manglen på en (passende) bolig eller et hjem – og så noget med social eksklusion, med at være ”udenfor”. Den følgende definition hjælper os ikke til at tælle, men snarere til at forstå, at det drejer sig om et kompliceret fænomen:

*”Hjemløshed drejer sig om fravær af en personlig, permanent og passende bolig. Hjemløse er mennesker, som ikke kan skaffe sig en sådan bolig af økonomiske eller andre sociale årsager. Det kan også dreje sig om personer, der ikke er i stand til at skaffe sig og beholde en sådan bolig, fordi de ikke er i stand til at leve et helt uafhængigt liv, men har brug for omsorg og støtte, men ikke for at blive institutionaliseret” (forf. oversættelse af Avramov 1996)*

At få defineret hjemløshed nærmere har ikke kun teoretisk interesse, men får indflydelse på de politiske indsatsers eventuelle form og indhold (Stax 2001). Omlægning fra en universel til en mere målrettet velfærdspolitik kræver, at der skal være nogle afgrænsede grupper at målrette politikken imod.

## Boligløshed?

En ret udbredt måde at afgrænse de hjemløse på er ved deres *opholdsted* (Avramov 1996; Stax, 2001). Fx som dem, der bor på gaden, eller på en institution for hjemløse. Det kræver endnu en afgrænsning. Hvad med dem, som bor i nyere boformer eller de ”skæve huse”? Er de hjemløse eller tidligere hjemløse? Så har vi dem, der overnatter hos venner og bekendte, fordi de ikke har et sted at bo, eller hvis bolig ikke er af en eller anden passende standard. Ofte ender man med at tage udgangspunkt i institutionerne, fordi det simpelthen kan tælles – enten hvor mange pladser eller hvor mange brugere, der er.

En anden ting er, at institutionerne jo ændrer formål og derved brugere over tid: de gamle fik alderdomshjemmene i slutningen af 1880-tallet og fyldte så ikke længere op på fattiggårdene, de unge arbejdsløse mænd, som søgte ind til byerne i 30'erne og stod uden et sted at bo, kom på arbejdsanstalter og ikke på herbergerne. Kvindekrisecentrene fik status som 105- institutioner hvilket bidrog til talen om de ny hjemløse (Järvinen 1993). Ikke desto mindre regnes de voldsramte kvinder oftest ikke til de ”rigtigt” hjemløse (Stax 2001). Det kan bl.a. ses af, at de ikke indgår i Ankestyrelsens nyeste opgørelse over brugere af § 94 institutioner. Posefolket – som ikke findes på institutionerne, men på gaden – er simpelthen blevet talt et par gange. Senest er de opgjort til ca. 150 på landsplan (Caswell & Schultz 2001).

Også i andre lande slås man med måleproblemerne: det er de færreste steder, der kan etableres en fælles database, som i Danmark. Så har man i stedet forsøgt sig med optællinger af forskellig art, hvor man på en nat opgør, hvor mange der træffes på institutioner beregnet til hjemløse, på gaden, i suppekøkkener osv. Det kan så diskuteres, om man skal medregne personer, der venter på udskrivning fra fængsler, og om flygtninge i asylcentre skal medregnes. Det er klart, at det på baggrund af så forskellige metoder er umuligt at komme med en korrekt opgørelse over, hvor mange hjemløse der er i EU. Det er alligevel forsøgt adskillige gange. (Se for de nyeste opgørelser Feantsa Newsletter Spring 2002: ”Homeless in Europe: Numbers and indicators: How do we count the homeless in Europe”).

Selvom hjemløshed således relateres til et fysisk opholdssted, er det karakteristisk for såvel dansk politik som forskning, at hjemløshed sjældent sættes i forbindelse med boligproblemer. Boligproblemer er for ”almindelige mennesker”. De problemer af boligmæssig art, der har været i tidens løb for lavindkomstgrupper, er ikke blevet betragtet som ”hjemløshed”. De familier, som man i 1930'erne og igen i 1940'erne måtte indkvartere i kommunale barakker, var ikke hjemløse. De var ”husvilde” (Koch-Nielsen & Nordgaard 2002).

## Social eksklusion?

Et andet forsøg på afgrænsning går på graden af social eksklusion – hvor langt er man udenfor? – og uden for hvad? Man kan her forsøge sig med en afgrænsning, der

Befolkningen var mindre tolerant over for hjemløse og misbrugere end over for andre ”svage grupper” som fx sindslidende og handicappede. Tolerancen var målt ved et spørgsmål om, hvem der var ansvarlig for, at de forskellige svage grupper kunne klare sig i tilværelsen. Næsten en tredjedel mente, at de hjemløse og misbrugerne selv var ansvarlige, men ingen mente, at det var tilfældet for de sindslidende eller de handicappede.

tager udgangspunkt i en teori om, hvad den enkelte person har af *relationelle bånd og micro-break-ups*: hvor mange relationer er brudt eller muligvis totalt fraværende. Det drejer sig ikke kun om relationer til familie og netværk, det drejer sig også om relationer til "systemerne" (Koch-Nielsen & Stax 1999). På basis heraf kan man "konstruere" nogle undergrupper af hjemløse, som passer meget godt til de hjemløse i den almindelige debat. Vi kan tale om *gadebørn*, som ikke nødvendigvis bor

på gaden. De er først og fremmest karakteriserede ved, at de ikke har nogle familierelationer. Ofte er også båndene til "systemet", som skole og de sociale myndigheder, blevet brudt. En anden type er "*den traditionelle hjemløse*", den ældre alkoholiske mand, som har brudte relationer til familie og arbejdsmarkedet bag sig, men som også kan have nogle ubrudte/bevarede relationer til familie og venner. Til gengæld er den gruppe stabile "brugere" af de forskellige institutioner og således ikke helt uden for systemet. Den *psykisk syge* har muligvis aldrig haft tætte personlige relationer og heller ikke relationer

til arbejdsmarkedet. Ofte vil der også være brudte bånd til samfundets institutioner, som ikke kan rumme disse mennesker. Det samme gælder det normale boligmarked, som man har forsøgt at udsluse dem til. Den mest iøjnefaldende gruppe, og den der fejlagtigt ofte tages som en prototype på hjemløshed, er *gadefolket*. De har voldsomme psykiske lidelser og har vist sig umulige for det almindelige system at få kontakt til. Længst ude – på kant med hele samfundet – er så *narkomanerne*.

Taler man om social eksklusion, må der også være nogen eller noget, der udstøder. Det gør så – let upræcist formuleret – det omgivende samfund:

*"Sådan er hjemløse. Det er mennesker, som er "forkerte" i relation til, hvad vi andre anser for at være "rigtigt". De lever ikke sådan, som vi finder det rigtigt og er ikke i stand til at anvende samfundets almindelige institutioner i bred betydning. Set fra den almindelige borgers synsvinkel er hjemløse anderledes i negativ betydning, og vi udelukker dem fra det almindelige sociale liv. Vi kan ikke lide dem" (forf. oversættelse af Brandt 1999).*

Et andet mål på det omgivende samfunds reaktioner kan vi finde i en undersøgelse af befolkningens holdninger fra 1996 (Koch-Nielsen 1996), der viste, at befolkningen var mindre tolerant over for hjemløse og misbrugere end over for andre "svage grupper" som fx sindslidende og handicappede. Tolerancen var målt ved et spørgsmål

Når hjemløshed ikke kun er et problem med at skaffe tag over hovedet, er det ikke tilstrækkeligt med tilbud om boliger. Der skal en form for social støtte til. Når fokus flyttes fra den medicinske/psykiatriske funktionsevne og over til den sociale funktionsevne, så må tilbuddene indrettes på det. På at lære folk at bo, at etablere og holde fast på netværk.



om, hvem der var ansvarlig for, at de forskellige svage grupper kunne klare sig i tilværelsen. Næsten en tredjedel mente, at de hjemløse og misbrugerne selv var ansvarlige, men ingen mente, at det var tilfældet for de sindslidende eller de handicappede.

## **Specielt om kvinderne**

I engelsk og amerikansk forskning (Edgar et al. 2001) ser man på kvindelig hjemløshed som et resultat af de voldsomme forandringer på arbejdsmarkedet og af familiestrukturen, som man har oplevet i de sidste årtier. Især er der blevet fokuseret på de enlige mødre, som på grund af manglende forsørgelse fra en mand eller fra egen indkomst bliver, eller i hvert fald har en større risiko nu end tidligere, for at blive hjemløse. Billedet passer ikke rigtigt ind i den danske situation. For det første er det meget tvivlsomt, om kvinder er blevet mere fattige og udsatte på grund af skilsmisser o.l., eller om det snarere forholder sig sådan, at krisecentrene har givet kvinder en mulighed for at komme ud af forhold, hvor de også var fattige og ”hjemløse” bag hjemmets fire vægge (Järvinen 1993).

