



Miljøministeriet
Naturstyrelsen

BORGERE I NATUREN

Beskæftigelsesrettet indsats på Naturstyrelsens
arealer i Midt-, Vest- og Nordjylland



Projektbeskrivelse
10. september 2014



Miljøministeriet
Naturstyrelsen

Claes Fischer
Koordinator, Biolog
Naturstyrelsen Vestjylland



Indholdsfortegnelse

1	Indledning.....	2
2	Baggrund.....	2
3	Mål og formål	5
4	Indsats.....	5
5	Målgruppe	6
6	Metode	7
6.1	Afdækning af kommunernes behov	7
6.2	Inddragelse af Lærings- og Mestringsprincippet.....	8
6.3	Udvikling af forløb	9
6.4	Implementering og evaluering.....	11
7	Økonomi.....	12
8	Kontaktoplysninger.....	12



1 Indledning

Stadig flere danskere modtager kontanthjælp. Antallet af kontanthjælpsmodtagere er de seneste år steget med omkring 10.000 fuldtidspersoner om året. I 2011 modtog godt 127.000 personer kontanthjælp, mens tallet for 2013 var 146.700 fuldtidspersoner¹.

Et bredt politisk ønske om at mindske antallet af kontanthjælpsmodtager førte i maj 2013 til, at Regeringen og Enhedslisten indgik en aftale om en særlig indsats med primær fokus på personer på kanten af arbejdsmarkedet. Aftalen tog afsæt i de positive effekter, som foreligger ved brugen af naturen i mange sammenhænge, hvorved Miljøministeriet fik tildelt opgaven med at gennemføre en indsats målrettet denne gruppe af borgere.

I forlængelse heraf har Naturstyrelsen ansat 3 koordinatore på landsplan, som skal udvikle og implementere projekter, der skal bidrage med at sikre gruppen af indsatsparate borgere succesoplevelser og øget selvværd gennem beskæftigelsesrettede indsatser med Naturstyrelsens arealer som udgangspunkt. Koordinatorerne er placeret på naturforvaltningsenhederne: Sønderjylland, Vestjylland og Vestsjælland og skal igangsætte samarbejdsprojekter med kommuner og jobcentre i hele Danmark.

Naturstyrelsen har praktisk erfaring med at naturnære aktiviteter har positiv betydning for menneskers sundhed og velvære, og vi tror på, at styrelsens arealer positivt kan finde anvendelse i indsatsen for borgere på kanten af arbejdsmarkedet.

Nærværende projektbeskrivelse tager udgangspunkt i koordinationen af indsatsen mellem Naturstyrelsens enheder og interesserede kommuner i Midt-, Vest-, og Nordjylland.

2 Baggrund

I en længere årrække har de kommunale jobcentre arbejdet intenst og målrettet for at fremme arbejdsmarkedspartitheden for borgere uden for arbejdsmarkedet. Med en øget tilgang af borgere på kanten af arbejdsmarkedet samt forventningen om en mere målrettet og individuel visitation er det ikke overraskende, at de kommunale jobcentre oplever en øget arbejdsbelastning. Dette medfører, at der i de kommunale jobcentre er en

¹ Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering, 2014

efterspørgsel på sikker velafprøvet og veldokumenteret viden om, hvilke indsatser der bringer borgere tættere på arbejdsmarkedet².

Samtidig anser de kommunale jobcentre, at en væsentlig barriere for at kunne tilbyde arbejdsløse den mest effektive indsats kan findes i de administrative processer og den arbejdsdeling, som det nuværende beskæftigelsessystem fordrer³. I tillæg til dette ses andelen af indsatsparate borgere at besidde en række forskelligartede problemer ud over ledighed⁴. Erfaringer viser, at borgernes problemer oftest er sammensatte og er af såvel fysisk, psykisk som social karakter. Således ses det, at borgere med samme baggrundsforhold og problematikker år efter år optræder som gengangere i de kommunale beskæftigelsesrettede indsatser. De sidste tyve års forskning i ledighed viser, at følgende træk i højere grad karakteriserer langtidsledige end andre⁵:

