



Investering på det sociale voksenområde - DS' politiske anbefalinger

Indledning

Indsatser efter Serviceloven fylder meget i de kommunale budgetter. Der er pres på de kommunale indsatser fordi flere og flere voksne får brug for hjælp og støtte til at håndtere handicap, psykisk sygdom og sociale problemer. Den nationale og kommunale opmærksomhed på området er dog begrænset sammenlignet med øvrige velfærdsområder.

Der er inden for de seneste år kommet et øget fokus på de organisatoriske rammer, som skal etableres for at lette anvendelsen af indsatserne og fremme borgernes mulighed for at nå sine mål. På børneområdet bliver der med succes arbejdet med at implementere en investeringsmodel med inspiration fra den såkaldte 'Sverigesmodel'. På beskæftigelsesområdet er der ligeledes kommuner, der arbejder ud fra en investeringstankegang.

Flere danske kommuner har taget handsken op og udviklet forskellige variationer af investeringstilgangen på det sociale voksenområde. Erfaringerne herfra er lovende. At investere i det sociale arbejde giver 'afkast' både på virkning for borgerne og for økonomien.

I DS er der et stærkt ønske om at øge fokus på voksenområdet og gerne styrke den kommunale indsats med inspiration fra øvrige området. Derfor har en Ressourcegruppe i DS siden Repræsentantskabet 2016 arbejdet med investeringstilgangen på det sociale voksenområde.

DS ønsker at bidrage til udviklingen af investeringstilgang på voksenområdet af flere grunde. Selv om vi langt hen ad vejen sparker åbne døre ind i forhold til *viljen* til at øge kvaliteten i det sociale arbejde, er der et stykke vej at gå i forhold til at *kunne* omsætte viljen i den virkelige verden. Vi ved fra praksis og fra adskillige undersøgelser, at hjælpen og støtten ikke altid opleves at være tilgængelig for borgerne. DS ønsker at bidrage til at gå fra *at ville* til *at kunne*.

Erfaringerne fra de kommuner, der arbejder med investeringstilgange, er, at medarbejderne oplever, at de i højere grad kan anvende deres faglighed, at deres arbejde får bedre resultater og at det påvirker arbejdsmiljøet positivt. Det vil vi gerne støtte.

DS' medlemmer vil være en vigtig brik i implementering af en investeringstilgang. Vi ønsker derfor at sætte fokus på investeringstilgangen i samarbejde med vores medlemmer, så de kan være hjælpsomme i en implementeringsproces i kommunerne.



Udarbejdelsen af dette udspil om investeringstilgangen er blevet til i samarbejde med politiske valgte, enkeltmedlemmer og faggrupper i DS. Det er blevet til på baggrund af en række skriftlige og personlige kilder. Og endelig er det udarbejdet på baggrund af besøg og interview i kommuner, som arbejder med en investeringstilgang på området.¹

DS ønsker en prioritering af de mennesker, der har behov for en særlig social indsats.

DS ønsker en indsats, der er tilpasset og virksom og dermed skaber værdi for borgerne.

DS ønsker et arbejdsfelt, der giver mening og er fagligt udviklende for socialrådgivere og andre fagprofessionelle på området.

Investeringstilgangen

DS mener, at der er behov for, at kommunerne udvikler en investeringstilgang i forhold den sociale indsats for voksne. En investeringstilgang, der tager udgangspunkt i den samlede målgruppe for Servicelovens indsatser på voksenområdet. Den favner med andre ord voksne med nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne og / eller med særlige sociale problemer.

Vi har kunnet identificere, at en kommunal omstilling til en investeringstilgang på voksenområdet skal kunne rumme og tage stilling til følgende elementer:

- Det mind-set / det fælles værdigrundlag, der skal være for målgruppen og indsatsen
- De arbejdsgange og ressourcer, som forudsættes
- Den organisation, som følger af omlægningen.

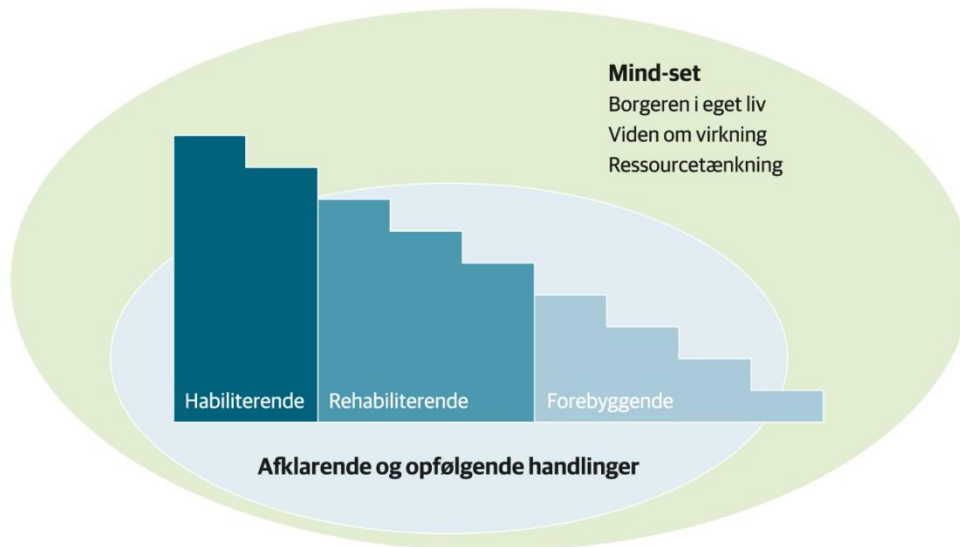
En kommunal omstilling til en investeringstilgang er en omfattende og kompliceret proces. DS har arbejdet med en form for analysemodel (nedenstående figur) til undersøgelse og udvikling af investeringstilgangen. Analysemodellen er anvendt for at sikre, at vi kommer rundt om problemstillingen. Det er en analysemodel, der har fundet en vis inspiration i det arbejde, der er lavet på børneområdet med 'Sverigesmodellen' – men som også har givet mening i de kommunebesøg vi har gennemført.² Denne mo-

¹ Udspillet bygger på en samlet rapport fra Ressourcegruppen, som kan hentes via følgende link www.xxx.dk (denne rapport vil være tilgængelig på Rep 18)

² DS har udvalgt 5 kommuner, som synes at være langt i omstillingen. Det drejer sig om Holstebro Kommune, Kolding Kommune, Haderslev Kommune, Egedal Kommune og Gribskov Kommune. Disse kommuner er besøgt af ressourcegruppen sammen med Socialstyrelsen.



dels systematik har dannet grundlag for at udarbejde en række anbefalinger til investeringstilgangen på voksenområdet, som ligger i dette udspil.



