

Folketingets Socialudvalg

Departementet

Holmens Kanal 22
1060 København K

Tlf. 3392 9300
Fax. 3393 2518
E-mail sm@sm.dk

Dato: 26. februar 2008

FHA/ J.nr. 2007-5633

Under henvisning til Folketingets Socialudvalgs brev af 13. februar 2008 følger hermed velfærdsministerens endelige svar på spørgsmål nr. 188 (SOU Alm. del).

Spørgsmål nr. 188:

”Som opfølgning på besvarelsen af S 118 (2007-08, 1. samling) bedes ministeren oplyse kommissoriet for den undersøgelse om beskyttet beskæftigelse, som skal gennemføres.”

Svar:

Jeg kan oplyse, at der er indgået kontrakt om gennemførelsen af en undersøgelse om beskyttet beskæftigelse på grundlag af den projektbeskrivelse, der er vedlagt som bilag.

Karen Jespersen

/ Karin Ingemann

Bilag vedlagt:

En undersøgelse af beskyttet beskæftigelse, SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd, den 21. december 2007

21. december 2007

J.nr. 2124

SB/

En undersøgelse af beskyttet beskæftigelse

Med de nye arbejdsformer fleksjob og job med løntilskud for førtidspensionister, samt med den netop indførte mulighed for personlig assistent til mennesker med sindslidelser og udviklingshæmmede, er der fulgt en erkendelse af at mange grupper som tidligere var kandidater til beskyttet beskæftigelse, udmærket kan indpasses i det almindelige arbejdsliv, hvis blot man finder en passende form.

Denne tendens gør sig i øvrigt gældende overalt i Europa, og går under betegnelsen supported employment. Det hævdes ofte at denne model overflødiggør arbejdsprøvning, idet man med den fornødne støtte kan sætte alle direkte i job. Øystein Spjelkavik fra det norske Arbejdsforskningsinstitut fremlagde imidlertid på EUSE's møde i København den 07.05 2007 resultater af europæisk forskning der peger på, at sindslidende som regel er ude af jobbet igen efter mindre end 6 måneder (Spjelkavik & Evans 2007).

Hvis man vil reducere tilkendelsen af førtidspension, specielt til yngre, er det også vanskeligt at forestille sig, at man kan undvære arbejdsprøvning og beskyttet beskæftigelse. Men man skal nok til at tænke i, at disse funktioner skal geares til at bringe folk videre, hvis de magter det, ud på virksomheder blandt andre, samtidig med at den beskyttede beskæftigelse indstiller sig på at optage nye grupper, som tidligere i realiteten ikke har fået noget tilbud. Spørgsmålet er, hvordan systemet kombinerer åbenhed til det rigtige arbejdsmarked med seriøse tilbud til de grupper, dette ikke kan rumme.

I den forbindelse vil det være nødvendigt at skabe et overblik over, hvad der er af beskyttet beskæftigelse, hvordan den fungerer for borgerne, hvor meget det har karakter af arbejde og hvor meget af socialt - terapeutisk tilbud, hvordan sagsgang og visitation er skruet sammen, hvilken fagkundskab der er i personalet, for at vurdere i hvilken grad den beskyttede beskæftigelse virker fastholdende, og for at få et grundlag til at overveje de muligheder, der er for udvikling af systemet i retning af integration af flere grupper.

Hvad undersøgelsen skal belyse

Undersøgelsen skal for det første give en *kortlægning af de beskyttede arbejdspladser*, enten de er etableret som værksteder eller som beskyttede enkeltpladser eller afdelinger på virksomheder, og enten de er etableret af kommunen selv eller af andre. Den skal både omfatte beskyttet beskæftigelse efter den Sociale Servicelovs § 103 og aktivitetstilbud efter samme lovs § 104 (i perioden 1998-2006 kaldet § 87 og § 88).

Undersøgelsen skal belyse hvor mange tilbud der er, hvilken art de er af, hvor mange pladser, der er i det enkelte tilbud, hvordan § 103 og § 104 tilbud eventuelt er blandet, hvordan tilbud om beskyttet beskæftigelse eventuelt er kombineret med arbejdsprøvning eller andre tilbud, og hvordan de eventuelt er indpasset i offentlig eller privat virksomhed i øvrigt, specielt om der eventuelt er sammenhæng med det almindelige arbejdsmarked.

Det skal endvidere belyses, hvilket indhold der er i tilbudene. Hvordan er målsætningen i forhold til det sociale henholdsvis arbejdsmæssige element i tilbudet? Hvordan kombinerer man den sociale, udviklingsmæssige målsætning med den arbejdsorienterede? Er der tale om egentligt arbejde der giver borgeren selvtillid og oplevelse af at præstere noget, eller er der i realiteten blot tale om et værested? Den kultur, tradition og erfaring, der repræsenteres af stederne og deres personale, og foretagendets eventuelle historiske baggrund skal belyses.

