

# Én plan for en sammenhængende indsats sammen med borgeren

Midtvejsevaluering af et frikommuneforsøg (2016-2020)



Christina Holm-Petersen, Martin Sandberg Buch, Mette Slottved, Martin Williams Strandby,  
Sofie Jarlstrøm Clausen og Mads Lang Sørensen

*Én plan for en sammenhængende indsats sammen med borgeren  
– Midtvejsevaluering af et frikommuneforsøg (2016-2020)*

© VIVE og forfatterne, 2019

e-ISBN: 978-87-7119-680-1

Forsidefoto: Ricky John Molloy/VIVE

Projekt: 211444

**VIVE – Viden til Velfærd**

**Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd**

Herluf Trolles Gade 11, 1052 København K

[www.vive.dk](http://www.vive.dk)

VIVEs publikationer kan frit citeres med tydelig kildeangivelse.

# Forord

Regeringen og KL blev i kommuneøkonomiaftalen for 2016 enige om at igangsætte et nyt frikommuneforsøg i perioden 2016-2020. Målet med frikommuneforsøget er at tilvejebringe ny viden og praktiske erfaringer, der kan bidrage til effektiviseringer, forenklinger og bedre styring i kommunerne.<sup>1</sup> Som led i gennemførelsen af frikommuneforsøget, er det besluttet, at fem udvalgte frikommuneforsøg skal evalueres eksternt, herunder forsøget omkring "Én plan for en sammenhængende indsats sammen med borgeren" (Kort: "Én plan").

Ni kommuner, primært placeret i Nordsjælland, er gået sammen i et frikommunenetværk omkring Én plan. Det drejer sig om: Allerød, Ballerup, Fredensborg, Frederikssund, Furesø, Gribskov, Halsnæs, Helsingør og Hillerød Kommuner.

Én plan skal skabe en mere helhedsorienteret indsats for borgere med komplekse udfordringer, således at disse i højere grad bliver i stand til at mestre eget liv og komme tættere på en tilknytning til arbejdsmarkedet. Én plan tager udgangspunkt i en "empowerment tankegang", hvor mål og beslutninger træffes sammen med borgeren.

De ni kommuner er på baggrund af målgrupperne organiseret i tre klynger: Familieklyngen, voksenklyngen og ungeklyngen. Kommunernes indsatser indeholder følgende kerneelementer:<sup>2</sup>

- Borgeren har én plan
- Borgeren har færre indgange til forvaltningen
- Der arbejdes med progressionsmålinger
- Mål og opgaveløsning integreres på tværs af kommunens fagområder med sigte på kontinuitet og sammenhæng.

Målet med denne midtvejsevaluering er dels at gøre status på implementeringen af forsøget og de foreløbige resultater, dels at bidrage til læring og inspiration, ikke blot for de ni deltagende kommuner men også for andre kommuner, der skal arbejde sammenhængende sammen med borgerne. Én plan er i tråd hermed omsat til generel lovgivning pr. 1.7. 2018. Midtvejsevalueringen ser ikke på effekter såsom øget arbejdsmarkedstilknytning. Disse kommer i slutevalueringen.

*Mads Leth Jakobsen*

*Forsknings- og analysechef for VIVE Styring og Ledelse*

2019

---

<sup>1</sup> Kilde: Hjelmar & Ejersbo (2019). Frikommuneforsøg 2016-2020 – Status over forsøg. VIVE: <https://www.vive.dk/da/udgivelser/frikommuneforsog-2016-2020-12197/>

<sup>2</sup> Kilde: Evalueringsdesign for frikommunenetværk. Én plan juni 2017 (forfattet af frikommunenetværket).

# Indhold

Konklusion og sammenfatning .....	5
1 Indledning, formål og evalueringsdesign .....	12
1.1 Formål med frikommuneforsøget.....	12
1.2 Hvem deltager i forsøget? .....	15
1.3 Evalueringsdesign.....	19
1.4 Læsevejledning.....	24
2 En sammenhængende indsats med færre indgange.....	25
2.1 En sammenhængende sagsbehandling .....	25
2.2 Færre indgange til forvaltningen .....	30
2.3 Ledere og medarbejderes oplevelse af færre indgange.....	31
2.4 Medarbejderes og lederes oplevelse af sammenhæng.....	32
2.5 Borgernes oplevelse af sammenhæng, adgang og kontinuitet .....	35
3 Én plan sammen med borgeren .....	39
3.1 Medarbejderes og lederes oplevelse af, at der er skabt én plan.....	39
3.2 Fagsystemerne skal stadig have deres specifikke oplysninger.....	41
3.3 Sammen med borgeren .....	44
3.4 Borgere oplever øget ejerskab og vedholdenhed.....	47
4 Progressionsmålinger .....	51
4.1 Oplevelsen af anvendelsen af progressionsmålinger .....	51
4.2 Positive holdninger til progressionsmålinger .....	52
4.3 Oplevelse af borgernes motivation og forudsætninger.....	53
4.4 Borgernes oplevelser af progressionsmålinger .....	56
5 Implementering af nye roller og en ny kultur.....	58
5.1 Tværgående fagprofessionelle roller .....	58
5.2 Nye krav til kompetencer .....	61
5.3 Motivation som fremmer og som barriere.....	64
5.4 En silopræget kultur som barriere.....	65
5.5 Ledelse er helt centralt .....	68
6 Økonomi som motivation og barriere.....	73
6.1 En investering i en ændret fremtid.....	73
6.2 En fødsel ind i en sparedagsorden .....	74
6.3 Ingen ekstra ressourcer (øget produktivitet).....	76
7 Implementeringsråd til andre kommuner .....	78
Litteratur.....	80

# Konklusion og sammenfatning

*Da jeg så fandt ud af, at de virkelig ville hjælpe mig, så har det været en støt pil op ad for hele mit liv med alt, hvad det indebærer. Jeg har haft en kontaktperson, hvor jeg virkelig har følt, at hun ville gøre alt for, at jeg skulle komme op igen. Så det har været en verden til forskel. (Borgerinterview)*

Det er med frikommuneforsøget Én plan for en sammenhængende indsats sammen med borgeren lykkedes at skabe en indsats, som en række borgere oplever som et markant forbedret samarbejde med kommunen. De oplever en bedre relation, bedre støtte til at opnå deres mål, bedre tilgængelighed, en højere grad af målrettethed og tempo i deres forløb.

Formålet med forsøget er at skabe mere helhedsorienterede forløb for borgere, der har indsatser i flere forskellige kommunale forvaltninger. Det er tanken, at en mere overskuelig indsats, der tager udgangspunkt i borgernes drømme og ressourcer, gør det muligt at fokusere indsatsen og derved opnå hurtigere progression og komme tættere på uddannelses- og arbejdsmarkedet.

Ni kommuner har valgt at udfordre deres egen styring, organisering, faggrænser og forvaltningskultur ved at gå sammen i forsøget: Allerød, Ballerup, Fredensborg, Frederikssund, Furesø, Gribskov, Halsnæs, Helsingør og Hillerød Kommuner. Forsøget er opdelt i tre klynger om helhedsorienterede indsatser over for voksne, unge og familier.

VIVEs midtvejsevaluering af forsøget er gennemført i vinteren 2018/2019 og baserer sig primært på en spørgeskemaundersøgelse og casebesøg i de ni kommuner med 126 interview med i alt 131 ledere, medarbejdere og borgere i forsøget. Midtvejsevalueringen gør status på de foreløbige resultater og den foreløbige implementering.

## Nye roller og organiseringer

Én plan bygger på fire kernelementer og princippet om at tage udgangspunkt i borgernes drømme og ressourcer. Frikommunenetværket har formuleret fire fælles obligatoriske kernelementer i forsøget<sup>3</sup>:

- Borgeren har én plan
- Borgeren har færre indgange til forvaltningen
- Der arbejdes med progressionsmålinger
- Mål og opgaveløsning integreres på tværs af kommunens fagområder med sigte på kontinuitet og sammenhæng.

Hvordan disse har skullet organiseres og implementeres har været op til de enkelte kommuner. Det er også forskelligt, hvorvidt kommunerne deltager i en, to eller tre af klyngerne. Det betyder, at der er variationer kommunerne og klyngerne imellem i forhold til, hvordan principperne om at skabe en mere sammenhængende indsats er blevet omsat til ny praksis. Det giver samlet set 15 forskellige kommunale indsatser.

---

<sup>3</sup> Kilde: Evalueringsdesign for frikommunenetværk. Én plan juni 2017 (forfattet af frikommunenetværket).

## Én plan

Forsøget handler om at skabe en samlet handleplan for socialt udsatte unge, voksne og familier. Derfor blev kommunerne i forbindelse med forsøget fritaget fra sektorlovgivningens bestemmelser om at udarbejde særskilte handleplaner for hvert område, som borgere med kompleks sagsbehandling var en del af. Der udarbejdes således som et kerneelement i forsøget kun én plan – en plan, der er koordineret og udtryk for en fokuseret indsats.

Implementeringsspørgeskemaet viser, at over 80 % af lederne og medarbejderne er enten overvejende eller meget enige i, at borgeren har fået udarbejdet én plan frem for flere forskellige. Interviewundersøgelsen understøtter dette billede. Der er altså langt hen ad vejen implementeret én plan. Også en stor andel af borgerne oplever at have én plan.

Samtidig er der nogle udfordringer med at implementere Én plan. I familieklyngen anses det som mindre entydigt, hvordan man kan lave én plan til en hel familie. En familie kan bestå af mange medlemmer, og der kan være forskellige indsatser forbundet med forskellige medlemmer. Konstruktionen *familie* kan også i sig selv være mangetydig med mine og dine børn. Forskellige familiemedlemmer kan bo i forskellige kommuner. De kan have en udfordrende samarbejdsrelation. Er det i den forbindelse hensigtsmæssigt at dele informationer om enkelte medlemmer af familien på tværs af alle deltagere? Og skal skolen fx kende alle detaljer i indsatsen omkring far?

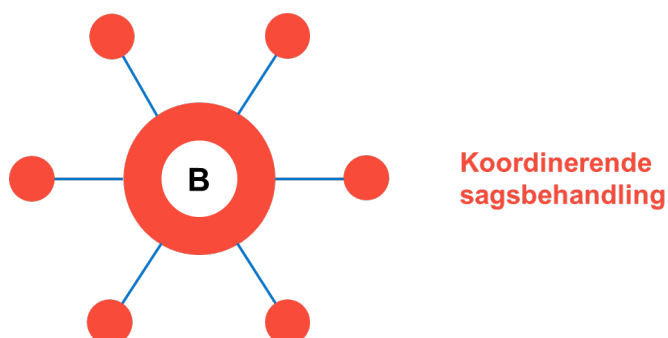
En anden udfordring, der gælder alle klynger og alle forsøg, er, at omend det er muligt mundtligt at aftale én plan med borgeren, så er der stadig flere forskellige planer, der skal dokumenteres i de forskellige fagsystemer. Der er nemlig ikke en it-platform, der understøtter princippet om kun at have én plan. Kommunerne anvender forskellige systemer og internt også forskellige fagsystemer, alt efter hvilket lovområde der arbejdes i. Der er således processtøtte indarbejdet i systemerne (fx til at indrapportere rigtigt samt overholde frister og mødekadencer), og de anvendes derudover til statistikformål. Set ud fra et sagsbehandlersynspunkt er det derfor ikke entydigt, at der kun er én plan, når denne skal dokumenteres og revideres i flere forskellige systemer. Af klagemulighedshensyn modtager borgeren også typisk flere planer i form af afgørelser i e-boks. Derfor er Én plan ofte primært en mundtlig plan eller en plan, der er tegnet på en tavle eller et stykke papir. Det er altså ikke isoleret set det at have en koordineret tværgående plan i e-boks, der gør forskellen for borgerne.

Der er også borgere, der har udfordringer med at reflektere (permanent eller midlertidigt). Her kan det være en udfordring at anvende én plan som dialogværktøj, fordi det lægger op til en højere grad af fælles refleksion.

## En sammenhængende indsats

Det er et kerneelement i forsøget, at der skal arbejdes sammen og koordineres tværgående på nye måder, således at Én plan fører til en sammenhængende indsats. Forsøget søger på denne vis at bryde med opdelt sagsbehandling i selvstændige fagsiloer. Ønsket er blandt andet, at dette vil føre til nedbringelse af uhensigtsmæssige parallelindsatser samt bidrage til hurtigere og mere fokuserede indsatser. For at indfri dette formål er der skabt nye organisatoriske løsninger, der ser forskellige ud på tværs af forsøgene og indsatserne. Der er således både skabt: 1) nye organisatoriske enheder 2) nye team, der går på tværs, og 3) nye samarbejds måder i den eksisterende struktur.

Der er tre forskellige løsningsstyper i forsøget, som grafisk kan beskrives som følger (B er borgeren):

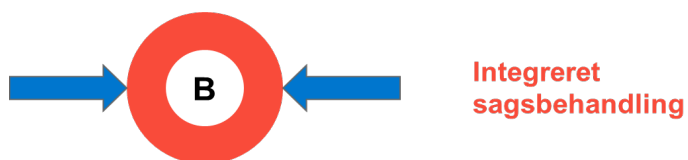


I den rene udgave af koordinerende sagsbehandling bibeholdes den eksisterende organisering og myndighedsroller. Der arbejdes på at skabe en bedre koordination på tværs af det eksisterende. Der skabes således nye samarbejds måder i den eksisterende struktur, hvor eksempelvis koordinerende møder er centrale.



En anden måde at øge koordinationen på er ved at etablere nye team, der går på tværs af myndighedsområder. Her mødes fx en sagsbehandler fra jobcentret med en sagsbehandler fra det sociale område i et fast samarbejde omkring og sammen med en borger. Der kan også skabes team, der går på tværs af myndigheds- og udførerpersoner, hvorved aktiviteter og indsigter bedre koordineres. I den samstemte samarbejdsudgave bringer to eller flere parter hver deres kompetencefelt eller redskabskasse med til bordet og mødes med borgeren sammen.

Samarbejdet forstærkes også organisatorisk ved at sidde fysisk sammen. Flyttes sagsbehandlingen fysisk sammen, kan man også tale om en ny organisatorisk enhed. Når dette er tilfældet, afleverer de eksisterende aktører så at sige borgeren til teamet. Det er dog centralt, at de enkelte fagpersoner, uagtet om der er samlokation eller ej, beholder hver deres fagopdelte rolle.



I den fuldt integrerede sagsbehandling er flere myndighedsområder lagt organisatorisk sammen. Der er altså skabt en ny organisatorisk enhed, hvor myndigheds personer fra to eller flere områder nu sidder sammen og i princippet udfører samme opgaver med mulighed for at sparre med hinanden. Der er således kun én sagsbehandler, der samarbejder med borgeren, og denne sagsbehandler har en tværgående redskabskasse i flere myndighedsområder. Integre-res sagsbehandlingen også med udføreropgaver, så mindskes indgangen til borgeren igen ned til én primær kontaktperson. Der kan i en mere delvis løsning også skabes team, der går på

tværs af myndigheds- og udførerpersoner, hvor noget af mødeaktiviteten med borgeren og sagsbehandlingen overtages af udføreren.

Det er forskelligt, hvad de forskellige forsøg sigter på at koordinere. Er det en bred koordination, eksempelvis også med sundhedsområdet eller skolen, eller er det primært mellem to områder internt i kommunen, såsom jobcenter og socialområde. Jobcentret spiller en central rolle i alle forsøgene, og en lang række af indsatserne er også primært ledelsesmæssigt forankret i jobcentret. Centralt i flere af indsatserne har det således været, at der har været et behov for at skabe en løsning, der gav hurtigere adgang til fx § 85 (støttekontaktperson) for borgere, der var tilknyttet enten et unge- eller voksenjobcenter. Dette er dels gjort ved at skabe en tættere koordination mellem myndighedspersoner på beskæftigelses- og socialområdet, dels ved at sagsbehandlere i jobcentre har fået udvalgte myndighedsbeføjelser inden for sociallovgivningen.

Der er i forsøget også eksperimenteret med nye tværgående fagprofessionelle roller. Det er forskelligt, hvorvidt der primært er fokus på at gå på tværs af myndighedspersoner, eller hvorvidt der er fokus på at øge det tværgående samarbejde mellem sagsbehandler og udfører også. Midtvejsevalueringen har identificeret fire forskellige typer af fagprofessionelle roller, som hænger sammen med de organiseringsmodeller, der er valgt i frikommuneforsøget:

- Den koordinerende sagsbehandlerrolle
- Den parrede sagsbehandler (makker)
- Den tværgående sagsbehandler
- Alt-i-én kontaktperson.

Der kan være fordele og ulemper ved forskellige måder at organisere indsatsen på, og rapporten tegner et billede heraf. Nogle af de diskussioner, der går igen på tværs af løsningerne, er:

- Hvordan sikrer man samstemthed på tværs?
- Hvordan sikrer man tværfaglig sparring?
- Hvordan sikrer man dybde i fagligheden, når man arbejder i faste tværgående team?
- Skal man sidde sammen? Og hvor ofte?
- Hvordan kan man holde sig ajour på myndighedsområdet, hvis man sidder et andet sted end sine myndighedskolleger?
- Hvor mange lovkomplekser kan samme person dække?
- Hvor bredt skal indsatsen dække (medarbejdere og borgere)?
- Hvordan koordinerer man, når der er flere ledere inde over?

Af implementeringsspørgeskemaet fremgår det, at tre ud af fire af lederne og medarbejderne oplever, at de forskellige kommunale fagområder arbejder så tæt sammen om mål og indsatser, at det er muligt at sikre kontinuitet og sammenhæng for borgeren. Omkring 6 % er uenige i denne oplevelse.

Af interviewundersøgelsen fremgår også, at hovedparten af ledere og medarbejdere oplever, at der er kommet mere sammenhæng. Der er således medarbejdere fra forskellige fagområder (jobcenter og socialområdet), der i dag arbejder tættere sammen. Det opleves at give læring at se de samme sager med nye øjne ud fra et andet fagområdeperspektiv. Det giver også inspiration til sagsbehandlernes arbejde med borgere, der ikke er i forsøget. Der er også i en række tilfælde kommet et tættere samarbejde mellem sagsbehandlere og udførere. Samtidig er der også skeptiske ledere og medarbejdere, der ville foretrække at arbejde, som de plejede.



Den gennemgående oplevelse blandt ledere og medarbejdere er, at borgerne får en hurtigere indsats. Der er således tempofordele, der typisk relaterer sig til, at det er hurtigere for borgerne at få fx en støttekontaktperson eller i det hele taget at få afklaret ting, der rækker ind i flere forskellige fagområder. Der er også en oplevelse af, at der til en vis grad er ryddet op i uhen-sigtsmæssigheder i den parallelle sagsbehandling, samt at der i højere grad bliver skabt overblik over sagerne. Oplevelsen er også, at der arbejdes mere fokuseret med sagerne, hvor den løbende progression eller mangel på samme får betydning for det videre arbejde. Dobbelt-dokumentation er dog i en række af de organisatoriske løsninger stadig en udfordring.

### **Færre indgange til forvaltningen**

En del af omorganiseringen har blandt andet været møntet på at skabe færre indgange for borgeren. Det vil sige, at borgere enten kun har én primær kontaktperson på kommunen, et makkerpar, de kan kontakte, eller at der er et mindre team omkring borgeren. Målet er således også at mindske det koordinationsarbejde, der før var overladt til borgeren i form af selv at afstemme og koordinere mellem flere forskellige kommunale indgange. Færre indgange er således et kerneelement mere i forsøget.

Af implementeringsspørgeskemaet fremgår det, at godt 80 % af lederne og medarbejderne er meget eller overvejende enige i, at borgerne har færre indgange til forvaltningen, end de havde før. Resultatet understøttes af interviewundersøgelsen, der viser, at hovedparten oplever, at der er kommet færre indgange. Borgerne er generelt meget begejstrede for den mere samstemte tilgang: det ikke at skulle genfortælle det samme hele tiden og den bedre sammenhæng, de oplever. Det var tydeligt i interviewene med borgerne, at det ofte er deres udførere (støttekontaktpersoner og mentorer), som de har den tætteste relation til. Der kan således være en kortere vej til kontakt med kommunen, hvis det er en udfører, der er den primære indgang.

### **Sammen med borgeren**

Det er et grundlæggende princip i det overordnede forsøgsdesign, at indsatsen foregår sammen med borgeren, at planen udarbejdes sammen med borgeren og tager udgangspunkt i borgerens drømme og ressourcer. Hermed er det ønsket at opnå, at borgeren oplever et øget ejerskab til indsatsen, en øget motivation og et forbedret samarbejde. I den forbindelse er en række procesmål også fritaget i forsøget, fx at afholde møder med borgeren efter en på forhånd fastlagt kadence. Der åbnes på denne vis op for, at møder afholdes, når det giver mening. Dette skal understøtte et mere meningsfuldt og kreativt rum mellem kommune og borgere.

Der er forskelligt fokus på, hvad det kræver at arbejde på nye måder med borgerne. Nogle arbejder aktivt med brugerinddragende metoder, og de nye organisationsformer har også skabt rum for innovation ved at "forstyrre" måden, man plejer at gøre tingene på. For at fremme inddragelsen af borgeren arbejder en kommune fx med grafisk facilitering, når borgerens plan skal udarbejdes. Andre kommuner synes i højere grad at have haft fokus på koordination og i mindre grad på også at skabe relationer med borgerne på en ny og mere inddragende måde. Implementeringen af løsninger ud fra princippet *Sammen med borgeren* er således udmøntet forskelligt fra kommune til kommune.

De interviewede borgere er grundlæggende positive over for at have færre personer, de skal forholde sig til, færre steder, de skal møde op, og en tættere koordination mellem eventuelt flere sagsbehandlere samt mellem udførere og sagsbehandlere. Der er skabt rammer, som opleves at fremme kontinuiteten og bedre tilgængeligheden. Det giver i sig selv den fordel, at borgerne oplever, at de i mindre grad føler sig som et nummer i rækken. Hovedparten af de

interviewede borgere, som har haft et forløb i kommunen forud for Én plan, giver udtryk for at have fået et markant forbedret samarbejde med kommunen.

Særligt i de kommuner, der bevidst har arbejdet mere borgerinddragende, italesætter de interviewede borgere, at de i forhold til tidligere oplever at have mere ejerskab til den indsats, der er sat i gang. De oplever, at der i langt højere grad bliver lyttet til dem og deres drømme. De oplever, at ting lykkes bedre for dem, og at de får fundet ressourcer i sig selv. Også ledere og medarbejdere i disse kommuner oplever en ny dynamik og en anden relation til borgerne. De oplever ligesom borgerne, at det er lykkedes at skabe mere fremdrift. Ledere og medarbejdere oplever, at borgernes ressourcer aktiveres, når der tages udgangspunkt i deres håb og drømme. Det opleves derfor som en meningsfuld måde at arbejde på. Vigtigheden af relationsarbejde, vedholdenhed og kontinuitet kan ifølge disse interviewede ledere, medarbejdere og borgere ikke understreges nok. Det påpeges også, at det er vigtigt i relationen, at indsatsen er mere vedholdende, end den tidligere har været. Ledere og medarbejdere oplever, at der som følge heraf er blevet ryddet op i en række forløb, samt at det er lykkedes at rykke borgere, der har været længe i systemet.

Oplevelsen er dog også, at det ikke er altid, at borgerne kommer tættere på arbejdsmarkedet under forløbet. Når man tager fat i de komplekse sager med en lang historik, så er der nogle, hvor den mere fokuserede indsats snarere fører til afklaring til førtidspension. Den bedre indsigt i familiernes liv kan også føre til anbringelser af børn eller afdække behov for andre foranstaltninger. Indsatserne kan på denne vis føre til mere kvalitet i sagsbehandlingen uden dog at opnå, at indsatserne umiddelbart bliver billigere. Håbet er imidlertid generelt, at en tidligere indsats vil føre til, at færre vil opleve at være fx på kontanthjælp i 15 år.

### **Progressionsmålinger**

Endelig er det et kernelement, at der arbejdes med progressionsmålinger. Progressionsmålingerne har til formål at følge processen frem mod de endelige mål om uddannelse og beskæftigelse. Implementeringsspørgeskemaet viser, at knap 60 % af lederne og medarbejderne er enten meget eller overvejende enige i, at der arbejdes systematisk med at indsamle og anvende progressionsmålinger.

Progressionsmålingerne blev i interviewundersøgelsen vurderet som det sværeste af kernelementerne at få implementeret. Det er ikke så udbredt at anvende målingerne som dialogværktøj. De opfattes som svære for borgerne at svare på, tids- og fokuskrævende eller ligefrem som forstyrrende for samtalen. Der har i nogle kommuner også været tekniske vanskeligheder ved implementeringen.

### **Implementeringsforhold**

Uagtet hvilken måde indsatserne er blevet organiseret på, er det typisk de samme fremmede faktorer og barrierer, som implementeringen er stødt på. Det drejer sig om økonomi, kultur og ledelse. Hertil kommer, som beskrevet, de it-tekniske udfordringer.

Det er oplevelsen blandt de interviewede, at kommunerne er økonomisk pressede, og at dette fører til bekymring for udgiftsniveauer og fokus på budgetter, der skal overholdes. Der italesættes derfor udfordringer med kassetænkning, når man prøver at skabe løsninger på tværs. Forsøget er flere steder motiveret af ønsket om at skabe besparelser. Dette udgangspunkt kolliderer med oplevelsen blandt ledere og medarbejdere, at man må investere for at ændre arbejdsmåder og rydde op i lange forløb. Oplevelsen blandt de interviewede er generelt, at det

er en tidskrævende måde at arbejde på, der i hvert fald indledningsvist kræver en investering og ekstra ressourcer.

Forsøget indeholder grundlæggende en anden måde at arbejde med borgerne på. Kulturen med fagsiloer, komplekse lovområder, trygheden i at kende sit lovstof og sin kendte hverdag opleves her som en barriere i forhold til at arbejde helhedsorienteret med udgangspunkt i én plan. Det stiller ifølge de interviewede ledere, medarbejdere og borgere større krav til medarbejderne at arbejde på denne måde. Medarbejderne skal ikke bare tage et større og bredere ansvar for fokus, refleksion og fremdrift, de skal også være mere relationskompetente for at kunne fungere som en form for "forandringsagenter". Det giver medarbejdermodstand. Ikke blandt dem, der brænder for og kan se meningen i denne måde at arbejde på, men blandt de medarbejdere, der ikke ønsker denne forandring. En række ledere og medarbejdere understreger vigtigheden af, at man kan vælge medarbejdere, der ønsker at afprøve at arbejde mere tværgående og borgerinddragende, når man skal gennemføre et forsøg som dette. Forsøget har således flere steder været afhængigt af "ildsjæle". En konsekvens heraf er, at de fleste interviewede opfatter det som problematisk at rulle denne måde at arbejde på bredt ud i kommunerne. Andre ser det, som den rigtige vej at gå. Hvad angår organiseringen, er det her yderligere kompliceret, at der skal være en agilitet i forhold til at veksle mellem "almindelige" og komplekse forløb.

Forsøget kræver derfor ifølge de interviewede ledere og medarbejdere investering i ledelse. Ud over ledelse af kulturforandring i form af italesættelse af, hvorfor det er vigtigt, og hvilke værdier der bør være bærende, handler det også om afklaring af økonomi og mere praktiske spørgsmål. Det vil sige rammesætning, prioritering af arbejdsopgaver, afklaring af arbejdsdeling og andre konkrete spørgsmål, der dukker op i hverdagen. Ved mangel på tilstrækkelig ledelse opstår der en oplevelse af dårlige forsøgsvilkår og stress blandt medarbejderne. En implementeringsbarriere er også modstand fra skeptiske ledere, der skal afgive ressourcer samt manglende bred ledelsesopbakning. Det betyder også, at indholdet i forsøget nogle steder er tæt på at kunne overgå til drift, andre steder arbejder kommunerne fortsat på at implementere ændringer, og enkelte steder er fremtiden for Én plan-indsatsen mere uvis.

VIVE har på baggrund af midtvejsevalueringen fem følgende råd til kommuner, der skal arbejde mere helhedsorienteret med udsatte borgere:

1. Vær bevidst om, at det kræver tid og fokus at komme godt i gang, ikke mindst hvad angår både medarbejder- og ledelsesressourcer.
2. Der skal et særligt fokus på at skabe ledelse på tværs, herunder håndtering af sektorspecifikke budgetter.
3. At udarbejde én plan for en familie er noget andet end at udarbejde én plan for en borger alene. Det kræver mere arbejde at udtænke, hvordan kompleksiteter omkring det, at en familie består af flere individer, håndteres bedst muligt.
4. Anerkend, at der er tale om en anden måde at tænke på og derfor også andre kompetencer, samt at dette kræver tid og fokus.
5. Er målet at inddrage borgerne mere i eget forløb, er det vigtigt, at dette understøttes af en borgerinddragende tilgang.

# 1 Indledning, formål og evalueringsdesign

*De enkelte kommunale fagområder er forpligtet af sektorlovgivningen til at udforme sagsbehandling, handleplaner og indsatser målrettet den enkelte ydelse frem for borgerens samlede behov og livssituation. Lovgivningen på de forskellige fagområder har ofte forskellige formål, og indsatserne spiller ikke nødvendigvis sammen.<sup>4</sup>*

Komplekse udfordringer fører for udsatte borgere og familier ofte til et komplekst forløb med forskellige sagsbehandlere i forskellige afdelinger i kommunen. I hver af disse forskellige afdelinger med hver deres faglige områder holdes der møder med borgerne, og der udarbejdes måske både en beskæftigelsesplan, en social handleplan og en familiebehandlingsplan. Koordinationen mellem de forskellige planer overlades til borgerne.

Denne rapport handler om ni kommuners erfaringer med at afprøve nye måder at arbejde med borgere, der har eller står over for et komplekst sagsbehandlingsforløb. I frikommuneforsøget "Én Plan" arbejdes der således med en helhedsorienteret tilgang, hvor det er kommunen, der står for at koordinere indsatsen og sikre et helhedsorienteret fokus på borgeren eller familien. Målet er at bevæge sig fra et system, der er ydelses- og sektorlovgivningsfokuseret til et samarbejde med borgerne, der i højere grad understøtter borgerne i at udvikle mestringskompetencer i deres liv og herunder arbejdsliv.