For det andet kan det ikke hævdes, at de sidste årtier generelt har øget kvinders risiko for udstødelse (Munk et al. 2001). Det er især daginstitutionsdækningen og boligtilskuddet, som modvirker den marginalisering af enlige forsørgere, der rapporteres om andre steder fra (Edgar & Doherty 2001). Det betyder ikke, at der ikke findes kvinder i gruppen af hjemløse. Det gør der, og de er, som Stax skriver, værre stillede end mændene (jf. Stax 1999), og de har sværere ved at finde en institution, der vil tage imod dem.

## **Hvad gør man?**

Tendensen til at fininddele forskellige grupper af socialt udstødte og af hjemløse er ikke ny, men hver periode har sine underkategorier, der dels afspejler en virkelighed, dels afspejler hvad der er interessant, oppe i tiden, på den politiske dagsorden. Ophævelsen af sammenhængen mellem bolig og social service og indførelsen af boformer og de ”skæve huse” er således på den ene side nok en konsekvens af den kategoriklønning, der har fundet sted. På den anden side åbner lovgivningen – og erfaringer indvundet fra en række social eksperimenter – også op for, at den sociale indsats kan målrettes bedre.

Når hjemløshed ikke kun er et problem med at skaffe tag over hovedet, er det ikke tilstrækkeligt med tilbud om boliger. Der skal en form for social støtte til. Når fokus flyttes fra den medicinske/psykiatriske funktionsevne og over til den sociale

funktionsevne, så må tilbuddene indrettes på det. På at lære folk at bo, at etablere og holde fast på netværk (Elgar et al. 2002). En sådan udvikling har man set i mange af EU's medlemslande i de sidste 20 år – en udvikling af det, der meget generelt kaldes ”supported housing.” Men der tændes også nogle advarselslygter:

- der skal være klare og ikke indbyrdes modstridende formål med indsatsen (fx integration og kontrol)
- der er risiko for, at der opbygges et specielt lukket ”boligmarked”, mellem institutionerne og det almindelige boligmarked, hvorfra man ikke kommer ud igen
- ikke alle kan klare de ny fællesskabsformer – de ekskluderer de i forvejen mest ekskluderede, bl.a. fordi der stilles krav om at der ikke må indtages alkohol eller narko
- supported housing kræver i særlig høj grad, at systemerne kan samarbejde, og det er langt fra altid tilfældet.

## SFI – Litteratur

---

### **Koch-Nielsen, I. (2002)**

*Danish literature review on research and access to housing and homelessness.* National Report for FEANTSA 2002. [www.feantsa.org](http://www.feantsa.org).

### **Koch-Nielsen, I. (1996)**

*Hvem er de svage?* København. Socialforskningsinstituttet, Socialforskning: Borgerne om velfærdssamfundet.

### **Koch-Nielsen, I. & Stax T. (1999)**

*The Heterogeneity of Homelessness and the Consequences for Service Provisions in Avramov (ed) coping with Homelessness: Issues to be tackled and best practices in Europe.* Ashgate.

### **Koch-Nielsen, I. & Nordgaard Fotel, T. (2002)**

*Social Policy Aspects of Housing Policy. I: Bostadsløshet som problem og politik.* Aktuell nordisk forskning. TemaNord 2002:558 Nordiska Ministerrådet.

### **Munk, A. et al. (2001)**

Women, homelessness and the welfare state in Denmark. In Elgar and Doherty: Women and Homelessness in Europe. Pathways, Services and Experiences. Polity Press.

### **Stax, T. (2001)**

*Understanding Homelessness and Social Policy in Denmark.* In Polakow, V. & C. Guillean ed. *International perspectives on Homelessness.*, Westport Connecticut, Greenwood Press

## Andre referencer

---

### **Avramov, D. (1996)**

*The invisible hand of the Housing market.* Feantsa. Brussels.

### **Brandt, P. (1999)**

*Reflections on Homelessness as Seen from an Institution for the Homeless in Copenhagen.* In Avramov (ed): Coping with Homelessness: Issues to be tackled and best practices in Europe. Ashgate.

### **Caswell, D. & Schultz, I. (2001)**

*Folket på gaden – om posefolket og gadepraktikken,* København. Gyldendal Uddannelse, Socialpædagogisk Bibliotek.

### **Feantsa Newsletter Spring (2002)**

*Homeless in Europe: Numbers and indicators: How do we count the homeless in Europe.* Bruxelles.

### **Edgar et al. (1999)**

*Services for Homeless People. Innovation and change in the European Union.* The Policy Press. Bristol.

### **Edgar et al. (2000)**

*Support and Housing in Europe. Tackling Social Exclusion in the European Union.* The Policy Press. Bristol.

### **Järvinen, M. (1993)**

*De nye hjemløse: Kvinder, fattigdom og vold.* Forlaget Socpol. Holte

# Ikke alle bliver hjulpet i den danske velfærdsstat

Socialforskningsinstituttet har undersøgt, hvordan det er gået mennesker, som har benyttet krisecentre eller institutioner for hjemløse. Undersøgelsen viser, at selvom nogle har fået det bedre, så har mange blandt de hårdt belastede ikke fået det bedre, eller er blevet yderligere udstødt. Det gælder specielt misbrugere, og en særlig udsat gruppe er kvinder, der benytter institutioner for hjemløse. Undersøgelsen peger på, at tilbuddene til disse grupper ikke er gode nok til at ændre den sociale nedtur.

Bevæger man sig ind på en institution for socialt marginaliserede i København, kan man være heldig at høre om 3 x 1/3-hypotesen: 1/3 af en given årgang vil leve et mere normalt liv i fremtiden, 1/3 vil leve uændret fremover, og 1/3 vil få det værre. Med rapporten *En gang socialt marginaliseret – altid...?* er det blevet muligt at komme med en vurdering af hypotesen. I rapporten undersøges livsforløbet for ca. 1.000 yngre mennesker, der for ti år siden benyttede institutioner for socialt marginaliserede mennesker, dvs. institutioner under den tidligere bistandslovs § 105: Krisecentre og institutioner for hjemløse.

## Nogle bliver yderligere marginaliseret eller forbliver marginaliserede

Af undersøgelsen fremgår:

- At ca. 14 procent af de mennesker, der for ti år siden benyttede institutioner for socialt marginaliserede, og som for ti år siden var mellem 18 og 35 år gamle, er døde. Det svarer til en dødelighed, der er 14 gange så stor som dødeligheden for hele den danske befolkning på samme alder.
- At lidt over 10 procent af de overlevende i oktober 1996 ikke synes at have et permanent opholdssted ifølge folkeregistret.
- At vi, for 20 procent af de mennesker der skulle bo i en permanent bolig i Københavns eller Frederiksberg Kommune, ikke har kunnet finde tegn på deres tilstedeværelse på den formelle opholdsadresse.
- At omkring 20-30 procent ikke bor i enfamilieshusstande i 1996. Af disse er 6 procent registreret på en døgninstitution.
- At der er en klar bevægelse i retning af at flere kommer på førtidspension – det sidste skridt væk fra selvforsørgelse.
- Hovedtendensen for de socialt marginaliserede går i retning af mindre kontakt til arbejdsmarkedet.

Vi kan konkludere, at en del af de mennesker, der indgår i undersøgelsen ikke har oplevet at blive reintegreret i samfundet i den periode, der er blevet undersøgt. Og en del har ligefrem bevæget sig yderligere væk fra det, vi forstår som et 'normalt' liv.

## **Nogle oplever en udvikling til det bedre**

Men der er også mennesker, der har oplevet en udvikling i retning hen imod en mere 'normal' tilværelse

- En del er skiftet fra at være registreret som enlige til at være registreret i par.
- Andelen på dagpenge er større i 1996 end i 1990, og der er en lille stigning i det absolutte antal. Dagpenge er det indtægtsgrundlag, der indicerer den tætteste kontakt til arbejdsmarkedet i undersøgelsen. Kun en meget lille gruppe synes ikke at have modtaget nogen form for overførselsindkomster.
- Andelen registreret i ikke institutionslignende husstande er stigende fra 1990 til 1996. Mellem 50 og 60 procent var i 1990 registreret i en husstand, der ikke adskiller sig fra den type, hvor vi forventer at finde de fleste danskere. I 1996 var andelen af de mennesker, der var i live og registreret i denne samme type husstand, steget til mellem 70 og 80 procent.

