

Barrierer og indsatser for borgere på kanten

Et litteratur- og interviewstudie



Rasmus Højbjerg Jacobsen, Jacob Seier Petersen, Rasmus Wittek-Holmberg,
Eigil Boll Hansen og Leena Eskelinen

Barrierer og indsatser for borgere på kanten – Et litteratur- og interviewstudie

© VIVE og forfatterne, 2018

e-ISBN: 978-87-93626-90-4

Forsidefoto: Lars Degnbol

Projekt: 211194

VIVE – Viden til Velfærd

Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd

Herluf Trolles Gade 11, 1052 København K

www.vive.dk

VIVE blev etableret den 1. juli 2017 efter en fusion mellem KORA og SFI. Centeret er en uafhængig statslig institution, som skal levere viden, der bidrager til at udvikle velfærdssamfundet og den offentlige sektor. VIVE beskæftiger sig med de samme emneområder og typer af opgaver som de to hidtidige organisationer.

VIVEs publikationer kan frit citeres med tydelig kildeangivelse.

Forord

Det overordnede formål med denne rapport har været at skabe et overblik over lovende indsatser i forhold til, at flere voksne og unge, der er marginaliseringsstruede eller befinder sig i en marginal position, opnår beskæftigelse eller uddannelse. Et formål har endvidere været at skabe et overblik over udfordringer for de voksne og unge, der er marginaliserede i forhold til arbejdsmarkedet eller uddannelsessystemet.

Der er tale om et vigtigt og aktuelt emne, som ofte fremgår af den offentlige debat. Marginalisering og ulighed mellem dem, der har, og dem, der ikke har arbejde og/eller uddannelse, er et stort problem, og ikke alene på individuelt plan. Samfundet skal på samme tid bruge store ressourcer på at understøtte og hjælpe disse borgere og undvære deres produktive indsats (ikke bare i produktionsforstand, men også som aktive medborgere i fx idrætsforeninger, skoler etc.).

På denne baggrund har VIVE udarbejdet rapporten for Den A. P. Møllerske Støttefond parallelt med en række andre projekter, der er finansieret af fonden, og som har det fællestræk, at de alle berører emnet socialt udsatte i Danmark.

Rapporten bidrager med en oversigt over lovende indsatser, der adresserer en række af de barrierer, de mest udsatte har for at deltage mere på arbejdsmarkedet eller i uddannelsessystemet. Oversigten er struktureret ud fra en matrixmodel, som giver mulighed for at knytte fremtidige indsatser til lovende indsatser, der allerede har været afprøvet.

Analysen i forbindelse med udarbejdelsen af rapporten har bestået af en vidensopsamling i form af litteratursøgning og interview med videnspersoner på området. Både litteratursøgningen og de gennemførte interview har lagt særlig vægt på at identificere risikofaktorer, barrierer og lovende indsatser.

Rapporten er blevet gennemlæst og kommenteret af to eksterne reviewere samt af den ansvarlige forsknings- og analysechef i VIVE. De skal alle takkes for gode og relevante kommentarer. Derudover vil vi gerne takke de interviewede videnspersoner for deres medvirken og tid til at deltage i interview. Og sidst, men ikke mindst, vil vi gerne takke den A. P. Møllerske Støttefond for den økonomiske støtte, der har finansieret arbejdet med rapporten.

Rapporten er udarbejdet af seniorforsker Rasmus Højbjerg Jacobsen, projektleder Jacob Seier Petersen, seniorprojektleder Rasmus Wittek-Holmberg, docent Eigil Boll Hansen og docent Leena Eskelinen.

Pia Kürstein Kjellberg
Forsknings- og analysechef, VIVE Sundhed
2018

Indhold

1	Indledning.....	5
1.1	Baggrund.....	5
1.2	Formål.....	5
1.3	Undersøgelsesspørgsmål.....	6
1.4	Afgrænsning.....	6
1.5	Metode.....	6
1.6	Læsevejledning.....	7
2	Metode og begreber.....	8
2.1	Metode.....	8
2.2	Begreber.....	10
3	Mennesker på kanten i forhold til arbejdsmarkedet og ungdomsuddannelserne	12
3.1	At være på kanten af arbejdsmarkedet.....	12
3.2	Unge på kanten af uddannelsessystemet og arbejdsmarkedet.....	18
3.3	Opsamling af risikofaktorer.....	22
4	Analysemodel for indsatser for mennesker på kanten.....	25
4.1	Grundlaget for en analysemodel til indsatser for mennesker på kanten.....	25
4.2	Barrierer forbundet med risikofaktorer.....	27
5	Beskæftigelsesrettede indsatser rettet mod voksne på kanten.....	35
5.1	Redskaber rettet mod voksne på kanten.....	37
5.2	Indsatser rettet mod voksne på kanten.....	42
5.3	Tværgående observationer om indsatser over for voksne på kanten.....	48
6	Lovende indsatser og metoder over for unge på kanten.....	49
6.1	Redskaber rettet mod unge på kanten.....	51
6.2	Indsatser rettet mod unge på kanten.....	51
6.3	Tværgående pointer om de metoder, som anvendes over for målgruppen.....	57
7	Opsamling og anvendelse af rapporten.....	59
	Litteratur.....	62
Bilag 1	Diskussion af afgrænsning af gruppen af (socialt) udsatte.....	70
Bilag 2	Beskrivelse af lovende indsatser for voksne på kanten.....	75
Bilag 3	Beskrivelse af lovende indsatser for unge på kanten.....	87

1 Indledning

1.1 Baggrund

I Danmark – som i andre nordeuropæiske lande – står ca. en femtedel af den erhvervsaktive befolkning uden for arbejdsmarkedet (Deloitte 2015). Denne gruppe af mennesker spænder fra personer, der kortvarigt er uden job, til personer, der på grund af varig funktionsnedsættelse er permanent udelukket fra at kunne blive selvforsørgende.

Imellem disse to yderpunkter er der en stor gruppe af personer, der i varierende grad og af forskellige årsager har mistet tilknytning til arbejdsmarkedet, uddannelsessystemet og/eller til samfundet i almindelighed. Fælles for dem er, at de med en vis sandsynlighed vil kunne "komme tilbage", hvis de modtager det rette tilbud eller indsats. Dette vil ikke alene forventes at have positive økonomiske, sociale og helbredsmæssige konsekvenser for dem selv, men vil også på længere sigt være af betydning for samfundsøkonomien. Ofte vil der ikke være en enkelt udløsende årsag til, at mennesker ikke har tilknytning til arbejde eller uddannelse eller kommer i en udsat situation. Der vil snarere være tale om et sammenfald af forskellige omstændigheder og eventuelt uheldige begivenheder, der tilsammen fører dertil.

I de senere år har der i Danmark på linje med andre lande, vi normalt sammenligner os med, været et stærkt fokus på at øge arbejdsudbuddet og beskæftigelsen og i denne sammenhæng aktivering af mennesker, som har haft svært ved at opnå (varig) beskæftigelse på egen hånd (Deloitte 2015). Der har været flere reformer af overførselsindkomsterne, som har skullet understøtte dette, og der er en række tiltag, der har skullet give støtte til mennesker, der befinder sig i en udsat eller sårbar situation i forhold til arbejdsmarkedet og uddannelsessystemet.

Til trods for dette er der alligevel mennesker, der "falder ud" af systemet, og hvor der synes at mangle en relevant og dækkende indsats, for at de får opbygget kompetencer og ressourcer, som kan bringe dem (tilbage) på arbejdsmarkedet eller ind i uddannelsessystemet. På denne baggrund har Den A. P. Møllerske Støttefond ønsket en analyse af barrierer og virksomme metoder, som eventuelt kan anvendes som udgangspunkt for kommende prioriteringer.

1.2 Formål

Formålet med denne rapport er (a) at skabe et overblik over, hvilke barrierer og udfordringer voksne og unge, der er marginaliseringsstruede, oplever for komme tættere på arbejdsmarkedet eller uddannelse, samt (b) identificere lovende indsatser i forhold til, at flere voksne og unge, der er marginaliseringsstruede eller befinder sig i en marginal position, opnår beskæftigelse eller uddannelse.

Rapporten bidrager hermed til at udpege tilgange og typer af indsatser, som det kan være relevant at styrke i forhold til disse mennesker. Det kan være indsatser, som direkte søger at forbedre vilkår, ressourcer og kompetencer i forhold til beskæftigelse eller uddannelse, men det kan også være indsatser, der søger at forbedre kompetencer og ressourcer til at håndtere et hverdagsliv som en forudsætning for at påbegynde en uddannelse eller komme i beskæftigelse.

1.3 Undersøgelsesspørgsmål

De overfor nævnte formål opfyldes i rapporten ved besvarelse af følgende fem overordnede undersøgelsesspørgsmål:

1. Hvem er borgere, som er marginaliserede i forhold til arbejdsmarkedet og uden uddannelse, og hvor mange er der?
2. Hvordan er de kommet dertil, hvor de er i dag? Er der bestemte "veje" eller lignende, der særligt øger risikoen for at blive marginaliseret i forhold til arbejdsmarked og ungdomsuddannelse?
3. Hvori består de tilbud og indsatser, som marginaliserede i forhold til arbejdsmarked og uddannelse modtager i dag? Og hvori ligger barriererne for, at gruppen kan udnytte de eksisterende tilbud til at komme tættere på arbejdsmarkedet eller gennemføre en ungdomsuddannelse?
4. Hvilke indsatser og typer af indsatser er virksomme over for gruppen af marginaliserede i forhold til arbejdsmarked og uddannelse?
5. Hvordan kan fonden i sit fremtidige virke understøtte løsningsbaserede indsatser over for disse borgere?

Disse fem undersøgelsesspørgsmål danner grundlag for analysen i de kommende kapitler.

1.4 Afgrænsning

Målgruppen for analysen er borgere i den arbejdsdygtige alder, dvs. i alderen 18-65 år, der har svært ved at få eller klare et arbejde eller fastholde et arbejde. Der har endvidere været særligt fokus på unge, som har vanskeligheder med at komme i gang med eller gennemføre en ungdomsuddannelse efter folkeskolens afslutning – eller for en dels vedkommende endda svært ved at gennemføre grundskolen. Det er særligt disse grupper – voksne uden fast tilknytning til arbejdsmarkedet og unge uden en ungdomsuddannelse – der har behov for andre og mere virksomme former for indsatser end de eksisterende indsatser rettet mod adgang til arbejdsmarkedet eller uddannelse.

Vi har afgrænset os til at se på marginaliserede voksne og unge i relation til beskæftigelse og uddannelse og har således ikke selvstændigt foretaget en analyse vedrørende udsatte (mindre) børn generelt. Vilkår under opvæksten har dog indgået som en faktor, der kan have betydning for risikoen for at blive marginaliseret, og dette aspekt indgår i analyserne.

1.5 Metode

Analysen er gennemført ved hjælp af et tosporet design bestående af en litteratursøgning og -analyse samt interview med nøglepersoner:

1. Desk research: En gennemgang af eksisterende litteratur, viden og igangværende projekter, inkl. gråzonelitteratur fra Danmark og det øvrige Skandinavien.
2. Interview med nøglepersoner, som i kraft af deres professionelle virke har beskæftiget sig med marginaliserede i forhold til arbejdsmarked og uddannelse.

De to dele af dataindsamlingen er gennemført parallelt, således at de metodiske tilgange og datakilder har suppleret hinanden.

Som en del af arbejdet med den indsamlede litteratur og de gennemførte interview blev det endvidere besluttet at opstille en konkret matrixmodel for strukturen af barrierer og risikofaktorer for målgruppen.

1.6 Læsevejledning

Den resterende del af rapporten er opbygget på følgende måde:

Kapitel 2 indeholder en gennemgang af de metoder, der har været anvendt, herunder litteratursøgning og interview med nøglepersoner på området. Derudover indeholder kapitlet en afklaring og præsentation af to centrale begreber i rapporten: "mennesker på kanten" og "lovende indsats".

Kapitel 3 besvarer undersøgelsesspørgsmål 1-2 ved at præsentere en række risikofaktorer for at havne på kanten. Kapitlet er delt op i afsnit for henholdsvis voksne og unge på kanten, og der samles op med en samlet præsentation af de fundne risikofaktorer.

Kapitel 4 opstiller en matrixmodel, der knytter risikofaktorer og barrierer sammen med henblik på præsentationen af indsatser. Matrixmodellen har risikofaktorer som den ene dimension og type af barrierer som den anden dimension.

Kapitel 5 og 6 besvarer undersøgelsesspørgsmål 3, 4 og 5 ved at præsentere en række lovende indsatser over for henholdsvis voksne og unge på kanten. De lovende indsatser er delt op i indsatser med evidens og indsatser, hvor der er positiv indikation for en virkning. Indsatserne præsenteres og klassificeres i henhold til den opstillede matrixmodel fra kapitel 4.

Kapitel 7 samler op på rapportens indhold og angiver en mulig metode, som den A. P. Møllerske Støttefond kan anvende ved indplacering af indsatser over for mennesker på kanten i den matrixmodel, der anvendes i rapporten (en mulig operationalisering af undersøgelsesspørgsmål 5).

Bilag 1 præsenterer og diskuterer vores afgrænsning og terminologi med hensyn til socialt udsatte.

Bilag 2 indeholder detaljerede beskrivelser af lovende indsatser for voksne på kanten.

Bilag 3 indeholder detaljerede beskrivelser af lovende indsatser for unge på kanten.

2 Metode og begreber

2.1 Metode

Analysen har bestået i en bred kortlægning af marginaliserede i forhold til arbejdsmarkedet og uddannelsessystemet og en beskrivelse af deres situation i forhold til barrierer og udfordringer. Den har derudover bestået i at indsamle aktuel viden om lovende indsatser, der kan medvirke til, at flere kan blive inkluderet på arbejdsmarkedet og i uddannelsessystemet. Som nævnt i indledningen er analysen gennemført ved hjælp af et tosporet design bestående af en litteratursøgning og -analyse samt interview med nøglepersoner:

1. Desk research: En gennemgang af eksisterende litteratur, viden og igangværende projekter, inkl. gråzonelitteratur fra Danmark og det øvrige Skandinavien. Søgningen er afgrænset til litteratur efter år 2000 om marginaliserede i forhold til arbejdsmarked og uddannelse og om indsatser over for denne målgruppe.
2. Interview med nøglepersoner, som i kraft af deres professionelle virke har beskæftiget sig med marginaliserede i forhold til arbejdsmarked og uddannelse. Interviewene har skullet give et aktuelt billede af udfordringer og indsatser for borgere, som er marginaliserede i forhold til arbejdsmarkedet.

De to dele af dataindsamling er gennemført parallelt, således at de to metodiske tilgange og datakilder har suppleret hinanden.

Desk research

Desk research-delen bestod af litteratursøgning og -gennemgang og blev gennemført i flere tempi. Indledningsvis blev der udført en kortlægning af feltet via en googlesøgning af rapporter, projekter og initiativer hos forsknings- og analyseinstitutter samt ministerier, styrelser og interesseorganisationer.

Det primære formål med litteratursøgningen var at præsentere indsatser, hvor studier af en høj videnskabelig kvalitet (dvs. eksperimenter eller kvasi-eksperimenter o.l.) finder, at indsatserne har en positiv effekt for målgruppens beskæftigelses- og/eller uddannelseschancer. Efter den indledende kortlægning blev der derfor foretaget en systematisk litteratursøgning efter beskæftigelses- og uddannelsesrettede indsatser med evidens for effekt for målgruppen af udsatte borgere. Der blev søgt efter litteratur senere end år 2000, og der blev brugt søgeord som udsat, marginaliseret, ekskluderet, marginalisering og eksklusion kombineret med indsats eller tiltag og tilsvarende norske og svenske søgeord. Fra denne søgning blev der – på linje med det primære formål – i første omgang udvalgte indsatser, hvor studier af høj videnskabelig kvalitet (dvs. eksperimenter eller kvasi-eksperimenter o.l.) finder, at der er evidens for, at indsatsen har en positiv effekt for målgruppens beskæftigelses- og/eller uddannelseschancer. Denne fremgangsmåde resulterede dog i relativt få relevante studier, som ikke i tilstrækkelig grad dækkede målgruppen af udsatte borgere.

Det sekundære formål har derfor været – for hver gruppe af udsatte borgere – at finde ét til to eksempler på indsatser, som er evalueret i studier af lavere videnskabelig kvalitet. Inddragelsen af sådanne indsatser evalueret via studier af lavere videnskabelig kvalitet har to konsekvenser: For det første er der tale om eksempler, hvilket betyder, at der sandsynligvis kunne findes andre indsatser, som er lige så relevante for hver gruppe af udsatte borgere. For det andet er effekten af disse indsatser ikke evalueret via kontroldesign-studier, hvorfor fremtidige kontroldesign-studier vil kunne finde, at indsatserne ikke har den ønskede effekt.

Det sekundære formål blev forfulgt ved at gennemgå studierne fra den systematiske litteratursøgning igen med henblik på at identificere indsatser, hvor studier af lavere videnskabelig kvalitet finder indikationer for, at en indsats har en positiv indflydelse på målgruppens beskæftigelses- og uddannelseschancer (jf. vores afgrænsning af lovende indsatser nedenfor). I det omfang, der var specifikke grupper af udsatte, som ikke er dækket af de allerede fundne indsatser, er der suppleret med en kombination af googlesøgninger og en snowballing (dvs. inddragelse af indsatser beskrevet i andre studier samt inddragelser af indsatser fremhævet blandt forskere i VIVE). Den supplerende litteratursøgning er stoppet, når der er fundet én til to studier, som beskriver indsatser rettet mod en specifik gruppe af udsatte.

Den anvendte litteratur om indsatser, som sigter mod at få flere unge i uddannelse eller beskæftigelse, bygger endvidere på en række rapporter udarbejdet af EVA, SFI og KORA i forbindelse med regeringens ekspertudvalg vedrørende "Bedre veje til ungdomsuddannelse (Slottved et al. 2017; EVA 2016; Wittek-Holmberg & Petersen 2017). Disse rapporter repræsenterer den nyeste viden om indsatser og metoder rettet mod målgruppen. I disse rapporter indgår også litteratur fra lande uden for Norden om indsatser for at støtte unge til at gennemføre en uddannelse. Vi har medtaget disse erfaringer i rapporten.

Interview af nøglepersoner

Interviewpersonerne blev udvalgt blandt personer, som i deres professionelle virke beskæftiger sig med marginaliserede voksne og unge enten gennem forsknings- og analysevirksomhed eller mere praksisorienteret arbejde. Der er gennemført interview med følgende personer, hvor der var et særligt fokus på arbejdsmarkedsperspektivet:

- Fem forskere eller analytikere (i teksten benævnt forskere), der alle har arbejdet med området social udsatte
- To repræsentanter for en offentlig myndighed inden for arbejdsmarkeds- og socialområdet
- To repræsentanter for interesseorganisationer, der varetager indsatser for udsatte
- En repræsentant for en civilsamfundsorganisation
- En repræsentant for anden aktør.

Der blev endvidere gennemført to interview, hvor der især var fokus på uddannelsesperspektivet:

- En repræsentant for en uddannelsesinstitution (produktionsskole)
- En forsker/analytiker, der har arbejdet intenst med ungdomsuddannelser.

Interviewene blev som hovedregel gennemført som personlige interview af to projektmedarbejdere og optaget på diktafon. Efterfølgende blev der udarbejdet referat af hvert interview på baggrund af lydoptagelserne.

Der blev gennemført semistrukturerede interview, hvor der blev arbejdet ud fra en på forhånd gennemarbejdet interviewguide, men hvor interviewpersonerne også fik lov til at tale om forhold inden for emnet, som han/hun fandt relevant.

Interviewene, hvor arbejdsmarkedsperspektivet var i fokus, indeholdt følgende overordnede temaer:

- Interviewpersonens afgrænsning af at være (socialt) udsat og målgruppen for interviewpersonens virke
- Interviewpersonens vurdering af ændringer i gruppen af (socialt) udsatte inden for de seneste 5-10 år

- Barrierer (herunder strukturelle) for udsatte, og at et betydeligt antal borgere mere eller mindre har mistet en fast tilknytning til arbejdsmarkedet og uddannelsessystemet
- Ønskværdige og realistiske mål for (socialt) udsatte
- Erfaringer med eller kendskab til indsatser, der på enten individniveau eller for bestemte grupper af (socialt) udsatte gør en forskel.

I interviewene med fokus på et uddannelsesperspektiv indeholdt interviewet følgende temaer:

- Interviewpersonens afgrænsning af målgruppen for interviewpersonens virke
- Interviewpersonens vurdering af ændringer i målgruppen af unge uden uddannelse inden for de seneste 5-10 år
- Ønskværdige og realistiske mål for unge uden uddannelse
- Erfaringer med eller kendskab til indsatser, der på enten individniveau eller for bestemte grupper af unge gør en forskel i forhold til uddannelse.

Interviewreferaterne blev analyseret med henblik på at afdække temaer på tværs af interviewene inden for de overordnede emner i interviewene. Resultaterne af analysen er indarbejdet i analyserne sammen med resultater fra litteratursøgningen. Informationer fra interviewene indgår dermed som uddybning og supplement til litteraturgennemgangen.

I rapporten indgår indholdet fra interview både i citatform og i sammenfattende form. Oplysningerne fra interview indgår først og fremmest i rapporten på de områder, hvor der er fremkommet supplerende viden, men er ikke medtaget i de tilfælde, hvor interviewpersonerne fx har påpeget indsatser og problemstillinger, der allerede er refereret fra litteraturen andetsteds i rapporten.

2.2 Begreber

I dette afsnit præsenteres begrebsafgrænsningen for to centrale begreber i rapporten, nemlig henholdsvis "mennesker på kanten" og "lovene indsats".

Mennesker på kanten

I udgangspunktet læner vi os i ved valget af begrebet "mennesker på kanten" i rapporten op ad sociologisk litteratur og begreberne "social eksklusion" og "marginalisering". Konkret tager vi udgangspunkt i et bredt marginaliseringsbegreb, som lægger vægt på manglende deltagelse, idet vi sætter fokus på to områder, hvor der i høj grad hersker en normativ forventning om deltagelse, nemlig arbejdsmarked og uddannelse. Dermed distancerer vi os fra at afgrænse vores perspektiv alene på de traditionelle enkelte udsatte-grupper (hjemløse, misbrugere mv.) og således fra en bestemt forforståelse og en målgruppefastlåshed. Flere analyser viser, at kun en meget lille andel af befolkningen i omfattende grad er ekskluderet over lang tid (de multidimensionelt marginaliserede i de konventionelle udsatte-grupper). Alligevel er der ikke tvivl om, at en stor del af de personer, der er "mennesker på kanten" i henhold til vores definition, også indgår i én eller flere af de traditionelle udsatte-grupper.

Flere forhold gør sig gældende for mennesker på kanten sammenlignet med dem, der ikke kan betragtes som marginaliserede eller marginaliseringstruede. Kort sagt har de førstnævnte typisk længere vej til at opnå arbejde eller uddannelse, og de har flere barrierer og/eller barrierer af dybere karakter end de sidstnævnte.

Bilag 1 indeholder en grundig diskussion af afgrænsningen af begrebet.

Lovende indsats

Når vi fokuserer på "mennesker på kanten" af arbejdsmarkedet og/eller uddannelsessystemet, samler vores interesse sig ikke alene om "ren" beskæftigelsesindsats eller "ren" uddannelsesindsats og heller ikke primært om meget specifikke afgrænsede enkeltstående (og eventuelt kortvarige) indsatser. Vores interesse er snarere at beskrive, hvilken type indsatser eller hvilken tilgang der skal til for at skabe forudsætninger for, at mennesker på kanten kan blive inkluderet og ad den vej måske finde vej til arbejdsmarkedet eller uddannelse.

Der er en erkendelse af, at mennesker, der er marginaliserede eller marginaliseringstruede i forhold til arbejdsmarked og uddannelse, i sagens natur oftest ikke træder direkte ind på arbejdsmarkedet eller uddannelserne efter deltagelse i en enkelt indsats. Derfor betragter vi beskæftigelse og påbegyndt uddannelse som for snævert et mål til at vurdere effektiviteten af indsatserne for denne gruppe. En mere nuanceret vurdering vil være baseret på, om indsatserne rykker på de faktorer, der udgør barrierer for at komme i beskæftigelse (Væksthuset 2012; Arendt & Jacobsen 2016: 8) eller at kunne gennemføre en uddannelse. Denne tankegang, som senest har fået fodfæste i form af progressionsmåling (Væksthuset 2012; Arendt et al. 2017; Rosholm et al. 2017), åbner en mere rummelig forståelse af virksomme indsatser. Samtidig betyder det også, at repertoireet af indsatserne ikke alene omfatter direkte beskæftigelsesrelaterede indsatser.

Analyser af marginaliserede eller marginaliseringstruede i forhold til arbejdsmarked og uddannelse har vist, at det er problematisk at udpege en bestemt type indsatsekategori som virkningsfuld eller ikke-virkningsfuld uden at tage højde for, hvordan og for hvem indsatsen gennemføres. Et eksempel herpå er vejledning og opkvalificering, som er en bred kategori og på ingen måde er en fast størrelse. Derfor betragter vi her ikke indsatser som bestemte faste standardkategorier, men anvender en model, der indplacerer indsatserne efter, hvem indsatsen er tilrettelagt for, og hvilke barrierer de adresserer. Indsatsernes indhold og mulige virkning kan ikke ses isoleret fra disse to elementer.

Indsatsforståelsen i projektet kan således sammenlignes med rationalet bag progressionsmåling, som sætter fokus på delmål og fremskridt mod beskæftigelse og/eller uddannelse. Vi præsenterer indsatser og redskaber, der kan siges at være "lovende" over for målgruppen af mennesker på kanten. Imidlertid er det ikke entydigt, hvad det betyder, at en indsats er lovende. Ideelt set ville vi gerne kunne præsentere indsatser, der har en klar påvist effekt ud fra en kvantitativ effektmåling med et kontrolgruppedesign, men dette er kun muligt med et fåtal af indsatser, og vi anvender derfor en bredere definition. Jensen et al. (2016) opstiller en tjekliste med 11 elementer, der skal være opfyldt, for at en indsats kan defineres som det, der kaldes "lovende praksis". Men også denne definition er meget restriktiv, idet de færreste (historiske) indsatser kan opfylde alle 11 punkter. Derfor vælger vi at udvide begrebet, så det, vi forstår ved en "lovende indsats (eller redskab)", er de tilfælde, hvor der:

- *enten* foreligger en positiv evaluering ved en fremgangsmåde, som figurerer på de øverste niveauer i evidenshierarkiet. Det vil sige, der er tale om et eksperimentelt eller et ikke-eksperimentelt design, hvor identifikationen af den kausale sammenhæng er godtgjort (dette kalder vi "evidens"),
- *eller* hvor der er anvendt evalueringsmetoder, som figurerer lavere i evidenshierarkiet for at godtgøre, at indsatsen/redskabet har en positiv indvirkning på målgruppen, fx via en før-eftermåling eller en kvalitativ evaluering med et positivt resultat (dette kalder vi "positiv indikation for målgruppen").

3 Mennesker på kanten i forhold til arbejdsmarkedet og ungdomsuddannelserne

Vi beskæftiger os i dette kapitel med projektets to første undersøgelsesspørgsmål. For det første beskriver vi, hvad der karakteriserer de mennesker, der i det danske samfund er uden tilknytning til arbejdsmarkedet og/eller uden uddannelse. For det andet beskriver vi, hvilke faktorer og forhold der er medvirkende til, at en del af den voksne befolkning langvarigt står uden for arbejdsmarkedet, og at en del unge ikke gennemfører en ungdomsuddannelse. Som beskrevet i afsnit 2.2 bruger vi betegnelsen ”mennesker på kanten”, fordi der ikke er tale om klart definerede grupper. De mennesker, som befinder sig på kanten sammenlignet med hovedparten af deres jævnaldrende, er mennesker med forskellige karakteristika, historik og livssituation. De er på kanten set i forhold til, at det at være ikke-arbejdende og uden uddannelse ses som problematisk – ikke alene fra et samfundsøkonomisk, men også fra et menneskeligt perspektiv.

I afsnit 3.1 beskriver vi ”voksne på kanten”, og i afsnit 3.2 ”unge på kanten”. Begge beskrivelser bygger primært på eksisterende litteratur, men derudover også på interview af nøglepersoner i projektet. Afsnit 3.3 indeholder en opsamling på gennemgangen i de to foregående afsnit til brug for analysemodellen i kapitel 4.

3.1 At være på kanten af arbejdsmarkedet

Når vi i undersøgelsen fokuserer på udsathed i relation til arbejdsmarkedet, fokuserer vi i udgangspunktet på dem, der tidligere er blevet kaldt for ledige med problemer ud over ledighed eller ikke-arbejdsmarkedsparede ledige – og som i dag omtales som aktivitetsparate ledige med henvisning til en bred kategori i beskæftigelsesindsatsen.

Hvor mange mennesker er på kanten?

Ifølge ekspertgruppen om udredning af den aktive beskæftigelsesindsats (det såkaldte Carsten Koch II-udvalg, nedenfor kaldet CK-udvalget), fandtes i 2015 godt 500.000 borgere i den arbejdsdygtige alder i udkanten af arbejdsmarkedet.¹ Der er her tale om en bred afgrænsning baseret på forskellige ydelseskategorier i det danske beskæftigelsessystem – kontanthjælp, sygedagpenge, fleksjob, ledighedsydelse, revalidering og førtidspension – og derfor om en heterogen gruppe med forskellig grad af marginalisering eller ”udenforskab” i forhold til arbejdsmarkedet. Således er førtidspensionister ikke en del af arbejdsstyrken, personer i fleksjob er i beskæftigelse, en del af sygedagpengemodtagere har et job, og en mindre andel af kontanthjælpsmodtagere anses for at være direkte jobparate i lighed med dagpengemodtagere. Ovennævnte ydelseskategorier indfanger således kun tilnærmelsesvis problematikken ”at være på kanten af arbejdsmarkedet”.

Et muligt kriterie, som anvendes til at beskrive graden af marginalisering i forhold til arbejdsmarkedet, er længden af at være uden arbejde. Ifølge CK-udvalgets rapport (s. 29 og 46) havde godt 350.000 personer været på offentlig forsørgelse mindst fire af de seneste fem år, og godt 450.000 i størstedelen af det forudgående år – de tilsvarende tal ekskl. førtidspensionister er godt 140.000 og godt 230.000. Til sammenligning skal det nævnes, at hvis social marginalisering empirisk afgrænses via registre ved hjælp af fire risikoindikatorer psykisk sygdom, stof- og alkoholmisbrug, hjemløshed

¹ Når der i rapporten refereres til CK-udvalget (2015), menes der således Ekspertgruppen om udredning af den aktive beskæftigelsesindsats (2015): *Nye veje mod job – for borgere i udkanten af arbejdsmarkedet*. København: Beskæftigelsesministeriet.

og fængselsophold (Benjaminsen et al. 2015), resulterer det i, at i alt ca. 180.000 personer identificeres som marginaliserede (tilhører en af de fire grupper).

På trods af usikker og flydende karakter – bl.a. på grund af gruppens heterogenitet – har vi valgt at anvende den brede betegnelse ”at være på kanten af arbejdsmarkedet”, hvor vi refererer til personer, som enten langvarigt er uden arbejde eller har en usikker, ustabil eller løs tilknytning til arbejdsmarkedet. Forskelligt fra CK-udvalget dækker betegnelsen i vores optik dog ikke førtidspensionister. Derimod er kontanthjælpsmodtagere den enkelte gruppe, som har været genstand for flest analyser (centrale kilder er Beskæftigelsesministeriet 2006; Rosdahl & Petersen 2006; Skipper 2010; CK-udvalget 2015; Hansen & Schultz-Nielsen 2015).

3.1.1 Multidimensionel problematik

Nedenfor beskriver vi forskellige forhold og determinanter, som ifølge tidligere analyser kendetegner situationen for de mennesker, der befinder sig på kanten af arbejdsmarkedet, samt hvilke forhold, strukturer og processer der kan føre til, fastholde eller forværre en sådan marginalposition. Beskrivelsen bygger på analyser, der er gennemført fra forskellige forskningsmæssige tilgange og datakilder – for det første registerbaserede analyser af arbejdsmarkedsparethed (employability) med fokus på profiler af arbejdsløse og beskæftigelseseffekt af udvalgte indsatser, for det andet analyser baseret på de berørtes selvrapportering med fokus på deres egen oplevelse af en livssituation uden arbejde, barrierer for deltagelse og mødet med beskæftigelsessystemet. Førstnævnte analyser retter primært opmærksomheden mod individuelle faktorerens betydning for at være uden arbejde og beskæftigelsespolitiske virkemidlers effekt på arbejdsmarkedsparethed på individniveau, mens sidstnævnte repræsenterer en bredere velfærds- og socialpolitisk tilgang med fokus på levevilkår på kanten af arbejdsmarkedet og ulighedsskabende mekanismer i samfundet.

Begge typer analyser viser ganske entydigt, at mennesker på kanten af arbejdsmarkedet har problemer med eller er marginaliseret også fra andre livsområder end blot arbejdsmarkedet (bl.a. Rosdahl & Petersen 2006; Skipper 2010; Ejrnæs & Larsen 2015; CK-udvalget 2015). Samtidig udgør de en heterogen gruppe, som befinder sig på forskellig afstand i forhold til arbejdsmarkedet. De har imidlertid ofte det til fælles, at de har komplekse sociale og helbreds-mæssige problemer, som påvirker deres hverdagsliv. Problemerne er ofte opstået over længere tid og har haft forskellige følgevirkninger, som har gjort afstanden til arbejdsmarkedet større og afhængigheden af overførselsindkomsten længerevarende. Tidligere analyser viser således, at sandsynligheden for at overgå til anden (mere permanent) offentlig forsørgelse øges, jo længere tid man modtager kontanthjælp eller sygedagpenge; de personer, der er offentligt forsørget i en lang periode, har typisk først været på kontanthjælp eller på sygedagpenge (CK-udvalget 2015 med henvisning til www.jobindsats.dk).

I CK-udvalgets rapport (2015: 168) konkluderes, at borgere på kanten af arbejdsmarkedet ofte har forskellige problemer, der kan gøre vejen tilbage til arbejdsmarkedet lang. Det kan handle om alt fra sociale eller psykiske problemer til misbrugsproblemer, fysiske helbredsproblemer, manglende kvalifikationer, gæld, boligproblemer eller svage netværk samt forskellige kombinationer af disse.

Baseret på en litteraturoversigt har Rosdahl & Petersen (2006) sammenfattet, at kontanthjælpsmodtagere har følgende typer problemer: socialt utilpassethed, misbrug, familiemæssige problemer, gæld, helbredsproblemer, psykiske problemer, sprogproblemer og boligproblemer – og ofte flere problemer samtidig. Danneris (2016: 13) beskriver, med henvisning til Hansen & Schultz-Nielsen (2015) og Skipper (2010), hvordan kategorien ’aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere’ dækker ”mennesker med en bred vifte af sociale og helbreds-mæssige problemer, herunder misbrugere, hjemløse, psykisk syge, langtidsledige, borgere med familieproblemer, gælds-, bolig- og sprogproblemer samt begrænsede faglige kompetencer”.

3.1.2 Profiler af mennesker på kanten: karakteristika og levevilkår

I profilering af mennesker på kanten af arbejdsmarkedet anvendes enten enkeltfaktorer – ofte med sammenligning med befolkningen som helhed – eller de beskæftigede. Dertil kommer studier med fokus på bestemte problematikker som levevilkår på overførselsindkomst. Nedenfor beskriver vi først udvalgte enkeltfaktorer og refererer derefter kort de kvalitative idealtypede beskrivelser af mennesker uden for arbejdsmarkedet.

Borgere på kanten af arbejdsmarkedet kan ligesom befolkningen i øvrigt indeles på forskellig måde. Nedenfor gennemgås en række inddelinger.

Køn, alder og familieforhold

Ses på demografisk baggrund med hensyn til køn og alder, er der lidt flere kvinder (54 %) end mænd set på tværs af grupperne (CK-udvalget 2015) og flere kvinder især blandt kontanthjælpsmodtagerne. Ses på kønsfordelingen i enkelte grupper på et givent tidspunkt, er der desuden lidt flere kvinder på sygedagpenge, i ressourceforløb, i fleksjob og på førtidspension. Det skal imidlertid bemærkes, at andelen er afhængig af opgørelsesmetoden: Ses over en længere periode, er forskellen mellem køn ikke betydelig, hvilket skyldes, at kvinder og mænd har forskellig varighed af fx kontanthjælpsforløb (Hansen & Schultz-Nielsen 2015). Med hensyn til alder findes ingen nævneværdige forskelle mellem forskellige grupper; gennemsnitsalderen er omkring 40 år, dog med stor intern variation. Sammenlignet med befolkningen som helhed er der flere enlige blandt mennesker på kanten af arbejdsmarkedet og i gennemsnit med lidt flere børn.

Etnicitet

Indvandrere fra ikke-vestlige lande er generelt overrepræsenteret blandt borgere på kanten af arbejdsmarkedet og især blandt kontanthjælpsmodtagere og førtidspensionister (CK-udvalget 2015; Schultz-Nielsen 2016). Desuden er efterkommere af indvandrere fra ikke-vestlige lande overrepræsenteret blandt uddannelseshjælpsmodtagerne. I CK-udvalgets rapport konkluderes, at indvandrere og efterkommere fra ikke-vestlige lande i 2013 udgjorde omkring hver femte borger på kanten af arbejdsmarkedet, og at der derfor er tale om en særlig gruppe med særlige udfordringer. Ifølge LG Insight (2014) er det især følgende forhold, der gør, at de ikke-vestlige indvandrere og flygtninge er underrepræsenteret på arbejdsmarkedet: erhvervs erfaring og uddannelse, netværk og jobsøgningskompetencer, sproglige forudsætninger, interesser og arbejdsidentitet, sygdomsoplevelser og barrierer i det danske samfund. Der er ca. 85.000 borgere fra ikke-vestlige lande, som forsørges af deres ægtefæller, og som har blandede ressourcer og interesse for job.

Uddannelse

Uddannelsesniveaue og faglige kompetencer blandt borgere på kanten af arbejdsmarkedet er ifølge flere analyser – senest analyser foretaget af CK-udvalget (2015) – lavere end blandt befolkningen som helhed. 58 % af gruppen på kanten af arbejdsmarkedet var i 2014 uden kompetencegivende erhvervsuddannelse, mens den tilsvarende andel i befolkningen var 41 %. Kontanthjælpsmodtagerne havde det absolut laveste uddannelsesniveau efterfulgt af førtidspensionister (henholdsvis 75 % og 63 % i disse to grupper havde ingen kompetencegivende erhvervsuddannelse), mens sygedagpengemodtagerne var den gruppe, som var bedst stillet (31 % med en kompetencegivende erhvervsuddannelse). Lavt uddannelsesniveau nævnes som særligt problematisk blandt unge i kontanthjælpssystemet. Samtidig dokumenteres, at bestemte uddannelsesrelaterede indsatser, fx revalideringsordningen og voksenlærlingeordningen, som vil styrke mulighederne for at tage en ordinær uddannelse, sjældent anvendes til borgerne på kanten af arbejdsmarkedet (CK-udvalget 2015: 169).