## 1.1 Formål med frikommuneforsøget

Målet med forsøget er, at der skal udvikles bedre tværgående velfærdsløsninger, som sikrer mere kvalitet for udsatte borgere, bedre effekt af indsatserne og højere effektivitet i kommunerne.<sup>5</sup>

For at nå disse mål har de ni kommuner i frikommuneforsøget fået fritagelser fra sektorlovgivningens regler om udarbejdelse af særskilte planer for at få frihed til at skabe én sammenhængende plan for socialt udsatte familier, unge og voksne. Kommunerne i forsøget har også fået fritagelser fra lovgivningen, som giver dem mulighed for at organisere sig mindre sektoropdelt. Der er således fx givet mulighed for, at andre enheder i kommunen end jobcentret kan udføre opgaver og træffe afgørelser for personer omfattet af Lov om en aktiv beskæftigelsesindsats (Lab loven)<sup>6</sup>. Der er også givet fritagelser fra procesmål, hvorved der er opnået en processuel fleksibilitet i forhold til mødekadencer, uddannelsespålæg til aktivitetsparate borgere m.m. samt muligheder for at kunne stille ret og pligt-tilbud i bero og fravige krav til indhold, frekvens og mødehyppighed for borgere, der fagligt vurderes at være langt fra arbejdsmarkedet.<sup>7</sup>

Frikommunenetværket har formuleret fire fælles obligatoriske kerneelementer i forsøget:<sup>8</sup>

1. Borgeren har én plan
2. Borgeren har færre indgange til forvaltningen
3. Der arbejdes med progressionsmålinger

<sup>4</sup> Kilde: De ni frikommuners Ansøgning til status som frikommunenetværk; Én plan for en sammenhængende indsats sammen med borgeren. <https://oim.dk/media/18091/en-plan-for-sammenhaengende-indsats-sammen-med-borgeren.pdf>

<sup>5</sup> Kilde: Evalueringsdesign for frikommunenetværk. Én plan juni 2017 (forfattet af frikommunenetværket).

<sup>6</sup> Kilde: "Det må vi nu..." Frikommunenetværket <https://www.gribskov.dk/media/2849/det-maa-vi-nu.pdf>.

<sup>7</sup> Jf. lov om frikommunenetværk og bekendtgørelse om frikommuneforsøg II på beskæftigelses- og sygedagpengeområdet. Siden da er der kommet en lovændring, der sikrer, at borgere i komplekse forløb har krav på en sammenhængende plan.

<sup>8</sup> Kilde: Evalueringsdesign for frikommunenetværk. Én plan juni 2017 (forfattet af frikommunenetværket).

4. Mål og opgaveløsningen integreres på tværs af kommunens fagområder med sigte på kontinuitet og sammenhæng.

Frikommunenetværket har uddybet disse kerneelementer på følgende måde:<sup>9</sup>

”1. Når borgeren har én plan, bliver indsatsen mere overskuelig for borgeren. Det er frikommunenetværkets formodning, at en mere overskuelig indsats, gør det muligt at fokusere borgerens ressourcer, og derved opnås hurtigere progression. Samtidig ønsker frikommunenetværket, at planen er borgerens plan, derfor er indsatsen i højere grad styret af borgerens motivation og borgeren gives et større ansvar for eget liv. Det er ligeledes forventningen, at det bidrager til progression.

2: Når borgeren har færre indgange til forvaltningen, er der grundlag for en bedre relation mellem borger og medarbejder. Der er dokumentation for, at borgerens tillid til medarbejderen har positiv virkning på borgerens jobmuligheder, da tilliden styrker kommunikationen og derved kan medarbejderen bedre tilrettelægge indsatsen og mobilisere borgerens ressourcer.

3: Progressionsmålinger som en fast del af indsatsen, skal skabe en konstant bevidsthed om udviklingen i forløbet både hos borgeren og medarbejderen. På den måde kan indsatsen hurtigere justeres og rettes til efter behov.

4: Når mål og opgaveløsningen integreres på tværs af kommunens fagområder med sigte på kontinuitet og sammenhæng sikres en målrettet sammenhængende indsats helt fra det stadie, hvor borgeren udredes, over samarbejdet med at beslutte fælles overordnet mål ud fra borgerens drømme og ressourcer til udmøntningen af konkrete indsatser, som alle relaterer sig til borgerens samlede mål. Dette skal sikre overskuelighed for borgeren, synergi i den kommunale indsats og bedst mulig udnyttelse af de medvirkende fagligheder.”

Forsøget kombinerer således forskellige elementer, der handler om 1) at gøre det mere enkelt og overskueligt for borgerne at samarbejde med kommunen 2) at understøtte borgerne i at finde ind til og mobilisere egne drømme og ressourcer samt 3) at skabe synergi og effektivitet i den kommunale indsats. Dette sker blandt andet ved at organisere sig således, at borgeren får færre indgange til forvaltningen og én samlet plan. Fritagelser fra eksisterende lovgivning skal muliggøre de mere fleksible løsninger.

Forsøget tager udgangspunkt i en helhedsorienteret tilgang. Den helhedsorienterede tilgang kan forstås og praktiseres på mange forskellige måder, men handler om at kunne forstå og handle på de sammenhænge og kompleksiteter, der kan være i udsatte borgeres liv (Villumsen, 2018). Frikommunenetværket har i forbindelse med ansøgningen defineret en helhedsorienteret tilgang således:<sup>10</sup>

- En tilgang, der tager udgangspunkt i og er målrettet den enkelte borger og dennes familie og netværk
- En tilgang, der efter behov kan trække på viden, kompetencer og tilbud fra en bred kreds af forskellige aktører og lovområder
- En tilgang, der involverer og sikrer ejerskab hos den enkelte

---

<sup>9</sup> Kilde: Evalueringsdesign for frikommunenetværk. Én plan juni 2017 (forfattet af frikommunenetværket).

<sup>10</sup> Ansøgning til status som frikommunenetværk; Én plan for en sammenhængende indsats sammen med borgeren. <https://oim.dk/media/18091/en-plan-for-sammenhaen-gende-indsats-sammen-med-borgeren.pdf>

- En tilgang, hvor man bevæger sig fra opdelte og parallelle indsatser til sammentænkte og kombinerede tiltag og aktiviteter.

I forhold til borgerinddragelse henviser frikommunenetværket til Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekrutterings Empowermentprojekt, hvis fem hypoteser om progression blandt andet handler om at give borgere indflydelse, at lade borgere selv definere deres mål samt betydningen af tillid borger og sagsbehandler imellem (Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering, 2017; Deloitte, 2017).

### 1.1.1 Økonomisk potentiale

Frikommunenetværket ser et økonomisk potentiale i forsøget. Det økonomiske potentiale kan, som beskrevet i forsøgsansøgningen<sup>11</sup>, opdeles i tre kategorier:

1. Det umiddelbare administrative effektiviseringspotentiale ved at have fokus på borgere/familiens samlede udfordringer, så parallelindsatser og dobbeltarbejde undgås.
2. Potentialet for fremtidige besparelser, når nogle af disse borgere i højere grad bliver i stand til at mestre eget liv – og herved være selvforsørgende og have brug for færre støtteforanstaltninger
3. Potentialet i den sociale mobilitet, når fremtidige generationer i en socialt belastet familie bliver i stand til fuldt ud at mestre eget liv.

På sigt forventes denne måde at arbejde på således ikke bare at skabe bedre kvalitet i sagsbehandlingen gennem forbedringer i borgernes liv men også at føre til en lavere grad af offentlig forsørgelse. På den kortere bane forventes der at være et potentiale i at nedbringe dobbeltarbejde ved at nedbringe parallelindsatser. Figur 1.1 illustrerer tankegangen i forsøget.

**Figur 1.1** Tankegangen i forsøget



Kilde: VIVE, midtvejsevaluering.

<sup>11</sup> Ansøgning til status som frikommunenetværk; Én plan for en sammenhængende indsats sammen med borgeren. <https://oim.dk/media/18091/en-plan-for-sammenhaen-gende-indsats-sammen-med-borgeren.pdf>.

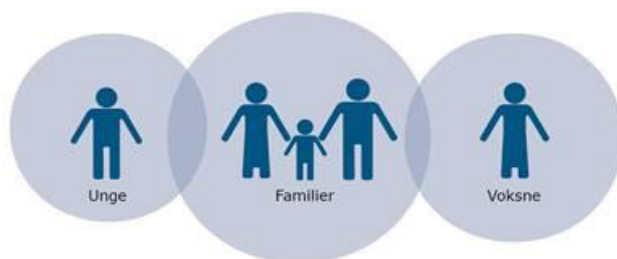
## 1.2 Hvem deltager i forsøget?

De ni kommuner har tilsammen ca. 385.000 borgere (Frikommunenetværket, 2018). Ved midtvejsevalueringen var der ca. 650 borgere, der var eller havde været en del af forsøget, og forventningen var, at dette tal ville blive forhøjet til 4.000.<sup>12</sup> De ni kommuner deltager både med forskellige klyngeområder og fokuserer på forskellige målgrupper inden for forsøget. Af Tabel 1.1 fremgår, hvilke kommuner der deltager i de forskellige klynger om helhedsorienterede indsatser og tilgange over for henholdsvis voksne, unge og familier.

**Tabel 1.1** Oversigt over klynger

Klynge	Kommuner
Voksne	Allerød, Fredensborg, Furesø, Halsnæs, Helsingør og Hillerød
Unge	Frederikssund, Gribskov, Halsnæs, Helsingør og Hillerød
Familier	Ballerup, Furesø, Gribskov, Halsnæs og Helsingør

**Figur 1.2** Klyngerne i forsøret



Kilde: De ni frikommuners ansøgning til status som frikommunenetværk

Det fremgår af Tabel 1.1, at fem ud af de ni kommuner deltager i mindst to klynger. Samlet set er der altså ni kommuner, tre klynger og 15 indsatser i det samlede forsøg.<sup>13</sup>

Hvordan kommunerne afgrænser unge fra voksne er forskelligt alt efter fx kommunens størrelse. I nogle kommuner kan de 18-23 årige således indgå i voksenklyngen (fx i Allerød og Furesø), mens de i andre kommuner kan indgå i ungeklyngen. Tabel 1.2 giver et overblik over, hvilke målgrupper der deltager i forsøget.

<sup>12</sup> Kilde: Oplyst af sekretariatet for Frikommunenetværket Én plan.

<sup>13</sup> Der er 15 og ikke 16 indsatser, fordi det i Furesø Kommune er samme team, der arbejder med begge deres tilmeldte klynger.

**Tabel 1.2** Oversigt over målgrupper

Kommune	Ungemålgrupper
Frederikssund	Unge 17-23 år med komplekse problemstillinger, der har behov for støtte på tværs af flere lovområder. Der indgår 30-35 unge borgere i forsøget.
Gribskov	Unge med komplekse problemstillinger, der omfatter flere fagområder, fx beskæftigelsesområdet, social- og sundhedsområdet og/eller børneområdet. Særligt fokus på unge mellem 15-23 år, som eksempelvis bor i døgn- eller botilbud og/eller får forebyggende foranstaltninger.
Halsnæs	Udsatte unge mellem 15-30 år, som har flere kontakter i kommunen eller som fremtidigt vil få det. Unge, hvor en hurtig og intensiv indsats vurderes at kunne bringe den unge på fode igen og give den unge afklaring og fodfæste i forhold til uddannelse og arbejdsmarkedet. Unge, der har både uddannelsesmæssige og sociale problemer. Hvis den unge er under 18 år, skal den unge modtage en indsats fra familieafdelingen, og der skal være truffet afgørelse om en børnefaglig undersøgelse. Hvis den unge er over 18 år, er den unge i målgruppen for mentorstøtte, socialpædagogisk støtte eller efterværn. Særlig prioritering af unge, der står i en krisesituation eller overgang (fx har mistet sin bolig, lige hjemkommet fra fængsel eller døgnophold), hvor en hurtig og intensiv indsats kan bringe den unge hurtigere på fode og undgå tilbagefald. Kommunen har haft 63 unge borgere i indsatsen.
Helsingør	Unge, 15-30 år, med komplekse problemstillinger, der omfatter flere fagområder ud over jobcentret.
Hillerød	Unge aktivitetsparate ledige 18-30 år (løbende 20 borgere).

Kommune	Voksenmålgrupper
Allerød	Alle udsatte voksne (fra 18 år), der har brug for en tværfaglig indsats, når der er tale om: <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Komplex sag(er)</li> <li>▪ Tværfagligt/flere indsatser</li> <li>▪ Behov for at koordinere én plan</li> <li>▪ Borger er aktivitetsparat</li> </ul> <p>Visitationsudvalget kan også beslutte, at en sag skal have en plankoordinator.</p> <p>I Allerød Kommune inkluderer indsatsen borgere på sygedagpenge fx i forbindelse med komplekse hjernerystelser. Der deltager over 300 borgere i forsøget – op mod ca. 90 % af borgerne inden for målgrupperne.</p>
Fredensborg	Voksne borgere i ressourceforløb, hvor: <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Borger vurderes at have komplekse problemstillinger ud over ledighed.</li> <li>▪ Der skal ud fra en faglig vurdering være mulighed for, at borger kan udvikle sig.</li> <li>▪ Der skal ud fra en faglig vurdering være en vis grad af motivation og samarbejdsvilje hos borger.</li> <li>▪ Borger er vurderet aktivitetsparat og er på uddannelses- eller kontanthjælp.</li> <li>▪ Borger vurderes i målgruppen for et ressourceforløb.</li> <li>▪ Det vurderes, at borger, ud over beskæftigelsesrettede tilbud, er berettiget til supplerende tilbud efter enten serviceloven, sundhedsloven og/eller rehabiliterende træning, som en del af løsningen på, at borger kommer tættere arbejdsmarkedet.</li> <li>▪ Ved tilkendelse af ressourceforløb tilknyttes koordinerende sagsbehandler fra jobcentret (30 borgere er inkluderet).</li> </ul>
Furesø	Ledige voksne, der ud over jobcentret også har en sag i voksen handicap eller i genoptræningen. Målgruppen indbefatter ikke personer på sygedagpenge, dagpenge og jobafklaringsforløb (op til 120 borgere ad gangen).
Halsnæs	30+-årige aktivitetsparate kontakthjælpsmodtagere der i mindst et år har været på kontanthjælp. Har haft 98 voksne borgere i indsatsen.
Helsingør	30+-årige voksne med rusmiddelproblematikker (sag både vedr. beskæftigelse og en anerkendt/ikke anerkendt rusmiddelproblematik (ca. 30 borgere ad gangen).
Hillerød	Borgere i ressourceforløb (15 borgere ad gangen).



Kommune	Familie målgrupper
Ballerup	Familier, hvor en af forældrene modtager uddannelseshjælp (aktivitetsparate § 2.13 lov om aktiv beskæftigelsesindsats) eller modtager ressourceforløbsydelse (§ 2.11 lov om aktiv beskæftigelsesindsats) – og hvor der i familien er børn i alderen 0-5 år <sup>14</sup> (17 familier, op til 25 familier ad gangen. Planen er, at omkring 60 familier kommer til at deltage i løbet af forsøgsperioden).
Furesø	Familier, der har komplekse problemstillinger og er i berøring med flere af kommunens centre ud over beskæftigelse; dvs. enten en sag i voksen handicap eller i genoptræningen. Børnene skal samtidig modtage en foranstaltning på det specialiserede socialområde – de koordinerende sagsbehandlere har ikke myndighed på børneområdet (op til 24 familier ad gangen).
Gribskov	Familier, som modtager tilbud fra flere organisatorisk adskilte fagområder (fx fra jobcentret, Center for Børn og Unge eller Center for Social og Sundhed). Målgruppen er primært familier som modtager forebyggende foranstaltninger.
Halsnæs	Familier med både familie- og beskæftigelsesmæssige problemstillinger. De nærmere kriterier er: <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ De voksne i familien har udfordringer ift. fastholdelse på arbejdsmarkedet eller uddannelsessystemet:</li> <li>▪ De er i jobafklaringsforløb, aktivitetsparate, jobparate, uddannelsesparate eller på ledighedsydelse.</li> </ul> Familien modtager indsats fra familieafdelingen: <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Der skal være truffet afgørelse om en børnefaglig undersøgelse.</li> <li>▪ Der er behov for en foranstaltning fra familieafdelingen.</li> <li>▪ De foreløbige vurderinger skal pege på behov for familiebehandling, praktisk pædagogisk støtte, kontaktperson mv. som indsats. Ikke en anbringelse.</li> <li>▪ Familieafdelingen vurderer, at der ikke er akut (tvangs)anbringelsesgrundlag.</li> <li>▪ Særlig prioritering af familier der netop er visiteret/vurderet til ny indsats. Der har i alt været ca. 35 familier tilknyttet indsatsen.</li> </ul>
Helsingør	Familier med en sag på flere fagområder (fx. beskæftigelses- og børneområdet)

Arbejdet med Én Plan tager i flere af kommunerne udgangspunkt i forudgående erfaringer og i konkrete metoder og kompetencer. Det drejer sig eksempelvis om Socialstyrelsens samarbejdsmodel<sup>15</sup> i Ballerup Kommune, "Familiens fremtid" i Furesø Kommune<sup>16</sup>, "Sammen om ny velfærd" (SNV) i Halsnæs Kommune og sammenlægning af beskæftigelses- og servicelov på ungeområdet i Hillerød. Flere af kommunerne arbejder derudover ud fra Løsningsfokuseret tilgang (LØFT) og andre inddragende metoder.

### 1.2.1 Organisatorisk styring af forsøget

For at sikre videndeling og erfaringsudveksling er der etableret en fælles sekretariatsfunktion på tværs af de ni deltagende kommuner. Sekretariatet har også til opgave at forestå kontakten til Økonomi- og Indenrigsministeriet, øvrige ministerier, samt andre eksterne relationer. Ud over sekretariatsfunktionen er frikommunenetværket understøttet gennem følgende:

- En lokal koordinator i hver kommune, som har kontakten til Frikommunesekretariatet, og som sikrer smidighed og sammenhæng med klynger og netværk i gennemførelsen af og opfølgningen på testforsøg og samarbejdet – herunder forpligtelser i forhold til netværket.

<sup>14</sup> Ballerup Kommune har en ambition om, at målgruppen med børn i alderen 0-15 år skal omfattes, men aktuelt er det målgruppen med børn i alderen 0-5 år.

<sup>15</sup> Samarbejdsmodellen er udarbejdet for at sikre en bedre tværfaglig indsats til børn med sindslidende eller misbrugende forældre. Samarbejdsmodellen baserer sig på en samarbejdsstruktur, hvor én aktør – stafetholderen – er ansvarlig for koordinering af det tværgående og tværfaglige samarbejde og for dokumentationen heraf (kilde: Vidensportalen på det sociale område).

<sup>16</sup> Se mere om "Familiens Fremtid" i VIVEs evalueringsrapport fra 2017 (Hjelmar et al.: Helhedsorienteret indsats for udsatte familier) eller i Hjelmar, U. Organisatorisk og lovgivningsmæssig læring i det helhedsorienterede sociale arbejde. I Villumsen, A.M. (2018). *Helhedsorienteret socialt arbejde med udsatte familier*. Akademisk Forlag, s. 209-223.

- En styregruppe for det samlede frikommuneforsøg. Styregruppen består af tre af de ni referencedirektører og mødes en gang i kvartalet, men er derudover i tæt løbende dialog med Frikommunesekretariatet, som refererer hertil.
- Kvartalsvise møder mellem de ansvarlige direktører i netværkskommunerne for derigennem at sikre den overordnede fremdrift i frikommuneforsøget.
- Fælles kompetenceudviklingsprogram for de ni kommuner med henblik på at ruste ledere og medarbejdere bedst muligt til de nye opgaver og roller.

Lokalt i de ni kommuner er forsøget derudover styret som vist i Tabel 1.3.

**Tabel 1.3** Overordnet styring af forsøgene

Kommune	Styring
Allerød	Sker i visitationsudvalget og ved faste møder i team. Derudover er der samling af plankoordinatorer en gang om måneden.
Ballerup	Frikommune-indsatsen styres af en tværgående ledelsesgruppe bestående af centerchef for Social og Sundhed (voksenområdet), afdsnitsleder for socialafsnittet (børne- og ungeområdet), afdsnitsleder for socialafsnittet (voksenområdet) samt afdsnitsleder for Helhedssporet (arbejdsmarkedsområdet). Frikommune-indsatsen er forankret i sammenhængsudvalget, der er et tværgående, administrativt, ledelsesudvalg bestående af to direktører, centerchef for Børne- og Ungerådgivningen, centerchef for Social og Sundhed, centerchef for Skoler, Institutioner og Kultur, centerchef for Arbejdsmarked samt centerchef for Økonomi og Styring.
Fredensborg	Forsøget styres løbende via en projektgruppe bestående af projektledere for driften i henholdsvis beskæftigelse og familie/social (faglige koordinatorene uden personaleledelse), ligesom samarbejdspartnere – rusmiddelcenter, træningsenhed og psykiatri – også deltager. Forsøget er forankret med en styregruppe bestående af direktør for det samlede område samt centerchefer for henholdsvis beskæftigelse og familie/social. Teamledere med personaleledelse i begge centre deltager ved behov.
Frederikssund	Frikommuneteamet er forankret under lederen af Jobcenterets Ungeenhed (Ungekontakten). Der er etableret en frikommune-styregruppe med direktør for velfærd, arbejdsmarked og sundhed (projektejer) samt cheferne på de tre områder: Job- og Borgercenter, Center for Familie og Rådgivning samt Center for Voksenstøtte og Rehabilitering. Desuden er der en frikommune følgegruppe, hvor ledere af de tre involverede myndighedsafdelinger sidder samt ledere af relevante udfører-enheder.
Furesø	Teamet ledes af fagchefen i jobcentret (nu overgået til lederen af ungeafdelingen). Ansvar for udvikling og resultater er forankret hos en tværgående chefgruppe, der består af jobcenterchefen, chef i Center for børn og voksne og chef i Center for Social og Sundhed, hvor man drøfter, hvordan man bedst muligt investerer i borgernes udvikling.
Gribskov	Den daglige ledelse af projektet foregår i to team for henholdsvis unge og familier. Teamet for unge består af tre sagsbehandlere/rådgivere fra tre fagområder (beskæftigelsesområdet, social- og sundhedsområdet og børneområdet). Teamet for familier består af fire sagsbehandlere, fra de samme tre fagområder som i ungeteamet. En sagsbehandler har arbejdet fuldtid på forsøget og dækket begge team. Forsøget er forankret i ledelsesteamet for sagsbehandlere i de to team. De to team refererer til velfærdschefkredsen i kommunen. Den overordnede ledelse af forsøget varetages desuden af en projektleder, som sidder på rådhuset og refererer til kommunaldirektionen.
Halsnæs	Overordnet forankret i en styregruppe bestående af direktør, chef for socialområdet og chef for jobcenter. Ligeledes er der tværgående ledelsesmøder med de tre teamledere. En bredere kreds af ledere fra socialområdet og jobcentret er også involveret i udviklingen gennem udvalgte møder. Styregruppe og tværgående møder sikrer fastholdelse af de samme rammer på tværs, den videre udvikling og fremdrift. De tre team er forankret i driftsorganisationen.
Helsingør	Styregruppe med centerchefer og direktør sikrer styring af overordnede rammer og budget.
Hillerød	Den daglige ledelse af forsøgene foretages af henholdsvis lederen af ungeenheden i jobcentret og i et samarbejde mellem leder af fastholdelsesteam i jobcentret og leder af Social Faglig Enhed. Der er nedsat en styregruppe med deltagelse af direktør for Job, Social og Sundhed, arbejdsmarkedschef, borger- og socialservicechef og ældre- og sundhedschef og de tre daglige ledere. Den løbende udvikling og koordinering af borgere sker på månedlige projektgruppemøder med sagsbehandlere, hvor lederne også deltager.

## 1.3 Evalueringsdesign

VIVE har gennemført en tværgående midtvejsevaluering, der bygger på såvel kvantitative som kvalitative data.

### 1.3.1 Formål med evalueringen

Formålet med midtvejsevalueringen er at tage status på, hvordan principperne i Én plan for en sammenhængende indsats med borgerne er implementeret i de ni kommuner samt at få indblik i de foreløbige resultater. Dette gøres for at bidrage til den videre udvikling af forsøgene og for at kunne fungere som inspiration til andre. Midtvejsevalueringen fokuserer derfor i høj grad på implementeringsforhold og oplevede resultater.

Senere følger en slutevaluering, der har som sit hovedmål at evaluere på den progression, som forsøgene har skabt. Den samlede evaluering har jf. § 7 i Bekendtgørelse om offentliggørelse, evaluering og indberetning af frikommuneforsøg følgende formål:

- at dokumentere resultaterne af forsøget
- at belyse styringsmæssige og organisatoriske forhold, der har betydning for forsøgenes implementering og resultater.

Datagrundlaget for midtvejsevalueringen består dels af et implementeringsspørgeskema til ledere og medarbejdere, der er involverede i forsøget, dels af casebesøg med interview af ledere, medarbejdere og borgere. Kombinationen af kvantitative og kvalitative data giver således mulighed for ved metodetriangulering at opnå både større sikkerhed i analyserne, at kombinere bredt dækkende målinger med detaljerede beskrivelser samt både måle forsøgets foruddefinerede kernelementer og identificere ikke på forhånd forventede udfordringer og resultater.

### 1.3.2 Implementeringsspørgeskema

Der er i forbindelse med midtvejsevalueringen sendt et spørgeskema ud til de ledere og medarbejdere, der aktivt har deltaget i forsøget. Spørgeskemaet indeholder spørgsmål relateret til implementering af de fire kernelementer, ledelsesopbakning, it, ressourcer til rådighed m.m.

Der er udsendt spørgeskemaer til 155 personer (33 ledere og 122 medarbejdere), hvoraf 126 personer har svaret. Det giver en svarprocent på 81 %. Svarpersonerne fordeler sig som vist i Tabel 1.4 inden for de tre klynger.

**Tabel 1.4** Oversigt over klynger i implementeringsspørgeskemaet

Klynge	Antal i klyngen, som har modtaget spørgeskemaet	Klyngens andel af den samlede gruppe, der har modtaget spørgeskemaet (%)	Antal gennemførte besvarelser under klyngen	Svarprocent for klyngen (%)
Unge	37	24	25	68
Voksen	82	53	68	83
Familie	44	28	29	66

Note: Tallene summerer ikke til 155 i kolonnen 'Antal i klyngen, der har modtaget spørgeskemaet' eller til 100 % i kolonnen 'Klyngens andel af den samlede gruppe, der har modtaget spørgeskemaet (%)' fordi klyngerne ikke er gensidigt udelukkende. Ni personer er registreret under mere end én klynge; otte under både voksen- og familieklyngen, en enkelt under både familie- og voksenklyngen.

For de enkelte klynger har henholdsvis 68, 83 og 66 % svaret. Svarprocenten er højest inden for voksenområdet, men alle tre klynger er repræsenteret i besvarelserne. Det skal dog bemærkes, at den store absolutte forskel på størrelsen af klyngerne kan medføre en risiko for bias i fortolkningen af svarene, uanset at *svarprocenten* for alle tre klynger hver for sig er fornuftig. Således udgør de i alt 82 personer i Voksenklyngen over halvdelen af populationen, mens de i alt 37 personer i Ungeklyngen kun udgør omkring en fjerdedel. Det betyder alt andet lige, at svarene i særlig grad afspejler voksenklyngen. Vi har derfor i analysen af interviewdata haft et særligt fokus på potentielle forskelle klyngerne imellem, således at kombinationen af kvantitative og kvalitative data sikrer, at denne fordeling adresseres.

Hvad angår fordeling på ledere og medarbejdere, så er fordelingen henholdsvis 79 % og 82 %. Hvad angår kommuner, så varierer svarprocenterne fra 64 til 100 %. Variationen på, hvor mange der er udsendt til ligger på mellem 7 personer (Furesø) og 57 personer (Helsingør). Der er i rykkerproceduren blevet taget særlig hånd om at undgå, at kommuner med få mulige respondenter også ville komme ud med en lav svarprocent.<sup>17</sup>

Implementeringsspørgeskemaet er sendt til "populationen" af ledere og medarbejdere, som aktivt har deltaget i forsøget, og der er således ikke tale om en mindre stikprøve. Det begrænsede absolutte antal besvarelser betyder dog, at det er uhensigtsmæssigt at tolke på meget små forskelle mellem grupper eller svarmuligheder, da de kan være opstået som et resultat af støj og tilfældigheder. Større forskelle kan dog tolkes som udtryk for forskellige oplevelser og vurderinger af forsøget.

De kvantitative spørgeskemadata afrapporteres deskriptivt og sammen med resultaterne af de kvalitative interview. Som hovedregel afrapporteres besvarelserne samlet på tværs af de tre klynger. I de tilfælde, hvor de øvrige kvalitative resultater peger på potentielle forskelle, er spørgeskemabesvarelserne delt op på klynger. Der udføres ikke statistiske test af spørgeskemareultatene.

### 1.3.3 Interviewundersøgelsen

Der er i perioden februar-marts 2019 gennemført casebesøg, hvor hver af de 15 indsats er besøgt i to dage. Under casebesøgene er der foretaget interview med ledere, medarbejdere og borgere. Der er i alt gennemført 126 interview i de ni kommuner med deltagelse af 131 ledere, medarbejdere og borgere.

<sup>17</sup> I eksempelvis Furesø Kommune, hvor kun syv personer har modtaget spørgeskemaet, er der en svarprocent på 100.

**Tabel 1.5**      Oversigt over interview

Interviewpersoner	Interviewede
Borgere	38
Medarbejdere	53
Ledere	40
Total	131

Udvælgelsen af informanter til interviewene er foregået på to forskellige måder for henholdsvis ansatte (ledere og medarbejdere) og borgere. De ansatte er udvalgt af de enkelte kommuner og klynger selv (tovholdere og lokale projektledere), ud fra VIVEs ønsker om at interviewe de mest relevante medarbejdere og ledere for forsøget. I flere kommuner og klynger er VIVE indgået i dialog om prioritering mellem konkrete informanter.

