

En mere vidensbaseret socialpolitik

Hvert år bruger vi omkring 45 mia. kr. på sociale indsatser i Danmark. Men indsatserne gør i for mange tilfælde ikke en tilstrækkelig stor forskel, og der er derfor brug for mere viden om, hvad der virker. Denne artikel præsenterer Børne- og Socialministeriets arbejde med en mere vidensbaseret socialpolitik.



EMIL HERSKIND
Afdelingschef, Børne- og Socialministeriet
Afdeling for concern
E-mail: emhe@sm.dk



ELLEN KLARSKOV
Afdelingschef, Børne- og Socialministeriet
Afdeling for Analyse og Datastrategi
E-mail: ekh@sm.dk

Intro

Børne- og Socialministeriet gør årligt rede for den socialpolitiske indsats i Danmark i Socialpolitisk Redegørelse, der blandt andet følger op på regeringens sociale mål (Børne- og Socialministeriet, 2016 og 2017). Resultaterne i redegørelsen peger på, at de sociale indsatser i for mange tilfælde ikke gør en tilstrækkeligt stor forskel.

Hvis der skal sikres større effekt af de omkring 45 mia. kr., der hvert år bruges på sociale indsatser inden for rammerne af serviceloven, kræver det blandt andet, at de sociale indsatser i højere grad baseres på metoder med dokumenteret effekt. Samtidig er der behov for mere sammenhængende indsatser, hvor alle aktører løfter deres del af ansvaret for opgaveløsningen i et tæt samarbejde på tværs af myndigheder og kommunale forvaltninger, da sociale problemer ofte skal løses på tværs af områder. Det samme gælder et skærpet fokus på tidlig opsporing og forebyggende indsatser over for børn og unge. Samlet set er der brug for mere viden om, hvad der virker, og det er derfor omdrejningspunktet for Børne- og Socialministeriets arbejde med en mere vidensbaseret socialpolitik.

Strategier for en mere vidensbaseret socialpolitik

Vidensdagsordenen på socialområdet er ikke ny. Viden om, hvad der virker, har længe været efterspurgt bredt blandt aktører og interessenter på området, både lokalt i kommunerne og på nationalt niveau. Med afsæt i de seneste to regeringsgrundlag har Børne- og Socialministeriet (tidligere Social- og Indenrigsministeriet) derfor opprioriteret og systemiseret arbejdet med en mere vidensbaseret socialpolitik de seneste år, både organisatorisk og politisk. Dette arbejde tager udgangspunkt i implementeringen af flere strategier:

- Strategi for udvikling af sociale indsatser
- Datastrategi
- Analysestrategi

Desuden pågår i øjeblikket et arbejde med at udarbejde en implementeringsstrategi, som skal styrke implementeringen af mål, policy og lovgivning på ministerområdet. Der har ikke tidligere på ministerområdet været en sådan implementeringsstrategi. Strategien skal bidrage til at skabe større effekt af eksisterende indsatser, viden og redskaber på området, samtidig med at den skal klarlægge behovet for eventuelle nye implementeringstiltag på området.

Den samlede ramme for arbejdet med strategierne på socialområdet er regeringens 10 mål for social mobilitet (Regeringen, 2016), der handler om, at flere skal være en del af arbejdsmarkedet, og at færre skal være socialt udsatte, jf. tabel 1.

Tabel 1. 10 mål for social mobilitet

1. Udsatte børn og unges faglige niveau i læsning og matematik i folkeskolen skal forbedres
2. Flere 18-21-årige, der har modtaget en social foranstaltning inden for de seneste fem år, skal være i gang med eller have gennemført en ungdomsuddannelse
3. Flere personer, som får en social indsats som følge af nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne, skal i uddannelse og beskæftigelse
4. Flere personer, som modtager en indsats for sociale problemer eller psykiske vanskeligheder efter serviceloven, skal i uddannelse og beskæftigelse
5. Flere personer udsat for vold i nære relationer skal i uddannelse og beskæftigelse
6. Færre 15-17-årige udsatte unge skal modtage en fældende strafferetlig afgørelse

7. Færre skal være hjemløse
8. Flere af de personer, der afslutter et behandlingsforløb for stofmisbrug, skal være stoffrie eller have et reduceret eller et stabiliseret stofmisbrug
9. Flere personer i offentlig alkoholbehandling skal afslutte et behandlingsforløb som alkoholfri, med en reduktion i alkoholforbruget eller med relevant henvisning
10. Flere mennesker, som står uden for arbejdsmarkedet og som ikke er under uddannelse, skal være en del af den frivillige indsats