Helbred /sundhedstilstand generelt

Et område, som træder tydeligt frem i forskellige analyser, er helbredsproblemer som barriere for at kunne varetage et arbejde. Borgere på kanten af arbejdsmarkedet har dårligere helbred både fysisk og psykisk end befolkningen i øvrigt (Christensen & Larsen 2011; Diderichsen et al. 2011; CK-udvalget 2015: 46), og de angiver helbredet som en af de vigtigste grunde til, at de ikke kan få et arbejde (Arendt et al. 2016). En betydelig del af kontanthjælpsmodtagere oplever, at deres arbejds-evne er nedsat især på grund af helbredsproblemer (Rosdahl & Petersen 2006). Helbredsproblemer udgør også ifølge Ejrnæs & Larsen (2015) den største barriere for deltagelse hos personer på kontanthjælp og på starthjælp/introduktionsydelse.

Rapporten "Danskernes Sundhed - Den Nationale Sundhedsprofil 2013" (Sundhedsstyrelsen 2014) giver et billede af selvvurderet helbred blandt borgere på kanten af arbejdsmarkedet. Undersøgelsen viser, at både førtidspensionister og den samlede gruppe af kontanthjælpsmodtagere, sygedag-pengemodtagere og revalidender (sidstnævnte i rapporten kaldet "andre uden for arbejdsmarkedet") selv vurderer deres fysiske og mentale helbred markant dårligere end beskæftigede.

Ses alene på de mest marginaliserede grupper, viser de såkaldte SUSY-udsat-undersøgelser, som Statens Institut for Folkesundhed har udført for Rådet for Socialt Udsatte, at socialt udsatte grupper har et betydeligt dårligere helbred, nedsat helbredsrelateret livskvalitet og en sundhedsadfærd, der giver risiko for udvikling af sygdom, end befolkningen i øvrigt (Pedersen et al. 2008). Det overordnede mønster er, at sundheden målt ved hjælp af flere indikatorer forværres, når antallet af belastende livsomstændigheder stiger. Et område, hvor der er stor ulighed mellem arbejdsløse og beskæftigede, er tandpleje, og mangelfuld tandpleje har vist sig at udgøre en konkret barriere for at få fodfæste med hensyn til uddannelse eller arbejde (Eskelinen & Olesen 2011; Cortsen 2012; DR-Nyheder 2017).

Endvidere er der særligt mange mennesker med psykiske lidelser, der er uden for arbejdsmarkedet (KL og Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse 2015). Generelt er tendensen, at psykiatriske patienter i langt mindre grad er tilknyttet arbejdsmarkedet end øvrige befolkningsgrupper. Tre ud af ti psykiatriske patienter er tilknyttet det ordinære arbejdsmarked mod otte ud af ti i befolkningen samlet set (de 18-64-årige). Flere af de ikke-arbejdsmarkedsparete kontanthjælpsmodtagere modtager psykiatrisk behandling end personer i de øvrige arbejdsmarkedsgupper. Andre analyser viser, at mennesker blandt grupper på kanten af arbejdsmarkedet har fået ordineret psykofarmaka i markant højere grad end befolkningen i øvrigt (Skipper 2010; CK-udvalget 2015).

Funktionsnedsættelse relateret til handicap

Selvom der er bred tilslutning til, at mennesker med handicap skal have lige vilkår for at deltage i samfundslivet, herunder arbejde, er beskæftigelsen blandt personer med handicap eller længerevarende helbredsproblemer væsentligt lavere end blandt personer uden handicap – ifølge Kjeldsen et al. (2013) henholdsvis 44 % og 78 %. Gennem flere undersøgelser har SFI dokumenteret, at mennesker med handicap er stærkt underrepræsenteret på arbejdsmarkedet, og det tyder desuden på, at beskæftigelsesgraden ikke er steget i perioden 2002-2012. Flere mennesker med handicap, som er uden for arbejdsmarkedet, vil ifølge deres eget udsagn gerne arbejde (Larsen et al. 2008). I CK-udvalgets rapport (2015: 37) nævnes, at et fysisk eller psykisk handicap for nogle personer kan stå i vejen for at opnå (ordinær) beskæftigelse.

Økonomi og levevilkår

En betydelig andel af mennesker, der befinder sig på kanten af arbejdsmarkedet, har været i denne situation over en længere tid. Analyser af økonomiske forhold og materielle levevilkår blandt men-

nesker på overførselsindkomster samt analyser af, hvilke konsekvenser forskellige økonomiske incitament og sanktioner har haft for mennesker i forskellige ydelseskategorier, viser, at længerevarende arbejdsløshed har betydelige konsekvenser for de berørte og deres familier (bl.a. Hansen & Schultz-Nielsen 2015).

Der er flere tegn på, at en del mennesker på kanten af arbejdsmarkedet har dårlig økonomi. Af CK-udvalgets rapport (2015: 37) fremgår det, at 58 % af kontanthjælpsmodtagere i uge 20 i 2014 havde gæld til det offentlige – i gennemsnit ca. 145.000 kr., men de 10 %, der skyldte mest, skyldte omkring 325.000 kr. Dertil kommer gæld til private kreditorer, som det ikke er muligt at kortlægge. I rapporten konkluderes, at gæld kan være en barriere for at komme i job for den enkelte kontanthjælpsmodtager, bl.a. fordi øget indkomst medfører krav om øget afbetaling på gælden, så det reelle rådighedsbeløb ikke ændres meget ved at komme i job. Analyser af gældsrådgivning tyder på, at der er et øget behov for at indtænke økonomisk rådgivning som en del af indsatsen i jobcentre (Espersen et al. 2016).

Udsatte boligområder/boligsociale forhold

Der er dokumenteret betydelige geografiske forskelle mellem landsdele, mellem kommuner og boligområder med hensyn til, i hvilket omfang og hvor dybt mennesker er berørt af marginalisering i forhold til arbejdsmarkedet. Der er forholdsvis flere på kanten af arbejdsmarkedet i såkaldte udkantssområder og -kommuner og særlige boligområder (såkaldte ghettoområder, jf. Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet 2015). Profiler af særligt udsatte boligområder viser, at en stor andel af beboere er socioøkonomisk vanskeligere stillet end flertallet i samfundet (Dohmann-Weatherall et al. 2016). De har ringere tilknytning til arbejdsmarkedet og uddannelsessystemet, mindre uddannelse, mindre økonomisk rådighed og er oftere blevet dømt for kriminalitet. Desuden er andelen af beboerne med anden etnisk baggrund høj.

”Udfordringer, der ikke findes i registre”

De forhold, som vi har beskrevet ovenfor, handler primært om kendetegn, som i forskellige sammenhænge nævnes som barrierer, risikofaktorer, problemer eller udfordringer – og nogle gange også som ”personlige egenskaber” med mere eller mindre direkte henvisning til individbårne/relaterede forhold. Samtidig er det gang på gang blevet konstateret, at enkeltfaktorer ikke giver et retvisende billede af disse menneskers situation (bl.a. Rosdahl & Petersen 2006; Eskelinen & Olesen 2011). Der henvises til forhold og viden, som ikke kan indfanges alene gennem registerbaserede analyser, men skal belyses gennem andre kilder og metoder som interview med de berørte mennesker.

Interviewpersonerne fremhæver på samme måde en situation kendetegnet ved en kombination af mange samtidige belastende forhold, hvor man ikke længere har ressourcer til selv at håndtere sin tilværelse og heller ikke har et netværk eller kan få hjælp fra sit netværk. Samme faktorer kan være både årsag og konsekvens, og det er umuligt at udpege eller isolere enkeltstående afgørende faktorer eller sige, hvad der kommer først. På længere sigt ses der ofte psykiske følgevirkninger, som de interviewede beskriver som lavt selvværd, manglende tro på at kunne bidrage med noget og mistillid til egne handlemuligheder og det offentlige system – en slags selvstigmatisering, som gør, at man bliver fastholdt i en marginaliseret position og på sigt eventuelt glider længere ud af fællesskabet.

CK-udvalgets rapport (2015) betegner disse forhold som ”udfordringer, der ikke findes i registre”, og som eksempler nævnes barrierer eller karakteristika som social isolation og overvægt.

3.1.3 Mekanismer, strukturer og processer på flere niveauer

Som nævnt opstår marginalisering sjældent på grund af en enkeltstående begivenhed. I stedet er der typisk tale om en kombination af flere forhold og omstændigheder og en proces, som i længden påvirker forskellige livsområder (bl.a. Larsen 2009). At befinde sig på kanten af arbejdsmarkedet kan ikke betragtes som et valg, når marginalisering ses som "... ufrivillig, ufuldstændig deltagelse på et eller flere livsområder, hvor der hersker normative forventninger om deltagelse" (Kristensen 2000: 147).

I vores samfund, hvor arbejde er en vigtig identitetsmarkør, hersker der en stærk norm for deltagelse. Der kan typisk ikke udpensles en bestemt årsag til marginalisering i forhold til arbejdsmarkedet: de forhold, der er af betydning, findes samtidig på flere niveauer. Baggrunden for arbejdsmarkedsmæssig marginalisering kan sammenlignes med social marginalisering, som ifølge Benjaminson et al. (2015) typisk opstår i et samspil mellem faktorer på strukturelt, institutionelt, interpersonelt og individuelt niveau (for en nærmere beskrivelse af disse fire niveauer se Benjaminson et al. 2015: 32-35).

Marginalisering påvirker individets liv, men grundet dens multidimensionelle og multifaktorielle karakter kan den som hovedregel ikke forebygges eller afhjælpes alene ved at fokusere på det individuelle plan eller på enkeltfaktorer – dette uanset om der tænkes på årsager til eller konsekvenser af marginalisering, som begge er komplekse. Komplexiteten kalder derfor på opmærksomhed på forhold og mekanismer på alle ovennævnte fire niveauer – strukturelt, institutionelt, interpersonelt og individuelt, som enten medvirker til eller fastholder i marginalisering. Disse fire niveauer danner sammen med de ovenfor identificerede risikofaktorer basis for analysemodellen, der præsenteres i næste kapitel.

Der findes en omfattende litteratur, som beskriver marginalisering med relevans for de fire ovennævnte niveauer. Vi fokuserer nedenfor på de forhold, som blev nævnt af nøglepersonerne i forbindelse med de gennemførte interview i dette projekt.

En betydelig del af de forhold, som de interviewede fremførte, handlede om uhensigtsmæssige forhold i mødet mellem borgeren og det offentlige hjælpesystem. Beskrivelserne var ikke fokuseret på selve kontakten, men de forhold der rammesætter mødet (organisering af velfærdsservice, lovgivningen mv.). Det gennemgående træk i vurderingerne var, at det sociale system, beskæftigelsessystemet og sundhedsvæsenet ikke er gearret til at hjælpe mennesker med komplekse problemer:

- Det sociale system er blevet stærkt reduceret, og derfor er der meget begrænset ekspertise i sociale forhold og muligheder for at udøve en social indsats, selvom det ønskværdige og realistiske første mål ofte er at få dagligdagen til at hænge sammen og dernæst beskæftigelse.
- Jobcentrene og beskæftigelsessystemet er bedre til at hjælpe dem, der selv kan, mens det har vist sig sværere at hjælpe dem, som hverken selv har særlige planer eller retning eller tro på, at de kan bestride et arbejde. Dertil kommer, at restriktioner og sanktioner på beskæftigelsesområdet er med til at skubbe de marginaliserede endnu længere ud fra arbejdsmarkedet.
- I relation til sundhedsområdet er der diskrepans mellem borgernes behov og det højt specialiserede sundhedsvæsen, hvor der er øget fokus på eget ansvar, sundhedsfremme mv. Mennesker med psykiske problemer, eventuelt også kombineret med misbrug, har problemer med at kommunikere med det psykiatriske system. Det psykiatriske system er ikke afstemt til at møde disse mennesker – herunder forstå deres problematik og sprog – og derfor får de sjældent etableret en fast lægekontakt.

- Mennesker på kanten af arbejdsmarkedet er typisk tilknyttet tre områder – social, beskæftigelse og sundhed – som hvert gør sit, men uden at tale sammen eller koordinere, og den enkelte er typisk samtidig i gang med flere parallelle processer.
- Der er brug for inddragelse af borgerens egen viden og en tillidsfuld relation og en fast kontakt med det offentlige hjælpesystem. Når en borger har mange problemer, er der typisk mange aktører samtidig, men de fungerer isoleret, hvilket beskrives som problematisk. Borgeren er ikke altid selv i stand til eller kan forventes at skabe sammenhæng fx mellem misbrugsbehandling, socialpsykiatrien og beskæftigelsesindsatsen.

3.2 Unge på kanten af uddannelsessystemet og arbejdsmarkedet

Det foregående afsnit har generelt handlet om borgere i Danmark, der kan betegnes at være på kanten af arbejdsmarkedet. Heri indgår også unge, og store dele af fremstillingen i afsnit 3.1 har også relevans for unge. En risikofaktor for at havne på kanten af arbejdsmarkedet er, som det fremgik af afsnittet, manglende uddannelse efter folkeskolen. Der knytter sig derfor særlige problemstillinger til ikke at erhverve sig en uddannelse, og disse indgår derfor i dette afsnit. Derudover gennemgår vi litteratur, som har haft fokus på at analysere risikofaktorer for, at unge havner på kanten af arbejdsmarkedet, og hvad der karakteriserer unge på kanten.

Når vi i afsnittet beskæftiger os med 'unge', er der ikke tale om en klar aldersmæssig afgrænsning, idet den litteratur, som bliver gennemgået, har forskellige aldersmæssige afgrænsninger. Der er dog i alle tilfælde tale om unge i en alder, der ligger efter folkeskolens 9./10. klasse. I de fleste tilfælde relaterer gennemgangen af litteratur sig til unge i alderen 18-24 år, men i nogle tilfælde er unge i alderen 25-29 år også inkluderet, da der bl.a. er særlige kontanthjælpsregler også for denne aldersgruppe. Målet for unge under 30 år uden en uddannelse, og som modtager kontanthjælp, er overordnet, at de gennemfører en uddannelse, og for at forfølge denne målsætning er kontanthjælpen på niveau med SU for denne gruppe.

Ifølge OECD var 10 % af unge i alderen 15-29 år i 2015 uden uddannelse og beskæftigelse i Danmark (OECD 2016).

3.2.1 Unge uden ungdomsuddannelse

Hver femte 9. klasseelev har ikke fuldført en ungdomsuddannelse, når man måler syv år efter (Epinion 2015; UU, DI og AE 2016), hvilket svarer til 14.500 unge. Nogle gennemfører en ungdomsuddannelse senere, således at andelen af en årgang uden en ungdomsuddannelse er lavere i en senere alder. Af de, som ikke har gennemført en ungdomsuddannelse syv år efter 9. klasse, har syv ud af ti forsøgt sig med en uddannelse, men er faldet fra (UU, DI og AE 2016). De fleste unge, som ikke gennemfører en ungdomsuddannelse, har således forsøgt, men er faldet fra én eller flere uddannelser.

Undersøgelser, som specifikt har analyseret unge uden en ungdomsuddannelse, har afdækket, at unge, der ikke har boet i en kernefamilie, unge med forældre med lav indkomst og lavt uddannelsesniveau, unge med forældre med løs tilknytning til arbejdsmarkedet samt unge med indvandrerbaggrund, har større sandsynlighed for ikke at gennemføre en ungdomsuddannelse end andre unge (Humlum & Jensen 2010; Epinion 2015). Humlum & Jensen (2010) anfører, at mange formodentlig falder fra en erhvervsuddannelse på grund af problemer med at finde en praktikplads. Endvidere rapporteres, at læsefærdigheder i 9. klasse (Humlum & Jensen 2010) og elevens faglige niveau i grundskolen (Epinion 2015) spiller ind, samt at jo dårligere fysisk og psykisk velbefindende, des

større er risikoen for at falde fra (Humlum & Jensen 2010). Endvidere nævnes problematiske familierelationer, manglende selvtilid, manglende sociale kompetencer og sociale udfordringer og manglende motivation for uddannelse som risikofaktorer for ikke at gennemføre en ungdomsuddannelse.

I interviewene i projektet kom det frem, at der i den boligsociale indsats i såkaldte udsatte boligområder er et særligt fokus på unge med indvandrerbaggrund, som er i risiko for ikke at gennemføre en ungdomsuddannelse og for at blive involveret i kriminalitet.

Disse drenge har en tendens til at tilbringe meget tid på gaden med deres venner, og forskning viser, at en gadeorienteret livsstil hænger sammen med ungdomskriminalitet. Det, at man tilbringer meget tid på gaden uden voksenopsyn, hænger sammen med ungdomskriminalitet (forsker).

Når drenge med indvandrerbaggrund i udsatte boligområder tilbringer meget tid på gaden, hænger det ifølge forskeren bl.a. sammen med, at lejlighederne er små, og at der tit er mange søskende. Det giver ikke mulighed for at have vennerne derhjemme. Drenge får endvidere en stor grad af frihed, og de lever med to værdisæt: Forældrenes værdisæt om, at man skal respektere de ældre, og at man hverken ryger eller drikker, og det værdisæt, som følger af et liv i det danske samfund med jævnaldrende danske og andre indvandrerunge. De søger væk fra hjemmet, fordi de ikke kan rumme begge verdener.

En repræsentant for en offentlig myndighed var bekymret for, at der er sket et værdiskred i dele af de udsatte miljøer og i indvandrer miljøerne. Det giver sig udslag i, at mange ikke opfatter sig som en del af fællesskabet, og at man følgelig ikke har noget ansvar. En oplevelse af, at fx lærere ikke interesserer sig for dem, kan give sig udslag i en negativ spiral og negativ motivation, fx i forhold til at gennemføre en uddannelse.

3.2.2 Risikofaktorer for unge kanten

Manglende ungdomsuddannelse er som nævnt en risikofaktor for at være på kanten af arbejdsmarkedet, men derudover har undersøgelser afdækket en række andre faktorer, som øger risikoen for at være på kanten af arbejdsmarkedet. Vi beskriver disse faktorer i det følgende, og der er ofte tale om de samme faktorer, som gør sig gældende for ikke at gennemføre en ungdomsuddannelse. Når der i det følgende skrives om marginaliserede unge eller unge på kanten, er der typisk tale om unge, der ikke har gennemført en uddannelse efter folkeskolen, og som er marginaliserede i forhold til arbejdsmarkedet.

Når det handler om unge, er det nærliggende, at risikofaktorer for at befinde sig i en marginaliseret position knytter sig til vilkår under opvæksten og i ungdomsårene. Det afspejler sig også i undersøgelser om emnet, som gennemgås i det følgende.

Ud over de specifikke områder, der gennemgås nedenfor, vurderede en interviewperson, at puberteten og overgangen fra ung til voksen er en særlig risikofyldt periode:

"[Det er] ulykkeligt omkring 18-års grænsen, hvor man overgår fra barn til voksen. Man har i Danmark ikke fokus på konsekvenserne af puberteten. Det mest afgørende for risikoen for kriminalitet er ifølge en undersøgelse fra Rigspolitiet, om man har styr på, hvor de er fra de er 12 og fremefter". (Repræsentant for offentlig myndighed)

Ifølge et interview sker der desuden mange "fejlviklinger" i overgangen fra barn til ungdomsperioden, og det er der ikke tilstrækkeligt fokus på.

Ugunstige vilkår under opvæksten og i ungdomsårene

En række undersøgelser finder, at ugunstige vilkår under opvæksten ofte er en risikofaktor for at blive marginaliseret i forhold til arbejdsmarkedet som ung. Wulff (2016) skriver med henvisning til SFI's forløbsundersøgelse af børn født i 1995, at unge med depression eller depressive symptomer er unge, "... som har svært ved at klare sig i skolen, som er i risiko for at droppe ud, og som kommer fra familier, hvor der er færre ressourcer". Et svensk studie (Alexandersson et al. 2015) nævner fysiske overgreb, verbale overgreb, seksuelle overgreb, forsømmelse, tyveri og/eller at have været vidne til vold (mellem forældre). Højen-Sørensen et al. (2016) beskriver, at deltagere i fem forskellige initiativer over for udsatte børn og unge kommer fra socialt og økonomisk marginaliserede hjem, de flytter ofte og har ofte været anbragt uden for hjemmet eller har modtaget forebyggende foranstaltninger under egen opvækst. Deres forældre er mindre uddannede, havde lidt ringere tilknytning til arbejdsmarkedet, var i højere grad skilt og havde flere strafferetlige afgørelser end ikke-udsatte børn og unges forældre. Både yngre og ældre deltagere rapporterede relativt dårlig skoletrivsel og lavt fagligt niveau. Kærmølle (2009) refererer til en undersøgelse, der viser, at unge med forskellige former og grader af psykiske lidelser (fx depression og spiseforstyrrelse) sammenfattende har været udsat for en række forskellige belastende faktorer som mobning, ensomhed, følelsen af at være anderledes, pres og stress, vilkår i familien, vanskelig opvækst, økonomisk trange kår, kæresteproblemer samt eksamens- og skolepres.

Blandt interviewpersonerne var der også nogen, som havde gjort tilsvarende observationer om, at ugunstige opvækstvilkår er en risikofaktor for udsathed:

"Børn og unge, der tabes tidligt, er overrepræsenteret i de udsatte boligområder og er kendetegnet ved ikke at få støtte hjemmefra til at gå i skole og lave lektier. De falder på grund af økonomi også uden for det etablerede foreningsliv, og ofte benytter de ikke de kommunale dagtilbud som vuggestue, børnehave og fritidsklub. ... Min arbejdshypotese er, at hvis børn og unge falder ud af skolesystemet, så er der lagt en motorvej for at få det svært resten af livet". (Forsker)

Manglende støtte fra familie og netværk

Manglende støtte fra familie eller socialt netværk eller brud i familien nævnes i flere undersøgelser at vise sammenhæng med at befinde sig på kanten. SFI-undersøgelser af anbragte børn viser, at mens unge i almindelighed kan få hjælp fra netværk og familie til at klare udfordringer i forhold til uddannelse, bolig, arbejde, venner og kæreste, så skal mange tidligere anbragte klare sig uden en sådan støtte. De fleste flytter i en bolig for sig selv meget tidligt (Ottosen et al. 2015). Endvidere peger Nygren (2008) på, at en stor andel udsatte unge har oplevet separation eller skilsmisse mellem forældrene. Højen-Sørensen et al. (2016) nævner, at deltagere i fem forskellige initiativer over for udsatte børn og unge havde relativt dårlige relationer til deres forældre.

I et mindre kvalitativt studie beskrives ti unge i alderen 19-28 år (Ramsdal et al. 2013), som alle var droppet ud af en ungdomsuddannelse og var del af et arbejdsstræningsprogram som følge af manglende deltagelse på arbejdsmarkedet. Deltagerne angiver, at de har været udsat for svigt, bl.a. som følge af forældrenes skilsmisse. Hverken de selv eller deres forældre har haft ambitioner i forhold til uddannelse og arbejde. De har klaret sig dårligt i skolen og mangler tro på egne evner. Deltagerne har haft vanskeligheder med de sociale relationer i uddannelse og beskæftigelse. Deltagerne bruger meget tid alene eller med få venner, som de i nogle tilfælde karakteriserer som specielle. Forfatterne bruger 'robusthed' som forklaring på evnen til at håndtere modgang. De interviewede deltagere har savnet denne robusthed og har samtidig savnet støtte og tætte sociale relationer til at håndtere konsekvenser af fx forældrenes skilsmisse. Deltagerne har vanskeligt ved at socialisere sig til nye

situationer og savner også her støtte. Et andet kvalitativt studie (Ellingsen et al. 2009) gør tilsvarende observationer. Unge, der er marginaliseret, ser ud til at vælge andre unge i samme position. Manglende stabilitet i familielivet i form af samlivsændringer, flytning og forældrefravær bidrager til at skabe problemer. De marginaliserede unge oplever diskontinuitet i form af fx ændringer i forældrenes samliv og flytning. Nogle er blevet mobbet, fordi de er anderledes. Skolen nævnes som et sted, hvor ulighed forstærkes og tydeliggøres. Forældrene har ikke kompetencer til at følge op.

Variation i familiebaggrund

Benjaminsen et al. (2015) viser, at selvom der er en overhyppighed af social marginalisering blandt unge fra lavt uddannede familier og fra familier, hvor også forældrene har psykiske og sociale problemer (se også DEA 2016), er der en betydelig variation i familiebaggrunden blandt de marginaliserede unge. Ifølge Benjaminsen et al. (2015) opstår tydelige tegn på psykisk sårbarhed ofte i overgangen fra ung til voksen. Selvom en del af disse unge kommer fra udsatte familier, så har en betydelig del forældre, der har en uddannelse og er i arbejde, og som ikke har tegn på psykisk sygdom eller kendt misbrug. For eksempel har halvdelen af unge hjemløse en social baggrund, hvor forældrene ikke nødvendigvis selv er marginaliserede.

Katznelson et al. (2015) er inde på det samme og finder, at der er unge på kanten af det danske samfund, som kommer fra hjem, hvor forældrene har uddannelse af et eller andet omfang og er i arbejde. I disse tilfælde gør andre risikofaktorer sig gældende. Det drejer sig fx om skilsmisser og nye stedforældre, som man har det svært med. Det kan også dreje sig om, at forældrene arbejder for meget, eller om dysfunktionelle familier. Marginaliseringsprocesser blandt unge med højt uddannede familier kan ifølge Benjaminsen et al. (2015) skyldes mangel på tid og nærvær. Psykiske problemer og misbrugsproblemer kan forekomme blandt højt uddannede – og uden at de nødvendigvis er registreret i behandlingssystemet. Psykisk sygdom kan endvidere bryde ud og misbrug opstå, uden at særlige forhold i familiebaggrunden indikerer det.

Strukturelle forhold

Der er undersøgelser, som peger på, at strukturelle forhold i samfundet og formelle regler kan være medvirkende til marginalisering. For eksempel fremfører Kærmølle (2009), at samfundet stiller større krav om selvrealisering. Der er ifølge forfatteren tale om en øget individualisering, hvor det i højere grad er op til den enkelte at sætte sig mål med livet og udvikle sig personligt. Dette er imidlertid "overvejende realiserbart for ressourcerstærke, mens de ringere stillede forbliver bundet til et utidsvarende værdisystem, der ikke opfylder deres behov for et liv med "mening", og dette bevirker, at flere tynges af personlig usikkerhed, selvransagelse og identitetsproblemer" (op.cit. p. 74).

Der kan være lovregler, som er til ugunst for unge på kanten af arbejdsmarkedet. For eksempel peger forskere hos Andersen (2012) på, at en stigning i antal unge, som af kommunerne er bedømt til hverken at være i stand til at arbejde eller at deltage i kurser, samtaler eller anden form for aktivering, skyldes en ændring i refusionsreglerne fra og med januar 2011. Ændringen betød, at refusion af udgifter til fx samtaler, kurser og beskæftigelsesprojekter, som retter sig mod netop udsatte unge, bortfaldt. Kommunernes økonomiske tilskyndelse til aktivering af kontanthjælpsmodtagere blev altså mindre. Formanden for KL's Arbejdsmarkeds- og Erhvervsudvalg afviser imidlertid, at ændringerne af refusionen har fået kommunerne til at mindske hjælpen til unge på kanten af arbejdsmarkedet.

Når unge fylder 18 år, falder de lovgivningsmæssigt under andre regler, og de, som modtager offentlig støtte, vil typisk overgå fra én kommunal afdeling til en anden. Som supplement hertil nævnes det i interviewene, at denne overgang mellem ungdoms- og voksensystemet i den offentlige sektor fungerer dårligt.

3.2.3 Karakteristik af unge på kanten

Vi beskriver nedenfor, hvad der ifølge tidligere undersøgelser karakteriserer unge på kanten eller marginaliserede unge. Det skal ikke forstås sådan, at de individuelle karakteristika, som fremhæves, er årsagen til marginalisering. De kan lige så vel være en konsekvens af at have befundet sig i en marginaliseret position i kortere eller længere tid. Karakteristika af unge, som befinder sig på kanten, er i høj grad sammenfaldende med karakteristika af unge, der ikke gennemfører en ungdomsuddannelse.

Flere undersøgelser fremhæver psykisk sygdom og rusmiddelmisbrug som udbredte problemer blandt marginaliserede unge (Benjaminsen et al. 2015; Katznelson et al. 2015; Askgaard 2013; Olsen & Tägström 2013). Benjaminsen et al. (2015) afdækker omfanget af psykisk sygdom, stof- og alkoholmisbrug, hjemløshed og fængselsophold som risikoindikatorer for social marginalisering.

Katznelson et al. (2015) beskæftiger sig med unge, de kategoriserer som på kanten af det danske samfund. Gruppen afgrænses til unge med hjemløshed, med misbrug, med psykiske lidelser og/eller som har været ude i kriminalitet, og som derudover ikke er integreret i uddannelsessystemet eller på arbejdsmarkedet. Ifølge forfatterne er der tale om unge, hvis liv er præget af komplekse sociale problemstillinger, og hvor kategorierne hjemløshed, psykiske lidelser m.m. ofte er vævet tæt sammen. Deres hverdag er ustruktureret og med brug af rusmidler. De ønsker og savner stærke sociale relationer og netværk, men det er en udfordring for dem at vedligeholde netværk. Skrøbelige relationer nævnes også af Askgaard (2013).

En nordisk rapport (Olsen & Tägström 2013) fremhæver, at for flertallet af unge, som bevilges førtidspension, er årsagen psykisk sygdom – oftest angst og depression. I samme rapport fremføres, at det næppe er muligt at forebygge psykisk sygdom, men at man kan forebygge, at unge med psykisk sygdom ender på førtidspension. Det begrundes bl.a. med, at selv borgere med alvorlig psykisk sygdom (fx skizofreni og bipolar lidelse) er i beskæftigelse.

Unge, der i jobcentre karakteriseres som langt væk fra arbejdsmarkedet, har ligeledes ofte psykiske problemer eller misbrugsproblemer (Bræmer 2010; Andersen 2012; Ose et al. 2014). Ugebrevet A4 (Bræmer 2010) refererer fra en undersøgelse udført af LG Insight i Høje Taastrup Kommune. Undersøgelsen viser, at 53 % af de unge ikke-arbejdsmarkedsparete har en psykisk lidelse. Depression, angst og psykisk sårbarhed er langt de mest udbredte lidelser. En tredjedel af de unge har mere end én psykisk lidelse i deres journaloplysninger og 14 % mere end to.

Nygren (2008) beskæftiger sig bl.a. med udsatte unge i alderen op til 18 år og beskriver unges udsathed som følelsesmæssige problemer, adfærdsforstyrrelser, kriminalitet og depression. Der refereres til et canadisk studie, der viser, at adfærdsforstyrrelser er det dominerende problemkompleks hos unge, der er anbragt i døgninstitution. Hansen (2013) fremfører, at unge, som har en plettet straffeattest, kan have det vanskeligt på arbejdsmarkedet.

3.3 Opsamling af risikofaktorer

Tabel 3.1 og Tabel 3.2 nedenfor opsummerer de væsentligst risikofaktorer med betydning for marginalisering af unge og voksne, som er nævnt i de foregående afsnit i dette kapitel. Det er vigtigt at pointere, at listerne på ingen måde skal opfattes som udtømmende. Det vil sige, at der vil forekomme risikofaktorer, som ikke fremgår af listerne, ligesom hver risikofaktor vil kunne nedbrydes i underkategorier af risikofaktorer (eksempelvis vil 'sindslidelser' omfatte mange forskelligartede typer af lidelser).

Tabel 3.1 Oversigt over væsentligst risikofaktorer for voksne på kanten

Risikokategorier	Risikofaktorer
Helbredsmæssige udfordringer	Sindslidelser
	Fysiske helhelbredsproblemer
	Handicap
Misbrugsproblemer	Alkohol- og stofmisbrugere
Faglige og uddannelsesmæssige udfordringer	Manglende kvalifikationer
	Sprogproblemer
	Begrænsede faglige/uddannelsesmæssige kompetencer
Sociale udfordringer	Sociale problemer, social utilpassehed og familiemæssige udfordringer
	Svagt netværk
Øvrige udfordringer	Økonomiske problemer, herunder fattigdom og gældsproblemer
	Boligproblemer, herunder hjemløshed
	Kriminalitet
	Prostituerede
	Indvandrere og efterkommere fra ikke-vestlige lande
	Risikofaktorer forbundet med opvækst i udsatte boligområder

Tabel 3.2 Oversigt over væsentligst risikofaktorer for unge på kanten

Risikokategorier	Risikofaktorer
Helbredsmæssige udfordringer	Sindslidelser
	Fysiske helbredsproblemer
Misbrugsproblemer	Risikofyldt adfærd i forbindelse med alkohol- og stoffer, herunder misbrug
Faglige og uddannelsesmæssige udfordringer	Manglende faglige færdigheder
	Manglende motivation og syn på egne evner i forbindelse med uddannelse og job
	Forventningspres med hensyn til at træffe de rette uddannelsesmæssige valg
Sociale udfordringer	Manglende sociale kompetencer
	Svagt socialt netværk og sociale relationer
	Manglende familienetværk, problematiske familie forhold og opvækst
Øvrige udfordringer	Manglende/problematisk overgang fra barn til voksen
	Hjemløshed/boligproblemer
	Økonomiske problemer/gæld
	Fængsel/kriminalitet
	Risikofaktorer forbundet med opvækst i udsatte boligområder
	Unge indvandrere og efterkommere fra ikke-vestlige lande

Det er endvidere vigtigt at huske på, at arbejdsmarkeds-mæssigt marginaliserede typisk er omfattet af flere risikofaktorer samtidig med eksklusionen fra arbejdsmarkedet. Dermed har de marginaliserede problemer og begrænsninger for deltagelse i flere henseender. Dette kommer eksempelvis til udtryk i de hyppigt anvendte betegnelser "ikke-arbejdsmarkedsparate" og "problemer ud over ledighed", som indikerer, hvordan problematikken er multifaktoriel og dermed ikke alene arbejdsrelateret.

Som det fremgår af tabellerne, er problemer på individuelt plan ofte relateret til helbred i bred forstand, mangel på uddannelse og arbejdserfaring, økonomi, livssituation og forskellige personlige forhold, som betyder, at det er svært at indtræde på arbejdsmarkedet. Marginalisering opstår sjældent på grund af en enkeltstående begivenhed i individets liv. Den opstår som regel over længere tid og strækker sig med tiden til flere områder, hvilket gør, at afstanden til arbejdsmarkedet bliver større og tilsvarende vejen tilbage kompliceret. Samtidig viser analyser af, hvordan mennesker på kanten oplever deres situation uden arbejde og deres relation til arbejde, at de fleste gerne vil bidrage med det, de kan.

Flere undersøgelser viser, at unge, som befinder sig på kanten af arbejdsmarkedet og uddannelsessystemet, ofte har haft vanskelige vilkår under opvæksten, hvor der er forekommet svigt, manglende kontinuitet (skilsmisse og flytning), manglende støtte fra familien (og andre voksne). De har haft det svært med skolegangen og er blevet møppet. Manglende sociale relationer er også nævnt som risikofaktorer for marginalisering. En stor del af unge på kanten har forældre, som også kan karakteriseres som udsatte. Der er imidlertid også unge på kanten af uddannelsessystemet og arbejdsmarkedet, hvis udsathed ikke kan henføres til forældrenes baggrund. Der er således også unge på kanten af arbejdsmarkedet, som har forældre med uddannelse og i beskæftigelse.

De oplyste risikofaktorer i ovenstående tabeller kan give indtryk af, at marginaliseringsprocesser alene relaterer sig til individuelle faktorer eller til forhold vedrørende den enkeltes livssituation. Dette er dog på ingen måde tilfældet. Således vil strukturelle forhold, såsom økonomiske lavkonjunktur og stigmatisering, samt institutionelle forhold, såsom uhensigtsmæssigheder i offentlige hjælpesystem – som ikke er afstemt til at møde mennesker med komplekse problemer, også øge marginaliseringen og dermed gør det vanskeligere for målgruppen at indtræde på arbejdsmarkedet eller blive integreret i en uddannelse (jf. afsnit 3.1.3).

Når opsamlingen i tabellerne alligevel fokuserer på individuelle risikofaktorer, skyldes det to forhold. For det første vil marginalisering, som foregår på det strukturelle eller institutionelle niveau, oftest manifestere sig i eller påvirke risikofaktorer på individuelt plan. For eksempel kan de nævnte strukturelle og institutionelle forhold føre til manglende tilknytning til arbejdsmarkedet, utilstrækkeligt behandlede psykiske lidelser og deraf følgende følgelidelser osv. For det andet skal tabellen ses som et redskab, der kan anvendes til at identificere indsats, som er relevante for målgrupper (dette uddybes i kapitel 4). De fleste indsats identificerer deres målgruppe på baggrund af de individuelle risikofaktorer, hvorfor det giver mening at fokusere på disse, når relevante indsats skal identificeres. Dog vil vi have øje for, om og hvordan indsatsen forholder sig til strukturelle og intentionelle barrierer.

4 Analysemodel for indsatser for mennesker på kanten

I dette kapitel opstiller vi en analysemodel, som skal danne rammen for beskrivelsen af indsatser rettet mod borgere på kanten af arbejdsmarkedet og uddannelsessystemet. Analysemodellen klarlægger, hvilke barrierer i forhold til beskæftigelse og uddannelse der er forbundet med de enkelte risikofaktorer identificeret i kapitel 3. Analysemodellen skal således tjene til at inddele forskellige indsatser efter, hvilke barrierer hos målgruppen for indsatsen de adresserer. I de efterfølgende kapitler 5 og 6 gennemgås indsatser, som på forskellig vis adresserer målgruppens barrierer i forhold til beskæftigelse og uddannelse.

Som beskrevet i de tidligere kapitler er udsathed et komplekst begreb, der ikke lader sig definere entydigt. En borger kan opleve marginalisering i forhold til det omgivende samfund og arbejdsmarkedet som følge af en række forskellige forhold. Graden af marginalisering beror i hvert enkelt tilfælde på, hvordan og i hvilket omfang disse forhold gør sig gældende for den enkelte. Dog kan der identificeres visse risikofaktorer, der ofte vil være forbundet med en marginalisering af de borgere, som oplever dem. Vi opstillede i slutningen af sidste kapitel sådanne risikofaktorer, som i den beskrevne litteratur om udsatte er forbundet med øget sandsynlighed for marginalisering.

I dette kapitel sonderer vi mellem *risikofaktorer* og *barrierer*. Med *risikofaktorer* forstås i denne sammenhæng forhold i borgerens liv, der kan skabe barrierer for at komme i beskæftigelse eller uddannelse, mens der med *barrierer* forstås konkrete forhindringer for borgerens progression mod arbejdsmarkedet eller uddannelse, som kan følge af risikofaktorerne (se eksempler i afsnit 4.1 nedenfor).

Kapitlet er bygget op på følgende måde: Indledningsvis opstiller afsnit 4.1 en matrix til analyse af sammenhængen mellem risikofaktorer og de barrierer, som disse kan skabe for den enkelte borger på forskellige niveauer. Herefter indplacerer vi i afsnit 4.2 de barrierer, vi kan identificere, i matrixen.

4.1 Grundlaget for en analysemodel til indsatser for mennesker på kanten

Som anført i kapitel 3 har forskningen rejst kritik af en generel tendens til at individualisere borgerens udfordringer i den politiske debat om udsattes vilkår (Larsen & Bystrup 2013). Det anses som problematisk, når præmissen for den måde, man opfatter borgerens situation på, bliver, at årsagen til borgerens udfordringer dybest set er borgeren selv eller hidrører fra forhold, fejl eller mangler hos denne. Kritikken er primært rettet mod det reduktionistiske element af denne præmis snarere end at ville holde borgeren fri for ansvar for egen situation. Forskningen peger på, at der for borgerens vedkommende både kan opstå barrierer som følge af forhold uden for borgerens kontrol, såvel som de forhold, der følger af egen adfærd (Larsen & Bystrup 2013; Benjaminsen et al. 2015). Samtidig indgår de forskellige forhold ofte i et komplekst samspil i den enkelte borgers livssituation. Dette betyder, at det i mange tilfælde ikke er meningsfuldt udelukkende at fokusere på borgerens egen adfærd.