Analysemodellen har overordnet tre elementer: Et mind-set, De afklarende og opfølgende handlinger og De støttende indsatser. I udspillet vil de tre elementer blive beskrevet hver for sig.

Anbefalinger:

DS har følgende anbefalinger til de helt overordnede hensyn, der skal tages til iværksættelsen af investeringstilgangen i kommuner på voksenområdet:

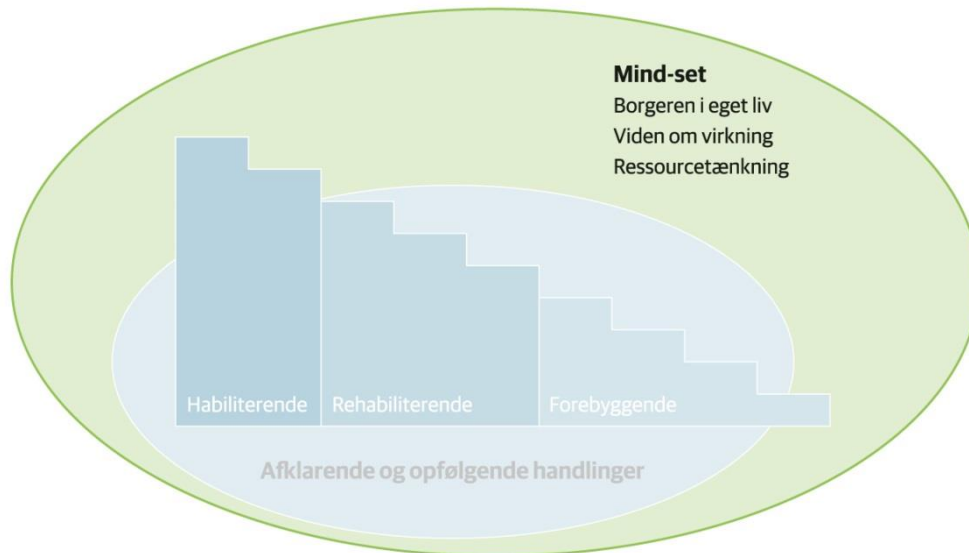
- Investeringstilgangen skal gennemføres med en politisk og ledelsesmæssig opmærksomhed, forpligtethed og prioritering.
- Investeringstilgangen skal være en helhedstilgang for borgere der søger hjælp og investeringen skal både betragtes som og måles på menneskelige, økonomiske og arbejdsmiljømæssige gevinster.
- Investeringstilgangen skal sikres ved en helhedsorientering i kommunerne. Implementeringen skal både være horisontalt – altså mellem de forskellige afdelinger / søjler, og være vertikalt – så tilgangen både omfatter de forskellige ledelseslag, de omsættende medarbejdere og de udførende tilbud.
- Investeringstilgangen skal tænkes som en langsigtet, gennemgribende og kulturbærende proces og strategi. Hvor etablering og udvikling af en fælles tilgang – et mind-set – skal prioriteres og gives tid og opmærksomhed.



- Investeringstilgangen skal gives tålmodighed. Der kan gå lang tid, før en investeringstilgang på voksenområdet får den ønskede effekt. Der skal være rum og tillid til, at omstillingen lykkes – både i forhold til borgerne og i forhold til medarbejdernes måder at arbejde anderledes på.
- Investeringstilgangen fordrer, at den kommunale organisering både på myndighedsdelen og på drift / tilbudsdelen beskrives og følges tæt. En gennemsigtig og klar beskrivelse af tilbuddenes funktion, samarbejdsrelationer, mv. synes – i hvert fald til en start – at være en forudsætning for at kunne gennemføre en god investeringsproces.
- Investeringstilgangen hviler på, at både medarbejdere og ledere bruger og udvikler deres faglighed. Medinddragelse og ejerskab er derfor vigtige elementer, som skal tilgodeses i processen.
- Investeringstilgangen kræver en investering. Der skal tages højde for, at der skal investeres et større beløb i starten til udvikling og implementering af modellen, og at den økonomiske gevinst oftest først indfinder sig efter et par år.
- Investeringstilgangen bør understøttes nationalt, så man fra centralt hold for det første støtter kommunernes omstilling til en investeringstilgang med gode implementeringsværktøjer. Og for det andet følger de effekter og gevinster, der produceres ved kommunale investeringstilgange – både på menneskelige gevinster, økonomi og arbejdsmiljø. Herunder at følge effekter og gevinster på borgeroplevede parametre og dokumentere de kommunale omstillinger med en investeringstilgang.



Et mind-set



Et fælles mind-set / værdigrundlag er et helt centralt element i omstilling til en investeringstilgang i kommunerne. Følgende elementer er vigtige for et mind-set: Borgeren i eget liv, viden om virkning og ressource tilgangen.

Borgeren i eget liv

Et vigtigt element i en investeringstilgang er den tilgang, der er til borgeren. Tilgangen til og den sociale indsats for borgeren skal tage udgangspunkt i borgeren. I borgerens forståelse af egen situation og med brug af borgerens egne ressourcer. Den skal bidrage til borgerens medborgerskab og egen mestring. Den skal fremme borgerens selvstændighed og mestring af et meningsfuldt liv. Den skal sikre bedre virkning for borgeren.

Borgerens forståelse for og ejerskab til egen udvikling er vigtig for, at en indsats lykkes. Udvikling af borgerens handlemuligheder skal ske i et samarbejde med borgeren. Derfor skal der sigtes efter mest mulig tilgængelighed og åbenhed for borgeren, sådan at borgeren forstår adgangen til hjælpen, hjælpens karakter, og således at borgeren søger den rette hjælp så tidligt om muligt.

Borgeren skal mødes som et menneske i sin helhed. Borgeren skal opleve indsatsen som sammenhængende og koordineret.

Borgeren skal mødes som en person med ressourcer. Der skal fokus på det, borgeren kan, der skal arbejdes med, at borgeren gør mest muligt selv, og der skal i videst muligt omfang arbejdes med borgerens eget netværk, pårørende og lokalsamfund, hvor det er relevant for borgeren.



Borgeren i eget liv er en tilgang, der skal gennemsyre både forvaltningens møde med borgeren og den måde, indsætserne tilrettelægges på.

Viden om virkning

Det ligger generelt som et vigtigt element i investeringstilgangen, at der er fokus på og en prioritering af viden.

