

Evaluering

Hele familiens integration

Tværfaglig og familieorienteret integrations-
indsats i Assens Kommune

August 2011



[Indholdsfortegnelse]

Kapitel 1: Evalueringen generelt – Formål, metode og hovedresultater	2
Kapitel 2: Familiernes baggrunde og projektets rammebetingelser	8
Kapitel 3: Indsatser, redskaber og metoder	21
Kapitel 4: Resultater, spredning og forankring	40



1.0

Evalueringen generelt – formål, metode og evalueringens hovedresultater

1.1 Indledning

Assens Kommune har godt 750 borgere fra ikke-vestlige lande. Hovedparten af disse borgere er godt integreret i samfundslivet – både i fritids- og foreningsliv, på arbejdsmarkedet og/eller i uddannelsessystemet. Et lille antal familier – 15-18 familier med etnisk minoritetsbaggrund – var ikke godt integreret, men havde en lang række problemer af både social-, beskæftigelses- og sundhedsfaglig karakter. Det var familier, hvor der fordres en flerhed af indsatser, og hvor mange forskellige myndigheder skulle spille sammen om indsatsen på samme tid.

En forundersøgelse tegnede et meget bekymrende billede af de 15-18 familier. Hovedparten af familiemedlemmerne (voksne såvel som unge og børn) havde alvorlige problemer med sygdomme, vold, kriminalitet, misbrug og manglende tilknytning til arbejdsmarkedet, uddannelsessystemet og fritids- og foreningslivet. Undersøgelsen viste ellers, at mange tiltag havde været iværksat, og at mange myndigheder og sagsbehandlere forsøgte at hjælpe familierne. I gennemsnit samarbejdede hver familie med 17-18 forskellige myndigheder på samme tid, og i én familie var 47 aktører involveret med forskellige indsatser.

Assens Kommune har i perioden 2009-2011 iværksat en særlig helheds- og familieorienteret indsats for de 15-18 familier, hvor de traditionelle integrationsfaglige indsatser ikke havde været virkningsfulde. Den særlige indsats blev støttet af Ministeriet for Flytninge, Indvandrere og Integration. Ministeriet støttede Assens Kommune med konsulentbistand i forbindelse med projektets opstart og med økonomiske projektmidler. Projektet blev startet i april 2009 med en 2 årig projektperiode, som blev afsluttet april 2011.

Projektet "Hele familiens integration" bygger på en tværfaglig og familieorienteret indsats. Projektets målsætninger har været, at familiernes ressourcer blev styrket, og at såvel voksne (forældre) som børn i de 15-18 familier indledte en positiv integrationsproces. For de voksne var målet, at de skulle deltage aktivt i samfundslivet, herunder blive selvforsørgende gennem job eller uddannelse. For

de unge og børnene var målsætningen, at de fulgte deres skolegang eller uddannelsesforløb og havde et rigt fritids- og foreningsliv.

For at realisere målsætningerne var det nødvendigt, at projektet både havde fokus på relationerne mellem myndigheder og familierne, men også at der blev udviklet tværfaglige organiserings- og samarbejdsformer mellem de mange myndigheder på kryds af faggrænser og myndighedsområder. Projektet har således både udviklet redskaber og metoder i forhold til samarbejdet med de udsatte familier og mellem de forskellige myndigheder.

LG Insight har været tilknyttet projektet "Hele familiens integration" som evaluator. I denne rapport præsenteres projektets metoder og indsatser, organiserings- og samarbejdsformer og projektets resultater – dvs. om og hvordan indsatserne har påvirket familiernes integrationsstrategier og muligheder.

1.2 Evalueringstemaer

Generelle evalueringstemaer for projektet er:

- A. Har projektet "Hele familiens integration" bidraget de projektdeltagende familier større interesser og forudsætninger for integration i samfundslivet, fritidslivet, arbejdsmarkedet eller i uddannelsessystemet?
- B. Har projektet faktisk betydet, at flere af de projektdeltagende familied medlemmer i kraft af projektindsatsen er blevet aktive deltagere i samfundsaktiviteter, foreningsliv, arbejde eller uddannelse? I givet fald hvor mange og hvilke persontyper m.m.?
- C. Har projektet udviklet tværfaglige organiserings- og samarbejdsformer, der involverer relevante myndigheder og aktører? Hvilke organiserings- og samarbejdsformer har vist sig succesfulde, og hvilke myndigheder og aktører har været involveret i projektsamarbejdet?
- D. Er der med projektet udviklet tværfaglige redskaber og metoder med værdi for de projektdeltagende familiers integration og/eller med værdi for det tværfaglige samarbejde mellem aktørerne?
- E. Vil effektfulde organiserings- og samarbejdsformer, aktørkonstellationer og redskaber og metoder blive spredt til andre kommuner i hele landet? Vil erfaringer, viden og konkrete indsatser blive forankret i den fremtidige integrationsindsats i Assens Kommune eller i andre kommuner?

Assens Kommune havde fastlagt en række delmålsætninger og målbare succeskriterier for projekt "Hele familiens integration":

Succeskriterier for forældrene:

- Alle forældre med arbejdsmarkedsressourcer bliver tilknyttet arbejdsmarkedet eller uddannelsessystemet. Der kan være tale om beskæftigelse på almindelige vilkår, løntilskud eller fleksjob. Personer uden arbejdsevne afklares til pension og er i stedet knyttet til sociale aktiviteter i samvær med andre personer med dansk baggrund:
 - ✓ 30 pct. af de voksne projektdeltagere skal være i uddannelse
 - ✓ 20 pct. af de voksne projektdeltagere skal være i beskæftigelse
 - ✓ 30 pct. skal være aktive i kompetenceudviklende forløb
 - ✓ 20 pct. er ikke arbejdsmarkedsparate og er på pension
- Samtlige voksne projektdeltagere tager aktiv del i samfundslivet – f.eks. er de aktive i foreningsliv, i børnenes skolegang osv.

Succeskriterier for unge og børn:

- Alle børn og unge følger aktivt et uddannelsesforløb – enten i folkeskolen, på en ungdomsuddannelse eller en kompetencegivende uddannelse.
- Alle børn og unge har fritids- og foreningsaktiviteter. De unges liv er præget af ikke-kriminalitet og ikke-misbrug i socialt samvær med unge med dansk baggrund i f.eks. foreningsliv eller ungdomsklubber.

Succeskriterier for Assens Kommune:

- Assens Kommune udvikler tværfaglige organiserings- og samarbejdsformer, som skaber en helheds- og familieorienteret integrationsindsats. De tværfaglige arbejdsformer og metoder skal efter projektophør forankres generelt i det integrationsfaglige arbejde i Assens Kommune og omfatte alle etniske minoritetsfamilier med særlige behov.
- Assens Kommune opnår effektiviseringsgevinster og økonomiske besparelser på integrationsindsatsen, idet sagsbehandlingen bliver mere effektiv, og udgifter til forsørgelse og foranstaltninger mindskes.

Succeskriterier for samfundet generelt:

- Succesfulde tværfaglige organiseringsmodeller, samarbejdsformer og metoder afdækkes, dokumenteres og spredes til hele landet.

1.3 Evalueringens metode

LG Insight har anvendt både kvantitative og kvalitative evalueringsmetoder. Følgende evalueringsmetode har været anvendt:

Personlige interview: Der er gennemført et stort antal personlige interview. Det gælder både interview med alle projektansatte (flere gange under vejs i projektforløbet) og med samarbejdspartnere (sagsbehandlere i jobcentret, Børn & Unge, Ydelseskontoret, virksomheder, skoler, SSP, frivillige m.m.).

LG Insight har ikke gennemført personlige interview med familiemedlemmerne. Hensynet til familiernes anonymitet, privatliv og samarbejde med de projektansatte blev vægtet. I stedet har projektlederen og LG Insight planmæssigt indsamlet data vedrørende familiemedlemmernes situation og progression i f.eks. integrationsstrategier, helbred, beskæftigelsessituation o.lign.

Gruppe- og fokusgruppeinterview: Der er gennemført interview med flere aktører på samme tid – enten som gruppeinterview eller fokusgruppeinterview. Det omfatter f.eks. aktører inden for det sundhedsfaglige område (praktiserende læger, Indvandrermedicinsk klinik, RCT), skoler og ungdomsklubber (skoleledere, lærere, SSP) og medlemmer af de tværfaglige udviklingsgrupper.

Observationsstudier: LG Insight har deltaget som observatør i flere tværfaglige udviklingsgrupper. Fokus i observationerne har været aktørinteresser og roller, samarbejdsformer, mødeledelse, aftaler og resultater o. lign.

Statistik: Projektlederen og LG Insight har løbende og systematisk indsamlet data vedrørende projektets aktiviteter, ressourceforbrug og familiemedlemmernes situationer i forhold til beskæftigelse, uddannelse, fritidsliv osv. Data vedrører også en række oplysninger om familiemedlemmerne – f.eks. køn, alder, helbredstilstand, sprog, tidligere job, uddannelse, integrationsstrategier m.m. Det er derfor muligt at sammenkæde oplysninger om familiemedlemmernes baggrunde, deres tilbud under projektforløbet og resultater af indsatsen.

Materialeanalyser: Der har været en meget stor skriftlighedskultur blandt de projektansatte, hvor der er udarbejdet organisations- og funktionsbeskrivelser, metodebeskrivelser, kommissorium, referater, præsentationsmaterialer o. lign. LG Insight har anvendt det skriftlige projektmateriale i evalueringsgrundlaget.

1.4 Kort resumé - evalueringens resultater

Projekt "Hele familiens integration" har omfattet 18 familier: 45 personer over 18 år og 49 børn og unge. Ved projektstart var hovedparten af familierne og familiemedlemmerne i en bekymrende integrationsituation, og de hidtidige integrationsfaglige tiltag havde ikke haft den ønskede effekt.

Evalueringen dokumenterer, at der med projektet er skabt en række bemærkelsesværdige resultater. Følgende resultater er interessante:

Ved projektstart var 7 voksne over 18 år i en selvforsørgende situation. Efter projektdeltagelse er 25 personer blevet selvforsørgende gennem ordinær tilknytning til enten arbejdsmarkedet eller uddannelsessystemet. Det svarer til, at 55 pct. af de voksne er blevet selvforsørgende gennem projektdeltagelsen.

Beregnes effekten alene ud fra den gruppe voksne over 18 år, som havde arbejdsmarkedsressourcer, så udgør selvforsørgelseeffekten 71 pct.

Før projektstart var en stor gruppe af de voksne passive uden deltagelse i aktive tilbud. Deres forløb var præget af manglende afdækning af arbejdsevne og med hyppige afbrud af tilbud pga. sygdom. 60 pct. af de voksne var således passive på grund af sygdom eller andre problemer. Ved projektafslutning var ingen passive, og alle var tilstrækkeligt afdækket. 55 pct. var kommet i job eller uddannelse, mens 22 pct. var i kompetenceudviklende forløb (dvs. virksomhedspraktik eller løntilskud). 23 pct. havde fået tilkendt førtidspension.

Evalueringen viser også, at projektet har rykket på de voksne familiemedlemmers deltagelse i samfundslivet og deres aktive medborgerskab. Tidligere var kun én person over 18 år aktiv i foreningslivet, og hovedparten af de voksne levede isoleret uden kontakt til familier eller personer med dansk baggrund. Ved projektafslutning var 46 pct. af de voksne foreningsaktive, mens 80 pct. havde venskabsrelationer til familier eller personer med dansk baggrund.

Før projektstart udtrykte aktørerne stor bekymring for hovedparten af de projekttilknyttede børns trivsel og skolegang. Ved projektafslutning var der for alle børn med bekymring iværksat dækkende indsatser i regi af skole, foranstaltninger over servicelov og med frivilliges støtte med lektiehjælp m.m. Evalueringen viser desuden, at alle børn og unge gennem projektforløbet var blevet aktive i fritiden i foreninger, ungdomsklubber el.lign.

Evalueringen dokumenterer sammenhænge mellem de opnåede resultater og projektets faglige indsatser og metoder. De familieorienterede og tværfaglige metoder vurderes at være vigtige og bestemmende for resultaterne.

Tidligere iværksatte myndighederne monofaglige tiltag rettet mod enkelte individer og specifikke problemstillinger. Med den familieorienterede metode blev familiens ressourcer og integrationsstrategier betragtet som et hele, hvor de enkelte familiemedlemmers interesser og ressourcer påvirker hinanden. Den tværfaglige metode i projektet betød, at de enkelte myndigheders indsats var delelementer i en samlet plan for familiens integrationsstrategi.

Der er med projektet udviklet følgende organiserings- og samarbejdsformer, som har fremmet den tværfaglige integrationsindsats i Assens Kommune:

- Der er etableret en integrationsenhed med tværfaglige funktioner inden for både det beskæftigelses- og socialfaglige område. Sagsbehandlerne i enheden er familiernes tovholder og varetager alle relationer mellem familierne og Assens Kommune. Tovholderfunktionen har betydet, at antallet af myndigheder med kontakt til familierne er reduceret fra i gennemsnit 16-18 aktører til 1 person i Assens Kommune.
- Der er udviklet samarbejdsformer, hvor der er skabt et tværfagligt miljø. Det er bl.a. udviklingsgrupper og udviklingsplaner, hvor indsats, roller og ansvar koordineres og beskrives i forpligtende aftaler. Udover strukturer, værktøjer og formelle aftaler er der grundlagt en samarbejdskultur, hvor alle relevante parter føler sig respekteret og inviteret i det tværfaglige samarbejde. Det er ikke mindst de projektansattes faglighed, engagement og store erfaring, som har medvirket til at nedbryde traditionelle faggrænser og aktørinteresser.
- Der er etableret utraditionelle aktørkonstellationer, hvor frivillige indgår i løsningen af de civilsamfundsmæssige integrationsopgaver. Med projektet er der skabt et stort netværk af frivillige (82 frivillige), og der er indgået en samarbejdsaftale mellem de frivillige og Assens Kommune. De frivillige løser opgaver, som offentlige myndigheder ikke kan eller skal involveres i – bl.a. venskabsrelationer mellem familier og borgere.

I interview udtrykker sagsbehandlere fra jobcentret, Ydelseskontoret og Børn & Unge stor tilfredshed med projektindsatsen. Tilsvarende gør repræsentanter fra skoler, SSP og sundhedsfaglige aktører. Alle samarbejdspartnere tilkendegiver i interview, at der med projektindsatsen er skabt succesfulde metoder i forhold til samarbejdet med familier og tværfaglige samarbejdsrelationer.

Samlet har projektet skabt overbevisende resultater og udviklet tværfaglige løsningsmodeller med værdi for integrationsindsatsen i Assens Kommune såvel som i andre kommuner. Projektet er også videreført efter projektafslutning i Assens Kommune, ligesom projektparterne gennem en aktiv spredningsstrategi har skabt stor interesse i andre kommuner.



2.0

Projekt ”Hele familiens integration” – Familiernes baggrunde og projektets rammebetingelser

2.1 Projektets baggrund og opstartsforløb

Ved kommunesammenlægningen i 2007 blev Assens Kommune et resultat af en sammenlægning af fem kommuner (Assens, Glamsbjerg, Haarby, Tommerup, Vissenbjerg og Aarup Kommune). Kommunalreformen betød, at den integrationsfaglige organisering skulle etableres på ny, ligesom mange nye aktører skulle genopbygge nye samarbejdsrelationer.

I perioden januar 2007 til april 2009 var integrationsindsatsen i Assens Kommune opdelt på en lang række forskellige myndigheder. Disse myndigheder var forankret i forskellige forvaltninger: Æn sagsbehandler i jobcentret tog sig af beskæftigelsesfaglige forhold, herunder modtagelse af nyankomne flygtninge. Æn sagsbehandler i Ydelseskontoret varetog de økonomiske forhold, mens eventuelle børne- og familieindsatser blev forvaltet af sagsbehandlere i Børn & Unge.