Der er således en tendens til, at nogle får det bedre. Hvor mange det drejer sig om, kan vi ikke komme med et sikkert bud på. Men umiddelbart synes andelen, der fik det bedre, at være mindre end andelen der fik det værre.

For nogle kunne deres livshistorie således indfanges af titlen Engang socialt marginaliseret, men for andre er titlen Æn gang socialt marginaliseret... mere beskrivende, og der skulle fortsættes altid marginaliseret.

## **På krisecentre er der lys for enden af tunnelen**

Om de socialt marginaliserede mennesker har fået det værre eller bedre ser ud til at hænge sammen med, hvilken institutionstype de brugte for 10 år siden. Der synes således at være forskelle på, hvordan livet har udviklet sig for de personer, der var på institutioner for hjemløse, sammenlignet med de personer der var på krisecentre. De fleste brugere af krisecentre lever senere et 'normalt' liv. For dem har brugen af krisecentre været et spørgsmål om at finde et alternativt permanent opholdssted, eller – på kort sigt – et spørgsmål om at give muligheder for et tiltrængt pusterum i en ubehagelig, kaotisk og ofte voldelig hverdag. Og det tyder på, at der er blevet taget hånd om sådanne behov, i hvert fald for en dels vedkommende.

## **På institutioner for hjemløse kan lyset være svært at finde**

Hvis der er lys(ere) for enden af tunnelen for dem, der boede på krisecentre, så er der mørke(re) for dem, der benyttede sig af institutioner for hjemløse. Undersøgelsen viser, at der er grupper, der har oplevet positive udviklinger blandt de tidligere brugere

af institutioner for hjemløse, men der er også en ganske stor gruppe mennesker, der synes ikke at være blevet bedre stillet med tiden. Der er for en dels vedkommende tale om mennesker, der i udgangspunktet bevæger sig i miljøer på kanten af vores velfærdssamfund, og der er tale om mennesker, som vi ikke formår at hjælpe, at rumme eller at reintegrere.

Særlig slemt ser det ud for kvinder på institutioner for hjemløse. Her er sandsynligheden for at dø 25 gange større end for kvinder på samme alder i det danske samfund som helhed. Den ubehageligt høje dødelighed vurderer vi til at hænge sammen med et forbrug af euforiserende stoffer, og de levekår der hænger sammen med et sådant indtag. Brugen af euforiserende stoffer leder til et behov for en ganske stor indtægt for at dække de daglige udgifter – et indkomstbehov, der er en del større, end hvad det er muligt at opnå på overførselsindkomster. Og for kvinderne kan en af løsningerne være at supplere overførselsindkomsten med et arbejde som prostitueret. Kombinationen af prostitution og dagligt stofmisbrug i et miljø med mange mænd øger sandsynligheden for, at man bliver sat på gaden, og placerer de pågældende kvinder i en overordentlig usikker gruppe. I det hele taget peger undersøgelsen på, at mennesker med misbrug udgør en gruppe, der har svært ved at finde rum i de institutioner, der findes i den danske velfærdsstat.

### **Rummeligheden er lille for mennesker på kanten af samfundet**

Undersøgelsen har vist, at 3 x 1/3 hypotesen desværre ikke er uden et vist hold i virkeligheden. Rigide og principielle vurderinger, af hvornår man er egnet til og motiveret for at modtage forskellige tilbud om hjælp, er i høj grad med til at fastholde, og i nogle tilfælde yderligere udstøde, socialt marginaliserede mennesker. Det er en af undersøgelsens konklusioner. Indretninger af tilbud og foranstaltninger er ofte så specifikke i forhold til målgrupper og har så principielle adgangskriterier, at der ikke er rum til de allersværest belastede, fx misbrugere. Dertil kommer et adfærdsregulerende regelsæt, der som sanktion benytter at smide udstødte ud. Noget kunne tyde på, at vi ikke har lært lektien. Det synes som om, vi fortsætter med at stille krav og indrette vores tilbud til mennesker, der lever som socialt marginaliserede, således, at nogle bliver fastholdt eller yderligere marginaliseret.

## SFI – Litteratur

---

**Stax, T.B. (2000)**

Én gang socialt marginaliseret – altid ...?. København. Socialforskningsinstituttet 99:21

**Stax, T.B. (2003)**

»Estimating the use of illegal drugs among homeless people using shelters in Denmark«, *Substance Use & Misuse*. Vol. 38 (Forth coming, primo 2003).

**Stax, T.B. (2002)**

”Flytter de hjemløse hjem med tiden? – Hvordan skulle jeg vide det?”, *Social Kritik*. Vol. 14:83. København.

**Stax, T.B. (2001)**

»Understandings of Homelessness and Social Policy in Denmark«, i Polakow, V & C Guilleaen (red.) *International Perspectives on Homelessness*. Westwood, CT: Greenwood Publishing Group.

# Når social- og boligpolitik smelter sammen

At få etableret et samarbejde mellem kommune og boligorganisationer, og at gøre boligorganisationerne medansvarlige for den sociale udvikling i deres område, har været et af hovedformålene med en række forsøgs- og udviklingsprojekter, som blev igangsat i 1994. Næsten 500 boligområder modtog en eller flere former for støtte. Heraf fik knap 400 støtte til sociale aktiviteter, og ca. 100 af disse fik ansat en beboerrådgiver. Byudvalgsarbejdet blev evalueret af bl.a. By- og Byg samt Socialforskningsinstituttet.

Renoveringer, huslejenedsættelser og sociale aktiviteter skulle fastholde de stærke beboere og derved bryde områdernes onde cirkel. Byudvalgsindsatsen hang sammen med de øvrige politikker på området ved, at det var en fortsættelse af tidligere forsøgsprogrammer og i overensstemmelse med en ny socialpolitik, hvis mål var at inddrage ny aktører og stimulere en frivillig indsats.

Gennem byudvalgsarbejdet er der blevet etableret nogle stærke samarbejdsstrukturer i boligområdet. Dette gør, at parterne altid ved, hvem de skal henvende sig til, når der er problemer i boligområdet.

Den uheldige udvikling, som var i gang i de støttede områder, er nok blevet bremset, selv om de sociale problemer ikke er løst. Koncentrationen af etniske minoriteter er ikke blevet reduceret – bl.a. på grund

af tilflytningen af Bosniske flygtninge i perioden. Men tilvæksten af etniske minoriteter var dog mindre end i de ikke støttede områder. Der var sket mest i de områder, der havde modtaget midler til alle tre former for indsatser: renovering, huslejenedsættelse og sociale aktiviteter (Munk, 1999)

Det var et vigtigt formål med hele programmet, som også var en forudsætning for, at det overhovedet kunne lykkes at etablere et samarbejde mellem de lokale afdelinger i boligselskaberne og kommunerne, men også at involvere andre beboere i arbejdet. Om indsatsen rent økonomisk kunne betale sig eller, hvor mange udgifter der er blevet sparet, siger evalueringerne ikke noget om.

## Case i Rødovre

Men en ting er en overordnet evaluering af byudvalgsarbejdet, men hvad med de enkelte byudvalgsprogrammer i kommunerne? Vi så nærmere på byudvalgsarbejdet i Kærene og Bybjerget i Rødovre Kommune. Her fandt vi den gode historie, hvor en række vilkår har gjort det muligt at igangsætte en god udvikling i et område, der var truet af en negativ udvikling. Byudvalgsarbejdet blev igangsat i 1994 efter bevilling af midler til en beboerrådgiver samt til boligsociale aktiviteter. Boligområderne, der består af almene boliger, huser i alt 3.500 beboere.



Da byudvalgsarbejdet blev igangsat, var området inde i en dårlig udvikling med hærværk, bandeaktivitet, høj fraflytning og koncentration af ressourcetsvage beboere. Der var utryghed blandt områdets beboere og afdelingsbestyrelserne og de, der arbejdede i området, var opmærksomme på, at der måtte gribes ind. Problemerne var koncentreret i et område omkring ungdomsklubben og den lokale skole. Igangsættelsen af byudvalgsarbejdet sås som et middel til at løse problemerne i området samt som en måde at få udbygget samarbejdet mellem de forskellige interessenter i området. Især havde der været problemer med kommunikationen mellem boligfolkene og de kommunalt ansatte på grund af forskellige arbejdsmetoder og arbejdsgange.

