

Til beslutningsforslag nr. B 50. Beretning afgivet af Socialudvalget den 17. maj 1990

Beretning

over

Forslag til folketingsbeslutning om socialt opsøgende arbejde og socialt projektarbejde

[af Carsten Andersen (SF) m.fl.]

Udvalget har behandlet beslutningsforslaget i en række møder og har herunder stillet spørgsmål til socialministeren, som denne har besvaret skriftligt. Udvalgets spørgsmål er optrykt som bilag til beretningen tillige med socialministerens svar herpå, der indeholder udtalelser om forslaget fra:

Amternes og Kommunernes Forskningsinstitut,

Institut for sociale forhold og organisation,
Aalborg Universitetscenter,
Kontaktudvalget til det frivillige sociale arbejde,
SASU,
Socialarbejdernes Fællesudvalg og
Socialforskningsinstituttet.

Herefter henstiller *udvalget* til socialministeren at lade de modtagne udtalelser indgå i sine overvejelser om udvikling af socialt arbejde.

P. u. v.

KOFOD-SVENDSEN
formand

Udvalgets spørgsmål til socialministeren og dennes besvarelse heraf*Spørgsmål 1:*

Ministeren bedes indhente udtalelser om forslaget fra SASU, Kontaktudvalget for frivillige organisationer, Socialforskningsinstituttet, Socialarbejdernes Fællesudvalg, Amterne og kommunernes Forskningsinstitut samt institut for sociale forhold og organisation, Aalborg Universitetscenter med henblik på følgende:

Ad 1 og 2: om, hvorvidt rådgivnings- og vejledningsfunktionen samt særlige initiativer kan adskilles fra administrationsdelen og

ad 3: om »projektarbejde« som metode i fremtidens sociale arbejde.

Svar:

Svar vedlægges fra SASU, Kontaktudvalget for frivillige organisationer, Socialforskningsinstituttet, Institut for sociale forhold og organisation, Aalborg Universitetscenter.

De øvrige svar vil blive fremsendt, så snart de foreligger.

Sammenslutningen af Sociale Udvalg
Dem 15. marts 1990

Vedrørende: Spørgsmål om socialt opsøgende arbejde m.v. 6010-30

Socialministeriet anmoder i en skrivelse af 22. februar 1990 om en udtalelse fra Sammenslutningen af Sociale Udvalg om et forslag til folketingsbeslutning om socialt opsøgende arbejde og socialt projektarbejde.

På grund af tidsfristerne vil spørgsmålet først kunne behandles på bestyrelsens møde i april, hvorefter man vil vende tilbage til sagen.

Med venlig hilsen

Eske Groes

Kontaktudvalget til det frivillige sociale arbejde
Sekretariatet, den 21. marts 1990

I et brev af 22. februar 1990 har Socialministeriet bedt Kontaktudvalget om en udtalelse snarest muligt til brug for en besvarelse af spørgsmål, stillet af Folketingets Socialudvalg i skrivelse af 15. februar 1990 (B 50 – bilag 1) i forbindelse med behandlingen af forslag til folketingsbeslutning om socialt opsøgende arbejde og socialt projektarbejde.

Da Kontaktudvalgets næste ordinære møde først finder sted den 24. april 1990, skal udvalgets sekretariat knytte følgende foreløbige bemærkninger til de stillede spørgsmål og oplyse, at man skal vende tilbage med en endelig udtalelse straks efter udvalgsmødet.

Spørgsmål:

Ad 1 og 2: om, hvorvidt rådgivnings- og vejledningsfunktionen samt særlige initiativer kan adskilles fra administrationsdelen og

ad 3: om »projektarbejde« som metode i fremtidens sociale arbejde.

Svar:

Første del af spørgsmålet vedrørende adskillelse af administrationsdelen fra visse udadgående funktioner i kommunernes sociale arbejde har Kontaktudvalget ikke tilstrækkelige forudsætninger for at udtale sig om, når det drejer sig det mere teknisk-administrative.

Inden for det frivillige sociale arbejde er det imidlertid ofte en betingelse for at opnå støtte fra fonde og offentlige puljeordninger, at der er sådan en adskillelse.

Dette forhold har været medvirkende årsag til, at de frivillige organisationer har udviklet en række sociale tilbud såsom kontaktbutikker, bolig- og gadeprojekter samt andet netværksarbejde.

Det har endvidere betydet, at marginaliserede grupper, som det offentlige bistandssystem ikke har kunnet nå, f.eks. prostituerede og psykiatriske patienter, har fået tilbud om hjælp af private hjælpeorganisationer.

Til anden del af spørgsmålet om »projektarbejde« som metode i fremtidens sociale arbejde skal følgende bemærkes:

Erfaringerne fra det frivillige sociale arbejde viser, at forskellige former for netværksopbyggende socialt arbejde forudsætter et tæt samarbejde med brugerne på deres præmisser. Det er derfor af væsentlig betydning, at arbejdet foregår i de lokale sammenhænge med mindst mulig kontrol og registrering. Ikke mindst for dem, der har risiko for at blive sat uden for samfundet, er det vigtigt, at de kan trækkes ind i lokalbaserede projekter, som bygger på en målsætning, der er fælles for deltagerne, uanset hvor mange ressourcer de pågældende har.

Fremtidens sociale arbejde må i højere grad end, hvad tilfældet er i dag, være igangsættende og støttende for borgernes egne initiativer. Der må derfor udvikles nye metoder og andre holdninger til denne opgave.