LG Insight, Integrationservice og Integrationsministeriet gennemførte i samarbejde med Assens Kommune en forundersøgelse i 2008 af den integrationsfaglige indsats i kommunen. Forundersøgelsen viste bl.a.:

- 15-18 familier med etnisk minoritetsbaggrund fra ikke-vestlige lande var dårligt integreret. De voksne familiemedlemmer var isoleret fra samfundet og uden tilknytning til arbejdsmarkedet eller uddannelsessystemet. Deres levevilkår var præget af sygdom, sociale problemer og kaotiske økonomiske forhold. Familiernes levevilkår havde også betydning for børnenes trivsel og skolegang. Flere af børnene levede under bekymrende forhold med dårlige skoleforløb, kriminalitet, misbrug m.m.
- I hovedparten af de 15-18 dårligt integrerede etniske minoritetsfamilier havde der igennem en lang årrække været afprøvet mange forskellige indsatser. I gennemsnit havde hver familie 16-18 forskellige myndigheder, som de samarbejdede med. Det galdt f.eks. jobcentret, socialforvaltningen, Ydelseskontoret, Børn & Unge, SSP, politi, skole m.m. Der havde været iværksat tiltag over serviceloven og aktivloven (beskæftigelse), men ingen af de traditionelle integrationsfaglige tiltag havde haft nogen effekt.

De mange aktører koordinerede ikke strategier og indsatser med hinanden. Indsatserne var præget af manglende helhedsforvaltning og kontinuitet. Der var endog eksempler på, at myndighederne var hinandens barrierer – f.eks. at jobcentret iværksatte aktivering uden at dette var koordineret med familiebehandling iværksat af Børn & Unge.

- Indsatsen i Assens Kommune byggede på utilstrækkelig viden om anerkendte integrationsfaglige metoder og redskaber. Der var frirum til personlige holdninger og forskelle i indsatser blandt medarbejderne. Hovedparten af aktørerne var frustrerede over familiernes komplekse problemforhold og de mange indsatsers manglende effekt. Resultatet var, at sagerne fik lov til at udvikle sig uden indsatser eller dækkende tilbud.

Assens Kommune, Integrationservice og LG Insight afholdt medio 2008 et seminar for alle relevante integrationsfaglige aktører i Assens Kommune. På et heldagsseminar fik de mange integrationsfaglige aktører mulighed for at møde hinanden – nogle for første gang - og etablere personlige samarbejdsrelationer. Desuden drøftede aktørerne den daværende integrationsindsats, og i workshops udviklede de forskellige forslag til strategier og tilbud, som kunne styrke indsatsen over for de 15-18 dårligt integrerede etniske minoritetsfamilier.

Allerede på dette tidspunkt i opstartsfasen af projektet var det integrationsmedarbejderen i jobcentret og en virksomhedskonsulent (senere begge ansat i projektet), som var drivkræfterne i Assens Kommune. Begge var drevet af en personlig interesse for det integrationsfaglige område og en frustration over den daværende integrationsindsats i Assens Kommune.

Efter seminariet blev der afholdt et møde mellem repræsentanter fra Assens Kommune, herunder borgmesteren og Integrationsministeriet. På mødet blev det besluttet, at Assens Kommune ville iværksætte en særlig indsats for de 15-18 familier. Indsatsen skulle forankres i en projektorganisation, hvor forskellige redskaber og metoder kunne udvikles og afprøves. Det omfattede både nye samarbejdsformer med de udvalgte familier og nye tværfaglige organiseringsformer. Det blev desuden besluttet, at den særlige projektindsats eventuelt skulle støttes af midler fra Integrationsministeriet.

I sidste halvår af 2008 blev projektindsatsen beskrevet i bl.a. en ansøgning til Integrationsministeriet. Der blev ligeledes gennemført en analyse af familierne, hvor deres sagsoplysninger blev gennemgået. Analysen havde både til formål at danne grundlag for en visitering af relevante familier til den særlige indsats og at skabe et overblik over familiestrukturer, problemforhold m.m. Ultimo 2008

godkendte Integrationsministeriet ansøgningen og bevilligede 1 mio. kr. til en særlig projektindsats i perioden april 2009 til april 2011.

2.2 Kort karakteristik af projekt ”Hele familiens integration”

Assens Kommune havde defineret en række målsætninger og succeskriterier for projektindsatsen – jf. afsnit 1.2. I projektansøgningen til Integrationsministeriet var kort beskrevet enkelte faglige elementer, men ved projektstart var der behov for at skabe en projektorganisation og udvikle metoder og redskaber:

Opbygning af en projektorganisation: Der blev etableret en ny enhed i regi af jobcentret. Der blev tilknyttet en projektleder (tidligere virksomhedskonsulent i jobcentret) og to fuldtidsmedarbejdere - den tidligere integrationskonsulent fra jobcentret og en medarbejderressource fra socialforvaltningen.

Metoder til relationsskabelse og samarbejde med familierne: Der blev udviklet en række metoder til at skabe tillidsfulde, støttende og holdnings- og adfærdspåvirkende samarbejdsrelationer til de udvalgte familier. Metoderne byggede på de projektansattes erfaringsgrundlag og på anerkendte vejledningsfaglige teorier.

Udvikling af metoder og redskaber til tværfagligt samarbejde: Der blev skabt metoder og redskaber til at involvere andre myndigheder og aktører i projektindsatsen. Det omfattede bl.a. kendskab til projektindsatsen, udvikling af tværfaglige mødeformer, registreringsværktøjer, handleplaner m.m.

I rapportens del 3 gives en mere uddybende beskrivelse af projektorganisationen og de udviklede metoder og redskaber.

2.2.1 Projektets organisering og forankring

Assens Kommune nedatte en styregruppe for projektet med deltagelse af arbejdsmarkedschefen, chefen for Børne- og Familieafdelingen og lederen af Kultur- og Fritidsforvaltningen. Derudover deltog en repræsentant fra LG Insight. Da projektets samarbejde med frivillige blev udbygget, blev styregruppen udvidet til også at omfatte formanden for Folkeoplysningsudvalget.

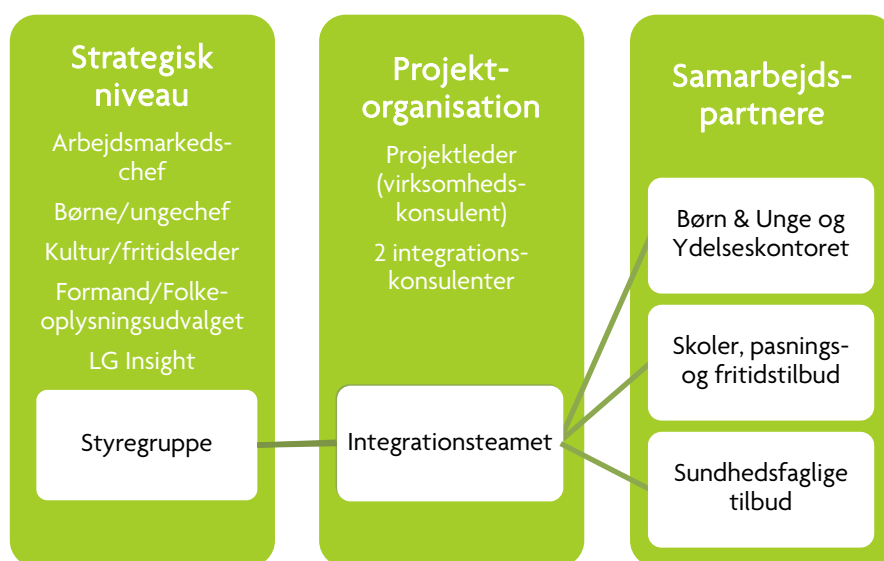
Styregruppens opgaver var at følge projektindsatsen og at træffe beslutninger om ændring af organiseringsformer, retningslinjer el.lign., som kunne have betydning for projektets gennemførelse. Det blev derfor prioriteret, at styregruppen skulle omfatte ledelsesrepræsentanter, som havde beslutningskompetence inden for relevante forvaltningsområder i Assens Kommune.

Arbejdsformen med udvikling af metoder og redskaber var, at projektlederen ad hoc inddrog relevante samarbejdspartnere i en faglig dialog om metoderne. Arbejdsformen betød, at metoder og redskaber blev udviklet i samarbejde med

relevante faglige aktører, ligesom disse samarbejdspartnere allerede fra start blev inddraget i projektindsatsen ved at vise respekt for deres fagligheder.

I figur 1 nedenfor er givet en illustration af projektets opbygning og samarbejdsflade med forskellige samarbejdspartnere.

Figur 1. Projektstrukturen i projekt "Hele familiens integration"



Styregruppens opgaver omfattede at:

- Beslutte større ændringer i projektindsatsen
- Følge, at projektindsatsen forløber planmæssigt og tilfredsstillende
- Følge projektindsatsens samspil med andre indsatser og myndigheder i Assens Kommune, herunder tilpasse forhold, så de understøtter en tværfaglig og familieorienteret integrationsindsats
- Drøfte evalueringsresultater og eventuelle behov for projektjusteringer
- Beslutte formidlingsstrategier
- Beslutte forankringsstrategier af projektindsatsen i Assens Kommune

Integrationsteamets opgaveportefølje var at:

- Udvikle projektets samarbejdsformer, metoder og redskaber
- Etablere indledende kontakt til de projektudvalgte familier
- Etablere samarbejdsrelationer med relevante myndigheder og aktører
- Varetage alle opgaver vedrørende familiernes integration – såvel beskæftigelsesfaglige som socialfaglige - tovholderfunktion
- Støtte og rådgive familierne i deres hverdagsmestring

-
-
- Skabe sammenhæng og koordinering mellem seviceindsatser iværksat af myndigheder i samarbejde med de projektdeltagende familier
 - Have det løbende ansvar for at aftaler overholdes og at forløb afvikles aftalemæssigt – både i forhold til familiemedlemmerne og aktørerne
 - Varetage løbende administrative opgaver
 - Indsamle evalueringsdata

Samarbejdspartnerne omfattede at:

- Ydelseskontoret varetog alle opgaver i forbindelse med administration af forsørgelsesudgifter. Integrationsafdelingen varetog alle opgaver i forbindelse med tilkendelse af enkeltydelser. Formelt var det imidlertid Ydelseskontoret, som godkendte enkeltydelserne.
- Børne- og familieafdelingen foretog udredninger (§50) og iværksatte foranstaltninger inden for serviceloven i børne- og familiesager.
- Øvrige samarbejdspartnere varetog opgaver som skoleundervisning, klubtilbud, behandlingstilbud osv.

Projektet blev organisatorisk forankret i regi af jobcentret. Det var naturligt og hensigtsmæssigt, at det var jobcentret, som havde projektindsatsen og tovholderfunktionen til familierne, fordi projektet havde så stor fokus på de beskæftigelsesfaglige målsætninger for de voksne flygtninge og indvandrere.

Integrationsteamet refererede ledelsesmæssigt til en teamleder i jobcentret. I kraft af de projektansattes store erfaring på det integrationsfaglige område havde de stor selvstændighed i tilrettelæggelsen af projektindsatsen. Den ledelsesmæssige opbakning og opmærksomhed var imidlertid vigtig, fordi det gav indsatsen betydning og autoritet i forhold til samarbejdspartnerne.

Integrationsteamet blev dimensioneret med tre fuldtidsstillinger, herunder projektlederen. I opstartsperioden var der kun tilknyttet to fuldtidspersoner til teamet, idet en medarbejder ikke kunne arbejde under de principper og metoder som blev fastlagt for projektet. Ved at udskifte personen viste Assens Kommune, at værdier og faglighed var vigtigere end personlige hensyn og interesser. I den første periode (ca. 6 måneder) bestod Integrationsteamet derfor alene af den tidligere integrationsmedarbejder og virksomhedskonsulenten. Virksomhedskonsulenten var desuden projektleder.

De projektansatte blev fysisk placeret i lokaler i jobcentret i Glamsbjerg i Assens Kommune. De to medarbejdere fik tildelt hver sit enkeltmandskontor. Den fysiske placering af medarbejdernes kontorer viste sig hurtigt upraktisk, og de besluttede derfor at placere Integrationsteamet fysisk i samme kontor. Da

teamet voksede med yderligere 1,5 medarbejdere (og samlet bestod af 3,5 medarbejdere ved projektafslutning, heraf en deltidsansat kontorassistent), blev fælleskontoret fastholdt – nu både af praktiske hensyn, men også som en metode til at fremme koordination og tværfaglighed (jf. senere afsnit).

Tidligere blev der givet en generel beskrivelse af Integrationsteamets arbejdsopgaver. I næste afsnit gives en karakteristik af de projekttilknyttede familier. I projektets første periode var det primært familier, som havde været i Danmark i længere tid. Hovedparten af de voksne familiemedlemmer var udover integrationsperioden og derfor omfattet af Lov om Aktiv beskæftigelsesindsats (LAB-loven), mens færre fortsat var under integrationsloven (dvs. de første tre år af deres opholdsperiode i Danmark). Teamets opgaver omfattede også opgaver i forhold til nyankomne flygtninge(familier), som ikke nødvendigvis var en del af den særlige projektindsats. I praksis er det imidlertid vanskeligt at adskille de metoder og indsatser, som Integrationsteamet anvendte i forhold til familier under den særlige projektindsats (de 15-18 familier) og andre borgere tilknyttet teamet.

Nedenfor er Integrationsteamets opgaver i relation til etniske minoritetsborgere oplyst – både projekttilknyttede borgere og ikke-projekttilknyttede borgere:

1. Finde bolig
2. Klargøre lejlighed
3. Bo-placere – Modtagelse
4. Introduktion til lokalområdet
5. Kontakt til det frivillige netværk
6. Udfylde alle ansøgninger (Boliglån, boligstøtte , forsørgelsesydelse, tilmelding til folkeregistret, skattekort mv.)
7. Gå med borgeren i pengeinstitut og få oprettet NEM konto og budgetkonto
8. Tilmelde børnene i skole og daginstitution - deltage i de første møder
9. Henvise til danskundervisning
10. Udarbejde integrationskontrakt og erklæring om medborgerskab
11. Planlægge og iværksætte integrationsprogrammet
12. Yde råd og vejledning
13. Behandle ansøgning om enkeltydelse
14. Støtte borgerne og familierne (både voksne, unge og børn) med alle forhold, som har betydning for deres integration i samfundslivet - hverdagsmestring og rådgivning om f.eks. medborgeransvar, forældreansvar o.lign.
15. Tovholder for hele den tværfaglige indsats

Det er vanskeligt at adskille opgaver for de projekttilknyttede familier og andre flygtninge og indvandrere tilknyttet Integrationsteamet. Det vil senere fremgå, at selvom flere af de projekttilknyttede familier havde boet i Danmark i flere år, så

havde de behov for omfattende støtte og rådgivning, og havde – som nyankomne familier – behov for at lære at bo og begå sig i (lokal)samfundet.

Det fremgår af opgavelisten, at Integrationsteamet behandler enkeltydelser (hjælp i særlige tilfælde, integrationslovens kapitel 6., §33-39). Snitfladen mellem ydelseskantoret og Integrationsteamet var, at ydelseskantoret alene stod for tilkendelse og udbetaling af forsørgelsesudgifter, mens Integrationsteamet havde alle borgerkontakter og opgaver med at rådgive om økonomi og behandling af enkeltydelser. Rådgivning om økonomi og budget ligger normalt ikke placeret i et jobcenter, men denne snitflade blev valgt for at mindske antallet af sagsbehandlere, som havde kontakt med familierne.