Som nævnt i kapitel 3 identificerer SFI i deres registerbaserede kortlægning af familiebaggrund og social marginalisering fra 2015 en række forhold, der influerer på borgerens sandsynlighed for at havne i en situation præget af social marginalisering (Benjaminsen et al. 2015). Forfatterne skelner, som vist i afsnit 3.1.3, endvidere mellem, hvilke niveauer disse forhold hidrører fra, og skriver sig

således ind i de multidimensionelle tilgange, der præger den nyere forskning på området. Konkret opstiller de fire niveauer, der alle kan have betydning for borgerens situation. Det drejer sig om:

- Det individuelle niveau, som omfatter forhold ved borgeren selv, dennes historie eller borgerens egen adfærd.
- Det interpersonelle niveau, som omfatter karakteren af familie- og venskabsrelationer, eller med andre ord det, vi kan kalde borgerens netværk.
- Det institutionelle niveau, som omfatter velfærdssystemets og det bredere samfunds karakter og funktion. Hermed forstås bl.a., hvordan regler kan påvirke de processer, der medvirker til at skabe marginalisering.
- Det strukturelle niveau, som omfatter forhold, der vedrører arbejdsmarkedet, og ligeledes forhold som fattigdom og ulighed.

(Frit efter Benjaminsen et al. 2015).

Sondringen mellem niveauer skal opfattes som en rent analytisk anskuelsesmåde, idet faktorer, der hidrører fra de enkelte niveauer, indgår i et komplekst samspil, hvor de gensidigt påvirker hinanden. Imidlertid er en af fordelene ved en sådan sondring, at den synliggør forholdet mellem risikofaktorer og borgerens evne til at påvirke sin egen situation. En borger kan kun tilskrives ansvaret for det, han eller hun selv kan påvirke med sine egne handlinger. Samtidig kan sondringen bibringe en øget forståelse af, hvor man skal sætte ind, hvis en borger skal hjælpes med at bevæge sig ud af en marginaliseret position. Ulempen ved sondringen er omvendt, at visse væsentlige forhold ved samspillet mellem faktorer på tværs af niveauer kan gå tabt.

Som eksempel kan nævnes en ung mand med kriminel fortid. Kriminalitet som risikofaktor kan skabe barrierer på det individuelle niveau i form af antisocial adfærd og mangel på sociale kompetencer. På det interpersonelle niveau kan kriminalitet betyde et netværk, der fastholder ham i kriminalitet. På det institutionelle niveau kan en plettet straffeattest gøre det vanskeligt eller næsten umuligt at få en praktikplads osv. Dette er blot tænkt som eksempel på, hvordan en risikofaktor kan medføre forhindringer på tværs af de enkelte niveauer.

Vi har på baggrund af ovenstående opstillet en matrix for barrierer på fire forskellige niveauer ved at tage udgangspunkt i de i kapitel 3 identificerede risikofaktorer. En sådan matrix uden indplacering af barrierer er illustreret i Tabel 4.1.

Tabel 4.1 Matrix for sammenhængen mellem risikofaktorer og barrierer

Risikofaktor	Barriere			
	Strukturelt niveau	Institutionelt niveau	Interpersonelt niveau	Individuelt niveau
Risikofaktor 1				
Risikofaktor 2				
Risikofaktor 3				
Risikofaktor ...				

I de enkelte celler i den opstillede matrix kan man herefter indplacere konkrete barrierer forstået som forhindringer, der kan opstå som følge af den nævnte risikofaktor på det givne niveau.

Det skal bemærkes, at listen over risikofaktorer ikke skal opfattes som udtømmende eller som et sæt af endegyldige kategorier. Den er alene udtryk for, at de nævnte forhold kan have betydning for en borgers marginalisering, jf. kapitel 3. Samtidig skal understreges, at der i realiteten er tale om et

komplekst samspil mellem risikofaktorer i den enkelte borgers situation. For mange borgere vil der fx kunne observeres sammenhænge mellem forhold såsom psykisk sårbarhed og misbrug mv. Når vi alligevel finder sondringen mellem de enkelte risikofaktorer relevant som udgangspunktet for en matrix, skyldes det, matrixen kan anvendes til at teste, om en given indsats håndterer de barrierer, som kan forekomme blandt borgere kendetegnet ved bestemte risikofaktorer. Det vil sige, at man ved at foretage en sådan analytisk øvelse kan identificere mulige blinde vinkler eller 'huller' i forandringsteorien bag en indsats og dermed få en idé om de forventede virkninger af indsatsen. Herved forstås, at man via modellen kan vurdere sammenhængen mellem mål og midler for en given indsats: Hvorfor tror initiativtagerne, at den givne indsats vil hjælpe borgeren videre mod arbejdsmarkedet? Adresserer de midler, de vil anvende, og de barrierer, der kan identificeres for projektets målgruppe på et eller flere niveauer? Kan der identificeres væsentlige barrierer, som ikke adresseres af indsatsens forandringsteori, hvad betyder det så for de resultater, man kan forvente?

4.2 Barrierer forbundet med risikofaktorer

Tabel 4.2 og Tabel 4.3 opstiller barrierer forbundet med hver af de identificerede risikofaktorer for henholdsvis voksne og unge på kanten af arbejdsmarkedet og uddannelsessystemet. Barriererne er dels identificeret i litteraturen, dels blevet nævnt i forbindelse med de gennemførte interview med videnspersoner på området, dels udledt af forfatterne til denne rapport. Det er væsentligt at understrege, at listen over barrierer forbundet med hver risikofaktor ikke er udtømmende. Det skyldes bl.a., at de opstillede risikofaktorer er relativt bredt formulerede. Således vil der kunne være forskel på de institutionelle barrierer for personer med psykiske lidelser afhængig af, hvilken konkret psykisk lidelse der er tale om.

Table 4.2 Barrierer forbundet med risikofaktorer på voksenområdet

Risikokategorier	Risikofaktorer	Strukturelt niveau	Institutionelt niveau	Interpersonelt niveau	Individuelt niveau
Helbredsmæssige udfordringer	Sindslidelser	Få ufaglærte jobs og/eller sociale arbejdspladser ² Arbejdsmarkedet har vanskeligt ved at håndtere borgere med psykiske vanskeligheder (fx grundet manglende mødestabilitet mv.) ¹	Mangler evnen til at indgå i strukturerede behandlingsforløb ⁸ Problemer med at kommunikere med det psykiatriske system ¹ Manglende koordination med andre offentlige instanser ¹	Manglende sociale kompetencer ⁵	Lavt selvværd og fundamentalt behov for anerkendelse ⁵ Manglende arbejdsrettede kompetencer ⁵ Problemer med at få hverdagen til at hænge sammen ¹
	Fysiske helhelbredsproblemer	Få ufaglærte jobs ² Arbejdsmarkedet har vanskeligt ved at håndtere borgere med sværere fysiske problemer (fx grundet behov for korte særlige opgaver og nedsat tid) ¹³ Diskrepans mellem borgernes behov og højt specialiseret sundhedsvæsen, hvor der er øget fokus på eget ansvar, sundhedsfremme mv. ¹	Manglende koordination med andre offentlige instanser ¹		Oplever at arbejdsevnen er nedsat ¹³
	Handicap	Arbejdsmarkedet er dårligt gearret til at håndtere borgere med handicap ¹³			Manglende mulighed for deltagelse, der påvirker funktionsnedsættelsen i negativ retning ¹⁴
Misbrugsproblemer	Alkohol- og stofmisbrugere	Få ufaglærte jobs ² og/eller sociale arbejdspladser Arbejdsmarkedet har vanskeligt ved at håndtere borgere med misbrugsproblemer ¹³	Personer med misbrug og samtidige psykiske problemer har vanskeligt ved at kommunikere med det psykiatriske system ⁸	Svagt socialt netværk ¹ . Netværk fastholder person i kriminalitet og/eller misbrug Manglende sociale kompetencer ⁵	Fundamentalt behov for anerkendelse ⁵ Manglende arbejdsrettede kompetencer ⁵ Problemer med at få hverdagen til at hænge sammen ¹⁴
Sociale udfordringer	Sociale problemer, social utilpassehed og familiemæssige problemer		Manglende sociale kompetencer ¹⁴ Manglende koordination med andre offentlige instanser	Svagt socialt netværk ¹	Fundamentalt behov for anerkendelse ⁵
	Svagt netværk		Manglende sociale kompetencer ¹⁴ Manglende koordination med andre offentlige instanser	Svagt socialt netværk ¹	Fundamentalt behov for anerkendelse ⁵

Risikokategorier	Risikofaktorer	Strukturelt niveau	Institutionelt niveau	Interpersonelt niveau	Individuelt niveau
Øvrige udfordringer	Økonomiske problemer, herunder fattigdom og gældsproblemer	Høj skatteprocent gør det mindre meningsfuldt at tage lavtlønsjobs	Øget indkomst medfører krav om øget afbetaling på gæld → barriere, da det reelle rådighedsbeløb ikke ændres ⁹	Manglende muligheder for udfoldelse og opnåelse af værdifulde livsfunktioner → dårlige muligheder for social deltagelse	Manglende økonomiske ressourcer og materielle afsavn ² . Gæld indebærer, at den økonomiske situation opfattes som uoverskuelig eller håbløs ⁹ Udsætningstruet ¹¹
	Boligproblemer, herunder hjemløshed	Høje boligpriser	Manglende koordination med andre offentlige instanser ¹	Svagt socialt netværk ¹	Manglende økonomiske ressourcer og materielle afsavn ² Stor gæld indebærer, at den økonomiske situation opfattes som uoverskuelig eller håbløs ⁹ Svag tilknytning til arbejdsmarkedet ¹² Ofte misbrugs- og psykiske problemer ¹²
	Kriminalitet	Få ufaglærte jobs ² Arbejdsmarkedet har vanskeligt ved at håndtere borgere med misbrugsproblemer ¹⁰	Manglende koordination med andre offentlige instanser ¹	Svagt socialt netværk ¹ /Netværk, der fastholder person i kriminalitet	Antisocial adfærd Mangel på sociale kompetencer
	Prostituerede	Få ufaglærte jobs ²	Manglende koordination med andre offentlige instanser ¹	Svagt socialt netværk ⁷	Psykiske helbredsproblemer ⁷ Misbrugsproblemer ⁷ Uuddannede ⁷
	Indvandrere og efterkommere fra ikke-vestlige lande	Få ufaglærte jobs ² Barrierer i det danske samfund ⁴	Manglende koordination med andre offentlige instanser ⁶	Manglende fagligt netværk ⁴	<ul style="list-style-type: none"> • Manglende sproglige forudsætninger⁴ • Manglende interesse og arbejdsmarkedsidentitet⁴ • Manglende jobsøgningskompetencer⁴ • Manglende erhvervs erfaring⁴ • Manglende uddannelse (og viden herom)⁴ • Dårlig sundhedstilstand⁴ • Problemer med at få hverdagen til at hænge sammen⁶
	Risikofaktorer forbundet med opvækst i udsatte boligområder	Få ufaglærte jobs ¹	Manglende koordination med andre offentlige instanser ⁶	Manglende fagligt netværk ¹	<ul style="list-style-type: none"> • Manglende erhvervs erfaring³ • Manglende uddannelse (og viden herom)³ • Lavt økonomisk råderum³

Risikokategorier	Risikofaktorer	Strukturelt niveau	Institutionelt niveau	Interpersonelt niveau	Individuelt niveau
					<ul style="list-style-type: none"> • Problemer med at få hverdagen til at hænge sammen⁶ • Begrænset tilknytning til arbejdsmarkedet⁶

Kilder: 1) Interview med videnspersoner, 2) Benjaminsen et al. (2015), 3) Dohlmann-Weatherall et al. (2014), 4) LG Insight (2014), 5) KFUM (2014), 6) Mygind et al. (2014), 7) Henriksen et al. (2017), 8) Rambøll (2015b), 9) CK-udvalget (2015), 10) NExtWORK (2017), 11) Tænk (2016) og Espersen et al. (2016), 12) Benjaminsen et al. (2017), 13) Bach og Holt (2016), 14) Udlødt af forfatterne.

Tabel 4.3 Barrierer forbundet med risikofaktorer på ungeområdet

Risikokategorier	Risikofaktorer	Strukturelt niveau	Institutionelt niveau	Interpersonelt niveau	Individuelt niveau
Helbredsmæssige udfordringer	Sindslidelser	Få ufaglærte jobs ² Arbejdsmarkedet har vanskeligt ved at håndtere borgere med psykiske vanskeligheder (fx grundet manglende mødestabilitet mv.) Øget individualisering, hvor det i højere grad er op til den enkelte at sætte sig mål med livet og udvikle sig personligt ³	Manglende koordinatión med andre offentlige instanser ¹	Manglende sociale kompetencer ¹	Fundamentalt behov for anerkendelse ⁵ Fagligt svage ⁵ Manglende succesoplevelser ¹³
	Fysiske helbredsproblemer	Få ufaglærte jobs ² Arbejdsmarkedet har vanskeligt ved at håndtere borgere med sværere fysiske problemer (fx grundet behov for korte særlige opgaver og nedsat tid) ¹⁴ Diskrepans mellem borgernes behov og højt specialiseret sundhedsvæsen, hvor der er øget fokus på eget ansvar, sundhedsfremme mv. ¹	Manglende koordinatión med andre offentlige instanser ¹		Oplever at arbejdsevnen er nedsat Fagligt svage ⁵
Misbrugsproblemer	Risikofyldt adfærd i forbindelse med alkohol- og stoffer, herunder misbrug	Få ufaglærte jobs ² Arbejdsmarkedet har svært ved at rumme personer med misbrugsproblemer Øget individualisering, hvor det i højere grad er op til den enkelte at sætte sig mål med livet og udvikle sig personligt ³	Personer med misbrug og samtidige psykiske problemer har vanskeligt ved at kommunikere med det psykiatriske system ⁸ Manglende koordinatión med andre offentlige instanser ¹	Sociale problemer, herunder svagt socialt netværk, fastholder person i misbrug ⁹	Manglende sociale kompetencer ¹ Manglende arbejdsrettede kompetencer Fagligt svage ⁵ Manglende succesoplevelser ¹³
Faglige og uddannelsesmæssige udfordringer	Manglende faglige færdigheder	Få ufaglærte jobs ² /praktikpladser Øget individualisering, hvor det i højere grad er op til den enkelte at sætte sig mål med livet og udvikle sig personligt ³	Manglende koordinatión med andre offentlige instanser ¹	Manglende netværk ¹	Manglende succesoplevelser ¹³ Falder fra ungdomsuddannelser

Risikokategorier	Risikofaktorer	Strukturelt niveau	Institutionelt niveau	Interpersonelt niveau	Individuelt niveau
	Manglende motivation og syn på egne evner i forbindelse med uddannelse og job	Få ufaglærte jobs ² /praktikpladser Øget individualisering, hvor det i højere grad er op til den enkelte at sætte sig mål med livet og udvikle sig personligt ³	Uddannelsesinstitution er ikke gearret til at fastholde de unge	Manglende netværk ¹	Manglende succesoplevelser ¹³ Falder fra ungdomsuddannelser
	Forventningspres med hensyn til at træffe de rette uddannelsesmæssige valg	Øget individualisering, hvor det i højere grad er op til den enkelte at sætte sig mål med livet og udvikle sig personligt ³		Diskrepans mellem familiens forventning til den unges uddannelse og den unges faglige kundskaber og ønsker ²	
Sociale udfordringer	Manglende sociale kompetencer	Øget individualisering, hvor det i højere grad er op til den enkelte at sætte sig mål med livet og udvikle sig personligt ³	Manglende koordination med andre offentlige instanser ¹		Manglende succesoplevelser ¹³
	Svagt socialt netværk og sociale relationer	Øget individualisering, hvor det i højere grad er op til den enkelte at sætte sig mål med livet og udvikle sig personligt ³		Manglende støtte til at påbegynde og fastholde uddannelse eller job ⁷	Manglende succesoplevelser ¹³
	Manglende familienetværk, problematiske familie forhold og opvækst	Øget individualisering, hvor det i højere grad er op til den enkelte at sætte sig mål med livet og udvikle sig personligt ³		Manglende støtte til at påbegynde og fastholde uddannelse eller job ⁷	Manglende succesoplevelser ¹³
Øvrige udfordringer	Manglende/problematisk overgang fra barn til voksen	Øget individualisering, hvor det i højere grad er op til den enkelte at sætte sig mål med livet og udvikle sig personligt ³	De forskellige offentlige institutioner er kun dårligt rustet til at kommunikere i overgangen ¹	Manglende sociale kompetencer ¹	
	Hjemløshed/ boligproblemer	Få ufaglærte jobs ² Øget individualisering, hvor det i højere grad er op til den enkelte at sætte sig mål med livet og udvikle sig personligt ³	Manglende koordination med andre offentlige instanser ¹	Manglende sociale kompetencer ¹	
	Økonomiske problemer/gæld	Høj skatteprocent gør det mindre meningsfuldt at tage et job med lav løn	Øget indkomst medfører krav om øget afbetaling på gæld → barriere, da det reelle rådighedsbeløb ikke ændres ⁹	Manglende muligheder for udfoldelse og opnåelse af værdifulde livsfunktioner → dårligere muligheder for social deltagelse ¹⁵	Manglende økonomiske ressourcer og materielle afsavn ² Gæld indebærer, at den økonomiske situation opfattes som uoverskuelig eller håbløs ⁹ Udsætningstruet ¹¹

Risikokategorier	Risikofaktorer	Strukturelt niveau	Institutionelt niveau	Interpersonelt niveau	Individuelt niveau
	Fængsel/kriminalitet	Få ufaglærte jobs ² Øget individualisering, hvor det i højere grad er op til den enkelte at sætte sig mål med livet og udvikle sig personligt ³	Plettet straffeattest gør det vanskeligt få en praktikplads Manglende koordination med andre offentlige instanser ¹	Netværk, der fastholder person i kriminalitet ¹⁵	Manglende succesoplevelser ¹³
	Risikofaktorer forbundet opvækst i udsatte boligområder	Få ufaglærte jobs ² Øget individualisering, hvor det i højere grad er op til den enkelte at sætte sig mål med livet og udvikle sig personligt ³	Manglende koordination med andre offentlige instanser ¹	Svagt socialt netværk ¹	
	Unge indvandrere og efterkommere fra ikke-vestlige lande	Få ufaglærte jobs ² Øget individualisering, hvor det i højere grad er op til den enkelte at sætte sig mål med livet og udvikle sig personligt ³	Manglende koordination med andre offentlige instanser ¹	Stor grad af frihed (manglende rammer) ¹ Lever med to værdisæt ¹ Mangel på et arbejdsrelateret netværk ⁶	Opfatter sig ikke som en del af fællesskabet og føler ikke, at de har noget ansvar ¹ <ul style="list-style-type: none"> • Manglende viden om arbejdsmarkedsarbejdsmarkedet og uddannelse⁶ • Lavt selvværd⁶ • Sprogproblemer⁶ • Plettet straffeattest⁶ • Sociale problemer¹⁵ • Sundhedsmæssige problemer¹⁵

Kilder: 1) Interview, 2) Benjaminsen et al. (2015), 3) Kærmølle (2009), 4) LG Insight (2014), 5) Epinion 2015, 6) Sigurd et al. (2011), 7) Ottosen et al. (2015), 8) Rambøll (2015b), 9) CK-udvalget (2015), 11) Tænk (2016) og Espersen et al. (2016), 12) Benjaminsen et al. (2017), 13) Bredgaard et al. (2011), 14) Bach & Holt (2016), 15) Udledt af forfatterne.

Det ses af tabellen, at stort set alle risikogrupper oplever barrierer på alle fire niveauer. Det kan i øvrigt konstateres, at der overordnet set er et relativt stort sammenfald mellem barriererne, som hver risikogruppe oplever. Således tilhører de fleste personer (unge såvel som gamle) en bestemt risikogruppe kendetegnet ved, at de på individuelt niveau oplever manglende anerkendelse/succesoplevelser, på interpersonelt niveau har et svagt socialt/fagligt netværk, og på institutionelt niveau oplever manglende koordinering af indsatser.

Til forskel til fra Tabel 3.1 omfatter Tabel 4.2 ikke risikofaktorer vedrørende de faglige og uddannelsesmæssige udfordringer hos de voksne. Dermed er der heller ikke opstillet særskilte barrierer for de voksnes risikofaktorer vedrørende faglige og uddannelsesmæssige udfordringer. Grunden hertil er, at faglige og uddannelsesmæssige udfordringer gør sig gældende på tværs af personer, som er kendetegnet ved én eller flere af de øvrige risikofaktorer. Derfor vil stort set alle indsatser rettet mod voksne på kanten indeholde elementer, som adresserer de faglige og uddannelsesmæssige udfordringer. Det samme gør sig i store træk gældende for unge på kanten. Dog har vi i Tabel 4.3 valgt at opstille særskilte barrierer for de unges risikofaktorer vedrørende faglige og uddannelsesmæssige udfordringer. Det skyldes, at de faglige udfordringer har en anden karakter hos de unge sammenlignet med de voksne (således er manglende fagligmotivation og manglende støtte fra familien en særlig problemstilling hos de unge), samt at der eksisterer indsatser, der særligt fokuserer på at håndtere unge, som er kendetegnet ved tilstedeværelsen af risikofaktorer vedrørende faglige og uddannelsesmæssige udfordringer.

I de følgende kapitler 5 og 6 sætter vi fokus på indsatser, som på forskellig vis forsøger at nedbryde barrierer for deltagelse i arbejdsmarkedet og uddannelse blandt henholdsvis voksne og unge, som befinder sig i en marginaliseret position på grund af en livssituation præget af forskellige risikofaktorer.

5 Beskæftigelsesrettede indsatser rettet mod voksne på kanten

Formålet med dette kapitel er at skabe en vidensopsamling med eksempler på en række lovende indsatser og redskaber for voksne, der er på kanten af arbejdsmarkedet. Dermed vil kapitlet svare på rapportens fjerde undersøgelsesspørgsmål: *Hvilke indsatser og typer af indsatser er virksomme over for gruppen af [voksne] marginaliserede i forhold til arbejdsmarkedet og uddannelse?* Kapitel 6 svarer på det samme spørgsmål, når der alene fokuseres på de unge.

Det gælder for de medtagne indsatser og redskaber, at der på den ene eller den anden måde er fokus på, at deltagerne og målgrupperne for indsatserne og redskaberne skal komme tættere på arbejdsmarkedet. Dette betyder ikke i sig selv, at indsatserne og redskaberne skal føre direkte til beskæftigelse, men at der skal være tale om indsatser, der fx forbedrer muligheden for at træde ind på arbejdsmarkedet, idet der arbejdes med én eller flere af målgruppens barrierer herfor, jf. forrige kapitel.

I dette kapitel bliver der sondret mellem *redskaber* og *indsatser* rettet mod voksne på kanten. *Redskaber* forstås her som enkelt-tiltag, som primært arbejder med én af målgruppens barrierer. Det vil sige, at redskaberne bygger på én type af aktiviteter. Mange af de redskaber, som beskrives her, er universelle forstået på den måde, at de meningsfuldt vil kunne anvendes over for de fleste af de voksne på kanten. Redskaberne indgår da også som elementer i flere af de indsatser, som beskrives i dette kapitel. *Indsatser* vil derimod ofte bestå af flere forskellige redskaber og være rettet mod en mere snæver målgruppe. En indsats kan opfattes som en samlet pakke rettet mod barrieren hos en specifik målgruppe af voksne på kanten.

I kapitlet sondres der også imellem mellem lovende indsatser/redskaber *med evidens for effekt* og lovende indsatser/redskaber *med positive indikationer* for målgruppen. Lovende indsatser/redskaber *med evidens* er kendetegnet ved, at disse evalueres gennem fremgangsmåder, som figurerer på de øverste niveauer i evidenshierarkiet (se eksempelvis Rieper & Hansen 2007). Det vil sige, at der enten er tale om et eksperimentelt eller et ikke-eksperimentelt design, hvor identifikationen af den kausale sammenhæng er godtgjort (eksempelvis via matching, varighedsmodeller, difference-in-difference eller kvasi-eksperimenter). Lovende indsatser/redskaber *med positive indikationer* er derimod ikke undersøgt via et kontrolgruppedesign. Derimod anvendes evalueringsmetoder, som figurerer lavere i evidenshierarkiet til at godtgøre, at indsatsen/redskabet har en positiv indvirkning på målgruppen (eksempelvis via en før-efter-måling eller en kvalitativ evaluering).²

Det skal understreges, at der ikke foretages en komplet opstilling af relevante indsatser og redskaber rettet mod voksne på kanten af arbejdsmarkedet. Dertil findes der for mange forskelligartede indsatser og redskaber til, at de meningsfuldt kan blive beskrevet her. Beskrivelserne skal derfor primært tjene som inspiration for, hvordan indsatser og redskaber kan gennemføres i forhold til målgruppen.

Afgrænsning

Som nævnt ovenfor omtaler vi først og fremmest indsatser og redskaber, som er rettet mod beskæftigelse – enten direkte eller via forskellige led. Som hovedregel medtages en indsats eller et redskab, hvis den/det:

² En mulig årsag hertil kan være, at gruppen af mennesker på kanten er en meget heterogen gruppe for så vidt angår de årsager, der er til, at de er havnet på kanten af arbejdsmarkedet, jf. diskussionen i kapitel 3. Derimod er gruppen af ledige, der er tættere på arbejdsmarkedet, i princippet "kun" ramt af ledighed og ikke andre tilstødende (sociale) problemer.

- er iværksat over for målgruppen af voksne på kanten
- har en positiv indvirkning i forhold til at bringe målgruppen tættere på arbejdsmarkedet.

Det første punkt skal forstås sådan, at indsatserne naturligvis kun er medtaget, hvis der er tale om en relevant målgruppe. Dette betyder bl.a., at indsatser, hvor målgruppen alene er defineret ved fx en bestemt diagnose, ikke anses for at have den rette målgruppe – også selvom der for nogle diagnoser kan være et overlap med gruppen af mennesker på kanten.

Det sidste punkt skal forstås sådan, at vi ikke medtager indsatser, hvor evalueringen viser, at indsatsen/redskabet har negativ eller ingen betydning for, om målgruppen kommer tættere på arbejdsmarkedet.

Derudover er det en afgrænsning, at vi primært beskriver indsatser, som har til formål at udvikle individets arbejdsmarkedsparathed (hvilket er tilgangen i dansk aktiveringspolitik) – vel vidende, at overgangen til arbejde også er afhængig af andre forhold end individuelle karakteristika (bl.a. konjunkturer, efterspørgsel mv.).

Tabel 5.1 nedenfor giver et overblik over, hvordan de enkelte indsatser – som beskrives i de følgende afsnit – relaterer sig til målgruppens barrierer. Tabellen kan dermed anvendes til at finde frem til indsatser, som er relevante for voksne på kanten, der kan karakteriseres ved én eller flere risikofaktorer. Numrene i tabellens celler referer til specifikke indsatser. Navnet på indsatserne fremgår af tabellens fodnote. Indsatser mærkeret med stjerne (*) angiver, at der er tale om lovende indsatser *med evidens for effekt*, dvs. at effekten af indsatserne er godtgjort via effektstudier, som figurerer blandt de højeste i evidenshierarkiet (jf. ovenfor). Ingen af de redskaber, som gennemgås i dette kapitel, fremgår ikke af tabellen. Det skyldes, at disse vurderes at være relevante for et flertal af voksne på kanten, og fordi disse redskaber ofte indgår som elementer i de beskrevne indsatser.

Tabel 5.1 Indsatser og redskaber relationer til de enkelte risikofaktorer på voksenområdet

Risikokategorier	Risikofaktorer	Strukturelt niveau	Institutionelt niveau	Interpersonelt niveau	Individuelt niveau
Helbredsmæssige udfordringer	Sindslidelser	7	1*, 2*, 7, 8*, 11,12	7, 11, 12	1*, 2*, 7, 8*, 11, 12
	Fysiske helbredsproblemer		8*		8*
	Handicap	9			9
Misbrugsproblemer	Alkohol- og stofmisbrug	7	2*, 7	7	2*, 7
Sociale udfordringer	Sociale problemer, socialt utilpassehed og familiemæssige problemer	7	7, 12	7, 12	7, 12
	Svagt netværk		12	12	12
Øvrige udfordringer	Økonomiske problemer, herunder fattigdom og gældsproblemer	7	7	7	5 7
	Boligproblemer, herunder hjemløshed		6		6
	Kriminalitet	#	#	#	#
	Prostituerede		4	4	4
	Indvandrere fra ikke-vestlige lande og efterkommere		10		3, 10
	Risikofaktorer forbundet med opvækst i udsatte boligområder			13*, 14	

Note: 1) IPS (Individual Placement and Support), 2) Screenings- og udredningsmodel til borgere med psykiske lidelser og samtidigt misbrug, 3) Arbejd i Sikte, 4) Exit Prostitution), 5) Gældsrådgivning, 6) Housing First, 7) Indsats i Udkanten, 8) KVIS, 9) Mening og Mestring, 10) Omsorgsarbejderprojektet, 11) Op På Hesten, 12) Samarbejdsmodel for øget samarbejde mellem kommuner og væresteder, 13) Fremskudt beskæftigelsesindsats, 14) Boligsocial job- og uddannelsesvejledning.

* Indikerer at indsatsens virkningen af indsatsen eller redskabet er evalueret via et kontrolgruppedesign.

Indsatsen "High:five" (se afsnit 6.2.1.2), har også udviklede forløb rettet mod voksne kriminelle.

I forhold til de øvrige kapitler i rapporten omhandler dette kapitel udelukkende voksne. Det betyder helt generelt, at de indsatser, der iværksættes over for målgrupper, i langt højere grad har sigte mod arbejdsmarkedet, mens det for unge, som omtales i kapitel 6, i overvejende grad drejer sig om indsatser rettet mod uddannelse. Der vil dog være et vist omfang af overlap imellem målgrupperne for indsatserne i dette kapitel og indsatserne i kapitel 6. I sidste instans må det i hvert tilfælde bero på en individuel vurdering, hvilken indsatstype der passer bedst på den enkelte.

Kapitlet er opdelt i tre hovedafsnit. Afsnit 5.1 gennemgår lovende redskaber rettet mod målgruppen, mens afsnit 5.2 gennemgår lovende indsatser rettet mod målgruppen. Afsnit 5.3 vil komme med tværgående pointer om de metoder, der anvendes over for målgruppen.

5.1 Redskaber rettet mod voksne på kanten

I dette afsnit gennemgås en række redskaber rettet mod voksne på kanten af arbejdsmarkedet. Redskaberne er kendetegnet ved, at der generelt er en relativ stor grad af evidens for deres positive effekt for målgruppen. Omvendt vil redskaberne sjældent stå alene i arbejdet med unge på kanten. Alle redskaber, som beskrives herunder, kan karakteriseres som lovende indsatser med *evidens for*

effekt. Det vil sige, at effekten af indsatsen er godtgjort via et effektstudie, som figurerer blandt de højeste i evidenshierarkiet (jf. ovenfor).

Redskaberne gennemgås i alfabetisk rækkefølge.

5.1.1 Mentorordninger

Mentorordninger består i, at den person, der støttes, får tilknyttet en fast person, der kan rådgive og hjælpe personen på kanten. I forbindelse med mentorordninger med fokus på arbejdsmarkedet består mentoren oftest af en ansat på den arbejdsplads, hvor den ledige ansættes eller tilknyttes.

Generelt er der ret mange forskellige mentorer/støttekontaktpersoner i henhold til forskellig lovgivning, og mentorer på beskæftigelsesområdet er ikke de eneste relevante for mennesker på kanten af arbejdsmarkedet, i hvert fald ikke for dem, der er længst væk fra arbejdsmarkedet (Mploy 2012). Det betyder bl.a., at samme person kan modtage denne indsats under forskellige ordninger og derfor have flere mentorer samtidig.

Mploy's analyser viser også, at mentorerne varetager en meget bred vifte af opgaver og aktiviteter, som opdeles i henholdsvis faglige, personlige, praktiske og afprøvende opgaver. Størstedelen (70 %) af mentorforløbene foregår på virksomhederne.

I Danmark har mentorordningen eksisteret siden 2003, og i den nuværende form (fra 1. januar 2014) er ordningen især målrettet personer, der modtager kontanthjælp, men ikke er i stand til at deltage i et aktivt tilbud. Der er således et klart overlap med gruppen af personer på kanten af arbejdsmarkedet, som er i fokus i denne rapport. Mploy (2012) opstiller otte forskellige typer af mentorer, opdelt i interne og eksterne mentorer, og opgør, at 64 % af alle mentorer er interne, hvor mentoren er ansat på virksomheden, uddannelsesinstitutionen eller i det projekt, hvor borgeren er i tilbud.

Albæk et al. (2015) indeholder en omfattende evaluering af den danske mentorordning. Rapporten omfatter både en kvantitativ, registerbaseret evaluering og en kvalitativ evaluering.

Rapporten viser, at godt halvdelen af de personer, der kom i mentorforløb, ved forløbets start var på passiv forsørgelse, især kontant- og uddannelseshjælp. En stor del af deltagerne var ikke job- eller uddannelsesparate, og den gennemsnitlige varighed for offentlig forsørgelse inden påbegyndelsen var 3 år. Et mentorforløb er i gennemsnit på knap 5 måneder, og mentoren arbejder 3,4 timer for borgeren pr. uge i gennemsnit. Borgerne oplever i gennemsnit at have ansigt-til-ansigt-kontakt med mentoren i 1,6 timer om ugen.

Analysen viser bl.a., at mentorordningen især anvendes over for personer, der er langt fra arbejdsmarkedet og har store sociale problemer. Derfor har mentorernes arbejde ofte en hel praktisk side, hvor de hjælper borgerne med hverdagens gøremål. Mentorer og mentees har en ret forskellig opfattelse af, om ordningen virker efter hensigten. Således vurderer 81 % af de interviewede mentorer, at borgerne er blevet bedre til at klare de udfordringer, der var årsagen til tildelingen af en mentor, mens det kun er tilfældet for 37 % af deltagerne i ordningen.

Effektmålingen, der gennemføres med et matching-design, påviser ikke nogen tendens til, at personer, der har fået mentorstøtte, kommer hurtigere i ordinær beskæftigelse end kontrolgruppen. Resultatet skal imidlertid ses i lyset af, at det ved anvendelse af matching-metoden ikke nødvendigvis er muligt at kontrollere for alle relevante karakteristika. Særligt, hvis de mentorstøttede er mere ressourcetsvage end kontrolgruppen (på de uobserverede karakteristika), vil dette påvirke resultatet af evalueringen.

I en tidligere litteraturoversigt ser Albæk et al. (2012) på viden om effekten af mentorstøtte. Det konkluderes, at det ikke har været muligt at finde effektstudier, der udelukkende ser på mentorstøtte isoleret fra andre indsatser. Dog finder forfatterne, at der er indikation for, at mentorstøtte kan virke gavnlige på beskæftigelsen for visse målgrupper.

Mentorordninger nævnes som et brugbart instrument i forbindelse med indsatser over for voksne med ADHD i den nationale ADHD-handleplan (Socialstyrelsen 2013).

Udenlandske mentorordninger

Hendra et al. (2011) undersøger den britiske udgave af "Employment Retention and Advancement". Der er tale om en indsats, der tidligere har været undersøgt i USA. I den britiske udgave retter indsatsen sig imod tre målgrupper: ledige enlige forældre, enlige forældre, der arbejder på deltid samt langtidsledige over 25 år, der modtager 'Jobseeker Allowance', som er et supplement til job-søgende modtagere af socialhjælp. I denne omtale fokuserer vi på gruppen af langtidsledige over 25 år.

Evalueringen består af et lodtrækningsforsøg, hvor i alt 6.782 personer fra seks udvalgte områder i England, Skotland og Wales blev randomiseret til enten deltagergruppe eller kontrolgruppe. Der er tale om 81 % mænd, og uddannelsesniveaulet ligger betydeligt under gennemsnittet.

Programmet er en blanding af løntilskud, rådgivning og jobtræning. Indsatsen er placeret i dette afsnit, selvom det med nogen ret også godt kunne være placeret i næste afsnit. Ordningen giver de ledige et jobtræningsforløb med løntilskud, men indeholder derudover en del rådgivning til den ledige under forløbet med henblik på, at den ledige selv skal søge imod jobtyper, der tilbyder større jobsikkerhed.

Evalueringen måler på tre udfald: (i) hvorvidt den ledige har været i job i det forløbne år, (ii) opnået lønindkomst, og (iii) beløb modtaget i offentlige indkomstoverførsler. Målingen viser, at for langtidsledige over 25 år er andelen, der har været i job, 2-4 procentpoint større for deltagergruppen end for kontrolgruppen i op til 5 år efter opstart i programmet. Med hensyn til indtjening, så er den samlede indtjening i deltagergruppen på knap 1.500 GBP større målt over 5 år for deltagerne, og endelig har de modtaget godt 400 GBP mindre i offentlige indkomstoverførsler i alt over de 5 år. Alle disse forskelle er statistisk signifikante. For så vidt angår udviklingen over tid, så tyder resultaterne på, at der ikke er store forskelle mellem den kortsigtede og langsigtede effekt af programmet, men forfatterne tester dog ikke denne hypotese.

I rapporten gennemføres endvidere en samfundsøkonomisk cost-benefit-analyse, hvor den ekstra lønindtægt holdes op imod omkostningerne ved indsatsen (i en sådan analyse betyder det sparede beløb i overførselsindkomst ikke noget, da den sparede udgift for det offentlige svarer til en tilsvarende mindre indtægt for de ledige). Resultatet af analysen er, at indsatsen giver et samfundsøkonomisk overskud på cirka 2.500 GBP set over en 10-årig periode for gruppen af langtidsledige over 25 år. For de to andre målgrupper giver indsatsen ikke overskud.

Ready4Work-programmet (R4W) er en amerikansk indsats, der har det primære mål at reducere tilbagefaldet til kriminalitet blandt tidligere indsatte, men indsatsen har også som delmål at øge beskæftigelsesraten gennem jobtræning og arbejdsformidling.

R4W-programmet er iværksat i 11 storbyer i USA og er en jobtræningsindsats, hvor deltagere kan henvises til relevante aktiviteter, der kan hjælpe dem til at blive beskæftiget.

Derudover har deltagerne mulighed for at få en mentor. Mentorindsatsen udføres af lokale organisationer – fx religiøse organisationer. Den konkrete udformning af mentorordning er i høj grad bestemt lokalt, og der anvendes både gruppe- og individuel vejledning.

Gruppevejledningerne har en ret struktureret form, mens en-til-en-vejledning typisk foregår ved, at mentor og den vejledte person mødes og taler sammen under forskellige dagligdags aktiviteter.

Bauldry et al. (2009) indeholder en effektmåling for 4.450 R4W-deltagere fra 2003 til 2005. Cirka halvdelen af deltagerne valgte at få en mentorordning, og disse deltageres udvikling er blevet sammenlignet med udviklingen for de deltagere, som ikke havde en mentor.

Evalueringen af indsatsen viser, at de programdeltagere, der har haft en mentor, har dobbelt så stor sandsynlighed for at komme i beskæftigelse som de, der ikke har haft en mentor. Derudover bliver de, der har haft en mentor i længere tid i Ready4Work-programmet, i højere grad fastholdt i programmet. Endelig har deltagerne lavere sandsynlighed for at ryge i fængsel igen.