Senere års forskning har vist, at frivilligt socialt arbejde kan klare opgaver af denne karakter, så en forbedring af samarbejdsrelationerne mellem den kommunale forvaltning og lokale frivillige initiativer, eventuelt med driftstilskud, ville bidrage til at nå de mål, som beslutningsforslaget opstiller.

Henrik Borgen-Nielsen
udvalgssekretær

Socialforskningsinstituttet
Den 8. marts 1990

Som svar på ministerens skrivelse af 22. februar 1990 (6. kt., j. nr. 6010-30) har instituttet udarbejdet notatet »Om socialt arbejde«, som hermed fremsendes.

Med venlig hilsen

Jan Plovsing

Socialforskningsinstituttet

Om socialt arbejde

Indledning

Socialforskningsinstituttet er den 22. februar 1990 af Socialministeriet blevet bedt om en udtalelse vedrørende et forslag til folketingsbeslutning om socialt opsøgende arbejde og socialt projektarbejde. Instituttet er blevet bedt om en stillingtagen til spørgsmålene

- 1) om, hvorvidt rådgivnings- og vejledningsfunktionen samt særlige initiativer kan adskilles fra administrationsdelen og
- 2) om »projektarbejde« som metode i fremtidens sociale arbejde.

Socialforskningsinstituttet har i flere af sine undersøgelser belyst rådgivnings- og vejledningsfunktionen i det sociale arbejde, herunder i de sociale forvaltninger. Projektarbejde forstået som en helhedsorienteret indsats over for truede grupper er blevet evalueret i en række rapporter.

I det følgende omtales hovedresultaterne fra disse undersøgelser vedrørende dels rådgivning og vejledning, dels projektarbejdet. På denne baggrund forsøger vi afslutningsvis at besvare de to ovenfor nævnte spørgsmål.

Om rådgivnings- og vejledningsfunktionen

I socialreformundersøgelserne fra første halvdel af 1980'erne påpegedes det, at der var vanskeligheder med den forebyggende indsats i kommunerne. Det gjaldt bl.a. den sociale rådgivning og opfølgningen af sagerne. Halvdelen af klienterne var kritiske over for den rådgivning, de havde modtaget, og mente, at den stort set ikke havde haft nogen virkning. De havde hverken fået en bedre forståelse af egne vanskeligheder eller en større viden om mulighederne for at klare disse vanskeligheder. De havde heller ikke fået en større viden om deres rettigheder og pligter. Klienternes *sagsbehandlere* mente i lidt større udstrækning, at de havde ydet en tilstrækkelig rådgivning i de konkrete sager.

Men generelt mente flertallet af bistandskontorerne personale og af lederne i socialforvaltningerne, at rådgivningsindsatsen var utilstrækkelig. Det gjaldt især rådgivningen over for grupper med særlige problemer f.eks. alkohol- og narkotikaproblemer, familieproblemer, herunder problemer vedrørende børn og unge, handicappede, enlige forsørgere og revalideringsklienter.

Sagsbehandlerne har oplyst, hvilke emner de har rådgivet klienterne om. For de sager, hvor der er ydet rådgivning, fremgår sagsbehandlerens svar nedenfor:

	Andel af sager med rådgivning
<i>Rådgivningen vedrørte:</i>	
Arbejde	58 pct.
Økonomisk planlægning	41 pct.
Bolig	29 pct.
Uddannelse	26 pct.
Problemer som følge af dårligt helbred	16 pct.
Samlivsproblemer	12 pct.
Problemer med børn og unge	11 pct.
Skilsmisse og separation	10 pct.
Problemer i forbindelse med svangerskab og fødsel	7 pct.
Problemer som følge af ægtefælles/samlevers dødsfald	1 pct.

Rådgivningen har oftest vedrørt arbejde og dernæst økonomisk planlægning. I over ¼ af sagerne har rådgivningen omhandlet henholdsvis bolig- og uddannelsesforhold.

Indholdet af rådgivningen kan variere meget. Sagsbehandlerne er blevet bedt om at karakterisere rådgivningen i de enkelte sager på følgende måde, idet flere former for rådgivning godt kan forekomme i samme sag:

	Andel af sager med rådgivning
Vejledning af <i>rent informativ</i> karakter for at øge klientens viden om egne rettigheder og pligter . . .	76 pct.
Rådgivning for at øge <i>klientens egen forståelse</i> af problemernes årsager og sammenhæng	52 pct.
Rådgivning i form af <i>direkte anbefaling</i> til klienten om løsning af problemerne på den og den måde .	50 pct.
Rådgivning i forbindelse med <i>vurdering af og valg mellem</i> forskellige mulige ydelser/foranstaltninger . .	29 pct.

Som en konsekvens af den svigtende forebyggende indsats foreslog instituttet i 1985, at bistandssystemet skulle indrettes med en kvalificeret visitation, således at man ved starten af en bistandssag skilte de enkle sager fra de komplicerede, idet der kun er behov for en mere omfattende rådgivning og opfølgning i disse sager. En konsekvens af en sådan – godt nok temmelig krævende – visitationsprocedure skulle være, at der blev udskilt en klart behandlingsorienteret enhed i socialforvaltningerne til at satse på rådgivning, opfølgning, samarbejde med andre instanser, miljøarbejde, arbejde med sociale støttegrupper osv.

Betydningen af, at det sociale arbejde i større udstrækning tager sigte på opbygning eller styrkelse af klienternes sociale netværk, understregedes. Man nævnte her *miljøarbejdet* som et middel, hvor medarbejdere fra socialforvaltningerne medvirker til at skabe øgede sociale aktiviteter i visse boligområder, bl.a. med den hensigt at mindske den sociale isolation og forebygge sociale problemer.

