



Danmark

## Tackling af børnefattigdom og fremme af social integration af børn

En undersøgelse af nationale politikker

**Steffen Bohni Nielsen, Daniel Schwartz  
Bojsen og Rasmus Biering-Sørensen**  
Rambøll Management

*Ansvarsfralæggelse: Denne rapport afspejler ikke nødvendigvis Europa-Kommissionens eller EU-medlemsstaternes holdning*

*Maj 2007*



På vegne af  
**Europa-Kommissionen**  
GD Beskæftigelse, Sociale Anliggender og Ligestilling



## Indholdsfortegnelse

<b>1. Indledning</b> .....	<b>2</b>
1.1. Rapportens struktur .....	2
<b>2. Sammenfatning</b> .....	<b>3</b>
<b>3. Omfanget og arten af børnefattigdom og velfærd i Danmark</b> .....	<b>4</b>
3.1. Indkomst.....	4
3.1.1. Indkomstfattigdom .....	4
3.1.2. Afsavn - objektive indikatorer for fattigdoms virkninger på dagligdagen .....	5
3.1.3. Subjektiv fattigdom - børns holdning til fattigdom .....	7
3.1.4. Årsager til indkomstfattigdom i Danmark - særligt udsatte grupper.....	7
3.2. Familiers beskæftigelsesstatus og virkningerne af arbejdsløshed .....	8
3.3. Sundhed .....	9
3.3.1. Små børns sundhed (i alderen fra 0-1 år).....	9
3.3.2. Børns og unges sundhed (i alderen 1-17 år) .....	9
3.3.3. Børns sundhed og socioøkonomisk ulighed .....	10
3.4. Uddannelse .....	10
3.5. Børns rettigheder.....	11
3.6. Boliger.....	11
3.7. En opvækst i trygge og stabile rammer .....	12
3.8. Adgang til børnepasning og andre sociale tjenester .....	12
3.8.1. Forskellige standarder og ulige adgang til børnepasning.....	13
3.8.2. Kan daginstitutionerne medvirke til at bryde den negative sociale arv?.....	13
3.9. Særligt udsatte grupper .....	13
3.9.1. Dokumentation om børn i institutions- og familiepleje.....	13
3.9.2. Ekstreme situationer for udsatte børn .....	14
3.10. Social mobilitet i Danmark og andre lande .....	16
<b>4. Overordnet ramme for koordination og udvikling af politikker</b> .....	<b>17</b>
4.1. Institutionel ramme .....	17
4.2. Politisk ramme .....	17
4.3. Mål.....	20
4.3.1. Lige muligheder for alle børn og unge .....	20
4.3.2. Bedre muligheder for børnefamilier.....	20
4.3.3. Reform af anbringelse af børn uden for hjemmet .....	20
4.3.4. Sundhed .....	20
4.3.5. Sport.....	20
<b>5. Analyse af de primære politikker</b> .....	<b>21</b>
5.1. Bivirkninger af lovgivning på andre områder.....	21
5.1.1. Integrationspolitik.....	21
5.1.2. Beskæftigelsespolitik .....	22
5.2. Utilstrækkelig passende gennemførelse i kommunerne .....	22
5.3. Utilstrækkelig social mobilitet for børn fra socialt sårbare familier .....	23
<b>6. Ordninger til overvågning af gennemførelsen</b> .....	<b>25</b>
6.1. Vurdering af overvågningssystemet .....	26
<b>Bilag: Nationale kilder vedrørende emnet</b> .....	<b>28</b>

## 1. Indledning

Ikkestatslige eksperter for Europa-Kommissionen, Dr. Steffen Bohni Nielsen, seniorkonsulent, Daniel Schwartz Bojsen og konsulent Rasmus Biering-Sørensen fra Rambøll Management, har udarbejdet denne rapport for Europa-Kommissionen.

Rapporten er en fortsættelse af de ekspertrapporter, Rambøll Management fik kontrakt på i 2003-2005 og i 2006. I de tidligere rapporter er en række politikker og emner allerede blevet beskrevet og diskuteret.

Denne rapport omhandler fattigdom blandt og social integration af børn og unge i Danmark. Man bør først og fremmest skelne mellem fattigdom og social integration. Fattigdom defineres i rapporten som begrænsede økonomiske og materielle ressourcer, mens social eksklusion vedrører en betydeligt mere omfattende række af sociale problemer forbundet med fattigdom og sociale ressourcer generelt (Larsen, 2005: 5).

Børn defineres i denne rapport i henhold til EU's definition som værende mellem 0 og 17 år gamle. Det er også i overensstemmelse med myndighedsalderen i Danmark, hvilket gør det lettere at sammenligne data.

Hvis det er muligt og relevant, underopdeles dataene i rapporten i forskellige delgrupper i henhold til retningslinjerne for udarbejdelse af rapporten - f.eks. alder, region, køn og andre EU-medlemsstater. Endvidere behandles fattigdom og social udstødelse af etniske minoriteter i Danmark i hele rapporten, da det synes at være et stort problem i Danmark.

### 1.1. Rapportens struktur

Rapporten indeholder følgende:

I del 2 giver vi en sammenfatning af rapporten.

I del 3 udforskes omfanget og arten af børnefattigdom i Danmark på en række forskellige områder, f.eks. indkomst, sundhed, uddannelse og familiers beskæftigelsesstatus. Udviklingen i primære tendenser påvises og vurderes også.

Den overordnede ramme for koordination og udvikling af politikker skitseres i del 4 vedrørende i) den institutionelle ramme/miljø, ii) den politiske ramme og iii) mål for en række væsentlige initiativer.

I del 5 giver vi en analyse af de væsentlige politikker for fattigdom og social integration i Danmark. Vi undersøger navnlig bivirkninger af lovgivning på andre områder, samt hvordan den griber ind i sociallovgivning og derved gør den danske velfærdsmodel mindre effektiv.

Del 6 omfatter en række vigtige ordninger til overvågning af gennemførelsen af sociallovgivning og initiativer.

Til sidst præsenteres en litteraturliste med vigtige danske kilder vedrørende børnefattigdom og velfærd.

## 2. Sammenfatning

Rambøll Management giver i rapporten en sammenfatning af omfanget og arten af fattigdom og social udstødelse blandt børn og unge, den overordnede ramme for behandling heraf og ordningerne til overvågning af gennemførelsen. Rapporten vurderer også, hvorvidt det med den overordnede politiske ramme lykkes at bekæmpe fattigdom og social udstødelse blandt børn og unge.

I del 3 beskrives omfanget og arten af fattigdom og social udstødelse blandt børn og unge. I sammenfatningen konkluderes det, at meget få børn kan anses for at være fattige i ordets fulde betydning, mens flere børn betragter sig selv som fattige sammenlignet med deresigestillede. Der er særlig fokus på børn fra indvandrer- og flygtningefamilier, som synes at være mere fattige og have tilhørende problemer end resten af befolkningen.

Danmark har omfattende politikker for sårbare børn og unge. Ca. 1,1 % af alle børn er anbragt uden for hjemmet - både i familiepleje og i institutioner - og ca. 10 % af alle børnefamilier får særlig socialhjælp<sup>1</sup> fra staten. Selv om mange børn og unge får særlig bistand, klarer de sig ifølge undersøgelser stadig langt dårligere som voksne end deresigestillede.

I del 4 beskrives den overordnede politiske ramme for behandling af fattigdom og social udstødelse blandt børn og unge. Danmark har en bred politisk ramme for behandling af fattigdom og social udstødelse. Politikkerne indeholder et stærkt universelt element - gratis skolegang, sundhedspleje osv. - og mange politikker specielt rettet mod fattige og sårbare familier. Politikkerne omfatter både økonomisk støtte, daginstitutioner osv. og anbringelse af børn og familier i særlige institutioner.

Regeringen har lanceret nye politiske initiativer, som både sigter på at hjælpe børnefamilier generelt og på udsatte børn. Der gennemføres også initiativer til fremme af bedre sundhed og af sportsaktiviteter for udsatte børn.

I del 5 vurderes det, i hvilket omfang den politiske ramme rent faktisk takler bekæmpelse af fattigdom og social udstødelse blandt børn og unge. Den generelle ramme er fast og tilstrækkelig. Vi har imidlertid påvist tre problemområder. For det første har indvandrings- og beskæftigelsespolitikker negative bivirkninger, idet de skaber større fattigdom og social udstødelse. For det andet bliver sociallovgivning ikke gennemført i kommunerne, og navnlig ikke i de mindre kommuner. For det tredje medvirker politikkerne ikke til en vellykket bekæmpelse af social udstødelse i de meget sårbare familier.

Del 6 indeholder en række forskellige ordninger til overvågning af gennemførelsen af og status for sociallovgivning. De relevante ministerier står for overvågningen af udviklingen på de forskellige nationale politikområder, mens kommunerne har ansvar for den faktiske gennemførelse. Folketinget fører lovgivningsmæssigt tilsyn med de forskellige ministerier og kan forlange redegørelser fra ministre som led i folketingsdebatten. Det anses for at være et stærkt system, hvad angår kvaliteten og kvantiteten af data, da der er adgang til mange data baseret på personnumre. Den systematiske vurdering af lovgivning og politikker er imidlertid ikke tilstrækkelig. Traditionelt har der været lagt for lidt vægt på at gøre lovgivning og politikker målbare og resultatorienterede, og i forskningen har man ikke fokuseret tilstrækkeligt på at dokumentere "hvad der virker for hvem". Den seneste udvikling i både forskerkredse og ministerier tyder dog på, at man vil fokusere mere på disse områder i de kommende år.

<sup>1</sup> Tallene omfatter ikke økonomisk støtte til dagpleje osv. Tallet omfatter kun hjælp, personer specielt henvises til.

### 3. Omfanget og arten af børnefattigdom og velfærd i Danmark

Formålet med denne del er at beskrive og analysere omfanget og arten af, udviklingen i og årsagerne til børnefattigdom og velfærd i Danmark på en række områder, f.eks. indkomst, uddannelse, sundhed og adgang til børnepasningsordninger.

#### 3.1. Indkomst

Fattigdommens art er multidimensionel, og derfor omhandler denne del indkomstfattigdom (både i absolut og relativ forstand), det mere diffuse begreb afsavn og endelig børns egen holdning til fattigdom.

##### 3.1.1. Indkomstfattigdom

Når man anvender EU-definitionen af relativ fattigdom (under 60 % af medianindkomsten), levede 7,7 % af de danske børn i fattigdom i 2002. Det er en lille, men ubetydelig stigning i forhold til 2001, hvor 7,6 % levede i fattigdom. Hvis man anvender en målestok på 50 % af medianindkomsten, levede 3,4 % i fattigdom i 2002, hvilket er det samme som i 2001 (Hussain, 2004: 13). Det betyder i reelle tal, at 40.100 børn levede i fattigdom i Danmark i 2002.

**Tabel 3-1. Relativ fattigdom blandt børn af danskere, indvandrere og efterkommere af indvandrere (50 % median)**

År	Danskere	Indvandrere	Efterkommere af indvandrere
1984	3,3	17,1	10,0
1985	3,0	21,9	10,7
1986	3,0	23,9	10,8
1987	2,9	19,4	9,5
1988	2,9	19,9	8,2
1989	2,9	19,1	8,5
1990	2,7	18,6	7,8
1991	2,5	19,5	8,0
1992	2,5	19,1	7,1
1993	2,5	17,9	7,6
1994	2,0	15,5	6,0
1995	2,1	29,9	7,3
1996	2,1	19,4	7,1
1997	2,1	16,6	7,3
1998	2,3	17,3	7,2
1999	2,4	16,0	6,9
2000	2,5	17,3	6,7
2001	2,6	18,5	7,2

Kilde: Hussain, 2004.