5.1.2 Virksomhedsrettet aktivering

SFI gennemførte i 2012 et litteraturstudie af effekter af virksomhedsrettet aktivering for udsatte ledige. I litteraturstudiet blev den virksomhedsrettede aktivering afgrænset til indsatser, hvor den ledige deltog i produktionen af varer og/eller tjenesteydelser på en ordinær arbejdsplads. Flere af indsatserne indeholdt – foruden virksomhedsindsatsen – også mentorstøtte, læse- og skrivekurser og hjælp til jobsøgning. Dette begrænser muligheden for at vurdere den isolerede betydning af den virksomhedsrettede indsats.

Udsatte ledige blev i litteraturstudiet afgrænset til kontanthjælpsmodtagere, ledige med forskellige problemer ud over ledighed, ledige, som jobcentrene havde kategoriseret som ikke-arbejdsmarkedsparete eller særligt vanskelige at få i beskæftigelse, samt langtidsledige der havde været ledige i mere end 1 år. I alt blev 35 effektstudier inkluderet fra Danmark, Norge, Sverige, Tyskland, Belgien og Storbritannien. Studierne var publiceret i perioden 2000 til 2012. Litteraturstudiet medtog kun studier, der enten anvendte eksperimentelle eller ikke-eksperimentelle designs, hvor der blev korriigeret for, at udvælgelsen til beskæftigelsesindsatser ikke var tilfældig.

Studiet finder stærk evidens for, at virksomhedsrettede indsatser i den private sektor har en positiv beskæftigelseseffekt for udsatte ledige, mens der er en mindre, men positiv effekt af virksomhedsrettede indsatser i det offentlige. Der er stærk evidens for, at løntilskudsaktivering i den private sektor har en positiv effekt, mens der er modstridende viden om effekten af virksomhedspraktik og løntilskudsaktivering i den offentlige sektor (Graversen 2012).

Løntilskud

Løntilskud tilhører en gruppe virksomhedsrettede indsatser. De virksomhedsrettede indsatser består generelt af indsatser, der støtter eller skaber incitamenter for, at personer skal indtræde på en virksomhed (hvad enten denne er privat eller offentlig). Formålet med disse indsatser er som regel at opnå beskæftigelse på længere sigt, men selv hvis dette mål ikke kan nås på kort sigt, anvendes indsatserne ofte som en mulighed for at bevare eller genopnå kontakt til arbejdsmarkedet.

Løntilskud gives til personer, der ansættes på en arbejdsplads – enten offentlig eller privat. Der findes mange former af løntilskud, og det er en af de mest afprøvede indsatser. Det økonomiske rationale bag løntilskud er, at individer, der ofte har været langvarigt uden job og uden for arbejdsmarkedet, ikke har samme produktivitet som personer, der allerede er på arbejdsmarkedet. For at kompensere for den mindre produktivitet gives et løntilskud, så den løn, arbejdsgiveren skal betale,

svarer til den produktivitet, de støttede har. Løntilskuddet gives oftest i en begrænset periode, og tanken er, at den støttede gennem afprøvning og oplæring på arbejdsmarkedet efterfølgende bedre vil være i stand til at få et job på normale vilkår.

Effekten af løntilskud anvendt over for voksne på kanten kan generelt tænkes at trække i to retninger. På den ene side er de voksne på kanten ret langt fra arbejdsmarkedet, hvorfor det kan tænkes, at det ikke nødvendigvis er den rette indsats for at få dem ind i en virksomhed. På den anden side viser evalueringer generelt positive resultater af løntilskudsjob for ordinære ledige, særlige når disse job findes i private virksomheder.

Generelt er både løntilskud og andre indsatser med indbyggende økonomiske incitament, fx sanktioner over for ledige, der ikke overholder betingelserne i forbindelse med den ydelse, de modtager, eksempler på indsatser, hvor beskæftigelsespolitikens instrumenter anvendes også over for de mindre arbejdsmarkedssparate grupper.

Dahl & Bjørsted (2015) har set på erfaringerne med indslusningsløn i Tyskland. De finder, at en stor del af de personer, der får indslusningsløn i Tyskland, bliver fastholdt i disse lavtlønsjobs (€ 450 om måneden). Således har mere end halvdelen af de, der er i indslusningsjob, været i samme job i mere end 3 år.

Proba Samfunnsanalyse (2011) finder i en litteraturgennemgang, at løntilskud har vist sig effektivt i de fleste evalueringer, men der kan være en tendens til, at ordninger med løntilskud bliver "overforbrugt", sådan at der gives løntilskud til personer, som godt kunne være kommet i arbejde på ordinære vilkår.

Generelt er det dog svært at afgøre, hvorvidt målgrupperne for løntilskud stemmer overens med de målgrupper, der indgår i denne rapport.

5.1.3 Økonomiske sanktioner

De økonomiske sanktioner i ydelsessystemet er et andet økonomisk virkemiddel. I Danmark kan sanktioner iværksættes over for modtagere af en offentlig ydelse, hvis de ikke overholder rådighedsreglerne i forbindelse med udbetalingen, fx at møde op til aftalte møder og forløb. Sanktionerne består i et fradrag i den hjælp, som modtageren er berettiget til.

Caswell et al. (2011) gennemfører en analyse af personer, der har været udsat for sanktioner i kontanthjælpssystemet. Undersøgelsen viser, at sanktioner over for kontanthjælpsmodtagere i nogen grad anvendes som "opdragelse" af unge mænd, idet denne gruppe er klart overrepræsenteret blandt dem, som er blevet sanktioneret. Der er dog sanktionerede i alle grupper. Derudover er der en tendens til, at de sanktionerede i højere grad er "stærke" kontanthjælpsmodtagere, idet personer med psykiatriske diagnoser, og personer, der får receptpligtig medicin for psykiatriske lidelser, er underrepræsenterede. I forhold til virkning viser analysen, at sanktionerede i højere grad bliver selvforsørgede på kort sigt, når der sammenlignes med en matchet kontrolgruppe. Analysen viser dog også, at der er tale om selvforsørgelse uden A-indkomst, dvs. de sanktionerede kommer ikke i job, men finder alternativer som fx lån af familie og venner eller at flytte ind hos nogen. På længere sigt er der en større andel af de sanktionerede på kontanthjælp end i kontrolgruppen.

5.2 Indsatser rettet mod voksne på kanten

Som omtalt er indsatser kendetegnet ved, at de ofte omfatter pakker af redskaber målrettet en mere snæver målgruppe af borgere med specifikke barrierer i forhold til arbejdsmarkedet eller uddannelse. Effekten af indsatser er generelt dårligere belyst end effekten af redskaberne. Det skyldes, at det ofte er en relativt lille gruppe af borgere, for hvem en bestemt indsats er relevant, hvorfor det ikke er muligt at lave et kontrolleret forsøg.

De følgende afsnit indeholder kortfattede beskrivelser af indsatserne, som fremgår af Tabel 5.1. En uddybende beskrivelse af indsatserne – herunder en redegørelse af indsatserne virkning – findes i Bilag 2.

Indsatserne er i afsnittet opdelt i lovende indsatser *med evidens for effekt* og lovende indsatser *med positive indikationer*. Førstnævnte indsatser er evalueret via et kontrolgruppedesign, mens sidstnævnte er evalueret via en evalueringsmetode, som rangerer lavere i evidenshierarkiet (eksempelvis via før-efter-studie eller en kvalitativ evaluering).

Indsatserne vil i det følgende blive gennemgået i alfabetisk rækkefølge. Tabel 5.1 viser, hvordan de enkelte indsatser relaterer sig til målgruppens risikofaktorer.

5.2.1 Lovende indsatser med evidens for effekt

5.2.1.1 Fremskudt beskæftigelsesindsats

Den fremskudte beskæftigelsesindsats omfatter i store træk det samme som beskæftigelsesindsatsen, der udføres i den ordinære jobcenterindsats. Indsatsen skal dermed varetage en myndighedsrolle, samtidig med at borgerne har samme rettigheder og pligter som borgere i ordinære indsatser. Indsatsen adskiller sig dog ved, at den foregår i sociale boligområder og har ekstra ressourcer (eksempelvis har jobkonsulenten ca. halvt så mange borgere som i ordinære jobcentre). Indsatsen omfatter desuden en mentorindsats, individuelle forløb mv. Målgruppen for indsatsen er aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere over 30 år (Madsen et al. 2015).

Der er foretaget flere effektstudier af den fremskudte beskæftigelse. Der findes dog ikke noget klart billede af effekten af indsatsen. Eksempelvis finder Madsen et al. (2015) via et matching-studie, at indsatsen ikke har nogen effekt på deltagernes selvforsørgelse henholdsvis beskæftigelses- og uddannelsesstilbørighed i løbet af de første 12 måneder. Derimod har indsatsen en positiv effekt på deltagernes tilbøjelighed til at komme i virksomhedspraktik og løntilskud. Tilsvarende undersøger Aner et al. (2011) effekten af 28 forskellige fremskudte beskæftigelsesindsatser i udsatte boligområder. Studiet gennemføres som en kombination af et matching-studie og en forløbsanalyse. Resultaterne viser, at i de boligområder, hvor der har været en fremskudt beskæftigelsesindsats, har der været et fald i andelen af beboere på offentlig forsørgelse, som er signifikant større end i de boligområder, der ikke har haft en fremskudt beskæftigelsesindsats. I forløbsanalysen kan der dog ikke vises nogen positiv effekt generelt, men en svag positiv effekt efter 3 år.

Status for indsatsen: Fremskudte beskæftigelsesindsatser findes fortsat i eksempelvis Københavns Kommune.

5.2.1.2 Individual Placement and Support (IPS)

IPS tilbydes personer med psykisk sygdom. Indsatsen bryder med tidligere ideer om, at personer med psykisk sygdom gennem en ”beskyttet” indsats gradvist skal indsluses på arbejdsmarkedet, fx igennem beskyttede værksteder. I stedet er tanken i IPS, at personerne i målgruppen får et ordinært

job. IPS-metoden indebærer et samarbejde mellem det psykiatriske behandlingssystem og jobcentre med henblik på at få personer i ordinær beskæftigelse. Det er en vigtig præmis for indsatsen, at det er borgeren selv, der ytrer ønsket om at komme i beskæftigelse, og så vidt muligt er det også borgeren selv, der finder det sted, hvor han/hun skal beskæftiges (Christensen & Nordentoft 2011; Proba Samfunnsanalyse 2011; Socialstyrelsen 2013).

En række litteraturstudier viser altovervejende, at der er stærk evidens for, at IPS virker på tilknytningen til det ordinære arbejdsmarked (se eksempelvis Christensen & Nordentoft 2011).

En interviewperson, der er forsker, nævner, at det vigtigste ved indsatsen er, at individerne kommer ud på arbejdspladsen. Det er muligt, at de ikke kan arbejde lige så mange timer som andre, men det, at man arbejder og får en løn for det, er grundtanken.

Status for indsatsen: IPS benyttes i dag i eksempelvis Københavns Kommune.

5.2.1.3 KVIS - Koordineret Virksomhedsrettet Indsats for Sygedagpengemodtagere kategori 2
Formålet med KVIS er, at flest mulige sygemeldte hurtigst muligt vender tilbage i job eller alternativt bliver delvist raskmeldte. Indsatsen omfatter:

- En tidlig og tværfaglig afklaring
- En individuel opfølgingsplan og koordineret indsats med fokus på tilbagevenden til arbejdsmarkedet
- Virksomhedsrettet tilbud.

Deltagerne er sygedagpengemodtagere i kategori 2, som har modtaget sygedagpenge i op til 8 uger. De er kendetegnet ved at have lettere psykiske lidelser (stress eller depression), komplekse lidelser (især psykiske) og/eller fysiske lidelser, hvor der var behov for genoptræning (DISCUS 2014a).

Effekten af indsatsen er målt via et difference-in-differences design. Effektmålingen viser, at 8 ud af 14 jobcentre oplever en positiv effekt af indsatsen, mens 3 jobcentre ikke oplever nogen effekt, og 3 oplever en negativ effekt af indsatsen (DISCUS 2014a).

Status for indsatsen: KVIS var et forsøgsprogram, som formelt udløb i 2013.

5.2.1.4 Screenings- og udredningsmodel til borgere med psykiske lidelser og samtidigt misbrug
Formålet med modellen er at sikre et samlet, koordineret og kvalificeret behandlingsforløb for borgere med kontakt til misbrugsbehandlingen, behandlingspsykiatrien, socialpsykiatrien samt andre relevante aktører. Dermed skal modellen bidrage til, at borgere i målgruppen kan mestre deres psykiske vanskeligheder og kontrollere deres misbrugsproblemer. Modellen er forankret i det kommunale misbrugsbehandlingscenter og består af tre faser: forscreening, screening og udredning. Hver fase har tilknyttet en række trin eller aktiviteter, fx screening ved misbrugsbehandler, specifik screening ved psykolog, iværksættelse af behandling og parallelle forløb under hensyntagen til borgerens vanskeligheder (Rambøll 2015b).

Indsatsen blev evalueret via et kontrolgruppedesign. Evalueringen viser, indsatsen har en positiv effekt på, om de medvirkende borgere er påbegyndt eller har fuldført en uddannelse, mens der ingen effekt er på de medvirkendes beskæftigelsessituation eller forsørgelsesgrundlag. Derudover indikerer evalueringen, at der er sket en positiv ændring i indsatsgruppens selvrapporterede psykiske tilstand (Rambøll 2015b).

Status for indsatsen: Ukendt.

5.2.2 Lovende indsatser med positive indikationer over for målgruppen

I det følgende præsenteres en eksempler på indsatser, der karakteriseres som *lovende med positive indikationer over for målgruppen*. Indsatserne er kendetegnet ved, at de ikke er evalueret via kontroldesign-studier, hvorfor fremtidige kontroldesign-studier vil kunne finde, at indsatserne ikke har den ønskede effekt. Omvendt er der foretaget evalueringer af mindre høj videnskabelig kvalitet, som peger i retning af, at indsatserne kan have en positiv indflydelse på målgruppen. De præsenterede indsatser skal ses som eksempler på indsatser med relevans for målgruppen. Der vil derfor kunne findes flere indsatser med relevans for målgruppen, som ikke fremgår af kapitlet.

5.2.2.1 Boligsocial job- og uddannelsesvejledning

Boligsocial job- og uddannelsesvejledning har til formål at hjælpe borgere i udsatte boligområder tættere på arbejdsmarkedet og uddannelse. Der er tale om en helhedsorienteret indsats, der ud over uddannelses- og jobvejledning støtter deltagerne i håndtering af hverdagslivet. Der ydes vejledning inden for: job- og uddannelsessøgning, arbejdsmarkeds- og uddannelsesforhold, hverdagsmestring, personlig udvikling, faglige kvalifikationer, samfundsmestring samt helbred og sundhed. Brugere af vejledningerne er primært lavt uddannede etniske minoriteter og kvinder med problemer ud over ledighed såsom sprogproblemer, problemer med at få hverdagen til at hænge sammen eller problemer med at håndtere dialog med myndighederne (Mygind et al. 2014).

Fem boligsociale job- og uddannelsesvejledninger evalueres via før-efter-målinger og progressionsmålinger foretaget knap et halvt år efter indsatsen er påbegyndt. 201 personer indgår i evalueringen. Resultaterne viser, at 20 procentpoint flere brugere er i uddannelse eller beskæftigelse (inkl. løntilskud og deltidsarbejde), et halvt år efter forløbet er påbegyndt sammenlignet med brugernes status før forløbet (denne del af evalueringen blev foretaget på baggrund af 131 af brugerne) (Mygind et al. 2014).

Status for indsatsen: Ukendt.

5.2.2.2 Arbejd i Sikte

Arbejd i Sikte har til formål at hjælpe norske indvandrere i arbejde og er målrettet indvandrere, som har deltaget i den norske introduktionsordning (dvs. nytilkomne indvandrere), men omfatter også langtidsledige indvandrergrupper, ofte med lav eller ingen uddannelse. Indsatsen består af tre elementer: 1) Kortlægning og afklaring, 2) En teoretisk del og 3) En praktisk/virksomhedsrettet del. Kortlægningen og afklaringen skal afdække deltagerens faglige kvalifikationer, kompetencer, erhvervs erfaring og interesseområder. Den teoretiske del består af undervisning i samfundskundskab, arbejdsliv, jobsøgning mv. Den praktiske del omfatter et 8 ugers praktikforløb (Møller et al. 2013).

Et før-efter-studie viser, at af de 419 indvandrere, som har deltaget i indsatsen, har at 70 % været i virksomhedspraktik, mens 60 % er kommet i uddannelse eller beskæftigelse (Møller et al. 2013).

Status for indsatsen: Ukendt.

5.2.2.3 Exit Prostitution

Exit Prostitution har til formål støtte og hjælpe borgerne med at forbedre deres aktuelle livssituation og eventuelt stoppe med at sælge seksuelle ydelser. Målgruppen for projektet er borgere, som har erfaringer med at sælge seksuelle ydelser i større eller mindre omfang. Deltagerne er kendetegnet

ved at være lavt uddannede med gælds-, misbrugs- og/eller psykiske problemer og have et svagt socialt netværk. Projektet anvender metoden 'Critical Time Intervention' (CTI), som er en helhedsorienteret tilgang bestående af tre faser: 1) Intensiv støtte, 2) Afprøvning og tilpasning af indsatser og aktiviteter samt, 3) Nedtrapping af støtte og ansvarsoverdragelse.

I indsatsen tages der udgangspunkt i den enkelte borgers ønsker og behov. Derudover får borgerne tilknyttet en CTI-støtteperson, som koordinerer deres forløb (Henriksen et al. 2017).

En før-efter-måling blandt 147 borgere, som har medvirket i indsatsen, viser, at der er sket et fald i personer, som er ledige, sygemeldte eller uden for arbejdsmarkedet på 15 procentpoint. Der til kommer, at borgernes trivsel forbedres gennem forløbet (Henriksen et al. 2017).

Status for indsatsen: Exit Prostitution var en del af satspuljeaftalen for 2012 og er formelt udløbet i 2016.

5.2.2.4 Gældsrådgivning

En gældsrådgivning skal hjælpe borgere med gældsproblemer med at få overblik over deres økonomi samt eventuelt hjælpe dem med at komme ud af gældsproblemerne. Forbrugerrådet Tænk's gældsrådgivning varetages af frivillige med baggrund inden for det finansielle, juridiske eller socialfaglige felt. Gældsrådgivningen er fortrolig, uvildig og gratis og omfatter tre trin: 1) Skabelse af overblik over borgerens gæld, indkomst mv., 2) Lægning af budget for borgeren og beregning af borgerens betalingsevne, samt 3) Håndtering af kreditorer (Tænk 2016).

Der kun i meget begrænset omfang kendskab til langtidseffekterne af rådgivningen (Espersen et al. 2016). Forbrugerrådet Tænk finder i en evaluering af deres egen gældsrådgivning, at 51 % af brugerne har fået mere overskud til at søge arbejde eller til at håndtere deres nuværende arbejde (Tænk 2016). Det skal dog påpeges, at det er uklart, på hvilket grundlag evalueringen bygger.

Status for indsatsen: Tænk's gældsrådgivning er fortsat aktiv.

5.2.2.5 Housing First

Hovedelementet i Housing First-tilgangen er, at udsatte borgere, der er endt i hjemløshed, får en permanent boligløsning i starten af et indsatsforløb, samtidig med at de får intensiv social støtte. Housing First bygger på en antagelse om, at en stabil boligsituation er en forudsætning for, at der kan arbejdes med borgerens andre problemer og udfordringer. Bostøtten bygger enten på CTI-metoden, ICM-metoden eller ACT-metoden afhængig af borgerens støttebehov. Målgruppen for Housing First er boligløse borgere med komplekse støttebehov, herunder borgere med psykiske lidelser og/eller omfattende misbrugsproblemer. Derudover har de fleste borgere været uden for arbejdsmarkedet i længere tid og har et begrænset socialt netværk (Benjaminsen et al. 2017).

I en dansk kontekst er indsatsen afprøvet i 24 kommuner og i den forbindelse bl.a. evalueret via før-efter-målinger blandt 111 deltagere. Evalueringen finder, at cirka 9 ud af 10 af de borgere, der deltog i indsatsen, kunne fastholde en bolig gennem indsatsperioden. Derudover viser en før-efter-måling, at knap 2 % af borgerne er kommet i ordinær beskæftigelse under forløbet, mens 7 % er i aktivering (løntilskud, virksomhedspraktik o.l.). Omvendt er andelen af borgere, som er under uddannelse, faldet med 1 % (Benjaminsen et al. 2017).

Status for indsatsen: Housing First blev implementeret som del af hjemløsestrategien i perioden 2009 til 2013. Socialstyrelsen arbejder fortsat med at udbrede erfaringerne fra Housing First.

5.2.2.6 Indsats i Udkanten

Formålet med Indsats i Udkanten er, at den ledige opnår en afklaring af interesse og muligheder for job eller uddannelse. I indsatsen etableres en række sociale cafeer, som bliver omdrejningspunktet for følgende hovedaktiviteter:

- Job- og uddannelsesrettede aktiviteter
- Involvering af deltagere i socialøkonomisk iværksætteri
- Inddragelse af frivillige
- Dannelse af lokale partnerskaber med kommuner, virksomheder, foreninger og andre lokale aktører
- Etablering af socialøkonomiske arbejdspladser, som skal producere produktioner og ydelser, der kan sælges på det ordinære marked.

De ledige får desuden tilknyttet en frivillig støtteperson, som skal give den ledige intensiv støtte og opbakning. Målgruppen for indsatsen er de mest udsatte grupper af ledige. Det vil sige de mennesker, som har sværest ved at komme ind på arbejdsmarkedet og har alkohol, hash- eller stofmisbrug, psykiatriske problematikker og er brugere af sociale cafeer (KFUM 2014).

En før-efter-måling viser, at 381 ud af 625 deltagere (61 %) enten er kommet i uddannelse eller beskæftigelse i løbet af projektperioden.

Status for indsatsen: Indsats i Udkanten blev afsluttet i 2014.

5.2.2.7 Mening og Mestring

Mening og Mestring er målrettet handicappede borgere med kognitive funktionsnedsættelser. Formålet med indsatsen er, at de handicappede får eller fastholder deres tilknytning til arbejdsmarkedet. Indsatsen omfatter udviklingen af en model for samarbejdet mellem Danske Handicaporganisationer (DH), handicaporganisationer og jobcentre. Indsatsen omfatter: 1) Formidling af viden om kognitive funktionsnedsættelser til jobcentermedarbejdere, 2) Opsporing og visitation af målgrupperne i samarbejde mellem DH, handicaporganisationer og jobcentre, 3) Mestringsforløb, 4) Formidling af erfaringer og viden fra handicaporganisationernes rådgivere til borgere og jobcentre, samt 5) Samarbejde og videndeling mellem DH, handicaporganisationerne, jobcentrene og borgerne (Olsen & Eskelinen 2017).

Indsatsen er evalueret via kvalitative interview, dokumentationsskemaer og spørgeskemaer. 59 borgere har besvaret et selvevalueringskema, mens analysen af borgernes forsørgelsesgrundlag, beskæftigelsessituation og arbejdsmarkedsperspektiv primært bygger på oplysninger fra 125 borgere. Evalueringen kan ikke påvise, at flere af deltagerne er kommet i beskæftigelse som følge af indsatsen. Dog peger evaluatoren på, at målgruppen er relativt belastet af deres handicap, hvilket vanskeliggør en indtræden på arbejdsmarkedet på kort sigt. Evaluatoren påpeger desuden, at flere borgere oplever, at der er sket en afklaring, hvilket indebærer, at borgerne er kommet tættere på arbejdsmarkedet (fx er kommet i fleksjob eller har påbegyndt revalidering), mens færre er på uddannelseshjælp eller sygedagpenge (Olsen & Eskelinen 2017).

Status for indsatsen: Indsatsen er formelt set afsluttet ved udgangen af 2016 og videreføres kun i det, som omfang kommunerne og handicaporganisationerne kan blive enige om et samarbejde og finansiering.

5.2.2.8 Omsorgsarbejderprojektet

Omsorgsarbejderprojektet er en norsk indsats, som har til formål at kvalificere langtidsledige indvandrere til faglært omsorgsarbejde. Målgruppen er arbejdsløse indvandrere, som ikke har gennemført en ungdomsuddannelse, og som er motiveret for at få et arbejde i omsorgssektoren. Indsatsen består af en individuelt tilrettelagt erhvervsuddannelse, hvor deltageren hver uge modtager tre dages praktisk og to dages teoretisk undervisning (Berg & Svendsen 2010).

Resultatet af indsatsen viser, at af de 12 indvandrere, der har gennemført projektet i perioden 2002 til 2006, er alle kommet i arbejde efter indsatsens afslutning.

Status for indsatsen: Indsatsen er formelt set afsluttet i 2006.

5.2.2.9 Op På Hesten

Formålet med indsatsen er at udvikle og afprøve modellen og metoden til jobplacering og rehabilitering af mennesker efter alvorlig psykisk sygdom. Målgruppen er primært yngre sindslidende, hvor af hovedparten (70 %) ikke har uddannelse ud over grundskolen.

Der arbejdes ud fra IPS-tankegangen (se eventuelt afsnit 5.2.1.2 for en uddybning), hvor der er fokus på individuel placering og støtte, samt på at deltagerne hurtigt kommer i arbejde. Indsatsen omfatter: 1) En kombination af efteruddannelse og praktikforløb, 2) Psykiatrisk behandling efter behov og 3) Individuel opfølgning. Derudover arbejdes der på at få deltagerne til at danne netværk, give praktik- og arbejdssteder medejerskab til projektet samt skabe tæt samarbejde mellem jobcenter, socialcenter og psykiatrien (Videnscenter for Socialpsykiatri 2010).

72 personer har deltaget i indsatsen, hvoraf 53 har gennemført. Samlet set er 45 personer kommet i uddannelse eller beskæftigelse, mens 8 har fået tilkendt førtidspension (Videnscenter for Socialpsykiatri 2010).

Status for indsatsen: Indsatsen er formelt set afsluttet i 2010. Principperne fra IPS anvendes dog fortsat i eksempelvis Københavns Kommune.

5.2.2.10 Samarbejdsmodel for øget samarbejde mellem kommuner og væresteder

Formålet med indsatsen er at videreudvikle en samarbejdsmodel for øget samarbejde mellem kommuner og væresteder, som skal sikre, at brugerne af værestederne får en sammenhængende kommunal indsats, som bygger på den enkelte brugers behov. Indsatsen består af fremskudte indsatser på væresteder, herunder fremskudt sagsbehandling, fremskudt misbrugsbehandling og en styrket ordning med støtte- og kontaktpersoner. Derudover bliver der etableret en række holdaktiviteter på værestederne, som sigter på at skabe progression hos brugerne, og som skal skabe sammenhæng med de fremskudte indsatser. Målgruppen for projektet er værestedernes eksisterende brugere, dvs. socialt udsatte borgere, som generelt er kritiseret ved at have komplekse sociale- og helbredsrelaterede problemer. Målgruppen er desuden kendetegnet ved, at den kun i mindre grad er i kontakt med kommunen i øvrigt (Hjelmar et al. 2016).

Projektet er evalueret via en kombination af spørgeskemaer og interview med brugere og medarbejdere. Der er udfyldt 509 brugerskemaer og 900 medarbejderskemaer. Samlet set er der udfyldt bruger- og medarbejderskemaer for 222 brugere. Evalueringen finder, at samarbejdsmodellen har medvirket til en styrkelse af den faglige indsats over for målgruppen af udsatte borgere. Derudover viser evalueringen, at en af projektkommunerne oplever, at antallet af udeblivelser fra samtaler med sagsbehandlerne i jobcentret falder fra 13 % til 1,5 % (Hjelmar et al. 2016).

Status for indsatsen: Indsatsen er formelt set afsluttet i 2016.

5.3 Tværgående observationer om indsatser over for voksne på kanten

På baggrund af såvel indsatserne gennemgået ovenfor og de gennemførte interview med videnspersoner kan der drages en række tværgående pointer i forhold til indsatsen over for voksne på kanten.

For det første fremhæves det af interviewpersoner og i flere indsatser, at indsatserne bør være helhedsorienterede og tværfaglige. Det er således vigtigt, at der skabes en sammenhængende indsats, som kommer rundt om borgerens problemer.

For det andet nævner både interviewpersonerne og flere af de beskrevne indsatser, at det er vigtigt, at de tværfaglige indsatser koordineres på tværs af de aktører, der er involveret i arbejdet med en voksen på kanten. Spørgsmålet om manglende eller begrænset koordinering er et særligt problem for mennesker på kanten, da de ofte modtager hjælp fra flere forskellige instanser – både i det kommunale system og i regionalt regi. Da mennesker på kanten i forvejen har mange personlige problemer, kan det være svært for dem at forholde sig til de mange aktører, de udsættes for. Derfor vil det være en stor hjælp med en koordineret indsats. En interviewperson mener dog, at det i praksis vil være svært at ansætte koordinatore til at løse problemet, da disse pr. definition vil tilhøre en af aktørerne, hvorfor de andre aktører måske ikke bliver tilgodeset i samme grad.

For det tredje fremhæver flere interviewpersoner, at det for mange mennesker på kanten ikke vil være et mål at komme i ordinær beskæftigelse. Dette betyder, at der er nogen, som skal hjælpes på andre områder end til beskæftigelse, fx med hensyn til sundhed eller mestring af dagligdagen.

For det fjerde – og i relation til punktet ovenfor – fremhæver flere interviewpersoner, at det er problematisk, at der i højere grad er tale om en beskæftigelsesindsats end en socialindsats over for mennesker på kanten i Danmark. Dette er især et problem for de allermest marginaliserede, hvor der peges på, at en række andre problemer skal overkommes, inden man kan sætte fokus på beskæftigelsesområdet. Dette modsiges dog delvist af tankegangen bag IPS-indsatsen og flere af de beskrevne indsatser ovenfor, som netop sigter på, at man påbegynder en tilknytning til arbejdsmarkedet, uanset de andre problemer der måtte være.

Endelig er der i flere indsatser fokus på, at de skal have fokus på den enkelte borgers behov for hjælp. Dette kommer til udtryk ved eksempelvis individuel tilrettelæggelse, støtte og opfølgning.

6 Lovende indsatser og metoder over for unge på kanten

I dette kapitel beskrives uddannelses- og beskæftigelsesrettede indsatser rettet mod unge på kanten. Dermed vil kapitlet svare på rapportens fjerde delspørgsmål: *Hvilke indsatser og typer af indsatser er virksomme over for gruppen af [unge] marginaliserede i forhold til arbejdsmarkedet og uddannelse?* Kapitel 5 svarer på det samme spørgsmål, hvor der alene fokuseres på de voksne.

Gennemgangen i dette kapitel bygger primært på EVA, SFI og KORAs rapporter udarbejdet i forbindelse med regeringens ekspertudvalg vedrørende ”Bedre veje til ungdomsuddannelse”. Det drejer sig om Slottved et al. (2017), EVA (2016) og Wittek-Holmberg & Petersen (2017). Disse rapporter repræsenterer den nyeste viden om indsatser rettet mod målgruppen. Derudover indeholder kapitlet indsatser, som er fundet via KORAs litteratursøgning og de ekspertinterview, som er gennemført i forbindelse med dette projekt.

Som det var tilfældet i det forrige kapitel, sondres der mellem *redskaber*, *indsatser* og *metoder* rettet mod unge på kanten. *Redskaber* forstås her som enkelt-tiltag, dvs. redskaber bygger på én type af aktiviteter. Mange af de redskaber, som beskrives her, er universelle forstået på den måde, at de meningsfuldt vil kunne anvendes over for de fleste de unge på kanten. Redskaberne indgår da også som et element i flere af de indsatser, som beskrives i dette kapitel. *Indsatser* vil derimod ofte bestå af flere redskaber og være rettet mod en mere snæver målgruppe. En indsats kan opfattes som en samlet pakke af redskaber rettet mod barrierer hos en specifik målgruppe af unge på kanten. Betegnelsen *metoder* henviser til konkrete tilgange og anvendte virkemidler i indsatsen såsom indretning af læringsmiljøet, motivationsarbejde mv.

For det andet sondres der mellem lovende indsatser/redskaber *med evidens for effekt* og lovende indsatser/redskaber *med positive indikationer* for målgruppen. Lovende indsatser/redskaber *med evidens* er kendetegnet ved, at disse evalueres via fremgangsmåder, som figurerer på de øverste niveauer i evidenshierarkiet (se eksempelvis Rieper & Hansen 2007), dvs. hvor der enten er tale om et eksperimentelt eller et ikke-eksperimentelt design, hvor identifikationen af den kausale sammenhæng er godtgjort (eksempelvis via matching, varighedsmodeller, difference-in-difference eller kvasi-eksperimenter). Lovende indsatser/redskaber *med positive indikationer* er derimod ikke undersøgt via et kontrolgruppedesign. Derimod anvendes evalueringsmetoder, som figurerer lavere i evidenshierarkiet til at godtgøre, at indsatsen/redskabet har en positiv indvirkning på målgruppen (eksempelvis via en før-efter-måling eller en kvalitativ evaluering).

Endelig medtages kun indsatser og redskaber, som:

- er iværksat over for målgruppen af unge på kanten
- har en positiv indvirkning i forhold til at bringe målgruppen tættere på arbejdsmarkedet (for en uddybning af disse to punkter se kapitel 5).

Tabel 6.1 nedenfor giver et overblik over, hvordan de enkelte indsatser – som beskrives i de følgende afsnit – relaterer sig til målgruppens barrierer. Tabellen kan dermed anvendes til at finde frem til indsatser, som er relevante for unge på kanten, der kan karakteriseres ved en eller flere risikofaktorer. Numrene i tabellens celler referer til specifikke indsatser. Navnet på indsatserne fremgår af tabellens fodnote. Indsatser mærkeret med stjerne (*) angiver, at der er tale om lovende indsatser *med evidens for effekt*, dvs. at effekten af indsatserne er godtgjort via effektstudier, som figurerer blandt de højeste i evidenshierarkiet (jf. ovenfor). De redskaber, som gennemgås i dette kapitel,

fremgår ikke af tabellen, da disse vurderes til at være relevante for et flertal af unge på kanten og derfor ofte indgår som elementer i de beskrevne indsatser.

Tablet 6.1 Indsatser relationer til de enkelte risikofaktorer på ungeområdet

Risikokategorier	Risikofaktorer	Strukturelt niveau	Institutionelt niveau	Interpersonelt niveau	Individuelt niveau
Helbredsmæssige udfordringer	Sindslidelser		1*, 2*, 3*, 4*, 8, 9, 10, 11, 13	1*, 4*, 8, 10, 11, 13	1*, 2*, 3*, 4*, 8, 9, 10, 11, 13
	Fysiske helbredsproblemer		1*, 2*, 9		1*, 2*, 9
Misbrugsproblemer	Risikofyldt adfærd i forbindelse med alkohol- og stoffer, herunder misbrug		4*, 8, 9, 11, 13, 14	4*, 8, 11, 13	4*, 8, 9, 11, 13, 14
Faglige og uddannelsesmæssige udfordringer	Manglende faglige færdigheder		1*, 2*, 3*, 5, 8, 9, 10, 13	1*, 5, 7, 10, 13	1*, 2*, 3*, 5, 7, 8, 9, 10, 13
	Manglende motivation og syn på egne evner i forbindelse med uddannelse og job		1*, 2*, 5, 10, 13	1*, 5, 7, 10, 13	1*, 2*, 5, 10, 13
	Forventningspres med hensyn til at træffe de rette uddannelsesmæssige valg				
Sociale udfordringer	Manglende sociale kompetencer		8, 10, 13		7, 8, 10, 13
	Svagt socialt netværk og sociale relationer			1*, 5, 7, 8, 10, 13	5, 7, 8, 10, 13
	Manglende familienetværk, problematiske familieforhold og opvækst			10, 13, 8	8, 10
Øvrig udfordringer	Manglende/problematiske overgang fra barn til voksen		11	11	
	Hjemløshed/boligproblemer		▣		▣
	Økonomiske problemer/gæld				# 8
	Fængsel/kriminalitet	6*	6*	6*	6*, 8
	Risikofaktorer forbundet med udsatte boligområder			12	
	Unge indvandrere og efterkommere fra ikke-vestlige lande			9, 12	12

Note: 1) Brobygningforløb, 2) Psykologisk støtte på ungdomsuddannelser, 3) Unge godt i gang, 4) Ungeindsats for unge sindslidende med misbrug, 5) Erhvervsklasser, 6) High:five, 7) Intensive læringsforløb, 8) I-Fokus, 9) KVIK, 10) NExTWORK, 11) Satapulteprojektet Unge med psykiske vanskeligheder – overgang fra barn til voksen, 12) Team Succes, 13) Unge coach, 14) U-turn.

Indsatsen "Gældsrådgivning" (se afsnit 5.2.2.4) er også relevant for unge med gældsproblemer.

▣ Indsatsen "Housing First" (se afsnit 5.2.2.5) kan også være relevant for unge med boligproblemer.

Kapitlet er opdelt i tre hovedafsnit. Afsnit 6.1 gennemgår lovende redskaber rettet mod målgruppen, mens afsnit 6.2 gennemgår lovende indsatser rettet mod målgruppen. Afsnit 6.3 viser tværgående pointer om de metoder, som anvendes over for målgruppen.

6.1 Redskaber rettet mod unge på kanten

I dette afsnit gennemgås en række redskaber rettet mod unge på kanten af arbejdsmarkedet. Redskaberne er kendetegnet ved, at der generelt er en relativ stor grad af evidens for deres positive effekt for målgruppen. Omvendt vil redskaberne sjældent stå alene i arbejdet med unge på kanten. Alle redskaber, som beskrives herunder, kan karakteriseres som lovende indsatser med *evidens for effekt*. Det vil sige, at effekten af indsatsen er godtgjort via et effektstudie, som figurerer blandt de højeste i evidenshierarkiet (jf. ovenfor).

Redskaberne gennemgås i alfabetisk rækkefølge.

6.1.1.1 Mentorstøtte

Rambøll gennemførte i 2014 et effektstudie af betydningen af mentorindsats til unge (Svarer et al. 2014). Målgruppen for indsatsen var 18-29-årige kontanthjælpsmodtagere i matchkategori 2 uden en erhvervskompetencegivende uddannelse uanset ledighedslængde.

Ifølge forfatterne kan mentoren tilskrives fire roller: 1) Den personlige vejleder og støtte (hjælp i forhold til sundhed, styrkelse af sociale relationer, praktisk hjælp til håndtering af dagligdagsopgaver), 2) Den motiverende partner (hjælper med at lægge planer for fremtiden samt understøtter gennemførelsen), 3) Systemguide (oversætter mellem system og borger, koordinerer parallelle indsatser og vejleder i forhold til myndigheder m.m.), samt 4) Indslusningsguide på uddannelse eller arbejdsplads (understøtter den unge ved opstart på uddannelse eller arbejde). Forløbet har en varighed på op til 12 måneder. I løbet af et mentorforløb skal den unge være i kontakt med mentoren mindst én gang om ugen.

Effekten af mentorindsatsen undersøgt via et randomiseret studie. Studiet finder, at mentorindsatsen har en positiv nettoeffekt på de unges tilbøjelighed til at påbegynde en uddannelse såvel som at komme i beskæftigelse (Svarer et al. 2014).

