

# SÅDAN KAN DER SKABES SAMMENHÆNG FOR BORGEREN

## ANALYSE OG FORSLAG – SNITFLADER MELLEML SOCIALFORVALTNINGEN (SOF) OG BESKÆFTIGELSE- OG INTEGRATIONSFORVALTNINGEN (BIF)

### Indhold

|  |    |
|--|----|
| SÅDAN KAN DER SKABES SAMMENHÆNG FOR BORGEREN.....  | 1  |
| ANALYSE OG FORSLAG – SNITFLADER MELLEML SOCIALFORVALTNINGEN (SOF) OG BESKÆFTIGELSE- OG INTEGRATIONSFORVALTNINGEN (BIF) ..... | 1  |
| 1. Formål med og struktur for analyse.....   | 2  |
| 2. Hvem er de fælles borgere mellem BIF og SOF? .....  | 3  |
| Særligt om de mest udsatte fællesborgere (matchgruppe 3) .....   | 5  |
| 3. Tilbud og indsatser.....  | 6  |
| 3.1 Tilbud og indsatser i BIF.....   | 6  |
| 3.2 Tilbud og indsatser i SOF .....  | 7  |
| 3.3 Sammenhængen mellem BIFs og SOFs indsatser .....   | 8  |
| 4. Nuværende samarbejde, organisering og ressourcer.....   | 9  |
| 5. Nye muligheder i ny reform .....  | 9  |
| 6. Kortlægning og analyse af snitflader.....   | 11 |
| 7. Anbefaling til en ny model .....  | 14 |

## 1. Formål med og struktur for analyse

Den 13. december vedtog Borgerrepræsentationen i forbindelse med behandling af punktet ” Rapport fra strukturudvalget – afrapportering om udvalgets arbejde ”, at:

*”Alle forvaltninger inden sommeren 2013 med udgangspunkt i strukturudvalgets rapport udarbejder forslag til, hvordan de konkrete snitfladeudfordringer mellem forvaltningerne herunder særligt på velfærdsområdet kan løses, så både kvalitet og effektivitet forbedres for borgerne”*

Torsdag d.10. januar afholdt BIF og SOF direktionerne fælles direktionmøde for at igangsætte en proces i de to forvaltninger for udarbejdelse af forslag til løsninger på snitfladeudfordringerne.

Økonomiudvalget behandlede på sit møde den videre proces for Strukturarbejdet:

*Med udgangspunkt i Strukturudvalgets rapport udarbejdes forslag til, hvordan konkrete snitfladeudfordringer mellem forvaltningerne særligt på velfærdsområdet kan løses, så både kvalitet og effektivitet forbedres for borgerne inden for følgende hovedområder:*

1. *Børn med særlige behov*
2. *Ledige med særlige problemstillinger*
3. *Overgangen fra barn til voksen (18 år)*
4. *Overgangen ved 65 års alderen*

*Oplæggene skal indeholde konkrete forslag til løsninger, og indeholde en vurdering af gevinsterne i forhold til fx de udfordringer som borgerne oplever, en vurdering af gevinsterne i forhold til den samlede oplevede service fra kommunen, antallet af berørte borgere, borgernes kontakt til kommunen, faglig kvalitet i opgaveløsningen og økonomi.*

Denne analyse sker ud fra de rammer som BR og Økonomiudvalget stillede for opgaven, og er Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningens og Socialforvaltningens analyser og forslag som svar på punkt 2. Ledige med særlige problemstillinger.

Der har været samarbejde om punkt 3: Overgangen fra barn til voksen. Denne afrapporteres i ”Snitfladeanalyse vedr. overgangen ved det. 18. år”.

Strukturudvalget har peget på nedenstående, som styrende og ledende for udarbejdelse af forslagene:

### ***Tabel 1. Hensyn for en ny organisering (Strukturrapporten)***

- |  |   |
|--|---|
| <b>Områder</b>   |   |
| <ul style="list-style-type: none"><li>• <b>Politisk ledelse og styring</b></li></ul> | Styrket politisk ledelse og koordinering på tværs af fagområder [...] |

- **Sammenhæng og gennemsigtighed** [...] Helhedsperspektiv på borgernes udfordringer og hverdagsliv på tværs af fagområder. Overskuelige borgerindgange – fysiske, telefoniske og digitale. Skabe nærhed ved at kommunen møder borgeren hvor de er, hvor det giver mening og størst effekt.
- **Kvalitet og innovation** Kvalitet i opgaveløsningen. Fokus på effekt og resultater for borgerne på tværs af kommunen. [...]
- **Effektivitet** Effektive processer og beslutningsgange  
Effektive sagsforløb for borgerne  
Økonomisk effektivitet

I notatet vil der blive taget afsæt i og konkluderet ud fra 3 hensyn. Det sker med henblik på drøftelse og behandling i Socialudvalget og Beskæftigelses- og Integrationsudvalget.

#### Hensynene er:

- |   |
|---|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Helhedsperspektiv på borgernes udfordringer og hverdagsliv på tværs af fagområder</li> <li>• Kvalitet: Fokus på effekt og resultater for borgerne på tværs af fagområder</li> <li>• Effektive sagsforløb, beslutningsgange og processer</li> </ul> |
|---|

Analysen falder i følgende dele:

- En beskrivelse af den fælles målgruppe
- En kort beskrivelse af indsatsen, de to forvaltninger leverer til målgrupperne
- En beskrivelse af det nuværende samarbejdes indhold, organisering og resultater
- Snitfladerne vil blive konkret kortlagt, og udfordringer fremanalysert
- Der vil blive peget på anbefalinger, som kan styrke samarbejdet ud fra de hensyn som danner rammen for notatet: Sammenhæng i borgerforløbene, kvalitet og effektivitet. I dette peges der også på de organisatoriske og økonomiske konsekvenser

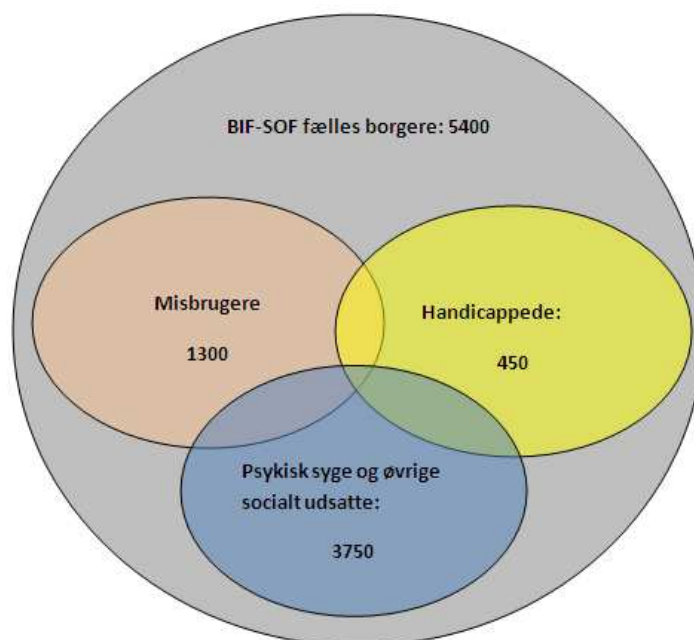
## 2. Hvem er de fælles borgere mellem BIF og SOF?

