



Bedre samspil mellem LAB og SEL

De samfundsmæssige udfordringer med at løfte nogle borgere ud af deres udsatte position og væk fra offentlig forsørgelse er velkendte. Velfærdssamfundet har med succes udviklet indsatser og støtte til mange borgere over mange år. Dette til trods er der stadig en forholdsvis stor andel unge og voksne, som det ikke lykkes at støtte på en måde, så de kan få et liv i trivsel og selvforsørgelse.

Socialrådgiverne oplever, at der er opbygget et system, der både er for bureaukratisk og uoverskueligt, og hvor kollegaer i andre forvaltninger i nogle situationer synes meget langt væk. Samtidig oplever nogle borgere, at de enten ikke få hjælp eller ikke får den rigtige hjælp. Andre oplever at de må leve med en række planer og kontakter i et offentligt system, som borgeren oplever usammenhængende.

Danske Socialrådgiverforening (DS) mener, der er stort behov for at tage fat på disse problemer. Systemerne skal gøres mere enkle, og vi skal skabe en meget mere sammenhængende indsats – af hensyn til borgerne, medarbejderne og vores fællesskab.

Dette notat identificerer nogle områder, indsatser og bestemmelser, hvor Lov om aktiv beskæftigelsesindsats (LAB) og Serviceloven (SEL) bør tænkes sammen for at give en bedre, mere virksom og sammenhængende indsats til de borgere, der får indsatser efter begge love.

Notatet skal ses i sammenhæng med en række andre notater fra DS, der netop har sammenhæng og koordinering som mål. Blandt andet med forslag til revision og forenkling af LAB, forslag til en fælles udvikling af formålsbestemmelserne i de to love, forslag om en overordnet koordinerende plan samt om koordinerende sagsbehandlere, der skal sikre sammenhæng i indsatsen til de udsatte grupper.



En evaluering af 27 kommuners forsøg med sammentænkning af LAB og SEL forventes offentliggjort snart. Erfaringerne fra disse forsøg kan give nye erkendelser, som bør sammenholdes med nedenstående.

Forskellige perspektiver og tilgange i arbejdet med borgerne

Udgangspunktet for de to lovgivninger er meget forskelligt. Målgruppen i LAB og tilgangen til borgeren er velafgrænset og båret af et 'kontraktligt forhold' i forbindelse med tilbuddene. Der er rettigheder og forpligtelser og mange regler om omfang og indhold (proceskrav) i de tilbud, LAB indeholder.

Serviceoven derimod rummer indsatser til borgere, der for en kortere periode eller livsvarigt står i en særlig situation – med nedsat funktionsevne eller sociale problemer, som de skal kompenseres for. Borgere indenfor målgruppen får rettigheder til nogle former for hjælp, men omfang, indhold og tidsrammer er i meget begrænset omfang fastlagt entydigt i SEL.

Mens der i LAB er en række objektive kriterier for støtten til borgeren og for de handlinger, borgeren skal deltage med, så er hjælpen i SEL baseret på en individuel, kompenserende tilgang til borgeren og på borgerens frivillige medvirken.

Trukket lidt hårdt op: LAB er bundet af regler, pligter og rettigheder med begrænset plads til det faglige skøn. SEL er i udgangspunktet baseret på en individuel tilgang til borgeren og hjælpen, som mere baseres på en faglig vurdering af kompensationsbehov og tilpasset støtte. LAB er mere resultat- og målstyret, mens en indsats efter SEL kræver, at borgeren - eller en pårørende - kan være med til at definere og italesætte behovet for en indsats.

Herudover arbejdes der i SEL med funktionsevnebegrebet, mens man i LAB arbejder med arbejdsevnebegrebet. Det medfører, at LAB arbejder med tilkendelseskriterier, mens SEL mere arbejder med kompensationsprincippet. De to principper kan i praksis kolliderer. Borgeren kan godt have nedsat funktionsevne, men stadig have arbejdsevne. Derfor er borgeren ikke nødvendigvis berettiget til noget efter LAB, selvom vedkommende er berettiget til indsats efter SEL. Funktionsevne og arbejdsevne er ikke det samme, og DS mener ikke, at det er et mål at sammensmelte begreberne, da der er behov for begge. Men man må være opmærksom på de forskellige udgangspunkter og de udfordringer, det kan give.

Ud fra et ønske om den bedste og mest sammenhængende indsats for borgeren kan man tvivle om det fornuftige i lovenes opbygning, både fra et individuelt og samfundsmæssigt perspektiv. Fx kan deltagelse i et forældrekursus for at undgå anbringelse af et barn, som sker på bekostning af et jobafklaringsforløb, være en indsats, der giver borgeren ro på hjemmefronten og forebygger andre problemer. En meget tidlig misbrugsbehandling på bekostning af rådighedssamtaler, CV, mv.



kan i et længere perspektiv forbedre mulighederne for borgerens arbejdsevne og derfor være en god prioritering.