De sociale mål sætter retningen for udviklingen af den sociale indsats både nationalt og kommunalt. Målene sætter fokus på en række af de områder, hvor store målgrupper på socialområdet i dag oplever, at indsatsen gør for lille forskel i forhold til at skabe progression for dem. En succesfuld social indsats kræver i mange tilfælde et tæt samarbejde på tværs af kommunale forvaltninger og myndigheder, der kan sikre en sammenhængende indsats, fx i beskæftigelsessystemet, uddannelsessystemet og sundhedsvæsenet. Derfor er det også kendetegnende for målene, at de går på tværs af velfærdsområderne. Jo bedre samarbejdet er på tværs, jo bedre de forskellige indsatser koordineres, jo større vil sandsynligheden alt andet lige være for, at de sociale indsatser lykkes.

Regeringen og KL har forpligtiget sig til at sikre et løbende politisk og ledelsesmæssigt fokus på opfølgning på målene, der skal understøtte et kommunalt fokus på løsninger, der virker. Arbejdet med de sociale mål kan blandt andet belyse, hvilke kommuner, der har særligt gode løsninger, som kan blive udviklet og udbredt til andre kommuner. Og med de sociale mål som baggrund vil gode resultater i de sociale aktørers arbejde kunne stå tydeligere frem, hvad enten der er tale om offentlige, private eller frivillige aktører.

De sociale mål kan kun bruges til at følge udviklingen i den sociale indsats, hvis der er data at måle på. Målene er derfor udpeget på områder, hvor pålidelige data enten allerede findes eller let kan tilvejebringes. Det betyder, at ellers relevante mål om fx bedre livskvalitet og trivsel ikke er en del af de sociale mål, ligesom der ikke er specifikke mål for forebyggelse, selvom den forebyggende indsats er helt central i socialpolitikken.

Men i en stor del af landets kommuner er der igangsat en strategisk omlægning af indsatsen for socialt udsatte børn og unge i retning mod en tidligere forebyggende og mere effektiv indsats – flere steder også benævnt ”Herning-modellen” (Møller, Schmidt, Kloppenborg og Pedersen, 2015; Pedersen og Kloppenborg, 2017). Det indebærer, at indsatsen tænkes på tværs af sagsbehandling og tilbudsvifte og med fokus på sammenhængen til den tidlige indsats i almenmiljøet. Hensigten er, at der sættes ind med en indsats tidligt i problemudviklingen, at der arbejdes forebyggende, og at indsatsen rummer kvalitet

og skaber udvikling for barn og familie. Det kræver en organisatorisk og helhedsorienteret omlægning med fokus på tværfagligt samarbejde omkring tidlig opsporing, den rette indsats og opfølgning på barnets udvikling i den kommunale sagsbehandling. Et andet centralt element er hverdagslivsperspektivet, der indebærer, at indsatsen og den specialiserede støtte så vidt muligt tilrettelægges, så det enkelte barn bevarer tilknytningen til et almindeligt hverdagslivsmiljø, herunder familie, skole, fritidsinteresser, venner og netværk. Socialstyrelsen understøtter kommunernes omlægning af indsatsen gennem flere initiativer finansieret via satspuljen, herunder findes blandt andet muligheden for rådgivning.

Strategi for udvikling af sociale indsatser

Et centralt element i arbejdet med en mere virksom socialpolitik er arbejdet med at udvikle og udbrede virksomme metoder på socialområdet. Børne- og Socialministeriet har derfor i 2017 lanceret en strategi, som skal sikre et større afkast af investeringerne i at udvikle indsatser med dokumenteret effekt (Børne- og Socialministeriet, 2017).

Kernen i den nye strategi er en fasemodel, der klart definerer vejen fra, en problemstilling identificeres, og til der findes en idé til en løsning, og hvilke efterfølgende faser som skal gennemføres, indtil idéen er udviklet til en veldokumenteret metode, som kan udbredes.

Strategien har som udgangspunkt, at modning, afprøvning og udbredelse er nødvendige faser i arbejdet med udviklingen af indsatser på socialområdet. Men hvis flere projekter skal blive en succes, er der brug for en bedre kobling til det, der ofte er inspirationskilden til nye metoder.

