

## ***Resumé og sammenfatning***

### **Resumé**

Denne rapport sætter fokus på behovet for beskæftigelsestilbud til socialt udsatte stofmisbrugere og hjemløse, som modsvarer gruppens formåen, ønsker og behov.

Rapporten indledes med en registerbaseret analyse af socialt udsatte stofmisbrugere og hjemløse i Københavns Kommune. Analysen viser, at denne gruppe hovedsageligt har været forsørget på passiv kontanthjælp de sidste 5 år. Der inddrages resultater fra en landsdækkende kvalitativ undersøgelse blandt brugergruppen og høringer blandt målgruppen i Københavns Kommune, der viser, at langvarigt ledige hjemløse og stofmisbrugere ønsker beskæftigelsestilbud, som kan give et indhold i og struktur på hverdagen, men som er fleksible i forhold til krav om fremmøde, stabilitet og formåen.

Det undersøges hvorvidt brugernes behov imødekommes indenfor beskæftigelsesområdet (Lov om Aktiv beskæftigelsesindsats) og det sociale område (Lov om Social Service). På denne baggrund vurderes det, at der inden for de gældende rammer er begrænsede muligheder for at imødekomme socialt udsatte stofmisbrugeres og hjemløses behov for en hverdag med meningsfuld beskæftigelse i et social kontekst, der rækker ud over deres egen kreds.

Et mål med vidensindsamlingen er at afdække ”best practice” med hensyn til at imødekomme gruppens behov for beskæftigelse. Der er til dette formål udvalgt en række projekter, der kan karakteriseres som social aktivering, hvor målene er at forbedre deltageres livskvalitet, forebygge yderligere social udstødning og fremme social inklusion. Der fokuseres på metoder til at motivere brugerne, til at forbedre deres livskvalitet og til at fremme deres deltagelse i samfundet og på metoder til at omsætte de subjektivt oplevede ændringer til kvantificerbare resultater. Det diskuteres, hvordan brugerne kan involveres i at sætte mål og følge op på dem.

Der opstilles anbefalinger til et konkret forsøgsprojekt med social aktivering henvendt til målgruppen i Københavns Kommune – et dag- til dag projekt, der er tilpasset brugerønsker om fleksibilitet, frivillighed og meningsfuld beskæftigelse.

## **Sammenfatning**

### *Målgruppen*

Denne rapport sætter fokus på socialt udsatte stofmisbrugere og hjemløse i Københavns Kommune, der har været langvarigt forsørgede på kontanthjælp. De er typisk mænd, fortrinsvist af dansk oprindelse og mellem 30 og 55 år gamle. Udover stofmisbrug og hjemløshed samt langvarig passiv forsørgelse på kontanthjælp er gruppen karakteriseret af mange svære belastninger af psykisk, fysisk og social art.

Der er tale om personer, som er langt fra arbejdsmarkedet, men hvis arbejdsevne efter de gældende kriterier ikke er vurderet som varigt nedsat til et niveau, der kan berette til førtidspension.

Deres livskvalitet er forringet som følge af et langvarigt misbrug, af fysiske og psykiske skader, af tab af familie og nære relationer. Deres sociale netværk er typisk begrænset til andre hjemløse eller andre misbrugere. I mødet med omverdenen vil de være genstand for stigmatisering og afvisning. Deres hverdag vil ofte være præget af ensomhed, mangel på struktur og indhold, udover det, der styrer tilværelsen som hjemløs eller misbruger.

Når deres arbejdsmarkedspotentiale vurderes efter beskæftigelseslovgivningens redskab, matchgruppekategoriseringen, vurderes de til at have lav grad af match eller ingen match i relation til beskæftigelse på det almindelige arbejdsmarked. Rapporten viser, at de gennem de sidste 5 år overvejende har modtaget passive kontanthjælpsydelse, og det vurderes, at det vil være de færreste i denne gruppe, der via tilbud inden for Lov om Aktiv Beskæftigelsesindsats vil kunne opnå beskæftigelse i enten ordinære eller støttede job. Rapporten konkluderer, at det nye initiativ "Ny chance til alle", må forventes at have en begrænset beskæftigelsesfremmende betydning for denne gruppe.

### *Behov for fleksible aktivitets- og beskæftigelsestilbud*

Når disse mennesker selv bliver spurgt, giver de udtryk for, at de mangler et alternativt indhold i hverdagen. Uanset om de har et fremtidigt arbejdsmarkedsperspektiv eller ej, så har de behov for og efterspørger beskæftigelsestilbud.

I rapporten inddrages brugererfaringer fra hhv. en landsdækkende undersøgelse om brugernes behov for aktivitets- og beskæftigelsestilbud, en høring blandt udvalgte stofmisbrugere og hjemløse i Københavns Kommune samt fra en række aktiveringsprojekter, henvendt til socialt udsatte.