Det er en viden om borgeren, borgerens udfordringer, ønsker og behov. En viden der skal fremkomme ved en systematisk tilgang, men også en viden der skal findes frem sammen med borgeren og med borgerens samtykke. Viden skal være transparent for borgeren.

Det er en viden i form af videnbaseret af de indsatser, der anvendes. En vidensbaseret af indsatser bør have som mål at være bedst muligt forankret – have et så godt vidensgrundlag som muligt. Men formidling af praksiserfaringer og tilfredshedsoplysninger fra borgere bør ligeledes indtænkes i en investeringstilgang. De 11 elementer i lovende praksis, beskrevet af Socialstyrelsen, er en vigtig indikator her.

Der ligger en stærk progressionstænkning i investeringstilgangen. En progressionstænkning der i vores forståelse bygger på, at der er et mål med indsatsen, og at der følges op på, om målet er nået. Progressionstænkningen må have som udgangspunkt, at situationen for borgeren forbedres, at støtten formindskes og helt bliver overflødig. Realiteten på voksenområdet er imidlertid også, at progression i nogle sammenhænge og for nogle borgere må måles i oplevede forbedringer, eller at borgernes situation ikke yderligere forværres.

Det er ligeledes et vigtigt element at følge op på borgerens oplevede forståelse af mødet med indsatserne og indsatsernes betydning. At udvikle former for feed-back information.

Viden om udviklingen af indsatsen for den enkelte borger er vigtigt, men viden i forhold til kommunens samlede udvikling af det sociale område er også vigtig. Investeringstilgangen fordrer, at der også akkumuleres viden på det sociale felt, som bidrager til udvikling.

Ressourcetænkning

Helt grundlæggende ligger der en forståelse i investeringstilgangen, om at de økonomiske ressourcer og medarbejderressourcer, der bruges på feltet, skal bruges bedst muligt, og at der ikke er uanede kommunale ressourcer til den sociale indsats for voksne. Den fortsatte legitimitet af den sociale indsats for voksne beror på, at der samtidig med, at der tænkes i den rette indsats, også tænkes i det ressourcetræk, indsatsen repræsenterer. Vi skal bruge ressourcerne på området bedst muligt af hensyn til den borger, der modtager hjælpen og af hensyn til fællesskabet.

Investeringstilgangen rummer også en forståelse af, at vurderingen af resourceforbruget både kan og skal vurderes i et længere perspektiv – et



stort forbrug af ressourcer her og nu kan vise sig at være en besparelse af ressourcer på længere sigt.

Ressourcer kan og skal vurderes i et mere helhedsorienteret perspektiv – ressourcer brugt i en del af indsatsen - fx den sociale indsats - kan give et samlet mindreforbrug af ressourcer fx ved sparede omkostninger i sundhedssystemet eller via forsørgelsesudgifter.

Ressourceforbruget skal imidlertid ikke alene tænkes i økonomiske ressourcer, men skal også tænkes bredere og mere nuanceret. I bedre egnede indsatser, i større livsværdi, i borgertilfredshed og i mere medarbejdertilfredshed og arbejdsglæde. (Uddybes i afsnittet om Økonomi og ressourcer)

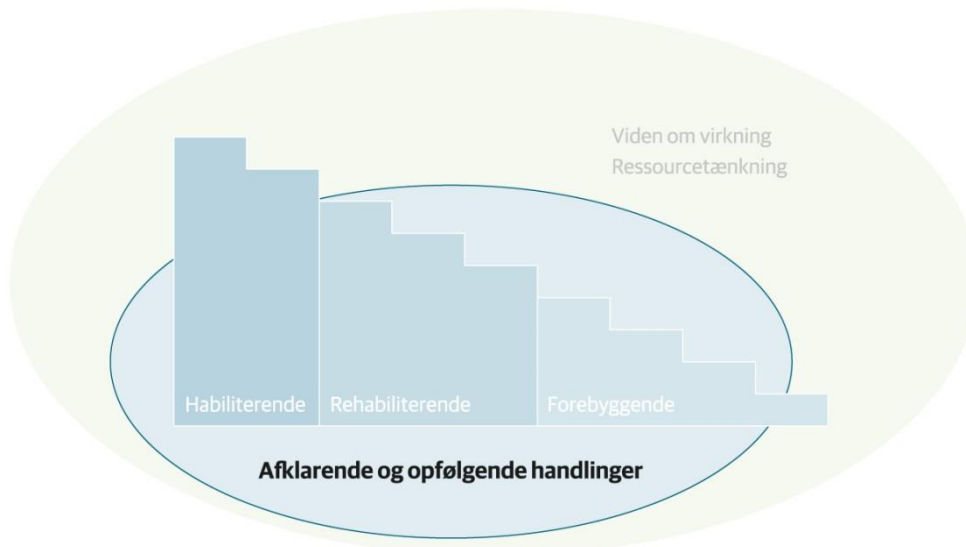
Anbefalinger:

Grundlaget for en omstilling til en investeringstilgang er, at der arbejdes med et fælles mind-sæt for indsatsen. DS vil til dette arbejde anbefale:

- At et fælles mind-set som minimum omsætter ønsket om borgeren i eget liv, anvendelse af viden og feed-back og ressourcetilgangen til nogle klart formulerede holdninger og med klare mål for evaluering.
- At udarbejdelsen af et fælles mind-set prioriteres højt og gives den nødvendige tid til udvikling og efterfølgende vedligeholdelse.
- At et fælles mind-set udarbejdes med mest mulig inddragelse af borgere, pårørende, medarbejdere, lokale ledere, samarbejdspartnere, kommunalpolitikere og civilsamfundet.



Afklarende og opfølgende handlinger



Mind-settet står sin prøve i mødet og samarbejdet med borgeren om at imødekomme borgerens udfordringer og nå eller nærme sig borgerens mål. De følgende afsnit skal ses i den kontekst.

Der er en lang række elementer, der skal undersøges og afklares, når en borger henvender sig for at få social støtte:

Det skal afklares, om borgeren kan løse sit problem/nå sit mål med henvendelsen alene med støtte fra råd og vejledning efter Servicelovens § 12, ved inddragelse af civilsamfund eller om, der er brug for yderligere uvisiterede eller visiterede indsatser.