2.2.2. Tidsplan og milepæle i projektet

Projektindsatsen blev iværksat i april 2010. I de første ca. 6 måneder blev projektorganisationen etableret med tilknytning af sagsbehandlere og med fysisk og organisatorisk forankring. I samme periode blev metoder og arbejdsformer udviklet i samarbejde med relevante samarbejdspartnere.

I perioden september 2010 til ca. november 2011 var projektindsatsen i drift, hvor samarbejdsformer med familierne og mellem aktørerne hele tiden blev udviklet og afprøvet. Tilsvarende blev vejledningsfaglige metoder og indsatsstyper afprøvet og tilpasset efter erfaringer og løbende evalueringsresultater, ligesom virkningsfulde metoder og indsatser blev metodebeskrevet. Fra december 2010 og til april 2011 var spredning og forankring i fokus. Det vedrørte både spredning af erfaringer til andre kommuner landet over og forankring og videreførelse af projektindsatsen i Assens Kommune.

Figur 2. Projektfaser og milepæle i projektforsløbet



2.3 Karakteristik af de projektdeltagende familier

I det følgende gives en beskrivelse af de projektdeltagende familier og de ressourcer og vanskeligheder, som familierne havde ved projektstart. Det vedrører bl.a. familiernes nationalitetsbaggrunde og opholdsperiode i Danmark, de voksnes arbejdsmarkedstilknytning og forsørgelsesgrund, ligesom der gives en kort karakteristik af sociale problemer, som familierne havde ved projektstart.

I april 2009 blev tilknyttet i alt 94 personer til den særlige projektindsats. I tabel 1 angives antal familier fordelt på voksne og børn og unge under 18 år samt familiemedlemmernes nationalitetsbaggrunde. Derudover er angivet familiestruktur med antal familier og antal voksne med forældreansvar.

Tabel 1. Familiemedlemmernes alder og familiestruktur

Nationalitet	Over 18 år	0-17 år	I alt	Familier	Voksne forældre	Enlige voksne/-udeboende
Burma	5	1	6	1	2	3
Congo	2	5	7	2	2	0
Eksjugoslavien	2	2	4	1	2	0
Irak	26	36	62	10	19	5
Iran	1	0	1	0	0	1
Kosovo	2	1	3	1	2	0
Tjetjenien	4	1	5	1	1	1
Uganda	3	3	6	2	3	0
I alt	45	49	94	18	31	10

Kilde: Assens Kommune, Integrationsteamet

Der var i alt 45 voksne tilknyttet projektindsatsen, heraf havde de 31 forældreansvar, 10 var enlige og 4 personer var således over 18 år, men boede fortsat hjemme hos forældrene. 49 personer var under 18 år.

I alt var tilknyttet 28 familieenheder, heraf 18 familier med forældre og børn og 10 enlige uden børn. I 5 af de 18 familier med børn var der i 13 familier 2 forældre, mens der i 5 familier var en enig mor med børn.

Det fremgår af tabel 1, at hovedparten af de projekttilknyttede familiemedlemmer har en baggrund fra Irak. Det gælder 66 pct. af alle projekttilknyttede – svarende til 62 personer. Der var i alt tilknyttet 10 familier med baggrund fra Irak. Derudover var der familier bestående af to forældre fra Burma, Eksjugoslavien, Kosovo og Uganda. Der var enlige mødre med baggrund fra Congo, Uganda og Tjetjenien. I tabel 2 og 3 er deltagerne fordelt på alder og køn samt opholdsanciennitet. Det

fremgår, at der er flest større børn og unge i alderen 10-17 år, ligesom hovedparten af de voksne (herunder voksne med forældreansvar) er mellem 30-49 år.

Tabel 2. De tilknyttede familiemedlemmer fordelt på aldersgrupper og køn

Alder	Mænd/drenge	Kvinder/Piger	I alt
0-5 år	7	4	11
6-9 år	7	2	9
10-14 år	11	7	18
15-17 år	8	3	11
18-24 år	3	5	8
25-29 år	6	2	8
30-39 år	8	8	16
40-49 år	6	7	13
I alt	56	38	94

Kilde: Assens Kommune, Integrationsteamet

Tabel 3. De projekttilknyttede familiemedlemmers opholdsanciennitet i Danmark

Antal år i DK	Over 18 år		Under 18 år		I alt	
	Antal	Pct.	Antal	Pct.	Antal	Pct.
Født i Danmark	0	0 %	12	24 %	12	13 %
0-3 år	20	44 %	13	27 %	33	35 %
3-5 år	11	24 %	11	22 %	22	23 %
5-10 år	7	16 %	9	18 %	16	17 %
Mere end 10 år	7	16 %	4	8 %	11	12 %
I alt	45	100 %	49	100 %	94	100 %

Kilde: Assens Kommune, Integrationsteamet

Ved projektstart var 10 personer over 18 år enten selvforsørgende gennem uddannelse eller beskæftigelse. 24 personer var på start- eller kontanthjælp, mens 11 personer modtog enten integrationsydelse eller pension.

28 personer over 18 år – svarende til 62 pct. – havde ved projektstart slet ingen erhvervs erfaring gennem ordinær ansættelse i Danmark. 7 personer havde stor forudgående arbejdsmarkedstilknytning (mere end 3 års ordinær ansættelse), mens 10 personer kun havde mindre forudgående job erfaringer.

14 af de 45 projekttilknyttede voksne over 18 år havde en erhvervs kompetencegivende uddannelse fra hjemlandet (f.eks. sygeplejerske, læge, handelsuddannelse, snedker el.lign.). 4 personer har en erhvervs kompetencegivende uddannelse fra Danmark, heraf 3 som social- og sundhedshjælpere. Hovedparten

af de voksne projekttilknyttede personer havde således ingen uddannelsesbaggrund og havde kun deltaget i sprogundervisning i Danmark.

Alle de projekttilknyttede familier og familiemedlemmer blev visiteret til den særlige indsats, fordi de havde komplekse problemer, og fordi de traditionelle indsatser ikke havde haft nogen effekt. Familiernes situation var ved projektstart præget af en række forskellige problemer med forskellige alvorsgrader og som indbyrdes påvirkede hinanden – såvel i forhold til de enkelte personer, men også personer imellem samme familie - f.eks. når én eller begge forældre har traumer påvirkes også børnenes levevilkår og trivsel.

Godt 1/3 af de voksne familiemedlemmer havde traumer, og næsten 3/4 havde psykiske lidelser som følge af krigsoplevelser, tab af nære familiemedlemmer, tortur, voldtægt, flugt fra hjemlandet, savn m.m. De psykiske lidelser var depression, koncentrationsbesvær, søvnproblemer, angsttilfælde og egentlige PTSD-diagnoser. Flere af de voksne havde også fysiske lidelser som rygsmerter, hovedpine, smerter generelt og diffuse smerteoplevelser, hjertekarsygdomme, nervesygdomme o.lign. I nogle tilfælde var de fysiske lidelser psykosomatiske og var opstået på grund af tortur eller andre overgreb.

I næsten alle familier var der forskellige sociale problemer som uro, vold og dårlig økonomi. Familierne levede isoleret fra det omkringliggende samfund og havde ingen sociale relationer til f.eks. familier eller personer med dansk baggrund. I enkelte familier var der også vanskeligheder med forældrekompetencer og med forældreansvaret, hvor forældrene ikke støttede op om børnenes skolegang eller fritids- og foreningsliv. I flere tilfælde betød forældrenes situation også, at der var alvorlig bekymring for børnenes trivsel. I 29 pct. af familierne var der gennemført en §50-udredning og iværksat forskellige foranstaltninger.

Hovedparten af de projekttilknyttede voksne havde ikke ved projektstart grundlæggende kendskab til det danske samfund eller funktionskompetencer i forhold til at klare sig med hverdagsopgaver som fornuftigt indkøb af tøj og madvarer, tage offentlige transportmidler og søge råd og vejledning hos relevante myndigheder o.lign. Generelt var det vanskeligt for familierne at administrere en lille økonomi i et fristende forbrugssamfund. I flere af familierne var der rod i økonomien, og der var jævnlig behov for supplerende enkeltydelser.

Foruden de helbredsmæssige og sociale forhold spillede familiernes kultur også en betydning i forhold til deres integrationsstrategier i Danmark. Familieformer og kønsrollemønstre betød, at ikke alle kvinder og mænd havde forståelse for, at i Danmark skal alle raske og voksne forsørge sig selv, ligesom også kvinderne skal være aktive samfundsborgere og gerne være tilknyttet arbejdsmarkedet. Det var især i de irakiske familier, at de traditionelle kønsrollemønstre og kvinderoller

blandt kvinderne gjorde sig gældende. Mændene havde en forventning om, at kvindens opgaver lå i hjemmet, og kvindernes selvforståelse var tæt knyttet til deres rolle i familien som hustru og mor.

Børnene i familierne var på forskellig vis præget af forældrenes situation. Der var børn, som var sekundært traumatiserede med psykiske lidelser og utilpassede adfærdsformer. Flere af børnene klarede sig dårligt i skolen, hvor der var særlige støtteforanstaltninger i form af AKT-støtte, PPR og specialundervisningsstøtte. Enkelte af de større børn og unge var involveret i kriminalitet og/eller misbrug. For næsten alle børn var det gældende, at de ikke var aktive i deres fritid – f.eks. medlem af en fritids- og ungdomsklub, en idrætsklub eller forening.

I næsten 1/3 af familierne var Børne- og Familieafdelingen allerede involveret i familierne med undersøgelser og foranstaltninger. Foranstaltningerne varierede fra observationer, familierådgivning, støtte- og kontakt til overvejelser om fjernelse af børn fra hjemmet. I andre familier var der (endnu) ikke en familiesag ved projektstart, men familierne blev udvalgt til den særlige indsats, fordi Assens Kommune generelt havde en bekymring for børnenes trivsel og opvækstvilkår. I flere af disse familier ville der formentlig være startet en §50 udredning og forskellige foranstaltninger, hvis ikke familierne var blevet tilknyttet projektet.

Generelt havde de projekttilknyttede familier og personer en lang række problemer, som var bekymrende i forhold til deres livskvalitet og deres muligheder for integration i Danmark. For at illustrere familiernes situation før projektstart vil vi i det følgende kort præsentere tre familier, som blev tilknyttet projektet i april 2009. Vi giver en kort beskrivelse af familiernes baggrunde, problemforhold og levevilkår ved projektstart. Vi vil desuden beskrive hvilke indsatses, de samme tre familier fik under projektet, og hvilke resultater indsatsen gav – dvs. hvordan var familiernes situation ved projektafslutning. De tre familier udgør således konkrete eksempler på familiesituationer, projektindsatser og resultater af projekt "Hele familiens Integration".

Case 1: Familien fra Irak

Baggrund og udfordringer: Forældrene fra familien fra Irak har problemer med manglende tilknytning til arbejdsmarkedet. Faren er traumatiseret og på kontanthjælp, og moren er sygdomsplaget og har som følge af kulturelle barrierer bl.a. ikke kontakt til fremmede mænd eller interesse for at arbejde. Hjemmet er desuden præget af stærk social kontrol, og manglende forældrekompetencer komplicerer skole-hjem-samarbejdet for familiens fire børn betydeligt. Tre børn fungerer fint, men familiens ene dreng (teenager) har svære adfærdsmæssige problemer i skolen.

Iværksættende tiltag: Assens Kommune har indledt et samarbejde med læge omkring traumebehandling for faren i samarbejde med Rehabiliteringscentret for Torturofre (RCT). For moren har man iværksat en beskæftigelsesrettet indsats med virksomhedspraktik og håndholdt indsats fra jobcentrets side, og man har arbejdet med praktiske forhold med hjælp til at få barn i dagpleje og igangsat detaljeret økonomisk rådgivning for familien. Kommunen har strammet indsatsen omkring hendes fravær i samarbejde med læge og understreget sanktionsmuligheder mod familien i tilfælde af manglende samarbejde. Som del af den fremadrettede indsats for moren har man i tæt, håndholdt indsats fra virksomhedskonsulentens side introduceret moren for VUC.

Resultater: Kommunen har oplevet en markant ændring i morens interesse for beskæftigelse. Hun udtrykker nu et bevidst ønske og en specifik interesse for at arbejde og går pt. i 9. klasse på VUC for at kunne påbegynde en pædagoguddannelse senere hen. Faderen er helbredsmæssigt blevet afklaret og indstillet til pension. For familiens dreng med adfærdsmæssige problemer i skolen har man drøftet muligheden for efterskoleophold efter 9. Klasse.

Case 2: Familien fra Uganda

Baggrund og udfordringer: Faren har været få år i Danmark og har svære problemer med misbrug og psykiske problemer i form af traumer. Han vil gerne arbejde, men tidligere beskæftigelsesrettede forløb er afbrudt som følge af farens alkoholmisbrug, tyverier (af alkohol) samt drukture til København, der gør, at han udebliver fra arbejde. Moren familiesammenføres med faren i 2009, og hun har uddannelse indenfor hotelfaget. Hun vil meget gerne arbejde, men behersker ikke det danske sprog. Sammen har parret et yngre barn, men begge mangler forældrekompetencer. F.eks. får barnet ikke madpakke med i børnehave, bliver ikke lagt til ro, og barnet lades af og til alene i huset, mens forældrene går ud. Barnet forekommer derfor understimuleret.

Iværksættende tiltag: For faren er iværksat traumebehandling i form af privatpraktiserende psykolog 10-20 timer samt behandling på Rehabiliteringscentret for Torturofre (RCT). Han er startet virksomhedspraktik og løntilskudsjob hos en delikatesseforretning, og forløbet er tilpasset RCTs behandling og tæt knyttet sagsbehandler, der har arbejdet med forskellige fastholdelsesmetoder for faren. Faren kan ikke modtage danskundervisning i klasse med andre og modtager derfor hjemmeundervisning med henblik på danskprøve 2. Moren er startet praktik på et hotel 3 dage ugentligt og går på sprogskole resten af ugen. Hun får tilknyttet en mentor på arbejdspladsen samt en frivillig hjælper til støtte om bl.a. parrets barn. Af fælles tiltag for forældrene iværksættes støtte omkring børneopdragelse og praktiske gøremål i hverdagen - herunder hvordan smøres

madpakke, hvordan spises aftensmad sammen, hvordan læses godnathistorie for barnet, hvordan puttes til en bestemt tid mv.

Resultater: Faren er nu ansat i fleksjob hos samme delikatesseforretning som tidligere. Moren er i praktik på plejehjem og skal omskoles til social- og sundhedshjælper. Hun får tilknyttet en frivillig efter nogle måneder (Sagsbehandler har matchet og følger forløbet), og moren er nu selv meget aktiv og arbejder frivilligt i Assens frivillighus samt over for andre familier med behov for støtte. Der er sket en stor forbedring for parrets barn, hvilket kan mærkes i børnehaven. Familien har generelt en bedre daglig rytme nu.

Case 3: Familie fra Balkan

Baggrund og udfordringer: Faren kom til Danmark i 2008 og behersker slet ikke dansk. Han vil gerne arbejde, men han har meget svært ved det danske sprog. I hjemlandet har han bl.a. solgt bildæk men har meget få jobkompetencer, som han kan sætte i spil i Danmark for at få et arbejde. Moren kom til kommunen i 2005 og er dybt traumatiseret. Parrets fælles børn har via deres fritidsjob været med til at skaffe en indkomst til familien.