## Målopnåelse

I byudvalgsperioden er de planlagte projekter stort set alle blevet realiseret. Der er i dag færre problemer i boligområdet end ved byudvalgsarbejdets start. Det understreges af kriminalitetsstatistikken, der viser, at antallet af anmeldte sager i området er faldet i byudvalgsperioden. Området omkring ungdomsskolen er ikke længere et område præget af hærværk og utryghed. Der er i dag aktivitetsmuligheder for de unge, der er et værested for alkoholikerne og et for de psykisk syge, der er generelle aktiviteter, og beboerne har fået et større kendskab til hinanden gennem disse aktiviteter.

Det er ikke muligt at opgøre, hvorvidt der har været økonomiske besparelser, som følge af byudvalgsarbejdet, da der ikke er ført statistik for dette. Men såvel eksterne parter som kommunale medarbejdere fortæller, at der er færre sociale sager i boligområdet, og at der derfor må være færre udgifter. Der har været en nedgang i kriminaliteten igennem perioden, og der har kunnet registreres et fald i antallet af tvangsfjernelser i området. Selv om byudvalgsprogrammet over den 6-årige periode har kostet omkring kr. 10 millioner, kan dette helt eller delvist være blevet sparet på andre konti.

Der har været en nedgang i kriminaliteten igennem perioden, og der har kunnet registreres et fald i antallet af tvangsfjernelser i området. Selv om byudvalgsprogrammet over den 6-årige periode har kostet omkring kr. 10 millioner kan dette helt eller delvist være blevet sparet på andre konti.

Men hvad er det for vilkår, der har gjort, at arbejdet er lykkedes? Skal det siges kort, så skyldes det koordinering af ressourcer, udbygning af netværk, erfaring med samarbejde, decentralisering af økonomiske ressourcer samt tæt kontakt til kommunen. Ud over byudvalgsarbejdet har tiltag som politiets patruljering og fleksible anvisningsregler også haft indflydelse på at stoppe den negative udvikling.

## **Koordinering af midler og indsatser**

Byudvalgsarbejdet i Kærene og Bybjerget har været med til at bidrage til en koordinering af midler og indsatser. Ved etableringen af Styregruppen og ansættelsen af en beboerrådgiver blev der skabt et fast og formelt samlingspunkt om arbejdet i Kærene og Bybjerget. Åbningen af et lokalt "Café-bibliotek" gav mulighed for et fælles mødested for områdets beboere, og beboerrådgiveren fik en koordinerende funktion.

## **Udbygning af netværk**

Gennem byudvalgsarbejdet er der blevet etableret nogle stærke samarbejdsstrukturer i boligområdet. Dette gør, at parterne altid ved, hvem de skal henvende sig til, når der er problemer i boligområdet. Etableringen af en styregruppe, hvor socialchefen er medlem, har givet et tværgående møderum med tæt kontakt til kommunen. Der er også etableret uformelle netværk gennem "netværksgruppen", der har virket som et vigtigt lokalt forum for dem, der arbejder med børn og unge i boligområdet. Den uformelle struktur gør, at der kan tales om enkeltpersoner, hvilket, ifølge medlemmerne, giver en vigtig mulighed for hurtigt at gribe ind, når der opstår problemer. Politiet har spillet en stor rolle, og der har været stor opbakning fra politiets side til både at lave en ordens- og en social indsats.

## **Samarbejde og nøglepersoner**

Meget af arbejdet i Kærene og Bybjerget bliver foretaget af professionelle personer såsom politi, sundhedssygeplejersker, ejendomsledere, klubmedarbejdere, men det er kendetegnet ved, at disse yder lidt ekstra. Der er fra arbejdsgivernes side også givet rum til at yde denne ekstra indsats. Derudover er der en række engagerede beboere, bl.a. afdelingsbestyrelser, der gennem mange år har virket for en god udvikling i boligområdet. En styrke har været, at der i forvejen var erfaring med samarbejde i området. Dette har gjort det lettere at få samarbejdet i byudvalgsarbejdet til at fungere. Det er summen af hele arbejdet, som har betydet noget.

## **Lokal kompetence**

Kommunen har været villig til, at overlade ansvaret for brugen af byudvalgsmidlerne til Styregruppen, hvilket har styrket arbejdet. Der blev derved lokal rådighed over nogle økonomiske ressourcer til at tackle de problemer, der var i området. Dette kunne lade sig gøre ved, at der var en højtstående embedsmand i Styregruppen. Udlægningen af kompetencen lokalt har haft en stor indflydelse og har præget hele byudvalgsarbejdet ved, at der også lokalt blev lagt kompetence ud til de enkelte pro-

jekter. Involveringen af en højtstående embedsmand gav også et godt udgangspunkt for samarbejdet, da de lokalt engagerede følte, at de blev taget alvorligt.

## Metodevalg

Ved at benytte et lokalt forankret program har projektarbejderne lettere kunne få kontakt til de problemramte beboere, og de har derved lettere ved at gribe ind på det rette tidspunkt. Det er vigtigt, at det fra starten var erkendt, at det er en langvarig proces at få boligområdet på fode. Det kræver en længere årrække at rette op på problemer i et boligområde. Efter de 7 års arbejde er det holdningen blandt de involverede parter, at man er kommet et godt stykke vej, men hvis den gode udvikling skal fortsætte, skal der fortsat være en formaliseret social indsats i området.

## Hvad siger det os så?

- At tidsfaktoren er væsentlig – store forandringer opnås ikke inden for en 4-årig periode
- At formelle samarbejdsstrukturer – forankret på højt niveau i kommunen – er en forudsætning for samarbejdets funktionsevne – og dermed succes
- At der skal gives et ansvar til frivillige, brugere mv.

## SFI – Litteratur

### **Koch-Nielsen I., T. Skovgaard & I. Christensen (2002)**

*The Danish Urban Committee Initiative as Evaluated through The assessment Tool.* Working Paper for Euro-home Impact. ICCR Wien. [www.ICCR-international.org/impact](http://www.ICCR-international.org/impact).

### **Koch-Nielsen, I. & I. Christensen (2002)**

*Effekten af den boligsociale indsats over for indvandrere og flygtninge.* Ålborg: Akademiet for Migrationsstudier i Danmark, AMID Working Paper Series 16/2002

## Andre referencer

### **Munk, A. (1999)**

*Byudvalgets boligsociale indsats.* Statens Byggeforskningsinstitut, rapport 311. København.



**Kvalitet og effektivitet**

# Måling af effektivitet inden for det sociale område

Effektivitet er et udtryk for, hvor meget man får for pengene. Det er i en eller anden forstand graden af målopnåelse sat i forhold til de forbrugte ressourcer. Hvis det er muligt at finde et udtryk for, hvor meget man kunne have fået for pengene, kan de to størrelser sættes i forhold til hinanden, og man kan danne et indeks for effektivitetsgraden. Man kunne i princippet forestille sig, at man havde en teoretisk beregning af, hvor meget man ville kunne få ud af sine anvendte ressourcer. Det har man ikke inden for det sociale område. I stedet kan man i en gruppe af enheder, der producerer de samme ydelser (fx en gruppe kommuner), identificere de enheder, der klarer sig bedst – og så holde alle andre op mod disse.

I de undersøgelser, der er gennemført på Socialforskningsinstituttet, er det valgt at måle effektivitet ved DEA-metoden (**D**ata **E**nvelopment **A**nalysis). I DEA-analysen måles netop en sådan relativ effektivitet, idet de kommuner (eller andre producerer), der klarer sig bedst, danner normen, som de andre kommuner holdes op mod.

Et af problemerne ved at måle, hvor effektive kommunerne er ved levering/produktion af forskellige ydelser, kommer af, at det ikke altid er muligt eller ligetil at prisfastsætte de medgåede ressourcer eller de producerede ydelser. En producent af serviceydelser producerer ofte flere former for service, og det er ofte ikke ligetil at dele det samlede ressourceforbrug ud på produktion af de enkelte ydelser. Det gælder fx for kommunernes ældreservice. Kommunerne leverer service til ældre i eget hjem med behov for hjælp, de leverer dagcentre, der kan benyttes af alle ældre i kommunen, de leverer institutionsbaserede ydelser osv. Tilsvarende medgår der næsten altid flere former for ressourcer i produktionen af ydelserne.

