

Socialministeriets puljer II

Beskrivelse af 6 udvalgte puljer
på baggrund af eksisterende evalueringsmateriale

Mette Raun, Iben Treebak, Søren Juul, Anders Munk,
Anders Munk, Inger Koch-Nielsen & David Bunnage

Maj 2000



Socialministeriets puljer II

Beskrivelse af 6 udvalgte puljer
på baggrund af eksisterende evalueringsmateriale

Mette Raun
Iben Treebak
Søren Juul
Anders Munk
Inger Koch-Nielsen
David Bunnage

Socialforskningsinstituttets arbejdspapirer indeholder foreløbige resultater af undersøgelser og forarbejder til artikler eller rapporter. Arbejdspapirer udgives i et begrænset oplag som grundlag for faglig diskussion som led i forskningsprocessen. Læsere bør derfor være opmærksom på, at resultater og fortolkninger i den færdige rapport eller artikel vil kunne afvige fra arbejdspapiret. Arbejdspapirer er ikke omfattet af de procedurer for kvalitetssikring og redigering, som gælder for instituttets rapporter.

Maj 2000

Om undersøgelsen

Dette arbejdspapir er led i forberedelsen af en tværgående evaluering af Socialministeriets puljer. Der er tidligere udarbejdet et arbejdspapir, der opridsede puljestrategiens socialpolitiske rødder og debatten om puljerne samt opstillede en typologi over de forskellige puljer med en nærmere redegørelse for disse (Juul et al.,1999).

Formålet med dette arbejdspapir har været - udover at virke som en forberedelse af selve undersøgelsen, der iværksættes primo 2000 - at bidrage til arbejdet i Socialministeriets Puljeudvalg.

Arbejdet er finansieret af Socialministeriet og gennemført af forskningsassistent Mette Raun, student Iben Treebak, forsker Anders Munk, seniorforsker Søren Juul og seniorforsker David Bunnage under ledelse af forskningsleder Inger Koch-Nielsen, således at kap. 2 (børne- og familiepuljerne) er udarbejdet af Søren Juul og Mette Raun, Kap. 3 (narkopuljen) af Mette Raun og Iben Treebak, kap. 4 (virksomhedspuljen) af Mette Raun, kap. 5 (byudvalgspuljen) af Anders Munk, kap. 6 (demenspuljen) af David Bunnage og kap. 7 (ledsageordningen) af Inger Koch-Nielsen. Det øvrige arbejde (herunder det redaktionelle) er udført af Inger Koch-Nielsen og Mette Raun.

Indholdsfortegnelse

1. Introduktion og sammenfatning	1
1.1 Baggrund for puljepolitikken	1
1.2 Overblik over Socialministeriets puljer	3
1.3 Fremgangsmåde	4
1.4 Tværgående sammenfatning	5
2. Børne- og familiepuljerne (SIBU, DASK, OPS og FAK)	7
2.1 Baggrund, karakteristik og formål	7
2.1.1 Særlig indsats for de svagest stillede børn og unge (SIBU)	7
2.1.2 Familier i krise-styrket indsats over for truede børnefamilier (FAK) .	8
2.1.3 Drop afmagten skab kontakten (DASK)	9
2.1.4 Styrkelse af den sociale indsats over for børn og unge med uhensigtsmæssig adfærd (OPS)	10
2.2 Materiale om børne- og familiepuljerne	10
2.3 Effekter af børne- og familiepuljerne	12
2.3.1 SIBU	12
2.3.2 DASK	16
2.4 Børne- og familiepuljernes som socialpolitisk instrument	19
3. Narkopoljen	21
3.1 Baggrund, karakteristik og formål	21
3.2 Materiale om narkopoljen	23
3.3 Effekter af narkopoljen	25
3.4 Narkopoljen som socialpolitisk instrument	29
4. Virksomhedspuljen	31
4.1 Baggrund, karakteristik og formål	31
4.2 Materiale om virksomhedspuljen	32
4.3 Effekter af virksomhedspuljen	32
4.4 Virksomhedspuljen som socialpolitisk instrument	36
5. Byudvalgspuljen	37
5.1 Baggrund, karakteristik og formål	37
5.2 Materiale om byudvalgspuljen	41
5.3 Effekter af byudvalgspuljen	42
5.4 Byudvalgspuljen som socialpolitisk instrument	47

6. Demenspuljen	48
6.1 Baggrund, karakteristik og formål	48
6.2 Materiale om demenspuljen	48
6.3 Effekter af demenspuljen	49
6.4 Demenspuljen som socialpolitisk instrument	53
7. Ledsageordning for fysisk og psykisk handicappede	54
7.1 Baggrund, karakteristik og formål	54
7.2 Materiale om ledsageordningen	55
7.3 Effekter af ledsageordningen	56
7.4 Ledsageordningen som socialpolitisk instrument	58
8. Litteraturliste	59
9. Bilag	63

1. Introduktion og sammenfatning

Dette arbejdsrapport er led i forberedelsen af en tværgående evaluering af Socialministeriets puljer. Der er tidligere udarbejdet et arbejdsrapport, der opridsede puljestrategiens socialpolitiske rødder og debatten om puljerne samt opstillede en typologi over de forskellige puljer med en nærmere redegørelse for disse (Juul et al., 1999).

Formålet med dette arbejdsrapport har været - udover at virke som en forberedelse af selve undersøgelsen, der iværksættes primo 2000 - at bidrage til arbejdet i Socialministeriets Puljeudvalg. Ministeriet har anmodet instituttet om at gennemgå de foreliggende evalueringer og lignende materiale i en række udvalgte puljer: Børnepuljerne, virksomhedspuljen, narkopuljen, byudvalget, demenspuljen og ledsageordningen, for på basis heraf i det omfang det er muligt at belyse følgende problemstillinger:

- I hvilken grad har puljernes projekter og aktiviteter fremmet de socialpolitiske målsætninger, som var fastlagt for puljen?
- Er aktiviteterne kommet målgrupperne til gode?
- På hvilken måde har puljerne sat sig spor - er erfaringerne blevet forankret?
- Hvorledes oplever og vurderer de involverede aktører de forskellige finansieringsformer?

I første kapitel resumeres meget kort den generelle baggrund for puljepolitikken, som er beskrevet og diskuteret mere udførligt i det tidligere omtalte arbejdsrapport. Kapitlet indeholder også en kort beskrivelse af den anvendte puljetypologi, som ligeledes blev udviklet i det tidligere arbejdsrapport. Der gives en kortfattet præsentation af de udvalgte puljer samt af det anvendte materiale i afsnittet om fremgangsmåden, og endelig udarbejdes en tværgående opsamling på de undersøgte puljer, hvilket dog er vanskeligt. Derpå følger i de næste kapitler en gennemgang af de enkelte puljer. Vi har tilstræbt, at gøre dem så ensartet som muligt disponeret efter en beskrivelse af:

- Puljens baggrund, karakteristik og formål
- Materialet om puljen
- Effekter af puljen
- Puljen som socialpolitisk instrument

På trods af den fælles disposition er fremstillingen af de enkelte puljer præget af deres forskellighed.

1.1 Baggrund for puljepolitikken

Diskussionen af velfærdsstatens såkaldte krise fra slutningen af 70'erne førte til en delvis reformulering af socialpolitikken, og de nye tendenser, som viste sig, kan med baggrund i Plovsing (1990) meget kortfattet formuleres i følgende overskrifter:

- Flere ressourcer løser ikke problemerne - løsningen må søges i eget ansvar og det lokale samfund
- Der må sættes på afinstitutionalisering og afprofessionalisering

- De sociale ydelser bør forbeholdes de dårligst stillede
- Sektoren skal omstilles og moderniseres for at skaffe flere ressourcer frem

Sociale forsøg blev et væsentligt led i denne omstillingsproces - mest markant var her SUM programmet - Socialministeriets udviklingsmidler, og de erfaringer, som man her indhøstede, har påvirket udformningen af de puljer, som vi har i dag.

De samme tendenser genfindes i 1990'erne's socialpolitik om end ikke i helt samme skikkelse eller med det samme fokus. Vi kan her se, dels på hvilke problemer, der er blevet fokuseret på, og dels på hvilke løsningsmodeller, der er kommet på banen. Problemerne har drejet sig om:

- Udstødningen fra arbejdsmarkedet
- Socialt udstødte og sindslidende
- De utilpassede børn og unge
- De boligsociale problemer
- De svage ældre

På tværs af disse problemstillinger er der fortsat et par overordnede problemer på dagsordenen, nemlig diskussioner om klientgørelse og kritik af kvaliteten i den offentlige indsats.

De nye løsningsmuligheder, som er blevet ført frem fra politisk hold er:

- En stærk aktiveringsindsats
- Nye aktører på banen under overskriften velfærdsmix eller virksomhedernes sociale ansvar
- Bruger/borgerinddragelse
- Bedre kvalitet i serviceydelserne/metodeudvikling

Puljernes målgruppe, formål og selve puljen som finansieringsmåde må forstås inden for denne referenceramme. Ser vi konkret på de puljer, som behandles i dette arbejdsrapport, drejer *Børnepuljerne* sig om at forbedre kvaliteten i indsatsen/metodeudvikling over for de utilpassede børn og unge.

Virksomhedspuljen retter sig mod udstødningen fra arbejdsmarkedet ved at inddrage nye aktører.

Narkopuljen drejer sig om at forhindre social udstødning eller at re-integrere de udstødte især gennem en øget indsats.

Byudvalgets sociale indsatser retter sig mod de boligsociale problemer - med inddragelse af nye aktører - og udvikling af nye metoder i det boligsociale arbejde.

Demenspuljen vedrører de svageste blandt de ældre og arbejder på en bedre kvalitet i indsatsen over for dem.

Ledsageordningen er noget vanskeligere at passe ind i disse kategorier - den må snarere anskues som en konsekvens af afinstitutionaliseringen og til en vis grad som en aktiveringsindsats (af ledsagerne).

1.2 Overblik over Socialministeriets puljer

Socialministeriet råder i dag over en lang række meget forskellige puljer med tilsammen over 650 mio. kr. til årlig uddeling. Men hvad er en pulje egentlig?

Puljetyper:

- *Ansøgningspuljer*

En ansøgningspulje er midler som en nærmere specificeret ansøgerkreds kan ansøge om og få del i.

- *Puljer til centralt iværksatte initiativer*

Denne type pulje betegner en administrationsmåde, hvor Socialministeriet selv iværksætter aktiviteter, herunder f.eks. forsøgsprojekter, forskning eller formidlingsaktiviteter.

- *Bloktilskudspuljer*

Bloktilskudspuljer er betegnelsen for puljer, hvor midlerne udbetales via bloktilskud. De er således øremærkede midler til et fra centralt hold fastsat formål.

- *Driftsbevilling*

Nogle af Socialministeriets "puljer" er karakteriseret ved at være midler, der er øremærkede til oprettelse/drift af en navngiven institution eller aktivitet.

De her skitserede puljetyper kan alle forekomme i forskellige *kombinationer*. Eksempelvis kombineres ansøgningspuljerne ofte med centralt iværksatte initiativer¹.

I arbejdsrapporten "*Socialministeriets puljer. En pilotundersøgelse*" (Juul et al., 1999) har vi forsøgt os med denne puljetypologisering. Der er forskellige tilgange til puljebegrebet (jvf. f.eks. Hegland, 1994), og vi har taget udgangspunkt i de forskellige måder, hvorpå puljemidlerne fordeles. Senere har Socialministeriets Puljeudvalg i et udkast til en rapport om Socialministeriets puljer (forventet marts 2000) anvendt denne typologisering (dog kaldes ansøgningspuljerne her kun for "puljer"), og dermed taget foranstaltninger henimod at systematisere puljebegrebet i *praksis*.

Diskussion om puljetyper

Der har i det forløbende år været en politisk diskussion om puljerne (jvf. Juul et al., 1999) - dvs. kritik af det, der fra kommunal side ses som central styring, og fra statslig side argumenter om, at (amts)kommunerne nogle steder og på nogle områder ikke lever op til deres forpligtelser over for de svageste i samfundet. Argumenterne for og imod puljerne er mange, men vi vil her blot nævne nogle af de vigtigste argumenter set i sammenhæng med forskellige puljetyper.

Ansøgningspuljerne fremhæves f.eks. som velegnede i en indsats over for meget små eller specielle målgrupper som ikke alle kommuner har, men også som velegnet når ministeriet ønsker generelle metodeudviklingsprojekter. Der er på den anden side forbundet en administrationsbyrde både for ministeriet og (amts)kommunerne. Metodeudvikling i form af model og forsøgsprojekter kan imidlertid også initieres centralt. Ministeriet har f.eks. mulighed for at få afprøvet bestemte ideer før dette eventuelt ophøjes til lov, eller for at bygge videre på

1. På trods af de her nævnte betegnelser kan der herske tvivl om, hvilken type pulje man har med at gøre, hvilket især gør sig gældende på de to områder (ældre- og handicapområdet).

lovene initiativer i udvalgte kommuner. I forhold til de åbne ansøgningsrunder er denne metode mindre omkostnings- og tidskrævende og derfor velegnet til beløbsmæssige små puljer. Argumenterne mod denne type pulje er, at der ikke altid er en gennemsigtig og åbenbar udvælgelse af samarbejdspartnere og interessenter.

Bloktilskudspuljer giver det lokale eller regionale niveau friere hænder i opgaveløsningen, og der kan tages højde for lokale/regionale forskelle og behov. Der er en pågående diskussion om, i hvor høj grad midlerne også anvendes til formålet i amterne og kommunerne.

Puljer, der anvendes til *drift* af enkelt institutioner eller aktiviteter og etablering, får en noget hårdere medfart i diskussionen. Fra (amts)kommunal side ønsker man institutionspladser etc. forhandlet i forbindelse med de generelle (amts)kommune aftaler og udlignet over bloktilskuddet.

1.3 Fremgangsmåde

Narkopuljen, virksomhedspuljen, demenspuljen, byudvalgspuljen, ledsageordningen, børne- og familiepuljerne er de puljer, som Socialministeriet har udvalgt til at indgå i dette arbejdsrapport. Vi beskæftiger os derved med puljer af forskellige typer og med forskellige formål samt målgrupper.

En opgørelse af puljerne på puljetype (bilagstabel 1)² viser, at alle puljetyperne er repræsenteret bortset fra driftsbevillinger. Dette er dog hensigtsmæssigt, idet denne type ikke regnes for en pulje - hverken blandt ministeriet eller de (amts)kommunale parter (Juil et al., 1999). Flere af de udvalgte puljer er kombinationspuljer, typisk er der en ansøgningsdel og centralt initierede projekter.

I bilagstabel 2 er der i skemaet nævnt de målgrupper, som de puljemæssige tiltag retter sig mod: Børn & unge, særligt udsatte grupper (eksempelvis misbrugere, sindslidende og mennesker med svære sociale problemer), handicappede og ældre. Alle målgrupperne er repræsenteret i de udvalgte puljer.

Endelig er de udvalgte puljer i bilagstabel 3 opgjort i forhold til deres overordnede formål: Metodeudvikling, direkte indsatser for målgruppen (herunder også en generel opkvalificering af et bestemt område) og nye aktører i socialpolitikken. Igen er der en hensigtsmæssig variation i udvalget af puljerne. Dog er der i denne kategori et formål, der ikke er repræsenteret, og det er "omstilling", hvilket især findes for puljer på ældreområdet (f.eks. HJEM-HJÆLP og 225M).

Det eksisterende materiale

De nævnte problemstillinger i Socialforskningsinstituttets evaluering af Socialministeriets puljer skal i første omgang - dvs. i foreliggende arbejdsrapport - søges belyst ud fra allerede eksisterende materiale. Det drejer sig om en mængde meget forskelligt materiale, hvor der er

2. For en nærmere beskrivelse af baggrunden for bilagene henvises til Juil et al., 1999.

få egentlige evalueringer, hvilket begrænser anvendeligheden. Der foreligger evalueringer for ledsageordningen, byudvalgspuljen og til dels narkopuljen. Materialet om børne- og familiepuljerne er undervisningsmateriale, i virksomhedspuljen ligger der informationsmateriale samt blandede ikke-publicerede statusnotater, og endelig er demenspuljen ikke evalueret, men der er evaluering planlagt.

1.4 Tværgående sammenfatning

Formålet med arbejdsrapporten er som nævnt at undersøge, om vi på grundlag af det foreliggende materiale om de pågældende puljer kan sige noget om de fire problemstillinger, som er nævnt først i dette afsnit. Den mere detaljerede besvarelse findes i afsnittene om de enkelte puljer. Her skal vi forsøge at trække linierne lidt skarpt op.

I hvilken grad har puljernes projekter og aktiviteter fremmet de socialpolitiske målsætninger, som var fastlagt for puljen? Er aktiviteterne kommet målgrupperne til gode?

Mest præcist kan vi udtale os om *ledsageordningen*, da den er grundigt evalueret, og da alle de fire projekter, der blev etableret, indgår i evalueringen. Aktiviteterne under denne pulje må siges at leve op til formålet, og de rammer de tilsigtede målgrupper. Hvad angår *børnepuljerne* kan vi sige, at vi ikke er stødt på beskrivelser af projekter, der falder uden for - men at sådanne næppe heller ville have dannet basis for de rapporter, som vi har læst. Om projekter og aktiviteter er kommet målgrupperne til gode og i givet fald hvordan, kan kun besvares for de enkelte projekters vedkommende, hvor der foreligger en evaluering. Om *virksomhedspuljen* kan man sige, at dens formålsformuleringer er brede, og at målgrupperne derfor ikke er præcist angivet. Heller ikke her har vi mødt projekter, der ikke falder ind under formålet eller som ikke retter sig mod relevante målgrupper. Men vi kan ikke på grundlag af det foreliggende materiale sige, om og hvordan målgruppen har haft glæde af indsatsen. Også *narkopuljens* aktiviteter, som de er beskrevet i Agerschou-rapporterne, ser ud til at falde inden for formålet, og man må antage, at den øgede indsats er kommet målgruppen til gode. Vi kan ikke sige, om der er sket en forbedring af målgruppens livskvalitet. *Byudvalgets sociale aktiviteter* har været mange og varierede. På basis af de foreliggende evalueringer må vi sige, at de aktiviteter, der har været sat i gang og den struktur, der er blevet opbygget omkring byudvalsaktiviteterne, klart har relateret sig til formålet - og i meget vidt omfang også til de ønskede målgrupper. Men det ser ud til, at en i denne sammenhæng meget relevant - og svag - gruppe nok ikke er blevet tilstrækkeligt inddraget - nemlig de voksne etniske minoriteter i boligområderne. *Demenspuljen* er ikke evalueret, men der er igangsat et par evalueringer.

Det skal for god ordens skyld tilføjes, at vi hermed naturligvis ikke har udtalt os om, hvorvidt de bevilgede midler er blevet anvendt til de fastsatte formål.

På hvilken måde har puljerne sat sig spor og er erfaringerne blevet forankret?

Disse spørgsmål kan stort set ikke besvares ud fra det foreliggende materiale, hvilket ikke kan bebrejdes nogen, da det ikke har været formålet med hverken evalueringsrapporterne eller det andet materiale:

1) *Har puljerne sat sig spor i lovgivningen ?*

Vi ved uden videre, at Ledsageordningen er blevet permanentgjort i "Serviceloven". Vi har også konstateret, at erfaringer fra de tidlige kommuneforsøg på demensområdet - altså fra før Demenspuljen - har sat sig spor i vejledningen til Serviceloven. Om de øvrige puljer kan vi intet sige her.

2) *Anvendes puljeerfaringerne inden for de relevante uddannelser eller har de påvirket det sociale arbejde?*

Med udgangspunkt i nogle projekter fra børnepuljerne er der blevet produceret materiale som sigter på praktikere inden for feltet, og for demenspuljen er der udarbejdet informationsmateriale. Vi har ingen viden om, i hvilket omfang det anvendes og har påvirket det sociale arbejde. Noget af materialet er imidlertid så nyt, at det ikke kan have nået at være tilfældet. For de øvrige puljers vedkommende er spørgsmålet helt ubesvaret.

3) *Har puljerne og puljerfaringerne påvirket prioriteringen i amter og kommuner?*

Dette tema er *ikke* belyst. Dog mener Kommunernes Landsforening, at kommunerne har opprioriteret narkoområdet, idet der er brugt store summer på området udover puljemidlerne.

4) *Er der sket inddragelse af nye aktører?*

Her er *Virksomhedspuljen* relevant, idet den netop sigter på at inddrage nye aktører nemlig virksomhederne. I hvilket omfang de effektivt inddrages i arbejdet med at forhindre udstødning og fastholdelse af syge medarbejdere etc. kan vi ikke se på basis af det foreliggende materiale. I forhold til *byudvalgets* arbejde indikerer evalueringen, at dette ikke er sket i noget større omfang, hvis man med nye aktører tænker på frivillige organisationer. Men derimod er der blevet skabt nogle nye og bedre samarbejdsstrukturer mellem andre relevante aktører, nemlig kommunerne og boligselskaberne. Handicaporganisationerne har været inddraget i etableringen af *ledsageordningen*, og det har sat sig spor i Vejledningen til Serviceloven med en anbefaling af, at kommunerne tilrettelægger arbejdet med ledsageordningen i et samarbejde med disse organisationer. Om dette rent faktisk også sker, ved vi ikke noget om. For de øvrige puljers vedkommende findes der ikke oplysninger om inddragelse af nye aktører.

Hvorvidt er puljen egnet som socialpolitisk instrument?

Dette spørgsmål kan heller ikke besvares, men vi har *forsøgsvis* i de enkelte afsnit diskuteret spørgsmålet, idet vi har taget udgangspunkt i puljens formål samt målgruppe og sammenholdt dette med tildelingsmåde og finansieringsform.

Med de undtagelser, der er nævnt, må vi således konkludere, at det foreliggende materiale kun i meget begrænset omfang sætter os i stand til at besvare de stillede spørgsmål.

2. Børne- og familiepuljerne (SIBU, DASK, OPS og FAK)

2.1 Baggrund, karakteristik og formål

Socialministeriets børne- og unge kontor administrerede i 1998 i alt 8 puljer, hvoraf SIBU, OPS, FAK og DASK var de største. De 3 førstnævnte puljer fortsætter i de kommende år, mens DASK-puljen ophørte med udgangen af 1998. Den historiske baggrund for de 4 puljer er forskellig, men indholdsmæssigt ligger de så tæt på hinanden, at det ofte kan være vanskeligt at sondre mellem dem. Det fremgår blandt andet af, at der er en fælles ansøgningsrunde, så man i Socialministeriet kan sikre en hensigtsmæssig koordinering i sagsbehandlingen. Nogle af de projekter, der tidligere blev finansieret af DASK-puljen, videreførtes i 1999 af midler fra OPS.

Eftersom de 4 puljer ligger så tæt på hinanden, er det også evalueringsmæssigt vanskeligt at sondre imellem dem. Den fælles overskrift for alle puljerne er metodeudvikling i det sociale arbejde over for vanskeligt stillede børn, unge og deres familier. I hvert fald var SIBU-puljen en direkte opfølgning på Det Tværministerielle Børneudvalgs handlingsplan for de svagest stillede børn og unge (1994).

Noget af det som Regeringens handlingsplan påpegede, var koordinationsproblemer i indsatsen over for de dårligst stillede børn og unge. Den enkelte unge og/eller familie blev typisk udsat for et utal af behandlervurderinger og enkeltstående indgreb uden den fornødne koordination på tværs af både fag- og sektorgrænser. Med handlingsplanen lægges der således op til, at der skal ske en metodeudvikling i organiseringen af det tværfaglige og tværsektorielle arbejde over for disse unge. Hermed genaktualiseres nogle af elementerne i de foregående års forsøgs- og udviklingsprogram (SUM-programmet), hvor et af målene var at fremme løsninger på tværs af fag-, sektor og forvaltningsgrænser.