Tilsvarende kan et fleksibelt beskæftigelsestilbud på en arbejdsplads være et vigtigt rehabiliterende element for en borger med sociale problemer, som kan være med til at afkorte vejen tilbage til beskæftigelse og et liv i bedre balance.

Ønsket om en mere sammenhængende indsats mellem de to lovområder er ikke ny, og der har været tiltag for at nærme de to love til hinanden. Den seneste reform af serviceloven med formålsbestemmelsens fokus på beskæftigelse og en øget mulighed for forebyggelse er et eksempel. Det er også fokus på beskæftigelse i de sociale mål og i socialtilsynets kvalitetsmodel. Ressourceforløbene er et eksempel på, at beskæftigelseslovgivningen anvender servicelovens optik. Der er således et ønske om at fremme en mere sammenhængende indsats og lovgivning.

DS mener, at der er behov for flere initiativer for at de to lovgivninger og deres 'logikker' kan tilnærme sig hinanden:

- Formålsparagrafferne skal samkøres mere end i dag, så lovenes formålsmæssige fundament flugter bedre.
- Der skal indbygges forpligtelser for forvaltningerne til at medvirke til en sammenhængende indsats og koordinering i sager med sammensatte problemer. Fx i forhold til resourceforløb og andre rehabiliterende indsatser.
- Lovene skal lægge op til en mere sammenhængende og fleksibel indsats på tværs. Blandt andet ved, at borgere med sammensatte problemer kan få en overordnet koordinerende plan og en koordinerende sagsbehandler.
- Der skal særskilt fokus på indsatser og forløb vedrørende udsatte unge, som skal samkøres bedre. De unge skal have langsigtede og forpligtende planer, så snart problemerne viser sig.

Formålsbestemmelser og målgrupper

Karakteren af de to lovgivninger ses tydeligt i lovenes formålsbestemmelser og målgruppeopdelinger. Hvor formålsbestemmelsen er minimalistisk i LAB, er den i SEL mere udbygget og underopdelt i forhold til typer af støtte, og den er retningsgivende for hjælpens mål og for den måde, den gives på. Omvendt forholder det sig med bestemmelserne om målgrupperne. I SEL er det alle borgere med opholdsgrundlag i Danmark, mens der i LAB er angivet en række specifikke målgrupper (14 styk).

DS mener, at det er nødvendigt at revidere formålsbestemmelsen i LAB, så den bedre korresponderer med formålsbestemmelsen i SEL og i højere grad ser borgeren ud fra et helhedsperspektiv, der kan åbne for en koordineret og tværsekt-



riel indsats. Formålsbestemmelsen i SEL er netop revideret, så den netop lægger mere op til en tværgående, rehabiliterende indsats

DS foreslår en dybtgående reformulering af formålsbestemmelserne i LAB. De konkrete forslag og argumentationen omkring dem fremgår af vedlagte "Notat om nye formålsbestemmelser i LAB"

DS foreslår også, at SELs nye formålsparagraf i voksenbestemmelserne (fra 1. januar 2018) underbygges i vejledninger mv., således at det tværgående, rehabiliterende sigte og målet om varig beskæftigelse understreges og formidles til kommunerne.

Overordnet plan og koordinerende sagsbehandler

For at sikre sammenhæng og progression for de borgere med sammensatte problemer med beskæftigelse og sociale forhold foreslår DS, at borgere, der har behov for en omfattende, sideløbende indsats fra flere sektorer, skal have ret til at få en overordnet plan, som kan koordinere indsatsen ud fra de planer – herunder handleplaner efter SEL § 141 og Min Plan efter LAB § 28 – som de enkelte sektorer udarbejder for deres indsats til disse borgere. Den koordinerende plan skal udarbejdes sammen med borgerne, så de får ejerskab til den og kan få overblik over og handlemulighed i forhold til, hvad der skal ske i deres liv.

Svarende til indførelsen af en overordnet plan foreslår DS, at de borgere, der får ret til en plan også får ret til en koordinerende sagsbehandler, som får ansvaret for i dialog med borgeren at sikre koordinering ud fra planen. Erfaringsmæssigt kan en koordinerende sagsbehandler være af stor betydning for borgerne, fordi de kan skabe mere overblik, sammenhæng, kontinuitet og sikkerhed for fremdrift i sagerne. Erfaringen er dog også, at den koordinerende sagsbehandler både skal have en tværgående kompetence i forhold til de forskellige forvaltninger og tid, faglighed og ordentlige vilkår for at kunne løfte koordineringen. Disse forhold skal være på plads, når ordningen indføres.