Det skal endvidere afklares, om borgeren har kontakt med andre instanser (fx jobcenter, uu-vejleder, sundhedsprofessionelle) og samspillet med disse drøftes med borgeren og samtykkeerklæring udfyldes, hvis der er brug for en fælles indsats for, at borgeren kan nå sit mål. Socialrådgiveren kontakter de øvrige involverede med henblik på at få afstemt indsatser som led i udarbejdelse af Én plan sammen med borgeren, samt med henblik på fremtidig rollefordeling mellem de involverede, herunder en aftale om, hvem der har den koordinerende funktion. Dette forudsætter, at myndighedsocialrådgiver har et godt fagligt grundlag, et godt kendskab til kompetencer og personer i og uden for egen forvaltning, og at alle led i organisationen påtager sig ansvar for at indgå i den helhedsorienterede indsats. Hvis det i samarbejde med borgeren vurderes, at der er brug for yderligere indsatser, foretages om nødvendigt en socialfaglig udredning (fx VUM). Hvis udredningen ikke foretages af samme socialrådgiver, som har ydet råd og vejledning, 'slippes' borgeren ikke, før anden socialrådgiver har overtaget. Forløbet skal opleves ubrudt af borgeren.



I den socialfaglige udredning vurderer myndighedssocialrådgiver sammen med borgeren, hvilket indsatsbehov der er, og det vurderes, om der er brug for udarbejdelse af en handleplan efter Servicelovens § 141 eller Én plan. Der opstilles tydelige mål og eventuelt tidsramme – anerkendt og accepteret af borger og det beskrives, hvordan progression måles, samt hvordan opfølgning skal finde sted.

Der vil i det afklarende og udredende arbejde være en vis fleksibilitet i forhold til roller mellem myndighedssocialrådgiver og udførende tilbud. Nogle steder vil den kommunale myndighed være til stede/fremskudt på de sociale tilbud, hvilket kan påvirke rollefordelingen, så opgaver løses i samarbejde i højere grad med udgangspunkt i faglige kompetencer end i ansættelsessted.

I både afklaring og opfølgning er mind-settet udgangspunkt for, hvordan arbejdet tilrettelægges og udføres.

At udgangspunktet for en indsats er borgerens eget/egne mål, er ikke ensbetydende med, at det er borgerens umiddelbare mål, der bliver grundlaget for indsatsen. Nogle borgere har et klart ønske om retning for deres liv, andre borgere har brug for at opdage eller genopdage mål og har brug for hjælp til at se, at de kan nå eller komme nærmere disse mål. Det er her, fagligheden kommer i spil. Udgangspunktet er individuelt og kan kalde på både individuelle og generelle løsninger. Socialrådgiveren stiller sin og andre professionelles viden og erfaringer til rådighed for borgeren og støtter borgeren i at omsætte den viden til egne beslutninger og egne handlinger og egen vurdering af, hvad der ønskes støtte til. Indsatser og handlinger bliver altså til i en dialog mellem borger og socialrådgiver og andre relevante aktører, der understøtter et ejerskab både hos borger og de involverede aktører – under hensyntagen til de lovgivningsmæssige rammer.

Anbefalinger:

Der er en række af forudsætninger, der skal være til stede for, at der kan arbejdes hensigtsmæssigt med den afklarende og opfølgende del af investeringstilgangen. DS anbefaler:

- Borgeren har et helt liv, hvoraf samarbejdet med kommunen kun udgør en del. Samarbejdet med borgeren skal derfor have som udgangspunkt, at kommunen inddrages i borgerens liv – ikke omvendt.
- Tilgang og metoder i samarbejdet med borgeren skal afspejle målet om borgerens selvstændige og meningsfulde liv, så myndigheden deles med borgeren – at hver har sin rolle i myndigheden. Samarbejdet med borgeren skal tilrettelægges på en måde, så det opleves sammenhængende, overskueligt, ubrudt og som en fælles indsats med fokus på recovery, empowerment og myndiggørende myndighed.



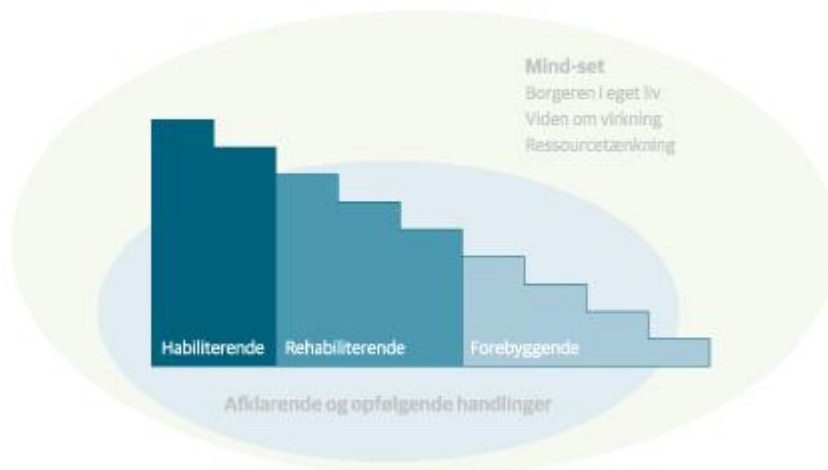
- Det rette tilbud skal så vidt muligt gives første gang, så det undgås, at der spildes tid og ressourcer på uhensigtsmæssige indsatser. For at rette tilbud kan gives, må der være en fleksibilitet og variation i tilbuddene, så det rette tilbud kan findes.
- Støtten skal være tilgængelig for borgeren både fysisk og mentalt for at sikre borgerens retssikkerhed. Fremskudte indsatser fx på arenaer, hvor udsatte borgere i forvejen befinder sig og er trygge, er en mulighed, der er gode erfaringer med i kommunerne. Et tilbud, der ikke kan nås eller forstås, er ikke et tilbud.
- Myndighed skal have kontinuerlig kontakt med borgeren for at sikre, at der fortsat er overensstemmelse om de aftalte mål, samt at der arbejdes bedst muligt hen mod disse – eller at målene rettes til, så støtten ikke bliver for lille, for stor, for kort eller for lang.
- Socialfaglige kompetencer til at foretage en grundig udredning og opfølgning skal være til stede. I de socialfaglige kompetencer indgår både viden om, hvordan dialog sikrer, at vigtige oplysninger fra borgeren bliver tilgængelige i en udredning, og hvordan disse oplysninger systematiseres og omsættes til konkrete indsatser.
- Der skal være plads til og understøttelse af faglighed. Det er vigtigt, at de socialfaglige kompetencer bliver anvendt i samarbejdet med borgeren. Det er borgerens liv, men det er socialrådgiveren, der besidder eller har tilgang til den faglige viden, der vil kunne kvalificere de valg, borgeren foretager. Det er et stort ansvar og fordrer, at der er mulighed for, at denne viden understøttes, udvikles og deles.
- Der skal være en passende arbejdsmængde (antal sager³, kontakter) til medarbejderne, så tidspres og travlhed ikke fører til fejl i arbejdet, forkerte beslutninger, og heller ikke hæmmer den dialogbaserede tilgang til både borger og samarbejdspartnere.
- Der skal tages højde for, at samarbejde tager tid, hvad enten det er samarbejde med borgere eller med samarbejdspartnere. Erfaringer fra kommuner, der arbejder med investeringstilgange, viser mere effektive indsatser og hurtigere målopfyldelse.
- I samarbejde på tværs af søjler/sektorer, er det vigtigt, at der er konsensus om, at alle har et ansvar for at bidrage med faglighed.
- Der skal være tydelige roller og bevillingskompetencer, så samarbejdet bliver så ukompliceret som muligt og med respekt for hinandens roller både i egen søjle/ sektor og på tværs af søjler/ sektorer.