DEA-metoden er en metode til at sammenveje de samlede forskellige ressourcer, der indgår (input) og de samlede forskellige ydelser, der kommer ud af det (output), så der kan dannes et samlet udtryk for effektiviteten på fx ældreområdet.

Socialforskningsinstituttet har foreløbig gennemført DEA-analyser på flere områder heriblandt:

## **Kommunernes produktion af ældreservice**

En analyse af kommunernes effektivitet i produktion af ældreservice (Overgård 2002).

## **Kommunernes indsats for at forebygge førtidspensionering**

Mange af de personer, der tilkendes førtidspension, modtager forud for førtidspen-

sionen en eller anden form for social ydelse (kontanthjælp, sygedagpenge eller en revalideringsydelse). I et forsøg på at måle, hvor gode kommunerne er til at forebygge førtidspensionering, er der gennemført en DEA-analyse af, hvor gode de er til at hjælpe modtagere af en række sociale ydelser til at blive selvforsørgende (Weatherall 2002).

## **SFI – litteratur**

---

### **Overgård, C (2002)**

*Efficiency in elderly care.* København. Socialforskningsinstituttet, Working paper (under udgivelse).

### **Weatherall, J.H. (2002)**

*Vejen til førtidspension. En analyse af overgangen til førtidspension i befolkningen.* København. Socialforskningsinstituttet 02:9.

# Effektivitet på ældreområdet

Ældreområdet er det største kommunale serviceområde. Dagligt beskæftiges ca. 120.000 medarbejdere, som har kontakt til over 200.000 brugere. Kommunernes serviceydelser på ældreområdet omfatter dels boligtilbud til ældre, herunder ældreboliger, plejeboliger samt plejehjem, dels serviceydelser som f.eks. hjemmehjælp og hjemmesygepleje samt tilbud med aktiverende og forebyggende sigte (dagcentre m.v.). I 2000 var der i alt ca. 700.000 67+ årige i Danmark. Heraf modtog ca. 170.000 hjemmehjælp fra kommunerne<sup>1</sup>. Ca. 28.400 personer boede på plejehjem mens ca. 58.000 var tilknyttet et daghjem eller dagcenter. Kommunernes samlede nettodriftsudgifter til ældreservicen beløb sig til ca. 23,1 mia. kr. i 2000<sup>2</sup>.

Set i lyset af ældreområdets størrelse samt de tilhørende udgifter er det interessant at undersøge forskellene mellem kommunernes ressourceforbrug på området. SFI har derfor forsøgt at måle, hvor effektivt kommunerne producerer ældrepleje. Det er sket ved at gennemføre en DEA-analyse (Se forrige afsnit) af kommunernes ældrepleje. I analysen undersøges det, hvor mange ressourcer kommunerne bruger i form af personale samt øvrige driftsomkostninger i forhold til, hvor meget hjemmehjælp der tildeles, antal beboere på plejehjem samt antallet af personer, der er tilknyttet dagcentre m.v.

## Resultater

Analysen viste, at i år 2000 var 64 kommuner ud af 268 effektive i den forstand, at andre kommuner ikke var mere produktive. Produktivitetsniveauet hos ca. 35 pct. af kommunerne er ifølge analysen mindre end 75 pct. af niveauet hos de mest produktive kommuner. Dvs. at de højst burde have brugt 75 pct. af deres ressourceforbrug til at producere de samme ydelser. Derudover burde ca. 30 pct. af kommunerne kunne reducere deres ressourceforbrug med 10-25 pct. og stadigvæk levere de samme ydelser. Analysen viste, at hvis alle kommunerne var lige så produktive som de bedste, så burde kommunerne i gennemsnit kun bruge ca. 80 pct. af deres nuværende ressourceforbrug for at levere de nuværende ydelser på ældreområdet. En oversigt over, hvorledes kommunerne fordeler sig efter produktivitet på ældreområdet, kan ses i figuren side 74.

Samlet set må man sige, at opgjort på denne måde er der en pæn spredning på kommunernes produktivitet. Selv om det er urealistisk, at alle kommuner bliver lige

---

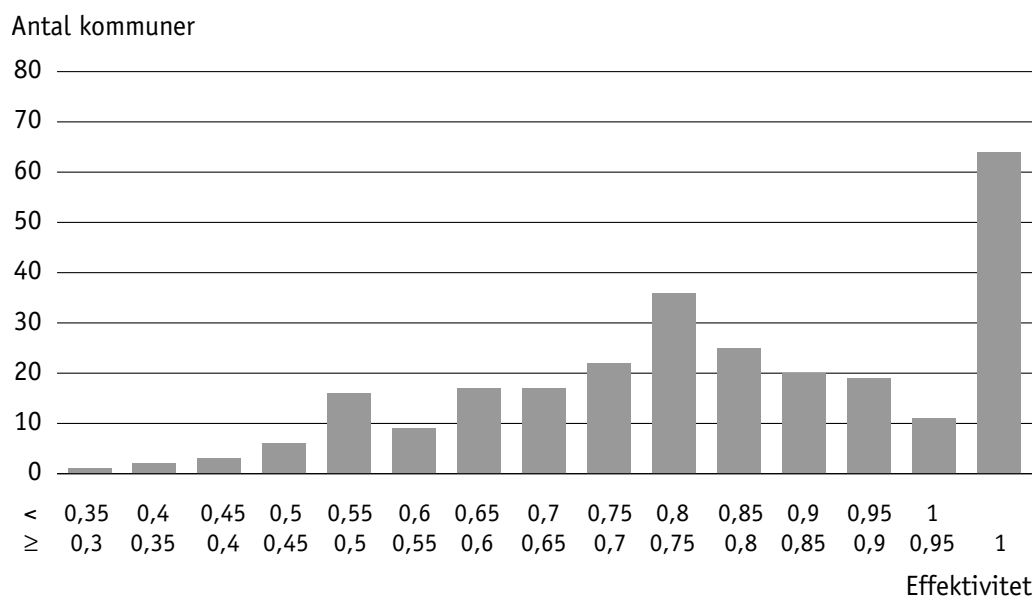
<sup>1</sup> Yderligere ca. 29.000 personer under 67 år modtog hjemmehjælp

<sup>2</sup> Kilde: Kommunernes Landsforening samt Danmarks Statistik

produktive, så tyder analysen dog på, at der i en del af kommunerne findes muligheder for at effektivisere produktionen af ydelserne til de ældre. Da analysen angiver kommunernes relative produktivitet udelukkes det ikke, at også de mest produktive kommuner kan forbedre sig yderligere.

Analyserne viser imidlertid også, at forskelle mellem kommunernes effektivitet hænger sammen med hvilke ydelser kommunerne har valgt at levere eller hvilket ydelsesniveau man har valgt at lægge sig på. I 2000 lå kommunernes gennemsnitlige antal ugentligt tildelte timers hjemmehjælp på mellem 2¼ time og 11 timer pr. modtager. På landsplan blev en hjemmehjælpsmodtager i snit tildelt lidt over 5½ times ugentligt hjemmehjælp. I og med forskellen på antallet af tildelte timer hjemmehjælp mellem de enkelte kommuner er så stor, er det interessant at undersøge om det har nogen indvirkning på kommunernes produktivitet.

### Kommunernes effektivitet på ældreområdet i år 2000



En analyse viser, at der er en signifikant sammenhæng mellem det gennemsnitlige antal timer hjemmehjælp en hjemmehjælpsmodtager bliver tildelt om ugen og kommunernes produktivitet. Kommuner, der i gennemsnit tildeler den enkelte modtager mange timers hjemmehjælp, har en højere sandsynlighed for at være efficient end kommuner, der tildeler få timer til hjemmehjælpsmodtagerne. En mulig forklaring på denne sammenhæng kan være, at det er mindre ressourcekrævende



både administrativt og arbejdsmæssigt at tildele en eksisterende modtager af hjemmehjælp en ekstra time hjemmehjælp, end det er at tildele timen til en person, som ikke modtager nogen hjemmehjælp i forvejen. Det er dog næppe en holdbar løsning for kommunerne med lav produktivitet bare at tildele hjemmehjælpsmodtagerne en masse ekstra timer for derved at øge sandsynligheden for at blive efficient. De ekstra timer skal jo også finansieres. Forskellen på antallet af tildelte timer hjemmehjælp mellem de enkelte kommuner er bl.a. en konsekvens af de enkelte kommuners prioritering af deres ressourcer, dvs. det politisk vedtagne serviceniveau.