I midten af 1980'erne undersøgte Socialforskningsinstituttet de *enlige forsørgere i bistandssystemet*. Og man konkluderede, at sagsbehandlerne over for denne gruppe yder en *relativt omfattende vejledning* og rådgivning til de enlige forsørgere.

Rådgivningen vedrørte:

	Andel af de enlige forsørgere
Klientens/familiens samlede situation	63 pct.
Arbejde	60 pct.

Uddannelse	55 pct.
Økonomisk planlægning	50 pct.
Problemer med børn og unge	45 pct.
Bolig	31 pct.
Problemer som følge af dårligt helbred	30 pct.
Skilsmisse/separation og samlivsophør	23 pct.
Problemer i forbindelse med svangerskab eller fødsel	8 pct.
Andet	9 pct.

Indholdet af rådgivningen kan kategoriseres således:

	Andel af de enlige forsørgere
Vejledning af <i>rent informativ</i> karakter for at øge klientens viden om egne rettigheder og pligter	70 pct.
Rådgivning for at øge <i>klientens egen forståelse</i> af problemernes årsager og sammenhæng	68 pct.
Rådgivning i form af <i>direkte anbefaling</i> til klienten om løsning af problemerne på den og den måde .	53 pct.
Rådgivning i forbindelse med <i>vurdering af og valg mellem</i> forskellige mulige ydelser/foranstaltninger . .	52 pct.
Rådgivning i form af direkte støtte i <i>krise og/eller sorgarbejde</i>	15 pct.

Alt i alt kan det konkluderes, at *87 pct. af de enlige forsørgere har fået mindst en af de tre typer af rådgivning, der kan opfattes som egentlig rådgivning*. Kun 7 pct. har alene fået en rent informativ vejledning.

Når det drejer sig om mennesker, som står i en *skilsmisssituation*, ser det ikke ud til at bistandskontorerne spiller nogen stor rolle. De fleste (60 pct.) henvender sig med deres praktiske og juridiske problemer til en advokat, mens ca. ¼ af kvinderne, men kun 10 pct. af mændene havde søgt hjælp på bistandskontoret. Lidt over ½ af de fraskilte savnede nogen at tale med eller spørge til råds i forbindelse med skilsmis-sen.

En rådgivningsindsats ydes efterhånden også uden for de sociale forvaltninger *i privat regi*: 2 pct. af den voksne befolkning er engageret i et frivilligt rådgivningsarbejde. I Socialforskningsinstituttets undersøgelse af de private

hjelpeorganisationer på det sociale område fremhæves en række af de *motiver*, som brugerne har til at foretrække private organisationer:

- at brugerne kan være anonyme,
- at private organisationer opleves som mere solidariske,
- at bruger ikke ønsker behandling,
- at medarbejderne hos det offentlige generelt mangler tid til at snakke med klienterne og fordybe sig i deres problemer,
- at brugerne har fået afslag hos det offentlige eller ønsker forhåndsoplysninger, inden han eller hun henvender sig til det offentlige om hjælp,
- at de fleste offentlige hjælpeinstanser kun har åbent hverdage i kontortiden, så nogle brugere må forsømme deres arbejde, hvis de skal benytte de offentlige hjælpetilbud. Desuden er folk ofte mest ulykkelige og ensomme om aftenen, om natten og til højtiderne, og på disse tidspunkter er de offentlige hjælpekontorer typisk lukket,
- at nogle brugere ikke tør udtale sig frit til offentligt ansatte, fordi disse opleves som myndigheds personer,
- at nogle brugere føler en så dyb angst for eller modvilje mod offentlige kontorer, at de ikke tør henvende sig dér,
- at brugerne oplever, at visse private tilbud passer til deres smag, livsholdning og menneskesyn, idet nogle private organisationer kan præge lokaler, arbejdsmetoder og atmosfære med deres livsindstilling.

I slutningen af 80'erne undersøgte instituttet problemet om *børns anbringelse uden for hjemmet*. Det skete i tre undersøgelser, hvoraf en af dem belyste forebyggelse, visitation og anbringelse i syv kommuner. Der peges her klart på, at det sociale arbejde i betydelig udstrækning har karakter af tildeling af en række forskellige sociale foranstaltninger efter bistanndsloven. Disse foranstaltninger sættes ind som støtte for børn og familier, der er i gang med en truende udvikling, men de kommer ofte til at virke som en reel udsættelse af en mere omfattende hjælp til familien. Undersøgelsen peger også på, at en række nye forsøg på omlægning af det sociale arbejde søger at afhjælpe denne fastlåsnings af det sociale arbejde. Det sker bl.a. ved at iværksætte projekter, der

- 1) skal øge samarbejdet mellem nøgleinstanser i kommunen,

- 2) er placeret i miljøerne og
- 3) sætter ind på et tidligere tidspunkt i en families problemforløb.

Undersøgelsen af *Ungbo's klientarbejde* kortlagde indsatsen i en række alternative behandlingsmiljøer som f.eks. ungdomsboliger, skibs- og landprojekter samt psykologiske centre. Skal man dømme ud fra klienternes oplysninger om, hvad de har fået ud af deres kontakt med disse miljøer, er der ingen tvivl om, at der er tale om en betydelig støtte og hjælp. Der lægges hos de unge vægt på voksenkontakten, på indlevelsen i dagligrutiner og på muligheden for – i en svær situation – at kunne hente ekstra hjælp og støtte.

Disse to undersøgelser lægger op til, at en forebyggende indsats eller en indsats, der fungerer som støttende for forskellige typer af udsatte grupper, synes at have bedst udsigt til et udbytte, hvis indsatsen er helhedsorienteret og befriet for den kontrolfunktion, der ligger i det regelrette sociale arbejde.