En af de vigtigste inspirationskilder er lovende praksis, som ofte er udviklet lokalt (Jensen, Pedersen, Pejtersen og Amilon, 2017). Det er centralt, at et sådant arbejde har mulighed for at føde ind i den nationale metodeudvikling, hvis socialindsatsen skal have større effekt. Her er vi derfor også inde i kernen af, hvad der skal til, hvis vi skal lykkes med at flytte socialpolitikken i en mere vidensbaseret retning: Det skal ske sammen med praksis – nemlig kommunerne.

Selvom der principielt findes dokumenteret virksomme metoder for en bestemt gruppe af modtagere, er det imidlertid ikke ensbetydende med, at metoden anvendes i praksis. Baggrunden herfor kan fx være, at der er tale om metoder, som økonomisk, fagligt eller kulturelt ikke passer til praksis og situationen i kommunerne. Eller at der er tale om metoder, som reelt ikke er efterspurgt af kommunerne, eller som de ikke har kapacitet til at implementere.

Der er med de seneste satspuljeaftaler iværksat en række tiltag med henblik på at udvikle virksomme metoder og indsatser på socialområdet. For eksempel er det med satspuljeaftalen for 2017 aftalt at iværksætte Udviklings- og Investeringsprogrammet, som har til formål at udvikle indsatser for grupper af udsatte voksne med effekt for den enkelte borger. Her vurderes

hver enkelt metode op mod et sæt af kriterier for at fastslå, hvorvidt en given indsats er af tilstrækkelig høj kvalitet til at blive yderligere udviklet. Der er i regi af Udviklings- og Investeringsprogrammet nedsat en faglig styregruppe bestående af Børne- og Socialministeriet, Socialstyrelsen, KL, konkrete kommuner, faglige organisationer og vidensinstitutioner, der drøfter, hvor behovet for at sætte ind er størst. Netop for at komme tættere på praksis.

Ministeriets arbejde med virksomme metoder drejer sig ikke udelukkende om at udvikle konkrete, vidensbaserede borgerrettede metoder. Det dækker også over fx implementering af viden om organisationsformer, der understøtter en helhedsorienteret og koordineret indsats i kommunerne eller effektive måder at indrette den kommunale sagsbehandling på, så den understøtter, at borgerne får den mest effektive indsats.

Samtidig udvikles der via de nye sociale investeringspuljer, lanceringen og videreudviklingen af den Socialøkonomiske Investeringsmodel (SØM) samt ved etableringen af den nye Sociale Investeringsfond nye redskaber og strukturer for understøttelsen af en mere vidensbaseret og omkostningseffektiv indsats på socialområdet.

SØM-modellen er udviklet for Socialstyrelsen af et konsortium bestående af VIVE og Incentive og finansieret af satspuljen for 2016 (Jacobsen, Arendt, Verner, Kollin, Halling og Kolstrop, 2018). Modellen skal fremme investeringstankgangen på socialområdet, blandt andet ved at synliggøre de økonomiske gevinster og omkostninger, der kan være forbundet med investeringer i forebyggelse og vidensbaserede indsats.

Med modellen får kommuner og andre aktører på socialområdet et beregningsværktøj til vurdering af de økonomiske konsekvenser ved investeringer i sociale indsats. SØM består af to dele: En beregningsramme, hvori man kan beregne nettogevinsten af en social indsats for den offentlige økonomi, og en vidensdatabase, der samler eksisterende viden om effekter, konsekvenser og priser om sociale indsats. SØM kan bruges til en række forskellige økonomiske analyser, afhængig af viden om indsatsens effekt og er således et understøttende redskab, der kan styrke dialogen og det faglige grundlag for lokalpolitiske beslutninger om investeringer i forebyggende og vidensbaserede sociale indsats.

Den nuværende version af SØM er udviklet for voksenområdet. Medio 2018 forventes en udvidet version af modellen, der også dækker børn og unge, at være klar til brug, da der med aftalen om satspuljen for 2017 blev afsat midler til at udvide modellen med børneområdet. Med satspuljeaftalen for 2018 blev der afsat yderligere midler til blandt andet kursus- og formidlingsaktiviteter i relation til modellen, til udgående rådgivningsteams samt til erfarings- og vidensopsamling. Målet er at understøtte udbredelsen og forankringen af SØM som et brugbart og nyttigt værktøj i kommunerne og at opsamle erfaringer og viden på området.

