

Veje til job for udsatte borgere: Hvordan gør vi, og hvad koster det?

RAPPORT

Veje til job for udsatte borgere: Hvordan gør vi, og hvad koster det?

Af Marianne Saxtoft, Kim Madsen og Uffe Bech

Copyright © 2015 analyze! og samskabelse

Mindre uddrag, herunder figurer, tabeller og citater er tilladt med tydelig kildeangivelse. Skrifter, der omtaler, anmelder, citerer eller henviser til nærværende, bedes sendt til analyze!

1. udgave, april 2015

Om analyze!

analyze! er et privat konsulentfirma ejet af Kim Madsen, som har beskæftiget sig med analyser og evalueringer af tendenser, indsatser og reformer på beskæftigelses- og uddannelsesområdet siden 2012, blandt andet via ansættelse i Cabi.

På hjemmesiden www.arbejdsmarkedsanalyser.dk publicerer analyze! opdaterede statistikker om og analyser af beskæftigelses- og uddannelsesområdet.

Om samskabelse

samskabelse er en privat konsulentvirksomhed ejet af Marianne Saxtoft, som arbejder med samskabelse med særligt fokus på socialøkonomiske virksomheder, frivillige organisationer og beskæftigelse og jobskabelse for unge og andre i udsatte positioner.

På hjemmesiden www.samskabelse.dk finder du beskrivelse af opgaver og ydelser samt reference til tidligere opgaver og samarbejdspartnere.

Om Uffe Bech

Har arbejdet i praksis med socialøkonomi i Danmark og internationalt siden 1980'erne, er uddannet jurist og advokat med speciale i social- og beskæftigelsespolitisk lovgivning og tværgående kompetencer inden for dansk og international regulering for erhvervsdrivende socialøkonomiske, kooperative og almennyttige organisationer. Medlem af European Social Enterprise Law Association.

Kontakt

analyze!

Mobil 53 54 27 84

E-mail kim@analyze-dk.com

samskabelse

Mobil 27 11 90 61

E-mail saxtoft@samskabelse.dk

Uffe Bech

Telefon 29 89 69 29

E-mail uffebech@stofanet.dk

Indhold

1	Indledning.....	1
1.1	Baggrund for og formål med projektet	1
1.2	Projektets metode.....	2
2	Opsummering.....	3
3	Hvad er en helhedsorienteret indsats.....	6
3.1	Definition og afgrænsning af en helhedsorienteret indsats	6
3.2	Målgrupper med særlig risiko for udsathed.....	7
4	Lovgrundlaget for jobrettede indsatser for udsatte borgere.....	8
4.1	De forskellige lovgrundlag	8
4.2	Samspil på tværs af de forskellige love	10
5	Kort om KFUM's Sociale Arbejde og FUS Ligeværd	12
5.1	KFUM's Sociale Arbejde.....	12
5.2	FUS Ligeværd	13
6	Arbejdsmarkeds- og forsørgelsesstatus på de undersøgte cases	14
7	Hvad koster en virksomhedsfuld helhedsorienteret indsats?	15
7.1	KFUM's Sociale Arbejde cases	15
7.2	FUS Ligeværd cases	17
8	Hvad er effekten på den offentlige økonomi af en virksomhedsfuld, helhedsorienteret indsats?	19
8.1	Udvikling over tid i det offentlige nettoindtægt på den enkelte borger	19
8.1.1	KFUM's Sociale Arbejde cases	19
8.1.2	FUS Ligeværd cases	21
8.2	Kan en helhedsorienteret indsats betale sig?	23
9	Hvad kræver det i praksis at lykkes med en helhedsorienteret indsats	25
9.1	Afgørende elementer i en virksomhedsfuld helhedsorienteret praksis	26
9.2	En teoretisk forståelsesramme	26
9.3	Den helhedsorienterede indsats, der virker i praksis.....	28
9.3.1	Værdier, tilgange og metoder i den virksomhedsfulde helhedsorienterede praksis.....	29
9.3.2	Medarbejderen i den virksomhedsfulde helhedsorienterede praksis	39
9.3.3	Ledelse og organisering af den virksomhedsfulde helhedsorienterede praksis	43
	Bilag 1 Paragrafnøgle til almindeligt anvendte tilbud i helhedsorienterede indsatser for udsatte borgere	47
	Bilag 2 Opgørelsesmetode i forhold til økonomi	48

1 Indledning

I dette indledende afsnit gennemgår vi baggrunden for og formålet med projektet samt projektets overordnede metode.

1.1 Baggrund for og formål med projektet

Projektet ”*Veje til job for udsatte borgere: Hvordan gør vi, og hvad koster det?*” er udviklet i et samarbejde mellem **Marianne Saxtoft**, indehaver af konsulentvirksomheden samskabelse, **Kim Madsen**, indehaver af konsulentfirmaet analyze! og jurist **Uffe Bech**.

Baggrunden for projektet er reformen af kontanthjælpsområdet med virkning fra 1. januar 2014 samt reformerne af førtidspensions- og fleksjobområdet med virkning fra 1. januar 2013, som har medført, at borgere med komplekse problemer har ret til en helhedsorienteret indsats og en koordinerende sagsbehandler med henblik på at bringe dem tættere på arbejdsmarkedet. Dette er en opgave, som landets kommuner har ansvaret for.

I starten af 2014 kunne vi se, at kommunerne stod over for en stor opgave med at omsætte lovgivningen i en ny praksis, der virker efter reformernes intentioner.

Samtidig var vi bekendte med aktører, som igennem flere år i praksis har arbejdet helhedsorienteret med disse grupper af borgere – og som har vist succes hermed i forhold til målet om højere grad af selvforsørgelse.

Det var vores opfattelse, at det kunne være værdifuldt for landets kommuner og øvrige aktører i forhold til målgruppen at få kendskab til og bygge videre på denne eksisterende viden og erfaring, således at en virkningsfuld praksis bliver så udbredt som mulig.

Desuden kunne vi se, at der manglede analyser og metoder til måling af det økonomiske rationale i forhold til en helhedsorienteret indsats: Hvad koster det – og hvad er effekten på den offentlige økonomi af en virkningsfuld helhedsorienteret beskæftigelsesrettet indsats for udsatte borgere?

Vi satte os derfor for at undersøge følgende:

- Hvad kræver det i praksis at skabe en virkningsfuld helhedsorienteret indsats?
- Hvad koster en virkningsfuld helhedsorienteret indsats?
- Hvad er effekten på den offentlige økonomi, når indsatsen virker?

Projektet har søgt og fået midler til projektets gennemførelse fra ”Den centrale pulje til en særlig beskæftigelsesindsats” under Beskæftigelsesministeriet. De tre projektholdere nævnt ovenfor har derudover investeret en stor portion egne ressourcer i projektet uden beregning.

1.2 Projektets metode

I projektet er der taget udgangspunkt i to organisationer, som igennem en årrække har arbejdet helhedsorienteret med de relevante målgrupper, nemlig Foreningen af Uddannelsessteder – Ligeværd og KFUM's Sociale Arbejde.

Foreningen af Uddannelsessteder – Ligeværd (FUS Ligeværd) er en del af foreningsfællesskabet Ligeværd og organiserer omkring 50 selvejende uddannelsessteder. Uddannelsesstederne tilbyder uddannelse og afklaring og opkvalificering til arbejdsmarkedet for unge med særlige behov med udgangspunkt i en helhedsorienteret indsats.

KFUM's Sociale Arbejde er en frivillig social organisation, der blandt andet driver omkring 25 sociale caféer rundt omkring i Danmark. Her ydes støtte, omsorg, rådgivning og vejledning til udsatte borgere. Caféerne har driftsaftaler med og aftaler om økonomisk støtte fra kommuner og fungerer som åbne samværs- og aktivitetstilbud. Siden 2001 har organisationen også understøttet udsatte borgeres vej til arbejde og uddannelse via jobrettede forløb.

For at besvare undersøgelsens spørgsmål har vi valgt at tage udgangspunkt i 24 eksemplariske cases, hvilket vil sige personer, som er hjulpet i beskæftigelse eller uddannelse af de to organisationer gennem en helhedsorienteret indsats.

13 cases er fra FUS Ligeværd, og 11 er fra KFUM's Sociale Arbejde. De udvalgte cases er typologisk repræsentative for de grupper af borgere, som hver af de to organisationer arbejder helhedsorienteret med i forhold til at hjælpe dem i beskæftigelse eller uddannelse. Hvordan de enkelte cases er udvalgt, er beskrevet i det separat bilag "Typologier".

På hver af disse cases er det undersøgt, hvordan der er blevet arbejdet helhedsorienteret med den enkelte over tid – herunder hvilke tilbud vedkommende har modtaget og efter hvilke lovgivningsmæssige rammer. Det er undersøgt, hvad indsatsen har kostet det offentlige år for år – og hvilken effekt det har haft på den offentlige økonomi år for år, når der også indregnes ændringer i forsørgelsesydelse og skatteindtægter. Den hertil anvendte metode er beskrevet i bilag 2 samt i yderligere detaljer i det separate bilag "Cases".

Dette er gjort for perioden 2007 til 2014 i det omfang, det har været muligt. Det er valgt ikke at gå længere tilbage end 2007, hvor kommunalreformen trådte i kraft.

Der er gennemført et personligt interview med hver af de 24 personer for at opnå indblik i, hvad vedkommende har oplevet, og hvad vedkommende selv vurderer har gjort en forskel. Desuden er der gennemført interview med den medarbejder eller leder i de to organisationer, som har arbejdet med den konkrete case-person, med henblik på at få indblik i tilgange og metoder i samarbejdet med denne person. Og der er gennemført interview med lederen af hvert af de to uddannelsessteder og hver af de to sociale caféer, som har været genstand for undersøgelsen, med henblik på at få indblik i overordnede tilgange og metoder i organisationens arbejde.

Data om den enkelte persons tilbudshistorik og økonomi forbundet hermed er indhentet fra borgerens bopælskommune(r). Øvrige data – herunder forsørgelseshistorik og -omkostninger samt skattebetaling – er indhentet fra diverse offentlige myndigheder og registre, hvilket er beskrevet i det separate bilag "Cases".

2 Opsummering

Hvad kræver det i praksis at lykkes med en helhedsorienteret indsats?

Dét, som vi ser, at KFUM's Sociale Arbejde og FUS Ligeværd grundlæggende lykkes med, når de får hjulpet de 24 belyste case-personer i beskæftigelse eller uddannelse, er, at de hjælper dem med at finde retning i og mening med livet, og derigennem en tro på livet og på sig selv.

Vi kan alle miste retning i livet og i periode have svært ved at se mening med livet, og hér adskiller de case-personer, vi har betragtet, sig ikke væsentligt fra andre mennesker, der oplever en livskrise og i den forbindelse mister fodfæstet. Men disse personer har nogle særlige sårbarheder.

Der er tale om mennesker, der i varierende grad mangler retning i og en mening med livet og troen på sig selv, fordi de har mange nederlagserfaringer og et negativt selvbillede. Mange har givet op og har resigeret, og deres situation kan for nogle komme til udtryk i eksempelvis voldelig adfærd og misbrug. De evner eller magter ikke selv at komme videre og har brug for hjælp, hvis de skal ændre deres livssituation. Nogle mangler et brugbart netværk, som kan hjælpe dem – og de evner ikke selv at skabe kontakt eller at opsøge den relevante hjælp. Nogle skal direkte presses til at få hjælp, og andre har brug for professionel hjælp eller støtte på grund af eksempelvis fysiske eller psykiske problematikker, herunder kognitive udfordringer.

At hjælpe mennesker, der har givet op og har resigeret, kræver noget særligt. Og det er hér, at vi ser en force hos de to organisationer, idet deres praksis er kendetegnet ved en tro på det enkelte menneske – en tro på, at det indeholder noget godt og brugbart. Og det er denne spire til det gode og brugbare i den enkelte, som de to organisationer lykkes med at få frem i de personer, som de arbejder med. De hjælper den enkelte med at se, acceptere og værdsætte det unikke ved sig selv – og måske endda ofte noget, som har medvirket til, at vedkommende er blevet set skævt til, og som derfor har ført til et negativt selvbillede med deraf følgende isolation, fremmedgørelse m.m.

Denne spire kan være gemt langt inde i den enkelte og kan kræve meget tid og tålmodighed at finde ind til. Hér ser vi igen noget unikt ved de to organisationer, idet de giver tid og rum og samtidig rammerne til, at den enkelte kan finde sin egen vej frem. Der er fleksibilitet og rammer på samme tid.

Rammerne er med til at hjælpe den enkelte med selv at finde rundt i og ud af det kaos, som typisk er kendetegnende for disse menneskers situation med mange samtidige problematikker, som det er svært for dem at overskue og finde rundt i.

I de rammer, der stilles til rådighed, ser vi tre afgørende faktorer for, at de to organisationer lykkes:

- Borgeren følges og støttes hele vejen af én eller få centrale medarbejdere, som tør og evner at gå med i ind i borgerens ofte kaotiske verden. Og som tør og evner at udfordre borgerens selvopfattelse og valg og nogle gange tage kontrollen og vælge på vegne af borgeren, fordi medarbejderne mener at vide bedst (omsorg og krav går hånd i hånd)
- Borgeren mødes af en gensidig forpligtelse og respekt samt en meget tæt opfølgning. Medarbejderen forpligter sig på at hjælpe borgeren og stiller op for denne, men fordrer så også, at borgeren respekterer indgåede aftaler – og hvis dette ikke sker, vanker der skæld ud
- Borgeren bliver en del af et fællesskab, hvor vedkommende oplever at kunne være sig selv, som han / hun nu engang er, og hvor vedkommendes særlige kvaliteter ses, aktiveres og værdsættes.

Helt overordnet er det vores vurdering, at:

En virkningsfuld helhedsorienteret praksis er personbåret.

Og vi ser, at de to organisationer arbejder med følgende elementer for at skabe rammerne for den personbårne praksis:

- Grundlæggende viden om og kendskab til målgruppens bagvedliggende sårbarheder
- Værdier, anerkendende tilgang og metoder i praksis
- Medarbejderes personlige egenskaber, roller og faglige kompetencer
- Nærværende organisatorisk og ledelsesmæssig praksis
- Fællesskab, netværk og lokal forankring.

Det er vores vurdering, at udvikling af en virkningsfuld helhedsorienteret praksis bør omfatte alle fem praksiselementer på samme tid. Vi har set, hvordan de to organisationer gennem mange års praksis har opnået stort kendskab til målgrupper, som er længst væk fra arbejdsmarkedet. Det tager tid at opnå den nødvendige viden om målgruppens bagvedliggende sårbarheder. Og det kræver en særlig indsats at rekruttere og udvikle de rette egenskaber og kompetencer hos medarbejdere, som skal praktisere en personbåren indsats. Det stiller helt særlige krav til den organisatoriske og ledelsesmæssige praksis – dels i en målrettet rekruttering af de rette medarbejdere og dels i udvikling og fastholdelse af engagerede og trofaste medarbejdere, som over tid kan skabe sammenhæng i indsatsen for netop disse målgrupper. Og samme vedholdende og stabile indsats er afgørende for at etablere og fastholde tilknytningen til lokale fællesskaber og lokale netværk, som er afgørende for borgerens vej ud på arbejdsmarkedet og til højere grad af selvforsørgelse og selvforvaltende tilværelse.

Hvad koster en virkningsfuld helhedsorienteret indsats?

De offentlige omkostninger til en helhedsorienteret indsats, der har hjulpet de 24 undersøgte borgere i beskæftigelse eller uddannelse, er opgjort som omkostninger til tilbud inden for social-, beskæftigelses- og uddannelses-lovgivningen, der er konteret direkte på borgerens CPR-nummer i de kommunale økonomisystemer.

På de 11 cases fra KFUM's Sociale Arbejde varierer den gennemsnitlige årlige omkostning fra 0 til 123.000 kroner per borger (henover årene 2011 til 2014).

På de 13 cases fra FUS Ligeværd varierer den gennemsnitlige årlige omkostning fra 43.000 til 368.000 kroner per borger (henover årene 2008 til 2014).

Hvad er effekten på den offentlige økonomi af en virkningsfuld, helhedsorienteret indsats?

Effekten på den offentlige økonomi af, at de 24 borgere er kommet i beskæftigelse eller uddannelse via en helhedsorienteret indsats, er vurderet med udgangspunkt i en opgørelse af det offentliges årlige nettoindtægt på den enkelte borger. Nettoindtægt er opgjort som skatteindtægt på borgeren fratrukket omkostninger til forsørgelsesydelse og omkostninger til tilbud til borgeren.

I 75 procent af de 24 undersøgte cases ses en forbedring eller stabilisering over tid af det offentliges nettoindtægt på borgeren. I 18 cases ses en forbedring – og i fire cases en stabilisering.

På de sidste seks cases er udviklingen uklar, hvilket skyldes, at borgerens situation i forhold til beskæftigelse endnu ikke er stabiliseret.

Det er ikke muligt på baggrund af projektet at generalisere dette billede til den samlede gruppe af borgere med komplekse problemer, som er berettiget til en helhedsorienteret indsats. Konklusionerne gælder alene de 24 konkrete borgere og den indsats, der er blevet iværksat for hver af disse.

