

Rapport:

Analyse af at flytte hele eller dele af beskæftigelsesindsatsen til Socialforvaltningen

Afrapportering på del 2

Juni 2022





Indholdsfortegnelse

Resumé.....	3
Kapitel 1. Indledning og forvaltningernes anbefalinger.....	5
Kapitel 2. Fordele og ulemper ved at flytte hele eller dele af beskæftigelsesområdet til SOF	15
Kapitel 3. Kortlægning af de tre delmålgrupper.....	21
3.1 Delmålgruppe 1: Fællesborgere i kanten af arbejdsmarkedet.....	22
3.2. Delmålgruppe 2: Unge fællesborgere uden uddannelse	28
3.3. Delmålgruppe 3: Fællesborgere med børnesager.....	32

Resumé

Besvarelsen falder i to dele: Del 1 indeholder en besvarelse på første del af medlemsforslaget om at flytte hele eller dele af beskæftigelsesområdet til Socialforvaltningen (SOF). Del 2 indeholder dels a) en uddybende karakteristik af de tre delmålgrupper af fællesborgere og dels b) en undersøgelse af, hvor Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen (BIF) og Socialforvaltningen kan styrke, øge eller ændre deres samarbejde til gavn for borgerne. I det følgende er gengivet en opsummering af de væsentligste konklusioner.

Del 1: Fordele og ulemper ved at flytte hele eller dele af beskæftigelsesområdet til Socialforvaltningen
Forvaltningerne vurderer, at det på det foreliggende grundlag er meget vanskeligt at fastlægge, om en sammenlægning vil kunne være til gavn for borgerne og de organisatoriske enheder under BIF og SOF.

Forvaltningerne har opstillet fordele og ulemper ved et ressortflyt jf. nedenstående tabel, men bemærker, at der ikke er udarbejdet et egentligt analysegrundlag, der fuldt ud belyser potentielle konsekvenser ved en sammenlægning. Forvaltningerne anbefaler derfor, at såfremt der ønskes at arbejde videre med et ressortflyt af områder, iværksættes en grundig analyse, hvor fx borgerperspektivet, personale- og kompetenceperspektivet, driftsperspektivet samt økonomiperspektivet indgår og undersøges nærmere og hvor der ligeledes skitseres konkrete forslag til ny organisering af områderne.

Tabel 1. Fordele og ulemper ved at flytte beskæftigelsesområdet til SOF

Fordele	Ulemper
<ul style="list-style-type: none">• Samles den politiske og ledelsesmæssige styring under én forvaltning ved ressortflyt øges mulighederne for at etablere en fælles vision, mål og retning for, hvordan opgaverne med forvaltningernes fællesborgere kan løses på en mere hensigtsmæssig måde til gavn for borgerne.• Et ressortflyt kan øge muligheden for at etablere et stærkt ledelsesmæssigt fokus på tværgående samarbejde, som vil kunne styrke det fælles mål og tættere kobling mellem fagligheder.• Et ressortflyt kan åbne mulighed for, at socialområdet og beskæftigelsesområdet lægges under samme budget, hvilket vil kunne understøtte en endnu mere effektiv ressourceudnyttelse.	<ul style="list-style-type: none">• Der skal oprettes jobcenter under SOF, hvor borgerne fortsat vil være underlagt reglerne i beskæftigelseslovgivningen.• Det betyder, at borgerne fortsat vil modtage indsats fra to forskellige lovgivninger og fortsat vil have to forskellige planer.• Der vil fortsat være behov for en intern opdeling mellem medarbejdere med fagspecifik viden indenfor hhv. beskæftigelsesområdet og socialområdet.• Det vil være nødvendigt at arbejde for at styrke samarbejdet på tværs af beskæftigelses- og socialområdet for at sikre, at det i praksis fungerer at arbejde på tværs af to lovgivningsområder og to forskellige fagsystemer mv.• Ved ressortflyt af udvalgte målgrupper vil begge forvaltninger have fortolkningskompetence i forhold til beskæftigelseslovgivningen, hvilket indebærer en risiko for, at forvaltningerne tolker lovgivningen forskelligt og deraf oparbejder forskellig afgørelsespraksis.

Del 2a: Karakteristik af de tre delmålgrupper af fællesborgere

De udvalgte delmålgrupper af BIF-SOF fællesborgere, som denne rapport fokuserer på, er kendetegnet ved, at de har komplekse udfordringer af social karakter og står langt fra arbejdsmarkedet. Fælles for unge uden uddannelse og borgere i kanten af arbejdsmarkedet er, at flere er langtidsledige og har udprægede sociale problemer, herunder misbrug og hjemløshed.

I forhold til de fællesborgere, der også har børnesager, havde mere end halvdelen af børnene, tilknyttet Borgercenter Børn og Unge, en forælder med en beskæftigelsessag, og ca. 40 pct. af alle børn og unge med en foranstaltning i Borcenter Handicap havde en forælder med en beskæftigelsessag. Fælles for både børn og forældre er, at de har sociale problemstillinger. Fællesborgere med børnesager modtager oftest sociale indsatser i SOF i form af stofmisbrugsbehandling (23 pct.), hjemme- og sygepleje (22 pct.) og bor på herberg (16 pct.). Børn til borgere med en beskæftigelsessag modtager oftest familiebehandling (42 pct.), støttekontaktperson (24 pct.) eller er anbragt (21 pct.).

Del 2 b: Hvordan samarbejder forvaltningerne i dag? Udfordringer og barrierer

I den anden delrapport er det undersøgt, hvordan forvaltningerne samarbejder om udvalgte fællesborgere og hvilke udfordringer og barrierer, der er i indsatsen for borgere og familier, der har forløb i begge forvaltninger i 2020. De væsentligste konklusioner er opsummeret nedenfor:

- **Samarbejdet er i dag ad hoc baseret**

Det betyder, at samarbejdet og koordineringen mellem medarbejdere kan variere fra sag til sag. Konsekvenserne for borgerne kan være, at de bliver overladt med ansvaret for koordineringen, og at timingen i de ellers rette indsatser fra BIF og SOF bliver u hensigtsmæssig. Det kan resultere i, at borgerne udebliver, fordi de ikke magter indsatserne, og at indsatserne ikke får den tilsigtede effekt.

- **Udveksling og deling af oplysninger er en udfordring for det tværfaglige samarbejde**

Konsekvenserne for borgerne kan være, at de skal beskrive deres udfordringer flere gange til forskellige fagpersoner, som skal bruge oplysningerne til forskellige formål. Endvidere kan det betyde, at borgeren ikke får den rette hjælp, fordi forvaltningerne ikke kan tage højde for borgernes udsathed eller familiens ressourcer, da de ikke har det hele billede af borgerne og deres familiesituation.

- **Fra forsøgsprojekter med afgrænsede målgrupper til daglig drift**

Der er på tværs af forvaltningerne god viden om og erfaringer med, hvad det kræver at arbejde tværfagligt og mere helhedsorienteret. Det tættere samarbejde har dog alene været afprøvet i diverse projekter for udvalgte delmålgrupper af fællesborgere. Der er generelt et ønske på tværs af forvaltningerne om, at erfaringerne fra de forskellige tværfaglige projekter skal skaleres og indarbejdes i indsatsen for hovedparten af fællesborgerne.

Kapitel 1. Indledning og forvaltningernes anbefalinger

Borgerrepræsentationen vedtog den 4. november 2021 i forbindelse med behandling af punktet: *"Medlemsforslag om nedlæggelse og reorganisering af jobcentrene i København", at Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen samt Socialforvaltningen skal igangsætte en analyse af fordele og ulemper ved et evt. ressortflyt af hele eller dele af beskæftigelsesområdet fra BIF til SOF. Særligt med fokus på nogle af de borgere, der er længst væk fra arbejdsmarkedet."*

Som led i Borgerrepræsentationens beslutning vedtog Beskæftigelses- og Integrationsudvalget og Socialudvalget et kommissorium på udvalgsmøderne den 8. og 13. december 2021. Her blev analysen opdelt i to faser: En kortlægningsfase med afrapportering primo marts 2022 og herefter en analysefase med afrapportering i 2. kvartal 2022. Kommissoriet blev vedtaget med følgende tilføjelse til indstillingens at-punkt: *"at der i fase 2 indgår en analyse af, hvor Socialforvaltningen og Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen kan styrke, øge eller ændre deres samarbejde på det pågældende område til gavn for de relevante borgere. Formålet med denne analyse er at styrke det eksisterende samarbejde mellem de pågældende forvaltninger og udvalg, hvis ressortdeling ikke giver mening."*

På Beskæftigelses- og Integrationsudvalgets og Socialudvalgets møder, som blev afholdt den 15. og 16. marts 2022, drøftede udvalgene resultaterne af den første afrapportering, omhandlende kortlægningen af de to forvaltningers målgrupper – også kaldet *fællesborgere*. Derudover godkendte udvalgene, at der i den anden del af afrapporteringen skal fokuseres på:

- Borgere i kanten af arbejdsmarkedet og uddannelse
- Unge uden uddannelse samt
- Fællesborgere med børneforanstaltninger.

I 2020 var der ca. 8.300 københavnere, der havde en sag i både BIF og i SOF i kortere eller længere tid.

De aktivitetsparate unge i aldersgruppen 18 til 29 år indgik i den første rapport i den første kategori om borgere i kanten af arbejdsmarkedet og uddannelse. Forvaltningerne har dog besluttet, at de aktivitetsparate unge behandles i et samlet afsnit om unge, således at de aktivitetsparate og uddannelsesparate unge fremgår af samme afsnit.

BIF og SOF besvarer med denne afrapportering på medlemsforslaget om ressortflyt samt den efterfølgende tilføjelse om mulighederne for at justere samarbejdet mellem forvaltningerne.

Politisk aftale om udmøntning af Aftale om rammerne for helhedsorienteret indsats for borgere med komplekse problemer

Den 7. juni 2022 blev der indgået en bred politisk aftale på tværs af Folketingets partier om udmøntning af *Aftale om rammerne for en helhedsorienteret indsats for borgere med komplekse problemer fra december 2018* (rammeaftalen). Aftaleparterne er enige om den konkrete udmøntning af de 10 principper for en ny lov om helhedsorienteret indsats (herefter HOI-loven), som fremgik af rammeaftalen. Formålet er at understøtte, at borgere med komplekse og sammensatte problemer og potentiale for udvikling og progression i forhold til arbejdsmarkedet og bedre livsmestring får en sammenhængende udredning, en koordineret indsats og ret til en helhedsorienteret plan. Den

helhedsorienterede plan skal udarbejdes i samarbejde med borgeren og tage udgangspunkt i borgerens samlede aktuelle livssituation, behov og ønsker. Kommunerne er forpligtet til at tilbyde indsats efter HOI-loven to år efter lovens ikrafttrædelse d. 1. juli 2023. Mulighederne for at tilbyde en indsats efter en ny HOI-lov har virkning fra lovens ikrafttrædelsestidspunkt. De 10 principper er følgende:

1. En målgruppe med flere udfordringer
2. Med borgerens samtykke
3. En sammenhængende udredning
4. Sammenhæng for hele familien
5. En samlet afgørelse om indsatser
6. Enkel klageadgang
7. Kommunal forpligtelse til at tilbyde indsatsen indføres på to år
8. Kommunen vælger selv organisering
9. Implementeringsstøtte
10. Evaluering

Målgruppen for den nye hovedlov er delt op i skal- og kan-målgrupper. Skal-målgruppen udgøres af borgere, som opfylder følgende kriterier:

1. Borger er fyldt 25, har Min Plan i jobcentret og modtager enten sygedagpenge, kontanthjælp, uddannelseshjælp, overgangsydelse (som ikke er omfattet af introduktionsprogrammet efter integrationsloven), revalideringsydelse, ressourceforløbsydelse eller ledighedsydelse, og
2. modtager enten socialpædagogisk støtte efter serviceloven § 85, eller døgnophold efter servicelovens §§ 107, 108, 108 a eller i botilbudslignende tilbud eller misbrugsbehandling efter servicelovens § 101, og
3. kommunen vurderer, at den enkelte borger, som lever op til ovenstående objektive kriterier, har et koordinationsbehov, som gør, at borgeren vil have gavn af en samlet udredning og indsatser inden for rammerne af HOI-loven.

De objektive kriterier (punkt 1 og 2) er minimumskriterier. Unge i alderen 18-24 indgår ikke i lovens skal-målgruppe, idet de er omfattet af lov om en kommunal indsats for unge under 25 år (KUI-loven).

Kan-målgruppen i HOI-loven er voksne borgere fyldt 18 år, som har komplekse og sammensatte problemer, og som vurderes at have et potentiale for udvikling og progression i forhold til arbejdsmarkedet og øget livsmestring.

Et groft estimat baseret på data fra 2020 er, at ca. 2.000 af forvaltningernes fællesborgere vil indgå i skal-målgruppen. Heraf skal et ukendt antal borgere tilbydes en familieplan, som en del af princip 4, da de også er forældre til børn, der er anbragte eller modtager en forebyggende foranstaltning efter servicelovens kapitel 11.

Det bemærkes, at det fremgår af aftaleteksten, at de allermest udsatte borgere – som typisk har omfattende, sammensatte og ubehandlede udfordringer, samt sporadisk kontakt til kommunen – ikke umiddelbart er i målgruppen for en ny HOI-lovgivning.

Aftaleteksten kan læses her: <https://sm.dk/Media/637901993986563218/Aftaletekst%20HOI.pdf>

Rapportens hovedpointer og anbefalinger til mulige politiske prioriteringer

Rapporten identificerer, at forvaltningerne kan styrke indsatsen på tværs af beskæftigelsesrettede og sociale indsatser for de mest udsatte borgere. Fællesborgerne får indsatser med afsæt i to forskellige lovgivninger med forskellige mål for borgerne, hvilket øger behovet for samarbejde og samordning af indsatserne for at sikre, at de sammensættes ud fra et helhedsperspektiv på borgernes problemstilling. Det gør sig gældende for alle de tre undersøgte delmålgrupper - de voksne i kanten af arbejdsmarkedet, de unge uden uddannelse og forældre med børnesager.

Et opmærksomhedspunkt er, at fællesborgerne har modtaget offentlig forsørgelsesydelse i mange år, og at de adskiller sig fra borgere med tilsvarende forsørgelsesydelser på deres udsathed. Således har en markant andel af de voksne fællesborgerne med en eller flere indsatser i SOF været anbragt udenfor hjemmet i barndommen. Samtidig har en større andel af forældre i målgruppen selv et barn anbragt uden for hjemmet. Den udprægede grad af social udsathed kommer også til udtryk ved de sociale indsatser fællesborgerne modtager (hjemme- og sygepleje, stofmisbrugsbehandling, støttekontaktperson, socialpædagogisk støtte, herberg m.v.).

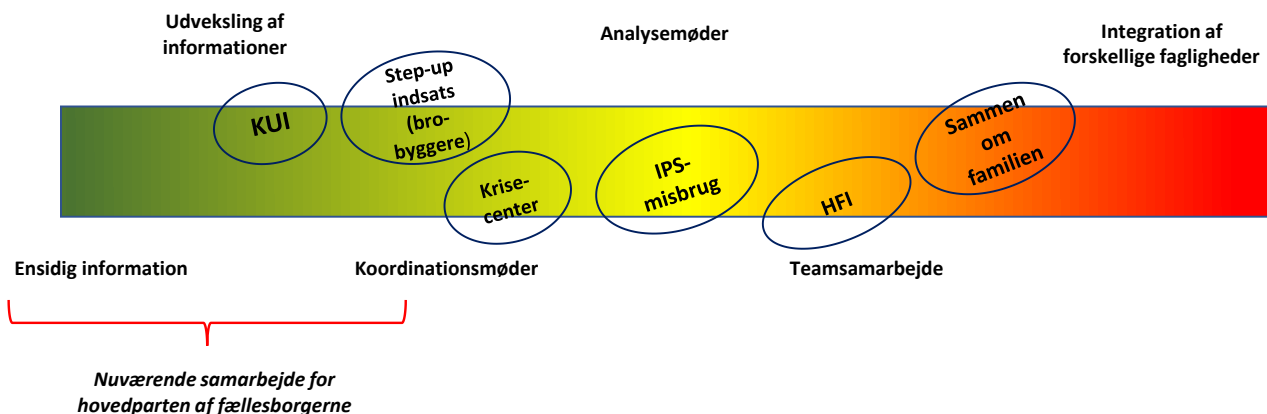
Et særligt opmærksomhedspunkt er, at hjemløseproblemstillingen er tydelig for både de unge og voksne fællesborgerne. 15 pct. af de aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere, svarende til ca. 500 borgere, var på herberg i 2020, og hver syvende af de aktivitetsparate og hver fjerde af de uddannelsesparate unge med sag i SOF og BIF var på herberg i 2020.