Erfaringerne peger samstemmende på, at brugerne ønsker fleksible tilbud på frivillig basis. Det synes afgørende, at der er fleksible krav til fremmøde og ydelse, da brugernes fysiske og psykiske tilstand er svingende, og deres motivation er præget af ambivalens. Men samtidig peges der også på behov for noget, der kan skabe stabilitet i en kaotisk hverdag, sætte struktur på dagen og skabe et indhold.

Andre ønsker til beskæftigelsestilbuddene er, at der skal være kvalitet i dem, og at brugerne skal have indflydelse på indholdet – på det der skal laves. De produkter eller det arbejde, der bliver produceret eller udført, skal have betydning både for brugerne selv og andre. Gennemgående er det vurderingen, at det ville være særligt motiverende, hvis brugerne også kunne tjene nogle penge, enten som løn eller ved at sælge de ting, de lavede.

### *Begrænsede muligheder inden for de gældende rammer*

I rapporten undersøges de gældende muligheder og rammer for at imødekomme disse ønsker. Konklusionen er, at mulighederne for at imødekomme behovene for fleksible beskæftigelsestilbud til socialt udsatte er begrænsede. Dette gælder såvel tilbud, der kan gives inden for Lov om Aktiv Beskæftigelsesindsats, som tilbud indenfor Lov om Social Service. Når det gælder tilbud indenfor Lov om Aktiv beskæftigelsesindsats, så er slutmålene urealistiske for målgruppen og fremmødekravene for ambitiøse.

Når det gælder tilbud, der er til rådighed for denne gruppe mennesker indenfor Lov om Social Service, så dominerer tilbud i form af væresteder, hvor det er omsorg og fritidsprægede/kulturelle aktiviteter der prioriteres frem for beskæftigelseslignende tilbud. Værestederne tilbyder typisk ”et sted at være”, mad og kaffe, rådgivning, socialt samvær og kulturelle aktiviteter. Der er få aktivitets- og samværstilbud, hvor beskæftigelse vægtes. Dette synes at være generelt for landet, men gælder også i Københavns Kommune, selvom der her er få tilbud af denne art, som f.eks. Aktivitetscentret på Sundholm, Kofoeds Skoles værksteder samt hjemløseavisen Hus Forbi.

Det konkluderes på denne baggrund, at socialt udsatte stofmisbrugeres og hjemløses behov for en hverdag med meningsfuld beskæftigelse i et social kontekst, der rækker ud over deres egen kreds, og som rummer mulighed for en personlig udvikling og social inklusion, ikke har deres naturlige plads hverken indenfor de tilbud, der gives efter Lov om Social Service eller indenfor de tilbud, der gives efter Lov om Aktiv Beskæftigelsesindsats.

Det vurderes, at der er et udækket behov for beskæftigelsestilbud til socialt udsatte stofmisbrugere og hjemløse og for tilbud, hvor målet ikke er ordinær beskæftigelse, og hvor forventningerne til fremmøde og arbejdsindsats modsvarer disse menneskers formåen. Det vurderes, at der er behov for tilbud, der kan forbedre livskvaliteten, forebygge yderligere social udstødning og bidrage til social inklusion af denne gruppe.

### *Livskvalitet og deltagelse i samfundet*

I rapporten sættes fokus på sociale aktiveringstilbud, som der er erfaringer for, at denne gruppe mennesker kan profitere af, som kan forbedre deres hverdag og livskvalitet, og som kan skabe nye kontaktflader til det omgivende samfund. Mål om ordinær eller støttet beskæftigelse kan være mål på meget lang sigt for en begrænset gruppe af deltagere i social aktivering, men det er ikke det primære mål for indsatsen.

Livskvalitet ses i denne rapport i et dobbelt perspektiv. I et brugerperspektiv som den enkeltes personligt oplevede trivsel og i et velfærdsperspektiv ud fra alment anerkendte standarder. Rapporten tager udgangspunkt i den finske sociolog Erik Allardts arbejde. Erik Allardt<sup>1</sup>, der ledte et nordisk forskningsprojekt om velfærden i de nordiske lande i 1971, arbejdede med et begreb om fundamentale behov, som velfærdsstaten skulle sikre, at borgerne kunne få realiseret, og som udover materielle behov, indeholdt sociale og eksistentielle aspekter. Konkret talte han om behov for "at have, at elske, at være".