## **SFI – litteratur**

---

### **Overgård, C. (2002)**

*Efficiency in elderly care.* København. Socialforskningsinstituttet, Working paper (under udgivelse).

# Effektivitet mht. forebyggelse af førtidspension

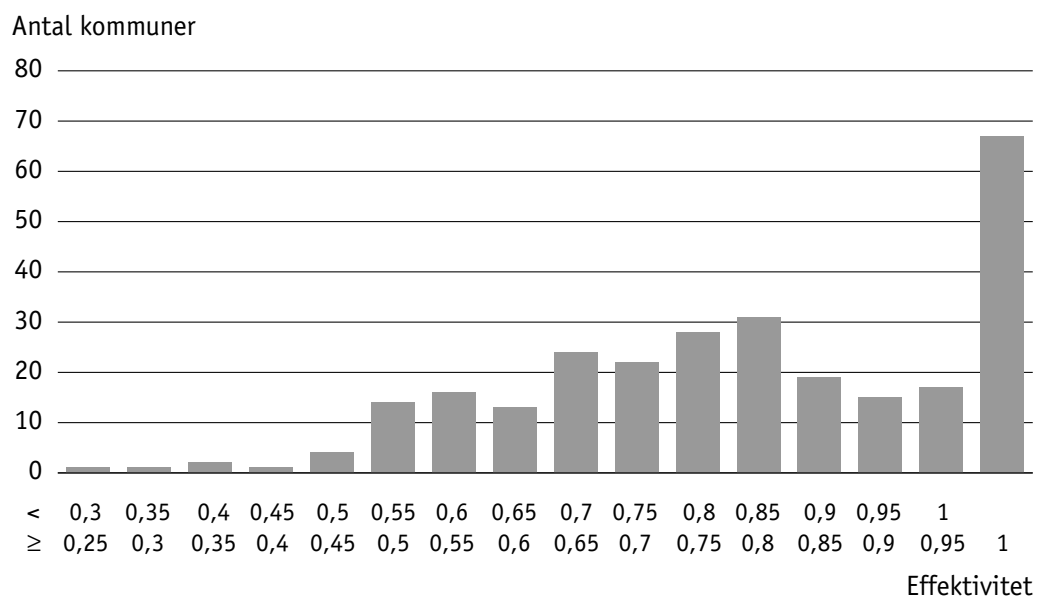
Et af de væsentlige aktuelle spørgsmål vedrørende førtidspensionsområdet drejer sig om muligheden for at gøre en indsats, der mindsker behovet for tilkendelser af førtidspension. I dag modtager 8 pct. af den danske befolkning mellem 18 og 66 år førtidspension. I 1990'erne fik gennemsnitligt 15.000-20.000 personer tilkendt førtidspension hvert år.

På grund af det store antal førtidspensionister og høje udgifter i kommunerne er det interessant, at undersøge forskelle mellem kommunernes indsats i forebyggelse af førtidspension. Socialforskningsinstituttet har brugt DEA metoden til at måle, hvor effektive kommunerne er til at forebygge førtidspensionering. I analysen repræsenterer aktiverings-, revaliderings-, sygedagpenge og administrationsudgifter kommunernes investeringer i at hjælpe personer tilbage på arbejdsmarkedet og derved mindske behovet for tilkendelse af førtidspension.

## Kommunerne kan lære af hinanden

Effektivitetsundersøgelsen viser at 67 ud af 275 kommuner er effektive til at få folk i arbejde i forhold til deres ressourceforbrug i den forstand, at andre kommuner ikke var mere effektive. De effektive kommuner har omkring 47 pct. af alle socialydelsesmodtagere i Danmark, jf. figur.<sup>1</sup> De mest ineffektive kommuner er dem med en

### Kommunernes effektivitet mht. forebyggelse af førtidspension



<sup>1</sup> Hver søjle repræsenterer antallet af personer, som modtager social ydelse i hver kommune.

effektivitetsgrad på mindre 70 pct. Disse kommuner har ansvaret for omkring 15 pct. af de sociale ydelsesmodtagere. De effektive kommuner er oftest mellemstore og store kommuner, hvor de mindst effektive kommuner oftest er små kommuner. En mulig forklaring på dette kunne være, at jobmulighederne er mere begrænsede i de små kommuner på grund af få virksomheder og en lille variation i branchesammensætning.

Analysen viser, at hvis alle kommuner var lige så effektive til at få folk i arbejde som de mest effektive kommuner, ville der være en del ressourcer at spare for disse kommuner. Spørgsmålet er i hvilken udstrækning de – efter denne analyse – mindst effektive kommuner har mulighed for at blive lige så effektive, som de mest effektive. Men effektivitetsmålingerne kan give anledning til overvejelser over, hvorledes indsatsen kan forbedres. I øvrigt er forbedringsmulighederne ikke kun forbeholdt de mindst effektive kommuner, idet analysen oplyser kommunernes relative effektivitet, hvilket ikke udelukker at også de mest effektive kommuner kan forbedre indsatsen yderligere.

## **SFI – Litteratur**

---

### **Weatherall, J.H. (2001)**

*Vejen til førtidspension.* København. Arbejdsrapport 4: 2001.

### **Weatherall, J.H. (2002)**

*Vejen til førtidspension. En analyse af overgangen til førtidspension i befolkningen.* København. Socialforskningsinstituttet 02:9.

### **Weatherall, J.H. (2002)**

*Theory and Methodology. Quality and exogeneity considerations in evaluating data envelopment analysis.* København. Socialforskningsinstituttet Working Paper 17:2002.

# Udvikling af kvalitet gennem brugerinddragelse

Når kvaliteten af social service i de seneste årtier er blevet aktuel, som mål for udviklingsprojekter og dermed som forskningsobjekt, er grunden, at social service i den samme periode er vokset betydeligt i omfang. Med social service af et betydeligt omfang, og på områder som mange mennesker har indsigt i, er det givet, at der bliver stillet store krav til kvaliteten. I 1990'erne har fokus da også i stigende grad været på udvikling og sikring af kvaliteten i den sociale service.

Et af buddene på kvalitetsudvikling er at forsøge sig frem med medvirken af og indflydelse til de grupper af befolkningen, som servicen skal bruges af. Brugerindflydelse kan finde sted på mange måder – brugerpaneler og lyttemøder er to metoder, der i flere sammenhænge har vist sig særdeles brugbare.

Fokusgruppemøder er en af de metoder, som i flere brugerundersøgelser er blevet anvendt til at give brugernes kritik et udtryk (bl.a. Bengtsson 1997). Det har vist sig, at det bedste resultat blev opnået, når brugerne selv fik lov til at diskutere med hinanden uden at blive "forstyrret" af de professionelle serviceleverandører eller af andre grupper. Denne metode har været anvendt enten i form af et enkeltstående møde eller af et *brugerpanel*, der mødtes et antal gange.

Lyttemøder som evalueringsform er inspireret af "Fjerde generations evalueringer", som handler om at inddrage samtlige involverede aktører på et evalueringsfelt og afbilde deres opfattelse af virkeligheden på en måde, som disse selv kan genkende og identificere sig med (Guba & Lincoln 1989). Selve formen på lyttemøderne blev udviklet i forbindelse med evaluering af en offentlig styrelse. Da styrelsens ledelse ønskede at være med til de planlagte fokusgruppemøder, fandt man frem til et kompromis, hvor tre repræsentanter for ledelsen måtte være til stede ved møderne, men ikke sige noget. De skulle udelukkende lytte til, hvad brugerne havde at sige – deraf navnet "lyttemøder".

## Lyttemøder og brugerpaneler på området børn med handicap

Lyttemøder og brugerpaneler er efterfølgende benyttet i et projekt om borgernes møde med de sociale myndigheder, hvor borgerne var forældre til børn med handicap. Her blev møderne arrangeret på den måde, at alle forældrene til disse børn blev inviteret til at deltage i enten et lyttemøde eller et brugerpanel. Hvis man var interesseret i lyttemøde, skulle man bruge en aften, hvor man kunne fremføre sine synspunkter, mens kommunens ledere og andre fagpersoner lyttede. Brugerpanelet krævede tre møder: ét til at formulere kritik, ét til at udvikle forslag til forbedringer på baggrund af denne kritik, og ét til dialog med kommunens folk om disse forslag.