Iværksættende tiltag: Faren er startet på sprogcenter med henblik på danskprøve 2, dog med besvær. Han har været i praktik på fabrik og siden i en detailvirksomhed, der fungerer som mentor og bl.a. har løftet farens IT kompetencer. Faren er endvidere startet psykologisk behandling, da krigstraumer fra hjemlandet gør hverdagen svær. Faren kan dog gennemføre praktik samtidig med, at han følger traumebehandling. Moren skal følges tæt, og der er derfor iværksat og beordret daglig gåtur med mentor samt transportfølgeordning med mentor til danskundervisning. Hun har indledt 11 måneders traumebehandling på RCT og bestået danskprøve 1 på trods af svære indlæringsvæner. Moren er endvidere startet og har gennemført kantinepraktik 2 x 3 timer om ugen.

Resultater: Faren er nu i løntilskudsjob i en detailvirksomhed. Han spiller volleyball med kolleger i fritiden og har fået et lokalt netværk. Han kan nu leve åbenlyst med hans traumer og kan sætte ord på hans traumer. Med farens job er han i stand til at forsørge familien, så børnene ikke længere skal bidrage til dette. Den ældste dreng har fået en læreplads. Moren er afklaret til pension og går fortsat en daglig tur. Hun er mere til stede for hendes børn, og forpligtelser i hjemmet varetages af manden.



3.0

Indsatser, redskaber og metoder

Projekt "Hele familiens integration" har haft til formål at udvikle tværfaglige integrationsindsatser for familier med etnisk minoritetsbaggrund. Projektet har udviklet indsatser og metoder inden for følgende områder:

- A. Metoder til dannelse af tillidsfulde, holdnings- og kompetenceopbyggende relationer til udsatte familier med etnisk minoritetsbaggrund, herunder metoder, der fokuserer på en familieorienteret indsats.
- B. Etablering af en tværfaglig integrationsenhed (Integrationsteamet), der skal have den tværfaglige tovholderfunktion for udsatte familier.
- C. Udvikling af metoder og redskaber til tværfagligt samarbejde mellem alle relevante professionelle og frivillige myndigheder og aktører, der samarbejder med de udsatte familier med etnisk minoritetsbaggrund.

I det følgende gives en mere uddybende analyse af metoder til relationsdannelse til familierne, etablering af Integrationsteamet og metoder til etablering af det tværfaglige samarbejde på tværs af aktører og myndigheder.

3.1 Metoder til relationsdannelse til familierne

Assens Kommunes samarbejde med de udsatte etniske minoritetsfamilier var tidligere spredt over et stort antal myndigheder og sagsbehandlere. Med projekt "Hele familiens integration" blev kontakten til familierne forankret hos én tovholder i Integrationsteamet, og at denne tovholder var så vidt muligt familiernes kontakt til alle myndigheder i Assens Kommune. Det var derfor afgørende, at der fra start blev grundlagt et tæt og tillidsfuldt samarbejde mellem tovholderne i Integrationsteamet og de projekttilknyttede familier.

Familierne blev inviteret til deltagelse i den særlige indsats. Tilbuddet blev præsenteret som et frivilligt tilbud og som en særlig indsats med stor politisk bevågenhed – både fra borgmesteren i Assens Kommune og fra Integrationsministeriet. Familierne fik således fra start indtrykket af, at Assens Kommune lagde stor vægt på denne indsats, og at familierne var særligt begunstiget ved

deres deltagelse. Sammenholdt med, at hovedparten af familierne oprigtig ønskede hjælp til deres integration og løsning af deres problemer, betød det, at der ikke var nogen af de udvalgte familier, som takkede nej til deltagelse.

Ved projektstart underskrev alle voksne/forældre en generel samtykkeerklæring, hvorved myndigheder kunne udveksle oplysninger med relevans for sagsbehandlingen på tværs af afdelinger og forvaltninger. Denne samtykkeerklæring var nødvendig for at overholde retssikkerhedsloven (§43-46) og for at overholde forvaltningsretslige principper om udveksling af personfølsomme data.

Samarbejdet med familierne havde følgende formål:

- Familierne skulle have få og overskuelige samarbejdsrelationer med Assens Kommune. Der skulle udpeges en tovholder i regi af Integrationsteamet, som skulle være formidler af samarbejde mellem familierne og forskellige myndigheder og afdelinger i Assens Kommune.
- Der skulle opbygges et tillidsfuldt samarbejde med familierne, hvorved tovholderne kunne støtte familierne og påvirke deres kompetencer, interesser og adfærd i forhold integration.
- Tovholderens tætte relationer til familierne skulle øge Assens Kommunes samlede kendskab til familiernes ressourcer, problemer og indsatsbehov, hvorved indsatser derved dækkede familiernes behov.
- Tovholderen skulle støtte familierne med at forstå forskellige myndigheders roller og ansvar, herunder at se sammenhænge mellem indsatser i forhold til den generelle strategi for familiernes integration.
- Familierne/forældrene skulle rustes til selv at være "herre i eget liv", så sagsbehandlerens/tovholderens rolle gradvis blev mindre.

Det tillidsfulde samarbejde med familierne blev ikke skabt hen over natten og med enkeltstående metoder. Flere forhold har betydning for relationsskabelsen. Det vedrører bl.a. følgende forhold:

- Hjemmebesøg
- Den ressourcefokuserede vejledning
- Fokus på hele familiens ressourcer og integration
- Den håndholdte og brede støtteindsats
- Tilgængelighed

3.1.1. Hjemmebesøg

Sagsbehandlerne har på flere områder trådt ud af den traditionelle sagsbehandlerrolle, som lever et liv i jobcentret bag skriveborde, computere og faste rammer for mødetider, mødelængder og samtaleemner. Den første samtale med familierne foregik altid i deres eget hjem med deltagelse af to sagsbehandlere og (som regel) alle familiemedlemmer – far, mor og alle børn.

De projektansatte fortæller i interview, at det var en stor og værdsat begivenhed for familierne at få besøg fra Assens Kommune. Det kom bl.a. til udtryk ved, at familierne havde skabt hyggelige rammer med the, kaffe, kage og frugt, ligesom alle tydeligt var klædt pænt på til besøg fra Assens Kommune.

Der blev sat god tid af til møderne. Møderne var forberedte og struktureret med interviewguide (jf. senere). Der var dog også lagt tid ind til almindelig hyggesnak med både de voksne og med børnene i familierne.

Formålet med hjemmebesøgene var dels at møde familierne i rammer, hvori de selv følte sig trygge. Og dels var formålet at nedbryde de normale relationer mellem klienter og myndighedspersoner ved at træde ud af jobcentrets traditionelle rammer. Hjemmebesøg har desuden den store fordel at forældrene kan iagttages i eget miljø og sammen med familiemedlemmer. Den traditionelle "jobcenter-facade" med sygdom, træthed, tristhed og manglende kompetencer suppleres i nogen grad, når sagsbehandlerne kan observere andre sider af familien - f.eks. at moderen kan holde huset fint, servere hjemmebagt kage, dyrke hjemme-fitness og højlydt begejstres over børnenes udtryk og lege.

Hjemmebesøg afdækker sider af familiernes ressourcer, som et besøg på 20-30 minutter til en jobsamtale i jobcentret ikke gør. Tilsvarende giver hjemmebesøg med passende varighed mulighed for, at der kan opbygges relationer mellem familiemedlemmerne og sagsbehandlerne. Relationer, som er nødvendige for en tillidsfuld dialog med mulighed for støtte og påvirkningskraft.

I det videre samarbejdsforløb blev møderne holdt både som hjemmebesøg, besøg på jobcentret eller besøg på sprogskole, virksomhed el.lign. Møderne blev henlagt til steder var det var praktisk og/eller ønskeligt for familierne.

3.1.2 Fokusering på ressourcer

Sagsbehandlerne i Integrationsteamet har bevidst anvendt en metode, hvor de har fokuseret på familiernes styrker og ressourcer. Hovedparten af familiernes livssituation og livssyn har været præget af negative forhold, hvor det er svært at se de gode sider af tilværelsen og opbygge et positivt livssyn. Det har været en udfordring for både familiemedlemmerne og for de projektansatte at ændre det negative fokus.

Det kræver særlige vejledningsfaglige kompetencer og personlige egenskaber at fokusere på ressourcer frem for barrierer. Sagsbehandlerne tager ikke kun udgangspunkt i de beskæftigelsesfaglige ressourcer, f.eks. visitationsværktøjsskassens vejledningsfaglige elementer. Sagsbehandlerne fremhæver også ressourcer som f.eks. fritidsinteresser, forældrekompetencer, evnen til at holde hus, viljen til at få familiens til at fungere o. lign.

Metoden er i høj grad inspireret af teorierne i positiv psykologi og værdsættende eller anerkendende samtale (Appreciative Inquiry). Teorierne antager, at anerkendende spørgsmål påvirker personernes adfærd og fremtidsperspektiv, og at den vejledningsfaglige metode skal tage udgangspunkt i udforskning af familiernes egne drømme for fremtiden i Danmark. Disse metoder er mere uddybende analyseret i afsnit 3.4.2 om de vejledningsfaglige metoder.

3.1.3 Den familieorienterede tilgang

Integrationsteamet har med projektet foretaget et brud med traditionelle monobeskæftigelsesfaglige og individorienterede metoder i integrationsindsatsen i Jobcenter Assens. Integrationsteamets opgave- og støttefelt har været defineret bredt og ikke alene omfattet beskæftigelsesfaglige opgaver, da indsatserne har omfattet ”Hele familiens integration”.

Konsulenterne i Integrationsteamet har udført en lang række støttetiltag for familiemedlemmerne, som normalt ikke udføres af rådgivere eller virksomhedskonsulenter i jobcentrene – hverken i Assens Kommune eller i andre kommuner. Det omfatter f.eks. følgende typer af opgaver:

- Hjælp til budgetplanlægning og budgetstyring
- Praktisk bistand med indkøb, så familierne gennem håndholdt og praktisk-pædagogisk indsats lærer at foretage fornuftige dagligdagsindkøb.
- Deltage ved møder i skolerne efter behov.

-
-
- Rådgive og støtte med almindelige familieopgaver som struktur på dagen, smøre en madpakke, pakke en skoletaske og en taske med gymnastiktøj, følge med i informationer fra skole til forældre osv.
 - Læse breve og forstå henvendelser fra offentlige myndigheder, bank el.lign.
 - Følge eventuelle behandlingstilbud, herunder bistå familiemedlemmerne med rådgivning om offentlige transportmidler til tilbuddene.
 - Motivere børn og unge til deltagelse i fritids- og foreningstilbud, herunder følge dem til tilbuddene de første gange.
 - Rådgivning af forældrene om deres forældreansvar og støtte dem med opbygning af forældrekompetencer.
 - Formidle kontakt med familiemedlemmerne og frivillige – f.eks. venskabsfamilier, lektiehjælp, foreningsfrivillige osv.

Derudover har konsulenterne i Integrationsteamet varetaget opgaver, som omfatter traditionelle beskæftigelsesfaglige opgaver. Det vedrører almindelig opfølgning på jobplan og integrationskontrakt, jobsamtaler, rådgivning om jobmuligheder og uddannelsestilbud, henvisning til jobsamtaler, visitation til virksomhedspraktik, løntilskud el.lign.

Trappestigemodellen anvendes ofte til at illustrere forskellige trin på vejen til beskæftigelse for flygtninge og indvandrere. Billedligt udtrykt har konsulenternes opgaver i relation til familierne i starten af indsatsen udgjort en rulletrappe forud for trappestigemodellen. Familiemedlemmerne havde fra start meget dårlige udgangsforudsætninger, og det var nødvendigt at hente dem på rulletrappen inden de traditionelle beskæftigelsesfaglige trin kunne betrædes.

Opgavetyperne i Integrationsteamet er løbende blevet kritisk overvejet af både de projektansatte og af projektets styregruppe. Der har været tale om en afvejning af forskellige hensyn og ressourcer. Det vedrørte bl.a. overvejelser over, hvorvidt opgaverne med fordel (og berettigelse) skulle udføres af andre aktører, herunder evt. af frivillige, eller om hensynet til at få samarbejdsrelationer til familierne i en indledende fase skulle vægtes.

Det opgave- og rådgivningsfelt, som konsulenterne i Integrationsteamet har defineret, har på mange måder været identisk med de mangefacetterede integrationsfaglige opgaver for nyankomne familier. Selvom de projektudvalgte familier havde boet i Danmark i flere år, så havde de fra projektstart alligevel vanskeligt ved at klare basale hverdagsopgaver. Konsulenterne har derfor hjulpet familierne med at organisere såvel nutid som fremtid, og i flere af familierne har strategien været at nulstille integrationen og begynde forfra.

Som projekttitlen angiver, så har projektet favnet hele familiens integration. Heri ligger en forståelse for, at personer fra ikke-vestlige kulturer typisk ikke definerer egne identiteter eller strategier uafhængig af familiens. Personernes kollektivistiske selvforståelse og strategitilrettelæggelse ligger således til grund for konsulenternes vejledningsfaglige metoder. Den familieorienterede tilgang er også blevet valgt, fordi projektet fra starten antog, at familiemedlemmernes ressourcer og barrierer gensidigt påvirkede hinanden. Det gælder f.eks. for sygdomme, dårlig økonomi eller sociale problemer, ligesom det gælder forhold som familiens holdninger til f.eks. kvindens deltagelse på arbejdsmarkedet eller børnenes aktive deltagelse i foreningslivet.

Ved hjemmebesøgene har samtalen omfattet alle familiemedlemmer – fra forældrene til den yngste på 3 år. Tilsvarende har udviklingsplanerne (jf. senere beskrivelse) også omfattet alle medlemmer af familierne. I dialog med familierne har der været drøftet en nutidig og en fremtidig plan eller integrationsstrategi for hele familien, herunder en delplan for hvert enkelt familiemedlem.

I interview giver aktørerne tæt på familierne udtryk for, at den familieorienterede metode har flere fordele. Familierne synes bedre at forstå og acceptere en dialog, der tager udgangspunkt i hele familiens situation og strategi for fremtiden. Den familieorienterede tilgang har desuden de fordele, at Integrationsteamet kan sætte ind med de indsatser, som vurderes nødvendige i forhold til familiens trivsel og ressourcer. I nogle tilfælde kan en løsning af et barns problemer i skolen give øgede ressourcer hos forældrene. I andre tilfælde kan støttetilbud til forældrene være løsningen på manglende trivsel hos børnene.

En families ressourcer, problemer og strategier skal forstås og løses i sammenhæng. Hvis f.eks. en kvinde ikke vil eller ikke kan magte tilbud om aktivering, så kan det skyldes mandens sygdomme eller holdninger til kvindens deltagelse i samfundslivet. For at styrke kvindens forudsætninger for at deltage i et beskæftigelsesfagligt forløb, så arbejdede Integrationsteamet parallelt med de forhold i familien, som kunne understøtte denne strategi – eller barrierer, som kunne modvirke denne strategi. Der kunne være tale om praktiske støtteforanstaltninger til familien (pasningstilbud, hjemmepleje, transportstøtte) eller om påvirkninger af holdninger i familien, herunder holdninger til kønsroller.

Sidst i dette delafsnit præsenteres tre eksempler på familieorienterede strategier og indsatstyper. Der gives her konkrete eksempler på den familieorienterede metode i praksis – både afdækning af familiernes ressourcer og problemer, strategiplanlægning og en flerhed af indsatstyper.

3.1.4 Tilgængelighed

Borgernes problemer og behov for støtte og rådgivning ligger ikke altid inden for bestemte kontortider. Medarbejderne i Integrationsteamet har derfor ikke haft faste telefontider eller mødetidspunkter men har i meget høj grad været tilgængelig for både borgerne, virksomheder og samarbejdspartnere.