Et andet element i handlingsplanen var forslag om udbygning af åbne kontakt- og rådgivningssteder for større børn og unge. Det understreges således, at der i samarbejde med de frivillige organisationer skal igangsættes en række forsøgsprojekter med åbne, anonyme rådgivnings- og kontaktsteder, defineret som steder hvor børn og unge frivilligt og i fortrolighed kan modtage hjælp.

Endelig pegede handlingsplanen på en nødvendig styrkelse af dagtilbudenes rolle i den forebyggende indsats over for børn med sociale problemer. Denne styrkelse af dagtilbuddene består dels i en opkvalificering og styrkelse af personalet i de almindelige dagtilbud (inkl. sundhedsplejen og skolen), så de bliver bedre rustet til at opfange signaler fra børn med behov for særlig støtte, dels i udvikling af en række specialtilbud for børn med særlige problemer.

2.1.1 Særlig indsats for de svagest stillede børn og unge (SIBU)

SIBU-puljen ligger som nævnt i forlængelse af Det Tværministerielle Børneudvalgs handlingsplan og sigter på at føre nogle af planens anbefalinger ud i livet. Der er tale om et målrettet forsøg på at skabe metodeudvikling i det sociale arbejde over for de dårligst stillede børn og unge, som afviger markant fra den "bottom up-tilgang", der karakteriserede det tidligere forsøgsprogram (SUM).

SIBU-puljen må opfattes som det, vi i et tidligere arbejdsrapport har kaldt en kombinationspulje, idet der både er tale om en ansøgningspulje, der kan søges af kommuner og amtskommuner, og centralt initierede forsøg i en række modelkommuner, som Socialministeriet har udvalgt. Det overordnede formål med puljen er ifølge Socialministeriets ansøgningsvejledning *“at fremme en særlig indsats, der forebygger og afhjælper udstødning af særlige grupper af børn og unge samt deres familier”*.

I ansøgningsvejledningen præciserer Socialministeriet nøje, hvilke projekter der kan gives støtte til. Det drejer sig om projekter, der sigter på:

- Styrkelse af det tværfaglige og tværsektorielle samarbejde
- Etablering af åbne, anonyme rådgivninger og kontaktsteder for større børn og unge
- Styrkelse af dagtilbudenes rolle i den forebyggende/støttende indsats
- Etablering af specialtilbud (Socialministeriet, 1998a)

SIBU-puljen kan endvidere bruges til efteruddannelse af medarbejdere. Puljen har været på 15 mio. kr. årligt siden 1996.

2.1.2 Familier i krise - styrket indsats over for truede børnefamilier (FAK)

Også FAK-puljen kan i nogen grad ses som en opfølgning på handlingsplanen fra 1994. I planen blev det således understreget, at der er brug for steder, hvor særligt trængte familier kan møde andre familier i samme situation og få råd og vejledning af relevante fagpersoner. Ligeledes er der behov for alternative beskæftigelsestilbud til denne gruppe. FAK blev imidlertid først etableret i forbindelse med udmøntningen af Satsreguleringspuljen i 1996. Formålet var at udvikle kommunernes tilbud til familier i alvorlig krise, dvs. at styrke både den forebyggende indsats og den direkte støtte til truede børnefamilier med henblik på at finde løsninger på familiernes problemer så tidligt som muligt. Derved ønskede man at undgå, at familierne bliver “sager” i det sociale system, eller at børn eventuelt skal anbringes uden for hjemmet.

Socialministeriets ansøgningsvejledning (1998a) giver følgende eksempler på projekter, der vil kunne opnå støtte gennem puljen:

- Etablering og udvikling af familiehuse og familieværksteder, som kan yde konkret rådgivning, vejledning og terapi
- Andre former for rådgivning
- Etablering af bofællesskaber
- Udvikling af støtteformer til helt unge familier (teenagemødre)
- Udvikling af kontaktpersonordninger
- Iværksættelse af efteruddannelsesprogrammer for medarbejdere
- Informationskampagner

Der er tale om en meget stor pulje på i alt 175 mio. kr. Det er en ansøgningspulje, der kan søges af kommuner og amtskommuner, og der er ikke som i andre af børnepuljerne tale om, at en del af puljen på forhånd er afsat til forsøg i en række modelkommuner.

2.1.3 Drop afmagten skab kontakten (DASK)

DASK-puljen kan opfattes som et supplement til regeringens handlingsplan fra 1994. Den blev imidlertid til på direkte initiativ af Socialminister Karen Jespersen på baggrund af en række enkeltstående voldstilfælde rundt omkring i landet, som havde fået megen omtale i medierne. Efter en rundrejse til en række af de kommuner, der havde oplevet problemer med gadevold og bandedannelse, fremsatte Ministeren forslag om en særlig indsats over for de allermest udstødte og marginaliserede unge mellem 14 og 20 år, og DASK-puljen blev etableret med penge fra satsreguleringspuljen.

Det overordnede formål med puljen var at styrke indsatsen over for den gruppe unge, der, som det hedder i Socialministeriets ansøgningsvejledning fra 1998, *“har en meget stor risiko for at droppe helt ud af det almindelige samfundsfællesskab”*. Nogle mener, at dette er en voldsom underdrivelse, og at udstødelserprocessen allerede er så fremskreden, at det eneste der er at gøre, er at beskytte normalsamfundet mod disse unge ved indespærring og isolation. Bl.a. stramningerne i voldspakkerne ses som udtryk for denne tilgang til problemerne (Pedersen, 1999).

Det er imidlertid ikke det, som er hensigten med puljen, der som navnet siger, er et målrettet forsøg på at overvinde den afmagt, som det sociale system ofte oplever i forhold til de allermest marginaliserede unge. Formålet er ikke mindst at få belyst nogle sammenhænge, fælles karakteristika og årsager til de unges situation, der er kendetegnet ved destruktiv adfærd og marginalisering. Ministeriet ønsker at integrere de unge i samfundet, og DASK-puljen skal bidrage til dette ved at udvikle nye arbejdsformer og pædagogiske redskaber, der kan tages i brug, når forvaltningen mener, den har prøvet alt. Også det forebyggende og tværfaglige arbejde skal styrkes gennem metodeudviklingsarbejdet.

I Socialministeriets ansøgningsvejledning nævnes følgende eksempler på projekter, der vil kunne opnå støtte gennem puljen:

- Projekter, der sigter på at afdække de unges ressourcer og interesser som basis for den individuelle indsats
- Projekter, der inddrager lokalsamfundets muligheder (arbejdspladser, uddannelses tilbud, fritidstilbud) i en individuel indsats
- Projekter, der sigter på at udvikle arbejdsmetoder til at etablere kontakt og skabe relationer til den enkelte unge
- Projekter, der sigter på at styrke den tværfaglige og helhedsorienterede indsats

Puljen er i lighed med SIBU-puljen en kombinationspulje, idet der i en række kommuner er igangsat modelprojekter på initiativ fra Socialministeriet, men samtidig er der en ansøgningsdel, som kan søges af alle amter og kommuner. Puljen løb fra 1996 til 1998 med i alt 25,5 mio. kr. (Finansloven, 1998).

2.1.4 Styrkelse af den sociale indsats over for børn og unge med uhensigtsmæssig adfærd (OPS)

OPS-puljen blev oprettet i forbindelse med regeringens lovforslag om "voldspakken" (i selve lovforslaget under navnet "opsøgende indsats"), der blev fremsat den 22. januar 1997. Formålet er at styrke den opsøgende, kontaktskabende og støttende indsats over for enkeltpersoner og grupper af større børn og unge mellem 10 og 20 år, der er kriminalitetstruede, kriminelle eller udviser uhensigtsmæssig adfærd. Indholdsmæssigt synes det vanskeligt at adskille puljen fra DASK.

Socialministeriet har ønsket at indgå samarbejde med kommuner om en sammenhængende forstærket strategi på en række område på samme tid, men såvidt vides er et sådant samarbejde endnu ikke indgået. Puljen er på ca. 40 mio. kr. årligt. I Socialministeriets ansøgningsvejledning gives følgende eksempler på projekter, der vil kunne støttes via puljen:

- Projekter, der retter sig mod målgruppen med en forstærket indsats inden for en række områder på samme tid
- Projekter, der drejer sig om udvikling af det opsøgende arbejde, specielt i de store byer
- Projekter, der sigter på inddragelse af familiens sociale netværk
- Projekter, der specielt henvender sig til børn og unge fra etniske mindretal
- Projekter, der vedrører kønsspecifikke problemstillinger

2.2 Materiale om børne- og familiepuljerne

Det materiale, der foreligger om SIBU og DASK synes ganske omfattende, især hvad angår SIBU-puljen. Derimod er materialet vedrørende FAK og OPS pauvert, men for FAK-puljens vedkommende er en større rapport omhandlende familiehuse og familieværksteder på vej. I dette arbejdspapir, der efter aftale med Socialministeriet skal basere sig på foreliggende materiale, behandles imidlertid kun SIBU og DASK i det følgende. Heller ikke for disse puljer foreligger der imidlertid noget, der kan betegnes som egentlige evalueringer.

For SIBU-puljen findes der 3 bøger. Den ene: "*Nu trækker vi på samme hammel! - tværfagligt og tværsektorielt samarbejde omkring børn og unge i kommunerne*" (Ydigren Hansen, 1999), vedrører, som titlen antyder, de af SIBU-puljens projekter, der drejer sig om at styrke tværfagligheden og det tværsektorielle samarbejde i børnesager. Den anden: "*Anonym rådgivning af børn og unge - om telefonrådgivning, opsøgende socialt arbejde og åbne rådgivninger*" (Koch & Beckman Jensen, 1999) vedrører åbne rådgivningstilbud, og den tredje: "*Børn og familier med særlige behov - metoder i specialtilbud*" (Andersen, 1999), drejer sig, som titlen indikerer, om tilbud til børn og familier med særlige behov. For DASK-puljen findes en enkelt tilsvarende bog: "*Drop afmagten - skab kontakten til usædvanlige unge*" (Pedersen, 1999). Bogen indeholder iagttagelser og beskrivelser fra en række puljeprojekter, der er helt eller delvist finansieret af DASK-puljen. Alle de nævnte bøger er finansieret af puljemidler og udgivet af Socialministeriet.

I Socialministeriets forord til bøgerne omtales de som "tværgående erfaringsopsamlinger" fra nogle af projekterne i puljerne. Som nævnt er der imidlertid ikke tale om evalueringer eller tværgående erfaringsopsamlinger i traditionel forstand, hvor erfaringerne fra projekterne

(puljen) holdes op imod målsætningerne med henblik på at vurdere graden af målopfyldelse. Der er heller ikke tale om procesbeskrivelser eller om systematiske erfaringsopsamlinger fra projekterne. Disse erfaringer inddrages mere eller mindre ad hoc i forbindelse med en bredere fremstilling af metoder i socialt arbejde med truede børn og unge. Det skyldes utvivlsomt det dobbelte formål, der er med bøgerne. Samtidig med at de skal fremdrage erfaringer fra puljeprojekterne, er de nemlig tænkt som lærebøger i socialfaglig metode og henvender sig eksplicit til praktikere og studerende ved sociale højskoler, mv.

Det kan der siges meget positivt om, blandt andet at det er et målrettet forsøg på at udbrede projekterfaringerne til fremtidens socialarbejdere. I praksis betyder det imidlertid, at opsamlingen af erfaringer fra projekterne og evalueringen af puljernes effekter vægtes mindre end formidlingen af socialfaglige metoder i arbejdet med truede børn og unge i bred forstand. Bøgerne bygger således langt fra alene på projekterfaringer, men inddrager i forskellig grad både teoretisk litteratur og erfaringer fra meget andet end puljeprojekter.

Denne prioritering skal ikke anfægtes. Det er væsentligt at se puljeerfaringerne i et bredere perspektiv. Problemet i denne sammenhæng er, at bøgernes værdi *som materiale* for den tværgående evaluering, som Socialforskningsinstituttet er blevet bedt om at foretage, reduceres. Ikke mindst fordi det langt fra altid er muligt at se, hvad der er puljeerfaringer, og hvad der er erfaringer fra alt muligt andet, bliver det svært at vurdere, hvor fornyende puljeprojekterne er i sig selv, og hvor meget de støtter op omkring andre og allerede igangværende tendenser i det sociale arbejde overfor truede børn og unge. Det sidste synes i hvert fald i nogen grad at være tilfældet, og det rejser spørgsmålet, om det samme (eller endnu mere!) kunne været opnået på anden vis.

Desuden er det et problem ved de omtalte "tværgående erfaringsopsamlinger", at de erfaringer, der trækkes frem, ofte formidles som resultater eller viden fra projekterne, uden at man får noget klart billede af, hvad der sker i dem. Det er måske ikke så problematisk i en lærebogs-sammenhæng, hvor det afgørende er at formidle erfaringer til fremtidens socialarbejdere. Men det er selvsagt et problem, når bøgerne skal fungere som materiale for en tværgående evaluering af puljerne.

Det skal nævnes, at der vedrørende DASK også foreligger nogle enkeltevalueringer af projekter, f.eks. af projekt "De vilde unge" i Københavns Kommune. Denne og andre projektevalueringer er imidlertid ikke blevet foretaget med henblik på at sige noget på tværs af enkeltprojekter.

2.3 Effekter af børne- og familiepuljerne

Da vi imidlertid af Socialministeriet er blevet anmodet om at undersøge, hvad der på baggrund af det foreliggende materiale kan siges om puljernes bredere socialpolitiske betydning, og da ministeriet eksplicit har peget på de ovenfor nævnte bøger, skal vi med de nævnte forbehold forsøge at afklare, om der ud fra materialet kan siges noget om, i hvilken grad puljernes projekter og aktiviteter, er kommet målgrupperne til gode, og om de på forskellige områder har sat sig spor i det bredere sociale arbejde over for truede børn og unge.

2.3.1 SIBU

Styrkelse af tværfagligt og tværsektorielt arbejde

Et af formålene med SIBU-puljen var som nævnt at styrke det tværfaglige og tværsektorielle samarbejde i kommunerne vedrørende børne- og unge sager. Dette har man, ifølge Ydigren Hansen, forsøgt at leve op til på forskellige måder (1999:139):

- Ved at ansvarliggøre forældre og forsøge at få lokale forældrebestyrelser, foreninger og aktive forældre til at deltage i en tidlig forebyggende indsats.
- Ved at satse på en "rummeliggørelse" af normalsystemet især inden for folkeskolen.
- Ved at opkvalificere relevante fagpersoner i arbejdet med at drøfte problemer og løsninger med forældrene.
- Ved at skabe en hurtigere underretning fra institutionerne til socialforvaltningen.
- Ved at styrke den konkrete faglighed og sikre den fortsatte ajourføring blandt medarbejderne.

Metodeudviklingslementerne i SIBU-projekterne tegner ifølge Ydigren Hansen et broget billede, men det karakteristiske træk, som er i fin overensstemmelse med intentionerne i regeringens handlingsplan er, at projekterne sigter på at fremme en:

- Koordineret indsats
- Tidlig indsats
- Rummeliggørelse af normalsystemerne (1999:141)

Det betyder også, at disse SIBU-støttede projekter som hovedregel ikke retter sig mod de allermest marginaliserede og truede unge, der har problemer af et omfang, der ikke kan rummes inden for normalsystemerne, og hvor det er meningsløst at tale om en tidlig forebyggende indsats. Det svinger dog fra kommune til kommune, hvor belastede de unge, der deltager i projekterne er.

Der er, ifølge Ydigren Hansen, udfoldet store anstrengelser på at styrke metodeudviklingsaspektet i kommunerne. Også Ydigren Hansen understreger imidlertid at metodeudvikling i nogle tilfælde rettere burde betegnes som metodeudbredelse. Nogle gange er der tale om afprøvning af helt nye idéer. I andre tilfælde drejer det sig om at styrke allerede kendte tiltag.

Forsøgene på at *ansvarliggøre ressourcestærke forældre og foreninger* i det forebyggende arbejde, sigter først og fremmest på at aflaste socialforvaltningerne, så de kan bruge ressourcerne på de børn og unge, der ikke har andre muligheder, skriver Ydigren Hansen.

Dette sker ved et målrettet forsøg på at motivere det frivillige idræts- og foreningsliv til også at gøre en indsats for de sårbare unge og ved i det hele taget at mobilisere ressourcerne i det civile samfund. Ydigren Hansen beskriver i denne forbindelse kort erfaringerne i henholdsvis Sydfalster og Struer Kommune. Disse erfaringer peger angiveligt på, at der blandt ressourcestærke forældre er en villighed til at engagere sig i et socialt arbejde. Vigtige forudsætninger er imidlertid tilstedeværelsen af ildsjæle, målrettet information om, hvad kommunen har af forventninger, samt at fagpersonerne forstår deres rolle i samarbejdet (1999:148).

Forsøgene på at *rummelig gøre normalsystemerne* (herunder folkeskolen) må ses som et ønske om at inddrage skolen i et tidligt forebyggende arbejde, og i flere SIBU-projekter indgår skolen i det tværfaglige samarbejde. Formålet er, ifølge Ydigren Hansen, at gøre skolen bedre gearret til at identificere og løse problemer, inden de udvikler sig til at blive en opgave for de sociale myndigheder. Erfaringerne fra et af disse projekter (projekt "Risk") i Allerød Kommune viser, ifølge Ydigren Hansen, at virksomhedskulturelle forhold, uklarheder omkring ansvars- og kompetencefordelingen og motivationsproblemer blandt lærerne kan være en alvorlig barriere for metodeudviklingen (1999:150f). I andre tilfælde har man angiveligt positive erfaringer med at mobilisere skolen, blandt andet i det såkaldte Holmebæk team i Køge Kommune (1999:177).

Forsøgene på at *opkvalificere relevante fagpersoner i den vanskelige forældresamtale* er, ifølge Ydigren Hansen, en væsentlig og udbredt metodeudviklingsdimension i SIBU-projekterne. Der refereres specielt til et projekt i Allerød Kommune, som sigter på at opkvalificere daginstitutionernes ledere til at foretage tidligere og mere kvalificerede samtaler med forældrene, når deres børn har problemer. Den generelle erfaring fra dette og lignende kurser er, ifølge Ydigren Hansen, at det fører til en tidligere indsats, hvorved problemerne enten klares på en mindre indgribende måde, eller der sker en tidligere underretning af socialforvaltningen (1999:153).

Forsøgene på at skabe en *hurtigere underretning fra institutionerne til socialforvaltningen* drejer sig om at opkvalificere pædagoger, dagplejere og andre faggrupper til at vurdere, hvornår et barn har problemer af et omfang, der kræver underretning af socialforvaltningen og gøre dem i stand til at skrive præcise og gode underretninger. Ydigren Hansen beskriver helt kort et forsøgsprojekt i Horsens Kommune. I dette projekt blev der i et af kommunens distrikter gennemført et metodeudviklingsprojekt, hvorigennem der blev udarbejdet nogle præcise retningslinier for udformningen af underretninger. Det er, ifølge Ydigren Hansen, den generelle erfaring fra dette og lignende projekter, at antallet af underretninger stiger, ikke fordi medarbejdernes tærskel for, hvornår det er nødvendigt at underrette, sænkes, når der sættes fokus på problemstillingen, men snarere fordi den øgede opmærksomhed betyder, at medarbejderne identificerer flere børn med problemer (1999:156).

Forsøgene på at *styrke den konkrete faglighed* drejer sig om at sætte tid af til diskussion og udvikling af fagligheden blandt socialarbejderne, hvilket der ifølge Ydigren Hansen ikke er tradition for. Der refereres her til et projekt i Høje Tåstrup Kommune, hvor aktiviteten simpelt hen består i at læse og drøfte faglige artikler og væsentlige problemstillinger vedrørende arbejdet med børn og unge. Der drøftes ikke enkeltsager men problemer af mere principiel karakter, herunder også betydningen af ændringer i regelsæt. En sådan faglig udvikling er,

ifølge Ydigren Hansen, en vigtig forudsætning for at skabe reflekterende, kritiske og engagerede medarbejdere (1999:157)

Alt i alt giver Ydigren Hansens bog os et indtryk af, hvad de forskellige SIBU-finansierede projekter kan dreje sig om. Som nævnt er bogen imidlertid utilstrækkelig som datagrundlag for en tværgående evaluering af projekterne i SIBU-puljen - og hermed også for en tværgående evaluering af Socialministeriets puljer, der inddrager børnepuljerne. Der siges for det første intet præcist om forskellige puljeprojekters udbredelse rundt omkring i kommunerne. For det andet lader det sig ikke gøre at sige noget om effekten eller "sporene" af de puljefinansierede projekter: Hvad har puljen betydet for udviklingen af tværfagligheden i børnesager rundt omkring i landets kommuner? I hvilken grad er der sket en forankring og spredning af nye tværfaglige og tværsektorielle arbejdsmåder? Er der blevet skabt ny viden og nye holdninger til tværfaglighed hos den kommende generation af socialarbejdere? I hvilken grad er det lykkedes at mobilisere ressourcerne i lokalsamfundene og hermed aflaste socialforvaltningerne?

Udvikling af anonyme rådgivningstilbud til børn og unge

Der foreligger som nævnt også en bog: "*Anonym rådgivning af børn og unge - om telefonrådgivning, opsøgende socialt arbejde og åbne rådgivninger*" (Koch & Bechmann Jensen, 1999), der angiveligt skulle være en tværgående erfaringsopsamling af SIBU-puljens projekter vedrørende anonyme rådgivningstilbud til børn og unge. Således hedder det i Socialministeriets forord til bogen.

Allerede på side 10 i den 428 sider lange bog understreges det imidlertid, at der er tale om alt muligt andet end en evaluering eller erfaringsopsamling af SIBU-projekterne på dette område:

*"Denne bog er en af flere, der, som nævnt i forordet, skal opsamle og videregive nutidige erfaringer fra projekter, der har fået støtte fra Socialministeriet. Feltet er afgrænset til at omhandle: **Åbne anonyme rådgivnings- og kontaktsteder, defineret som steder eller institutioner, hvor børn og unge i fortrolighed og frivilligt kan modtage hjælp.** Af de mange ansøgninger om puljemidler faldt imidlertid kun tre projekter indenfor dette område. I Herlev og Odense Kommune igangsattes anonyme telefonrådgivninger for store børn og unge og i Kolding Kommune igangsattes opsøgende "gadearbejde". Projekterne blev støttet i en periode af to år af Socialministeriet. For at kunne indsamle erfaringer med blot nogenlunde tilstrækkelig bredde valgte vi derfor at supplere erfaringsopsamlingen med endnu 11 rådgivninger, som arbejder med anonyme unge." (1999:10)*

Det lave antal SIBU-finansierede projekter af denne type, hvoraf kun det ene er "nulevende" antyder i det mindste, at det er begrænset, hvad puljen kan have sat sig af spor på dette område, og det faktum, at det lader sig gøre at supplere med 11 ikke-puljefinansierede projekter viser, at åbne rådgivningstilbud under ingen omstændigheder kan ses som en puljeskabt fornyelse af det sociale arbejde.

Der trækkes i bogen på interview med i alt 40 socialarbejdere med erfaringer fra forskellige typer af anonymt rådgivningsarbejde, men i realiteten er det ikke rimeligt at kalde bogen for en erfaringsopsamling, med mindre man heri inkluderer allerede foreliggende forskningsbaseret viden. Den vigtigste kilde i Koch og Bechman Jensens bog er så afgang eksisterende

teoretisk og empirisk litteratur, og bogen er helt tydeligt mere tænkt som en lærebog for socialrådgiver- og socialpædagogstuderende, end som en evaluering af de SIBU-finansierede rådgivningsprojekter.

Hvad der i bogen eksplicit står om de 3 puljefinansierede projekter er en helt summarisk projektbeskrivelse:

Projekt: Ung-til-Ung i Herlev, der blev igangsat i foråret 1996 og lukket året efter på grund af mangel på henvendelser, var en anonym telefonrådgivning for 14-20-årige. Det var oprindeligt tænkt som et 2-årigt forsøgsprojekt for almindelige børn og unge. De 15 rådgivere, der alle var unge og blot lidt ældre end målgruppen, arbejdede alle ulønnet, mens projektlederen, telefon og lokaler blev betalt af puljemidler (1999:416).