Oprindeligt var det meningen, at forskellige forældre skulle deltage i lyttemøder og brugerpaneler. Det viste sig dog, at antallet af forældre, der var interesserede, ikke var så stort, men de, der meldte sig, var i reglen interesseret i at deltage i begge mødeformer. Lyttemøder og brugerpaneler kom således i høj grad til at danne et sammenhængende forløb.

Ved lyttemøderne i to af kommunerne var forældrene særdeles kritiske i deres udtalelser. Begge steder var der dog en tendens til, at nogle forældre supplerede andre forældres meget kritiske kommentarer med positive oplevelser, således at diskussionen endte med at blive mere nuanceret. I en af disse kommuner var der i højere grad end de andre steder en tendens til, at forældrene talte om eget barn i stedet for at føre en bredere og mere konstruktiv debat.

På lyttemødet i den tredje kommune var stemningen ganske anderledes. Her startede stort set alle forældre med at sige, at de var meget tilfredse. Som mødet skred frem, kom der dog flere og flere negative oplevelser og kritiske kommentarer frem, uden at den meget høflige stemning og pæne tone forsvandt. Ser man efterfølgende på de tre referater fra møderne, er der reelt kommet lige så mange kritikpunkter frem på mødet i den tredje kommune som på de to andre, tonen var blot en helt anden.

I alle tre kommuner deltog der nogle forældre, som på forskellig måde påvirkede mødet i særlig grad. I én kommune deltog et par kværulantiske forældre i samtlige møder. Allerede på lyttemødet blev de modsagt af andre forældre, og som møderækken skred frem, blev de og deres kommentarer i højere og højere grad lukket ude og overhørt af de andre. De andre forældre viste tydeligt, at de fandt de to kværulanters kritik irrelevant og ikke konstruktiv. Forældrene klarede altså selv at minimere de to forældres indflydelse på mødet.

I en anden kommune deltog en forælder, der tydeligt viste, at hun følelsesmæssigt ikke kunne magte sin situation. Hun kom med mange, meget personlige udtalelser, der virkede stærkt på alle tilstedeværende, men som ikke hørte hjemme i et lyttemøde. De andre forældre virkede berørte af, hvad hun sagde og lod hende tale, men hendes udsagn kom til at stå isoleret, idet ingen rigtig kunne forholde sig til alt det, hun sagde. Selv om hun således fyldte meget på mødet, betød det ikke, at hun fik indflydelse på de andre forældres udtalelser.

Der er meget forskellige måder at tackle et brugerpanel på som repræsentant fra kommunen. Én reaktion kan være, at repræsentanten fra kommunen siger, ”det er vi allerede ved at gøre noget ved” og meget hurtigt giver sig til at forklare kommunens

hensigter, når forældrene udtrykker kritik. Det kommer til at virke som om, kommunen fejer forældrenes forslag til side. Derved kan forældrene komme til at føle sig holdt for nar, og at de blot inviteres til mødet for at kunne legitimere kommunens arbejde. Forældrene er meget følelsesmæssigt påvirket af situationen omkring deres børn med handicap, så hvis kommunens repræsentant fremstår meget professionel, faglig og forklarende uden i en eller anden forstand at kunne vise engagement og indlevelse, kan det virke på forældrene, som om repræsentanten ikke forstår deres situation, men blot deltager i mødet for at legitimere egne handlinger.

Dialogen mellem forældre og kommunens repræsentanter på brugerpanelerne har dog samlet set fungeret rimelig godt. Der har overalt været ledere, som har lagt tonen an, og forstået at kommunikere til forældrene, at man var meget interesseret i at lytte på deres kritik og lære af den.

## **Erfaringer med lyttemøder og brugerpaneler**

I projektet om forældre til børn med handicap indgik disse metoder i en helhed, hvor der også var en kvalitativ og en kvantitativ kortlægning af forældrenes erfaringer med kommunens indsats på området. Hensigten med at tage lyttemøder og brugerpaneler med i projektet var først og fremmest, at disse metoder skulle give kommunerne mulighed for at bruge resultaterne af projektet i deres udvikling på feltet. Der er ingen tvivl om, at dette formål blev opnået, idet disse metoder tegnede forældrenes holdninger meget stærkt for de personer fra kommunerne, der deltog.

Lyttemøderne og brugerpanelerne kom i øvrigt også til at stå stærkt for de deltagende forskere og kom til at præge arbejdet med analysen og fortolkningen af den kvantitative kortlægning af forældrenes erfaringer.

Muligheden for dialog er den umiddelbare forskel mellem lyttemøder og brugerpaneler. På lyttemødet kommer forældrenes udtalelser til at stå alene og uimodsagt, og kommunens repræsentanter vil som oftest blive præsenteret for de ting, som forældrene er særligt utilfredse med. Det kan bevirke, at forældrenes kritik bliver overdrevet, mens ros og positive erfaringer kommer mere i baggrunden. Lyttemødet kan imidlertid udvikles så dialog bliver mulig. En mulighed er, at kommunen sender et referat af lyttemødet ud til alle forældre og senere et opfølgende brev omkring de aktionsplaner, der er blevet resultatet af kommunens bearbejdning af mødet. Efter et par år kan forældrene igen indbydes til et lyttemøde, og processen starter forfra. På den måde kan kommune og forældre indgå i dialog med brug af lyttemøder.

Brugerpanelet er i sig selv en fuldkommen proces. Dialogen sidst i et brugerpanel bliver som oftest konstruktiv, idet forældrene er godt forberedt gennem de foregående møder, hvor de har diskuteret deres erfaringer og formuleret konkrete forslag til forbedringer. På brugerpanelet får kommunen gode råd til forbedringer fra forældrene samtidig med, at dens repræsentanter har mulighed for at diskutere de forslag, som forældrene kommer med. Dialogen mellem forældre og kommunens repræsentanter bevirker som oftest en langt mindre kritisk tone og mulighed for en større forståelse af, hvordan tingene ser ud for modparten.

I både lyttemødet og brugerpanelet er indbygget en risiko for en boomerang-effekt: forældrene får via møderne den opfattelse, at der nu vil blive lyttet til dem, og at tingene fremover vil ændre sig til det bedre. Hvis de efterfølgende oplever, at dette ikke sker, vil forældrene, der har lagt både tid og energi i møderne, føle sig svigtede af kommunen. Dette bør kommunen tage højde for, inden den gør brug af disse metoder.

Alle forældrene til disse børn blev inviteret til at deltage i enten et lyttemøde eller et brugerpanel. Hvis man var interesseret i lyttemøde, skulle man bruge en aften, hvor man kunne fremføre sine synspunkter, mens kommunens ledere og andre fagpersoner lyttede.

## **Teori for lyttemøder og brugerpaneler**

Som nævnt i det foregående fik disse "aktionsforskningsmetoder" en mere fremtrædende placering, i arbejdet med projektet om forældre til børn med handicap's møde med de sociale myndigheder, end det egentlig havde været meningen. Grunden hertil er formentlig, at disse metoder på en gang samler opmærksomheden om forældrenes oplevelse af servicen og om deres muligheder for at påvirke systemet, så det bliver bedre. De indeholder således både elementer af organisationsudvikling og af kortlægning af problemer. Da disse processer blev samlet i en levende form som let huskes og bearbejdes, stod det klart, at dette var særdeles produktivt for begge processer. Men møderne gør mere end det. De er også med til at etablere en struktur til at integrere disse forældre i samfundet. Problemet med at have et handicappet barn er, at det i en vis udstrækning isolerer forældrene, og gør dem anderledes end andre. Den hjælp og service, som disse forældre har brug for, kan ikke blive som et usynligt indgreb, der kompenserer eller neutraliserer den faktor, som gør familien anderledes, men må finde sted i en form, hvor der opbygges en struktur (Brunsson & Sahlin-Andersson 1998), hvor forvaltning og forældre kan vekselvirke.

## SFI – Litteratur

### **Bengtsson, Steen (1997)**

*“Kvalitet gennem brugerindflydelse”*. København: Socialforskningsinstituttet publikation 97:27

### **Bengtsson, Steen & Middelboe, Nina (2001)**

*“Der er ikke nogen som kommer og fortæller hvad man har krav på”*. København. Socialforskningsinstituttets publikation 01:1

## Andre referencer

---

### **Brunsson, Nils & Sahlin-Andersson, Kerstin (1998)**

*„Att skapa organisationer“*. I Göran Arne (red.) *“Stater som organisationer”*: Nerenius & Santérus Förlag.