- **Problemer ud over ledighed, herunder helbredsproblemer, nedsat arbejdsevne og sociale problemer**
- **Tidligere ledighed**
- **Lav uddannelse**
- **Anden etnisk baggrund end dansk (25 % af kontanthjælpsmodtagerne)**

Specielt udgør de *helbredsmaessige* belastninger (både fysiske og psykiske) en betragtelig andel. Nye studier viser, at 30 % af alle borgere på kontanthjælp er *psykisk syge* (i behandling på sygehus og/eller får medicin for en psykisk lidelse)⁶. Men borgernes manglende selvværd og selvtillid som følge af en placering uden for arbejdsmarkedet anses også for en afgørende barriere for øget arbejdsparathed⁷.

² Kongsgaard m. fl. (2013)

³ Vejen til varig beskæftigelse – den enkelte i centrum. Reform af beskæftigelsesindsatsen. Beskæftigelsesministeriet 2013/2014:22

⁴ Graversen (2011), Skipper (2011), Ejrnæs m. fl. (2010), Rosdahl & Petersen (2006), Ejrnæs m. fl. (2010) og Bach & Boll (2003)

⁵ Graversen (2011), Skipper (2011), Ejrnæs m. fl. (2010), Rosdahl & Petersen (2006), Ejrnæs m. fl. (2010), Bach & Boll (2003), Madsen, Bo, Filges, Hohnen, Jensen & Nærvig Petersen (2007).

⁶ Diderichsen F (2014)

⁷ Beskæftigelses Indikator Projektet Væksthuset (2012)

Med implementeringen af kontanthjælpsreformen 1. januar 2014 oplever de kommunale jobcentre yderligere og gennemgribende udfordringer, idet reformen medfører et betydeligt retningskifte i den beskæftigelsesrettede indsats. Indsatsen skal målrettes, og visitationsprocessen skal individualiseres og styrkes.

Udover at styrke tværfagligheden i den beskæftigelsesrettede indsats adresserer reformen også nødvendigheden af, at særligt udsatte borgere skal imødeses med en tidlig, helhedsorienteret og tværfaglig indsats. I de seneste aftaler, der vedrører kontanthjælpsreformen, er der indgået en bred politisk aftale om kontanthjælp, der blandt andet retter speciel fokus på indsatsen målrettet de særligt udsatte.

Et af aftalens omdrejningspunkter er intentionen om, at disse borgere skal hjælpes til at opnå *hverdagsstabilitet*, således at borgeren med tiden kan deltage i en jobrettet indsats. Desuden skal der i den beskæftigelsesrettede indsats implementeres tiltag, der skal sikre, at borgere med komplekse problemstillinger kommer tættere på arbejdsmarkedet. Dette skal initieres ved hjælp af en helhedsorienteret indsats, der sikrer, at borgerens *sociale- og helbredsmæssige problemstillinger* ikke er en hindring for at vende tilbage til arbejdsmarkedet⁸.

Der er på baggrund heraf et ønske om at udvikle målrettede beskæftigelses- og sundhedsfremmende indsatser til borgerne på kanten af arbejdsmarkedet, og det er netop på den baggrund, at den indgåede aftale mellem regeringen og Enhedslisten skal ses. Naturstyrelsen har mange positive erfaringer med sammenhængen mellem natur og sundhed, og der er flere indikationer på, at særligt udsatte borgere kan drage nytte af naturnære aktiviteter som løftestang og værktøj for en øget arbejdsmarkedsparathed. Naturstyrelsen ser gerne dette implementeret i en beskæftigelsesrettet indsats, der tager udgangspunkt i naturen som læringsrum.