Der er således behov for at definere en overordnet retning for det videre arbejde med tværfaglig og helhedsorienteret indsats for borgere med komplekse problemstillinger under alle tre delmålgrupper. Det er forventningen, at den netop indgåede politiske aftale om rammerne for en helhedsorienteret indsats for borgere med komplekse problemer vil bidrage hertil.

BIF og SOF har erfaringer med et tættere tværfagligt samarbejde om borgere med en sag i begge forvaltninger, der er grobund for at videreudvikle. Det brobyggende samarbejde har konkret vist resultater dels ved at kendskabet til hinandens opgaver øges, og dels ved at sagsbehandlere assisteres og rådgives i konkrete borgersager. Denne samarbejdsform har været anvendt på delmålgrupper voksne i kanten af arbejdsmarkedet, unge uden uddannelse og fællesborgerne med børnesag(er). For fællesborgerne med børnesag(er) er der også afprøvet en samarbejdsform med et makkerpar mellem sagsbehandlere fra BIF og SOF med sagsansvar for store dele af udsatte familiers kontakt til Københavns Kommune. Denne samarbejdsform har vist sig at have gavnlig betydning for sammenhængen og timingen i igangsatte indsatser for familierne.

Graderne af det tværfaglige samarbejde har været forskelligt projekterne imellem og går fra administrative arbejdsgange (udveksling af informationer) over koordinering i netværkssamarbejder til etablering af fast team af medarbejdere, der arbejder sammen om en given målgruppe. I figur 1 nedenfor er illustreret grader af tværfagligt samarbejde, og hvor de forskellige tværfaglige projekter indplacerer sig. Der gøres opmærksom på, at KUI - Københavns Kommunes Ungeindsats - ikke er et projekt, men en lovpligtig indsats. I figuren er ligeledes angivet samarbejdet for hovedparten af fællesborgerne, der ikke har været omfattet af de tværfaglige projekter.

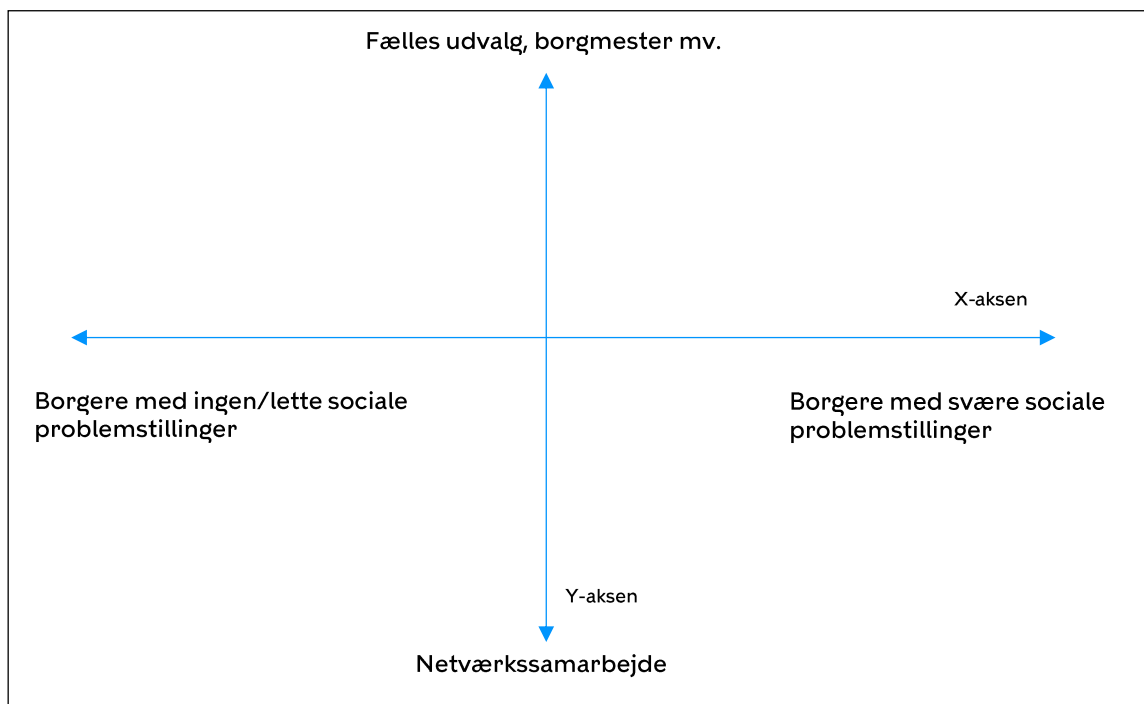
Figur 1. Grader af tværfagligt samarbejde og tværfaglige projekter i Københavns Kommune



Rapportens anbefalinger til et styrket samarbejde mellem beskæftigelsesområdet og socialområdet består dels af strategiske tiltag og dels af at udvikle modeller for, hvordan man kan forbedre det tværfaglige samarbejde om fællesborgerne. Anbefalingerne er bl.a. baseret på de ovenfor nævnte positive erfaringer, forvaltningerne har gjort i forbindelse med de nye samarbejdsformer, der er afprøvet de senere år. Anbefalingerne, som findes i afsnit 1.1., er en bruttoliste. Beskæftigelses- og Integrationsudvalget og Socialudvalget vil vende tilbage med forslag til organisatorisk forankring og politisk organisering, når forvaltningerne ved, hvis udvalgene ønsker at arbejde videre med anbefalingerne.

Nedenfor illustreres det politiske handlerum for nye tiltag til at styrke indsatsen over for borgere med en sag i både BIF og SOF – de såkaldte "fællesborgere". Her viser x-aksen målgruppernes grad af sociale problemstillinger, og y-aksen illustrerer graden af samorganisering mellem forvaltningerne. Netværkssamarbejde svarer til samarbejde på koordineringsniveau. I den anden ende af samarbejdsskalaen kan det besluttes, at der etableres fælles opgaveløsning med fælles budget, ressortflyt, et politisk udvalg, én borgmester for beskæftigelses- integrations- og socialområdet mv.

Figur 2. Det politiske handlerum for at styrke indsatsen over for fællesborgere



Som

eksempel kan nævnes det aktuelle samarbejde mellem Børne- og Ungdomsforvaltningen (BUF), BIF og SOF om KUI (Københavns Unge Indsats). Her samarbejdes der om unge uden for beskæftigelse eller uddannelse på tværs af hele x-aksen – dvs. om unge med få sociale problemer og om unge med omfattende sociale problemer. Når det gælder graden af samorganisering (y-aksen), så er der tale om et samarbejde, hvor forvaltningerne har forpligtet sig på et formaliseret samarbejde og sagsgange og på at koordinere omkring den unges sag efter bestemte principper. Medarbejderne hører til i deres "hjemmeforvaltning" og skal arbejde ud fra egen enhed og forvaltnings retningslinjer, lovgivning og ressourcer. Der er heller ikke tale om en fælles ledelse, men om et forpligtende koordinerende samarbejde mellem de ledere, der har medarbejdere involveret i samarbejdet.

Rapporten peger på anbefalinger, der kan styrke samarbejdet mellem de to forvaltninger. Der er dog ikke udarbejdet konsekvensberegninger på de enkelte anbefalinger ift. økonomi, implementering mv. da dette afhænger af de politiske ønsker.

Rapporten identificerer forskellige indsatsområder, hvor forvaltningerne vurderer, at der er potentiale for at styrke samarbejdet om fællesborgerne mellem forvaltningerne. Et indsatsområde er hjemløseområdet, da en stor andel af denne målgruppe også har en sag i BIF.

Et andet indsatsområde er ungeindsatsen. Københavns Kommune har i dag – som nævnt ovenfor – Københavns Kommunes Ungeindsats (KUI), som er et samarbejde om uddannelsesparate og aktivitetsparate unge i alderen 18 til 25 år. En af rapportens anbefalinger er, at det kan prioriteres at afsætte midler til KUI for at styrke samarbejdet og derved forebygge, at nogle af disse unge med tiden bliver langtidsledige kontanthjælpsmodtagere. Midlerne anbefales også at omfatte unge i aldersgruppen 25-29 år, som i dag står udenfor KUI, men har behov for samme koordinerende indsats for at komme i uddannelse eller beskæftigelse.

Et tredje indsatsområde, der vil være interessant at styrke samarbejdet om, er fællesborgere, der har et eller flere børn med sager i SOF. Forvaltningerne har de senere år gennemført flere familieprojekter,

hvor fokus både har været på forældres og børns sager og udfordringer. Samarbejdet om målgruppen kan styrkes ved at samle op på, afprøve og udbrede de vigtigste indsigter fra de tværfaglige familieprojekter, så de gode erfaringer kan gå fra projekt til forankring i drift.

1.1 anbefalinger

Den gennemførte analyse peger på, at der med fordel kan igangsættes initiativer, der kan styrke BIFs og SOFs samarbejde om borgere og familier med en beskæftigelsessag og en socialsag. Analysens anbefalinger til styrket samarbejde falder indenfor tre kategorier:

1. Strategi og ledelse
2. Fra projekt til drift
3. Potentiale i at blive bedre til at dele og udveksle viden

1.1.1 Strategi og ledelse

De nuværende erfaringer med Københavns Ungeindsats (KUI) og den kommende hovedlov for borgere med komplekse problemer, som forventes fremsat i 2022, aktualiserer behovet for, at der bliver udarbejdet en fælles strategi og handleplan, som kan sætte den overordnede retning for det videre arbejde med tværfaglig- og helhedsorienteret for borgere med komplekse problemstillinger.

Relevante pejlemærker, som eventuelt vil kunne indgå i en ny fælles strategi, kunne være:

- at der skal sikres bedre sammenhæng i forløbene for fællesborgerne, så det ikke er op til borgerne at sikre sammenhængene mellem de to systemer
- at borgerne skal forholde sig til færrest mulige kommunale medarbejdere i deres vej gennem systemet, og sagsbehandlerskift i videst muligt omfang undgås
- at hastigheden i den tværfaglige behandling af borgernes beskæftigelsessager skal øges, så borgerne ikke er længere tid i systemet end højest nødvendigt
- at den beskæftigelsesrettede og den sociale indsats tænkes bedre sammen, så ressourcerne fokuseres mod de fælles mål, og der anlægges et samlet perspektiv på indsatserne, som sætter borgeren først.

I tabel 2 ses bruttolisten over anbefalinger under kategorien 'Strategi og ledelse'.

Tabel 2. Bruttoliste over anbefalinger under kategorien 'Strategi og ledelse'

A. Strategi og ledelse	
A1. En fælles strategi og handleplan for BIF og SOF's tværfaglige samarbejde	Det tværfagligt- og helhedsorienteret samarbejde skal i udgangspunktet omfatte alle fællesborgere, og ikke kun de borgere, der er omfattet af samarbejdsprojekter mv. Derfor foreslår forvaltningerne, at der udarbejdes en fælles strategi og handleplan, som kan sætte den overordnede retning for det videre arbejde med tværfaglig- og helhedsorienteret indsats. Driftsorganisationerne skal involveres i arbejdet med at finde fælles mål for borgerne på tværs af forvaltnings- og lovgivningsområder for at sikre bredt ejerskab, og at handleplanen bliver praksisnær. Strategien skal ses i tæt sammenhæng med forslag A2 og A3, som går på omsætning af politik til virksomhed.
A2. Fælles ledelsesudviklingsforløb målrettet center-, område- og afdelingschefer	Erfaringen fra flere tværfaglige projekter er, at tæt ledelsesfokus- og prioritering er vigtig for at få et godt samarbejde på tværs af forvaltningerne og for at motivere og sætte retningen for medarbejderne i arbejdet med tværfaglige løsninger. De fælles udviklingsforløb skal tilrettelægges på tværs af forvaltninger, så center-,

	område- og afdelingschefer i BIF deltager i forløb med de områder i SOF, hvor de har mange fællesborgere og visa versa.
A3. Kompetenceløft af medarbejdere i det gode tværfaglige samarbejde	Der skal iværksættes kompetenceudviklingsforløb for medarbejdere på tværs af BIF og SOF, som skal styrke medarbejdernes kompetencer i det tværfaglige samarbejde. Kompetenceudviklingsforløbene skal styrke relationerne på tværs, bidrage med indsigt i enhedernes områder (hvordan arbejder de, hvilke muligheder er der, hvad kan de hver især bidrage med ift. den samlede opgaveløsning) samt udbrede de gode erfaringer med den tværfaglige indsats indenfor deres område.

1.1.2 Fra projekt til drift

I BIF og SOF har man over en årrække haft fokus på at udvikle en mere tværfaglig og helhedsorienteret indsats for borgere, der modtager indsatser på tværs af forvaltninger og lovgivninger. Fælles for de gennemførte- og igangværende forsøgsprojekter er, at de har været for afgrænsede målgrupper, og at de har været midlertidige projekter, som typisk er finansieret af aftalebevillinger, og dermed ikke indlejret i den daglige drift. Forvaltningerne er optaget af, hvordan de gode erfaringer kan skaleres og på sigt gå fra projektindsats til normalindsats for Social- og Beskæftigelsesforvaltningens enheder. I tabel 3 ses bruttolisten over anbefalinger under kategorien 'Fra projekt til drift'.

Tabel 3. Bruttoliste over anbefalinger under kategorien 'Fra projekt til drift'

B. Fra projekt til drift	
B1. Rettidig omhu for unge i risiko for langtidsledighed	Forvaltningerne foreslår, at der sættes yderligere ind for at forebygge langtidsledighed i kontanthjælpssystemet. Konkrete foreslås det, at der afsættes midler til KUI, så det potentiale, der ligger i organiseringen af KUI, bliver realiseret. Midlerne skal også omfatte unge i aldersgruppen 25-30 år, som står udenfor KUI, da de også er i risiko for langtidsledighed.
B2. Flere fremskudte brobyggere	Timing er afgørende for, hvornår det er hensigtsmæssigt at igangsætte en tværfaglig indsats. Derfor foreslår forvaltningerne, at de brobyggende medarbejdere fastholdes og udbredes til flere enheder i de to forvaltninger. Sagsbehandleren kan fx trække den fremskudte brobygger med ind i samtalen med borgeren, og sammen med borgeren kan de få talt om vedkomnes ønsker, og hvordan der kan sættes parallelt ind med sociale- og beskæftigelsesrettede indsatser. Forslaget skal ses i tæt sammenhæng med A2 og A3, da indsatsen ikke kan stå alene.
B3. Metodeudvikling: Udvikling af en københavnermodel for sammenhængende familieindsatser	At der igangsættes et initiativ, som samler op på, afprøver og udbreder de vigtigste indsigter fra de seneste tværfaglige familieprojekter, så de gode erfaringer fra de igangværende og gennemførte projekter skaleres og på sigt bliver til normalindsats for alle BIFs og SOFs enheder.
B4. BIF skal indgå i Udsatteenheden	Forvaltningerne foreslår, at BIF indtræder i samarbejdet ml. Region Hovedstaden og Københavns Kommune om Udsatteenheden, for at finde ud af, hvordan forvaltningen kan bidrage til den samlede løsning til gavn for fællesborgerne. Rapporten har vist, at der er en forholdsvis stor andel af fællesborgere, der vil være i målgruppen for Udsatteenheden, hvorfor en inddragelse af BIF i arbejdet i Udsatteenheden vurderes at være relevant. Forvaltningerne styrker herudover samarbejdet om den samlede målgruppe af hjemløse borgere i tråd med hjemløseaftalen, der blev indgået mellem regeringen, Dansk Folkeparti, Socialistisk Folkeparti. Enhedslisten og Kristendemokraterne den 26. november 2021.
B5. Udbredelse af de gode erfaringer med at reducere borgernes kontaktpunkter	Forvaltningerne foreslår, at der med udgangspunkt i Jobcenter - Center for Jobindsats erfaringer med at omstille deres borgervendte indsats, igangsættes et arbejde, hvor driftsenhederne i SOF og BIF sammen ser på, om der er områder, som kan nytænkes med det formål at begrænse borgernes kontaktpunkter samt reducere brugen af bestiller-udfører-modellen. Initiativet som fordrer lave sagsantal, vil kunne føre til konkrete bud på nye arbejdsgange og samarbejder, som kan afprøves gennem små prøvehandling og opskaleres, hvis de viser den forventede positive effekt.