Som tabel 3-1 viser, er den relative fattigdom blandt børn af etniske danskere faldet siden 1984, men den er steget lidt igen siden 1994. For børn af indvandrere har fattigdomsprocenten været svingende fra 1984 til 2001, og den er nu lidt højere end i 1984. For børn af efterkommere af indvandrere er tallet faldet fra 1984 til 2001, men det er ikke faldet siden begyndelsen af 1990'erne. Som tallene viser, er risikoen for relativ fattigdom meget større for indvandrere og deres efterkommere, selv om efterkommerne ser ud til at klare sig bedre end indvandrere.

Fattigdommen i Danmark er ret ujævnt fordelt på de forskellige aldersgrupper: 10 % af små børn (alder 0-1 år) lever i fattigdom - det samme gælder for kun 5 % af de 16-17-årige. Geografisk er børnefattigdom meget ujævnt fordelt. Følgelig har børn, som bor i de kommuner, der har den største fattigdomsprocent (14,7-15,9 %), fem gange større risiko for at komme til at leve i fattigdom end børn i kommuner med en lav fattigdomsprocent (3,1-3,7 %) (Hussain og Sloth, 2004: 6).

Vedvarende fattigdom synes at være et problem i Danmark. Jo længere et barn har levet i fattigdom, des mere sandsynligt er det, at barnet vil fortsætte med at leve i fattigdom. Børn, som har levet i fattigdom i et år, har 45 % større risiko for at leve i fattigdom året efter. Et barn, der har levet i fattigdom i fire år, har 70 % større risiko for at leve i fattigdom året efter (Hussain og Sloth, 2004: 6).

Som nævnt ovenfor levede 7,7 % af de danske børn i fattigdom i 2002 i henhold til EU's definition. Men næsten en tredjedel af alle danske børn har på et eller andet tidspunkt i deres barndom oplevet fattigdom. Selv om fattigdommen ikke har været vedvarende for de fleste af børnene, er en kort erfaring med fattigdom et almindeligt fænomen for mange danske børn (Hussain og Sloth, 2004: 6).

Den lille stigning siden 1994 i andelen af børn, der lever i relativ fattigdom, er formodentlig ikke et tegn på en stigning i den absolutte fattigdom i Danmark. Det skyldes, at når der anvendes tærskler for relativ fattigdom, kan den absolutte indkomst for alle grupper i et land stige, men hvis den økonomiske ulighed samtidig øges, kan flere mennesker falde ind under tærsklen for den relative fattigdom. Den stigende ulighed i Danmark kan forklares med de stigende boligpriser og aktiekurser, som skubber flere ned under en skarpt stigende fattigdomsgrænse (Hussain, 2004: 43).

### 3.1.2. Afsavn - objektive indikatorer for fattigdoms virkninger på dagligdagen

En anden målestok for fattigdom i modsætning til indkomstfattigdom er afsavn, som her defineres som forstærket mangel på en kombination af genstande, der afspejler materielle levevilkår (Guio og Museux, 2006: 19). En afsavnstilgang til fattigdom indebærer at måle indikatorer for besiddelse af forskellige fysiske genstande eller sociale valgmuligheder, f.eks. bil, tv, møbler, visse boligstandarder, brug af uddannelse eller muligheden for at deltage i visse sociale aktiviteter (Bradshaw et al., 2006). En afsavnstilgang påviser således andre aspekter af fattigdom end en indkomstilgang til fattigdom<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> En afsavnstilgang til fattigdom indebærer også en række metodologiske problemer, når den sammenlignes med en indkomstilgang til fattigdom. Se Hussain (2003: 2) og Guio og Museux (2006: 2) vedrørende diskussioner af fordele og ulemper ved forskellige fattigdomsforanstaltninger, navnlig afsavns- og indkomstilgang til fattigdom.

En stor undersøgelse i de europæiske lande peger på Danmark som et land, der kun får få point på den anvendte skala for afsavn, hvilket viser, at der er få afsavn i Danmark sammenlignet med andre europæiske lande (Hussain, 2003). Undersøgelsen måler afsavn i forhold til, hvor mange fysiske genstande en person ejer, levevilkår og sociale valgmuligheder i børns dagligdag.

**Tabel 3-2. Børneafsavnsindeks i udvalgte EU-lande**

Land	1994	1995	1996	1997	1998
Tyskland *	3,18	2,67	3,10	*	*
Danmark	2,25	1,91	1,83	1,73	1,72
Nederlandene	1,89	1,86	1,90	1,80	1,5
Belgien	2,97	3,00	2,88	2,72	2,63
Luxembourg *	2,34	2,30	2,31	*	*
Frankrig	3,78	3,41	3,41	3,25	3,31
Det Forenede Kongerige*	4,64	4,22	3,87	*	*
Irland	3,88	3,35	3,45	3,01	2,82
Italien	4,11	4,17	3,96	3,91	3,81
Grækenland	6,76	6,54	7,62	6,31	5,71
Spanien	5,90	5,46	5,24	5,02	4,46
Portugal	8,43	8,26	8,01	7,92	7,56
<i>Gennemsnit</i>	4,18	3,93	3,97	3,97	3,74

Kilde: Hussain 2004.  
NB: \* Tallene fra disse lande er fra 1996.

Som det fremgår af tabel 3-2, var Danmark placeret som det land, hvor børn led andenmindst afsavn i både 1994 og 1998 blandt de 12 udvalgte lande, og hvor kun Nederlandene fik lidt færre points. Det er værd at bemærke, at de fleste lande har forbedret deres score fra 1996-1998, dvs. at de scorer lavere på indekset. Nogle få lande bevarede deres score fra 1996-1998; i ingen lande er det blevet værre i de fire år.

Ifølge undersøgelsen mangler børn i alle landene og på alle områder de rubricerede genstande oftere end voksne. Det skyldes sandsynligvis, at børn - oftere end voksne - bliver påtvunget en afsavnsituation, da børn sjældent kan foretage drastiske ændringer af deres situation.

Ligesom med indkomstfattigdom spiller aldersforskelle ind, da mindre børn er mere udsat for at lide afsavn end større børn og voksne. Vedvarende afsavn er i lidt forskellig grad et problem i de pågældende lande. Børn, der oplevede at lide afsavn<sup>3</sup> i 1994, havde også en risiko på mellem 52,4 og 68,3 % for at lide afsavn i 1998. Børn i Danmark oplevede det laveste vedvarende afsavn i løbet af fire år (52,4 %) af alle 12 lande (Hussain, 2002: 15).

Ifølge en nylig undersøgelse fra 2006 af afsavn i det udvidede EU kan man ikke rigtig sammenligne afsavn i de rige og fattige lande. Selv i de "fattigste" af de "rige" lande er der mindre afsavn end i de "rigeste" af de "fattige" lande (Guio og Museux, 2006: 16).

<sup>3</sup> En person defineres som dårligt stillet, når den pågældende er blandt de 25 % dårligst stillede (Hussain, 2002: 15).

### 3.1.3. Subjektiv fattigdom - børns holdning til fattigdom

Man kan fremføre, at fattigdom i absolut forstand ikke eksisterer i Danmark (Larsen, 2004). Fattigdom bliver således et spørgsmål om subjektivitet, en følelse af fattigdom og relativt afsavn. Der blev i 2004 foretaget en omfattende undersøgelse af børns holdning til fattighed på grundlag af en bred vifte af interviews (Sloth, 2004). Resultaterne peger på en række problemer vedrørende børnefattigdom i Danmark.

De fleste af de fattige børn, der deltog i undersøgelsen, føler, at de lider afsavn, når de sammenligner sig med deresigestillede - og undersøgelsen viser, at de virkelig sammenligner sig med deresigestillede. Børn fra fattige familier har normalt færre muligheder for at gøre det samme som deres venner og klassekammerater, når det drejer sig om dyre aktiviteter, f.eks. at gå i biografen eller tage på udflugt. Disse børn har også begrænset mulighed for at deltage i fritidsaktiviteter, som f.eks. sport. Endvidere kan nogle børn fra fattige hjem ikke lide at tage venner med hjem på grund af for lidt plads og aktiviteter i deres hjem. Dette kan alt i alt blive en social begrænsning for børn, der lever i fattigdom (Sloth, 2004: 3).

Det er imidlertid værd at bemærke, at disse børn oplever fattigdom forskelligt. Nogle forældre er bedre til at "beskytte" børnene mod følgerne af fattigdom, normalt ved at prioritere og ved hjælp af lignende strategier (Sloth, 2004: 56).

### 3.1.4. Årsager til indkomstfattigdom i Danmark - særligt udsatte grupper

Der er en række afgørende faktorer for indkomstfattigdom i Danmarks tilfælde. Det fremgår af tabel 3-3, hvordan fattigdommen er fordelt i befolkningen efter forsørgerstatus, antal børn i husstanden, etnisk oprindelse, uddannelsesbaggrund/-niveau og beskæftigelsesstatus. Ud over fattigdomsgrænsen på 60 % medtages grænsen på 50 % og den procentdel, der får arbejdsløshedsundersøttelse.

Tabellen nedenfor fremhæver nogle grupper i Danmark, som er særlig truet af fattigdom - og i tabellen anføres derfor nogle af de strukturelle forhold, der bidrager til fattigdom. Ifølge nylige undersøgelser er to grupper særlig forbundet med stor fattigdom, nemlig enlige kvindelige forsørgere og etniske minoriteter (Larsen, 2005: 5).

**Tabel 3-3. Karakteristika for børn, deres forældre eller familie. Særsilt for indkomstniveauer (2002)**

		Enlig forsørger (i %)	Antal børn	Etnisk minoritet (i %)	Har en uddannelse (i %)	Arbejdsløshed (i %)
<b>Arbejdsløshed</b>	Nej	13,4	2,1	5,6	86,2	6,5
<b>Ydelse</b>	Ja	31,2	2,5	40,8	44,3	25,6
<b>Relativ fattigdom, 50 % median</b>	Nej	14,7	2,1	9,0	82,3	7,8
	Ja	36,9	2,6	26,9	58,6	15,1
<b>Relativ fattigdom, 60 % median</b>	Nej	13,4	2,1	8,1	83,6	7,5
	Ja	39,2	2,8	28,3	56,4	17,1

For det første, og ikke overraskende, er arbejdsløse mere fattigdomstruede end personer i beskæftigelse. En meget større andel af befolkningen, som er arbejdsløse, lever under fattigdomsgrænsen (17,1 % i forhold til kun 7,5 % af befolkningen som helhed).

For det andet er enlige forsørgere overrepræsenteret blandt mennesker, der lever i fattigdom i Danmark. Selv om kun 13,4 % af befolkningen er enlige forsørgere, er 31,2 % af dem, der lever i fattigdom, enlige forsørgere. For det tredje er personer uden en uddannelse dobbelt så fattigdomstruede som personer med en uddannelse.

For det tredje har etniske minoriteter som nævnt ovenfor i punkt 3.1.1. en meget større risiko for at blive fattige end etniske danskere. Både målt som procentdel, der lever i 60 % relativ fattigdom, og personer på arbejdsløshedsunderstøttelse er tallene alligevel meget højere end for befolkningen som helhed - henholdsvis 28,3 og 40,8 % i forhold til kun 8,1 % og 5,6 % for etniske danskere.

Endelig er antallet af børn i familier, der lever i fattigdom, højere end for resten af befolkningen. Det kan diskuteres, om dette er en årsag til eller en konsekvens af fattigdom, men det øger under alle omstændigheder antallet af børn, der lever i fattigdom.