⁸ *Bred politisk aftale om kontanthjælp*, Beskæftigelsesministeriet 18.04.13
<http://bm.dk/da/Aktuelt/Pressemeddelelser/Arkiv/2013/04/Bred%20politisk%20aftale%20om%20kontanthjaelp.aspx>



3 Mål og formål

Naturstyrelsens overordnede formål med projektet er at bidrage til kommunernes indsats for at bringe borgere på kanten af arbejdsmarkedet tættere på en uddannelse eller konkret beskæftigelse. Det primære mål med projektet er derfor:

**At udvikle, implementere og evaluere beskæftigelsesrettede naturnære
indsatser i samarbejde med interesserede kommuner**

Formålet med en evaluering af de iværksatte forløb er at tilvejebringe resultater, der dokumenterer naturnære aktiviteterets betydning for en øget arbejdsmarkedsparticipation. Ydermere er det et mål, at eventuelle positive resultater af projektets indsatser vil forankre den beskæftigelsesrettede indsats i Naturstyrelsen.

De overordnede delmål for projektets enkelte forløb er, at borgerne:

- **Får succesoplevelser gennem naturnære aktiviteter**
- **Får styrket deres grundlæggende personlige kompetencer**
- **Får styrket deres evne til at mestre hverdagen**
- **Får styrket deres sociale- og helbredsmæssige kompetencer**
- **Forøger deres mentale sundhed og selvvaluerede helbred**
- **Forøger glæden ved at færdes i naturen**

4 Indsats

Naturstyrelsens koordinator har til opgave at udvikle og implementere målrettede indsatser til borgerne på kanten af arbejdsmarkedet i samarbejde med interesserede kommuner i Midt-, Vest- og Nordjylland. Indsatserne vil alle tage udgangspunkt i de positive erfaringer, Naturstyrelsen og forskellige kommuner allerede har haft med indsatser, der tager udgangspunkt i naturen som læringsrum.

Målsætningen for indsatserne er at øge borgernes arbejdsparathed, og dette tænkes initieret ved at tage udgangspunkt i en individuel planlægning og sammensætning af et indsatsforløb. Naturstyrelsens indsatser vil fokusere på, at de deltagende borgere får styrket troen på egen formåen samt ser muligheden for egen tilbagevenden tilbage til arbejdsmarkedet. Dette skal ske gennem en helhedsorienteret indsats, hvori Naturstyrelsen indgår som relevant samarbejdspartner med de deltagende kommuners jobcenter og sundhedscentre.

I dette samarbejde kan Naturstyrelsen bidrage med naturnære aktiviteter, der inddrager en mere personudviklende karakter, og således øge borgernes sundhed, stabilitet og mestring i hverdagen, tiltro på egne evner, formåen og selvværd.

5 Målgruppe

Målgruppen for Naturstyrelsens projekter er kontanthjælpsmodtagere, der forventningsvist besidder en række forskelligartede problemer ud over ledighed. Målgruppen skal findes i den andel af kontanthjælpsmodtagere, der ikke umiddelbart er arbejdsmarkedsparete, men som menes at kunne indgå i helhedsorienterede og målrettede indsatser. Det kan dog vise sig, at enkelte af de kommende projekter skal udarbejde individuelle inklusionskriterier, f.eks. hvis indsatsen inddrager fysisk krævende aktiviteter, hvor det ikke er muligt for borgere med fysiske begrænsninger at deltage, eller hvis en kommune har et særligt ønske om at inkludere en bestemt undergruppe af borgerne.

Naturstyrelsens projekt kan rumme forskellige grupperinger af kontanthjælpsmodtagere. Dette medfører, at der i samarbejdet mellem kommunerne og naturstyrelsen både kan være mulighed for at lave specielle indsatser målrettet den enkelte delgruppering af kontanthjælpsmodtagere eller igangsætte indsatser, der inkluderer flere delgrupperinger.



Under udarbejdelsen af de enkelte indsatser er det nødvendigt at holde den aktuelle målgruppe i fokus. Det er derfor relevant at afsøge metoder og teoretisk grundlag i f.eks. de sundhedsvidenskabelige, samfundsvidenskabelige samt sundhedspædagogiske traditioner for bedre at kunne tilrettelægge en helhedsorienteret jobrettet indsats. Der har på disse områder været afprøvet og evalueret adskillige projekter både nationalt og internationalt for borgere med nedsat fysisk, psykisk, mental og/eller social sundhed. Særligt inddragelsen af forskellige sundhedsfremmende og forebyggende teorier og metoder har vist stor effekt i forhold til borgere i målgruppen, f.eks. at ved at arbejde bevidst med at øge den enkelte borgers tro på egen formåen gennem gentagne succesoplevelser og positive naturoplevelser.