6.1.1.2 Virksomhedsrettede indsatser

Virksomhedsrettede indsatser kan have karakter af virksomhedspraktikker eller ansættelser med løntilskud i privat såvel som i offentligt regi.

Der er foretaget utallige højkvalitets-effektstudier af virksomhedsrettede indsatser. Fælles for disse studier er, at de generelt finder gode effekter af job med løntilskud, mens effekten af virksomhedspraktikker er mindre klar (Graversen 2012; Rosholm & Svarer 2011, Wittek-Holmberg & Petersen 2017). Et andet fællestræk ved disse studier er dog også, at de enten fokuserer på unge i bred forstand – dvs. både udsatte og ikke-udsatte unge – eller på udsatte ledige i bred forstand, dvs. udsatte ledige i alle aldersgrupper. Der er således begrænset viden om effekten af virksomhedsrettede indsatser rettet mod udsatte unge. Dog viser et svensk studie, at virksomhedsrettede indsatser i form af løntilskud og ansættelser i vikarbureauer kan være en effektiv vej til beskæftigelse for udsatte unge. Omvendt finder studiet, at effekten af praktik er negativ (NOVA 2012).

6.2 Indsatser rettet mod unge på kanten

Som omtalt er indsatser kendetegnet ved, at de ofte omfatter pakker af redskaber målrettet en mere snæver målgruppe af borgere med specifikke barrierer i forhold til arbejdsmarkedet eller uddannelse. Effekten af indsatser er generelt dårligere belyst end effekten af redskaberne. Det skyldes, at

det ofte er en relativt lille gruppe af borgere, for hvem en bestemt indsats er relevant, hvorfor det ikke er muligt at lave et kontrolleret forsøg.

De følgende afsnit indeholder kortfattede beskrivelser af indsatserne, som fremgår af Tabel 6.1. En uddybende beskrivelse af indsatserne – herunder en redegørelse for deres virkning – findes i Bilag 3. Indsatserne i afsnittet er opdelt i lovende indsatser *med evidens for effekt* og lovende indsatser *med positive indikationer*. Førstnævnte indsatser er evalueret via et kontrolgruppedesign, mens sidstnævnte er evalueret via en evalueringsmetode, som rangerer lavere i evidenshierarkiet (eksempelvis via før-efter-studie eller en kvalitativ evaluering).

Indsatserne vil i det følgende blive gennemgået i alfabetisk rækkefølge.

Tabel 6.1 viser, hvordan de enkelte indsatser relaterer sig til målgruppens risikofaktorer.

6.2.1 Lovende indsatser med evidens for effekt

6.2.1.1 Brobygningsforløb

Formålet med Brobygningsforløbene er at sikre, at flere unge kommer i uddannelse eller beskæftigelse (Katznelson et al. 2015). Indsatsen omfatter, at de unge: 1) Får uddannelsespålæg, 2) Får én uddannelsesplan, 3) Screenes for skrive-, læse- eller regneproblemer og om nødvendigt modtager undervisning, 4) Får én indgang til kommunen, 5) Indgår i ordinære uddannelsesmiljøer, 6) Har et fast skema med meningsfulde aktiviteter, 7) Udsluses løbende, 8) Får en mentor, 9) Får individuel praktikpladsstøtte og 10) Eventuelt har en plan B, hvis ikke den unge passer ind i Brobygningsforløbet. Målgruppen for indsatsen er kendetegnet ved at være fagligt svage og have helbredsproblemer (Görllich et al. 2016).

Effekten af indsatsen vurderes via en matching-analyse blandt 2.397 personer i deltagergruppen. Resultatet af evalueringen viser, at Brobygningsforløb har positive effekter på deltagerenes uddannelsestilbøjelighed og beskæftigelseschancer.

Status for indsatsen: Brobygningsforløb anvendes fortsat.

6.2.1.2 High:five

High:five har til formål at etablere job og/eller uddannelsespladser til unge, der er i fare for marginalisering på grund af kriminalitet. Derudover har indsatsen fokus på at ændre holdningen til personer med en plettet straffeattest, således at disse nemmere kan deltage i samfundet. Indsatsen er målrettet 15-30-årige unge, som enten 1) er kendt af politiet, men ikke dømt for en lovovertrædelse, 2) har begået småkriminalitet og derfor har en plettet straffeattest, eller 3) Afsoner eller netop har afsonet en fængselsstraf. Indsatsen fokuserer på at bygge bro mellem unge og virksomheder. High:five består af fire hovedaktiviteter: 1) Etablering af job og uddannelsesmatch, 2) Brobygning (dvs. styrke samarbejdet mellem myndigheder, virksomheder og de unge), 3) Opsøgende og formidlende arbejde over for unge, virksomheder, uddannelsesinstitutioner, kommuner, Kriminalforsorgen og politiet, samt 4) Langsigtede bestræbelser på at udvikle og holdningspåvirke (Jensen et al. 2012; High:five 2017).

Effekten af indsatsen er evalueret via et matching-studie. Evalueringen finder, at sandsynligheden for tilbagefald til kriminalitet reduceres fra ca. 60 % til 30% sammenlignet med kontrolgruppen. Tilsvarende er selvforsørgelsesgraden større blandt målgruppen, som afsoner eller netop har afsonet

en fængselsstraf sammenlignet med kontrolgruppen (målgruppe 3). De øvrige målgrupper (målgruppe 1 og 2) adskiller sig ikke fra kontrolgrupperne i forbindelse med selvforsørgelsesgraden (Jensen et al. 2012: High:five 2017).

Status for indsats: High:five er fortsat aktiv,

6.2.1.3 Psykologisk støtte på ungdomsuddannelser

Formålet med indsatsen er at forebygge unges frafald fra ungdomsuddannelser samt undgå forværing af de unges psykiske problemer. Målgruppen var elever på ungdomsuddannelser med lettere psykiske problemer. Indsatsen bestod af etablering af psykiske behandlingstilbud på ungdomsuddannelser. Indsatsen blev oprettet i syv kommuner, hvoraf fire var forankret på konkrete uddannelsesinstitutioner, mens tre var forankret i kommunale myndigheder (Rambøll 2011).

Indsatsen er evalueret via et matching-studie. Studiet finder en positiv effekt af indsatsen. Således er trivslen signifikant større i indsatsgruppen sammenlignet med kontrolgruppen. Tilsvarende er andelen af unge, der er i gang med en ungdomsuddannelse, større i indsatsgruppen sammenlignet med kontrolgruppen (Rambøll 2011).

Status for indsatsen: Ukendt.

6.2.1.4 Unge godt i gang

Unge godt i gang har formål at hjælpe unge ledige i uddannelse eller beskæftigelse via en tidlig og aktiv indsats. Målgruppen er unge under 30 år uden kompetencegivende uddannelse. Indsatsen omfattede: 1) *Intensiveret samtaleindsats*, 2) *Tidlig aktiv indsats* (uddannelsesrelevant aktivering, job/løntilskudsjob eller i et virksomhedscenter), 3) *Øget brug af mentorer*, 4) *Læse-/stavetest og understøttelse*, og 5) *Parallelindsats* (eksempelvis samtaler med psykolog, fysisk træning mv. hvis behov herfor). Målgrupperne består desuden dels af unge, hvor sagsbehandleren vurderede, at der ikke umiddelbart var forudsætninger for at gennemføre uddannelse og komme i job på ordinære betingelser, dels af unge, hvor det blev vurderet, at disse forudsætninger var tilstede i større eller mindre grad (Høeberg et al. 2011).

Indsatsen er evalueret via et kontrolleret forsøg. Evalueringen finder, at indsatsen har en signifikant positiv uddannelseseffekt for unge uden kompetencegivende uddannelse, men en signifikant negativ beskæftigelseeffekt. Forfatterne peger på, at hvis de unge gennemfører de påbegyndte uddannelser, vil de opnå et højere uddannelsesniveau, hvilket potentielt kan resultere i en samfundsøkonomisk gevinst (Høeberg et al. 2011).

Status for indsatsen: Indsatsen er afsluttet i 2010.

6.2.1.5 Ungeindsats for unge sindslidende med misbrug

Formålet med indsatsen er, at unge opnår kontrol med eller en reduktion af deres stofmisbrug, mestrer deres psykiske vanskeligheder og får en mere velfungerende og selvstændig hverdag, herunder uddannelse og job. Indsatsen er tilrettelagt som et individuelt støtteforløb, hvor den unge sideløbende får tilbud om at deltage i et gruppeforløb. Indholdet i forløbet kan omfatte elementer som coaching, kognitiv terapi, psykoedukation mv. (Rambøll 2015b).

Indsatsen er evalueret via et kontrolgruppedesign. Evalueringen viser, at indsatsen har positiv effekt på, om de unge er påbegyndt eller har fuldført en uddannelse, men ingen effekt på de unges beskæftigelsessituation eller forsørgelsesgrundlag.

Status for indsatsen: Ukendt.

6.2.2 Lovende indsatser med positive indikationer

I det følgende præsenteres en række eksempler på indsatser, der karakteriseres som *lovende med positive indikationer over for målgruppen*. Indsatserne er kendetegnet ved, at de ikke er evalueret via kontroldesign-studier, hvorfor fremtidige kontroldesign-studier vil kunne finde, at indsatserne ikke har den ønskede effekt. Omvendt er der foretaget evalueringer af mindre høj videnskabelig kvalitet, som peger i retning af, at indsatsene kan have positiv indflydelse på målgruppen. De præsenterede indsatser skal ses som eksempler på indsatser med relevans for målgruppen. Der vil derfor kunne findes flere indsatser med relevans for målgruppen, som ikke fremgår af kapitlet.

6.2.2.1 Erhvervsklasser

Formål med Erhvervsklasserne er at hjælpe fagligt svage og udsatte elever i folkeskolen, så denne gruppe elever får bedre mulighed for at gennemføre en ungdomsuddannelse. Målgruppen for indsatsen er skoletrætte elever med faglige, personlige eller sociale problemer i 8.-10. klasse. Elever i Erhvervsklasserne modtager undervisning i en reduceret fagrække med vægt på dansk og matematik. Undervisningen kombineres med praktisk undervisning i og uden for skolen samt med praktik i virksomheder.

Indsatsen er evalueret på baggrund af spørgeskemaundersøgelser blandt elever og ledere samt casestudier. 33 ledere og ca. 250 elever har svaret på spørgeskemaerne. Evalueringen finder, at 86 % af eleverne mener, at de er blevet bedre eller lidt bedre via forløbet i erhvervsklassen. Knap halvdelen (46 %) af eleverne fra første forsøgsrunde har påbegyndt en ungdomsuddannelse (EVA 2011; Slottved et al. 2017).

Status for indsatsen: Der findes i dag erhvervsklasser i bl.a. Solrød.

6.2.2.2 Intensive læringsforløb

Det primære fokus for de intensive læringsforløb er udvikling af de unges faglige kompetencer, så de kan fortsætte i uddannelse eller beskæftigelse efter endt folkeskole. Forløbene har dog også fokus på personlig og social udvikling. Af den grund indplaceres de intensive læringsforløb under afsnittet vedrørende indsatser (afsnit 6.2) og ikke under redskaber (afsnit 6.1). Der er flere danske eksempler på intensive læringsforløb, som alle er kendetegnet ved, at de kombinerer faglig undervisning med deltagerens personlige udvikling. Arbejdet med den personlige udvikling tager udgangspunkt i syv karaktertræk: selvkontrol, engagement, vedholdenhed, social intelligens, taknemmelighed, optimisme og nysgerrighed. Målgruppen er fagligt svage unge, hvoraf en del har misbrugsproblemer, psykiske problemer og erfaringer fra et kriminelt miljø (Olesen & Slottved 2015).

Et dansk litteraturstudie finder, at intensive læringsforløb, der har fokus på såvel faglig som personlig udvikling, virker positivt i relation til deltagerens faglige progression. I en dansk kontekst er der gode resultater af UPGRADE.

Status for indsatsen: Der er fortsat flere aktive intensive læringsforløb.

6.2.2.3 I-Fokus

Formålet med I-Fokus er at få unge i uddannelse eller beskæftigelse. Indsatsen er rettet mod unge kontanthjælpsmodtagere med problemer ud over ledighed. Målgruppen er primært unge med sociale og psykiske udfordringer og sekundært unge med misbrugsproblemer. De unge vil ofte vil have

en svag boglig baggrund. Følgende elementer indgår i indsatsen: 1) Udformning af den unges forandringsmodel, 2) Helhedsorienteret tilgang, 3) Fast kontaktperson, 4) Individuelle samtaler, 5) Forberedende undervisning, som sigter mod at gennemføre folkeskolens afgangseksamen, 6) Motion og fitness, 7) Sociale arrangementer samt 8) Afklaring af den unges ønsker og mål vedrørende uddannelse og beskæftigelse (Bredgaard et al. 2011).

Indsatsen er evalueret via en virkningsevaluering, som bl.a. omfatter et før-efter-studie. Før-efter-studiet viser, at af de 38 unge, som har gennemført projektet i perioden 2009-2010, er 26 % blevet udsat til uddannelse, mens 3 % udsat til ordinær beskæftigelse. 19 % af de unge udsat til forrevalidering/revalidering, særligt tilrettelagt uddannelse (STU) eller løntilskud, mens 53 % er stoppet i forløbet på grund af sygdom, fraflytning e.l. (Bredgaard et al. 2011).

Status for indsatsen: Den oprindelige indsats i Brønderslev er nedlagt. Lignende indsatser i Fredericia og Kolding er igangsat.

6.2.2.4 KVIK – Koordineret Virksomhedsrettet Indsats for Kontanthjælpsmodtagere i matchgruppe 2 og 3

Formålet med indsatsen er, at flest muligt kontanthjælpsmodtagere kommer i job eller uddannelse – og særligt for matchgruppe 3, at de deltager i et aktivt beskæftigelsesrettet tilbud. Deltagerne er primært unge i alderen 18 til 30 år med komplekse problemer ud over ledighed, eksempelvis psykiske vanskeligheder (fx angst, depression og social fobi), fysiske lidelser (fx livsstilssygdomme og problemer med bevægeapparatet), misbrugsproblemer og indvandrerbaggrund med begrænset kendskab til arbejdsmarkedet. Hovedparten af deltagerne var desuden kendetegnet ved, at de ikke havde uddannelse ud over grundskolen. Indsatsen omfatter fire delelementer: 1) En tværfaglig afklaring, 2) En individuel indsatsplan, 3) Mentorstøtte og 4) Virksomhedsrettet aktivering (DISCUS, 2014b).

Indsatsen er bl.a. evalueret via før-efter-målinger. Resultaterne viser, at KVIK har resulteret i, at 25 % af de 3.289 deltagere er blevet selvforsørgende. Heraf er 18 % i uddannelse og 7% i ordinære job. Hos de øvrige 20 % af deltagerne er der foregået en vis progression, idet deltagerne enten er kommet i job med løntilskud, i fleksjob, er blevet ommatchet til matchgruppe 1, afventer at påbegynde uddannelse eller fortsat er i virksomhedspraktik ved KVIK-projektets afslutning (DISCUS 2014b).

Status for indsatsen: KVIK var et forsøgsprojekt, som blev afsluttet i 2013.

6.2.2.5 NExTWORK

Formålet med NExTWORK er at styrke de unges personlige, sociale og faglige kompetencer samt at give dem retning og herigennem hjælpe dem med at vælge en uddannelse eller komme i beskæftigelse. Målgruppen for indsatsen er uddannelsesparate eller aktivitetsparate unge uden erhvervskompetencegivende uddannelse, der behøver ekstra støtte for at komme i uddannelse eller arbejde. De unge kan have en bred vifte af udfordringer såsom lavt selvværd, begrænsede sociale færdigheder, svagt socialt netværk, manglende motivation for uddannelse eller beskæftigelse, ustabil familiebaggrund og lettere psykiske problemer (såsom depression). NExTWORK består af fire hovedelementer: 1) Etablering virksomhedsnetværk, som samarbejder om at etablere relevante praktikforløb og udveksle erfaringer om arbejdet med de unge, 2) Etablering af praktikforløb, 3) Løbende netværksmøder for såvel de unge og virksomhederne og 4) Kontinuerlig støtte af de unge efter påbegyndt uddannelse eller job. Derudover vil de unge og virksomhederne løbende have mulighed for at få støtte fra et team af virksomhedskonsulenter, psykologer og ungevejledere (CABI 2017; NExTWORK 2017; Rockwool Fonden 2017).

Effekten af indsatsen er endnu ikke evalueret systematisk; dog viser de foreløbige resultater fra et pilotstudie omfattende 24 unge, at mellem 60 % til 80 % af de unge oplever en større tro på egne evner, har fået klarere retning i forhold til job eller uddannelse og er gået op i timetal. Der til kommer, at halvdelen har forladt NExTWORK for at påbegynde uddannelse eller job (CABI 2017; NExTWORK 2017; Rockwool Fonden 2017).

Status for indsatsen: NExTWORK er fortsat aktiv.

6.2.2.6 Satspuljeprojektet Unge med psykiske vanskeligheder – overgang fra barn til voksen

Indsatsen har til formål at lette overgangen fra barn til voksen i det kommunale og regionale system ved at skabe en sammenhængende og helhedsorienteret indsats. Indsatsen skal understøtte unge med psykiske vanskeligheder, så de i højere grad kan mestre relevante kompetencer (psykiske, kommunikative og sociale) og tage ansvar for deres eget liv. Målet er, at de unge bliver inkluderet i samfundet og at kan deltage i uddannelse og/eller arbejdsmarked på lige vilkår med andre unge. Målgruppen for indsatsen er unge i alderen 16-24 år med psykiske vanskeligheder i varierende grad, eventuelt i kombination med et misbrug. Indsatsen består af seks kerneelementer: 1) Den personlige guide og koordinator, 2) Det tværfaglige team, 3) Inddragelse af privat netværk 4) En-til-en-møder, 5) Netværksmøder og 6) Redskaber (Rambøll 2015a).

Indsatsen er evalueret via en kombination af interview, spørgeskemaer og progressionsmålinger. Mellem 50 og 62 unge har deltaget i evalueringens kvantitative del (spørgeskemaer og progressionsmålinger). Evalueringen viser, at samarbejdsmodellen har en positiv betydning for de unges trivsel målt på 10 forskellige livsområder omfattende: uddannelse, arbejde, socialt liv, psykisk velbefindende, rusmidler, økonomi, praktiske opgaver, bolig, familieforhold og fysisk tilstand. De unge har særligt forbedret deres psykiske tilstand og uddannelse. 73 % af de unge er påbegyndt uddannelse eller arbejde og er fastholdt heri i løbet af projektperioden, mens 11 % er kommet i gang med en uddannelse eller arbejde, men er faldet fra igen. I alt har 16 % af de unge ikke oplevet udvikling på de målte områder. Særligt unge med kognitive vanskeligheder har ikke profiteret af projektet (Rambøll 2015a).

Status for indsatsen: Ukendt.

6.2.2.7 Team Succes

Team Succes er en frivillig forening, som har til formål at styrke unge mellem 15 og 25 år i gennemførelsen af en ungdomsuddannelse og/eller en videregående uddannelse. Deltagerne i indsatsen er indvandrere eller efterkommere heraf. Hovedparten stammer fra socialt svage familier. Team Succes har fire hovedaktivitetsområder: 1) Faglig udvikling, 2) Personlig udvikling, 3) Sociale aktiviteter og 4) Jobsøgning (SPUK 2014).

Indsatsen er evalueret via kvalitative interview og en spørgeskemaundersøgelse. 80 personer har svaret på spørgeskemaet. Evalueringen finder, at 93 % vurderer, at deres personlige udvikling er forbedret, 74 % vurderer, at deres faglige udvikling er forbedret, 79 % af deltagerne vurderer, at deres evne til at samarbejde og være social med andre er forbedret, og 44 % af deltagerne vurderer, at deres mulighed for at få et fritidsjob er forbedret (SPUK 2014).

Status for indsatsen: Team-Succes er fortsat aktiv i en række kommuner, eksempelvis Vejle og København.

6.2.2.8 Unge Coach

Formålet med indsatsen er at få de unge i ordinær uddannelse eller arbejde. Unge Coach er et kommunalt vejlednings- og afklaringsforløb rettet mod unge kontanthjælpsmodtagere (16-25-år) med problemer ud over ledighed (match 2). De unges problemer omfatter: personlige og sociale problemer, angst og sociale forbiere, manglende faglige, personlige og sociale kompetencer, indlæringsproblemer, ADHD, ordblindhed eller læse/stave svage, begyndende misbrug samt psykiske lidelser og depression. Indsatsen varetages af en unge-coach og omfatter følgende aktiviteter: 1) Før-samtalen, 2) Motion, 3) Undervisning, 4) Virksomheds- og uddannelsesbesøg samt praktikker, 5) Fælles sociale aktiviteter, 6) Individuel sparring/coaching og 7) Opfølgende indsats (Bredgaard et al. 2011).

Indsatsen er evalueret via en virkningsevaluering, som bl.a. omfatter et før-efter-studie. Før-efter-studiet viser, at af de 109 unge, som har gennemført indsatsen i perioden 2009-2010, er 39 % blevet udsluset til uddannelse, mens 6 % er udsluset til ordinær beskæftigelse, 3 % afventer uddannelsesstart, og 3 % er kommet i løntilskud. 49 % har ikke gennemført indsatsen, primært på grund af sygdom, psykiske problemer eller misbrugsproblemer (Bredgaard et al. 2011).

Status for indsatsen: Unge Coach var aktiv i Brønderslev indtil 2013, hvorefter indsatsen blev sammenlagt med andre unge-indsatser.

6.2.2.9 U-turn

Formålet med U-turn er at hjælpe unge til at holde sig fra eller reducere deres misbrug af rusmidler. Derudover skal indsatsen hjælpe de unge til at blive forankret i uddannelse eller arbejde. Formålet er desuden, at de unge på baggrund af indsatsen kan få et normalt liv med velfungerende socialt netværk, øget fritidsaktivitet og et minimum af sociale problemer. Målgruppen for indsatsen er unge 13-25-årige, som har et problematisk forbrug af rusmidler. Disse er desuden kendetegnet ved, at de i mindre grad passer deres skole, har en psykisk diagnose og har været involveret i kriminalitet. U-turn bygger på en helhedsorienteret tilgang og omfatter følgende elementer: 1) Åben, anonym rådgivning, 2) Individuel behandling, 3) Daggrupper, 4) Forældregrupper og 5) Rusmiddelfaglig konsulentfunktion (Hansen & Christensen 2017).

Indsatsen er evalueret via en spørgeskemaundersøgelse blandt unge og deres forældre, som har været indskrevet i indsatsen fra 2011 til 2014. 177 unge ud af 391 indskrevne har svaret på spørgeskemaet. Før-efter-målinger viser, at andelen af unge, der har røget hash to eller flere gange ugentligt, er faldet fra 77 % til 38 %, andelen, som har taget hårde stoffer de eneste 30 dage, falder fra 33 % til 7 %, andelen af unge, som passer deres skole, er steget fra 44 % til 64 %, andelen af unge, som har begået kriminalitet, er faldet fra 45 % til 14 %, og færre unge har koncentrationsbesvær, depression og selvmordstanker. Endelig angiver 23 % af forældrene, at de unge er kommet i uddannelse eller beskæftigelse.

Status for indsatsen: U-turn er fortsat aktiv i 2017, bl.a. i København og Horsens.

6.3 Tværgående pointer om de metoder, som anvendes over for målgruppen

Det er et gennemgående træk for flere af de gennemgåede indsatser, at de karakteriseres som helhedsorienterede og tværfaglige, dvs. de benytter en flerhed af elementer. Det fremhæves da også af flere af de eksperter, som KORA har talt med i forbindelse med dette projekt, at det er vigtigt,

at der skabes helhedsorienterede forløb for de unge. Det vil sige, at forløbene ikke alene bør fokusere på, at de unge kommer i beskæftigelse eller uddannelse, men også sigter mod at håndtere de unges barrierer og udvikle deres personlige og sociale kompetencer. I den forbindelse påpeges det af såvel interviewpersoner som i flere indsatser, at der skal være fokus på skabe et sammenhængende forløb. Det kan eksempelvis gøres ved, at det er den samme fagperson, som følger den unge gennem hele forløbet, eller ved at styrke samarbejdsrelationerne på tværs af forskellige aktører i den unges forløb.

For det andet har mange indsatser fokus på relationsdannelse. Her fremhæves særligt vigtigheden af gode relationer mellem den unge og den voksne, som står for den unges forløb. Relationen kan både have fokus på faglig og social støtte og kan eksempelvis formaliseres i form af en mentor. Foruden voksen-ung-relationen lægger flere indsatser og eksperter vægt på, at den unge får styrket sit netværk og får skabt gode relationer til andre unge.

For det tredje at flere indsatser, som har fokus på, at den unge – som er kommet i beskæftigelse eller uddannelse – bliver fastholdt. Fastholdelsen kan have karakter af en støtteperson, som løbende tager kontakt til den unge og dennes uddannelses-/arbejdssted. Andre gange har de unge mulighed for at deltage i netværksmøder sammen med andre unge, efter de er kommet i arbejde eller beskæftigelse og på den måde udveksle erfaringer.

For det fjerde fremhæves det på tværs af indsatserne, at der er flere elementer, som er særligt virkningsfulde over for unge i målgruppen. Det drejer sig om erhvervsrettede forløb, små hold/gode elev-lærer-ratioer, reducerede fagrækker og brug af fleksible læreplaner.

Endelig fremhæves det flere steder, at det er vigtigt at have fokus på den unges motivation. Motivationen kan opnås på forskellig vis, fx ved at have fokus på, at den unge får succesoplevelser i forbindelse med indsatsen, eller ved at den unge kan se formålet med indsatsen.

7 Opsamling og anvendelse af rapporten

Dette afsluttende kapitel indeholder en opsamling på rapportens resultater set i forhold til de overordnede formål og de deraf afledte undersøgelsesspørgsmål. Undersøgelsen har til formål:

- a. at skabe et overblik over, hvilke barrierer og udfordringer voksne og unge, der er marginaliseringsstruede, oplever for komme tættere på arbejdsmarked eller uddannelse
- b. at identificere lovende indsatser i forhold til, at flere voksne og unge, der er marginaliseringsstruede eller befinder sig i en marginal position, opnår beskæftigelse eller uddannelse.

Disse formål blev i indledningen operationaliseret i fem overordnede undersøgelsesspørgsmål:

1. Hvem er borgere, som er marginaliserede i forhold til arbejdsmarkedet og uden uddannelse – og hvor mange er der?
2. Hvordan er de kommet dertil, hvor de er i dag? Er der bestemte "veje" eller lignende, der særligt øger risikoen for at blive marginaliseret i forhold til arbejdsmarked og ungdomsuddannelser?
3. Hvori består de tilbud og indsatser, som marginaliserede i forhold til arbejdsmarked og uddannelse modtager i dag? Og hvori ligger barriererne for, at gruppen kan udnytte de eksisterende tilbud til at komme tættere på arbejdsmarkedet eller gennemføre en ungdomsuddannelse?
4. Hvilke indsatser og typer af indsatser er virksomme over for gruppen af marginaliserede i forhold til arbejdsmarked og uddannelse?
5. Hvordan kan fonden i sit fremtidige virke understøtte løsningsbaserede indsatser over for disse borgere?

Det første af ovenstående undersøgelsesspørgsmål lægger op til en afgrænsning og identifikation af gruppen af borgere, som er på kanten i forhold til arbejdsmarked og uddannelse. Vi har valgt at betegne denne gruppe, som "mennesker på kanten", fordi der ikke er tale om klart definerede grupper (kapitel 2 og Bilag 1). I afgrænsningen af marginaliserede borgere har vi valgt at støtte os til begreberne "social eksklusion" og "marginalisering" (kapitel 3). Konkret har vi valgt at tage udgangspunkt i et bredt marginaliseringsbegreb, som lægger vægt på manglende deltagelse, og har sat fokus på to områder, hvor der i høj grad hersker en normativ forventning om deltagelse, nemlig arbejdsmarked og uddannelse. Afgrænsningen indebærer, at vi ikke anvender det traditionelle perspektiv, hvor man alene har fokus på enkelte udsatte-grupper (hjemløse, misbrugere mv.). Vores afdækning via litteraturgennemgang og interview med videnspersoner har vist, at mennesker på kanten af arbejdsmarkedet eller uddannelse er kendetegnet ved at have problemer med, eller kan være marginaliseringsstruede eller marginaliserede også fra andre livsområder, end blot arbejdsmarkedet og uddannelse.

Ud over en mere overordnet afgrænsning af, hvad der forstås ved begrebet "at være på kanten", indeholder det første undersøgelsesspørgsmål også spørgsmålet om, hvorvidt mennesker på kanten har bestemte karakteristika. Dette og det andet undersøgelsesspørgsmål undersøges i rapportens kapitel 3, hvor der identificeres en række risikofaktorer, som er forbundet med øget sandsynlighed for marginalisering for den enkelte borger. Der er tale om en række forskellige risikofaktorer som lavt uddannelsesnivea, helbredsmæssige udfordringer, misbrugsproblemer og sociale udfordringer. Disse faktorer udgør ikke nødvendigvis i sig selv barrierer i forhold til deltagelse på arbejdsmarkedet eller i uddannelse, men kan skabe barrierer på forskellige niveauer for den enkelte borger. Det er vigtigt at understrege, at listen over risikofaktorer ikke er udtømmende, ligesom det forhold, at et individ har en risikofaktor, ikke nødvendigvis betyder, at man havner i gruppen af mennesker

på kanten, men blot er med til at øge risikoen for det. Marginalisering opstår kun yderst sjældent som følge af en enkelt udløsende faktor, men er snarere et resultat af et komplekst samspil imellem flere faktorer, der kan strække sig over lang tid.

De tre sidste undersøgelsesspørgsmål behandles i rapportens kapitel 4, 5 og 6. Da der kun i meget begrænset omfang kan findes effektmålinger af indsatser målrettet de omfattede grupper i denne rapport, har det været nødvendigt at benytte en anden tilgang til beskrivelsen af indsatser. I kapitel 4 opstilles derfor en analysemodel til vurdering af sammenhængen mellem risikofaktorer, de barrierer, disse kan medføre, og indsatser. Det skal dog bemærkes, at der i disse år er stigende fokus på effektmålinger og evidens i forhold til indsatser for de målgrupper, der er omfattet af denne rapport – det gælder både på beskæftigelses- og socialområdet³. Imidlertid har socialområdet historisk set været præget af begrænsninger i registreringspraksis og et deraf følgende ringere datagrundlag end beskæftigelsesområdet. Samtidig er der i dansk kontekst ofte store udfordringer med at designe og foretage effektmålinger af høj kvalitet på så snævert definerede målgrupper, som nogle af de relevante indsatser er rettet mod. Dette skaber væsentlige udfordringer i forhold til at kunne foretage egentlige evidensvurderinger på området. Der er dog et begyndende opbrud, hvilket afspejles af den følgeforskning, der aktuelt er knyttet til en række af de lovende indsatser – som fx Settlementet på Vesterbro i København. Da vi endnu afventer resultaterne af de aktuelle følgeforskningsprojekter på området, må vi imidlertid i denne rapport søge andre veje til at skabe overblik over status på området. Dette skal den opstillede model i kapitel 4 bidrage til.

Modellen har målgruppens risikofaktorer som den ene dimension og fire forskellige niveauer, på hvilke barrierer kan forekomme (individuelle, interpersonelle, institutionelle og strukturelle) som den anden dimension. I matrixens celler er det muligt at identificere forskellige barrierer, som er vist i Tabel 4.2 og Tabel 4.3.

Denne model udmøntes med eksempler på barrierer og indsatser i kapitel 5 og 6. Selve modellen kan opfattes som et supplement til Socialstyrelsen og SFI's model for vurdering af lovende praksis – her med fokus på beskæftigelse og uddannelse – i den sammenhæng én mulig operationalisering af SFI-modellens første punkt om, at praksis tager udgangspunkt i den bedste teori eller viden på området. Herved forstås, at modellen har til formål at belyse styrker og svagheder ved en given forandringsteori, der lægges til grund for et tilbud eller projekt, som ansøger fonden om midler. Dette kan den bruges til, dels ved at vise, om der for den angivne målgruppe kan identificeres barrierer for deltagelse på arbejdsmarkedet eller uddannelse, som *ikke* adresseres med de midler, som forandringsteorien tilsiger, bør anvendes, dels ved at sammenholde det pågældende tilbuds måde at adressere givne barrierer på med den måde, det er grebet an i andre tilbud eller projekter.

Gennemgangen af barrierer og indsatser i kapitel 5 og 6 påviser visse lovende indsatser, hvor der er evidens for virkningen i form af en kvantitativ effektmåling med et kontrolgruppedesign. Der er imidlertid, som ovenfor anført, få effektmålinger af høj kvalitet inden for området, så de fleste af de indsatser og redskaber, der præsenteres i rapporten, er i stedet kendetegnet ved at have positive indikationer for målgruppen, hvilket vi forstår som, at evaluering på anden vis giver indikationer for, at indsatsen/redskabet har en positiv indvirkning for målgruppen, fx via en før-efter-måling eller en kvalitativ evaluering. Rapporten indeholder ikke indsatser, hvor vi ikke har fundet enten evidens eller positiv indvirkning.

Samlet set kan man identificere nogle helt overordnede fælles træk på tværs af en række af de lovende indsatser:

³ Se fx Socialpolitisk Redegørelse 2016 og 2017 (Social- og Indenrigsministeriet, 2016a; Børne- og Socialministeriet, 2017).

- Et tværgående og helhedsorienteret fokus på hele borgerens livssituation.
- Parallel brug af redskaber/indsatser, således at man fx adresserer misbrug simultant med at fastholde en jobrettet indsats.
- Forskellige greb for at sikre, at borgeren oplever sit forløb som mere sammenhængende. Det kan fx være den samme gennemgående person, der følger borgeren i forskellige tilbud på tværs af kommunale forvaltninger mv.
- Forskellige typer af efterværn, når borgeren er påbegyndt uddannelse, eller under praktikophold mv.
- Et øget fokus på samspillet mellem relationsarbejdet som eksemplificeret ved mentorfunktionen og de øvrige funktioner i indsatsen.

Disse greb har det til fælles, at de alle tager afsæt i erfaringer og/eller forskning, der har vist forskellige typer af udfordringer i forhold til at skabe resultater af den aktuelle indsats. På den vis kan man sige, at de i udgangspunktet kan opfattes som et godt afsæt for lovende indsatser. Vi mangler dog endnu at opbygge en kritisk masse af dokumentation, der kan vise, hvor det vil være særligt frugtbart at rette fokus for indsatsen fremadrettet.

Litteratur

- Albæk, K., Bach, H.B. & Jensen, S. (2012): *Effekter af mentorstøtte for udsatte ledige*. SFI rapport 12:21. København: SFI.
- Albæk, K., Bach, H.B., Bille, R., Graversen, B.K., Holt, H., Jensen, S. & Jonassen, A.B. (2015): *Evaluering af mentorordningen*. SFI rapport 15:10. København: SFI. Det Nationale Forskningscenter for Velfærd.
- Alexandersson, P., Andershed, H., Andershed, A.K. & Källström, Å. (2015): *Utsatthet i unga år och psykisk ohälsa i vuxen ålder. Sammanfattning av resultat från en intervjustudie av 2.500 unge*. Stockholm: Socialstyrelsen.
- Alm, S., Bäckman, O., Gavanas, S. & Nilsson, A. (2011): *Utanförskap*. Stockholm: Institutet för framtidsstudier, Temagruppen för integration i arbetslivet (TIA).
- Andersen, I.H. (2012): Kommunerne opgiver flere og flere unge. *Ugebrevet A4*, 21. aug. 2012.
- Aner, L.G., Bisgaard, S. & Madsen, M.F. (2011): *Beskæftigelse på hjemmebane – Effektmåling af kommunale fremskudte beskæftigelsesindsatser i udsatte boligområder. Rapport*. Hvidovre: Center for Boligsocial Udvikling.
- Arendt, J.N. & Jacobsen, R.H. (2017): *Litteraturreview om progression for ikke-arbejdsmarkedsparede ledige*. KORA manuskript. September 2017.
- Arendt, J.N., Andersen, H.L. & Saaby, M. (2016): *Measuring employability trajectories among social welfare recipients. Måling af aktivitetsparate lediges vej mod beskæftigelse*. København: KORA. Det Nationale Institut for Kommuners og Regioners Analyse og Forskning.
- Askgaard, L. (2013): Ung og hjemløs. *Social Politik*, 2: 28-32.
- Bach, H.B. & Holt, H. (2016): *De udsatte grupper og arbejdsmarkedet. Notat*. København. SFI. Det Nationale Forskningscenter for Velfærd.
- Bauldry, S., Korom-Djakovic, D., McClanahan, W.S., McMaken, J. & Kotloff, L.J. (2009): *Mentoring Formerly Incarcerated Adults. Insights from the Ready4Work Reentry Initiative*. Philadelphia: P/PV – Public/Private Ventures.
- Benjaminsen, L., Dyrby, T.M., Enemark, M.H., Thomsen, M.T., Dalum, H.S. & Vinther, U.L. (2017): *Housing First i Danmark - Evaluering af implementerings- og forankringsprojektet i 24 kommuner*. København. SFI. Det Nationale Forskningscenter for Velfærd.
- Benjaminsen, L., Andrade, S.B., Andersen, D., Enemark, M.H. & Birkelund, J.F. (2015): *Familiebaggrund og social marginalisering i Danmark. En registerbaseret kortlægning*. København: SFI. Det Nationale Forskningscenter for Velfærd.
- Berg, B. & Svensen, S. (2010): Fra langtidsledig til arbeidstaker - fagbrevet som inngang til norsk arbeidsliv. *Fontene Forskning*, 1/10, 67-78.
- Beskæftigelsesministeriet (2006): *Kulegravning af kontanthjælpsområdet*. København: Beskæftigelsesministeriet.