Borgerne er så vidt muligt udvalgt efter, i hvilken grad borgeren har fået den indsats i form af kerneelementer, som har været tiltænkt med forsøget. Borgere med den højst mulige "fidelitet" (se afsnit 1.3.4) er prioriteret, da de i kraft af deres højere fidelitets-score ville have et godt udgangspunkt for at uddybe og besvare, hvordan indsatserne har fungeret og gjort en forskel.<sup>18</sup> For hver klynge er der udarbejdet en prioriteret liste over borgere til interview. Hvor det ikke har været muligt at tage udgangspunkt i data, fordi kommunerne ikke har udfyldt disse, eller hvor borgere udvalgt efter data ikke har ønsket at deltage, har udvælgelsen taget udgangspunkt i en dialog mellem VIVE og de lokale projektledere. Udvælgelsesprocessen kan ikke udelukke, at det i særlig grad er nogle af de mest begejstrede borgere, der har valgt at sige ja til at deltage.

Interviewene er gennemført af i alt fire VIVE medarbejdere. Med henblik på at fremme viden på tværs har rapportens hovedforfatter interviewet i fem ud af ni kommuner. De fleste interview er gennemført ansigt-til-ansigt og interviewene med fagpersoner har haft en varighed på mellem 45-90 minutter. Interviewene med borgerne har typisk været af kortere varighed 25-45 min, da der indgik færre spørgsmål i interviewguiden til borgerne. Flere af interviewene med borgerne er også gennemført som telefoninterview, dels fordi borgerne ikke altid dukkede op til de aftalte interview, dels fordi borgerne foretrak at blive ringet op.

Der har været anvendt fire semistrukturerede interviewguides i interviewene: 1) ledere 2) medarbejdere 3) projektleder og 4) borgere. Disse guides har været bygget op om spørgsmål relateret til kerneelementerne i forsøget samt til spørgsmål om implementering, ledelse og organisering.

Alle interview er optaget digitalt, og hovedparten af interviewene er blevet udskrevet (i alt 110 interview). Af tids- og ressourcemæssige årsager har vi fravalgt at udskrive samtlige interview. Interview, der ikke er blevet udskrevet, er interview, hvor interviewerens vurderede, at interviewet ikke bibragte med yderligere viden end de eksisterende interview på samme lokation. I

<sup>18</sup> Det oprindelige design lagde op til at udvælge borgere strategisk ud fra et "most different design", hvor borgerne skulle udvælgelse på baggrund af følgende tre parametre: 1) Borgere, der har opleveret god progression, samt borgere, der har opleveret mindre god progression. 2) Borgere, der er afsluttede eller tæt på afslutning. 3) Borgere, der har fået indsatsen implementeret med høj fidelitet. Ved tidspunktet for midtvejsevalueringen forelå der dog et meget begrænset antal midt- og slut-progressionsmålinger på borgerne på tværs af alle kommunerne. De fleste borgere havde endnu kun gennemført en baselinemåling, hvorfor det ikke var muligt at udregne borgeres progression – og dermed var det heller ikke muligt at udvælge borgere med henholdsvis høj og lav progression. I forlængelse heraf var meget få borgere tæt på afslutning af deres forløb. Dog var der nogle enkelte, som også blev udtaget til interview.

disse tilfælde er interviewene indgået i analysen, men der er ikke anvendt citater herfra. I to tilfælde var lydoptagelsen desværre for dårlig til en transskription.

Interviewene er løbende blevet analyseret, dels ved at interviewere har talt sammen på tværs af interview i de forskellige kommuner, dels ved at udfylde analyseskemaer for hver kommune. I disse skemaer redegøres der for forskelle klynger imellem inden for kommunerne, ligesom der er udvalgt citater, som er sigende for kommunens måde at arbejde med forsøget på. Endelig er interviewene blevet analyseret ved, at transskriptionerne er blevet gennemlæst og kodet manuelt. Der er kodet efter kerneelementerne: Sammenhængende indsats, Én plan, færre indgange, sammen med borgeren og progressionsmålinger, ledelsesopbakning, kompetencer, ressourcer og økonomi. Hertil kommer temaer, der er opstået under interviewene og analysearbejdet: tempo, it-systemer (fagsystemer), relation medarbejder og borger imellem, vedholdenhed, samlokation, fysiske rammer samt kultur. Der er i analysen lagt vægt på mønstre i interviewmaterialet og tendenser, der går på tværs. Ligesom der er lagt vægt på at fremanalyse eventuelt modstridende holdninger og erfaringer.

Med henblik på validering af interviewanalysen blev der i juni 2019 afholdt en fortolkningsworkshop med deltagelse af ledere og projektledere fra de ni kommuner, hvor de foreløbige resultater blev præsenteret og diskuteret.

#### 1.3.4 Fidelitet

De ni kommuner har løbende skullet udfylde implementeringsspørgsmål relateret til de enkelte borgere. Disse "fidelitetsdata" har skullet benyttes til at afgøre, i hvilken grad forsøgets fire kerneelementer er opfyldt. Sagsbehandlere har hver 6. måned skullet udfylde en kort implementeringstjekliste for hver eneste borger, de har i et frikommuneforløb. Tjeklisten består af to eller tre spørgsmål til hvert af de fire kerneelementer (ni spørgsmål i alt). På baggrund af sagsbehandlernes svar, er der genereret et indeks, der viser et samlet gennemsnit over sagsbehandlernes implementeringsgrad hos den enkelte borger.

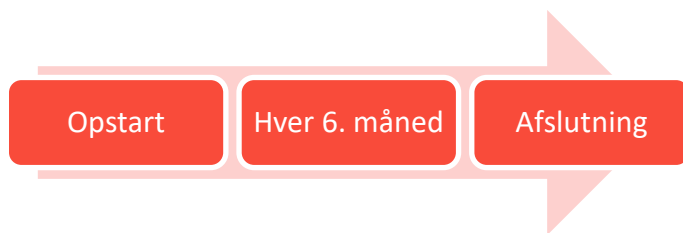
Der var ved midtvejsevalueringen udfyldt 382 implementeringstjeklister. Det relativt lave antal udfyldte målinger i forhold til det samlede antal sagsbehandlere og borgere, betyder, at det ikke er muligt at generalisere til hele populationen af sagsbehandlere eller til hele gruppen af borgerforløb. Ikke mindst fordi fidelitetsmålingerne – modsat implementeringsspørgeskemaet – ikke er jævnt fordelt på tværs af kommuner. 55 % af målingerne er indsamlet i Allerød Kommune, 28 % i Furesø og 11 % i Helsingør. Tre kommuner tegner sig dermed for 94 % af alle målinger. Det ville derfor give et skævt billede at anvende resultaterne. Kun 39 af fidelitetsmålingerne stammer fra familieområdet. Målinger på dette område er således også underrepræsenteret.

#### 1.3.5 Progression

Effekten af indsatsen vurderes ud fra progressionsmålinger, der skal fange den løbende udvikling, samt registeranalyser ved forsøgets afslutning.<sup>19</sup> Der gennemføres progressionsmålinger ved opstart, hver 6. måned og ved afslutning af borgernes forløb:

---

<sup>19</sup> Der indsamles til brug ved slutevalueringen cpr-numre, økonomidata, samt start og evt. sluttidspunkter på de deltagende borgere. I unge- og familieklyngerne indsamles der data om trivsel, og i ungeklyngen indsamles der også data om den unges fravær på ungdomsuddannelse.



Progressionsmålingerne knytter an til de ønskede effekter med forsøget: Tilknytning til arbejdsmarked/uddannelse, styrket helbred og selvhjulpethed, flere netværk samt bedre trivsel og mindre fravær for børn. Der er ved midtvejsevalueringen ikke gennemført nok progressionsmålinger i kommunerne til, at der kan analyseres på den foreløbige progression. Årsager hertil afdækkes i kapitel 4.

Forskellige data indsamles på forskellige tidspunkter i forløbet:

Hvornår	Hvilke data	Hvem udfylder?
Opstart	Data om progression (BIP-indikatorer <sup>20</sup> ) Data om progression (BIP-indikatorer)	Borger Sagsbehandler
Hver 6. måned	Data om progression (BIP-indikatorer) Data om børnenes trivsel (SDQ). <sup>21</sup> Udfyldes for hvert barn, der er med i målgruppen Data om progression (BIP-indikatorer) Data om den indsats, som borgeren modtager	Borger Borger (forældre) Sagsbehandler
Afslutning af borgerforløb	Data om progression (BIP-indikatorer) Data om borgerens oplevelse af forløbet Uddannelsesstatus Data om trivsel for borgere, der er født efter 31. oktober 2002 (SDQ) Data om børnenes trivsel (SDQ). Udfyldes for hvert barn, der er med i målgruppen Data om progression (BIP-indikatorer) Data om den indsats, som borgeren modtager	Borger* Borger (unge) Borger (forældre) Sagsbehandler

Progressionsmålingerne indgår i den afsluttende effektevaluering.

<sup>20</sup> Beskæftigelses Indikator Projektet (BIP) er et både nationalt og internationalt set omfattende videnskabeligt progressionsmålingsstudie, der har undersøgt, hvad der gør, at udsatte kontanthjælpsmodtagere kommer i arbejde. Projektet har undersøgt sammenhængen mellem udvalgte indikatorer for arbejdsmarkedsparathed og sandsynligheden for, at den udsatte kontanthjælpsmodtager kommer i arbejde. Der stilles blandt andet følgende spørgsmål til borgerne: 1. Har du en idé om, hvilket arbejde du gerne vil have? 2. Hvordan har du det med at tage kontakt til nogle, du ikke kender? 3. Hvor god er du til at samarbejde med andre? 4. Har du støtte fra familie og venner, når du har brug for hjælp? 5. Har du overskud i hverdagen til at fokusere på at få et arbejde? 6. Hvordan vil du alt i alt vurdere dit (fysiske og psykiske) helbred i forhold til at kunne varetage et arbejde? 7. Tror du, dine kompetencer kan bruges på en arbejdsplads? 8. Tror du, at du kan klare et arbejde? 9. Ved du, hvad du skal gøre for at forbedre dine muligheder for at få et job? 10. Hvordan søger du job? 11. Hvor stor en løn skal du have for at påtage dig et arbejde, du fik tilbudt? (Kilde: Væksthuset 2017: BIP. Indikatorer og jobsandsynlighed. Hovedpointer [http://vaeksthusets-forskningscenter.dk/wp-content/uploads/2017/02/BIP-Indikatorer-og-jobsandsynlighed\\_-\\_Hovedpointer.pdf](http://vaeksthusets-forskningscenter.dk/wp-content/uploads/2017/02/BIP-Indikatorer-og-jobsandsynlighed_-_Hovedpointer.pdf)).

<sup>21</sup> SDQ (Strengths and Difficulties Questionnaire) er et spørgeskema, der giver mulighed for at vurdere børns og unges psykiske trivsel og funktion. Det er testet på verdensplan og oversat til over 70 forskellige sprog og dialekter. SDQ blev udviklet i England af Robert Goodman i slutningen af 1990'erne og blev oversat til dansk i 2002 med en opdatering i 2014. Ækvivalente skemaer kan besvares af forældre og af lærere/pædagoger. Desuden findes en version til selvbesvarelse, der kan bruges fra 11-årsalderen og op. SDQ indeholder 25 spørgsmål om tegn på såvel ressourcer som vanskeligheder set over de seneste 6 måneder. Dernæst bliver svarepersoner bedt om at vurdere, om der samlet set synes at være tale om dårlig trivsel og/eller nedsat funktion. I bekræftende fald spørges også om varighed og om, i hvilken grad der er problemer i forhold til familieliv, indlæring, venskaber og fritidsliv. De første 25 spørgsmål er formulerede som udsagn, hvor svarepersonen kan vælge at svare "passer ikke", "passer delvis" eller "passer godt". Der fokuseres på fem temaer, der hver belyses af fem spørgsmål: Følelsesmæssige symptomer, adfærdsmæssige symptomer, hyperaktivitet/opmærksomhedsvanskeligheder, vanskeligheder i forhold til jævnaldrende og sociale styrkesider.

Kilde: Hvad er SDQ? <http://sdq-dawba.dk/sdq/hvad-er-sdq/>.

## 1.4 Læsevejledning

Kapitlerne 2-4 gennemgår implementeringen af og oplevelsen med kerneelementerne i forsøget. Kapitel 5 handler om de nye roller og den kulturændring, der ligger i at arbejde sammenhængende og inddragende med borgerne. Kapitel 6 handler om økonomi som motivationskraft og barriere i forsøget. Kapitel 7 præsenterer implementeringsråd til andre kommuner.

### 1.4.1 Brugen af citater

Hvad angår brugen af citater i rapporten, så er disse anvendt 1) for at synliggøre typiske oplevelser og holdninger eller 2) for at komme med eksempler på modstridende erfaringer og holdninger.

I rapporten anvendes kategorierne leder, medarbejder og borger. Alle citerede interviewpersoner er givet et interviewnummer. Disse numre er tilfældigt allokerede og viser således ikke, hvilken kommune vedkommende er fra eller udtaler sig om.

### 1.4.2 En tværgående analyse

Midtvejsevalueringen præsenterer en tværgående analyse af implementeringsforhold og resultater i de ni kommuner. Der er fokus på forskelle og ligheder i de organisatoriske løsninger, der er valgt, men de ni kommuners løsninger evalueres af anonymiseringshensyn ikke særskilt. Der er nemlig samlet set tale om mange og ofte relativt små indsatser med kun få involverede ledere og medarbejdere. Der fokuseres derfor på mønstre i tværgående problematikker.



## 2 En sammenhængende indsats med færre indgange

---

*En mere helhedsorienteret tilgang sætter den enkelte borgers samlede behov i centrum frem for den enkelte paragraf eller det enkelte lovgivningsområde. Det giver kvalitetsgevinster for borgeren, som følge af en mere effektiv indsats. Det kan også have en effektiviserende påvirkning på kommunens ressourceforbrug. En helhedsorienteret tilgang udmøntes i en tvær-organisatorisk og tværfaglig indsats med udgangspunkt i borgerens eller familiens samlede livssituation.<sup>22</sup>*

---

Centralt i frikommuneforsøget er, at borgere med komplekse udfordringer skal opleve sammenhæng, at de ikke oplever dobbelt sagsbehandling og flere konkurrerende planer, som risikerer at stå i modspil til hinanden. Frikommuneforsøget handler derfor i høj grad om at arbejde på tværs af myndighedsområder på nye måder, således at det ikke er overladt til borgere med komplekse udfordringer selv at skulle koordinere på tværs af de involverede fagområder og lovgivninger.

I kapitel 2 præsenteres de forskellige måder de ni kommuner har arbejdet med at skabe en mere sammenhængende indsats. Kapitlet præsenterer også resultaterne, hvad angår de to kerneelementer: Borgeren har færre indgange til forvaltningen, og mål og opgaveløsning integreres på tværs af kommunens fagområder med sigte på kontinuitet og sammenhæng. Som det vil fremgå, er der variationer både på tværs af og inden for de enkelt kommuner i forhold til, hvordan de har organiseret sig, når de har oversat og tilpasset principperne til netop deres kontekst.

I det efterfølgende kapitel vil det blive præsenteret, hvordan det sammenhængende fokus omsætter sig i én fælles plan, der udarbejdes sammen med borgeren.

### 2.1 En sammenhængende sagsbehandling

De ni deltagende kommuner har arbejdet med at skabe sammenhæng på forskellige måder. Ikke bare for forskellige målgrupper men også ved forskellige organisatoriske løsninger. Det er således forskelligt, hvorvidt der er etableret:<sup>23</sup>

- Nye organisatoriske enheder
- Nye team der går på tværs
- Nye samarbejds måder i eksisterende struktur

Det er også forskelligt, hvorvidt der er eksperimenteret med nye sagsbehandlerroller, der går på tværs af myndighedsområder, samt hvorvidt der er eksperimenteret med sammenlægning

---

<sup>22</sup> Kilde: De ni kommuners Ansøgning til status som frikommunenetværk. En plan for en sammenhængende indsats sammen med borgeren. <https://oim.dk/media/18091/en-plan-for-sammenhaen-gende-indsats-sammen-med-borgeren.pdf>

<sup>23</sup> Se også KL's rapport om modeller for organisering af tværgående samarbejde: <https://www.kl.dk/media/17014/bedre-tvaergaaende-samarbejde.pdf>.

af myndigheds- og udfører-roller i en og samme person. Tabel 2.1 giver et indblik i de forskellige organisatoriske løsninger, således som de så ud på interviewtidspunktet i perioden februar-marts 2019.

**Tabel 2.1** Organisatoriske løsninger på sammenhæng

Kommune	Organisatoriske løsninger	Klynge
	<i>Nye organisatoriske enheder</i>	
Allerød	<p>Afdelingerne er lagt sammen i borgerservice, så de nu er samlet i én afdeling og i storrumskontor. Medarbejderne har forskellige baggrunde i henholdsvis beskæftigelses- og socialområdet (voksne og unge over 18) – de er delt op i team, der arbejder ud fra målgrupper.</p> <p>Ca. 14 plankoordinatorer er borgerens indgang til kommunen og primære sagsbehandlere.<sup>24</sup> De arbejder primært som plankoordinatorer, men har også andre målgrupper. Plankoordinatorerne har myndighedsansvar på tværs af beskæftigelses- og socialområdet.</p>	Voksen
Furesø <sup>25</sup>	<p>En ny enhed. Team: 4 fuldtids tværgående sagsbehandlere (2 fra jobcentret og 2 fra Center for Børn og Voksne og Voksenhandicap) samt tre virksomhedskonsulenter.</p> <p>De tværgående sagsbehandlere har myndighedsansvar på tværs af beskæftigelses- og socialområdet og koordinerer samarbejdet på tværs af alle udførende personer og med sagsbehandlere på børneområdet.</p> <p>Borgerens primære indgang er en borgerkonsulent, som enten er virksomhedskonsulent, bostøtte eller mentor.</p> <p>Det tværgående team af 4 myndighedspersoner sidder sammen. Virksomhedskonsulenterne har halvdelen af deres tid samme sted, men har ofte møder andre steder så vidt deres udgående funktion. Borgerkonsulenterne (udførere) sidder ikke sammen med dem.</p>	Voksen og familie
Halsnæs	<p>Tre nye enheder. Hver borger/familie har en borgerkonsulent, som har samlet myndigheds- og udførerrolle med kompetencer både på beskæftigelses- og socialområdet samt både myndigheds- og udførerrolle. Borgerkonsulenterne har baggrund i forskellige fagområder (social- eller beskæftigelsesområdet samt som enten sagsbehandler eller udfører). De nye enheder sidder hver for sig fysisk sammen på rådhuset.</p> <p>Ungeindsatsen består i et tværfagligt team, der består af fire borgerkonsulenter. Ungeteamet er forankret i Uddannelsesvejledningen (nu Ungeværket).</p> <p>Voksenindsatsen er et tværfagligt team, der består af 2 virksomhedskonsulenter (fuld tid), 2 borgerkonsulenter (fuld tid) og 3 borgerkonsulenter, som alle er tilknyttet teamet på halv tid. Borgerkonsulenterne har baggrund i myndigheds- og udførerfunktioner på beskæftigelses- og socialområdet. Voksenteamet er forankret i Borgerservice og Beskæftigelse (jobcentret).</p> <p>Familieindsatsen er et tværfagligt team, der består af 4 borgerkonsulenter (fuld tid) med kompetencer fra beskæftigelses- og familieområdet. Familieteamet er forankret i familieafdelingen. På familieområdet har borgerkonsulenterne en makker blandt de andre borgerkonsulenter med en anden baggrund.</p>	Voksen, unge og familie
Helsingør	<p>En ny enhed. Team: 4 fuldtids børnesagsbehandlere, 1,5 jobkonsulent, 7 pædagoger samt en virksomhedskonsulent.</p> <p>Arbejder sammen i makkerpar (jobkonsulent, familierådgiver plus pædagog). Arbejder fuldtids sammen og kun med disse familier. Sidder sammen i familiehus (villa) og er ledelsesmæssigt forankret her.<sup>26</sup></p>	Familie

<sup>24</sup> Som plankoordinator er man overordnet ansvarlig for en borgers forløb i Allerød Kommune. Det betyder ikke, at man skal lave alt arbejdet selv, men at man skal koordinere, at de relevante indsatser sættes i gang og forløber som aftalt med borgeren.

<sup>25</sup> Læs også om Furesø Kommunes indsats i: Christensen, C. B. Sammenhængende borgerforløb i Furesø Kommune. I Villumsen, A.M. (2018). *Helhedsorienteret socialt arbejde med udsatte familier*. Akademisk Forlag, s. 117-133.

<sup>26</sup> Bliver fra september 2019 omorganiseret, således at der ikke længere er tale om en ny organisatorisk enhed men i stedet et netværksbaseret samarbejde. Medarbejderne i løsningen rykker dermed tilbage til de fagenheder, som de kom fra, inden SB Familier startede op. Der samarbejdes netværksbaseret om de borgere, der er i sammenhængende borgerforløb.

Kommune	Organisatoriske løsninger	Klynge
Hillerød	<p>Team i ungejobcentret på 3 personer.</p> <p>Den unge har én sagsbehandler, der kan visitere til både ydelser efter LAB og SEL.<sup>27</sup> Sagsbehandlerne har modtaget kompetenceudvikling i hinandens lovområder. De arbejder også med andre borgergrupper, hvor de også har kompetencen til at bevilde efter SEL og LAB.</p> <p>Ledelsesforankring i jobcenteret og tæt samarbejde med ledelsen på socialområdet i forhold til bevillinger og økonomi på SEL-området.</p>	Unge
	<i>Nye team, der går på tværs</i>	
Frederikssund	<p>Det tværgående frikommuneteam består af 4 socialrådgivere, 2 fra familieområdet og 2 fra jobcenterets ungeenhed, Ungekontakten. I det første år af forsøget (primo 2018-primo 2019) indgik desuden 1-2 rådgivere fra voksen socialområdet.<sup>28</sup> Hver ung, der er visiteret og har givet samtykke til at deltage i forsøget, er tilknyttet én af de 4 rådgivere.</p> <p>Teamet sidder sammen 1,5 dage om ugen i Ungekontakten, og hver rådgiver kan bevillige indsatser under både servicelov og beskæftigelseslov. Dog skal anbringelser og botilbud godkendes efter normal procedure hos de respektive centres visitationsudvalg og ledelse.</p>	Unge
Helsingør	<p>Tværfagligt team af 1 rusmiddelbehandler og 2 jobkonsulenter fra jobcentret sidder sammen i rusmiddelcentret 2 faste dage om ugen.<sup>29</sup> 0,5 mentor og 1 virksomhedskonsulent er også tilknyttet teamet. En af de fire funktioner vælges som den primære kontakt for borgeren. Fungerer som team og kan dække hinanden af ved sygdom. Ledelsesforankring i jobcentret.</p>	Voksne
	<p>Tværfagligt team af socialpædagogiske vejledere, socialrådgivere og jobkonsulenter, mentorer, UU-vejledere mv. mødes jævnligt i ungejobcentret om de konkrete sager, de har sammen.<sup>30</sup> De unges primære indgang er borgerkonsulenten, som er socialpædagogisk vejleder eller mentor. 3 socialpædagogiske vejledere er i ungejobcentret om torsdagen. Myndighedsopgaver ligger hos jobkonsulenterne. Alle jobkonsulenter (minus dem, der har aktivitets- og uddannelsesparate unge) indgår i sammenhængende borgerforløb.<sup>31</sup> Ledelsesforankring i ungejobcentret. Fremskudt visitation, således at jobkonsulent sammen med en af de socialpædagogiske vejledere kan visitere til § 85 (støttekontaktperson).</p>	Unge
Hillerød	<p>Tværgående team af 3 medarbejdere i jobcentret, 2 fra socialrådets myndighedsdel og 2 udførere.</p> <p>Jobkonsulent, sagsbehandler fra socialområdet samt udfører mødes 6 gange om året sammen med borgeren, hvor handleplanen revideres.</p> <p>Sagsbehandleren på henholdsvis socialområdet og jobcenterområdet kan ikke beslutte på hinandens områder. Tværfagligt team sidder i hver deres myndighedsafdelinger til daglig men på samme rådhus.</p> <p>Udførerne i teamet sidder i Center for Udvikling og Støtte (gåafstand fra rådhuset). Det er her hele teamet mødes med borgerne.</p>	Voksen
	<i>Nye samarbejds måder i eksisterende struktur</i>	
Ballerup	<p>2(4)<sup>32</sup> sagsbehandlere i jobcentret er udnævnt til plankoordinatorer. Disse fungerer som tovholder for hver familie og er familiens indgang til samarbejdet med alle dele af den kommunale forvaltning. For hver familie sammensættes et tværfagligt team. Der gennemføres tværfaglige opstartsmøder med udgangspunkt i samarbejdsmodellen. Én plan er primært forankret i jobcentret, men plankoordinatorerne har på hver familie en makker (skiftende personer<sup>33</sup>) fra børne- og ungeområdet. Der er ingen samlokation og plankoordinatorerne sidder heller ikke sammen.</p>	Familie

<sup>27</sup> De kan visitere til følgende: § 80 (husvilde), § 85 (støttekontaktperson), §100 (merudgifter), §101 (misbrugsbehandling), §109 (kvindekrisecentre) og §110 (herberg).

<sup>28</sup> I dag dækker de resterende 4 også voksendelen af myndighedsområdet.

<sup>29</sup> De sidste tre dage om ugen sidder jobkonsulenterne i jobcentret.

<sup>30</sup> Skal smeltes sammen til en sammenhængende kommunal ungeindsats i forbindelse med ny lovgivning på området fra august. Ungeløsningen udfases i denne forbindelse af forsøget.

<sup>31</sup> I begyndelsen afprøvede de, at det primært var en jobkonsulent, men det fungerede ikke.

<sup>32</sup> To af stillingerne var ubesatte.

<sup>33</sup> Skiftende blandt 11-12 børne-/unge-sagsbehandlere.

Kommune	Organisatoriske løsninger	Klynge
Fredensborg	<p>De respektive myndighedsteam i Center for Familie og Handicap og Center for Job og Uddannelse samarbejder om udredningen af borgere, der er screenet til forsøget.</p> <p>Ved tilkendelse af ressourceforløb tilknyttes koordinerende sagsbehandler fra jobcentret (som hovedregel den sagsbehandler, der har stået for udredningen), som er borgerens primære kontaktperson og sikrer koordinationen med udfører og øvrige myndighedsopgaver.</p> <p>Der er ikke lavet nogen særskilt organisation, og der er ingen samlokation. Ledelsesforankring i jobcentret.</p>	Voksen
Gribskov	<p>Team på 3 sagsbehandlere/rådgivere fra henholdsvis Social og Sundhed, Børn og familier og jobcentret.</p> <p>Én sagsbehandler har arbejdet på tværs af unge- og familieklyngen og været fuldtid på forsøget. De øvrige har én dag om ugen til forsøget<sup>34</sup>.</p> <p>De unge møder typisk et makkerpar bestående af en rådgiver fra ungeteamet og en udfører. Udføreren fungerer som mentor eller støttekontaktperson og har den mest hyppige kontakt med den unge.<sup>35</sup></p> <p>Det tværgående team bestående af sagsbehandlere og ledere mødes ca. 2 gange om måneden til tavlemøder, hvor de gennemgår de konkrete sager. Beskæftigelsesforvaltningen ligger i Helsingør og børne- og ungeforvaltningen samt Social og Sundhed ligger i Gilleleje. Imellem møderne er teamets medlemmer fysisk og organisatorisk adskilt.</p>	Unge
	<p>Team på 4 sagsbehandlere/rådgivere fra henholdsvis Social og Sundhed, Børn og familier og jobcentret.</p> <p>Sagsbehandlerne har én dag om ugen til forsøget.<sup>36</sup></p> <p>Familierne møder 1-2 sagsbehandlere, som varetager sagsbehandlingen hele vejen rundt. Endvidere møder familien typisk en udfører, fx en familiebehandler eller misbrugskonsulent og har over en periode den mest hyppige kontakt med familien.</p> <p>Det tværgående team bestående af sagsbehandlere og ledere mødes ca. 2 gange om måneden til tavlemøder, hvor de gennemgår de konkrete sager. Beskæftigelsesforvaltningen ligger i Helsingør og børne- og ungeforvaltningen samt Social og Sundhed ligger i Gilleleje. Imellem møderne er teamets medlemmer derfor fysisk og organisatorisk adskilt.</p>	Familie

Det fremgår af Tabel 2.1, at der er forskellige løsninger i spil i kommunerne, hvor kortene på forskellige måder og i varierende grader er blandet på nye måder. Det er forskelligt, på hvilke måder der skabes en tættere koordination mellem henholdsvis forskellige lovområder og forskellige roller, såsom myndighed og udfører. Mest udbredt er det, at der skabes en tættere koordination mellem beskæftigelses- og servicelov. Kun i mindre omfang er sundhedsloven involveret i løsningerne. Jobcentret spiller en central rolle i alle forsøgene, og en lang række af indsatserne er også primært ledelsesmæssigt forankret i jobcentret. Centralt i flere af indsatserne har således været, at der har været et behov for at skabe en løsning, der gav hurtigere adgang til fx § 85 (støttekontaktperson) for borgere, der var tilknyttet enten et unge- eller voksenjobcenter. Dette er dels gjort ved at skabe en tættere koordination mellem myndighedspersoner på beskæftigelses- og socialområdet, dels ved at sagsbehandlere i jobcentre har fået udvalgte myndighedsbeføjelser inden for sociallovgivningen.

<sup>34</sup> Den sagsbehandler, som arbejdede fuldtid på forsøget, er stoppet i februar 2019, og stillingen er ikke blevet genbesat.

<sup>35</sup> I begge klynger i Gribskov Kommune mødes sagsbehandlere og ledere på tværs af forvaltninger hver anden mandag på såkaldte tavlemøder og gennemgår sager. I ungeklyngen udarbejdes plancher med grafer over borgere, hvor udviklingen i økonomi og trivsel følges. Trivslen vurderes på baggrund af BIB-målinger.

<sup>36</sup> I familieklyngen er der også sagsgennemgange men ingen plancher, der ser på udviklingen i trivsel og det økonomiske forbrug på familien. I stedet anvendes børnelinialen til at vurdere børnenes trivsel, og desuden sættes fokus på familiens ressourcer, udfordringer, og hvad der skal ske. Familierne inddrages i varierende grad til at opstille mål for deres egen udvikling.