Det bør bemærkes, at fattigdom blandt fuldtidsbeskæftigede i Danmark praktisk talt ikke eksisterer. Det skyldes, at mindstelønnen for ufaglært arbejde bringer en person over 50 % medianen. Udelukkende enlige forsørgere med mange børn vil blive betragtet som fattige (Det Økonomiske Råd, 2006). En række selvstændige erhvervsdrivende lever imidlertid i fattigdom. Det gælder særlig indvandrere, som er selvstændige erhvervsdrivende, idet de udgør 20 % af alle selvstændige erhvervsdrivende, der lever i fattigdom. Rådet for Socialt Udsatte skønner, at 10 % af dem, der lever i fattigdom, er i arbejde (Rådet for Socialt Udsatte, 2003). Tallet omfatter sandsynligvis deltidsansatte og enlige forsørgere.

### **3.2. Familiers beskæftigelsesstatus og virkningerne af arbejdsløshed**

Som allerede nævnt er arbejdsløshed en væsentlig kilde til fattigdom i Danmark. Bortset fra at bidrage til relativ fattigdom har arbejdsløshed en række negative bivirkninger på børns liv i hjem med arbejdsløse. At være medlem af en familie med arbejdsløshed indebærer således en række risikofaktorer for børn.

Hvis et barn har mindst en arbejdsløs forælder, øger det markant barnets risiko for fattigdom og afsavn (Hussain, 2004: 13). At vokse op i en husstand, hvor begge forældre er arbejdsløse, er tæt forbundet med afsavn for børn - særlig hvis arbejdsløsheden er vedvarende (Unicef, 2007: 8). Som vist i punkt 3.1.3. medfører afsavn for børn en række problemer.

For forældrene indebærer arbejdsløshed en øget risiko for psykiske sygdomme, alkoholmisbrug osv. ud over problemerne med social udstødelse, som ofte ledsager arbejdsløshed - Socialforskningsinstituttet - SFI, 1997: 45 ff; Holstein og Madsen, 2003: 18). Da forældrenes velfærd og ressourcer har indflydelse på børns velfærd, har arbejdsløshed en række negative konsekvenser for børn med arbejdsløse forældre, bl.a. en øget risiko for:

- kriminel adfærd;
- sundhedsmæssige problemer;
- lavt selvværd og mangel på ambitioner;
- sociale problemer og indlæringsproblemer i skolen.

Endvidere er arbejdsløshed ujævnt fordelt blandt befolkningen, hvilket betyder, at relativt få børn bærer næsten alle konsekvenserne af arbejdsløshed. Ifølge en undersøgelse har de fleste børn aldrig oplevet, at deres far var arbejdsløs under deres opvækst, mens 14 % af børnene havde oplevet, at deres far var arbejdsløs i mindst 25 % af tiden i deres barndom (Christoffersen, 2003: 10). Dette forværrer problemerne i forbindelse med den negative sociale arv med at have arbejdsløse forældre.

### 3.3. Sundhed

Dette punkt omhandler små børns sundhed målt på grundlag af spædbørnsdødelighed og fødselsvægten samt sundhed hos børn i alderen 1-17 år målt på grundlag af en række forskellige indikatorer fra en undersøgelse af danske skolebørn. Endelig behandles forholdet mellem sundhed og socioøkonomisk baggrund.

#### 3.3.1. Små børns sundhed (i alderen fra 0-1 år)

Spædbørnsdødeligheden er helt klart en vigtig indikator for små børns sundhed i et land. Ifølge statistikkerne var der en let faldende tendens i spædbørnsdødeligheden i Danmark fra 1995-2003. Spædbørnsdødeligheden er faldet fra 5,1-4,4 dødsfald pr. 1.000 spædbørn i denne periode.

Fødselsvægten er en anden vigtig målestok for sundhed, da en lav vægt kan være forbundet med en risikorelateret livsstil (f.eks. rygning) og moderens sundhed. Endvidere er en lav fødselsvægt forbundet med senere kognitive og fysiske udviklingsproblemer for et barn (Bradshaw et al., 2006: 145). Mellem 1973 og 2003 er fødselsvægten steget jævnt indtil 1994, hvor den gennemsnitlige fødselsvægt nåede op på 3.500 g. Siden 1994 har den gennemsnitlige fødselsvægt ligget stabilt på 3.500-3.550 g.

#### 3.3.2. Børns og unges sundhed (i alderen 1-17 år)

Mellem 1984 og 2002 er der gennemført en omfattende undersøgelse med fokus på danske skolebørns objektive og subjektive sundhed (Due og Holstein, 2003).

Det fremgår af undersøgelsen, at de fleste børn selv mener, at de er i god fysisk form og også generelt vurderer deres velvære som højt. På den anden side afslører undersøgelsen også en faldende subjektiv sundhed og et faldende velvære mellem 1984 og 2003 (Due og Holstein, 2003: 10). Det subjektive velvære er generelt lavere for piger end for drenge.

En ret stor del (22,4 %) af børnene i undersøgelsen fortæller om regelmæssige symptomer på fysisk sygdom. Igen beretter piger oftere om dette problem end drenge. Forekomsten af symptomer synes dog at være stabil fra 1984 til 2002.

Fedme hos børn synes at være et stigende problem blandt danske børn. I henhold til internationalt anerkendte definitioner var 10,5 % af danske skolebørn meget overvægtige i 1998, og tallet er steget til 13,9 % i 2002. Danske børns body mass index (BMI) er således steget med 0,5 i denne periode.

Undersøgelsen ser også på sundhedsrelateret adfærd blandt danske skolebørn. Andelen af rygere er faldet siden sidst i 1950'erne, hvor over halvdelen af børnene i alderen 11-15 år røg hver dag. I 2002 røg 14 % af drengene og 16 % af pigerne i 15-års alderen. Hvad angår alkohol, har danske børn et af de hyppigste og største alkoholforbrug i Europa. Det kan blive et problem i fremtiden, da undersøgelser viser, at hvis de starter tidligt, vil de sandsynligvis få et stort alkoholforbrug senere i livet (Due og Holstein, 2003: 31).

### 3.3.3. Børns sundhed og socioøkonomisk ulighed

Flere undersøgelser af danske børn viser væsentlige forskelle i børns sundhed i forhold til socioøkonomisk status (Due og Holstein, 2003; Holstein og Madsen, 2003). Børn fra familier med lav socioøkonomisk status har således en større risiko for fedme, dødelighed, tilskadekomst, for lidt motion samt har flere sygdomssymptomer. Dette ser dog ud til at være tilfældet i de fleste lande.

## 3.4. Uddannelse

Der blev i 2002 gennemført en omfattende statistisk undersøgelse af danske børns uddannelsesniveau med hensyn til en række baggrundsfaktorer (Deding og Hussain, 2002). Undersøgelsen omfattede navnlig overførslen mellem generationerne fra forældre til børn. Tre karakteristika gør sig gældende i Danmark:

- Danske børn får generelt en højere uddannelse end deres forældre.
- Der sker stadig overførsel mellem generationerne af negative/positive faktorer.
- Et stort antal unge gennemfører ikke yderligere uddannelse efter grundskolen, hvilket gør dem sårbare over for arbejdsløshed.

Forældrenes egen uddannelse er først og fremmest en afgørende faktor for børns uddannelsesmål og valg. Børn af forældre med mindre uddannelse gennemfører i gennemsnit mindre uddannelse end børn af forældre med en højere uddannelse. Moderens uddannelse ser ud til at betyde mere end faderens uddannelse (Deding og Hussain, 2002: 18).

Husstandsindkomsten er også positivt forbundet med uddannelse. Jo højere forældrenes indkomst er, des højere uddannelse får børnene. Endvidere har forældres arbejdsløshed en negativ virkning på børns uddannelsesresultat, hvilket sandsynligvis står i forbindelse med indkomsten. Der er også påvist negativ indflydelse fra andre levevilkår, som f.eks. skilsmisse i familien og familiens størrelse.

Der er påvist delgruppeforskelle i uddannelsesniveaet i Danmark med hensyn til køn og etnisk oprindelse (Larsen, 2004: 139, Deding og Hussain, 2002: 24). Der eksisterer kønsforskelle, idet forældrenes uddannelse synes at have indflydelse på drenges, men ikke på pigers uddannelsesniveau. Levevilkår (f.eks. husstandsindkomst, familiens størrelse og forældres arbejdsløshed) spiller imidlertid en mere afgørende rolle for pigers uddannelsesniveau.

Indvandreres og deres børns uddannelsesniveau er lavt sammenlignet med etniske danskeres uddannelsesniveau. Det er imidlertid værd at bemærke, at børnene i de forskellige etniske grupper klarer sig forskelligt uddannelsesmæssigt i forhold til deres forældre. F.eks. ser det ud til,

at børn af tyrkisk oprindelse arver deres forældres uddannelsesniveau, hvorimod børn af pakistansk oprindelse opnår et højere uddannelsesniveau end deres forældre (Deding og Hussain, 2002: 6).

Et særligt problem vedrører unge, som ikke får en kvalificerende uddannelse. Ifølge Undervisningsministeriet gennemfører 16 % af en gruppe unge ikke en grunduddannelse og 25 % gennemfører aldrig en kvalificerende uddannelse (Jensen og Jensen, 2005: 9). Det er et problem, da denne gruppe af personer uden uddannelse er mere udsatte over for arbejdsløshed og de medfølgende sociale problemer. Endvidere kommer den pågældende gruppe unge ofte fra socialt sårbare hjem, hvilket bidrager til en negativ social arv.

### 3.5. Børns rettigheder

Børnerådet fører tilsyn med børns rettigheder i Danmark. Danmark har underskrevet FN's konvention om barnets rettigheder og er derfor forpligtet til at gennemføre principperne og ånden i konventionen i dansk lovgivning. Ifølge Børnerådet er dette imidlertid ikke sket på en gennemgribende og systematisk måde (Børnerådet, 2005). I en rapport til FN's Komité for Barnets Rettigheder konkluderer Rådet, at "Set i et internationalt lys hører danske børn til de mere privilegerede børn i verden - især i relation til materielle goder, social velfærd, uddannelse og kulturelle rettigheder". (Børnerådet, 2005). Det peger imidlertid på en række områder, hvor barnets rettigheder bliver krænket i henhold til FN-konventionen. Det drejer sig bl.a. om:

- at børn mangler formelle klagemuligheder på flere områder. Mens der på det sociale område og på gymnasieniveau findes klare institutionaliserede klagemuligheder, er det ikke tilfældet på mange andre områder;
- børns manglende kendskab til FN's konvention om barnets rettigheder;
- manglende viden om omfanget af seksuelt misbrug af og vold mod børn;
- at "barnets bedste" ikke er gennemført tilstrækkelig tydeligt i alle relevante politikker og lovgivning;
- en manglende overordnet ramme, der sikrer, at konventionen inkorporeres i al lovgivning og i alle politikker.

(Børnerådet, 2005)

### 3.6. Boliger

Boligstandarder er forbundet med fattigdom og social udstødelse på flere måder. For det første har bedre standarder i boligmassen fra 1976 til 2000 været medvirkende til en væsentlig lavere dødelighed blandt mennesker, der er berørt af fattigdom og/eller social udstødelse, ifølge en undersøgelse udført af Larsen (2004b). Det vil sige, at bedre boligstandarder fører til bedre sundhedsstandarder i befolkningen. Børns sundhed i berørte familier bliver helt klart også positivt påvirket af bedre boligstandarder.

For det andet har man konstateret, at jo lavere en families indkomst er, des mindre er dens bolig (Glavind, 2004). Det er måske ikke overraskende, men ifølge en række undersøgelser påvirker boligens størrelse børn på flere måder. Som nævnt ovenfor afhænger børns uddannelsesniveau

af boligstandarder og boligens størrelse. Jo mindre boligen er, des vanskeligere bliver det for børn at lave lektier i fred og ro.