1.1.3 Potentiale i at blive bedre til at dele og udveksle viden

Der er i dag mange dataproducenter i BIFs- og SOF og øvrige aktører. Set ud fra et borgerperspektiv kan en styrket anvendelse af muligheder for at deling af data betyde, at de ikke skal gentage de samme oplysninger, der kan opleves som ressourcekrævende, for eksempel i forhold til at beskrive sociale, psykiske eller økonomiske forhold. For forvaltningerne kan bedre deling og udveksling af informationer betyde spærrede ressourcer, bedre forløb og kortere sagsbehandlingstid, da sagerne kan oplyses hurtigere. Der vil altid skulle tages hensyn til de generelle principper for behandling af personoplysning

i databeskyttelsesforordningens artikel 5, hvori det fremgår, at persondata kun må behandles i det omfang, at det er nødvendigt og stemmer overens med det formål, som oplysningerne er indhentet efter. Ved vurdering af adgang skal der ligeledes foretages en vurdering af oplysningernes karakter og målgruppen for behandlingen.

Der vurderes at være et potentiale for bedre deling af oplysninger på tværs af forvaltningerne, hvor oplysninger fra BIF eller SOF vil kunne lette sagsbehandlingen og hjælpe med at skabe en mere sammenhængende oplevelse for borgeren i mødet med kommunen.

I tabel 4 ses bruttolisten over anbefalinger under kategorien 'Potentiale i at blive bedre til at dele og udveksle viden'

Tabel 4. Bruttoliste over anbefalinger under kategorien 'Potentiale i at blive bedre til at dele og udveksle viden'

C1. Deling og udveksling af oplysninger	
C1. Deling og udveksling af oplysninger på tværs af forvaltninger	Forvaltningerne foreslår, at mulighederne undersøges for at udvikle en brugervenlig samtykkeløsning, der understøtter afgivelse og tilbagetrækning af samtykke samt giver et overblik over, hvor og til hvem der er givet samtykke
	Forvaltningerne foreslår, at mulighederne undersøges for at udvikle et advis, så sagsbehandlerne bliver adviseret, når relevante informationer om borgerne bliver tilgængelig
	Forvaltningerne foreslår, at mulighederne undersøges for at udvikle ledelsesinformation, som sikrer en mere systematisk opfølgning på fællessager. Informationen skal understøtte, at antallet af afbrudte forløb mindskes, og ressourcer udnyttes bedst muligt.

1.2 Metode og afgrænsning

For at besvare selve medlemsforslaget og det supplerende spørgsmål har BIF og SOF udarbejdet et kvantitativt datamateriale, interviewet medarbejdere fra begge forvaltninger, der arbejder i borgerrettede funktioner på hhv. sagsbehandler- og lederniveau samt gennemgået 30 borgersager, hvor borgerne både har en sag i begge forvaltninger.

Til brug for den kvantitative kortlægning af fællesborgerne har BIF og SOF trukket data i forvaltningernes fagsystemer Fasit og SOFs tidligere fagsystem CSC Social. Datatrækket indeholder informationer om borgere, som har modtaget en social indsats i 2020 i SOF og som ligeledes har modtaget en beskæftigelsesrettet ydelse i BIF i minimum 2 måneder i løbet af 2020. Hver borger optræder kun én gang under hver sociale indsats, men kan godt modtage flere sociale indsatser på samme tid. Der er mindre afvigelser i tal trukket i hhv. Fasit og CSC Social, men det vurderes ikke at have betydning for de observationer, forvaltningerne har gjort med udgangspunkt i de kvantitative data.

Ydelser, som SOF kan visitere til, såsom hjælpemidler, merudgifter, enkeltydelser, tabt arbejdsfortjeneste mv. betragtes som ikke-koordineringsrelevante i den betydning, at det er nødvendigt for SOF og BIF at have et samarbejde omkring borgeren, hvis borgeren alene modtager en eller flere af disse ydelser. Disse ydelser indgår derfor ikke i kortlægningen. De fremgår dog af oversigten over samtlige SOF-indsatser i bilag 2.

Forvaltningernes erfaringer fra projekter anvendes – sammen med det kvantitative datasæt – til at kvalificere anbefalingerne ift. udpege og indsnævre, hvilke målgrupper og samarbejdsformer, som forvaltningerne vurderer, kan støtte op om fællesborgernes sagsbehandling. Målgruppernes forskellige behov og den varierede grad af kompleksitet i borgernes problemstillinger er af stor betydning for, hvordan det tværfaglige samarbejde omkring den enkelte borger kan tilrettelægges.

BIF og SOF har også talt med relevante medarbejdere i begge forvaltninger, som arbejder med den borgerrettede sagsbehandling. Samlet er der gennemført seks interviews, hvor de fire havde karakter af fokusgruppeinterviews, og de sidste to var individuelle interviews. Medarbejdere har bidraget med perspektiver på samarbejdsrelationen i det tværfaglige felt mellem den beskæftigelsesrettede indsats og den sociale indsats. Medarbejdernes egne beretninger medvirker til at underbygge de tendenser, der træder frem i datasættet og projekterfaringerne. Beskrivelserne om samarbejdet mellem BIF og SOF skal derfor læses med det forbehold, at de ikke er fuldt dækkende for samarbejdet mellem forvaltningerne, da der er viden og erfaringer fra andre dele af forvaltningerne, som ikke indgår.

Slutteligt har forvaltningerne gennemgået 30 borgersager med fællesborgere i de tre kategorier: Borgere i kanten af arbejdsmarkedet, unge uden uddannelse og fællesborgere med børnesager. Formålet med sagsgennemgangen er at bidrage med baggrundsviden og eksempler på borgerperspektiv. Borgersagerne er tilfældigt udvalgt, og de er dermed ikke repræsentative for den samlede gruppe af borgere med en sag i både BIF og SOF. Det er i den sammenhæng vigtigt at holde sig for øje, at der er meget stor variation i kompleksiteten i borgernes problemstillinger på tværs af samlede gruppe af fællesborgere med en sag i både BIF og SOF. Den varierede kompleksitet på tværs af fællesborgernes behov for støtte fremgår også af oversigten over samtlige SOF-indsatser, jf. bilag 2. Afrapporteringens anbefalinger baseres således primært på de væsentlige observationer fra det kvantitative data om fællesborgerne samt fra erfaringerne fra eksisterende samarbejdsprojekter mellem BIF og SOF.

Kapitel 2. Fordele og ulemper ved at flytte hele eller dele af beskæftigelsesområdet til SOF

I dette afsnit besvares første del af medlemsforslaget om fordele og ulemper ved at flytte hele eller dele af beskæftigelsesområdet fra BIF til SOF. Dette gøres ved først at beskrive fordele og ulemper, dernæst følger en uddybende gennemgang af de lovgivningsmæssige rammer og muligheder for at flytte hele eller dele af beskæftigelsesområdet til SOF.

Der er to centrale forudsætninger, som fordele og ulemper ved et ressortflyt skal ses i lyset af:

- Det ene er kravet om, at borgere, der modtager offentlig ydelse, fordi de ikke er i arbejde, skal have en beskæftigelsesindsats. Kravene til indholdet i beskæftigelsesindsatsen følger lov om aktiv beskæftigelsesindsats (LAB,) integrationsloven og andre love. Det betyder, at når borgere modtager offentlig ydelse, er de omfattet af reglerne i LAB m.fl. Socialt udsathed, hjemløshed, sygdom eller andre problematikker fritager jf. bilag 1A (rettigheder og pligter på beskæftigelsesområdet) ikke borgerne for kravet om deltagelse i det individuelle kontaktføreløb og beskæftigelsesindsats.
- Det andet element handler om, at Borgerrepræsentationen har mulighed for at beslutte, at beskæftigelsesindsatsen skal flyttes fra BIF til SOF. Forudsætningen for et flyt er dog, at der oprettes et jobcenter i SOF, som varetager beskæftigelsesindsatsen for borgerne efter de regler, som findes i LAB og andre love.

Det betyder, at såfremt hele eller dele af BIF flyttes til SOF, skal der oprettes et jobcenter under SOF, hvor borgerne skal modtage beskæftigelsesindsats, som defineret i lov om aktiv beskæftigelsesindsats og integrationsloven. For de tre delmålgrupper behandlet i rapporten, dvs. borgere i kanten af arbejdsmarkedet, unge uden uddannelse og fællesborgere med børnesager, følger nogle undtagelsesbestemmelserne, som indenfor de eksisterende rammer giver forskellige muligheder for, at en anden enhed end jobcentret kan varetage dele af beskæftigelsesindsatsen.

I det følgende redegøres for fordele og ulemper ved at flytte hele eller dele af beskæftigelsesindsatsen.

2.1 Fordele ved et ressortflyt

Forvaltningerne vurderer, at der potentielt vil være en række fordele ved at foretage et ressortflyt, som vil kunne gavne borgerne. Disse handler overordnet om, at et ressortflyt vil kunne skabe bedre styringsmuligheder for at sikre et øget tværgående fokus.

Den politiske og ledelsesmæssige opbakning og vilje til at se på tværs af de to fagområder, har betydning for, hvordan der kan arbejdes med en tværgående indsats. Ved at samle den politiske og ledelsesmæssige styring under én forvaltning, vil mulighederne øges for at skabe fælles vision, mål og retning for, hvordan fællesborgernes sagsforløb kan tilrettelægges mere hensigtsmæssig. Ligeledes øges muligheden for at sikre en løbende opfølgning, hvor den fælles vision tilpasses og gennemføres.

Såfremt der skabes enighed politisk og enighed i hele ledelseskæden fra topledere, mellemlider til leder i første række, vil det øge muligheden for at skabe en mere fælles ramme for opgaveløsningen ved at faglighederne kobles tættere på tværs af beskæftigelses- og socialindsatsen. Der vil fortsat være forskellige rammer og proceskrav på tværs af områderne, men der vil kunne arbejdes med den

kulturelle og organisatoriske forskellighed, som blandt andet skyldes, at områderne har været opdelt siden 2006.

Samtidig vil der være mulighed for, at socialområdet og beskæftigelsesområdet lægges under samme budget, hvilket vil kunne understøtte en endnu mere effektiv ressourceudnyttelse.

2.2 Ulemper ved et ressortflyt

Det faktum, at borgerne fortsat vil være underlagt reglerne i beskæftigelseslovgivningen ved en flytning af området, betyder, at de snitfladeproblematikker, borgerne kan opleve ved at få indsats fra to forskellige lovgivninger, fortsat vil eksistere. Konkret betyder det:

1. *Borgerne skal fortsat navigere i to systemer.* Borgerne vil fortsat modtage indsats fra to forskellige lovgivninger.
2. *Borgerne vil fortsat have to forskellige planer.* Fordi indsatserne gives efter to forskellige lovgivninger, skal der fortsat udarbejdes forskellige planer for borgerne.

Den organisatoriske kompleksitet mellem beskæftigelses- og socialområdet vil ligeledes fortsat eksistere som følge af kommunens størrelse, hvor enheder på begge områder udgøres af en myndighed- og udførerdelt, er geografisk placeret forskellige steder i byen, og involverer både offentlige og private leverandører.

Til trods for et ressortflyt vil det derfor være nødvendigt at arbejde for at styrke samarbejdet for at sikre en bedre samordning af indsatser på tværs af to lovgivningsområder, to forskellige fagsystemer, og på tværs af forskellige enheder, der geografisk er spredt ud.

Som beskrevet ovenfor kan en organisationsændring ved at flytte hele eller dele af BIF til SOF givetvis hjælpe med styrke samarbejdet. Det er dog vurderingen, at det langt fra kan stå alene. Der vil være behov for at arbejde særskilt og fokuseret med at styrke det tværgående samarbejde, sikre samarbejdsaftaler og arbejdsgange på tværs af enheder og ikke mindst sikre løbende ledelsesmæssig og politisk opbakning og vilje til at se på tværs af enheder.

Det er forvaltningernes umiddelbare vurdering – blandt andet baseret på erfaringer fra Aarhus og Odense – at der med en flytning af beskæftigelsesområdet fra BIF til SOF fortsat vil være behov for en intern opdeling mellem medarbejdere med fagspecifik viden indenfor hhv. beskæftigelsesområdet og socialområdet. Reglerne i beskæftigelses- og sociallovgivningen er komplekse, og præget af hyppige ændringer. Det stiller store krav til medarbejdernes kompetencer, og erfaringen er, at der er grænser for, hvor mange opgavefunktioner en sagsbehandler kan varetage i forhold til borgeren og hvor meget forskellig lovgivning, en medarbejder kan overskue.

Ved ressortflyt af udvalgte målgrupper til Socialforvaltningen knytter der sig nogle specifikke u hensigtsmæssigheder. Den væsentligste er, at begge forvaltninger vil have fortolkningskompetence i forhold til beskæftigelseslovgivningen, hvilket indebærer en risiko for, at forvaltningerne tolker lovgivningen forskelligt og deraf oparbejder forskellig afgørelsespraksis. Derudover kan et delvist ressortflyt for udvalgte målgrupper også gøre det vanskeligt at fastlægge en gennemsigtig og entydig definition af, hvor de enkelte borgere skal have deres sagsbehandling. Der er således nogle indbyggede u hensigtsmæssigheder ved et delvist ressortflyt, som kan have indvirkning på borgernes retsstilling.

I tabel 5 nedenfor er opsummeret de umiddelbare fordele og ulemper ved en flytning af hele eller dele af beskæftigelsesområdet.