Medarbejderne i Integrationsteamet har haft meget lange og meget fleksible arbejdsdage. De har været tilgængelige for borgere og samarbejdspartnere, også på skæve tidspunkter og uden for normal arbejdstid. Hvis der opstod problemer med en familie i weekenden, så havde borgerne mulighed for at ringe til dem. Tilsvarende har arbejdsgivere også kunne kontakte virksomhedskonsulenten i Integrationsteamet, når der opstod et akut problem – uanset tidspunkt. Et eksempel er en arbejdsgiver, som ringede til virksomhedskonsulenten søndag, fordi borgeren – en irakisk mand – havde meldt sig fraværende om mandagen, fordi han var på familiebesøg i København. Arbejdsgiveren ønskede at afslutte samarbejdet. For at redde samarbejdet med virksomheden og fastholde borgeren i tilbuddet, brugte virksomhedskonsulenten adskillige timer søndag på at opsøge og bevæge borgeren retur til Assens og på arbejde om mandagen.

Miljøet i jobcentret har også været præget af åbenhed. Døren var altid åben til det fælles kontor, hvor Integrationsteamet var placeret. Her kunne borgerne komme eller ringe uden forudgående mødeaftale. I interview lægger samarbejdspartnere (f.eks. skoler og frivillige) stor vægt på, at sagsbehandlere i Integrations-teamet altid var tilgængelige – både til alvorlige samtaler og løsninger af konflikter eller til mindre rådgivningssamtaler og udveksling af information.

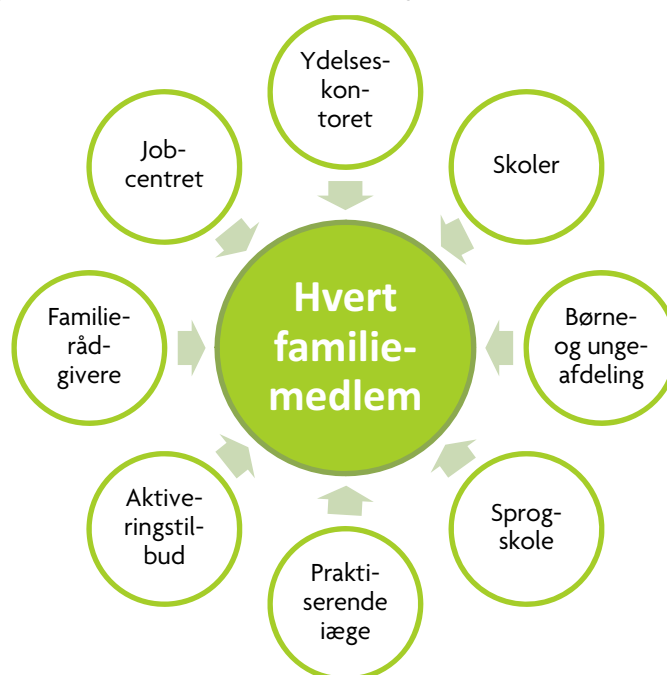
3.2 Organiseringsmodel – en enhed

3.2.1 Sammenlægning af social- og beskæftigelsesfaglige funktioner

Myndighedsopgaver på integrationsområdet var før april 2009 fordelt på flere forskellige specialiserede enheder i Assens Kommune. Disse enheder varetog afgrænsede opgaver i relation til enten de enkelte familiemedlemmer eller til enkelte problemstillinger i familierne. Konsekvensen var, at en familie med to forældre, flere børn og flere problemer kunne have et samarbejde med mange myndigheder, herunder mange skiftende sagsbehandlere hos hver myndighed. Forundersøgelsen viste således, at de projekttilknyttede familier i gennemsnit samarbejdede med 17-18 myndigheder på samme tid.

Organiseringen af integrationsarbejdet med de udsatte familier i Assens Kommune før projektindsatsen er vist i nedenstående figur 3.

Figur 3.



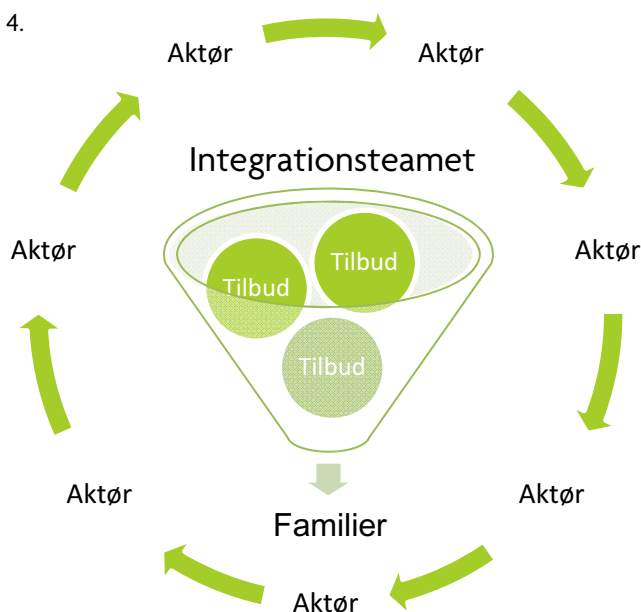
Myndighederne anvendte desuden en individorienteret og ikke en familieorienteret tilgang. Det betød, at f.eks. begge forældre kunne samarbejde med de samme myndigheder, men med forskellige sagsbehandlere. Tilsvarende kunne der være en forskellig kreds af aktører omkring de enkelte børn i familierne.

Integrationsteamet blev ved projektstart april 2009 etableret med en bred og tværfaglig opgaveportefølje. Opgaverne for Integrationsteamet omfattede bl.a. opgaver i relation til integrationsloven, LAB, LAS og serviceloven (for voksne), og alle relationer til familierne blev samlet hos én tovholder.

Sagsbehandlerne i Integrationsteamet var tovholder for de projekttilknyttede familier, og borgerkontakten skulle så vidt muligt gå gennem tovholderne. Herved blev antallet af myndighedspersoner, som familierne skulle samarbejde med, reduceret betydeligt fra 17-18 i gennemsnit til ganske få personer.

I figur 4 neden for er den nye organiseringsmodel i Assens Kommune illustreret.

Figur 4.



Figuren illustrerer, at relevante aktører indbyrdes udveksler viden og koordinerer indsatsen. Det sker gennem udviklingsmøder og/eller gennem tovholderen i Integrationsteamet. Tovholderen i Integrationsteamet er gennemgående kontaktperson for familierne og varetager alle personlige relationer til familierne mellem jobcentret, ydelseskantoret og socialforvaltningen. Børn & Unge stod for udredninger og iværksættelse af foranstaltninger i børne- og ungesager, men i praksis var det i høj grad tovholderne i Integrationsteamet, som leverede det videnskabelige grundlag for § 50-undersøgelserne og som anbefalede foranstaltninger – bl.a. gennem drøftelser i udviklingsgrupperne.

Medarbejderne i Integrationsteamet blev tidligt i projektet placeret fysisk i samme lokale. Den fysiske placering i fælleskontor viste sig at have en række tværfaglige fordele. For det første blev sagsbehandlingen mere effektiv, fordi sagsbehandlere hurtigt kunne koordinere sager uden, at der skulle afholdes møder. For det andet gav fælleskontoret et fagligt miljø, hvor de enkelte sagsbehandlere fik en grundig viden om alle familierne, hvorved de havde nemt ved at give hinanden faglig sparring eller at erstatte hinanden ved fravær.

3.2.2 Integrationsteamets kompetenceprofil

I Integrationsteamet blev knyttet personale med forskellige baggrunde inden for det integrationsfaglige område og med forskellige uddannelsesmæssige forudsætninger. To af sagsbehandlere havde fra start solid erfaring og relevante

uddannelsesmæssige baggrunde, herunder gennem længere ansættelse i det kommunale system og i Assens Kommune. Den tredje sagsbehandler var uddannet pædagog og havde mindre integrationsfaglig erfaring, men vedkommende har selv en ikke-dansk baggrund og dermed et stort kendskab til de etniske minoriteters kulturer og levevilkår.

Virksomhedskonsulenten og projektlederen er oprindelig uddannet pædagog men har gennemført en lang række kurser og uddannelser inden for det integrations-, pædagogiske/undervisnings- og socialfaglige område. Bl.a. har han taget en konsulentuddannelse på den Sociale Højskole i Odense med hovedvægt på arbejdsmarkedsforhold, integration, ledelse og udvikling. Han har desuden haft ansættelse inden for flere forskellige fagområder og med både ledelsesmæssige funktioner og praktisk familiearbejde.

Sagsbehandleren er uddannet socialrådgiver og har taget en 1-årig supervisionsuddannelse og en 1-årig overbygningsuddannelse i forsknings- og evalueringsmetoder i socialt arbejde. Hun har meget betydelig erfaring med ansættelse i den kommunale sektor inden for det beskæftigelsesfaglige, social- og integrationsfaglige område. Før hun blev tilknyttet Integrationsteamet varetog hun opgaver med integration af personer under integrationsloven.

Konsulenternes erfaringsballast har vist sig meget afgørende for både deres samarbejde med familierne og med de mange samarbejdspartnere. De har skullet bevæge sig inden for et stort fagområde og med mange forskellige samarbejdspartnere og borgere. Det stiller store krav til sagsbehandlerens vejledningsfaglige metoder, kendskab til lovgivning og tilbudsmuligheder, ligesom det stiller store krav om samarbejdskompetencer. Deres kendskab til holdninger, interesser og kulturer i den kommunale organisation generelt og specifikt i Assens Kommune har også været værdifuld for deres evner til at etablere samarbejdsrelationer og til at få forskellige myndigheder til at arbejde sammen.

Det vurderes afgørende for projektets succes, at Integrationsteamet blev sammensat af personer med solide erfarings- og uddannelsesmæssige baggrunde. Det har ikke mindst betydning, at personerne har haft et meget stort personligt engagement for projektet og for integrationsopgaven. De har under hele forløbet inviteret til samarbejde og formået at få samarbejdspartnere til at føle ligeværdighed og respekt omkring deres fagligheder og myndighedsopgaver. De har (over)bevist samarbejdspartnerne om, at projektet var vigtigt for familierne, og at jobcentret ikke gik efter en overformynderrolle.

3.3 Tværfaglige samarbejdsformer

3.3.1 Udvidet tovholderfunktion

Projekt "Hele familiens integration" havde til formål at udvikle en tværfaglig organiseringsmodel, hvor alle opgaver i relation til de projektdeltagende familier blev forankret hos én tovholder i et tværfagligt integrationsteam.

I Arbejdsmarkedsstyrelsens retningslinje for Lov om styring af Aktiv Beskæftigelsesindsats (snitfladepapiret, AMS, 2006) fremgår det, at det er jobcentret, der har tovholderopgaven i komplicerede borgersager. Der er dog kun få kommuner, som klart har defineret denne tovholderfunktion. I Assens Kommune blev der defineret en udvidet tovholder-funktion i Integrationsteamet for de projektilknyttede familier med etnisk minoritetsbaggrund.

Tovholderfunktionen betyder, at sagsbehandlerne i Integrationsteamet som udgangspunkt havde borgerkontakten mellem borgerne/familierne og Jobcenter Assens, Ydelseskontoret og Socialforvaltningen. Formelt var det Børn & Unge, som varetog børne- og ungesager, ligesom det var Ydelseskontoret, som stod for udbetaling af forsørgelse og endelig godkendelse af enkelttydelser. Det var imidlertid tovholderen i Integrationsteamet, som alene havde den personlige kontakt til familierne. Derfor byggede andre myndigheders viden, vurderinger og beslutninger også primært på tovholderens vurderinger og indstillinger.

Den udvidede tovholderkontakt har mange fordele: De åbenlyse fordele er, at borgerne ikke skal opbygge samarbejdsrelationer med mange forskellige myndigheder. Der opbygges derfor mere tillidsfulde samarbejdsrelationer, hvor det er muligt at afdække familiens ressourcer og problemer mere uddybende, og hvor det er muligt at skabe adfærds- og holdningspåvirkende relationer til såvel de voksne familiemedlemmer som til børn og unge i familierne.

Der er imidlertid også ulemper. Det er selvsagt sårbart, hvis tovholderen udskiftes med en anden person, hvorved alle relationer til familien i en periode skal genopbygges. Det kan også være kritisk, at en masse myndigheder baserer deres vurderinger og afgørelser på én enkelt aktørs vurderinger og indstillinger. Det stiller store faglige krav til den pågældende tovholder, som skal bevæge sig inden for meget store og komplekse faglige og lovgivningsmæssige områder. Det vurderes kun muligt, hvis der er tale om meget erfarne sagsbehandlere med store faglige og arbejdsmæssige kapaciteter. Det bestyrker tovholderfunktionen, hvis denne fungerer i et fagligt miljø, hvor tovholderen løbende kan sparre med tætte kollegaer og med relevante samarbejdspartnere.

Vi har tidligere fremhævet, at tovholderen i Integrationsteamet i Assens Kommune har fungeret i et tværfagligt miljø med tæt kollegial supervision. Derudover har udviklingsgrupperne styrket tovholderens vurderinger og indstillinger. Disse forhold har været nødvendige for at mindske risikoen for, at tovholderen bygger metoder, vurdering og indstillinger på utilstrækkeligt grundlag.

Tovholderen i Integrationsteamet har skullet agere i et krydsfelt med mange forskellige samarbejdspartnere i Assens Kommune. Disse samarbejdspartnere har haft varierende interesser, muligheder og holdninger til hinanden. I interview giver samarbejdspartnerne udtryk for, at tovholderne i Integrationsteamet meget dygtigt har formået at skabe tværfaglige relationer, hvor alle parter oplever, at samarbejdet bygger på ligestilling og gensidig respekt. Følgende principper og metoder hos tovholder vurderes at have været afgørende herfor:

- Tovholderen har konstant inviteret samarbejdspartnere med i forløbet
- Tovholderen har inddraget, lyttet til og respekteret alle samarbejdspartnere
- Der har været et højt informationsniveau om projektet og enkeltindsatser
- Tovholderne har brugt objektive og fagligt funderede argumenter, herunder peget på indsatser, som har passeret ind i samarbejdspartnerne faglige traditioner og muligheder
- Har anerkendt samarbejdspartnerne og også givet dem æren for succes
- Har vist samarbejdspartnerne, at indsatser virker
- Har skabt en musketérånd, hvor alle parter var ligestillede, og hvor alle følte et medansvar for integrationsindsatsen
- Har skabt en effektiv samarbejdsform, hvor samarbejdspartnere også ser ressourcemæssige fordele ved samarbejdet, herunder ser fordele ved at én aktør har tovholderfunktionen til familierne
- Tovholderne har udvist ydmyghed og vist samarbejdspartnerne, at de er drevet af uegennyttige interesser (både personlige, karrieremæssige og organisatoriske interesser), men at alene hensynet til borgerne har haft betydning for deres handlemåder og strategier.

Tovholderens opgaver og metoder i relation til familierne er analyseret mere uddybende i afsnit 3.4.2 om de vejledningsfaglige metoder.

3.3.2 Udviklingsgrupper og udviklingsplaner

Det er almindeligt i kommunerne at afholde tværfaglige møder, hvor relevante aktører omkring en borger eller familie drøfter og koordinerer indsatser. Disse møder kan have karakter af faglige supervisionsmøder eller egentlige tværfaglige koordinerings- og planlægningsmøder.

I Assens Kommune – ligesom i så mange andre kommuner – var der tidligere blandede erfaringer med tværsmøderne. Møderne blev ikke holdt konsekvent, og der kunne gå meget lang tid mellem møderne. Der var ikke fastlagt nogen standarder for mødeform og mødeledelse, ligesom der ikke var udpeget nogen tovholder for møderne. Endelig var parterne ikke forpligtet til at møde eller til at give bidrag på møderne, og det var ikke ualmindeligt at planer eller foranstaltninger ikke blev gennemført som aftalt på møderne.