### 2.1.1 Samlokation på tværs af myndighedsområder

Noget af det, der typisk har fyldt meget for kommunerne, hvad angår organisering af forsøget, har været, hvorvidt og hvor ofte myndighedssagsbehandlere og evt. andre relevante (udførende) personer skal sidde sammen for at skabe koordination på tværs af myndighedsområder. Her er der jævnfør Tabel 2.1 valgt forskellige løsninger på tværs af kommuner og på tværs af klynger. Nogle har således valgt en fælles organisering, hvor den nye tværgående gruppe sidder sammen på fuld tid. I nogle forsøg er der en tværgående gruppe af medarbejdere, der sidder sammen på deltid. Mens der også er eksempler på, at der ikke er hverken hel eller delvis samlokation.

*Det er vigtigt, at folk sidder sammen, og at vi har nogle medarbejdere, der har dedikeret noget tid til det her. En ting, som jeg har fået øjnene op for i processen, er, at hvis man virkelig skal sætte ind og skære en gruppe til, som fungerer rent organisatorisk, så er der en stor værdi i at lave en samlet organisering. Det giver noget særligt. Til gengæld er der også den svaghed, at hvis vi begynder at hakke vores organisation op, så er der andre ting, der går tabt. (Leder, C3)*

At sidde på forskellige etager, matrikler eller i forskellige byer kan opleves som en barriere for at tale sammen og koordinere med hinanden. Medarbejdere, der sidder sammen noget af tiden oplever i tråd hermed, at forsøget har en positiv spillover-effekt i forhold til dialog om også andre borgere, der ikke er en del af projektet.

*Rusmiddelbehandlerne er begyndt at tænke mere i beskæftigelse, fordi vi er kommet herved. De kan komme ind og spørge os, fordi vi sidder her fast som en del af det her team. Det hører jeg også fra de andre behandlere. Mange af dem er begyndt at snakke mere om beskæftigelse med borgeren. De kommer ned og spørger os. Samarbejdet før var ikke så tæt, fordi så skulle man ringe op til os, fordi vi ikke havde vores daglige gang hernede. Det er rigtig godt. (Medarbejder, C9)*

I flere af forsøgene italesættes det som en vigtig forudsætning, at der er en grad af samlokation tilstede. Det være sig fuld tilstedeværelse på samme lokalitet eller nogle dage om ugen. Det mindste mål for at lykkes med en fungerende løsning synes her (på baggrund af forsøgets relativt spinkle grundlag) at være mindst to dage om ugen. De steder, hvor de sidder sammen fuld tid i en lille enhed, italesætter medarbejderne det som meget positivt løbende at kunne snakke "hen over bordene".

Når man vælger den organisering, man som kommune vurderer passer bedst ind, vil der være forskellige opmærksomhedspunkter knyttet hertil. Hvordan undgår man fx, at folk bare gør, som de plejer? Vil en ny organisering signalere, at vi gør noget nyt? Nogle af de diskussioner, der fylder i forsøgskommunerne i relation til indsatserne, er:

- Hvordan sikrer man samstemthed på tværs?
- Hvordan sikrer man tværfaglig sparring?
- Hvordan sikrer man dybden i faglighed, når man arbejder i faste tværgående team?
- Hvordan kan man holde sig ajour på myndighedsområdet, hvis man sidder et andet sted end sine myndighedskolleger?
- Skal man sidde sammen? Og hvor ofte?
- Hvor mange lovkomplekser kan samme person dække?
- Hvor bredt skal indsatsen dække (medarbejdere og borgere)?

- Hvordan koordinerer man, at der er flere ledere ind over?

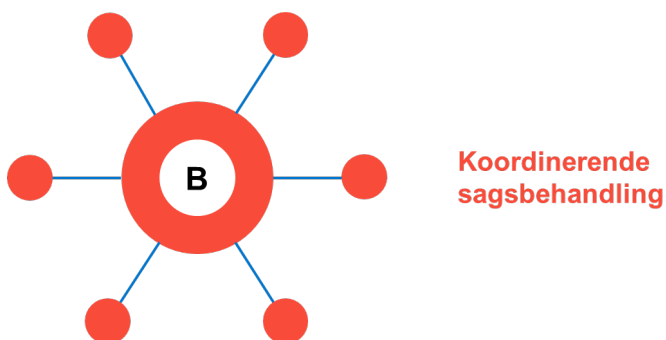
I det følgende afsnit uddybes, hvordan de nye organiseringer har skabt færre indgange til forvaltningen. I kapitel 5 uddybes, hvordan de forskellige modeller indebærer forskellige fagprofessionelle roller, og hvilke krav det stiller til kompetencer.

## 2.2 Færre indgange til forvaltningen

Et kerneelement i frikommuneforsøget er, at borgere med komplekse udfordringer ikke har en række af sagsbehandlere, de skal forholde sig til samt mange steder i kommunen, de skal møde op. Færre indgange repræsenterer således en målsætning om, at borgerne i én plan typisk skal opleve at have færre sagsbehandlere og at skulle til færre møder forskellige steder i kommunen. Færre indgange vil på denne vis minimere det koordinationsarbejde, der ellers var overladt til borgerne selv.

For at understøtte princippet med færre indgange er der eksperimenteret med at skabe en tættere koordination mellem sagsbehandlere og udførere (fx støttekontaktpersoner, pædagogiske vejledere, mentorer og virksomhedskonsulenter), A) ved i højere grad at deltage i møder sammen (og sammen med borgeren), B) ved at ændre på arbejdsdelingen, således at udførere overtager noget af den traditionelle sagsbehandling, og C) ved at rollerne smeltes sammen, således at én medarbejder har begge roller.

Det er altså forskelligt, i hvor høj grad den nye organisering ændrer på de eksisterende sektoropdelte organiseringer. Grafisk kan de tre forskellige løsningstyper beskrives, som følger:



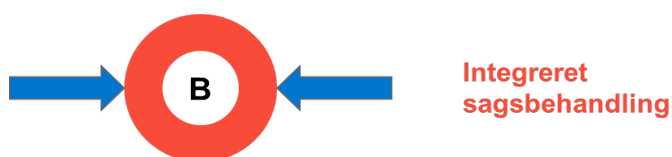
I den rene udgave af koordinerende sagsbehandling bibeholdes den eksisterende organisering og myndighedsroller. Der arbejdes blot på at skabe en bedre koordination på tværs af det eksisterende. Der skabes således nye samarbejds måder i den eksisterende struktur, hvor eksempelvis koordinerende møder er centrale.



En anden måde at øge koordinationen på er ved at etablere nye team, der går på tværs af myndighedsområder. Her mødes fx en sagsbehandler fra jobcentret med en sagsbehandler fra det sociale område i et fast samarbejde omkring og sammen med en borger. Der kan også

skabes team, der går på tværs af myndigheds- og udførerpersoner, hvorved aktiviteter og indsigter bedre koordineres. I den samstemte samarbejdsudgave bringer to eller flere parter hver deres kompetencefelt eller redskabskasse med til bordet og mødes med borgeren sammen.

Samarbejdet forstærkes organisatorisk ved også at sidde fysisk sammen – helt eller delvist. Flyttes sagsbehandlingen fysisk sammen kan man også tale om en ny organisatorisk enhed. Når dette er tilfældet, kan man sige, at de eksisterende aktører afleverer borgeren til teamet. Centralt er dog, at de enkelte fagpersoner, uagtet om der er samlokation eller ej, beholder hver deres fagopdelte rolle.



I den fuldt integrerede sagsbehandling er flere myndighedsområder lagt organisatorisk sammen. Der er altså skabt en ny organisatorisk enhed, hvor myndighedspersoner fra to eller flere områder nu sidder sammen og i princippet udfører samme opgaver med mulighed for at sparre med hinanden. Der er således i princippet kun én sagsbehandler, der samarbejder med borgeren, og denne sagsbehandler har en tværgående redskabskasse i flere myndighedsområder. Integreres sagsbehandlingen også med udføreropgaver (som i Halsnæs), så mindskes indgangen til borgeren igen ned til én primær kontaktperson.

Der kan i en mere delvis løsning også skabes team, der går på tværs af myndigheds- og udførerpersoner, hvor noget af mødeaktiviteten med borgeren og sagsbehandlingen overtages af udføreren. Sådan er det fx i ungeindsatsen i Helsingør samt i Furesø, hvor borgerens primære indgang til kommunen er borgerkonsulenten, der typisk er en udfører (virksomhedskonsulent, bostøtte m.fl.).

## 2.3 Ledere og medarbejderes oplevelse af færre indgange

Ledere og medarbejdere er blevet spurgt til, om de oplever, at borgerne i målgruppen som led i forsøget har fået færre indgange til forvaltningen.

Implementeringsspørgeskemaet viser, at omkring 80 % af lederne og medarbejderne er enten meget eller overvejende enig i, at borgerne i forbindelse med projektet har fået færre indgange.

**Tabel 2.2** Færre indgange

Borgeren i målgruppen har færre indgange til forvaltningen, end de havde før projektet	Procent
Meget enig	35
Overvejende enig	47
Hverken enig eller uenig	12
Overvejende uenig	4
Meget uenig	2
Total	100

Note: n = 121

Kilde: VIVEs spørgeskema til medarbejdere og ledere i frikommuneforsøget.

Tabel 2.2 viser også, at 12 % er hverken enige eller uenige, mens kun 6 % er uenige.

Interviewundersøgelsen viser i tråd hermed, at hovedparten af lederne og medarbejderne oplever, at borgerne har fået færre indgange. Dette oplever hovedparten af alle interviewede ledere og medarbejdere er meningsfuldt.

*Der er mange af mine borgere, som er psykisk syge, så det med, at de kun skal møde til ét møde – det kan de rigtig godt lide. (Medarbejder, F10).*

*Mange af de unge er skrøbelige i forhold til at danne relationer. De har måske også skepsis i forhold til autoriteter. Der er det rigtig godt kun at have én kontaktperson (Leder, E9).*

Det opleves således generelt som meningsfuldt at overtage den kompleksitet, som før lå hos borgeren – besværligt, men meningsfuldt i kombination med, at de har friere rammer til at styre kontakten med borgeren.

### 2.3.1 Lidt anderledes for gruppen af unge under 18

Det fremgår af interviewene, at det at have fået færre indgange ser lidt anderledes ud for gruppen af unge, der endnu ikke er fyldt 18 (de 15-17 årige). På ungeområdet har borgeren ikke nødvendigvis teknisk set fået færre indgange, når de er under 18 år. Til gengæld vil de få en blidere overgang til voksenområdet, når de fylder 18. Unge, der er fyldt 18, kan opleve færre indgange, når jobcenter og det sociale voksenområde er integrerede.

## 2.4 Medarbejderes og lederes oplevelse af sammenhæng

I implementeringsspørgeskemaet blev der spurgt til, om medarbejderne og lederne oplevede, at det var muligt at sikre kontinuitet og sammenhæng for borgerne i målgruppen.

**Tabel 2.3** Tværfaglig integration

De forskellige kommunale fagområder arbejder så tæt sammen om mål og indsats, at det er muligt at sikre kontinuitet og sammenhæng for borgerne i målgruppen	Procent
Meget enig	16
Overvejende enig	60
Hverken enig eller uenig	19
Overvejende uenig	5
Meget uenig	1
Total	100

Note: n = 121

Kilde: VIVEs spørgeskema til medarbejdere og ledere i frikommuneforsøget.

Tabel 2.3 viser, at tre ud af fire er enten meget eller overvejende enige i, at dette er tilfældet, mens en lille femtedel hverken er enige eller uenige. Det fremgår samtidig, at kun omkring 6 % er uenige.

Oplevelsen er altså, at det i høj grad er muligt at sikre kontinuitet og sammenhæng for borgerne i målgruppen. Som illustreret i nedenstående citat, understøtter interviewundersøgelsen dette



resultat, da hovedparten af de interviewede oplever, at der er kommet en mere sammenhængende indsats.

*Det er mit område, og det er dit område. Men det ikke ensbetydende med, at vi ikke kan finde en fælles vej. Det er det, som jeg har lært herved fra. Det giver bare mening for alle parter. (Medarbejder, C9).*

Interviewene peger også i retning af, at der er sket en nedbringelse af u hensigtsmæssige parallelindsatser, at løsninger bliver mere sammenhængende, kan leveres hurtigere, og at der sker en tværgående læring.

#### 2.4.1 En hurtigere indsats

Det tættere tværgående samarbejde opleves at omsætte sig i en hurtigere indsats. Det være sig eksempelvis i forhold til at få bevilliget en støttekontaktperson (paragraf 85) eller at få bostøtte. Eller bare det hurtigt at kunne få fat i hinanden. Det gælder for alle tre klyngeområder, at såvel ledere som medarbejdere italesætter tempofordele:

*De kan få meget hurtigere bostøtte. I jobcenteret har de nogle gange skullet vente et halvt år på at få bostøtte og så få et afslag. Nu kan man nærmest bevillige det på mødet. (Medarbejder, F9).*

*Arbejdet går også meget hurtigere, fordi jeg skal ikke sidde og vente på, at jeg får svar, for jeg kan bare gå ind og spørge. Specielt med den her målgruppe. Når de snakker om noget, og det er lige der, hvor de er motiverede, så er det der, du skal fange dem. Går der en måned, så risikerer du ofte, at de ikke er motiverede mere. (Medarbejder, C9).*

I ungejobcentret er der som led i forsøget ofte mulighed for at bevillige direkte, i og med at beslutningen ikke skal afgøres i en anden myndighedsafdeling med ofte lange ventetider til følge. Såvel de unge borgere som medarbejderne betoner, hvor vigtigt det er ikke at have i disse lange ventepositioner, som kan sætte forløbet i stå eller risikere at forværre problemerne.

*Man undgår lange ventetider for borgeren, fordi man selv kan bevillige og visitere. Det giver rigtig god mening at have det samlet ét sted. Det kan sætte en stopper for nogle ting, hvis man fx får at vide, at der er 4 måneders ventetid på en støttekontaktperson. Her kan man sidde og tage den snak med borgeren og sige: jeg kan se, du har behov for mere socialpædagogisk støtte i din hverdag", og så får de hjælpen, inden tingene bliver sværere, end de er i forvejen. (Medarbejder, D5).*

Der er således en oplevelse af dynamik og handlemuligheder, samt at dette er vigtigt i forhold til at kunne gribe borgerne, når de er motiverede. Der hvor det kan være svært at få tempofordele er dog fx inden for børneudredning. Her opleves ventetider, som ikke ændres af forsøget.

Ledere og medarbejdere er dog splittede i forhold til, hvorvidt der opleves tempofordele for nogle af de mest udfordrende sager. Nogle oplever og kommer med eksempler på, at der pludselig sker noget nyt for disse grupper, andre har omvendt oplevet, at det har været svært at rykke noget. Nogle påpeger, at en al for stor andel af fx deres familier er "mission impossible". Andre påpeger, at det er en stor fordel i relation til progression, at borgere ikke længere kan udøve "splitting" mellem sagsbehandlerne.

#### 2.4.2 Læring på tværs af fagområder

I flere af interviewene har ledere og medarbejdere været inde på, at det tværgående fokus har haft en afsmittende effekt til også andre målgrupper, som sagsbehandlerne arbejder med. Dels fordi de har fået en ny indsigt, dels fordi det er blevet nemmere at tage kontakt med hinanden på tværs – nu man kender hinanden. Flere af lederne kommer ind på, at dette er en vigtig del af den kulturændring, projektet er en del af – at der generelt skal tænkes mere på helheder på tværs. Der nævnes i interviewene ofte to eksempler på tværgående læring. Den ene er, at sagsbehandlere inden for de sociale myndighedsområder har fået øget fokus på beskæftigelse. Det andet er, at sagsbehandlere inden for beskæftigelsesområdet har fået mere indblik i borgernes liv og dermed også i deres uddannelses- og arbejdsforudsætninger.

#### 2.4.3 Øget fokus på beskæftigelse

Som led i at skabe en sammenhængende indsats er der typisk kommet mere fokus på beskæftigelse, end der typisk har været før inden for de andre myndighedsområder end beskæftigelsesområdet. Medarbejdere inden for det sociale voksenområde og rusmiddelområdet oplever, at det har løftet handlemulighederne for deres målgrupper.

*Mange af de borgere, som vi har, har altså været i vores hus on/off i løbet af de sidste 10 år. De har fået en masse misbrugsbehandling. Jeg har fundet ud af, at det faktisk giver en effekt at tale om beskæftigelse. De er også trætte af at høre om misbrugsbehandling. Jeg tror, at de kan mærke en meget stærk kobling til mig og jobkonsulenter og mentor på, at vi arbejder meget ensrettet, og vi arbejder meget mod beskæftigelse. Derfor ringer borgerne også til mig om beskæftigelse. Det er nyt. Det har givet meget mening ift. den her borgergruppe at flytte fokus over på beskæftigelse [...] Misbrugsbehandling kan ikke stå alene. Det har vi altid vidst, men det er bare blevet meget integreret. (Medarbejder, C6).*

Også på familieområdet peger ledere og medarbejdere på, at horisonten generelt er blevet bredere, og at det kan være en fordel også for børnene at opleve, at far og mor arbejder. Ligesom det kan være en fordel at have mere fokus på uddannelse og beskæftigelse blandt de unge under 18. I en af kommunerne mener en leder, at der er læring for jobcentrene i ikke at tage for store hensyn til forældrene, blot fordi der er børn involveret. I en anden kommune kunne beskæftigelsesdelen ifølge en interviewperson godt have fyldt mere i sagerne i familieklyngen. Her har det primære fokus været på barnets trivsel og udvikling og mindre på mors eller fars tilknytning til uddannelse og beskæftigelse. Dette er et udtryk for, at der også under forsøget eksisterer nogle traditioner, som er svære at gøre op med, fx et primært fokus på barnet i børne- og ungeforvaltningen, som ifølge den interviewede har haft afgørende indflydelse på familiesagerne i den pågældende kommune.

Flere medarbejdere særligt på de sociale områder har omvendt også en oplevelse af, at jobkonsulenterne som følge af det tværgående samarbejde har fået en større indsigt i borgernes liv og dermed også i de faktorer, der kan virke som barrierer i forhold til at deltage i uddannelse og arbejdsmarked.

#### 2.4.4 Oplevelsen af grænser for sammenhæng

Oplevelsen er altså, at der et langt stykke hen ad vejen er skabt et tættere samarbejde på tværs af myndighedsområder. Det kan være forskelligt, hvor de største samarbejdsgevinster er opnået. Jævnfør de forskellige måder at understøtte samarbejde på, så er der fokus på

forskellige samarbejdsrelationer og de forskellige afdelinger, der indgår. Det varierer også på tværs af indsatserne, hvor meget fokus der er på samarbejde uden for rådhusets mure. Af eksempler på områder, hvor der stadig opleves at være koordinationsudfordringer nævner ledere og medarbejdere:

- Børneforvaltningen (familieklyngen)
- Økonomi/udbetaling i kommunen
- Skolen og daginstitutioner (familieklyngen)
- Psykiatri
- Kriminalforsorgen

Psykiatri og skolen er de områder, der oftest nævnes. Her kan udfordringen blandt andet være en oplevelse af en presset børne- og ungepsykiatri, samt at det er svært at få skolerne med til møderne. Sidstnævnte italesættes under interviewene både som et udtryk for udfordringer med kalendergymnastik og som et udtryk for, at skolerne kan være bekymrede for aftaler, der udfordrer deres udgifter til særlige foranstaltninger til børnene.

## 2.5 Borgernes oplevelse af sammenhæng, adgang og kontinuitet

Langt hovedparten af de interviewede borgere oplever at have enten et godt eller et forbedret samarbejde med kommunen. De oplever en væsentlig højere grad af sammenhæng, kontinuitet, tilgængelighed, tempo, og at de i højere grad bliver set som mennesker frem for en sag, samt at der er en god relation til sagsbehandleren og andre, som varetager kontakten til dem.

### 2.5.1 Borgernes oplevelse af sammenhæng og bedre adgang

Borgerne bekræfter ledere og medarbejders vurdering af, at der er kommet færre indgange og mere sammenhæng; og det fremgår, at borgerne er meget begejstrede for at have færre forvaltninger og personer at forholde sig til i kommunen.

*Min første sagsbehandler forklarede mig, at hun havde både jobcenterkasketten og socialkasketten på. Jeg synes jo, at det er genialt, og jeg sætter stor pris på det. (Borger, B13)*

*De elementer, der er i det setup nu, de fungerer rigtig godt. (Borger, C5)*

*Det har gjort det meget nemmere og mere overskueligt, at han kan hjælpe mig med stort set alt. (Borger, E7)*

*Jeg kan bedst lide et sted og en person, som jeg skal kontakte, eller at min mentor kan komme til mig, eller at vi kan mødes nede i byen til en kop kaffe. (Borger, C4)*

Oplevelserne fortælles som værende meget anderledes, end de oplevelser de havde før. Sådan beskriver to borgere de udfordringer, de oplevede før:

*Man vidste aldrig helt, hvem man skulle snakke med om hvad. (Borger, B10)*

*Før skulle du selv opsøge en fra hver afdeling. For hver ting skulle du bruge en masse energi. Og når du er sårbar og er presset på næsten alle områder, så har du*

*ikke så stort et overskud til at henvende dig til alle de steder. Det var før. Nu er det ligesom om, der bliver taget hånd om hele dit liv, fra du træder ind af døren.*  
(Borger, C13)

### 2.5.2 En højere grad af kontinuitet

Borgere, der har været længe i systemet, har typisk oplevet, at der ikke har været kontinuitet med deres sagsbehandlere. Relationen har således været præget af mange skift. Sådan beskriver borgere de udfordringer, de oplevede før:

*Det er en af de ting, som irriterer mig – at man ikke har en fast. Det er en lille smule frustrerende at skulle gentage historien igen. Den ene gang var jeg fræk nok: Du har da læst mine papirer? Jeg ved ikke om frækhed belønnes. Det gør det sjældent.*  
(Borger, C2)

*Hver gang man kommer et eller andet nyt sted, så skal man fortælle hele sin historie igen, og det har jeg gjort rigtig mange gange, og jeg kan godt huske, at jeg har siddet med den nye uu-vejleder og fortalt, hvorfor det er, at jeg ikke kan gå i en almindelig skole, fordi hun blev ved med at fremlægge det som "kunne det ikke fungere på denne her måde?", og så har jeg ligesom skulle rive op i det hele igen, og igen stille spørgsmålstejn ved om det overhovedet er okay, at jeg er, som jeg er, siden jeg skal forklare det så mange gange.* (Borger, C5)

Borgerne fortæller, at manglende kontinuitet før påvirkede relationen, fremdriften og tilliden negativt.

*Alt det, du har snakket om én gang, det skulle du så bare nå at snakke om igen. Man mister modet, når man skal starte forfra en gang om året.* (Borger, C10)

*Hvis jeg er begyndt at bygge tillid op, så åbner jeg også op. Og det er faktisk først der, man kan få den hjælp, der er brug for. Så hvis jeg konstant bliver skiftet til en ny sagsbehandler, så gør det intet godt. Det er meget få mennesker, der er fuldstændig åbne og klar med det samme. Så det, med at de er der et godt stykke tid, har hjulpet mig ekstremt meget, fordi jeg ved, hvem jeg kan gå til, hvis det hele koger over. Så føler man sig ikke alene i verden.* (Borger, E7)

Flere borgere beskriver den manglende kontinuitet som et udtryk for at føle sig som et nummer i rækken og som mangel på interesse fra "systemets side". Det har derfor været et stort plus for borgerne, at de har oplevet en langt højere grad af kontinuitet i forbindelse med forsøget og ikke mindst en bevidst indsats i forhold til, at kontinuitet og relationer er vigtige.

### 2.5.3 Bedre tilgængelighed

Et udbredt mønster er, at borgerne også oplever, at tilgængeligheden er blevet markant bedre. De borgere, der har oplevet en før-situation, beskriver således en virkelighed, hvor det kunne være svært at komme igennem på telefonen til sin sagsbehandler.

*Jeg kunne ringe en hel dag og næste dag tog de den heller ikke, fordi nogle gange så er der simpelthen så mange møder, og så har de lige pludselig bare ferie.*  
(Borger, C4)

*Der var ikke nogen tilgængelighed. Hvis du fik fat i dem, så kunne du aftale møder om to uger, men når du er i en krisesituation, så nytter det jo ikke noget, at du får et møde om tre uger. Nu er der selvfølgelig forskel på tingene, men der er nogle tilfælde, hvor det skal være her og nu, hvis det skal lykkes for dig. (Borger, C13)*

Tilgængeligheden er ifølge borgerne væsentlig i forhold til at have en fungerende relation, hvor de ikke oplever at stå alene, når tingene brænder på, eller til at tingene ikke går i stå.

*Jeg kan hurtigt få fat på ham, hurtigt lave aftaler. Så det har gjort det meget bedre. (Borger, E7)*

*Det giver en tryghed, men også at man føler sig vigtig. Ikke som en nobody, der bare er et nummer i rækken. Man føler faktisk, at man har en betydning som menneske. (Borger, E16)*

*Det har været en af tingene for et godt samarbejde – at de er til stede. Når de siger A, skal de også sige B. De kan ikke bare forvente, at vi sidder og laver en masse fine mål og fremtidsplaner – det skal også hænge sammen i praksis. Det skal være realistisk, og man skal være indstillet på at være ærlig som borger, og så skal man ikke være bange for at spørge om hjælpen. Men dem på den anden side af bordet skal også være klar til at gribe én. (Borger, E16)*

Kontinuiteten og tilgængeligheden er således væsentlige elementer i det at have en relation til borgerne, der er præget af en oplevelse af tillid, handlekraft og at arbejde i samme retning.

#### 2.5.4 Borgerne har færre steder at møde op

Et element i at skabe færre indgange for borgerne er typisk også, at borgerne konkret har færre forvaltninger, de skal møde op i. Det handler 1) om samlokation, 2) om at de relevante sagsbehandlere tværfagligt mødes sammen med borgeren, eller 3) om at den enkelte sagsbehandler eller kontaktperson har fået til opgave at spænde over flere faglige områder. I nogle af kommunerne betyder det eksempelvis, at de unge kun skal møde op i ungejobcentret (Helsingør, Hillerød, Frederikssund), at voksne i ressourceforløb mødes med deres tværgående team i huset, hvor deres støttekontaktpersoner er (Hillerød), at voksne i familieklyngen kun skal møde op i familiehuset – og ikke også i jobcentret eller socialforvaltningen (Helsingør), eller at borgere, der har en rusmiddelproblematik, kun skal møde op i rusmiddelcentret (Helsingør). Det giver ud over enkelthed for en del af borgerne en bedre oplevelse, fordi de ikke skal op på rådhuset, trække et nummer og vente:

*Fordelen er, at man efterhånden kender huset. Man ved, hvor man skal gå ind og hen. Det giver en form for tryghed. Ikke fordi jeg er et barn, men børn har det også sådan. Så længe at man er afslappet, så kan folk spørge om hvad som helst. [...] også fordi det der jobcenter – det ligner jo Fort Knox. (Borger, C2)*

Der er således borgere, der oplever det som en stor fordel, at de ikke skal møde fysisk op på selve kommunen i form af rådhuset. Det handler eksempelvis om at blive set af andre borgere, der fx blot kommer for at få et nyt pas, at skulle trække et nummer, at der er en vagt osv. I andre af forsøgene skal borgerne møde op på rådhuset, men i færre forvaltninger, dels fordi kontaktpersoner spænder over flere fagområder (Halsnæs). Dels fordi kommunikationen med kommunen primært sker gennem en koordinerende sagsbehandler/plankoordinator (Allerød,

Ballerup, Fredensborg og Gribskov). Møderne kan dog også aftales at finde sted uden for rådhuset.

Møder med udførere foregår typisk i borgerens hjem, på caféer, i skoven eller hvor det giver mening at mødes.

#### 2.5.5 Støttekontaktpersonen/mentor er den, der "kender dig bedst"

Borgerne er generelt glade for at kunne bruge deres støttekontaktperson eller mentor som deres primære indgang til kommunen, og det var en udbredt tendens i interviewundersøgelsen, at borgerne oplever at have en tættere relation med deres støttekontaktperson end med deres sagsbehandler. Qua den mere intensive måde at bruge tid sammen på, er det således støttekontaktpersonen eller mentoren, der kender borgerne bedst.

*Det er dejligt, at der er en person, som man har en relation til, og som kan hjælpe med at formulere sig rigtigt o.l. Ellers kan det ramme en på en dårlig måde, dvs. at gå med til nogle ting, sagsbehandleren foreslår, men som støttekontaktpersonen ved ikke vil være hensigtsmæssigt. Støttekontaktpersonen er den person, der kender en bedst. (Borger, D2)*

*Hvis jeg skal samarbejde med kommunen, så skal jeg gøre det gennem min støttekontaktperson. Det er hende, der er til at få fat på. Hun [tidligere sagsbehandler] fik mig til at føle mig som en person. Og ikke bare et nummer. Det gør min nuværende. Der er jeg bare et nummer i rækken. Så går kontakten gennem min støttekontaktperson, så er jeg fri for at føle mig som et nummer. (Borger, B13)*

Borgere beskriver eksempelvis, at de har en meget høj grad af tillid til deres støttekontaktperson, at den hjælp de får, gør det nemmere at overskue kontakten med kommunen, og gør det "mindre angstprovokerende at være en del af det her regi". Derfor er det også vigtigt med en god dialog sagsbehandlere og udførere (støttekontaktpersoner og mentorer) imellem.

I enkelte interview giver borgerne dog udtryk for, at de har en lige så god eller bedre relation til deres sagsbehandler. Det er således ikke entydigt, om borgerne har den bedste relation til enten udførende personer eller sagsbehandler. Enkelte interviewpersoner problematiserede den tætte relation, der kan opstå mellem borger og udfører. At denne kan føre til en u hensigtsmæssig afhængighed eller en dynamik, hvor udfører bliver borgerens advokat mod systemet.

### 3 Én plan sammen med borgeren

*Kommunerne i netværket har både i indsatser og tilgange fokus på borgerens økonomiske og sociale selvstændighed, ligesom der tages udgangspunkt i en 'empowerment-tilgang', hvor borgeren sammen med kommunen udarbejder mål og træffer beslutninger om borgerens liv.<sup>37</sup>*

De ni kommuner er i forsøget fritaget for at lave handleplaner inden for hvert sektorområde, som borgeren er tilknyttet. Det giver frihed til at skabe en sammenhængende plan. Det at udarbejde én fælles plan kræver en væsentlig ændring af arbejdsgange, og som kapitlet vil vise, så er den system- og it-mæssige understøttelse af at udarbejde en fælles plan en udfordring. Kapitlet vil også vise, at de 15 indsatser i varierende grader har fokus på, at planen skabes sammen med borgeren.