Godt 5400 Københavnerne, har hvert år en sag i både BIF og SOF i kortere eller længere tid. Disse borgere betegnes som *fælles borgere*. De fælles borgere er arbejdsløse og har herudover problemer i forbindelse med psykisk sygdom, social sårbarhed og marginalisering, hjemløshed, stofmisbrug eller handicap. Hertil har mange af de fælles borgere helbredsproblemer, kortere levetid og dårligere livskvalitet end de fleste andre Københavnerne. Den overvældende hovedpart er på kontanthjælp, færre er på dagpenge og enkelte er selvforsørgende arbejdsløse. – For mange af de fælles borgere udgør en kombination af flere af de nævnte elementer en kompleks helhed.

De fælles borgere er som gruppe betragtet meget mangfoldig. Nogle af de fælles borgere får hurtigt hjælp af kommunen til at kompensere for deres barrierer. Andre af de fælles borgere har massive, varige barrierer og vil formentlig være i livslang kontakt med de offentlige systemer. Flertallet af de fælles borger befinder sig mellem disse yderpunkter.

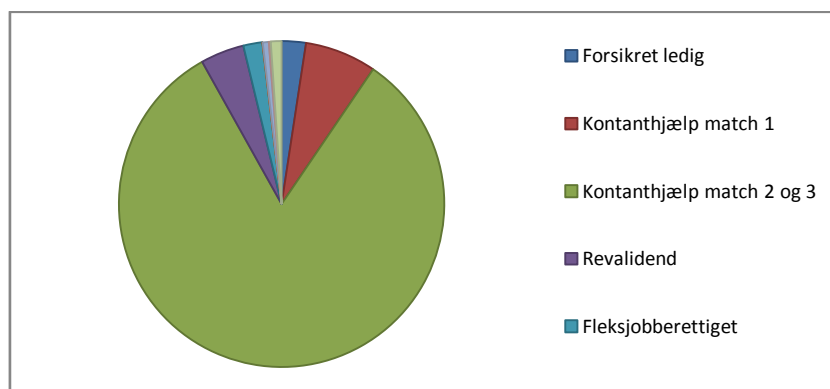
Set i fugleperspektiv fordeler borgerne sig som vist i figur 1 nedenfor.

**Figur 1: fordeling af fælles borgere på SOFs målgrupper**



11 % af de fælles borgere er kontanthjælpsmodtagerne i matchgruppe 1 og dagpengemodtagere, mens 88 % af de fælles borgere er kontanthjælpsmodtagere i matchgruppe 2 og 3. Match- og målgruppeplaceringen udgør en karakteristik af borgerne og er bestemmende for de tilbud og indsatser, som kommunen tilbyder.

**Figur 2: fordeling af fælles borgere på målgrupper i BIF**



De fælles borgere i matchgruppe 1 og på dagpenge har primært ledighed som problem og de koordinerer i vidt omfang selv deres sager i kommunen.

Fælles borgere i matchgruppe 2 og 3 har – ofte massive – problemer ud over ledighed, som har at gøre med psykisk sygdom, social marginalisering, dårligt helbred og/eller stofmisbrug. De tilbydes en koordineret indsats efter *Fælles strategi for fælles borgere mellem BIF og SOF*, som har været i kraft siden 2009.

Den *Fælles strategi for fælles borgere mellem BIF og SOF* betyder at der er et øget fokus i BIF og SOF på at bringe de to forvaltningers tilbud og indsatser<sup>1</sup> i spil på en koordineret og helhedsorienteret måde, men netop

<sup>1</sup> Læs mere om tilbud og indsatser i afsnit 3

fordi BIFs indsats for borgerne primært sker gennem visitation til aktiveringstilbud, er der i forvaltningens arbejde implicit et fokus på de fælles borgere i matchgruppe 2.

Borgere i matchgruppe 3 er ikke omfattet af ret og pligt til de tilbud, som BIF kan visitere til og modtager derfor ikke aktiveringstilbud. BIFs muligheder for at bidrage positivt til disse, de svageste af de udsatte borgere, og deres udvikling er således begrænsede.

Der kan derfor være gevinster at hente ved at fokusere på de mest udsatte af fællesborgerne, dvs. de, som i dag er placeret i matchgruppe 3<sup>2</sup>, og arbejde yderligere fokuseret for, at disse borgere *med personlige og/eller sociale problemstillinger fastholdes i en gunstig og holdbar kurs mod selvforsørgelse eller afklaring af arbejdsevne*.<sup>3</sup>

I det følgende fokuseres der derfor på de mest udsatte fælles borgere.<sup>4</sup>

### Særligt om de mest udsatte fællesborgere (matchgruppe 3)

**Handicappede** udgør ca. 5 % af fællesborgerne i matchgruppe 3. Handicapbegrebet defineres ud fra borgerens funktionsevne og konkrete behov for støtte. De borgere, som har en sag i Handicapcenteret har alle en betydelig, længerevarende eller kronisk funktionsnedsættelse. Flertallet af handicappede fællesborgerne i målgruppen er unge under 30 år, som er under afklaring til førtidspension eller fleksjob på grund af alvorlige, varige fysiske eller psykiske funktionsnedsættelser, f.eks. psykisk udviklingshæmning, hjerneskader eller alvorlige begrænsninger i sanse- og bevægeapparatet.

**Misbrugere i behandling** udgør ca. 26 % af fællesborgerne i matchgruppe 3. Misbrugerne har ofte sociale og psykiske problemstillinger udover misbrug af alkohol, hash og hårde stoffer. Flertallet af de unge misbrugere behandles med stoffrihed som sigte. Omvendt har flertallet af misbrugere over 30 år lange misbrugskarrierer bag sig, og behandles med psykosocial rehabilitering og stabilisering via substitutionsbehandling som det primære sigte.

**Psykisk syge og øvrige socialt udsatte** udgør ca. 69 % af fællesborgerne i matchgruppe 3. Målgruppen af psykisk syge og øvrige socialt udsatte er meget bred både hvad angår arten og alvorligheden af de problematikker, som gør sig gældende. Borgernes primære problemstillinger kan f.eks. være knyttet til hjemløshed, psykiske lidelser mv. Den primære problemstilling er derudover ofte knyttet sammen med misbrug og somatisk sygdom. Målgruppen omfatter også kvinder på krisecentre.