3 Hvad er en helhedsorienteret indsats

3.1 Definition og afgrænsning af en helhedsorienteret indsats

I dette projekt defineres helhedsorienteret indsats som:

”En individuelt tilrettelagt og koordineret indsats, som afspejler den enkeltes behov og har perspektiv mod arbejdsmarkedet, eventuelt via uddannelse.”

Borgere, der har ret til en helhedsorienteret indsats, har sammensatte og komplekse problemer.

De problemer, der kan være tale om, omfatter blandt andre:

- Helbredsmæssige problemer
- Psykiske problemer
- Personlige problemer
- Kognitive problemer
- Økonomiske problemer
- Boligmæssige problemer
- Sociale problemer (herunder svagt eller belastende netværk)
- Mangel på almindelige daglige færdigheder og evner.

Der er typisk tale om en kombination af flere af disse problemer hos den enkelte person.

Af figur 2 i afsnit 4.2 fremgår de lovgivningsbestemte målgrupper for en helhedsorienteret indsats.

3.2 Målgrupper med særlig risiko for udsathed

Vi vil i dette afsnit prøve at beskrive, hvad der er det særlige ved de personer, der har ret til en helhedsorienteret indsats.

Målgruppen for en helhedsorienteret indsats er udsatte borgere eller borgere i særlig risiko for at blive det.

Flere af de borgere, vi har talt med, har levet med økonomiske udfordringer, afsavn, stigmatisering eller decideret omsorgssvigt eller overgreb. Disse erfaringer giver et negativt selvbillede eller traumer, som kan være svære at ryste af sig.

Andre er i særlig risiko for at blive ramt af stigmatisering, fordi de mangler grundlæggende forudsætninger for at begå sig i samfundets normale fællesskaber, eksempelvis på en arbejdsplads, i uddannelsessystemet eller i fritiden. De er belastet af psykisk sårbarhed eller sindslidelse, kognitive begrænsninger, manglende sociale færdigheder som eksempelvis manglende empati eller andre emotionelle dysfunktioner.

Det er gennemgående for borgerne i vores undersøgelse, at de melder sig ud af eller tabes af social-, sundheds-, uddannelses-, beskæftigelses- og / eller kriminalforsorgssystemerne, fordi de ikke formår selv at opsøge eller fastholde stabile forløb. Ligesom de heller ikke har personer i deres netværk, der formår at hjælpe dem hermed.

På grund af disse forhold er det afgørende, at en helhedsorienteret praksis tilrettelægges, så der skabes sammenhæng for den enkelte person.

Vores efterfølgende beskrivelse af en virkningsfuld helhedsorienteret indsats, som vi har set den praktiseret i de to organisationer, peger på elementer, som er afgørende for at kunne tage højde for disse bagvedliggende faktorer, hvis borgerens udsathed skal forebygges, afhjælpes eller håndteres.

Vi beskriver ligeledes, hvordan en sådan praksis kan bringe de lovgivningsmæssige redskaber, som er til rådighed på tværs af de involverede sektorer, i spil.

4 Lovgrundlaget for jobrettede indsatser for udsatte borgere

I dette afsnit beskriver vi lovgrundlaget for jobrettede indsatser for udsatte borgere og samspillet på tværs af lovgivningsområder og sektorer, som kan indgå i en helhedsorienteret indsats for udsatte borgere.

4.1 De forskellige lovgrundlag

Jobrettede indsatser for udsatte borgere kan etableres både efter social-, beskæftigelses- og uddannelseslovgivningen. Hvilken lovgivning, der er relevant, afhænger først og fremmest af borgerens forsørgelsesgrundlag og situation i øvrigt, men kan også variere efter, hvor indsatsen sker.

Uanset hvilken lovgivning, der er tale om, går mange elementer i indsatserne igen eller er nært beslægtede, men betegnes forskelligt. Se venligst oversigten i figur 1 på næste side, hvor der tages udgangspunkt i betegnelserne efter lov om en aktiv beskæftigelsesindsats (LAB-loven).

LAB-lovens bestemmelser om tilbud, der kan indgå i jobrettede indsatser, gælder gennem direkte lovhenvvisninger også for revalidering efter lov om aktiv socialpolitik (aktivloven) og integrationsprogrammer efter lov om integration af udlændinge i Danmark (integrationsloven).

I vejledninger til lov om social service (serviceloven) henvises også til, at tilbud efter LAB-loven kan anvendes parallelt med, i forlængelse af eller i stedet for tilbud efter serviceloven. Tilsvarende gælder i forhold til unge med særlige behov, som er omfattet af lov om særligt tilrettelagt ungdomsuddannelse (STU-loven). Hertil kommer, at helhedsorienterede sociale, sundheds-, uddannelses- og beskæftigelsesmæssige indsatser også kan ske på daghøjskoler efter folkeoplysningsloven, produktionsskoler, efterskoler, kostskoler, m.v.

Som det fremgår af figur 1, indeholder de enkelte love også bestemmelser om supplerende tilbud og ydelser, tilskud og refusion m.v., som er forskellige. Desuden gælder forskellige regler om rettigheder og pligter i øvrigt for den enkelte borger og om merbeskæftigelse, forhold mellem ansatte med og uden tilskud og om konkurrenceforvriddning m.v., som er af væsentlig betydning også for arbejdsgivere og ordinært ansatte medarbejdere m.fl.

Det er naturligvis ikke underordnet, hvilken lovgivning der anvendes, men i høj grad et spørgsmål om, hvordan kommunerne kategoriserer og visiterer de enkelte borgere og prioriterer de enkelte tilbuds- og støttemuligheder administrativt og politisk.

Figur 1: Paragrafnøgle til almindeligt anvendte tilbud i helhedsorienterede indsatser for udsatte borgere

Beskæftigelsesindsatsloven	LAB 1)	Aktivloven	LAS 2)	Integrationsloven	INL 3)	Service-loven	SEL 4)	STU-loven	STU 5)
		Hjælp i særlige tilfælde	Kap. 10			Særlig støtte til børn og unge	Kap. 11		
						Nødvendige merudgifter	Kap. 17		
						Behandling	Kap. 18		
						Botilbud	Kap. 20	Botilbud	§ 5a
Mentorstøtte	Kap. 9b	Revalidering Mentorstøtte	Kap. 6 § 47	Integration Mentorstøtte	§ 23d	Støtte- og kontaktperson	Kap. 16 § 99		
						Socialpædagogisk bistand	Kap. 16 § 85		
Vejledning og opkvalificering - Ordinær uddannelse - Særligt tilrettelagt projekt/forløb	Kap. 10 § 32, 1,1 § 32,1,2	Revalidering Vejledning og opkvalificering	Kap. 6 § 47	Integration Vejledning og opkvalificering	§ 23a	Aktivitets- og samværstilbud	Kap. 19 § 104	Afklaringsforløb	§ 4
								Ungdomsuddannelse	§ 5
						Særligt tilrettelagt beskæftigelse	Kap. 19 § 103,2	Særligt tilrettelagt projekt/forløb	§ 5b
Virksomhedspraktik og nytteindsats	Kap. 11	Revalidering Virksomhedspraktik	Kap. 6 § 47	Integration Virksomhedspraktik	§ 23b			Praktik	§ 6
Ansættelse med løntilskud	Kap. 12	Revalidering Ansættelse med løntilskud	Kap. 6 § 47	Integration Ansættelse med løntilskud	§ 23c	Beskyttet beskæftigelse	Kap. 19 § 103,1		
Fleksjob	Kap. 13								
Hjælpe midler m.v.	Kap. 14	Revalidering	Kap. 6	Hjælp til udgifter	§ 23f	Hjælpe midler	Kap. 21	Befordring m.v.	Kap. 4
Befordring godt. m.v.	Kap. 15	Hjælpe midler m.v.	§ 47						
Partnerskabsaftale	Kap. 14 § 81a	Revalidering Partnerskabsaftale	Kap. 6 § 47	Tilskud ved ansættelse	§ 24a				
		Støtte til selvstændig virksomhed	Kap. 6 § 65						

Lov, forkortelse, kaldenavn	Officiel lovtitel	Seneste lovbekendtgørelse
1) LAB, Beskæftigelsesloven	Lov om en aktiv beskæftigelsesindsats	https://www.retsinformation.dk/Forms/r0710.aspx?id=164698
2) LAS, Aktivloven	Lov om aktiv socialpolitik	https://www.retsinformation.dk/forms/r0710.aspx?id=165684
3) INT, Integrationsloven	Lov om integration af udlændinge i Danmark	https://www.retsinformation.dk/forms/r0710.aspx?id=163323
4) SEL, Service-loven	Lov om social service	https://www.retsinformation.dk/forms/r0710.aspx?id=167849
5) STU, STU-loven	Lov om ungdomsuddannelse for unge med særlige behov	https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=158171

© Uffe Bech, 2015

Ovenstående paragrafnøgle kan ses i en større og dermed mere læsevenlig version i bilag 1.

4.2 Samspil på tværs af de forskellige love

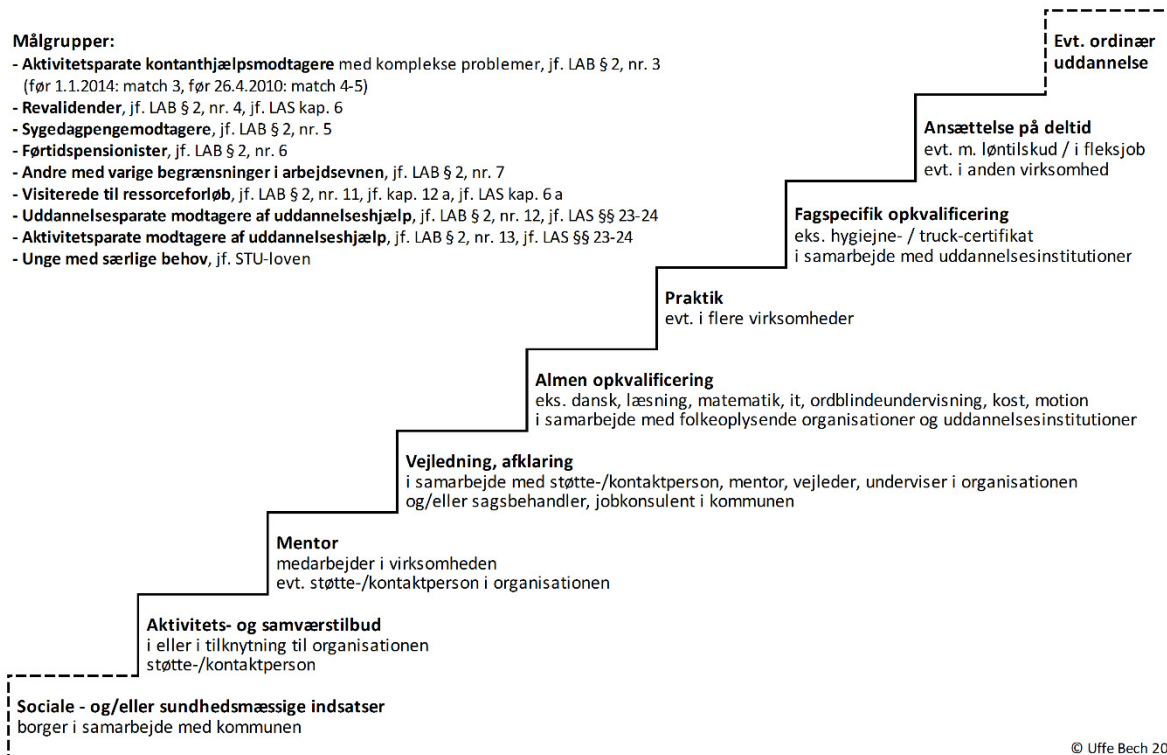
Succes for udsatte borgere handler på det formelle plan også om at bevæge sig fra primært sociale og sundhedsmæssige tilbud i retning af beskæftigelses- og uddannelsesrettede tilbud. Det er derfor væsentligt at kende samspillet mellem de forskellige lovgivnings- og forvaltningsområder for at kunne understøtte kontinuiteten og progressionen i forløbet for den enkelte borger.

Som eksempel på samspil kan nævnes, at mange udsatte borgere gennem ikke-visiterede aktivitets- og samværstilbud på væresteder m.v. møder medarbejdere, der som støtte- og kontaktpersoner kan motivere til at tage imod visiterede behandlings- og botilbud og i tilknytning hertil yde socialpædagogisk bistand i henhold til serviceloven, samt på længere sigt også fungere som mentorer i forhold til job- og uddannelsesrettede indsatser efter LAB-loven eller anden lovgivning.

Et andet eksempel på samspilsmuligheder er tilbud om vejledning og opkvalificering, der i henhold til LAB-loven kap. 10 dels kan bestå i ordinære erhvervsrettede uddannelser, dels i andre "... uddannelser og kurser ... samt særligt tilrettelagte projekter og uddannelsesforløb, herunder praktik ... danskundervisning og korte vejlednings- og afklaringsforløb". Herunder almen opkvalificering som forberedende voksenundervisning, ordblindeundervisning og særligt hensyntagende undervisning i øvrigt, samt mere fagspecifik opkvalificering i henhold til anden lovgivning. Denne tilbudsform kan i medfør af direkte lovhenvvisninger anvendes tilsvarende for målgrupper for revalidering efter aktivloven, integration efter integrationsloven og unge med særlige behov efter STU-loven, ligesom vejledninger til serviceloven også henviser til, at denne form for tilbud kan indgå i aktivitets- og samværstilbud, særligt tilrettelagt og beskyttet beskæftigelse m.v.

Samspilsmulighederne kan også illustreres i form af en udvidet "trappemodell" for helhedsorienterede job- og uddannelsesrettede forløb for udsatte borgere, se venligst figur 2 på næste side.

Figur 2: "Trappemodel" for helhedsorienterede job- og uddannelsesrettede forløb



5 Kort om KFUM's Sociale Arbejde og FUS Ligeværder

I dette afsnit giver vi en kort introduktion til de to organisationer, hvis helhedsorienterede praksis er undersøgt i dette projekt.

5.1 KFUM's Sociale Arbejde

KFUM's Sociale Arbejde er en frivillig social organisation, som beskriver sit formål på følgende måde:

"KFUM's Sociale Arbejdes formål er på den danske folkekirkes grund at yde en diakonal og social indsats og bidrage til at skabe værdige kår for mennesker. Den primære målgruppe er misbrugere, hjemløse, ensomme og personer med psykiske problemstillinger. Ca. 2.500 lønnede og frivillige medarbejdere arbejder på at yde omsorg og fremme netværksdannelse, forebygge og behandle misbrug, huse hjemløse, støtte socialt udsatte videre i job eller uddannelse samt skabe socialøkonomiske arbejdspladser. Vi driver desuden en række genbrugsbutikker, hvor overskuddet støtter op om disse indsatser. Socialt udsatte børn, unge og familier indgår også i vores arbejde."

Af organisationens vedtægter fremgår følgende:

"Organisationens formål søges opfyldt gennem oprettelse, drift og udvikling af institutioner, sociale tilbud og projekter samt gennem netværkssamarbejde, samarbejde med den offentlige sektor og med andre private aktører."

Flere af organisationens omkring 25 sociale caféer fordelt over det meste af Danmark har siden 2001 arbejdet med en helhedsorienteret beskæftigelses- og uddannelsesrettet indsats, som vi undersøger i vores projekt. Vi har undersøgt praksis i to af KFUM's Sociale Arbejdes caféer.

De sociale caféer har forskellige drifts- og samarbejdsaftaler med de stedlige kommuner og er delvist kommunalt finansieret. Der knytter sig ofte projektmidler til de uddannelses- og beskæftigelsesrettede aktiviteter, ligesom alle benytter frivillig arbejdskraft til den daglige drift af caféerne og de forskelligartede sociale aktiviteter, som finder sted her.

Organisationen er båret af civilsamfundets kultur og traditioner og har bredt forankrede lokale netværk.

5.2 FUS Ligeværd

Foreningen af uddannelsessteder under Ligeværd (FUS Ligeværd) organiserer omkring 50 uddannelsessteder fordelt over det meste af Danmark. Uddannelsesstederne er lokalt forankrede og organisatorisk selvejende enheder og selvstændige virksomheder med egne vedtægter og med flere års erfaring fra en helhedsorienteret uddannelses- og beskæftigelsesrettet indsats.

De lokale uddannelsessteder har egne virksomhedsplaner med beskrivelse af deres virksomhedsområder, ydelser, produkter, priser m.m. Uddannelsesstederne tilbyder forskellige sociale og uddannelses- og beskæftigelsesrettede ydelser, som de sælger til kommunerne. Flere uddannelsessteder har internt bo-kollegie og tilbud om bo-støtte i eget hjem.

Uddannelsesstederne benytter en praksisnær undervisning og har derfor en produktion, som tjener et uddannelses- og beskæftigelsesrettet formål og i nogle tilfælde også jobskabelse for borgere visiteret til fleksjob eller job med løntilskud.

Kommunerne betaler for de sociale og uddannelses- og beskæftigelsesrettede ydelser efter de takster, som de enkelte uddannelsessteder fastlægger.