Socialt udsatte stofmisbrugere og hjemløse tilhører en af de mest belastede grupper i samfundet. De kan ikke få opfyldt grundlæggende behov for ”at have, at elske og at være” på et niveau, som man i samfundet vurderer som nødvendigt for ikke at have et dårligt liv. Deres ønsker og behov kan ikke

---

<sup>1</sup> Erik Allardt, Att ha- att älska – att vara – om velfärd i Norden, Argos 1975.

ses løsrevet fra de belastninger, som deres tilværelse er præget af. Deres livskvalitetsproblemer er komplekse. Det vurderes, at den sociale marginalisering og stigmatisering udgør et væsentligt livskvalitetsproblem for gruppen. Forbedring af livskvaliteten handler for en væsentlig del om at komme ud af social isolation, at opnå kontakt med miljøer udenfor subkulturen og opleve, at man er en del af samfundet og at opnå anerkendelse fra andre mennesker.

### *”Best practice”*

I rapporten gennemgås tidligere erfaringer med sociale aktiveringsprojekter og beskæftigelsestilbud, der har været henvendt til målgruppen og andre socialt udsatte. Formålet er bl.a. at uddrage ”best practice” på området og beskrive metoder til at afhjælpe de af målgruppens livskvalitetsproblemer, som det er muligt at afhjælpe inden for rammen af social aktivering.

Projekterne falder indenfor følgende kategorier:

- Sociale aktiveringstilbud, der henvender sig til en blandet gruppe af socialt udsatte (Ålborgprojekterne, KFUM’s cafeprojekt ”Ind i varmen”, Sydhavnskompagniet og Aktivitetscentret på Sundholm). Disse repræsenterer erfaringer med blandede målgrupper, som også rummer misbrugere. Der er tale om tilbud indenfor såvel kommunal som frivillig regi.
- Isbryderprojekterne (beskæftigelsesfremmende projekter henvendt til stofmisbrugere, Fram, Spirillen, Arbejdsbasen og Transit). Disse repræsenterer tilbud, der blev iværksat for at bryde barrierer mod stofmisbrugernes adgang til beskæftigelse og deltagelse i samfundet. Projekterne havde aktive stofmisbrugere og stofmisbrugere i længerevarende substitutionsbehandling som målgruppe.
- Dag- til dag beskæftigelsestilbud på et fleksibelt arbejdsmarked, som er henvendt til socialt udsatte eller specifikt til stofmisbrugere. Disse tilbud udbyder jobs på daglig basis, som kan udføres uden særlige forudsætninger. Der er tale om nødvendigt arbejde, som også kan udbydes på det almindelige arbejdsmarked. Der aflønnes dagligt efter endt arbejde. Brugere møder op på opsamlingssteder og binder sig kun for en dag ad gangen. Der anvendes et minimum af formelle visitationsprocedurer. Disse tiltag har især i udlandet (f.eks. Jobbus i Zürich og Dagsverket i Bergen) vist sig at være attraktive beskæftigelsestilbud til målgruppen med en dokumenteret effekt i form af forbedret livskvalitet og social inklusion.

Rapportens analyse af ”best practice” tager afsæt i de problemstillinger, der karakteriserer målgruppen, herunder svingende motivation, social sårbarhed og livskvalitetsproblemer som social isolation, mangel på struktur, stempling, afmagt og mangel på meningsfyldt indhold i hverdagen. Derudover undersøges strategier for social inklusion, metoder til brugerinddragelse og metoder til dokumentation af indsatsen.

Resultaterne fra analysen af ”best practice” opsummeres nedenfor som en række anbefalinger til et forsøgsprojekt med social aktivering.

## **Anbefalinger til et socialt aktiveringsprojekt som et dag-til- dag-tilbud i Københavns Kommune**

På baggrund af gennemgangen af erfaringerne fra de udvalgte projekter vurderes det, at et dag-tildag-koncept er det, der bedst kan imødekomme brugernes behov og tilgodese de hensyn, der bør tages til deres særlige forudsætninger. Det anbefales at afprøve et dag-til-dag-koncept, som netop udmærker sig ved høj grad af fleksibilitet og lav grad af forpligtethed fra brugernes side.

Derudover opstilles følgende anbefalinger til den konkrete udmøntning af projektet.

### *Tilgængelighed og motiverende tiltag*

Et tilbud om social aktivering skal være let tilgængeligt. Afhængig af den geografiske placering kan man overveje transport af deltagerne i en opsamlingsbus, der kører til de behandlingsinstitutioner, hvor brugerne henter deres medicin.

Der bør indbygges en formidlingsfase, en opsporings- og motivationsfase i tilbuddet, da målgruppen efter mange års passivitet ikke kan forventes at opsøge tilbuddet i første omgang på eget initiativ. Her vil det være hensigtsmæssigt at inddrage de institutioner (behandlings - og botilbud), der har en regelmæssig kontakt med brugerne i hverdagen.

Et socialt aktiveringstilbud skal have en signalværdi, der er statusgivende for brugerne. Tilbuddet skal derudover også kunne anses for at være et konkret (kontant) gode.