På tværs af målgrupperne er det muligt at skelne mellem unge og voksne fælles borgere.

#### Aldersfordeling, ledighedslængde og barrierer

Henover 2012 var godt 2400 borgere matchet 3 i kortere eller længere perioder. 700 af disse var unge borgere under 30 år og ca. 1800 borgere over 30 år.

De fleste af fællesborgerne i matchgruppe 3 har lange ledighedsforløb bag sig.

51 % af de unge har været på kontanthjælp i mere end 2 år, mens 73 % af borgerne over 30 år har været på kontanthjælp i mere end 2 år.

---

<sup>2</sup>Ændres matchkategorierne med kontanthjælpsreformen, kan de ikke lægges til grund for et succeskriterie. Der vil i stedet kunne tages udgangspunkt i BIFs udviklingsmodel for borgere med problemer ud over ledighed.

<sup>3</sup> Fælles strategi for fælles borgere i Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen (BIF) og Socialforvaltningen (SOF) 2009 – 2011, side 3

<sup>4</sup>Disse borgere er efter den nugældende beskæftigelseslovgivning er placeret matchgruppe 3, og vil med kontanthjælpsreformen formentlig blive placeret i en ny matchgruppe 2.

Kigger vi på unge kontanthjælpsmodtagere, som ikke er fællesborgere, ses det, at kun 31 % har modtaget kontanthjælp i mere end 2 år. – Der er tale om en forskel på 20 procentpoint, og det er bemærkelsesværdigt negativt. Kan der rykkes blot en smule på antallet af unge med en lang ledighedsperiode, er der væsentlige gevinster at hente for den unge, for kommunen og for samfundsøkonomien.

For de unge under 30 gør en række særlige karakteristika sig gældende. De mangler ressourcer og netværk, mangler ofte 9. klasses eksamen, har afbrudte uddannelsesforløb bag sig; de har ofte modtaget specialundervisning og har som hovedregel ikke haft tilknytning til arbejdsmarkedet. De har manglende sociale kompetencer, faglige færdigheder og ringe danskundskaber. Herudover har mange af de unge helbredsproblemer, psykiske problemer og/eller misbrugs problemer.

Godt en tredjedel af de unge, som har været kendt i børnefamiliesystemet før de fyldte 18 år, modtager kontanthjælp efter det fyldte 18. år.

Et mindretal af de unge overleveres fra børne-familiesystemet til voksensystemet med efterværn, mens en større andel af unge ikke modtager yderligere foranstaltninger fra Socialforvaltningen. (se mere om de unge i afsnit 6: Kortlægning og analyse af snitflader)

De voksne over 30 år har mange af de samme problemer som de unge under 30 år. SOF registrerer ikke deres borgere i forhold til diagnoser og det betyder, at der ikke er en systematisk viden til stede om målgruppen *psykisk syge og øvrige socialt udsatte*. For de hjemløses vedkommende ved vi, at hjemløseproblematikker kombineret med misbrug, står i centrum. For misbrugernes vedkommende ved vi, at misbrug kombineret med psykisk sygdom eller psykisk sårbarhed (og i visse tilfælde hjemløshed) udgør den væsentlige problemstilling.

### 3. Tilbud og indsatser

BIF og SOF yder service ud fra de lovgivninger som begge forvaltninger gennem Københavns Kommunes Styrelsesvedtægt har ansvaret for.

Servicen målrettes den borgers enkeltes behov indenfor de muligheder som lovgivning og kommunalt besluttet serviceniveau, giver.

#### 3.1 Tilbud og indsatser i BIF

Fællesborgerne har mulighed for at modtage de tilbud og indsatser i BIF, som er en del af den tilbudsvifte, der udbydes til alle borgere. Grundlæggende skal borgerne have 4 jobsamtaler årligt i det individuelle kontaktforløb, hvor den aktive indsats fastlægges. Formålet med jobsamtalen er, at få borgeren rettet mod arbejdsmarkedet på kort og langt sigt. Til det brug anvendes de aktive tilbud.

BIF har i samarbejde med en række interne og eksterne leverandører udarbejdet et tilbudskatalog til borgere med problemer ud over ledighed. Herudover eksisterer der en række metodeudviklingsprojekter, som er målrettet ledige med særlige problemer. På detailniveau er der mange hundrede forskellige tilbud, som kan tilpasses den enkelte borgers behov.

I 2012 var godt halvdelen af de fælles borgere aktiverede i korte eller længere perioder – langt de fleste i såkaldte særligt tilrettelagte projekter. De konkrete tilbud sammensættes typisk som et individuelt kombinationsforløb med det sigte, at deltagerne opnår en særlig støtte og helhedsorienteret indsats på vejen mod arbejdsmarkedet eller uddannelse, herunder i relation til frigørelse af fastlåst situation som følge af f.eks. forsørgelsespligt, sygdomsopfattelse etc. Forløbene søges koordineret med den sociale og/eller sundhedsfaglige indsats borgeren samtidig deltager i.

De særlige tilrettelagte projekter tilbydes hovedsageligt til borgere med komplekse, herunder uklare, sociale problemstillinger samt visse helbredsmæssige forhold, herunder også borgere, der er meget langt fra arbejdsmarkedet som f.eks. misbrugere og hjemløse, og borgere der ikke har kunnet søge pension eller fleksjob, og som ikke kan se sig selv i arbejde. Herudover har en mindre del af fællesborgerne været i virksomhedspraktik, i job med løntilskud, og har i den forbindelse fået mentorstøtte. Desuden har en del af fællesborgerne fået tilbud om tværfaglig samtale og indsats mellem BIF, SOF og SUF i forbindelse med projektet 'Brug for Alle'.

I forbindelse med Brug for Alle projektet mellem SOF, SUF og BIF, som er for match 3 borgere, har Arbejdsmarkedsstyrelsen målt på i hvilket omfang borgerne har været i beskæftigelsestilbud. Fra 1. april 2012 og til 1. februar har ca. 19 pct. af match 3 borgerne modtaget aktivt tilbud via beskæftigelseslovingen. Brug for Alle projekter omfatter flere match 3 borgere, end dem som er omfattet af BIF/SOF strategien.

I BIF er der har der i 2012 været et forbrug til match 3 gruppen svarende til 7,0 mio. kr. og i alt 81 helårsaktiverede.

Til afholdelse af jobsamtaler i SOF i forbindelse med pilotprojektet er der overført 1500 kr. pr. år.

I 2013 er der som supplement til BIFs tilbudskatalog indgået aftale med SOF og SUF om Fleksible og målrettede kombinationsforløb, som kombinerer og koordinerer indsatser fra BIF, SOF og SUF. SOF bidrager med personlige vejledere, Udsatsen, som består af Grundlæggerne og Gadens Stemmer samt Hotellet. SUF bidrager med helbredsafklaring og helbredsudredning, herunder smerteudredning og genoptræning i forbindelse med lidelser i bevægelsesapparatet og madlavningshold for misbrugere i behandling.