³ Konkret anbefales det, at kommunen sætter et mål for antal sager pr. sagsbehandler der ligger *under* DS' nuværende anbefalinger for sagsområderne, idet DS' vejledende sagstal retter sig mod kommuner der arbejder traditionelt, dvs. ikke efter investeringstilgangen.



- Der skal være en koordinerende socialrådgiver/sagsbehandler, så det er tydeligt både for borgere og øvrige involverede, hvem der har ansvaret for at koordinere indsatserne fra flere søjler/sektorer.
- Der skal arbejdes ud fra Én plan, som understøtter overskueligheden både for borgeren, for sagsbehandleren og for samarbejdspartnere.
- Der skal være et passende antal og en passende variation i tilbudsviften, så den afklarende del kan følges op af en indsats, der matcher borgerens behov, som mest virkningsfuldt understøtter de af-talte mål.
- Der skal gøres brug af rammebevilling, som kan bidrage til fleksibilitet, så det er muligt at give de rette, virkningsfulde indsatser.

De støttende indsatser



De støttende indsatser er selvsagt vigtige i en investeringstilgang, fordi det er her, støtten til borgeren udøves. Det er en vigtig forudsætning for en investeringstilgang, at der er en stor bredde i de indsatser, som kommunen enten råder over selv eller samarbejder med andre om at stille til rådighed for borgerne.

Borgerne i det sociale voksenområde har meget forskellige behov for støtte. Investeringstilgangens indsatser skal derfor kunne favne borgere, der er karakteriseret ved en livssituation, hvor social udsathed kan forebygges, og der kan arbejdes med indsatser, hvor der sker en reel rehabilitering til et liv med selvforsørgelse og uden sociale problemer. Det er mennesker,



der skal hjælpes tidligt, fremskudt og forebyggende til et liv "på egne ben". Disse borgere vil ofte også være omfattet af en indsats på beskæftigelses- og / eller uddannelsesområdet.

Tilgangen skal ligeledes byde på meningsfulde tilgange til borgere, der er udsat eller har en funktionsnedsættelse, hvor en støtte i et eller andet omfang altid vil være en forudsætning for deres liv. Borgere for og med hvem, der skal sikres den bedst egnede støtte, der giver dem et liv med egenindflydelse så tæt på det normale og lokale og med mest mulig deltagelse i det almindelige samfundsliv.

Endelig skal investeringstilgangen også kunne rumme borgere, hvor et liv uden massiv støtte og hjælp slet ikke er indenfor rækkevidde. Det drejer sig om mennesker med udviklingshæmning, varige og komplekse funktionsnedsættelser samt mennesker med sammensatte og langvarige sociale og psykiske problemer. Det er mennesker for hvem habilitering er mere relevant end rehabilitering. Hvor beskæftigelse mere er et spørgsmål om trivsel end forsørgelse.

Vi har i arbejdet med investeringstilgangen valgt at opdele indsatserne i tre grupperinger. Disse skal ikke opfattes som kasser. Borgeren skal naturligvis, som beskrevet i Serviceloven, have en indsats der er tilrettelagt individuelt og efter deres behov. Hertil kommer, at der er borgere som på ét område har brug for en rehabiliterende indsats og på et andet en habiliterende. Forebyggelse finder endvidere sted på alle niveauer, forstået som forebyggelse i forhold til en forværring af tilstand.

Tilgangen skal heller ikke opfattes som en opfordring til at lave et egentlig fasttømret ydelseskatalog. Det er en væsentlig forudsætning for en investeringstilgang, at indsatserne tilrettelægges efter borgerens ønsker og behov – på tværs af kendte tilbud og de varer der er på hylden. En del af de kommuner, der arbejder med omstillinger efter investeringstilgangen, arbejder med "Prøvehandlinger".

Prøvehandlingerne består i at man lytter til borgeren – spørger ind til det man hører – og tilrettelægger en indsats eller giver et tilbud, som ligger uden for det gængse. Måske endda ligger på grænsen af, hvad man bør gøre inden for rammerne af det område, man arbejder i. Man prøver en indsats af. En indsats som man naturligvis følger tæt op på og evaluerer og justerer.

Servicelovens bestemmelser er ved seneste revision (1. januar 2018) blevet udvidet med en række bestemmelser, som understreger vigtigheden af en tidlig og forebyggende indsatser også i forhold til voksne med funktionsnedsættelser og sociale problemer. Dels er formålsbestemmelserne blevet udvidet, og dels er der tilføjet § 82a og 82b i Serviceloven. Men Serviceloven har også før januar 2018 indeholdt mulighed for forebyggende tiltag – dels via § 79 om aktiverende og forebyggende tilbud og via den generelle rådgivningsforpligtelse efter § 12.



En rehabiliterende indsats på det sociale voksenområde er en tidsbegrænset indsats, som har som mål at reetablere / etablere muligheder for borgeren, så borgeren kan leve et hverdagsliv – med hvad der af følger. De rehabiliterende indsatser kan etableres fra tidsbegrænset støtte efter kapitel 15 a, over misbrugsbehandling, kvindekrisecentre, § 85 bostøtte, hjælp efter § 104 til (u)visiterede aktivitets- og samværstilbud og midlertidige botilbud efter § 107.

De habiliterende indsatser er indsatser af mere permanent karakter. Det drejer sig om indsatsen på varige botilbud efter Servicelovens § 108 og botilbud efter lejelovens bestemmelser med støtte til de daglige aktiviteter. Det kan endvidere fx dreje sig om bostøtte efter § 85, støttet beskæftigelse og samvær og aktivitetstilbud efter Servicelovens § 103 og 104. I den habiliterende indsats kan også ses ydelser efter § 101 i kombination med substitutionsbehandling for personer med mere massivt misbrug, ligesom § 99 også kan anvendes habiliterende. Målgruppen for disse indsatser er mennesker med varige og omfattende fysiske og psykiske funktionsnedsættelser.