Ved den seneste satspuljeaftale har regeringen og satspuljepartierne også aftalt at etablere Den Sociale Investeringsfond, der skal fremme brugen af sociale investeringer og skabe innovation på socialområdet. Fonden danner ramme for nye offentligt-private samarbejder og skal blandt andet bidrage med ny og ekstern kapital til sociale investeringer. Fonden skal dels investere i udbredelsen af tidlige og helhedsorienterede indsats, som vi ved virker, dels finansiere sociale investeringsprogrammer, der udvikle og modne nye former for indsats. Fonden vil blandt andet trække på SØM-modellen i arbejdet med at udforme de konkrete sociale investeringsprogrammer.

Datastrategi: Flere og bedre data på socialområdet

Børne- og Socialministeriets datastrategi blev iværksat i 2016 og skal understøtte, at der er et tilstrækkeligt datagrundlag til rådighed for kommuner, stat, forskere og andre aktører på socialområdet til at udføre en mere vidensbaseret socialpolitik. Et centralt element i datastrategien er, at data på socialområdet let kan kobles til andre registerdata om fx beskæftigelse, uddannelse, sundhed og familieforhold via Danmarks Statistiks forskerordning. Bedre data skal således styrke grundlaget for politikudvikling, implementering og forskning, og det skal give kommunerne bedre muligheder for sammenligning og erfaringsudveksling på tværs af ministerområderne og herigennem understøtte lokal kvalitetsudvikling og styring med udgangspunkt i data.

Med implementeringen af Børne- og Socialministeriets datastrategi er der for alle væsentlige målgrupper på socialområdet de seneste to år blevet tilvejebragt et langt mere aktuelt og dækkende datagrundlag om, hvem der modtager ydelser på socialområdet og hvornår. Fx er der for første gang indsamlet information om ydelser til udsatte voksne og handicappede, som ikke tidligere har eksisteret centralt tilgængeligt på individniveau. Frem mod 2020 er det også ambitionen for et udvalg af kommuner at tilvejebringe sammenlignelige data om personrettede udgifter til ydelser.

En central præmis i Børne- og Socialministeriets arbejde for at sikre bedre data er, at det kun er de mest nødvendige data, der indsamles centralt. Sideløbende med, at der arbejdes på at skabe data på nye områder, er der derfor også besluttet betydelige saneringer på de eksisterende statistikker på socialområdet, som letter indberetningsbyrden for kommunerne markant. Det gælder fx på området for udsatte børn og unge, hvor der nu skal indberettes ca. 50 pct. færre oplysninger til anbringelses- og underretningsstatistikken. Blandt andet skal nogle af de data, der kun vedrører processen frem for selve anbringelsen, ikke længere indberettes til statistikken.

For flere målgrupper findes der ikke individbaserede nationale statistikker i dag. Det gælder fx kvinder og børn på krisecentre og modtagere af hjælpemidler. Nye nationale statistikker på disse områder forventes lanceret i løbet af 2018. På andre områder er der behov for at løfte datakvaliteten eller sikre indberetninger fra alle kommuner. I løbet af 2017 og 2018 gennemgår den eksisterende stofmisbrugsstatistik således et eftersyn,

der skal sikre øget kvalitet i data omkring stofmisbrugsbehandling i Danmark.

Kommunernes arbejde med at indberette data bliver desuden hjulpet på vej af en ny databekendtgørelse, som trådte i kraft 1. januar 2018. Bekendtgørelsen samler for første gang nogensinde alle regler og informationer om dataindberetningen på det sociale område ét sted. Databekendtgørelsen skal gøre det helt klart, hvori indberetningspligten består, så formålet med indberetningerne i højere grad er synligt og forståeligt, og så det sikres, at alle ønskede data indberettes med tilstrækkelig kvalitet. Baseret på erfaringer fra blandt andet beskæftigelsesområdet forventes det, at en databekendtgørelse relativt hurtigt vil kunne få en positiv effekt på kommunernes registrering og indberetningspraksis.

Analysestrategi: Hvem er socialt udsatte i Danmark, og hvordan hjælper man dem bedst?

Arbejdet med datastrategien udgør fundamentet for ministeriets analysestrategi, som sigter på at anvende de indsamlede registerdata til analyser af målgruppernes karakteristika og indsatser i socialpolitikken. Analyserne kan blandt andet pege på, hvor den nuværende socialpolitik ikke lykkes, og hvor der derfor kan være et behov for andre metoder eller nye måder at organisere eller implementere indsatsen på.