Om projektarbejdets placering i socialt arbejde

Betydningen af projektarbejde/forsøgsarbejde er belyst i flere rapporter fra instituttet.

I undersøgelsen af de enlige forsørgere har man belyst de kommunale forsøgsprojekter rettet mod enlige forsørgere. Et gennemgående formål med disse projekter er at øge den enlige forsørgers uafhængighed af bistannds systemet ved at integrere dem enten i en jobfunktion eller i et velfungerende socialt netværk. Der er satset på en afklientgørelse, en styrkelse af den enkeltes selvtilid og en kvalificering til arbejdsmarkedet. Det er imidlertid de færreste projekter, der integrerer såvel beskæftigelsesaspektet som netværksaspektet. I de fleste forsøgsprojekter lægges afgørende vægt på at styrke den enlige forsørgers netværk og højne det sociale funktionsniveau. I andre lægges primært vægt på at give den enlige forsørgere mulighed for at komme i beskæftigelse. Man forholder sig ret kritisk til effekten af den *traditionelle* indsats fra bistanndkontorernes side og vurderer, at den kun spiller en mindre rolle i forhold til at gøre eneforsørgerne selvhjulpne. Hvad angår at forbedre de enlige forsørgeres situation via *forsøgsarbejdet*, konkluderes det, at det ikke er muligt entydigt at dokumentere forsøgsarbejdets konkrete virkninger, men at de foreløbige vurderinger peger på *mange positive*

erfaringer og resultater, bl.a. fordi forsøgsarbejdet netop griber fat i de områder, hvor det individuelle sagsarbejde ofte svigter, dvs. de helhedsorienterede og de ressourcefrembringende aspekter.

Det understreges, at de to forskellige former for indsats ikke skal opfattes som alternativer, men som et gensidigt supplement.

I en tværgående analyse af *helhedsorienterede forsøg for unge arbejdsløse* er der foretaget en omfattende evaluering af 4 forsøgsprojekter samt givet en oversigt over alle forsøgs- og udviklingsprojekter inden for området helhedsorienteret indsats over for unge. Forsøgene er forskellige i form og indhold, men fælles for dem er, at de sigter mod at opbygge *ansvarlighed* og *selvtillid* hos deltagerne. Der kan lægges vægt på det *personlighedsopbyggende*, det *kulturskabende* og det *arbejdsrelaterede*, fordi gruppen har forskellige behov.

Undersøgelsens *vigtigste konklusion* fra de 4 cases er, at forsøgsarbejdet klart har givet et positivt resultat i retning af at hjælpe de unge.

I en endnu ikke publiceret rapport om den såkaldte uddannelses- og beskæftigelsesgarantiordning i 7 nordjyske frikommuner er resultaterne mere pessimistiske. Men her er også i højere grad tale om en uddannelses- og beskæftigelsesindsats end om et mere helhedsorienteret projektarbejde.

Konkluderende bemærkninger

Socialforskningsinstituttets undersøgelser, der dækker problemfeltet socialt arbejde bredt over en periode på i hvert fald en halv snes år, synes at pege i retning af, at rådgivning og vejledning har vanskelige vilkår i forbindelse med den almindelige sagsbehandling. Sådan opleves det ikke kun af klienter, også sagsbehandlere opfatter situationen sådan.

Administrationsdelen af socialt arbejde omfatter bl.a. udbetaling af ydelser og registrering i forbindelse med journalføring. Heri ligger der en udstrakt kontrol, som kan være en barriere for rådgivning og vejledning.

Undersøgelserne tyder imidlertid på, at disse ting kan adskilles. Dette finder f.eks. sted i anonyme rådgivninger, i samtalegrupper eller i forskellige typer af projekter rettet mod udsatte grupper. Her synes et yderst relevant socialt og forebyggende arbejde at have muligheder, som ikke er til stede i det traditionelle sagsbehandlararbejde.

Det betyder, at projektarbejde må anses for at rumme betydelige perspektiver for det fremtidige sociale arbejde. Her kan ligge en forsøgsorientering, der kan komme til at virke som en udviklingsdynamo. Det betyder på den anden side ikke, at helhedsorienteret projektarbejde vil kunne erstatte det traditionelle individ- eller familiearbejde. Men der er tale om en vigtigt socialpædagogisk nydannelse i fremtidens sociale arbejde.

Institut for Sociale Forhold og Organisation
Aalborg Universitetscenter, den 6. marts 1990

Socialministeriet, departementet

Ministeriet har i skrivelse af 22. februar d.å. anmodet instituttet om en udtalelse vedrørende et forslag til folketingsbeslutning om socialt opsøgende arbejde og socialt projektarbejde (B 50).

Instituttet har forelagt henvendelsen for professor Tore Jacob Hegland, der har særlige forudsætninger for at udtale sig om forslaget, og fremsender herved et af professor Hegland udarbejdet notat af 2. ds.