Også disse organisationer står på civilsamfundets kultur og traditioner med bredt forankrede lokale netværk og samarbejdspartnere.

FUS Ligeværd er en interesseorganisation for ovenstående uddannelsessteder og arbejder ud fra følgende formål:

”- at styrke uddannelsesstedernes muligheder for at kunne tilbyde medborgere med særlige behov, begrundet i boglige, indlærings- og funktionsmæssige vanskeligheder, bedst mulige uddannelsesstilbud

- at styrke uddannelsesstedernes muligheder for at tilbyde samme medborgere en helhedsorienteret indsats der tilgodeser arbejdsstræning, bo-træning og social læring

- at arbejde aktivt politisk for at påvirke lands- og kommunalpolitikere, så der skabes en forståelse for og anerkendelse af målgruppens vilkår

- at igangsætte aktiviteter for uddannelsesstedernes medarbejdere for at udvikle medarbejdernes evner til at arbejde med målgruppen.”

I dette projekt er praksis på to uddannelsessteder under FUS Ligeværd undersøgt.

6 Arbejdsmarkeds- og forsørgelsesstatus på de undersøgte cases

Figur 4 nedenfor viser status for hver af de 24 undersøgte cases ved udgangen af 2014 med hensyn til forsørgelsesgrundlag og arbejdsmarkedstilknytning – og dermed hvor borgerne er ”endt” som potentielt resultat af den helhedsorienterede indsats.

De 24 cases, som er undersøgt, er udvalgt på baggrund af, at der er tale om borgere, som er hjulpet i beskæftigelse eller uddannelse via en helhedsorienteret indsats. De er udvalgt, så de er typologisk repræsentative for de grupper af borgere, som hver af de to organisationer arbejder med. Hver case repræsenterer én af i alt 14 typologier, som vi har dannet i forbindelse med projektet.

I det separate bilag ”Typologier” findes en beskrivelse af, hvad der kendetegner de enkelte typologier – samt hvordan de enkelte cases er udvalgt. For en beskrivelse af baggrund for hver enkelt person henvises til separat bilag ”Cases”.

Figur 4: Arbejdsmarkeds- og forsørgelsesstatus på de undersøgte cases ved udgangen af 2014

KFUM's Sociale Arbejde cases	
Case 1	Selvforsørget via ordinær beskæftigelse
Case 2	Sygedagpenge
Case 3	Job med løntilskud (på kontanthjælp)
Case 4	Delvist selvforsørget via ordinær beskæftigelse (supplerende dagpenge)
Case 5	Fleksjob (efter ny ordning - fra 2013)
Case 6	Fleksjob (efter ny ordning - fra 2013)
Case 7	Selvforsørget via ordinær beskæftigelse
Case 8	Førtidspensionist i job med løntilskud
Case 9	Selvforsørget via ordinær beskæftigelse / barselsdagpenge
Case 10	Fleksjob (efter ny ordning - fra 2013)
Case 11	Selvforsørget via ordinær beskæftigelse

FUS Ligeværd cases	
Case 12	Selvforsørget via ordinær uddannelse
Case 13	Selvforsørget via ordinær beskæftigelse
Case 14	Fleksjob (efter gammel ordning - før 2013)
Case 15	Fleksjob (efter ny ordning - fra 2013)
Case 16	Ordinær uddannelse (SU)
Case 17	Ordinær uddannelse (SU)
Case 18	Fleksjob (efter ny ordning - fra 2013)
Case 19	Fleksjob (efter ny ordning - fra 2013)
Case 20	Fleksjob (efter gammel ordning - før 2013)
Case 21	Fleksjob (efter ny ordning - fra 2013)
Case 22	Uddannelseshjælp (i virksomhedspraktik)
Case 23	Selvforsørget via ordinær uddannelse (EGU)
Case 24	Fleksjob (efter gammel ordning)

7 Hvad koster en virkningsfuld helhedsorienteret indsats?

En helhedsorienteret indsats kan strække sig over mange år og kan bestå af mange tilbud, som hver især er forbundet med en omkostning.

De omkostninger, der er medregnet i dette projekt, er omkostninger i relation til tilbud inden for social-, beskæftigelses- og uddannelseslovgivning, som i de kommunale økonomisystemer er konteret direkte på den enkelte borger.

Der vil være omkostninger forbundet med den enkelte borger, som ikke er konteret direkte på borgeren, for eksempel ved deltagelse i fælles kurser hos anden aktør – og som derfor ikke er medregnet. På baggrund af dialog med kommunerne vurderes det, at de anvendte data dækker de væsentligste omkostninger forbundet med den enkelte borger.

En væsentlig omkostning, som dog ikke er med, er omkostninger til sagsbehandling i kommunalt regi, idet denne omkostning ikke konteres direkte på den enkelte borger.

Økonomidata er hentet fra de kommunale økonomisystemer. Det betyder også, at der kan være andre offentlige omkostninger forbundet med disse personer, som ikke medregnes, fordi det ikke er muligt direkte at henføre dem til en helhedsorienteret indsats, for eksempel behandling i sundhedsvæsenet, som afregnes af regionerne. Vi har data på disse omkostninger, men de er altså ikke medregnet i omkostningen til en helhedsorienteret indsats, men fremgår af det separate bilag "Cases".

I det omfang, det har været muligt, er der indhentet data for perioden 2007 til 2014 for at følge udviklingen over tid i omkostninger til tilbud.

Hvordan "omkostninger til tilbud" er opgjort, er beskrevet i bilag 2 i nærværende rapport. En væsentlig observation i denne forbindelse er, at udbetalte løntilskud og udbetalt refusion til arbejdsgiver i forbindelse med ansættelse i fleksjob oprettet før 2013, medregnes under omkostninger til tilbud.

7.1 KFUM's Sociale Arbejde cases

Figur 5 på næste side giver et overblik over, hvad den helhedsorienterede indsats har kostet år for år i hver enkelt af de 11 cases fra KFUM's Sociale Arbejde.

På hver case er der lavet en opgørelse af den samlede omkostning til tilbud for perioden 2011 til 2014 – samt en årlig gennemsnitsomkostning henover disse fire år.

Den samlede omkostning i årene 2011 til 2014 varierer fra 0 kroner til næsten 500.000 kroner henover de 11 cases fra KFUM's Sociale Arbejde.

Den gennemsnitlige årlige omkostning per person varierer fra 0 til 123.421 kroner henover de 11 cases.

Figur 5: Omkostninger til tilbud – KFUM's Sociale Arbejde cases

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2011-14 i alt	2011-14 per år
CASE 1		-331	-276.672	-180.146	-32.066	-4.800	493.684	123.421
CASE 2	-41.088	-82.835	-50.822	-6.830	-4.435	-20.872	89.789	22.447
CASE 3			-19.569	-43.991	-78.000	-107.357	248.917	62.229
CASE 4		-186	0	-5.684	-128.472	-119.169	253.325	63.331
CASE 5	-201	-46.861	-53.331	-41.008	-102.503	0	196.842	49.211
CASE 6		0	-15.245	-95.062	-56.332	-74.556	241.195	60.299
CASE 7		0	0	-5.600	0	0	5.600	1.400
CASE 8	0	0	0	-101.534	-24.539	-7.357	133.430	33.358
CASE 9	-46.125	0	-24.672	2.456	-19.313	0	41.529	10.382
CASE 10		-57.170	-56.053	-70.876	-77.265	-5.708	209.902	52.476
CASE 11		0	0	0	0	0	0	0

7.2 FUS Ligeværd cases

Figur 6 på næste side giver et overblik over, hvad den helhedsorienterede indsats har kostet år for år i hver enkelt af de 13 cases fra FUS Ligeværd.

På hver case er der lavet en opgørelse af den samlede omkostning for perioden 2008 til 2014 – samt en årlig gennemsnitsomkostning henover disse syv år. Idet der ikke foreligger omkostninger for alle årene på alle 13 cases, er der i gennemsnitsberegningen divideret med det antal år, der foreligger data for på den enkelte case.

På FUS Ligeværd cases giver det bedst mening at betragte den gennemsnitlige årlige omkostning frem for den samlede omkostning henover årene, eftersom der mangler data for nogle af årene.

Den gennemsnitlige årlige omkostning per person varierer fra 43.000 til 368.000 henover de 13 cases fra FUS Ligeværd.

Case 14, 20 og 24 har kontinuerligt været i fleksjob siden 2007/2008, hvorfor deres arbejdsgiver siden da og fortsat modtager refusion for lønudgift fra kommunen. Denne omkostning til refusion indgår i de viste omkostninger til tilbud. Derudover er der for alle disse tre personers vedkommende omkostninger til bo-/mentorstøtte.

I case 15 er der i årene 2012 til 2014 ligeledes omkostninger til refusion til arbejdsgiver i forbindelse med fleksjob oprettet før 2013.

I case 18 er der i årene 2012 og 2013 ligeledes omkostninger til refusion til arbejdsgiver i forbindelse med fleksjob oprettet før 2013.

På begge disse personer (case 15 og 18) er der derudover omkostninger til bo-/mentorstøtte.

Figur 6: Omkostninger til tilbud – FUS Ligeværd cases

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2008-14 i alt	2008-14 per år
CASE 12	-183.526	-290.802	-317.215	-161.267	-5.939	0	0	958.749	136.964
CASE 13			-24.000	-144.000	-197.837	-116.745	0	482.582	96.516
CASE 14			-217.438	-163.977	-203.788	-210.869	-216.311	1.012.383	202.477
CASE 15		-110.425	-253.574	-242.040	-159.625	-240.542	-236.301	1.242.507	207.085
CASE 16	-171.118	-541.647	-498.170	-272.998	-153.000	-102.000	0	1.838.933	262.705
CASE 17	-369.426	-543.823	-571.128	-541.768	-370.796	-175.552	-5.349	2.577.842	368.263
CASE 18		-82.839	-50.848	-33.428	-174.921	-153.469	-35.168	530.673	88.446
CASE 19					-45.199	-162.992	-136.875	345.066	115.022
CASE 20			-214.676	-193.648	-202.557	-102.498	-191.038	904.417	180.883
CASE 21				-9.608	-59.292	-43.260	-60.288	172.448	43.112
CASE 22				-136.500	-333.000	-344.850	-171.070	985.420	246.355
CASE 23	-53.092	-124.118	-362.661	-337.603	-206.849	-331.726	-135.889	1.551.939	221.706
CASE 24			-267.824	-269.377	-271.716	-334.531	-311.464	1.454.912	290.982

8 Hvad er effekten på den offentlige økonomi af en virkningsfuld, helhedsorienteret indsats?

8.1 Udvikling over tid i det offentliges nettoindtægt på den enkelte borger

På de næste sider gives et overblik over, hvordan det offentliges nettoindtægt udvikler sig over tid for hver af de 24 cases. Det offentliges nettoindtægt er opgjort som skatteindtægt på borgeren fratrukket omkostninger til offentlige forsørgelsesydelse og omkostninger til tilbud til borgeren.

Formålet med dette regnestykke er at undersøge, om indsatsen og de dermed forbundne omkostninger (til tilbud) fører til en reduktion i omkostninger til offentlige forsørgelsesydelse og tilbud og / eller til øget skattebetaling – og dermed en positiv udvikling over tid i det offentliges nettoindtægt på den enkelte borger.

I nogle cases giver tallene et éntydigt billede af udviklingen i det offentliges nettoindtægt over tid, mens det i andre cases kan være svært at aflæse, i hvilken retning udviklingen går, fordi tallene går op og ned henover årene.

Angivelserne med pile i figur 7 og 8 på de næste sider skal derfor ses som en kvalitativ vurdering af hver enkelt case, som også baserer sig på vores kendskab til den enkeltes situation i forhold til beskæftigelse og uddannelse, samt hvornår der har været arbejdet aktivt med borgeren i de to organisationer.

I bilag 2 i nærværende rapport er det beskrevet, hvordan ”omkostninger til offentlige forsørgelsesydelse” og ”omkostninger til tilbud” er opgjort.

I separat bilag (”Cases”) kan den konkrete økonomi over tid på hver case ses.

8.1.1 KFUM’s Sociale Arbejde cases

Figur 7 på næste side giver et overblik over, hvordan det offentliges nettoindtægt udvikler sig over tid for hver af de 11 cases fra KFUM’s Sociale Arbejde.

I otte af de 11 cases ses en forbedring af det offentliges nettoindtægt over tid (grøn pil). I de resterende tre cases er udviklingen i nettoindtægt over tid uklar (spørgsmålstegn). Når udviklingen i nettoindtægt over tid er uklar i disse tre cases, skyldes det, at disse personers situation i forhold til arbejdsmarked og uddannelse endnu ikke er stabiliseret.

Udover at have indfriet målet om at hjælpe borgerne i beskæftigelse eller uddannelse, kan der altså på næsten 75 procent af de 11 cases også dokumenteres en positiv udvikling i det offentliges nettoindtægt i forlængelse af eller i forbindelse med den praktiserede helhedsorienterede indsats.

Figur 7: Udvikling over tid i det offentlige nettoindtægt – KFUM's Sociale Arbejde cases

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	
CASE 1		-115.931	-420.644	-308.398	-92.459	58.697	↑
CASE 2	-183.863	-231.514	-197.587	-161.496	-128.136	-178.762	?
CASE 3			-124.487	-97.527	-179.355	-7.416	↑
CASE 4		-7.553	-173.701	-206.581	-265.489	-134.206	↑
CASE 5		26.496	48.830	114.464	-204.214	-100.530	↑
CASE 6		-33.973	-164.801	-171.562	-102.024	-101.761	↑
CASE 7		56.583	-28.331	-116.908	65.403	109.017	↑
CASE 8		-117.215	-121.710	-225.811	-161.682	-142.485	↑
CASE 9	-156.145	-136.261	-86.026	28.329	35.043	57.675	↑
CASE 10		-121.638	-159.249	-200.455	-115.739	-148.929	?
CASE 11		31.247	51.156	75.469		-31.790	?

Note: En grøn pil indikerer en forbedring over tid i det offentlige nettoindtægt. En rød pil indikerer en forværring. En orange pil indikerer en stabilisering. Et spørgsmålstegn indikerer, at udviklingen er uklar. Pilene er udtryk for en kvalitativ vurdering.

8.1.2 FUS Ligeværd cases

Figur 8 på næste side giver et overblik over, hvordan det offentlige nettoindtægt udvikler sig over tid for hver af de 13 cases fra FUS Ligeværd.

I seks af de 13 cases ses en forbedring af det offentlige nettoindtægt over tid (grøn pil). I fire cases ses en stabilisering af nettoindtægten over tid (gul pil). Mens der i én case ses en forværring af nettoindtægten over tid (rød pil). I to cases er udviklingen i nettoindtægt over tid uklar (spørgsmålstegn). Når udviklingen i nettoindtægt over tid er uklar i disse to cases, skyldes det, at disse personers situation i forhold til arbejdsmarked og uddannelse endnu ikke er stabiliseret.

Udover at have indfriet målet om at hjælpe borgerne i beskæftigelse eller uddannelse, kan der altså på omkring 75 procent af de 13 cases også dokumenteres en positiv eller stabiliserende indvirkning på det offentlige nettoindtægt i forlængelse af eller i forbindelse med den praktiserede helhedsorienterede indsats.

Figur 8: Udvikling over tid i det offentlige nettoindtægt – FUS Ligeværd cases

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	
CASE 12	-352.896	-380.892	-179.377	38.023	27.532	47.642	↑
CASE 13		-42.814	-227.983	-283.471	-88.848	37.698	↑
CASE 14		-162.703	-85.202	-124.389	-128.928	-131.829	→
CASE 15		-252.725	-325.531	-173.606	-159.337	-201.737	?
CASE 16	-599.700	-560.040	-330.779	-207.233	-162.333	-63.042	↑
CASE 17		-587.147	-603.195	-429.248	-235.031	-72.363	↑
CASE 18		-46.078	-17.945	-79.432	-139.864	-47.242	?
CASE 19				-114.518	-234.064	-257.343	↓
CASE 20		-159.076	-123.567	-126.031	-30.734	-116.565	→
CASE 21			-79.321	-152.611	-137.143	-142.225	→
CASE 22			-136.500	-386.494	-404.214	-239.793	↑
CASE 23	-165.630	-413.613	-394.744	-272.738	-397.989	-81.065	↑
CASE 24		-210.207	-191.649	-189.592	-253.893	-227.374	→

Note: En grøn pil indikerer en forbedring over tid i det offentlige nettoindtægt. En rød pil indikerer en forværring. En orange pil indikerer en stabilisering. Et spørgsmålstegn indikerer, at udviklingen er uklar. Pilene er udtryk for en kvalitativ vurdering.

8.2 Kan en helhedsorienteret indsats betale sig?

Som beskrevet i forrige afsnit ses der en forbedring over tid i det offentliges nettoindtægt på 14 af de 24 belyste cases, mens der des en stabilisering i fire cases. Der ses altså en forbedring eller stabilisering af det offentliges nettoindtægt i 75 procent (18) af de 24 belyste cases.

På 13 af disse 18 cases er nettoindtægten imidlertid negativ i 2014.