Anbefalinger:

De støttende indsatser er et centralt velfærdsområde i den sociale indsats på voksenområdet og bør indtænkes i investeringstilgangen. DS har følgende anbefalinger til de støttende indsatser:

Den tidlige og forebyggende indsats:

- Borgerens tilgængelighed til den tidlige og forebyggende hjælp er vigtig. Det er vigtigt, at adgangen til hjælpen er enkel og nem. Det er vigtigt, at borgerne har viden om og forståelse for, hvordan hjælpen findes. Det er vigtigt, at der er en geografisk nærhed til hjælpen i form af fremskudte indsatser / person, som borgeren har tillid til.
- Den tidlige indsats er vigtig. Straks-iværksættelse af hjælp synes at være centralt. Hjælp, der iværksættes hurtigt efter anmodning fra borgeren, vil bygge på et grundlag af motivation fra borgerens side. Borgeren vil opleve, at man anerkender og ser det formulerede behov og handler på det – således vil borgerens tillid til hjælpen være et godt udgangspunkt for samarbejdet.
- Det er vigtigt, at den tidlige og forebyggende indsats hviler på borgerens egne ressourcer. Herunder i videst muligt omfang bygger på borgerens eget netværk. Eller alternativt sigter mod at etablere et netværk for borgerne. De tidlige og forebyggende indsatser samarbejde med civilsamfundet er vigtigt i den sammenhæng.
- Den tidlige forebyggende indsats må for store deles vedkommende have som skarpt mål, at borgeren skal fastholdes i eller vende tilbage til uddannelse og / eller arbejde. Derfor er koblingen mellem de



tidlige og forebyggende indsatser på den ene side og uddannelses-systemet og arbejdsmarkedet på den anden side vigtigt. Dette er den i forhold til at indrette hjælpen, så den ikke kolliderer med fx arbejdstider. Dette er den også i forhold til at sikre det tilstrækkelige samarbejde med jobcenter og UU-vejledning i forhold til at sikre og gensidigt understøtte fælles mål for borgeren.

Den rehabiliterende indsats:

- De programmer og metoder, der gennem de senere år er udviklet til specifikke målgrupper, bør prioriteres i en investeringstilgang. Prioriteringen skal sikre, at der afsættes de tilstrækkelige ressourcer til de intensive forløb. Og det skal prioriteres, at kommunerne støtter op om at generere data og erfaringer til en løbende udvikling af programmerne.
- Den måling på progression, som er en vigtig del i de rehabiliterende indsatser, skal prioriteres. Herudover bør målinger af borgerens erfaringer og synspunkter i forhold til hjælpen prioriteres på linje med de mere målbare opfølgninger. Dette kan bidrage væsentligt til udviklingen af indsatserne.
- Samarbejdet med sundheds-, beskæftigelses- og uddannelsesområdet er ekstremt vigtigt i den rehabiliterende indsats. Der bør arbejdes målrettet på, at det mind-set, der er i investeringstilgangen, bliver grundlag for et samarbejde om borgerens rehabilitering. Det er vigtigt, at man kommunalt har fokus på samarbejdsflader og -organiseringer.
- Flexibilitet i indsatsen kræver mod og tillid til borgere og medarbejdere. Der er gode erfaringer med, at en fleksibel indsats kan bidrage til uventede gode resultater i samarbejde med borgeren. Det er vigtigt, at der er de nødvendige lovgivningsmæssige, administrative og økonomiske rammer til at etablere fleksible indsatser. Herunder at der er tillid til medarbejderne og rum for, at der begås fejl.
- Den sammenhængende indsats skal prioriteres i den rehabiliterende indsats. Dette kræver et større fokus på overgange og efterværn.

Den habiliterende indsats:

- Uanset at det for mange borgeres vedkommende kan være vanskeligt at tale om progression i udviklingen i traditionel forstand, så er fokus på borgerens ønsker og udvikling fortsat central, hvorfor der for alle borgere i den habiliterende indsats bør være en plan for deres udvikling, der er udarbejdet i samarbejde med borgeren.
- De habiliterende indsatser bør have værktøjer eller metoder til måling af den udvikling og den tilfredshed borgeren på tilbuddet har. En måling som bør anvendes kontinuerligt og for alle borgere uanset funktionsniveau.



- De habiliterende indsatser bør alle have en plan for, hvorledes borgerne sikres optimal indflydelse på deres egen hverdag, og hvordan der sikres samarbejde med relevante sektorer / samarbejdspartnere.
- De habiliterende tilbud skal have samarbejde med sundhedsområdet, således at borgerens sundhed og trivsel tilgodeses bedst muligt – herunder bør et årligt sundhedstjek i forhold til den enkelte borger være standard.
- Alle habiliterende tilbud bør have et samarbejde med det civile samfund, dels for at sikre, at borgerne får mulighed for at danne netværk, kunne deltage i de lokale aktiviteter og være en betydningsfuld del af det omgivende samfund og dermed at kunne bidrage til fællesskabet på et eller andet niveau.

Socialrådgivernes faglighed og arbejdsmiljø i en investeringstilgang

Socialrådgivere er vigtige aktører i en implementering af investeringstilgange i kommunerne. Det har direkte indflydelse på socialrådgiveres arbejde, hvordan økonomiske rammer, samarbejdsstrukturer og mind-set ser ud i den enkelte kommune.

Socialrådgivernes faglighed er en nødvendig ressource for at kunne udvikle og gennemføre en omlægning af praksis på det sociale område. Det stiller store krav at arbejde med et mind-set med de tre elementer i dette udspil: Borgeren i eget liv – Viden om virkning og Ressourcetænkning.

Faglighed

De socialfaglige kompetencer, som fordres i mødet med borgeren, indeholder både viden om, hvordan dialog sikrer, at vigtige oplysninger fra borgeren bliver tilgængelige, og hvordan disse oplysninger systematiseres og omsættes til konkrete indsatser i samarbejde med borgeren.

Socialrådgiveren skal have viden om, hvad der virker generelt for en målgruppe, skal kunne analysere en sådan viden for at kunne nærme sig en viden om, hvad der vil virke for den enkelte borger. I selv evidensbaserede indsatser er succesraten ikke 100 %, så fagligheden har altid en rolle i mødet med den enkelte. Socialrådgiverne skal have overblik over tilgængelige indsatser, og skal kunne bidrage til udviklingen af supplerende indsatser, hvis de tilbud, der er 'på hylderne', ikke modsvarer et aktuelt og relevant behov. Socialrådgiverne skal have viden om de lovgivningsmæssige muligheder og begrænsninger, og skal samtidig være bevidste om, hvordan de tilgængelige ressourcer anvendes bedst muligt for den enkelte og for samfundet.