Med venlig hilsen

P. i. v.

Claus Haagen Jensen
fung. institutbestyrer

Vedrørende forespørgsel fra Socialministeriets departement om en udtalelse om visse sider ved forslag til folketingsbeslutning om socialt opsøgende arbejde og socialt projektarbejde (B 50)

Ad forslagens pkt. 1:

»Fremskudt socialt arbejde« i form af lokale rådgivnings- og informationscentre, inkl. opsøgende arbejde på gadeplan, vinder utvivlsomt en stadig større udbredelse inden for socialsektoren, til dels med overlapninger til især undervisnings- og kultursektorerne. I en række tilfælde vil sådanne initiativer relativt nemt kunne adskilles fra det administrative arbejde, især hvor de i offentligt regi er udskilt i en separat (om end ofte relativt uformel) institutionel form med separate budgetter og selvstændig normering m.v. Det samme gør sig gældende dér, hvor initiativerne foregår i privat regi. Adskillelsesproblemet er noget mere uoverskueligt dér, hvor rådgivnings- og vejledningsinitiativerne har udgangspunkt i socialforvaltningernes område- eller lokalkontorer, f.eks. ved udgående miljøarbejdere, opsøgende virksomhed over for specielle grupper osv. Skal foreslaget gennemføres, må dette adskillelsesproblem utvivlsomt undersøges nærmere.

Ad forslagens pkt. 2:

Selv om det måske er lidt uklart, hvorledes disse »uformelle aktivitetssteder« i sig selv skal defineres og afgrænses, er der ingen tvivl om, at der i øjeblikket foregår en (nødvendig) ekspansion i antallet af »væresteder«, »kontakt- og genbrugscentre«, social-kulturelle mødesteder i lokalområderne osv., ikke mindst med de hjem- og arbejdsløse, førtidspensionister og bistandsklienter som målgrupper. Behovet for sådanne »steder« gør sig i øvrigt ikke kun gældende i de større bysamfund, men også i de mindre byer og befolkningscentre. I de fleste tilfælde synes det relativt uproblematisk at adskille sådanne aktiviteter fra (det kommunale) administrative arbejde, fordi de i overvejende grad er selvstændigt organiserede.

Der er imidlertid et andet problem, der måske ligger lidt på siden af ministeriets forespørgsel, men som vi alligevel vil berøre: En væsentlig del af de aktiviteter, som pkt. 2 omfatter, gennemføres i dag af diverse private organisationer og initiativgrupper med ressourcer, der kombinerer frivilligt arbejde, indsamlede og indtjente midler, diverse former for kommunal støtte (ofte lokaler og lign.), samt støtte fra forskellige fonde og puljer (ikke mindst fattigdomsmidlerne). En overgang til 50 pct. statsrefusion (formentlig via en kommunal mellemkomst) vil næsten uvægerligt indebære en forøget offentlig kontrol (bl.a. budget- og regnskabsmæssigt) samt tendenser til en »kommunalisering«, der kan betyde en indskrænkning af de frihedsgrader og den uformelle bevægelighed, der i dag karakteriserer aktiviteterne, og som er en væsentlig forudsætning for deres succes.

Ad forslagens pkt. 3:

Forsøgs- og projektarbejde som en integrerende del af det sociale arbejde og ikke kun som (forbigående) led i en omstillingsproces vil formentlig i en øgende udstrækning karakterisere det sociale arbejdes organisationsformer. Der er al grund til at overveje, hvorledes disse tendenser kan bibeholdes og styrkes, overvejes, der i øvrigt allerede er i gang bl.a. i forbindelse med SUM-programmets efterhånden intensiverede erfaringsopsamlings- og formidlingsfunktioner. Der er også al grund til at overveje, hvorledes sociale projekter skal undgå den klientgørelse og bureaukratisering, der bl.a. knytter sig til en klientbevillingsfinansiering.

Forslaget om en 50 pct. statsrefusion til projektarbejde med socialt særlig truede grupper rejser imidlertid spørgsmålet om, hvorledes man skal undgå, at dele af det sociale arbejde

Bilag til beretning o. f. t. beslutn. om socialt opsøgende arbejde m.v.

blot nominelt eller organisatorisk overføres til en projektarbejdsform, uden at det nødvendigvis indholdsmæssigt ændrer karakter (refusionstækning). Dette kan måske håndteres ved, at afgørelser vedrørende den økonomiske tilskyndelse ligger uden for de enkelte kommuner, enten ved en fortsættelse af statslige puljeordninger, eller ved at amterne bringes ind i billedet som en rådgivnings-, vurderings- og kontrolinstans. Kort sagt, der bør indbygges et vurderingselement, der er eksternt i forhold til

de gennemførende instanser, det være sig kommuner eller organisationer, hvis projekt- og udviklingsarbejde skal fremmes via økonomisk motivation. Et andet virkemiddel til at fremme projekt- og udviklingsorientering på det lokale plan tør i øvrigt være en satsning på medarbejderuddannelserne både via en modernisering af grunduddannelserne og via en styrkelse af videre- og efteruddannelserne i retning af de sociale arbejdsformer, som det foreliggende forslag tilsigter at prioritere.

Svar:

Svar vedlægges fra Socialarbejdernes Fællesudvalg.

De øvrige svar vil blive fremsendt, så snart de foreligger.

Socialarbejdernes Fællesudvalg

Den 23. marts 1990

Vedrørende udtalelse om forslag til folketingsbeslutning – B 50

Hermed fremsendes som svar på Deres skrivelse af 22. februar 1990 vore kommentarer til ovennævnte beslutningsforslag.

Vi beklager, at udtalelsen ved en fejl ikke er fremsendt rettidigt.

Med venlig hilsen

Niels Erik Ramhøj

Socialarbejdernes Fællesudvalg
Den 9. marts 1990

Folketingets Socialudvalg

Vedrørende forslag til folketingsbeslutning om socialt opsøgende arbejde og socialt projektarbejde (B 50)

Socialarbejdernes Fællesudvalg er i skrivelse af 22. februar 1990 fra Socialministeriet blevet anmodet om en udtalelse om ovenstående forslag til folketingsbeslutning.