#### 3.1 Medarbejderes og lederes oplevelse af, at der er skabt én plan

Implementeringsspørgeskemaet viser, at lidt over 80 % af lederne og medarbejderne er enten overvejende eller meget enige i, at borgerne har en samlet plan.

**Tabel 3.1** Én plan

Borgeren i målgruppen har fået udarbejdet én plan frem for flere forskellige	Procent
Meget enig	37
Overvejende enig	47
Hverken enig eller uenig	9
Overvejende uenig	5
Meget uenig	2
Total	100

Note: n = 121

Kilde: VIVEs spørgeskema til medarbejdere og ledere i frikommuneforsøget.

Tabel 3.1 viser også, at 9 % er hverken enige eller uenige, mens 5 % er uenige.

Dette resultat genfindes i interviewene, hvor hovedparten oplever, at borgerne har en samlet plan. Det opleves også som meningsfuldt at have en samlet plan.

*Det giver bare mening at lave en fælles handleplan. Det ved jeg godt ikke altid er muligt, men et fælles udgangspunkt. Det har jeg lært rigtig meget henede. Når borgeren møder mig, så ved de, at hun ved godt det her. Der er én plan. Der bliver ikke justeret eller ændret, uden at alle er inddraget. Det har jeg lært henede og prøver at videreføre, når jeg sidder på kommunen. (Medarbejder, C9)*

*Borgerne har oplevet det her med, at den ene hånd godt ved, hvad den anden laver. Det er noget af det, som kan være frustrerende for borgerne nogle gange. At hvis*

<sup>37</sup> Kilde: Ansøgning til status som frikommunenetværk; Én plan for en sammenhængende indsats sammen med borgeren. <https://oim.dk/media/18091/en-plan-for-sammenhaen-gende-indsats-sammen-med-borgeren.pdf>.

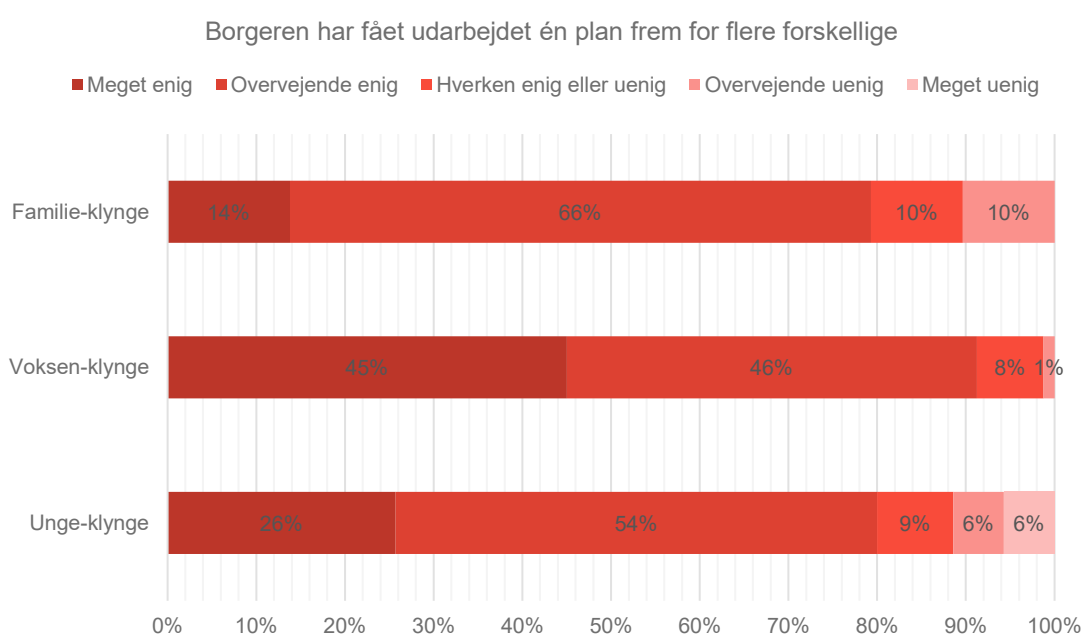
der er mange ind over, så kan det komme til at spænde ben for hinanden og så lave planer, som crasher med hinanden. (Medarbejder, I13)

Jeg er helt sikker på, at det giver mening at lave én plan, og jeg er helt sikker på, at det virker. At vi ikke spænder ben som tidligere. (Leder, F3)

### 3.1.1 Komplexitet som barriere på familieområdet

Implementeringsspørgeskemaet viser, at medarbejdere inden for familieklyngen i laveste grad vurderer, at borgerne får én plan, mens medarbejderne i voksenklyngen i højeste grad vurderer, at dette lykkes.

**Figur 3.1** Én plan for borgeren fordelt på klynger



Note: n = 121, n (Familie-klynge) = 29, n (Voksenklynge) = 68, n (Unge-klynge) = 25.

Kilde: VIVEs spørgeskema til medarbejdere og ledere i frikommuneforsøget.

Besvarelserne i familie-klyngen drejer sig godt nok kun om 29 personers besvarelser, men interviewundersøgelsen viser den samme tendens. At skabe familiens plan anses af de interviewede medarbejdere og ledere som mere kompliceret end at skabe borgerens plan. Det drejer sig om, at der ikke her er tale om én borger.

En familie kan således være en kompliceret konstruktion bestående af mange individer og potentielt af dine og mine børn, hvor der også kan være andre forældre involveret. Nogle af disse andre forældre indgår måske også i nye familier, og de bor måske endog også i andre kommuner. Dette komplicerer spørgsmål om, hvem indsatsen skal inkludere? Ofte tænkes der således i særskilte delplaner til forskellige og udvalgte familiemedlemmer.

Når der er flere individer involveret, opstår der også flere overvejelser omkring det at dele viden om de forskellige familiemedlemmers udfordringer. Ikke kun internt blandt de forskellige familiemedlemmer men også i relation til eksempelvis institutioner. Skal skolen eksempelvis kende



alt til forældrenes udfordringer? En bekymring ved at lave én plan for familien er også, hvordan denne kan adskilles senere i sager, hvor der er aktindsigt, når mor og far fx bliver skilt:

*Det viser sig faktisk, på papiret, at være rigtig svært at lave én plan. Ikke at arbejde efter én plan, men at få det skrevet ned. Dels fordi familiestrukturerne er så vanvittige nogle gange. Ganske få er gift, de fleste er skilt, og hos nogle er der kommet et ekstra barn ind – andet end det, der er sag på i familieafdelingen. Og så er der forældrenes jobsituation – alt det, jeg skal vide om dem, og som man ikke kan lave i én plan og lægge ind i [navn på elektronisk sagshåndteringssystem], for hvis nu der kommer en anden forældre og vil have aktindsigt... hvordan laver man en fælles plan? [...] Det lyder så godt at lave én plan, men hvor detaljeret skal det være? Og eksmanden skal jo ikke vide, at nu bliver mor henvist til en psykiatrisk speciallægeundersøgelse [...] Det er ikke nok at skrive, at mor skal opnå tilknytning til arbejdsmarkedet, for der er tonsvis af aktiviteter, der skal til, inden det bliver en realitet. Jeg skriver de aftaler, jeg laver med borgerne ind i mit it-system, men den der formaliserede plan... Nogle lykkes det med, men... (Medarbejder, C15)*

Om end det opleves som meningsfuldt at arbejde helhedsorienteret med familierne, så er det således svært at have én entydig plan for én familie. Fordelen består i højere grad af fx at understøtte den samlede udvikling. At det eksempelvis også kan øge børnenes trivsel, at mor eller far får en tættere tilknytning til arbejdsmarkedet. At det fx påvirker fars muligheder for at passe et arbejde, om hans søn har den kugledyne, han har brug for.

## 3.2 Fagsystemerne skal stadig have deres specifikke oplysninger

En af de største udfordringer for det at udarbejde én plan er, at fagsystemerne stadig skal have deres specifikke oplysninger. Så der er på denne måde flere planer, der skal dokumenteres og vedligeholdes.

*Én samlet plan, men den skal dokumenteres og sendes i to forskellige systemer.*  
(Medarbejder, D4)

Det medfører en del dobbeltdokumentation, og fx arbejdsgange med at en sagsbehandler skriver planen, og en anden på andet myndighedsområde kopierer den ind. Det giver nogle steder også udfordringer i forhold til, at medarbejdere skal arbejde i fagsystemer, som de ikke oplever sig kompetente til at arbejde i.

### 3.2.1 Typen af plan, mundtlig eller fysisk?

De fleste steder er det primært den mundtlige plan, som anses for at være den primære plan. Det er forskelligt, hvorvidt der er en samlet fysisk plan for borgeren. Nogle steder får borgeren et stykke papir med hjem. I Hillerød er borgerens plan en tegning. På voksenområdet er det en tegning, der tegnes eller udfyldes på en tavle på et møde, der foregår sammen med borgeren. Borgeren kan så tage et billede af tegningen. På ungeområdet udfyldes en fortrykt tegning på mødet sammen med den unge. Her er der tegnet en vej, og forskellige mål udfyldes af den unge selv i samarbejde med sagsbehandleren. Den unge får tegningen med hjem og kan fx sætte den på køleskabet. Nogle steder modtager borgeren en plan i deres e-boks, som kan være nemmere eller sværere at overskue. Den kan fx være skruet sammen for at opfylde krav til klageadgang frem for at opfylde behov for overskuelighed.

*Jeg har fået en mail, hvor han bare har skrevet A4-papirer med tekst og noterne, så jeg selv kunne sige, at det var forstået rigtigt, og at det står, som det skal være. Jeg har ikke set den selv, siden den er puttet ind i det der skema måske – jeg ved det ikke engang. Men jeg har jo adgang til den i forhold til, at jeg selv ved, hvad der står, og selv har lavet den og kan gå tilbage til den i det A4-papir, som vi har delt sammen.*  
(Borger, C5)

*Vi arbejder efter én plan, men har ikke altid et dokument, der kan dokumentere planen fuldstændigt.* (Medarbejder, C15)

*Det er et stykke papir – ligesom gravide kvinder, der har en vandrejournal. Det laver vi, men det er lidt noget rod, for vi kan ikke lægge det ind i vores fagsystem.*  
(Medarbejder, F9)

Bag ved den plan borgeren modtager, er der også flere steder planer, der ligger i flere forskellige fagsystemer.

### 3.2.2 Ingen fælles it-plattform

En stor del af udfordringen anses for at handle om, at der it-mæssigt ikke er en platform, der understøtter det at have en fælles plan. Den nuværende it-understøttelse af sagsbehandlingen vurderes generelt at være en af de absolut største barrierer i forhold til at arbejde med Én plan. Det handler om dobbeltregistreringer, systemer der ikke taler sammen og manglende understøttelse af at have en samlet plan. Hvad angår it, er oplevelsen, at der ikke er en samlet plan for borgerne.

Det fremgår i tråd hermed af Tabel 3.2, at kun omkring 20 % er meget enige eller overvejende enige i, at de har it-systemer til rådighed, der understøtter arbejdet med Én plan.

**Tabel 3.2** Understøttelse af it-systemer

De it-systemer, jeg har til rådighed, understøtter arbejdet med Én plan	Procent
Meget enig	2
Overvejende enig	18
Hverken enig eller uenig	25
Overvejende uenig	35
Meget uenig	21
Total	100

Note: n = 120

Kilde: VIVEs spørgeskema til medarbejdere og ledere i frikommuneforsøget.

Omkring 56 % er meget eller overvejende uenige, mens ca. en fjerdedel er hverken enige eller uenige i, at it-systemerne understøtter arbejdet med Én plan.

Der er altså ikke ét it-system, som sagsbehandlerne kan samle planen i. It-systemerne er svære at få til at arbejde sammen. Sagsbehandlerne forsøger at lave alternative løsninger, men det giver mere arbejde. Selvom man vælger at skrive planen i ét system, så bliver sagsbehandlerne ofte nødt til at sende planen rundt til alle de andre parter fx over e-mail, så de kan lægge planen ind i deres respektive it-system. Hvis man ønsker at revidere planen, så må man altså igen gennem samme metode. It-systemerne har været baseret på en kommunal organisering, hvor der ikke i lige så høj grad blev arbejdet på tværs af kommunes fagområder, og det

har kompliceret arbejdet i frikommuneprojektet væsentligt, at it-systemerne ikke har afspejlet den nye organisering.

*Skal den unge have en plan, skal vi selv skrive den ud i hånden. Vi laver mange dobbeltregistreringer; arbejde, der går væk fra borgeren. Det kan ikke registreres ens, fordi der er forskelligt fokus i forskellige fagsystemer. Planerne i systemerne er ikke brugervenlige for borgerne. Hvis vi virkelig skulle have én plan, skulle vi have et system, hvor borgeren meget nemmere kunne følge med i planen og forløbet.*  
(Leder, E9)

At der bruges forskellige it-systemer har altså besværliggjort den praktiske udførelse af at lave én samlet plan.

*Så barrieren er af meget teknisk karakter. At vi simpelthen ikke har det system. Så hvis de skulle leve op til den praksis, så skulle de sidde og skrive i et almindeligt Word og hæfte den på, i stedet for at den blev født ind i det system og gøre, som de plejer. Så det er i virkeligheden en teknisk årsag, men dybest set får de stadig kun én plan – de får den bare i det fagsystem, som sagsbehandleren er stærkest i.*  
(Leder, I1)

Den manglede it-mæssige understøttelse har konsekvenser, fordi det former udgangspunktet og rammerne for medarbejderen.

*Hvor hvis de bruger den plan, som ligger her på jobcenteret, så tager den udgangspunkt i deres fagområde. Så den tænker ikke hele vejen rundt. Det skal de gøre selv inde i hovedet, eller de skal selv være opmærksomme på det, hvis de vil gøre det.* (Leder, I1)

Den it-mæssige barriere fører således ikke bare til dobbeltarbejde men potentielt også til en understøttelse af videreførelsen af parallelle systemer og indbyggede kulturforskelle.

### 3.2.3 Der ligger processtøtte indarbejdet i systemerne

Der bliver brugt mange forskellige it-systemer i kommunen. De forskellige områder har forskellige fagsystemer, der sørger for, at sagsbehandlerne får gjort det, som er lovkrav på området. Det varierer således fra område til område, men også fra kommune til kommune, hvilke it-systemer man bruger til at overholde lovkrav på områderne.<sup>38</sup>

Frikommuneprojektet er fritaget fra nogle lovmæssige paragraffer, men på nogle områder indeholder it-systemer krav, som sagsbehandlerne er tvunget til at udfylde, selvom det kan være dobbeltarbejde i forhold til arbejdet i frikommuneprojektet.

*Det er sandt, at det er dobbeltarbejde, at de skal sidde og klippe klistre. [...] Man kan sige, at vi har fået paragraf-fritagelserne, men vi har ikke fået systemerne til det.*  
(Leder, I1)

Især på beskæftigelsesområdet udtrykker sagsbehandlere, at de føler, at de laver dobbeltarbejde i forhold til selve dokumentationen af Én plan. Skabeloner og handleplaner skal stadig

<sup>38</sup> For eksempel bruges i jobcenterne Fasit eller Momentum. Se mere på: [https://star.dk/media/10418/2019\\_06\\_28\\_oversigt\\_over\\_jobcentersystemer.pdf](https://star.dk/media/10418/2019_06_28_oversigt_over_jobcentersystemer.pdf).

udfyldes i it-systemet for, at jobcenteret får refusion. Et andet problem kan være, at it-systemerne er bygget op, så de indrapporterer data til brug til statistik. Sagsbehandlerne kan altså ikke undlade at dokumentere i deres respektive it-systemer, og det bidrager til arbejdsbyrde og kompleksitet.

*Vi sidder med forskellige værktøjer og skal have hakket hver vores statistik af, som lige pludselig bliver det, som styrer, i stedet for at have en samtale med borgeren.*  
(Leder, C7)

Man kan altså ikke vælge kun at notere Én plan i et it-system, men sagsbehandlerne bliver nødt til at holde fast i forskellige it-systemer.

### 3.2.4 Hensyn til klageadgang

Afgørelser skal blandt andet dokumenteres i de forskellige fagsystemer for at kunne følge med i forbruget og økonomien, men også af hensyn til borgernes mulighed for at klage over eventuelle afgørelser. Der er også en række medarbejdere, der fremfører, at dette påvirker den fysiske udformning af borgerens plan. Læsarheden og længden på dokumentet påvirkes således af formuleringer, der har et juridisk sigte.

## 3.3 Sammen med borgeren

Borgerinddragelse har været et centralt begreb på det socialpolitiske område siden slutningen af 1990'erne. Borgerinddragelse opstod som et modspil til klientliggørelse og passivering af borgere på fx overførselsindkomster. I den borgerinddragende tilgang italesættes borgere som hele mennesker, der har værdi og ressourcer. Ved at finde ind til disse ressourcer er det grundtanken, at borgere i højere grad vil blive i stand til selv at tage ejerskab og ansvar for deres udvikling og potentielle tilknytning til uddannelse eller arbejdsmarked.

Når der arbejdes på at skabe en god relation til borgeren, så skabes der således også et fundament for tillid og empowerment. Den helhedsorienterede tilgang, der også er borgerinddragende, er en del af grundtanken med Én plan. De ni kommuner har dog lagt forskellig vægt på dette element.

### 3.3.1 Mål udarbejdes sammen med borgeren

Det er formuleret som en præmis i forsøget, at mål og delmål udarbejdes sammen med borgeren, således at borgeren oplever ejerskab i forhold til den plan, der lægges. Som illustreret i nedenstående citater, er borgerinvolvering også et element, der ligger mange af de interviewede medarbejdere og ledere på sinde:

*Det er vigtigt for mig, at borgeren er inddraget hele vejen igennem. Jeg tror, at specielt med misbrugere, at det er vigtigt, at de er med til deres fremtidige plan, men borgeren bliver hele tiden informeret om det. Enten pr. telefon, men jeg går mest ind for, at vi hiver dem ind til en samtale, hvor vi siger, at vi har tænkt sådan og sådan. Det er meget vigtigt for mig, at borgeren er en lige så stor del af det her. Så kan jeg stå for alt skrivearbejdet. Det synes jeg også, at jeg hører fra mine borgere. At de føler, at de har indflydelse på deres plan. At der ikke er en eller anden, der sidder og siger, at det skal du, fordi lovgivning siger det. (Medarbejder, C9)*

*Helt grundlæggende set har vi på beskæftigelsesområdet været rigtig slemme til at gribe til noget, fordi vi skulle – lovgivningsmæssigt eller fagligt. I stedet for at få borgere med til selv at synes, at det er en idé. Fx sådan noget som at bruge ordinær uddannelse som pålagt aktivering, hvilket i sig selv er tosset, fordi der er ikke nogen, der har gennemført en uddannelse, som de ikke selv er koblet på. Den grundtanke, at hvis man selv er med på sin plan, så er sandsynligheden for, at det rent faktisk kommer til at virke, den er større. (Leder, C3)*

*Der siger vores erfaring, at det er voldsomt svært at flytte borgere med komplekse problemstillinger på tværs af arbejdsmarked, sociale problematikker, sundhedsproblematikker, hvis ikke de selv er med til at identificere deres ønsker, behov og mål. (Leder, A1)*

Det fremgår også, at hovedparten af de interviewede medarbejdere og ledere lægger vægt på, at målene udarbejdes sammen med borgeren. Det er dog forskelligt, hvor meget fokus der lægges på at arbejde borgerinddragende. I måden medarbejderne beskriver det at udarbejde mål sammen med borgerne, er der i tråd hermed væsensforskelle i, hvorvidt det mest beskrives som en handleplan, som sagsbehandleren udarbejder eller som et fælles projekt. Samtidig er der nogle af medarbejderne, der peger på, at der er en læringsproces i det at lave én plan, der er borgerens, fordi det ikke ligger naturligt i den sagsbehandlerkultur, de kommer fra.

*Det er borgerens plan. Det vil jeg sige. Men jeg skal stadig øve mig i det, fordi jeg kommer fra en anden kultur. (Medarbejder, G5)*

I nogle af kommunerne, hvor det at skabe samarbejde på tværs i sig selv har været en stor udfordring, lægger de vægt på, at de har brug for at arbejde sammen bag om borgeren også.

*Det vigtigste er, at man også samles uden borgeren for at sikre, at man også arbejder efter det samme. Så man hele tiden er sikker på, at man er på samme side. (Medarbejder, F9)*

Medarbejdere i mange af de andre kommuner lægger stor vægt på processen med at formulere mål og delmål sammen med borgeren. Grafisk facilitering er eksempelvis en måde at arbejde på for at inddrage borgerne, som tydeliggør, at det er borgernes plan og deres drømme og mål, der er i fokus. Ud over det grafiske element, der kan visualisere vejen mod delmål og mål, så har de på voksenområdet i Hillerød også valgt at udfordre deres faste roller i det tværgående team. De skiftes således til at være den, der tegner (opdagelsesrejsende), den, der er mødeleder (kaptajn), og den, der er referent (bevidner). Der eksperimenteres således med at indtage forskellige roller for at møde borgerne på en mere dynamisk og inddragende måde.

Ifølge medarbejderne er der dog også borgere, hvor det er svært at kommunikere med dem om noget så abstrakt som det at lave én plan. Det drejer sig eksempelvis om borgere med nedsat refleksionsevne.

### 3.3.2 Drømme og egne ressourcer

Mål og delmål tager så vidt muligt udgangspunkt i borgernes drømme og ønsker, således at planen bliver meningsfuld for borgerne, og at de oplever, at deres ressourcer øges.

*Vi har formået at få fat i nogen, som jeg også har kendt, før projektet startede, hvor jeg bliver meget imponeret over de ressourcer, som de har. Vi har altid haft et godt*

*samarbejde med jobcenteret, men det er bare meget tættere. Nu er jeg en del af det. Jeg kan bare se, at det rykker borgerne på en anden måde at få de her borgere, som jeg har fulgt i 2-3 år på misbrug, men fordi de pludselig bliver tilbudt beskæftigelse og andre tilbud, så formår de faktisk at holde sig ædru. Det giver dem mening.*  
(Medarbejder, C6)

Mange medarbejdere og ledere oplever, at det rykker borgerne at tage udgangspunkt i deres drømme og egne ofte uerkendte ressourcer. I mere end halvdelen af kommunerne er det tydeligt, at arbejdet med at tage udgangspunkt i borgernes egne drømme og ressourcer betyder meget. Medarbejderne har fx været på kurser i borgerinddragende kommunikation og anvender aktivt empowerment som tilgang. I flere af kommunerne arbejder de eksempelvis med den løsningsfokuserede tilgang (LØFT).<sup>39</sup> Andre fortæller, at det er qua deres uddannelse til socialrådgivere, at de har dette fokus.

### 3.3.3 Fokus på indhold i samtaler frem for fokus på samtalefrekvens

Et grundelement i tankegangen er, at der arbejdes med at skabe et redskab til en meningsfuld udvikling. Det handler om at definere mål sammen med borgeren, og delmål er her vigtige i forhold til, hvordan målet kan nås. For at understøtte det kreative og meningsfulde element er samtaler fritaget for at køre ud fra en på forhånd bestemt kadence. I det almindelige jobcenterarbejde møder sagsbehandleren borgeren seks gange om året med en kadence på hver anden måned. På det sociale område er antallet af samtaler lavere, fx fire gange om året. I forbindelse med frikommeforsøget er der frihed til at tilrettelægge kontakt, proces og indhold sammen med borgeren. Der kan således foretages en vurdering af, hvornår det er mest hensigtsmæssigt at mødes igen og samle op.<sup>40</sup> Det er lidt forskelligt, hvor meget vægt medarbejderne lægger på mulighederne i disse frihedsgrader.<sup>41</sup>

*Det rigtig gode er, at der har været mulighed for at gå væk fra de proceskrav, der har ligget i sagsbehandlingen.* (Medarbejder, B8)

*Det er fedt, at der er så meget metodefrihed og rum til kreativitet.* (Medarbejder, C18)

Det, der lægges mest vægt på, er muligheden for at handle bevidst med udgangspunkt i, hvad der skaber mening. Et kritisk billede, der af nogle medarbejdere, ledere og borgere tegnes af "den traditionelle sagsbehandling fra før", er et billede af sagsmøller, der kører. Hvor kadencen i sig selv bliver central i forhold til at udføre sit arbejde. Ikke mindst i jobcentret, hvor der er krav til hyppige samtaler og opfyldelse af proceskrav.

Fritagelsen betyder, at der er mere frihed i forhold til at lægge møder der, hvor det giver mening. Nogle medarbejdere påpeger, at samtalerne stadig popper op i it-systemet under alle omstændigheder, hvis de ikke tages inden fristerne. Socialområdet har ved deltagelse i forsøget typisk oftere samtaler end det havde før. De mere forsøgsskeptiske medarbejdere ser i højere grad en pointe i at have fastlagte samtaler at forholde sig til.

<sup>39</sup> I den løsningsfokuserede tilgang er der fokus på at bygge på borgeres drømme og ressourcer.

<sup>40</sup> Det skal dog sikres, at den samlede målgruppe i forsøget deltager i omtrent samme gennemsnitlige antal samtaler, de ville være blevet indkaldt til i henhold til de ordinære bestemmelser i beskæftigelsesområdet og i serviceloven.

<sup>41</sup> Der er i interviewene også blevet spurgt til, om ledere og medarbejdere ser andre barrierer i den eksisterende lovgivning. Det har generelt ikke været tilfældet. Af eksempler er dog: 225-timersreglen for aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere.

### 3.3.4 Vedholdende fokus

Som led i det at have en kontinuerlig relation med borgerne, har man i forsøget i højere grad signaleret til borgerne, at man vil skabe løsninger. Man har således kastet sig ud i at se på borgerens forløb med nye øjne. Nogle steder har man tilmed været indstillet på at køre ud og hente borgere, der ellers var udeblevet.

*Det er vedholdenhed, og det er struktur. Borgeren ved, der er en, der har styr på den her sag. (Leder, H2)*

*Der er noget, vi skal sammen. Samtidigt med, at de oplever, at der ikke er langt fra ord til handling. Man får meget hurtigt fornemmelsen af, at "hvis jeg siger, at jeg gerne vil være tømmer", så går vi efter den drøm, og så får vi ryddet de andre sten af vejen i løbet af det år; kriminalitet, misbrug, eller hvad det nu kan være. (Leder, E9)*

*Det vi kan se nu er, at vi kan faktisk rykke de her borgere. For første gang er det lykkedes at fastholde dem i rusmiddelcenteret, som er et frivilligt tilbud. De har ikke myndighed til at sige, at de skal, men nu får vi en hyppigere kontakt og en tæthed, så de kan se, at vi faktisk gerne vil dem. Men det har altså også taget et år at få den relation og den tillid. Der er flere og flere, der begynder at udvikle sig og få fat i arbejdsmarkedet. Det er rigtig interessant. Men lange seje træk. (Leder, C7)*

Dette opleves som en meget anderledes måde at arbejde på. Eller som en leder forklarer:

*Nogle af de klassiske sager går i stå pga. ting, der for mange kan virke nemme – fx at købe en togbillet og tage til lægen selv i København. Det kan være uoverskueligt for mange udsatte borgere. I sammenhængende borgerforløb følges dette til dørs; fx også fordi den eventuelle sygdom tænkes ind i helhedsplanen. Hvis folk har mega ondt i tænderne, kommer de fx ikke i arbejde. (Leder, C16)*

For at kunne have det vedholdende fokus nytter det dog ikke, at sagsstammen er for stor. Har man eksempelvis en sagsstamme på 80,<sup>42</sup> kan man altså ikke samtidig nå også at køre ud og hente borgeren, hvis han ellers ikke kan komme til sin antabusbehandling.<sup>43</sup>

## 3.4 Borgerne oplever øget ejerskab og vedholdenhed

Hovedparten af borgerne oplever, at de har én plan, og at deres samarbejde med kommunen generelt er blevet meget mere fokuseret. Der er i højere grad tale om et egentligt samarbejde. Det er udbredt blandt de interviewede borgere, at de italesætter ejerskab til deres plan, mål og deres forløb på en måde, de ikke har oplevet før.

*Det er nogle mål, vi har lavet i fællesskab. Der er ikke noget med, at tingene bare bliver påduttet. Der bliver lavet fælles konklusioner hver eneste gang. (Borger, C 10)*

<sup>42</sup> Vi har ikke en opgørelse over sagsstammer. Indtrykket på baggrund af interview er, at de typisk ligger på ca. 40-50 sager blandt de medarbejdere, der indgår i forsøget. I enkelte indsats er lavere (15-30).

<sup>43</sup> Leder C7 uddyber, at det derfor er en stor hjælp for forsøget, at man er i en højkonjunktur, hvor antallet af kontanthjælpsmodtagere er faldende.

*Det er 90 % min plan. De drømme, jeg havde til job og uddannelse, var måske lidt for høje; men det er jo skæbnen, kan man sige. Jeg har i stor grad følt mig inddraget i at lave planen. (Borger, D2)*

Særligt i interviewene med borgerne fra kommuner med fokus på borgerinddragelse er der et mønster i, at mange oplever, at der er blevet støttet op om deres drømme, og flere kommer med eksempler på, at de har fundet ressourcer i sig selv, de ikke vidste, var der.

*Det giver ligesom en anden selvtillid, at det ikke er noget, man gør for kommunens skyld. [...] og det gør jo forskellen, at det er mig selv, der presser mig, og ikke de andre. Det er jo også vildt for mig at opleve, at ligeså snart jeg laver noget, jeg godt kan lide, så kan jeg en hel masse, fordi jeg har jo aldrig kunne gå i skole, og det har været det, det har været bygget op om. Så jeg har fået den forståelse, at jeg ikke duede til noget. (Borger, C5)*

Hovedparten af de interviewede borgere har altså en oplevelse af, at det er deres plan, og at de har været inddragede i at sætte mål og delmål. For den resterende gruppe er det mindre klart, at de har en plan.

#### 3.4.1 Et brud med de negative erfaringer med planløshed

Det vedholdende fokus giver borgerne en oplevelse af, at kommunen faktisk mener det.