De fysiske og sociale omgivelser i hjemmet påvirker også børn. Ifølge forskning fra andre lande reducerer ghettoer<sup>4</sup> børns uddannelses- og beskæftigelsesniveau. Der er ikke forsket særlig meget i dette emne i Danmark, men de få eksisterende undersøgelser indikerer, at børn, der vokser op i ghettoer, påvirkes negativt (Heinesen, 1999: 9; Sikandar, 2005: 45). Det vides ikke, hvor mange børn der bor i ghettoer i Danmark.

### 3.7. En opvækst i trygge og stabile rammer

Det miljø, forældrene og den nærmeste familie skaber, er et vigtigt aspekt i en tryk og stabil barndom. En stabil familie og kontinuitet i den daglige omsorg for børn er vigtige elementer i en tryk opvækst<sup>5</sup>. Set i et tre-årigt perspektiv har langt de fleste børn haft en opvækst i trykke rammer. 90% af børnene har levet i en stabil familie med enten begge forældre (88 %) eller en enlig forsørger (2 %). Af de resterende 10 % har 8% af børnene levet i to forskellige familier i de tre år, mens 2 % har levet i tre eller flere familier, enten fordi forældrene er gået fra hinanden, eller fordi en enlig forælder har fundet en ny partner i perioden.

Et andet forhold, der har betydning for børnenes opvækst, er forældrenes helbredsmæssige ressourcer. To tredjedele af mødre og tre fjerdedele af fædre har hverken været fysisk eller psykisk syge i løbet af de sidste tre år. Det betyder, at i de tre år:

- er godt halvdelen af alle børn vokset op i en familie uden helbredsproblemer;
- har en tredjedel enten haft en mor eller en far med et godt helbred;
- har de resterende 12 % af børnene levet i familier, hvor begge forældre har haft problemer med helbredet i den treårige periode. Sammen med enlige forsørgere med helbredsproblemer udgør disse børn 16 %.

Disse 16 % af børnene har en stor risiko for at vokse op i familier, hvor der er færre ressourcer til at støtte børnene. Det er tilfældet, hvis der er tale om kronisk eller langvarig fysisk sygdom, eller hvis de psykiske problemer er alvorlige, f.eks. ved depression.

### 3.8. Adgang til børnepasning og andre sociale tjenester

I Danmark stiller kommunerne en bred vifte af grundlæggende sociale ydelser til rådighed, bl.a. børnepasning. Dette står i modsætning til mange andre europæiske lande, hvor børnepasning organiseres og tilvejebringes, ikke blot af kommunerne, men også f.eks. af arbejdsgiverne og private udbydere. Da mange familier har to fuldtidsansatte forældre, bliver offentlig børnepasning et vigtigt aspekt i mange familiers liv.

Ligesom det er tilfældet med de fleste andre offentlige tjenester i Danmark, er børnepasning omfattet af den danske universelle tilgang til sociale tjenester. Det betyder, at der er garanti for børnepasning, og at alle forældre har ret til at få passet deres børn efter en vis periode (Rostgaard, 2004: 19). I praksis opfylder kommunerne imidlertid ikke altid til fulde garantien på

<sup>4</sup> Dvs. høj koncentration i et boligområde af mennesker med bestemte sociale eller etniske karakteristika.

<sup>5</sup> SFI, <http://www.sfi.dk/sw1355.asp#rammer>

grund af manglende kapacitet. Det er dog kun et problem i en række større byer (Hestbæk og Christoffersen, 2002: 10).

Den universelle velfærdsmodel indebærer også, at børnepasning skal være økonomisk tilgængelig for alle forældre. Derfor er forældrenes egenbetaling for børnepasning afhængig af deres indkomst. For de laveste indkomstgrupper er der ingen egenbetaling, mens egenbetalingen for de højeste indkomstgrupper er 100 % (Hansen, 2006: 1). I gennemsnit udgør forældrenes egenbetaling 27 % af de faktiske nettoudgifter til børnepasning (Rostgaard, 2004: 23).

### *3.8.1. Forskellige standarder og ulige adgang til børnepasning*

I den seneste tid har den offentlige debat drejet sig om forældres mulighed for at købe ekstra ydelser i de offentlige børnepasningsordninger. Der er fordele, men også ulemper ved at tilpasse børnepasningsordningerne til de enkelte børns og forældres behov. Tanken om at købe ekstra ydelser har udløst en diskussion om stigende ulighed i adgangen til børnepasning. At købe ekstra ydelser vil sandsynligvis resultere i forskellige standarder og stigende ulighed i forbindelse med børnepasning - hvilket er i strid med den danske universelle velfærdsmodel.

### *3.8.2. Kan daginstitutionerne medvirke til at bryde den negative sociale arv?*

Der er stigende opmærksomhed på, at dagsinstitutionerne kan medvirke til at bryde den negative sociale arv. Hensigten er, at dagsinstitutionerne kan kompensere for manglende forældreressourcer i nogle børns hjem og derved udligne virkningen af overførsel mellem generationerne af negative faktorer (Jensen et al., 2003: 6).

Nærmere bestemt kan dagsinstitutionerne fremme identifikationen af og hjælp til udsatte børn ved at give både børn og forældre ekstra støtte. Ifølge ny forskning på området bør pædagogiske indgreb rettet mod udsatte børn have et andet fokus og indhold. For øjeblikket har ca. 41 % af dagsinstitutionerne i Danmark særlige foranstaltninger/programmer, som skal hjælpe udsatte børn med at bryde den negative sociale arv (SFI, 2005: 6).

## **3.9. Særligt udsatte grupper**

I dette punkt behandles særligt udsatte grupper og deres problemer samt foranstaltninger til løsning af problemerne.

### *3.9.1. Dokumentation om børn i institutions- og familiepleje*

I Danmark er ca. 14.000 børn anbragt i pleje, hvilket er omkring 1,1 % af alle børn i alderen 0-18 år. Ca. 1.200 (9 %) af disse anbringelser sker uden forældrenes samtykke.

15.900 børn får særlig støtte i hjemmet (f.eks. en personlig rådgiver, økonomisk støtte), mens 40.000 familier hjælpes hvert år. Det betyder, at én ud af 10 familier med børn får særlige sociale ydelser. Den samlede særlige støtte til udsatte børn andrager ca. 1,3 milliarder euro.

Børn, der anbringes uden for hjemmet, har en meget mindre chance for at gennemføre en uddannelse, få fuldtidsansættelse og en høj indkomst sammenlignet med deres ligestillede. Generelt er risikoen for kriminalitet og vold i ungdommen væsentligt højere for børn, der er anbragt uden for hjemmet end for andre (Christoffersen, 2003). Der findes ikke særlig megen dokumentation for resultatet af anbringelse i forhold til støtte i hjemmet.

### 3.9.2. Ekstreme situationer for udsatte børn

#### **Vold mod børn**

Det nøjagtige omfang af vold mod børn i Danmark har været det centrale spørgsmål i en rapport fra 2004 (Christensen og Pedersen, 2004) fra Socialforskningsinstituttet. I denne analyse anslår socialarbejdere, at 0,7 børn ud af 1.000 børn er inddraget i voldssager. Sundhedsplejersker skønner derimod, at et større antal børn er udsat for fysisk misbrug. De skønner, at et ud af 100 børn er udsat for fysisk misbrug. Dette får forskere til at anslå, at omfanget af vold mod børn ligger mellem 0,7 og 10 børn ud af 1.000 børn, hvilket ser ud til at stemme med detaljerede interviews af socialarbejdere.

Ifølge en anden undersøgelse (Klit et al., 2002) har 0,21 % af alle børn været offer for vold (bl.a. fysisk, psykisk og seksuel vold). Det svarer til 2.000-3.000 tilfælde i alt, hvorimod tallene for fysisk vold er 600-1.000 tilfælde om året. Det anslås, at 1 % af alle børn er ofre for vold.

#### **Seksuelt misbrug**

En undersøgelse fra 2002 af 6.000 elever fra 9. klasse foretaget af Karin Helweg-Larsen, Statens Institut for Folkesundhed, og Helmer Bøving Larsen, Institut for Psykologi ved Københavns Universitet, er den første danske undersøgelse af unges erfaringer med seksuelle overgreb i barndommen. Undersøgelsen viser, at 8 % af pigerne og 2 % af drengene har haft seksuelle erfaringer med én, der var mindst fem år ældre end dem selv, og at 3 % af disse piger og 1 % af drengene oplevede erfaringen som seksuelt misbrug.

Undersøgelsen viser også, at der er en tæt forbindelse mellem tidlige seksuelle erfaringer og alvorlige problemer relateret til velvære. Børn, der har svært ved at tale med deres forældre om problemer, og som har været vidne til vold i hjemmet eller er vokset op med andre voksne end deres biologiske forældre, har større risiko for at opleve seksuelt misbrug.

Hvad angår mindre børn, som går i daginstitutioner, og deres risiko for at blive seksuelt misbrugt af personer uden for familien, viser en undersøgelse foretaget af Else Christensen fra Socialforskningsinstituttet, at problemet synes at være begrænset. Undersøgelsen er baseret på en longitudinel undersøgelse foretaget af Socialforskningsinstituttet, som følger 6.000 børn, der blev født i efteråret 1995. Ifølge Else Christensen er der et stykke vej endnu, når det handler om ensartede reaktioner fra daginstitutionernes side ved mistanke om seksuelle overgreb fra en af de ansattes side.

Endvidere anføres det i Else Christensens artikel, at ca. en fjerdedel af mødrene synes, at familien ikke har fået den hjælp, de mener, de havde brug for i forbindelse med mistanken om

seksuelle overgreb i deres barns daginstitution. Else Christensen vurderer, at det er relativt mange, og hun mener, at der er behov for et tættere samarbejde<sup>6</sup>.

### **Omfattende stofmisbrug**

Der findes ikke nøjagtige tal for antallet af stofmisbrugere under 18. Hvad angår gruppen over 18 år, var 13.316 personer i behandling for stofmisbrug i 2005. Omkring 85 % af dem begyndte at bruge hash, inden de var fyldt 18 år, 48 % begyndte at bruge ecstasy, inden de var fyldt 18 år, mens omkring en tredjedel anførte, at de brugte kokain og heroin, inden de var fyldt 18 år<sup>7</sup>.

I forskellige undersøgelser anslås det, at omkring 3.000 børn og unge er stofmisbrugere i Danmark, hvilket vil sige omkring 2,5 for hver 1.000 børn og unge (Zeeberg, 2000). Misbruget har negativ indflydelse på børnenes personlige udvikling og anvendes ofte som et redskab til problemløsning og selvmedicinering. De mest almindeligt anvendte stoffer er alkohol, hash, speed og ecstasy, mens kokain, heroin og medicin ikke anvendes så ofte (Zeeberg, 2000).

### **Hjemløshed**

Hjemløshed blandt børn anses generelt ikke for et stort problem i Danmark. En rapport skønner, at omkring 300 børn kan betragtes som hjemløse (Stax, 2000). Forfatteren konkluderer, at selv om hjemløshed blandt unge ikke er et væsentligt sociopolitisk anliggende i Danmark, er det ikke i sig selv en garanti for, at problemet ikke eksisterer. En række institutioner i de større byer tager sig af børn, der er løbet hjemmefra, men begrebet gadebørn betragtes generelt ikke som et større samfundsmæssigt problem (Stax, 2000).

### **Kriminalitet**

Ungdomskriminaliteten er steget en del i Danmark i de seneste år. I 1995 blev der afsagt 5.455 domme til unge mellem 15 og 17 år, og tallet steg til 6.752 i 2005. Den største stigning er sket i voldsforbrydelser med en stigning på omkring 20 % (Justitsministeriets Forskningsenhed, 2007). Relativt set er antallet af domsfældelser steget fra 29 pr. 1.000 børn i 1995 til 35 pr. 1.000 børn i 2005. I 2001 blev der oprettet et særligt toårigt "ungdomssanktionsprogram" for unge lovovertrædere som et alternativ for børn, der har begået forbrydelser. Fra 2001-2006 er 148 børn blevet idømt en ungdomssanktion.