I den anledning skal vi udtale følgende:

Socialarbejdernes Fællesudvalg hilser det velkomment, at der i Folketinget tages initiativer til at fremme og støtte socialt opsøgende og socialt projektarbejde.

Vi er dog lidt i tvivl om, om det konkrete forslag ikke burde afvente i det mindste nogle foreløbige evalueringer af det igangværende SUM-projekt, som jo netop har til formål at finde frem til nye veje i socialpolitikken.

De i forslaget udvalgte områder er udmærkede, men det bør overvejes, om der ikke er en række andre felter, som ligeledes kunne inddrages i den foreslåede finansieringsordning. Ligeledes bør det analyseres nøjere, om finansieringsfordelingen 50 pct./50 pct. er den mest hensigtsmæssige.

Om de konkrete forslag vil vi bemærke følgende:

Socialarbejdernes Fællesudvalg mener, at det i de kommunale socialforvaltninger er vigtigt at styrke rådgivnings- og vejledningsfunktionerne. Desuden er det ikke mindst vigtigt at motivere til forankring af allerede igangsatte særlige initiativer og at fremme kommunernes incitament til at iværksætte nye indsatser, der modsvarer de sociale problemer, der skal løses.

Det er derfor fornuftigt at skille rådgivnings- og vejledningsfunktionerne og særlige initiativer fra administrationsdelen med henblik på en anderledes refusion. Selv om der til socialt arbejde i næsten alle afskygninger altid er knyttet en vis del administrativt arbejde, lader adskillelsen sig uden besvær gøre:

- i åbne rådgivninger,
- i projektarbejde og øvrige initiativer, der er rettet mod grupper og miljøer,
- i det direkte behandlingsrettede arbejde over for familier (f.eks. dagbehandlingstilbud).

I det individ- og familierettede arbejde i øvrigt må der også kunne findes løsninger, f.eks. ved at fastsætte en vis procentdel af arbejdet som rådgivning og vejledning.

Sociale problemers løsning kræver en høj grad af medinddragelse af de mennesker, der har sociale problemer, og af de lokalmiljøer, hvori de opstår. Her er projektarbejdsformen et ideelt redskab.

Arbejdsformen er kendetegnet ved en høj bevidsthed om:

- problemformulering; hvordan ser de sociale problemer ud, der skal løses?,
- menneskelige og sociale ressourcer,
- metodevalg,
- løbende evaluering i forhold til projektets formål.

Der er tale om en fleksibel arbejdsform, der til enhver tid kan indrette sig efter nye sociale problemer, der ønskes løst.

Med venlig hilsen
p. f. v.

Niels Erik Ramhøj

Svar:

Svar vedlægges fra Amtskommunernes og Kommunernes Forskningsinstitut.

Endeligt svar fra SASU vil blive fremsendt, så snart det foreligger.

Amternes og Kommunernes Forskningsinstitut

Forespørgsel fra Socialministeriets Departement om en udtalelse vedrørende Socialudvalgets behandling af forslag til folketingsbeslutning om socialt opsøgende arbejde og socialt projektarbejde (B 50)

Udgangspunkt

80'ernes stigende anvendelse af forsøgs-, udviklings- og omstillingsprojekter har bl.a. påkaldt sig forskningsmæssig interesse i AKF. Vi har således i flere af vore forskningsarbejder beskrevet og diskuteret socialt opsøgende arbejde, ligesom de generelle kendetegn ved forskellige former for socialt projektarbejde indgående er analyseret i de fire tværgående analyser: »Socialt forsøgsarbejde i boligområder«, »Ny hverdag for gamle«, »Gamle i nye boliger« og »Forsøg på tværs«. Endelig er de problemer, barrierer og processer, som vedrører forsøgs- og udviklingsprojekternes videreførelse og forankring, belyst i undersøgelsen »Forsøgsstrategi – samfundsmæssige konsekvenser og fremtidsperspektiver«. Resultaterne fra den sidstnævnte undersøgelse vil blive fremsendt til medlemmerne af Folketingets Socialudvalg inden for 14 dage.

Vi tager i det efterfølgende udgangspunkt i de forskningsresultater, der er omtalt i litteraturen nævnt ovenfor. De fremlagte forskningsresultater er udvalgte eksempler fra to af undersøgelseerne.

Socialt opsøgende arbejde

I undersøgelsen »Socialt forsøgsarbejde i boligområder – en tværgående analyse af 20 udvalgte forsøgsprojekter i Danmark« konkluderedes bl.a.: »Det er en kendsgerning, at de åbne uforpligtende aktivitetstilbud oplever den største succes. Det er desuden iøjnefaldende, at de stærke beboere (ofte de, der i forvejen var aktive) umiddelbart er parate til at deltage og indgå i diverse aktivitetstilbud. Undersøgelsen har imidlertid bekræftet en formodning om, at de svageste grupper blandt beboerne og de, som formodentlig har det mest akutte behov for

socialt relationer til andre beboere, ikke eller kun i mindre grad løbende deltager i de åbne aktiviteter i boligområdet.

Erfaringerne viser imidlertid, at det via opsøgende indsats/initiativer og ved at tilbyde individuel rådgivning og terapi kan lykkes at komme i kontakt med denne gruppe beboere.«

Konklusionen i undersøgelsen er, at en systematisk opsøgende indsats i boligområdet, hvor målet bl.a. er at inddrage »svage« befolkningsgrupper (truede børn og unge, socialt udstødte grupper etc.), i samværsrelationer med andre vil kunne give menneskelig gevinst. Som en præcisering skal det nævnes, at i en lang række forsøgsprojekter fungerer den opsøgende indsats i dag adskilt fra det administrative arbejde. Det vil sige, at der i relation til projekterne findes »egne budgetter«, »egne stillinger« etc. En uddybende gennemgang af fordele og ulemper ved de forskellige organisationsformer, der findes i dag, er beskrevet i undersøgelsens afsnit 5.2.