Når der således kan observeres en forbedring eller stabilisering af det offentliges nettoindtægt på borgeren, men nettoindtægten samtidig er negativ i mange af disse cases, giver det anledning til at stille spørgsmålet, om indsatsen kan betale sig – om omkostningerne til tilbud til borgeren tjener sig hjem? Det samme spørgsmål kan stilles i forhold til de cases, der udviser en positiv nettoindtægt i 2014, idet der jo også er investeret ressourcer i tilbud til disse borgere.

Det har imidlertid ikke været et mål med projektet at besvare spørgsmålet, om den praktiserede helhedsorienterede indsats har kunnet betale sig. Det har derimod været målet at undersøge, om der kan spores positive tendenser i den offentlige økonomi, når indsatsen lykkes ved, at borgeren bliver mere selvforsørgende og selvforvaltende.

At besvare spørgsmålet, om den helhedsorienterede indsats kan betale sig, kræver en anden metodemæssig tilgang end den, der er anvendt i dette projekt.

Vi kan dog fremhæve cases, hvor det er muligt at opgøre, hvor lang tid det vil tage, før de investerede ressourcer i tilbud til borgeren er betalt hjem – under forudsætning af, at borgeren fastholder sin nuværende situation og den dermed forbundne offentlige økonomi. Der er altså tale om en hypotetisk beregning. Der henvises i denne sammenhæng til case 1 og 6 i det separate bilag "Cases", hvor disse beregninger fremgår.

I disse to konkrete cases kan investeringen i tilbud have betalt sig hjem efter cirka to og et halvt år henholdsvis omkring fire år. I case 1 er der investeret omkring 500.000 kroner i tilbud over en periode på tre år, mens vedkommende har været på kontanthjælp. I case 6 er der investeret omkring 250.000 kroner i tilbud over en periode på fire år, mens vedkommende dels har været på sygedagpenge og dels i fleksjob.

Som sagt er der tale om en hypotetisk beregning, idet vi ikke kan vide, om de pågældende personer fastholder deres situation fremadrettet. For at kunne lave den reelle beregning af tilbagebetalingstid (baseret på den faktiske økonomi forbundet med borgeren), er der behov for at følge borgerne over en længere tidsperiode, end dette projekt har gjort.

I en vurdering af, om en helhedsorienteret indsats kan betale sig (for den offentlige økonomi), bør også medregnes andre parametre, som potentielt kan påvirkes af resultaterne af indsatsen. Det kan for eksempel være omkostninger til sundhedsvæsen og justitsvæsen. Projektet har indhentet data på de 24 borgeres brug af sundhedsvæsenet og dele af justitsvæsenet og de dermed forbundne omkostninger. Det er imidlertid ikke muligt at spore en éntydig sammenhæng mellem udviklingen i borgernes livssituation (som potentielt resultat af den helhedsorienterede indsats) og omkostningerne til brug af sundhedsvæsen og retsvæsen i den periode, projektet kigger på, hvilket er fra 2007 til 2014.

I en vurdering af, om en helhedsorienteret indsats kan betale sig (for den offentlige økonomi), bør det også tages i betragtning, hvilken situation den konkrete borger ville have været i, hvis der ikke var ydet en indsats. Og hvilken offentlig økonomi, der ville have været forbundet med denne situation. Der ville måske være sparet omkostninger til tilbud (på den korte bane), men til gengæld ville vedkommende måske fortsat have været på overførselsindkomst – og måske på et højere niveau og måske i en længere periode. Der kan laves hypotetiske beregninger af dette. Nærværende projekt har haft fokus på de realiserede offentlige omkostninger og indtægter frem for hypotetiske.

9 Hvad kræver det i praksis at lykkes med en helhedsorienteret indsats

De foregående afsnit har belyst, hvad den helhedsorienterede indsats har kostet i relation til de 24 case-personer, samt hvilken effekt den virkningsfulde indsats har haft på det offentliges økonomi.

Det fremgik heraf, at det offentliges nettoindtægt er forbedret eller stabiliseret i 75 procent af de 24 cases, som alle er hjulpet i beskæftigelse eller uddannelse.

Dette forhold, at der kan observeres en positiv indvirkning på det offentliges nettoindtægt på borgeren, gør det interessant at belyse, hvad der kendetegner den indsats, der i praksis har været iværksat over for disse borgere.

Det skal dog bemærkes, at det ikke er muligt at drage en direkte sammenhæng mellem den praktiserede helhedsorienterede indsats (og elementerne heri) og de resultater, der viser sig hos den enkelte borger. Socialt arbejde er kendetegnet ved, at der ikke altid er en direkte sammenhæng mellem input og output. Baseret på undersøgelsens data ser vi dog stærke indikationer på en sammenhæng mellem den indsats, der er gjort, og de resultater, der er opnået.

En medarbejder hos ét af FUS Ligeværds uddannelsessteder siger:

”En helhedsorienteret indsats er i virkeligheden tusind ting. Det handler om, at den unge finder gnisten. Der skal være rum til at sanse, du skal være opsøgende, være intuitiv, stille dig til rådighed, være vedholdende i kontakten til den unge og meget, meget mere. Vi har i mange år snakket om at beskrive den helhedsorienterede indsats, så andre kunne gå ud og gøre det, men det er aldrig lykkedes.”

Med udgangspunkt i denne udfordring er det vores ambition at forsøge at finde frem til de elementer, der har været afgørende for, at den helhedsorienterede indsats har virket i praksis i de 24 cases, vi har undersøgt i de to sociale caféer under KFUM's Sociale Arbejde og hos de to uddannelsessteder under FUS Ligeværd.

Vi gør opmærksom på, at det er forskelligt, hvordan indsatsen udmøntes lokalt hos de to sociale caféer og de to uddannelsessteder, men vi oplever en række afgørende elementer, der går igen på tværs af de fire lokale aktører, og det er disse tværgående elementer, som vi beskriver i det efterfølgende.

Når vi i det efterfølgende skriver ”de to organisationer”, gælder udsagnene alene for de to sociale caféer og de to uddannelsessteder, som har været genstand for undersøgelsen.

9.1 Afgørende elementer i en virkningsfuld helhedsorienteret praksis

Helt overordnet er det vores vurdering, at:

En virkningsfuld helhedsorienteret praksis er personbåret.

Og vi ser, at de to organisationer arbejder med følgende elementer for at skabe rammerne for den personbårne praksis:

- Grundlæggende viden om og kendskab til målgruppens bagvedliggende sårbarheder
- Værdier, anerkendende tilgang og metoder i praksis
- Medarbejderes personlige egenskaber, roller og faglige kompetencer
- Nærværende organisatorisk og ledelsesmæssig praksis
- Fællesskab, netværk og lokal forankring.

Det er vores vurdering, at udvikling af en virkningsfuld helhedsorienteret praksis bør omfatte alle fem praksiselementer på samme tid. Vi har set, hvordan de to organisationer gennem mange års praksis har opnået stort kendskab til målgrupper, som er længst væk fra arbejdsmarkedet. Det tager tid at opnå den nødvendige viden om målgruppens bagvedliggende sårbarheder. Og det kræver en særlig indsats at rekruttere og udvikle de rette egenskaber og kompetencer hos medarbejdere, som skal praktisere en personbåren indsats. Det stiller helt særlige krav til den organisatoriske og ledelsesmæssige praksis – dels i en målrettet rekruttering af de rette medarbejder og dels i udvikling og fastholdelse af engagerede og trofaste medarbejdere, som over tid kan skabe sammenhæng i indsatsen for netop disse målgrupper. Og samme vedholdende og stabile indsats er afgørende for at etablere og fastholde tilknytningen til lokale fællesskaber og lokale netværk, som er afgørende for borgerens vej ud på arbejdsmarkedet og til højere grad af selvforsørgelse og selvforvaltende tilværelse.

I det følgende uddyber vi ovenstående gennem en beskrivelse af den praksis, vi har observeret.

9.2 En teoretisk forståelsesramme

I beskrivelsen anvender vi en teoretisk ramme til forståelse af en helhedsorienteret indsats, som vi har set den praktiseret i de to organisationer. Der er tale om en teoretisk ramme, der læner sig op ad sociologiske teorier, som ses anvendt i afhandlingen "Solidaritet: anerkendelse, retfærdighed og god dømmekraft" fra 2010. I denne afhandling har lektor Søren Juul ved Institut for Samfundsforskning og Globalisering, Roskilde Universitet kigget på den social- og beskæftigelsesrettede indsats i Danmark. Søren Juul er cand. mag. i historie, sociologi og samfundsfag fra Københavns Universitet.

Søren Juul beskriver i sin afhandling **anerkendelse** som en almen betingelse for, at et menneske kan realisere sig selv og leve et godt liv sammen med andre. Han beskriver ligeledes, hvordan anerkendelse kan bygge bro mellem det enkelte menneskes behov for anerkendelse og samfundets krav til den enkelte.

Søren Juul henviser til filosof G.W.F. Hegels beskrivelse af anerkendelsens betydning for udvikling af det enkelte menneskes selvbevidsthed. Når to fremmede står over for hinanden, er de fremmede

både for sig selv og for hinanden. Denne fremmedhed ophæves gennem gensidig anerkendelse af hinanden – man sætter sig selv og den anden fri gennem gensidig anerkendelse. Med denne formulering ønsker vi at understrege, at den helhedsorienterede praksis altid må være personbåren – at der må være en gensidig stræben efter den anden, hvis vi ønsker at skabe en forandring hos det enkelte menneske.

Det menneskelige selv er afhængigt af anerkendelsen fra andre, og i den forstand er anerkendelse et menneskeligt begær – et begær om, at den anden begærer mig. Og et begær, som bærer en medfødt drivkraft i det enkelte menneske. Anerkendelse må i bund og grund derfor være frivillig – anerkendelsesforhold som ikke bygger på frivillighed dømmes til at mislykkes.

Søren Juul beskriver videre, hvordan sociolog Alex Honneth reaktualiserer Hegel. Honneth beskriver anerkendelsens tre sfærer: Kærlighedsanerkendelse, formel retlig anerkendelse og anerkendelse af individuel værdi. Søren Juul beskriver, hvordan de tre anerkendelsessfærer udgør elementerne, som sammen med **god dømmekraft** i den helhedsorienterede praksis er med til skabe sammenhæng i den sociale og beskæftigelsesrettede indsats for borgere, der er socialt udsatte eller i særlig risiko for udsathed, som beskrevet i afsnit 3.

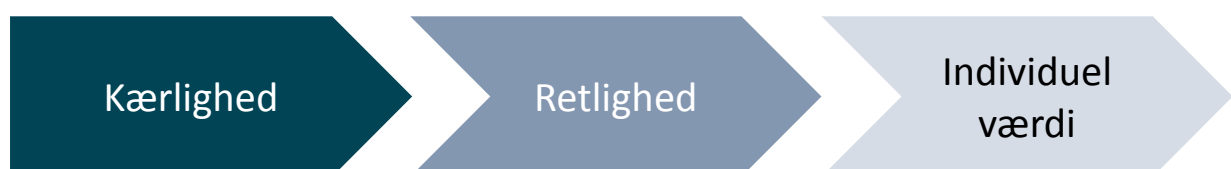
Søren skriver: *”Dømmekraftbegrebet kan ses som min måde at tale om magten på. Når for eksempel en socialrådgiver dømmes og handler i konkrete situationer, gør hun det aldrig frit og forudsætningsløst, men påvirkes af den institutionelle kontekst og af de fortællinger, som præger institutionen.”*

Og Søren Juul fortsætter:

”Hvordan konkurrerende ’organisationsopskrifter’ konkret sætter igennem, afhænger ikke mindst af lokale ledelsesforhold og af, hvad der fremstår som en realistisk løsning på de problemer, institutionen er sat til at løse.”

Søren Juul begrundes i sin afhandling, hvordan anerkendelsesdiskursen og etiske værdier som helhedssyn, medinddragelse og dialog med borgeren i praksis overtrumfes af en institutionel og social dømmekraft styret af politiske signaler og målsætninger om en individuel ansvarliggørelse af borgeren, hvilket i sidste ende kan føre til en krænkelse af især socialt udsatte borgeres ret til alle tre anerkendelsesformer. Dømmekraften kan dermed komme til at stå i vejen for en virksomhedsfuld helhedsorienteret indsats og må derfor tildeles stor opmærksomhed.

Figur 9: Honneths tre anerkendelsessfærer



Honneth tolker kærlighedssfæren således:

”At tale om ”kærligheden” som et element i vores kontekst betyder, at erfaringen af at blive elsket er en nødvendig betingelse for subjekternes deltagelse i et fællesskabs offentlige liv. Denne tese bliver plausibel, når den forstås som et udsagn om de følelsesmæssige betingelser for en vellykket jeg-

udvikling: Det er subjekternes følelse for at få sin specielle driftsnatur anerkendt og bekræftet, der overhovedet giver den selvtillid, der skal til, for at det på lige fod kan deltage i den politiske beslutningsproces."

Ved Honneths "den politiske beslutningsproces" forstår vi medborgerskab.

Kærlighedsanerkendelse er forudsætning for selvudvikling og udvikling af identitet, men kan ikke stå alene. Honneth skriver videre om formel retlig anerkendelse, at til forskel fra kærligheden repræsenterer det retlige en form for gensidig anerkendelse, der ikke er begrænset til de nære sociale relationer, men omfatter alle medlemmer af retssamfundet. Det enkelte individ må altså sikres de samfundsmæssige rettigheder, som ligger i "samfundskontrakten".

Honneth siger det på denne måde:

"Det er nemlig kun, når alle samfundsmedlemmer gensidigt respekterer hinandens legitime krav, at de socialt kan forholde sig til hinanden på en sådan måde, at de uden væsentlige konflikter i fællesskab kan udføre de samfundsmæssige opgaver."

Men selv om samfundskontrakten bygger på kærlighed og retlig anerkendelse af det enkelte individ, forstår vi som mennesker ikke os selv gennem disse kategorier. Hvis der i samfundet ikke er en konkret respekt for det enkelte menneskes ret og værd, nytter det ikke noget med formelle rettigheder. Et menneskes værdighed opnås ikke gennem de rettigheder, man har til fælles med andre mennesker. Vi har brug for individuel anerkendelse og værdsættelse. For at opnå et positivt selvforhold har det enkelte menneske brug for social værdsættelse af dets egne konkrete egenskaber og præstationer. Vi føler os værdifulde, når vi bliver anerkendt for vores egne helt unikke egenskaber. Honneth siger, at "det drejer sig om værdsættelse af den til enhver tid værende anden, også når den anden adskiller sig fra os."

Søren Juul tolker Honneths beskrivelse af de tre anerkendelsessfærer som en efterlysning af **en samfundsmæssig anerkendelsesetik**, der opfatter pluraliteten af forskellige livsveje som noget positivt frem for at se den som en trussel mod fællesskabet. De tre anerkendelsesformer er både forudsætninger for udvikling af bestemte komponenter i det enkelte menneskes personlighed (selvtillid, selvagtelse og selvværd), og de er ifølge Honneth forudsætning for social inklusion.

9.3 Den helhedsorienterede indsats, der virker i praksis

Som beskrevet i foregående afsnit er Honneths tre anerkendelsessfærer sammen med god dømmekraft med til at skabe sammenhæng i den sociale og beskæftigelsesrettede indsats, i følge Søren Juul.

Vi vil i det følgende beskrive den praksis, som udøves i de to sociale cafeer under KFUM's Sociale Arbejde og hos de to uddannelsessteder under FUS Ligeværd – og vi vil beskrive, hvordan vi ser ovenstående elementer afspejlet i deres praksis. Herunder hvordan vi ser de to organisationer praktisere god dømmekraft, som binder de tre anerkendelsesformer sammen i en virksomhedsfuld helhedsorienteret indsats.

Beskrivelsen sker på baggrund af desk research, interview med ledere og medarbejdere hos de to caféer og de to uddannelsessteder samt interview med de 24 borgere, der har været omfattet af indsatsen.

Med baggrund i vores data vurderer vi, at udøvelse af god dømmekraft i en helhedsorienteret praksis forudsætter bevidsthed om praksis på følgende tre niveauer:

- Værdier, tilgange og metoder i indsatsen over for borgeren – herunder viden om målgruppen
- Medarbejder – personlige egenskaber, roller og faglige kompetencer
- Organisation og ledelse – herunder fællesskab og lokale netværk.

De tre niveauer er tæt forbundne i den virkningsfulde helhedsorienterede praksis, som vi har set i de to organisationer.

I det følgende gør vi brug af to cases, som vi løbende citerer og refererer til. Den ene case er en yngre mand, som har været tilknyttet én af KFUM's Sociale Arbejdes caféer. Mens den anden case er en yngre kvinde, som har været tilknyttet ét af FUS Ligeværds uddannelsessteder. Der er tale om case 1 og case 14, som er detaljeret beskrevet i det separate bilag "Cases".