Som en del af projektindsatsen blev der ved projektstart udviklet et koncept for de tværfaglige møder i Assens Kommune – kaldet udviklingsgrupper. Konceptet indeholdt både metoder, redskaber og definitioner af standarder for de tværfaglige udviklingsgrupper. Det vedrørte:

- Forberedelsesgrundlag: Fælles viden hos alle relevante aktører om familiernes ressourcer, problemer og hidtidige tilbud
- Udviklingsgrupper: Tovholder, mødeform, skriftlighed
- Udviklingsplaner: Fælles aftaler med skriftlige forpligtende aftaler

Tovholderen i Integrationsteamet udarbejdede som grundlag for mødet i udviklingsgruppen et notat, hvor familiens ressourcer og problemer var beskrevet – kort for alle familiemedlemmer. Afdækningen indeholdt desuden en kort beskrivelse af tilbud iværksat af forskellige aktører. Afdækningen var metodebeskrevet, og rapporteringen fulgte en fastlagt struktur, hvor der blev lagt vægt på kortfattet sammenfatning af eksisterende viden om familierne. Denne viden hentede tovholderne dels gennem egne samtaler med familierne og dels gennem journaloplysninger. Notatet blev forud for mødet i udviklingsgruppen sendt til alle deltagere af udviklingsgruppen.

Formålet med afdækningen var fra mødestart at skabe en fælles viden blandt aktørerne om familierne. Formålet var ligeledes at sikre, at alle aktører havde en fælles viden om alvorsgrader i familierne, og at alle kunne byde ind med relevante tilbud til løsning af familiens problemer.

Udviklingsgrupperne blev ikke afholdt i alle sager. Udviklingsgrupperne blev dannet for familier med mange komplekse og alvorlige problemer, og hvor der ikke var fastlagt nogen strategi til løsning af problemerne. Udviklingsgruppen blev

sammensat ad hoc med relevant aktører – f.eks. børne- og ungeafdelingen, skole-repræsentanter, daginstitutioner el.lign.

Der var udarbejdet et kommissorium for udviklingsgrupperne. I dette kommissorium blev mødeform beskrevet. Det fremgår heri at:

- Tovholderen varetager mødelederrollen
- Alle deltagere er forpligtet til aktivt at bidrage til løsning af borgerens/familiens sag med relevante faglige input eller egentlige tilbud
- Alle aftaler nedskrives i en udviklingsplan – jf. senere
- Aktørerne er forpligtet til at iværksætte og gennemføre aftalte tilbud
- Tovholderen følger op på, om aftaler gennemføres som aftalt

Møderne i udviklingsgrupperne havde typisk følgende indhold:

- Tovholderen i Integrationsteamet indledte kort med en gennemgang af familiens samlede ressourcer og problemer efterfulgt af en gennemgang af hvert familiemedlems ressourcer og problemforhold.
- Tovholderen gennemgik kort, hvad der allerede havde været eller var iværksat af forskellige støttetilbud, foranstaltninger el.lign.
- Herefter redegjorde alle aktører for deres vurdering af familiens ressourcer, problemforhold og iværksatte tilbud til familien inden for deres område.
- Tovholderen ledte en dialog med deltagerne om, hvad der var behov for af yderligere tilbud og foranstaltninger.
- Aftaler blev nedskrevet, og tovholderen afsluttede mødet med en kort gennemgang af mødets hovedkonklusioner og aftaler.

Familierne havde typisk flere forskellige kontrakter el. lign. hvori deres aftaler med Assens Kommune var beskrevet. Det kunne være integrationskontrakter, jobplaner, § 50 undersøgelser, handlingsplaner, elevplaner, ressourceprofiler, forældre pålæg m.m. Fælles for alle disse planer og kontrakter var, at de typisk alene tog udgangspunkt i en enkelt person og ikke var familieorienteret. Og ofte var de fokuseret på enkelte (mono)faglige strategier og tilbud.

Udviklingsplanen blev udviklet under projekt "Hele familiens integration". Formålet var at lave en masterplan for hele familiens integration, hvor familiens ressourcer samlet og for hvert familiemedlem blev fremstillet, og hvor familiens

korte og langsigtede integrationsstrategier blev beskrevet. Udviklingsplanen skulle også indeholde konkrete bud på realisering af familiens integrationsmålsætninger.

Udviklingsplanen skulle ikke erstatte de øvrige planer og kontrakter, som familierne indgik med Assens Kommune – også fordi disse kontrakter oftest er lovpligtige. Udviklingsplanen skulle i stedet fungere som en overordnet strategisk plan, hvori de tværgående og langsigtede integrationsstrategier kunne beskrives til fordel for såvel familierne som for aktørerne.

Tovholderne har gennem hele projektforløbet tilstræbt, at familierne var aktivt medvirkende i udarbejdelsen af udviklingsplanen. Planen var derfor ikke alene en aktørplan, men familierne skulle selv engageres i at fastlægge mål og relevante tiltag til realisering af målsætningerne.

For aktørerne skulle udviklingsplanen være en fælles plan, hvor de enkelte myndigheder kunne tilpasse borgeraftaler og tilbud inden for deres faglige og lovgivningsmæssige rammer, så de så vidt muligt understøttede målsætningerne i udviklingsplanen. Hvis der f.eks. i udviklingsplanen indgik mål om job eller uddannelse, så kunne jobcentret udarbejde en integrationskontrakt eller en jobplan med relevante tilbud. Tilsvarende kunne f.eks. Børn & Unge udarbejde handlingsplaner med foranstaltninger over serviceloven, som understøttede udviklingsplanens familiemæssige målsætninger.

Det er vurderingen, at udviklingsplanerne har været et vigtigt redskab til at definere og fastlægge en overordnet plan for familiernes integration i samfundslivet, på arbejdsmarkedet eller i uddannelsessystemet. Det er især vurderingen, at planerne har været værdifulde som en masterplan for aktørerne, hvor delstrategier og borgerkontrakter på andre områder kunne fastlægges inden for rammerne af en helhedsplan.

3.4 Andre forhold med betydning for projektets resultater

3.4.2 Vejledningsfaglige metoder

Konsulenterne i Integrationsteamet udtrykker ikke bevidste valg af vejledningsfaglige metodeteorier, men deres vejledningsfaglige forståelse ligger inden for den ressourcefokuserende vejledningsmetode (positiv psykologi). Denne vejledningsmetode bygger på et ressourcebaseret menneskesyn, hvor konsulenterne anvender forskellige strategier og værktøjer i vejledningen til at tydeliggøre og aktivere familiernes ressourcer, så de bliver mere bevidste om deres ressourcer, deres mål og om, hvordan de kan realisere dem.

Metoderne er med til at skabe trygge, anerkendende platforme for dialogen og relationsskabelsen, hvor konsulenterne bakker op om familierne: Antagelsen er, at mennesker vokser, når de bliver mødt med positive forventninger til deres person og potentialer. Når vejlederen lægger vægt på at finde de områder, hvor familierne kan videreudvikle sig, vil de i højere grad opleve følelsen af at kunne mestre deres liv. Det motiverer dem til at lære mere.

Konsulenterne i Integrationsteamet opbygger tillidsfulde relationer med lyttende, anerkendende metoder. I det vejledningsfaglige univers benytter de en lang række teknikker inspireret af såvel den positive psykologi og ”den anerkendende samtale” (Appreciative inquiry). Ingen af konsulenterne taler direkte om deres vejledningsteoretiske grundlag, men deres menneskesyn og vejledningsmetoder er påvirket af de anerkendende vejledningsfaglige principper. Disse principper handler kort om at søge de gode grunde i andres handlinger og ressourcerne i deres liv, at ”se og lytte” og værdsætte uden at værdisætte.

Når f.eks., en kvinde overfor en arbejdsgiver præsenteres (italesættes) som en troværdig og stabil medarbejder, så vægtes disse egenskaber i kvindens selvforståelse, og hun begynder at handle i overensstemmelse hermed. I eksemplet fik den personaleansvarlige at vide (mens kvinden overhørte samtalen), at kvinden var familiens ressource, og at hun i enkelte tilfælde måske kunne være fraværende af familiemæssige årsager. Hvis hun derfor meldte afbud, så kunne de roligt tro, at der var gode grunde hertil, ellers ville hun altid møde på arbejde. Trods store familieproblemer, fik kvinden aldrig en eneste sygedag.

Ved hjemmebesøg inddrages hele familien i samtalerne. Der gives god tid til fortællinger, hvor familiemedlemmerne gennem deres personlige fortællinger kan kredse rundt om de oplevelser og følelser, som påvirker deres liv og muligheder. Konsulenterne spørger interesseret ind, og under forløbet anerkendes personerne for deres handlinger og/eller for deres ressourcer til at modstå, overleve og komme videre – på trods af krig, flugt, tortur o. lign.

Personer fra andre kulturer end f.eks. dansk har ikke altid tradition for at fortælle i interviewform, hvor der stilles spørgsmål og gives svar. Vanskelige og personlige samtaleemner, f.eks. traumatiske oplevelser, kommer gerne frem gennem usammenhængende fortællinger, hvor familiemedlemmerne gradvis nærmer sig de vanskelige emner. For at kende personerne og familierne, er det derfor vigtigt, at der er rum til historiefortællingen – dels, at omgivelserne er trygge, og dels at der er god tid til samtalerne. Jobcentret og de traditionelle jobsamtaler er ikke den ideelle ramme, mens hjemmebesøg giver rum til de dybere samtaler.

Personer, som kommer fra kollektivistiske samfund tænker ofte i ”vi”, og det er derfor vigtigt at inddrage andre familiemedlemmer eller hele familien i vigtige beslutninger. Projektet har taget udgangspunkt i hele familiens situation, men

også i vejledningen har konsulenterne tænkt de enkelte familiemedlemmers strategier ind i hele familiens integrationsstrategi. Denne metode har betydet - ifølge konsulenterne - at familierne har følt større accept af strategierne, fordi de individuelle strategier og indsatser er i samspil med familiens strategier.

Den familieorienterede vejledning betyder dog, at konsulenterne tit har måttet påvirke negative strategier i familierne – f.eks. hvis én eller begge forældre ikke ønskede arbejde, men derimod ønskede førtidspension, eller forældrene ikke ville deltage i familiebehandling el.lign. I sådanne tilfælde har konsulenterne talt åbent om borgerens pligter i det danske samfund, og de har desuden benyttet økonomisk sanktionering i tilfælde af bevidst unddragelse af (job)tilbud.

Konsulenterne i Integrationsteamet har ligeledes benyttet håndholdte vejledningsmetoder eller praksisorienteret vejledning, når de f.eks. har skullet vise familierne, hvordan en dansk familie organiserer hverdagen. Konsulenterne har købt mad ind og smurt madpakker sammen med forældrene, så forældrene har kunnet se og forstå den danske madpakkekultur. Tilsvarende har konsulenterne gennem praktiske øvelser på en lang række andre hverdagsopgaver vist familierne, hvordan opgaverne kan løses mest hensigtsmæssigt.

Konsulenterne har fungeret i en gråzone mellem vejledere og støtte-kontaktpersoner, mentor og coach. Når tovholderfunktionen ligger hos samme person, kan konsulenten ikke holde de enkelte opgaver og metoder adskilte. I nogle tilfælde er der behov for at lytte og vejlede, mens der i andre situationer er behov for at handle og støtte. Konsulenterne har således i enkelte tilfælde kørt børn til fritidsaktiviteter – f.eks. kørt en dreng til fodboldtræning i OB, hvor han skulle testes til talentholdet. Først senere havde forældrene interesse for – og ressourcer til – at varetage disse opgaver.

3.4.3 Ressourcer

Integrationsteamet var i starten bemanded med to fuldtidspersoner (1 stilling var vakant). Senere blev der tilknyttet endnu en konsulent og – senere i projektføreløbet – blev tilknyttet en administrativ medarbejder på deltid.

Opgaveporteføljen i Integrationsteamet har været omfattende. Konsulenterne har således varetaget alle familierelaterede opgaver, ligesom to af konsulenterne har løftet de ressourcekrævende projektudviklende opgaver, herunder stået for projektledelse og administration af projektet. Konsulenterne i Integrationsteamet har gennem hele projektet haft i gennemsnit 50-60 enkeltpersoner i sagsstammen. Det svarer til det gennemsnitlige antal i Jobcentret. Der har dog i lange perioder været meget stor travlhed, og konsulenterne har i lange perioder haft meget lange arbejdsdage og arbejdsuger.

3.4.4 Ledelsesopbakning

Den tværfaglige indsats forudsætter stor ledelsesopbakning. Det betyder ikke nødvendigvis, at der løbende og dagligt skal være ledelseskraft inde i forløbet. I Integrationsteamet har de erfarne medarbejdere i høj grad kunnet fungere uden den daglige ledelse, og de har haft store frihedsgrader i projektudviklingen.

Det er imidlertid afgørende, at den øverste ledelse fra start giver signal om, at de prioriterer den tværfaglige indsats, og at de løbende opmærksomt følger området. Således har arbejdsmarkedschefen været med i styregruppen og har været meget engageret i projektet i hele forløbet. Tilsvarende har ledere fra andre forvaltninger også deltaget i projektets styregruppe. Det har sendt nogle vigtige signaler til hele organisationen og alle samarbejdspartnere om, at ledelsen i Assens Kommune har prioriteret den tværfaglige indsats.

Konsulenterne i Integrationsteamet har undervejs i projektføreløbet kun i enkelte tilfælde haft behov for at trække på ledelsesmæssig opbakning. I det daglige arbejde har den ledelsesmæssige opmærksomhed været tilstrækkelig støtte til at skabe engagement og samarbejdsvilje i hele organisationen.

3.4.5 Involvering af frivillige

Der er opgaver som det offentlige ikke kan eller skal løse. Det gælder f.eks. opbygning af personlige og sociale venskabsrelationer mellem familier eller mellem enkeltpersoner med etnisk minoritetsbaggrund og danskere. Det vedrører også en række mellemmenneskelige relationer som indkøb af mad, lektiehjælp, støtte til foreningsliv el.lign. I projektansøgningen var det forudsat, at Assens Kommune skulle opbygge et samarbejde med frivillige og foreninger til at løfte sådanne civilsamfundsmæssige opgaver.

I sommeren 2010 annoncerede Assens Kommune i den lokale avis efter frivillige til at medvirke i en lektiehjælpsordning for voksne flygtninge. Annoncen betød, at 18 frivillige henvendte sig. Herved blev der skabt et netværk af frivillige, som voksede i engagement, størrelse og i lyst til at varetage stadig flere integrationsfaglige opgaver i samarbejde med Assens Kommune.

I begyndelsen var det konsulenterne i Integrationsteamet, som stod for organiseringen af de frivillige. Det var imidlertid en for ressourcekrævende opgave. De frivillige blev derfor organiseret som en gruppe under Dansk Røde Kors, og der blev indgået en samarbejdsaftale mellem Dansk Røde Kors og Assens Kommune. I samarbejdsaftalen fremgår det hvilke opgaver, som de frivillige kan varetage, og nogle generelle hensigtserklæringer omkring samarbejdet mellem de frivillige og Assens Kommune.

Ved projektafslutning april 2011 var der i alt tilknyttet ca. 82 frivillige til at varetage de civilsamfundsmæssige integrationsopgaver i Assens Kommune. Det vedrører bl.a. lektiehjælpsordninger, venskabsfamilier, sommerlejre m.m.