I samarbejdet med Naturstyrelsen er det er den deltagende kommune, der står for udvælgelsen af borgere til et forløb. Dette gøres på baggrund af fælles definerede rammer for indsatsen samt med udgangspunkt i de muligheder og ønsker, kommunerne har for projektet. Naturstyrelsen har tidligere haft gode erfaringer med indsatser baseret på borgerens egen motivation for deltagelse. Ligeledes har vi erfaringer med at arbejde med en fast defineret målgruppe, som deltagende kommuner måtte ønske at sende i et indsatsforløb i naturen.

6 Metode

For at udarbejde kvalificerede og effektive forløb målrettet den enkelte borgers behov, samtidig med at det lever op til gældende retningslinjer og kvalitetskrav fra de respektive samarbejdskommuner, skal der forelægge et grundigt forarbejde. Først herefter vil de konkrete forløb kunne udvikles og implementeres.

6.1 Afdækning af kommunernes behov

Naturstyrelsens spidskompetencer og primære erfaringsgrundlag er, naturligt nok, ikke beskæftigelsesrettede indsatser. Det har derfor været nødvendigt at tilegne sig viden om området. Dette er sket dels gennem studier af relevant litteratur og dels gennem kvalitative

interviews med hhv. relevante borgere, sagsbehandlere, konsulenter, social- og arbejdsmarkedschefer. Interviewene er foretaget som fokusgruppeinterviews eller enkeltinterviews afhængig af kontekst, behov og muligheder og er blevet analyseret ud fra en hermeneutisk tilgang.

Koordinatoren kan derfor, på baggrund af disse studier, optimere sin afdækning af hhv. kommunernes behov for beskæftigelsesrettede indsatser, identificering af kommunernes respektive økonomiske råderum, vurdering af relevante borgeres motivation, barrierer og ressourcer samt undersøgelse af mulighederne for at udvikle indsatser i samarbejde med kommunerne, som bl.a. øger borgernes arbejdsmarkedsparathed.

Metoderne til afdækning af kommunernes og borgernes behov og ønsker er inspireret af forskellige modeller til lokalsamfundsanalyser⁹. Nogle af nøgleelementerne i en lokalsamfundsanalyse er indsamling og analyse af data om deltagende borgeres sundhedsprofil (sundhed, sygdom, trivsel m.m.), identificering af særlige målgrupper samt vurdering af kommunernes kapacitet (her tænkes især på interesse for opbakning og støtte til projektet, kompetencer og økonomiske ressourcer) og eventuelle barrierer.

6.2 Inddragelse af Lærings- og Mestringsprincippet

I anerkendelse af at flere kommunale sundhedscentre i Midt- og Vestjylland har gode erfaringer med at anvende Lærings- og Mestringsprincipper til at styrke sygdomsramte borgeres evne til at håndtere et liv med f.eks. kroniske smerter¹⁰, ser Naturstyrelsens koordinator anvendeligheden af at implementere dette i Naturstyrelsens indsats målrettet borgere på kanten af arbejdsmarkedet.

Projektets deltagende borgere, hvis hverdag forventningsvist indeholder en række problemer udover ledighed, har brug for tilegnelse af kompetencer, der muliggør en håndtering af egen hverdag, samt muliggør de store forandringer i hverdagen, der skal ligge til grund for en øget arbejdsmarkedsparathed. Netop ved inddragelse af denne metode vil borgeren kunne navigere i den trinvis proces, som borgeren gennemlever i

⁹ Bracht N. (1999)

¹⁰ CFK – Folkesundhed og Kvalitetsudvikling, Region Midtjylland 2012. Håndbog i lærings- og mestringsuddannelser.



sine bestræbelser på at klare sig gennem udfordringerne ved hverdagslivet uden for arbejdsmarkedet¹¹.