Tabel 5. Fordele og ulemper ved at flytte beskæftigelsesområdet til SOF

Fordele	Ulemper
<ul style="list-style-type: none"> • Samles den politiske og ledelsesmæssige styring under én forvaltning ved ressortflyt øges mulighederne for at etablere en fælles vision, mål og retning for, hvordan opgaverne med forvaltningernes fællesborgere kan løses på en mere hensigtsmæssig måde til gavn for borgerne. • Et ressortflyt kan øge muligheden for at etablere et stærkt ledelsesmæssigt fokus på tværgående samarbejde, som vil kunne styrke det fælles mål og tættere kobling mellem fagligheder. • Et ressortflyt kan åbne mulighed for, at socialområdet og beskæftigelsesområdet lægges under samme budget, hvilket vil kunne understøtte en endnu mere effektiv ressourceudnyttelse. 	<ul style="list-style-type: none"> • Der skal oprettes jobcenter under SOF, hvor borgerne fortsat vil være underlagt reglerne i beskæftigelseslovgivningen. • Det betyder, at borgerne fortsat vil modtage indsats fra to forskellige lovgivninger og fortsat vil have to forskellige planer. • Der vil fortsat være behov for en intern opdeling mellem medarbejdere med fagspecifik viden indenfor hhv. beskæftigelsesområdet og socialområdet. • Det vil være nødvendigt at arbejde for at styrke samarbejdet på tværs af beskæftigelses- og socialområdet for at sikre, at det i praksis fungerer at arbejde på tværs af to lovgivningsområder og to forskellige fagsystemer mv. • Ved ressortflyt af udvalgte målgrupper vil begge forvaltninger have fortolkningskompetence i forhold til beskæftigelseslovgivningen, hvilket indebærer en risiko for, at forvaltningerne tolker lovgivningen forskelligt og deraf oparbejder forskellig afgørelsespraksis.

Forvaltningerne vurderer, at der på det foreliggende grundlag er meget vanskeligt at fastlægge, om en sammenlægning vil kunne være til gavn for borgerne og de organisatoriske enheder under BIF og SOF. Forvaltningerne har opstillet fordele og ulemper ved et ressortflyt, men bemærker, at der ikke er udarbejdet et egentligt analysegrundlag, der fuldt ud belyser potentielle konsekvenser ved en sammenlægning.

En flytning af hele eller dele af beskæftigelsesindsatsen anses for at være en ganske stor og kompleks forandringsopgave og forvaltningerne anbefaler derfor, at såfremt der ønskes at arbejde videre med et ressortflyt af områder, iværksættes en grundig analyse, hvor fx borgerperspektivet, personale- og kompetenceperspektivet, driftsperspektivet samt økonomiperspektivet indgår og undersøges nærmere og hvor der ligeledes skitseres konkrete forslag til ny organisering af områderne.

I det følgende uddybes de lovgivningsmæssige rammer og muligheder for at flytte hele eller dele af beskæftigelsesområdet til SOF. Der fokuseres særligt på undtagelsesbestemmelser i relation til de tre delmålgrupper, som behandles i rapporten. Undtagelsesbestemmelserne giver indenfor de eksisterende rammer forskellige muligheder for, at en anden enhed end jobcentret kan varetage dele af beskæftigelsesindsatsen.

2.3 De lovgivningsmæssige rammer og muligheder for at flytte beskæftigelsesindsatsen

Krav om et særskilt jobcenter

Det er fastsat i lovgivningen, at kommunalbestyrelsen har ansvaret for beskæftigelsesindsatsen, og at beskæftigelsesindsats overfor borgere og virksomheder skal varetages af et jobcenter, som skal være en særskilt enhed i kommunen. Dette følger af § 5 i lov om organisering og understøttelse af beskæftigelsesindsatsen (herefter organiseringsloven).

Det fremgår også af loven, jf. § 3 stk. 2, at indholdet i beskæftigelsesindsatsen overfor borgere og virksomheder skal følge reglerne i lov om en aktiv beskæftigelsesindsats (LAB), integrationsloven, lov om aktiv socialpolitik, lov om sygedagpenge, lov om kompensation til handicappede i erhverv m.v. Det betyder, at når borgere modtager kontanthjælp, uddannelseshjælp eller overgangsydelse, er de omfattet af reglerne i LAB m.v. Socialt udsathed, sygdom eller andre problematikker ud over ledighed fritager ikke for en beskæftigelsesindsats, herunder kontaktførelse m.v.

Borgerrepræsentationen kan beslutte, at beskæftigelsesindsatsen skal flyttes fra BIF til SOF.

Forudsætningen for et flyt er dog, at der oprettes et jobcenter i SOF, som varetager beskæftigelsesindsatsen for borgerne efter de regler, som findes i LAB og andre love. Det vil derudover kræve en ændring af styrelsesvedtægten, hvis andre medarbejdere skal have myndighedskompetencer til at træffe afgørelser indenfor beskæftigelsesområdet, jf. LAB og andre love.

2.4 Undtagelsesbestemmelser – forskellige muligheder for flyt af enheder

Kommunalbestyrelsen har mulighed for at beslutte, at beskæftigelsesindsatsen eller en funktion varetages eller henlægges til en anden eller særskilt enhed end jobcenteret i kommunen, jf. organiseringslovens § 6 stk. 2-5. I forhold til de udvalgte delmålgrupper af fællesborgere, som denne afrapportering omhandler, er der forskellige muligheder for at lade andre særskilte enheder varetage beskæftigelsesindsatsen, som skitseres nedenfor.

§§ 3 og 5 i organiseringsloven

§ 3. Kommunalbestyrelsen varetager beskæftigelsesindsatsen i jobcentre, jf. §§ 5-8, og i rehabiliteringsteam, jf. §§ 9-12, og har ansvaret for og beslutter, hvordan beskæftigelsesindsatsen skal tilrettelægges.

Stk. 2. Beskæftigelsesindsatsen omfatter

1) kommunens opgaver efter lov om en aktiv beskæftigelsesindsats,

2) beskæftigelsesrettede opgaver over for borgere og virksomheder efter lov om aktiv socialpolitik, lov om sygedagpenge, lov om kompensation til handicappede i erhverv m.v. og integrationsloven og [..]

§ 5. Kommunalbestyrelsen skal sørge for, at et jobcenter som en særskilt del af kommunens forvaltning udfører den kommunale beskæftigelsesindsats, jf. §§ 6 og 7.

Stk. 2. Kommunalbestyrelsen kan beslutte, at jobcenteret også varetager andre opgaver. [..]

Delmålgruppe 1: Borgere i kanten af arbejdsmarkedet

Kommunalbestyrelsen kan beslutte, at funktionen som gennemgående og koordinerende sagsbehandler for borgere i kanten af arbejdsmarkedet skal overdrages til en anden eller særskilt enhed i kommunen, jf. § 6 stk. 4 og 5 i organiseringsloven. Det gælder for borgere i ressourceforløb og borgere i jobafklaringsforløb, sygemeldte borgere samt modtagere af kontanthjælp, uddannelseshjælp eller overgangsydelse efter LAB, og som vurderes aktivitetsparat. En koordinerende sagsbehandler fra en anden enhed end jobcentret vil dog ikke kunne træffe afgørelser efter beskæftigelseslovgivningen. Dvs., at myndighedsansvaret forbliver hos BIF. De koordinerende sagsbehandlere vil eksempelvis kunne varetage det individuelle kontaktføreløb, udarbejde jobplan samt rehabiliteringsplanens indsatsdel, samt understøtte, at borgerne følger jobplanens/rehabiliteringsplanens indsatsdel og når målet i planen.

I Københavns Kommune har man valgt at gøre brug af denne mulighed for ressourceforløbsborgere. Intentionen med ressourceforløb, som ofte ligger efter et kontanthjælps- eller sygedagpengeforløb, er, at borgernes arbejdsevne skal udvikles igennem en tværfaglig indsats fastlagt af rehabiliteringsteamet ift. job og uddannelse og/eller afklares til anden hjælp. Det bemærkes, at reglerne til den virksomhedsrettede indsats i ressourceforløb er skærpet pr. 1. januar 2022. SOF har siden 2013, hvor ressourceforløb blev oprettet, varetaget funktionen som gennemgående koordinerende sagsbehandler for ca. 500 ressourceforløbsborgere pr. år. Det svarer til ca. 12 pct. af BIF's ressourceforløb i 2020. De resterende ressourceforløbsmodtagere er samlet på CAB - Center for afklaring og beskæftigelse. Målgruppen for SOFs ressourceforløb er borgere, hvor hovedvægten af indsatsen i begyndelsen af ressourceforløbet overvejende er af social karakter. Det kan fx dreje sig om misbrugsbehandling, behov for handicapydelse og andre sociale indsatser efter serviceloven. BIF afholder lønudgifterne til de koordinerende sagsbehandlere i SOF. Den koordinerende sagsbehandler kan ikke træffe myndighedsafgørelser efter beskæftigelseslovgivningen. Det betyder konkret, at indsatser efter beskæftigelseslovgivningen, fx forløb hos eksterne leverandører, virksomhedspraktik eller mentor, skal godkendes af BIF. SOF kan heller ikke udsende Min plan, godkende ferieafholdelse, fravær, hjælpemidler og transport. Det er rehabiliteringsteamet, som tager stilling til, hvorvidt en borger vurderes i målgruppen for et ressourceforløb i SOF eller i BIF.

Delmålgruppe 2: Unge uden uddannelse

Kommunalbestyrelsen kan beslutte, at indsatsen over for unge under 30 år uden uddannelse skal varetages af en særskilt enhed, der kan etableres som en tværgående ungeforvaltning, jf. § 6 stk. 2 i organiseringsloven. Det kan fx være i et Center under Ungdommens Uddannelsesvejledning eller på en erhvervsskole.

§ 6 stk. 2-5 i organiseringsloven

§ 6. Jobcenteret varetager beskæftigelsesindsatsen over for borgerne, jf. dog stk. 2-5 og §§ 9-12. I indsatsen skal der være fokus på beskæftigelse, selvforsørgelse og rådighed. [...]

Stk. 2. Kommunalbestyrelsen kan beslutte, at indsatsen over for unge under 30 år uden uddannelse, uanset hvilken ydelse de modtager, kan varetages af en særskilt enhed.

Kommunalbestyrelsen kan samtidig beslutte at etablere den særskilte enhed som en tværgående ungeforvaltning.

Stk. 3. Kommunalbestyrelsen kan beslutte, om opfølgningen over for sygedagpengemodtagere i sager, hvor der er en dato for forventet raskmelding, som ligger inden for 8 uger fra første fraværsdag, skal varetages af jobcenteret eller ydelsescenteret.

Stk. 4. Kommunalbestyrelsen kan beslutte, at funktionen som gennemgående og koordinerende sagsbehandler for borgere i ressourceforløb og i jobafklaringsforløb, jf. §§ 68 c og 68 g i lov om en aktiv beskæftigelsesindsats, og for sygemeldte borgere, jf. § 13 d i lov om sygedagpenge, kan overdrages til en anden enhed i kommunen end jobcenteret. Den gennemgående og koordinerende sagsbehandler fra en anden enhed end jobcenteret kan ikke træffe afgørelser efter beskæftigelseslovgivningen.

Stk. 5. Kommunalbestyrelsen kan beslutte, at funktionen som koordinerende sagsbehandler, jf. § 18 a i lov om en aktiv beskæftigelsesindsats, for personer, der er omfattet af § 2, nr. 3 og 13, i samme lov, kan overdrages til en anden enhed i kommunen end jobcenteret. Den koordinerende sagsbehandler fra en anden enhed end jobcenteret kan dog ikke træffe afgørelser efter beskæftigelseslovgivningen.

I Københavns Kommune har man valgt at skabe nye samarbejdsformer og arbejdsgange for ledelse og medarbejdere i kommunens allerede eksisterende organisering i forbindelse med implementeringen af den lovpligtige koordinering for unge op til 25 år på tværs af uddannelses-, beskæftigelses- og socialindsatsen (KUI). I forhold til det interne samarbejde betyder det, at BIF, BUF og SOF i højere grad har formaliserede og systematiserede samarbejder på tværs af forvaltningerne om ungemålgruppen (se kapitel 3.2).

Det bemærkes, at KUI's opsøgende vejledningsindsats over for unge stopper ved det 25. år. Den lovpligtige afgrænsning harmonerer dermed ikke med reglerne for unge uden uddannelse i beskæftigelsessystemet, hvor indsatsen for unge uddannelseshjælpsmodtagere gælder op til det 30 år.

Delmålgruppe 3: Fællesborgere med børnesager i SOF

Kommunalbestyrelsen kan beslutte, at beskæftigelsesindsatsen varetages af en anden enhed i kommunen, når der udarbejdes en tværgående og helhedsorienteret plan for borgerne, jf. organiseringslovens § 6 stk. 4.

Målgruppen for helhedsorienteret plan er borgere med komplekse og sammensatte problemer, hvor der kan eller skal udarbejdes flere planer for indsatserne, og hvor der er et koordinationsbehov forbundet hermed. Målgruppen er endvidere borgere, hvis nære familier har komplekse og sammensatte problemer, som med fordel kan understøttes gennem en samlet plan for familien. I arbejdet med en helhedsorienteret plan udgør varig beskæftigelse et overordnet og langsigtet mål for unge uden uddannelse og voksne borgere. Tilrettelæggelsen af indsatserne ud fra dette overordnede og langsigtede mål skal foretages ud fra borgerens forudsætninger og konkrete behov for støtte. Borgerne skal give samtykke til, at kommunen erstatter borgerens sektorspecifikke planer, herunder "Min Plan" på beskæftigelsesområdet, med en helhedsorienteret plan.

Hvis en anden enhed end jobcentret i kommunen skal varetage beskæftigelsesrettede opgaver for borgere med en tværgående og helhedsorienteret plan, vil det kræve en ændring af Københavns Kommunes Styrelsesvedtægt.

Kapitel 3. Kortlægning af de tre delmålgrupper

I rapportens del 2 beskrives de tre delmålgruppers kendetegn, og hvordan BIF og SOF samarbejder om borgerne. Delmålgrupperne er:

- Borgere i kanten af arbejdsmarkedet
- Unge uden uddannelse i alderen 18 til 30 år
- Borgere med en sag i hhv. BIF og SOF og, hvor der også er børnesag(er) på deres barn/børn.

De tre delmålgrupper er nærmere beskrevet i tabel 6.

Tabel 6. De tre delmålgrupper fordelt på målgrupper efter lov om aktiv beskæftigelsesindsats

Delmålgrupper	LAB-målgruppe	Formål med kontaktføreløbet
Delmålgruppe 1: Borgere i kanten af arbejdsmarkedet	Aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere jf. LAB § 6.3 som modtager kontanthjælp eller overgangsydelse	Formålet med kontanthjælpsindsatsen for aktivitetsparate borgere samt unge under 30 år med en erhvervskompetencegivende uddannelse er at sikre, at borgerne får en helhedsorienteret og tværfaglig indsats, som er baseret på en tidlig og grundig afklaring af den enkeltes udfordringer og behov, og som bedst hjælper den enkelte til at komme i job.
	Borgere i ressourceforløb jf. LAB § 6.8 som modtager ressourceforløbsydelse, som er på niveau med kontanthjælpen.	Formålet er at sikre, at borgere over 40 år men under 60 år, som er risiko for førtidspension, får udviklet arbejdsevnen. Målet er, at forløbet på sigt kan hjælpe den enkelte i arbejde eller i gang med en uddannelse.
	Fleksjobvisiterede jf. LAB § 6.9 som modtager flekslønstilskud (ansat i fleksjob) eller ledighedsydelse (er ledig)	Formålet med fleksjobordningen er at gøre det muligt for personer med en varig og væsentligt nedsat arbejdsevne at bevare eller opnå tilknytning til arbejdsmarkedet gennem et fleksjob.
Delmålgruppe 2: Unge fællesborgere uden uddannelse	Unge klar til uddannelse jf. LAB § 6.4, som modtager uddannelseshjælp eller overgangsydelse som uddannelsesparat	Formålet med uddannelsespålægget er at sikre, at alle unge under 30 år uden en erhvervskompetencegivende uddannelse hurtigst muligt påbegynder og gennemføre en studie- eller erhvervskompetencegive uddannelse på almindelige vilkår. Er uddannelse ikke realistisk, skal kontaktføreløbet tilrettelægges så borgeren bliver klar til at påbegynde og gennemføre en uddannelse.
	Unge i kanten af uddannelse jf. LAB § 6.5, som modtager uddannelseshjælp eller overgangsydelse som aktivitetsparat	
Delmålgruppe 3: Borgere med børnesager i SOF (fx dagpengemodtagere)	Alle BIF-SOF fællesborgere uanset forsørgelsesydelse. Herunder dagpengemodtagere samt jobparate kontanthjælpsmodtagere	Borgeren skal hurtigst muligt opnå ordinært job. Hvis ikke det er realistisk, tilrettelægges kontaktføreløbet så personen hurtigst muligt kommer i ordinært job.