### **Bortførelse og handel med børn**

Generelt betragtes bortførelser og handel med børn ikke som et større sociopolitisk problem i Danmark. Der har været en del politisk debat om indvandrerforældre, der sender deres børn tilbage til deres hjemland for at få dem "genopdraget" eller gift mod deres vilje. Så vidt forfatteren ved, findes der ingen dansk forskning, som kan dokumentere omfanget heraf i Danmark.

<sup>6</sup> [http://www.sfi.dk/graphics/SFI/Pdf/Rapporter/2006/seksuelle\\_overgreb\\_mod\\_boern.pdf](http://www.sfi.dk/graphics/SFI/Pdf/Rapporter/2006/seksuelle_overgreb_mod_boern.pdf)

<sup>7</sup> [http://www.sst.dk/publ/tidsskrifter/nyetal/pdf/2006/13\\_06.pdf](http://www.sst.dk/publ/tidsskrifter/nyetal/pdf/2006/13_06.pdf)

### 3.10. Social mobilitet i Danmark og andre lande

Overførsel mellem generationerne af negative faktorer er et problem (et debattemne) i Danmark, ligesom det er i de fleste andre lande. Denne overførsel kan måles ved at se på social mobilitet, dvs. i hvilket omfang børn er i stand til at opnå andre sociale stillinger end deres forældre. Social mobilitet kan måles med en række forskellige parametre. Den måles for det meste ved hjælp af indkomstmobilitet og uddannelsesmobilitet. De er selvfølgelig forbundet, men kan analyseres hver for sig.

Som det fremgår af del 3 er negativ social arv og social mobilitet stadig et debattemne på mange områder. To væsentlige aspekter skal fremhæves vedrørende social mobilitet.

- For det første er både indkomstmobiliteten og uddannelsesmobiliteten større i Danmark (og i de andre nordiske lande) end i de fleste andre lande (Corak, 2006: 30, Munk, 2003: 64, Blanden et al., 2005: 6). Den store sociale mobilitet i de nordiske lande kan tilskrives de velkonsoliderede velfærdsstater med omfattende indkomstfordeling og adgang til billig, fri og let tilgængelig børnepasning og uddannelse af høj kvalitet. Disse faktorer kan være medvirkende til at fremme både indkomst- og uddannelsesmobilitet.
- For det andet viser adskillige undersøgelser, at overførsel mellem generationerne af negative faktorer stadig er et problem i Danmark trods den relativt store sociale mobilitet. Særlig hvad angår kultur og uddannelse, synes ulighed at være et problem, hvorimod økonomisk mobilitet og ulighed ser ud til at være et mindre problem i dag (Munk, 2003; SFI, 2005).

Der er iværksat en række initiativer til bekæmpelse af den negative sociale arv i Danmark. Disse initiativer er for nylig blevet evalueret af Socialministeriet (Svendsen, 2007), og andre undersøgelser (SFI, 2005) fremhæver også visse områder, hvor der bør indføres nye initiativer til bekæmpelse af den negative sociale arv.

- Der er behov for i endnu højere grad at rette initiativer mod særligt udsatte grupper og at målrette dem mod både forældre og børn. Etniske minoriteter synes særlig at være én risikogruppe.
- Initiativerne bør sigte mere på at udligne uligheder vedrørende kulturelle og uddannelsesmæssige kompetencer.
- Initiativerne bør fokusere på de forskellige institutionelle rammer, hvor børn tilbringer deres hverdag, f.eks. daginstitutioner og skoler. Der bør navnlig lægges mere vægt på børnehaver i fremtiden som en arena til bekæmpelse af den negative sociale arv.
- I betragtning af den udbredte anvendelse af fritidsaktiviteter kunne disse aktiviteter med fordel være en platform til fremme af større social mobilitet for særlige udsatte grupper (de fattige, etniske minoriteter osv.).

Konklusionerne af denne og andre rapporter har ført til en række politiske initiativer til bekæmpelse af den negative sociale arv og social udstødelse. Initiativerne bliver beskrevet i de følgende dele.

## 4. Overordnet ramme for koordination og udvikling af politikker

Denne del omfatter den institutionelle struktur og ramme for politikker vedrørende fattigdom og social integration samt målene for de specifikke politikker.

### 4.1. Institutionel ramme

Regeringen har det overordnede ansvar for alle velfærdsrelaterede politikker, dvs. social-, familie-, beskæftigelses-, sundheds-, uddannelses-, integrations- og kulturpolitik osv. Fra den 1. januar 2007 har regionerne stået for gennemførelsen af hovedparten af sundhedspolitikken, f.eks. sygdomsbehandling, mens kommunerne står for sygdomsforebyggelse. Kommunerne har ansvar for gennemførelsen af en væsentlig del af social-, uddannelses-, integrations-, kultur- og beskæftigelsespolitikken. Regeringen er imidlertid ansvarlig for gennemførelsen af ungdomsuddannelsesprogrammer.

Folketinget fastsætter de overordnede politiske mål. Kommunerne og regionerne gennemfører fortsat politikkerne lokalt, og grundlæggende almen uddannelse, børnepasningsfaciliteter, fastlæggelse af rammerne for særlig støtte til børn og unge, sportsfaciliteter, sundhedstjenester osv. kan derfor variere en del i de 98 kommuner og de fem regioner.

Politiske foranstaltninger fastlægges normalt ved at tildele ressourcer til opnåelse af bestemte mål såsom grundlæggende almen uddannelse til alle børn eller et fast beløb til et bestemt formål, f.eks. 2 milliarder kr. til bedre kvalitet i børnepasningsordninger. Normalt er der ingen kvantitative mål for resultatet, som ofte er sværere at kontrollere end tildelingen af ressourcer. I den forbindelse skal det påpeges, at den faktiske gennemførelse af politikken foregår lokalt i kommunerne. Der foregår imidlertid en løbende debat om kvaliteten af de offentlige tjenester, og om hvorvidt resultatet er tilfredsstillende.

Af og til anmoder regeringen kommunerne om at udforme lokale politikker for et indsatsområde. I forbindelse med reformen af anbringelse af børn skulle alle kommuner udarbejde en børnepolitik med henblik på at sikre en forbindelse mellem de generelle og forebyggende foranstaltninger og foranstaltninger rettet mod børn og unge med særlige behov.

Det er også kommunernes ansvar at skabe en ramme for kultur- og fritidsaktiviteter. I princippet stiller de sportsfaciliteter til rådighed for borgerne. Men normalt driver sportsforeninger, der bestyres af frivillige, sportsklubber og stiller sportsfaciliteter til rådighed for børn og unge. Det samme gælder for sportsfaciliteter for dårligt stillede børn og unge.

### 4.2. Politisk ramme

Det danske velfærdssystem er tilrettelagt med henblik på at sikre rimelige levevilkår for alle samfundsgrupper. Bekæmpelse af børnefattigdom er et led i den overordnede strategi. Politikken er baseret på to søjler: indkomstudlignende ydelser og tjenesteydelser.

Der findes forskellige indkomstudlignende ydelser til personer, som på grund af alderdom, handicap, arbejdsløshed, sygdom, barsel, uddannelse osv. ikke er i stand til at tjene penge ved at arbejde. En række af ydelserne omfatter højere satser for personer, der skal forsørge børn. Endvidere ydes der særlig kontanthjælp til familier med forsørgerpligt for børn som beskrevet

nedenfor. Endvidere er formålet med huslejetilskud at støtte familier med forsørgerpligt for børn, som har en lav eller beskednen indtægt.

Tjenesteydelserne omfatter en række almene goder, som alle børn har adgang til uafhængig af forældrenes indkomst og forhold, f.eks. hospitals- og lægebehandling, tandpleje og skolegang. Andre almene tilbud omfatter daginstitutioner for børn, indtil de er seks år gamle og skolefritidsordninger for børn i skolealderen, men her skal forældrene betale 25 % af driftsudgifterne. Det beløb, forældrene skal betale, er indkomstafhængigt, hvilket gør ordningen gratis for familier med en lav indtægt. Endvidere findes der sociale tilbud til børn med særlige problemer, f.eks. handicap eller adfærdsmæssige problemer, eller til børn fra familier med alvorlige sociale problemer såsom misbrug, vold osv., og der findes særlige sociale tilbud til børn, som har mistet en af eller begge deres forældre.

Andre politikområder sigter også på at tilvejebringe gode muligheder for alle, herunder børn fra familier med en lav indtægt. Boligpolitikken er tilrettelagt med henblik på at sikre, at der er gode og sunde boliger til rådighed, bl.a. en omfattende sektor med socialt boligbyggeri, som udgør næsten 20 % af alle boliger. Kultur- og sportspolitikken sigter også på at tilvejebringe muligheder for alle børn.

### **Uddybelse af de enkelte politikområder**

Kontanthjælpen til forsørgere er ca. en tredjedel højere end ydelserne til ikke-forsørgere over 25. Endvidere er familier med et stort familieansvar berettiget til særlig støtte. For nyankomne personer udbetales støtten som en starthjælp med en lavere støttesats for voksne end den ordinære kontanthjælp, men den omfatter en ekstra ydelse til hvert barn (højst to børn).

Der ydes børnetilskud til alle familier med børn. I 2006 udgjorde børnetilskuddene 13.640 kr. pr. barn i alderen 0-2 år, 12.324 kr. pr. barn i alderen 3-6 år og 9.696 kr. pr. barn i alderen 7-17 år om året. Endvidere ydes der et særligt børnetilskud, hvis den ene forælder er død, eller hvis det ikke er fastlagt, hvem faderen er. I 2006 udgjorde det særlige børnetilskud 12.456 kr. Med henblik på at give enlige forældre et økonomisk grundlag i forhold til barnet er de berettiget til et særligt tilskud. Tilskuddet består af et ordinært børnetilskud pr. barn og et ekstra børnetilskud pr. familie. I 2006 udgjorde det ordinære børnetilskud 4.324 kr. og det ekstra børnetilskud 4.400 kr.

Børnepasningsordningerne er et centralt led i velfærdspolitikken, som kan gøre en positiv forskel også i forbindelse med dårligt stillede børn. De fleste danske børn tilbringer mange timer i daginstitutioner. Derfor begynder indsatsen for at skabe lige mulighed for alle børn i daginstitutionerne, hvor der lægges vægt på en inklusiv strategi i arbejdet med dårligt stillede børn.

Regeringen fremlagde med sin rapport om familiepolitik i 2005 en overordnet familiepolitik. Rapporten sætter fokus på familien, og navnlig på børn, og som led i rapporten er der derfor lanceret en række initiativer, der skal støtte og give stærke børn, som fuldt ud er i stand til at udnytte deres ressourcer.

Regeringens formål er at skabe de bedst mulige betingelser for, at alle børn og unge får de samme muligheder for personlig udvikling og sundhed under opvæksten, uanset deres individuelle problemer. Regeringen anvender for tiden følgende strategier med henblik på at forbedre forholdene for børn, navnlig de dårligst stillede børn og unge, idet den lover:

- lige muligheder for alle børn og unge;
- bedre forhold for børnefamilier;
- fornyelse af grundskolen;
- ungdomsuddannelse til alle børn og unge.

### 4.3. Mål

I dette punkt bliver ovennævnte strategier til forbedring af forholdene for børn gennemgået.

#### 4.3.1. Lige muligheder for alle børn og unge

Denne strategi omfatter initiativer, der sigter på at bekæmpe den negative overførsel mellem generationerne og forbedre mulighederne for dårligt stillede børn og unge. Formålet med strategien er at give børn i nød den rette hjælp på det rette tidspunkt.