*Da jeg så fandt ud af, at de virkelig ville hjælpe mig, så har det været en støt pil op ad for hele mit liv med alt, hvad det indebærer. Jeg har haft en kontaktperson, hvor jeg virkelig har følt, at hun ville gøre alt for, at jeg skulle komme op igen. Så det har været en verden til forskel. (Borger, C13)*

De borgere, der har haft lange forløb, har nemlig ofte haft en oplevelse af, at man var en del af en sagsbehandling, der handlede mere om at overholde frister og regler end at skabe nye løsninger.

*Jeg har sågar oplevet at blive kaldt ind til samtale med en, der bare var sommerferievikar. Det er for, at kommunen kan hakke af, at så har de haft de samtaler, de skulle have. De får deres tal til at se pæne ud, men det sker på bekostning af konthjælpsmodtagerne, for vi kommer sgu ikke en skid videre. (Borger, C10)*

Særligt for borgerne, der har været mange år "i systemet", opleves det vedholdende fokus at stå i modstrid til deres tidligere oplevelser af at være i mere planløse forløb. Disse borgere fortæller om en kombination mellem pres og målløshed. Pres i forhold til at deltage i jobsøgningskurser, (utallige) praktikophold, gratisarbejde, fleksjob og kommunalt arbejde. "Så prøver vi det her", uden at det var en del af en gennemtænkt plan. Der er borgere, der har fortællinger om at være blevet presset til at deltage i aktivering, at være blevet presset til at samle affald op (Ren By), eller de har oplevet praktiksteder, de ikke opfattede som meningsfulde. Nogle af de unge taler om en kultur, hvor de unge har en "hate" mod kommunen.

Men borgerne kommer også med fortællinger om, at fx diagnoser kan modvirke, at man bliver presset til noget. Der kan således omvendt komme et tomrum, hvor der ikke sker noget. Nogle fortæller i tråd hermed, at de har udviklet strategiske relationer, hvor de fx udnytter den manglende kontinuitet til at gå under radaren, eller de gør sig selv dårligere for at forebygge, at der



blev lagt for meget ekstra på (fx krav om at øge timeantal på en praktikplads), eller for at få hjælp.

*Vi arbejder hen imod, at det ikke er en sygdom, men at der har været nogle ting i mit liv, der har gjort, at jeg har svært ved nogle ting. Ikke at jeg altid kommer til at have det. Og bare den lille formulering har faktisk gjort en stor forskel for mig. Selvom jeg har haft brug for sygdommen for at kunne overleve i systemet. Jeg kan huske dengang, jeg skulle have det rigtig slemt, før jeg fik hjælp. Jeg var nødt til at gøre alt muligt dumt, for ellers fik man ingen hjælp. Skulle skabe sin egen sygdom kan jeg huske. (Borger, C5)*

*Jobcentret kan godt have en tendens til at presse lidt. [...] de presser fx på i forhold til at øge antallet af timer for at få gjort borgerne klare til fleksjob. (Borger, D2)*

*I: Hvor lang tid var du på kontanthjælp før?*

*IP: Et par år. Jeg er aldrig blevet presset af nogen til at komme i gang. Og hvis du har en lille smule intelligens, så kan du sagtens sørge for, at det skal gå den vej. Du kan bruge mange kræfter på ikke at ville lave noget, hvis du er lidt deprimeret eller... så kommer du i praktik i en måned, og så går der et år, og så sker der noget nyt. Det er nok bedre, at få fat i folk, og så finde noget, de selv vil, så man selv kan få noget drive ind i kroppen og noget selvtillid i det, man laver. I stedet for at sige "nu skal du slå græs her i en måned, og så snakkes vi ved om et halvt år". Så bliver man nedkørt og mister alt, man har af selvtillid". (Borger, C13)*

Medarbejdere taler i tråd hermed om, at nogle grupper i for høj grad har fået lov til at passe sig selv og har været lidt glemte, fx borgere med misbrugsproblematikker.

Oplevelsen blandt borgerne er altså, at kontakten mellem borger og kontaktperson nu er mere fleksibel, mere hyppig, meningsfuld og bredt favnende, end det de har været vant til.

### 3.4.2 Fra regler til relationer

Centralt i borgernes fortællinger under interviewene er, at de i højere grad oplever at have fået en god relation til deres primære kontaktperson(er) i kommunen.

*Det har været anderledes, fordi jeg ikke har følt, at jeg bare var en mappe, en ny sag. [...] at der er blevet set, og at der er blevet lyttet, det har gjort al verden til forskel for mig. (Borger, E3)*

*Det der var der før hjalp mig på ingen måde. Altså i de samtaler der skulle jeg bare modargumentere for, hvordan jeg havde det. Hvor i det her setup bliver jeg hjulpet fremad, i stedet for at jeg skal være så meget i forsvar. Det gør, at man føler sig set og forstået på en helt anden måde. Før var der en, der havde nogle regelsæt, som skulle følges, og det var udgangspunktet. Her er udgangspunktet mere mig, og hvad jeg egentlig gerne vil her i livet. (Borger, C5)*

*Tillid og godt samarbejde er helt klart det, der gør det meste. (Borger, E7)*

I nogle af indsatserne har der været borgere, der ikke ønskede at få en relation med ansatte i kommunen, der kom tættere på deres personlige hverdagsliv. En ung borger forklarer, at man

kan have været vant til at have sagsbehandlere, hvor man har oplevet, at man skulle have paraderne oppe, forsvare og beskytte sig.

*Jeg foretrak mest mail, fordi det var mere upersonligt. Og det er, fordi hvis man har en offentlig person på den måde, så vil man ikke være alt for personligt indblandet, fordi man skal have nogle parader oppe og forsvare ens personlige ting.*

(Borger, C5)

De fleste borgere, der har indgået i interview, oplever at have en god relation til deres sagsbehandler(e) i frikommuneforsøget. Der er kun få undtagelser.

## 4 Progressionsmålinger

Der gennemføres som led i forsøget og evalueringen af forsøget progressionsmålinger. Progressionsmålingerne har til formål at følge de små skridt frem mod de endelige mål om uddannelse og beskæftigelse. Det er sagsbehandlerne, der står for at anvende progressionsmålinger sammen med de borgere, de er sagsbehandlere for. Målingerne foregår ved opstart af borgeren i indsatsen, hvert halve år derefter og ved afslutning af borgerens forløb i indsatsen.

Der har, som kapitel 4 vil vise, været udfordringer i de fleste af kommunerne med at få implementeret progressionsmålingerne i praksis. Udfordringerne handler blandt andet om, at det er en ekstra og ny opgave, at borgerne i målgruppen har svært ved at se værdien i eller forstå spørgsmålene, sådan som de er formuleret. Det betyder, at det er svært at nå at udfylde skemaerne sammen med borgeren. Et udbredt svar var, at der ikke var blevet arbejdet med progressionsmålinger endnu, at der kun var foretaget målinger en gang på borgere, eller at værktøjet blev anset for uhensigtsmæssigt eller for tidskrævende at bruge. Det var heller ikke alle medarbejdere, der kender til progressionsmålingerne. Der var dog også ledere og medarbejdere, som mente, at der var tale om et godt værktøj, om end man endnu ikke har knækket koden i forhold til implementering og anvendelse af resultater.

### 4.1 Oplevelsen af anvendelsen af progressionsmålinger

Implementeringsspørgeskemaet viser, at knap 60 % af lederne og medarbejderne enten er meget eller overvejende enig i, at der arbejdes systematisk med at indsamle og anvende progressionsmålinger for samtlige borgergrupper i forsøget. Dette tal er relativt højt set i betragtning af, at der ved midtvejsevalueringen kun var gennemført opfølgende målinger ved 20 borgere.<sup>44</sup>

**Tabel 4.1** Anvendelse af progressionsmålinger

Vi arbejder systematisk med at indsamle og anvende progressionsmålinger af samtlige borgere i målgruppen	Procent
Meget enig	17
Overvejende enig	41
Hverken enig eller uenig	31
Overvejende uenig	11
Meget uenig	0
Total	100

Note: n = 121

Kilde: VIVEs spørgeskema til medarbejdere og ledere i frikommuneforsøget.

Tabel 4.1 viser også, at kun 11 % er overvejende uenige i, at der arbejdes systematisk med at indsamle og anvende progressionsmålinger for samtlige borgergrupper i forsøget. En lille tredjedel er hverken enige eller uenige.

<sup>44</sup> I nogle af indsatserne arbejdes der også med FIT (Feedback Informed Treatment) som progressionsmålingsværktøjer, og medarbejdere og ledere kan også have svaret i relation til, at disse anvendes.

En række af medarbejderne og lederne kommer i interviewene ind på, at de hele tiden oplever at arbejde med progression. Hver gang de mødes med borgeren, vurderer de således udviklingen siden sidst og tager bestik af, om der skal ske ændringer med borgerens eller familiens plan. Der kan være ting, der er sat i søen, der skal ændres eller afbrydes. Selve arbejdsformen lægger således op til at følge borgernes progression. Der er også indsats, hvor borgere i forløbet løbende diskuteres samlet i forhold til deres progression. Det, at progressionsmålingerne ikke altid udfyldes, er således ifølge de interviewede ikke et udtryk for, at der ikke er fokus på borgernes progression.

## 4.2 Positive holdninger til progressionsmålinger

Der er to former for positive holdninger til progressionsmålinger. Dels det principielle synspunkt, at de er vigtige, fordi de viser, om indsatsen fungerer. Dette synspunkt er mest udbredt blandt nogle af lederne. Dels den erfaring, at de kan anvendes som dialogværktøj.

### 4.2.1 Progressionsmålinger viser, om indsatsen fungerer

Progressionsmålinger er – særligt ud fra et ledelsesperspektiv – vigtige for at vise, at indsatsen er pengene værd. Generelt er der flere ledere end medarbejdere, der vurderer progressionsmålingerne som et nødvendigt redskab.

*Jeg kan slet ikke se, at vi kan arbejde uden. Det er vigtigt. Også ledelsesmæssigt at have nogle tal, du kan støtte dig til. (Leder, B2)*

*Man kan bedre se, om det vi gør, virker. (Leder, I5)*

*Den dobbelte bundlinje har virkelig sat sig på os. Vi vil gerne arbejde videre med den, så vi kan se, om vi bruger vores penge klogt. (Leder, I6)*

Det beskrives, at progressionsmålingerne er et godt værktøj til at skabe et overblik over effekter og gevinstrealisering af de indsatser og ydelser, som bliver givet til en borger. På den måde kan progressionsmålingerne bruges til at give en økonomisk overblik, der minimerer og effektiviserer kommunens indsatser.

### 4.2.2 Refleksionsværktøj

Progressionsmålinger kan ideelt set anvendes som dialogværktøj. Enkelte ledere og medarbejdere peger under interviewene også på, at progressionsmålinger kan anvendes til at sætte refleksioner i gang hos borgerne. De kan således anvendes til systematisk at få stillet nogle spørgsmål, der ellers ikke automatisk var indgået i samtalen.

*Når man følger borgeren så tæt, som vi gør, så har jeg en god fornemmelse af, hvor borgeren er. Men det, som det kan åbne op for, er, at det spørger om nogle andre ting. Pludselig kommer vi ud i en anden snak. Det kunne være noget, som jeg normalt ikke havde tænkt at spørge om. (Medarbejder, B1)*

*Effekt og progression kan jeg godt lide. Jeg synes, at det er nogle gode spørgsmål til at komme ind på noget, som man normalt ikke snakker om. Sådan noget baggrundsviden. Hvis du skulle se dig selv i et job, hvad skulle det så være. Det kunne jeg også snakke om normalt, men det giver bare anledning til at få en rigtig god*

*drøftelse af nogle ting. Så kan jeg godt lide, at man kan måle den undervejs. Hvor er du i forhold til sidst? Er det gået op eller ned? Hvorfor er det gået op eller ned?*  
(Medarbejder, C9)

*Nogle er kommet i gang. Nogle gør det halvhjertet, hvor man trækker det igennem. Og nogle gør det med succes, hvor vi får en god snak. Men når det virker, er det rigtig godt. Man får en snak om, at den unge følte sig hjulpet, og hvorfor følte den unge sig hjulpet? Udføreren eller sagsbehandlerne får tænkt lidt mere over, hvad er det, vi gør, der virker. Refleksionen bliver hævet. I stedet for at man bare har et mål.*  
(Leder, I7)

Den mest udbredte oplevelse blandt de interviewede er, at det ikke er lykkedes at implementere progressionsmålinger som et virksomt dialogværktøj.

### 4.3 Oplevelse af borgernes motivation og forudsætninger

Hvad angår medarbejdernes oplevelse af borgernes motivation for at arbejde med progressionsmålinger, så svarer ca. tre fjerdedele af medarbejderne i implementeringsspørgeskemaet, at borgerne kun i nogen eller i lav grad er motiverede for at arbejde med progressionsmålinger.

**Table 4.2** Oplevelse af borgernes motivation for at arbejde med progressionsmålinger

De borgere, som du arbejder med, er motiverede for at arbejde med progressionsmålinger	Procent
I meget høj grad	1
I høj grad	14
I nogen grad	60
I lav grad	16
I meget lav grad	9
Total	100

Note: n = 96

Kilde: VIVEs spørgeskema til medarbejdere og ledere i frikommuneforsøget.

Kun omkring 15 % svarer, at borgerne i høj eller meget høj grad er motiverede, mens 25 % oplever, at borgerne i meget lav grad eller lav grad er motiverende, mens de resterende 60 % svarer, at borgerne i nogen grad er motiverede. Oplevelsen af borgernes motivation må altså siges at være en implementeringsbarriere i forhold til at arbejde med progressionsmålinger.

Ledere siger herom:

*Der bliver sådan noget micro-management i det, hvor man skal måle og veje på alting, og kan man det på så kort tid? Kan man overhovedet måle? Jeg synes måske bare, at der er nogen, der opfinder noget, og så kaster alle sig over det. Jeg tænker, om det altid giver mening. Jeg er ikke sikker på, hvis man stiller sig i borgerens perspektiv, at de får noget ud af det.* (Leder, F2)

*For nogen giver det god mening, og for andre giver det lidt mening. De har svært ved at forstå spørgsmålene eller relatere til dem.* (Leder, H3)

Hvad angår medarbejdernes oplevelse af borgernes ressourcer i forhold til at indgå i progressionsmålinger, er der også spurgt hertil i implementeringsspørgeskemaet.

**Tabel 4.3** Oplevelse af borgernes ressourcer til at arbejde med progressionsmålinger

De borgere, du arbejder med, har tilstrækkelige ressourcer til at arbejde med progressionsmålinger	Procent
I meget høj grad	1
I høj grad	19
I nogen grad	53
I lav grad	19
I meget lav grad	8
Total	100

Note: n = 96

Kilde: VIVEs spørgeskema til medarbejdere og ledere i frikommuneforsøget.

Det fremgår af Tabel 4.3, at en femtedel vurderer, at borgerne i høj eller i meget høj grad har tilstrækkelige ressourcer i forhold til at arbejde med progressionsmålinger. Lidt over halvdelen vurderer, at dette i nogen grad er tilfældet, mens der er 27 %, der vurderer, at dette i lav eller meget lav grad er tilfældet. Oplevelsen af borgernes ressource-mæssige forudsætninger må altså siges at være en implementeringsbarriere i forhold til at arbejde med progressionsmålinger.

#### 4.3.1 Tager meget tid og fokus

Der synes ikke at være væsentlige forskelle relateret til klyngerne omkring implementeringen af progressionsmålingerne, men snarere relateret til målgrupper og individuelle forskelle på sagsbehandlere og borgere. Der er dog en tendens til, at medarbejdere og ledere siger, at de unge ikke gider. Såvel BIP's og SDQ's begreber og spørgsmål opfattes af en række ledere og medarbejdere som sprogligt komplekse eller uhensigtsmæssigt formuleret. En af de største indvendinger imod at anvende progressionsmålinger i samtalerne med borgerne er delvist som følge heraf, at de tager meget tid og fokus i samtalerne. Samtaler der i forvejen ofte er presset på tid.

*Det er nogle gode måleredskaber for nogle af dem, men det tager meget tid af samtalen. Det tager for meget samtalefokus (Medarbejder, C9)*

*De møder ind, og så er der noget andet, der fylder for dem, og så glemmer jeg alt om det her skema. Jeg bliver jo ramt af hverdagen. Der er ikke fordi, jeg ikke vil, eller fordi jeg ikke kan se, at det giver mening. (Medarbejder, B1)*

Spørgsmålene er ofte svære at svare på og derfor tidskrævende. Progressionsmålinger kræver ofte, at medarbejderen udfylder skemaet sammen med borgeren og kan forklare og fortolke spørgsmålene og borgerens svar i en samtale. Derfor kræver progressionsmålinger også, at medarbejderne afsætter en del tid og ressourcer, hvis målingerne skal gennemføres. Dette er ofte en grund til, at progressionsmålingerne nedprioriteres. Der er ifølge medarbejderne også en række borgere, hvor det er urealistisk, at borgerne skal nå at kunne bruge deres begrænsede mængde af energi og mentale fokus på at besvare spørgsmålene. For mange medarbejdere bliver progressionsmålingerne derfor glemt eller nedprioriteret i det daglige arbejde med borgere.

*Det er det her med systematikken i at få det brugt. At det er noget, som man har fat i hver gang, at man har fat i borgeren. [...] Man kan ikke påstå, at mine medarbejdere har få registreringer i forvejen, så det her med at introducere flere – selvom jeg synes, at progressionsmålinger er en god ting, og det er noget, som vi skal, men man må bare endnu engang erkende, at det med at introducere ekstra registreringer, der er ikke noget, som kommer af sig selv. (Leder, C3)*

Det anses ikke for rimeligt at skulle kalde borgerne ind til et ekstra møde ”blot for at udfylde skemaerne”. Progressionsmålingerne anses også for at være en ekstra dokumentationsbyrde. Hertil kommer tekniske it-udfordringer, der gør det mere tidskrævende at udfylde.

#### 4.3.2 Forstyrrende for borgere, der er længst fra arbejdsmarkedet eller syge

Oplevelsen er, at progressionsmålingerne fungerer bedst i de forløb, hvor beskæftigelse bliver et mål i den nærmeste fremtid, og hvor borgeren har et højt kognitivt og sundhedsmæssigt niveau. En række af medarbejderne mener, at progressionsmålingerne er direkte forstyrrende, og at de risikerer at have en skadelig effekt. De oplever således, at der er modstand fra deres borgere i forhold til progressionsmålingerne – både SDQ for børn og BIP, fordi borgerne ofte er syge:

*Det er der, hvor jeg vurderer, at det er måske ikke så smart. Også fordi det forstyrrer for meget, fordi de er meget beskæftigelsesrettede, fx hvor god er du til at gå ud og præsentere dig selv? Spørg lige ham med PTSD og et hashmisbrug om det ... Og nogle af borgerne, der må jeg vurdere, at jeg kan simpelthen ikke forsvare at stille dem de spørgsmål, fordi de tænder totalt af: ”Hvad fanden har I tænkt på? Jeg er så syg, og det har I dokumentation på. Hvorfor spørger I hvor tæt, jeg vurderer, at jeg er på arbejdsmarkedet?” (Medarbejder, B3)*

Progressionsmålingerne opleves både at være problematiske for borgere, der er for langt fra arbejdsmarkedet og for borgere, der er midlertidigt syge, fx borgere med midlertidige skader.

*De vil sige, at de ved ikke, hvor meget de skal arbejde. De ved ikke, hvor meget de vil tjene, fordi der er de slet ikke endnu. Der er rigtig mange af de borgere, som slet ikke er der endnu. (Medarbejder, F10)*

*De borgere, hvor der er et perspektiv for ændring, der giver det god mening at stille det her spørgsmål. Der, hvor det begynder at knibe – det er, hvor der ikke er et jobperspektiv i den anden ende. Så kan de godt have vanskeligt ved at svare på det, eller synes at spørgsmålene er åndsvage. (Leder, H6)*

*Jeg hører, at det er svært at arbejde med, men mistænker også, at det skyldes borgergruppen, der er med i projektet: Mange af dem er for svære at arbejde med. (Leder, D6)*

En indvending blandt nogle medarbejdere er også formuleringen af nogle af spørgsmålene, at de har for negative konnotationer – og at de derfor er forstyrrende for en ressourcefyldt dialog.

#### 4.3.3 For systemets skyld

Derfor forklarer en del medarbejdere, at udfyldelse af progressionsmålinger mest bliver noget, de oplever at gøre for systemets skyld.

*Det bliver hurtigt noget, vi gør for systemets skyld, og så er det jo: "Det minder mig om, jeg er en del af et system". Og det stejler de virkelig på. De vil ikke være én i systemet – af gode grunde. Så mange af dem har sagt nej til at være med i progressionsmålinger. (Leder, E9)*

*Mange af borgerne sidder også og tænker: "Hvad fanden er det her for noget?" Vi må se. Vi gør det jo selvfølgelig, fordi vi skal gøre det. (Medarbejder, C9)*

Mange medarbejdere og ledere har et ønske om, at man kigger på progressionsmålinger i forhold til målgrupper og situationer, at man ser på formuleringerne af nogle af spørgsmålene, samt at det bliver muligt at kunne springe irrelevante spørgsmål over.

#### 4.4 Borgernes oplevelser af progressionsmålinger

De interviewede borgere har lidt forskellige syn på progressionsmålingerne. Mange har slet ikke lavet dem eller virker til at have udfyldt dem og glemt alt om dem igen. Der er enkelte eksempler på borgere, som oplevede, at de var meningsfulde:

*Det er også godt at blive konfronteret med de ting, der ikke er gode, så man kan få hjælp til at komme videre med dem. (Borger, E7)*

*Jeg havde lidt svært ved at svare på det. Der er bl.a. får du den ønskede hjælp fra dit netværk? Jeg er i den situation, at jeg ikke spørger. Jeg ved, at de ville være der, hvis det var, at de vidste, at jeg havde problemer. Gentagelse var ikke dårlig og også meget sjovt at se, hvordan jeg svarede første gang og næste gang. Selvfølgelig kunne jeg godt mærke en forskel, hvor at der blev jeg mere og mere sikker på, at det kunne jeg godt klare. Det er da positivt at se, at der er fremgang. [...] Jeg ville da på ingen måde have noget imod tage den igen. Også for at se, hvor er jeg henne. Det er også somme tider svært at mærke selv. Især nu, hvor jeg kender lidt baggrund for de her spørgsmål. Så er det lidt nemmere at svare på dem. Første gang var det lidt svært at svare på dem. (Borger, F7)*

Nogle ser det som endnu en ting, de bare lige skal udfylde og har ikke lagt så meget tanke i dem. For dem, som kan huske dem og har lavet dem, så er der ofte problemer med de meget lukkede spørgsmål. Det kan være svært at føle, at spørgsmålene beskriver ens situation, og derfor kan det være svært at svare. Spørgsmålene opleves af borgerne som værende meget rettet mod beskæftigelse og jobparathed, hvilket kan være svært, hvis ens situation endnu ligger langt fra beskæftigelse, og man i højere udstrækning forfølger sociale eller sundhedsmæssige mål. I sådanne situationer føler borgerne ofte, at progressionsmålingerne ikke virker brugbare eller forståelige. Nogle borgere beskriver også, hvordan progressionsmålinger kan blive upræcise, da man kan variere meget i sin forståelse af sin egen tilstand på dagen.

*Nogle af spørgsmålene forstår jeg ikke helt. Så synes jeg, at alle spørgsmålene minder meget om hinanden. Men også bare spørgeskemaerne. Så er der måske et spørgsmål, der er skiftet ud, men ellers så er det det samme. Der var nogle af ordene, som jeg ikke helt forstod. Så snakkede vi om, hvordan man kunne svare mest rigtigt på de spørgsmål. Nogle af dem var lidt svære fordi – der er det, der: tror du at du bliver klar til job? Så er der også: hvordan er dit psykiske og fysiske helbred? Det kan være svært at svare på, når man har angst. Jeg kan have gode dage, og så kan jeg have dårlige dage. Jeg kan godt have et arbejde, men man skal bare*



*tage hensyn til, at jeg har nogle udfordringer. Så synes jeg, at det er svært at svare på de der spørgsmål. Man kan ikke skrive grundlaget til, at man ville det eller det svar. (Borger, B10)*

Progressionsmåling kan således blive udtryk for en god eller dårlig dag, hvilket ifølge en række borgere (og medarbejdere) ikke giver et billede af borgerens generelle tilstand.

Mange af borgerne oplever ligesom medarbejderne, at målingerne mest foretages for systemets skyld.

*Altså nogle af spørgsmålene var forholdsvis relevante, men der var alt for mange af dem, og de gik forholdsvis ud på det samme egentlig. Og det handlede mere om, at jeg skulle forkorte mine ord ned til et tal, end egentlig at der blev lyttet til hele min sætning. Og jeg kan huske, at vi sad alle tre og grinede lidt af det, fordi jobkonsulenten hun synes også, at det gav ikke helt mening, og det var rigtig meget arbejde, og det var lidt fjollet, men hun var bare nødt til at køre det igennem af nogle regler, kunne jeg forstå på hende. Det tog mere end en time, og jeg ved ikke, hvad det skulle bruges til egentlig. (Borger, C5)*

*Og så sidder man bare og griner, og så tænker man "okay, så svarer jeg bare det her". (Borger, C10)*

*I: Fik i noget nyt ud af det sammen? IP: Nej egentlig ikke. De skulle bare svares på.  
I: De skulle bare overstås? IP: Ja. (Borger, B10)*

## 5 Implementering af nye roller og en ny kultur

*Hvis man var manden fra Mars, så ville man måske tænke, at sådan nogle kommuner er ens, men det er vi jo langt fra. (Leder, F2)*

Det er helt centralt i Én plan, at der er et tværgående, helhedsorienteret fokus, der sikrer, at indsatsen understøtter og ikke modarbejder hinanden. I alle forsøg er der således gjort op med ukoordinerede parallelindsatser. Nogle steder gennem et tæt samarbejde på tværs af jobcentret og det sociale myndighedsområde, andre steder ved helt at nedbryde grænserne. Særligt når grænserne nedbrydes, stiller det nogle andre krav til sagsbehandlerne om at kunne dække flere myndighedsområder og roller.

I kapitel 5 diskuterer vi kravene til den nye måde at arbejde tværgående på og de nye måder at organisere sig understøttende på.

De interviewede ledere og medarbejdere lægger vægt på, at der er tale om en væsentlig kulturændring i måden at arbejde på, samt at det medfører nye roller for særligt medarbejderne men også for lederne. Udviklingen beskrives af flere som en rejse eller en modningsproces.

### 5.1 Tværgående fagprofessionelle roller

Den koordinerende sagsbehandling, der går på tværs af myndighedsområder, forudsætter nogle nye fagprofessionelle roller. Interviewundersøgelsen har afdækket fire forskellige arketyper af fagprofessionelle roller i forsøget. De fire forskellige roller adskiller sig eksempelvis i forhold til, hvorvidt der er tale om, at den enkelte medarbejder har flere forskellige kasketter på, hvorvidt der udvikles et tættere parløb, eller hvorvidt der er fokus på en bred koordination.

**Table 5.1** Typer af fagprofessionelle roller

Arketype	Kommuner
Den koordinerende sagsbehandler	Ballerup, Fredensborg
Den parrede sagsbehandler (makker)	Helsingør, Hillerød (voksen)
Den tværgående sagsbehandler	Allerød, Frederikssund, Furesø, Gribskov, Hillerød (unge)
Alt-i-én kontaktperson	Halsnæs

#### Den koordinerende sagsbehandlerrolle<sup>45</sup>

I Fredensborg har de koordinerende sagsbehandlere. Det er en sagsbehandler fra beskæftigelsesområdet, der får denne rolle, dels fordi forsøget mest ses som et beskæftigelsesforsøg, dels fordi det systemteknisk er svært for medarbejdere fra det sociale myndighedsområde at betjene borgere i beskæftigelsessystemet. Sagsbehandlerne samarbejder med de tre sagsbehandlere på voksen-handikapområdet, som sidder med § 85 og myndighed på bostøtte.

I Ballerup (og Allerød<sup>46</sup>) har de plankoordinatorer. Der arbejdes ud fra samarbejdsmodellen og plankoordinatorens opgave består blandt andet i at planlægge og gennemføre netværksmøder

<sup>45</sup> Læs også om den koordinerende sagsbehandlerrolle i KL's rapport Bedre tværgående samarbejde om ydelser og indsats: <https://www.kl.dk/media/17014/bedre-tvaergaaende-samarbejde.pdf>

<sup>46</sup> I Allerød Kommune er plankoordinatoren også tværgående i sit myndighedsarbejde.

med borgeren, familien og alle de relevante samarbejdspartnere. Det være sig eksempelvis psykiatrien, skolen, daginstitutionen, m.fl. Der indhentes samtykke til at dele oplysninger på tværs af relevante fagpersoner. Under det tværfaglige opstartsmøde, der udgør kernen i samarbejdsmodellen, er den koordinerende sagsbehandler mødeleder. I Ballerup har plankoordinatoren altid en makker fra børne- og ungeområdet, og denne makker deltager også i de tværfaglige møder.

Den koordinerende sagsbehandler har den mest formaliserede rolle i forhold til at skabe koordination med fagpersoner uden for rådhuset og uden for kommunen. Styrken ved denne rolle er, at koordination tænkes meget bredt for borgeren. Et refleksionspunkt er, at sagsbehandlere kommer til at bruge meget arbejdstid på at indkalde til netværksmøder<sup>47</sup>, hvor alle parter kan deltage. Et andet refleksionspunkt er, at det kan opleves som overvældende for borgere at sidde i møder med så mange deltagere, og at personlige og eventuelle intime detaljer deles bredt.<sup>48</sup> Endelig er et refleksionspunkt, at den koordinerende sagsbehandler skal koordinere med aktører, der ikke nødvendigvis arbejder efter de samme principper som inden for frikommuneforsøget.

### **Den parrede sagsbehandler**

Sagsbehandlere fra flere myndighedsområder indgår i team sammen. De mødes eksempelvis sammen med borgeren et antal gange om året for at følge op på og opdatere borgerens plan (Hillerød, voksen). Eller de sidder permanent sammen i en ny enhed (Helsingør, familie) eller nogle dage om ugen (Helsingør, voksen). I en anden version af rollen som den parrede sagsbehandler arbejder sagsbehandleren tæt sammen med en støttekontaktperson eller mentor, der så er den person, der gennemfører en række samtaler i stedet for sagsbehandleren (Helsingør, unge). På voksenområdet i Hillerød indgår støttekontaktpersonen i teamet sammen med de to sagsbehandlere.