Nedenfor behandles hver af de tre delmålgrupper enkeltvis ved først at præsentere de væsentligste kvantitative observationer. Herefter følger en beskrivelse af den enkelte delmålgruppe på baggrund af det kvantitative datamateriale og en kortlægning af det nuværende samarbejde mellem BIF og SOF om fællesborgerne.

Som skrevet under metodeafsnittet er anbefalingerne funderet på det kvantitative datamateriale og BIFs og SOFs erfaringer fra tværfaglige projekter om fællesborgere. Beskrivelserne af samarbejdet tager udgangspunkt i erfaringer fra projekter og samtaler med relevante nøglepersoner. Beskrivelserne skal derfor læses med det forbehold, at de ikke forventes at være fuldt dækkende for samarbejdet mellem forvaltningerne, da der er viden og erfaringer fra andre dele af forvaltningerne, som ikke indgår.

3.1 Delmålgruppe 1: Fællesborgere i kanten af arbejdsmarkedet

Dette afsnit har til formål at danne et overblik over de væsentlige observationer om fællesborgere i kanten af arbejdsmarkedet. Som nævnt ovenfor er afsnittet baseret på data om borgere, som modtog en eller flere indsatser i SOF i 2020, og som modtog en forsørgelsesydelse i BIF i minimum to måneder i løbet af 2020. I afsnittet henvises der til data fra tabeller og figurer, som findes i bilag 1B.

Fællesborgere i kanten af arbejdsmarkedet udgøres af følgende tre målgrupper, jf. lov om aktiv beskæftigelsesindsats:

- Voksne kontanthjælpsmodtagere (ca. 3.000 borgere) dækker over aktivitetsparate modtagere af kontanthjælp eller overgangsydelse, som ikke er omfattet af en indsats efter integrationsloven. Borgerne er enten fyldt 30 år eller har en kompetencegivende uddannelse.
- Ressourceforløbsborgere (ca. 1.200 borgere) samt
- Fleksjobberettigede (ca. 500 borgere): Fleksjobberettigede dækker her over borgere, som er blevet bevilliget et fleksjob, men som er ledige (ledighedsydelsesmodtagere) samt fleksjobansatte. De fleksjobansatte er medtaget, da fleksjob bevilliges midlertidigt, og jobcentret er forpligtet til at skabe progression i fleksjob på under 10 timer. Data for ledighedsydelsesmodtagerne og de fleksjobansatte er angivet særskilt i bilag 1B. Af databilaget fremgår, at ledighedsydelsesmodtagerne udgør en relativ lille andel af borgere i kanten af arbejdsmarked set i forhold til den store kontanthjælpsgruppe. Af den årsag er målgruppen kun sporadisk nævnt under delmålgruppen.

Samlet består delmålgruppen af ca. 4.700 fællesborgere. Borgerne kan have flere indsatser i SOF på samme tid. Formålet med indsatsen for delmålgruppen fællesborgere i kanten af arbejdsmarkedet er at opnå hel eller delvis selvforsørgelse gennem (små)job eller ordinær uddannelse. Hvis det viser sig, at borgerne er i målgruppen for anden hjælp, skal borgernes arbejdsevne enten udvikles i et ressourceforløb, hvilket er tiltænkt borgere mellem 40 og 60 år, eller afklares i forhold til, om borgeren er i målgruppe til en permanent offentlig forsørgelse såsom førtidspension eller fleksjob.

3.1.1 Præsentation af væsentlige observationer

På baggrund af gennemgang og analyse af det kvantitative datamateriale har BIF og SOF gjort følgende væsentlige observationer for fællesborgerne i kanten af arbejdsmarkedet:

- Borgere i kanten af arbejdsmarkedet udgjorde 58 pct. af alle fællesborgere (ca. 4.700 borgere) i 2020. De aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere udgør den største gruppe af borgerne i kanten af arbejdsmarkedet (64 pct).
- Størstedelen af de aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere er mellem 40 og 59 år, og der er en overvægt af mænd (ca. 6 ud af 10).

- Knap en tredjedel af de aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere, svarende til knap 1.000 borgere, har været i kontanthjælpsystemet i mere end 9 sammenhængende år.
- De aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere har næsten udelukkende en sag i Borgercenter Voksne. Det viser, at de overvejende har sociale problemstillinger.
- En tredjedel af de aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere har indsatser i Hjemløseenheden.
- De fleksjobberettigedes indsatser indikerer, at delmålgruppen er præget af mindre sociale problemstillinger og muligvis har flere fysiske problemstillinger sammenholdt med de aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere og borgere i ressourceforløb.

3.1.2 Beskrivelse af borgere i kanten af arbejdsmarkedet på baggrund af kvantitativt datamateriale

I det følgende udfoldes pointerne om den beskæftigelsesrettede indsats og de sociale indsatser, som det kvantitative materiale viser.

Den beskæftigelsesrettede indsats

Borgere i kanten af arbejdsmarkedet skiller sig markant ud fra københavnernes generelt. Hvor københavnernes generelt har en ung aldersprofil med en ligelig kønsfordeling, udgøres borgere i kanten af arbejdsmarkedet primært af mænd i alderen 40 til 49 år. Delmålgruppen adskiller sig ikke væsentligt på alder og køn fra borgere med tilsvarende forsørgelsesyndelser.

Ser man isoleret på kontanthjælpsforløbene, kan man se, at knap en tredjedel af de aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere (ca. 37 pct.) har modtaget offentlig forsørgelse i mere end tre sammenhængende år, hvoraf en tredjedel (ca. 1.000 borgere) har været i kontanthjælpsystemet i mere end 9 sammenhængende år. Sygedagpenge og kontant- og uddannelseshjælp går ofte forud for ressourceforløb og fleksjob. Derfor er det forventeligt, at ressourceforløbsborgerne og de fleksjobberettigede har en længere ledighed bag sig end kontanthjælpsmodtagerne. Ca. halvdelen af borgerne (49 pct.) af ressourceforløbsborgerne har været i beskæftigelsessystemet i 9 til 15 sammenhængende år, mens andelen for de fleksjobvisiterede (ledighedsydelsesmodtagere), udgjorde ca. 39 pct.

Halvdelen af borgerne (54 pct.) i kanten af arbejdsmarkedet i 2020 har i marts 2022 fortsat et kontaktforsøg i BIF. De resterende ca. 46 pct. er enten visiteret til førtidspension, fleksjob, selvforsørgelse eller kommet i beskæftigelse, er påbegyndt uddannelse, er flyttet eller gået bort. Pr. 1. oktober 2021 var ca. 1.000 borgere i delmålgruppen afgået til førtidspension. Tallet for førtidspension er formentlig højere pr. marts 2022.

De sociale indsatser

De aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere modtager typisk stofmisbrugsbehandling, støttekontaktperson og herberg. Et særligt opmærksomhedspunkt er her, at hjemløseproblemstillingen er tydelig, idet 15 pct. af de aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere, svarende til ca. 500 borgere, var på herberg i 2020.

Næsten alle af de aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere (98 pct.) var tilknyttet Borgercenter Voksne i 2020. De resterende 2 pct. havde deres sag i Borgercenter Handicap, hvor de modtog ydelser som pædagogisk støtte, midlertidigt botilbud og ledsageordning. Det viser, at de aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere i høj grad har en sag i SOF pga. sociale problemstillinger og ikke pga. handicap og funktionsnedsættelser.

På tværs af enhederne i Borgercenter Voksne udgjorde de aktivitetsparate voksne i 2020 ca. halvdelen af fællesborgerne i Hjemløseenheden, Center for Rusmiddelbehandling København, Bolig- og Beskæftigelsesenheden samt i Enheden for Kriminalpræventive Indsatser. De aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere udgjorde endvidere lidt mere end hver tredje fællesborger i socialpsykiatrien. En tredjedel af de aktivitetsparate voksne med en sag i SOF havde indsatser i Hjemløseenheden.

Borgere i ressourceforløb modtog i 2020 oftest personlig og praktisk støtte i hjemmet og sygepleje, socialpædagogisk støtte og stofmisbrugsbehandling. Et væsentligt opmærksomhedspunkt er, at 6 pct. af ressourceforløbsborgerne, hvilket svarer til ca. 60 borgere, havde problemstillinger, der knyttede sig til hjemløshed. Ca. 25 af de borgere har i år 2022 ikke længere et aktivt kontaktføreløb i BIF pga. visitation til førtidspension eller flytning eller grundet dødsfald.

De fleksjobberettigede modtager kun i lille omfang sociale indsatser, der omhandler socialpædagogisk støtte, alkoholbehandling, støttekontaktperson og midlertidig bostøtte. 61 pct. af de fleksjobvisiterede borgeres indsatser er personlig og praktisk støtte i hjemmet og sygepleje. Det peger således på, at gruppen af fleksjobberettigede er præget af mindre sociale problemstillinger og måske flere fysiske problemstillinger sammenholdt med de aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere og borgere i ressourceforløb.

3.1.3 Kortlægning af det nuværende samarbejde mellem BIF og SOF om borgere i kanten af arbejdsmarkedet

I dette afsnit afdækkes, hvordan BIF og SOF i dag samarbejder om borgere i kanten af arbejdsmarkedet med en sag i både BIF og SOF. Først beskrives snitflader i samarbejdet om målgruppen og dernæst beskrives de erfaringer, som forvaltningerne har gjort i forbindelse med samarbejder og projekter om målgruppen. Beskrivelserne tager udgangspunkt i erfaringer fra projekter og samtaler med relevante medarbejdere. Beskrivelserne skal derfor læses med det forbehold, at de ikke er fuldt dækkende for samarbejdet mellem forvaltningerne, da der er viden og erfaringer fra andre dele af forvaltningerne, som ikke indgår.

Samarbejde mellem BIF og SOF

Det nuværende samarbejde på tværs af forvaltningerne kan overordnet karakteriseres som en ad hoc-baseret samarbejdsform. Det betyder, at der igangsættes et samarbejde på baggrund af en specifikt opstået situation, hvor en given problemstilling skal håndteres eller, hvor medarbejdere eller enheder i forvaltningerne ser en mulighed for at styrke indsatsen for mindre grupper af borgere indenfor de givne rammer.

Samarbejdet består primært af udveksling af oplysninger om en borgers sag og nogle gange koordinering af indsatser. Det kan fx være viden om, hvilke opgaver SOFs støttekontaktperson eller socialpædagogisk støtte arbejder sammen med borgeren om i den kommende tid, viden om, at borger er opstartet i forløb (fx rusmiddelbehandling), viden om, at borger skal flytte i egen lejlighed mv. Det kan også være viden fra BIF til SOF fx om borgeren er i et afklaringsforløb, ift. om borgeren kan indstilles til ressourceforløb, fleksjob eller førtidspension eller borgerens økonomiske situation. For nogle borgere vil der også være møder mellem BIF, SOF og borger for at sikre, at aktiviteter og indsatser koordineres for at undgå, at vigtige indsatser afvikles i samme periode.

Fordi indsatserne til fællesborgerne bevilges efter hhv. lov om aktiv beskæftigelse og serviceloven, skal forvaltningerne udarbejde forskellige planer til borgerne. Den kommende nye hovedlov om helhedsorienterede indsatser vil give kommunerne pligt til at tilbyde borgeren en helhedsorienteret

plan med klare mål for borgerens samlede forløb. Kommunerne får metode- og procesfrihed i forhold til at sikre en sammenhængende udredning og opfølgning herpå.

For borgere i ressourceforløb udarbejder det tværfaglige rehabiliteringsteam en indstilling vedrørende, hvilke tværfaglige indsatser i ressourceforløbet, som teamet anbefaler, at der arbejdes med. Heri indgår oversigt over de indsatser i SOF, som borger modtager samt rehabiliteringsteamets anbefalinger til, hvilke indsatser, der fremadrettet bør arbejdes på, at borger visiteres til. Derfor er sagsbehandlere for ressourceforløbsborgerne som oftest opdateret på borgers indsatser i SOF såvel som, at en stor del af arbejdet for en del af borgerne er at hjælpe dem til at søge indsatser i SOF.

På handicapområdet ses der i SOF et tydeligt fokus på beskæftigelsesområdet bl.a. i arbejdet med Borgercenter Handicaps omstillingsplan. I omstillingsplanen er der et selvstændigt spor, hvor der arbejdes målrettet med brobygning til job og uddannelse. I dette arbejde er der bl.a. i samarbejde med BIF-SOF Enheden og med input fra BIF blevet udarbejdet et site om handicap og beskæftigelse, som blev lanceret i december 2021, og som skal hjælpe sagsbehandlere i Borgercenter Handicap med bl.a. beskæftigelsesmulighederne for målgruppen. En anden indsats fokuserer på brobygning til beskæftigelse for borgere i midlertidige boformer og hjemmeboende. Indsatsen er opstartet i januar 2022, og har til formål at støtte borgere, som oplever udfordringer i deres afklaringsforløb. Indsatsen har også til formål at øge medarbejdernes viden om og kompetencer til at understøtte borgerne i deres kontakt med jobcenter og deres beskæftigelsesindsats, gennem én til én vejledning, kompetenceudvikling, supervision og konkret sagsgennemgang. For at understøtte indsatsen har Borgercenter Handicap ansat en tværgående beskæftigelseskoordinator.

Samarbejder knyttet op på projekter

BIF og SOF har i de senere år indgået samarbejder om bestemte delmålgrupper af borgere i kanten af arbejdsmarkedet. Samarbejderne kan karakteriseres som brobyggende samarbejder, hvor der er aftalt en bestemt samarbejdsform mellem projektdeltagerne. Jobcenter, Center for Jobindsats har i forbindelse med deltagelse i det landsdækkende initiativ 'Flere skal med 2'¹ og 'Afklaringspuljen'² haft fokus på at iværksætte en række systematiserede samarbejder med SOF.

Disse samarbejder er skitseret nedenfor. Det bemærkes, at ressourceforløbscentret, Center for Afklaring og Beskæftigelse (CAB) i BIF samt Bolig- og Beskæftigelsesenheden i SOF, som varetager indsatsen for ca. 500 ressourceforløbsborgere (svarende til ca. 12 pct. af alle ressourceforløbsborgere), ikke er en del af 'Flere skal med 2'.

¹ Jobcenter - Center for Jobindsats har fået 60,4 mio. kr. fra en ansøgningspulje under Beskæftigelsesministeriet til i perioden 2019- juni 2022 at sikre et lavt sagsniveau for jobrådgivere, som arbejder med aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere. Formålet er at hjælpe borgerne i (små)job eller uddannelse. Hvis de er i målgruppen for førtidspension, fleksjob eller ressourceforløb, skal de afklares i forhold hertil. Kerneelementerne i initiativet, som omfatter alle Jobcenter - Center for Jobindsats borgere, er job fra dag ét, faste sagsbehandlere samt parallelle indsatser.

² Jobcenter - Center for Jobindsats deltager i afklaringspuljen, som løber fra dec. 2020-dec. 2022. Puljen har fokus på aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere, som har været i kontanthjælpssystemet i 8 ud af de seneste 10 år. Formålet er at sikre, at alle i målgruppen får en hurtig og grundig afklaring af, om de fortsat skal være i kontanthjælpssystemet, eller om de er i målgruppen for ressourceforløb, fleksjob eller førtidspension.