- Der bør udvikles redskaber til tidlig identifikation af børn og unge, som har behov for hjælp.
- Man bør skabe overblik over, hvilke initiativer der virker bedst i forbindelse med de enkelte børn for at gøre den overordnede indsats så effektiv som muligt.
- De brede tværfaglige og tværsektorielle initiativer mod negativ overførsel mellem generationerne bør styrkes med henblik på at gøre det muligt at gribe ind, når og hvor der opstår problemer.

Strategien underbygges af særlige foranstaltninger i form af kvalitetsudvikling i børnepasningsordninger, forbedring af undervisningen, bl.a. for dårligt stillede børn og unge, øget integration af tosprogede børn og unge, initiativer med henblik på at styrke forældrenes ansvar og initiativer til integration af dårligt stillede børn og unge i det normale samfund.

#### 4.3.2. Bedre muligheder for børnefamilier

Som led i indsatsen for at skabe bedre økonomiske forhold for familier er det maksimumsbeløb, forældre skal betale for en daginstitutionsplads for børn under seks, blevet nedsat fra 33 til 25 %. Reduktionen blev fuldt ud gennemført den 1. januar 2007. Regeringen overvejede også at øge børnetilskuddet med 2.000 kr. fra den 1. januar 2008.

Der er blevet bevilget midler - 2 milliarder kr. over fire år - til at forbedre kvaliteten af daginstitutionstilbuddene, særlig hvad angår støtte til dårligt stillede børn i daginstitutionerne. Målet er at skabe øget fokus på dårligt stillede børn og deres indlæring gennem projektudvikling på de kommunale områder.

Projekterne fokuserer på børns sundhed og livsstil og lægger øget vægt på fysisk aktivitet, da de dårligt stillede grupper har tendens til at udvise risikabel adfærd i forbindelse hermed. Projekterne fokuserer også på at træffe særligt målrettede, kvalificerede og systematiske foranstaltninger i forbindelse med dårligt stillede børn med henblik på at gøre en positiv forskel for børnenes videre

livsforløb. Endvidere fremhæver de god ledelse, som er væsentligt for systematisk og motiverende undervisningsarbejde i daginstitutionerne.

Dette opnås også gennem arbejdet med de læringsplaner, der blev indført i daginstitutionerne i 2004. Læringsplanerne omfatter seks forskellige temaer, som er personlig udvikling, sociale kompetencer, sprog, fysisk aktivitet, natur og kultur. Læringsplanerne er redskaber, der skal sikre, at alle børn uanset deres sociale baggrund får de samme muligheder for at lære og få en uddannelse og et job senere i livet.

Endvidere har regeringen foreslået en ændring af reglerne om forældremyndighed, således at forældrene i fremtiden normalt deler forældremyndigheden efter en skilsmisse.

#### *4.3.3. Reform af anbringelse af børn uden for hjemmet*

Den 1. januar 2006 iværksatte regeringen med støtte fra et bredt flertal i Folketinget en reform af anbringelse af børn, som sigter på at støtte sårbare børn og unge med særlige behov. Reformen prioriterer barnets tarv og lægger vægt på:

- en tidlig indsats;
- inddragelse af familien og netværk i anbringelser;
- dokumentation af foranstaltninger;
- at sikre børns rettigheder ved anbringelse uden for hjemmet.

#### *4.3.4. Sundhed*

Ud over den generelle sundhedspolitik over for børn, som beskytter dem mod social udstødelse (nævnt ovenfor), har der været mindre initiativer til imødegåelse af årsagerne til social udstødelse af børn. Der eksisterer en række strategier, som styrker børns sundhed, og derved har en positiv virkning på social udstødelse. Siden 2005 har der været særlig fokus på styrkelsen af børnepsykiatrien. Endvidere har der været fokus på det kommunale bidrag til bekæmpelse af overvægt blandt børn.

#### *4.3.5. Sport*

På sportsområdet er strategien at gøre en indsats for at få den gruppe børn, som ikke får nok motion, til at bevæge sig mere efter skoletid. Denne gruppe kan betegnes som "ikke fortrolig med sport". Den kan omfatte dårligt stillede børn. Der er afsat midler til sportsprojekter for dårligt stillede børn. Målet er at udvikle nye metoder, der kan få disse børn til at dyrke mere motion, medvirke til at integrere dem i sportslivet og give dem sociale kompetencer.

## 5. Analyse af de primære politikker

Som vist i de foregående afsnit har Danmark en bred politisk ramme til behandling af udsatte børn og et relativt lille antal børn, som bliver udsat for alvorlig fattigdom og andre risikofaktorer.

Styrken i de primære politikker til takling af underprivilegerede børn og unge er, at de både har et stærkt element af universalitet (gratis skoler, gratis sundhedspleje osv.), og at de omfatter stærke individuelle tjenester målrettet specielt mod de relevante problemer i bestemte familier.

Der kan imidlertid fastsættes tre hovedproblemområder.

For det første synes andre politikområder at påvirke det sociale område negativt, idet disse politikker har bivirkninger, der øger fattigdom og social udstødelse. Det gælder især i forbindelse med flygtninge og indvandrere.

For det andet er gennemførelsen af politikker i kommunerne i mange henseender mangelfuld, selv om der findes en bred og tilstrækkelig generel politisk ramme.

For det tredje ser det ikke ud til, at politikkerne skaber social mobilitet i tilstrækkeligt omfang for socialt meget udsatte personer.

Disse tre punkter bliver uddybet i de følgende punkter.

### 5.1. Bivirkninger af lovgivning på andre områder

Den nuværende regering har lanceret flere politiske initiativer, der sigter på at styrke både integration og beskæftigelse af flygtninge og på at bekæmpe arbejdsløshed i befolkningen som helhed, primært ved at reducere den offentlige indkomststøtte og derved styrke incitamentet til at finde et job. De politiske initiativer er imidlertid blevet stærkt kritiseret for at have bivirkninger, der bidrager til fattigdom og afsavn (Rådet for Socialt Udsatte, 2003). I det følgende beskrives to områder, der berøres af politikkerne, nemlig integrations- og beskæftigelsespolitik.

#### 5.1.1. Integrationspolitik

Den generelle integrationslovgivning er blevet strammet meget de sidste seks år. En af følgerne heraf er, at færre får bevilget dansk statsborgerskab, og at stadig flere skal opholde sig i asylcentre i længere tid. Dette er et af regeringens hovedmål, men virkningerne på flygtningebørn er blevet et større politisk debattemne i Folketinget. Det er fremgået af artikler og dokumentarudsendelser, at mange børn har opholdt sig i asylcentre i meget lang tid uden at få passende undervisning eller mulighed for at deltage i sociale og kulturelle aktiviteter. Det har fået regeringen til at føre en målspecifik politik for at afhjælpe problemerne.

Den 1. juli 2002 indførte regeringen en særlig ydelse til flygtninge i Danmark, som de får udbetalt i de første syv år, de opholder sig i landet. Formålet med starthjælpen er at tilskynde flygtninge til hurtigere at finde et job. Baggrunden for dette initiativ er, at beskæftigelsesgraden blandt flygtninge er meget lavere end for etniske danskere (46,6 % i forhold til 77,2 %).

Selv om starthjælpen ifølge en nylig undersøgelse har en positiv beskæftigelsesmæssig virkning for flygtninge (Rockwool Fonden, 2007), er foranstaltningen blevet stærkt kritiseret for at tage modet endnu mere fra en allerede marginaliseret minoritet (se f.eks. Blauenfeldt et al., 2006). Den 1. januar 2006 var starthjælpen sammenlignet med kontanthjælp som følger:

- En person på kontanthjælp får 8.749 kr. om måneden, mens en person på starthjælp får 5.638 kr. om måneden.
- En familie med to forældre og tre børn får 23.250 kr. om måneden i kontanthjælp, mens den samme familie på starthjælp får 11.698 kr. om måneden.

Som det tydeligt fremgår, er reduktionen særlig alvorlig for familier med børn, da de kun får halvdelen af kontanthjælpen. Dette øger risikoen for fattigdom og afsavn drastisk.

### 5.1.2. Beskæftigelsespolitik

Den danske beskæftigelsespolitik er i høj grad forbundet med integrationspolitikken, da mange arbejdsløse er indvandrere og flygtninge. Et af regeringens politiske mål er at integrere flere indvandrere og flygtninge i arbejdsstyrken. Et af de nye initiativer er 300-timers reglen. I henhold til den nye lovgivning skal en familie med to arbejdsløse voksne arbejde mindst 300 timer om året - ellers bortfalder en af familiens sociale ydelser<sup>8</sup>. Målet med denne politik er at skubbe flere ud på arbejdsmarkedet. Dette kan imidlertid have den negative virkning, at socialt sårbare familier med børn mister en stor del af deres indtægt, hvilket til gengæld skader børnenes levevilkår. Da dette initiativ kun har haft virkning fra den 1. april 2007, kender man endnu ikke de faktiske konsekvenser heraf.

En andet politisk foranstaltning, der skal tilskynde arbejdsløse til at finde et job, er kontanthjælpsloftet, som reducerer kontanthjælpen ved at fastsætte en øvre grænse for ydelsen. Dette sker ofte ved at reducere støtten i hjemmet til kontakthjælpsmodtagere. Problemet med denne politiske foranstaltning er, at den rammer børnefamilier særlig hårdt. Ifølge en undersøgelse har 85 % af dem, der berøres af kontanthjælpsloftet, børn - og nedsættelsen er navnlig stor for familier med mange børn. Det anslås, at omkring 30.000 børn blev berørt af kontanthjælpsloftet i 2004 (Baadsgaard, 2006).

## 5.2. Utilstrækkelig passende gennemførelse i kommunerne

I en række evalueringer er den kommunale gennemførelse af sociallovgivning blevet kritiseret. I mange rapporter konstateres det, at kommunerne ofte ikke gennemfører sociallovgivning som påtænkt.

En undersøgelse af den kommunale organisering af politikker, der sigter på sårbare børn og unge, har vist, at socialarbejdere ikke altid foretager en indledende undersøgelse af børnene og ikke altid taler med børnene under processen (Olsen, 2002). Begge dele er helt klart obligatoriske i henhold til sociallovgivningen.

<sup>8</sup> Arbejdsdirektoratet: <http://147.29.40.90/GETDOC/ACCN/B2006007605-REGL>

En omfattende evaluering af inddragelsen af borgerne i deres sociale sager viste, at borgerne i mange tilfælde ikke høres og ikke får de rigtige oplysninger om deres sager (Rambøll Management, 2004).

En analyse af kriterierne for at anbringe børn uden for hjemmet viste ved hjælp af eksempler på sager store forskelle mellem kommunerne vedrørende (Egelund og Thomsen, 2002):

- hvor alvorligt et bestemt problem blev opfattet;
- hvilke argumenter man lagde vægt på ved afgørelserne;
- om sagen nødvendiggjorde en anbringelse eller støtte i hjemmet;
- om anbringelse med eller uden samtykke var mest hensigtsmæssig;
- hvilken type anbringelse der var mest relevant.

Denne type argumenter er det centrale i, hvordan den danske velfærdsmodel er opbygget. Politikkerne udformes af Folketinget på nationalt niveau, men gennemføres i kommunerne. Det danske politiske system giver de lokale myndigheder mulighed for et omfattende selvstyre. Det betyder, at kommunerne frit kan fordele midler mellem forskellige områder, da de har en høj indtægt fra kommuneskatter, og da de får statsstøtte i form af bloktilskud.