De civilsamfundsmæssige integrationsopgaver blev først i projektperioden varetaget af konsulenter i Integrationsteamet. Af ressourcemæssige hensyn og metodiske hensyn blev disse opgaver løst af de frivillige sidst i projektet, men Assens Kommune følger frivilligruppens arbejde løbende, bl.a. ved personlig deltagelse ved månedlige møder. LG Insight har interviewet flere af de frivillige, og både de frivillige og Assens Kommune har store forventninger til det integrationsfaglige samarbejde. Grundet de frivilliges involvering forholdsvis sent i projektindsatsen har det imidlertid ikke været muligt at afdække eventuelle resultater af de frivilliges arbejde.



4.0

Resultater, spredning og forankring

I dette afsnit gives en analyse af resultaterne af projekt "Hele familiens integration". I fremstillingen vil der være fokus på effekter af indsatsen for familiernes situation i forhold til arbejdsmarkeds- eller uddannelsestilknytning, deltagelse i civilsamfundet og bredere integrationsstrategier.

Projektet har desuden haft til formål at udvikle tværfaglige organiserings- og samarbejdsformer. Gennem personlige interview har en bred kreds af aktører i Assens Kommune givet deres vurdering af, hvilke resultater de udviklede samarbejdsformer har bibragt integrationsindsatsen i Assens Kommune.

Afsnittet rummer tillige en analyse af projektets forankringsstrategi – dvs. om de succesfulde organiseringsformer, tværfaglige samarbejdsformer og familieorienterede metoder også vil blive videreført i Assens Kommune efter projektafslutning. Vil erfaringer, modeller og metoder blive nyttiggjort i en bredere integrationsfaglig indsats og for flere målgrupper af borgere i Assens Kommune, herunder for udsatte familier med dansk baggrund?

Endelig er det interessant at undersøge, om der med projekt "Hele familiens integration" er udviklet tværfaglige integrationsindsatser med almen interesse og relevans for andre kommuner: Vil andre kommuner kunne anvende projektets erfaringer, modeller og metoder? Og hvis dette er tilfældet, er der så taget initiativ til spredning af metoderne til andre kommuner?

4.1 Resultater for familierne

LG Insight og Integrationsteamet har gennem projektforløbet målt progressionen i familiemedlemmernes integrationsstrategier og status inden for områderne:

- A. Tilknytning til arbejdsmarkedet eller uddannelsessystemet: Det omfatter ordinær ansættelse, ansættelse på særlige vilkår (fleksjob) eller ansættelse i virksomhedspraktik eller løntilskud. Det vedrører ligeledes tilknytning til uddannelsessystemet – for børn og unge enten i grundskole, på en ungdomsuddannelse eller på en erhvervskompetencegivende uddannelse.

- B. Aktivt medborgerskab: Dvs. at familiemedlemmerne tager aktiv del i samfundslivet gennem aktivt engagement i (lokal)samfundets politiske, kulturelle og sociale liv eller ved deltagelse i fritids- og foreningsaktiviteter.
- C. Forældrekompetencer og ansvar: Det omfatter, hvordan forældrene støtter og rådgiver deres børn, så de får en god tilknytning til skole og uddannelse og et liv præget af ikke-kriminalitet og ikke-misbrug i samvær med andre børn og unge gennem bl.a. et rigt fritids- og foreningsliv. Forældrene er deltager i skole-hjem-arrangementer og tilskynder børnene til deltagelse i foreningstilbud.

Evalueringen har målt på familiemedlemmernes status før og efter projektafslutning inden for ovenstående tre temaer. Der er målt på familiemedlemmernes interesser, forudsætninger og status inden for en række målepunkter under temaerne – f.eks. har X interesse i job, har X forudsætninger for job og hvilken arbejdsmarkedstilknytning har X – før og efter projektdeltagelse.

4.1.1 Tilknytning til arbejdsmarkedet eller uddannelsessystemet

Tabel 4. Voksne familiemedlemmers interesser for job

Interesser	Ønsker et selvforsørgende liv med job
Før projektdeltagelse	30 voksne personer
Efter projektdeltagelse	36 voksne personer

Kilde: Assens Kommune, Integrationsteamet: Før projektstart var der i alt 45 tilknyttede personer over 18 år. Efter projektdeltagelse var der 46 personer. Den ene person, som under projektet er fyldt 18 år, tæller med i begge opgørelser.

Generelt var interessen for job før projektstart forholdsvis stor blandt de voksne familiemedlemmer. Ud af de 46 voksne familiemedlemmer ønskede 30 personer før projektdeltagelse et job, mens antallet var 36 personer efter projektdeltagelse – dvs. 6 voksne har ændret strategier i forhold til beskæftigelse.

Selvom godt 65 pct. af de voksne familiemedlemmer før projektstart havde interesse for job, så var deres jobønsker ikke altid realistiske, eller deres ønsker var afgrænset til få fagområder eller et specifikt geografisk område. Det er projektlederens vurdering, at deltagernes interesser for job både er blevet mere brede i forhold til områder med mange jobåbninger, ligesom deres jobønsker efter projektdeltagelsen i højere grad matcher deres forudsætninger.

Før projektstart var der 16 voksne familiemedlemmer, som ikke ønskede job, og efter projektdeltagelsen var antallet reduceret til 10 personer. De personer der ikke ønskede job var syge – typisk PTSD eller fysiske sygdomme.

I tabel 5 er familiemedlemmernes forudsætninger for job opgjort. Det fremgår, at der før projektstart var 4 personer, som kunne magte et job, heraf 2 på

almindelige (ordinære) vilkår og 2 på særlige vilkår. Efter projektdeltagelse er der 32 personer over 18 år, som kan magte et job, heraf 8 på almindelige vilkår, mens 24 personer kan påbegynde job på særlige vilkår. Projektindsatsen har således i høj grad betydet, at et stort antal voksne familiemedlemmer er blevet kvalificeret til beskæftigelse på enten almindelige eller særlige vilkår.

Antallet af personer, der ikke kan magte et job, er gennem projektdeltagelsen reduceret med 5 personer fra 15 til 10 personer.

Tabel 5. Voksne familiemedlemmers forudsætninger for job

Forudsætninger for job	Før	Efter
Kan magte job	2	8
Kan magte job på særlige vilkår	2	24
Kan inden for 12 mdr. med aktive tilbud magte job	27	4
Kan ikke magte job	15	10

Kilde: Assens Kommune, Integrationsteamet.

Før projektstart (status april 2009) var 7 familiemedlemmer over 18 år enten tilknyttet arbejdsmarkedet (1 person) eller uddannelsessystemet (6 personer) på almindelige vilkår. Ved projektafslutning var 25 voksne familiemedlemmer enten i arbejde eller i uddannelse – en stigning på 18 personer.

Gennem projektføreløbet er en stor gruppe voksne familiemedlemmer blevet afklaret og kvalificeret til job eller uddannelse. Ved projektstart var 26 voksne familiemedlemmer fritaget fra aktivering og gik passive hjemme på grund af sygdom eller barsel. Ved projektafslutning april 2011 var der kun én person over 18 år, som ikke var afklaret til pension eller deltagende i aktive forløb.

Tabel 6. Voksne familiemedlemmers status

Job og uddannelsesstatus	Før	Efter
Ordinær beskæftigelse	1	9
Uddannelse på almindelige vilkår (SU el.lign.)	6	16
I kompetenceafklarende forløb (aktivering)	12	10
Midlertidige sygemeldte eller barsel	26	1
Pension	1	10

Kilde: Assens Kommune, Integrationsteamet.

En stor gruppe voksne familiemedlemmer er ved projektafslutning i gang med en uddannelse på enten SU eller elevløn. 10 deltager i almene uddannelsesforløb (VUC eller sprogundervisning), mens 2 deltager i (T)AMU forløb, 4 personer var i

gang med en erhvervskompetencegivende uddannelse: 2 på Social- og sundhedsuddannelsen og 2 på øvrige erhvervsfaglige uddannelser.

Personer med ordinær beskæftigelse er ansat inden for mange forskellige typer af job. Det gælder brancher som hotel og restauration, detailhandel og rengøring (6 personer). 3 personer har arbejde som læge, maler eller som gartner.

Projektindsatsen har samlet betydet, at alle voksne familiemedlemmer grundigt blev afdækket. Gruppen af personer med arbejdsmarkedspotentialer blev aktiveret, mens personer uden arbejdsevne blev indstillet til pension. I alt har 10 personer fået tilkendt førtidspension (1 ved projektstart).

Målt på projektets egne målsætninger har projektet været en succes:

Table 7. Projektets opfyldelse af egne målsætninger

Målsætninger for voksne projektdeltagere	Før	Resultat
30 pct. skal være i uddannelse	13 %	35 %
20 pct. skal være i job	2 %	20 %
30 pct. skal være i aktive kompetenceudviklende forløb	26 %	22 %
20 pct. er ikke arbejdsmarkedsparete eller er på pension	59 %	23 %
I alt	100 %	100 %

Kilde: Assens Kommune, Integrationsteamet.

Målsætningen ved projektstart var, at 50 pct. af de voksne familiemedlemmer skulle være tilknyttet arbejdsmarkedet eller uddannelsessystemet. Ved projektafslutning april 2011 var 55 pct. enten i job eller i uddannelse. Målsætningen var, at 20 pct. skulle være afklaret til pension eller skulle være midlertidige passive på grund af sygdom eller barsel. 23 pct. af deltagerne var ved projektafslutning på pension eller midlertidig passive.

De langsigtede beskæftigelsesresultater ser lovende ud. Sammenvejes deltageres interesser for job med deres forudsætninger og status ved projektafslutning, så er hovedparten af de voksne familiemedlemmer på – eller vej mod – arbejdsmarkedet. Det er vurderingen, at ca. 75 pct. af de voksne familiemedlemmer kan være tilknyttet arbejdsmarkedet inden for de kommende 3-5 år – naturligvis afhængig af de kommende års arbejdsmarkedssituation.

4.1.2 Aktivt medborgerskab

Ved projektstart var der blandt de voksne familiemedlemmer ingen interesse for deltagelse i fritids- og foreningsliv, og kun én person var medlem af en forening. Status ved projektafslutning april 2011 var, at 21 personer var frivillig eller foreningsaktiv, mens de resterende havde interesse for at være foreningsaktiv.

Alle voksne havde således ved projektafslutning interesse for foreningsliv, men enkelte kunne ikke magte foreningsdeltagelse på grund af sygdom.

Alle voksne familiemedlemmer var ved projektafslutning interesserede i det danske samfund, og eventuel tidligere isolation var brudt. Alle var også gennem projektforsøget blevet interesseret i at knytte venskabsrelationer med personer med dansk baggrund. Ved projektafslutning var der skabt et korps af frivillige, og der var allerede skabt relationer mellem frivillige med dansk baggrund og de projekttilknyttede familier. Ved projektafslutning havde 37 voksne familiemedlemmer en venskabsrelation til en person eller familie med dansk baggrund. Kun 9 personer havde ikke danske venner eller bekendtskaber.

4.1.3 Forældrekompetence og forældreansvar

Det er vanskeligt at opstille absolutte målepunkter for forældrekompetencer og ansvar. Det vurderes forsigtigt, at hovedparten af forældrene ved start på projektet kun havde ringe forudsætninger for at kunne opdrage og støtte deres børn med integration i det danske samfund. Det handlede både om manglende kendskab til samfundets institutioner, værdier, normer og traditioner, ligesom det i nogen grad handlede om forældrenes interesser og syn på, hvor meget deres børn - eller ægtefællen - skulle integreres i samfundslivet.

Det er vurderingen, at 29 voksne ved projektafslutning ville opdrage deres børn efter værdier om ligeværdighed mellem kønnene, og at 29-31 forældre vil opdrage børnene med respekt for værdier om demokrati, ytringsfrihed, religionsfrihed m.m. Der er fortsat forældre med irakisk og afrikansk baggrund, som endnu ikke deler grundlæggende værdier som ligeværdighed mellem køn, religionsfrihed m.m., men det vurderes at også disse forældre er i proces, og at de har ændret holdninger i forhold til udgangssituationen ved projektstart.

I kraft af de voksnes aktive deltagelse i aktiveringstilbud og deltagelse i fritids- og foreningstilbud har de fået større kendskab til det danske samfund og dansk kultur. Forældrene er også blevet tilskyndet til aktivt at følge deres børns skolegang og deltage i skolearrangementer, foreningsliv m.m. Ved projektafslutning var alle forældre opmærksom på deres ansvar med at følge og støtte børnene i deres skole og uddannelse samt at tilskynde dem til et aktivt fritids- og foreningsliv. Ved projektafslutning deltog 34-36 forældre aktivt i skole-hjem-samarbejdet, mens 8-10 forældre på grund af både sygdom og interesser ikke deltog.

4.1.4 Status for børn og unge i familierne

11 børn havde tidligere fastlåste og alvorlige problemer med skolen i en sådan grad, at skolen havde truet med at smide børnene ud. Under projektindsatsen er problemerne blevet løst for 6 af de 11 børn, mens de resterende 5 børn har fået støtte, og deres udvikling er i et positivt forløb.

Med et samlet antal børn på 49 udtrykker aktørerne bekymring for 24 af børnene, hvor der er problemer i forhold til deres adfærd (utilpassede), deres skolefærdigheder eller som er indadvendte med sorg, depression o. lign. De fleste af de bekymringstruede børn kommer fra familier med irakisk baggrund og en enkelt med afrikansk baggrund. For disse børn og unge er der fortsat et arbejde med at sikre deres udvikling og trivsel, mens de resterende 25 børn ikke giver anledning til bekymring.

Antallet af foreningsaktive børn og unge er under projektet steget fra 17 til 27 børn. Hovedparten af de projekttilknyttede børn og unge er blevet aktive i fritids- og foreningslivet. Nogle børn er endnu for små, mens andre er i en overgang mellem tilbud. Der er således ingen vanskeligheder med at få børn og unge ind i foreningslivet, men det er fortsat en udfordring at få forældrene til at betale kontingent, udstyr og betale til udflugter og turneringer. En stor gruppe børn og unge får tilskud til kontingent og udstyr gennem DGI.

4.2 Aktørvurderinger af projektresultater

LG Insight har gennemført et stort antal interview med personer med tætte relationer til familierne, og som både før og under forløbet har været aktive parter i aktørsamarbejdet omkring og med familierne. Aktørerne har derfor forudsætninger for at vurdere integrationsindsatsen før og efter projektindsatsen – både i forhold til indsatsens kvalitet, effektivitet og ressourceforbrug.

Følgende aktørtyper har deltaget i interview:

- Sagsbehandlere i jobcentret
- Ydelseskantoret
- Sagsbehandlere i Børn & Familie
- Skoleledere, lærere
- SSP
- Frivillige
- Virksomhedsrepræsentanter
- Sundhedsfaglige aktører (praktiserende læger m.m.).

Herefter gives en analyse af aktørernes vurderinger af forskellige elementer af projektet. Fremstillingen er struktureret således:

- Aktørernes vurdering af organiseringsmodellen
- Aktørernes vurdering af samarbejdsformer
- Aktørernes vurdering af kvaliteten i integrationsindsatsen
- Aktørernes vurdering af effektivitet og ressourceforbrug

4.2.1 Aktørvurderinger af organiseringsmodellen

Aktørerne gav i interview samstemmende udtryk for, at der overvejende har været positive resultater af etablering af integrationsindsatsen i et team med vidtgående og tværfaglige opgaveporteføljer og bemyndigelser. Aktørerne vægtede forskellige fordele ved organiseringsmodellen i projektet:

Repræsentanter fra skoler, sundhedsfaglige aktører, frivillige, virksomheder:

- Én indgang til Assens Kommune uanset årsager. Det var tidligere besværligt at finde rundt i den kommunale struktur, mens den nye organisering har gjort det enkelt og overskueligt for samarbejdspartnerne.
- Der er i Integrationstemaet én person, som er tovholder for familierne. Det gør det muligt for samarbejdspartnerne at opbygge tætte personlige samarbejdsrelationer til familiernes tovholder. Især virksomheder og frivillige vægter de personlige samarbejdsrelationer.
- Integrationsteamet er tovholder for hele familien. Tidligere kunne en familie være spredt over flere sagsbehandlere, hvis der f.eks. var flere børn med særlige behov. Med den nye organisering kan tovholderne tage hånd om alle personer i samme familie.