Table 7. Oversigt over systematiserede samarbejder mellem Jobcenter - Center for Jobindsats og enheder i SOF

<p>Samarbejde om borgere på herberg og botilbud</p> <p>Der er iværksat et samarbejde om de borgere, der opholder sig på herberg/botilbud ved, at medarbejdere fra Jobcenter, Center for Jobindsats fysisk er til stede på udvalgte herberger eller botilbud. Deres tilstedeværelse betyder, at samtaler med borgerne foregår dér, hvor borgerne fysisk opholder sig. Samtidig har jobcentermedarbejderne mulighed for tæt dialog og samarbejde med de SOF-medarbejdere, der er omkring borgerne.</p>
<p>Samarbejde med psykiatrienheden og hjemløseenheden</p> <p>Der er udpeget et par medarbejdere fra Jobcenter, Center for Jobindsats, som er kontaktpersoner til psykiatri- og hjemløseenhederne i SOF, hvor deres opgave blandt andet er at sikre et tæt samarbejde med enhederne og de SOF-medarbejdere, som er tilknyttet fællesborgerne.</p>
<p>Brobygning til Borgercenter Voksne</p> <p>En medarbejder fra Borgercenter Voksne sidder fysisk på Jobcenter - Center for Jobindsats og yder sagssparring og rådgivning til jobcentermedarbejdere om konkrete sagsskridt for borgere, deltager i og har selv borgersamtaler, samt etablerer kontakt til forskellige enheder under Borgercenter Voksne i konkrete borgersager for at hjælpe borger i forhold til at opnå støtte fra SOF.</p>
<p>Rusmiddelkonsulenter</p> <p>For borgere med rusmiddelproblematikker er der samarbejde med to rusmiddelkonsulenter fra Rusmiddelbehandlingen Nyropsgade. Rusmiddelkonsulenterne er fysisk til stede på Jobcenter - Center for Jobindsats ca. tre dage om ugen, hvor de deltager ved samtaler med borgere med misbrugsudfordringer og arbejder med at motivere borgere til opstart i misbrugsbehandling. De yder ligeledes råd og sparring til jobcentrets medarbejdere omkring borgere med misbrugsudfordringer.</p>
<p>IPS-Misbrug</p> <p>IPS-projektets (Individuelt Planlagt job med Støtte) målgruppen er kontanthjælpsmodtagere, som kan deltage i virksomhedsrettede forløb. Borgerne er indskrevet i behandling i Center for Rusmiddelbehandling København (SOF) og visiteres til en IPS-indsats fra centerets rusmiddelenheder. Indsatsen indebærer bl.a., at borgeren tilknyttes en personlig IPS-konsulent, der varetager kontakten til virksomhederne, at borgeren skal være indstillet på at kunne komme i virksomhedsplacering allerede inden for én måned, og at konsulenten sideløbende samarbejder tæt med den lediges misbrugsbehandler.</p>

Behovet for de systematiserede samarbejder er bl.a. opstået i takt med, at Jobcenter, Center for Jobindsats er kommet længere ned i sagsbunkerne. En stor del af de oplagte borgere til førtidspension og fleksjob vurderes at være blevet afklaret, og de borgere, der er tilbage i jobrådgivernes sagsstammer, er i højere grad borgere, som jobcentret har sværere ved at få greb om. Det vurderes endvidere, at de lavere sagsstammer har medvirket til, at jobcentret har fået bedre kontakt til borgere, der tidligere havde en mere ustabil kontakt til jobcentret.

Det er Jobcenter, Center for Jobindsats erfaring, at de systematiserede samarbejder giver øget viden i både BIF og SOF om, hvordan indsatsene fra begge forvaltninger kan understøtte borgernes udvikling, og hvordan et tættere samarbejde på tværs af forvaltningerne kan understøtte borgernes progression. Særligt i de samarbejder, hvor sagsbehandlere fra jobcentret fysisk er ude på SOFs enheder, eller hvor SOF er til stede på jobcentret, opleves der øget medarbejderkendskab mellem BIF og SOF, som vurderes at styrke samarbejdet om fællesborgere.

Tilsvarende vurderes brobyggerfunktionen til Borgercenter Voksne at tilføre øget viden om, hvor og hvem i SOF, det er relevant for BIF at henvende sig til i konkrete borgersager. Brobyggermedarbejderen fra SOF afsøger i nogle sager selv løsningsmuligheder ved at navigere mellem forskellige enheder i SOF. Her er erfaringen, at det er en fordel, at det er en SOF-medarbejder med godt kendskab til SOFs organisation og enheder, som tager kontakt og søger at finde den rette hjælp, da det letter arbejdet, at medarbejderen forstår SOFs forskellige enheders ramme og kontekst. Det er også erfaringen, at de systematiserede samarbejder, herunder brobyggerfunktionerne skal følges op af et kontinuerligt og tæt ledelsesmæssigt fokus for at blive prioriteret.

Nyere samarbejder om udsatte borgere

SOF og Region Hovedstaden har indgået et koordinerende samarbejde om de mest udsatte og kaotiske borgere. Udsatteenheden, der er en del af Hjemløseenheden i Borgercenter Voksne, varetager en vigtig social- og sundhedsfaglig opgave. Målgruppen for Udsatteenheden er kendetegnet ved, at borgeren:

- Har en hjemløseproblematik og opholder sig på gaden, herberg, natcafé, en sovesofa eller er funktionel hjemløs
- Har behov for en samtidig social-, rusmiddel- samt psykiatrisk og/eller somatisk sundhedsmæssig indsats. Eksempelvis som resultat af ubehandlede psykiske lidelser (ofte ikke-diagnosticerede) og samtidigt forbrug af rusmidler
- Ikke kan opsøge og fastholde den nødvendige støtte og behandling fra de ordinære støttesystemer
- Har hyppige indlæggelser i psykiatrien og/eller somatikken eller vurderes at have behov for det

For de hjemløse borgere, som har en sag i BIF, er beskæftigelsesindsatsen samlet i én afdeling i Jobcenter, Center for jobindsats. Her er borgerne tilknyttet én fast medarbejder, der har ansvaret for at koordinere samarbejdet med relevante enheder, herunder Hjemløseenheden, i SOF. Det sikrer, at der kan bygges tættere samarbejdsrelationer mellem medarbejderne, som styrker koordineringen og indsatserne for borgerne, frem for, hvis samarbejdsrelationen først skal etableres, når borgerne står i en akut situation. Tilsvarende har medarbejderne mulighed for opsøgende arbejde på grund af lavere sagsstammer. Dette sker ofte i samarbejdet med støttekontaktperson fra bl.a. Hjemløseenheden.

Dernæst er der etableret forskellige samarbejder på ledelsesniveau mellem Jobcenter, Center for Jobindsats og enheder i SOF. I foråret 2022 er der indledt samarbejde, hvor Jobcenteret deltager i etablerede samarbejds møder med Hjemløseenheden, Psykiatrienheden og Bolig- og Beskæftigelsesenheden. Jobcenteret har også en lederrepræsentant på det såkaldte Vesterbro koordineringsmøder, hvor Reden, H17, Mændenes hjem, Hjemløseenheden og Rusmiddelcenteret på Vigerslev alle deltager. På møderne koordineres indsatsen omkring borgerne, der opholder sig på Vesterbro.

3.1.4 Opsummering

Samarbejdet om de voksne i kanten af arbejdsmarkedet består primært af udveksling af oplysninger om en borgers sag og nogle gange koordinering af indsatser. Siden 2018 er samarbejdet mellem BIF og SOF øget for borgere i kanten af arbejdsmarkedet i takt med, at lavere sagsstammer er implementeret. Det vurderes, at lavere sagsstammer i BIF er en væsentlig forudsætning for, at der er ressourcer til at sikre et samarbejde med SOF. De systematiserede samarbejder, som Jobcenter, Center for Jobindsats og enheder i SOF har etableret sikrer øget vidensdeling mellem forvaltningerne om, hvordan indsatserne fra begge forvaltninger kan øge progressionen for borgerne samt sikre et medarbejderkendskab, som styrker samarbejdet om fællesborgerne og de borgere, der har brug for hjælp til at få etableret indsats i SOF.

3.2. Delmålgruppe 2: Unge fællesborgere uden uddannelse

Dette afsnit har til formål at danne et overblik over de væsentlige observationer om unge i alderen 18 til 29 år uden uddannelse, som har en sag i både BIF og SOF, og som enten modtager uddannelseshjælp eller overgangsydelse som aktivitetsparat eller uddannelsesparat. Afsnittet er baseret på data om borgere, som modtog en eller flere indsatser i SOF i 2020, og som modtog en forsørgelsesydelse i BIF i minimum to måneder i løbet af 2020. I afsnittet henvises der til data fra tabeller og figurer, som findes i bilag 1B. Samlet består målgruppen af ca. 1.400 fællesborgere, hvilket svarer til ca. 16 pct. af fællesborgerne.

Unge fællesborgere uden uddannelse udgøres af følgende to målgrupper, jf. lov om aktiv beskæftigelsesindsats:

- Uddannelsesparate unge (ca. 250 borgere) er unge uden en erhvervskompetencegivende uddannelse i alderen 18-29 år, der forventes at kunne påbegynde en uddannelse indenfor ca. et år og gennemføre denne. De unge modtager enten uddannelseshjælp eller overgangsydelse.
- Aktivitetsparate unge (ca. 1.150 borgere) er unge uden en erhvervskompetencegivende uddannelse i alderen 18-29 år, der på grund af helbredsæssige eller sociale problemstillinger ikke forventes at kunne påbegynde en uddannelse indenfor ca. et år. De unge modtager enten uddannelseshjælp eller overgangsydelse.

Formålet med indsatsen til unge uden uddannelse er at sikre, at de hurtigst muligt påbegynder og gennemfører en studie- eller erhvervskompetencegive uddannelse på almindelige vilkår. Er uddannelse ikke realistisk, skal forløbet tilrettelægges, så borgeren bliver klar til at påbegynde og gennemføre en uddannelse.

Som udgangspunkt mødes alle unge uden uddannelse op til det 29. år som uddannelsesparat. Kommunen skal afholde en række lovpligtige samtaler inden for de første tre måneder. Her skal den unge visiteres som enten: Åbenlyst uddannelsesparat, uddannelsesparat eller aktivitetsparat. I løbet af visitationsprocessen skal kommunen foretage en samlet vurdering af den unges uddannelsesmæssige ressourcer, kompetencer og udviklingsmuligheder. Jobcentret er forpligtet til løbende at genvurdere den unges visitationskategori, så det sikres, at den unge får den rette indsats og ydelse.

3.2.1 Præsentation af væsentlige observationer

På baggrund af gennemgang og analyse af det kvantitative datamateriale har BIF og SOF gjort følgende væsentlige observationer om unge uden uddannelse:

- Ca. 90 pct. af de uddannelsesparate unge er tilknyttet Borgercenter Voksne i SOF, og ca. 70 pct. af aktivitetsparate unge er tilknyttet Borgercenter Voksne. Det indikerer, at unge uden uddannelse uanset visitationskategori i højere grad har sociale udfordringer end problematikker, der knytter til sig til fysisk eller psykisk funktionsnedsættelse.
- Hjemløseproblematikken er relativt stor for både de aktivitets- og de uddannelsesparate unge: Hver syvende af de aktivitetsparate og hver fjerde af de uddannelsesparate unge med en sag i SOF og BIF var på herberg i 2020.
- De aktivitetsparate unge har en lav afgang fra kontanthjælpssystemet og en høj andel af de unge uden uddannelse er langtidsledige. 41 pct. har været i kontanthjælpssystemet imellem 1 til 3 sammenhængende år og en fjerdedel imellem 6 til 9 år.

- Knap 60 pct. af de unge uden fællesborgere er omfattet af KUI, mens 40 pct. står udenfor.

3.2.2 Beskrivelse af unge fællesborgere uden uddannelse på baggrund af kvantitativt datamateriale

I det følgende udfoldes pointerne om den beskæftigelsesrettede indsats og de sociale indsatser, som det kvantitative materiale viser.

Den beskæftigelsesrettede indsats

Unge uden uddannelse udgjorde ca. 1.400 fællesborgere, svarende til ca. 16 pct. af fællesborgerne. i 2020. Det svarer til ca. 21 pct. af alle unge uden uddannelse med tilsvarende forsørgelsesydelse. Af de unge fællesborgere var 16 pct., svarende til ca. 250 unge, på analysetidspunktet vurderet uddannelsesparate, mens de resterende 84 pct., svarende til ca. 1150 unge, var aktivitetsparate.

Knap 60 pct. af de unge var omfattet af KUI – Københavns Ungeindsats, mens 40 pct. stod udenfor det formaliseret koordinerende samarbejde, fordi de er over 25 år.

De aktivitetsparate unge har en lav afgang fra kontanthjælpssystemet. 71 pct af de aktivitetsparate unge, med en beskæftigelsesdag i 2020 har fortsat en aktiv beskæftigelsesdag 2022, mens andelen for de uddannelsesparate unge udgør 25 pct. En stor del af de unge er således langtidsledige. 41 pct. har været i kontanthjælpssystemet i 1 til 3 sammenhængende år, og en fjerdedel af de unge har været i systemet i 6 til 9 sammenhængende år.

Mænd i alderen 18-24 år udgør en stor andel af delmålgruppen.

De sociale indsatser

De uddannelsesparate unge med indsatser i begge forvaltninger modtager oftest herberg, støttekontaktperson og stofmisbrugsbehandling i SOF. De aktivitetsparate unge med indsatser i BIF og SOF modtager oftest socialpædagogisk støtte, midlertidigt botilbud og stofmisbrugsbehandling, mens herberg er det fjerdemest benyttede tilbud. Ligesom for de aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere er hjemløseproblemstillingen tydelig for de unge uden uddannelse, idet hver fjerde af de uddannelsesparate unge og hver syvende af de aktivitetsparate unge var på herberg i 2020.

Ca. 90 pct. af de uddannelsesparate unge fællesborgere er tilknyttet Borgercenter Voksne i SOF, og ca. 70 pct. af de aktivitetsparate unge fællesborgere uden uddannelse er tilknyttet Borgercenter Voksne, mens ca. 30 pct. af de aktivitetsparate unge er tilknyttet Borgercenter Handicap.

Det bemærkes, at mellem 20 og 25 pct. af de aktivitetsparate unge med en indsats i SOF er tilknyttet Borgercenter Voksnes enheder Center for Rusmiddelbehandling (21 pct.), Hjemløseenheden (21 pct.) og Psykiatrienheden (24 pct.). Næsten halvdelen (45 pct.) af de uddannelsesparate unge fællesborgere er tilknyttet Hjemløseenheden, mens ca. hver femte (21 pct.) er tilknyttet Center for Rusmiddelbehandling.

3.2.3 Kortlægning af det nuværende samarbejde om unge fællesborgere uden uddannelse

I dette afsnit afdækkes, hvordan BIF og SOF i dag samarbejder om unge uden uddannelse med en sag i både BIF og SOF. Beskrivelserne tager udgangspunkt i erfaringer fra projekter og samtaler med nøglemedarbejdere. Beskrivelserne skal derfor læses med det forbehold, at de ikke er fuldt dækkende

for samarbejdet mellem forvaltningerne, da der er viden og erfaringer fra andre dele af forvaltningerne, som ikke indgår.

Københavns Kommunes Ungeindsats (KUI) er centralt i BIFs og SOFs samarbejde om uddannelsesparate og aktivitetsparate unge i alderen 18 til 25 år. Den tværgående organisering om unge i målgruppe for KUI blev påbegyndt pr. august 2019. KUI udspringer af den politiske aftale om "Bedre veje til uddannelse eller job", som Folketingets partier indgik i efteråret 2017, og som blandt andet indeholder en lovgivningsmæssig forpligtelse til etablering af sammenhængende ungeindsats på tværs af uddannelses-, beskæftigelses- og socialindsatsen for unge i alderen 15 til 25 år uden uddannelse. Den samlede gruppe af unge uden uddannelse er dermed bredere end de fællesborgere i alderen 18 til 25 år, der har en sag i både BIF og SOF.