9.3.1 Værdier, tilgange og metoder i den virkningsfulde helhedsorienterede praksis

Anerkendelse af og respekt for det enkelte menneske

Beskrivelsen i afsnit 9.2 af en samfundsmæssig anerkendelsesetik, som omfatter de tre anerkendelsesformer kærlighedsanerkendelse, retlig anerkendelse og anerkendelse af individuel værdi, giver en gennemgående forståelse for de værdier, tilgange og metoder, som vi har set i de to organisationers helhedsorienterede praksis. Pluraliteten af forskellige livsveje ses ikke bare som positivt, men kalder på nysgerrighed og interesse, som grundlæggende forudsætning for en succesfuld indsats for den enkelte borger.

En medarbejder fortæller:

"Vi er nødt til at kende elevens historie, hvis vi skal forstå hans forståelse af virkeligheden. Hvad har været med til at danne ham som det menneske, vi ser i dag? Hvis han aldrig har oplevet, at man står op om morgenen og går på arbejde, så er det jo dét, der er hans virkelighed! Hvis han altid har sovet i det samme tøj, som han har på om dagen, så er dét jo "normalt" for ham! Hvad har dannet ham?"

Implicit i ovenstående citat ligger en grundlæggende anerkendelse af og respekt for det enkelte menneske. Hvad har været hans eller hendes livsvej hidtil? Rummelighed og mangfoldighed er hjørnестene i indsatsen og er værdier, som er med til at danne den kultur, som præger de to organisationer. Værdier, som er både bærende og styrende for de fællesskaber, som borgerne bliver en del af.

Et af uddannelsesstederne under FUS Ligeværd beskriver sine værdier således:

**INDIVIDUALITET
HANDLEKRAFT
TRIVSEL & TILLID
POSITIVITET
TRO & RESPEKT
RUMMELIGHED
OMSORG & GLÆDER
UDFORDRINGER**

Og en café under KFUM's Sociale Arbejde beskriver sine værdier på følgende måde:

"Vores grundholdning er – med udgangspunkt i det kristne menneskesyn – at hvert enkelt menneske er skabt i Guds billede og elsket af ham. Ethvert menneske er derfor ubetinget værdifuldt. Det har ret til et værdigt liv og krav på en menneskeværdig behandling.

Det betyder, at vi føler ansvar for at hjælpe det hele menneske, at møde dets fysiske, psykiske, sociale og åndelige behov. Vi møder det enkelte menneske dér, hvor det er, og uden fordomme.

Hos os betyder det, at der arbejdes ud fra det positive menneskesyn, og at vi ubetinget tror på, at det enkelte menneske har kræfter og ressourcer til at bibringe sig selv og fællesskabet noget værdifuldt."

Fællesskaber og venskaber – indbyrdes forpligtelse og respekt

Flere af de borgere, som vi har talt med, fremhæver de stærke fællesskaber og venskaberne, som de er blevet en del af gennem deres tilknytning til de to organisationer. Mange har brudte kontakter og sporadiske tilhørsforhold bag sig og lægger derfor stor vægt på tilknytningen til brugbare og betydningsfulde personer i deres liv. Og især de unge fremhæver de stærke venskaber, som de får opbygget undervejs i forløbet. Mange omtaler fællesskabet med "vi" og opnår tydelig identifikation og tilhørsforhold, som er så afgørende, når man som ung skal finde ud af, hvem man er. Eller når man som voksen skal lære sig selv at kende på en ny måde.

Honneth taler om samfundsmedlemmernes gensidige respekt som forudsætning for, at medlemmerne sammen kan finde løsninger på fællesskabets iboende konflikter. Vi ser, hvordan de to organisationers fællesskaber skaber små samfund, hvor medlemmer oplever sig indbyrdes forbundne og opnår en fælles forpligtelse over for hinanden. Kulturen og fællesskabet er træningsbane for dannelse af nye selv billeder og ny identitet.

En leder af én af KFUM's Sociale Arbejdes caféer udtrykker det på denne måde:

"Huset har en familiemæssig struktur: De går ud i verden og kommer tilbage og deler deres oplevelser. De får Mors mad igen, dét som står i køleskabet. De ved, hvad vi skal have. Det giver varme og en følelse af, at jeg er elsket, værd at holde af og altid må komme hjem, hvor jeg måske får skæld ud – og tryghed. Jeg er altid velkommen, og der sættes pris på, at jeg kommer hjem. Hvor jeg får ros for, at jeg dog kunne finde ud af at komme. Man ved, hvor man kan gå hen og få noget andet

end i det miljø, man er vant til at færdes i. Her bliver man mødt med knus og kram og får et break i den forfærdelige hverdag, det er at være misbruger og socialt udsat."

Manglende eller svagt netværk og sporadisk tilknytning til andre mennesker har været et vilkår for langt de fleste af de borgere, som har deltaget i vores undersøgelse. Langt de fleste har ikke haft et almindeligt, stabilt og vedvarende tilhørsforhold til familie eller nære venner. Andre har tilhørt subkulturer præget af kriminalitet og vold, eller de har befundet sig i et misbrugsmiljø i store dele af deres liv.

Og lederen tilføjer følgende:

"Vi hjælper dem med at skabe et liv. De har ikke et hjem andre steder! Mange har en meget sporadisk kontakt til familie, andre netværk og har manglet stabil kontakt. Vi er voksne, betydningsfulde personer, som bliver ved med at stå der, uanset hvor meget kaos, der er omkring dem. En voksen, som tør tage ansvar for at sige til og fra!"

Og en yngre mand, der er tilknyttet samme sociale café, udtrykker det på denne måde:

"Han ved alt om mit liv – alt det jeg kan huske i hvert fald. Der har været op- og nedture, men det har altid været ærligt. Han har sat mig på en stol og sagt: Jeg vil skide på, at du vil noget andet – det her har vi aftalt, og jeg er ligeglad med, at du nu vil noget andet. Og sådan var det. Jeg skulle spise min mad, jeg skulle tage mine piller, og jeg skulle komme, når vi havde aftalt det. Ellers kom han og hentede mig. Jeg har aldrig mødt et menneske, som var så vedholdende. Og det gælder ikke kun mig – det gælder også alle de andre. Jeg har aldrig mødt et menneske, der har så meget overskud til andre mennesker."

En ung kvinde fortæller, at hun straks kunne mærke, at hun følte sig hjemme, da hun besøgte et af FUS Ligeværds uddannelsessteder. Hun skulle finde ud af, hvad hun skulle efter folkeskolen, og havde meget lav selvværd og var meget genert. Hun lærte under forløbet på uddannelsesstedet, at hendes intuitive fornemmelse var rigtig, og den erfaring har hun siden brugt i andre sammenhænge. Hendes intuition er retningsvisende og en stærk markør, når hun skal vurdere forskellige situationer.

Hun fulgtes med sin moder til det første møde på uddannelsesstedet og fortæller:

"Jeg var klar til at flytte ind med det samme. Men fordi jeg var så ung, syntes de, at jeg skulle på efterskole først, blive lidt ældre og prøve noget andet. Men jeg sagde, at de skulle love mig, at jeg så fik en lejlighed hos dem, når jeg var færdig på efterskolen!"

Den unge kvinde fortæller også, hvordan forløbet på uddannelsesstedet har været afgørende for at lære sig selv at kende. At hun mødte en medarbejder, som interesserede sig for hende og ønskede at lære hende at kende.

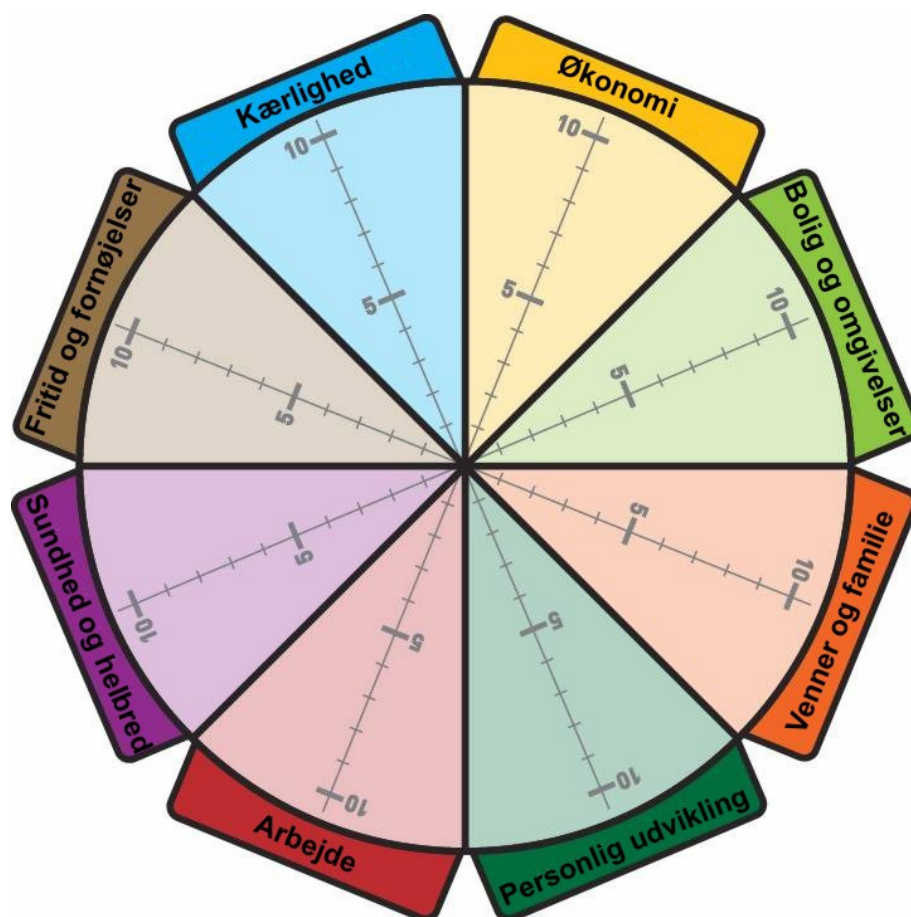
Hun fortæller følgende, hvor "hun" og "hende" refererer til medarbejderen hos uddannelsesstedet:

"Hun kender mig rigtig godt. Så når der er noget, stikker jeg bare hovedet indenfor, og så finder vi en løsning på tingene. Jeg ved godt, at jeg ikke længere kan bruge hende som jobkonsulent, men det gør hun bare alligevel. Hun ved lige, hvordan det skal klares."

De borgere, som vi har snakket med, fortæller, at det ofte er første gang, at de har fået mulighed for at fortælle hele deres livshistorie og snakke om alle de emner, der fylder hos den enkelte. Deres liv er

præget af kaos, og de ved ofte ikke, hvor de skal begynde, og hvor de skal ende. Så det kræver tid og mange snakke at komme hele vejen rundt, som følgende figur kan illustrere.

Figur 10: Livshjulet



Flere af de borgere, som har deltaget i vores undersøgelse, var i en kaotisk livssituation, da de fik kontakt til de to organisationer første gang. Den tætte kontakt til en betydningsfuld person, som man tør åbne sig over for, og som man kan fortælle hele sin historie til, er med til at skabe overblik og få øje på nye muligheder og nye veje for den enkelte. De borgere, vi har talt med, fortæller, at deres situation påvirker flere livsområder, og første skridt på vejen er at finde en person, som gider at høre hele historien og dernæst følger med på vejen rundt i og ud af kaos.

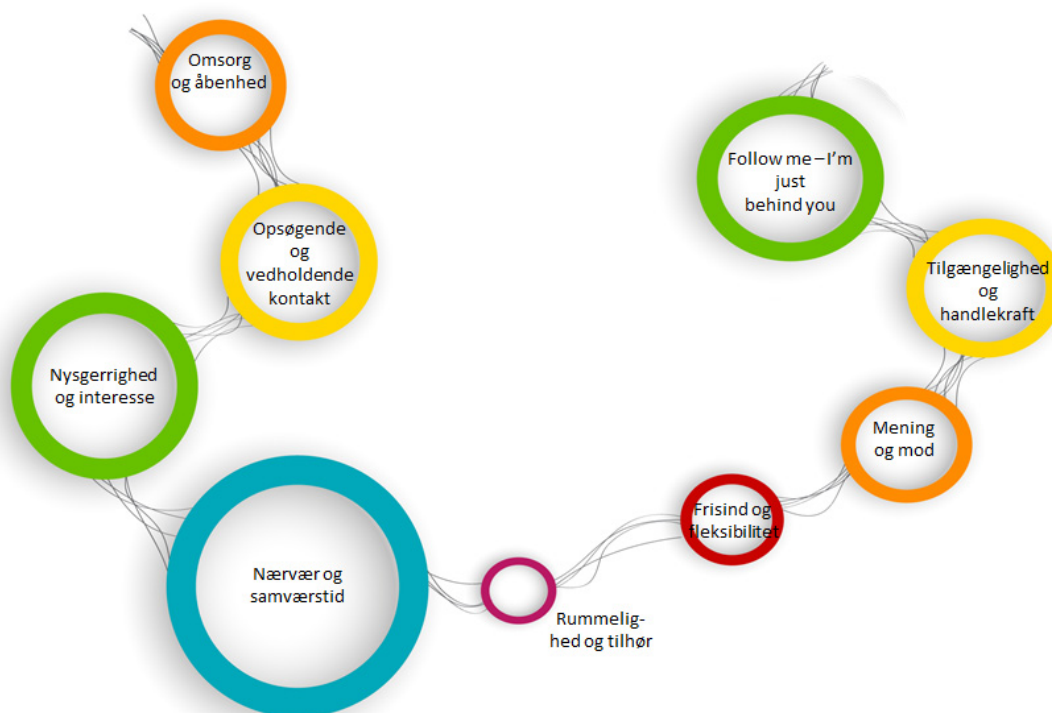
9.3.1.1 Anerkendelsesformer i den virkningsfulde praksis

Vi vil i dette afsnit beskrive, hvordan vi ser, at Honneths tre anerkendelsesformer (beskrevet i afsnit 9.2) viser sig i de værdier, tilgange og metoder, som praktiseres i de to organisationer.

Kærlighedsanerkendelse

Empati og intuition er medarbejdernes allervigtigste egenskaber. Empati og intuition er med til at skabe kontakt og tillid, at møde borgeren med omsorg og nysgerrighed, være nærværende og tålmodig, besidde fleksibilitet og rummelighed, samt være tydelig, vedholdende og troværdig. Vores data viser, hvordan medarbejderne praktiserer Honneths kærlighedsanerkendelse ved, at medarbejderen tålmodigt arbejder på at nå det enkelte menneske gennem grundlæggende anerkendelse af og respekt for hans ellers hendes erfaringer og forståelse af livet.

Figur 11: Kærlighedsanerkendelse



I de cases, vi har undersøgt, ser vi ofte, at der sker en yderligere afdækning og udredning af bagvedliggende belastninger hos den enkelte borger, hvilket kan være med til at kvalificere den indsats, som borgeren har brug for. Vi ser, hvordan disse belastninger træder frem gennem samværstid og fællesskab i hverdagen.

Ordet "turde" er gået igen i flere af vores samtaler med medarbejdere og ledere i de to organisationer:

"Hvem er det, som ikke tør se virkeligheden, som den er for mange af de borgere, vi møder? I vores samfund viger vi ofte udenom, når vi møder en person med uforståelig adfærd, psykisk lidelse, stærkt

misbrug eller i socialt forfald! Det kræver mod og stor rummelighed at gå med borgeren ind i de forhold, som belaster hans liv!"

Flere borgere beskriver, hvordan de oplever at møde én, som har set dem, som den, de er. For mange er det første gang, at de oplever det. Og at de i det møde har oplevet et første skridt til en personlig afklaring, som har gjort dem i stand til at gennemføre de udrednings-, behandlings- og udviklingsforløb, som de har deltaget i – og med positivt resultat. Vi har set, hvordan der arbejdes med alle livsområder for det enkelte menneske og gennem den helhedsorienterede praksis tages fat på de belastninger, som står i vejen for en mere stabil livssituation, hvilket er medvirkende til, at de opnår en større grad af selvforsørgelse og selvforvaltning.

Retlig anerkendelse

Vores data viser, at der i de to organisationers praksis er flere indgange til den helhedsorienterede indsats og til mødet med borgeren. Borgerens første møde sker typisk via en af følgende indgange:

- Deltagelse i frivilligt arbejde i caféen
- Caféens åbne aktivitets- og samværstilbud
- Selvhenvendelse om hjælp
- Via kontakt til andre gæster i caféen
- Lokale netværk i tilknytning til de to organisationer
- Overflytning fra andre lokale afdelinger i organisationen
- Botilbud i internt kollegie eller bo-støtte i ekstern bolig
- Erhvervstræning med mentorstøtte
- Kommunal visitation.

I langt de fleste tilfælde er borgerens møde med de to organisationer et positivt tilvalg, og flere borgere fortæller, at de aktivt har arbejdet for at blive en del af de aktiviteter og det fællesskab, som finder sted her. Dog sker opstart i de skitserede tilbud i nogle tilfælde også som fravalg af andet tilbud mere end som tilvalg.