Dette arbejde formidles blandt andet i ministeriets analyseserie Velfærdspolitiske Analyse og i en årlig Socialpolitisk Redegørelse, der kortlægger og analyserer den socialpolitiske indsats i Danmark. Redegørelsen følger også analytisk op på udviklingen i regeringens 10 mål for social mobilitet.

Kendetegnende for både de sociale mål og Socialpolitisk Redegørelse er, at der er fokus på sammenspillet på tværs

af kommunale myndigheder og forvaltninger. En succesfuld social indsats kræver i mange tilfælde en sammenhængende indsats, fx i beskæftigessystemet, uddannelsessystemet og sundhedsvæsenet.

Et eksempel kan være en hjemløs borger, der samtidigt har problemer med fysisk eller psykisk sygdom, og som står uden for arbejdsmarkedet. Det sociale system vil yde støtte til at afhjælpe det akutte behov for en bolig, mens det er jobcentret, der yder bistand i forhold til at komme nærmere beskæftigelse. Og hjælpen i forhold til sygdomsbehandling leveres først og fremmest inden for sundhedssystemet. De nye registerdata, som er tilvejebragt på socialområdet de senere år, har været et mærkbart skridt i retning af at kunne understøtte et tværgående samarbejde analytisk ved at koble registerdata med data fra andre velfærdsområder.

Eksempelvis sætter den senest offentliggjorte velfærdspolitiske analyse fokus på ”Modtagere af kontanthjælp med handicap” ved at koble de nyligt tilvejebragte registerdata om personer med handicap med registerdata fra sundhedsområdet og beskæftigelsesområdet (Børne- og Socialministeriet, 2018). Analysen viser blandt andet, at modtagerne af kontanthjælp med handicap er væsentligt yngre end øvrige personer med handicap, og at relativt mange har ADHD eller autisme. Sammenlignet med andre personer, der har modtaget kontanthjælp, ser gruppen af kontanthjælpsmodtagere med handicap ud til at få ydelsen i relativt lang tid, ligesom modtagere af kontanthjælp med handicap i mindre grad overgår til beskæftigelse eller uddannelse. Analysen peger på, at der er udfordringer i forhold til løfte flere kontanthjælpsmodtagere med handicap i ordinær uddannelse og beskæftigelse, men den indikerer også, at der er et klart potentiale for at hjælpe flere mennesker med handicap fra kontanthjælp til uddannelse eller beskæftigelse.

LITTERATUR

Børne- og Socialministeriet, 2016: Socialpolitisk Redegørelse 2016, <http://socialministeriet.dk/publikationer/2016/jun/socialpolitisk-redegørelse-2016/>

Børne- og Socialministeriet, 2017: Socialpolitisk Redegørelse 2017, <http://socialministeriet.dk/publikationer/2017/jun/socialpolitisk-redegørelse-2017/>

Børne- og Socialministeriet, 2017: Strategi for udvikling af sociale indsatser, <http://socialministeriet.dk/publikationer/2017/jan/strategi-for-udvikling-af-sociale-indsatser/>

Børne- og Socialministeriet, 2018: Velfærdspolitisk Analyse: Modtagere af kontant-hjælp med handicap, <http://socialministeriet.dk/media/19058/modtagere-af-kontanthjaelp-med-handicap.pdf>

R. H. Jacobsen, J. N. Arendt, M. Verner, M. S. Kollin, C. Halling og K. Kolstrop, 2018: socialøkonomisk investeringsmodel (SØM) - Dokumentation, VIVE

D. C. Jensen, M. J. Pedersen, J. H. Pejtersen og A. Amilon, 2017: Indkredsning af lovende praksis på det specialiserede socialområde, SFI 16:26

S. Ø. Møller, F. Schmidt, H. S. Kloppenborg og H. S. Pedersen, 2015: Sveriges-modellen i praksis, KORA

H. S. Pedersen og H. S. Kloppenborg, 2017: Slutevaluering af Hernings Kommunes Sverigesprogram, KORA

Regeringen, 2016: 10 mål for social mobilitet, <https://www.regeringen.dk/publikationer/10-maal-for-social-mobilitet/>

Socialstyrelsen 2018: SØM, <https://socialstyrelsen.dk/tvaergaende-omraeder/socialstyrelsens-viden/som>