KUI har til formål at støtte og vejlede de unge med henblik på, at de kommer i enten uddannelse eller beskæftigelse. KUI bidrager til Københavns Kommunes 2030-målsætning om, at 90 pct. af kommunens unge skal have gennemført en ungdomsuddannelse, når de er fyldt 25 år. Denne målsætning er indfriet, og Borgerrepræsentationen har derfor vedtaget et mere ambitiøst mål om, at 90 pct. af de 25-årige, som er opvokset i København, skal have gennemført en ungdomsuddannelse i 2030. I 2020 har 77 pct. af de unge opvokset i København gennemført en ungdomsuddannelse. Der er således potentiale for at forbedre de unges muligheder for at gennemføre uddannelse eller komme i beskæftigelse. Unge, hvis forløb koordineres i regi af KUI, har en højere grad af social udsathed end jævnaldrende unge, der skal tages hånd om, for at fastholde dem i uddannelse eller beskæftigelse. For at nærme sig 2030-målsætningen om, at 90 pct. af de 25-årige, som er opvokset i København, er der grundlag for at se nærmere på, hvordan den nuværende KUI-organisering fungerer.

I Københavns Kommune er ungeindsatsen tilrettelagt som en tværgående organisering, hvor BUF, BIF og SOF har til opgave at samarbejde om de unge med en sag i to af forvaltningerne, som ikke er i uddannelse eller beskæftigelse og med behov for koordinering af deres forløb. Denne organisering har til hensigt, at den unge får lettere indgang til kommunal støtte, uanset om støtten gives fra Ungdommens Uddannelsesvejledning, jobcentret eller SOF, og skabe større sammenhæng og synergi i de indsatser, der iværksættes omkring den enkelte unge. Ungdommens Uddannelsesvejledning København ansvarer for den opsøgende og opfølgende indsats til unge under 18 år, som hverken er i gang med eller har fuldført mindst en ungdomsuddannelse, samt til unge over 18 år, der ikke har en sag i jobcentret, og som hverken er i gang med eller har fuldført mindst en ungdomsuddannelse. Ungdommens Uddannelsesvejledning København er organisatorisk forankret i BUF og varetager opgaver og funktioner vedrørende uddannelses- og erhvervsvejledning i grundskolen og 10. klasse samt vejledningen om 15-17-åriges pligt til at være i uddannelse eller beskæftigelse.

Jobcenter Københavns ungecenter har ansvaret for den opsøgende og opfølgende indsats for unge over 18 år, som hverken er i gang med eller har fuldført mindst en ungdomsuddannelse og, som har en sag i jobcentret og modtager forsørgelsesydelse fra BIF. KUI er knyttet op på en et samarbejde på organisatorisk niveau, hvor en række koordineringsprincipper og arbejdsgange konkretiseres, hvornår der skal koordineres i en sag. Som udgangspunkt er der ikke lagt op til netværksmøder mellem fagpersoner, men det kan ske i enkelte sager. Medarbejderne hører til i deres "hjemmeforvaltning" og skal arbejde ud fra egen enhed og forvaltnings retningslinjer, lovgivning og ressourcer. Det betyder fx, at de unge får udarbejdet flere planer jf. den lovgivning, hver forvaltning arbejder under.

Da KUI ikke er et samarbejde om at iværksætte fælles indsatser for de unge - men handler om at koordinere de igangværende indsatser - er vidensdeling og ledelsesforankring vigtige elementer for at

sikre en koordinering omkring KUI-unge. Det betyder dog samtidig, at der er risiko for, at unge, som er i målgruppe for KUI-forløb, ikke bliver koordineret om. Det er således forvaltningernes anbefaling at det kan prioriteres politisk, at der tilsidesættes midler til at styrke samarbejde for de 18 til 25-årige og derved forebygge, at nogle af disse unge med tiden bliver langtidsledige. Det kan fx være i form af at intensivere opfølgningen på unge, der er i målgruppe for koordinering af deres forløb i KUI-regi.

Unge i aldersgruppen 25 til 29 år

Udover at styrke det nuværende samarbejde omkring de 18 til 25-årige, som er i målgruppe for KUI, anbefaler BIF og SOF også, at midlerne skal omfatte unge i aldersgruppen 25 til 29-årige uden uddannelse eller beskæftigelse. Denne gruppe af unge står udenfor KUI, men forvaltningerne vurderer, at flere har behov for samme koordinerende indsats for at komme i uddannelse eller beskæftigelse og derved forebygge at nogle af disse unge bliver langtidsledige. BIF og SOF har igangsat et samarbejde om 50 unge med behov for en koordinerende indsats for at komme i enten uddannelse eller beskæftigelse. De 50 unge kan enten være unge med et forløb i KUI-regi, men med fortsat behov for koordinering efter at være fyldt 25 år eller unge i aldersgruppen 25 til 29 år, som får koordineret deres forløb for første gang. Samarbejdet afvikles inden for nuværende budgetramme, men forvaltningerne har ønske om, at dette samarbejde opskaleres som led i at forebygge langtidsledighed.

3.2.4 Opsummering

BIFs og SOFs samarbejde om unge fællesborgere uden uddannelse i alderen 15 til 25 år kan foregå i KUI-regi, hvis den unge opfylder kriterierne for KUI-organisering. Samarbejdet om de unge fællesborgere uden uddannelse op til 29 år, som ikke indgår i KUI, kan bestå i udveksling af oplysninger af en ung borgers sag og koordinering af indsatser, som det også er beskrevet under om delmålgruppen voksne i kanten af arbejdsmarkedet. Det er dog vanskeligt at vurdere, i hvilket omfang sagsbehandlerne udveksler oplysninger og koordinerer indsatser på det foreliggende grundlag. For at forebygge langtidsledighed blandt unge fællesborgere uden uddannelse ser forvaltningerne muligheder i dels at se nærmere på, hvordan den nuværende KUI-organisering fungerer og dels, at styrke det koordinerende samarbejde om de 25 til 29-årige.

3.3. Delmålgruppe 3: Fællesborgere med børnesager

Dette afsnit har til formål at danne et overblik over de væsentlige observationer om fællesborgere med børnesager. Afsnittet er ligesom de to forrige analyseafsnit baseret på data om borgere, som modtog en eller flere indsatser i SOF i 2020, og som modtog en forsørgelsesydelse i BIF i minimum to måneder i løbet af 2020. I afsnittet henvises der til data fra tabeller og figurer, som findes i bilag 1B.

Betegnelsen fællesborgere med børnesager dækker over borgere, der indgår under både fællesborgere i kanten af arbejdsmarkedet og unge fællesborgere uden uddannelse, som er blevet præsenteret i de to afsnit 3.1 og 3.2. Samlet består målgruppen af ca. 2.200 borgere med en sag i BIF og en børnesag i SOF. Da borgerne kan have flere børn med sager i SOF, har de 2.200 borgere i alt 2.400 børn med sager i SOF. Ca. 400 borgere har både en voksensag i BIF og SOF samt en børnesag i SOF. Borgere kan have flere indsatser i SOF på samme tid.

3.3.1 Præsentation af væsentlige observationer

På baggrund af gennemgang og analyse af det kvantitative datamateriale har BIF og SOF gjort følgende væsentlige observationer om fællesborgere med børnesager:

- Omkring halvdelen af alle børn med en sag i SOFs Borgercenter Børn og Unge og Borgercenter Handicap har en forælder med en sag i BIF. Mere end fire ud af fem af børnenes indsatser er tilknyttet Borgercenter Børn og Unge, hvilket indikerer, at fællesborgere med børnesager overvejende har børn med sociale problemstillinger.
- Aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere udgør lidt mere end en tredjedel af borgerne med børnesager, mens dagpengemodtagere udgør en femtedel.
- Fællesborgere med børnesager modtager oftest sociale indsatser i form af stofmisbrugsbehandling, hjemme- og sygepleje eller herberg. Børn til borgere med en sag i BIF modtager oftest familiebehandling, støttekontaktperson eller er anbragt.
- Selvom der kun er tale om 30 sager, er det bemærkelsesværdigt, at halvdelen af alle aktivitetsparate unge, der har en børnesag i SOF, fik anbragt deres barn. Dette indikerer, at denne gruppe kan have svære sociale problemstillinger.

3.3.2 Beskrivelse af fællesborgere med børnesager på baggrund af kvantitativt datamateriale

I det følgende udfoldes pointerne om den beskæftigelsesrettede indsats og de sociale indsatser, som det kvantitative materiale viser.

Den beskæftigelsesrettede indsats

Den største LAB-gruppe under borgere med børnesager er aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere, som udgør ca. 37 pct. af borgerne med børnesager. Dagpengemodtagere med børnesager udgør ca. 20 pct. af borgerne med børnesager.

Der er stor forskel på gruppernes tilknytning til arbejdsmarkedet og den indsats, de har brug for, for at komme i job. Således har dagpengemodtagerne primært ledighed eller manglende uddannelse som problem, og de koordinerer i vidt omfang selv deres sager i kommunen. De aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere er del af gruppen *Borgerne i kanten af arbejdsmarkedet*, som er kortlagt i afsnit 3.2. Som det fremgår af afsnittet, har de problemer udover ledighed, som fx psykisk sygdom, alkohol- eller stofmisbrug og er dermed ikke klar til at tage et job, eller en uddannelse, hvor de indenfor kort tid kan blive selvforsørgende.

Der er ikke opgjort yderligere beskæftigelseskarakteristika på dagpengemodtagergruppen mens baggrunds- og beskæftigelseskarakteristika for borgere i kanten af arbejdsmarkedet kan læses i afsnit 3.1.

Af de 2.400 børn med en forælder på offentlig forsørgelse bor størstedelen med én forældre – som samtidig har en sag i BIF. Det vides ikke, hvor mange af disse, som bor med en anden voksen. Ca. 1/5 af børnene bor med begge deres forældre, hvor begge forældre har en sag i BIF. Der er 100 voksne med sag i BIF, der hver har 3 børn eller flere, hvor alle børnene har en sag i SOF.

De sociale indsatser

De 2.200 borgere med sag i BIF og med børnesag i SOF har i alt knap 2.400 børn og unge med sager i SOF – heraf har ca. 2.000 af børnene en foranstaltning i Borgercenter Børn og Unge. Det betyder, at lidt over halvdelen af alle børn og unge med en foranstaltning i Borgercenter Børn og Unge har en forælder med en sag i BIF. Der var i alt ca. 3.500 børn og unge, der havde en foranstaltning i Borgercenter Børn og Unge i 2020. Ca. 400 af børnene har en foranstaltning i Borgercenter Handicap. Det svarer til, at ca. 25 pct. af alle børn og unge med en foranstaltning i Borgercenter Handicap har en forælder med en sag i BIF. Der var i alt ca. 1.500 børn og unge, der havde en foranstaltning i Borgercenter Handicap i 2020.

Fællesborgere med børnesager modtager oftest sociale indsatser i form af stofmisbrugsbehandling (23 pct.), hjemme- og sygepleje (22 pct.) og bor på herberg (16 pct.) som voksenindsatser i SOF. Børn til borgere med en sag i BIF modtager oftest familiebehandling (42 pct.), støttekontaktperson (24 pct.) eller er anbragt (21 pct.). Mere end fire ud af fem af børnenes indsatser er tilknyttet Borgercenter Børn og Unge, hvilket indikerer, at fællesborgere med børnesager overvejende har børn med sociale problemstillinger.

Selvom der kun er tale om 30 sager, så er det bemærkelsesværdigt, at 50 pct. af alle aktivitetsparate unge, der har en børnesag i SOF, fik anbragt deres barn. Det er en høj andel inden for samme LAB-målgruppe, hvor børnene får mest indgribende indsatstype på børneområdet i SOF. Dette indikerer, at der er en relativ stor sammenhæng mellem det, at forælderen er aktivitetsparat ung, og at forælderen samtidig har et barn, der er anbragt.

3.3.3 Kortlægning af det nuværende samarbejde om fællesborgere med børnesager

I dette afsnit afdækkes, hvordan BIF og SOF i dag samarbejder om fællesborgere med en sag i BIF og en børnesag i SOF. Beskrivelserne tager udgangspunkt i erfaringer fra projekter og samtaler med nøglemedarbejdere. Beskrivelserne skal derfor læses med det forbehold, at de ikke er fuldt dækkende for samarbejdet mellem forvaltningerne, da der er viden og erfaringer fra andre dele af forvaltningerne, som ikke indgår.

Samarbejdet mellem BIF og SOF om borgere, hvor en forælder har en sag i BIF, og et barn har en sag i SOF, er rammesat af, at det er to borgere med sager i to forskellige forvaltninger. Det gør det vanskeligt for sagsbehandlerne at identificere, om der er tale om en fællessag, da SOF registrerer på børnenes CPR-nummer, og BIF registrerer på forældrenes CPR-nummer. Det er op til den enkelte sagsbehandler i BIF og SOF gennem sagsbehandlingen og dialogen med forælderen eller barnet at afdække, om der er relevante faktorer i forhold til økonomi, beskæftigelse, uddannelse, sociale problemstillinger mv. som vil skulle afdækkes yderligere ved en kontakt til den anden forvaltning. Se i øvrigt borgercase i bilag 3 for illustration af udfordringer og muligheder for samarbejde om borger med børn.

Børneperspektivet er blevet belyst i forbindelse med deltagelse i initiativet 'Flere skal med 2' i efteråret 2020 (dette uddybes nedenfor). Anderledes ser det ud for borgere, der er klar til arbejde (fx dagpengemodtagere). For denne gruppe er der fra BIF et entydigt fokus på, at borgerne skal i job, og det er derfor i mindre grad en del af sagsbehandlernes fokus og opgaveportefølje at samarbejde om indsatser, der gives til borgerens børn.

I forbindelse med udarbejdelse af en børnefaglig undersøgelse anlægger SOF en helhedsbetragtning, som skal omfatte relevante forhold i barnets eller den unges udvikling og adfærd, familieforhold, skoleforhold, sundhedsforhold, fritidsforhold og venskaber og andre relevante forhold. Kun relevante forhold skal beskrives i afdækningen af barnets eller den unges ressourcer og problemer, og der skal samtidig tages hensyn til, at undersøgelsen ikke må være mere omfattende end nødvendigt for at opnå formålet med undersøgelsen. Som led i børnefaglige undersøgelser anvender SOF ICS-metoden, hvor også bolig, beskæftigelse og økonomi kan medtænkes som faktorer for trivsel og udvikling, hvis det er relevant for oplysning af sagen. Det kan fx være en eller begge forældres langtidsledighed, hvis det vurderes at have betydning for barnets trivsel og udvikling.

SOF og BIF er i løbende dialog med henblik på at løse udfordringerne med datadeling mellem forvaltningerne. Der pågår i øjeblikket et arbejde med bl.a. inddragelse af kommunens Databeskyttelsesrådgiver (DPO'en) og Borgerrådgiveren med at specificere BIFs konkrete behov for data fra SOFs fagsystem DOMUS. Sagsbehandlere i forvaltningerne vil kunne bruge systemet Sags- og Partsoverblik (SAPA), som kan give overordnet information om, at der er en sag i en anden forvaltning, og hvem sagsbehandleren er. Tilsvarende er der et samarbejde mellem BIF og forskellige dele af SOF, herunder Borgercenter Handicap og Hjemløseenheden, hvor sagsbehandlere i SOF har mulighed for at slå op i BIFs fagsystem Fasit og få nærmere information om borgerens sag i BIF.