Den parrede sagsbehandler kombinerer specialistviden med et tæt tværgående samarbejde. Et samarbejde med kontinuitet i relationen. Et refleksionspunkt er, at der indledningsvist skal etableres en arbejdsdeling, og at der skal koordineres mellem de involverede sagsbehandlere. Der foregår i denne model stadig parallel sagsbehandling, men den er nu tæt koordineret.

### **Den tværgående sagsbehandler**

Den tværgående sagsbehandler bryder med silotraditionen på den måde, at den samme sagsbehandler spænder over flere sektorlovgivninger. Sagsbehandleren har typisk to myndighedsområder at spænde over. Eksempelvis jobcenterfunktionen (LAB loven) og det sociale område (serviceloven). Dette er tilfældet i Allerød, Furesø og Gribskov Kommuner. I en enkelt kommune (Frederikssund) dækker sagsbehandlerne tre myndighedsområder på én gang (jobcenter, det sociale børneområde og det sociale voksenområde).

Med den tværgående sagsbehandler nedlægges den parallelle sagsbehandling mellem de sektorlovgivningsområder, der indgår. Et refleksionspunkt er, at det kan være udfordrende at dække flere lovområder. Samt at det derfor er en ressourcekrævende opgave for de medarbejdere, der påtager sig ansvaret som tværgående sagsbehandler. Særligt LAB loven anses af de interviewede for kompleks. Lovkomplekset og arbejdet på børne- og familieområdet har

<sup>47</sup> I Furesø Kommune arbejder de også med netværksmøder, men koordinationsopgaverne er delt mellem den koordinerende og tværgående sagsbehandler og så borgerkonsulenter, som ofte er udførere.

<sup>48</sup> På familieområdet ønsker en forælder måske ikke, at skolen skal vide private ting om dem. Unge som deltagere i netværksmøder se fx Ditte Andersens to publikationer: *Ekspert i eget liv eller social sag?* VERA. Tidsskrift for Pædagoger 2016 samt *Så mange der mødes for at snakke om dig og din fremtid* – unges oplevelser af netværksmøder, kapitel 10 i Udsatte børn og unge – en grundbog, Hans Reitzel 2015.

ifølge flere interviewede en karakter, så det er sværere at sammensmelte med andre myndighedsområder på en måde, hvor det er en og samme person, der har flere kasketter på. Det synes at være mere uproblematisk, at jobcenterdelen og det socialfaglige område dækkes af samme person på voksen- og ungeområdet (18+-årige) i hvert fald, når den enkelte sagsbehandler er specialiseret i forhold til målgrupper.

Kompleksiteten øges negativt af de elektroniske fagsystemer, der er meget forskelligt bygget op og ikke kommunikerer med hinanden. Hertil kommer, at de it-systemer der understøtter sagsbehandlingen inden for hvert område, kan være komplekse at sætte sig ind i. Særligt hvis det kun er få dage om ugen, man arbejder med et it-system. Et opmærksomhedspunkt er i den forbindelse de tværgående sagsbehandlers mulighed for at sparre med hinanden på tværs af sektor, historik og erfaring, hvilket også afhænger af organiseringen: om sagsbehandlerne er organiseret i en ny afdeling, om de fysisk sidder sammen samt størrelsen på medarbejdergruppen.

### **Alt-i-én kontaktperson**

I Halsnæs er sagsbehandleren, myndighedsperson på såvel jobområdet og det sociale område slået sammen med udførerrollen som fx mentor eller støttekontaktperson. Det betyder, at borgeren ikke kun har en sagsbehandler inden for disse myndighedsområder<sup>49</sup>, men at denne sagsbehandler også er deres mentor/støttekontaktperson. Dermed er sagsbehandleren også en primær kontaktperson for borgeren og kommer til at have en nær samarbejdsrelation med borgeren.

Med alt-i-én kontaktpersonen er den parallelle sagsbehandling nedlagt – ikke kun mellem sagsbehandlere/myndighedspersoner men også mellem sagsbehandlere (bestillere) og støttekontaktpersoner/mentorer (udførere). Igen er det et refleksionspunkt, at det kan være udfordrende at dække flere lovområder. Hertil kommer, at de involverede fagpersoner skal arbejde på en endnu mere banebrydende ny måde. Sagsbehandleren skal således være mere pædagogisk, psykologisk kompetent og opsøgende end i den traditionelle sagsbehandlerrolle, og udførerne skal lave mere sagsbehandling og computerarbejde, end de har været vant til.

#### **5.1.1 Rollekompleksitet kombineret med organisering**

Det kræver noget af medarbejderne at tænke og arbejde på nye måder. Kompleksiteten kan dog ifølge indsigterne fra interviewene mindskes ved at sidde sammen i faste team, at have adgang til tværfaglig sparring samt ved at kunne overføre arbejdsformen til andre målgrupper også.

Kompleksiteten øges negativt ved, at det kun er nogle af ens kolleger, der arbejder på denne måde, ved at det kun er få timer om ugen, man arbejder på denne måde, ved at man skal kunne tilegne sig flere forskellige fagsystemer eller ved at man sidder geografisk adskilt fra hinanden.

Når man organiserer sig i et tværfagligt team, hvor hver person bidrager med sit særlige lovområde eller opgavetype (sagsbehandler eller udfører), så er det positivt, at der er nogle at sparre med. Nogle af lederne og borgerne peger på, at en styrke ved, at flere forskellige sagsbehandlere arbejder sammen med hinanden om borgerne, er, at særligt de sagsbehandlere, der er mindre kompetente, ikke sidder alene med sagerne. Der bliver således både en større

---

<sup>49</sup> På familieområdet i Halsnæs Kommune udføres opgaven i en lidt fastere team/makkerstruktur end på unge- og voksenområdet.

gennemsigtighed i sagerne og bedre mulighed for sagsbehandlerne for løbende sparring og inspiration.

Dette skal i højere grad aktivt skabes, når sagsbehandlerne sidder alene med flere kasketter på. Eller som en af projektlederne sagde: *"Hvordan skaber de tværfaglighed, når de mødes med sig selv?"* Omvendt er der flere ting, der skal koordineres mellem sagsbehandlerne, og flere dobbeltfunktioner, når opgaverne omkring borgeren deles i et tværfagligt team. Dette dobbeltarbejde mindskes, når en person har flere funktioner. Dermed mindskes også parallelle sagsstammer.

Det er på den ene side sårbart, at der kun er få personer, der er involveret i at arbejde på denne måde, når man skal skabe innovation i arbejdsprocesserne. Omvendt er det også sårbart at implementere den nye organisering bredt, fordi man får medarbejdere inkluderet, som egentlig ikke ønsker at deltage. Der er således mange, der peger på, hvor vigtigt det er, at man brænder for denne måde at arbejde på, og at rekrutteringen til et forsøg som dette er meget central. Også fordi det er en mere kompleks måde at arbejde på, der forudsætter evner til at kunne navigere. En leder tilføjer, at dette lægger nogle begrænsninger på, hvordan løsninger kan organiseres:

*Man kan altid stoppe en ildsjæl ind, men at bygge en hel organisation på at være meget brede i deres kompetencer. Det kan godt være svært. (Leder, C3)*

Medarbejdere, der ikke frivilligt var indgået i forsøget, var i tråd hermed mere skeptiske i deres udlægninger af forsøget. Om end der også var medarbejdere, der nu er fortalere for projektet på trods af, at de var skeptiske eller modvillige i begyndelsen.

## 5.2 Nye krav til kompetencer

Det kræver noget andet af medarbejderne at arbejde helhedsorienteret med borgerne. Dette handler ifølge interviewede medarbejdere og ledere om flere forskellige ting, fx om at kunne rumme forandring, usikkerhed og flertydighed i modsætning til at gøre, som man plejer. Det handler om at kunne rumme at sætte sig ind i bredere områder og på denne vis udfordre monofaglighed. Det handler om at være villig til at tage ansvar for selvstændig refleksion og handling med henblik på at arbejde fokuseret med borgerne – frem for at have fokus på det, man er forpligtet til i form af fx antallet af samtaler og faste tilbud til borgerne. Det handler også om at have eller udvikle kompetencer som 'relationskompetent forandringsagent' frem for at have primært fokus på at være skarp på paragrafferne. Det handler også om at turde dele og lade andre kigge med ind over sit arbejde frem for at sidde alene med sagerne og borgerne.

I nogle af indsatserne har medarbejderne deltaget i kurser i fx inddragende metoder eller i grafisk facilitering. Nogle har modtaget supervision. Nogle har også modtaget kompetenceudvikling i andre lovområder end det, de kom fra. Frikommunenetværket har også tilbudt et kompetenceudviklingsprogram inden for temaerne borgersamarbejde, frikommunelov og handlekraftig tværgående ledelse, som nogle af kommunerne har deltaget i. Andre medarbejdere har ved midtvejsevalueringen ikke oplevet at deltage i kompetenceudvikling i forbindelse med forsøget.

Der er i forbindelse med implementeringsspørgeskemaet spurgt til oplevelsen af, hvorvidt henholdsvis ledere og medarbejdere har den rette viden og de rette kompetencer til at understøtte arbejdet.

**Figur 5.1** Medarbejdere og leders viden og kompetencer



Note: Fra toppen er n henholdsvis 120, 24, 97

Kilde: VIVEs spørgeskema til medarbejdere og ledere i frikommuneforsøget.

Der fremgår af Figur 5.1, at der er relativt mange ledere og medarbejdere (ca. 67 %), der vurderer, at de medarbejdere, der er tilknyttet frikommuneforsøget, har den viden og de kompetencer, der skal til. Kun omkring 7 % er overvejende uenige. Det fremgår også af Figur 5.1, at omkring 81 % af medarbejderne mener, de har de kompetencer og den viden, der skal til, for at arbejde med *En Plan*. Kun omkring 6 % er overvejende uenige. Det er omkring 76 % af lederne, der vurderer, at de har den viden og de kompetencer, der skal til for at lede frikommuneforsøget.

Nogle ledere og medarbejdere bemærker under interviewene, at det at lykkes med at rykke borgerne i høj grad handler om, hvor kompetente medarbejderne er. Hvis medarbejderne gør, som de plejer – og det plejer ikke er at arbejde helhedsorienteret – så er intentionerne med forsøget således ifølge de interviewede ikke implementeret.

### 5.2.1 Rollen som mødeleder

Det kræver nogle kompetencer at varetage rollen som mødeleder både i mindre og i store tværgående fora, og det opleves af nogle af sagsbehandlerne som en ny og svær rolle.

*Jeg har aldrig tænkt, at jeg skulle sidde og være mødeleder for store møder, som de jo er. Der er mange ting, som man skal holde styr på og have blikket med. [...] Det falder mig bare ikke naturligt altid – ikke for alle, og det har det heller ikke gjort for mig. (Medarbejder, A4)*

Grafisk facilitering kan også opleves som en udfordring, hvis man ikke er tryk ved at tegne. Generelt er det dog mere tid og nogle steder også ledelses- og kollegaopbakning, som medarbejderne efterspørger frem for kompetenceudvikling.

## 5.2.2 Mere ansvar for større områder

Ud over at sagsbehandleren skal kunne være fleksibel i sit arbejde og mere fleksibel i sit valg af metoder og løsninger, så kræver tværfagligheden og de tværgående løsninger i nogle af indsatserne også et stort kendskab til forskellige lovgivninger. Det er forskelligt fra kommune til kommune, hvor mange forskellige myndighedsområder, man har lagt hos den enkelte sagsbehandler, men sagsbehandlerne udtrykker generelt, at det kræver en vis kapacitet at kunne have styr på flere lovgivninger. Lovgivningerne er i sig selv komplekse, så det kan være svært at overskue så meget.

Det nævnes også som argument, at der er meget at holde styr på bare inden for beskæftigelsesområdet:

*Vi har nogle virksomhedskonsulenter, mentorer og nogle jobkonsulenter. Vi vil meget gerne have, at vi arbejder tættere sammen, for det er nogle gode kompetencer at have. Men så sidder der et panel af jobkonsulenter, der er modvillige mod at komme tættere på, fordi de har en rigtig stor opgave i at holde styr på myndigheden. Er det nu den rigtige målgruppe? Alle de der hak, som man skal sætte. Er det 225-timersreglen? Hvad med sygefravær? Er det den rigtige kode, som jeg har brugt? Dit hoved er fyldt op af det. Alt det, som du skal tjekke, og så lægger du den borger væk. Det bliver enormt styrende for den hverdag, som man har. [...] Hvis der er et eller andet klik, som du ikke har sat, så får du et brev fra ministeren: hov i overholder ikke jeres samtaler. Nej, men prøv at se, hvor mange borgere som vi har afklaret. [...] der er så mange ting, som du skal huske. Det er der, hvor borgeren kommer i klemme. Jeg har en klagesag, hvor en borger ikke er blevet fritaget for 225-timersreglen. Han har fået medhold, fordi han skulle have været undtaget, men det er, fordi der er en medarbejder, der har glemt at fjerne markeringen. Hun havde talt med ham om det. Sådan noget sker der hver eneste dag. Vi bliver klandret fra revisionen, fordi en eller anden borger ikke havde fået det, som de havde krav på, fordi borgeren havde skiftet målgruppe. Det gør de jo hele tiden. Det siger bare noget om kompleksiteten i det. (Leder, C7)*

Der er således et stort fokus på at gøre tingene rigtigt – det har nemlig også konsekvenser for fx udbetaling til borgere, statistik og oplevelsen af, at jobcentret gør sit arbejde godt.

## 5.2.3 Rollen som relationskompetent forandringsagent

I medarbejdernes og ledernes fortælling om "den klassiske sagsbehandler", finder sagsbehandleren tryghed i at have styr på paragrafferne. De ændrede roller i frikommuneforsøget lægger op til i langt højere grad at fokusere på relationen til borgerne. Således at der skabes tillid, vidensdeling, og at borgernes ressourcer kan mobiliseres. Dette øger kravene til medarbejdernes kompetencer i forhold til at skabe tillidsbaserede relationer, men fremhæves af mange ledere, medarbejdere og borgere også som det, der gør den største forskel for at lykkes.

*Mange af borgerne fortæller, at relationen har gjort alt. (Leder, E9)*

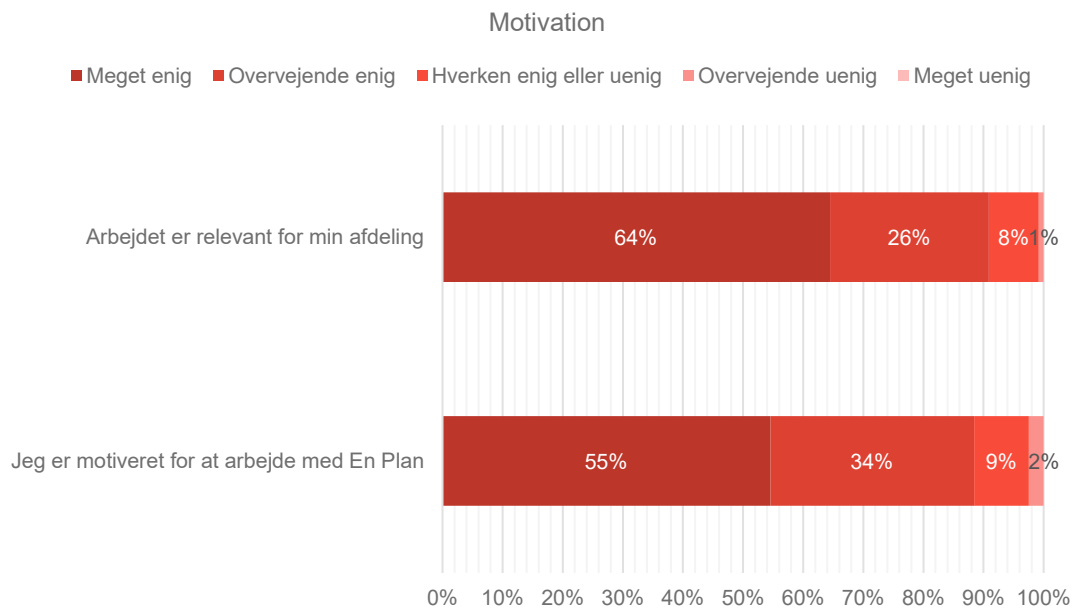
*Det at interessere sig for borgeren. Det er det, der virker. (Medarbejder, B8)*

Den helhedsfokuserede og borgerinddragende tilgang kræver kompetencer såsom psykologisk indsigt, indlevelsesevne og dialogværktøjer.

### 5.3 Motivation som fremmer og som barriere

For at implementeringen skal lykkes er det vigtigt, at medarbejdere og ledere er motiverede for at arbejde med intentionerne i forsøget. Der er derfor i implementeringsspørgeskemaet blevet spurgt til, i hvor høj grad medarbejdere og ledere er motiverede for at arbejde med En plan.

**Figur 5.2** Medarbejdere og lederes motivation



Note: n = 121

Kilde: VIVEs spørgeskema til medarbejdere og ledere i frikommuneforsøget.

Af Figur 5.2 fremgår, at om end medarbejdere og ledere i høj grad mener, at arbejdet er relevant for deres afdeling (90 % er enten meget eller overvejende enige), så ligger andelen af medarbejdere og ledere lidt lavere, når det angår, om de er motiverede for at arbejde med En plan. Der er således 55 %, der er meget enige i, at de er motiverede, og 34 %, der er overvejende enige (mod henholdsvis en fordeling på 64 % og 26 %). Men samlet set er der en oplevelse af, at arbejdet er relevant og en høj grad af motivation blandt de ledere og medarbejdere, der er en del af forsøget.

I interviewundersøgelsen fremgik det i tråd hermed, at forsøget i høj grad motiverer medarbejderne og lederne. De oplever, at det i højere grad er muligt at gøre en positiv forskel for borgerne:

*Det betyder rigtig meget. Det gør, at man har lyst til at gå på arbejde. Man føler, at man gør en forskel. Man har i hvert fald gjort noget for at få borgeren bedre. At det har været noget, som de gerne ville. At det ikke har været, fordi det skal man bare, fordi man modtager kontanthjælp. Selvfølgelig er der nogle ting, som de skal gøre, men det er slet ikke med den på hernede. Jeg tror også, at det har noget med, at det ikke foregår på kommunen. Det er et helt andet rum. (Medarbejder, C9)*

*Medarbejderne oplever en motivation i, at de kan se, at borgerne har rykket sig. (Leder, I5)*



I nogle kommuner har medarbejdere, der var interesserede, selv kunne træde frivilligt ind i projektet. Andre steder er medarbejdere blevet udpeget til at deltage. At blive udpeget kan ifølge ledere og medarbejdere godt fungere, hvis man egentlig gerne ville men ikke lige meldte sig. I andre tilfælde beskriver medarbejdere, at det kan føre til modstand. Også flere borgere peger på, at det er vigtigt, at medarbejderne er motiverede:

*Sagsbehandlere skal committe sig så meget til det job, for ellers skal de ikke have det. De skal være ildsjæle, ligesom en iværksætter er en ildsjæl. De skal se resourcerne i de unges liv. (Borger, E16)*

## 5.4 En silopræget kultur som barriere

Frikommuneprojektet bliver i høj grad beskrevet som et brud i forhold til kulturen og en silopræget selvforståelse. Der er altså tale om en kulturudviklingsproces, hvor man mødes og skaber noget nyt sammen. En risiko for at falde i "fag-faglige siloer igen" italesættes også. Kultur med fokus på de enkelte sektorområder anses således for at være en udfordring i den videre og bredere implementering af principperne i forsøget.

*Det, som frikommuneforsøget også har skullet understøtte eller brække ned – det er de der siloer eller sektorer. (Leder, F2)*

*Vi har indrettet et system, hvor vi gerne ville have, at folk var specialister og gerne ville have, at folk tænkte i egen drift og søjler, og de er blevet målt ud fra det. Så vi kan ikke fortænke medarbejderne i, at det er den måde, at de tænker og forstår sig selv. (Leder, A1)*

Medarbejdere og ledere beskriver, at kulturen i kommunen har været præget af, at de forskellige fagområder havde hver sit afgrænsede opgavefelt og fokusområde. Jobcentret var således fokuseret på rettidighed i forhold til møder og aktiviteter og at få folk ind på arbejdsmarkedet, mens sagsbehandlere på det sociale område havde meget færre møder med borgerne og var mere optaget af borgerens mestring af eget liv eller børnenes trivsel i familien.

*Hvis du arbejder med serviceloven, så arbejder du på en speciel måde, og det bliver en indgroet kultur. Så møder du jobcenteret, som arbejder på en anden måde, som har nogle kortere deadlines og er vant til at gøre nogle andre ting. Det ville være nemt nok, hvis den ene var fyrste herovre, og den anden var fyrste derovre. Nu skal de rent faktisk dele hele kongeriget. Det er svært, når man er sagsbehandler. Der er ikke nogen, der bestemmer pr. default. De skal tale sig til enighed, og det tror jeg er svært. De er lidt bange for at stille krav til hinanden. Jeg tror ikke engang, at man stiller krav til hinanden inden for samme afdeling. Sådan som vores sagsarbejde er opbygget, så har man sine egne sagsstammer, og man har ligesom monopol. Man kan godt byde ind og få nogle til at perspektivere, men der er ikke nogen, der bestemmer over hinanden. Der er lidt høflighedsbetændelse mellem dem. Nu blander vi jo lidt. De skal have en mening om hinandens fagområder. (Leder, F1)*

*Man kan sige, at beskæftigelsesområdet er mere ret og pligt, og der er en masse, der skal følges op, og man skal hele tiden have et beskæftigelsesrettet fokus, hvor serviceloven er lidt mindre fast. (Leder, H3)*

Der har således ikke været nogen stor tradition for at samtænke indsatserne eller for at lade sig inspirere af hinanden på tværs af fagsøjlerne. Der har også været en kulturforskel mellem sagsbehandler og udførerroller. Det er nogle af disse kulturforskelle, som forsøgene på forskellige måder sigter på at bløde op. Flere af de interviewede beskriver kulturforskellene som værende forbundet med magtkampe de forskellige områder imellem, og at disse bliver synlige, når opgaver og ressourcer skifter hånd. Den traditionelle sagsbehandler kan eksempelvis opponere mod at blive "nogle tastere i baggrunden", når andre sagsbehandlere eller udførere overtager dele af kontakten med borgere. Der kan således ligge noget motivation og identitet i selv at have kontakten.

#### 5.4.1 Modstand

Stort set alle de interviewede medarbejdere og ledere kender til modstand mod at ændre 'den almindelige måde at arbejde på', men mest en oplevelse af modstand blandt de medarbejdere og ledere, der ikke deltager direkte i forsøget. Der blev i implementeringsspørgeskemaet spurgt til, hvorvidt "mine kolleger respekterer mit arbejde med frikommuneforsøget?" Hertil svarer knap 40 % af medarbejderne, at de er meget enige, mens godt 40 % er overvejende enige (ikke-vist). Der er således rum for forbedringer, om end der i overvejende grad er opbakning.

*De kan have en frustration over at have kollegaer, som ikke helt har set fidusen.*  
(Leder, A1)

I et par kommuner blev det bemærket, at der blandt andet er modstand mod forsøget, fordi medarbejdere, der skal arbejde på den "almindelige måde", kan opleve, at de borgere og medarbejdere, der er inkluderede, modtager positiv særbehandling. I nogle kommuner er der således opstået fortællinger blandt medarbejdere uden for forsøget om et A- og et B-hold. Det vil sige, at borgere, der er blevet en del af forsøget, tænkes at få mere hjælp end de sammenlignelige borgere, der ikke er en del af forsøget. Det bidrager både til italesættelse af forskelsbehandling og til italesættelse af, at der sættes for dyre tilbud i søen i forbindelse med forsøget. Tilbud, der udfordrer det eksisterende serviceniveau.

*Det kan også være serviceniveauet bliver højere, når borgerne fjernes fra det fagfaglige niveau* (Leder, C14)

Overordnet set er langt de fleste interviewede ledere, medarbejdere og borgere meget positive. Blandt de skeptiske ledere og medarbejdere er der dog et ønske om, at forsøget ikke fører til permanente ændringer i arbejdsdelingen. Enkelte ledere og medarbejdere kommenterer også på, at branding fylder for meget i forsøget. Blandt de skeptiske interviewede medarbejdere er der således et ønske om ikke at ændre på 'den almindelige' måde at arbejde på.

#### 5.4.2 Tryghed i paragrafferne

Der er nogle medarbejdere, der er meget erfarne eller på anden måde har arbejdet på andre områder, som godt kan overskue flere lovgivninger, og som ser store fordele i fleksibiliteten og handlekraften. For andre sagsbehandlere kan det i højere grad være en udfordring. Nogle kan nemlig godt lide at have mere fast afgrænsede opgaver og metoder og oplevelsen af at have styr på deres paragraffer.

*Der, hvor vi bliver udfordret, er måske mere at tænke ud af boksen og tænke kreativt. Vi har meget sikkerhed i vores paragraffer og en meget lang bureaukratisk arbejdsgang. At turde sætte os selv fri.* (Medarbejder, interview A2)

*Vi snakker altid om, at vi skal have et helhedsorienteret blik, men vi bliver også nødt til at sige, at jeg som jobcentermedarbejder har ét perspektiv, som jeg er god til at have. (Medarbejder, F8)*

Den højere grad af fleksibilitet opleves som et brud med den tidligere sagsbehandlingskultur. Nogle medarbejdere beskriver, hvordan de oplever, at der stilles store krav til dem. Ikke kun i forhold til nye mere aktive roller, men også i forhold til at dække bredere myndighedsområder og dermed lovkomplekser og det at tage ansvar på nye måde.

*Det er svært for de ansatte, for der lægges mere og mere ansvar over på den enkelte. Mere ansvar og større områder men ikke flere ressourcer. (Medarbejder, D4)*

De større krav til medarbejderne opleves af nogle som berigende muligheder for at gøre en forskel. Af andre opleves de som en potentiel kilde til stress. I to af kommunerne fortalte de om flere medarbejdere i forsøget, der var gået ned med stress. I en tredje kommune havde der været stor medarbejderudskiftning.

#### 5.4.3 At "afgive" borgere

Modstand kan, ifølge de interviewede medarbejdere i nogle af kommunerne, nogle gange påvirke, hvilke borgere der visiteres til forsøget. Hvis det er sagsbehandlere selv inden for det "almindelige" myndighedsarbejde, der skal være med til at udvælge og siden "sælge" deltagelse til borgerne, så kan dette ifølge nogle af de interviewede medarbejdere påvirke, hvilke borgere der deltager i forsøget. Sagsbehandlere kan således have præferencer i forhold til, hvilke borgere de ønsker "at afgive" til forsøget. Det kan fx dreje sig om forløb, de oplever som særligt tunge. Eller forløb, hvor samarbejdsrelationen ikke har været så god.

I nogle af indsatserne beskriver medarbejderne en oplevelse af, at forsøget er blevet brugt lidt som skraldespand, og på den måde er endt op med nogle meget tunge sager. Det er sammenfaldende med forsøg, hvor der har været en "moderafdeling" på børn og unge-området, som ikke har været helt afstemt med forsøget. Der er også en tendens til, at borgere har fulgt deres sagsbehandlere ind i forsøget. Disse mekanismer kan få betydning for forsøgets effekter, dels hvis borgere, der ikke passer særlig godt til forsøgets målsætninger, visiteres til forsøget, dels hvis forsøget ender med en meget stor andel af borgere, der er svære at rykke.

#### 5.4.4 Traditioner og ikke kun lovgivning

Frikommuneforsøget og dets status som projekt har skabt et rum, hvor kommunerne har kunnet dekonstruere og tænke ud over deres forforståelser af arbejdsgange og organisering. Flere giver udtryk for, at fritagelser fra regler i virkeligheden ikke har været det vigtigste i projektet. Man har fx fundet ud af, at det, man troede var regler, ikke har været en hindring alligevel. Opfattelser og forestillinger om regler kan således have fastlåst sig, som om de var juridiske bindinger.

*Noget af det, som vi troede, at vi skulle have fritagelse fra for at arbejde sådan her – det var faktisk ikke nødvendigt at få fritagelse fra. Det kunne man via den gamle lovgivning. Men det er den her med, at sådan plejede vi, og det var sådan, vi troede, at lovgivningen skulle forstås. Den dialog viste, at der er rigtig mange ting, som man kan, selv om man ikke er frikommune. Det var også lidt en øjenåbner. For eksempel at vi havde en opfattelse af at bevillige misbrugsbehandling gennem den sociale lovgivning – det er det ikke nødvendigvis. Det kan man også via LAB-loven. Det er,*

*hvad der bliver kutyme i kommunerne. Selvom det ikke er lovgivning, men sådan plejer vi bare at gøre. Det var en god øjenåbning til, at tingene kunne være anderledes. Det med, at man sidder med flere lovgivninger. Det kan man jo også i forvejen. Man kan godt dele sin ansættelse op. Det kunne du faktisk godt før. Det er bare blevet nemmere nu, fordi det er helt legalt at have begge dele her. (Interview H6, leder)*

*Det absurde er, at med den ansøgning, vi lavede – vi kunne egentlig lave langt det meste uden den ansøgning. Det var også noget i vores egne hoveder og i vores egen forforståelse af, at ej det kunne slet ikke lade sig gøre. Vi har stadig krav om på beskæftigelsesområdet af, hvordan vi skal registrere. Nogle af de første tilbagemeldinger, som vi fik fra ministeriet i, at det kan vi sagtens. Der har vi været i vores egne begrænsninger af, at så bryder vi nok persondataloven eller et eller andet. At vi arbejder med borgerens samtykke er altid en god idé, men her er det en meget god idé. Men langt hen af vejen kunne vi nok have gjort det her uden, at frikommunen var der. Det er sjovt at tænke på. (Leder, G1)*

*Hvis vi er dygtige nok til at inddrage borgerne, så behøver vi ikke en ny lovgivning. Så kan vi bare gå i gang. Lovgivningen kan også være en bekvem undskyldning for ikke at gøre det, der er bøvlet (Leder, C14)*

*På børneområdet kan man godt nogle gange blive i tvivl, om det er lovgivning eller en bestemt kultur, som gør, at man ikke kan gøre noget. Der får de lov til at lukke sig lidt om sig selv, fordi der er nogle paragraffer, de ikke er fritaget fra. (Leder, A1)*

Omkring implementering af principperne i forsøget, så kan kulturen altså være en lige så stor barriere som lovgivning. Lovgivning kan også blive en undskyldning for ikke at lave om.