Projekt: Den lige linie i Odense Kommune var et lignende projekt med den forskel, at målgruppen ikke var afgrænset aldersmæssigt. Projektet påbegyndtes i februar 1996 og var oprindeligt tænkt som både en telefonrådgivning og et åbent kontaktsted. Gruppen af frivillige (i alt 30) bestod primært af studerende. Projektet blev lukket i efteråret 1997 (1999:416).

Projekt: Streetwalkers i Kolding Kommune begyndte i september 1996 og eksisterer fortsat. Der er tale om opsøgende arbejde for børn og unge i Kolding med henblik på at tilbyde anonym rådgivning og visitere, hvis det skønnes nødvendigt. Et delmål med projektet er at undersøge, hvor den sociale indsats over for de svagest stillede børn og unge især er mangelfuld (1999:419).

På det foreliggende grundlag er vi således ikke i stand til at udtale os om, hvorvidt SIBU-puljens projekter vedrørende anonyme rådgivningstilbud er kommet målgruppen til gode - ej heller om eventuelle bredere "spor" af de puljefinansierede projekter. Det lave antal puljefinansierede projekter indikerer som nævnt, at betydningen af puljen på dette felt har været begrænset.

Udvikling af metoder i specialdagtilbud

Med hensyn til de SIBU-projekter, der vedrører metoder i specialdagtilbud, foreligger der, ifølge Socialministeriet, også en tværgående erfaringsopsamling: "*Børn og familier med særlige behov - metoder i specialdagtilbud*" (Andersen, 1999). I lighed med de ovenfor omtalte udgivelser er der imidlertid primært tale om en lærebog, der sammenholder teorier om socialt arbejde med praktisk socialt arbejde i projekterne.

Ifølge forfatteren er der lagt vægt på en synliggørelse af de arbejdsmetoder, der rent faktisk benyttes og er under udvikling på området, og der trækkes i særdeleshed på erfaringer fra en række SIBU-finansierede projekter (1999:8). Alligevel sammenfiltres erfaringerne fra SIBU-projekterne med alle mulige andre erfaringer, og fremstillingen er gennemgående meget beskrivende, uden at man dog kommer "tæt på" det, der sker i projekterne.

Efter et bredt og meget generelt kapitel om det afgørende "møde" mellem socialforvaltningen og dens brugere, et kapitel om de problemer, der knytter sig til visitationen, og et kapitel, der forsøger at afklare, hvad metodeudvikling i socialt arbejde overhovedet er, omtaler Andersen i kapitlet: "*Tilbud med barnet som udgangspunkt*" støttepædagogarbejdet, specialgrupper for

børn med særlige behov samt dagbehandlingsinstitutioner. Kapitlet redegør for nogle vigtige metodiske tilgange og problematikker i det sociale område på feltet og bygger især på interview med behandlere (sandsynligvis ofte medarbejdere i SIBU-finansierede projekter). Der er imidlertid i ringe grad tale om egentlige projektbeskrivelser - endsige om opsummeringer af projekterfaringer.

Det er der i højere grad i det efterfølgende kapitel: *“Tilbud med familien som udgangspunkt”*. Her beskrives en række SIBU-finansierede projekter i bl.a. Søllerød, Helsingør, og Høje Tåstrup Kommuner, og man får et bedre indtryk af, hvad projekterne kan dreje sig om. Der er tale om forskellige former for støtte til familier, der har svært ved at få dagligdagen til at fungere: Forældreuddannelse, ferieprojekter, kvindegrupper, væresteder, familieværksteder og meget andet. En egentlig evaluering eller erfaringsopsamling er der imidlertid ikke tale om. Man kan undre sig over, at nogle af de familietilbud, der beskrives, finansieres af SIBU og ikke af FAK, der som nævnt er et målrettet forsøg på at styrke indsatsen for truede børnefamilier.

I kapitlet: *“Tilbud med strukturen som udgangspunkt”* omtales efterfølgende forskellige puljefinansierede projekter med tværfaglige børne- og unge teams, forsøg med metoder til screening af problembørn og arbejde med dialogcirkler. Man kan spørge om disse typer af indsatser rettelig bør omtales som specialdagtilbud, og om der ikke snarere er tale om forsøg på at styrke det tværfaglige og tværsektorielle samarbejde. Det er måske ikke så afgørende. Mere afgørende er i denne sammenhæng, at også dette kapitel er rent beskrivende, og ikke giver os noget grundlag for at vurdere betydningen af puljepolitikken. Vi kan ikke på baggrund af en række korte projektbeskrivelser sige noget om, hvilke spor SIBU-puljen har sat sig, og i hvilken grad den er kommet målgruppen til gode.

2.3.2 DASK

Også for DASK-puljen foreligger der som nævnt en “tværgående erfaringsopsamling” foretaget af Knud Erik Pedersen, der er psykolog og ekstern konsulent i Socialministeriets børne- og familiekontor. Lærebogen *“Drop afmagten - skab kontakten til usædvanlige unge”* (Pedersen, 1999) indeholder beskrivelser og iagttagelser fra en række puljep projekter. Pedersen diskuterer i bogen forskellige teoriretninger, som eksemplificeres ved hjælp af spredte puljeerfaringer. Heller ikke denne bog er således en evaluering af DASK-puljen mhp. vurdering af effekter af puljen. Den er ifølge forfatteren et forsøg på at fastholde og fremhæve *“det, der konkret fungerer i en ændret praktisk indsats med målgruppen”* (Pedersen, 1999:148).

For at kunne belyse puljens effekter ville det være relevant at kunne belyse, hvorvidt der er fremkommet nye arbejdsformer på institutionerne og i forvaltningen, om der er sket holdningsændringer, taget nye arbejdsformer i brug eller skabt nogle forandringer i det forebyggende arbejde. Har man kort sagt afprøvet og udviklet metoder, som kan anvendes i forhold til målgruppen, og er disse metoder blevet forankret og spredt? Disse spørgsmål lader sig kun i ringe grad besvare på grundlag af bogen.

De vigtigste elementer og metodiske mønstre i DASK-projekterne er, ifølge Knud Erik Pedersen (1999:16-18):

- Berigelse af målgruppens hverdagsliv. Lokalområdet fungerer her som platform for en hverdagslivs-kvalificerende pædagogik. Som noget nyskabende identificeres i en række af projekterne det forhold, at de unge selv inddrages som aktører - og hermed bliver skabere af deres eget livsprojekt (ibid.:156). Man tager typisk udgangspunkt i noget, de unge er gode til og synes er sjovt.
- Grænsesætning og konflikthåndtering.
- Forankring i det faglige og politiske bagland. Organiseringen af projekterne er vigtig bl.a. for muligheden for at etablere et tværfagligt samarbejde.

I projekterne lægges der vægt på en iscenesættelse af projekterne som en del af ungdomskulturen - image har betydning. Nogle projekter viser, at formel visitation ikke behøver at være et element i det sociale arbejde over for denne gruppe, og at f.eks. frivillighed og anonymitet kan være udgangspunktet (Pedersen, 1999:171-172).

Ifølge Pedersen fungerer projektmedarbejderne ofte som talentspejdere, trænere og sparringspartnere for de unges udvikling, og forudsætningen for, at det lykkes er tilstedeværelsen af "ildsjæle". Disse må ofte ansættes på specialkontrakt, idet der er behov for fleksibilitet og handlekraft i nye og uforudsete situationer - med Pedersen ord: "*Som frontløber og pioner på fuldtid. I lærebogen diskuteres implikationerne af behovet for ildsjælene*" (ibid.:kap 4), og Pedersen konkluderer, at:

"Ansvaret for at varetage opgaverne med "u-unge" [usædvanlige unge] må deles. Specielt må det forvaltningsmæssige bagland, som formelt set driver projektet og sponsorerer det, være indstillet på fejltagelser, ulykker og tvivlsomme resultater hen ad vejen i dette risikofyldte arbejdsfelt. Samtidig må projektarbejdet værnes over for den særlige sårbarhed som sygdom, personlige kriser, samarbejdsconflikter, nedslidning og udmattelse af medarbejderne indebærer i de små personaleenheder som projektarbejdet oftest opererer med" (Pedersen, 1999:122).

Den tilgang, der anvendes i de DASK-finansierede projekter, kalder Pedersen for "relationsorienteret". Arbejds måden er kendetegnet ved at lægge vægt på dialog, omsorg og udviklingsparathed (Pedersen, 1999:33). Socialarbejderen er i centrum, og dennes personlige og faglige virkemidler spiller en afgørende rolle. Flere af projekterfaringerne giver, ifølge Pedersen, begrundet håb om, at man kan nå disse unge med en relationsorienteret tilgang, selv om de tidligere har udvist massiv kriminel, asocial og voldelig adfærd (ibid.:90).

Hvorvidt projekterne og dermed puljen har sat sig bredere spor i kommunernes sociale arbejde over for de mest marginaliserede og udstødte unge, om der er sket generelle ændringer i forvaltningernes prioriteringer og i organiseringen af indsatsen over for målgruppen lader sig ikke belyse på baggrund af Pedersens lærebog. Vi kan heller ikke sige noget om, hvorvidt de metoder, der er blevet udviklet i projekterne, har spredt sig til andre projekter og generelt har betydet holdningsændringer blandt socialarbejderne.

Projekt: De vilde unge

Udover den omtalte “tværgående evaluering” foreligger nogle projektevalueringer af enkelte DASK-projekter, f.eks. af “Projekt: De vilde unge” i Københavns Kommune, som kort skal omtales.

Projektet er et “*igangsættende opsøgende og formidlende gadeplansprojekt (med en række delprojekter) for og med udsatte unge mellem 14 og 18 år i København Kommune*”. Der foreligger en evalueringsrapport fra projektet udarbejdet af Esther Malmborg og Jimmie Gade Nielsen (1999). Formålet med projektet er ifølge rapporten at videreudvikle arbejdsmetoder overfor udstødte unge specielt mhp. brugerinddragelse og deltagerstyring, tæt personlig kontakt til de unge og inddragelse af tidligere “rødder” som medarbejdere (ibid.:7). Udvikling af nye og mindre bureaukratiske samarbejdsformer med socialcentre og videreformidling af erfaringer er også en del af projektets formål.

Der har været ca. 94 unge involveret i projektet, nogle mere end andre. Ca. 30 af deltagerne vurderes at være blandt de mest udstødte med et hverdagsliv præget af kriminalitet, stoffer, mangel på skoletilknytning og ofte uden en tæt voksenkontakt (ibid.:35). Generelt karakteriseres disse unge af:

- Manglende selvværd
- Vanskeligheder med kontakt
- Mange afbrudte anbringelser
- Nogle er uden fast bolig
- Svag eller problemfyldt familiekontakt/manglende voksenstøtte
- Stor livserfaring i en tidlig alder
- Negativ kontakt til social forvaltningen og det sociale system bredt
- Afbrudte skoleforløb og andre skoleproblemer
- Kriminelle handlinger
- Brug af vold i stedet for ord
- En skæv døgnrytme
- Ingen eller kun ringe tilknytning til organiserede fritidstilbud
- Brug af rusmidler - selvdestruktive handlinger
- Urealistiske drømme og forestillinger om fremtiden (Malmborg & Nielsen, 1999:36)

Den foreliggende evaluering beskriver på baggrund af ca. 40 kvalitative interview korttidsvirkningerne af projektets betydning for de enkelte deltagere. Projektets kontakt til de unge er for 6 unges vedkommende blevet afbrudt. De forandringer i adfærden, der kan konstateres på evalueringstidspunktet er blandede: For nogle vurderes det som en succes, at man har formået at opretholde kontakten, men for en gruppe er det ifølge rapporten lykkedes at sætte en personlig udvikling i gang. Ud fra en summarisk liste over forandringer i adfærden kan man læse, at den uønskede adfærd i form af kriminalitet, stofmisbrug, voldelige reaktionsmønstre o.lign. for manges vedkommende er blevet formindsket. Dette bekræftes af politiet. For de mest udstødte unge, der fortsat deltager i projektet, kan siges, at flere har påbegyndt et uddannelsesforløb eller har fået arbejde (ibid.:59). De unges omgivelser (socialcentre, institutioner, klubber og skoler) mener også at kunne se forandringer f.eks. i form af mindre skolepjækkeri, reetablering af kontakt til familie, genoptagelse af psykologbehandling, mv. I evalueringen vurderes endvidere, at de unges holdning til stoffer og

kriminalitet er blevet påvirket langt udover de deltagende unge. Der konkluderes overordnet, at projektet har haft succes med at fastholde kontakten og kvalificere de unges hverdagsliv (ibid.:150).

Projektet benytter sig af en række metoder, der her er gengivet i stikord, og som uddybes nærmere i evalueringen. Den succes, der er opnået i projektet, tilskrives i evalueringen disse metoder:

- Kortere kompetenceveje, hvor der dog er den ulempe at et stort ansvar og mange forskelligartede opgaver er placeret hos få personer, hvilket giver sårbarhed i forhold til sygdom, ferie, udbrændthed etc.
- Uformelt samarbejde med socialcentre og en fast sagsbehandler tilknyttet den enkelte unge.
- Tidligere rødder som projektmagere, daglig eller ugentlig supervision (især til tidligere rødder) samt stor fleksibilitet.
- Projektleder deltager i inspirations- og udviklingsforum og gør bevidst brug af offentlige medier for at gøre projektet kendt, og give det et positivt image blandt de unge.
- Projektmedarbejdere læser ikke de unges sagsakter og laver ikke handleplaner.
- Ingen unge afvises. Der er ikke noget, der hedder sidste chance, og der er aldersfleksibilitet i projektet, så de unge ikke smides ud, den dag de fylder 18 år.
- Brugerinddragelse med tydelige strukturer for de unge kombineret med fleksible rammer.
- Arbejdsdusør.

Det lader sig naturligvis ikke gøre på grundlag af enkelte nok så interessante projektevalueringer alene at sige noget generelt om betydningen af DASK-puljen. Der er næppe tvivl om, at Projekt: "De vilde unge" er kommet målgruppen til gode, hvis vi hermed mener de unge, der faktisk deltager i projektet - i hvert fald på kort sigt. I hvilken grad projektet er typisk eller repræsentativt for de DASK-finansierede projekter, og i hvilken grad de benyttede arbejdsmetoder har sat sig spor i det bredere sociale arbejde i kommunerne, ved vi ikke. Vi ved heller ikke i hvilken grad, der er sket en spredning af erfaringerne til andre projekter.

2.4 Børne- og familiepuljerne som socialpolitisk instrument

Mange af de skitserede arbejdsmetoder i børne- og familiepuljerne er ikke en nyudvikling, der er tilvejebragt af den målrettede puljepolitik. De fleste kendes fra eksempelvis Døgnkontaktens arbejde med børn og unge, og mange af de samme anbefalinger kan læses i Juul & Ertmanns rapport om "Gadebørn i Storkøbenhavn" (1991). Også for mange SIBU-projekter er det rimeligere at tale om metodeudbredelse end om metodeudvikling. Dette kan i realiteten være mindst lige så vigtigt.

Der er næppe tvivl om, at tilførslen af puljemidler har betydet, at der er kommet flere ressourcer ind i arbejdet med truede børn, unge og familier, og som følge heraf har der også været tale om en meraktivitet. Om dette kunne være opnået på anden vis, kan der ikke siges noget sikkert om på det foreliggende grundlag. Vi kan konstatere, at meget af det, som

puljemidlerne er blevet brugt til, også lever uden puljefinansiering, men om puljerne trods alt ikke bare er en kvantitativ udbredelse af allerede kendte metoder, men også fører til et kvalitativt løft, er ikke tilstrækkelig undersøgt.

Derimod er det sikkert, at puljerne har givet Socialministeriet større mulighed for at påvirke udviklingen i kommunerne og for at fremme de aktiviteter, som Ministeriet ønsker fremmet. Valget af en puljeform, der kombinerer målrettede centralt initierede metodeudviklingsprojekter i en række modelkommuner med en ansøgningsdel synes i denne forbindelse hensigtsmæssig ud fra et ministerielt synspunkt.

3. Narkopoljen

3.1 Baggrund, karakteristik og formål

Puljen til forbedring af den sociale indsats for stofmisbrugere, også kaldet Narkopoljen, blev etableret i 1995 som led i udmøntningen af satsreguleringspuljen. Puljen blev oprettet som direkte konsekvens af regeringens narkotikapolitiske redegørelse af 16. marts 1994, hvor der blev stillet skarpt på en række problemer i den eksisterende indsats mod stofmisbrug.

Statistiske indikatorer viste, ifølge redegørelsen, en stigning i antallet af stofmisbrugere gennem de senere år. I redegørelsen henvises til en stigning i antallet af sager vedrørende overtrædelser af narkotikalovgivningen, en stigning i mængden af beslaglagt narkotika, et stigende antal stofmisbrugere i behandling i amternes regi og en voldsom stigning i antallet af dødsfald blandt stofmisbrugere. Det anslås, at der er 10.000 injektionsmisbrugere i Danmark.

Redegørelsen indeholder Regeringens vurdering af situationen på narkotikaområdet samt nye initiativer til en forstærket indsats. Indledningsvis konstateres det, at Regeringen ikke betragter legalisering som et alternativ til den eksisterende repressive narkotikapolitik. Man ønsker fortsat at lade indsatsen mod stofmisbrug bestå af de tre elementer: Forebyggelse, behandling og kontrol. Socialministeriets Narkopolje retter sig primært mod en styrkelse af den *sociale behandlingsindsats* for stofmisbrugere. I Regeringens narkotikapolitiske redegørelse (s.4) fremstilles situationen på dette område som følger:

"I gennem de senere år er der sket en del omlægninger i behandlingen af stofmisbrugere i retning af mere ambulante behandling, færre døgninstitutionsplaceringer, mere metadonunderstøttet behandling samt en stigende andel af metadonordinationer, der ikke er kombineret med sociale foranstaltninger. Antallet af specialiserede døgninstitutioner til behandling af stofmisbrugere har været faldende gennem årene. Der mangler relevante behandlingstilbud til unge blandingsmisbrugere, og gamle injektionsmisbrugere nedprioriteres ofte. Der mangler relevante behandlingstilbud til særlige grupper, især misbrugere med psykiske lidelser, der mangler koordination og helhed i indsatsen og der eksisterer ikke tilstrækkelig viden om effekten af forskellige behandlingsformer."

På baggrund af redegørelsen blev der gennemført to overordnede initiativer. For det første gennemførtes ændringer i Bistandslovens regler om stofmisbrugssbehandling (Lov nr. 432 af 14. juni 1995, Lov om ændring af lov om social bistand). Ved lovændringen, som trådte i kraft 1. januar 1996, blev visitationskompetencen ændret, således at ansvaret for både de sociale behandlingstilbud og metadonordination blev samlet hos amtet. Amtet kan dog delegerer visitationskompetencen til kommunen. Med lovændringen blev det om samarbejdet mellem amter og kommuner slået fast, at kommunen skal inddrages i både tilrettelæggelsen af indsatsen for stofmisbrugere og i indsatsen for den enkelte stofmisbruger. For det andet etableredes Narkopoljen.

Da Narkopoljen blev oprettet, eksisterede allerede andre socialministerielle puljer med bl.a. stofmisbrugere som målgruppe (Storbypuljen, 15M, Byudvalgspuljen, PUF-puljen og § 105-puljen). I puljesammenhæng var det altså ikke noget helt nyt, at der blev sat fokus på stofmisbrugerne. Den måde man valgte at etablere Narkopoljen på, var derimod ganske anderledes end de allerede eksisterende puljer på området.

Narkopoljen kan karakteriseres som en *bloktilskudspulje*, idet hovedparten af midlerne er uddelt til amter og kommuner efter bloktilskudsprincippet, mens en mindre del er afsat til centrale initiativer (Projekt Menneske og forsøg med behandling af kriminelle stofmisbrugere), evaluering og vidensopsamling. Puljen blev afsat med ca. 340 mio. kr. for perioden 1995-1998. For en nærmere beskrivelse af Narkopoljens økonomi henvises til Finanslovene for de respektive år samt Agerschou udvalgets rapporter. Indsatsen leveres af både amtskommuner og kommuner og af private, selvejende institutioner efter aftale med et eller flere amter.

Som nævnt var etableringen af Narkopoljen en direkte konsekvens af Regeringens narkotikapolitiske redegørelse fra 1994, og i Finanslovens anmærkninger til puljen henvises der således til, at puljens midler skal anvendes til forbedring af den sociale indsats for misbrugere i overensstemmelse med redegørelsen. Formålet med puljen skal altså findes i den narkotikapolitiske redegørelse. I denne sættes der på det sociale område særligt fokus på:

- Behandlingsindsatsen
- Koordination og samarbejde
- Informationsvirksomhed og efteruddannelse
- Erfaringsopsamling/forskning

Behandlingsindsats

I finanslovens anmærkninger til Narkopoljen henvises til regeringens narkotikapolitiske redegørelse for en beskrivelse af "en styrkelse af behandlingsindsatsen". Først og fremmest ønsker man at vende den udvikling, man mener at have identificeret: Færre døgninstitutionspadser, mere metadonunderstøttet behandling, fald i antallet af specialiserede døgninstitutioner m.m., og puljens oprettelse skal forstås på denne baggrund.

Af redegørelsen fremgår derefter en række initiativer, der skal afhjælpe den beskrevne udvikling. Det fremgår, at metadonordination ikke må stå alene, men skal anvendes i samspil med sociale støtte- eller omsorgstilbud. Regeringen mener, at tilbuddene til stofmisbrugerne i 1994 ikke er tilstrækkeligt brede og fleksible. Man ønsker at amtet i samarbejde med kommunen, eller den kommune, som ansvaret for visiteringen er lagt ud til (jvf. L 432), tager udgangspunkt i den enkelte stofmisbrugers individuelle behov. Man bør udvikle en individuel handleplan, og finde ud af, hvilket mål indsatsen skal have. Er formålet f.eks. at misbrugeren skal opnå en stoffri tilværelse eller at højne livskvaliteten? Regeringen ønsker at vægte differentieringen i indsatsen og dermed skabe en bredere accept af utraditionelle og alternative behandlings- og omsorgstilbud. Differentieringen og individualiseringen af stofmisbrugerens behandling betyder også, at man skal give specielle tilbud til særlige grupper, f.eks. meget unge misbrugere, misbrugere med psykiske sygdomme eller gamle injektionsmisbrugere.

Endelig ønsker man, at puljemidlerne skal anvendes til at styrke indsatsen gennem øget opøgende arbejde i forhold til de misbrugere, der i dag ikke har kontakt til behandlingssystemet (Finansloven 1998, anmærkninger).

Koordination og samarbejde

I regeringens narkotikapolitiske redegørelse fremhæves, at der er behov for en koordinering og et samarbejde omkring indsatsen. Ansvar for behandlingen af stofmisbrugere er amtskommunernes, medmindre der indgås aftale med kommunen, (sådanne aftaler har

Randers, Odense, Fredericia, Århus og Ålborg Kommuner). I L 432 fremgår det, at kommune og amt skal samarbejde om indsatsen og i Agerschou II-rapporten, at kommunerne specielt har et ansvar for opfølgning og omsorg. Lige såvel som man ønsker, at der skal udarbejdes handleplaner for den enkelte misbruger, ønsker man handleplaner for samarbejdet mellem amtskommune og kommune. Af udgifterne til døgn- og dagtilbud afholdes 50 pct. af kommunen og 50 pct. af amtet.

I redegørelsen lægges der vægt på at inddrage frivillige organisationer og private, selvejende institutioner (via driftsoverenskomster) i indsatsen for stofmisbrugerne. Da tilbuddene til misbrugeren skal tage udgangspunkt i den enkelte *“..fordrer det en bredere accept af utraditionelle og alternative behandlings- og omsorgstilbud..”*, og det er her, man mener, at inddragelsen af andre aktører (andre metoder) end de offentlige kan være en fordel.