En yngre misbrugende mand fortæller, at hans søster havde lavet en aftale med caféen, og at han efter den første kontakt til caféen tænkte:

"Ja, ja – det kan jeg da godt prøve. Det er bare, som det plejer at være. De lover og lover og holder ikke noget af det. Så jeg siger da bare ja, og gør som det passer mig. De overholder jo aldrig det, de siger! Men så kom han sgu hjem og bankede på min dør: 'Vi to havde en aftale, og den skal fandeme overholdes'. Jeg har da aldrig fået sådan en skideballe. Og han mente det sgu! Og så har han holdt ved lige siden!"

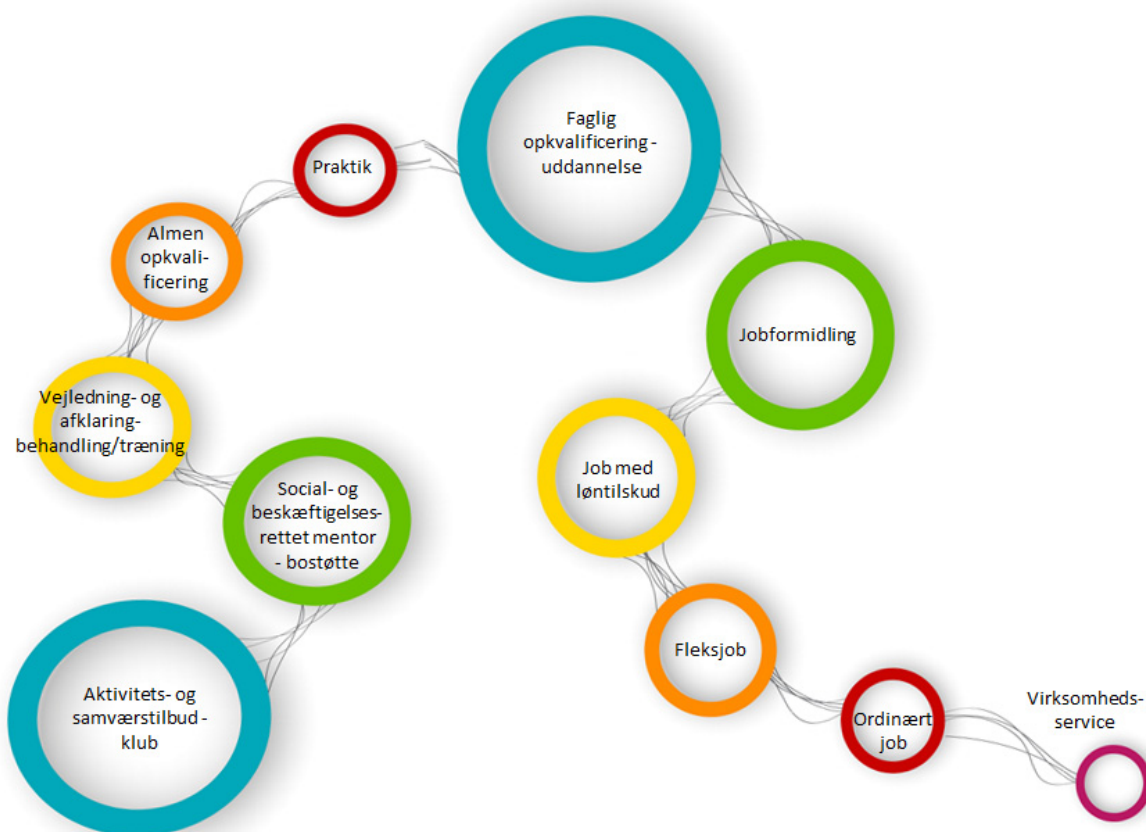
Samme mand fortæller, hvordan den vedholdende kontakt motiverede ham og gav ham håb. Måske var der et alternativ til et liv i massivt misbrug. Han fik hjælp til medicinering hos egen læge, fik bevilliget døgnbehandling for sit misbrug og blev fulgt gennem hele forløbet af caféens medarbejder. Han fik hjælp til oprydning i et kaotisk liv med gæld, afsoningsdomme, ringe boligsituation, belastende netværk, samværsproblemer med datteren m.m. Efter afsluttet misbrugsbehandling blev der fulgt op med social støtte, psykolog og intensiv fysisk træning. Efterfulgt af virksomhedspraktik inden for køkken/kantine, job med løntilskud og efterfølgende job på ordinære vilkår.

Ovenstående eksempel viser, hvordan kærlighedsanerkendelsen af det enkelte menneske er med til at afdække de behov, borgeren har, og dermed skabe grundlag for den retlige anerkendelse – at man har ret til en række samfundsbestemte indsatser, som kan afhjælpe, støtte og behandle.

Den tidligere omtalte unge kvinde fortæller, at hun ønskede at arbejde inden for køkken- og kantineområdet, og at hun havde en snak med jobkonsulenten på uddannelsesstedet om at komme i virksomhedspraktik. Hun startede i kantinen i et stort vognmandsfirma, men trivedes ikke. Hun kunne godt finde ud af de opgaver, hun skulle løse, men kemien og tonen passede ikke. Jobkonsulenten foreslog en praktik i et køkken i en børnehave, og selvom hun bestemt ikke ønskede at arbejde med børn, sagde hun ja til at prøve. Hun mærkede med det samme, at det følte rigtigt, og praktikken blev afløst af job med løntilskud og efterfølgende fleksjob.

I figur 12 nedenfor ses de retlige tilbud, der benyttes i den helhedsorienterede praksis, som vi har set i de to organisationer.

Figur 12: Retlige tilbud, der benyttes i den helhedsorienterede praksis



Den omtalte unge mand fortæller, hvordan hele hans forløb følges tæt af caféen med daglig kontakt ved fremmøde eller via sms, fortsat hjælp til medicin, hjælp til gældsafvikling, støtte til samvær med datter, hjælp til transport mellem hjem og arbejde, støtte til opbygning af nyt netværk som erstatning for tidligere misbrugsmiljø. Han fortæller, hvordan flere års misbrug har givet ham "tankemylder", som i perioder er meget pinefuldt og ofte forekommer om natten. Men han har en aftale med medarbejderen i caféen om, at han må sende en sms, når det opstår, og han oplever, at det er med til at forebygge, at han genoptager sit misbrug.

De cases vi, har fulgt, viser, at det allerførste møde og opbygning af kontakt er afgørende for iværksættelse af den efterfølgende indsats, som borgerne har behov for og formelt har ret til og er et afgørende element i samspillet med den kommunale sagsbehandler, der varetager den kommunale myndighedsopgave. Det er netop kendetegnede for mange i målgruppen, at de oftest er ude af stand til på egen hånd at opøge denne indsats på grund af deres sociale situation.

Anerkendelse af individuel værdi

Det var en vigtig del af den tidligere omtalte unges selvforståelse, at han fik en praktik i en ordinær virksomhed. Det gav ham oplevelsen af at gøre nytte og være værdsat. Han fortæller stolt, hvordan han hurtigt blev lært op til stort set alle funktioner og kunne være fleksibel i arbejdstilrettelæggelsen. Og han fik efterfølgende job på ordinære vilkår. Hans arbejde er så vigtigt for ham, at han dagligt tilbagelægger 80 kilometer på scooter mellem hjemmet og arbejdspladsen. Han er frakendt kørekort til bil på grund af en spiritusdom, og han ønsker at blive boende og bevare tilknytning til og støtte fra caféens medarbejder og fra de nye netværk, han har opnået lokalt gennem caféen.

Den unge kvinde, som blev omtalt tidligere, fortæller, at hendes fleksjob efter fem år i køkkenet i børnehaven bliver ramt af omstruktureringer. Børnehaven skal lægges ind under en anden og ny, større børnehave, hvorfor der sker ændringer i personalesammensætningen. Den nye leder af den sammenlagte børnehave vil gerne behandle hende ordentligt, og de søger kontakt til jobkonsulenten på FUS Ligeværds uddannelsessted. I fællesskab finder de en løsning, som kan fungere for både den unge kvinde og for børnehaven.

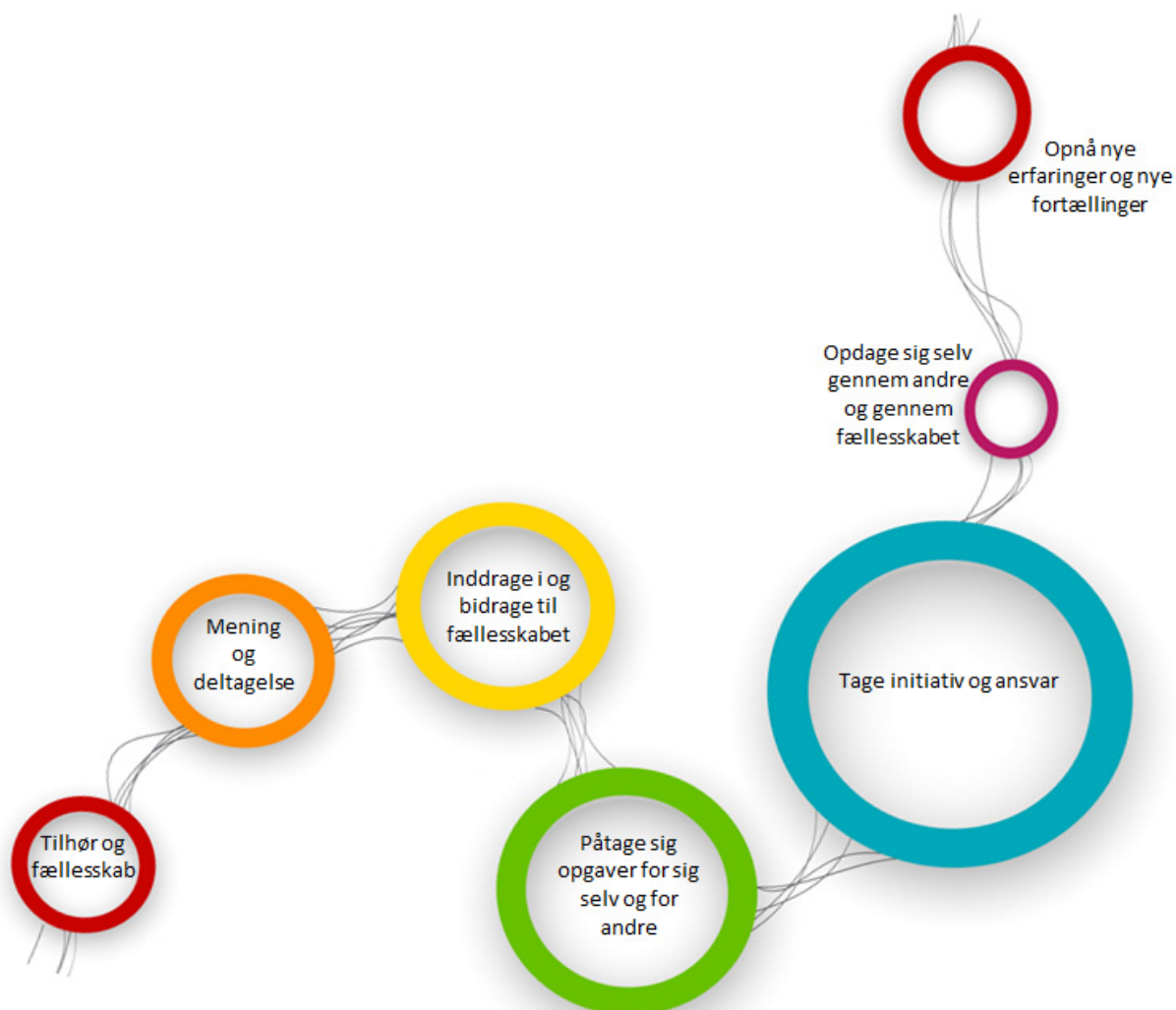
Lederen af det pågældende uddannelsessted under FUS Ligeværd siger:

"Den slags opgaver kalder vi opgaver for 'Afdelingen for Underlige Anliggender'. Det kræver ikke meget af os at gøre, fordi vi kender vores elever så godt. Så det er en vigtig del af vores service og troværdighed over for vores samarbejdspartnere – både virksomheder og kommuner!"

Ledere og medarbejdere i de to organisationer er med hele vejen – også ud i virksomhederne og på arbejdspladsen, hvor jobbene skabes. De yder service og fastholdelsesindsats, når det brænder på ude på virksomheden. Ofte oplever de også, at den kommunale jobkonsulent efter flere år kontakter dem for at få hjælp til at genplacere en borger, som er blevet ledig. Eller vi ser, hvordan medarbejderen formidler en forståelse og rummelighed, som både virksomhed og borger efterspørger.

Figur 13 viser elementer, som vi har set indgå, når borgeren har oplevet sig værdifuld, eksempelvis på arbejdspladsen, på værkstederne hos FUS Ligeværds uddannelsessteder eller som frivillig i de sociale caféer.

Figur 13: Elementer i anerkendelse af individuel værdi



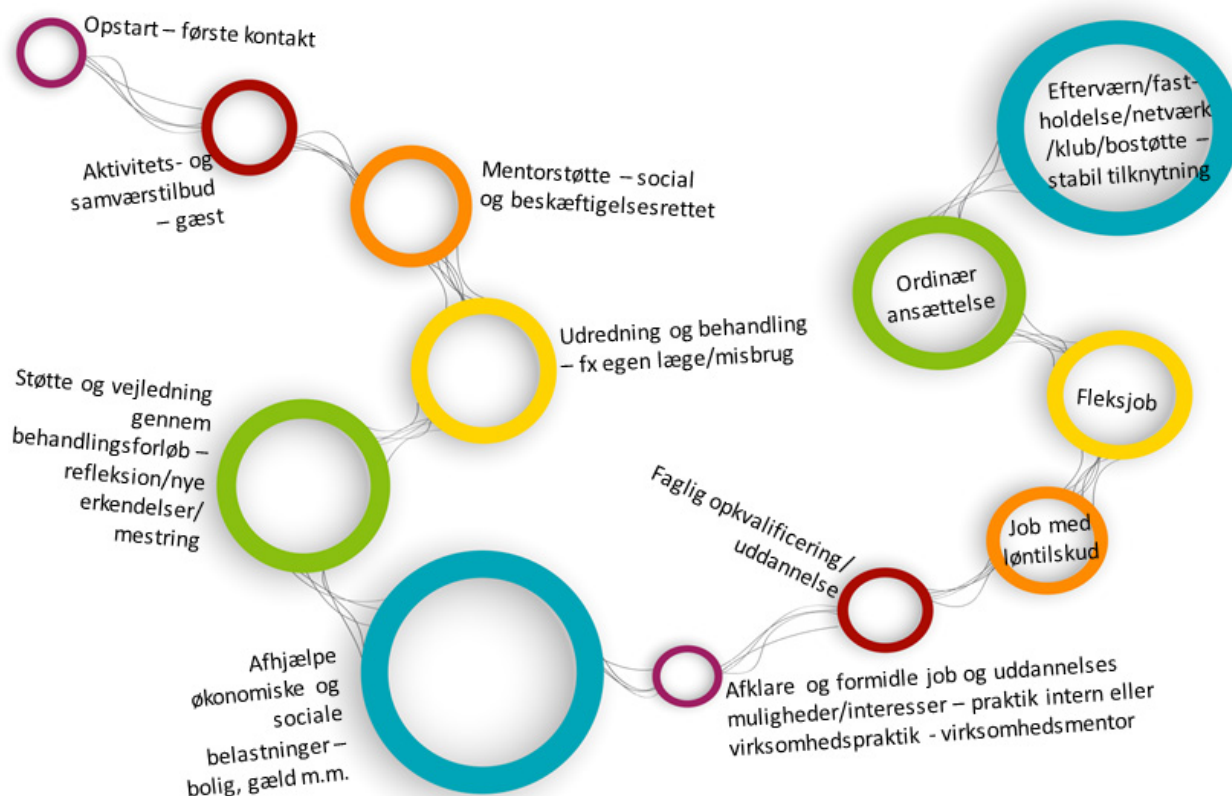
Tilknytningen til medarbejderen/jobkonsulenten i caféen eller på uddannelsesstedet har i de omtalte forløb pågået i flere år, og medarbejderen er blevet en del af borgerens netværk. Medarbejderens rolle og opgaver ændrer sig over tid, og vedkommende bliver i stigende grad til en netværksperson i stil med en god ven, som man altid kan snakke med, fordi man har en fælles historie. Det er minimalt, hvad det kræver af medarbejderen, men det har afgørende betydning for balance og stabilitet i den enkelte borgers tilværelse.

9.3.1.2 Trædesten i den helhedsorienterede praksis

Figur 14 viser elementer, der på forskellig vis indgår i den helhedsorienterede praksis, som vi har set i de to organisationer. Forløbene foregår ikke lineært, og elementerne har i højere grad status af trædesten undervejs i borgerens forløb. Og der sker hele tiden en refleksion over og koordinering af erfaringerne fra de enkelte trædested i et samspil mellem borgeren og leder / medarbejder i den sociale café eller på uddannelsesstedet. Det er vores vurdering, at den fælles erfaring og refleksion er

afgørende for den læring og progression, vi ser i forløbene. Og er afgørende for de beslutninger, som den kommunale sagsbehandler træffer undervejs i forløbet.

Figur 14: Trædesten i den helhedsorienterede praksis



Der er stor spredning i indsatsen og effekten af den helhedsorienterede praksis, vi har set i de 24 cases, vi har fulgt.