6.3 Udvikling af forløb

Efter den indledningsvise afdækning og analyse af behov, muligheder og ressourcer skal der udvikles konkrete forløb. Udviklingen vil tage udgangspunkt i relevante pædagogiske, samfunds- og sundhedsvidenskabelige teorier samt tilgængelig evidens fra lignende gennemførte projekter. Disse informationer skal efterfølgende bruges til at danne grundlag for udviklingen af de enkelte forløb, således at der opnås bedst mulig chance for en signifikant effekt af indsatserne.

Baggrunden for at inddrage sundhedsvidenskaben i et projekt vedr. borgere uden for arbejdsmarkedet er, som tidligere nævnt, at forskning viser en markant andel af borgere på kontanthjælp med samtidig fysiske og psykiske belastninger. Nedenfor præsenteres nogle af de teorier, som vil blive benyttet i nærværende projekt.

Anerkendende pædagogik

I arbejdet med målgruppens borgere lægges der vægt på empati, omsorg og anerkendende pædagogik. Den anerkendende pædagogik tager udgangspunkt i en ligeværdig, troværdig og respektfuld tilgang i sociale relationer. Borgernes mødes derfor med respekt for deres egne oplevelser, tanker, følelser, holdninger og personlige kompetencer & potentialer¹². Ved inddragelsen af denne arbejdsmetode sikres, at projektet finder anvendelse hos de deltagende brugere. Desuden vil borgerne imødegå projektet med lydhørhed og interesse, da projektet netop indbyder til borgerdeltagelse og – inddragelse.

Naturstyrelsens koordinator har, med sin naturvidenskabelige baggrund i kombination med pædagogisk efteruddannelse, erfaringer inden for formidling og anerkendende pædagogik, samt opnået kompetencer til at udvikle og evaluere indsatser med udgangspunkt i videnskabelige teorier og metoder under inddragelse af relevante pædagogiske metoder.

¹¹ CFK – *Folkesundhed og Kvalitetsudvikling, Region Midtjylland 2012. Håndbog i lærings- og mestringsuddannelser.*

¹² Schibbye, 2008



Borgerinddragelse og Empowerment

Borgerinddragelse og -deltagelse er direkte forbundet med *empowerment*, som er den principielle mekanisme, med hvilken individer og grupper øger oplevelsen af kontrol, og som bidrager til en øget sundhed hos individet¹³. Borgerinddragelse og -deltagelse er derfor med til at facilitere psykologisk empowerment ved at øge borgernes tro på sig selv, udvikle følelsen af gruppesamhørighed og kritisk forståelse for fællesskaber samt øge villigheden til at deltage i kollektive handlinger. Empowerment er en central konstruktion i bl.a. sundhedsfremmearbejdet, og defineres ifølge WHO som den proces, der er med til at øge folks kontrol over – og forbedrer, deres sundhed¹⁴.

Positiv psykologi og flow

Positiv psykologi er et nyt fagområde (blev navngivet som videnskab i 1998) og kan i korte træk beskrives som et forskningsbaseret emnefællesskab, der beskæftiger sig med optimal menneskelig funktion¹⁵. Genstandsfeltet for positiv psykologi er de faktorer, betingelser og processer, der bidrager til, at individer og grupper kan udvikle sig og fungere optimalt¹⁶.

Flow er ligeledes et forholdsvis nyt begreb, introduceret som en hel teori i 1990'erne. Flowteorien og –forskningen har i dag bredt sig ud over hele verden og står helt centralt inden for den psykologiske retning Positiv Psykologi¹⁷. Flow kan beskrives som en positiv, koncentrationskrævende fordybelsestilstand, hvor al opmærksomhed er fuldstændig fokuseret og fastholdt på en bestemt aktivitet i kortere eller længere tid. Bevidstheden forsvinder og tidsfornemmelsen ændres¹⁸. Forskningen viser, at flowtilstanden har en positiv effekt på selvet og skaber øget interesse, indre motivation og lyst til igen at opnå flow.