### **3.2 Tilbud og indsatser i SOF**

Indsatsen i Socialforvaltningen tager udgangspunkt i Lov om Social Service og er målrettet den enkelte borgers sociale problemstillinger. Indsatsen dækker et bredt spektrum, som omfatter beskyttet beskæftigelse, støttekontaktperson, særboliger, boligsociale indsatser, støtte i egen bolig og bofællesskaber, socialpsykiatriske botilbud, botilbud til udsatte, herberger og plejetilbud, krisecentre, aktivitets og samværstilbud, alkoholbehandling og misbrugsbehandling, herunder ambulante behandling, døgnbehandling og substitutionsbehandling.

De fælles match 3 borgere kan modtage alle dele af Socialforvaltnings ydelser afhængig af behov.

#### *Myndighedstilbud for udsatte og sindslidende*

SKP Findes i voksenenhederne i SCK, Boligrådgivere (indslusning og fastholdelse i egen bolig varetages af voksenenhederne i SCK), VUM (udredning af udsatte varetages af voksenenhedernes sagsbehandlere), Indstilling til botilbud (udsatte og psykiatri), hjemmevejleder, merudgifter, Boligsocial indstilling, (Almen bolig, ACT, CTI, Skæve boliger), Gældsrådgivning, Den sociale hjemmepleje, Den opsøgende indsats på Christiania.

#### *Professionelle og sociale aktører og samarbejdspartnere på udsatteområdet*

Væresteder og jobtilbud til udsatte f.eks. aktivitetscentret Sundholm og Hotellet; Akutte sundhedstilbud f.eks. sundhedsrummet; Kofoed Skole f.eks. Bisserne; Særlige tilbud målrettet grønlandere; Særlige tilbud målrettet prostituerede.

#### *Region Hovedstadens tilbud*

OP-team, DPC, Psykiatrisk akutmodtagelse, OPUS. Samarbejdet er reguleret af Sundhedsaftalerne.

### *Professionelle og sociale aktører på sindslidelsesområdet*

Aktivitets- og samværssteder for psykisk syge – opdelt efter de socialpsykiatriske centres geografiske områder, f.eks. N.A.B.O., Idrætshuset, Askovgården, Fountain House, Pinta, Mama Mia; Center for specialundervisning - afdelinger på Amager og i Brønshøj bl.a. STU; Voksentandplejen.

Derudover har SCK et samarbejde med kriminalforsorgen, herunder SSP+; Enheden for kriminalpræventiv indsats (tidligere 18+ enheden); Projekt God løsladelse. En vigtig samarbejdspartner er Center for udsatte og kriminalitetstruede unge.

### *Recocery – Modtageenhederne*

I modtageenhederne er den primære opgave at afklare og visitere til misbrugsbehandling, som enten kan være ambulante tilbud i modtageenhederne eller dag- og døgnbehandling i eksterne tilbud. Den ambulante behandling i modtageenhederne foregår som gruppebehandling eller individuelle samtaleforløb, typisk 1 gang om ugen, og eventuelt kombineret med substitutionsbehandling afhængigt af misbrug.

Modtageenhederne har desuden status som socialcenter, hvilket betyder, at vi behandler ansøgninger om økonomisk hjælp i henhold til den sociale lovgivning udover løbende kontanthjælp.

### *Harm reduction – Behandlingsenhederne*

Skadesreduktion, som er det primære sigte med arbejdet i Behandlingsenhederne, indeholder bl.a.: En sundhedsfaglig indsats bestående af sundhedssamtaler, sundhedsfaglig ydelse (medicin, vaccination, prævention, ernæring mm.), kørsel - herunder medicin udbringning. En socialpædagogisk indsats bestående af individuel rådgivning (struktureret samtale med udgangspunkt i den løsningsorienterede metode), SKP og relationsbehandling. En socialfaglig indsats bestående af økonomi, pension, boligafklaring og rådgivning.

### *Tilbud til handicappede*

SKP, socialpædagogisk bistand, Brugerstyret Personlig Assistent, ledsageordning, kontaktperson til døvblinde, merudgifter, beskyttet beskæftigelse, aktivitets- og samværstilbud, midlertidigt botilbud, længerevarende botilbud, pasning af nærtstående, egenbetaling og enkeltydelser. Derudover administrerer Handicapcenteret enkeltydelser til tandbehandling, psykolog, fysioterapi etc., enkeltydelser til medicin, udgifter til samvær med børn, og hjælp til flytning samt enkelte bestemmelser i Pensionsloven.

SOFs årlige udgifter til disse indsatser beløber sig til knap 170 millioner kroner.

## **3.3 Sammenhængen mellem BIFs og SOFs indsatser**

Det er væsentligt for fælles borgerne, at der sker en koordinering af indsatserne i de to forvaltninger. Dette sker indenfor rammerne af den vedtagne BIF/SOF strategi. Behovet for koordinering begynder for borgerne, når de modtager en indkaldelse til samtale i jobcenteret. De har brug for støtte fra en kendt medarbejder fra SOF til at give møde på rette tid og sted i jobcenteret. Det er en fast arbejdsrutine for BIF at sende kopier af indkaldelser til samarbejdspartnere i SOF, hvis borgeren har gjort opmærksom på at der er behov for dette. Behovet for koordinering er mest omfattende i forbindelse med, at borgerne skal aktiveres. Her det vigtigt at der sker en sammenkædning af borgerens aktiviteter i SOF og aktiveringen i BIF, sådan at der sættes ind med den rette aktivering på det rette tidspunkt.

Målsætningen er, at BIFs indsats bygger videre på den sociale udvikling, som borgeren har opnået gennem sit samarbejde med SOF.

De senere års fokus på koordinering og samtænkning af indsatserne i BIF og SOF har forbedret sammenhængen i indsatserne.



## 4. Nuværende samarbejde, organisering og ressourcer

I den fælles strategi for fælles borgere i BIF og SOF fra 2009 er formålet:

*”at skabe den nødvendige sammenhæng mellem den sociale indsats og den beskæftigelsesfremmende indsats, således at ledige borgere med personlige og /eller sociale problemstillinger fastholdes i en gunstig og holdbar kurs mod selvforsørgelse eller afklaring af arbejdsevne”*

Strategien er rammen om samarbejdet om fælles borgere mellem BIF og SOF.