De forskellige elementer i den helhedsorienterede indsats udmøntes på forskellig vis, idet målgrupperne er forskellige, de lokale kontekster er forskellige og vilkårene for samarbejder med kommune, arbejdsgivere, uddannelsessteder og de forskellige specialister og andre lokale aktører er forskellige.

Vi ser, at borgerne forsætter deres tilknytning til enten uddannelsesstedet eller til den sociale café. Denne kontakt kan omfatte helt formel støtte til almindelig daglig livsførelse. Eller det kan være støtte til at fastholde kontakt og sociale netværk, som kan forebygge isolation og / eller erstatte tilknytning til belastende netværk. I andre tilfælde benytter borgeren kontakten til caféen eller uddannelsesstedet, når der opstår ændringer i deres livssituation, som de har brug for støtte til at håndtere.

Den helhedsorienterede praksis i de to organisationer viser, at medarbejderens kontakt og kendskab til borgeren er med til at skabe jobåbninger, som ofte skræddersys til hver enkelt borger, og som løbende må justeres og tilpasses i en omskiftelig hverdag på en helt almindelig arbejdsplads.

9.3.2 Medarbejderen i den virkningsfulde helhedsorienterede praksis

I afsnit 9.3.1 er det beskrevet, hvordan de tre anerkendelsesformer indgår i den helhedsorienterede social- og beskæftigelsesrettet indsats, som vi har set den praktiseret i de to organisationer. Og vi har beskrevet, hvordan en sådan praksis kræver god dømmekraft hos medarbejdere og ledere.

En leder af én af KFUM's Sociale Arbejdes sociale caféer fortæller:

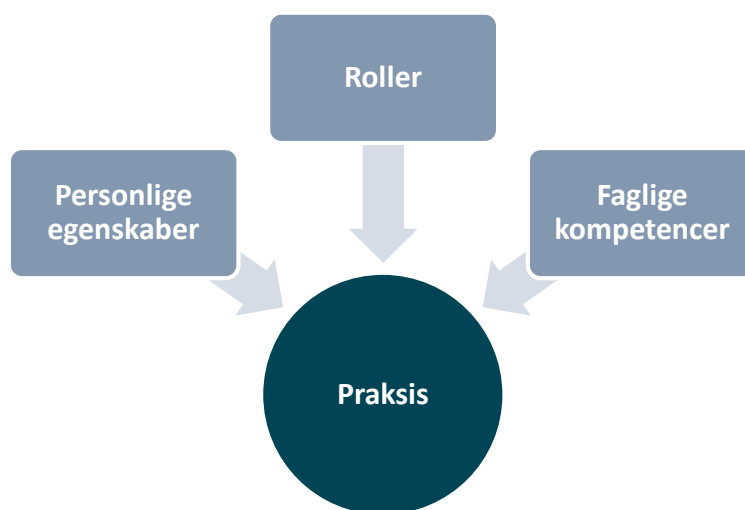
"Det stiller meget store krav til den enkelte medarbejder at arbejde hér. Vi har i princippet ingen regler. Det er værdierne og dine egne evner til at sanse, hvad der er på spil hos den enkelte, der afgør, hvad du gør i den konkrete situation. Lederens opgave er at bakke op og skabe tryghed – at stå bag og stå bi med forskellig støtte!"

Vi vil i det følgende afsnit forsøge at tegne en profil af de medarbejdere, vi har set praktisere i de to organisationer. Vi henter data til denne beskrivelse fra vores målgruppetypologier, interview med borgere, medarbejdere og ledere samt gennem observationer under vores besøg i de lokale afdelinger.

Medarbejderne varetager flere forskellige stillingsfunktioner: Social- og beskæftigelsesrettet mentor, vejleder, coach, bo-støttepædagog m.m. I det følgende bruger vi betegnelsen "medarbejder" uanset funktion.

Vi har valgt at profilere medarbejderne ud fra personlige egenskaber, roller og faglige kompetencer. Det er vores vurdering, at de beskrevne egenskaber, roller og kompetencer er i spil i den helhedsorienterede praksis, vi har set i de to organisationer. Det er forskellige fra forløb til forløb, om flere medarbejdere er involveret.

Figur 15: Medarbejderprofil



9.3.2.1 Personlige egenskaber hos medarbejderen

Vores målgruppetypologier (som er beskrevet i det separate bilag "Typologier") viser, at borgere, der er omfattet af en helhedsorienteret indsats i de to organisationer, ofte er belastet af flere problemstillinger på samme tid. Vores data viser også, at den kontakt og det samvær, som medarbejdere i de to organisationer er med til skabe, åbner op og afdækker de bagvedliggende årsager til problemerne. Evnen til at skabe dette møde og få en tillidsfuld kontakt til borgeren er første skridt på vejen til ændring af en ofte kaotisk livssituation for borgeren.

Vi ser medarbejderen bringe en række personlige egenskaber i spil:

- Omsorgsfuld og åben
- Opsøgende og vedholdende i kontakten
- Oprigtig nysgerrighed og interesse
- Nærværende og samværende
- Rummelig og tilknyttende
- Frisindet og fleksibel
- Tydelig, modig og robust
- Ærlig, stærk og autentisk
- Tilgængelig og handekraftig
- Trofast, stabil og loyal.

Vi hører fra flere borgere, at de mangler erfaringer fra sunde og vedholdende nære relationer, og at de mangler grundlæggende tillid og evne til at knytte stabile og brugbare kontakter. Flere borgere mangler en tro på, at det denne gang bliver anderledes, hvilket den tidligere omtalte unge mand er et eksempel på. Når de så oplever, at det denne gang er anderledes, får det en særlig betydning for dem: Medarbejderen bliver en netværksperson, som de kan vende tilbage til, når der opstår nye udfordringer i tilknytning til deres arbejde, eller når deres livssituation ændrer sig. Medarbejderens personlige egenskaber er derfor en grundlæggende forudsætning for den virkningsfulde helhedsorienterede praksis.

En medarbejder i én af de sociale caféer siger det på denne måde:

"Et andet menneske lukker os meget, meget langt ind i deres univers! Det personbårne er forudsætning for at kunne flytte et andet menneske!"

Og den yngre mand fortæller her, hvad der er på spil, når han snakker med caféens medarbejder:

"Det kan nogen gange være en almindelig snak og andre gange kan jeg næsten brøle for at komme af med de frustrationer, der fylder!"

Medarbejdere i den helhedsorienterede indsats skal have modet til at gå med borgeren ind i deres ofte kaotiske livssituation med meget svære personlige, sociale og helbredsmæssige belastninger. Det kræver stor robusthed og personlig styrke, stabilitet og rummelighed.

En leder af ét af FUS Ligeværds uddannelsessteder beskriver kravet til medarbejderens rummelighed på denne måde:

”Medarbejderen skal kunne rumme en person, der er på en anden normalfordelingskurve end den, som ellers gælder i Danmark. Har du én med OCD, og som ikke sover, fordi han er bange for, at gæsterne drikker sig berusede til hans lillebrors konfirmation, nytter det ikke at sige til ham, at han bare lige skal i gang, når han står op. Vores rolle er at vise, at her er plads til en anden normalfordelingskurve.”

9.3.2.2 Roller hos medarbejderen

Figur 14 viste de mange elementer, der kan indgå i et helhedsorienteret forløb, og som nødvendiggør tid og støtte til at binde de mange tråde sammen. Medarbejdere i disse forløb skal varetage mange forskellige roller:

- Omsorgsperson
- God samtalepartner
- Mægler
- Tolk og formidler
- Entreprenør
- Kommunikator
- Netværker
- Katalysator
- Koordinator
- Administrator.

Medarbejderen i en helhedsorienteret praksis målrettet borgere med en kompleks og kaotisk livssituation arbejder med meget stor detaljeringsgrad, samtidig med at vedkommende spænder over en bred vifte af emneområder. Medarbejderen skal både være den nære omsorgsperson og gode samtalepartner, som kan skabe kontakt og tillid til borgeren. Gennem denne kontakt og tillid opnås en viden og indsigt, som skal bruges i løsningen af de emneområder, der skal arbejdes med. Den kaotiske livssituation medfører ofte behov for udredning af tvister eller konflikter, hvor medarbejderen skal mægle mellem flere parter for sammen med borgeren at finde nye løsninger.

I langt de fleste tilfælde inddrages flere andre aktører i form af behandlere, specialister og andre, som skal bidrage til afdækning af og udvikling i borgerens forløb. Det kan her være nødvendigt at oversætte og formidle den viden og erfaring, som medarbejderen har skabt sammen med borgeren, til disse aktører og bidrage til kvalificering af den indsats, der sættes i værk.

Vi har tidligere i rapporten talt om betydningen af medarbejderens empati og intuition. Der er ofte brug for stor idérigdom og iværksættertalent, når der skal findes nye veje i borgerens situation. Medarbejderen skal ofte være entreprenør og igangsætter for disse løsninger.

Der er mange parter med hver sin kontekst og virkelighed i borgerens forløb. Medarbejderen skal være god til at kommunikere med alle: Borgeren og dennes netværk, specialisten, advokaten, bankrådgiveren, arbejdsgiveren, sagsbehandleren og mange, mange andre. Det kræver mange strenge at spille på og evne til at aflæse koderne i de forskellige arenaer.

Som sagt er der brug for mange forskellige indfaldsvinkler, og der kan være mange veje at gå i disse forløb. Og mange løsninger findes ofte gennem medarbejderens netværk og lokale kendskab til en bred vifte af aktører og samarbejdspartnere. Vi ser ofte, at medarbejdere med stærke personlige og lokale netværk har en række styrker, som beriger den helhedsorienterede indsats. Det er forhold, som tager tid at bygge op, eller som alternativt kan indgå som krav i rekrutteringen af medarbejdere til en helhedsorienteret indsats.

Medarbejdere i den helhedsorienterede praksis har ofte rollen som katalysator for og koordinator mellem de involverede parter i borgerens forløb. Der er behov for at kunne skabe sig overblik og den nødvendige systematik i arbejdet, hvis de ofte længerevarende forløb med mange involverede skal nå i mål med positivt resultat. Der er mange ender, som der hele tiden skal følges op på, og som kræver vedholdende og stabile administrative rutiner.

9.3.2.3 Faglige kompetencer hos medarbejderen

En enkelt medarbejder kan af gode grunde ikke besidde alle de nødvendige faglige kompetencer, som der kan blive brug for undervejs i alle borgeres forløb. Men praksis viser dog, at de medarbejdere, som vi møder i vores undersøgelse, ofte har en bred vifte af faglig viden og/eller faglig indsigt og erfaring fra arbejdet med borgere i udsatte og kaotiske livssituationer.

Faglig viden/indsigt og erfaring er ofte en forudsætning for at spotte de belastninger eller opsamle de nødvendige observationer, som skal til for at afdække de problemer, som ligger til grund for borgerens kaotiske situation. Man skal vide noget for at vide, hvad man skal kigge efter, og hvad man skal søge mere viden om. Og man skal kunne koble viden om konkrete personlige, sociale og helbredsmæssige belastninger med konkrete og praktiske initiativer, som kan afhjælpe situationen.

En medarbejder understreger den tilgængelige og handlingsparate praksis på følgende måde:

"Der bliver talt for meget og handlet for lidt – det ender ofte med, at det er lige meget, hvad man gør – der sker ikke en bjælde."

Det er en væsentlig del af borgernes tillid og tro på nye muligheder, at de oplever handlinger, som afhjælper deres situation.

Vi ser da også en bred vifte af faglig viden/indsigt og erfaring hos medarbejdere i de to organisationer inden for følgende områder:

- Sociale forhold
- Psykologi
- Pædagogik
- Sundhed
- Økonomi
- Samfundsforhold
- Beskæftigelse – herunder arbejdsmarkedsforhold
- Uddannelse.

Både ledere og medarbejdere fortæller, at de i deres afdækning og afklaring af borgerens belastninger trækker på denne viden og erfaring, når de inddrager specialister, som besidder en mere specifik viden inden for konkrete fagområder.

Vores undersøgelse viser, at de to organisationer med deres mange års erfaring fra arbejdet med en helhedsorienteret praksis over for borgere med komplekse problemstillinger har udviklet en faglighed, som går på tværs af ovenstående fagområder. Og det er vores opfattelse, at en sådan faglighed er nødvendig for en virkningsfuld praksis over for disse målgrupper.

God dømmekraft i den helhedsorienterede praksis opnås, når medarbejdere kombinerer personlige egenskaber, kan træde ind i de nødvendige roller og benytter en bred vifte af faglig viden og erfaring. Evnen til at bringe alle tre ben i spil i den enkelte borgers forløb er med til at skabe de opnåede effekter af den helhedsorienterede praksis.

Det er store forventninger at stille til medarbejdere, som praktiserer en helhedsorienteret indsats, og det kræver stor organisatorisk og ledelsesmæssig indsats og opmærksomhed at etablere, udvikle og drive denne indsats i praksis.

9.3.3 Ledelse og organisering af den virkningsfulde helhedsorienterede praksis

I det følgende afsnit vil vi beskrive, hvilket ledelsessyn og hvilken ledelsespraksis, der ligger til grund for en helhedsorienteret praksis i de to organisationer, samt hvordan de organiserer indsatsen.

9.3.3.1 Ledelsessyn og ledelsespraksis

Det er vores vurdering, at de to organisationers afsæt i civilsamfundets kultur og traditioner giver mulighed for et særligt ledelsesrum og en særlig ledelsespraksis, som er helt afgørende og helt nødvendig for at lykkes med en helhedsorienteret indsats.

En væsentlig del af civilsamfundets tradition er "nabohjælp", hvor man er opmærksom på sin nabo og træder til, når der er brug for hjælp. Mennesket sættes før "systemet", og der samarbejdes om at finde løsninger, der passer til den enkelte.

De helt overordnede formål med de to organisationers arbejde bygger på denne tradition. De ser et behov for at finde løsninger på et menneskeligt og samfundsmæssigt problem og spørger sig selv: Hvad kan vi gøre, og hvordan samarbejder vi for at finde de rette løsninger?

I det følgende citat udtrykker en leder af én af caféerne, hvordan han oplever jobbet som leder:

"Det er en livsstilsstilling. Det er godt for mig at arbejde på denne måde. Det er os, der bestemmer, hvornår og hvordan vi arbejder. Vi bruger vores overvejelser, og vi skal ikke spørge, hvad vi skal gøre! Vi lever op til vores målsætning og gør, det vi siger, vi vil. Vi har stort råderum, og vejen til min dør er kort! Vi er nødt til at være "ordentlige". Vi kan jo blive smidt ud, hvis ikke vi arbejder ordentlig. Vi skal have moral og ordentlighed i det, vi gør."

Ovenstående citat fortæller ligeledes om de det, der overordnet set præger de to organisationer. Og især KFUM's Sociale Arbejde, som benytter frivillig arbejdskraft i stort omfang, er præget af den citerede tilgang. Det frivillige arbejde skal give mening for den enkelte frivillige, og man skal kunne stå inde for det arbejde og den sag, som organisationen arbejder for. Den frivillige arbejdskraft er

knyttet til en række konkrete driftsopgaver i caféen eller til sociale aktiviteter for caféens gæster og løsere tilknyttede borgere.

Begge organisationer står på stærke og veldefinerede værdier, som er retningsgivende og bærende for deres helhedsorienterede praksis. Der er meget få regler, og det overlades til den enkelte medarbejder i samspil med borgeren at finde de løsninger og samarbejder, som er påkrævet for hver enkelt borger.

En leder fortæller, hvordan en ny medarbejder "opdager", hvad en helhedsorienteret indsats betyder i praksis. At man som medarbejder både skal evne og have modet til at gå med ind i borgerens univers og gå med på vejen. Det stiller store krav til ens personlige egenskaber og kræver mange refleksioner og stor åbenhed over for nærværende og opmærksom sparring fra leder eller kolleger.

Vores data viser, at den helhedsorienterede praksis er personbåret, og vi gentager her citatet fra Hegels teori og den anerkendende tilgang:

"Når to fremmede står over for hinanden, er de fremmede både for sig selv og for hinanden. Denne fremmedhed ophæves gennem gensidig anerkendelse af hinanden – man sætter sig selv og den anden fri gennem gensidig anerkendelse!"

Det stiller igen store krav til medarbejdernes personlige egenskaber og høj grad af faglig bevidsthed og autonomi i arbejdet med en helhedsorienteret praksis, hvor man skal både "turde og ville" lukke borgeren ind. Og det stiller store krav til lederens evne til at vurdere medarbejderens evne og forudsætninger for at arbejde med den helhedsorienterede praksis. Og lederen er forpligtet over for medarbejderen på samme måde, som medarbejderen er forpligtet over for borgeren. Når lederen forventer, at medarbejderen kan give borgeren adgang til at komme så tæt på, er man også forpligtet til at give den nødvendige støtte og opbakning. Det er en etisk fordring til både medarbejdere og ledere.