At 'stå ved siden' af borgerne i stedet for at gøre noget *for* borgeren stiller ikke mindre krav til socialrådgivernes faglighed, idet de med et mind-set om Borgeren i eget liv ikke alene skal kvalificere egen/kommunens beslutning, men også give borgeren mulighed for at træffe bedst mulige beslutning på oplyst grundlag.

Denne måde at arbejde på er i tråd med DS' Professionsetik, som opererer med fire professionelle grundværdier: Individets værdighed, Social retfærdighed, Professionel Integritet og Medmenneskeligt ansvar. (<https://www.socialraadgiverne.dk/fag-og-debat/faglige-fokusomraader/professionsetik/ds-professionsetik/>)

Tid til faglighed

Det er vigtigt, at de ansatte har et passende antal sager/arbejds mængde, så tidspres ikke begrænser socialrådgivernes mulighed for at indhente og bringe al den beskrevne viden i spil, og at tidspres ikke hæmmer den dialogbaserede tilgang til borger og samarbejdspartnere.

Samarbejde tager tid, hvad enten det er samarbejde med borgere eller med samarbejdspartnere. Erfaringer fra kommuner, der arbejder med investeringstilgange, viser mere effektive indsatser og hurtigere målopfyldelse, så det øgede tidsforbrug i starten 'tjener sig ind' over tid.

Tydelighed på bevillingskompetencer og klare roller, herunder hvem der har den koordinerende funktion. Det understøtter, at tidsforbruget begrænses og giver en mere sikker opgavevaretagelse.

Anvendt faglighed

Fra kommuner, der arbejder med investeringstilgange, ved vi, at socialrådgiverne oplever, at deres faglighed er kommet mere i spil end tidligere. Ikke mindst i det tværfaglige samarbejde oplever de, at de besidder vigtig viden, som kan kvalificere beslutninger også i andre forvaltninger. Det tværfaglige samarbejde betyder samtidig en opkvalificering, når viden fra andre sektorer kommer i spil. I flere kommuner har det betydet, at beslutningskompetencen har kunnet lægges helt ud, så medarbejder i én forvaltning har kunnet besvare henvendelser på en anden forvaltnings vegne. Ikke fra dag ét – men udviklet i samarbejdet. Med vedtagelsen af En plan er der yderligere åbnet mulighed for dette.

Socialrådgivere oplever også, at de og deres faglighed har været inddraget i hele udviklingsforløbet, hvor de har haft mulighed for at sætte præg på både mind-set, organisering og tilbudsvifte.

Socialrådgivere, hvis faglighed respekteres og anvendes i både planlægning og i praksis, oplever større faglig stolthed og en positiv indvirkning på trivsel og arbejdsmiljøet

Udvikling af faglighed

I en omskiftelig verden med skiftende fokus på målgrupper, ændringer i målgruppernes omfang og behov, ny forskning og viden om virkning og



stadige krav om økonomisk effektivitet er fagligheden i stadig forandring. Det kan derfor være nødvendigt at tilegne sig nye og vedligeholde andre kompetencer gennem efteruddannelse og videndeling, så alle støttes i at kunne bidrage til opgavevaretagelse på et højt fagligt niveau.

Supervision i grupper kan være et effektivt værktøj til at holde fast i og udvikle det fælles mind-set.

Mange socialrådgivere besidder allerede den faglighed, som det ændrede mind-set kræver, men oplever at være begrænset i at bruge netop denne faglighed, primært af strukturelle årsager (proces- og effektivitetskrav). For disse socialrådgivere handler det ikke så meget om nye kompetencer men om muligheden for at bruge sine fagprofessionelle kompetencer på en ny måde.

Fra kommuner, der arbejder med investeringstilgange, ved vi dog, at muligheden for at dygtiggøre sig efter behov og drøfte og tilegne sig det fælles mind-set er afgørende for, at socialrådgiverne får mulighed for at kvalificere indsatsen både i forhold til borgerne og i forhold til organisationen.

Arbejds miljø

Et godt arbejdsmiljø for socialrådgiverne, deres kolleger og ledere vil generelt kunne understøtte investeringstilgangen. Det skyldes, at et godt arbejdsmiljø både er en forudsætning for og et resultat af, at man kan se synlige og gode resultater af ens arbejde. Arbejdsglæde udspringer især af oplevelsen af, at man har gjort et godt stykke arbejde, og at man har brugt sin arbejdsdag på noget fornuftigt, altså at man har foretaget sig noget, som borgere og samarbejdspartnere har fået et udbytte af.

Det er hensigtsmæssigt også at tænke i at investere i medarbejdernes arbejdsmiljø som en del af investeringsmodellen. At det kan betale sig, er påvist både i danske og internationale undersøgelser. Det kan være i form af et lavere sygefravær, øget fastholdelse, øget effektivitet i arbejdet, osv.

Det er vigtigt, at indsatser, der skal forbedre kvaliteten af ydelserne overfor borgerne også samtidig vurderes som indsatser, der kan forbedre arbejdsmiljøet. Hvis man på en gang opnår at forbedre både de sociale indsatser og oplevelsen af arbejdsmiljøet, så påvirkes både borgernes tilfredshed og kompetence og de ansattes helbred og velbefindende.

I en tid, hvor socialrådgiverne generelt ser ud til at være et fag med et belastet arbejdsmiljø, med stor arbejdsmængde og tidspres, og deraf følgende stresssymptomer og forhøjet sygefravær, er der god grund til at undersøge, om det aktuelt er et problem for kommunen, og tage bestik af dette. At indføre en investeringsmodel uden at tage hensyn til et sådant problem vil være formålsløst.

**Anbefalinger:**

For at sikre, at socialrådgivere og andre fagprofessionelle får mulighed for at bidrage med deres faglighed både i mødet med borgerne og i udviklingen af kommunens samlede sociale indsats anbefaler DS:

- Det skal ved arbejdstilrettelæggelse sikres, at de fagprofessionelle har et passende antal sager/kontakter/forløb etc., så der er tid til, at de faglige kompetencer kan sikre opgavevaretagelse på et højt fagligt niveau.
- Det er vigtigt, at de ansatte både hver for sig og i fællesskab får mulighed for at dygtiggøre sig efter behov og tilpasse kompetencer til ny udvikling, så omlægning og udvikling af den sociale indsats ikke medfører et kompetencetab.
- Der bør være en anerkendelse af de fagprofessionelles kernekompetencer, herunder at forskellige fagprofessionelle besidder fagkompetencer, som bør afspejle sig strategisk i udviklings-, kompetence- og implementeringsplaner.
- De ansatte bør inddrages i omstillingen til en investeringstilgang både for at sikre, at de med deres faglighed kan medvirke til at kvalificere omlægningen, og for at de i højere grad får medejerskab og dermed fremmer en implementering.
- Der skal være fokus på at integrere arbejdsmiljøarbejdet i udviklingen og tilrettelæggelse af investeringstilgangen for at sikre, at de ansatte trives og har mulighed for at levere en stabil og kvalificeret indsats.
- Kommunerne skal have øje for, at investeringstilgangen og investering i arbejdsmiljøet via investering i de ansattes ressourcer er en og samme ting. Og praksis viser, at det virker.