DS foreslår indførelse af ret til en overordnet plan og en koordinerende sagsbehandler for borgere, der har behov for en omfattende, sideløbende indsats fra flere sektorer. Det foreslås, at stort set identiske bestemmelser indsættes i SEL og LAB.

De konkrete forslag og argumentationen omkring dem fremgår af vedlagte notat "En fælles plan og koordinerende sagsbehandler til borgere med indsatser efter både Serviceloven og Lov om aktiv beskæftigelsesindsats".



Samlet indsats for udsatte unge

Et stort antal love regulerer indsatsen overfor unge, herunder: bestemmelser om udskoling i Folkeskoleloven og om Ungdommens Uddannelsesvejledning i Vejledningsloven, SELs børnebestemmelser med blandt andet efterværn, alle SELs voksenbestemmelser og bestemmelserne i LAB. Dertil kommer alle bestemmelserne om uddannelse til unge, som forventes udbygget. Alle disse lovgivninger til trods – eller måske pga. dem – så falder en alt for stor del af de unge igennem systemerne. Der er en stor gruppe unge, der – trods intentioner og flere år med centrale målsætninger om det modsatte – ikke opnår en uddannelse eller beskæftigelse, og som kan ende i en på flere måder udsat situation. Mange udsatte unge har alvorlige problemer med overgangen til voksenlivet. Det er derfor overordentlig vigtigt, at der gøres noget særskilt i forhold til ungegruppen.

DS mener, at der er behov for et særligt fokus på gruppen, og foreslår, at der tages flere initiativer for at gøre indsatsen overfor udsatte 15-25 årige sammenhængende, så ingen unge lades i stikken i de vanskelige overgange i ungdommen. Dette skal ske på baggrund af en samlet vurdering af de mange eksisterende regler og systemer – på uddannelses-, beskæftigelses-, sundheds- og socialområdet – for at se muligheder, sammenhænge og huller i indsatsen.

DS foreslår, at unge, der forlader folkeskolen og ikke går videre i en ungdomsuddannelse, skal have en forpligtende plan, som de unge er med til at udarbejde, og som de kan se sig selv i. Planen skal løbe indtil de unge er godt i gang med en uddannelse, den skal kunne reaktiveres, hvis de senere dropper ud, og den skal kunne pege frem til den unge er 25 år, hvis det er nødvendigt. Den skal have progressionsmål, og der skal udpeges en gennemgående og koordinerende sagsbehandler for den unge, der skal følge op på mål i planen og støtte den unge i at gennemføre den. Den gennemgående sagsbehandler skal have myndighed på tværs af SEL og LAB.

DS foreslår også, at kommunen forpligtes til at udarbejde en plan for alle unge, der fylder 15 år og har en foranstaltning efter kapitel 11 i SEL. Det skal være en sammenhængende plan fra 15- 25 år, som skal rumme mål og planer for overgangen til uddannelse, beskæftigelse og voksenliv. Planen skal revideres min en gang årligt.

Kommunerne har efter Lov om organisering af beskæftigelsesindsatsen § 6.2 mulighed for at etablere tværgående ungeforvaltninger for unge under 30 år uden uddannelse. Et mindretal af kommunerne benytter muligheden mere eller mindre. DS foreslår, at det skal gøres obligatorisk for kommunerne at etablere tværgående ungeforvaltninger eller tilsvarende tværsektorielle organiseringsformer til unge mellem 15 og 25 år, som kan yde en sammenhængende, stabil og relationsstærk indsats til de unge. Samtidig skal målgruppen i § 6.2 udvides, så



den kan omfatte alle udsatte unge. Udarbejdelsen af planer for de unge og udpegning af gennemgående sagsbehandler kan ske i den særlige ungeenhed. I forbindelse med forslaget skal der gennemføres en evaluering af kommunernes erfaringer med forskellige former for samarbejde omkring udsatte unge.

Forpligtelse til at medvirke i arbejdet i de tværgående ungeenheder og med planerne til udsatte unge skal indskrives i både LAB, SEL, Vejledningsloven og relevant uddannelseslovgivning, så det er klart, hvordan de forskellige instanser skal deltage i indsatsen og i koordineringen. Det skal også gøres muligt at åbne for overførsel af tværgående myndighed og budgetansvar til de særlige ungeenheder.

Når anbragte børn i efterværn vil uddanne sig, så kan der opstå u hensigtsmæssige sammenstød mellem LABs uddannelsespålæg og SELs bestemmelser om, at anbragte børn i efterværn efter det fyldte 18 år ikke har ret til at modtage SU. I sådanne tilfælde vil den unge få pålæg om at gå i uddannelse uden reel forsørgelse i form af SU. Kommunen dækker stadig dele af de unges leveomkostninger, fordi de er i efterværn efter kapitel 12 i SEL, så de ikke opfylder kriterierne i SU-loven. I nogle tilfælde vil der dog ud fra en konkret vurdering af, om kommunen stadig dækker dele af en ungs leveomkostninger (ved ophold i plejefamilie eller på eget værelse, kollegier mv.), kunne gives dispensation.