Informationsvirksomhed og efteruddannelse

I redegørelsen vægtes informationsvirksomhed højt i den forebyggende indsats. Man ønsker i højere grad at fokusere på at højne vidensniveauet på det lokale plan, idet det antages, at det kan styrke effektiviteten i den lokale indsats. Regeringen giver udtryk for, at *“..en forebyggende indsats, der udføres lokalt i en direkte kontakt med enkeltpersoner og mindre grupper, vil have den største gennemslagskraft”* (Regeringens narkotikapolitiske redegørelse, 1994:2). Man ønsker dog stadig i en vis (mindre) udstrækning at gennemføre landsdækkende kampagner, men statens rolle er i højere grad at yde økonomisk og faglig støtte, f.eks. i form af konsulentvirksomhed fra Sundhedsstyrelsens side. Et element af støtten fra statslig side, ønsker man, skal være udvikling af oplysningsmateriale, afholdelse af møder, seminarer etc. Denne del af den narkotikapolitiske redegørelse skal varetages af Sundhedsministeriet, men informationsvirksomhed er altså også nævnt i finanslovens anmærkninger til Narkopoljen.

Endelig ønsker man at højne vidensniveauet ved at efteruddanne det, der benævnes nøglepersoner, f.eks. stofmisbrugsbehandlere og andre der på lokalt plan beskæftiger sig med narkotikaforebyggelse.

Erfaringsopsamling/forskning

En del af puljens midler skal afsættes til erfaringsopsamling og undersøgelse af behandlingseffekten (Finansloven, 1998). Helt konkret ønsker man en undersøgelse af behandlingseffekten af forskellige behandlingsformer.

3.2 Materiale om Narkopoljen

Med henblik på at vurdere om de satspuljemidler, der fra Narkopoljen er fordelt til amter og kommuner, er blevet anvendt efter hensigten, blev der i 1995 nedsat en følgegruppe (Narkofølgegruppen/Agerschou-udvalget) med deltagelse af repræsentanter udpeget af satspuljepartierne og de (amts)kommunale parter samt Socialministeriet. I maj 1997 udkom Narkofølgegruppens første redegørelse og foreløbige indstilling til satspuljepartierne om fordeling af satspuljemidler til forbedring af den sociale indsats for stofmisbrugere (*Agerschou-rapporten*). Denne rapport er primært udarbejdet på baggrund af resultaterne af en spørgeskemaundersøgelse blandt samtlige amter og kommuner vedrørende forholdene på området primo 1996 (*Status over sociale tilbud på narkoområdet 1995/95*, juni 1996) samt

kommuner og amters beskrivelse af forholdene ultimo 1996 og de politiske beslutninger på området for 1997 og 1998 (*Opfølgingsrapport på stofmisbrugsområdet*, maj 1997). I Agerschou-rapporten gøres der opmærksom på, at informationsgrundlaget for rapporten er behæftet med betydelig usikkerhed. I 1996 er svarprocenten i amternes indberetning 71 pct. og 59 pct. i 1997. Som årsag til de lave svarprocenter nævnes, at der har været en omstilling på området bl.a. som følge af den omtalte lovændring. Derudover er de indberettede tal hæftet med usikkerhed, idet nogle af oplysningerne bygger på skøn fra amternes side. Der henstilles i øvrigt til, at der er behov for at få belyst kvaliteten i indsatsen f.eks. behandlernes uddannelsesniveau og stofmisbrugerens mulighed for valg mellem forskellige behandlingsformer.

Agerschou-udvalget fandt ikke, at der på baggrund af de to første undersøgelser i fornødent omfang kunne konkluderes, at den sociale indsats for stofmisbrugere i amter og kommuner var udbygget og forbedret som forudsat, og der blev derfor gennemført endnu en spørgeskemaundersøgelse primo 1998 (*Narkofølgegruppens rapport om Udviklingen på stofmisbrugsområdet 1995-97*, juni 1998), og i juni 1998 udkom Narkofølgegruppens anden redegørelse og indstilling (*Agerschou II-rapporten*). I den 3. undersøgelse var svarprocenten 81 pct. dvs. betydelig forbedret i forhold til undersøgelserne fra 1996 og 1997.

Det materiale, som belyser de kvantitative effekter af Narkopuljen er særdeles omfattende: Indberetninger fra samtlige amter i form af flere spørgeskemaundersøgelser. Imidlertid belyser materialet ikke den mere kvalitative side af puljens formål. Den kvalitative side af indsatsen er fra Agerschou gruppens side bevidst skåret fra, og iøvrigt anbefales at der årligt udarbejdes en ministeriel redegørelse for indsatsen på området.

En belysning af den mere kvalitative del kunne fokusere på:

- Om der i takt med det stigende antal visitationer til behandling og den kvantitative udbygning af behandlingssystemet er sket en *kvalitetsforbedring* i behandlingsindsatsen, f.eks. eksemplificeret ved mulighed for valg mellem forskellige behandlingsformer og behandlernes uddannelsesniveau, som nævnt i Agerschou II-rapporten.
- I hvilket omfang metadonbehandling bliver fulgt op af sociale tilbud. Dvs. oplysningerne om de sociale tilbud ses ikke i forhold til misbrugere i metadonbehandling.
- Hvorvidt der er inddraget frivillige.
- Den opsøgende indsats over for misbrugere der ikke er i kontakt med behandlingssystemet. I Agerschou-rapporten fremgår det, at der i flere amter og kommuner er truffet beslutning om nye eller ændrede tilbud, men rapporten konkluderer ikke, hvorvidt de nye tilbud er trådt i kraft endsige har styrket indsatsen.
- Hvorvidt samarbejde og koordination i praksis er blevet bedre mellem amt og kommune.
- Hvilke former for informationsvirksomhed og efteruddannelse der er iværksat.
- Forskning og evalueringsprojekter.

3.3 Effekter af narkopuljen

I dette afsnit skal det, med udgangspunkt i eksisterende materiale om Narkopuljen belyses i hvilken grad, og hvordan puljen har fremmet de socialpolitiske målsætninger, som blev fastlagt for puljen i Regeringens narkotikapolitiske redegørelse fra 1994, om og hvordan puljen er kommet stofmisbrugerne til gode i overensstemmelse med formålet, om og hvordan puljen er kommet andre grupper til gode, samt om puljen har sat sig "spor" i det socialpolitiske landskab.

I kommissoriet for Agerschou-udvalgets arbejde står, at en styrket indsats må baseres på differentierede krav og målsætninger under hensyntagen til stofmisbrugerens forskellige behov. De indsatsområder, man peger på i rapporten, er i overensstemmelse med den narkotikapolitiske redegørelse fra 1994. Dog er der yderligere et område, der er påpeget i Agerschou-rapporten, nemlig hvorvidt der er udarbejdet en individuel handleplan og en samarbejdsaftale mellem kommune og amt.

Behandlingsindsats

Agerschou-rapporten belyser ikke, hvorvidt metadonbehandling bliver fulgt op af sociale tilbud, men henviser til, at Sundhedsministeriet har iværksat en sådan undersøgelse (Agerschou-rapporten, 1997:14). I Sundhedsministeriets spørgeskemaundersøgelse om amternes samt København- og Frederiksberg Kommunes metadonbehandling (1997) belyses spørgsmålet om sociale behandlingstilbud i forbindelse med metadonbehandling imidlertid ikke. Heller ikke Agerschou II-rapporten belyser, i hvilket omfang metadonbehandling følges op af sociale tilbud, dog påpeges der, at udvalget finder det beklageligt, at det med hensyn til Københavns Amt kan konstateres, at et relativt stort antal stofmisbrugere modtager metadonbehandling uden tilknyttet socialt tilbud.

Det konkluderes, selvom talopgørelsen er behæftet med en vis usikkerhed, at udviklingen i andre sociale tilbud til stofmisbrugere (herunder nævnes botilbud, væresteder, aktiveringstilbud, støtte i hjemmet) er positiv, og at der kan konstateres en stigning i antallet af stofmisbrugere, der modtog sociale tilbud i 1997 i forhold til 1996. Sammenholdt med, at kommunerne også vurderer, at der er et større antal stofmisbrugere, konkluderes det dog, at dækningsgraden stort set er uændret.

I Agerschou-rapporten vurderes, at der mellem 1995 og 1996 er sket en udvidelse af amternes behandlingsskapacitet på stofmisbrugsområdet. Der er flere steder ansat mere personale, og ventelistesituationen synes forbedret. På området vedrørende tilbud om længerevarende, helhedsorienteret dag- og døgnbehandling vurderer Agerschou-rapporten, at kommuner og amters oplysninger viser, at der er sket en stigning i antallet af visitationer til behandling - specielt til private institutioner uden driftsoverenskomst. Størstedelen af den meldte stigning antages at skyldes en stigning i antal af visitationer til ambulans behandling. Kommunernes Landsforening argumenter for, at kommunerne har haft en udgiftsstigning på området, der langt overstiger de puljemidler, man har modtaget (Agerschou-rapportens bilag 3). Endelig synes der i 1996 at være kommet langt flere pladser til særlige grupper af misbrugere, der påpeges dog her en meget stor metodisk usikkerhed. Med hensyn til opsøgende arbejde i forhold til narkomaner, der ikke er i kontakt med behandlingssystemet, fremgår det af Agerschou-rapporten, at der i flere amter og kommuner er truffet beslutning om nye eller

ændrede tilbud, men rapporten konkluderer ikke, hvorvidt de nye tilbud er trådt i kraft eller har styrket indsatsen. Agerschou II-rapporten følger ikke op på dette emne.

Ifølge Agerschou II-rapporten er antallet af visitationer i 1997 steget med ca. 62 pct. i forhold til antallet af visitationer i 1996. I perioden 1996-1997 er antallet af visitationer til ambulante behandling steget med 43 pct., og antallet af visitationer til døgnbehandling er steget med 137 pct.. Der konkluderes, at langt de fleste stofmisbrugere visiteres til ambulante behandling, men udvalget mener ikke, at den fordeling kan give anledning til generel kritik, da det forudsættes at den enkelte visitation sker på grundlag af en individuel bedømmelse. Det fremgår endvidere af Agerschou II-rapporten, at 75 pct. af de stofmisbrugere, der i 1997 er anbragt i døgnbehandlingstilbud, er anbragt på private behandlingsinstitutioner uden driftsoverenskomst med amt og kommune, hvilket er i overensstemmelse med puljens formål om en større anvendelse af den private behandlingsskapacitet. Kun 4 pct. af visitationerne til ambulante behandling sker til private behandlingsinstitutioner, fordi den private behandlingsskapacitet primært består af døgnbehandlingstilbud.

Agerschou II-rapporten konkluderer overordnet, at stigningen i antallet af visitationer udtrykker en "ikke uvæsentlig aktivitetsforøgelse" på området, men konstaterer ligeledes, at det stigende antal visitationer ikke i sig selv er udtryk for en kvalitativ forbedret indsats over for stofmisbrugere.

Vedrørende behandlingsskapaciteten konkluderer Agerschou II-rapporten, at indberetninger fra amter og kommuner viser, at der i perioden 1995-1997 er sket en stigning i personale- og pladsskapacitet i den (amts)kommunale behandlingsskapacitet, også for behandlingsskapaciteten henvendt til særlige målgrupper af stofmisbrugere. Udvalget finder det vanskeligt at vurdere, om den behandlingsskapacitet, der er opnået, svarer til det reelle behov blandt stofmisbrugere, men ved at sammenholde kapacitetsudvidelsen med venteliste- og ventetidssituationen forsøger man alligevel at belyse dette spørgsmål. Med udgangspunkt i, at der maksimalt bør gå 14 dage inden et behandlingstilbud iværksættes, konkluderes det, at kriteriet synes at være opfyldt i forbindelse med den første og afklarende samtale og til dels ved iværksættelsen af ambulante behandlingstilbud. Vedrørende døgnbehandlingstilbud konkluderes det derimod, at ventetiden er uhensigtsmæssig lang.

I Agerschou II-rapporten tages tilbud til helt unge stofmisbrugere under 18 år særskilt op. Det konkluderes, at der med ganske få undtagelser ikke eksisterer særlige behandlingstilbud for den målgruppe. Da der kun eksisterer sparsom viden om den sociale indsats over for denne gruppe, anbefaler udvalget, at der skal ske en kortlægning af denne målgruppe og af behovet for særlige tilbud til dem.

Spørgsmål om opsøgende arbejde i forhold til stofmisbrugere, som ikke er i kontakt med det eksisterende behandlingssystem, tages ikke op i Agerschou II-rapporten.

Agerschou II-rapporten redegør for, at der i perioden 1995-1998 er sket en væsentlig stigning i kommuner og amters ressourceforbrug på narkoområdet og det vurderes, at denne udvikling i ressourceanvendelsen styrker udvalgets overordnede konklusion, at udviklingen generelt er forløbet positivt og i overensstemmelse med den forudsatte aktivitetsforøgelse.

Koordination og samarbejde mellem amter og kommuner

Vedrørende koordination af indsatsen mellem amter og kommuner, vurderer Agerschou-rapporten, at der eksisterer et grundlag for samarbejde mellem amt og kommune i samtlige amter, både på et overordnet plan (f.eks. aftaler om samarbejde, arbejdsdeling eller fastsatte mål for indsatsen) og i forhold til den enkelte stofmisbruger (individuel handleplan med beskrivelse af de påtænkte behandlings- og støttetilbud). Det vurderes imidlertid ikke, om samarbejdet og koordinationen mellem amter og kommuner i praksis er blevet bedre.

I Agerschou II-rapporten fremhæves det, som en indikator for øget samarbejde, at den kommunale medvirken ved udarbejdelse af handleplaner for stofmisbrugere er steget i perioden 1995-1997.

Informationsvirksomhed og efteruddannelse

Af Agerschou-rapporten fremgår det, at amterne har efterlyst uddannelse og efteruddannelse og der udtrykkes bekymring for, om det vil være muligt at fastholde kvalificeret personale på stofmisbrugsområdet. Det nævnes endvidere, at Amtsrådsforeningen er i færd med at planlægge en uddannelse for stofmisbrugsbehandlere. I Agerschou II-rapporten følges der ikke op på spørgsmål om informationsvirksomhed og efteruddannelse.

Erfaringsopsamling/evaluering/forskning

Narkofølgegruppen omtaler hverken i Agerschou-rapporten eller Agerschou II-rapporten forskning o.lign., der er finansieret af puljen. Af en opgørelse over forskning, evaluering og forsøgsprojekter som SFI har modtaget fra Socialministeriet, fremgår det imidlertid, at der i 1996-1998 er givet 900.000 kr. til Center for Rusmiddelforskning til evaluering af projekt om langvarig behandling af yngre stofmisbrugere. I 1998-2000 forventes 5,1 mio. kr. at blive udbetalt til Vejle Amt, der har hyret PLS Consult til at foretage en evaluering af stofmisbrugsbehandling i amtet. Og endelig er der givet 200.000 kr. i 1998 til Vejle Amt til en evaluering af projekt Stormfulde Højder. Evalueringen er foretaget af Formidlingscenter for socialt arbejde i Esbjerg.

Center for Rusmiddelforskning

Center for Rusmiddelforskning har fået penge fra to af Socialministeriets puljer i 1990'erne (mellem 1996-1999 ca. 16 mio. kr.), og heraf 900.000 kr. i perioden 1996-1998. Det er ikke muligt at sige hvilke rapporter, der er finansieret af hvilken pulje. På centeret findes der et forskningsprogram, der omhandler behandling af stofmisbrugere, og her er der udgivet en række evalueringsrapporter om stofmisbrugsbehandling i Danmark. De centrale problemstillinger i evalueringsrapporterne er at forsøge at belyse og finde sammenhænge mellem, hvordan forskellige typer af behandling virker og på hvilke typer af stofmisbrugere. Bl.a. er der udgivet en evaluering af narkopuljeprojektet "Projekt menneske" Enkeltevalueringerne kan forventes at indgå i en generel metode- og teoriudvikling. Problemstillingerne står centralt i forhold til narkopuljens formål og målgruppe og må på længere sigt formodes at påvirke den viden, vi har om misbrugsbehandling og dermed uddannelsen af behandlere, tilrettelæggelse og udbud af behandlingstilbud.

PLS/Vejle Amt

PLS og Vejle Amt har over en 3 årig periode (1998, 1999 og 2000) fået 5.2 mio. kr. til evaluering af stofmisbrugsbehandling i Vejle Amt og Fredericia Kommune. Man ønsker at opnå viden om effekterne af indsatsen for at danne et grundlag for sammenligning af

behandling i amtslig regi overfor kommunalt regi (Fredericia Kommune). Evalueringen skal altså beskæftige sig med to centrale problemstillinger i puljen henholdsvis effekten af behandling, samt hvorvidt der er forskel på, om den foregår kommunalt eller amtsligt. Set i lyset af den omtalte lovændring, hvor ansvaret er amternes, men kan uddelegeres til kommuner, er dette meget interessant. Der foreligger en årsrapport for 1998.

Formidlingscenteret for socialt arbejde

Formidlingscenteret for socialt arbejde i Esbjerg har i samarbejde med to eksterne konsulenter, der har været ansat på projekt Stormfulde Højder, evalueret projektet, hvilket er afrapporteret i publikationen: Evaluering af projekt Stormfulde Højder i Vejle Amt, 1999. Stormfulde Højder er et forebyggelsesprojekt på regionalt dvs. amtsligt niveau med samarbejde mellem amt, kommune, Socialministeriet og AOF. Man har oprettet et 4 ½ måneders kursusforløb henvendt til unge, hvor de bl.a. undervises i rusmiddelkendskab. Man har taget utraditionelle metoder i brug for at nå de unge, der er målgruppen for forebyggelseskampagnen. Man har bl.a. arrangeret koncerter, lavet et magasin og en hjemmeside (www.drugrangers.dk), men også været opsøgende i form af besøg på folkeskoler og gymnasier. Evalueringen bygger på interview, spørgeskema undersøgelser og registrering af kampagneaktiviteter. I forhold til narkopoljens formål (og dermed den narkotikapolitiske redegørelse) drejer både projektet og evalueringen sig om flere centrale problemstillinger: Forøge viden om misbrug i befolkningen (dele af befolkningen), forebygge misbrug og lokalt samarbejde med flere parter.

Opsamling om målgruppen og spor

Opsummerende kan man konstatere, at Agerschou redegør for, at der er sket en *aktivitetsstigning* på en række parametre (sociale tilbud i form af botilbud, væresteder, aktiveringstilbud, udvidelse af behandlingskapacitet, personale kapacitet og flere pladser til særlige grupper af misbrugere), der i høj grad sandsynliggør at puljemidlerne er kommet målgruppen til gode. Som Agerschou-udvalget også påpeger, er problemet med materialet, at det bygger på opgørelser og undersøgelser, der ikke gør det muligt at sige noget om det kvalitative indhold i indsatsen. Har puljemidlerne betydet at den enkelte misbruger får tilbudt en bedre behandling, flere valgmuligheder, venter kortere tid på døgnbehandling, får tilbudt sociale tilbud kombineret med metadonbehandling etc.? Et vigtigt element i formålet for puljen er misbrugsbehandling på individuelle præmisser altså under hensyntagen til den enkeltes mål og ønsker. Skal det være behandling eller nærmere omsorg, der skal hæve livskvaliteten? Det er på baggrund af det foreliggende materiale ikke muligt at vurdere, om denne socialpolitiske målsætning er blevet opfyldt. Ligeledes er det heller *ikke* muligt at sige noget om, hvorvidt andre *alternative behandlingsmåder* er anvendt, og hvordan det står til med det *opsøgende og forebyggende arbejde*, da denne indsats ikke er belyst. En anden social politisk målsætning, at inddrage *frivillige organisationer, kan vi heller ikke udtale os om.*

Hvorvidt puljemidlerne er kommet andre målgrupper til gode, er svært at belyse mere generelt. Vi har kendskab til projektet i Vejle Amt "Stormfulde Højder", som er forebyggelse henvendt til unge. Muligvis er der andre forebyggelses initiativer, der er kommet personer til gode, som ikke er at definere i den direkte målgruppe, men dette har vi ingen kendskab til. Endelig er det plausibelt at antage, at behandlere er blevet tilgodeset i forbindelse med efteruddannelse og uddannelse, men igen, dette er ikke belyst.

Man kan forvente, at den forskning og evalueringsvirksomhed der er investeret i, vil komme andre grupper end målgruppen til gode, og at den vil kunne sætte sig spor i behandlingen af stofmisbrugerne, tilrettelæggelsen i forvaltningen og uddannelsesstederne, forberedelse af lovgivning etc. Igen gælder dog, at det kun er formodninger, og intet konkret kan siges, da det ikke er belyst, og iøvrigt kan være vanskeligt at belyse. Det er straks mere sandsynligt, at puljen har sat sig *spor i kommunernes økonomiske prioriteringer*, idet KL i Agerschou-rapporten har argumenteret for, at puljen har betydet, at kommunerne har afsat en større sum penge til misbrugsområdet, og at den samlede effekt af puljen derved langt har overskredet puljens egne midler (jvf. Agerschou-rapporten bilag 3)

3.4 Narkopuljen som socialpolitisk instrument

Narkopuljen som type er noget utraditionel, idet den bliver tildelt kommuner og amter som et bloktilskud (efter den generelle fordelingsnøgle)(jvf. også Juul et al., 1999). Der har både fra amtslig, kommunal og ministeriel side været tilfredshed med puljen. Fra kommunal side fremhæver man som nævnt, at puljen har betydet en udgiftsstigning på området, der overstiger puljens egne midler, men også i ministeriet har man været tilfreds med modellen, hvortil altså også hører en følgegruppe, der vurderer om midlerne er anvendt i henhold til formålet. KL's positive opfattelse af puljetypen bunder i, at man ikke i samme grad som er tilfældet med andre puljer, opfatter puljen som utidig indblanding - kommunen eller amtet afgør selv hvordan pengene skal anvendes. Der dannes ikke alliancer mellem f.eks. frivillige og ministeriet. Og endelig gives der her til alle kommuner og amter og ikke kun til dem, der halter bagud på området, hvilket fra kommunal side ellers er fremhævet som et problem i forbindelse med puljepolitikken.

Puljetypen har været diskuteret i forhold til hvor bindene formålet er. Nogle kommuner opfatter et bloktilskud, som penge man per definition selv kan disponere over (Ældre Sagen 2/99). Argumenterne lyder, at bloktilskud ikke er øremærkede penge (Socialrådgiveren 14/99). Heroverfor står Socialministeriets og Folketingets holdning til, at pengene skal bruges til det aftalte: I Socialministerens svar på spørgsmål S 704, hedder det, at det forudsættes, at det statslige tilskud anvendes til en tilsvarende udvidelse af aktiviteten på området. Ministeriet mener, at det i tilfælde af uregelmæssigheder med anvendelsen er op til Socialudvalget, hvordan man skal straffe (Socialrådgiveren 14/99).

Når man skal vurdere, hvorvidt puljetypen har været velegnet til at opnå de socialpolitiske målsætninger, må man først undersøge om disse er opnået. Som beskrevet er der flere punkter især den mere kvalitative side af formålet, vi ikke har materiale, der belyser. Man kunne forvente, at puljetypen er velegnet, idet der er stor opbakning omkring den fra både ministeriel, amtslig og kommunal side, hvilket langt hen ad vejen er en forudsætning for at sætte initiativer igang, der søger at opnå målsætningen. Spørgsmålet er om andre puljetyper ville være mere relevante? Da området i høj grad er præget af oprettelse og kapacitetsudvidelse i form af personale og behandlingspladser, synes en detaljeret ansøgning (en ansøgningspulje) ikke at være hensigtsmæssig. En ansøgningspulje vil ikke have et formål for en stor del af aktiviteterne i puljen, da de går til etablering og drift samt er geografisk spredt over landet (f.eks. i forhold til den kommunale fordelingsnøgle). Til den del af puljen der drejer sig om afprøvning af mere utraditionelle behandlingsmåder, kunne en ansøgningspulje, der vægter

metodeudviklingen dog være en fordel. Her kunne man fra central side have overblik over, hvilke former for metoder, der bliver afprøvet, og på baggrund af en erfaringsopsamling kunne erfaringerne spredes. En anden type indsats man kunne forestille sig, er at en ønsket aktivitetsstigning på misbrugsområdet indgår i de generelle bloktilskuds forhandlinger.