### *Fleksibilitet og frivillighed og kontant aflønning*

Tilbuddet skal være åbent, baseret på frivillighed og være fleksibelt i den forstand, at brugerne kun forpligtes til fremmøde og stabilitet i den udstrækning, de ønsker det og kan leve op til det. Samtidig skal der være kontinuitet i tilbuddet og faste rammer, hvad angår tidsstruktur og regelsæt.

Arbejdet bør belønnes på en måde, der signalerer, at der er tale om et værdifuldt stykke arbejde, som anerkendes. Belønningen skal udgøre et reelt tilskud til brugernes økonomi.

### *Tillidsskabende omsorg, meningsfuld beskæftigelse*

Tilbuddet bør have et dobbelt fokus på hhv. tillidsskabende omsorg og meningsfuld beskæftigelse. Der skal være plads til at se den enkelte bruger, komme den enkelte i møde på en værdig og respektfuld måde og involvere ham i tilrettelæggelse af aktiviteterne.

Tilbuddet skal tilrettelægges på en måde, således at brugerne oplever at blive hørt, set, respekteret og inddraget og ikke overset, udnyttet eller tilsidesat. Brugere skal ikke alene overlades tungt og dårligt arbejde. Brugernes kompetencer skal værdsættes og inddrages i relation til de fælles projekter.

Aktiviteterne skal ikke være pseudoaktiviteter, men de skal have et produktivt formål. Det, der produceres, skal være anvendeligt, og det skal have betydning for enten brugerne selv og/ eller andre. Der skal være tale om kvalitet i udførelsen.

### *Deltagelse i samfundet og socialt samvær*

Den produktive aktivitet bør foregå i et ikke-institutionelt regi, dvs. i lokalmiljøet eller i relation til en ordinær arbejdsplads. Brugere skal have mulighed for at opleve at fungere i relation til det

omgivende samfund på lige fod med andre uden at have stemplet ”stofmisbruger” eller ”hjemløs” på ryggen.

Kontakt til andre mennesker udenfor subkulturen, hvor de udstødte selv har en naturlig plads og betydning (og bidrager) synes at være afgørende for, at brugerne begynder at føle, at de er del af samfundet og ikke blot udenfor.

Imidlertid synes det i de fleste tilfælde at være nødvendigt, at medarbejderne eller andre følger deltagerne på vej eller på anden måde støtter deltagerne i at træde nye stier og indtage nye roller i sociale sammenhænge, hvor de normalt ikke umiddelbart føler sig hjemme.

Deltagelse i den produktive aktivitet kan danne rammen om det sociale samvær. Dialog og samtaler indbyrdes mellem deltagerne fremmes gennem fælles opgaver. Hverdagen bør tilrettelægges sådan, at der er rum for at danne og udvikle netværk indbyrdes blandt brugerne.

### *Brugerinddragelse*

Når det drejer sig om socialt udsatte stofmisbrugere og hjemløse, så viser erfaringerne, at de som gruppe har svært ved at forpligte sig kollektivt, og som enkeltpersoner har svært ved at forpligte sig langsigtet.

Brugerinddragelse og brugerindflydelse skal tilrettelægges, således at brugerne kan opleve konkrete resultater heraf. Det skal være på områder og foregå under former, hvor brugerne kan fastholde perspektiv og interesse.

Dette betyder, at brugerinddragelse og brugerindflydelse kræver støtte og opmærksomhed fra det professionelle personales side. Personalet har ansvaret for at sikre, at brugerne informeres om alle vigtige beslutninger og inddrages eller høres der, hvor det er beslutninger, der vedrører dem. Det er vigtigt, at opretholde et højt informationsniveau uden at forvente en tilsvarende involvering. Det drejer sig om mennesker, der er vant til at blive overset eller tilsidesat, så uanset hvad de umiddelbart kan bidrage med, er det vigtigt ikke at tilsidesætte dem.

### *Dokumentation af forløb og brugernes udbytte*

Det er vigtigt at kunne dokumentere, at der kan være tale om fremgang for brugerne, uanset om der ikke er tale om fremgang i forhold til gængse succesmål som f.eks. ordinær beskæftigelse. Det er vigtigt at kunne påvise andre succeser og fremgang, der opnås undervejs, uanset om gængse slutmål nås. Erfaringer fra igangværende og tidligere projekter er, at der er behov for redskaber til at måle brugernes subjektivt oplevede ændringer i livskvaliteten. Disse redskaber skal kunne dokumentere udviklingen undervejs og give indsigt i, hvad der ligger bag brugernes ”op og nedture” undervejs i forløbet. Disse redskaber skal også medvirke til, at man undervejs i forløbet kan gennemføre evt. justeringer af metoderne i samarbejde med brugerne. Redskaberne skal være relaterede til den sociale kontekst, som indsatsen foregår i, og brugerne skal involveres i brugen af dem.