¹³ Wallerstein (1993)

¹⁴ World Health Organisation. Ottawa charter for health promotion. Health Promotion p.1; 1986.

¹⁵ Andersen F.Ø. & Christensen G (2012): Den positive psykologis metoder. Dansk Psykologisk forlag.

¹⁶ Knoop H. H. (2013): Positiv Psykologi, Tænkepauser 12. Århus Universitet.

¹⁷ Andersen F.Ø. & Christensen G (2012): Den positive psykologis metoder. Dansk Psykologisk forlag.

¹⁸ Csikszentmihalyi (2008)

Formålet med at inddrage metoder fra den positive psykologi i Naturstyrelsens projekt er for det første at få fokus på at sikre en optimal balance mellem krav og kompetencer for at skabe flowtilstande. For det andet vurderes det, at borgere på kanten af arbejdsmarkedet har behov for øget håb, læring, kreativitet, optimisme, mod, ansvar og vedholdenhed. Dette kan bl.a. opnås ved at have fokus på at skabe en indre motivation gennem positive personlige oplevelser og erfaringer med hensynstagen til den enkeltes karaktertræk og egenskaber¹⁹. For det tredje er det muligt at måle på en række relevante faktorer i den beskæftigelsesrettede indsats ved brug af forskellige tests og måleredskaber fra den positive psykologi.

6.4 Implementering og evaluering

Implementering af de beskæftigelsesrettede indsatser vil foregå løbende over 2014 & 2015, efterhånden som der indgås aftaler med de respektive kommuner. Antallet af forløb, der vil blive gennemført, afhænger af kommunernes interesse for projektet og kan derfor ikke estimeres.

Eftersom nærværende projekt har til formål at øge borgernes arbejdsmarkedsparticipation gennem styrkelse af en række mentale, psykiske og sociale parametre, er det væsentligt at dokumentere og evaluere, hvilke og i hvor høj grad de enkelte delmål for indsatsen opnås. Evalueringen vil primært være af kvantitativ karakter i form af effektevaluering på baggrund af data indsamlet via spørgeskemaer. Spørgeskemaerne vil blive konstrueret efter principper for konstruktion af spørgeskemaer²⁰ med udgangspunkt i litteraturstudiet og de indledningsvise kvalitative interviews med relevante aktører.

I spørgeskemaet vil der indgå dels spørgsmål af faktuel karakter, herunder alder, køn, netværk, uddannelse m.m., dels et eller flere validerede spørgeskemaer til måling af f.eks. helbredsstatus (SF-36) og mental sundhed (WHO-5). Dette gøres for at kunne estimere en sammenlignelig score for borgernes psykiske og mentale sundhed hhv. før og efter et forløb ved Naturstyrelsen. Endelig er det et ønske at udarbejde spørgsmål, som kan måle

¹⁹ Andersen F.Ø. & Christensen G (2012): Den positive psykologiske metoder. Dansk Psykologisk forlag.

²⁰ Boolsen M.W., 2004; Fayers P.M. & Machin D., 2000; Koch L. & Vallgård S., 2003



borgernes arbejdsmarkedsparethed, for konkret at kunne vurdere effekten af indsatsen set i forhold til det overordnede mål for projektet.

7 Økonomi

Rammerne for de beskæftigelsesrettede forløb i naturen afhænger af, hvilke ønsker de enkelte kommuner har, og de endelige rammer for de konkrete indsatser aftales individuelt.

8 Kontaktoplysninger

Naturstyrelsens koordinator står gerne til rådighed for en uddybning af projektet samt en redegørelse for mulighederne ved et samarbejde med Naturstyrelsen.

Naturstyrelsen er allerede i gang med planlægningen af forskellige projekter med relevante kommuner, og vi vil meget gerne have jer med på holdet!

Med venlig hilsen

Claes Fischer
Koordinator. Biolog
Vestjylland
Dir. tlf.: (+45) 72 54 36 23
Mobil : (+45) 41 39 24 41
clafi@nst.dk