4. Virksomhedspuljen

4.1 Baggrund, karakteristik og formål

Virksomhedspuljen eller "Støtte til erhvervshæmmede i virksomhederne" (SEV) som puljen kaldes i finansloven, var et led i udmøntningen af satsreguleringspuljen i 1994, 1995, 1996 og 1998, og puljen er endnu på finansloven (ca. 70 mio. kr i 1999). Baggrunden for puljen er, at Socialministeriet ønsker at udnytte det, Ministeriet har tolket som en stigende interesse i virksomheder for et bredere socialt engagement. Der blev derfor i 1994 iværksat en kampagne "Det angår os alle - et initiativ om virksomhedernes sociale medansvar", og puljen er udsprunget som et initiativ i denne kampagne. Kampagnen er en strategi til opprioritering af "det rummelige arbejdsmarked" i overensstemmelse med regeringsgrundlaget "Godt på vej - Danmark i det 21. århundrede".

Virksomhedspuljen har vi i et tidligere arbejdsrapport (Juil et.al., 1999) kaldt en kombinationspulje, hvilket vil sige, at puljen er en ansøgningspulje, hvor private og offentlige virksomheder samt offentlige myndigheder kan ansøge om midler, men der er ligeledes projekter og initiativer, der bliver iværksat fra Socialministeriets side (jvf. Socialministeriets puljer - en pilotundersøgelse). I virksomhedspuljen er der en referencegruppe bestående af de involverede parter (DA, LO, KL, Amtsrådsforeningen, Arbejdsministeriet og Socialministeriet), som indgår i bevillingsprocessen, idet de høres.

I tråd med tanker om virksomhedernes sociale ansvar og det rummelige arbejdsmarked har virksomhedspuljen til formål at iværksætte projekter og forsøgsordninger, der involverer grupper med svag tilknytning til arbejdsmarkedet eller personer uden tilknytning, således at erfaringerne kan danne grundlag for metode- og modeludvikling på området. Det er hensigten at fremme sociale partnerskaber - dvs. alliancer mellem offentlige myndigheder og private virksomheder, herunder også frivillige organisationer. Mere konkret gives bevillinger til projekter, der omhandler eller indebærer:

- Udveksling af konkrete ideer og erfaringer/udvikling af netværk mellem virksomheder.
- Udvikling af modeller for, hvordan kommunen bedre kan støtte virksomhederne i lokalområdet.
- Forebyggelse af udstødelse og potentiel udstødelse fra arbejdspladsen pga. nedslidning, sygdom eller personlige kriser, hvor ordningen tilrettelægges på virksomheden i samarbejde med det offentlige.
- Integration af sygedagpengemodtagere i virksomheder.
- Etablering af særlige ordninger for medarbejdere, og udvikling af praktiske strategier for at integrere personer med begrænsninger i arbejdsevnen (f.eks. ældre, handicappede, socialt svage grupper).

Derudover ønsker Ministeriet at støtte de lokale koordinationsudvalg, der skal fremme det rummelige arbejdsmarked og virksomhedernes sociale medansvar på det lokale niveau. Endelig gives midler til evaluering og formidling af resultaterne samt til drift af udviklingscenter for beskæftigelse på særlige vilkår af (Finansloven, 1998).

4.2 Materiale om virksomhedspuljen

I virksomhedspuljen er der foretaget erfaringsopsamling fra puljens begyndelsen med henblik på at lære af selv de tidlige erfaringer, og dermed have mulighed for justeringer af puljens fokus etc.

Formidlingscenteret i Århus og sidenhen den private konsulentvirksomhed Discus, har løbende udarbejdet nyhedsbreve til alle interesserede, samt statusnotater og mindre statistiske oversigter til Socialministeriet. Flere af konsulenterne har deltaget i den offentlige debat på området bl.a. med artikler i tidsskriftet "Socialpolitik". Materialet giver et overblik over, hvilke projekttyper man har givet penge, en vurdering af hvorvidt man som helhed kan sige, at en bestemt projekttype har opnået de i ansøgningen opstillede målsætninger, og herudfra om denne type projekter bør have støtte i næste ansøgningsrunde. Statusnotaterne er altså først og fremmest en slags tilstands- og erfaringsopsamlingsrapport, der skal danne grundlag for at "justere" virksomhedspuljen, men der foreligger også mindre beskrivelser af en lang række af projekterne samt forsøg på kvantificeringer af projekterne. Materialet er kendetegnet ved at bestå af redegørelser af tendenser i puljen, kritiske vurderinger af projekttyperne og i mindre grad påpegning af spor efter puljens projekter. Der diskuteres iøvrigt forankring på længere sigt, mulige succeskriterier, projekternes berettigelse (f.eks. ud fra et model- og metodeudviklingskrav), og der fremsættes ændringsforslag til administrationsmåden og til satsninger i puljen (f.eks. påpeges problemer med manglende erfaringsspredning). Materialet er blevet til på baggrund af kontakt til projekter/netværk og bygger ikke på egentlige undersøgelser. Der er uddybede konklusioner i statusnotaterne, eksempelvis er det ikke muligt at sige noget om, hvilke projekttyper virksomhederne interesserer sig for ved at se på sammensætningen af puljeprojekterne - den udvælgelse af ansøgninger, der har været, skal tages i betragtning. I forhold til dette arbejds papirs problemstillinger er materialet derfor på væsentlige punkter ikke relevant, og på andre punkter er argumentationen for deres konklusioner ikke belyst.

Puljens formål er i høj grad at sætte fokus på virksomhedernes medansvar i løsningen af sociale opgaver; at ændre holdninger og tænkemåder - afspejles det i f.eks. virksomhedernes personale politikker, kommunens sagsbehandling i forbindelse med sygedagpenge etc. Det er ikke muligt at vurdere, hvorvidt målgruppen direkte er blevet tilgodeset med puljens midler, eller hvorvidt kampagnen har ændret holdninger hos danske virksomheder og kommuner. Ligeledes er det ikke muligt at vurdere de lokale koordinationsudvalgs rolle mhp. at støtte udviklingen mod et mere rummeligt arbejdsmarked og dannelsen af sociale partnerskaber, hvilket kunne være en indikator på, om tanken om det sociale medansvar er blevet spredt. Det foreliggende materiale holder sig i det store hele til at opføre, hvilke projekttyper der er i puljen, en beskrivelse af indholdet samt anbefalinger til hvilke nye typer, det kunne være hensigtsmæssigt at igangsætte.

4.3 Effekter af virksomhedspuljen

Vi vil ud fra Discus' projektbeskrivelser, nyhedsbrevene og statusnotater så vidt muligt vurdere puljen i forhold til de opstillede parametre, der tager udgangspunkt i puljens formål, herunder om aktiviteterne er kommet målgrupperne til gode, samt om puljen har sat sig spor.

Projekternes aktiviteter, målgrupper og aktører

Der er siden givet ca. 214 bevillinger og pr. 31.12.1998 er der ca. 100 projekter igang, (man kan få flerårig støtte). I alt er der fra 1994 til 1999 udbetalt ca. 164 mio. kr. i virksomhedspuljen, viser en opgørelse fra den Sociale Sikringsstyrelse). Discus finder det en anelse kompliceret at kategorisere projekterne, da de er meget forskellige, men de identificerer f.eks. projekter, der drejer sig om: Arbejdsfastholdelse, beskæftigelse på særlige vilkår, udvikling af personalepolitikker med en social dimension, sociale regnskaber, netværksdannelse, nye samarbejdsrelationer etc. I et statusnotat fra 1998 inddeles projekterne efter hovedtema:

Arbejdsfastholdelse

I 1996 konstaterede Formidlingscenter Århus, at alle arbejdsfastholdelsesprojekterne stort set foregår i offentligt regi, men at de alle har forsøgt at etablere samarbejdsrelationer, flere uden held. De påpeger en skævhed i målgruppen, idet der på det tidspunkt ikke var projekter, der beskæftigede sig med fastholdelse af ældre. Formidlingscenter Århus er i 1996-notatet noget kritiske over projekterne, idet de vurderer, at det har taget meget lang tid at komme udover etableringsfasen. De mener at, det er på tide, projekterne dokumenterer deres nødvendighed i kraft af medvirkende. I 1997 er formidlingscenteret mere positivt, men konstaterer, at der stadig er en del projekter, der ikke kommer ud over fælles hensigtserklæringer.

Integration på arbejdsmarkedet

Projekterne, der omhandler specielle gruppers integration på arbejdsmarkedet og beskæftigelse på særlige vilkår eller etablering af særlige ordninger er, ifølge Discus, meget svære at generalisere over. På et tidspunkt mente de, at der ikke var nok projekter om seniorer, og der har også kun været 6 projekter i de 4 første år. Det har været blandet, hvorvidt projekterne har haft succes med at integrere personer med svag tilknytning til arbejdsmarkedet. Flere af de projekter, der blev støttet, var igang før de blev puljefinansierede.

Udviklingen af personalepolitikker med en social dimension/sociale regnskaber

I løbet af puljens levetid vurderer Discus, at der er kommet øget fokus på projekter angående sociale regnskaber og den sociale dimension i virksomhedernes egen personalepolitik. De indhøstede erfaringer med, hvorledes man konkret sikrer arbejdsfastholdelse, jobs på særlige vilkår eller familievenlige arbejdspladser afspejles i 1998 i flere projekter.

Netværksdannelse og nye samarbejdsrelationer

Formidlingscenter Århus vurderer, at det er svært at lave resultatmåling. Eventuelle holdningsændringer har ikke resulteret i handlingsændringer i større målestok. I enkelte projekter er der dog affødt organisatoriske ændringer som følge af tæt og udviklende sparring i netværk eller et projekt.

Samarbejde mellem offentlig og privat virksomhed

I et notat fra 1995 "En kort oversigt over de 38 projekters status vedrørende samarbejde med private og offentlige virksomheder" vurderer Formidlingscenter Århus at, samarbejdsrelationerne med private og offentlige virksomheder er af vidt forskellig karakter, hvilket gør en kvantificering en smule overfladisk. Trods det blev det dog forsøgt: Der er 38 projekter i 1995: 5 af bevillingsmodtagerne er private virksomheder, 20 andre projekter har forskellige former for samarbejde med virksomheder, heraf har 13 bevillingsmodtagere således et formelt samarbejde med enten offentlig eller privat virksomhed. Endelig har 13 ikke noget samarbejde,

hvilket kan skyldes, at de endnu ikke er kommet igang. De sidst nævnte 33 projekter har alle i deres projektbeskrivelse lagt vægt på samarbejde med offentlige eller private virksomheder.

Som nævnt ønsker man fra Socialministeriets og Regeringens side, at virksomhederne skal være med til at løse de sociale problemer og forebygge nye. Imidlertid har det i puljens begyndelse været vanskeligt at inddrage især de private virksomheder i puljeaktiviteterne. Man har haft en udvikling, hvor man ved puljens start overvejende modtog ansøgninger fra kommunale myndigheder i form af socialforvaltningerne. Socialministeriet og referencegruppen ændrede derfor strategi bl.a. ved at omformulere vejledningen. Ministeriet og referencegruppen vægtede nu ansøgninger fra private virksomheder og sidenhen private foreninger, interesseorganisationer etc. Endvidere foretrækker man projekter, der foregår på virksomhederne eller i samarbejde mellem virksomheder og (amts)kommune.

Man har således måttet justere administrationen af puljen for at leve op til målsætningerne om at inddrage nye aktører på det socialpolitiske felt og skabe sociale alliancer mellem de involverede parter. Discus vurderer, at det er blevet lettere at etablere samarbejdsrelationer i 1997 og 1998, projekterne er bedre rustede fra start mht. kontakter til diverse parter.

Forankring og erfaringsspredning

Formidlingscenter Århus' og Discus' erfaringsopsamling formidles bl.a. i en række nyhedsbreve, der udgives af Socialministeriet. For projekterne i virksomhedspuljen afholdes en årlig konference. Discus beskriver i et notat (1998), hvorledes stort set alle projekter løbende har været omtalt i pressen, de afholder selv konferencer, har internet sider, opretter databaser, udgiver foldere, kontaktes af interesserede og andre projektmagere o.lign.

Forsknings- og udredningsvirksomhed

Af en opgørelse fra Socialministeriet over forsknings-, evaluerings- og undersøgelsesprojekter fremgår det, at Socialforskningsinstituttet har fået midler til at foretage en undersøgelse af det rummelige arbejdsmarked. SFI projektet er en forløbsundersøgelse og effekt måling af den samlede indsats på området. Undersøgelsen "*Virksomhedernes sociale engagement*" foretaget af Mona Larsen & Hanne Weise (1999) følger op på en tidligere undersøgelse "*En kortlægning af virksomhedernes sociale ansvar*" af Helle Holt (1998). SFI vil årligt udgive en rapport baseret på en spørgeskemaundersøgelse af enten virksomheder (i lige år) og lønmodtagere (i ulige år). Derudover er der givet midler til Center for forskning i socialt arbejde til en evaluering af Næsborg fonden i Næstved Kommune: "*Aktivering i Næstved Kommune - Næsborg og arbejdsmarkedsafdelingen*" foretaget af Esben Houborg Pedersen (1998). Evalueringen beskæftiger sig med kommunens forsøg med at aktivere kontanthjælpsmodtagere på en ny måde, idet man har oprettet en selvstændig og selvejende institution, men det er yderligere en metodeundersøgelse af de metoder, som fonden og kommunens arbejdsmarkeds-kontor anvender. Problemstillingerne i begge bevillinger er centrale i forhold til virksomhedspuljens formål, hvor den ene har et meget overordnet sigte, at følge og lære af udviklingen af det rummelige arbejdsmarked, og den anden undersøgelse helt konkret ser på en kommunes forsøg på at få en gruppe med meget svag kontakt ind på arbejdsmarkedet.

Opsamling om målgruppen og spor

Man kan altså konstatere, at puljens målgruppe er meget bred og giver mulighed for meget forskellig rettede projekter. I Formidlingscenter Århus' statusnotater (især i de tidlige) har der været kritik af nogle typer projekter, idet man har stillet spørgsmålstejn ved, hvor mange personer projekterne har været i kontakt med og reelt har hjulpet. Generelt er der ikke noget materiale, der belyser, hvor mange personer der har været involveret i projekterne, der er blevet fastholdt i arbejde, integreret på arbejdsmarkedet etc. Det er derfor *ikke muligt at vurdere, om puljen er kommet målgruppen tilgode*. Målgruppen er heller ikke så tydeligt defineret som i andre puljer, f.eks. er netværksdannelse mellem det offentlige og private et formål i sig selv. Et succeskriterie kunne altså også være ændrede holdninger i et område eller blandt nogle virksomheder og kommuner, der på sigt ville bære frugt i form af hurtigere respons ved sygdom, forebyggelse af nedslidning osv. SFI's forløbsundersøgelser vil kunne belyse udviklingen i holdninger, men dog uden at kunne relatere det direkte tilbage til en effekt af puljen, da den ikke kan adskilles fra hele Socialministeriets kampagne på området og den generelle socialpolitiske udvikling.

Discus giver imidlertid i et statusnotat fra 1998 udtryk for, at Socialministeriets kampagne som helhed er en succes eksemplificeret ved indførelsen af sociale kapitler i overenskomsterne, øget presseomtale af sociale initiativer på virksomhederne og diskussioner på relevante uddannelsesinstitutioner og mellem personaleansvarlige. Discus mener endvidere, at det er blevet lettere at etablere samarbejdsrelationer og kontakter mellem projekterne i de offentlige myndigheder og virksomhederne, og konstaterer derfor at der er sket en positiv udvikling mht. oprettelsen af sociale partnerskaber. Endelige nævnes en lovændring angående hurtigere opfølgning på sygedagpenge med inddragelse af relevante partnere (lov om dagpenge ved sygdom eller fødsel § 24), men det er næppe puljens fortjeneste, snarere kan lovændringen tages som en indikation for, at der er fokus på området.

Succesen med kampagnen, herunder virksomhedspuljen, tilskrives Socialministeriets vægt på frivillighed og egeninteresse (det der i Larsen & Weise (1999) kaldes værdiorienteret styring, der bygger på aktørernes frivillige motivation). Der har endvidere været et økonomisk opsving, som sætter fokus på det nødvendige i at fastholde og tiltrække kvalificeret arbejdskraft og samtidig en parathed i samfundet til at rette fokus mod nye muligheder inden for ansvarsfordeling. Discus' konklusion er derfor, at puljen bidrager til at fremme ideerne om det rummelige arbejdsmarked - virksomhedernes sociale ansvar. Larsen & Weise (1999) indleder deres rapport med skitsere en udvikling, der i en årrække har gjort arbejdsmarkedet *mindre* rummeligt, men de mener samtidig, at der er en almindelig tilslutning til, at den udvikling skal vendes. Med udgangspunkt i de planlagte SFI undersøgelser må man forvente god mulighed for at vurdere, hvorvidt de regeringsmæssige/ministerielle tiltag på forskellige områder og med forskellige virkemidler sætter sig spor i udviklingen af arbejdsmarkedets rummelighed i løbet af de næste par år.

4.4 Virksomhedspuljen som socialpolitisk instrument

Ud fra det foreliggende materiale er det vanskeligt at belyse, i hvilken grad puljen er med til at opnå de ønskede socialpolitiske målsætninger. Fra Ministeriets og Discus' side fremhæves princippet om frivillighed, egen interesse og motivation i modsætning til tvang f.eks. via kvoteordninger. Fra KL's side fremhæves virksomhedspuljen for at inddrage interessenterne i puljens forvaltning; hvilke typer af projekter skal der satses på i denne omgang, og hvor ønsker man, puljen skal gå hen. I forvaltningen af puljen kan Ministeriet overveje, hvilken rolle de lokale koordinationsudvalg med deres kendskab til virksomhederne i området kan spille i uddelingen af puljens midler. Endvidere kan overvejes, hvilken rolle koordinationsudvalgene kan spille i forbindelse med erfaringsopsamling og -formidling.

5. Byudvalgspuljen

5.1 Baggrund, karakteristik og formål

I 1993 rullede en ophedet debat i medierne om indvandrere og flygtninge i almennyttige boligområder. Den begyndte med, at Hvidovres socialdemokratiske borgmester Britta Christensen nægtede at modtage flere fremmede i kommunens almennyttige boliger. Erklæringen lagde op til et lovbrud med lovgivningen for almennyttige boliger, hvor det ikke er tilladt at diskriminere på baggrund af race og religion. Snart bakkede en række andre socialdemokratiske borgmestre i hovedstadsregionen op om protesten. De argumenterede for, at flere af deres almene boligområder nu var så socialt belastede, at almindelige mennesker ikke kunne holde ud at bo der. Det var nødvendigt, at tage drastiske midler i brug i forhold til de store integrationsproblemer på skoler med mange indvandrerbørn og de ustabile forhold i boligområderne.

Den socialdemokratiske ledede regering reagerede med kort efter med at nedsætte Byudvalget - et tværministerielt udvalg. I sin endelige udformning bestod udvalget af Indenrigsministeren, Boligministeren, Justitsministeren, Kirkeministeren, Socialministeren og Undervisningsministeren - fordi man ønskede at signalere vilje og seriøsitet, og at igangsætte en hurtig indsats over for problemerne (Kristensen, 1995). Udvalget har undergået forskellige ændringer siden - sidst i efteråret 1998, hvor det fik en smallere sammensætning og et nyt kommissorium. Medlemmerne er i dag: By- og Boligministeren (formand), Finansministeren, Indenrigsministeren, Socialministeren, Undervisningsministeren og Kulturministeren.

Karakteristik af byudvalgsinitiativet

Allerede i udformningen af initiativerne i de problemramte boligområder involverede byudvalget Kommunernes Landsforening, Boligselskabernes Landsforening samt inddrog også en række frivillige organisationer. Det kan i øvrigt på den baggrund undre, at indvandrerorganisationerne ikke blev inviteret til at deltage i udvalgsarbejdet.

Byudvalget fremkom allerede før årsskiftet 1993 med en handlingsplan indeholdende 30 indsatspunkter med forslag til konkrete initiativer, som skulle afhjælpe problemerne. Handlingsplanen opererede på flere niveauer:

- På statsligt og lovgivningsniveau omhandlede den tilførsel af midler til vanskeligt stillede kommuner i hovedstadsområder og samordning af praksis i sager ifølge repartieringsloven.
- På det mellem-kommunale niveau rettede planen sig mod en forstærket udligning af udgifter vedrørende socialt belastede boligområder samt flygtninge og indvandrere.
- I boligområderne skulle der igangsættes en række aktiviteter og tiltag blandt andet ved hjælp af beboerrådgivere og samarbejde mellem kommune, boligselskab og frivillige organisationer.
- Planen indeholdt også beskæftigelsesinitiativer for indvandrere og flygtninge, herunder praktikpladser til unge indvandrere. På institutions- og især skoleområdet indeholdt planen en række forslag, blandt andre til en spredning af de fremmedsprogede børn inden for og mellem kommuner.

Byudvalgsinitiativerne indeholder en bred vifte af tiltag. Der gives både støtte til huslejenedsættelse, fysisk genopretning og en social indsats i problemramte boligområder. Desuden udmøntes initiativerne i ændret lovgivning for flygtninge og indvandrere og skoleforsøg med bedre integration af to-sprogede elever i folkeskolen. I denne redegørelse fokuseres på de tiltag, der er sat i gang for satsreguleringsmidler administreret af Socialministeriet. Det skal dog pointeres, at når det gælder evalueringen af de sociale initiativer i byudvalgsregi, er det *umuligt at adskille resultaterne af de sociale aktiviteter og ansættelse af beboerrådgivere*, herunder at *skelne mellem pulje- og kommunal finansiering af de sociale aktiviteter i byudvalgsperioden 1994 - 1997*.

Puljetype og finansiering

Byudvalget er en ansøgningspulje iværksat af Regeringen. Alle kommuner har haft mulighed for at søge midler, og der indløb i alt 109 ansøgninger. Socialministeriet har i deres indstilling vægtet en række kriterier til de skitserede projekter for få andel i puljen. Områdets belastningsgrad af sociale problemer har vejet tungest. De øvrige kriterier var krav om en helhedsplan for det boligsociale arbejde og planer for samarbejde mellem kommune og boligområder m.fl. Socialministeriet indstillede ikke 33 ansøgninger, der blandt andet manglede en helhedsplan og overvejelser om samarbejdet i boligområdet.

Det Tværgående Udvalg (ministerier, kommuner og boligorganisationer) valgte dog kun at give afslag på 12 ansøgninger, idet man her i højere grad vægtede geografisk spredning og fordeling af midler til både små og store boligområder. I alt blev der således bevilliget midler til sociale aktiviteter i 97 bebyggelser. Det Tværgående udvalg behandlede tillige indstillingerne fra Boligselskabernes Landsbyggefond om tildelingen af beboerrådgivere. Ansættelse af beboerrådgivere gennem Boligselskabernes Landsforening, og bevillingen af midler til boligsociale aktiviteter er koordineret således, at der kun i få tilfælde er ansat en beboerrådgiver uden midler til igangsættelse af sociale aktiviteter. Socialministeren bevilgede i alt midler til 97 ud af 109 ansøgninger om sociale aktiviteter mv. (de Palo & Uggerhøj, 1995).