I undersøgelsen »Ny hverdag for gamle – en tværgående analyse af 20 udvalgte forsøg med forebyggende indsats over for ældre« behandles opsøgende og opfølgende indsats over for gamle mennesker indgående.

Hensigten med en opsøgende indsats (via hjemmebesøg) er i nogle situationer at opmuntre de ældre til selv at danne grupper, f.eks. ældrekomiteer – for at forebygge social aldring, herunder bl.a. ensomhed og isolation. I andre situationer er hensigten med de opsøgende hjemmebesøg hos ældre at følge med i eventuelle negative forandringer i den enkelte ældres livssituation for at sætte ind med relevante ydelser så tidligt som muligt – for at forebygge utryghed og forværring i livssituationen. Endelig kan hensigten med en opsøgende indsats også være at iværksætte hurtig hjælp til den en-

kelte ældre i en risikosituation – for at forebygge forværring i de helbredsmæssige og sociale relationer.

Det opsøgende arbejde – udført som hjemmebesøg over for ældregruppen – er kendetegnet ved at sætte tidligt ind. Men de situationer i de ældres liv, som man sætter tidligt ind i forhold til, varierer betydeligt. Overordnet set kan der være tale om at sætte tidligt ind – i forhold til den sociale aldringsproces og/eller i forhold til den helbredsmæssige aldringsproces. Disse to udgangspunkter er i vid udstrækning styrende for, hvornår, hvordan og hvorfor forsøgsprojekterne planlægger og gennemfører den forebyggende indsats.

Kan man se en virkning af det opsøgende og opfølgende forsøgsarbejde? Svaret er ja, da det kan konstateres, at de gamle får et bedre liv (livssituation). I Rødovreprojektet har man ydermere kunnet dokumentere, at de ældres levealder er blevet forlænget. Nogle virkninger er gældende på tværs af de enkelte forsøg, hvorimod andre virkninger kun er dokumenteret i et enkelt forsøg, men følgende erfaringer går igen:

- at forsøgsindsatsen har medført, at ensomheds- og isolationsfølelse er blevet mindre hos de ældre,
- at de ældre giver udtryk for en større grad af trykthed,
- at de ældre har opnået bedre indsigt i muligheder for bistand fra det offentlige,
- at der tages mere hensyn til de ældres egne ønsker, når der skal træffes valg om offentlige ydelser.

Selv om et forebyggende initiativ naturligvis koster penge, er resultaterne i nogle tilfælde så gunstige, at der kan blive tale om en økonomisk gevinst for den offentlige sektor. I to forsøgsprojekter (Rødovre og Skævinge) har man kunnet dokumentere økonomisk gevinst for det offentlige. I andre forsøg har man prøvet at undersøge det økonomiske nettoresultat for den offentlige sektor, men har ikke været i stand til at påvise en økonomisk gevinst på kort sigt. I de øvrige forsøg har man ikke undersøgt de økonomiske konsekvenser. For nogle forsøgsprojekters vedkommende sker dette ud fra en

vurdering af, at det er vanskeligt at opgøre de økonomiske konsekvenser, da virkningen sandsynligvis først viser sig på lang sigt. Udgiften til disse initiativer er imidlertid så beskedent, at blot et sparet plejehjemsophold i ét år vil få regnskabet til at balancere.

Hvad er det så, der modvirker de forebyggende initiativer? En af årsagerne hertil er, at der for de undersøgte forsøgsprojekters vedkommende er tale om ekstra udgifter for primærkommuner, mens den overvejende gevinst falder hos amtskommunerne (typisk i form af færre hospitalsindlæggelser og/eller kortere indlæggelsesperioder). – Det betyder med den økonomiske fordeling, der i dag eksisterer mellem primær- og amtskommuner, at et væsentligt økonomisk incitament til at indføre forskellige former for forebyggende arbejde i primærkommunerne forsvinder.

Det kan konkluderes, at hovedparten af den opsøgende indsats over for ældregruppen i de undersøgte forsøgsprojekter fungerede som en indsats, der var adskilt fra det administrative arbejde. Udgiften til opsøgende indsats i forhold til gamle mennesker kan administrativt adskilles fra udløsningen af andre ydelser ved at følge de organisatoriske og arbejdsmetodiske fremgangsmåder, som adskillige forsøgsprojekter har afprøvet. Adskillelsen beror således altovervejende på, hvorledes indsatsen organiseres.

Socialt projektarbejde

Vi vil her bl.a. henvise til de arbejdsmetoder, resultater og barrierer, som er beskrevet i »Forsøg på tværs – en sammenligning af erfaringer og resultater fra tre tværgående analyser«. Da AKF's undersøgelse »Forsøgsstrategi – Samfundsmæssige konsekvenser og fremtidsperspektiver« netop belyser og diskuterer forsøgs- og udviklingsarbejdets videreførelses- og forankringsituation, håber vi på, at de seneste forskningsresultater inden for denne problemstilling kan medinddrages i de videre overvejelser i Folketingets Socialudvalg. Hvis Folketingets Socialudvalg ønsker flere oplysninger, vil vi gerne bistå hermed.

Svar:

Endeligt svar fra SASU af den 9. maj 1990 og fra Kontaktudvalget til det frivillige sociale arbejde af 14. maj 1990 vedlægges.