- Brandt, P., Henriksen, B.L., Jensen, K.B. & Rasmussen, N.C. (red.) (2009): *Udsat for forståelse. Antologi om socialt udsatte*. København: Rådet for Socialt Udsatte.
- Bredgaard, T., Jørgensen, H.H., Madsen, R., Dahl, M.R. & Hansen, C. (2011): *Hvad virker i aktiveringsindsatsen?* Udarbejdet for beskæftigelsesregion Nordjylland. [København]: Newinsight.
- Bræmer, M. (2010): Udsatte unge kæmper med psykiske lidelser. *Ugebrevet A4*, mandag den 11. januar 2010.
- Børne- og Socialministeriet (2017): *Socialpolitisk Redegørelse*. København: Børne- og Socialministeriet.
- CABI (2017): *Anbefalinger til ungeindsatsen*. Tilgået 11. juni 2018: <http://www.cabiweb.dk/ungeindsatsanbefalinger/> [Oprettet: 29. maj 2015 – Sidst redigeret 24. februar 2017].
- Caswell, D., Andersen, H.L., Høybye-Mortensen, M., Markussen, A.M. & Thuesen, S.L. (2011): *Når kassen smækkes i. Analyser af økonomiske sanktioner over for kontanthjælpsmodtagere* København: AKF. Anvendt Kommunalforskning.
- Christensen, T. & Nordentoft, M. (2011): *Review om effekter af beskæftigelsesindsatser til personer med svær psykisk sygdom. Rapport*. [U. st.].
- Christensen, U. & Larsen, J.E. (2011): Social udsathed og helbred. I: Lund, R., Christensen, U. & Iversen, L. (red.): *Medicinsk sociologi – sociale faktorerens betydning for befolkningens helbred*. København: Munksgaard, 137-159.
- CK-udvalget (2015): *Nye veje mod job – for borgere i udkanten af arbejdsmarkedet*. Udarbejdet af CK-udvalget: Ekspertgruppen om udredning af den aktive beskæftigelsesindsats. København: Beskæftigelsesministeriet.
- Cortsen, B. (2012): *Sammenhængen mellem oral sundhed og generel sundhed, livsstil, medicinforbrug samt forbrug af tandplejeydelser. Resultater fra Tandundersøgelsen ved KRAM-undersøgelsen*. København: KORA. Det Nationale Institut for Kommuners og Regioners Analyse og Forskning.
- Dahl, S. & Bjørsted, E. (2015): *Indslusningsløn. Tyske erfaringer: Job til lav løn bliver permanent*. København: Arbejderbevægelsens Erhvervsråd.
- Danneris, S. (2016): *Er du klar til at arbejde? Et kvalitativt forløbsstudie af forandringer i arbejdsmarkedsparatheden blandt kontanthjælpsmodtagere på kanten af arbejdsmarkedet. Ph.d.-afhandling*. Aalborg: Aalborg Universitet.
- DEA (2016): *Notat: Forlist, men ikke fortabt*. København: DEA.
- Deloitte (2015): *International komparativ analyse. Ydelsessystemer, reformer og indsatser over for ikke arbejdsmarkedsparete borgere i fem lande*. [U. st.]: Deloitte.
- Diderichsen, F., Andersen, I. & Manuel, C. (2011): *Ulighed i sundhed: årsager og indsatser*. København: Sundhedsstyrelsen.
- DISCUS (2014a): *Slutevaluering KVIS-forsøgsprogrammet - Koordineret Virksomhedsrettet Indsats for Sygedagpengemodtagere kategori 2*. [København & Aarhus]: DISCUS.

- DISCUS (2014b): *Slutevaluering KVIK-forsøgsprogrammet - Koordineret Virksomhedsrettet Indsats for Kontanthjælpsmodtagere i matchgruppe 2 og 3*. [København & Aarhus]: DISCUS.
- Dohlmann-Weatherall, C., Boje-Kovacs, B. & Egsgaard-Pedersen, A. (2016): *Et historisk tilbageblik på de udsatte boligområder udpeget i 2014. Udvikling i tilflyttere, fraflyttere og fastboende*. København: Kraks Fond Byforskning.
- DR-Nyheder: *Gratis tandlægehjælp får stoffri misbrugere i job i Vordingborg*. Udsendt d. 22. jan. 2017. Tilgået: <http://www.dr.dk/nyheder/indland/gratis-tandlaegehjaelp-faar-stoffri-misbrugere-i-job-i-vordingborg> (set 23.jan. 2017).
- Edgar, B. & Meert, H. (2005): *Fourth Review of Statistics on Homelessness in Europe. The ETHOS Definition of Homelessness*. Brussels: FEANTSA. European Federation of National Organisations Working with the Homeless.
- Ejrnæs, M. (2003): Social arv: myte eller realitet. *Dansk Pædagogisk Tidsskrift*, 2003(2): 42-51.
- Ejrnæs, M. (2006): Social arv - Et begreb, der skader både forskning og pædagogik. *Vera: Tidsskrift for Pædagoger*, 37: 6-19.
- Ejrnæs, M. & Larsen, J.E. (2015): Copingstrategier og arbejdsløshed. I: Müller, M., Hussain, M.A., Larsen, J.E., Hansen, H., Hansen & F.K., Ejrnæs, M. (red.): *Fattigdom, afsavn og coping*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Ellingsen, D., A.C. Nilsen & A. Meling (2009): *Ung og marginaliseret – et Agderperspektiv på utsatt ungdom* (FoU-rapport nr. 2/2009). Kristiansand: Agderforskning.
- Epinion (2015): *Desk research af danske studier om restgruppen*. København: Rådet for Ungdomsuddannelser, Undervisningsministeriet.
- Eskelinen, L. & Olesen, S.P. (2011): *Beskæftigelsesindsatsen og dens virkninger set fra kontanthjælpsmodtagernes perspektiv*. København: KORA.
- Espersen, H.H., Hansen, E.B., Lemvig, K., Eskelinen, L. & Rahbæk, M.Ø. (2016): *Gratis økonomi- og gældsrådgivning i Danmark. Kortlægning og mulige modeller for fremtidig forankring*. København: KORA. Det Nationale Institut for Kommuners og Regioners Analyse og Forskning.
- EVA (2011): *Evaluering af forsøg med erhvervsklasser*. København: EVA.
- EVA (2016): *De unge i målgruppen for de forberedende tilbud*. København: Danmarks Evalueringsinstitut.
- Graversen, B.K. (2012): *Effekter af virksomhedsrettet aktivering for udsatte ledige: en litteraturoversigt* (SFI rapport 12:20). København: SFI. Det Nationale Forskningscenter for Velfærd.
- Görlich, A., Katznelson, N., Hansen, N.M., Rosholm, M. & Svarer, M. (2016): *Hvad virker? Ledige unges vej til uddannelse og arbejde - Evaluering af brobygning til uddannelse*. København: CEFU. Center for Ungdomsforskning.
- Hansen, H. & Schultz-Nielsen, M. (2015): *Kontanthjælpen gennem 25 år – Modtagere, regler, incitamenter og levevilkår fra 1987 til 2012*. København: Rockwool Fondens Forskningsenhed og Gyldendal.
- Hansen, N.R. (2013): Job og uddannelse – en vej ud af kriminalitet? *Social Politik*, 2013(2): 19-23.

- Hansen, N.L. & Christensen, A. (2017): *U-turn: Vidensportalen på det sociale område*. Tilgået 11. juni 2018: <https://vidensportal.dk/temaer/misbrug/u-turn> [Publiceret: 16. nov. 2015. Sidst opdateret: 23. maj 2018].
- Hendra, R., Riccio, J.A., Dorsett, R., Greenberg, D.H., Knight, G., Phillips, J., Robins, P.K., Vegeris, S. & Walter, J. (2011): *Breaking the low-pay, no-pay cycle: Final evidence from the UK Employment Retention and Advancement (ERA) demonstration* (Research Report No 765). Sheffield: Department for Work and Pensions.
- Henriksen, T.D., Mehlsen, L., Kjær, A.A. & Amilon, A. (2017): *EXIT Prostitution – Evaluering af CTI-forløb for borgere med prostitutionserfaring*. København: SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd.
- High:five (2017): *Om High:five*. Tilgået 11. juni 2018: <http://www.highfive.net/da/side/om-highfive>.
- Hjelmar, U., Kloppenborg, H.S. & Larsen, P.T. (2016): *Styrkelse af værestedernes rolle i den sociale indsats i kommunerne. En evaluering fra tre kommuner med en samarbejdsmodel*. København.
- Humlum, M.K. & Jensen, T.P. (2010): *Frafald på de erhvervsfaglige uddannelser. Hvad karakteriserer de frafaldstruede unge?* København: AKF. Anvendt Kommunalforskning.
- Hvass, L.R., Manghezi, A., Folker, A.P. & Sandø, N. (2011): *Social ulighed i sundhed – hvad kan kommunerne gøre?* København: Sundhedsstyrelsen.
- Høeberg, L., Poulsen, J., Hertz, M., Svarer, M. & Rosholm, M. (2011): *Evaluering af Unge godt i gang*. København: Rambøll.
- Højen-Sørensen, A.-K., Kohl, K.S., Dahl, K.M.V., Slårhøj, A., Oldrup, H. & Pejtersen, J.H. (2016): *Lige muligheder - udsatte børn og unge. Afsluttende evaluering*. København: SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd.
- Jensen, S.D., Borggaard, K.S., Skov, M. & Høeberg, L. (2012): *Evaluering af Projekt High:five* (Til Styrelsen for Fastholdelse og Rekruttering). Aarhus: Rambøll.
- Jensen, D.C., Pedersen, M.J., Pejtersen, J.H. & Amilon, A. (2016): *Indkredsning af lovende praksis på det specialiserede socialområde*. København: SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd.
- Jobindsats.dk. *Data om arbejdsmarkedet* (www.jobindsats.dk). København: Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering.
- Järvinen, M. & Mik-Meyer, N. (2003): *At skabe en klient*. København: Hans Reitzel.
- Katznelson, N., Jørgensen, H.E.D. & Sørensen, N.U. (2015, *Hvem er de unge på kanten af det danske samfund? Om hverdagsliv, ungdomskultur og indsatser der gør en positiv forskel* (Ungdomsliv, 1). Aalborg: Aalborg Universitetsforlag.
- KFUM (2014): *Projekt Indsats i Udkanten*. Omtale af KFUM-projektet afsluttet 2014 på CABI's hjemmeside – tilgået 11. juni 2018: <http://www.cabiweb.dk/borgerinddragelse/samarbejde-med-frivillige/hvad-goer-andre/indsats-i-udkanten/>.
- Kjeldsen M.M., Houlberg, H.S.W. & Høgelund, J. (2013): *Handicap og beskæftigelse – udviklingen mellem 2002 og 2012* (SFI 13:01). København: SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd.

- KL & Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse (2015): *Sammenhæng mellem udvalgte sundhedsydelse og arbejdsmarkedstilknytning*. København: KL; Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse.
- Kristensen, C.J. (2000): Marginalisering – En begrebsudredning. I: Larsen, J.E., Lind, J. & Møller, I.H. (red.): *Kontinuitet og forandring – Kontinuiteter og forandringer i samfundets differentierings- og integrationsformer*. Frederiksberg: Samfundslitteratur, 141-155.
- Kærmølle, C.J. (2009): Unge med psykosociale problemer. *Dansk Pædagogisk Tidsskrift*, 4/2009: 70-77.
- Larsen, B., Schademan, H.K. & Høgelund, J. (2008): *Handicap og beskæftigelse i 2006. Vilkår og betingelser for handicappede på arbejdsmarkedet*. København: SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd, 08:10.
- Larsen, J.E. (2009): Forståelser af begrebet social udsathed. I: Brandt, P., Henriksen, B.L., Jensen, K.B. & Rasmussen, N.C. (red.): *Udsat for forståelse. Antologi om socialt udsatte*. København: Rådet for Socialt Udsatte, 17-41.
- Larsen, J.L. & Mortensen, N. (2009): Indledning – sociale marginaliseringsprocessers mangfoldighed. I: Larsen, J.E., Mortensen, N. (red.): *Udenfor eller indenfor. Sociale marginaliseringsprocessers mangfoldighed*. København: Hans Reitzel, 7-19.
- Larsen, K. & Bystrup, M.R. (2013): Marginale: udsatte, men ikke kun socialt: om konstruktionen "socialt udsatte" anvendt i politik, administration og videnskab. *Praktiske Grunde*, 7(1-2): 53-71.
- Larsen, S.N. & Pedersen, I.K. (red.) (2011): *Sociologisk leksikon*. København: Hans Reitzel.
- Levitas, R., Pantazis, C., Fahmy, E., Gordon, D., Lloyd, E. & Patsion, D. (2007): *The multi-dimensional analysis of social exclusion*. Bristol: Department of Sociology and School for Social Policy, University of Bristol.
- LG Insight (2014): *Den bedste integration. Effektive beskæftigelsesfaglige integrationsindsatser for etniske minoriteter fra ikke-vestlige lande*. København: Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forhold.
- Madsen, M.F., Nielsen, H., Larsen, S.B., Glad, A. & Lund, N. (2015): *Fremskudt beskæftigelsesindsats i København - En virkningsevaluering af indsatsens effekt*. Hvidovre: CFBU - Center for Boligsocial Udvikling.
- Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter (2013): *Udsatte boligområder - værktøjskasse*. København: Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter.
- Mortensen, N. (2009): Kortlægning af social marginalisering. I: Larsen, J.E. & Mortensen, N. (red.): *Udenfor eller indenfor. Sociale marginaliseringsprocessers mangfoldighed*. København: Hans Reitzel, 20-32.
- Mploy (2012): *Mentorer i beskæftigelsesindsatsen: En analyse af kommunernes anvendelse af mentorordningen i beskæftigelsesindsatsen*. København: Arbejdsmarkedsstyrelsen.
- Mygind, R.E., Rhod, M. & Kjeldsen, L. (2014). *Små skridt mod beskæftigelse - En undersøgelse af boligsociale job- og uddannelsesvejlednings arbejde med udsatte ledige*. Hvidovre: Center for Boligsocial Udvikling.

- Møller, G., Vardheim, I. & Hvitsand, C. (2013): *Arbeid i sikte – Tiltak for inkludering av innvandrere*. (TF-rapport nr. 332). Bø i Telmark: Telemarksforskning.
- NExTWORK (2017): *NExTWORK 2017 [Omtale af NexTWork 2017 er ikke længere tilgængelig]*. Hjemmeside for NexTWORK: <http://www.nextworks.dk/>.
- NOVA (2012): *Nordisk konferanse om ungdom utenfor utdanning og arbeidsliv*. Konferanserapport Oslo, 11.-12. oktober 2012. Oslo: NOVA. Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring.
- Nygren, P. (2008): *Socialt udsatte børn og unge i et handlekompetenceperspektiv*. København: Danmarks Pædagogiske Universitetsforlag.
- OECD (2016): *Society at a Glance. OECD Social Indicators*. Paris: OECD Publishing.
- Olesen, E. & Slottved, M. (2015): *Følgforskning af UPGRADE-forløb. En undersøgelse af forberedende undervisningsforløb for unge med faglige og sociale udfordringer*. København: KORA. Det Nationale Institut for Kommuner og Regioners Analyse og Forskning.
- Olsen, L. & Eskelinen, L. (2017): *Evaluering af mestringsforløb for mennesker med kognitive funktionsnedsættelser*. København: KORA. Det Nationale Institut for Kommuner og Regioners Analyse og Forskning.
- Olsen, T. & Tågström, J. (red.) (2013): *For That Which Grows. Mental Health, Disability Pension and Youth in the Nordic Countries*. Stockholm: Nordic Centre for Welfare and Social Issues.
- Ose, S.O., Mandal, R. & Mordal, S. (2014): *Udfordringer med ungdomssatsingen i Sør-Trøndelag. Et system- og aktørperspektiv*. Trondheim: SINTEF Teknologi og samfunn.
- Ottosen, M.H., Laustsen, M., Frederiksen, S. & Andersen, D. (2015): *Anbragte børn og unges trivsel 2014 (SFI 15:01)*. København: SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd.
- Pedersen, P.V., Christensen, A.I., Hesse, U. & Curtis, T. (2008): *SUSY UDSAT. Sundhedsprofil for socialt udsatte i Danmark 2007*. København: Statens Institut for Folkesundhed og Rådet for Socialt Udsatte.
- Proba Samfunnsanalyse (2011): *Virkning av arbeidsrettede tiltak for personer med nedsatt arbeids-evne (Rapport 02-2011)*. Oslo: Proba Samfunnsanalyse.
- Rambøll (2011): *Evaluering af pulje til psykologhjælp. Afsluttende evaluering (Til Servicestyrelsen)*. København: Rambøll.
- Rambøll (2015a): *Unge med psykiske vanskeligheder – overgang fra barn til voksen – slutrapport (Til Socialstyrelsen)*. Aarhus: Rambøll.
- Rambøll (2015b): *Screenings- og udredningsmodeller til borgere med psykiske lidelser og samtidigt misbrug samt unge sindslidende med misbrug – Slutevaluering (Til Socialstyrelsen)*. [U.st.]: Rambøll.
- Ramsdal, G., Gjørnum, R.G. & Wynn, R. (2013): Dropout and early unemployment. *International Journal of Educational Research*, 62: 75-86.
- Regeringen (2016): *10 mål for social mobilitet. Fordi alle kan*. København: Regeringen.

- Rieper, O. & Hansen, H.F. (2007): *Metodedebatten om evidens*. København: AKF. Anvendt Kommunal Forskning.
- Rockwool Fonden (2017): *NExTWORK går nye veje for at få udsatte unge i arbejde* (artikel af Interventionsenheden). Tilgået 11. juni 2018: <http://www.rockwoolfonden.dk/artikler/nextwork-gaar-nye-veje-for-at-faa-udsatte-unge-i-arbejde/>.
- Rosdahl, A. & Petersen, K.N. (2006): *Modtagere af kontanthjælp. En litteraturoversigt om kontanthjælpsmodtagere og den offentlige indsats for at hjælpe dem*. København: SFI. Det Nationale Forskningscenter for Velfærd.
- Rosholm, M. & Svarer, M. (2011): *Effekter af virksomhedsrettet aktivering i den aktive arbejdsmarkedspolitik*. København: Arbejdsmarkedsstyrelsen.
- Rosholm, M., Sørensen, K.L. & Skipper, L. (2017): *BIP. Indikatorer og jobsandsynlighed*. København: Væksthusets Forskningscenter.
- Rådet for Socialt Udsatte (2016): *Personlig meddelelse i forbindelse med interview*. København: Rådet for Socialt Udsatte.
- Sandø, N. & Primdahl, R. (2012): *Erfaringer fra 13 indsatser, der har sat fokus på sundhed for misbrugere, alkoholikere, hjemløse og psykisk syge mennesker*. København: Sundhedsstyrelsen.
- Sandø, N., Primdahl, R., Hjorthøj, A.R., Knudsen, B.U. & Hansen, C. (2013): *Sundhedstilbud til de socialt udsatte borgere*. København: Sundhedsstyrelsen (i samarbejde med Socialstyrelsen).
- Schultz-Nielsen, M. (2016): *Arbejdsmarkedstillknytningen for flygtninge og indvandrere – ankomsten til Danmark i perioden fra 1997 til 2011*. Odense: Rockwool Fondens Forskningsenhed og Syddansk Universitetsforlag.
- Sigurd, F.M., Christensen, K.O., Madsen, M.F. & Leer, K. (2011): *Boligsociale beskæftigelsesindsatser – Effektmåling af boligsociale beskæftigelsesindsatser i udsatte boligområder i Danmark*. Hvidovre: Center for Boligsocial Udvikling.
- Skipper, L. (2010): *En mikroøkonometrisk evaluering af den aktive beskæftigelsesindsats*. København: AKF. Anvendt Kommunal Forskning.
- Slottved, M., Hjermov, P., Vester, L., Jensen, M., Jensen, V.M., Jensen, M.T., Holt, H., Jørgensen, A.K., Søndergaard, N.M. & Friche, N. (2017). *Bedre veje til ungdomsuddannelse - Indhold, værktøj og metoder (Delopgave 2)*. København: KORA. Det Nationale Institut for Kommuner og Regioners Analyse og Forskning (i samarbejde med EVA og SFI).
- Social- og Indenrigsministeriet (2016a): *Socialpolitisk Redegørelse 2016*. København: Social- og Indenrigsministeriet.
- Social- og Indenrigsministeriet (2016b): *Afgrænsning af sociale mål – baggrundsnotat 16. maj 2016*. Tilgået 11. juni 2018: <http://socialministeriet.dk/media/18380/afgraesning-af-regeringens-sociale-maal-baggrundsnotat.pdf>.
- Social- og Indenrigsministeriet (2016c): *Udmøntning af satspuljen 2016-2019. Delaftale for Social- og Indenrigsområdet* (Aftale mellem regeringen (Venstre), Socialdemokraterne, Dansk Folke-

- parti, Liberal Alliance, Alternativet, Det Radikale Venstre, Socialistisk Folkeparti og Det Konservative Folkeparti). Tilgået 11. juni 2018: <http://socialministeriet.dk/media/16889/udmoentning-af-satspuljen-for-2016-2019.pdf>.
- Socialstyrelsen (2013): *National ADHD-handleplan*. Odense: Socialstyrelsen.
- Socialstyrelsen, Center for Udsatte Voksne (2017): URL: <https://socialstyrelsen.dk/om-os/organisation/center-for-udsatte-voksne-1>
- SPUK (2014): *Team Succes - Evaluering fra SPUK*. [U.st.]: SPUK. Socialt og Pædagogisk Udviklings- og Kursuscenter.
- Sundhedsstyrelsen (2011): *Slutevaluering af Modelprojekter for gruppen af socialt udsatte stof- og alkoholmisbrugere samt hjemløse*. NIRAS Konsulenterne.
- Sundhedsstyrelsen (2014): *Danskernes Sundhed - Den Nationale Sundhedsprofil 2013 (udarbejdet for Sundhedsstyrelsen af: A. I. Christensen, M. Davidsen, O. Ekholm, P. V. Pedersen & K. Juel)*. København: Sundhedsstyrelsen.
- Svarer, M., Rosholm, M., Havn, L. & Høeberg, L. (2014): *Evaluering af Mentorindsats til unge uden uddannelse og job*. København: Rambøll.
- Tænk (2016): *Årsrapport 2016 – Gældsrådgivning*. København: Forbrugerrådet Tænk.
- Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet (2015): *Liste over ghettområder pr. 1. december 2015*. København: Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet.
- Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet (2016): *Byg dem op. Byfornyelse med lokal jobskabelse i udsatte boligområder*. København: Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet.
- UU, DI og AE (2016): *Kortlægning af unges uddannelsesveje*. [U.st.]: DI - Dansk Industri, UU - Ungdommens Uddannelsesvejledning & AE - Arbejderbevægelsens Fællesråd.
- Videnscenter for Socialpsykiatri (2010): *Mange psykisk syge kan få fodfæste på arbejdsmarkedet igen*. København: Videnscenter for Socialpsykiatri.
- Væksthuset (2012): *Litteraturreview i forbindelse med BeskæftigelsesIndikatorProjektet*. URL <http://vaeksthusets-forskningscenter.dk/wp-content/uploads/2016/09/Litteraturreview-Besk%C3%A6ftigelsesIndikatorProjektet.pdf>
- Witteck-Holmberg, R., Petersen, J.S. (2017). *Bedre veje til ungdomsuddannelse - Kontekst og erhvervsliv*. København: KORA. Det Nationale Institut for Kommuners og Regioners Analyse og Forskning.
- Wulff, C. (2016): Udsatte unge har særlig risiko for depression. *Social Forskning*, 1/2016. Tilgængelig 11. juni 2018 på: <https://www.sfi.dk/nyt/nyheder/artikler/udsatte-unge-har-saerlig-risiko-for-depression/>.

Bilag 1 Diskussion af afgrænsning af gruppen af (socialt) udsatte

Dette bilag indeholder en diskussion af, hvordan gruppen af socialt udsatte afgrænses. Diskussionen tager udgangspunkt i to forskellige forståelser af begrebet udsat.

Rapportens interesseområde, udsatte borgere, blev i udgangspunktet/ved projektstart afgrænset til borgere, der af sociale, helbredsmæssige, økonomiske eller andre grunde og ofte i kombination af flere af disse forhold befinder sig uden for arbejdsmarkedet og/eller ikke har gennemført en kompetencegivende uddannelse. Ovennævnte afgrænsning henviser dels til en traditionel forståelse af (socialt) udsatte som mennesker karakteriseret ved flere samtidige problemer, dels til to samfundsarenaer – arbejde og uddannelse – som i stigende grad anvendes som målestok med hensyn til at være en ansvarlig borger, som forsørger sig selv. På denne baggrund blev projektets fokus på udsatte todelt: dels udsatte voksne i den arbejdsdygtige alder, dels udsatte unge.

Formålet med dette bilag er at præcisere og konkretisere, hvordan vi i rapporten forstår og bruger begrebet "udsat", og hvilket segment af befolkningen eller hvilken type udsat-situation, vi fokuserer på i rapporten. Beskrivelsen tager udgangspunkt i en gennemgang af både forskningsmæssige og andre tekster, som forholder sig til begrebet udsat.

To forskellige forståelser af udsat

Begrebet udsat kan betegnes som en dansk konstruktion. Betegnelsen bruges nemlig ikke i samme omfang i de andre nordiske lande, og der findes ikke en tilsvarende modpart i international litteratur. Begrebet blev lanceret af det daværende Socialministerium ved etableringen af Rådet for Socialt Udsatte i 2002, hvor bestemte grupper, som blev karakteriseret som de svageste i samfundet, blev nævnt som målgrupper for Rådets arbejde (Brandt et al. 2009). Efterfølgende er "udsat" og "udsatte grupper" blevet udbredte og almindeligt anvendte betegnelser i hverdags sproget og i politisk-administrative sammenhænge, og de bruges hyppigt i samfundsdebatten og også i forskningen.

Der findes imidlertid hverken en entydig definition eller konsensus omkring begrebet "udsat", og begrebet bruges og forstås forskelligt i forskellige sammenhænge. En relativt tydelig skillelinje kan identificeres mellem, hvordan begrebet udsat på den ene side diskuteres i forskningslitteraturen, herunder primært i den sociologiske forskning, og hvordan betegnelsen på den anden side anvendes i politisk-administrative sammenhænge og i den offentlige debat (Larsen 2009; Larsen & Bystrup 2013). Vi præsenterer i det følgende disse to forskellige forståelser og afgrænsninger og viser, hvordan det sprog og den terminologi, der bruges, er af betydning for, hvordan problemet opfattes.

Udsat i politisk-administrativ forståelse

I kommissoriet for Rådet for Socialt Udsatte i 2002 lød det, at "ved de socialt udsatte grupper tænkes især på hjemløse, stofmisbrugere, prostituerede, sindslidende, alkoholikere m.fl.". I politisk-administrative sammenhænge bliver udsatte i høj grad defineret ved hjælp af forskellige målgrupper i stil med ovennævnte kommissorium. Målgrupperne afgrænses således typisk med henvisning til (sociale) problemstillinger, der er kendetegnende for en bestemt gruppe (fx hjemløse), eller med henvisning til ydelses- og/eller indsatskategorier, som en bestemt gruppe modtager (fx botilbud til mennesker med psykisk sygdom).

En sådan afgrænsning synes at have været uændret siden Rådets nedsættelse, idet en tilsvarende afgrænsning af gruppen (socialt) udsatte som i ovennævnte kommissorium fra 2002 efterfølgende findes hos Socialministeriet og Socialstyrelsen i flere sammenhænge. Dette gælder bl.a. Socialpolitisk Redegørelse 2016 og Satspuljeaftalen for 2016-2019 (Social- og Indenrigsministeriet 2016a og Social- og Indenrigsministeriet 2016c), Regeringens 10 langsigtede mål for social mobilitet 2016 (Regeringen 2016) samt beskrivelse af arbejdsområdet for Center for Udsatte Voksne i Socialstyrelsen (Socialstyrelsen, Center for Udsatte Voksne 2017). Definitionen og dermed afgrænsningen af udsatte tager fortsat udgangspunkt i bestemte problemkategorier, "udsatte-grupper" – hjemløse, misbrugere, prostituerede, psykisk syge – og/eller de grupper, der har modtaget bestemte eksisterende sociale indsatser. Sidstnævnte er særligt fremtrædende i nye udgivelser fra 2016, Socialpolitisk redegørelse 2016 og Regeringens 10 langsigtede sociale mål for social mobilitet. Af notatet "Afgrænsning af sociale mål – Baggrundsnotat" (Social- og Indenrigsministeriet 2016b) fremgår det desuden, hvordan regeringen/Social- og Integrationsministeriet i høj grad har afgrænset de 10 målgrupper for social mobilitet på basis af det eksisterende lovgrundlag for forskellige ydelser. Sådanne målgrupper er aftalebaserede konstruktioner og bygger på kategorisering af mennesker, dels i relation til udvalgte individbårne karakteristika, dels i relation til politisk definerede typer af indsatser.

Anvendelse af begrebet "udsat" (i politisk-administrative sammenhænge) findes i dag også på Sundhedsministeriets område, hvor der ud over "socialt udsatte borgere" eller "de mest udsatte grupper" tales om "social ulighed i sundhed" (Diderichsen et al. 2011, Hvass et al. 2011; Sundhedsstyrelsen 2011; Sandø & Primdahl 2012; Sandø et al. 2013), og på Boligministeriets område, hvor der tales om "udsatte boligområder" og "udsatte lejere" o.l. (Ministeriet for by, bolig og landdistrikter 2013; Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet 2016).

Afgrænsningen af socialt udsatte, fx i rapporten "Sundhedstilbud til de socialt udsatte borgere" (Sandø et al. 2013), ligner til forveksling de beskrivelser, som findes på Socialministeriets område:

"Socialt udsatte er mennesker, der typisk er karakteriseret ved at have flere problemer på samme tid, fx stof- eller alkoholmisbrug, en sindslidelse, være hjemløse, leve i fattigdom, ernære sig ved prostitution eller ved at have andre alvorlige, sociale problemer. Socialt udsatte er typisk lavt uddannede, har lav indkomst, dårlig boligsituation, og de oplever at have løsere sociale relationer end resten af befolkningen. Mange er endvidere vokset op i familier med massive sociale problemer, og nogle har en anden etnisk baggrund end dansk. Forskning viser, at social udsathed og dårlig sundhedstilstand hænger sammen, og denne gruppe borgere har generelt en dårligere sundhed end den øvrige befolkning. Imidlertid er det mere vanskeligt at adskille, hvad der er årsag, og hvad der er konsekvens. De sociale og sundhedsmæssige forhold overlapper og påvirker hinanden.

Hverdagsanvendelse og anvendelse i politisk-administrative sammenhænge synes at rette sig mod de mest socialt udsatte personer, som antalsmæssigt udgør en relativt lille del af befolkningen, 1-2 %". (Larsen 2009; Rådet for Socialt Udsatte 2016).

Valg af alternative begreber i forskningen: eksklusion/marginalisering

Begrebet "(socialt) udsat" anvendes hyppigt i dansk samfundslitteratur og -forskning, men som regel kombineret med en diskussion om begrebets indhold. Samtidig sættes der spørgsmålstegn ved at placere mennesker i grupper – problemkategorier (jf. bl.a. Järvinen & Mik-Meyer 2003) – på basis af bestemte sociale karakteristika, og der præsenteres andre begreber, der ses som mere retvisende med hensyn til at beskrive de fænomener, der er grunden til, at udsathed opstår.

Det er således kendetegnende for forskningslitteraturen, at der foretrækkes brug af andre begreber end "udsat", og at disse andre betegnelser ikke på samme måde som "udsat" refererer til én bestemt

afgrænset gruppe mennesker – en målgruppe, men snarere til et relativt fænomen. I forskningssammenhæng bruges typisk sociologiske begreber "(social) eksklusion" og "marginalisering" (Larsen 2009; Mortensen 2009; Larsen & Pedersen 2011), som henviser både til en proces og en tilstand. Ifølge Sociologisk leksikon (Larsen & Pedersen 2011) betegner social eksklusion "en proces og tilstand i forhold til udelukkelse eller ikke-deltagelse, fx i beslutningstagning og politiske processer, i beskæftigelse og adgang til materielle ressourcer og i fælles sociale og kulturelle forhold; når de forskellige former for ikke-deltagelse er kombineret, medfører det en omfattende eksklusion, som også kan komme til udtryk rumligt i specifikke lokalområder og bebyggelser, hvor ekskluderede individer og grupper er stærkt koncentreret". Marginalisering beskrives som "processer, hvorigenem individer og grupper bliver fastholdt i eller skubbes ud i en marginal position (marginalitet) eller bliver gjort marginale i forhold til samfundets statushierarki (social marginalisering) og fordeling af ressourcer og livschancer (økonomisk marginalisering)". Multidimensionel marginalisering optræder fx, hvis individer eller grupper på samme tid har lav indkomst, er marginaliserede i forhold til arbejdsmarkedet, boligmarkedet (hjemløse), har lille politisk indflydelse og tillægges negative kulturelle værdier. I sådanne tilfælde vil marginalisering være lig social eksklusion.

Eksklusion og marginalisering er brede multidimensionelle begreber, som på ingen måde løser dilemmaet med at foretage en konkret empirisk afgrænsning af udsatte. Disse begreber synes imidlertid at have som styrke, at de åbner for teoretiske og analytiske perspektiver, som begrebet "udsat" ikke rummer (fordi "udsat" er en hverdagslig betegnelse). Som dynamiske og relative begreber retter eksklusion og marginalisering ikke alene opmærksomheden mod en tilstand, men i høj grad mod de processer og mekanismer, der gemmer sig bag eksklusion og marginalisering. Et andet centralt aspekt er, at disse begreber gør det naturligt og påkrævet at se eksklusion og marginalisering i en samfundsmæssig kontekst med fokus på de faktorer, som i samfundet og i dets institutioner er ulighedsskabende. Et tredje aspekt er, at måden at anskue socialt udsathed ved hjælp af begreberne marginalisering og social eksklusion som et ikke-naturlovslignende slutpunkt tilbyder mulighed for at påvirke tingenes tilstand.

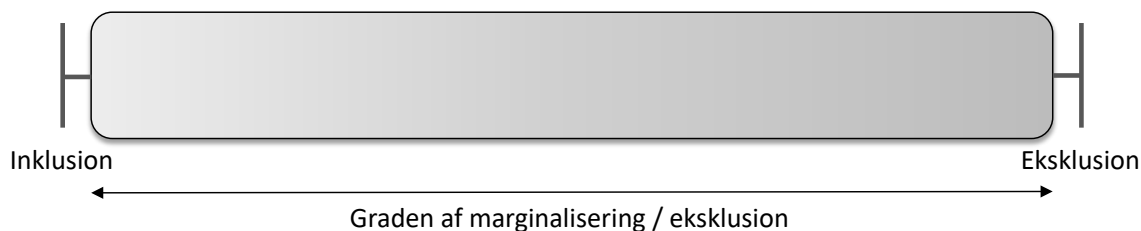
Ud over de to begreber bruges i litteraturen flere andre begreber såsom (social) ulighed ("forskelle i levkår og livschancer mellem individer og grupper", Larsen & Pedersen 2011) og udenforskab (i forhold til arbejdsmarked og uddannelsessystem, bl.a. Alm et al. 2011), fattigdom (økonomisk/materielt afsavn, Larsen & Pedersen 2011) samt chanceulighed eller risikofaktorer og livschancer (bl.a. Ejrnæs 2003 og 2006), som knytter sig til en forskellig familiebaggrund. Nye betegnelser som på kanten af arbejdsmarkedet, på kanten af samfundet, unge på kanten eller NEETs (Not in Education, Employment or Training) er interessante, idet de ikke henviser til en traditionel smal (ydelses)kategori eller målgruppe, men i stedet beskriver et segment af befolkningen, som udgør en mulig risikogruppe i relation til samfundet. Der er ikke tale om klart afgrænsede grupper, men snarere om et kontinuum, og gruppens størrelse er afhængig af nedslagspunktet, dvs. hvor vi placerer skillelinjen mellem marginaliseret/ikke-marginaliseret og ekskluderet/inkluderet.

Begrundelsen for at foretrække begreberne eksklusion og marginalisering – eller andre ovenfor nævnte nyere betegnelser – kan fortolkes som et ønske om at distancere sig fra begrebet (socialt) udsat (bl.a. Larsen 2009; Larsen & Bystrup 2016), hvis legitimitet er i politisk-administrativ anvendelse. Kritikken retter sig især mod, at begrebet "udsat" henleder opmærksomheden ensidigt mod forklaringer på individniveau såsom bestemte sårbarhedsstræk eller begivenheder i det individuelle livsforløb. Kategorien "udsat" opfattes derfor som fastlåst og stigmatiserende og tæt knyttet til velfærdsinstitutioners måde at kategorisere borgere i bestemte klient- eller problemkategorier. En del af kritikken handler desuden om, at "udsat" som regel kobles til at være ensbetydende med socialt udsat, mens andre arenaer ("kapitalformer") såsom økonomi, sundhed, bolig, kultur og demokrati i høj grad overses (Larsen & Bystrup 2013).

Vores afgrænsning af udsatte i rapporten

Som det fremgår af begrebsdiskussionen i det foregående, findes der ikke en objektiv definition af udsatte. Derfor vil en afgrænsning altid være usikker og glidende og reelt være et aftalebaseret valg. Afgrænsningen er imidlertid vigtig, idet den ikke alene handler om gruppens størrelse og problematik, men også om, hvordan vi opfatter fænomenet (problemerne) og dets baggrund. Afgrænsningsopgaven/dilemmaet kan beskrives/konkretiseres ved hjælp af en figur, som illustrerer relationen mellem de forskellige begreber i en forsimplet form.

Bilagsfigur 1.1 Grader af marginalisering og eksklusion



Marginalisering som ikke-deltagelse

Marginalisering og social eksklusion kan beskrives som et kontinuum med forskellige grader af eksklusion, marginalisering og udsathed. Social marginalisering kan ses som en bevægelse eller en proces mellem to yderpoler, henholdsvis social udsathed eller eksklusion og modsat social integration eller inklusion (Larsen & Mortensen 2009; Benjaminsen m.fl. 2015). Når social marginalisering ses som et kontinuum, giver det ikke mening at tale om udsathed alene i form af klart afgrænsede (mål)grupper eller om en absolut, permanent og uforanderlig tilstand. Man kan være marginaliseret i mindre eller større grad eller i én eller flere henseender. Eksklusion – eller rettere sagt yderpolen "at være ekskluderet" – kan derimod opfattes at indikere en mere definitiv, absolut og i vis forstand irreversibel tilstand. Social udsathed – fx i betydningen (socialt) udsatte grupper i dansk kontekst – kan tilnærmelsesvis opfattes som ensbetydende med yderpunktet eksklusion. På engelsk optræder der i nogle sammenhænge udtrykket "deep exclusion" (bl.a. Levitas et al. 2007), og på dansk bruges i nogle sammenhænge udtrykket "mest udsatte grupper" (bl.a. Pedersen et al. 2008; Sundhedsstyrelsen 2011) og "synligt socialt udsatte" til forskel fra "usynligt socialt udsatte" (Larsen 2009), hvor førstnævnte henviser til ekstreme sociale problemer og sidstnævnte til manglende deltagelse på en række centrale livsområder. En tilsvarende opdeling gjorde sig gældende i forbindelse med vores interview med nøglepersonerne. Flere informanter bibeholdt betegnelsen "udsat" for personer, der har "svært ved at opretholde de mest almindelige livsfunktioner på en værdig måde". Samtidig beskrev flere, at der er en bredere gruppe, som det også er væsentligt at være opmærksom på, og som består af personer, som "slæber efter" den øvrige befolkning og er karakteriseret ved en lang række risikoforhold. De er så at sige ikke kommet ud over kanten, men er i risiko for at tippe over.

Afgrænsning og valg af begreber synes at være tæt bundet med hinanden. Ved valget af begreber lægges en bestemt forståelse af problematikken, idet forskellige begreber synes at tillade enten et smallere eller et bredere syn på de faktorer og forhold, der ligger bag udsathed og marginaliseringsprocesser. Her tænker vi især på, om der primært søges forklaringer og løsninger på individniveau, eller om udsathed betragtes i et bredere perspektiv, hvor samfundets indretning og dets strukturer og institutioner tillægges en betydning. I den sammenhæng er vi inspireret af begreberne marginalisering og social eksklusion, idet de sætter fokus på, hvordan forskellige niveauer påvirker marginaliseringsprocesser. Benjaminsen m.fl. (2015: 32) præsenterer, med henvisning bl.a. til Edgar & Meert (2005), fire niveauer bag sociale marginaliseringsprocesser: strukturelle faktorer, systemiske/

institutionelle faktorer, interpersonelle faktorer og individuelle faktorer (jf. også kapitel 4). Ses begreberne i relation til denne opdeling, fokuserer analyser af "udsatte-grupper" som regel på individuelle og interpersonelle faktorer uden at inkludere andre niveauer. Da interessen i vores projekt er rettet mod udsathed i relation til arbejdsmarkeds- og uddannelsessektoren, er det naturligt at anlægge et bredere perspektiv, som også lægger vægt på forhold, der spiller en rolle for, om sociale eksklusionsprocesser kan hæmmes, herunder hvordan beskæftigelses-, uddannelses-, bolig- og sundhedspolitik realiseres på individniveau. Dette udelukker naturligvis ikke det individuelle perspektiv.