Repræsentanter fra jobcentret, Ydelseskontoret, Børn & Unge:

- Snitfladerne mellem afdelingerne er blevet mere entydige.
- Det er blevet nemmere at indsamle oplysninger om personer og familier, fordi tovholderne oftest har dækkende viden.
- Bedre muligheder for at koordinere indsatser på tværs af forvaltningsgrænser eller mellem afdelinger.

Ingen repræsentanter fra skoler, sundhedsfaglige aktører, virksomheder eller frivillige giver udtryk for nogen negative resultater af den nye organiseringsmodel. Tværtimod fremhæver alle disse aktører, at de oplever betydelige fordele i forhold til tidligere, hvor indsatser var spredt over mange sagsbehandlere med uigennemsigtige opgaver og ansvar.

De kommunale samarbejdspartnere i Ydelseskantoret, det øvrige jobcenter og i Børn & Unge er ligeledes overvejende positive. Disse aktører peger ikke specifikt på negative forhold ved modellen, men giver mere udtryk for en bekymring for, hvorvidt den særlige indsats og Integrationsteamet bliver for selvåren, og at de gradvis distanceres mere og mere til integrationsindsatsen. De ser store fordele ved modellen og tovholderfunktionen men understreger vigtigheden af, at der fortsat er fokus på deres aktive inddragelse i samarbejdet.

4.2.2 Aktørvurderinger af samarbejdsformer

Repræsentanter fra skoler, de sundhedsfaglige aktører, virksomheder og de frivillige giver i interview udtryk for, at de føler sig mere inddraget i integrationsindsatsen end tidligere. Det er især skoleledere, lærere og SSP, som fremhæver, at de med projektindsatsen nu bliver inviteret til samarbejde i udviklingsgrupperne, og at de bliver respekteret og inddraget som en vigtig og ligeværdig samarbejdspartner. Dette står i kontrast til deres erfaringer fra tidligere, hvor de kunne foretage adskillige bekymringsunderretninger uden at blive inddraget i løsninger eller blive orienteret om eventuelle tiltag.

Skoler, virksomheder og frivillige lægger stor vægt på det tætte, personlige samarbejde med tovholderne i Integrationsteamet. De sætter pris på tovholderne store tilgængelighed, hvor de altid kan henvende sig om såvel store som små problemer. De finder det ligeledes positivt, at tovholderne kommer på besøg på skolerne eller virksomhederne. Herved kan samarbejdsrelationer vedligeholdes også i perioder, hvor der ikke nødvendigvis er problemer.

De frivillige indgik ikke i et organiseret samarbejde med Assens Kommune tidligere, men samarbejdet blev etableret med projektet. De frivillige kan derfor ikke vurdere samarbejdsformen før og under projektet. De frivillige udtrykker tilfredshed med samarbejdet med Integrationsteamet. De fremhæver, at tovholderne er engageret og ”brænder for integration”, ligesom de også værdsatte tovholderne og Integrationsteamets store integrationsfaglige viden.

Sagsbehandlere i Børn & Unge og repræsentanter fra skoler m.m. udtrykte meget stor anerkendelse af de tværfaglige møder i udviklingsgrupperne. Den indledende afdækning af familiernes ressourcer, problemer og hidtidige indsatsstyper gav aktørerne en fælles viden om familierne, og det gav et dækkende grundlag for en faglig drøftelse af indsatsbehov. Aktørerne udtrykte tilfredshed med tovholderne mødeledelse, hvor alle parter følte sig inddraget og respekteret.

Aktørerne peger i interview på, at konceptet med en udviklingsplan har bibragt de tværfaglige møder et samlet overblik over en familie og de enkelte familiededlemmers såvel korte som langsigtede integrationsmålsætninger. Udviklings-

planerne vurderes af alle interviewpersoner som et godt værktøj, der samler viden og overblik, og som kan forpligte aktørerne gennem skriftlige aftaler.

4.2.3 Aktørvurderinger af kvalitet i indsatser

Den familieorienterede tilgang i projekt "Hele familiens integration" har betydet, at de forskellige indsatser i familierne koordineres bedre, og at der er færre samspilsproblematikker mellem indsatser aktørerne imellem. Samtidig påpeger aktørerne i interview, at den samlede kvalitet i integrationsindsatsen er blevet styrket, fordi der ikke monofagligt fokuseres på enkelte problemer og enkelte individer. Den familieorienterede tilgang anskuer enkelte personers ressourcer i et kompliceret årsags-virknings-samspil med hele familien, og myndighedernes indsatser tilrettelægges herefter. Alle aktører vurderede, at familiefokus og tværfaglighed har haft stor betydning for projektets resultater.

Udviklingsgrupperne har betydet, at der gennem de tværfaglige drøftelser er skabt ny viden om familiernes ressourcer, og dialogen har åbnet for løsningsmodeller, som aktørerne ikke havde kunnet udtænke alene. I interview sagde sagsbehandlere i Børn & Unge, at de oplevede, at de har fået mere viden om familierne og nye ideer til løsninger af problemer, fordi de havde deltaget i de tværfaglige dialoger i udviklingsgrupperne.

Skoleledere, lærere, SSP konsulenter og praktiserende læger m.m. vurderede alle, at projektindsatserne havde forøget kvaliteten af indsatsen for de projekttilknyttede familier. Vurderingen kunne også dokumenteres med opgørelser over fravær i skolen, færre konflikter i skolen, bedre skole-hjem-samarbejde, færre konsultationsbesøg hos den praktiserende læge osv.

Tilsvarende gav en virksomhedsrepræsentant udtryk for, at samarbejdet med Assens Kommune var godt og ubureaukratisk. Integrationsteamet tog sig af alt papirarbejdet og alle kontakter til andre myndigheder. Virksomhedsrepræsentanten prioriterede også, at de altid kunne ringe til virksomhedskonsulenten, hvis der opstod problemer. Den enkle og personlige kontakt mellem virksomheden og Assens Kommune gjorde virksomheden tryk og ansprede dem til at ansætte personer med andre problemer end ledighed.

De frivillige har sidst i projektperioden varetaget en del civilsamfundsmæssige opgaver som venskabsrelationer, lektiehjælp, støtte til foreningsliv m.m. Aktørerne havde svært ved at konkretisere og dokumentere værdien af dette frivillige arbejde, men alle var enige om, at de frivilliges indsats har stor værdi for de etniske minoritetsfamilier. Aktørerne fandt, at der var skabt samarbejdsstrukturer mellem de frivillige og de professionelle aktører, og at der med samarbejdsaftalen var klarhed over parternes roller og ansvar. Aktørerne udtrykte

store forventninger til de frivilliges inddragelse i integrationsindsatsen og store forventninger til resultaterne af de frivilliges integrationsarbejde.

4.2.4 Aktørvurderinger af effektivitet og ressourceforbrug

Integrationsteamet er dimensioneret med 3,5 fuldtidspersoner, som skal varetage en bred vifte af opgaver for alle borgere under integrationsloven. I projektperioden har konsulenterne desuden varetaget en række udviklingsopgaver, projektledelse, projektadministration og en udvidet tovholderfunktion i forhold til de projekttilknyttede familier. I gennemsnit har konsulenterne haft 50-60 sager i sagsstammen, hvilket svarer til det antal ikke-arbejdsmarkedsparete borgere, som sagsbehandlere i gennemsnit har i Jobcenter Assens.

Der har været en målsætning om, at de udviklede metoder og samarbejdsformer skulle kunne rummes inden for en ressourceramme, som var muligt for Jobcenter Assens også efter projektophør. Der har derfor ikke været tilført ekstra personaleressourcer udover projektledelse til at udvikle koncepter, metoder, samarbejdsformer m.m. Ved projektafslutning har Integrationsteamet haft samme ressourcer til integrationsindsatsen som før projektstart.

De to gennemgående konsulenter i Integrationsteamet har i perioder haft meget travlt med lange arbejdsdage og arbejde i weekend og ferier. Det var primært i starten af projektperioden, at der var et ekstra arbejdspress med udvikling af projektet, mens ressourceforbruget har været mere "normalt" sidst i projektperioden. Erfaringen fra projektet er, at det er ressourcekrævende at starte det tværfaglige arbejde op, og at kommuner må påregne ekstra ressourcer svarende til 1,5-2 fuldtidspersoner i en opstartsperiode på 1-2 år.

Integrationsteamet har formået at udvikle samarbejdsformer med familierne og tværfaglige samarbejdsformer mellem myndigheder inden for en ressourceramme, som er realistisk for Jobcenter Assens. Der har ikke været tilknyttet særlige eksklusive personaleressourcer, hvilket har betydet, at alle metoder og samarbejdsformer skal kunne fungere i en "normal" driftsramme. Dette vilkår har haft stor betydning for projektets forankring efter projektophør.

Samarbejdspartnerne i skoler, Ydelseskantoret, Børn & Unge m.m. vurderede derimod, at de med projektindsatsen har skullet bruge færre personaleressourcer på de projekttilknyttede familier end tidligere. Ydelseskantoret har brugt 60-75 pct. færre ressourcer, mens skoler, PPR, SSP osv. vurderede at deres ressourceforbrug var faldet med 20-25 pct. som følge af projektindsatsen. Børn & Unge havde vanskeligere ved at vurdere ressourceforbruget, fordi ekstra ressourcer på samarbejdet her-og-nu kan betyde færre ressourcer på den lange bane. Generelt vurderede sagsbehandlere i Børn & Unge, at de samlet brugte

færre personale-ressourcer på de tilknyttede familier end normalt, hvis de ikke havde indgået i et samarbejde med tovholderne og i udviklingsgrupperne.

Aktørerne peger også på, at der med udviklingsmøder, udviklingsplaner, tovholderfunktion m.m. er skabt mere effektive arbejdsgange, der både reducerer timeforbruget i sagsbehandlingen, men som også reducerer økonomi til tilbud og foranstaltninger. F.eks. fremhæver aktørerne, at udviklingsmøderne har betydet, at sagsbehandlingen er mere effektiv. Der anvendes færre midler til tilbud, fordi færre tilbud brister eller mangler effekter, og fordi tilbuddene understøttes af andre relevante tilbud. F.eks. er sandsynligheden for, at et tilbud om virksomhedspraktik gennemføres med succes og effekt større, når der sideløbende arbejdes med personens sociale problemer og evt. sygdomme.

Et eksempel på en økonomisk effekt af projektindsatsen er Assens Kommunes udgifter til enkeltydelser til de projekttilknyttede familier. Fra 2009 til 2010 faldt udgiften til enkeltydelser med 44 pct., og udgiften til enkeltydelser per projekttilknyttet familie var i 2010 60 pct. mindre end i 2008.

Sammenfattende viser evalueringen, at der med projektindsatsen er udviklet samarbejdsformer, som kan rummes inden for den normale ressourceramme i Jobcenter Assens. Arbejdspresset er stort i Integrationsteamet, og der er således plads til at øge personalerammen, når det tages i betragtning, at Assens Kommune samlet set bruger færre personaleressourcer på familierne (f.eks. i Ydelelseskantoret, Børn & Unge, på skolerne m.m.). Derudover vurderede aktørerne, at de bruger mindre økonomi på tilbud og foranstaltninger end tidligere, fordi tilbuddene i højere grad gennemføres med større effekt. Endelig dokumenterer evalueringen, at rådgivning om budgetplanlægning og styr på familiernes økonomi konkret giver sig udslag i færre udgifter til enkeltydelser.

4.3 Spredning og forankring

Assens Kommune har besluttet at videreføre projekt "Hele familiens integration" – fremover ikke som en særlig projektindsats, men som en fast indsats for flygtninge og indvandrere under integrationsloven. Hele indsatsen videreføres med den tværfaglige organisationsenhed (Integrationsteamet), tovholderfunktionen, udviklingsgrupper og udviklingsplaner og med de udviklede vejledningsfaglige metoder i samarbejdet med de etniske minoritetsfamilier.

De tværfaglige metoder vurderes ikke alene at have værdi for etniske minoriteter, men også for en lang række målgrupper af borgere med dansk baggrund. Assens Kommune overvejer derfor at overføre samarbejdsformer og vejledningsfaglige metoder til andre teams i Jobcenter Assens – f.eks. til ikke-arbejdsmarkedsparate ledige med sociale eller helbredsmæssige barrierer.

Følgende forhold vurderes at have betydning for projektets videreførelse:

- Projektets overbevisende resultater, herunder at der under hele projektforløbet har været dokumentation af resultater og sammenhæng mellem de enkelte indsatser, metoder og effekter.
- Under hele opstartsforløbet og projektforløbet har der været stor ledelsesmæssig interesse og vilje bag principperne om familiefokus og tværfaglig integrationsindsats. Projektet har været støttet af borgmesteren og af direktionen i Assens Kommune, ligesom projektets styregruppe har haft repræsentation af ledere fra alle relevante forvaltninger.
- Projektet er blevet udviklet inden for en ressourceramme, som er realistisk for Jobcenter Assens og andre aktører. Vilkårssammene har derfor fra start ikke været særlig eksklusive, men det har under hele forløbet været en målsætning, at alle metoder og koncepter skulle kunne fungere inden for "normale" vilkårssammene i f.eks. Jobcenter Assens.
- Projekt "Hele familiens integration" blev grundlagt gennem tæt og grundig inddragelse af alle relevante medarbejdere i Assens Kommune. Der er således fra start blevet skabt et medansvar og et engagement blandt alle relevante aktører omkring projektet. Der er derfor også en forventning hos de samme aktører om, at samarbejdet fortsætter.

Projektet har skabt modeller, samarbejdsformer og metoder med interesse for integrationsfaglige aktører i andre kommuner. Projektet blev også i 2010 indstillet til Integrationsministeriets integrationspris, og selv om Assens Kommune ikke fik prisen, så var såvel indstillingen som den efterfølgende interesse fra andre kommuner et bevis på, at de tværfaglige integrationsmetoder har relevans og værdi for andre kommuner.

Integrationsteamet har gennem hele projektforløbet været meget offensiv i spredning af projektets erfaringer, metoder og resultater til integrationsfaglige aktører i hele landet. De har deltaget i netværksmøder med andre kommuner, præsenteret deres erfaringer på en række konferencer o. lign. over hele landet, ligesom de på imødekomende vis har stillet sig til rådighed med rådgivning og støtte for kommuner med interesse for projektet.

Projektlederen har beskrevet vejledningsfaglige metoder, tovholderfunktionen, organisationsbeskrivelser, funktionsbeskriver, konceptbeskrevet udviklingsgrupper og udviklingsplan m.m. Disse metodebeskrivelser er blevet offentliggjort på Integrationsministeriets vidensportal "Viden der virker" til gavn for andre kommuner. Endelig har Assens Kommune deltaget i projekt "Integration – en fælles indsats" under Integrationsministeriet, hvor 11 kommuner spreder

erfaringer og eksempler på tværfaglige integrationsindsatser til integrationsfaglige aktører i hele landet.

Samlet vurderet har Assens Kommune haft stor opmærksomhed på projektets forankrings- og spredningsstrategier. Det er også vurderingen, at projektet med succes er forankret i Assens Kommune, og at projektet allerede har spredt modeller og metoder til andre kommuner.