Følgelig kan det egentlige omfang af fattigdom og social udstødelse ikke dechifrerer blot ved at analysere national lovgivning, da gennemførelsen i mange tilfælde er utilstrækkelig, hvilket medfører, at børn og unge ikke altid får de rettigheder og den beskyttelse, som var formålet med loven. Det er blevet fremført, at mindre kommuner (under 10.000 indbyggere) i højere grad ikke har gennemført lovgivningen på grund af manglende faglig ekspertise (Olsen, 2002). En af konsekvenserne af kommunalreformen i 2007, hvor kommuner blev lagt sammen, kan derfor være, at sociallovgivning bliver gennemført i højere grad.

### **5.3. Utilstrækkelig social mobilitet for børn fra socialt sårbare familier**

Selv om den generelle sociale mobilitet anses for at være forholdsvis stor i Danmark, er der et særligt problem i forbindelse med socialt sårbare familier. Børn fra meget udsatte familier har en væsentligt større chance for risikoadfærd som voksne. I det følgende punkt beskrives en del af den danske dokumentation herfor.

Christoffersen (1999) viste i en undersøgelse baseret på registerdata, at børn fra familier med psykisk syge forældre har en meget større risiko for arbejdsløshed, kriminalitet, vold og selvmord som voksne sammenlignet med deres ligestillede.

Undersøgelsen viste også, at vold i familier mellem forældrene indbyrdes og mod børn øgede sandsynligheden for, at børnene begår vold og selv bliver voldelige forældre. Vold i familien øger også sandsynligheden for, at børn bliver stofmisbrugere og vil forsøge at begå selvmord (Christoffersen, 1999). Ifølge Christoffersens undersøgelse er der også en væsentlig sammenhæng mellem kriminelle forældre og chancerne for, at børn bliver stofmisbrugere.

Forældre med misbrugsadfærd har vist sig at være en væsentlig risikofaktor for børn. Ifølge undersøgelser har børn med forældre med et alkoholmisbrug større risiko for at blive kriminelle, og børn fra misbrugsfamilier har større risiko for selv at blive misbrugere (Uldall, 1997, Christoffersen, 1999).

Ifølge en undersøgelse af alle børn anbragt uden for hjemmet fra 1985 har 40 % af de anbragte børn forældre, som selv blev anbragt uden for hjemmet som børn. I 7 % af tilfældene havde begge forældre været anbragt uden for hjemmet (Egelund, Hestbæk og Andersen, 2004).

I en undersøgelse af 7 år gamle børn fremhæver Else Christensen (2006) fire særligt udsatte grupper, som er:

- børn med mange konflikter med andre børn;
- børn i skilsmisefamilier;
- socialt dårligt stillede børn, hvor moderen er psykisk syg;
- børn, der taler dårligt dansk.

En undersøgelse af, hvordan personer som har været anbragt i særlig pleje, klarer sig som voksne (baseret på registeroplysninger), viste, at de var meget dårligere uddannet, hyppigere var arbejdsløse og oftere fik sociale ydelser (Glavin, 2004).

Ifølge en undersøgelse af socialt arbejde i Danmark de sidste 100 år har procentdelen af børn anbragt uden for hjemmet ligget ret stabilt på omkring 1 % for hele perioden (Bryderup, 2006).

Dokumentationen viser, at det ikke med den danske velfærdsmodel er lykkedes at forbedre mulighederne for de mest sårbare familier i væsentlig grad. Den indikerer ikke, at Danmark nødvendigvis er bedre eller værre end andre lande, blot at det sociale system ikke har en særlig god resultatliste, hvad angår de meget sårbare familier.

## 6. Ordninger til overvågning af gennemførelsen

Folketinget fører kritisk tilsyn med ministeriernes områder og kan forlange redegørelser fra de respektive ministre ved at anmode dem om at besvare spørgsmål i Folketinget og under redegørelsesdebatter. Endvidere overvåger de stående udvalg den generelle udvikling på ministeriernes særlige områder samt forbereder lovgivning.

De relevante ministerier står for overvågningen af udviklingen af de forskellige politikområder på nationalt niveau. De primære ministerier er Finansministeriet, Socialministeriet, Beskæftigelsesministeriet, Familie- og Forbrugerministeriet, Undervisningsministeriet, Indenrigs- og Sundhedsministeriet, Kulturministeriet og Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration.

Ministerierne udgiver løbende evalueringsrapporter osv. for at illustrere forskellige spørgsmål vedrørende børns situation, samt hvordan man sikrer gode forhold for alle børn. Finansministeriet udgiver f.eks. periodisk undersøgelser af indkomstfordelingen i Danmark, herunder andelen af personer i lavindkomstgruppen (fattigdomstruede). Undersøgelserne omfatter også børn i lavindkomstgruppen.

Flere ministerier har styrelser med særligt ansvar for dele af administrationen på ministeriets område. Følgende er særligt vigtige:

### Styrelser med ansvar for overvågning af gennemførelsen

Sundhedsstyrelsen overvåger livsstil, sundhed og virkningen af disse faktorer på social udstødelse af børn og unge i Danmark. Den fungerer nationalt og hører under Indenrigs- og Sundhedsministeriet.

Det sociale ankenævn hører under Socialministeriet og er det øverste ankenævn på det sociale område. Det udarbejder endvidere retningslinjer til kommunerne i forbindelse med gennemførelse af lovgivning samt analyser og statistikker på det sociale område. Ankenævnet står for statistikker om anbringelse af børn uden for hjemmet, som indgår i overvågningen af gennemførelsen af reformen om anbringelse af børn.

Styrelsen for social service under Socialministeriet rådgiver de lokale myndigheder om gennemførelsen af den sociale servicelov og foretager evalueringer. De fleste officielle statistikker om indkomst, familieforhold, børns velvære osv. indsamles og offentliggøres af Danmarks Statistik, som har indsamlet data fra forskellige administrative registre i mange år, og derfor er det muligt at få et væld af statistiske oplysninger om børn og børns velvære.

På nogle områder har forskningsinstitutioner en særskilt forpligtelse til at udføre forskning på bestemte områder.

Socialforskningsinstituttet har ansvar for at udføre forskning på det sociale område. Instituttet har udført omfattende forskning i børn og børns velvære. SFI foretager f.eks. en undersøgelse af en gruppe børn, hvor det overvåger en gruppe på ca. 5.000 børn, som blev født i 1995. Børnenes forældre blev interviewet i 1996, 1999 og 2003. De vil blive interviewet igen i 2007. Sideløbende overvåges en gruppe børn, som blev født i 1995 og anbragt uden for hjemmet, og mødrene,

anbringelsesstederne og sagsbehandlerne bliver interviewet. Der blev gennemført interview i 2003, og den anden gruppe data blev indhentet i 2007.

Statens Institut for Folkesundhed (SIF) overvåger hele befolkningens sundhed og livsstil (SUSY-undersøgelserne). Inden for dets arbejdsområde fokuseres der med dets særlige dagsorden på overvågning af børns og unges sundhed. SIF er et uafhængigt forskningsinstitut under Indenrigs- og Sundhedsministeriet. Det leverer data til Organisationen for Økonomisk Samarbejde og Udvikling (OECD) og andre organisationer.

AKF - forskning til kommuner og regioner - udfører forskning i forholdene i kommunerne og regionerne. Forskningsprogrammet omfatter mange temaer vedrørende børns og unges situation, f.eks. på uddannelses- og kulturområdet. AKF har bl.a. gennemført undersøgelser af kulturelle vaner.

Danmarks Evalueringsinstitut gennemfører af og til omfattende undersøgelser eller forskningsprogrammer vedrørende udvalgte velfærdspolitiske temaer. Fra 1999-2005 blev der gennemført et forskningsprogram om negativ overførsel mellem generationerne i samarbejde med SFI, AKF, Danmarks Pædagogiske Universitet (DPU) og SIF. Formålet var at få viden om, hvilke faktorer der påvirker individuelle ressourcer og individuel adfærd og at gennemføre undersøgelser af virkningen af disse faktorer på personers velvære, sociale integration, sundhed, stiftelse af en familie, uddannelse og understøttelse.

## 6.1. Vurdering af overvågningssystemet

Danmark har et meget omfattende system til indsamling af oplysninger og statistikker om enkeltpersoner. Når man anvender personnumre som identifikationsnavn, er det muligt at få meget specifikke oplysninger om udviklingen i fattigdom og social udstødelse. Anvendelsen af registerdata er derfor godt udviklet i Danmark, og det er et godt udgangspunkt for forskning til at foretage analyser. De forskellige institutioner udarbejder mange interessante rapporter, som listen over nationale kilder i bilaget vidner om.

Trods dette omfattende system lægges der imidlertid for lidt vægt på at undersøge, i hvilket omfang man med politikkerne rent faktisk opnår de ønskede resultater. Hidtil er de fleste danske politikker ikke blevet udformet, således at de har klare målbare resultatmål, og de er ikke blevet systematisk overvåget og evalueret. Selv om evalueringer ofte anvendes, er det tit tilfældet, at der ikke på forhånd oprettes basislinjedata, og lovgivningen mangler klart fastlagte resultatmål. Forskningen er på den anden side blevet kritiseret for ikke at lægge tilstrækkelig vægt på at undersøge, "hvad der virker for hvem" set ud fra et politisk perspektiv. Dansk forskning er blevet kritiseret for at dokumentere den sociale sektor uden at komme med klare politisk relevante løsninger og uden at beskrive, i hvilket omfang forskellige politikinitiativer har en dokumenteret effekt på løsningen af sociale problemer. SFI har i de seneste år fokuseret mere på at dokumentere virkningen og oprettet Nordisk Campbell Center, som udarbejder systematiske forskningsoversigter.

I den seneste tid er de danske ministerier gået over til i højere grad at måle resultaterne af initiativer. Socialministeriet har udarbejdet en intern strategi for måling af resultater, hvilket indebærer, at alle nye politikker og lovgivning skal have klare målbare mål, som kan evalueres. I strategien opfordres også til forskning og lovgivning, der i højere grad er baseret på dokumentation. Socialministeriet er også begyndt at investere yderligere i gennemførelsen af

lovgivning. Reformen af anbringelser af børn ledsages af et omfattende uddannelsesprogram for socialarbejdere.

Til dato har Danmark ikke en stærk overordnet institution, der skal sikre, at lovgivning bygger på dokumentation og vurderes systematisk. Det er det enkelte ministeriums rolle at sikre, at dette sker. Resultatet heraf er, at der ikke foretages systematisk overvågning og vurdering af politikker ved hjælp af en ensartet ramme på tværs af ministerierne.

## BILAG: NATIONALE KILDER VEDRØRENDE EMNET

Andersen, Dines (1995): *Skolebørns fritid - De 7-15-åriges levekår og fritidsanvendelse i 1993 sammenlignet med 1987*. Socialforskningsinstituttet rapport 95:2, København.

Baadsgaard, Mikkel (2006): *Karakteristik af personer berørt af kontanthjælpsloftet*. Arbejderbevægelsens Erhvervsråd, København.

Bayer, Søs og Ellegård, Thomas (1999): *Den sociale arv set i forhold til det fysiske miljø og daginstitutionerne*. København: Socialforskningsinstituttet.

Beskæftigelsesministeriet (2005): *En ny chance for alle - Indvandreres beskæftigelsesstatus*. København.

Bjørn, Niels Henning (red.) (2004): *Bolig, mobilitet og marginalisering på arbejdsmarkedet*. Socialforskningsinstituttet 11/2004, København.

Björklund, Anders & Markus Jäntti (2000): *Intergenerational Mobility of Socio-Economic Status in Comparative Perspective*. Revideret udgave af arbejdspapir til AEA-mødet i New Orleans den 4.-6. januar 1997.

Blauenfeldt, Mette, Henning Hansen & Adam Johansen (2006): *Flygtninge på starthjælp*. CASA's forlag, København.

Blanden, Jo, Paul Gregg and Stephen Machin (2005): *Intergenerational Mobility in Europe and North America*. Centre for Economic Performance.