I udgangspunktet læner vi os i projektet således op ad sociologisk litteratur og begreberne "social eksklusion" og "marginalisering". Vi vil tale om "mennesker på kanten". Konkret tager vi udgangspunkt i et bredt marginaliseringsbegreb, som lægger vægt på manglende deltagelse, idet vi sætter fokus på to områder, hvor der i høj grad hersker en normativ forventning om deltagelse, nemlig arbejdsmarked og uddannelse. Dermed distancerer vi os fra at afgrænse vores perspektiv alene på de traditionelle enkelte udsatte-grupper (hjemløse, misbrugere mv.) og således fra en bestemt forforståelse og målgruppefastlåshed. Flere analyser viser, at kun en meget lille andel af befolkningen i omfattende grad er ekskluderet over lang tid (de multidimensionelt marginaliserede i de konventionelle udsatte-grupper). Tilsvarende er vores indsatsforståelse ikke alene målgruppespecifik i snæver forstand inden for en bestemt sektor eller hos en bestemt ekspertise.

Bilag 2 Beskrivelse af lovende indsatser for voksne på kanten

I dette bilag foretages der en uddybende beskrivelse af indsatserne rettet mod voksne på kanten præsenteret i afsnit 6.2. For hver indsats beskrives både indholdet og virkningen af indsatsen. Indsatserne er i afsnittet opdelt i lovende indsatser *med evidens for effekt* og lovende indsatser *med positive indikationer*. Førstnævnte indsatser er evalueret via et kontrolgruppedesign, mens sidstnævnte er evalueret via en evalueringsmetode, som rangerer lavere i evidenshierarkiet (eksempelvis via før-efter-studie eller en kvalitativ evaluering).

Indsatserne vil i det følgende blive gennemgået i alfabetisk rækkefølge.

Tabel 6.1 på side 48 viser, hvordan de enkelte indsatser relaterer sig til målgruppens risikofaktorer.

Lovende indsatser med evidens for effekt

Fremskudt beskæftigelsesindsats

Center for Boligsocial Udvikling (CFBU) gennemførte i 2015 en evaluering af en fremskudt beskæftigelsesindsats i seks udsatte boligområder i København. Målgruppen for indsatsen var aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere over 30 år. Den fremskudte beskæftigelsesindsats var i store træk den samme, som blev udført i den ordinære jobcenterindsats, idet indsatsen skulle varetage myndighedsrollen, samtidig med at borgerne havde samme rettigheder og pligter som borgere i ordinære indsatser. Indsatsen adskilte sig dog ved, at den foregik i de sociale boligområder og havde ekstra ressourcer (eksempelvis havde jobkonsulenten ca. halvt så mange borgere som i ordinære jobcentre). Indsatsen omfattede desuden en mentorindsats, individuelle forløb mv.

Effekten af indsatsen blev evalueret via en matching-analyse, hvor indsatsgruppen sammenlignes med en sammenlignelig kontrolgruppe. Evalueringen finder, at indsatsen ikke har nogen effekt på deltagernes selvforsørgelse henholdsvis beskæftigelses- og uddannelsestilbørighed i løbet af de første 12 måneder. Derimod har indsatsen en positiv effekt på deltagernes tilbøjelighed til at komme i virksomhedspraktik og løntilskud (Madsen et al. 2015).

Aner et al. (2011) har gennemført en samlet analyse af effekten af 28 forskellige *fremskudte beskæftigelsesindsatser* i udsatte boligområder. I evalueringen foretages der effektmåling gennem to fremgangsmåder. For det første undersøges effekten via en matchet kontrolgruppe, og for det andet foretages der en forløbsanalyse af personer, der var på offentlig forsørgelse ved indsatsens start. Resultaterne viser, at i de boligområder, hvor der har været en fremskudt beskæftigelsesindsats, har der været et fald i andelen af beboere på offentlig forsørgelse, som er signifikant større end i de boligområder, som ikke har haft en fremskudt beskæftigelsesindsats. I forløbsanalysen kan der dog ikke vises nogen positiv effekt generelt, men en svag positiv effekt efter 3 år. En del af forklaringen kan findes i, at det ikke er muligt at adskille resultatet af den fremskudte beskæftigelsesindsats fra andre indsatser i området. Evalueringen af Aner et al. (2011) indeholder desuden en kvalitativ analyse, som finder, at effekten af den fremskudte beskæftigelsesindsats især opstår ved, at det er nemmere at gennemføre en "håndholdt" indsats (som er nødvendig) over for gruppen af udsatte i boligområderne. Dette opnås, fordi lokal placering giver bedre mulighed for at arbejde tæt sammen med andre lokale aktører i området og på den måde støtte op om hinandens aktiviteter.

Individual Placement and Support (IPS)

IPS er en indsats, der tilbydes personer med psykisk sygdom. Denne indsats bryder med tidligere ideer om, at personer med psykisk sygdom gennem en "beskyttet" indsats gradvist skal indsluses på arbejdsmarkedet, fx gennem beskyttede værksteder. I stedet er tanken i IPS, at personerne i målgruppen får et ordinært job.

IPS-metoden indebærer et samarbejde mellem det psykiatriske behandlingssystem og jobcentre med henblik på at få personer i ordinær beskæftigelse. Det er en vigtig præmis for indsatsen, at det er borgeren selv, der ytrer ønsket om at komme i beskæftigelse, og så vidt muligt er det også borgeren selv, der finder det sted, hvor han/hun skal beskæftiges.

En interviewperson, der er forsker, nævner, at det vigtigste ved indsatsen er, at individerne kommer ud på arbejdspladsen. Det er muligt, at de ikke kan arbejde lige så mange timer som andre, men det, at man arbejder og får en løn for det, er grundtanken.

I en litteraturgennemgang viser Christensen & Nordentoft (2011), at der er stærk evidens for, at IPS virker på tilknytningen til det ordinære arbejdsmarked. Studiet viser endvidere, at der ikke er nogen evidens for, at psykiatrisk, medicinsk og psykologisk behandling fører til job på det ordinære arbejdsmarked, hvis ikke det er kombineret med en arbejdsrettet indsats. Derudover er der evidens for, at arbejdsevne, psykotiske og negative symptomer, social og kognitivt funktionsniveau samt mestringsevne er væsentlige faktorer, som kan have indflydelse på effekter af beskæftigelsesindsatser samt svært psykisk syges chance for inklusion på arbejdsmarkedet, men effekter af IPS er påvist uafhængigt af disse variabler.

Studiet viser endelig, at der er indikation for, at overførslen af de positive effekter af IPS kan være vanskelige, og i europæiske evalueringer nævnes det, at begrænsede økonomiske incitamenter samt et begrænset udbud af ufaglærte jobs kan gøre effekten af IPS mindre.

Proba Samfunnsanalyse (2011) har gennemført et litteraturreview over studier af IPS fra Skandinavien, Belgien, Holland, Tyskland, Storbritannien og USA. Reviewet dækker effektstudier for indsatser for personer med nedsat arbejdsevne. Blandt konklusionerne er, at IPS i USA har vist sig meget effektivt over for personer med psykiske lidelser, mens evalueringer i Europa ikke er helt så positive, men dog samlet set også giver et positivt billede. Grunden til, at de europæiske evalueringer ikke er så positive, kan være, at det generelt er sværere at komme ind på arbejdsmarkedet i Europa på grund af højere lønniveau og flere reguleringer.

IPS-indsatsen nævnes som et brugbart instrument i forbindelse med indsatser over for voksne med ADHD i den nationale ADHD-handleplan (Socialstyrelsen 2013).

KVIS - Koordineret Virksomhedsrettet Indsats for Sygedagpengemodtagere kategori 2

KVIS er et forsøgsprogrammet, som forløb fra 2011 til 2013. Formålet er at få viden om, hvilke indsatser der virker for sygedagpengemodtagere i kategori 2, som har modtaget sygedagpenge i op til 8 uger.

Deltagerene har lettere psykiske lidelser (stress eller depression), komplekse lidelser (især psykiske) og/eller fysiske lidelser, hvor der er behov for genoptræning. Derimod deltager personer med alvorlige behandlingskrævende psykiske lidelser ikke. Målgruppen for KVIS omfatter dermed kun i begrænset omfang gruppen af voksne på kanten af arbejdsmarkedet. Indsatsen medtages dog her, fordi den er et eksempel på, hvordan en koordineret og tværfaglig indsats kan hjælpe syge borgere tættere på arbejdsmarkedet.

Deltagerne i KVIS skal tilbydes en indsats, som omfatter følgende delelementer:

- En tidlig og tværfaglig afklaring
- En individuel opfølgingsplan og koordineret indsats med fokus på tilbagevenden til arbejdsmarkedet
- Virksomhedsrettet tilbud.

Målet er, at flest mulige sygemeldte hurtigst muligt vender tilbage i job eller alternativt bliver delvist raskmeldt.

Der blev etableret 14 modelprojekter i 14 jobcentre. Målgrupper, samarbejdspartnere, organiseringer og indsatser varierede på tværs af de deltagende jobcentre.

Effekten af indsatsen er målt via et difference-in-difference design, hvilket er en metode, som falder inden for gruppen af kvasi-eksperimenter. Effektmålingen viser, at 8 ud af 14 jobcentre oplever en positiv effekt af indsatsen, mens 3 jobcentre ikke oplever nogen effekt, og 3 oplever en negativ effekt. Indsatsen har desuden primært haft en positiv effekt over personer, som var sygemeldt fra beskæftigelse og altså ikke sygemeldte fra ledighed. Evaluatoren vurderer desuden – på baggrund af en kvalitativ evaluering, at indsatsen er særligt virkningsfuld hvis: 1) Indsatsen gøres virksomhedsrettet fra første samtale, 2) Arbejdsgiveren inddrages i afklaringen, og 3) Fagpersoner (eksempelvis psykiater, fysioterapeut, coach mv.) deltager i den tværfaglige afklaring (DISCUS 2014a).

Et konkret eksempel på en af de otte indsatser med positiv effekt for målgruppen er "Rehabilitering til job" i Hillerød Kommune. Indsatsen var målrettet sygedagpengemodtagere i kategori 2, som blev henvist til genoptræning på baggrund af muskel/skeletbesvær. Borgere med dobbeltdiagnoser, fx konkurrerende psykiske lidelser, var også omfattet af målgruppen. Desuden indgik såvel borgere med og uden arbejdsgiver. Indsatsen var organiseret som et samarbejde mellem jobcenteret, kommunens træningssektion og sundhedscenter. Jobcenteret havde ansvaret for kontaktførelse, opfølgning og iværksættelse af relevante tilbud, mens træningscenteret stod for genoptræningen. Den tværfaglige afklaring blev foretaget i samarbejde mellem jobkonsulenter, fysioterapeuter og ergoterapeuter. Udarbejdelsen af den individuelle opfølgingsplan blev påbegyndt efter første samtale. I forbindelse med den virksomhedsrettede indsats blev borgerens arbejdsplads så vidt muligt tænkt ind i genoptræning og planen for tilbagevenden til arbejdspladsen. Havde borgeren ikke en arbejdsgiver, blev der arbejdet på at etablere kontakt til en relevant virksomhed med henblik på iværksættelse af et virksomhedsforløb. I indsatsen blev der altid arbejdet hen imod en virksomhedspraktik eller delvis raskmelding. Jobkonsulenten havde ansvar for opfølgning på virksomhedsindsatsen. Der blev foretaget arbejdspladsbesøg, som omfattede rådgivning om bl.a. ergonomi og arbejdstilrettelæggelse. Endelig gennemførtes en parallelindsats i form af genoptræning ved fysioterapeut eller ergoterapeut. Genoptræningen kunne eventuelt foregå på arbejdspladsen. Effektmålingen viser, at indsatsen har en positiv effekt på deltagernes mulighed for at blive raskmeldt og komme tilbage i arbejde. 70 % af deltagerne blev raskmeldte og kom i job (DISCUS 2014a).

Screenings- og udredningsmodel til borgere med psykiske lidelser og samtidigt misbrug

Rambøll (2015b) evaluerede i 2015 effekten af en screenings- og udredningsmodel rettet mod borgere med psykisk lidelse og samtidige misbrugsproblemer. Formålet med modellen var at sikre et samlet, koordineret og kvalificeret behandlingsforløb for borgeren med kontakt til misbrugsbehandlingen, behandlingspsykiatrien, socialpsykiatrien samt andre relevante aktører. Dermed skulle modellen bidrage til, at borgere i målgruppen kunne mestre deres psykiske vanskeligheder og kontrollere deres misbrugsproblemer. Modellen var forankret i det kommunale misbrugsbehandlingscenter

og bestod af tre faser: forscreening, screening og udredning. Hver fase havde tilknyttet en række trin eller aktiviteter, fx screening ved misbrugsbehandler, specifik screening ved psykolog, iværksættelse af behandling og parallelle forløb under hensyntagen til borgerens vanskeligheder.

Udbyttet af indsatsen blev afdækket via et kontrolgruppedesign, hvor personer, som medvirkede i indsatsen, blev sammenlignet med en kontrolgruppe af sammenlignelige personer, der ikke modtog indsatsen. Evalueringen viser, indsatsen har en positiv effekt på, om de medvirkende borgere er påbegyndt eller har fuldført en uddannelse. Derimod har indsatsen ingen effekt på de medvirkendes beskæftigelsessituation eller forsørgelsesgrundlag. Derudover indikerer evalueringen, at der er sket en positiv ændring i indsatsgruppens selvrapporterede psykiske tilstand.

Lovende indsatser med positive indikationer over for målgruppen

Boligsocial job- og uddannelsesvejledning

Center for Boligsocial Udvikling (CFBU) gennemførte i 2014 en evaluering af job- og uddannelsesvejledninger i fem udsatte boligområder. Brugere af vejledningerne var primært etniske minoriteter og kvinder, som var kendetegnet ved, at de havde problemer ud over ledighed, fx sprogproblemer, problemer med at få hverdagen til at hænge sammen eller problemer med at håndtere dialog med myndighederne. Derudover havde brugere lav eller ingen uddannelse samt begrænset tilknytning til arbejdsmarkedet.

Boligsocial job- og uddannelsesvejledning ydede vejledning inden for følgende emner;

- Job- og uddannelsessøgning
- Arbejdsmarkeds- og uddannelsesforhold (fx introduktion til uddannelsessystemet)
- Hverdagsmestring
- Personlig udvikling (fx afklaring af egne evner)
- Faglige kvalifikationer (fx sprog- og it-kompetencer)
- Samfundsmestring (fx håndtering af dialog med myndigheder)
- Helbred og sundhed (fx hjælp til at håndtere fysiske eller psykiske problemer).

Vejledningen var dermed helhedsorienteret, idet den ud over uddannelses- og jobvejledning omfattede hverdagsmestring og personlig udvikling.

CFBU vurderer betydningen af de fem boligsociale job- og uddannelsesvejledninger via før-eftermålinger og progressionsmålinger, foretaget knap et halvt år efter indsatsen er påbegyndt. 201 personer indgår i evalueringen. CFBU finder, at 20 procentpoint flere brugere er i uddannelse eller beskæftigelse (inkl. løntilskud og deltidsarbejde), et halvt år efter forløbet er påbegyndt sammenlignet med brugernes status før forløbet (denne del af evalueringen blev foretaget på baggrund af 131 af brugerne). Derudover oplever tre ud af fire brugere før-arbejdsmarkedsprogressioner på mindst et af otte progressionsmål (fx mestring af arbejdsmarkeds- og uddannelsesforhold, job- og uddannelsessøgningskompetencer, hverdagsmestring osv.) (Mygind et al. 2014).

Arbeid i Sikte

Arbeid i Sikte er en norsk indsats, som blev gennemført i perioden 2005 til 2012. Indsatsen er målrettet indvandrere, som har deltaget i den norske introduktionsordning (dvs. nytilkomne indvan-

drere), men omfatter også langtidsledige indvandrergrupper. Indvandrerne skal desuden være motiveret og have ønske om at komme i job. 60 % af deltagerne angiver, at de har gennemført en uddannelse i deres hjemland, mens de resterende 40 % ikke har nogen uddannelse ud over grundskolen.

Indsatsen består af tre elementer: 1) Kortlægning og afklaring, 2) En teoretisk del og 3) En praktisk/virksomhedsrettet del. Kortlægningen og afklaringen skal afdække deltageres faglige kvalifikationer (tidligere uddannelse), sprogkompetencer, erhvervs erfaring og interesseområder. Denne del blev i praksis integreret i de to efterfølgende dele. Den teoretiske undervisning bestod af seks temaer:

- Samfundskundskab: Diskussion af norske nyheder mv.
- Arbejdsliv: Udarbejdelse af cv, lovttekster og uskrevne regler på arbejdsmarkedet mv.
- Gruppeundervisning/edb-undervisning: Brug af relevante computerprogrammer
- Realkompetencer og uddannelsesplan: Afdækning af deltageres reelle uddannelseskompetencer, konvertering af disse og udarbejdelse af en plan for deltageres kompetenceudvikling
- Jobsøgning: Jobsøgningsaktiviteter.

Den praktiske del af indsatsen omfatter et otte ugers praktikforløb. Oprindeligt var det meningen, at den teoretiske del skulle gennemføres før den praktiske del, men i løbet af forsøget med indsatsen valgte man at lade deltagerne starte i praktik så hurtigt som muligt, da man anså praktikken for det væsentligste element i indsatsen. Den indsatsansvarlige havde en central rolle i formidling af praktikpladser og opfølgning på deltageres praktikforløb.

Indsatsen evalueres via en kombination af kvantitative data (omfattende en spørgeskemaundersøgelse og opgørelser over deltagerens status ved forløbsafslutning, dvs. antal praktikker mv.) og kvalitative data (interview). Et før-efter-studie viser, at af de 419 indvandrere, som har deltaget i indsatsen, har 70 pct.% været i virksomhedspraktik, mens 60 % er kommet i uddannelse eller beskæftigelse. En nærmere gennemgang af data viser desuden, at deltageres beskæftigelseschancer er større, jo flere praktikforløb de har deltaget i. Den kvalitative evaluering viser bl.a., at arbejdspladserne lægger større vægt på deltageres personlige egenskaber end faglige kvalifikationer og sprogmæssige kundskaber. Dette skyldes, at såvel faglige som sprogmæssige kompetencer kan påvirkes i løbet af indsatsen, mens de personlige kompetencer er mere stationære (Møller et al. 2013).

Exit Prostitution

Exit Prostitution har til formål støtte og hjælpe borgerne med at forbedre deres aktuelle livssituation og eventuelt stoppe med at sælge seksuelle ydelser. Der er tale om et udviklingsprojekt, som skal skabe socialt tilbud i kommunalt regi. Målgruppen for projektet er borgere, som har erfaringer med at sælge seksuelle ydelser i større eller mindre omfang, er aktive i prostitution eller tidligere har været det. Deltagerne er desuden kendetegnet ved at være kvinder under 35 år, uden erhvervsuddannelse og med gælds-, misbrugs- og psykiske problemer. Derudover har delegaterne et svagt socialt netværk.

Projektet anvender metoden Critical Time Intervention (CTI), som er en helhedsorienteret tilgang, hvor der tages udgangspunkt i den enkelte borgers ønsker og behov. I indsatsen får borgerne en CTI-støtteperson, som koordinerer borgernes forløb over 12 måneder. CTI-metoden indebærer, at der arbejdes med et recovery- og empowerment-orienteret værdigrundlag. Der tages udgangspunkt

i borgerens egen oplevelse af behovet for støtte, mens støttepersonen kvalificerer borgerens valg og støtter borgeren i at forbedre sin livssituation. CTI-forløbet omfatter tre faser:

1. Borgeren modtager den intensive støtte, og der er fokus på at planlægge og igangsætte borgerens forløb
2. Afprøvning og tilpasning af indsatser og aktiviteter i forløbet
3. Støtten nedtrappes, og der sker en ansvarsoverdragelse og forankring af de indsatser, der er etableret.

Indsatsen, der blev afprøvet i fire kommuner, blev evalueret i en kombination af kvalitative (interview og observationsstudier) og kvantitative data (registreringer på borgerniveau ved forløbsstart, undervejs i forløbet og ved afslutningen af forløbet). Før-efter-målinger blandt 147 borgere, som har medvirket i indsatsen, viser, at borgernes trivsel forbedres gennem forløbet, idet deres risiko for stress og depression falder fra to tredjedele til en tredjedel. Tilsvarende er borgernes selvrapporterede livssituation blevet forbedret på en række parametre såsom psykisk helbred, socialt netværk og relationer, stof- og alkoholmisbrug samt administration af økonomi. Derover er der sket et fald i personer, som er ledige, sygemeldte eller uden for arbejdsmarkedet på 15 procentpoint. Endelig er der sket et fald i prostitutionsfrekvensen gennem forløbet. Borgerne angiver, at vigtige faktorer i forløbet er muligheden for individuel tilpasning, tæt samarbejde med støttepersonen og fleksibiliteten i kontakten med denne (Henriksen et al. 2017).

Gældsrådgivning

Der findes en række forskellige vederlagsfrie gældsrådgivninger i Danmark, som på forskellig vis vejleder gældssatte borgere. Brugere af disse gældsrådgivninger har ofte sociale problemer ud over gældsproblemer. Således er mange af de gældsplagede kendetegnet ved, at de har lav indkomst, er arbejdsløse, er enlige forsørgere og er udsættelsestruede lejere. Derudover har de gældssatte ofte dårligt fysisk og psykisk helbred (Tænk 2016; Espersen et al. 2016).

Forbrugerrådet Tænk's gældsrådgivning udgør en af disse gældsrådgivninger. Gældsrådgivningen varetages af frivillige med baggrund inden for det finansielle, juridiske eller socialfaglige felt. Gældsrådgivningen er fortrolig, uvildig og gratis og foregår enten ansigt-til-ansigt, via telefon eller e-mail. Følgende trin er omfattet af rådgivningen (Tænk 2016):

- Overblik: Der foretages en kortlægning af borgerens gæld, indkomst mv.
- Budget: Der lægges et budget for borgeren, og borgerens betalingsevne udregnes
- Håndtering af kreditorer: Der gennemføres eventuelt en forhandling med borgerens kreditorer, og det afklares, om det er muligt at søge om gældssanering.

Ses der bredt på effekten af gældsrådgivningen i Danmark, kan det konstateres, at der kun i meget begrænset omfang er kendskab til langtidseffekterne af rådgivningen (Espersen et al. 2016). Forbrugerrådet Tænk finder i en evaluering af deres egen gældsrådgivning, at 93 % af brugerne oplever, at det er en lettelse at tage hul på deres økonomiske problemer, 77 % angiver, at de er blevet mere motiverede for at tage styringen af deres egen økonomi, mens 51 % angiver, at de har fået mere overskud til at søge arbejde eller til at håndtere deres nuværende arbejde. Det skal dog påpeges, at det er uklart, hvilket grundlag evalueringen bygger på (Tænk 2016).

KORA har i en afdækning af de frivillige gældsrådgivninger identificeret syv elementer i en gældsrådgivning, som sikrer kvalitet, effektivitet og imødekommelse af borgernes behov (Espersen et al. 2016):

1. Tilgængelighed: Det vil sige ensartet geografisk tilgængelighed for alle borgere med behov.
2. Kontakt med målgruppen, hvilket bl.a. indebærer behov for opsøgende arbejde over for særlige målgrupper, samarbejde med aktører med kontakt med målgruppen samt mulighed for forskellige lokationer.
3. Uvildighed og uafhængighed af kreditorinteresser.
4. Kvalitetssikring, der både indebærer konkrete kompetencer i rådgivningen og balance mellem standardiseret kvalitet og individuel og kontekstuel tilpasning.
5. Kontinuitet i forhold til finansiering og faglig udvikling.
6. Diversitet og fleksibilitet i forhold til at have forskellige tilbud til forskellige behov og arbejde med opsøgende arbejde i forhold til forskellige målgrupper.
7. Helhedsorienteret rådgivning, der skaber sammenhæng til andre sociale indsatser.

Housing First

Hovedelementet i Housing First-tilgangen er, at udsatte borgere, der er endt i hjemløshed, får en permanent boligløsning i starten af et indsatsforløb, samtidig med at borgeren får intensiv social støtte. Dermed bryder Housing First med den fremherskende praksis på området, hvor den hjemløse først får en social indsats, der skal gøre borgeren klar til at bo i egen bolig (fx via misbrugsbehandling). Housing First bygger på en antagelse om, at en stabil boligsituation er en forudsætning for, at der kan arbejdes med borgerens andre problemer og udfordringer. I en dansk kontekst er Housing First blevet afprøvet i 24 kommuner i forbindelse med hjemløsestrategien for 2009 til 2013. Der blev benyttet følgende evidensbaserede bostøttemetoder i forbindelse med Housing First-tilgangen i Danmark:

- CTI-metoden var en tidsbegrænset indsats, hvor den hjemløse i 9 måneder blev støttet i en kritisk overgangsfase, fx fra herberg til egen bolig. Metoden var henvendt til borgere, som ville være i stand til at benytte andre velfærdsydelser efter en intensiv tidsbegrænset støtte.
- ICM-metoden var en længerevarende indsats, som var henvendt til borgere, der havde brug for en intensiv støtteindsats i en længere periode, men som i nogen grad var i stand til at benytte støtte- og behandlingstilbud i det øvrige velfærdssystem.
- ACT-metoden var baseret på et tværfagligt indsatssteam omfattende socialpædagogisk støtte og specialiserede behandlingsfunktioner. Metoden var henvendt til borgere med meget komplekse støttebehov, der ville have vanskeligt ved at indgå i andre støtte- og behandlingstilbud.

Målgruppen for Housing First var borgere med komplekse støttebehov, herunder borgere med psykisk lidelse og/eller omfattende misbrugsproblemer. Derudover havde de fleste været uden for arbejdsmarkedet i længere tid og havde et begrænset socialt netværk.

Den internationale forskningslitteratur peger generelt på, at en høj andel hjemløse er i stand til at komme ud af hjemløshed, når der etableres en boligløsning i starten af et indsatsforløb og gives social støtte ud fra de nævnte evidensbaserede bostøttemetoder.

Evalueringen af det danske forsøg med Housing First er gennemført via en kombination af kvalitative interview og en kvantitativ monitorering af de individuelle borgerforløb. Der er foretaget før-eftermålinger på 111 deltagere. Evalueringen viser, at cirka 9 ud af 10 af de borgere, der fik en bolig med en af de nævnte bostøttemetoder, kunne fastholde boligen gennem indsatsperioden. I forhold til borgernes tilknytning til arbejdsmarked og uddannelse viser en før- og efter-måling, at knap 2 % af borgerne er kommet i ordinær beskæftigelse under forløbet, mens 7 % er kommet i aktivering (løn-tilskud, virksomhedspraktik o.l.). Omvendt er andelen af borgere, som er under uddannelse, faldet

med 1 %. Evaluatoren påpeger dog, at man skal være opmærksom på, at der er tale om en målgruppe med komplekse problemer, hvorfor forventningerne til målgruppen bør være begrænset. Endelig er der foretaget før- og efter-målinger af borgernes livssituation (herunder borgerens psykiske og fysiske helbred, omfanget af misbrugsproblemer, det sociale netværk og borgerens evne til at håndtere sin økonomi). Målingerne viser ikke noget entydigt billede, idet de fleste borgere har en uændret livssituation. Dog påpeges det, at udviklingen skal tolkes med varsomhed, da støtteforløbene ofte resulterer i, at problemer bliver blotlagt, som ikke var synlige i starten af indsatsen. Derudover nævner evaluatoren, at virkningen af indsatsen måles relativt kort tid, efter indsatsen er påbegyndt, hvorfor det ikke kan forventes, at borgerens beskæftigelses- eller livssituation er blevet markant forbedret (Benjaminsen et al. 2017).

Indsats i Udkanten

Indsats i Udkanten er gennemført i KFUM i perioden 2011 til 2014. Indsatsen var rettet mod de mest udsatte grupper af ledige, dvs. mennesker, som har sværest ved at komme ind på arbejdsmarkedet og har alkohol, hash- eller stofmisbrug, psykiatriske problematikker og er brugere af sociale cafeer.

Indsatsen byggede på KFUM's erfaringer fra tidligere arbejdsmarkedsprojekter under KFUM's Sociale Arbejde. I projektet blev der etableret otte sociale cafeer. Projektledelsen blev varetaget af en konsulent fra KFUM Landsorganisationens hovedkontor, og i hver af de deltagende cafeer blev der ansat en formidlingskonsulent, som varetog den lokale koordination af projektet og havde til opgave at sikre den lokale gennemførelse af projektet. Projektet omfattede følgende hovedaktiviteter:

- Job- og uddannelsesrettede aktiviteter
- Involvering af deltagere i socialøkonomisk iværksætteri
- Inddragelse af frivillige
- Dannelse af lokale partnerskaber med kommuner, virksomheder, foreninger og andre lokale aktører
- Etablering af socialøkonomiske arbejdspladser, som skulle producere produktioner og ydelser, der kunne sælges på det ordinære marked.

De fleste deltagere i projektet startede som gæster i de sociale cafeer eller henvendte sig til cafeen for at benytte deres tilbud såsom åbne aktivitets- og samværstilbud, gældsrådgivning, selvhjælpsgrupper for misbrugere og sindslidende mv.

De ledige skulle deltage i daglige aktiviteter i cafeerne samt på væresteder og bosteder. Aktiviteterne blev dermed omdrejningspunkt for kontakten mellem den ledige og formidlingskonsulent. Formålet med aktiviteterne var, at den ledige opnåede en afklaring af interesse og muligheder for job eller uddannelse. Derudover blev de socialt udsatte involveret i idéudvikling, etablering og drift af socialøkonomiske virksomheder. De ledige fik tilknyttet en frivillig støtteperson, som skulle give den ledige en intensiv støtte og opbakning.

Der er ikke foretaget en egentlig effektevaluering af projektet. Dog er der foretaget en evaluering, som på baggrund af en før-efter-måling viser, at 381 ud af 625 deltagere (61 %) enten er kommet i uddannelse eller beskæftigelse i løbet af projektperioden (evalueringsmetoden gør det omvendt ikke muligt at tage højde for, hvordan målgruppen ville have udviklet sig uden indsatsen). Evaluatoren fremhæver, at cafeerne har en vigtig rolle i indsatsen, da de bygger bro mellem deltagernes fundamentale behov for anerkendelse og de samfundsmæssige krav til den enkelte om selvforsørgelse. Derudover peges der på, at tilknytningen til cafeerne/projektet giver et tilhørsforhold og fællesskab, således at de udsatte ledige får fornemmelse af at "høre til og høre sammen med nogen". Desuden

lægger evaluator vægt på, at de ledige generelt oplever, at cafeernes gæster, frivillige og ansatte er imødekommende, således at de ledige føler sig anerkendt og værdsat (KFUM 2014).

Det bør dog nævnes, at en interviewperson (en forsker), som er blevet interviewet i forbindelse med projektet, udtrykte skepsis over for værestederne, idet de har en tendens til at blive "ekskluderende" og give anledning til et "parallelsamfund". De psykisk syge vil gerne i så høj grad som muligt deltage i normale aktiviteter. En anden interviewperson fra offentlig administration mente dog, at væresteder for psykisk syge tjener et godt formål og sikrer en kontakt både imellem de psykisk syge og imellem psykisk syge og det omkringliggende samfund, herunder delvist kontakten til offentlige myndigheder. Interviewpersonen anser samtidig værestederne for at være et "første skridt på vejen" i mod at komme videre – enten til arbejdsmarkedet, eller hvor langt den enkelte kan komme.

Mening og Mestring

Mening og Mestring var en indsats, som blev udviklet og gennemført af Danske Handicaporganisationer (DH) i perioden 2014 til 2016. Formålet med indsatsen var, at borgere med kognitive funktionsnedsættelser fik eller fastholdte deres tilknytning til arbejdsmarkedet. Målgruppen for indsatsen omfattede eksempelvis borgere med koncentrations- og hukommelsesbesvær, opmærksomhedsforstyrrelser, vanskeligheder med at skabe overblik og struktur mv.

Indsatsen tog udgangspunkt i handicaporganisationernes erfaringer med erfarings- og vidensbase- ret rådgivning om kognitive funktionsnedsættelser i kombination med psykoedukationsforløb og kompenserende foranstaltninger. Indsatsen bestod desuden af udviklingen af en samarbejdsmodel for samarbejdet mellem DH, handicaporganisationer og jobcentre. Samarbejdet blev anset for vigtigt, da disse aktører hver især og tilsammen spiller en væsentlig rolle for målgruppens arbejdsmarkedstilknytning. Indsatsen bestod af følgende elementer:

- Formidling af viden om kognitive funktionsnedsættelser til jobcentermedarbejdere
- Opsporing og visitation af målgrupperne i samarbejde mellem DH, handicaporganisationer og jobcentre
- Mestringsforløb i to faser: forforløb med afklaring og hovedforløb med psykoedukation
- Formidling af erfaringer og viden fra handicaporganisationernes rådgivere til borgere og jobcentre
- Samarbejde og videndeling mellem DH, handicaporganisationerne, jobcentrene og borgerne.

Ni handicaporganisationer medvirkende i indsatserne. Hver handicaporganisation udviklede – på baggrund af den overordnede ramme – hver deres version af mestringsforløbet, så den var tilpasset den specifikke organisations tilhørende målgruppe. I alt har 200 borgere deltaget i indsatsen i perioden i 2014-2016.

Indsatsen er evalueret via kvalitative interview, dokumentationsskemaer og spørgeskemaer. 59 borgere har besvaret et selvevalueringskema, mens analysen af borgernes forsørgelsesgrundlag, beskæftigelsessituation og arbejdsmarkedsperspektiv primært bygger på oplysninger fra 125 borgere. Evalueringen kan ikke påvise, at flere af deltagerne er kommet i beskæftigelse som følge af indsatsen. Dog påpeger evaluator, at målgruppen er relativt belastet af deres handicap, hvilket vanskeliggør en indtræden på arbejdsmarkedet på kort sigt. Derfor er det, ifølge evaluator, ikke overraskende, at vandringen fra ledig til beskæftiget er beskeden, når forløbet ikke er længere, end det er. Evalu- ator peger desuden på, at der kan ses flere tendenser som følge af projektet. Således oplever flere

borgere, at der er sket en afklaring, hvilket indebærer, at borgerne er kommet tættere på arbejdsmarkedet (fx er kommet i fleksjob eller har påbegyndt revalidering), mens færre er på uddannelseshjælp eller sygedagpenge (Olsen & Eskelinen 2017).

Omsorgsarbejderprojektet

Omsorgsarbejderprojektet er en norsk indsats, som har til formål at kvalificere langtidsledige indvandrere til faglært omsorgsarbejde. Målgruppen er arbejdsløse indvandrere, som ikke har gennemført en ungdomsuddannelse og som er motiveret for at få et arbejde i omsorgssektoren. I indsatsen vil man udnytte det arbejdsmarkedspotentiale, som indvandrerene udgør på et sektorområde – sundheds- og omsorgssektoren – som har et stort arbejdsmarkedsbehov.

Indsatsen består af en individuelt tilrettelagt erhvervsuddannelse. I indsatsen modtager indvandrerne 3 dages praktisk og 2 dages teoretisk undervisning pr. uge. Teoridelen består af undervisning i norsk og specialiserede emner. Mere end halvdelen af undervisningen foregår ude på arbejdspladserne, således at teori og praktisk undervisning foregår i tæt samarbejde med arbejdspladserne. Alle deltagerne kommer i praktik på plejehjem, dagtilbud og i hjemmeplejen i løbet af projektet. Uddannelsen er planlagt til at vare 4 år.

I alt har 12 indvandrere gennemført projektet i perioden 2002 til 2006. Alle er kommet i arbejde efter indsatsens afslutning. Der er blevet foretaget en kvalitativ evaluering af indsatsen baseret på 36 forskningsinterview. Evalueringen har fokus på at afdække de virksomme mekanismer i indsatsen. Evalueringen finder, at følgende mekanismer er vigtige for en succesfuld indsats:

- *Solidt forankret tværfaglig indsats:* Projektet skal være solidt forankret i den forstand, at forskellige faginstanser skal være forpligtede til et tværfagligt samarbejde over længere tid.
- *Matchning:* En stor grad af match mellem arbejdstagerens og arbejdsgiverens interesser og behov bevirker, at begge parter bliver motiveret for at deltage.
- *Individuel tilrettelæggelse og tilrettelæggelse i henhold til deltagergruppens samlede behov:* Både fag- og sprogundervisning skal taget højde for den enkelte deltagers behov såvel som deltagergruppens samlede behov for støtte. Herunder er det vigtigt med et tæt sammenspil mellem teori og praksis i undervisningen.

(Berg & Svensen 2010).

Op På Hesten

Indsatsen "Op På Hesten" blev gennemført af Uddannelsesafdelingen på Aarhus Universitetshospital Risskov i samarbejde med Arbejdskonsulenterne, Socialafdelingen i Aarhus Kommune samt Landsforeningen af nuværende og tidligere psykiatribrugere (LAP) i perioden 2007 til 2010. Formålet med indsatsen var at udvikle og afprøve modellen og metoden til jobplacering og rehabilitering af mennesker efter alvorlig psykisk sygdom. Målgruppen var primært yngre sindslidende, hvoraf hovedparten (70 %) ikke havde uddannelse ud over grundskolen.

Indsatsen bestod af følgende elementer:

- En kombination af efteruddannelse og praktikforløb
- Psykiatrisk behandling efter behov
- Individuel opfølgning.

Derudover blev der arbejdet på at få deltagerne til at danne netværk, give praktik- og arbejdssteder medejerskab til projektet samt at skabe tæt samarbejde mellem jobcenter, socialcenter og psykiatrien.

Et centralt element i indsatsen var desuden, at der blev arbejdet ud fra IPS-tankegangen (Individual Placement and Support) (se eventuelt afsnit 6.2.1.1 for en uddybning). Det vil sige, at der var fokus på individuel placering og støtte samt på at deltagerne hurtigt kom i arbejde, suppleret med den uddannelse, der måtte være behov for (frem for indledende langvarig og grundig undervisning/jobtræning).

72 personer har deltaget i indsatsen, hvor af 53 har gennemført. Samlet set er 45 personer kommet i uddannelse eller beskæftigelse, mens 8 har fået tilkendt førtidspension (Videnscenter for Socialpsykiatri 2010).

Samarbejdsmodel for øget samarbejde mellem kommuner og væresteder

Indsatsen var et udviklingsprojekt, som blev gennemført i tre kommuner i perioden 2014-2016. Indsatsens overordnede formål var at videreudvikle en samarbejdsmodel for øget samarbejde mellem kommuner og væresteder. Samarbejdsmodellen var oprindeligt udviklet af Socialstyrelsen på baggrund af et forudgående udviklingsarbejde og forskning på området.

Fakta

Væresteder tilbydes under Serviceloven til personer med nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne eller særlige sociale problemer.

Samarbejdsmodellen skulle sikre, at brugerne af værestederne fik en sammenhængende kommunal indsats, som byggede på den enkelte brugers behov. Indsatsen bestod af fremskudte indsatser på væresteder omfattende fremskudt sagsbehandling, fremskudt misbrugsbehandling og en styrket ordning med støtte- og kontaktpersoner. Derudover blev der etableret en række holdaktiviteter på værestederne, som sigtede på at skabe progression hos brugerne, og som skulle virke som brobygning til de fremskudte indsatser. Holdaktiviteterne varierede på tværs af værestederne, men kunne eksempelvis omfatte madlavning, it-træning, sociale arrangementer mv.