I dag er der et bedre kendskab til 'den anden' forvaltnings muligheder og arbejdsprocesser. Det har givet større fokus på tværfaglige og helhedsorienterede perspektiver i sagsbehandlingen. Strategien har forbedret BIF-SOF problemløsninger på medarbejderniveau såvel som på ledelsesniveau. BIF-SOF Specialenheden har sikret dette via eksempelvis:

- forbedrede arbejdsgange og fælles sagsgange mellem BIF og SOF
- praktikordninger mellem BIF og SOF
- afholdelse af faglige fyraftensmøder
- en BIF-SOF Portal som platform for vidensdeling mellem BIF og SOF
- undervisning på BIF og SOFs introforløb
- udvikling og drift af en adviseringsordning, som modvirker udsættelser af kommunalt boliganviste borgere på overførselsindkomst

Det konkrete samarbejde om de fælles borgere sker mellem lokale enheder i Jobcenter Københavns Center for Indsats og Center for Unge og deres samarbejdspartnere i Socialcenter København, Rådgivningscenter København og i Handicapcenter København.

I strategien var der 2 resultatmål vedtaget af Socialudvalget og Beskæftigelses- og Integrationsudvalget

- Større sammenhæng mellem den sociale – og beskæftigelsesrettede indsats: 3500 borger fik tilbud om, at få udarbejdet social handleplan.
- Højere aktiveringsgrad: Her var målet en aktiveringsgrad for match 3 borgerne på 50 % i 2011.

Begge mål er løbende blevet afrapporteret til udvalgene. Mål 1 var nået ved udgangen af 2011. Og mål 2 blev næsten opnået. Ved udgangen af 2011 var aktiveringsgraden 44 %

## 5. Nye muligheder i ny reform

Beskæftigelsesministeren fremlagde d. 27. februar et udspil til en kontanthjælpsreform. Reformen vil påvirke samarbejdet mellem SOF og BIF. Der er 18.april indgået en politisk aftale mellem Regeringen og Venstre Dansk Folkeparti, Det Konservative Folkeparti og Liberal Alliance om kontanthjælpsreformen: Flere i uddannelse og job.

Hovedpunkterne i den politiske aftale om reformen er

Flere skal have mulighed for, at blive en del af arbejdsmarkedet

Målet er en grundlæggende reform af kontanthjælpssystemet, hvor der er fokus på at unge skal tage en uddannelse.

Alle kontanthjælpsmodtagere skal fra 1.januar 2014 være i aktivitet. Dette i modsætning til i dag hvor Match 3 borgerne ikke modtager aktiveringsindsats.

Matchsystemet afskaffes

Borgere under 30 år bliver fremover vurderet som enten ”uddannelsesparat” eller ”aktivitetsparat”.

Alle aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere skal have en helhedsorienteret indsats.

Kontanthjælpsmodtagere med komplekse problemstillinger får ret til en koordinerende sagsbehandler, som skal sikre en tværfaglig og koordineret på tværs af alle forvaltninger.

Unge under 30 år, som ikke har uddannelse skal i gang med aktivitet, som bringer den unge tættere på en uddannelse.

Unge skal samtidig have en koordineret og systematisk indsats, hvor den unges sociale og helbredsmæssige ressourcer og udfordringer bliver afklaret.

Borgere over 30 år bliver vurderet som enten ”jobparat” eller ”aktivitetsparat”.

Gruppen af borgere med store og komplekse problemer skal have ret til og tilbud om en koordinerende sagsbehandler, som kan sikre den helhedsorienterede og tværfaglige indsats på tværs af forvaltningerne i kommunen.

Der er mange elementer i reformen, som allerede i dag er en del af den københavnske model for samarbejde mellem Socialforvaltningen og Beskæftigelsesforvaltningen. Reformen vil yderligere styrke de københavnske muligheder for et effektivt samarbejde på tværs af forvaltningsgrænser.

En stærkere sammenhæng og koordination mellem SOFs og BIFs tilbud kræver, at der på tværs af de to forvaltninger sker en kombination af især de mest udsatte fællesborgeres ’servicerejse’ gennem forvaltningerne.

Dette forudsætter både en forvaltnings- og ledelsesmæssig prioritering og en kulturel og praktisk institutionalisering af målsætningerne og af samarbejdet i de yderste led, hvor indsatsen varetages i det daglige.

Det det nedenstående skema vises betydningen af kontanthjælpsreformen:

**Tabel 1. Fælles BIF/SOF borgere under 30 år.**

|              | <b>Uddannelsesparat</b>  | <b>Aktivitetsparat</b>   |
|--------------|--|--|
| Definition   | Åbenlyst uddannelsesparate skal hurtigt i gang med at søge uddannelse og påbegynde uddannelse.<br>Alle unge skal som udgangspunkt mødes som uddannelsesparate  | Mål om på sigt, at komme i uddannelses, trods den unges udfordringer.<br>Herunder de unge som har særlige, komplekse udfordringer i form og helbredsmæssige og sociale barrierer, eks. psykisk syge. |
| <b>Antal</b> | <b>Ca. 850</b>   | <b>Ca. 1250</b>  |
| Indsats      | Uddannelsespålæg ved den tidlige visitation.<br>Den unge kan komme i nyttejob i op til 13 uger indtil uddannelse påbegyndes.<br>Individuelt tilrettelagt uddannelsesrettet indsats<br>Læse-,skrive- og regneundervisning | Ret til koordinerende sagsbehandler<br>Mentor til særligt udsatte unge<br>Individuelt tilrettelagt uddannelsesrettet indsats<br>Læse-,skrive- og regnetest   |

**Tabel 2. Fælles BIF/SOF borgere over 30 år**

|            | <b>Jobparat</b>  | <b>Aktivitetsparat</b>   |
|------------|--|--|
| Definition | Umiddelbart klar til job   | Når en borger ikke vurderes til at være parat til arbejde, er borgeren aktivitetsparat, dvs. alle borgere skal i aktivitet fremadrettet fra 1. januar  |
| Antal      | <b>Ca. 370</b>   | <b>Ca. 4300</b>  |
| Indsats    | Intensiv jobsøgningsindsats<br>Nyttejob<br>Borger kan modtage den sociale og kommunale service, som borger har brug indenfor indenfor det vedtagne kommunale serviceniveau | Tidlig og helhedsorienteret indsats, mellem forvaltningerne i Københavns Kommune.<br>Indsatsen skal være tværfaglig og koordineret mellem BIF, SUF, SOF og øvrige myndigheder<br>Ret til Koordinerende sagsbehandler<br>Der kan igangsættes fælles tilbud – i reformen kaldet arbejdsrettet indsats:<br>En vekselvirkning mellem arbejdsplads og indsats rettet mod sociale og helbredsmæssige problemer.<br>Ret til mentor, i de perioder borgeren ikke er i stand til arbejdsrettet indsats<br>Udskrivningskoordinator før under og efter udskrivningen, for psykisk syge<br>Udslusningskoordinatorer<br>Helhedsindsats for udsatte familier |

## 6. Kortlægning og analyse af snitflader

Det er væsentligt for borgeren, at der er sammenhæng og samtidighed imellem de indsatser, som leveres af BIF og SOF. Snitfladerne mellem BIF og SOF skal, med andre ord, udformes, så de understøtter de mål om helhedssyn, kvalitet og effektivitet, som Strukturudvalget har besluttet.