Vi har undervejs i vores samtaler med ledere og medarbejdere spurgt, hvordan de holder sig "friske" og undgår kynisme eller forråelse i deres møde med borgerens ofte kaotiske livssituation – og dermed bevarer forudsætningerne for god dømmekraft. Vi har i det følgende samlet en række afgørende elementer:

- Personlig robusthed og styrke
- En stor faglig bevidsthed
- Rutinemæssige fælles faglige refleksioner
- Rummelig og fleksibel ledelsestilgang og -praksis
- Støttende og nærværende ledelse, som kan rumme autonome og selvledende medarbejdere.

Der er brug for synlig og tilgængelig ledelse, der yder støtte og opbakning i den daglige praksis. Det betyder, at lederen stiller bevidste og faste strukturer og rutiner til rådighed. Og skaber en kultur, hvor faglig sparring, kollegial og ledelsesmæssig sparring og feedback er en naturlig del af en helhedsorienteret praksis – "*her kan du bede om lige det, du har brug for!*". Der er faste rutiner for faglig og personlig supervision eller andre tilbud, som kan understøtte medarbejderens praksis. En ledelsestil, som omfatter ovenstående elementer er nødvendigt for medarbejdere, som må være autonome og autentiske i deres møde med borgeren.

Det er vores vurdering, at ledelsen i de to organisationer er meget tæt på og er en del af den helhedsorienterede praksis. Ledelsen er synlig, tilgængelig og handlingsparat og er sammen med både borgere og medarbejdere i hverdagen. Vi har tidligere beskrevet, at organisationen kan opfattes som en familiemæssig struktur, hvor hierarkiet er synligt. At der er voksne og betydningsfulde personer, som tør tage ansvar, og som kan handle. En leder fortæller, at det er helt afgørende, at der hele tiden arbejdes med omgangstone og omgangsformer og at såvel leder som medarbejder er sig bevidst om sin opgave som rollemodel.

De to organisationers afsæt i civilsamfundets kultur og traditioner har ikke kun betydning for deres tilgang til borgeren, til medarbejderne og til ledelsesopgaven. Det har også afgørende betydning for den lokale forankring, organisationens rolle og image i lokalsamfundet, medarbejdere og leders rolle og opgave som talsmænd for den enkelte borger og for de opgaver, som man skal løse. Vores undersøgelse viser et vidt forgrenet netværk, som knytter sig til begge organisationer, og som er med til at binde vigtige ender af den helhedsorienterede praksis sammen. Dette netværk knytter sig til væsentlige aktører i den helhedsorienterede indsats, for eksempel behandlingstilbud, arbejdsgivere, Kriminalforsorgen, uddannelsesinstitutioner og lokale aktører som pengeinstitutter, boligforeninger, kommunale medarbejdere m.v.

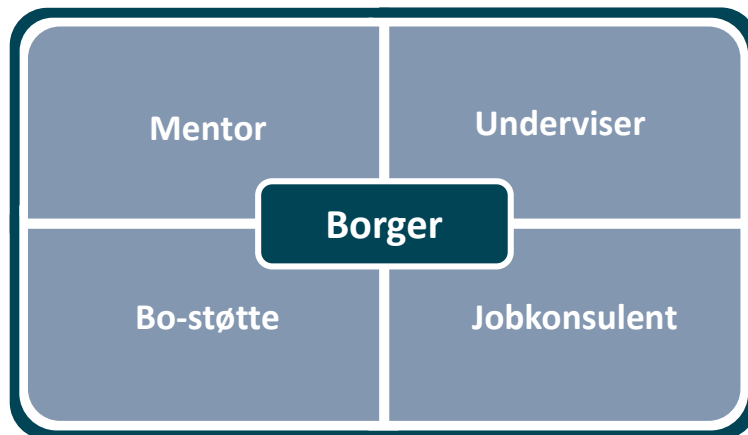
Og vores undersøgelse peger på, at de to organisationer giver borgeren adgang til sådanne lokale netværk. En leder fortæller, hvor vigtigt det er for dem, at borgerens tilknytning til en arbejdsgiver bliver ordentlig forberedt. Borgeren får en meget grundig introduktion til den konkrete virksomhedsproduktion, kultur og daglige rutiner, omgangsformer, de konkrete arbejdsopgaver m.v. Det er vigtigt for borgeren, og organisationen oplever også, at dens eget renommé og forpligtelse over for arbejdsgiveren er på spil. Og borgeren oplever også denne forpligtelse i samspillet mellem organisationen og arbejdsgiveren.

9.3.3.2 Organisering

Begge organisationer har en meget flad organisationsstruktur med høj grad af delegation og autonomi for den enkelte medarbejder. Der er forskel på de opgaver, som tillægges de enkelte medarbejdere i de to sociale caféer og hos de to uddannelsessteder.

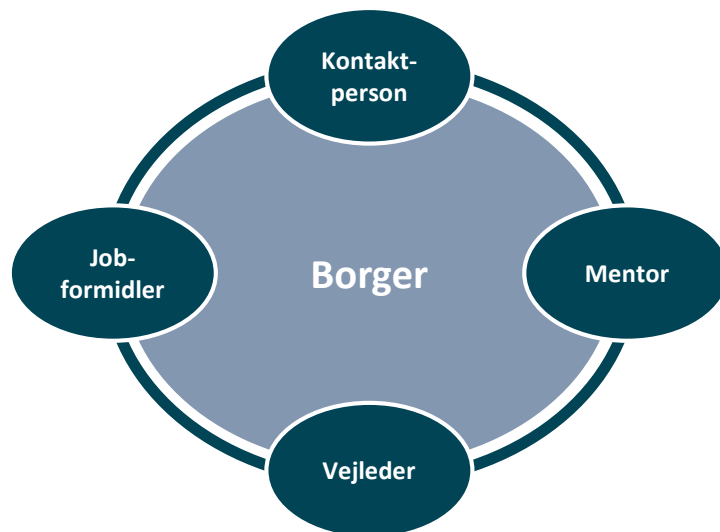
Figur 16 nedenfor er et eksempel på en lokal organisering omkring den enkelte borger på ét af FUS Ligeværds uddannelsessteder, hvor flere medarbejdere kan være tilknyttet borgere, som har brug for flere funktioner/forskellig støtte omkring sig.

Figur 16: Flere medarbejdere med hver deres funktion tilknyttet borgeren



I figur 17 nedenfor vises et eksempel på en lokal organisering i en social café under KFUM's Sociale Arbejde, hvor den samme medarbejder varetager alle funktioner omkring borgerens forløb.

Figur 17: Én medarbejder med flere funktioner tilknyttet borgeren



I begge organisationer refererer medarbejderen direkte til lederen af uddannelsesstedet eller lederen af den sociale café.

Bilag 1 Paragrafnøgle til almindeligt anvendte tilbud i helhedsorienterede indsatser for udsatte borgere

Beskæftigelsesindsatsloven	LAB	Aktivloven	LAS	INL	SEL	STU-loven	STU
1)	2)	3)	4)	5)			
	Hjælp i særlige tilfælde	Kap. 10			Særlig støtte til børn og unge Kap. 11 Nødvendige merudgifter Kap. 17 Behandling Kap. 18	Botilbud § 5a	
Mentorstøtte	Kap. 9b	Revalidering Mentorstøtte	Kap. 6 § 47	Integration Mentorstøtte	§ 23d	Støtte- og kontaktperson Kap. 16 Socialpædagogisk bistand Kap. 16 § 85	
Vejledning og opkvalificering	Kap. 10	Revalidering Vejledning og opkvalificering	Kap. 6 § 47	Integration Vejledning og opkvalificering	§ 23a	Aktivitets- og samværstilbud Kap. 19 § 104	§ 4
- Ordinær uddannelse	§ 32, 1,1					Ungdomsuddannelse	§ 5
- Særligt tilrettelagt projekt/forløb	§ 32, 1,2					Særligt tilrettelagt projekt/forløb	§ 5b
Virksomhedspraktik og nytteindsats	Kap. 11	Revalidering Virksomhedspraktik	Kap. 6 § 47	Integration Virksomhedspraktik	§ 23b	Praktik	§ 6
Ansættelse med løntilskud	Kap. 12	Revalidering Ansættelse med løntilskud	Kap. 6 § 47	Integration Ansættelse med løntilskud	§ 23c	Beskyttet beskæftigelse Kap. 19 § 103,1	
Fleksjob	Kap. 13						
Hjælpe midler m.v.	Kap. 14	Revalidering	Kap. 6	Hjælp til udgifter	§ 23f	Hjælpe midler	Kap. 4
Befordringsgodt. m.v.	Kap. 15	Hjælpe midler m.v.	§ 47			Befordring m.v.	
Partnerskabsaftale	Kap. 14	Revalidering Partnerskabsaftale	Kap. 6 § 47	Tilskud ved ansættelse	§ 24a		
§ 81a		Støtte til selvstændig virksomhed	Kap. 6 § 65				
Lov, forkortelse, kaldenavn	Officiel lovtitel	Seneste lovbekendtgørelse					
1) LAB, Beskæftigelsesloven	Lov om aktiv beskæftigelsesindsats	https://www.retsinformation.dk/Forms/r0710.aspx?id=164698					
2) LAS, Aktivloven	Lov om aktiv socialpolitik	https://www.retsinformation.dk/Forms/r0710.aspx?id=165684					
3) INT, Integrationsloven	Lov om integration af udlændinge i Danmark	https://www.retsinformation.dk/Forms/r0710.aspx?id=163323					
4) SEL, Serviceloven	Lov om social service	https://www.retsinformation.dk/Forms/r0710.aspx?id=167849					
5) STU, STU-loven	Lov om ungdomsuddannelse for unge med særlige behov	https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=158171					

© Uffe Bech, 2015

Bilag 2 Opgørelsesmetode i forhold til økonomi

Alle data er indhentet med skriftligt samtykke fra den enkelte borger, og projektet er anmeldt til Datatilsynet, som har givet sin tilladelse.

Anvendte datakilder

Tilbudshistorik

Kilden til oplysninger om, hvilke tilbud den enkelte har modtaget over tid, er pågældendes myndighedsansvarlige kommune eller handlekommune på det givne tidspunkt. Historikken er opbygget på basis af kommunale registreringer i såvel sags- som økonomisystemer fra alle forvaltninger.

På nogle borgere er der indhentet data fra flere kommuner, fordi borgeren har skiftet bopæl i den belyste periode. I nogle tilfælde, hvor borgeren kun har været bosat i en kommune i en kortere periode – og det er vurderet ikke at være afgørende for at belyse udviklingen for denne person – er der ikke indhentet data fra den specifikke kommune.

Offentlige omkostninger til forsørgelse

Den primære kilde til oplysninger om offentlige omkostninger til forsørgelse er SKAT, hvorfra der er indhentet et særligt udtræk på de konkrete borgere. Dette udtræk dækker perioden 2010 til 2014.

I få tilfælde er der anvendt oplysninger fra bopælskommunens økonomisystem vedrørende overførselsindkomster. Dette er kun tilfældet, når der ikke har været adgang til detaljerede oplysninger hos SKAT, hvilket gælder for årene før 2010. Og kun i de tilfælde, hvor det kan konstateres, at der for årene 2010 til 2014 er konsistens mellem SKATs data og bopælskommunens data omkring udgifter til forsørgelsesydelse.

Derudover er Udbetaling Danmark anvendt som datakilde omkring udbetalt boligstøtte. Der er indhentet et særligt udtræk på de konkrete borgere.

Kommunale økonomisystemer har ligeledes været benyttet som datakilde i forbindelse med ydelsen økonomisk fripladstilskud, som i dette projekt medregnes som forsørgelsesydelse, idet den ydes på baggrund af indkomstforhold, som kan være betinget af pågældendes beskæftigelsessituation.

Offentlige omkostninger til tilbud

Den primære kilde til oplysninger om offentlige omkostninger til tilbud er den myndighedsansvarlige kommunes eller handlekommunes centrale økonomisystem, hvorfra der er trukket data på, hvilke og hvor store omkostninger der har været forbundet med hvert personnummer i hvert af årene fra 2007 til 2014.

Dette træk fra økonomisystemet er så vidt muligt lavet på tværs af alle kommunens forvaltninger, således at alle tilbud inkluderes.

I de få tilfælde, hvor det ikke har været muligt at gå på tværs af forvaltninger, er der indhentet økonomi-data fra de enkelte forvaltninger og afdelinger, som borgeren har haft en sag hos.

Nogle tilbud konteres ikke på personnummer (f.eks. fælles kurser der købes hos anden aktør), hvorfor der kan være omkostninger til indsatser, som ikke er inkluderet i opgørelserne.

På nogle borgere er der indhentet data fra flere kommuner, fordi borgeren har skiftet bopæl i den belyste periode. I nogle tilfælde, hvor borgeren kun har været bosat i en kommune i en kortere periode – og det er vurderet ikke at være afgørende for at belyse udviklingen for denne person – er der ikke indhentet data fra den specifikke kommune.

Skattebetaling

Kilden til oplysninger om borgerens skattebetaling er SKAT, hvorfra der er indhentet et særligt udtræk på de konkrete borgere. Dette udtræk dækker perioden 2009 til 2014.

Opgørelsesmetode

Størrelsen af den enkelte borgers skattebetaling er opgjort på basis af dataudtræk fra SKAT. Størrelsen af den enkelte borgers overførselsindkomst er opgjort på basis af dataudtræk fra SKAT, Udbetaling Danmark (vedrørende boligstøtte) og kommunale økonomisystemer (vedrørende økonomisk fripladstilskud).

Oplysninger om overførselsindkomst er trukket fra COR, som baserer sig på data fra elndkomst.

Skattebetaling er trukket fra ÅROP, som baserer sig på data fra årsopgørelsen – undtaget for 2014, hvor skattebetaling er trukket fra COR (betalt skat i løbet af året), idet der ikke var data i ÅROP for 2014 på tidspunktet for denne rapport's udarbejdelse.

Offentlige omkostninger til forsørgelsesydelse (inklusive SU og skoleydelse)

I opgørelsen af omkostninger til offentlige forsørgelsesydelse er nedenstående udbetalinger medregnet fra felt 13 i COR. Tallet i venstre kolonne er den kode, der er angivet i felt 68 i COR, hvilket angiver indtægtsarten.

- 03 Dagpenge (ved sygdom og ulykke)
- 05 Arbejdsløshedsdagpenge
- 06 Folke- og førtidspension
- 16 Anden understøttelse fra arbejdsløsheds-kasserne
- 38 Anden skattepligtig ydelse – orlovsydelse efter Service- eller Aktivloven
- 41 Skattepligtig kontant- og engangshjælp og Aktiveringsydelse
- 42 Skattepligtig revalideringsydelse
- 78 Barseldagpenge
- 84 Kommunalt flekslønstilskud

Derudover er SU og skoleydelse medregnet i opgørelsen af forsørgelsesydelse. Dette sker med udgangspunkt i felt 14 i COR. Dette felt dækker blandt andet over udbetalinger fra Statens Uddannelsesstøtte og skoleydelse fra kommuner. Indholdet af feltet medregnes kun, såfremt der ikke samtidig er angivet en kode i felt 68 i COR, og såfremt det af forsørgelsehistorikken (fra DREAM) fremgår, at vedkommende har været på SU, eller af data fra bopælskommunen fremgår, at der har været udbetalt skoleydelse til borgeren i det samme år.

Ovenstående indtægtsarter, som er medregnet i forsørgelsesydelse, er baseret på de indtægtsarter, som de konkrete borgere har haft i den belyste periode. Der kan således være yderligere indtægtsarter, som vil kunne være relevante at medregne, men altså ikke for de konkrete borgere.

Udbetalt boligstøtte samt udbetalt økonomisk fripladstilskud er ligeledes medregnet i omkostninger til offentlige forsørgelsesydelse.

Offentlige omkostninger til tilbud

I opgørelsen af offentlige omkostninger til tilbud medregnes alle udgifter, som den myndighedsansvarlige kommune eller handlekommunen har haft på den konkrete borger på tværs af forvaltninger (eksklusiv omkostninger til overførselsindkomster som defineret ovenfor). Der medregnes udgifter, som er bogført på den enkelte borgers CPR-nummer.

Refusion til virksomheder, som har en borger ansat i fleksjob efter den gamle fleksjobordning, medregnes under omkostninger til indsatser. Der er her tale om fleksjob, som er oprettet før 1. januar 2013.

I forbindelse med fleksjobreformen, der trådte i kraft 1. januar 2013, får virksomheder ikke længere refusion for ansatte, der starter i et nyt fleksjob efter 1. januar 2013. Der udbetales et flekslønstilskud direkte til den ansatte. I disse tilfælde er flekslønstilskuddet medregnet under offentlige omkostninger til forsørgelse.

Skattebetaling

For årene 2010 til 2013 er skattebetalingen baseret på feltet "Slutskat i alt incl. AM-bidrag" fra ÅROP. For 2014 er skattebetaling opgjort som summen af felterne 15 og 16 i COR, dvs. A-skat og AM-bidrag, idet der på rapporteringstidspunktet ikke foreligger en endelig skatteopgørelse for 2014.

Offentlig nettoindtægt

Det offentlige nettoindtægt på borgeren opgøres som skattebetaling fratrukket offentlige omkostninger til forsørgelsesydelse og offentlige omkostninger til tilbud.