Det særlige er, at Byudvalgspuljens aktiviteter er en såkaldt samfinansiering mellem flere parter. Den statslige finansiering er sket over satsreguleringspuljen, hvor der for den 4-årige periode 1994 - 1997 i alt var budgetsat til 195 mio. kr. Den kommunale finansiering var sat til 305 Mio. kr. og Boligselskabernes Landsfond finansiering af beboerrådgivere var budgetteret til 100 Mio. kr. Kommunerne kompenseredes dog ved overførsel af midler til særligt belastede kommuner via den kommunale udligningsordning. Nøjagtig hvor stor den kommunale medfinansiering har været er ikke undersøgt.

Imidlertid er der i perioden 1994 - 1997 kun anvendt 145,7 mio. kr. af de 195 mio. kr., der var afsat til sociale foranstaltninger, hvilket skyldes at det tog længere tid at ansætte beboerrådgivere og sætte aktiviteterne i gang. Ifølge anmærkningerne til finansloven i 1998 er disse midler overført til byudvalgets 2. etape, som løber fra 1998 - 2003. Socialministeriet bidrager her årligt med 33 mio. kr. til byudvalgsarbejdet.

Byudvalgets boligsociale mål

Socialministeriet udførte i efteråret 1993 en forundersøgelse for at identificere problemernes karakter og omfang. Undersøgelsen viste, at det var de gammelkendte problemer, der dominerede i de henved 200 boligområder, som 81 kommuner selv pegede på som

problemområder. Der blev typisk henvist til problemer med høj arbejdsløshed, lav indkomst, familie- og misbrugsproblemer i disse boligområder. Det var i relation til mediedebatten et noget overraskende resultat, at etniske og sproglige problemer ikke var mere fremherskende.

Målet for igangsættelsen af Byudvalgets handlingsplan har allerede fra begyndelsen koncentreret sig om “*at sætte en ny positiv udvikling i gang i de berørte boligområder*”, hvor en række boligområder i de seneste 10 - 14 år “*er kommet ind i en ond cirkel, hvor det fysiske miljø og beboerne gensidigt slider hinanden ned*” (Rapport fra Byudvalget nr. 2, 94 i forord og Status for Byudvalget, 1995)

Det overordnede sigte med den boligsociale indsats har været at fremme velfærd og livskvalitet i udvalgte boligområder med sociale problemer. Målet har således været at skabe bedre hverdagsbetingelser, skabe muligheder for socialt samvær og fremme den sociale integration, herunder dannelse af sociale netværk og integration af indvandrere og flygtninge. Indsatsen er bygget op omkring følgende tiltag:

Aktivitetstilbud til beboere

Der tilbydes aktiviteter i boligområdet, som kan modvirke ensomhed og give beboerne mulighed for deltagelse og medansvar. Tilbuddene har været oprettelse af værksteder, legesteder, klubber, dagtilbud til indvandrermodre og andre netværkskabende aktiviteter.

Ansættelse af beboerrådgivere

Beboerrådgivernes funktion er at styrke det sociale liv og netværk i boligområdet. De indgår i det generelle forebyggende arbejde og koordinerer aktivitetstilbuddene samt fungerer som nøglepersoner i samarbejdet mellem den kommunale forvaltning og offentlige myndigheder og institutioner samt frivillige organisationer og foreninger.

Lokalt samarbejde

En af forudsætningerne for tildeling af midler har været, at projekterne skulle baseres på et samarbejde mellem den almennyttige boligsektor og kommunerne. Endvidere er et af forslagene fra handlingsplanen, at mobilisere de lokale og kirkelige netværk (institutioner og foreninger) i et forpligtende samarbejde.

Byudvalgspuljens boligsociale initiativer, hvad angår den sociale indsats *inden for* belastede boligområder, skal sikre: At der ydes en dybtgående indsats over for de sociale problemer, herunder at kriminaliteten søges forebygget i de belastede boligområder. Der igangsættes en forstærket indsats af renoveringen af bomiljøet, der inddrager beboerne i arbejdet, og som kan forbedre kvaliteten og imødegå hærverk og nedslidning af området.

Der er både givet driftstøtte til ansættelse af medarbejdere, herunder projektledere og til aktivitetsstøtte alene. Der er både givet helt eller delvis støtte til aktiviteter og projekter, idet der er forudsat økonomisk støtte fra boligselskab og kommune. I flere tilfælde er det sådan, at der ikke er bevilget det fulde beløb til ansøgningerne. Det betyder, at helhedsplanen har været oppe til revurdering i styregruppen og at en ny prioritering er iværksat. Denne nye forhandlingsrunde i styregruppen har åbenbart forskellige opfattelser af problemer og indsats, herunder beboerrådgiverens rolle, hvilket har forhalet igangsættelsen. I visse tilfælde har uenighederne endda ødelagt samarbejdsklimaet (Uggerhøj, 1996; Vestergaard m.fl., 1998).

Der er tillige igangsat en række tiltag *uden for* boligområderne, der skal sikre en bredere beboersammensætning således, at koncentrationen af socialt truede danskere og udlændinge mindskes.

I Rapport fra Byudvalget 1 fremgår det, at byudvalgets arbejde ”bygger ... på en nyorientering i social- og boligpolitikken og på ønsket om en positiv integration af indvandrere og flygtninge.” (Rapport fra Byudvalget 2, 1994, i forordet). Denne nyorientering bygger på tidligere erfaringer blandt andre fra SUM-programmet, som også var rettet mod det lokale niveau.

Det nye er *helhedsorienteringen*, hvor koblingen af hårde og bløde tiltag komplementerer hinanden, og at der forudsættes etableret et samarbejde mellem kommune og boligafdeling(er) om en *handlingsplan* for et specifikt lokalområde/bebyggelse. Endvidere bygger nyorienteringen på en *formalisering* og *professionalisering* af det boligsociale arbejde gennem ansættelse af beboerrådgivere. Endelig er *udbredelsen* af boligsociale aktiviteter og samarbejdsformer inkorporeret i byudvalgsarbejdet blandt andet via formidlingscentre og erfaringsgrupper blandt beboerrådgiverne.

Nyorienteringen ligger således i den aktive kobling mellem social- og boligpolitikken, som vel og mærke sker gennem en statslig intervention.

Byudvalgets målgrupper

Ifølge handlingsplanen fremgår det, at de sociale aktiviteter skal rette sig mod udstødelse af truede beboergrupper for at bryde ensomhed og isolation. Det skal ske ved at tilbyde omsorg og mulighed for deltagelse og medansvar for aktiviteter i f.eks. værksteder, klubber, legesteder (Rapport fra Byudvalget 2, 1994:3).

Der er to overordnede målgrupper i byudvalgsarbejdet: 1) De truede/ressourcesvage beboere og 2) de velfungerende/ressourcestærke beboergrupper i byudvalgsarbejdet. I byudvalgets handlingsplan nævnes flere indsatstyper og beboergrupper:

- Truede børn og unge
- Integration af flygtninge og indvandrere
- Aktivering af arbejdsløse beboere
- Aktiviteter for alle beboere

Evalueringen viser, at de fleste aktiviteter både på ansøgnings- og undersøgelsestidspunktet rettede sig mod alle beboerne, mens relativt få aktiviteter rettede sig direkte mod de udsatte grupper (de Palo & Uggerhøj, 1995; Munk, 1999).

Under alle omstændigheder har aktiviteterne været mange og vidtspændende. Til at illustrere dette kan eksempelvis nævnes: Pigeklubben for unge indvandrere i Gellerupparken (Århus) er et eksempel på, at en overset unge-gruppens ønsker og behov tilgodeses. Her har pigerne et frirum, hvor de får lov til at opleve og udleve nogle af deres ønsker samt fået en base, hvor de kan få råd og vejledning. Det gælder også Byggern i Jennumparken (Randers), et gratis fritidstilbud for de ”institutionsløse” børn i boligområdet, hvor danske såvel som indvandrerbørn og -unge kommer. Mama Mia er et integrationskursus for indvandrerkvinder og deres småbørn, hvor de kan lære dansk (sprog) og kultur - som åbner nye muligheder for

indvandrerkvinder. I disse aktiviteter er der ansat uddannet personale til at varetage aktiviteten. Behov for fritidsaktiviteter for børn og unge om aftenen var startskuddet til Sjøv Lørdag i Skovparken (Kolding). Beboerrådgiveren fungerer som bagstopper, mens frivillige står for at afholde forskellige inde- og udendørs sportslige aktiviteter.

I det hele taget spænder aktiviteterne meget vidt: Lige fra bankospil, nye lege- og fritidstilbud til børn, cykelkursus for indvandrerkvinder, til opstilling af en skurvogn til øldrikkere og højskoleophold for beboere - for at nævne nogle byudvalgsaktiviteter (Vestergaard m.fl., 1999).

Helhedsorienteringen har været indtænkt i det boligsociale arbejde i de enkelte bebyggelser, herunder samarbejdet mellem kommunen og boligområdet. Integrationsprojekterne på skoleområdet har *ikke* været indtænkt som en del af det boligsociale arbejde. Dette er formentlig årsagen til, at meget få skoler er blevet brugt som ressource i det boligsociale arbejde. Ligeledes har der kun sporadisk været igangsat beskæftigelsesprojekter for beboerne (Munk, 1999).

På skoleområdet ændredes målsætningen, således at den nu omhandlede integration af to-sprogede elever i stedet for omfordeling af to-sprogede elever mellem skoler. Evalueringen af dette forsøg viste, at indsatsen har bidraget til en væsentlig bedre integration og ny viden om integration af to-sprogede elever i folkeskolen.

5.2 Materiale om byudvalgspuljen

I denne evaluering anvendes evalueringsrapporter af byudvalgsinitiativerne. Det drejer sig hovedsagelig om rapporter fra Center for Forskning i Socialt Arbejde og rapporter fra Statens Byggeforskningsinstitut og Socialforskningsinstitutets fælles evaluering.

De kan opdeles i tre kategorier: *Den ene* bygger på kvalitative interview med professionelle, beboere og beboerrepræsentanter, herunder casestudier i boligområder og af aktiviteter. *Den anden* bygger på spørgeskemaer til beboerrådgivere, afdelingsbestyrelser, boligselskaber, kommuner, beboere og andet materiale. *Den tredje* bygger på registerdata fra 1993 til 1997, herunder beboersammensætning og flyttedata, for alle boliger der modtog støtte og til sammenligning et repræsentativt udsnit af de øvrige almennyttige boliger.

Der er en række forhold, der har en negativ indflydelse på evalueringens datagrundlag: For det første har forsinkelsen af aktiviteterne betydet, at der snarere er tale om en midtvejsevaluering end for en slut-evaluering, hvilket den oprindeligt var tænkt som. For det andet har lave svarprocenter i spørgeskemaundersøgelserne til kommuner og boligselskaber samt upræcise oplysninger om, hvorledes midlerne er fordelt mellem de enkelte boligafdelinger (f.eks. i bebyggelser med flere afdelinger) svækket datagrundlaget. Det samme gælder de manglende oplysninger om bidragene fra kommunerne. For det tredje kan det ikke lade sig gøre at udelukke andre påvirkninger. Det vil sige, at udviklingen i de støttede boligområder kan være påvirket af forhold, der er uafhængige af byudvalgets tiltag, f.eks. at arbejdsløsheden er faldet i byudvalgsperioden.

Endelig er der publiceret en lang række informations- og formidlingsmateriale, blandt andre formidlingsserien "Modellerne" fra Socialministeriets formidlingscentre og Boligselskabernes landsforening publikationer om etniske minoriteter og samarbejde i boligområder samt informationsavisen om byudvalgsarbejdet "Brikker til et Fællesskab".

5.3 Effekter af byudvalgspuljen

Evalueringen af modelprojekter

Allerede før byudvalgsarbejdet gik i gang, efterlyste kommuner, boligselskaber og frivillige organisationer mere viden om, hvorledes et sådan samarbejde kunne etableres i et lokalområde/bebyggelse. Da der kun forelå begrænsede erfaringer med de aktiviteter og samarbejdsformer, som skulle implementeres i byudvalgsarbejdet, blev der iværksat en særlig evaluering af disse forhold. Evalueringen fokuserede på samarbejdet i 8 kommuner/boligområder. Disse 8 områder skulle afdække muligheder og barrierer i byudvalgssamarbejdet og tjene som inspiration og erfaringsformidling til alle byudvalgsprojekterne. I den forbindelse skal det nævnes, at en række formidlingscentre blev tilknyttet hele evalueringen, dels som konsulenter for beboerrådgiverne og dels som formidlere af erfaringerne med byudvalgsprojekterne. Denne evaluering viste, at:

- En grundig kortlægningsfase af problemer og en planlægningsfase med diskussion af løsningsforslag, herunder en reel inddragelse af beboerdemokratiet synes at være en af forudsætningerne for en vellykket gennemførelse af helhedsplanen.
- Det er vigtigt, at der findes engagement såvel i kommunen som på boligsiden. Er det kun den ene side, der er aktiv og inddrages beboerne ikke i forberedelsesfasen, kan det give problemer med engagement mv. siden hen.
- Styregrupperne fungerede meget forskelligt - et sted velfungerende og et andet sted slet ikke. Inddragelsen af beboerne var også meget forskellig - i flere modelområder var der slet ingen beboerrepræsentation og i det hele taget kneb det med beboerinvolveringen. Der er dog også eksempler på, at beboerrepræsentanterne var den mest aktive part.
- De aktive i boligområderne kendte lidt for godt til midlertidige projekter. Både beboerne i modelområderne og var projektrætte.
- Der opstår let problemer mellem de professionelle, hvis ikke roller og kompetence på forhånd er specificeret. Disse problemer er observeret mellem nye byudvalgsbeboerrådgivere og "gamle" beboerhusbestyrere.

Beboerinddragelsen har åbenbart to problemstillinger: For det første er beboerne på det overordnede projektstyringsplan sjældent rustet til samarbejdet med de professionelle, som har adgang til vidensressourcer og professionel indsigt. For det andet er det en lille gruppe ressourcestærke beboere, som er aktive.

Alt i alt vurderes det (beboerrådgivere, tovholdere m.fl.), at modelprojekterne kun i nogen grad har haft betydning for de øvrige byudvalgsprojekter. Formidlingen og forankringen har nået første led i byudvalgsarbejdets samarbejdsunivers: Praktikerne. Det andet led: De kommunale embedsmænd og de administrativt ansatte boligfolk og de lokale politikere var kun i mindre grad indeholdt i formidlingsarbejdet (Vestergaard m.fl., 1998).

Formål og målgrupper

Ifølge beboerrådgiverne er det *især brede aktiviteter* (for alle beboere), der “på papiret” er opprioriteret. I praksis har der dog, efter beboerrådgivernes mening, været en mere ligelig fordeling af aktiviteter for de truede grupper (typisk defineret som de sindslidende, kriminelle, misbrugere og familier med massive sociale problemer) og almindelige beboere. Det har dog vist sig, at de *truede grupper er svære at få med i aktiviteterne* eller at de falder fra. Det er især sindslidende, kriminelle, misbrugere og truede familier, der ikke deltager, mens børn og unge samt flygtninge/indvandrere deltager i de boligsociale aktiviteter (Uggerhøj, 1997; Munk, 1999).

I Vestergaard m.fl., (1999) viser casestudier af 20 boligsociale aktiviteter, at der er stor spredning i indhold og målgrupper, samt i hvor høj grad de er styret/ledet af professionelle. Undersøgelsen indikerer, at aktiviteter for børn og unge kræver professionel indsigt og styring, men også at opbakning fra forældre medvirker til aktivitetens succes. Med hensyn til integrationen af indvandrere synes især børnene at deltage i aktiviteter på lige fod med danske børn. Både danskere og indvandrere deltager i enkeltstående arrangementer så som fester og lignende. Der er dog en tendens til, at man holder sig hver for sig, når det drejer sig om mere forpligtende aktiviteter. Dette gælder i langt højere grad for de voksne end for børn. For de voksne indvandrere og flygtninge ser det ud til, at det er nødvendigt for at få etableret et fundament, herunder tilegnelse af dansk sprog- og kultur, før de kan deltage i aktiviteter på lige fod med danskere.

Ifølge beboerne selv er der *ikke sket en forøgelse af deres aktivitetsniveau*. Det er således de beboere, som i forvejen var aktive, der deltager i de nye byudvalgsaktiviteter. Samme andel blandt arbejdsløse og arbejdende samt danske og fremmedkulturelle beboere deltager efter eget udsagn i aktiviteterne. Alt i alt mener beboerne, at de boligsociale aktiviteter *hjælper med at forbedre det boligsociale miljø*. Det er også afdelingsbestyrelsernes vurdering, at størsteparten af aktiviteterne er gennemført med et godt resultat. Det gælder især aktiviteter for alle beboere så som sociale og kulturelle arrangementer, mens særlige aktiviteter for indvandrere, herunder specielt unge indvandrere får en mindre positiv bedømmelse. Der er dog ikke iværksat så mange integrationsaktiviteter som planlagt. Desuden synes der at være en tendens til, at integrationsaktiviteterne alene er foregået for og med de fremmedkulturelle, mens mere forpligtende aktiviteter med deltagelse af både voksne danske og fremmedkulturelle beboere er sjældne (Munk, 1999). Endvidere fremgår det af de omtalte casestudier, at de konkrete resultater synes begrænsede, men at de i de fleste tilfælde har haft en stor betydning for brugernes/deltagernes hverdagsliv (Vestergaard m.fl., 1999).

Evalueringen viser endvidere, at de “svage” gruppers trivsel vanskeligt kan løftes gennem aktiviteter for de “stærke”. Kun når aktiviteterne målrettes til disse grupper, er der en chance for at få dem til at deltage og fastholde dem i aktiviteten. Det er dog lykkedes at inddrage mellemgruppen, personer uden for arbejdsmarkedet (Uggerhøj, 1997).

Endelig viser evalueringen, at *helhedsorienteringen har stået sin prøve* og, at de bebyggelser som har modtaget alle former for indsats, ifølge beboerne, har opnået den største forbedring. Desuden viser evalueringen, at *uden en indsats ville de sociale problemer være større i dag*. (Munk, 1999; Skifter Andersen, 1999).

Samarbejdet mellem kommuner, boligselskaber og frivillige organisationer har ifølge kommunerne været *en succes*. Kommunernes engagement kunne dog, ifølge beboerbestyrelserne, være bedre. I mange kommuner har samarbejdet ført til en bedre forståelse mellem parterne, og det boligsociale arbejde er begyndt at få en plads i rækken af løsningsstrategier for sociale opgaver.

Det er muligt at udtrække flere *tendenser* i byudvalgets boligsociale arbejde. Den ene tendens er, at der er sket en professionalisering. Det vil sige, at der er ansat pædagoger m.fl. til at drive aktiviteterne. Det gælder sig især i aktiviteter/projekter for særlige grupper - f.eks. kurser for indvandrermodre med små børn. Den anden tendens er, at aktiviteterne er helt beboerstyrede uden egentlig indblanding fra andre. En tredje og måske mere udbredt tendens er, at der er en tovholder - typisk beboerrådgiveren, som fungerer som ankerkvinde for aktiviteten og yder en slags processtyring og "nursing" af deltagerne. Der findes selvfølgelig også mellemformer og tilfælde, hvor beboerne selv overtager en aktivitet. I hvor stor udstrækning dette er sket, findes der ikke dokumenteret information om.

Kendetegnet for indsatsen er, at den er knyttet til et bestemt by- eller boligområde/bebyggelse og dermed rettet mod dens beboere. Der er foregået en række lokale magtkampe i byudvalgsarbejdet, der har lagt nogle barrierer for udviklingen og resultaterne af de boligsociale arbejde. Disse kampe sker på flere niveauer:

- kampe mellem nye og gamle aktiviteter

Det er anført, at tilførslen af midler til beboeraktiviteter har medført konkurrence mellem de nye og gamle aktiviteter. De "gamle" beboerstyrede aktiviteter, som ikke blev tildelt midler, følte at de blev tilsidesat. Denne "tilsidesættelse" har måske, måske ikke været reelt - ihvertfald har den skabt problemer og konkurrence mellem beboergrupper om, hvem der skulle have del i de nye midler, og dermed øget de potentielle intriger blandt beboere.

- kampe mellem boligområde og kommune om arbejdsdeling/beboerrådgiverens rolle

I Byudvalgets handlingsplan er beboerrådgivernes rolle beskrevet meget bredt. De skal både give individuel rådgivning til beboere og støtte og medvirke ved igangsættelse af beboeraktiviteter. En del af denne diskussion har gået på, hvorvidt beboerrådgiveren tilhørte afdelingen/bebyggelsen eller kommunen. Dette synes nu stort set faldet på plads, således at beboerrådgiveren først og fremmest laver aktiviteter for alle beboere, mens kommunen tager sig af de særlige grupper. I visse boligafdelinger/styregrupper har denne diskussion dog både taget tid og kræfter, der skulle have været anvendt i det boligsociale arbejde.

- kampe mellem og internt i beboerbestyrelser

Tilførslen af midler til boligområderne har i visse tilfælde skærpet uenigheder blandt afdelingsbestyrelser. Det skyldes blandt andet, at der hersker en lokal konkurrence blandt boligafdelingerne. Lokale samarbejdsstraditioner har også været en hæmsko for det boligsociale arbejde (Uggerhøj, 1996).

I undersøgelsen af de boligsociale aktiviteter er der et par eksempler, hvor man kan sige, at byudvalgsaktiviteterne rækker *ud over* boligområdet. Det gælder specielt værestederne, som tiltrækker personer (særlige grupper) udefra.

Spor og forankring

Overordnet set har byudvalgspuljen med sin fortsættelse i yderligere 5 år til foreløbig i alt 9 år sat sig det spor - som *en fælles bevidsthed* både blandt politikere, kommuner og boligorganisationer - at det kræver en lang og sej indsats for at "få bugt" med de problemer, der findes i de belastede boligområder. Der synes således at være enighed om, at det boligsociale arbejde - knyttet til lokalområder - er kommet for at blive (Formidlingscentret Storkøbenhavn, 1998)

Intentionerne med byudvalgsarbejdet har været, at det skulle ske ud fra en *helhedsplan*. På trods af at det generelt har været nødvendigt at ændre i helhedsplaner, angiver trefjerdedele af beboerrådsgiverne, at de bruger planerne i deres arbejde, hvilket må siges at være højt, især når helhedsplanen i ansøgningerne ikke altid har været tilstede.

Byudvalgsinitiativerne var blandt andet en reaktion på den manglende integration af indvandrere og flygtninge i boligområder. Byudvalget indeholder ikke ændringer af lovgivningen på indvandrerområdet, snarere en samordning i praksis af gældende regler vedrørende familiesammenføring og fokus på førstegangsplaceringen af flygtninge (mere ligelig fordeling af flygtninge mellem kommuner). Den sociale lovgivning er ikke ændret. Socialministeriet er dog i langt højere grad end førhen involveret i udviklingen af boligområder. I det hele taget har helhedsorienteringen og den direkte indsats lokalt (stedsspecifik indsats) betydet en højere grad af *integration af bolig- og arbejdsmarked- og socialpolitikken*. Dette forsøges i øvrigt også praktiseret i den offentlige byfornyelse og kvarterløft.

Evalueringen af den boligsociale indsats indikerer, at byudvalgsinitiativerne også har sat sig spor i den kommunale forvaltning. Kommuneundersøgelsen viste, at ca. to tredjedele af kommunerne har en koordinator og en fast arbejdsgruppe om den boligsociale indsats i byudvalgsarbejdet, mens en tredjedel ud af 53 kommuner (dem der svarede), påtænker organisatoriske og/eller administrative ændringer i forbindelse med den sociale indsats i socialt belastede bebyggelser. Dette er tegn på, at kommunerne har taget byudvalgsinitiativerne til sig (Munk, 1999; Upubliceret materiale fra kommuneundersøgelsen).