Dette har en række praktiske implikationer, og i det nedenstående ses der derfor nærmere på organiseringen af og snitfladerne i samarbejdet for de fælles borgere. I BIF-SOF samarbejdet er der i det fremadrettede samarbejde fokus på de svageste kontanthjælpsmodtagere matchgruppe 3, og det fokuserer den nedenstående analyse derfor på.<sup>5</sup>

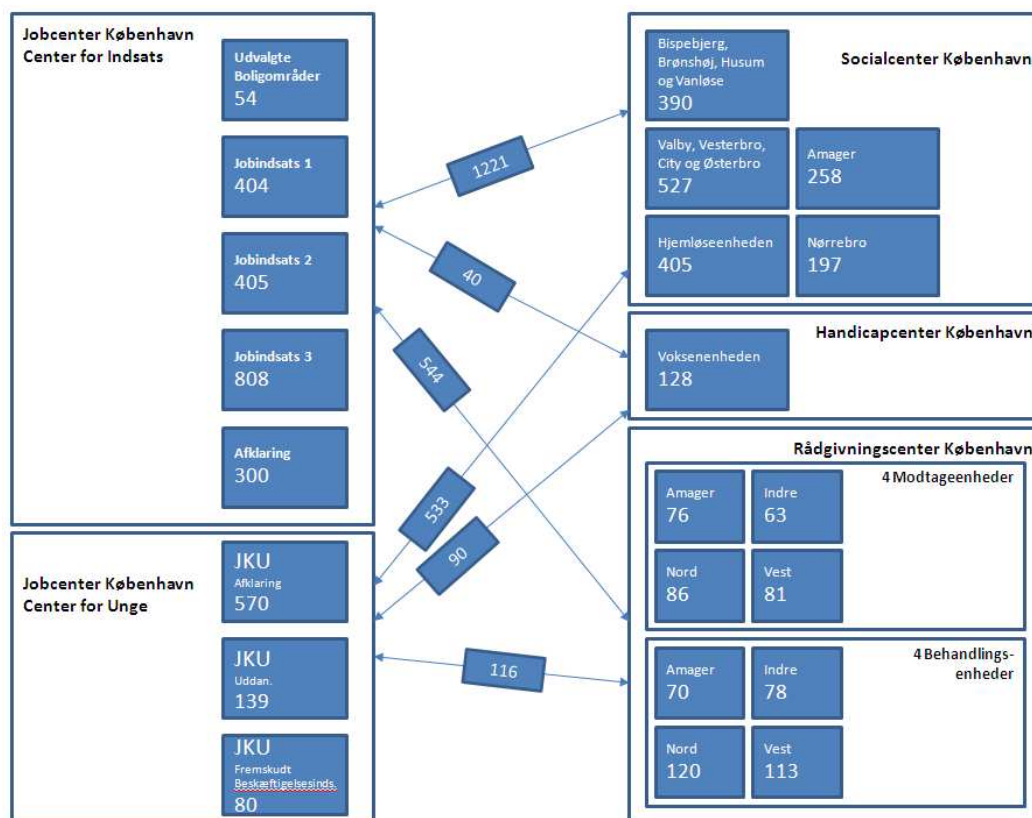
### *Samarbejde om borgerne på centerniveau*

I SOF er borgerne fordelt mellem Socialcenter Københavns Voksenenheder og Hjemløseenheden; Handicapcenter Københavns Voksenenhed og endelig Rådgivningscenter Københavns 4 modtageenheder og 4 behandlingsenheder.

I BIF er borgerne fordelt på jobcentrene efter alder og match. Alle unge under 30 år er placeret i Jobcenter Københavns Ungecenter (JKU), mens alle borgere i matchgruppe 2 og 3 over 30 år er placeret i Jobcenter Københavns Center for Indsats (JKI).

<sup>5</sup> Snitflader mellem de to forvaltninger for sygedagspengemodtagere og for borgere med en sag i Børne- og Familiecenter København er ikke indeholdt i denne fælles strategi, ligesom strategien ej heller håndterer snitflader i forhold til Sundheds- og Omsorgsforvaltningen og Region H.

Figur 3 – Snitflader i det nuværende samarbejde om borgere i matchgruppe 3 mellem BIF og SOF (2012)



Figur 3 ovenfor viser snitfladerne i samarbejdet mellem BIF og SOF. Team og afdelinger er angivet i bokse på hver sin side af midten og er forsynet med et tal, der viser hvor mange fællesborgere i matchgruppe 3, enheden havde berøring med i 2012. Tallene henover midten viser antallet af fællesborgere, der skal samarbejdes om mellem BIF og SOF på centerniveau.

Der er ca. 1200 fællesborgere mellem Jobcenter København – Center for Indsats og Socialcenter København – primært borgere med sindslidelse og hjemløse. Der er ca. 550 fællesborgere mellem Jobcenter København – Center for Indsats og Rådgivningscenter København. Der ca. 530 fællesborgere mellem Jobcenter København – Center for Unge og Socialcenter København; og endelig er der ca. 130 borgere mellem Handicap Center København og Jobcenter København – de fleste af disse er unge under 30 år.

Fællesborgerne befinder sig i vidt forskellige livssituationer. Succeskriterierne og indsatsen for de fælles borgere kan derfor variere:

- Ordinær eller støttet tilknytning til arbejdsmarkedet
- Ordinær uddannelse eller uddannelse gennem revalidering
- Ophør eller afklaring i behov for sociale ydelser eller støtte
- Førtidspension eller afklaring af arbejdsevne
- Etablering eller bibeholdelse af kontakt til BIF og SOF

For at opnå et vellykket borgerforløb, kræves der en stærk sammenhæng mellem indsatserne i SOF og BIF. På sagsbehandlerniveau skal der gøres der en aktiv indsats for at skabe større sammenhæng mellem den sociale og den beskæftigelsesmæssige indsats. Dette er imidlertid en udfordring, idet der arbejdes ud fra forskellige lovgivninger og målsætninger i de to forvaltninger. For sagsbehandlere kræves derfor viden og indsigt i begge forvaltningers respektive tilbud og rammevilkår.