Endvidere skal det belyses, hvordan personalet er sammensat med hensyn til uddannelsesbaggrund, erfaring og funktioner, hvilke opgaver personalet i selve tilbudet løser, og hvilke der overlades til andre kommunale medarbejdere. Om der er andre tilbud end produktionen (fx motion, maleri,...), om man tænker i kompetenceudvikling af borgerne, om man søger at udsluse dem, om hvordan kontakten til erhvervslivet fungerer i den forbindelse, og om det beskyttede værksted giver et sikkerhedsnet til de borgere, hvor en udslusning viser sig at måtte opgives igen.

Et vigtigt punkt er, hvor seriøst man tager det, at der produceres. Er der tale om produkter, som skal anvendes eller indgå i en kommerciel produktion, hvor der for alvor stilles krav til kvalitet og funktion, eller er der tale om ting, kommunen selv skal bruge (hvis det er muligt), og hvor sådanne krav ikke på samme måde er nødvendige og derfor ikke stilles. Det hænger sammen hermed, hvilken rolle produktionen spiller for stedets økonomi.

Endvidere skal undersøgelsen for den enkelte kommune give et billede af, hvordan tilbudet om **beskyttet beskæftigelse indgår i det samlede kommunale system**. Som udgangspunkt for denne del af problemstillingen er det vigtigt at se på, hvordan beskyttet beskæftigelse indgår i kommunens samlede målsætning eller vision for beskæftigelsesområdet. Tilbyder kommunen virkelig beskyttet beskæftigelse til alle de borgere, hvor den ikke kan give andet tilbud, eller er der en skjult dagsorden om, at det skal forsøges undgået, for at budgetterne kan holdes? Er der fx ventelister til beskyttet beskæftigelse, samtidig med at der er et tilbud, som ikke benyttes? Bruges kontanthjælp som forsørgelsesform for borgere med den bagtanke, at det friholder kommunen for at give tilbud om beskyttet beskæftigelse?

Der er ikke alene forskel på, hvordan den organisatoriske opbygning er i kommunerne, men også på, hvordan arbejdet i socialafdelingerne organiseres, og hvilken rolle disse får i forhold til jobcentre og til den beskyttede beskæftigelse. Endvidere kan der være særlige foretagender som fx Vasac i det vestsjællandske område, hvor udplacering på virksomheder spiller en stor rolle. Hans Knudsen Instituttet i København arbejder delvis efter samme model.

I forbindelse med det samlede kommunale system er noget af det mest centrale at få et indtryk af, hvordan strømmen af borgere fra det ene sted til det andet er organiseret, og

hvilke vilkår der gælder herfor. Det omfatter spørgsmål som, hvordan der visiteres, hvor meget der anvendes handleplaner, og hvilke rationaler der gælder i disse forbindelser. I denne forbindelse har det specielt interesse at afdække, om der af budgetmæssige grunde opstilles barrierer, som begrænser strømmen af borgere i aktiv retning.

Det ideelle var vel at systemet var bygget op til at afdække borgerens behov og tjene disse, både hvad angår skabelse af netværk og meningsfuldhed, og når det drejer sig om mere eller mindre erhvervmæssig aktivitet. Det vil blandt andet sige at der skal gøres mest muligt for at give muligheder for en udslusning på det almindelige arbejdsmarked. Er der en vej fra den beskyttede beskæftigelse og ud i virksomheder? Fungerer det, eller medvirker der også instanser, som af den ene eller den anden grund vil påvirke i retning af pension?

Sidste men ikke mindst skal undersøgelsen omfatte en oversigt over, på hvilke forskellige måder *borgerens situation i beskyttet beskæftigelse* kan tage sig ud. Hertil hører for det første arbejdsvilkårene, hvor mange timers arbejde der er tale om, og hvor meget lønnen er. Der har i den forbindelse været megen diskussion om, lønnen er tilstrækkelig til at betale for transportudgifterne, så det alt i alt kunne betale sig at gå på arbejde. Det er afgørende for, hvilken nettoindkomst for borgeren der bliver tale om.

Andre aspekter af borgerens arbejdssituation er fravær i form af sygdom og af andre årsager, fx angst i forbindelse med sindslidelser. Fravær er et af de helt store problemer ved at beskæftige borgere med psykiatriske problemer, idet uregelmæssigt og uventet fravær er noget af det vanskeligste at acceptere for det store flertal af virksomheder. I den forbindelse er stedets eventuelle samarbejde med det psykiatriske behandlingssystem også vigtigt at få med.

Endelig skal borgernes oplevelse af situationen med i undersøgelsen. Mener borgeren at beskyttet beskæftigelse er det rette tilbud, eller ønsker hun eller han at komme videre ud på det almindelige arbejdsmarked, eller at få et beskyttet tilbud der. Hvilken betydning har arbejdsopgaver, kolleger, og løn for borgeren. Hvilken betydning har det for borgeren, at der foregår ordreproduktion, som opfylder behov for andre mennesker og derfor betyder en indtjening, og ikke blot produceres genstande, som man håber kan sælges.