### **Guba, Egon G. & Lincoln, Yvonne S. (1989)**

*Fourth Generation Evaluation*. California: Sage



# Kvalitet i ældreplejen – hvad er det?

Alle taler om det, og alle er enige om, at der skal gøres noget ved det. Men her hører enigheden også op. Det kan blandt andet skyldes uenighed om hvad man forstår ved kvalitet i ældreplejen.

## Kvalitet målt ved brugernes tilfredshed og trivsel

En ofte anvendt måde, at måle kvalitet på, set med brugernes øjne, er at spørge til deres tilfredshed med de ydelser de modtager, måden ydelserne er organiseret og leveres på og tilfredsheden med de personer, der leverer hjælpen. Eksempler på sådanne spørgsmål til brugerne er: Gives der hjælp nok? Hvad mangler der hjælp til? Kommer hjælpen som aftalt? Er det en fast person, der kommer? Er hjælperne søde og venlige? Er modtageren alt i alt tilfreds med den hjælp, der ydes? Det vil sige, at brugeren bedes om at vurdere, den konkrete hjælp, de modtager. Et eksempel på denne tilgang til måling af kvalitet findes i Nord-Larsen, 1996.

En anden indfaldsvinkel er, at bede brugerne om at definere, hvad der for dem er kvalitet i ældreplejen. Hvilke karakteristika ved hjælperne og ved måden hjælpen ydes på tillægger brugerne størst betydning, og hvilke forhold er kilde til misfornøjelse. Tilsvarende spørgsmål kan stilles til hjælperne forstået som, hvad de tror, brugerne sætter pris på, og hvad der skaber utilfredshed, se fx Helset, 1998.

Frem for at undersøge, hvad brugerne konkret er tilfredse/utilfredse med, eller hvad der for dem giver kvalitet i ældreplejen, kan man analysere, hvilke karakteristika ved hjælpens organisering, tilrettelæggelse, udførelse, der fremmer eller hæmmer brugernes livskvalitet i al almindelighed. Denne tilgang er bl.a. anvendt af Hansen m.fl. 1999.

## En tredje vej

I en undersøgelse af kvalitet i ældreplejen, som SFI gennemførte sammen med AKF (Bunnage m.fl. 2001) valgte vi at gå nye veje.

Projektets formål var at udvikle et redskab, som kan bruges til at måle kvalitet i ældreplejen, så det for grupper af ældre og for den enkelte kommune i princippet vil være muligt at tegne en kvalitetsprofil af ældreplejen. Undersøgelsen blev gennemført i tre kommuner ved interview med modtagere af kommunal ældrepleje. Det er alene brugernes synsvinkel, der er på dagsordenen.

Der er opstillet en model for måling af kvalitet i rapporten. Kort fortalt tager model-

len udgangspunkt i, at målet for ældreplejen er, at de ældre i kommunen opnår en acceptabel behovstilfredsstillelse på en række nærmere definerede dimensioner (varm mad hver dag, rengøring, indkøb, tøjvask m.v.). Det naturlige udgangspunkt for en måling af kvaliteten er at sammenholde en faktisk standard med, hvad der ville være en acceptabel standard. Forskellen mellem den faktiske og den acceptable standard er målt på to måder. For det første er de ældre blevet spurgt, hvordan standarden af en given aktivitet (fx rengøring) er i dag i forhold til tiden før, vedkommende begyndte at modtage hjælp fra kommunen. For det andet er det acceptable niveau tillige målt ved at spørge direkte, om det nuværende niveau alt taget i betragtning er acceptabelt. De to måder at spørge til det acceptable niveau er derefter kombineret i de videre analyser af, hvem der modtager en god kvalitet ældrepleje og områder af dagliglivet, som folk oplever af god kvalitet.

En god kvalitet for den enkelte borger forudsætter således, at den nuværende standard af fx rengøring er acceptabel og ikke er ringere, end før han eller hun begyndte at få hjemmehjælp. Kvaliteten er modsat elendig, hvis det nuværende niveau vurderes både som uacceptabelt og ringere end tidligere. Der kan være stor forskel mellem borgernes oplevelse af kvalitet. Den, der tidligere har kokkereret delikate middagsretter, vil med stor sandsynlighed opleve maden fra den kommunale madservice, som af både ringere og uacceptabel standard. Kvaliteten er dårlig. Modsat vil den borger, som dårligt har kunnet spejle et æg og kun undtagelsesvis fået varm middagsmad, opleve en forbedring i situationen og måske endda vurdere, at den kommunalt leverede mad er ganske vidunderlig. Ydelsen, der er leveret, er den samme i begge tilfælde, men i det sidste eksempel er kvaliteten god.

Denne tilgang til måling af kvalitet accepterer, at hjælp ikke tildeles millimeterretfærdigt. Ønsker en kommune efter denne model at levere serviceydelser af kvalitet, kræver det et kendskab til dem, der skal betjenes, og at man møder det enkelte individ, hvor han eller hun er.

*Måden* ydelsen leveres på af kommunen opfattes ikke i sig selv som en del af kvaliteten af ydelsen i vores måling. Kernen er, om rengøring, tøjvask, deltagelse i sociale aktiviteter m.v. foregår på et acceptabelt niveau. Måden, ydelsen leveres på (om hjemmehjælperen fx opfattes som venlig eller forjaget, har tid til en snak, følger med i den ældres liv osv.) kan muligvis være med til at forklare oplevelsen af kvaliteten af ydelsen, men er altså ikke en kvalitet i sig selv.

Det skal afslutningsvis bemærkes, at kvaliteten i ældreplejen ikke kun måles på de ydelser, der leveres fra kommunen. Kan en ældre selv – eller med hjælp fra det pri-

vate netværk – fx lave god mad, og lige så god som den altid har været, giver det også et plus til kvaliteten af den kommunale ældrepleje. Kunsten består i at afdække den enkeltes behov for hjælp og sætte ind på de områder, hvor der er (opstået) et behov. Den kommunale hjemmehjælp har således – fx med hensyn til de praktiske gøremål – levet op til kvalitetskriterierne, når borgeren ved egen, families, venners eller kommunens hjælp oplever at få sine behov tilfredsstillet på alle de huslige, praktiske, dagligdags gøremål.

Kommunen skal kun levere ”nødvendige” ydelser. De ældre vurderer kvaliteten af hjælpen højere, hvis de selv er i stand til at udføre nogle af aktiviteterne. Det behøver ikke lige at være den aktivitet, der er genstand for analysen. Konklusionen her kan være, at det er vigtigt for oplevelsen af kvalitet, at den ældre ikke fuldstændig mister kontrollen over, hvad der foregår i hjemmet.

## SFI- litteratur

---

**Bunnage, D., Gregersen, O., Hansen, E.B., Meilbak, N. & Platz, M. (2001)**

*Kvalitet i Ældreplejen.* København. Socialforskningsinstituttet, publikation 01:3

**Nord-Larsen, M. (1996)**

*Hjemmeplejen i Københavns Kommune 1995. En brugerundersøgelse.* København. Socialforskningsinstituttet. Servicerapport.

## Andre referencer

---

**Hansen, E.B., Eskelinen, L. & Madsen, J.K. (1999)**

*Hjemmehjælp og ældres velbefindende.* København. AKF Forlaget.

**Helset, A. (1998)**

*En god hjemmejeneste for ældre? Brukernes og hjemmehjælpernes syn på kvalitet.* Oslo. NOVA rapport 19/98

## **Socialforskningsinstituttet**

Herluf Trolles Gade 11

DK-1052 København K

Tlf. 33 48 08 00

Fax 33 48 08 33

Mail [sfi@sfi.dk](mailto:sfi@sfi.dk)

Web [www.sfi.dk](http://www.sfi.dk)

## **Socialpolitik – indsats og virkninger**

Oplag: 2.000

Tilrettelæggelse og sats: PHY Grafisk

Foto: [john@eley.dk](mailto:john@eley.dk)

Tryk: Mediefabrikken

*Socialforskningsinstituttets publikationer kan frit citeres med tydelig angivelse af kilden.  
Skrifter, der omtaler, anmelder, henviser til eller gengiver Socialforskningsinstituttets publikationer bedes sendt til instituttet.*

**Socialforskningsinstituttet 02:29**

50,00 kr. inkl. moms

ISSN 1396-1810

ISBN 87-7487-704-1