#### *Konkrete snitflader i samarbejdet*

De konkrete snitflader i samarbejdet mellem de to forvaltninger består i en koordination mellem jobplanen og den sociale handleplan/indsats, således at der er sammenhæng i borgerens forløb. Jobplanen og fx misbrugsbehandling skal understøtte hinanden i et sammenhængende forløb, der bringer borgeren tættere på en tilknytning til arbejdsmarkedet. Såfremt borgeren sanktioneres af BIF, er det endvidere væsentligt, at SOF adviseres med henblik på at gå i dialog med borgeren/Ydelsesservice og forebygge en evt. udsættelse af bolig. Samtidig mellem forvaltningerne er vigtig, således at der er den rette timing mellem den sociale indsats og et relevant beskæftigelsestilbud. Ud over den helt konkrete koordinering af aktiviteter, er det væsentligt, at der både i SOF og BIF er et beskæftigelsesperspektiv, jf. også intentionen i den ny kontanthjælpsreform, da dette kan være et motiverende og helbredende element fx i relation til en misbrugsbehandling. Det viser erfaringer fra bl.a. metoden IPS (Individuel Placement Support).

#### *Relevante målgrupper for en fremtidig BIF-SOF indsats*

Udtrykt i målgrupper skal der peges på flg. borgergrupper, som kunne komme i fokus i en kommende samarbejdsmodel:

- Sårbare unge som har haft en sag i Børnefamiliecenter København og kommer på kontanthjælp når de fylder 18 år (både de som har efterværn og de som ikke har). Denne snitflade adresseres i en særskilt analyse vedr. overgangen fra barn til voksne ved de 18 år.
- Fællesborgere mellem Jobcenter København – Center for Indsats og Socialcenter København. I denne målgruppe er der mange psykisk syge og mange hjemløse
- Fællesborgere mellem Jobcenter København – Center for Indsats og Rådgivningscenter København, hvilket vil sige at målgruppen består stofmisbrugere i forskellige former for behandling.

Ovenstående målgrupper er oftest så dårligt stillede at de ikke selv har mulighed for at navigere rundt i de forskellige forvaltninger og tage kontakten med forskellige sagsbehandlere i forskellig regi.

#### *Erfaringer fra pilotprojekt for match 3 fællesborgere*

I 2012 og 2013 gennemføres der et pilotprojekt, som involverer Behandlingsenhederne i Rådgivningscenter København, som har overtaget myndighedsansvaret for 120 borgere i matchgruppe 3. Det giver en mere helhedsorienteret indsats, med større stabilitet i sagsforløbene, færre sanktioner og en individuel tilpasset overgang til de beskæftigelsesrettede tilbud, når borgerne vurderes klar og matches fra 3 til 2. Denne organisering af myndighedsansvaret sikrer, at borgeren får ro til at koncentrere sig om sin behandling og øvrige sociale problemer. Den sikrer også, at der inkorporeres et beskæftigelsesperspektiv i den socialfaglige indsats, og at borgerne får de rigtige tilbud på de rigtige tidspunkter og i den rigtige rækkefølge. Pilotprojektet viser foreløbig, at der gode effekter for borgerne. Pilotprojektet viser også, at der er behov for et meget stærkt fokus på overgangen fra SOF til BIF, når borgeren skal sluses tilbage og have et aktivt tilbud.

*Opsummerende peger snitfladeanalysen således på:*

- De forskellige lovgivninger og faglige tilgange er en udfordring i forhold til at skabe et helhedsorienteret forløb for borgerne.
- En koordineret jobplan og social handleplan stiller store krav til en løbende dialog og orientering mellem de to forvaltninger.
- De nuværende fællesborgere i matchgruppe 3 er oftest så dårligt stillede, at de ikke selv har mulighed for at navigere rundt i de forskellige forvaltninger, tage kontakt med forskellige sagsbehandlere og skelne mellem sociale og beskæftigelsesfaglige indsatser.
- Der er positive erfaringer fra det nuværende pilotprojekt vedr. match 3 fællesborgere (misbrugere), der i høj grad vurderes at understøtte en helhedsorienteret og effektiv sagsbehandling, der matcher borgerens behov.
- Selv de svageste fællesborgere har gavn af et beskæftigelsesperspektiv i sagsbehandlingen, da mange på sigt ønsker en 'normaliseret' situation med tilknytning til arbejdsmarkedet.
- Der er et behov for at kunne dokumentere progression og effekt for fællesborgerne

## **Der er et stort behov for at kunne måle effekt og progression af indsats for de mest udsatte borgere**

### **7. Anbefaling til en ny model**

På baggrund af strukturudvalgets rapport, der blev godkendt af Borgerrepræsentationen den 13. december 2012 er der i en ny model søgt tilgodeset disse hensyn:

- Helhedsperspektiv på borgernes udfordringer og hverdagsliv på tværs af fagområder
- Kvalitet: Fokus på effekt og resultater for borgerne på tværs af fagområder
- Effektive sagsforløb, beslutningsgange og processer

De nuværende borgere i matchgruppe 3 vil fremadrettet som følge af kontanthjælpsreformen blive kategoriseret som aktivitetsparate, dvs. at de ikke er fritaget for en aktiv indsats. Det ændrer SOFs rolle i forhold til det nuværende pilotprojekt, hvor SOF kun varetager jobsamtalen.

#### *Ny samarbejdsmodel*

Modellen bygger på kontanthjælpsreformen, som er varslet til ikrafttræden d. 1. januar 2014. Endvidere er modellen en videreudbygning af det hidtidige samarbejde og pilotprojekt mellem BIF og SOF.

Kontanthjælpsreformens sigte er, at der arbejdes tidligt og helhedsorienteret i indsatsen for den enkelte borger. Omdrejningspunktet er således fra 1. januar 2014, at alle borgere skal have en beskæftigelsesrettet indsats, hvis de modtager kontanthjælp. I dag modtager match 3 borgere ikke en aktiv indsats.

Jf. ovenstående afsnit om kontanthjælpsreformen vil borgere over 30 år og unge med uddannelse fremover blive opdelt i jobparate og aktivitetsparate, medens unge under 30 år uden uddannelse opdeles i uddannelsesparate og aktivitetsparate. Den nuværende matchopdeling afskaffes dermed.

Modellen foreslås at træde i kraft den 1. januar 2014, hvor kontanthjælpsreformen ligeledes forventes at træde i kræft.

#### *Målgruppe for ny model*

På baggrund af ovenstående snitfladeanalyse, er der udvalgt to målgrupper, som en ny samarbejdsmodel vil have fokus på:

- Aktivitetsparate fællesborgere, hvor størstedelen af borgerens indsats i dag ligger i Socialforvaltningen, og hvor Socialforvaltningen har en hyppig kontakt med borgeren, herunder også unge med en uddannelse og problemer udover ledighed (den nuværende match 3 fællesborgergruppe).
- Unge 15-30-årige aktivitetsparate uden uddannelse, der har sociale problemer udover ledighed

## *Indsatsen*

### **1. Aktivitetsparate fællesborgere hvor størstedelen af borgerens indsats i dag ligger i Socialforvaltningen**

På baggrund af erfaringerne fra pilotprojektet, hvor SOF har overtaget en del af myndighedsindsatsen for fællesborgerne ønsker forvaltningerne at arbejde videre med og udvide denne indsats til en bredere målgruppe. Det betyder også, at SOF fremadrettet skal varetage en bredere palette af myndighedsarbejde, for de mest udsatte kontanthjælpsmodtagere, hvor der er brug for en håndholdt indsats. Dette sker også for at søge at imødekomme elementerne i Kontanthjælpsreformen. Fremover vil denne målgruppe ikke være passiv i forhold til beskæftigelsesindsats. Samarbejdsmodellen vil være relevant i forhold til borgere blandt de i dag 1470 fællesborgere i match 3.