Samtlige besvarelser vil indgå i drøftelserne på SUM-seminaret den 11. juni og den 12. juni 1990, hvortil også Folketingets Socialudvalg er inviteret.

Endvidere vil besvarelsen indgå i de samlede overvejelser om udvikling af socialt arbejde.

Sammenslutningen af Sociale Udvalg

Beslutningsforslag om socialt opsøgende arbejde og socialt projektarbejde (B 50)

Socialministeriet har i skrivelse af 22. februar d.å. /j. nr. 6010-30) anmodet om en udtalelse fra Sammenslutningen af Sociale Udvalg til brug for besvarelsen af et spørgsmål fra Folketingets Socialudvalg vedrørende ovennævnte beslutningsforslag.

Sammenslutningen har i mellemtiden haft lejlighed til at gøre sig bekendt med forskellige andre udtalelser vedrørende beslutningsforslaget, herunder en udtalelse fra Socialforskningsinstituttet af 8. marts d.å.

Sammenslutningen kan tilslutte sig betragtningerne i Socialforskningsinstituttets udtalelse. Sammenslutningen ønsker dog at tilføje, at en adskillelse af projektarbejde fra administrationsarbejde normalt lettest vil kunne gennemføres, hvis der samtidig er tale om en fysisk adskillelse. En sådan fysisk adskillelse vil ofte være vanskeligere at gennemføre for mindre kommuner.

Med venlig hilsen

Kirsten Feld

/ Eske Groes

Kontaktudvalget til det frivillige sociale arbejde
København, den 14. maj 1990

Socialministeriet

Som nævnt i det foreløbige svar af 21. marts 1990 fra Kontaktudvalgets sekretariat på ministeriets anmodning af 22. februar om en udtalelse i anledning af Folketingets Socialudvalgs behandling af forslag til folketingsbeslutning om socialt opsøgende arbejde m.v. (B 50) ville Kontaktudvalget vende tilbage med en endelig udtalelse efter udvalgsrådet den 24. april.

Kontaktudvalget skal herefter udtale følgende:

Generelt skal det som Kontaktudvalgets socialpolitiske grundholdning nævnes, at det sociale arbejde må bestå af et partnerskab mellem de tre netværk: Det offentlige, det familiemæssige og det frivillige. Med dette udgangspunkt og med baggrund i erfaringerne fra det frivillige område kan udvalget i princippet fuldt ud støtte tankerne bag dette forslag til folketingsbeslutning.

Kontaktudvalget finder, at det er meget væsentligt, at kommunerne får økonomisk incitament til at udvikle, afprøve og forankre nye kvalitative metoder i socialt arbejde.

I forslaget nævnes imidlertid ikke noget om de mange initiativer, der i disse år foregår omkring de frivillige netværk. Derfor skal Kontaktudvalget pege på samarbejdsmulighederne mellem den offentlige og den frivillige indsats, herunder den økonomiske.

Ad 1 og 2: Inden for det frivillige arbejde ser man mange eksempler på, at det kan lade sig gøre at adskille aktiviteter, f.eks. rådgivnings- og vejledningsarbejde, fra administrationsdelen. En sådan adskillelse har ofte ligefrem været en betingelse for at opnå økonomisk støtte fra forskellige fonde.

Kontaktudvalget mener derfor, at det i teorien er muligt at skille administrationsdelen ud. Om det i praksis i kommunerne kan lade sig gøre, har udvalget ikke tilstrækkelige tekniske forudsætninger for at udtale sig om. F.eks. be-

tyder en sådan adskillelse vel også en opsplitning af rådgivning og udbetaling, hvilket i sidste ende er en politisk overvejelse.

Ad 3: Projektarbejde som metode i fremtidens sociale arbejde er et stort og komplekst spørgsmål.

På den ene side har erfaringer fra de sidste 10 års forsøgsarbejde vist, at projektarbejde i mange tilfælde er nyskabende, og at selve projektformen er en meget engagerende arbejdsform for medarbejderne, fordi den i høj grad giver plads til deres kreative sider.

På den anden side må det ikke glemmes, at »ganske almindeligt« socialt arbejde som for eksempel individuel rådgivning, familiebehandling, krisehjælp m.v. stadig må have en vigtig plads i fremtidens socialpolitiske overvejelser. Uden denne basis kan projektarbejdet ikke fungere tilfredsstillende.

Endelig er der de overvejelser, som går ud på, at man af flere grunde når længst med netop forsøgsarbejde som netværksarbejde, uformelle kontaktsteder, alternative rådgivninger, selvhjælpsarbejde og aktivitetsskabende projekter i frivilligt regi, fordi der her findes nærhed, miljøkendskab og personkendskab.

Selv om kommunerne i langt højere grad end nu forhåbentlig bliver engageret i »forebyggende rådgivnings- og vejledningsfunktioner«, så tror Kontaktudvalget, at en del af disse aktiviteter som et supplement hertil fortsat vil foregå i de frivillige organisationer/foreninger på grund af de nævnte særlige kvaliteter ved arbejdet i dette regi.

Dette bør dog ikke føre til, at det frivillige arbejde »overenskomstbelægges«, men at samarbejdet sker under andre økonomiske former, herunder også gennem centrale midler, for at bibeholde et råderum for de frivillige initiativer.

Derfor mener udvalget, at det er nødvendigt parallelt med overvejelser om ændringerne af refusionsbestemmelserne som nævnt i forslag B

50 også at se på støttemulighederne til det frivillige sociale arbejde, herunder statslige og kommunale driftsstøtteordninger.

Henning Muff