Samarbejdet mellem kommuner, boligselskaber og frivillige organisationer er ikke byudvalgets opfindelse, men der er ingen tvivl om, at byudvalgsarbejdet i højere grad har lagt dette samarbejde i faste rammer. Byudvalgsevalueringen (Munk, 1999) viste dog, at samarbejdet mellem kommuner og boligforeninger ikke helt fungerer, og at relationerne til det lokale netværk (institutioner mv) og frivillige organisationer er spinkelt. Nedsættelse af styregrupper bestående af kommune og boligselskab m.fl. har dog medvirket til en højere grad af forpligtelse og formalisering af samarbejdsrelationerne.

Byudvalgets arbejde er unikt, fordi det er lykkedes at inddrage 6 ministerier, Kommunernes Landsforening og Boligselskaberne i et samarbejde om revitaliseringen af problemramte boligområder. Hverken samarbejde mellem kommuner og boligforeninger, frivillige organisationer mv. eller ansættelse af beboerrådsgivere i boligområder er dog et nyt fænomen. Det nye er *udbredelsen* af dette samarbejde til de steder, hvor det ikke tidligere foregik. I det hele taget har byudvalgsarbejdet stået som katalysator for en helhedstænkning og samarbejde i de problemramte boligområder. Inddragelsen af kirkelige netværk har heller ikke tidligere været inddraget direkte som medspiller i det boligsociale arbejde.

De metoder, som anvendes i det boligsociale arbejde, er for så vidt ikke nye. Det er dog nyt, at beboerrådgiverne fungerer som mediator mellem forskellige systemer: Den kommunale forvaltning, boligselskabet, afdelingsbestyrelsen, beboerne og de frivillige organisationer. Det vil sige, at beboerrådgiverne i de bedste tilfælde bevæger sig ind og ud af systemerne. Det har helt klart været en problematisk rolle for den enkelte beboerrådgiver, men det er givetvis nødvendigt for at få systemerne til at arbejde sammen. Det samme gælder styregrupperne for de enkelte helhedsplaner, her repræsenteres både beboere, boligselskab, kommune m.fl. Byudvalgsarbejdet bygger på nogle allerede kendte arbejdsmetoder og tendenser, herunder den gensidige forpligtigelse mellem frivillige organisationer og offentlige institutioner. Evalueringen viste, at styregrupperne ikke helt har fundet sit fodfæste i det boligsociale arbejde. Det drejer sig blandt andet om, at styregruppens kompetence ikke har været afklaret.

Helhedsorienteringen kræver en større grad af fokus på og erkendelse af, at boligområdet skal ses som en (ny) partner. Her er det tydeligt, at inddragelse af erhvervslivet i det lokale sociale (locosociale) felt endnu er i sin begyndelse. Det samme gælder for så vidt også samarbejdet mellem boligområde og arbejdsformidlingen. Resultaterne på beskæftigelsesprojekter har vist, at det er svært at generere egentlige arbejdspladser i boligområderne.

Byudvalgsarbejdet har sammenbragt parter, der normalt ikke sidder sammen som ligeværdige aktører med hver deres viden om boligområdet. Alene det, at boligselskaber og kommuner nu sidder ved samme bord og diskuterer, hvorledes man ser på problemer og problemløsning i boligområdet er med til at nedbryde myter og fremme holdningsændringer.

Hvorvidt byudvalgsinitiativerne har sat sig spor i *de sociale uddannelser* er ikke undersøgt i byudvalgsevalueringen.

Opsamling

Byudvalgsevalueringen viser, at der er gjort fremskridt i de problemramte boligområder. Det gælder både beboersammensætningen og beboernes tilfredshed med at bo der. Den viser endvidere, at de sociale problemer stadig findes i boligområderne, men også at indsatsen har hjulpet. Ligesom i andre tiltag er der dog en tendens til, at "de svage" ikke deltager i byudvalsaktiviteterne. Beboerrådgiverne har givetvis været en succes - det mener størsteparten af beboerne. Der har dog været problemer undervejs - ikke mindst i samarbejdet mellem de lokale byudvalgsparter. Samarbejdet med frivillige organisationer må også generelt set stadig betegnes som spinkelt.

Beboerrådgiverne mener, at den sociale indsats har givet gode resultater, hvilket ikke er overraskende, da der heri implicit ligger en vurdering af deres eget arbejde. Afdelingsbestyrelserne, der nok må betegnes som nogle af de mest kompetente til at vurdere resultaterne, dels fordi de som regel har boet en årrække i bebyggelsen og dels fordi de i deres egenskab af bestyrelsesmedlemmer ofte er i stand til at se lidt mere overordnet på udviklingen i boligområdet, er lidt mere forbeholdne når det gælder resultaterne af byudvalgstiltagene.

På trods af at handlingsplanen fokuserede meget på indvandrere og flygtninge er resultaterne begrænsede. Det skyldes, at der ikke har været igangsat så mange integrationsaktiviteter som forudsat i handlingsplanen direkte for indvandrere, hvilket formentlig hænger sammen med, at det er svært at få voksne danskere og indvandrere til at indgå mere forpligtende aktiviteter

sammen. Hvilke barrierer og muligheder, der findes i integrationsarbejdet er ikke undersøgt nærmere i byudvalgsevalueringen.

Alt i alt kan der dog spores en tilfredshed med resultaterne af byudvalgsarbejdet - ikke mindst i kommunerne, som mener at "pengene til byudvalgsarbejdet er givet godt ud", hvilket lover godt for det fortsatte arbejde.

Endelig måler den aktuelle evaluering overvejende aktiviteter og tiltag, der kun har været i gang omkring ét - to år og ikke som forventet ihvertfald 3 år. Dette kan betyde, at evalueringen generelt set undervurderer effekten af indsatsen.

5.4 Byudvalgspuljen som socialpolitisk instrument

Der er ingen tvivl om at både stat, kommuner og boligorganisationer ser byudvalgsindsatsen, herunder den øgede effekt, der genereres på baggrund af samarbejdet, som en styrke i indsatsen mod problemramte boligområder. Socialforskningsinstituttets og Statens Byggeforskningsinstituts evaluering viste, at netop koblingen af konkurrence- og nærmiljøforbedrende tiltag har givet den synergieffekt, man sigtede efter. Den har resulteret i en generel forbedring af de fysiske, økonomiske og sociale forhold i de problemramte boligområder. Der er stadig problemer med integration og kriminalitet mv., men ikke i så høj grad som, hvis der ingen indsats havde været. Det viser en sammenligning af udviklingen i boligafdelinger med og uden støtte fra byudvalget (Skifter Andersen, 1999).

Samfinansieringen mellem stat, kommuner og boligorganisationer har haft en forpligtende indvirkning på samarbejdet mellem parterne. Endvidere har det været frivilligt for kommunerne at deltage i byudvalgsarbejdet, da der i byudvalgspuljen har været en ansøgningspulje med krav om medfinansiering og samarbejde parterne imellem.

Det betyder ikke, at der ikke er problemer, især der hvor man ikke har samarbejdet før og den ene part (kommunen) stod for ansøgningen. I visse tilfælde har man anvendt byudvalgsmidler til ansættelse af medarbejdere til funktioner som kommunen selv burde afholde, f.eks. børne- og ungdomspædagoger. På trods af eksempler af denne karakter skønnes det, at byudvalgsmidlerne har igangsat en lang række projekter, som formentlig ellers ikke ville være blevet til noget.

Anvendelse af ansøgningspuljeformen koblet med samfinansiering synes at have haft en sammenbindende effekt i byudvalgsarbejdet. Samme grad af forpligtelse mellem parterne ville formentlig ikke være opnået ved f.eks. et centralt iværksat forsøg eller bloktilskudspulje. Det havde dog været formålstjenligt, både for samarbejdsrelationerne og evalueringen af tiltagene, med en større gennemsigtighed i de økonomiske forhold, herunder kommunernes bidrag.

6. Demenspuljen

6.1. Baggrund, karakteristik og formål

I begyndelsen af 1990'erne er der fokus på de demente som en voksende gruppe i den ældre befolkning bl.a. udkommer en rapport fra Socialministeriet om initiativer for ældre med demens (Socialministeriet, 1991). Demens-sygdommen udvikles i en række faser med forskellige symptomer, der afleder forskellige behov for hjælp. En af de hyppigst forekommende sygdomme indenfor demensområdet er Alzheimers sygdom. Opmærksomheden omkring sygdommen betyder at der fra Regeringens og Folketingets side ønskes en intensiveret indsats overfor denne gruppe ældre.

I 1993 (-1998) oprettes i forbindelse med udmøntningen af satsreguleringspuljen en pulje "Forsøgsordning med tilbud til senil demente", der har de demente som målgruppe. I 1998 fortsættes puljen under navnet "Tilbud til demente og andre svage ældre, og puljen bliver fra 1999 fordoblet til ca. 20 mio. kr. Målgruppen inkluderer i den nye pulje også svage ældre, og indsatsen kan derfor siges at være blevet bredere. I dette arbejdsrapport vil begge puljer efter Socialministeriets ønske blive inddraget og kaldes fremefter den første eller anden demenspulje. Den anden demenspulje "Tilbud til demente og andre svage ældre" er i en opstartsfasen, hvorfor der ikke findes mange projekter og erfaringsopsamlinger fra disse.

Puljen er som type en noget uklar konstruktion, hvilket, som vi tidligere har omtalt, er almindeligt - på specielt ældre- og handicapområdet (Juul, et al.; 1999). Puljen kan primært karakteriseres som "centralt iværksatte initiativer", men der er også nedsat en rådgivende følgegruppe med repræsentanter fra Alzheimerforeningen, Amtsrådsforeningen, Kommunernes Landsforening, Sundhedsministeriet, København og Frederiksberg Kommuner, som kommer med anbefalinger eller opfordrer kommuner og organisationer til at søge en bevilling. Endelig "lytter Ministeriet til gode ideer fra miljøet" i udmøntningen af puljen.

Puljen har til formål at støtte de igangværende aktiviteter til gavn for demente og deres pårørende, samt at "*udvikle metoder og redskaber for at sikre, at kvaliteten af og sammenhængen i serviceopgaverne på ældreområdet lever op til borgernes forventninger*" (Finansloven, 1998). Puljen støtter aktiviteter, der fokuserer på at udvikle forskellige former for nye, mere fleksible modeller for hjælpetilbud. En fleksibel indsats kan i følge ministeriet være: Tidlig opsøgende indsats og/eller åbne rådgivningstilbud, koordination og formidling mellem forskellige tilbud, aflastning i eget hjem, væresteder for demente og deres pårørende, særlige demenshjemmehjælpere, pårørendegrupper, støtte til selvhjælpsgrupper og små daghjem for demente i lokalområder, og endelig kan der anvendes midler til evaluering. Mere konkret er formålet udmøntet i få kerneprojekter, der drejer sig om at:

- Etablere et bedre videns- og informationsgrundlag
- Etablere bedre samarbejdsstrukturer

6.2 Materiale om demenspuljen.

Der foreligger forskellige evalueringer af demensprojekter, men det er hovedsageligt projekter, der er afsluttet for flere år siden. I beskrivelsen af puljen tager vi imidlertid udgangspunkt i dette materiale. Der foreligger en erfaringsopsamling af projekter for demente i otte kommuner

- projekterne fandt sted i perioden 1994-1996. Erfaringsopsamlingen: “*Ny indsats for hjemmeboende demente - erfaringer fra projekter i otte kommuner*” (Hansen, m.fl., 1997) er rettet mod andre kommuner.

Danmarks pædagogiske Institut (DPI) ved Stenbak Larsen C. & D. Odde Sørensen har evalueret efteruddannelsesindsatsen i *Efteruddannelse af plejepersonale inden for demensområdet* (1999). Evalueringen omfatter 173 ud af 182 uddannelsesprojekter, hvoraf nogle af de ikke evaluerede projekter havde karakter af offentlige informationsmøder o.lign. I evalueringen indgår der spørgeskema besvarelser fra ca. 62 pct. af de 3.937 kursister. Derudover er der foretaget 22 gruppeinterview med 136 kursister fra 17 forskellige projekter. Endelig er der fra de 17 projekter interviewet personale på ledelsesniveau. Materialet er således omfangsrigt og evalueringen giver et godt indblik i udbyttet af indsatsen. Derudover er evaluatorene også kommet med en række anbefalinger til det videre arbejde med efteruddannelse mhp. at kvalificere de ansatte, der arbejder med demente. Fra DPI forligger der også en tidligere evaluering af efteruddannelse “*Efteruddannelse indenfor demensområdet*” (Nielsen, 1995), som omfatter en kvalitativ undersøgelse af 3 plejehjem, 4 beskyttede boliger, samt undervisere på efteruddannelsene.

Endelig vil vi berøre en evaluering foretaget af Center for frivilligt socialt arbejde om et forsøg med inddragelse af frivillige i en opkvalificering af indsatsen for de demente: “*Frivillige som aflastere*” (Hansen, 1995). Evalueringen bygger på interview med projektledere, pårørende og organisationer samt en spørgeskema undersøgelse til landets kommuner.

6.3 Effekter af demenspuljen

På baggrund af en liste over demensprojekter fra Den Sociale Sikringsstyrelse, fremgår det at langt størstedelen af projekterne sigter på at opkvalificere *videns- og informationsgrundlaget* om demenssygdommen og samtidig fremgår det, at der er en række projekter, der har *tværfaglighed og samarbejde* i fokus³. Endelig er der et par større projekter, der skal bidrage til *udviklingen af hjælpetilbudene* til de ældre og deres pårørende. Det er dog de færreste af disse projekter, der har fået penge siden 1996.

I juli 1999 blev der afsat 1 mio. kr. til en “mini-pulje for lokale praktikere”, der bliver administreret af Formidlingscenter Nord. Puljen er i en opstartsfasen, bl.a. har der været vanskeligheder med at imødekomme ansøgninger, da de i høj grad har sigtet mod efteruddannelsesprojekter, hvilket ikke er puljens formål. Ligeledes er der krav om afrapportering af projektets effekter for de demente - gerne ekstern, der så finansieres via puljen.

Opkvalificering af videns- og informationsgrundlaget

Efteruddannelse

Generelt kan man sige at efteruddannelsesprojekterne udgør en stor del af de projekter, der er igangsat, og der er givet støtte til en lang række forskellige kommuner. Nielsen (1995) peger på, at der har været stort behov for efteruddannelse af personer, der arbejder med demente i

3. Dette er en vurdering foretaget ud fra projektets titel.

hverdagen og desuden beskæftiger evalueringen sig med hvilke elementer i efteruddannelsen, der kan bidrage til øget kvalitet i den dementes liv. Fra den anden mere omfangsrig evaluering af efteruddannelsesindsatsen fra DPI: "*Efteruddannelse af plejepersonale indenfor demensområdet*" (Stenbak Larsen & Odde Sørensen, 1999), vil vi kortfattet referere de vigtigste konklusioner. Formålet med evalueringen har været at afdække, hvilke efteruddannelsesforløb, der er mest hensigtsmæssige for personale, der i deres dagligdag har med demente at gøre. De overordnede konklusioner berørte undervisningsformen samt personalets tilfredshed med og udbytte af kurserne. Der har specielt været tilfredshed med den undervisning, der mest direkte relaterede sig til personalets hverdag (Ibid.:15-16). Der var dog nogen utilfredshed med det faglige niveau blandt den del af personalet, der har studentereksamen eller mest kendskab til problematikken. Da målgruppen for puljen er de demente og deres pårørende, er det relevant at evalueringen viser, at stort set alle, der har deltaget i efteruddannelsen, vurderer at de nu gennem deres arbejde er bedre i stand til at skabe forbedrede vilkår for de demente (Ibid.:21). For forankringen af de opnåede resultater, er det også af betydning, at en stor del af kursisterne vurderer, at der er hindringer i deres daglige arbejde, der betyder at de ikke kan bruge deres nye viden (Ibid.:23). Det kan eksempelvis være den måde arbejdspladsen er organiseret på, arbejdspresset, manglende overensstemmelse mellem overordnede visioner og de faktiske forhold i plejesektoren.

Oplysning og information

Puljerne har givet midler til projekter, der har som formål at oplyse og informere om demenssygdommen. Her kan nævnes pjecer, demenslinie, demensdatabase, konference og en række videoer. Følgende projekter fik i 1998 bevilling:

Demenslinien blev oprettet i september 1995 som et samarbejde mellem Alzheimerforeningen, Dansk Gerontologisk Institut, Kommunehospitalet i København, Københavns Sundhedsdirektorat og Statsbiblioteket i Århus. Formålet er at rådgive såvel pårørende som fagfolk.

Demensdatabasen er som informationsnetværk opbygget i de senere år af Formidlingscenter Nord, en landsdækkende og selvejende institution under Socialministeriet. Databasen har været under etablering i flere år med støtte fra Socialministeriets demensbevillinger og omfatter oplysninger om litteratur, forsknings- og udviklingsprojekter samt aktiviteter og erfaringer på demensområdet. Den henvender sig primært til fagfolk og beslutningstagere, men skal også udgøre en faglig vidensressource for bl.a. Demenslinien.

Alzheimerforening fik et beløb på 205.000 kr. til udgivelse af manualen: "*Så længe jeg kan*". Målgruppen er de demente og deres pårørende.

Udviklingsprojekter

I den første demenspulje *Forsøgsordning med tilbud til senil demente* blev der i perioden 1994-1996 afsat midler til undersøgelse af samspillet mellem de demente, deres pårørende og hjælpesystemet med det formål at udvikle forskellige former for nye mere fleksible modeller for hjælpetilbud til hjemmeboende demente og deres pårørende. Ministeriet udarbejdede en række eksempler på en mere fleksibel kommunal indsats og indbød otte kommuner til et samarbejde. Erfaringerne fra disse projekter blev opsamlet i en rapport fra AKF (Hansen, m.fl., 1997). Rapporten handler om hvad kommunerne kan gøre for at støtte de demente og deres pårørende. Man videregiver erfaringer fra en lang række forskellige projekter som kommuner-

ne har iværksat. Herunder er der også pårørendes erfaringer, der er fremkommet ved kvalitative interview. Et kortfattet resumé med titlen: "*Hjemmeboende demente - hvad kan der gøres?*" er udsendt til samtlige kommuner. Yderligere har man søgt at sprede erfaringerne gennem Formidlingscenter Nord, der havde en konsulentfunktion i forhold til kommuneprojekterne, og som har udarbejdet en publikation om kommunernes konkrete metoder og løsningsmodeller: "*Hjemme hos de demente*".

Et igangværende større projekt *Ældreplejen år 2000* blev etableret i 1997 af Socialministeriet i samarbejde med 6 kommuner, (hvoraf den ene siden er bortfaldet). Socialministeriet afholder udgifter til den tilknyttede konsulentindsats. Herudover afholder de deltagende kommuner egne udgifter. Der er tale om et fælles analyse- og udviklingsprojekt, hvis formål er at definere begrebet "den gode pleje" og med dette som udgangspunkt at analysere og beskrive plejen af ældre, specielt de demente, der bor i kommunale plejeboliger. I forlængelse heraf er det formålet at udvikle metoder og redskaber til sikring af, at kvaliteten i plejen lever op til de beslutninger, der træffes i den enkelte kommune. Projektet er opdelt i 10 faser og gennemføres med omfattende konsulentstøtte. Til projektet er tilknyttet en styregruppe med repræsentanter fra Socialministeriet, de deltagende kommuner, Kommunernes Landsforening og konsulenterne. De konkrete mål er at:

- Skabe gennemsigtighed og dokumentation for ressourceindsatsen og resultaterne.
- Skabe ensartethed og overensstemmelse med den politiske målsætning og ydelsestildelingen.
- Udvikle bedre værktøjer til målfastlæggelse og styring og dermed bedre grundlag for styring.
- Skabe klare organisatoriske grænseflader såvel i organisationen som i forhold til eksterne interessenter.
- Skabe "fodslaw" i en organisation med veluddannede og motiverede deltagere.

(Kilde: Notat fra Sant + Bendix, 1997).

En konkluderende rapport (den sidste fase i projektet) ventes i begyndelsen af år 2000 og omfatter en evaluering af det samlede projektforsøg.

Samarbejdsstrukturer

Der er i den tidlige demenspulje givet støtte til en række projekter med titler der drejer sig om tværfaglighed, men vi har kun materiale om et større igangværende projekt (flerårigt), som er et samarbejdsprojekt mellem Socialministeriet og Frederiksborgs Amt, der skal udvikle en samarbejdsmodel mellem amt, kommuner og praktiserende læger samt give øget information til de pårørende. Projektets formål er i følge Nyhedsbrev 1 (Socialministeriet & Frederiksborg Amt, 1999) "*at udvikle en referencemodel for et tværsektorielt og tværfagligt samarbejde mellem amt, kommuner og praktiserende læger/speciallæger i forbindelse med indsatsen over for demente og deres pårørende*". Den færdige samarbejdsmodel skal så danne udgangspunkt for en specifik model, der skal implementeres i Frederiksborg Amt (medio 2000 - medio 2001). En evaluering vil først finde sted, efter at modellen har været i brug i en periode sandsynligvis i perioden fra medio 2001 til ultimo 2001.

Inddragelse af frivillige

Med udgangspunkt i et mindre forsøg med frivillige som aflastere for pårørende til demente i Århus Amt igangsættes i 1994 et landsdækkende aflastningsprojekt. Formålet med projektet

er at aflaste pårørende, således at de pårørendes livskvalitet forbedres (Hansen, 1995). Projektet er et eksempel på at man har formået at inddrage andre aktører i indsatsen i form af frivillige og organisationerne på området: Ældre Sagen og De samvirkende Menighedsplejer. Projektet er evalueret i "*Frivillige som Aflastere*" (Hansen, 1995).

Forskning og formidling

En række af de støttede projekter drejer sig om formidling - om information typisk til de pårørende men også kommuner og amter, hvilket fremgår af ovenstående. Der er endvidere en række rapporter fra Hjælpeinstituttet og Formidlingscenter Nord, som havde en konsulentfunktion i forhold til kommuneprojekterne og generelt har haft en koordinerende funktion i forhold til andre puljeprojekter, har udarbejdet en publikation om kommunernes konkrete metoder og løsningsmodeller ("*Hjemme hos de demente*", 1997). Der er også af Omsorgsorganisationernes Samråd udgivet en faglig opslagsbog "*Håndbog i demens*" (Olsen, R.B. & Melin, E., 1997). Håndbogen beskriver dels selve sygdommen demens og dels forskellige elementer i forbindelse med pleje og samvær med demente. Endelig har Center for forskning og udvikling på ældreområdet samt Center for Gerontopsykologi (Risskov) udarbejdet enkelte publikationer (Vejledning til lov om social service: Sociale tilbud til ældre m.fl., (Socialministeriet, 1998b)).

Opsummering

Ud fra de foreliggende erfaringsopsamlinger og evalueringer viser det sig, at puljeprojekterne primært sigter mod opkvalificerende efteruddannelse samt information og rådgivning til pårørende, hvilket er i overensstemmelse med demenspuljens formål. Puljens målgruppe er som tidligere nævnt både de demente og deres pårørende, men det er vanskeligt at vurdere hvorvidt denne indsats kommer de demente selv til gode. Der er flere årsager til dette: For det første nævnes der i evalueringsrapporterne, at der kan være barrierer for implementeringen af den viden personalet opnår via deres efteruddannelse og for det andet udvikler de dementes sygdom sig over tid. Det betyder nye behov, som måske ikke tilgodeses i det projekt den demente er involveret i. Hvorvidt de generelle erfaringer med arbejdet med de demente er kendte af plejepersonale og kommunerne - hvorvidt en forankring har fundet sted - kan vi ikke ud fra det nærværende materiale belyse. Vi har ligeledes svært ved at vurdere, om de involverede parter mere overordnet vil mene, at det offentlige indsats fremstår som mere koordineret og sammenhængende. Hvad vi kan konkludere, er at formidlingsaspektet i de større forsøg/projekter spiller en fremtrædende rolle. Mange af projekterne er i sig selv forsøg på at formidle viden til både kommuner, pårørende og andre interessenter. I lovgivningsarbejdet er der ligeledes indikatorer, der tyder på, at erfaringerne fra den første puljes kommune forsøg (Hansen m.fl., 1997) har sat sig spor, f.eks. i vejledningen til lov om social service. Der er heller ingen tvivl om, at den første demenspulje har haft betydning for udformningen af den efterfølgende pulje f.eks. mht. til projekterne indenfor efteruddannelse. De forskellige initiativer vedrørende kommune- og tværfagligt samarbejde i midten af 1990'erne genspejles i projekt Ældreplejen år 2000 - "*Den gode pleje*", som iøvrigt bygger på andre midler end Socialministeriets demenspuljemidler.