Dette betyder, at SOF både skal afholde jobsamtalen for borgeren samt visitere til relevant beskæftigelsestilbud. Det kan, alt efter hvordan lovgivningen til kontanthjælpsreformen udformes, både være et tilbud efter henholdsvis Lov om Aktiv Beskæftigelsesindsats og Serviceloven.

Beskæftigelse skal i relation til den udvalgte målgruppe forstås bredt, og formålet med beskæftigelse vil variere for den enkelte. Det der er afgørende, er, at der for hver enkelt borger fokuseres på den enkeltes udviklingsmuligheder også i relation til en beskæftigelsesdimension.

BIF vil i en overgangsperiode udstationere medarbejdere til Socialforvaltningen, med det formål at give SOF viden om relevante beskæftigelsestilbud samt hjælp til IT-system m.v. Kompetenceudvikling af SOFs medarbejdere skal understøtte indsatsen.

#### *Effekt og fælles progressionsværktøj*

Snitfladeanalysen peger på, at der er brug for et redskab for at måle effekten af indsatsen overfor de mest udsatte kontanthjælpsmodtagere. Evalueringen af BIF-SOF Strategien viser, at der er brug for redskaber til at opgøre progression, som kan tjene til at dokumentere og synliggøre effekter, motivere borgerne og udgøre et grundlag for en resultatorienteret dialog mellem BIF og SOF og mellem kommunen og dens leverandører af tilbud til gruppen.

BIF og SOF udvikler derfor et fælles progressionsværktøj på baggrund af de allerede eksisterende værktøjer i forvaltningerne. Dette værktøj kan bruges til at visitere de relevante aktivitetsparate borgere til SOF, samt anvendes til at måle borgerens progression i forhold til igen at kunne overgå til BIF.

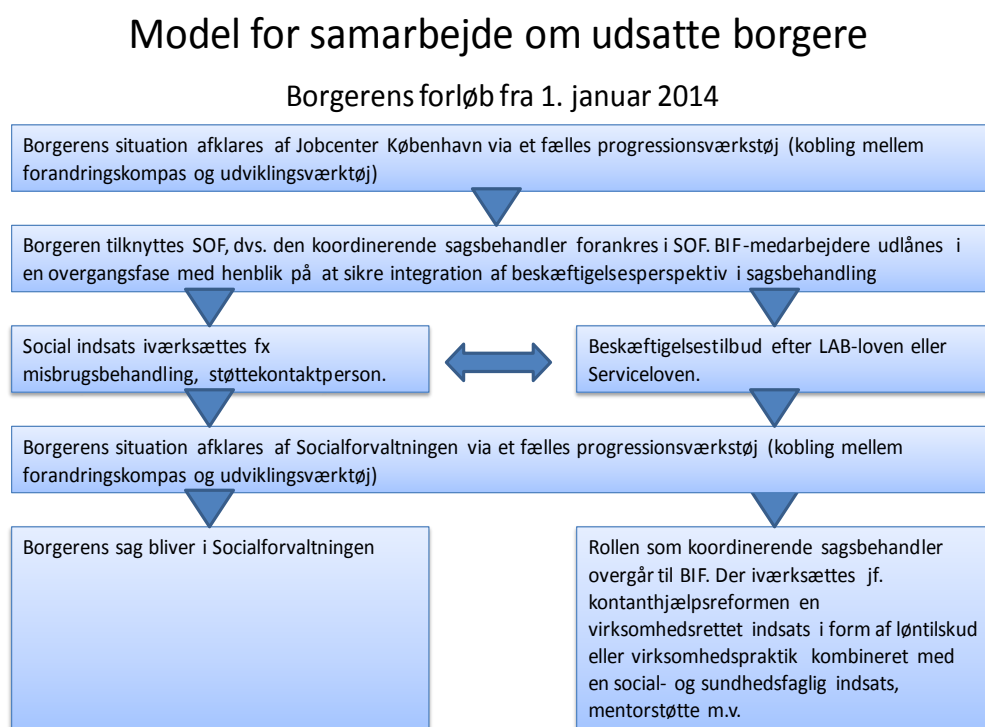
Borgeren vil dermed kun være tilknyttet SOF, der vil koordinere borgerens sag samt følge borgerens progression. Modellen forventes at opfylde kriterierne i Strukturudvalgets rapport om helhedsperspektiv, kvalitet og effektive sagsforløb.

De forventede effekter:

- Tværfagligt fokus og koordineret sag
- Færre sanktioner
- Mere målrettet og kvalificeret tværfaglig koordination i ved overgang fra aktivitetsparat til hhv. uddannelsesparat og jobparat.
- Progression, sammenhæng og tryghed for borgeren

I dag er der ca. 1470 fællesborgere i match 3. En endelig model kan først præsenteres, når lovgrundlaget for kontanthjælpsreformen ligger fast.

Modellen illustreres her:



## 2. Unge 15-30-årige, der har sociale problemer udover ledighed

For de unge i København, som fylder 18 år, klarer de fleste overgangen til voksenlivet godt. Men for en mindre gruppe er det mere kompliceret. Der er risiko for, at de svageste unge ikke gennemfører en uddannelse, ikke får fodfæste på arbejdsmarkedet eller bliver hængende i vanskelige sociale og personlige problemstillinger. Af de unge, som har en sag både i SOF og BIF har mere end halvdelen været på kontanthjælp i mere end 2 år. Ca. en tredjedel af de unge, som har haft en børnesag modtager kontanthjælp efter det fyldte 18. år.

Indsatsen for de unge tilrettelægges gennem forskellige lovgivninger, som sætter rammen om de tilbud kommunen giver. sagsbehandlingen. Kontanthjælpsreformen åbner op for at se på en yderligere koordinering og eventuelt også samlokalisering for unge under 30 år. Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen, Børne- og Ungdomsforvaltningen og Socialforvaltningen ønsker at



prioritere en koordineret og systematisk indsats, hvor den unges sociale og helbredsmæssige ressourcer og udfordringer bliver afklaret, og den unges sag koordineres. Forvaltningerne arbejder videre med en fælles model i takt med, at lovgivningen omkring kontanthjælpsreformen vedtages.