Det er værd at bemærke, at indsatsen ikke havde et selvstændigt mål om at få de udsatte i beskæftigelse. Grunden til, at indsatsen alligevel medtages her, er, at den er et eksempel på en indsats, som retter sig mod målgruppen af borgere på kanten, som forsøger at skabe nogle af de grundlæggende forudsætninger for, at en ledig udsat kan komme i beskæftigelse.

Der blev etableret tværgående implementeringsteams omfattende de forskellige kommunale aktører. Disse teams havde til formål at skabe ledelsesmæssig opbakning og understøtte implementeringen af modellen.

Målgruppen for projektet er primært værestedernes eksisterende brugere, dvs. socialt udsatte borgere, som generelt er kritiseret ved at have komplekse sociale- og helbredsmæssige problemer. Målgruppen er desuden kendetegnet ved, at den kun i mindre grad er i kontakt med kommunen i øvrigt.

Projektet er evalueret via en kombination af spørgeskemaer og interview med brugere og medarbejdere. Der er udfyldt 509 brugerskemaer og 900 medarbejderskemaer. Samlet set er der udfyldt

bruger- og medarbejderskemaer for 222 brugere. Evalueringen finder, at samarbejdsmodellen har medvirket til en styrkelse af den faglige indsats over for målgruppen af udsatte borgere. Således medfører de fremskudte indsatser, at borgerne kommer tidligere i kontakt med de kommunale aktører end ved en traditionel indsats. Derudover får kommunen bedre kontakt med en gruppe af udsatte, som kommunen ikke tidligere har haft kontakt til. Medarbejderne vurderer desuden, at samarbejdsmodellen medvirker til en højere kvalitet i indsatserne over for målgruppen. Det skyldes, at der ude på værestederne er større nærhed til borgerne og dermed bedre mulighed for relationsdannelse. Dermed bliver der skabt grundlag for samtaler, hvor der kommer i dybden med borgernes problemstillinger. Samtidig giver samarbejdsmodellen mulighed for at inddrage værestederne i en efterfølgende støtte af borgerne. Borgerne er ligeledes positivt stemt over for indsatsen, idet de føler sig mere trygge og tilpas, når samtalerne foregår på værestederne frem for i den kommunale forvaltning. Endelig viser evalueringen, at en af projektkommunerne oplever, at antallet af udeblivelser fra samtaler med sagsbehandlere i jobcenteret falder fra 13 % til 1,5 % (Hjelmar et al. 2016).

Bilag 3 Beskrivelse af lovende indsatser for unge på kanten

I dette bilag foretages der en uddybende beskrivelse af indsatserne præsenteret i afsnit 6.2. For hver indsats beskrives både indholdet og virkningen af indsatsen. Indsatserne er i afsnittet opdelt i lovende indsatser *med evidens for effekt* og lovende indsatser *med positive indikationer*. Førstnævnte indsatser er evalueret via et kontrolgruppedesign, mens sidstnævnte er evalueret via en evalueringsmetode, som rangerer lavere i evidenshierarkiet (eksempelvis via før-efter-studie eller en kvalitativ evaluering).

Indsatserne vil i det følgende blive gennemgået i alfabetisk rækkefølge.

Tabel 6.1 i afsnit 6.2 viser, hvordan de enkelte indsatser relaterer sig til målgruppens risikofaktorer.

Lovende indsatser med evidens for effekt

Brobygningsforløb

I 2013 igangsatte Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering (STAR) 12 forsøg med Brobygningsforløb til uddannelse. Forsøgene havde til formål at sikre, at flere unge kom i uddannelse eller beskæftigelse (Katznelson et al. 2015). Målgruppen for Brobygningsforløbet er overordnet set kendetegnet ved at være fagligt svage (op mod 90 % har ikke taget 9. klasse afgangsprøve i matematik, mens ca. 50 ikke har taget afgangsprøven i dansk) og op mod 70 % har en sygdomsdiagnose. (Görlich et al. 2016).

Brobygningsforløbet omfattede bl.a., at den unge skulle:

1. have uddannelsespålæg
2. have én uddannelsesplan, som alle involverede omkring den unge skulle arbejde ud fra
3. screenes for skrive-, læse- eller regneproblemer og om nødvendigt modtage undervisning
4. have én indgang til kommunen
5. indgå i ordinære uddannelsesmiljøer
6. have fast skema med meningsfulde aktiviteter
7. udsluses løbende
8. have mentor
9. have individuel praktikpladsstøtte
10. eventuelt have en plan B, hvis ikke den unge passede ind i Brobygningsforløbet.

Center For Ungdomsforskning (CeFU) gennemførte i samarbejde med Aarhus Universitet og Metrica en forskningsbaseret evaluering af de 12 forsøg med Brobygning til uddannelse (Görlich et al. 2016). Evalueringen byggede på registerdata, spørgeskemaer, interview med unge og fagpersoner samt observationer. Effektmålingen blev gennemført ved hjælp af propensity score matching med 2.397 personer i deltagergruppen ved forsøgets opstart.

Forfatterne finder på baggrund af de kvantitative data, at der er positive programeffekter af Brobygningsforløbene. Mere konkret finder de bl.a. følgende:

- 45,2 % af de unge, der har været i Brobygning, går videre i ordinær uddannelse

- 7,7 % går videre i beskæftigelse
- 25 uger efter starten på Brobygningsforløbet er andelen af unge i uddannelse 15 procentpoint større end blandt en sammenlignelig gruppe af unge, der ikke har deltaget i et Brobygningsforløb.

Evalueringen forsøger desuden at afdække, *hvordan* Brobygningsforløbene opnåede de positive effekter. Forfatterne fremhæver, at Brobygning virker ved at påvirke de unges:

- tro på egne evner til at kunne gennemføre en uddannelse
- oplevelse af at have en troværdig og meningsfuld plan for fremtiden
- oplevelse af øget netværk.

Særligt tre redskaber fremhæves her for, at forløbene har optimal effekt. Det drejer sig om mentor, uddannelsespraktik og faglig progression (Katznelson et al. 2015; Görlich et al. 2016; Wittek-Holmberg & Petersen 2017).

High:five

High:five har til formål at etablere job og/eller uddannelsespladser til unge, der er i fare for marginalisering på grund af kriminalitet. Derudover har indsatsen fokus på at ændre holdningen til personer med en plettet straffeattest, således at disse nemmere kan deltage i samfundet. High:five blev etableret af Virksomhedsforum for Socialt Ansvar (VFSA) i 2006 og er fortsat i drift. Indsatsen er målrettet 15-30 årige unge, som enten 1) Er kendt af politiet, men ikke dømt for en lovovertrædelse, 2) Har begået småkriminalitet og derfor har en plettet straffeattest, og 3) Afsoner eller netop har afsonet en fængselsstraf.

High:five har en varighed af få dage op til flere måneder afhængig af den unges udfordringer. Indsatsen består af fire hovedaktiviteter:

- Kerneopgave: Etablering af job og uddannelsesmatch
- Brobygning: Projektet fokuserer på at styrke samarbejdet mellem myndigheder, virksomheder og de unge i relation til kerneopgaven
- Opsøgende og formidlende arbejde over for unge, virksomheder, uddannelsesinstitutioner, kommuner, Kriminalforsorgen og politiet
- Langsigtede bestræbelser på at udvikle og holdningspåvirke.

Konkret har High:five til opgave at bygge bro mellem unge og virksomheder. I denne proces skal der foregå en matchning af unge og virksomheder, samt opstilles betingelser for at deltage. I processen er der fokus på at afstemme krav og forventninger, så virksomhederne og de unge ved, hvad de går ind til. Det er konsulenten hos High:five, som står for visitering, samarbejde, matchning og motivationsarbejdet. Derudover er der nedsat en styregruppe bestående af repræsentanter fra virksomhederne, politiet, Kriminalforsorgen og VFSA, der skal følge High:fives arbejde.

Effekten af indsatsen er evalueret af Rambøll via et matching-studie. Evalueringen finder, at sandsynligheden for tilbagefald til kriminalitet reduceres fra ca. 60 % til 30 % sammenlignet med kontrolgruppen. Tilsvarende er selvforsørgelsesgraden større blandt målgruppen, som afsoner eller netop har afsonet en fængselsstraf sammenlignet med kontrolgruppen (målgruppe 3). De øvrige målgrupper (målgruppe 1 og 2) adskiller sig ikke fra kontrolgrupperne i forbindelse med selvforsørgelsesgraden (Rambøll 2012; High:five 2017).

Psykologisk støtte på ungdomsuddannelser

Rambøll gennemførte i 2011 et studie af en indsats rettet mod unge med lettere psykiske vanskeligheder. Indsatsen bestod af etablering af psykiske behandlingstilbud på ungdomsuddannelser. Målgruppen var elever på ungdomsuddannelser med lettere psykiske problemer. Formålet var at forebygge frafald samt forværring af elevernes psykiske problemer. Indsatsen blev oprettet i syv kommuner, hvoraf fire var forankret på konkrete uddannelsesinstitutioner, mens tre var forankret hos kommunale myndigheder.

Studiet blev gennemført via et kontrolgruppedesign (propensity score matching). Foruden registerdata blev matchningen foretaget på baggrund af spørgeskemaer vedrørende børnenes/de unges livskvalitet, som både kontrolgruppen og indsatsgruppen havde svaret på. Studiet viser en positiv nettoeffekt af indsatsen. Således er trivslen signifikant større i indsatsgruppen sammenlignet med kontrolgruppen. Tilsvarende er andelen af unge, der er i gang med en ungdomsuddannelse, større i indsatsgruppen sammenlignet med kontrolgruppen. Indsatsen har således en positiv indvirkning på fastholdelse af de unge på en ungdomsuddannelse (Rambøll 2011).

Unge godt i gang

Unge godt i gang var et forløb, som havde til formål at hjælpe unge ledige i uddannelse eller beskæftigelse via en tidlig og aktiv indsats. Målgruppen var unge under 30 år uden kompetencegivende uddannelse. Målgrupperne bestod desuden dels af unge, hvor sagsbehandleren vurderede, at der ikke umiddelbart var forudsætninger for at gennemføre uddannelse og komme i job på ordinære betingelser, dels af unge, hvor det blev vurderet, at disse forudsætninger var tilstede i større eller mindre grad.

Indsatsen omfattede 1) *Intensiveret samtaleindsats*, 2) *Tidlig aktiv indsats* (uddannelsesrelevant aktivitet, job/løntilskudsjob eller i et virksomhedscenter), 3) *Øget brug af mentorer*, 4) *Læse-/stave-test og understøttelse*, og 5) *Parallelindsats* (eksempelvis samtaler med psykolog, fysisk træning mv., hvis behov herfor).

Forløbet blev evalueret af Rambøll via et kontrolleret forsøg. Studiet finder, at indsatsen har en signifikant positiv uddannelseseffekt for unge uden kompetencegivende uddannelse. Dog er der en signifikant negativ beskæftigelseeffekt, dvs. at indsatsgruppen i gennemsnit har været én uge længere i uddannelse end kontrolgruppen efter 49 uger. Omvendt har indsatsgruppen i gennemsnit været én uge mindre i beskæftigelse sammenlignet med kontrolgruppen. Hvis de unge gennemfører de påbegyndte uddannelser, vil de opnå et højere uddannelsesniveau, hvilket potentielt kan resultere i en samfundsøkonomisk gevinst (Høeberg et al. 2011). Studiets forfattere angiver, at jobcentre med gode resultater er kendetegnet ved at de: 1) Vurderer den intensiverede opfølgingsindsats som meningsfuld, 2) Anvender en helhedsorienteret tilgang, 3) Prioriterer en tværfaglig indsats, og 4) Har et særlig stærkt uddannelsesfokus over for de unge.

Ungeindsats for unge sindslidende med misbrug

Rambøll (2015b) evaluerede i 2015 effekten af en indsats rettet mod unge sindslidende med misbrugsproblemer. Formålet med indsatsen var, at de unge opnåede kontrol med eller en reduktion af deres stofmisbrug, mestrede deres psykiske vanskeligheder og fik en mere velfungerende og selvstændig hverdag, herunder uddannelse og job.

Indsatsen blev afprøvet i tre projektkommuner og var forankret i socialpsykiatrien. Indsatsen blev tilrettelagt som et individuelt støtteforløb, samtidig med at de unge fik tilbud om at deltage i et grup-

peforløb. Både de individuelle forløb og gruppeforløbet skulle styrke den unges selvrefleksion, sociale kompetencer og relationer. Indholdet i forløbet blev derudover tilrettelagt med udgangspunkt i 'best practice' og kunne eksempelvis indeholde elementer som coaching, kognitiv terapi, psykoeducation og have fokus på den unges rehabilitering i samarbejde med jobcenteret, sundheds- og forebyggelsesafdelingen eller med en uddannelsesinstitution.

Udbyttet af indsatsen blev afdækket via et kontrolgruppedesign, hvor de unge, som deltog i indsatsen, blev sammenlignet med en kontrolgruppe af sammenlignelige unge, der ikke modtog indsatsen. Evalueringen viser, at indsatsen har en positiv effekt på, om de unge er påbegyndt eller har fuldført en uddannelse. Derimod har indsatsen ingen effekt på de unges beskæftigelsessituation eller forsørgelsesgrundlag. Derudover indikerer evalueringen, at der er sket en positiv ændring i de unges selvrapporterede psykiske tilstand.

Lovende indsatser med positive indikationer

Erhvervsklasser

Erhvervsklasser blev etableret som et 3-årigt forsøg i perioden 2009 til 2011. Formålet med indsatsen var at hjælpe fagligt svage og udsatte elever i folkeskolen, så denne gruppe elever fik bedre muligheder for at gennemføre en ungdomsuddannelse. Målgruppen for indsatsen var skoletrætte elever i 8.-10. klasse med faglige, personlige eller sociale problemer.

Erhvervsklasserne var et undervisningstilbud til elever i folkeskolens udskoling, hvor man vurderede, at der kunne være gavn af undervisning i en reduceret fagrække med vægt på dansk og matematik kombineret med praktisk undervisning i og uden for skolen og praktik i virksomheder.

Evalueringen af forsøget blev gennemført af Danmarks Evalueringsinstitut (EVA) og bygger på spørgeskemaundersøgelser blandt elever og ledere samt casestudier. 33 ledere og ca. 250 elever har svaret på spørgeskemaerne. Evalueringen finder, at 86 % af eleverne mener, at de er blevet bedre eller lidt bedre via forløbet i erhvervsklassen. Knap halvdelen (46 %) af eleverne fra første forsøgsrunde har påbegyndt en ungdomsuddannelse.

Tre faktorer fremhæves som væsentlige for elevernes udbytte: a) gode lærer-elev-relationer og en mentor, som følger op på eleverne trivsel, b) reduceret fagrække og c) en sjovere, mere praktisk orienteret og rummelig undervisning, som resulterer i mere aktiv deltagelse fra elevernes side (EVA 2011; Slottved et al. 2017).

Intensive læringsforløb

Denne type forløb har fokus på at udvikle de unges kompetencer på områder, som er en forudsætning for, at de unge kan fortsætte i uddannelse eller beskæftigelse efter endt folkeskole. Det primære fokus for intensive læringsforløb er faglig udvikling af den unge. Forløbene vil dog ofte også indeholde elementer, som fokuserer på personlig og social udvikling. Af den grund indplaceres de intensive læringsforløb under afsnittet vedrørende indsatser (afsnit 6.2) og ikke under redskaber (afsnit 6.1). Målgruppen er fagligt svage unge. En del af de unge vil desuden have misbrugsproblemer, psykiske problemer og erfaringer fra et kriminelt miljø. Dog er det en forudsætning for at deltage, at de unge har en høj motivation (Olesen & Slottved 2015).

Slottved et al. (2017) finder i deres litteraturstudie, at intensive læringsforløb, der har fokus på såvel faglig som personlig udvikling, virker positivt i relation til deltagernes faglige progression. I en dansk kontekst er der gode resultater af UPGRADE, som er et intensivt opkvalificeringsforløb for 15-30-

årige, som varetages VUC. Det kendetegner forløbet, at det kombinerer faglig undervisning med deltagerens personlige udvikling. Arbejdet med den personlige udvikling tager udgangspunkt i syv karaktertræk: selvkontrol, engagement, vedholdenhed, social intelligens, taknemmelighed, optimisme og nysgerrighed.

Slottved et al. (2017) finder, at det er helt centralt for de intensive læringsforløb, at deltagerne tages ud af deres dagligdag for at fremme læring. Det er derfor ikke sikkert, at erfaringerne fra disse kan overføres direkte til en skolekontekst. Målgruppen af unge over 16 år kan være tilbøjelig til at modsætte sig undervisning med fokus på udvikling af specifikke karaktertræk. Derfor kan det i forhold til denne målgruppe være relevant, at disse kompetencer læres gennem praksis eller feedback på praksis.

Der er ikke foretaget egentlige effektstudier af de nævnte indsatser. Erfaringerne fra en lignende amerikansk indsats viser dog en positiv effekt på elevernes resultater i læsning, matematik, natur og teknik samt samfundsvidenskab (Olesen & Slottved 2015; Slottved et al. 2017).

I-Fokus

I-Fokus en indsats rettet mod unge kontanthjælpsmodtagere med problemer ud over ledighed i Brønderslev (match 2). Målgruppen er primært unge med sociale og psykiske udfordringer og sekundært unge med misbrugsproblemer. Dertil kommer, at de unge ofte vil have en svag boglig baggrund. Formålet med indsatsen er at få de unge i uddannelse eller beskæftigelse. Indsatsen – der er drevet af et privat firma – består af følgende aktiviteter:

- Udformning af en forandringsmodel. Modellen skal vise den unges nuværende situation, ønsker om fremtidig situation, og hvilke barrierer der skal håndteres for at skabe en ønsket forandring. På baggrund af forandringsmodellen planlægges og udføres konkrete aktiviteter, som skal bringe den unge frem til eller tættere på den ønskede situation.
- Helhedsorienteret tilgang. Den unge udredes, afklares og den unges udfordringer adresseres (eksempelvis sociale, psykiske, misbrugsrelaterede, bolig-mæssige, økonomiske og/eller personlige udfordringer). Målet er, at den unge bliver bedre til at mestre hverdagens udfordringer.
- Fast kontaktperson.
- Individuelle samtaler.
- Forberedende undervisning, som sigter mod at gennemføre folkeskolens afgangseksamen (fx i dansk og matematik).
- Motion og fitness.
- Sociale arrangementer. Formålet hermed er at forbedre relationsdannelsen mellem de unge samt at få indblik i de unges kompetencer.
- Afklaring af de unges ønsker og mål vedrørende uddannelse og beskæftigelse: foregår eksempelvis via virksomhedsbesøg, afklaringspraktikker mv.

Newinsight har evalueret indsatsen via en virkningsevaluering, som foruden at omfatte et før-efter-studie også omfatter en afdækning af de virksomme mekanismer i indsatsen. Før-efter-studiet viser, at af de 38 unge, som har gennemført projektet i perioden 2009-2010, er 26 % blevet udsat til uddannelse, mens 3 % udsat til ordinær beskæftigelse. 19 % af de unge udsat til forrevalidering/revalidering, særligt tilrettelagt uddannelse (STU) eller løntilskud. 53 % er stoppet i forløbet enten grundet sygdom, fraflytning e.l. Newinsight finder desuden otte mekanismer, som er afgørende for de unges resultater. Disse mekanismer er:

- Relationsdannelse: Der skal være en tryk og tillidsfuld relation mellem medarbejderen og den unge. Dermed får medarbejderen indblik i den unges problemer og kan samtidig virke som rollemodel for den unge.
- Sikre den rette hjælp: Når medarbejderne får indsigt i den unges personlige, sociale eller psykiske udfordringer, er det afgørende, at der igangsættes eller visiteres til den rette specialiserede hjælp. Ved at adressere den unges problemer, kan den unge fokusere på uddannelse og job.
- Selvreflektion: De unge skal reflektere over, hvordan de kommer fra deres aktuelle situation til de ønskede mål.
- Motivation og det rette match: Motivationen skabes ved besøg på uddannelsessteder og virksomheder og gennem dialog om, hvilke fordele der er ved en fremtid i uddannelse eller arbejde. Det rette match etableres ved at anvende forskellige praktikformer afhængig af den unges motivation og kapacitet.
- Succesoplevelser i forhold til læring: Da de fleste unge har oplevet faglige nederlag, har de behov for faglige succesoplevelser.
- Succesoplevelser i forhold til at forfølge mål: Der skal opstilles små mål, som den unge anerkendes for.
- Lyst og engagement: Den unges motivation for at deltage i projektet styrkes også gennem fælles sociale aktiviteter.
- Fastholdelse: Medarbejderen hjælper i første omgang den unge med planlægningen og opstarten på en realistisk uddannelse. Da mange af de unge tidligere har prøvet at falde fra en uddannelse, vil de desuden have behov for efterfølgende støtte. Derfor står en medarbejder til rådighed for de unge efter forløbets afslutning og giver råd og vejledning.

(Bredgaard et al. 2011)

KVIK – Koordineret Virksomhedsrettet Indsats for Kontanthjælpsmodtagere i matchgruppe 2 og 3

KVIK er et forsøgsprogram, som i 2011 blev igangsat og finansieret af den daværende Arbejdsmarkedsstyrelsen. Formålet var at få viden om, hvilke indsatser der virker for kontanthjælpsmodtagere i matchgruppe 2 (med maksimalt 1½ år på ydelsen) og matchgruppe 3 (uanset ydelseslængde).

Deltagerne var primært unge i alderen 18 til 30 år med komplekse problemer ud over ledighed. Dette omfattede (afhængig af projektkommune) personer med: psykiske vanskeligheder (fx angst, depression og social fobi), fysiske lidelser (fx livsstilssygdomme og problemer med bevægeapparatet), misbrugsproblemer og indvandrerbaggrund med begrænset kendskab til arbejdsmarkedet. Hovedparten af deltagerne var desuden kendetegnet ved, at de ikke havde uddannelse ud over grundskolen.

Deltagerne i KVIK skulle tilbydes en indsats, som omfattede fire delelementer:

- En tværfaglig afklaring
- En individuel indsatsplan
- Mentorstøtte
- Virksomhedsrettet aktivering.

Det overordnede mål med modelprojekterne var, at flest mulige kontanthjælpsmodtagere kom i job eller uddannelse – og særligt for matchgruppe 3, at de deltog i et aktivt beskæftigelsesrettet tilbud.

Der blev etableret 14 modelprojekter i 14 kommuner. For at skabe fremdrift i projektet fik jobcentrene ved projektstart udbetalt 10 % af projektstøtten og herefter kvartalsvist fik udbetalt støtte i forhold til deltagernes progression.

Der er ikke foretaget et egentligt effektstudie af indsatsen. Dog viser en evaluering, at KVIK har resulteret i, at 25 % af de 3.289 deltagere er blevet selvforsørgende. Heraf er 18 % i uddannelse og 7 % i ordinære job. Hos øvrige 20 % af deltagere er der foregået en vis progression, idet deltagere enten er kommet i job med løntilskud, i fleksjob, er blevet ommatchet til matchgruppe 1, har afventet at påbegynde uddannelse eller fortsat er i virksomhedspraktik ved KVIK-projektets afslutning. Evalueringen finder desuden, at: 1) Den tværfaglige afklaring fungerer særligt godt, når den har fundet sted tidligt. Løbende følges der op med en ny afklaring, hvis den unge møder nye udfordringer i løbet af projektet, 2) Indsatsplanen virker særligt godt, når den anvendes som et borgerværktøj med inddragelse af de unge med henblik på at øge ejerskabet til indsatsen, 3) Mentorstøtten virker særligt godt, når den er indbygget i en gennemgående tovholderfunktion og eventuelt suppleret af en social mentor, ekstern mentor, virksomhedsmentor eller støttekontaktperson, 4) Virksomhedsrettet indsats virker særlig godt, når tilgangen fra første samtale har været virksomhedsrettet, og når virksomhedspraktik er blevet igangsat så tidligt som muligt og med trinvis udslusning, 5) Samspelet mellem de fire delelementer i indsatsen fungerer bedst, når indsatsen har haft ledelsesmæssig fokus og prioritering i løsning af visitationsudfordringer, i sikring af mindre sagsstammer end vanligt hos indsatsens gennemgående tovholdere, i styrkelse af det virksomhedsrettede perspektiv og gennem aktiv deltagelse i den overordnede koordinering af indsatsen.

Et konkret eksempel på en indsats etableret i forbindelse med KVIK er "Train then place" i Esbjerg Kommune⁴. Indsatsen er målrettet unge i matchgruppe 3 med psykiske problemer, eventuelt i kombination med sociale og øvrige sundhedsmæssige forhold. De unge gennemgår et 6 ugers forforløb til virksomhedspraktik med samtaler, undervisning og sundhedstilbud med efterfølgende virksomhedspraktik. Virksomhedsforløb er blevet etableret hurtigst muligt af en jobkonsulent, der fast er tilknyttet undervisningsforløbet, og som dermed er let tilgængelig, sideløbende med at borgerne deltager i undervisning om fx arbejde og identitet samt konflikt- og stresshåndtering mv. Indsatsen er forankret i Socialpsykiatrien, som både agerer tovholder og leverer mentorstøtte. Forankringen i Socialpsykiatrien har ifølge en evaluering af projektet medført lettere adgang til forvaltningens forskellige tilbud. Der er etableret en tværfaglig koordinationsgruppe, som koordinerer samarbejdet på tværs af kommunens afdelinger. Der foretages en koordinerende afklaring af den unge med inddragelse af Socialpsykiatrien og dens tilbud, misbrugsbehandlingen, distriktspsykiatrien samt en koordineringsgruppe. Den unge arbejder med en indsatsplan, som justeres løbende under forforløbet. Deltagerne har haft stor indflydelse på indholdet i samtaleforløbet og tilrettelæggelsen af undervisningsforløbet. Indsatsen resulterer i, at 35 ud af 51 unge gennemfører en virksomhedspraktik (DISCUS 2014b).

NExTWORK

NExTWORK er en indsats rettet mod 18-29-årige unge uden erhvervskompetencegivende uddannelse, der behøver ekstra støtte for at komme i uddannelse eller arbejde. De unge er kategoriseret som uddannelsesparate eller aktivitetsparate og kan have en bred vifte af udfordringer såsom lavt selvværd, begrænsede sociale færdigheder, svagt socialt netværk, manglende motivation for uddannelse eller beskæftigelse, ustabil familiebaggrund og lettere psykiske problemer (såsom depression). Formålet med NExTWORK er at styrke de unges personlige, sociale og faglige kompetencer

⁴ Kommunen oprettede to parallelle forløb, ét målrettet unge i matchgruppe 2 og ét målrettet unge i matchgruppe 3. Her fokuseres der alene på indsatsen rettet mod matchgruppe 3, da denne gruppe vurderes at være tættest på målgruppen af unge på kanten.

samt give dem retning og herigennem hjælpe dem med at vælge en uddannelse eller komme i beskæftigelse.

Aktiviteterne i NExTWORK bygger på en landsdækkende kortlægning af indsatser rettet mod udsatte unge (CABI 2017). Kortlægningen er foretaget af CABI for Rockwoolfonden. NExTWORK består af fire hovedelementer:

1. Etablering af virksomhedsnetværk, som samarbejder om at etablere relevante praktikforløb og udveksle erfaringer om arbejdet med de unge
2. Etablering af praktikforløb, hvor den unge har mulighed for at vælge mellem flere praktiksteder (der kan eventuelt gennemføres flere praktikforløb)
3. Løbende netværksmøder for såvel de unge som virksomhederne
4. Kontinuerlig støtte af de unge efter påbegyndt uddannelse eller job via møder i den unge netværksgruppe, hvor der kan søges støtte og sparring til at tackle udfordringer på uddannelsen og jobbet.

Endelig vil de unge og virksomhederne løbende have mulighed for at få støtte fra et lokalt NExTWORK-team bestående af virksomhedskonsulenter, psykologer og unge-vejledere.

Effekten er endnu ikke evalueret systematisk; dog viser de foreløbige resultater fra et pilotstudie omfattende 24 unge i Roskilde, at mellem 60 % til 80 % af de unge oplever en større tro på egne evner, har fået klarere retning i forhold til job eller uddannelse og er gået op i timetal. Dertil kommer, at halvdelen har forladt NExTWORK for at påbegynde uddannelse eller job (CABI 2017; NExTWORK 2017; Rockwool Fonden 2017).

Satspuljeprojektet Unge med psykiske vanskeligheder – overgang fra barn til voksen

Indsatsen havde form af en samarbejdsmodel rettet mod unge i alderen 16-24 år med psykiske vanskeligheder. Samarbejdsmodellen skulle lette overgangen fra barn til voksen i det kommunale og regionale system ved at skabe en sammenhængende og helhedsorienteret indsats, som kunne understøtte unge med psykiske vanskeligheder, så de i højere grad kunne mestre relevante kompetencer (psykiske, kommunikative og sociale) og tage ansvar for deres eget liv. Målet var, at de unge blev inkluderet i samfundet og kunne deltage i uddannelse og/eller arbejdsmarked på lige vilkår med andre unge.

Indsatsens målgruppe omfatter: 1) Sårbare unge (uden diagnose, svært at afklare behov, "gråzone", angst- og depressionssymptomer, stille og isolerede), 2) Unge med svære psykiske lidelser (fx skizofreni, bipolar, personlighedsforstyrrelse), 3) Dobbeltbelastede (misbrug og samtidig psykisk lidelse), 4) Spiseforstyrrelse og selvskadende adfærd og 5) ADHD/ADD.

Der var seks kernelementer i indsatsen, som bl.a. er udvalgt på baggrund af forskning, Rambølls tidligere erfaringer og en kortlægning. Kernelementer omfatter:

1. Guiden: Skal skabe sammenhæng i den unges liv og støtte den unge i overgangen til voksenlivet, herunder i forhold til uddannelse og beskæftigelse. Guiden skal koordinere samarbejdet om aktiviteter, som den unge indgår i.
2. Det tværfaglige team: Består af fagpersoner, som er udpeget til at arbejde med den unges forskellige behov (fx psykiske problemer, problemer i forhold til familien, misbrug eller faglige udfordringer). Teamet har fokus på at støtte den unge i at komme i gang med eller blive fastholdt i uddannelse eller beskæftigelse.

3. Inddragelse af privat netværk og udpegning af "den unges voksne": Den unges voksne skal støtte den unge og "være der" efter behov.
4. En-til-en-møder: Kan anvendes som forberedelse og opfølgning på netværksmøderne og fungere som et rum, hvor guiden og den unge kan have en tillidsfuld og fortrolig dialog om det, der fylder i den unges liv.
5. Netværksmøder: Skal understøtte samarbejdet omkring den unge ved at koordinere indsatsen, skabe afklaring og udforme konkrete mål og aftaler, som understøtter den unges overgang til voksenlivet, uddannelse og beskæftigelse. På netværksmøderne deltager den unge, Guiden, Det private netværk og Det tværfaglige team.
6. Redskaber: Der inddrages en række redskaber i samarbejdsmodellen, såsom samtykkeerklæringer, udviklingsmål mv.

I indsatsen var der fokus på, at den unge blev inddraget aktivt i sit eget forløb, at de igangsatte aktiviteter tog udgangspunkt i de unges ressourcer, at der blev indgået et forpligtende samarbejde mellem alle aktører omkring den unge, og at aktørerne havde fokus på uddannelse og beskæftigelse.

Indsatsen er evalueret via en kombination af interviews, spørgeskemaer og progressionsmålinger. Mellem 50 og 62 unge har deltaget i evalueringens kvantitative del (spørgeskemaer og progressionsmål). Evalueringen viser, at samarbejdsmodellen har positiv betydning for de unges trivsel målt på 10 forskellige livsområder omfattende: uddannelse, arbejde, socialt liv, psykisk velbefindende, rusmidler, økonomi, praktiske opgaver, bolig, familieforhold og fysisk tilstand. De unge har særligt forbedret deres psykiske tilstand og uddannelse. 73 % af de unge er påbegyndt uddannelse eller arbejde og blevet fastholdt heri i løbet af projektperioden, mens 11 % er kommet i gang med en uddannelse eller at arbejde, men er faldet fra igen. I alt har 16 % af de unge ikke oplevet udvikling på de målte områder. Særligt unge med kognitive vanskeligheder har ikke profiteret af projektet (Rambøll 2015a).

Team Succes

Team Succes var en frivillig forening, som havde til formål at styrke unge mellem 15 og 25 år i gennemførelsen af en ungdomsuddannelse og/eller en videregående uddannelse. Deltagerne i indsatsen var indvandrere eller efterkommere. Hovedparten stammede fra socialt svage familier, dvs. flygtningefamilier, hvor forældrene havde et lav uddannelsesniveau og en lav tilknytning til arbejdsmarkedet. Deltagerne kom primært fra socialt belastede områder mv.

Team Succes har fire hovedaktivitetsområder:

- Faglig udvikling
- Personlig udvikling
- Sociale aktiviteter
- Jobsøgning.

I 2014 havde Team Succes ca. 500 unge medlemmer i 8 lokalafdelinger. 30 % havde været medlemmer under et år, 30 % havde været medlemmer i mellem 1-2 år, mens ca. 40 % havde været medlemmer 2 år eller mere. Medlemmerne betalte 250 kr. om måneden i kontingent, og de fleste kom i Team Succes 1-2 gange om ugen.

Indsatsen er evalueret via kvalitative interview og en spørgeskemaundersøgelse (80 personer har svaret på spørgeskemaet). Evalueringen finder, at:

- 93 % vurderer, at deres personlige udvikling er forbedret
 - 74 % vurderer, at deres faglige udvikling er forbedret
 - 79 % vurderer, at deres evne til at samarbejde og være social med andre er forbedret
 - 44 % vurderer, at deres mulighed for at få et fritidsjob er forbedret.
- (SPUK 2014).

Unge Coach

Unge Coach var et kommunalt vejlednings- og afklaringsforløb i Brønderslev rettet mod unge kon-tanthjælpsmodtagere (16-25-år) med problemer ud over ledighed (match 2). De unges problemer omfattede personlige og sociale problemer, angst og sociale forbier, manglende faglige, personlige og sociale kompetencer, indlæringsproblemer, ADHD, ordblindhed eller læse/stave svage, begyndende misbrug samt psykiske lidelser og depression. Formålet med indsatsen var at få de unge i ordinær uddannelse eller arbejde.

Projektet blev varetaget af en unge-coach med pædagogisk uddannelse og viden om misbrug. De unge deltog i udgangspunktet i indsatsen i 12 uger og ca. 25 timer om ugen. Indsatsen omfattede følgende aktiviteter:

- Før-samtalen
- Motion
- Undervisning
- Virksomheds- og uddannelsesbesøg samt praktikker
- Fælles sociale aktiviteter
- Individuel sparring/coaching
- Opfølgende indsats.

Newinsight har evalueret indsatsen via en virkningsevaluering, som foruden at omfatte et før-efter-studie også omfatter en afdækning af de virksomme mekanismer i indsatsen. Før-efter-studiet viser, at af de 109 unge, som har gennemført indsatsen i perioden 2009-2010, er 39 % blevet udsøst til uddannelse, mens 6 % er udsøst til ordinær beskæftigelse, 3 % afventer uddannelsesstart, og 3 % er kommet i løntilskud. 49 % har ikke gennemført indsatsen, primært på grund af sygdom, psykiske problemer eller misbrugsproblemer. Newinsight finder desuden 8 mekanismer, som de mener er afgørende for de unges resultater. Disse mekanismer er:

- Lyst og engagement: Forløbets succes afhænger af, om coachen formår at skabe lyst og engagement hos de unge fra starten.
- Succesoplevelser: Succesoplevelser giver en positiv selvopfattelse hos den unge samt en tro på at kunne komme i uddannelse eller arbejde.
- Refleksion og læring: Undervisningen og vejledningen kan give de unge et bredere perspektiv og en større indsigt i muligheder frem for kun begrænsninger i forhold til uddannelse og arbejde.
- Motivation: Målgruppen er generelt kendetegnet ved manglende motivation. Derfor er motivations-skabelse en central mekanisme i indsatsen.
- Sikre den rette hjælp: Det er vigtigt, at en indsigt i den unges personlige, sociale eller psykiske udfordringer følges op af den rette specialiserede hjælp.

- Relationsdannelse: Da de unge ofte mangler gode voksenrelationer, er det centralt, at der skabes trygge og tillidsfulde relationer mellem coachen og den unge, så den unge kan få den rette hjælp til at komme i uddannelse eller job.
 - Succesoplevelser i forhold til arbejde: Små succesoplevelser i forhold til job og jobmuligheder sikrer, at den unge opnår arbejdspladserfaring og netværk, som på sigt kan få den unge i beskæftigelse.
 - Fastholdelse: En løbende opfølgning er centralt for at sikre, at den unge bliver fastholdt i enten job, uddannelse eller andet. Eksempelvis kan coachen løse problemer på et uddannelsessted. Derudover bør coachen løbende kontakte den unge for at høre, hvordan det går.
- (Bredgaard et al. 2011).

U-turn

Formålet med U-turn var at hjælpe unge til at holde sig fra eller reducere deres misbrug af rusmidler. Derudover skulle indsatsen hjælpe de unge til at blive forankret i uddannelse eller arbejde. Formålet var desuden, at de unge på baggrund af indsatsen kunne få et normalt liv med velfungerende socialt netværk, øget fritidsaktivitet og et minimum af sociale problemer. Målgruppen for indsatsen var unge 13-25-årige, som havde et problematisk forbrug af rusmidler. Disse var desuden kendetegnet ved, at de i mindre grad passede deres skole, havde en psykisk diagnose og havde været involveret i kriminalitet.

U-turn byggede på en helhedsorienteret tilgang. I indsatsen blev der arbejdet ud fra en systemisk problemforståelse, der byggede på en opfattelse af, at den unges udfordringer stammede fra de systemer, relationer og kontekster, som den unge indgik i. Rusmiddelsproblemerne var derfor et symptom på de øvrige problemer i den unges liv. Indsatsen omfatter følgende elementer:

- Åben, anonym rådgivning
- Individuel behandling
- Daggrupper
- Forældregrupper
- Rusmiddelfaglig konsulentfunktion.

SFI har undersøgt virkningen af indsatserne via en spørgeskemaundersøgelse blandt de unge og deres forældre, som har været indskrevet i indsatsen fra 2011 til 2014 (177 unge ud af 391 indskrevet i indsatsen har svaret på spørgeskemaet). Før-efter-målinger viser, at:

- andelen af unge, der har røget hash to eller flere gange ugentligt, er faldet fra 77% til 38 %
- andelen, som har taget hårde stoffer de eneste 30 dage, falder fra 33 % til 7 %
- andelen af unge, som passer deres skole, er steget fra 44 % til 64 %
- andelen af unge, som har begået kriminalitet, er faldet fra 45 % til 14 %
- færre unge har koncentrationsbesvær, depression og selvmordstanker.

23 % af forældrene angiver, at de unge er kommet i uddannelse eller beskæftigelse. Evalueringen viser desuden, at forældre til unge i indsatsen oplever et positivt afkast af indsatsen i form af bedre relationer til deres barn, større viden om rusmidler og inspiration til nye handlemuligheder (Hansen & Christensen 2017).

**VIDEN I
VELFÆRD**

DET NATIONALE FORSKNINGS-
OG ANALYSECENTER FOR VELFÆRD