Det synes endvidere, at den første demenspulje også har medført resultater der må siges at gå ud over det eksplicite formål, idet det lader til, at der er inddraget nye aktører i form af frivillige og organisationerne på området.

6.4 Demenspuljen som socialpolitisk instrument

Administrationen af puljen vil vi karakterisere som centralt iværksatte forsøg snarere end en ansøgningspulje på trods af, at ministeriet lytter til ideer fra miljøet. Den seneste demenspulje er som nævnt stadig i en opstartsfase, og vi kan derfor kun koncentrere os om den første pulje. Den første demenspulje skal ses i sammenhæng med en generel stigende fokus på demensområdet, i de senere år tæt sammenhængende med en øget viden om sygdommen. På den baggrund virker det hensigtsmæssigt at binde midlerne til på forhånd delvis fastsatte forsøg, *forudsat* at erfaringerne på det noget længere sigt spredes til alle kommuner og til plejesektoren generelt.

7. Ledsageordning for fysisk og psykisk handicappede

7.1 Baggrund, karakteristik og formål

I 1993 udarbejdede en arbejdsgruppe bestående af repræsentanter for De Samvirkende Invalideorganisationer, Kommunernes Landsforening, Amtsrådsforeningen, Københavns Kommune, Frederiksberg Kommune og Socialministeriet et såkaldt rammenotat om gennemførelse af og rammer for forsøg med etablering af en ledsageordning for personer med fysisk/psykisk handicap. Forslaget om en ledsageordning var første gang blevet fremsat af Dansk Handicapforbund i 1992. Forsøgsordningen skulle ses som et supplement til eksisterende ordninger og altså ikke erstatte den hjælp, der kan opnås gennem reglerne om hjemmehjælp, personlige tillæg eller bofællesskaber.

Målgruppen for forsøget var voksne med vidtgående fysisk eller psykisk handicap (såvel pensionister som ikke-pensionister), som ikke kan færdes alene uden for deres hjem. Den omfattede ikke personer med psykiatriske lidelser (som var omfattet af forsøget med støttekontaktpersoner). Oprindeligt var kun personer, der boede i eget hjem eller i bofællesskab omfattet. Men fra den 1. april 1994 kom ordningen også til at omfatte personer på døgninstitution og plejehjem (Glavind & Grønfeldt, 1998). Forsøgsordningen kan siges at have en sekundær målgruppe - nemlig de arbejdsløse, hvorfra man ville rekruttere ledsagerne.

Den ovenfor nævnte forberedelsesgruppe besluttede, at forsøget skulle omfatte 4 kommuner og udvalgte to større byer: Århus og Ålborg og to mindre byer i landkommuner: Løgstør og Ringe. Puljen er derfor et *centralt initieret forsøg*. Forsøget skulle afprøve forskellige organisatoriske og administrative modeller i de udvalgte geografiske områder, og de udvalgte kommuner blev anmodet om - sammen med handicaporganisationerne - at udarbejde et oplæg om, hvilke modeller der skulle afprøves i hvilke kommuner. Man forestillede sig en af følgende fire modeller:

1. Der knyttes til den kommunale forvaltning et korps af ledsagere, som sendes ud til de pågældende personer med handicap.
2. Der ansættes i hvert enkelt tilfælde en ledsager specielt til den pågældende person med handicap.
3. Den pågældende person med handicap ansætter selv inden for en bevilling en ledsager.
4. Ved nyoprettelse af stilling til at varetage bestilling og koordinering af ledsageservicen ansættes såvidt muligt personer med handicap.

Midler til forsøget blev skaffet gennem udmøntningen af satsreguleringspuljen for 1993 og 1994. Beløbet skulle anvendes til løn og dækning af andre udgifter til ledsagerne, til supervision og uddannelse, til lokal informationsformidling og til administration og vurdering af ordningen. Det forudsættes, at en kommunal medfinansiering kan bestå i afholdelse af udgifter til nogle af disse aktiviteter. Forsøget var oprindeligt sat til at vare i 3 år fra medio 1993 til medio 1996. Men der blev i 1997 - også fra satsreguleringspuljen - afsat midler til at videreføre forsøget i de fire kommuner, der deltog i forsøget. Ordningen ophørte ved ikrafttrædelsen af Serviceloven 1. juli 1998.

Formålet med puljen og forsøgsordningen kan findes i det såkaldte rammenotat af 31.marts 1993, i bemærkningerne til Finansloven samt i evalueringsrapporten "Ledsageordningen mellem offentlig og privat omsorg". De overordnede socialpolitiske målsætninger, der ligger til grund for ordningen er således først og fremmest målsætningerne for handicappolitikken om *normalisering og integration* af personer med handicap. Skal disse føres ud i livet, er afinstitutionaliseringen i sig selv ikke tilstrækkelig - tværtimod kan det, at personer med et handicap nu bor i almindelige boliger, medføre social isolation. For grupper af handicappede forudsætter deltagelsen i det sociale liv, at de kan blive ledsaget uden for en dør og på indkøb, til fritids- og kulturelle aktiviteter osv. Ifølge rammenotatet skal ledsageordningen "*medvirke til, at den pågældende person med handicap i højere grad bliver i stand til at træffe flere valg med hensyn til deltagelse i sociale og andre aktiviteter, herunder også fritidsaktiviteter*". Brugerindflydelse og inddragelsen af *den frivillige sektor* i socialpolitikken slår igennem i ordningens nærmere udformning, idet det er en forudsætning i forsøget, "*at tilrettelæggelse og gennemførelse skal foregå i et integreret samarbejde med handicaporganisationerne*".

Et sekundært formål med ordningen var at skaffe job til arbejdsløse samt til personer med handicap:

"Ledsagerne bør rekrutteres blandt personer, der har særlig interesse i og/eller erfaring med at arbejde med personer med handicap. Men der skal først og fremmest sigtes på personer, som for øjeblikket er ude af arbejde. Det kan være personer, som tidligere har arbejdet inden for handicapområdet eller lignende, men der kan også være tale om personer, som viser interesse for eller venter på uddannelse inden for det sociale eller pædagogiske område. Der kan også være tale om at ansætte ledige, personer i arbejdstilbud, kontanthjælpsmodtagere og ledige a-kassemedlemmer"(Rammenotat).

Det skal fremhæves, at der her - i modsætning til de andre puljer, som vi beskæftiger os med i dette notat - er tale om et decideret **forsøg**, jvf. rammenotatet, hvor formålet præciseres til "*at afprøve forskellige organisatoriske og administrative modeller*", at "*vise behovsdækningen og tildelingskriterierne*" samt at vise "*hvorledes det vil være muligt at etablere et samarbejde omkring fremskaffelsen af potentielle ledsagere med såvel kommunens beskæftigelsesforanstaltninger og eventuel kommunal servicefunktion samt Arbejdsformidlingen*".

7.2 Materiale om ledsageordningen

Evalueringsens form og formål er også fastlagt i rammenotatet. Evalueringen skal ifølge dette lægge hovedvægten på opsamling af erfaringer på tværs af de deltagende kommuner med vægt lagt på brugernes erfaringer og med løbende statusrapporter fra den enkelte kommune. Endvidere skal "*erfaringerne fra forsøgsordningen [skal] give mulighed for at vurdere grundlaget for etablering af en permanent ledsageordning. Det er derfor vigtigt, at evalueringen tilrettelægges således, at det er muligt at vurdere tildelingskriterierne og de økonomiske konsekvenser i forbindelse med en eventuel permanentgørelse af ordningen.*"

Evalueringen blev gennemført af Inger Glavind Bo, AUC og statskonsulent Bente Grønfeldt, rapporten "*Ledsageordningen mellem offentlig og privat omsorg*" er publiceret af Socialmini-

steriet i 1998. Rapporten baseres på et ret omfattende materiale af både kvantitativ og kvalitativ karakter. Den kvantitative dataindsamling omfatter registreringsskemaer om samtlige brugere og ledsagere i perioden fra den 1.7.1993 til den 13.3.1995. Kommunerne har desuden registreret lønomkostningerne ved at yde ledsagelse. Den kvalitative dataindsamling baseres på interview - fortrinsvis gruppeinterview - med 28 af de i alt 363 brugere, som var omfattet af ordningen. Det vurderes, at de interviewede er repræsentative for så vidt angår køn, alder og forsørgelsesgrundlag. Dog er der en vis overrepræsentation af yngre især udviklingshæmmede, og personer der bor i bofællesskaber. Der blev foretaget gruppeinterview med 20 af de 74 ledsagere. Her er der en overrepræsentation af de fuldtidsansatte og de 30-40-årige. Endvidere blev projektlederne og to repræsentanter for handicaporganisationerne interviewet. Rapporten er bygget op om at besvare følgende spørgsmål:

- Hvordan er ledsageordningen organiseret i de fire kommuner?
- Hvad karakteriserer ledsagerne og brugerne?
- Hvilken betydning har ledsageordningen for brugerne?
- Hvilket indhold er der i ledsagelsen/ledsagejobbet?
- Hvordan fungerer ledsagelsen af brugere på institution?

7.3 Effekter af ledsageordningen

I det næste skal vi se nærmere på, i hvilken grad puljernes projekter og aktiviteter har fremmet de socialpolitiske målsætninger, som var fastlagt for puljen.

Integration og et liv så tæt på det normale som muligt

Alle er - ikke overraskende - glade for at få bevilget ledsagelse. Brugere har ifølge rapporten opnået en større selvstændighed og uafhængighed af familie og bekendte, idet de ikke behøver at være helt afhængige af deres hjælp til at komme ud og omkring. Det betyder også, at de har opnået større frihed i at tilrettelægge deres dagligdag. Det giver dem en højere grad af ligeværdighed og betyder også, at det bliver mindre belastende for familie og venner at være sammen med dem. Vigtigt er det, at børn til handicappede forældre kan slippe for ledsagerrollen.⁴

Valgfrihed og brugerinddragelse

Sammensætningen af brugere og ledsagere skulle ifølge oplægget så vidt muligt ske ud fra et interessefællesskab. Det var imidlertid vanskeligt at leve op til - de praktiske forhold som geografiske afstand og arbejdstid kom i første række. Desuden blev der lagt vægt på, om projektlederen vurderede, at bruger og ledsager ville passe sammen. Kun i 17 tilfælde har ordningen med ledsagere ansat direkte af brugerne været anvendt.

Inddragelse af handicaporganisationerne

Forsøget blev tilrettelagt i et snævert samarbejde med organisationerne, der indgik i den styregruppe, som fulgte forsøget. De indgik også i de lokale styregrupper, men har ikke stået for ordningen i nogen af kommunerne. Forsøget har således ikke betydet, at der er blevet afprøvet nye samarbejdsformer mellem det offentlige og de frivillige.

4. Den sidste sætning bygger på udsagn fra een projektleder.

Aktiviteterne og målgrupperne

I betragtning af at der foregik en visitation til ledsageordningen i de fire kommuner er det ikke overraskende, at den faktisk kom målgruppen til gode. Kørestolsbrugere og andre svært bevægelseshandicappede udgjorde 68 pct. af brugerne, blinde 13 pct. og hjerneskadede og udviklingshæmmede 17 pct. 2 pct. er registrerede som "andre". Rapporten konkluderer, at de ressourcetsvage blandt brugerne udgør over halvdelen. Her defineres de svage, som dem der mangler initiativet til selv at komme ud, og som har brug for ledsageren til andet end fysisk ledsagelse, nemlig også som en, der tager initiativet og virker støttende og tryghedsskabende. Ifølge projektlederne anvender den svage gruppe i gennemsnit færre timer end den ressourcestærke gruppe. Det synes i øvrigt som om, de bevilgede timer opfylder behovet. Ingen af de interviewede brugere eller ledsagere har klaget over knap tid.

En anden målgruppe var de arbejdsløse, og lidt over halvdelen af samtlige ledsagere blev da også forsørget via dagpenge eller bistandshjælp på det tidspunkt, hvor de blev ansat som ledsagere. Vi kan derfor opsummerende konkludere, at aktiviteterne er kommet målgrupperne til gode.

Nu kan det ikke undre, at et forsøg, der tilbyder en ny udvidet service til en gruppe bliver positivt modtaget og evalueret. Formålet med forsøget var imidlertid også at afprøve forskellige organisationsformer samt at vurdere tildelingskriterier og økonomiske konsekvenser. Det er lidt vanskeligt at få overblik over de forskellige organisationsformer ud fra evalueringsrapporten. Men det ser ud til, at det ikke har drejet sig om en afprøvning af de oprindeligt nævnte former. Der sondres mellem, om det drejer sig om en projektorienteret ordning eller en ordning, som er en integreret del af den sociale administration. Alle steder er ordningen altså offentligt organiseret. Der er i et vist omfang brugt handicappede til at administrere ordningen. Evaluatorene vurderer, "*at kvaliteten af den ledsagelse, der har været ydet, samarbejdet med kommunale kolleger og gennemslagskraften i forhold til brugerne ikke er afhængig af, hvorvidt ledsageordningen har været projektorienteret eller været integreret i den kommunale administration*".

Ved forsøgsperiodens begyndelse var tilslutningen til ledsageordningen lav, hvorfor der blev lavet informationskampagner for at få efterspørgslen frem. Udgifterne til ordningen er opgjort på basis af en tre måneders opgørelse over lønudgifterne til ledsagerne, mens de afledte udgifter til administration, transport o. lign. ikke er medtaget. Den gennemsnitlige lønudgift ligger på 115 kr. og varierer mellem 126 kr. og 109 kr.

Puljens spor

Ledsageordningen er som bekendt blevet permanentgjort i Serviceloven § 78. Loven adskiller sig fra forsøgsordningen ved at åbne op for, at også 16-17-årige kan blive visiteret til ydelsen (jvf. Servicelovens § 31). Ansvaret for ordningen er rent kommunalt, men vejledningen anbefaler "*på baggrund af erfaringerne fra forsøgsordningerne*" at "*ledsageordningen gennemføres i et integreret samarbejde med handicaporganisationerne. Forsøget har også vist, at kommunerne har haft udbytte af at inddrage personer med nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne i administration og tilrettelæggelse af ordningen*" (Socialministeriet, 1998c).

7.4 Ledsageordningen som socialpolitisk instrument

Der er her tale om et forsøg, der vel på forhånd var dømt til at lykkes. Puljen muliggjorde en afprøvning, der kunne demonstrere ordningens værdi, hvilket skete. Der er således tale om den puljeform, der kaldes centralt initierede forsøg - eller det man kan kalde et "demonstrationsprojekt". Formål og puljeform synes således at have matchet hinanden.

8. Litteratur

Agerschou- rapporten (maj 1997)

Narkofølgegruppens redegørelse for indsatsen for stofmisbrugere og indstilling til satspuljeparterne om fordeling af satspuljemidler til forbedring af den sociale indsats for stofmisbrugere.

Agerschou- rapporten II (juni 1998)

Narkofølgegruppens redegørelse for indsatsen for stofmisbrugere og indstilling til satspuljeparterne om fordeling af satspuljemidler til forbedring af den sociale indsats for stofmisbrugere.

Andersen, John (1999)

Børn og familier med særlige behov - metoder i specialtilbud. Socialministeriet.

Boligselskabernes Landsforening (1994)

Brikker til et fællesskab. København.

Boligselskabernes Landsforening (1996)

Når kommuner og boligselskaber arbejder sammen. København.

Boligselskabernes Landsforening (1997)

De etniske minoriteter i boligområderne. København.

Byudvalget (1994)

Rapport fra Byudvalget 1-2. Indenrigsministeriet m.fl. Statens Information. København.

Byudvalget (1995)

Status for Byudvalget. Rapport fra opfølgingsgruppen til regeringens Byudvalg om afslutning af 1. etape af Byudvalgets arbejde. Indenrigsministeriet m.fl. Statens Information. København.

de Palo, M-P. & Uggerhøj, L. (1995)

Samspil og samliv i boligområder. Center for Forskning i Socialt Arbejde. København.

Det Tværministerielle Børneudvalg (1994)

Handlingsplan for de svagest stillede børn og unge. Socialministeriet.

Finansloven, 1998

Formidlingscentret Storkøbenhavn (1998)

Modellerne nr. 1, 3, 4 og 5. København.

Glavind, I.B. & Grønfeldt, B. (1998)

Ledsageordningen mellem offentlig og privat omsorg. Socialministeriet.

Hansen, E.B., Koch, A. & Madsen, J.K. (1997)

Ny indsats for hjemmeboende demente - erfaring fra projekter i otte kommuner. AKF rapport. Amternes og kommunernes forskningsinstitut.

Hansen, M. K. (1995)

Frivillige som aflastere - evaluering af forsøg med frivillig aflastning af pårørende til senil demente. Center for frivilligt socialt arbejde.

Hegland, T.J (1994)

Fra de tusind blomster til en målrettet udvikling. ALUFF, Ålborg.

Holt, H. (1998)

En kortlægning af danske virksomheders sociale ansvar. Socialforskningsinstituttet.

Houborg Pedersen, E. (1998)

Aktivering i Næstved Kommune - Næsborg og arbejdsmarkedsafdelingen, Center for Forskning i Socialt Arbejde.

Juul, S., Koch-Nielsen, I., Raun, M. & Treebak, I. (1999)

Socialministeriets puljer. En pilotundersøgelse. Socialforskningsinstituttet.

Juul, S. & Ertmann, B. (1991)

Gadebørn i Storkøbenhavn. Socialforskningsinstituttet.

Koch, A. & Bechman Jensen, T. (1999)

Anonym rådgivning af børn og unge - om telefonrådgivning, opsøgende socialt arbejde og åbne rådgivninger. Socialministeriet.

Kristensen, H. (1995)

Byudvalget: Socialpolitisk byfornyelse. Samfundsøkonomen, feb. 1995:1.

Larsen, M. & Weise, H. (1999)

Virksomhedernes sociale engagement. Årbog 1999. Socialforskningsinstituttet.

Munk, A. (1999)

Byudvalgets boligsociale indsats. SFI-rapport 99:19/SBI-rapport 319. Statens Byggeforskningsinstitut. Hørsholm.

Malmborg, E. & Nielsen, J.G. (1999)

Projekt De Vilde Unge - en evalueringsrapport. Københavns Kommune og Udviklings- og Formidlingscenter for Socialt Arbejde med Unge.

Narkofølgegruppens rapport om Udviklingen på Stofmisbrugerområdet 1995-97 (juni 1998) Socialministeriet og den sociale ankestyrelse.

Nielsen, E.B. (red)(1995)

Efteruddannelse inden for demensområdet. DPI, København.

Notat om Socialministeriets projekt (August 1997)

Ældreplejen år 2000. SANT + Bendix.

Nyhedsbrev nr. 1 om Udviklingsprojekt på demensområdet (August 1999)
Socialministeriet og Frederiksborg Amt.

(Diverse) Nyhedsbreve "Virksomhedernes sociale engagement"(1996-1998)

Olsen, R.B. & Melin, E. (1997)
Håndbog i demens. Omsorgsorganisationernes Samråd.

Opfølgning på stofmisbrugsområdet (maj 1997)
Socialministeriet, Analysekontoret (J.nr.: 0401-516).

Pedersen, K.E. (1999)
Drop afmagten - skab kontakten til usædvanlige unge. Teori og metode i projektarbejde med de mest marginaliserede unge. Socialministeriet.

Plovsing, J. (1990)
Socialpolitik. Nyt Nordisk Forlag, København.

Regeringens narkotikapolitiske redegørelse af 16. marts 1994

Sant & Bendix (1997)
Notat: Socialministeriet - Ældreplejen år 2000, fra den 27. august 1997.

Skifter Andersen, H. (1999)
Byudvalgets indsats 1993 - 98. Sammenfattende evaluering. SBI-rapport 320. Statens Byggeforskningsinstitut. Hørsholm.

Stenbak Larsen, C. & Odde Sørensen, D. (1999)
Efteruddannelse af plejepersonalet inden for demensområdet. DPI, København.

Socialministeriet (1991)
Socialministeriets rapport om initiativer for gamle med demens. Statens publikationer.

Socialministeriet (1998a)
Vejledning om økonomisk støtte til lokale udviklingsprojekter i indsatsen over for de svageste stillede unge.

Socialministeriet (1998b)
Vejledning. Sociale tilbud til ældre m.fl. Lov om social service.

Socialministeriet (1998c)
Sociale tilbud til voksne med handicap. Lov om social service.

Socialministeriet og Frederiksborg Amt (1999)
Nyhedsbrev 1: Udviklingsprojekt på demensområdet. Socialministeriet & Connector, august 1999.

Socialrådgiveren (1999)**Status over sociale tilbud på narkoområdet 1995/96 (26. juni 1996)**

(Socialministeriet, J.nr.: 7295-4)

(Diverse) Statusnotater fra FormidlingsCenter Århus og Discus (1995-1998)**Uggerhøj, L. (1996)**

Lokal organisering af social integration. - En undersøgelse af social integration. Center for Forskning i Socialt Arbejde. København.

Uggerhøj, L. (1997)

Beboerrådgiveren. En spørgeskemaundersøgelse om erfaringer fra det boligsociale arbejde. Center for Forskning i Socialt Arbejde. København.

Vestergaard, H., m.fl. (1998)

De 8 modelområder SFI-rapport 97:23/SBI-rapport 288. Statens Byggeforskningsinstitut. Hørsholm.

Vestergaard, H., m.fl (1999)

Byudvalgets boligsociale aktiviteter. 20 eksempler. SFI-rapport 99:3/SBI-rapport 311. Statens Byggeforskningsinstitut. Hørsholm.

Ydigren Hansen, C. (1999)

Nu trækker vi på samme hammel. Tværfagligt og tværsektorielt samarbejde omkring børn og unge i kommunerne. Socialministeriet.

9. Bilag

Bilagstabel 1

Puljens primære og sekundære fordelingsmåde (kombinationer af puljetyper)

<i>sekundær</i> <i>primær</i>	<i>Ansøgning</i>	<i>Centralt iværksatte aktiviteter</i>	<i>Bloktilskud</i>	<i>Driftsbevilling</i>
<i>Ansøgning</i>	Byudvalgspuljen	SEV SIBU FAK OPS DASK		
<i>Centralt iværksatte initiativer</i>		Ledsageordningen Demenspuljen		
<i>Bloktilskud</i>		Narkopuljen		
<i>Driftsbevilling</i>				

Bilagstabel 2

Puljens målgruppe

<i>Børn & unge</i>	<i>Særligt udsatte grupper</i>	<i>Handicappede</i>	<i>Ældre</i>
DASK OPS SIBU FAK	Byudvalgspuljen Narkopuljen SEV	Ledsageordning (SEV)	Demenspuljen

Bilagstabel 3

Puljens overordnede formål

<i>Metodeudvikling</i>	<i>Direkte indsatser for målgruppen</i>	<i>Ny aktører i socialpolitikken</i>	<i>Omstilling</i>
Byudvalgspuljen SIBU, FAK, OPS, DASK (SEV) Demenspuljen	Ledsageordningen Narkopuljen (Byudvalgspuljen)	SEV Byudvalgspuljen	

The Danish National Institute of Social Research
Herluf Trolles Gade 11
DK-1052 Copenhagen K
Denmark

Phone + 45 33 48 08 00

Fax + 45 33 48 08 33

e-mail sfi@sfi.dk

Working Papers may be downloaded from www.sfi.dk