Økonomi og Ressourcer**De gode og nuancerede grunde til en investeringstilgang**

De ressourcemæssige fordele ved en investeringstilgang på det sociale voksenområde er flere:

For det første giver det et stort og langsigtet økonomisk afkast at lave en indsats overfor voksne med sociale problemer og funktionsnedsættelser. En sådan indsats kan forebygge udsathed, og den kan sikre en reel rehabilitering til et liv med selvforsørgelse og uden sociale problemer. Endvidere kan en indsats behandle og forebygge, at sociale problemer vokser sig større og fx forbygge egentlige børnesager i en familie.



For det andet er det økonomisk bæredygtigt og en klog prioritering at vide mere om den rette sociale indsats. En bedre udredning af borgere på voksenområdet, handleplaner og opfølgning på indsatsen gør, at myndigheden får et bedre kendskab til borgerens udfordringer og de rette indsatser. Denne viden kan bruges til at sætte ind med en mere håndholdt, passende og virkningsfuld indsats. Det kan sikres, at indsatsen er svarende til behovene, og at der sker en bevidst prioritering af støtten. Dette er en sikring af, at ressourcerne bruges bedst muligt.

For det tredje er der andre gevinster at hente i forhold til mennesker med varige funktionsnedsættelser. Store dele af voksenområdet giver støtte til mennesker, for hvem et liv uden støtte og med selvforsørgelse slet ikke er indenfor rækkevidde. Det drejer sig om mennesker med udviklingshæmning, varige og komplekse funktionsnedsættelser samt mennesker med sammensatte og langvarige sociale- og psykiske problemer, for hvem habilitering er mere relevant end rehabilitering. For disse mennesker kan en investering i bedre udredning, mere håndholdt indsats og hyppigere opfølgning give gevinster dels i form af, at deres tilstand ikke yderligere forværres, dels via en bedre kvalitet i indsatsen og dels via en bedre livsværdi for den enkelte. Der kan tillige i denne indsats arbejdes med alternative og udgiftsneutrale / udgiftslette tiltag i form af inklusion via arbejdsmarkedet og lokalsamfund og i form af brug af frivillighed og kulturelle tilbud. Endelig vil en afledt effekt af en sådan investering formodentlig være, at der vil være bedre borgertilfredshed og færre klager.

Det sker allerede

Der er fokus på ressourcerne på det sociale område. Og der arbejdes også med redskaber i forhold til at kunne betragte de sociale indsatser i et andet lys end som rene udgifter. Kommuner, statslige myndigheder, forskningsinstitutioner og forskellige andre parter arbejder på flere fronter med at udvikle dette arbejde. Scandia-modellen og den socioøkonomisk investeringsmodel (SØM) er eksempler på modeller, der er udviklet.

Der er allerede flere kommuner, som arbejder med en tidlig og sammenhængende indsats med et investeringsperspektiv, herunder har dokumenterede resultater af indsatsen både i forhold til borgernes udvikling og i forhold til de samfundsmæssige gevinster. Det gælder fx kommuner involveret i hjemløsestrategien. Det gælder misbrugsbehandling, det gælder en sammenhængende ungeindsats, og det gælder indsatser overfor psykisk syge borgere.

Holstebro Kommune har ved en investering og en målrettet indsats overfor en bred gruppe af borgere formået at omlægge indsatsen og samtidig indhente en nettobesparelse på 5 mio. kr. årligt. I Egedal arbejder de med en forventet besparelse på 8,4 mio. kr. over en længere årrække. Eksemplerne er mange flere, og de repræsenterer alene besparelser indenfor egen budgetramme og medtager således ikke de afledte effekter af en investeringsomlægning.



Men der er plads til forbedringer

Udviklingen af de kommunale investeringstilgange bør forstærkes, således at kommunerne får redskaber og muligheder for at investere i en langsigtet social indsats.

Der er behov for redskaber til at beregne de ressourcemæssige effekter af en social indsats. Der er behov for at udvide de elementer, der tages med i SØM i forhold til en vurdering af betydningen af en indsats. Og der er ikke mindst behov for, at enten SØM udvikles, eller et andet redskab udvikles og stilles til rådighed, således at kommunerne kan beregne investeringsomstillinger – ikke bare på enkeltindsatser, men på en samlet kommunal omstilling.

Finansieringen af den sociale indsats er omlagt flere gange. Fra en delt finansiering, over en grundtakstsfinansiering til en ren kommunal finansiering. Den økonomisk 'håndsrækning', der tidligere var på det sociale område, er således forsvundet. Der er behov for at se på finansieringen af den sociale indsats sammenlignet med øvrige velfærdsområder.

Der er ikke mindst behov for at skabe mulighed for, at kommuner kan investere i en social indsats et år, som måske først viser sig at have en ressourcemæssig betydning på længere eller rigtig lang sigt.

Anbefalinger:

For at støtte og skabe bedre muligheder for at lave kommunale investeringer i den sociale indsats vil DS i forhold til økonomi og ressourcer anbefale:

- Der skal ske en revision af finansieringen af den sociale indsats, således at det kan betale sig at lave kommunale sociale investeringer, som har afledte effekter på andre velfærdsområder, og som først høster gevinsten på længere sigt.
- SØM skal udvikles, således at flere afledte faktorer tages med i beregningerne.
- Der skal udvikles et beregningsværktøj, således at kommunerne gives mulighed for at lave beregninger på større omstillinger af den sociale indsats i deres kommune.
- Med udgangspunkt i konkrete kommunale eksempler på langsigtede og omfattende investeringsstrategier bør der etableres et nationalt forankret projekt, som følger, støtter og måler på omstillingens betydning. Både i forhold til betydning og effekt for borgerens udvikling, i forhold til de samlede økonomiske effekter og i forhold til udviklingen af de kommunale tilbud og deres organisering.