Unge fritidsjob kan være en vigtig og kvalificerende indgang til studieliv, beskæftigelse og netværk. Bestemmelserne i SEL om betaling for døgnophold betyder, at unge under offentlig forsørgelse straffes økonomisk ved at blive modregnet for indtægter fra et fritidsjob eller en opsparing.

DS foreslår, at anbragte unge og unge i efterværn ligestilles med andre unge i forhold til forsørgelsesgrundlaget.

Ressourceforløb og jobafklaringsforløb

Ressourceforløb og jobafklaringsforløb er de indsatser i beskæftigelseslovgivningen, der bedst sikrer en helhedsorienteret tilgang til at få borgere med sammensatte problemer tættere på arbejdsmarked eller uddannelse. En kombineret indsats mellem LAB og SEL er sammentænkt i ordningerne fra start, men forpligtelsen til at bidrage til disse forløb er kun skrevet ind i LAB. Ressourceforløb og jobafklaringsforløb skal også kunne genfindes i SEL, så det er tydeligt, at indsatser efter SEL er centrale i de rehabiliteringsforløb, som ressourceforløb og jobafklaringsforløb skal være.

DS foreslår, at en formulering svarende til § 68a, stk. 6 i LAB, der beskriver de tilbud, ressourceforløbene kan bestå af, og som understreger, at ressourceforløb



kan indeholde indsats efter anden lovgivning, også indarbejdes i SEL, så forpligtigelsen til at arbejde sammen om ressourceløb og jobafklaringsløb tydeliggøres på tværs af sektorforvaltningerne.

DS foreslår også i ovennævnte notat "En fælles plan og koordinerende sagsbehandler til borgere med indsatser efter både Serviceloven og Lov om aktiv beskæftigelsesindsats", at det indskrives i SEL, at der er en forpligtigelse til at understøtte udarbejdelsen af en samlet plan og udpegningen af en koordinerende sagsbehandler i forbindelse med blandt andet ressourceløb og jobafklaringsløb.

Mentorstøtte efter LAB og støttepersoner efter SEL

LAB giver mulighed for at støtte overgangen til eller fastholdelsen af beskæftigelse med en mentor. Mentorstøtten skal have et beskæftigelsesformål, og den kan gives for på 6 måneder uanset om borgeren er ledig eller i støttet eller ordinær beskæftigelse. Mentorstøtten er ikke nærmere defineret i forhold til omfang og indhold, men den kan forlænges ud over de 6 måneder. Mentorer kan bruges til at støtte virksomheder, der tager borgere, der har brug for støtte ved opstart i beskæftigelse.

I SEL kan der gives støttepersoner i §§ 85, 99, 103 eller 104. Denne støtte er ikke nærmere defineret hverken i omfang eller varighed. Støtte efter SEL udgør i praksis et bredt spektrum af støtte: fra få timers støtteperson til faste ugeaktiviteter og helt til omfattende dag- og bostøtte i et botilbud. Hertil kommer, at ændringen af SEL 1. januar 2018 medfører, at de mere forebyggende og kollektive tilbud i SEL i højere grad vil have relevans for målgrupper i LAB.

En del af mentorerne efter LAB og støttepersonerne efter SEL ligner hinanden, og i praksis kan de også være overlappende. Kommunerne arbejder nogle steder med at definere, hvad der i sager, hvor borgere er omfattet af både LAB og SEL, er den ene eller anden form for støttepersoner. Mentorstøtte efter LAB og støtte efter § 85 i SEL er mest overlappende, og nogle kommuner har gjort indgangsdøren til boligen til en skillelinje mellem de to ordninger. Der er også kommuner, der - efter anbefaling fra STAR - har etableret teams, hvor medarbejdere i teamet både kan give støtteperson efter § 85 og mentorstøtte, så borgeren kun møder én person.

Der hersker dog en del usikkerhed og formodentlig også ukendskab i kommunerne om, hvilke tilbud der mest hensigtsmæssigt kan gives til hvilke borgere.

DS mener, at der er behov for en kvalificering og afklaring af mulighederne for at give støtteperson og mentorer til borgere med komplekse problemer. Det kan



gøres med en central vejledning om anvendelse af tilbud om personstøtte fra både LAB og SEL.

DS mener, at det bør være en kommunal forpligtelse at beskrive og definere tilbud om støttepersoner og mentorer på tværs af social- og beskæftigelsesområdet.