Den beskyttede beskæftigedes formelle vilkår som lønarbejder skal tillige belyses, idet der, som Det Centrale Handicapråd har peget på, er en ligebehandlingsproblematik derved, at borgerne ikke nyder de samme rettigheder som på arbejdsmarkedet mht. dagpenge ved sygdom og barsel. Disse forhold kan dels føles som forskelsbehandling af borgeren, dels stille sig i vejen for udplacering af borgere i støttet arbejde, fordi den lokale fagforening eller klub ikke accepterer dem.

Den konkrete undersøgelse

Kontaktet

Den beskyttede beskæftigelse er nu blevet et kommunalt område, så det vil være naturligt at lade en kortlægning tage sit udgangspunkt i kommunen. Materialet skal indsamles gennem kommunerne, idet der etableres et kontaktnet af personer på ledelsesniveau med kendskab til området i de 98 nye kommuner. I tilknytning hertil skal der etableres et kontaktnet af personer man kan e-maile til og få oplysninger på kommunalt niveau.

Næste led i undersøgelsen er et kontaktnet bestående af alle beskyttede værksteder (en gang estimeret til ca. 300, men formentlig reduceret ved kommunesammenlægningen) samt til beskyttede afdelinger på virksomheder (et meget mindre antal) samt til en række af de virksomheder, der har beskyttede enkeltpladser (et helt ukendt antal). Her skal der ligeledes etableres et net af personer, der kan stilles spørgsmål til via e-mail.

Dataindsamlinger

Som følge af strukturen med kontaktnet til kommuner og til beskyttede arbejdspladser vil det være muligt at gennemføre undersøgelser løbende, således at man på et tidspunkt i forbindelse med dataanalysen kan føje spørgsmål til det skema, som man lægger ud med.

Der skal indsamles et kvantitativt datamateriale med kommuner som enhed, hvor alle spørgsmålene på dette plan belyses. Det vil sige, hvilke enheder der er, som arbejder med beskyttet beskæftigelse, hvor mange pladser der er, og så videre. På dette plan skal vi have oplysninger om de fleste af de forhold der indgår i afsnittene ovenfor om kortlægning af beskyttet beskæftigelse og om hvordan tilbudet om beskyttet beskæftigelse indgår i det samlede kommunale system.

Desuden skal der indsamles kvantitativt et datamateriale med værksteder som enheder, hvor vi ligeledes vil have belyst de fleste af de forhold der indgår i afsnittene ovenfor om kortlægning af beskyttet beskæftigelse og om hvordan tilbudet om beskyttet beskæftigelse indgår i det samlede kommunale system. Desuden vil vi så vidt muligt belyse de forhold der står i afsnittet om borgerens situation i beskyttet beskæftigelse ovenfor.

Endelig skal der indsamles et kvantitativt datamateriale med borgere som enheder. Af praktiske grunde må det ske med personalet som mellemlid. Her skal vi blot søge at belyse de forhold der står i afsnittet om borgerens situation i beskyttet beskæftigelse ovenfor. Disse og andre forhold bliver således belyst fra flere sider i undersøgelsen.

Personalegruppernes situation indgår jo også i problemstillingen. Da personaleforhold vil være meget forskellige, og gruppen i de fleste tilfælde ganske lille, vil disse forhold blive belyst gennem den del af dataindsamlingen, hvor værkstederne er enheder.

Endelig vil vi indsamle et kvalitativt datamateriale. Kvalitative interview skal foretages både i den kommunale organisation der står for sagsbehandlingen, blandt ledere af og personale på beskyttede værksteder, blandt virksomhedsledere hvor man har beskyttede afdelinger eller enkeltpladser, og blandt borgere der har beskyttet arbejde.

Den kvalitative undersøgelse skal ikke rapporteres særskilt, men materialet herfra skal sammen med resultaterne fra de kvantitative analyser danne baggrund for den samlede beskrivelse af feltet beskyttet beskæftigelse.

Litteratur

Brugerinddragelse i dagtilbud for mennesker med udviklingshæmning .
Socialt Udviklingscenter Storkøbenhavn 2004.

”Der er plads til os derude – brugernes muligheder for beskæftigelse uden for dagtilbuddets rammer”.
Socialt Udviklingscenter Storkøbenhavn 2005.

”Evaluering af dagtilbud for voksne” .
Socialt Udviklingscenter Storkøbenhavn 2002.

Kjetil Frøyland (2006):
”Supported Employment or Segregated Rehabilitation?”,
Oslo: Work Research Institute

Spjelkavik, Øystein & Evans, Michael J. (2007):
Impression of Supported Employment. A study of some European Supported
Employment services and their activities.
Oslo: Work Research Institute