Bonke, Jens (ed.) (2005): *Udsathed og forbrug i de nordiske velfærdsstater*. Socialforskningsinstituttet 18/2005, København.

Bonke, Jens (2003): *Dårlige økonomiske forhold som risikofaktor: Hvordan klarer børn, der vokser op i fattigdom, sig?* Arbejdspapir 5, vidensopsamling om social arv 2003, Socialforskningsinstituttet, København.

Bonke, Jens (2000): *Børns tidsanvendelse*. Arbejdspapir, Socialforskningsinstituttet, København.

Bradshaw, Jonathan, Petra Hoelscher & Dominic Richardson (2007): *An Index of Child Wellbeing in the European Union*. Social Indicators Research, nr. 80, s. 133-177.

Bryderup, Inge M. (2005): *I børnelovens skygge*. Asterisk nr. 25, s. 19-22.

Christensen, Else (2006): *Opvækst med særlig risiko – Indkredsning af børn med behov for en tidlig forebyggende indsats*. Socialforskningsinstituttet 06:04, København.

Christensen, Else & Dorthe Agerlund Pedersen (2004): *Vold mod børn: En undersøgelse af omfang og håndtering af fysisk vold mod børn – baseret på litteraturgennemgang og interview med sagsbehandlere*. Børn, Integration og Ligestilling Arbejdspapir 2:2004. Socialforskningsinstituttet, København.

Christoffersen, Mogens Nygaard (2003): *Risikofaktorer i barndommen og social arv - særligt med henblik på mishandling og vanrøgt*. Arbejdspapir, Socialforskningsinstituttet, København.

Christoffersen, Mogens Nygaard (2001): *Sociale indikatorer på børns levekår - risikofaktorer i barndommen*. København: Nordisk Ministerråd, TemaNord 1999:563.

Christoffersen, Mogens Nygaard (1999): *Risikofaktorer i barndommen - En forløbsundersøgelse særlig med henblik på forældres psykiske sygdomme*. Socialforskningsinstituttet 99:18, København.

Corak, Miles (2006): *Do Poor Children Become Poor Adults? Lessons from a Cross Country Comparison of Generational Earnings Mobility*. IZA Discussion Paper No. 1993.

Danish Economic Council (2006): *Danish Economy 2006* tilgængelig på: <http://www.dors.dk>

Deding, Mette C. & Mohammed Azhar Hussain (2002): *Children's Educational Attainment – Effects of Parent's Education, Living Conditions, and other Background Factors*. Welfare Distribution Working Paper 27:2002. Socialforskningsinstituttet, København.

Due, Pernille & Bjørn E. Holstein (2003): *Skolebørnsundersøgelsen 2002*. Institut for Folkesundhed, Københavns Universitet. <http://www.hbsc.dk>

Egelund, Tine, Anne-Dorthe Hestbæk & Dines Andersen (2004): *Små børn anbragt uden for hjemmet – En forløbsundersøgelse af anbragte børn født i 1995*. Socialforskningsinstituttet 04:17, København.

Egelund, Tine & Andrén Thomsen (2002): *Tærskler for anbringelse – En vignetundersøgelse om socialforvaltningernes vurderinger i børnesager*. Socialforskningsinstituttet 02:13, København.

Fridberg, Torben (1999): *Skolebørns fritidsaktiviteter - Kultur- og fritidsaktivitetsundersøgelsen 1998*. Socialforskningsinstituttet 11/1999, København.

Glavind, Niels (2004): *Boligforhold i børnehøjde*. Arbejderbevægelsens Erhvervsråd, København.

Glavind, Niels (2004): *Samfundets stedbørn: Anbragte børns videre skæbne*. Arbejdspapir udarbejdet for Ugebrevet A4 af Arbejderbevægelsens Erhvervsråd.

Guio, Anne-Cathrine and Museux Jean-Marc (2006): *The Situation of Children in the EU: Comparison between Income Poverty and Material Deprivation Approaches – What can be learned from the new EU-SILC 2004 data*. Arbejdspapir udarbejdet til den 29. generalkonference i International Association for Research in Income and Wealth.

Hansen, Hans (2006): *Documentation of care packages for children in OECD's 2003 tax/benefit model*. Forskningsafdelingen for socialpolitik og velfærdsydelse, arbejdspapir 17: 2006.

Heinesen, Eskil (1999): *Social arv og sociale forhold i boligkvarterer*. Arbejdspapir 3 om social arv, Socialforskningsinstituttet, København.

Helweg-Larsen, Karin & Helmer Bøving Larsen (2006): *Overgreb på børn - Hvorfor sker det, og hvordan kan det undgås?* Statens Institut for Folkesundhed, København.

Hestbæk, Anne-Dorthe og Christoffersen, Mogens Nygaard (2002): *Effekter af dagpasning – en redegørelse for nationale og internationale forskningsresultater*. København, Socialforskningsinstituttet, Arbejdspapir 18/2002.

Holstein, Bjørn & Mette Madsen (2003): *Social arv og børns sundhed*. Arbejdsnotat, Institut for Folkesundhed og Statens Institut for Folkesundhed.

Hussain, Mohammed Azhar (2004): *Børnefattigdom i Danmark 2002 - Tema: Fattigdommens dynamik*. Socialforskningsinstituttet, København.

Hussain, Mohammed Azhar (2003): *Børnefattigdom i danske kommuner 1984-2001*. Socialforskningsinstituttet, København.

Hussain, Mohammed Azhar (2002): *Child Deprivation in the European Union*. EPAG arbejdspapir nr. 38.

Huynh, Duy T., M. L. Schultz-Nielsen & Torben Tranæs (2007): *Employment Effects of reducing Welfare to Refugees*. Arbejdspapir nr. 15, Rockwool Fondens Forskningsenhed.

Jensen, Bente (2005): *Kan daginstitutioner gøre en forskel? En undersøgelse af daginstitutioner og social arv*. Socialforskningsinstituttet 05:08, København.

Jensen, Ulla Højmark & Torben Pilegaard Jensen (2005): *Unge uden uddannelse – Hvem er de, og hvad kan der gøres for at få dem i gang?* Socialforskningsinstituttet 05:09, København.

Jensen, Bente og Barrett, Barbara Ann og Mogens Nygaard Christoffersen (2003): *Daginstitutioner som instrument til at bryde social arv - Hvad ved vi fra den nationale og internationale forskning og hvad gør vi?* Socialforskningsinstituttet, København, Arbejdspapir 8.

Jespersen, Cathrine (2006): *Socialt udsatte børn i dagtilbud*. Socialforskningsinstituttet 06:21, København.

Justitsministeriets Forskningsenhed (2007): *Udviklingen i omfang og art af ungdomskriminaliteten 1995-2005*. <http://www.justitsministeriet.dk>

Larsen, Jørgen Elm (2004): *Fattigdom og social eksklusion - Tendenser i Danmark over et kvart århundrede*. Socialforskningsinstituttet 27/2004, København.

Munk, Martin D. (2003): *Social Mobilitet: Social mobilitet i Danmark - set i et internationalt perspektiv*. Velfærdsfordeling arbejdspapir 9:2003. Socialforskningsinstituttet 27/2004, København.

Munk, Martin D. (2000): *Social Inequality in the Welfare State*. Arbejdspapir præsenteret på det X nordiske socialpolitiske seminar, Oslo 17.-19. august 2000.

Olsen, Bente Marianne (2002): *Den kommunale organisering af det forebyggende arbejde med børn og unge*. Børn, unge og familier: Arbejdspapir 8:2002. Socialforskningsinstituttet, København.

Ploug, Niels og Jensen, Bente og Nielsen, Anne Maj og Kangas, Olli og Jensen, Ulla Højmark og Jensen, Torben Pilegaard og Christensen, Else og Graversen, Brian Krogh (2005): *Social arv — hvad kan daginstitutioner gøre? Hvad kan skolen gøre? Hvad kan uddannelsessystemet gøre? Hvordan klarer de etniske børn sig?* Socialforskningsinstituttet 2005:3, København.

Ploug, Niels (2005): *Social arv - Sammenfatning 2005*. Socialforskningsinstituttet 10/2005, København.

Rostgaard, Tine (2004): *Dagpasning, skole og ældrepleje - Velfærdsydelse i fire europæiske hovedstæder*. Socialforskningsinstituttet 04:26, København.

Rostgaard, Tine og Holm, Tine og Jensen, Dorte Toftegaard og Byrgesen, Christian Graff (1998): *Omsorg for børn og ældre - Kommunal Praksis i Europa*. København. Social Tryghed i Europa 5, Socialforskningsinstituttet 98: 19.

Rådet for socialt udsatte (2003): *Sociale ydelser set i et fattigdomsperspektiv*. Rådets småskriftserie nr.1/2003. Tilgængelig på <http://www.udsatte.dk>

Sikandar, Qasim Ali (2005): *Børn og unge og deres sociale problemer i boligområder i Valby*. CASA, København.

Sloth, Dorthe Agerlund (2004): *Færre penge end andre børn - Interviewundersøgelse med børn fra familier med lav indkomst*. Socialforskningsinstituttet, København.

Socialforskningsinstituttet (2005a): *Socialforskning, No. 3 2005*. Schultz Grafisk, København.

Socialforskningsinstituttet (2005b): *Socialforskning, No. 1 2005*. Schultz Grafisk, København.

Socialforskningsinstituttet (2004): *Socialforskning, No. 4 2004*. Schultz Grafisk, København.

Socialforskningsinstituttet (2001): *Socialforskning, No. 3 2001*. Schultz Grafisk, København.

Socialforskningsinstituttet (1997): *Socialforskning, marts 1997*. Schultz Grafisk, København.

Socialministeriet (2007): *Socialpolitisk redegørelse og handlingsplan - Mål og indsatser 06/07*. Schultz Grafisk, København. <http://www.social.dk>

Socialministeriet et al. (2006): *Handlingsplan om social beskyttelse og inklusion 2006-2007*. Schultz Grafisk, København. <http://www.social.dk>

Socialministeriet (2004): *Undersøgelse af retssikkerhedslovens § 4*. Nørhaven Book, Viborg. <http://www.social.dk>

Solon, Gary (2002): *Cross-Country Differences in Intergenerational Earnings Mobility*. Journal of Economic Perspectives, Vol. 16, No. 3, s. 59-66.

Stax, Tobias Børner (2000): *Youth Homelessness in Denmark*. In Dragana Avramov (ed.): *Youth Homelessness in the European Union*, FEANTSA Transnational Report 1997, Bruxelles 1998.

Sundhedsstyrelsen (2005): *Kortlægning af de forebyggende sundhedsordninger for børn og unge*. Tilgængelig på <http://www.sst.dk>

Svendsen, Morten B. (2007): *Hvordan virker indsatsen mod negativ social arv - Gennemgang og analyse af 54 projektevalueringer*. Socialforskningsinstituttet 03/2007, København.

Sundhedsstyrelsen (2004): *Fødselsregisteret 1973-2003*. Tilgængelig på <http://www.sst.dk>

National Council for Children (2005): *Report to the UN Committee on the Rights of the Child - Supplementary report to Denmark's 3rd periodic report*. Tilgængelig på: [http://www.boerneraadet.dk/graphics/pdf-filer/boernekonvention\\_dokumenter/SupReport2005.pdf](http://www.boerneraadet.dk/graphics/pdf-filer/boernekonvention_dokumenter/SupReport2005.pdf)

Unicef (2007): *Child Poverty in Perspective: An Overview of Child Wellbeing in Rich Countries. A Comprehensive Assessment of the Lives and Wellbeing of Children and Adolescents in the Economically Advanced Nations*. Unicef Innocenti Research Centre, Italien.

Unicef (2006): *Excluded and Invisible - The State of the World's Children*. The United Nations Children's Fund (Unicef), New York.