Samarbejdet mellem BIF og SOF om fællesborgere med børn med sag i SOF er de senere år forsøgt styrket i forskellige projekter. Nedenfor beskrives erfaringerne fra to projekter fra de seneste år, hvor fokus bl.a. har været på at styrke sagsbehandlingen og forløbene for borgere med både sag i BIF og børnesag i BBU.

Erfaringer med tættere samarbejde for borgere i kanten af arbejdsmarkedet og Borgercenter Børn og Unge Amager

I forbindelse med Jobcenter - Center for Jobindsats deltagelse i initiativet 'Flere skal med 2' blev der sat øget fokus på borgernes familier og netværk. Et af projektelementerne var, at der skulle etableres samarbejde med Borgercenter Børn og Unge Amager (BBU Amager). Der har siden december 2020 derfor været to fremskudte medarbejdere fra BBU Amager fysisk til stede på Jobcenter - Center for Jobindsats for dels at øge kendskabet til hinandens opgaver, dels at assistere og rådgive sagsbehandlerne. BBU-medarbejderne bistår fx med viden i forhold til om der er en børnesag, i hvilken enhed i BBU eller Borgercenter Handicap, at sagen er forankret, og hvem der er ansvarlig sagsbehandler. Ligeledes hjælper BBU-medarbejderne Jobcenteret med, hvordan de skal forholde sig til bekymring ifm. borgerens børn, fx hvis borger har et misbrug. BBU-medarbejderne hjælper også med, hvordan der skal skrives en underretning, hvis der er bekymring for et barn.

Erfaringen med de fremskudte medarbejdere fra BBU er positive, bl.a. pga. deres funktion som brobyggere mellem de to forvaltninger. På den måde sikres både relevant vidensdeling, konkret sagssparring samt en øget forståelse på Jobcenter - Center for Jobindsats i forhold til, hvordan og hvorfor børneperspektivet er væsentligt i en beskæftigelsessag. Der er også eksempler på, at

sagsbehandlere i Jobcenteret har underrettet BBU om børn, som efterfølgende har fået en indsats i SOF.

Som følge af de første erfaringer med samarbejdet og BBU Amagers tilstedeværelse på Jobcenter - Center for Jobindsats, vurderede både de to centre, at der kunne være potentiale i at udvide samarbejdet. På den baggrund blev igangsat et pilotprojekt - 'Helhedsorienteret familieindsats' (HFI) - i foråret 2021 med sigte på at udvikle metoder til tværfagligt samarbejde og forbedre borgeroplevelsen. Pilotprojektet blev gennemført i 2. halvår 2021 og bestod i, at medarbejdere fra hhv. Jobcenter - Center for Jobindsats og BBU Amager arbejdede tæt sammen i et makkerpar med sagsansvar for store dele af familiens kontakt til Københavns Kommune. Sagsbehandler-makkerparret (den ene part fra Jobcenteret, den anden fra BBU) havde fælles sagsansvar for 10-15 familier, afhængig af størrelse og kompleksitetsniveau. Medarbejderne fra Jobcenter - Center for Jobindsats var samlokaliseret med medarbejderne fra BBU Amager. Erfaringerne er overordnet, at der opnås en øget forståelse og indsigt i, hvorfor og hvordan samtænkningen af børneperspektivet og beskæftigelse er vigtigt for at kunne støtte familien (borger og barn/børn) bedst muligt.

Det er blevet tydeligt i projektet, at når BIF og SOF ikke koordinerer, så bliver timingen af indsatserne uhensigtsmæssig, hvilket for borgerne betyder, at de risikerer at få en oplevelse af at fejle. Fx i sager, hvor der iværksættes familiebehandling hvor sigtet er at udvikle ressourcer hos forældrene, mens jobkonsulenten i BIF har samme fokus - blot udvikling af ressourcer i forhold til arbejdsmarkedet. Her kan borger opleve, at der stilles krav om, at vedkommende skal bruge sit begrænsede overskud to steder på én og samme tid, hvilket dræner borgeren i stedet for at styrke borgeren. Det er samtidig en læring, at barnet/børnenes trivsel har stor betydning for forældrenes, hvorfor det er vigtigt at sætte ind parallelt. Men det kan kun gøres på en hensigtsmæssig måde, hvis det foregår koordineret og hvis borger er involveret. I tabellen nedenfor er opredset nogle af erfaringerne fra HFI-projektet.

Tabel 8. Erfaringer med 'Helhedsorienteret Familieindsats' (HFI)

Arbejdet med én plan giver bedre overblik og mere sammenhæng. Sagsbehandlerne fra de to forvaltninger udarbejder en samlet plan for familien. Samarbejdet om planen giver et bedre overblik og betyder, at indsatserne fra begge forvaltningerne tilrettelægges mere sammenhængende. Det gør, at indsatserne ikke overlapper hinanden, men også at de timingmæssigt hænger godt sammen. Sagsbehandlerne oplever, at det også for borgerne giver et bedre overblik og forståelse af, hvad der sker hvornår.

Samarbejdet løfter familierne, fordi der arbejdes parallelt. Sagsbehandlerne oplever, at samarbejdet om en familie i højere grad kan bringe familiens ressourcer i spil. Dette sker ved at der kan arbejdes med stabilitet i familien gennem BBU-indsats, og der *samtidig* kan arbejdes med aktiv handling mod 'civilsamfundet' gennem Jobcenter, Center for Jobindsats/BIF. Det er erfaringen, at dette parløb løfter de forskellige dele af familiens udfordringer, så det samlet set lykkes at skabe forandringer i familierne.

Kontinuitet og tempo mindsker afbrydelser. Det er sagsbehandlerne oplevelse, at samarbejdet sikrer kontinuitet og tempo i indsatserne, og at det mindsker risikoen for frafald og afbrydelser. BBU-sagsbehandlerne giver udtryk for, at det kan være en fordel at blive inddraget i den kontinuerlige kontakt, som Jobcenter, Center for Jobindsats/BIF har til borgerne.

Borgernes motivation øges ved at opleve kommunen som helhed. Sagsbehandlere oplever, at det øger borgernes motivation for deltagelse og evne til at indgå og navigere i de kommunale indsatser, når de fx kun skal møde ét sted og derfor i højere grad oplever Københavns Kommune som en samlet aktør.

De to forskellige perspektiver kan betyde, at sagen opleves mere kompleks. De to forskellige perspektiver på borgerne fra BIF og BBU betyder, at de sager, hvor man samarbejder på tværs, kan blive mere komplekse for medarbejderne pga. den øgede forståelse af familiens samlede situation. Den øgede kompleksitet vil derfor også ofte kræve flere ressourcer fra medarbejderen at håndtere.

SOF-Indsats for de voksne skal koordineres. En del af de voksne borgere modtager en SOF-indsats fra Borgercenter Voksne, eller har brug for at få opstartet indsats (fx misbrugsbehandling). Det har været uklart i projektet, hvorvidt BIF eller BBU skal koordinere med Borgercenter Voksne/Borgercenter Handicap om den voksne borgers SOF-indsats.

'Sammen om Familien'

Med projektet *Udenom banderne - sammen om familien* (Sammen om Familien) ønskede de deltagende forvaltninger at styrke forebyggelsen af bandekriminalitet i København gennem en helhedsorienteret og familieorienteret indsats. Projektet startede i 2019, og alle aktiviteter i projektet var afsluttet ved udgangen af oktober 2021. Indsatsen i projektet tog udgangspunkt i eksisterende indsatser i de fire deltagende forvaltninger BIF, SOF, BUF og KFF. Indsatsen har været bygget op om et såkaldt familiekerneteam bestående af medarbejdere fra de fire forvaltninger samt en faglig leder og en projektleder, som begge var organisatorisk forankret i SOF.

En hovedudfordring for familierne i projektet var manglende integration i det danske samfund og på arbejdsmarkedet, hvilket ofte kombineres med ringe forældrekompetencer. Projektet viser, at det primært er gennem job og fritid, der kan bygges bro til almensamfundet. F.eks. er tilknytning til arbejdsmarkedet både netværksopbyggende og med til at give forældrene en arbejdsidentitet, som de kan viderebringe til deres børn. Det er væsentlig viden, da det peger i retning af, at BIF også har en vigtig rolle i indsatsen over for børnene. En læring i projektet har været, at særligt BIF gerne må komme på banen tidligere, end de gjorde i starten af projektet, hvor der var en vis forsigtighed ift. at lægge pres på familierne fra flere forvaltninger på samme tid. Forvaltningerne erfarede, at det giver positive resultater at have fokus på flere indsatser parallelt, og fx få udarbejdet en beskæftigelsesplan for forældrene eller få dem i gang med en virksomhedsrettet indsats samtidig med indsatserne rettet mod de unge.

En anden væsentlig indsigt fra projektet er, at det tværfaglige samarbejde ikke kommer af sig selv. Det kræver tid at etablere en fælles forståelse på tværs og bevidsthed om forskellige mål og kulturer, som igen forudsætter, at man ved, hvad man hver især kan byde ind med af ressourcer og kompetencer. Det blev meget tydeligt, da der kom en afdelingsleder fra BIF ind over projektet, at det har en positiv effekt med ledelse tættere på. Lederen sikrede opbakning til BIF-medarbejderne, hvilke medførte, at beskæftigelse kom mere i fokus. Fagspecifik ledelse tættere på medarbejderne kan give dem klarere rammer for, hvornår og hvordan deres ageren er legitim og vigtig, og hvornår de bevæger sig for meget ind over et andet fagområde.

En vigtig forudsætning for at et tværgående samarbejde som fx 'Sammen om Familien' kan fungere er, at sagsstammerne ikke er for store, og at der er den samme sagsbehandler tilknyttet. Det er vigtigt, da det kræver tid og ressourcer at arbejde på tværs af forvaltningerne.

Erfaringerne fra projektet på nogle af SOFs områder er, at der kommer færre underretninger, samt at foranstaltningerne i familierne bliver mindre tunge. Man har desuden kunnet forebygge sager på søskende og hjælpe ældre søskende videre i uddannelse. Medarbejderne fortæller, at de unge mødes

mere positivt i Ungdomskriminalitetsnævnet (UKN), da 'Sammen om Familien' anerkendes som en indsats for den unge, og den unge får hjælp til at honorere de krav, som UKN stiller. Når forældrene i projektet opnår øget trivsel f.eks. gennem beskæftigelse eller traumebehandling, så har det en direkte positiv afsmittning på de unges trivsel.

I tabellen nedenfor opridses nogle af erfaringerne fra 'Sammen om Familien'.

Tabel 9. Erfaringer fra 'Sammen om Familien'

<p>Der skal arbejdes med forældrene for at rykke de unge. De unges udfordringer er ofte afledt af hjemmesituationen, hvor manglende omsorg og overskud lader dem meget alene. Desuden gør familiens manglende arbejdsmarkedstilknytning og manglende arbejdsidentitet, at de unge ikke har nogen at spejle sig i ift. at være selvforsørgende. Når forældrene kommer i gang på arbejdsmarkedet og får opbygget en arbejdsidentitet og et netværk, har det en direkte afsmittende effekt på de unges motivation ift. at færdiggøre uddannelse og komme i ordinært arbejde.</p> <p>Nødvendigt og udfordrende at holde fokus på alle i familien. Medarbejderne fortæller, at det i den helhedsorienterede tilgang er nødvendigt, omend udfordrende, at holde fokus på alle i familien samtidig. Det vil sige både børn og voksnes potentialer og behov. Det vil sige, at makkerparret skal være klar til at gribe de muligheder og udfordringer, der er i familien, og skal kunne tage højde for de afhængigheder, der er på tværs, ift. ressourcer og udfordringer hos den enkelte i familien. Det er essentielt at sikre, at der er sammenhæng i indsatserne, og at makkerparret arbejder i samme retning med familien, så indsatserne ikke modarbejder hinanden. F.eks. kan det være nødvendigt at sikre et socialfagligt tilbud til barnet/den unge, før en enlig forælder kan komme i praktik eller job.</p> <p>Der åbnes flere veje til målet med en helhedsorienteret indsats. En helhedsorienteret tilgang indebærer også nye vinkler på, hvad der kan hjælpe familierne. Erfaringerne fra projektet viser, at forældrene ikke blot styrkes som forældre gennem et fagligt fokus på at afklare og opbygge deres forældreevner. Det kan også ske ved at hjælpe forældrene til succesoplevelser i andre arenaer af deres liv - f.eks. beskæftigelse eller uddannelse. For det kan medvirke til, at de får overskud og selvtillid, som kan smitte af på deres kapacitet som forældre. En læring i projektet har været, at særligt BIF gerne må komme på banen tidligere, end de gjorde i starten af projektet.</p> <p>Viden om de andre forvaltningers muligheder og handlerum er vigtig. For at lykkes med det tværfaglige samarbejde er det væsentligt at vide, hvilke ressourcer og kompetencer de andre forvaltninger kommer med. Både ift. hvad den enkelte kan bidrage med, og hvilket ydelseskatalog der findes i forvaltningen ift. målgruppen. Derudover er det vigtigt med et kendskab til de rammer, der arbejdes ud fra i den enkelte forvaltning. Når der skal samarbejdes på tværs af fire forvaltninger, er der behov for et basalt kendskab til hinandens fagsprog og interne termer. Helt konkret handler det om at blive introduceret til hinandens faglighed og faglige begreber. F.eks. hvad der forstås ved jobparat, §50-undersøgelse mv. Erfaringen er, at det tager tid at opnå det kendskab.</p>

3.3.4 Opsummering

Samarbejdet mellem BIF og SOF om fællesborgere med en børnesag i SOF, er rammesat af, at det er to borgere (et eller flere børn/ unge og en voksen) med sager i to forskellige forvaltninger. Det gør det vanskeligt for sagsbehandlerne at identificere, om der er tale om en fællessag, da SOF registrerer på børnenes CPR-nummer, og BIF registrerer på forældrenes CPR-nummer. Det er op til den enkelte

sagsbehandler i BIF og SOF i sagsbehandlingen at afdække, om der er relevante faktorer som vil skulle afdækkes yderligere ved en kontakt til den anden forvaltning.

Der pågår i øjeblikket et arbejde med bl.a. inddragelse af kommunens Databeskyttelsesrådgiver (DPO'en) og Borgerrådgiveren med at specificere BIFs konkrete behov for data fra SOFs fagsystem DOMUS. Sagsbehandlerne i begge forvaltninger har via SAPA adgang til overordnet at kunne identificere en sag i den anden forvaltning. Udvalgte sagsbehandlere i SOF har derudover adgang til BIFs fagsystem Fasit, hvor der kan hentes information om borgerens beskæftigelsessag.

For borgere med børnesag ses der i mindre grad end for borgerne i kanten af arbejdsmarkedet, at der er ad-hoc baserede samarbejder, fordi der ikke har været en praksis og fokus i hverken BIF eller SOF om at etablere samarbejder. I BBU's omstillingsplan er der fokus på beskæftigelse og på at samarbejde tæt med blandt andre BIF for at sikre en sammenhængende indsats for barnet/den unge. Der er positive erfaringer fra projekter som HFI og 'Sammen om Familien', hvor forvaltningerne har arbejdet med bl.a. at styrke samarbejdet i sager, hvor en forælder har en sag i BIF, og et barn har en sag i SOF. Erfaringen fra projekterne er, at der ofte er et samspil mellem borgernes udfordringer i SOF og BIF, og at opgaveløsningen forbedres ved at samarbejde, vidensdele og se mere helhedsorienteret på borgerens udfordringer og forvaltningernes indsatser. Det er dog også udfordrende og tids- og ressourcekrævende at samarbejde tættere med den anden forvaltning, og det kræver, at opgaven med at samarbejde prioriteres løbende, at ledelsen bakker op om det, og at medarbejderne kan se fordelene ved det. Dette opnås bl.a. ved at medarbejderne får større indsigt i, hvad den anden forvaltning kan bidrage med, og hvordan det kan styrke den samlede indsats for forældrene og børnene.