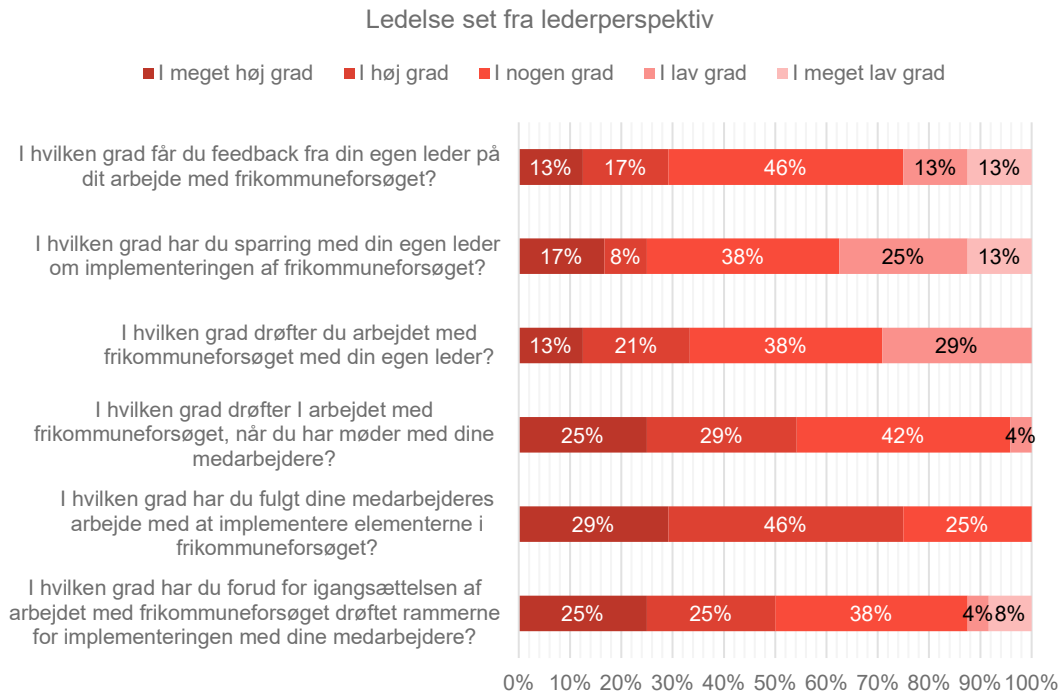
## 5.5 Ledelse er helt centralt

Der var ved midtvejsevalueringen en høj grad af enighed om, at ledelse er alfa omega for at lykkes med at implementere Én plan. Når der i interviewene er blevet spurgt til betydningen af ledelsesopbakning, har et udbredt svar været, at ledelsesopbakning er fuldstændig altafgørende. Både i forhold til at skabe tværgående samstemthed og for at støtte medarbejderne i processen med at finde nye løsninger.

### 5.5.1 Oplevelsen af ledelsesopbakning

Der er i spørgeskemaundersøgelsen spurgt ind til oplevelsen af ledelsesopbakning. Ses ledelse fra et lederperspektiv fremgår det, at over halvdelen af lederne svarer, at de i meget høj grad eller høj grad drøfter frikommuneforsøget, når de har møder med deres medarbejdere.

**Figur 5.3** Ledelse set fra lederperspektiv



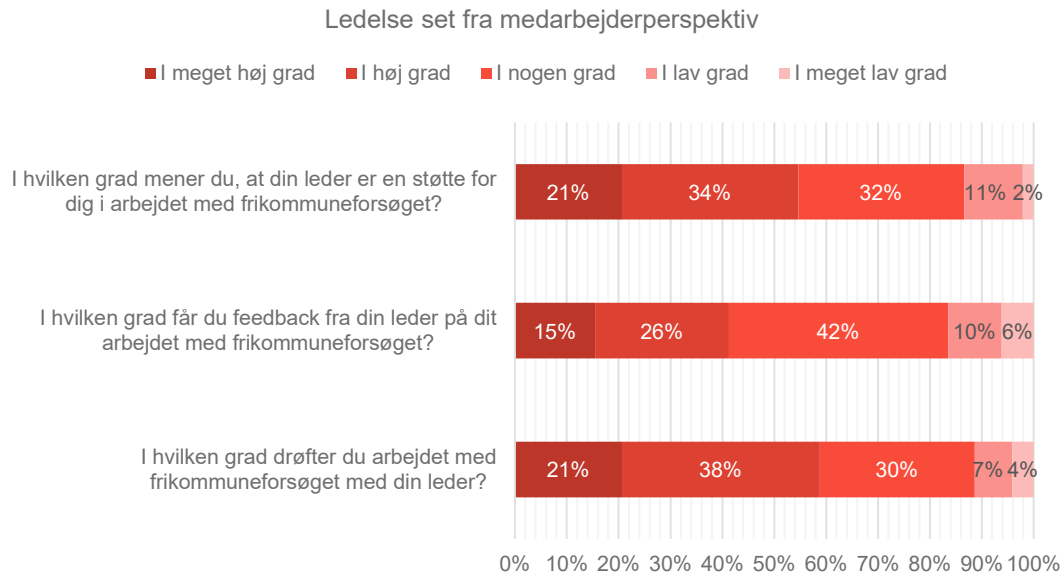
Note:  $n = 24$

Kilde: VIVEs spørgeskema til medarbejdere og ledere i frikommuneforsøget

Lederne oplever i forhold til de andre parametre, at de i relativt høj grad følger deres medarbejderes arbejde med at implementere elementerne. Af Figur 5.3 fremgår det yderligere, hvordan lederens oplevelse af egen leder er mere ambivalent. Her svarer omkring 38 %, at de i lav eller meget lav grad har sparring med egen leder omkring implementeringen af frikommuneforsøget. Der er omkring 26 % af lederne, der kun i lav eller meget lav grad oplever at få feedback af deres ledere.

Ses ledelse fra et medarbejderperspektiv fremgår det i spørgeskemaundersøgelsen, at medarbejderne oplever ledelsesopbakning. Over halvdelen mener i meget høj grad eller høj grad, at deres leder er en støtte i arbejdet med frikommuneforsøget.

**Figur 5.4** Ledelse set fra medarbejderperspektiv



Note: n = 97

Kilde: VIVEs spørgeskema til medarbejdere og ledere i frikommuneforsøget

Af Figur 5.4 fremgår det yderligere, hvordan næsten 60 % af medarbejderne i høj eller meget høj grad drøfter frikommuneforsøget, og omkring 40 % af medarbejderne i høj eller meget høj grad får feedback fra deres leder.

Det fremstår i interviewene generelt som en vigtig pointe, at ledelsesfokus er nødvendigt for at implementere frikommuneforsøgets intentioner. Det drejer sig særligt om to aspekter.

1. Rammesætning, prioritering af arbejdsopgaver og afklaring af spørgsmål
2. Kulturforandringsledelse

### 5.5.2 Rammesætning

Når der skal ændres sagsgange, arbejdsdeling og ansvarsområder opstår der en række spørgsmål, der skal afklares lige fra, hvem er det, der sender brevet til borgeren, hvor skriver vi hvad i journalen til, hvordan afklarer vi uenigheder imellem os. Her er ledelse helt afgørende for, at tingene ikke skal gå i stå.

*En fuldstændig afgørende faktor det var, da vi erkendte, at lukke dem inde i et rum og selv finde ud af, hvordan de skal gøre, er en fuldstændig no-go. De skal have den tætteste ledelsesmæssige indsats, hvis de skal udvikle sig, fordi i starten er det tvangsmodning, indtil de selv kan se fordelene ved det. Det er en fejl, som vi har gjort – at sætte for lidt ledelsesressourcer på det i starten. [...] Man må have nogle ind på møderne og sørge for, at der bliver truffet nogle beslutninger. (Leder, F2)*

*Det kræver meget tættere ledelse i en implementering, end vi i første omgang erkendte. (Leder, A3)*

*Forarbejdet er enormt vigtigt; det nytter ikke bare at implementere fra den ene dag til den anden. Medarbejderne skal støttes, for det er jo for dem, det er svært.*  
(Leder, D6)

Ofte har oplevelsen været, at de lagde skinnerne, mens toget kørte. Der har således været mange ting, der skulle afklares undervejs. Nogle steder har dette ført til en oplevelse af, at forsøget kunne have været bedre forberedt. Dette er en oplevelse, der forstærkes af ledelseskifte undervejs i processen. En del af forsøgene har således lidt under, at der i kritiske perioder ikke har været nogen leder. Netværksledelse nævnes også som en til tider svær disciplin, hvor det ikke altid har været entydigt, hvem der ledede hvad i det tværgående. Det har nogle steder betydet, at det nogle gange var uklart for medarbejderne, hvilken leder de skulle gå til med hvad.

Skeptiske ledere har også medført manglende fokus og prioritering. Manglende prioritering har således været en barriere i forhold til at koordinere på tværs af myndighedsområder.

*Der er ikke vilje til at nedlægge siloerne her, men jeg oplever, at der er andre steder, hvor de prøver at være innovative.* (Medarbejder, I2)

*I starten ville folk ikke ændre tingene. Der er implementeret mange ting og arbejdsredskaber, som de overhovedet ikke benytter, og som de nærmest ikke kender til [...]. Vi har jo fået det som en førsteprioritet. Når vi så skal lave møder med de andre sagsbehandlere, så fordi de også har andre vigtige ting, og de har fået af vide, at de ikke er førsteprioritet, så har vi heller ikke kunnet finde mødetider sammen. På den måde har vi kæmpet rigtig meget i starten. Vi har holdt ekstra møder, hvor vi har snakket om: Hvorfor er det, vi gør det her? Vi var virkelig frustrerede, fordi vi ville rigtig gerne, men det var svært at få de andre med.* (Medarbejder, F9)

Medarbejdere har således ind imellem manglet, at der i højere grad blev sat en retning. Både i form af ledelsesmæssig samstemthed og i det hele taget i forhold til, at det var tydeligt, hvad målene med arbejdet var.

### 5.5.3 Ledelse af kulturforandring

Mange af de interviewede medarbejdere og ledere lægger stort vægt på, at der er tale om en ny måde at arbejde på – og ikke mindst et nyt mindset. Derfor er det ifølge de interviewede vigtigt, at ledelsen understøtter denne udvikling. Det kan være gennem læringsledelse, at prioritere supervision af medarbejderne og ved at italesætte retningen, vi skal arbejde efter.

Hvad angår ledelse af kulturforandring er det ifølge de interviewede vigtigt, at der dels bedrives ledelse af de medarbejdere, hvis arbejde påvirkes af, at der skal arbejdes på nye måder, dels at der er opbakning til forsøget hele vejen op og bredt i organisationen. Ved udskiftninger af ledere undervejs opstår der således en sårbarhed, hvis de nye ledere ikke ser værdien af forsøget. Det drejer sig både om de ledere, der skal motivere medarbejderne i forhold til at tænke i nye baner, og de ledere, der på de øvre niveauer skal sikre samarbejdsvillighed blandt andre myndighedsområder og samarbejdspartnere, og prioritere økonomi til gennemførelse af forsøget.

Igen er der forskelle kommunerne imellem. Nogle kommuner har således en meget samstemt ledelsesgruppe på området, mens andre i varierende grad også har ledere, der er skeptiske.

Skeptiske over for konsekvenser for deres budgetter og over for, om sagsbehandlere kan arbejde tværgående.

*Jeg har konstateret, at det har været rigtig, rigtig svært sparke i gang. Det har kostet sindssygt mange ressourcer. Det kommer meget få borgere til gode. (Leder, F4)*

*Der opstår myter om hinanden. Vi prøver at stå sammen som ledere, men vi oplever, at der sker små ting, der bliver fortolket som modstand (Leder, I5)*

I en kommune har udskiftninger i kommunens direktion betydet, at forsøget ikke længere opleves at have samme ledelsesmæssige opbakning. Der er i stedet kommet en kritik af, at forsøget er for dyrt i forhold til de medarbejderressourcer, man bruger. Det har skabt usikkerhed om projektets status og fremtid, hvilket er gået ud over medarbejdernes motivation, samt muligheder for at udføre projektet. I det hele taget har udskiftninger i flere kommuner betydet, at implementeringen er blevet hæmmet:

*Vores kommune har været lidt tumultarisk; udskiftning af [...] og stillinger, der bliver nedlagt og det ene og det andet. Det gør altså, at man ikke har den opbakning, som vi havde brug for for at kunne gennemføre det her. (Leder, I11)*

*Når man søsætter det her, så skal der være nogle ledere, som også er engageret i det, så man udadtil og nedadtil i organisationen viser, at det er noget, man gerne vil, og man går i front for. For hvis man ikke også gør det, så taber man medarbejderne. Man bliver nødt til at sælge de her idéer på en rigtig måde for, at det kommer ordentligt ned igennem systemet. (Medarbejder, I4)*

Der er også eksempler på, at et udfordret samarbejde skifter karakter, når først ledelsen kan blive enige. Samt at forsøg, hvor fravær af ledelse har ført til en mængde uafklarede praktiske forhold, senere er faldet på plads, når der er kommet en ny leder.

Hvad angår politisk ledelse og opbakning varierer denne på tværs af kommunerne. I nogle kommuner er forsøget i høj grad også båret af politiske drømme, mens det politiske niveau i andre kommuner har spillet en mindre tydelig rolle.



## 6 Økonomi som motivation og barriere

Nedbringelse af udgifter til målgruppen er ifølge forsøgets grundtanker en forventet effekt. Det er dog forskelligt, hvordan kommunerne har grebet denne forventning an. I den ene ende af skalaen er der fx afsat midler til at investere i forsøget. I den anden ende har man med forsøget med det samme forventet at skabe besparelser. Det er således forskelligt, om principperne i forsøget forventes at føre til en praksis, der indebærer øgede omkostninger (i hvert fald på den korte bane), at være omkostningsneutral eller omkostningsbesparende.

Kapitel 6 ser nærmere på centrale implementeringsfaktorer i relation til økonomi, der har henholdsvis fremmet og hæmmet implementeringen af principperne i forsøget.

### 6.1 En investering i en ændret fremtid

Nogle kommuner har valgt at se den nye måde at arbejde på som en investering. En investering i medarbejderkompetencer (eksempelvis gennem kurser, møder og supervision) og en investering i borgerne ud fra en hypotese om, at det fx godt kan betale sig "at smøre tykkere ud" i en periode, hvis dette medfører ændrede handlemåder hos borgerne. Det må således forventes at være dyrere vedblivende "at smøre tyndt ud" – til næsten ingen eller ingen nytte – frem for reelt at skabe forandringer gennem en fokuseret indsats. Denne hypotese understøttes af fortællinger om, hvordan man kan sidde fast i sagsbehandlingshjul, der kører derudaf med afprøvning af diverse mere eller mindre reflekterede tilbud. En fortælling, der deles både af ledere, medarbejdere og borgere. På familieområdet forventes det også at have en afsmittende effekt på fremtiden, hvis det lykkes at få far eller mor i arbejde, således at børnene ikke vokser op i familier, der vedblivende lever udelukkende af overførselsindkomster. I denne investeringstankegang kan det godt betale sig at tænke ud af boksen og give tilbud til borgerne, det ellers ville være svært at give.

*Vi har haft en risikovillighed, og det har givet pote. Vi har ikke været bange for, at det skulle blive dyrere. (Leder, E9)*

Lakmusprøven består selvfølgelig i denne fortælling i, hvorvidt det rent faktisk lykkes at skabe en forandring, der fører til en ændret livsbane.

*Det spændende er, når vi begynder at kigge på tal, progression osv., om vi rent faktisk kan se det. Hvis det viser, at vi primært har skabt gode historier og ikke gode resultater, så kan man overveje, om det er fordi, at hypotesen ikke er rigtig, eller er det fordi, at der er noget i inddragelse, som vi ikke er kommet helt i mål med. (Leder, C3)*

I nogle af kommunerne har de taget udgangspunkt i borgere med meget komplekse forløb eller borgere, der har været i kontanthjælpssystemet i mange år. På voksenområdet rører man fx på misbrugsområdet ved en målgruppe, "der ikke har været rørt ved i mange år". Nogle lykkes det pludselig at komme nærmere på beskæftigelse. Andre afklares snarere til førtidspension.

*Vi har afklaret folk, der har været på kontanthjælp i 15 år. Størstedelen er blevet afklaret til fleksjob, og der er også nogle, der er blevet afklaret til førtidspension. (Leder, H2)*

På familieområdet har man også gennem det nye og bredere blik og mere fokus på far og mor i forhold til arbejdsmarkedet fået flyttet nogle borgere over i en tættere relation til arbejdsmarkedet. For nogle har den bedre indsigt og sagsbehandling også ført til opsporing af forhold, der måske ellers ikke var blevet opsporet, hurtigere handling og flere anbringelser.

*Økonomien hænger ikke sammen lige nu. Men det er også det: hvordan skal det måles, om vi er effektive? Vi har ikke brugt færre penge, tværtimod har vi dæleme handlet i de her sager. Men hver gang vi skal sætte noget i værk, har det kostet penge. (Medarbejder, C15)*

Nogle har oplevet succeser også med disse grupper, mens andre når frem til, at metoden sandsynligvis egner sig bedst som tidlig indsats. Derfor ses der også et stort potentiale i at udbrede tilgangen til, at det i højere grad er dén måde, borgerne fra starten bliver mødt med af kommunen, så de i mindre grad ender i langvarige og passive forløb. Der er en oplevelse af, at borgerne kan være for "tunge" i forhold til, at resultaterne må forventes at stå mål med indsatsen og måden at arbejde på. Det diskuteres i tråd hermed, om indsatsen passer bedre til mere middelkomplekse problemstillinger og forebyggelse af fremtidige sager. Det gælder ikke mindst i de kommuner, hvor der ikke har været et særligt fokus på at skabe en mere inddragende relation. Et sted har de foreløbig konkluderet, at indsatsen virker bedst for deres mellemgruppe. Det vil sige dem med komplekse behov, men hvor der også er et vist refleksionsniveau.

*Vi sidder med de aktivitetsparate unge. En del af dem er meget dårlige, så vi har forsøgt at få nogle af de bedre med. (Medarbejder, D5)*

*Det har været meget tunge sager, som vi har siddet med. Vi havde en lang række kriterier i starten i forhold til, at de var økonomitunge. Det har gjort, at det var de meget tunge, som kom ind. Det var måske lidt at knække nakken på starten [...] Der var ikke så mange succesoplevelser. (Leder, I6)*

Nogle af kommunerne ser også forsøget som en investering i, at medarbejderne skal arbejde anerledes og tænke deres relation til borgerne anerledes.

*Jeg ser jo hele det her frikommuneforsøg som et metodisk udviklingsprojekt og en investering i noget nytænkning. Det koster kræfter. Rigtig mange kræfter. Den investering, som du lægger der, skulle gerne komme igen i den anden ende. (Leder, F2)*

*Der er ingen tvivl om, at vi var lykkedes hurtigere, hvis vi havde sagt, at der var to medarbejdere på det, og der var ekstra ressourcer, men så var der ikke sket vidensdeling på hele området. Det er faktisk min holdning altid – også med de andre projekter – at jeg spreder det ud, fordi jeg tænker, at vi skal gå den her vej. Det skal alle, og det bliver fremtiden. [...] når jeg står her i dag, så har det været prisen værd. Fordi jeg kan se, at de arbejder på tværs nu, og det gjorde de ikke før. (Leder, F3)*

## 6.2 En fødsel ind i en sparedagsorden

I den anden ende af skalaen er projektet født ind i en sparedagsorden. Sparedagsordenen anses for et bredt kommunalt vilkår. I en kommune har der fx været en eksplicit målsætning om at spare 10 % på kommunens udgifter til de mest ressourcetunge borgere. I det seneste år

er beslutningskompetencen i børnesager blevet rullet tilbage i denne kommune, hvilket betyder, at alle sager skal forbi de gængse visitationsudvalg i kommunen. Også i andre kommuner er der samtidig med forsøget indført visitationsudvalg, der ifølge medarbejderne begrænser beslutningskompetencerne, gør det sværere at tænke ud af boksen og modvirker tempo i forløbene.

I nogle af kommunerne har forsøget taget afsæt i en omkostningsanalyse fra et konsulentfirma, der fx ifølge en af de interviewede viste, at 3 % af kommunens borgere stod for 50 % af alle omkostninger. Af frikommunenetværkets ansøgning fremgår det også, at der har været analyseret på, hvordan omkostningerne fordelte sig (1 % af borgerne tegner sig for 30 % af de samlede omkostninger og 10 % for 85 % af omkostningerne). Derudfra kom et ønske om at identificere de mest komplekse/ressourcekrævende borgere og hjælpe dem – ud fra en forventning om, at det på sigt ville kunne give bedre borgerudbytte og spare ressourcer i kommunen – ikke mindst inden for familieindsatsen. Også i andre kommuner har de haft en oplevelse af at sidde med de allermest problematiske og dyre sager, fordi det har været en væsentlig motivator at kunne spare penge herpå.

*Økonomien på det specialiserede socialområde er rigtig presset, og har været det i mange år – også på landsplan. Så der er stort fokus på prioritering: hvilke borgere får hvad? (Leder, D6)*

Generelt virker sparedagsordenen og nye visitationsudvalg demotiverende for medarbejdere og også en række ledere i projektet.

*Ja, det har i hvert fald den konsekvens, at man nogle gange føler, at man spilder sin tid. Fordi man arbejder, knokler og fremlægger, men man får ikke noget med ud ad døren. Jo, man får selvfølgelig noget med som medarbejder, det håber jeg da, men som leder tænker man, 'hvorfor var det lige at jeg sad her i dag?' (Leder, I11)*

*Det er nok det, som primært på ledelsesniveau har været en stor udfordring, og som har skabt modstand for projektet. Alle lederne sagde, at det kostede tid og kræfter, når man har pladen fyldt i forvejen. [...] Derfor har man mødt modstand hele tiden. Hvis borgmesteren siger, at det vil han have, hvad kan han så få – er det en limousine eller en 2CV? Det er vi bare blevet overladt med. Det ansvar er blevet skubbet nedad. Derfor kommer man gang på gang til at støde på de samme barrierer. Der er den, der udfordring, at vi ikke har råd. [...] Det er rigtig interessant at udvikle og være innovativ, men man skal ikke tro, at man kan lave en spareøvelse samtidigt. (Leder, F2)*

Under interviewene er der således en række medarbejdere og ledere, der bemærker, at det har været tidskrævende at få forsøget op at stå samt en tidskrævende måde at arbejde på. Det er ifølge de interviewede derfor en udfordring, at der ikke er tilført ekstra ressourcer i forbindelse med forsøget, og nogle steder snarere tvært om. Fokusset på økonomi fremhæves også positivt af ledelsen i nogle af kommunerne, fordi det kan bidrage til refleksion om måden at bruge penge på.

*Jeg vil sige, at der har været en større bevidsthed omkring: vil vi bruge penge på det? Man har stillet større krav til eksterne samarbejdspartnere eller også interne aktiviteter. Man kan vurdere, om indsatsen er effektiv. Det kan vi snakke om nu. At kunne gøre det til noget mere naturligt at snakke om, om man bruger pengene ordentligt. Det er ikke fordi, at folk ikke render rundt og snakker om penge, men der*

har været noget med, om det var en del af en faglighed at snakke om økonomi. Det kan vi nu. (Leder, I6)

### 6.3 Ingen ekstra ressourcer (øget produktivitet)

I implementeringsspørgeskemaet er der også spurgt til oplevelsen af, hvorvidt der er tilstrækkelige ressourcer til stede til at varetage Én plan. Under 40 % af medarbejdere og ledere er meget eller overvejende enige i, at der er tilstrækkelig med tid i hverdagen til at arbejde med Én plan.

**Tabel 6.1** Tid i hverdagen til arbejdet med Én plan

Der er tilstrækkelig tid i hverdagen til at arbejde med Én plan	%
Meget enig	3 %
Overvejende enig	33 %
Hverken enig eller uenig	24 %
Overvejende uenig	33 %
Meget uenig	7 %
Total	100 %

Note: n = 120

Kilde: VIVEs spørgeskema til medarbejdere og ledere i frikommuneforsøget.

Det fremgår ligeledes af Tabel 6.1, at en lille fjerdedel hverken er enige eller uenige i dette. Det fremgår desuden, at omkring 40 % er overvejende eller meget uenige.

Interviewundersøgelsen viser, at det er udbredt at opleve, at der ikke er ressourcer nok. I flere af kommunerne er der ikke fulgt ressourcer med til at gennemføre forsøget. Den ekstra tid, der skulle investeres i at planlægge, omlægge og koordinere har altså skulle findes inden for de eksisterende rammer. Det har nogle steder givet en oplevelse af at være pressede, når sagsstammen og arbejdsmængden i øvrigt var uændret.

*Vi er meget enige om, at hvis man vil opnå nogle resultater, så må man kaste noget i puljen. Vi ved godt, at vi skal spare. På længere sigt kunne man godt spare ved, at borgerne bliver afklaret hurtigere, men det har været en barriere, at vi ikke har kunnet have en fuldtids-virksomhedskonsulent og en fuldtids-mentor på. (Medarbejder, C9)*

I flere af forsøgene har der været en intention om, at de involverede medarbejdere skulle have en lavere sagsstamme, dvs. færre antal sager pr. medarbejder – i hvert fald indledningsvist. Flere steder er det dog ikke blevet til så meget i praksis. En række medarbejdere fortæller således, at deres sagsstamme er den samme som før forsøget. I Halsnæs Kommune, hvor myndigheds- og udførerroller er slået sammen, har borgerkonsulenterne en lavere sagsstamme end normalt (ca. 15 aktive forløb ved en fuldtidsansættelse), fordi de skal have mulighed for tæt kontakt med borgeren og mulighed for at fungere aktivt som støtteperson for borgeren under forløbet. I Ballerup er sagsstammen også lavere.

Presset på ressourcerne hænger i flere af forsøgene sammen med, at der opstår gnidninger i relation til at udlåne og frikøbe medarbejdere hos hinanden.

*Hvis vi virkelig vil noget med det her, så skal kassetænkningen brydes ned. (Medarbejder, C21)*

*På ledelsesniveau bliver man ved med at tænke egen lille kasse i stedet for at tænke kommunens store kasse eller statens kasse. Vi kan ikke få lov til at forebygge. Vi kan ikke få lov til de kloge faglige indsatser. (Medarbejder, I2)*

Der peges således på, at kassetænkning er en barriere for at arbejde sammen på tværs på nye måder.

## 7 Implementeringsråd til andre kommuner

*Der skal sættes tid af til det. De enkelte medarbejdere skal inddrages i processen. Få det implementeret, så det føles helt naturligt og ikke som en ekstra arbejdsopgave. (Medarbejder, D5)*

*Medarbejderne skulle have været fritaget mere til det. (Leder, I6)*

*Medarbejderne skal være nogle, som vil det og kan det. Og ledelsen hele vejen rundt skal være informeret om det. (Medarbejder, G5)*

Der er under interviewene blevet spurgt til, om de interviewede havde råd til andre kommuner, der skal i gang med lignende ændringer<sup>50</sup>. Svarene har typisk været, at ressourcerne, vilkårene og forudsætningerne skal være i orden. Og ikke mindst, at der findes en løsning, hvor det tværgående fokus understøttes it-mæssigt, samt at der skal være ledelsesopbakning. Når man vælger at arbejde på en ny måde med sine borgerforløb, så opstår der en række praktiske forhold, der skal afklares. Nogle af disse handler om ressourcer og arbejdsdeling. Ændringerne kræver også nogle andre kompetencer hos medarbejderne, fx relationsopbygning, empowerment og mødeledelse. Et udbredt råd fra både medarbejdere og ledere er i den forbindelse, at man ikke bare skal forvente, at alle medarbejdere kan eller ønsker at arbejde mere tværgående og relationsorienteret. Og det forudsætter, at der er tid til at arbejde fokuseret og vedholdende med borgerne. Flere kommer ind på, at intentionerne i forsøget kan være svære at implementere, hvis medarbejderne ikke frivilligt går ind i forsøget. I den forbindelse kan det godt være en løsning at afprøve intentionerne inden for mere afgrænsede rammer med medarbejdere, der er dedikerede på opgaven.

Måden at arbejde på kræver også kulturledelse i form af at italesætte, hvorfor vi gør det her, oprettelse af nye tværgående fællesskaber og tæt faglig sparring med medarbejderne. Måden at arbejde på kræver også en styrkelse af det tværgående ledelsesfokus i kommunen og oparbejdelse af netværksledelseskompetencer. Det har i interviewene ofte været en pointe, at det indledningsvist er blevet undervurderet, hvor meget ledelsesfokus implementeringen har krævet.

Der er flest fortællinger om at kunne rykke borgere, der har haft langvarige sagsforløb, i de indsatser, hvor de har haft et stærkt borgerinddragende sigte. Et centralt råd blandt mange interviewede – og ikke mindst borgerne – er i den forbindelse, at relationsarbejde er altafgørende.

VIVE har afslutningsvist på baggrund af midtvejsevalueringen fem følgende råd til kommuner, der skal arbejde mere helhedsorienteret med udsatte borgere:

1. Vær bevidst om, at det kræver tid og fokus at komme godt i gang. Ikke mindst, hvad angår både medarbejder- og ledelsesressourcer.
2. Der skal et særligt fokus på at skabe ledelse på tværs, herunder håndtering af sektorspecifikke budgetter.

---

<sup>50</sup> Hvad angår implementeringsråd med udgangspunkt i erfaringerne fra Furesø Kommune se i øvrigt: Christensen, C. B. Sammenhængende borgerforløb i Furesø Kommune. I Villumsen, A.M. (2018). *Helhedsorienteret socialt arbejde med udsatte familier*. Akademisk Forlag. Kapitel 6, s. 117-133.,

3. Det er noget andet at udarbejde én plan for en familie end for en borger alene. Det kræver mere arbejde at udtænke, hvordan kompleksiteter håndteres bedst muligt, når det handler om en familie bestående af flere individer.
4. Anerkend, at der er tale om en anden måde at tænke på og derfor også andre kompetencer – dette kræver tid og fokus.
5. Er målet at inddrage borgerne mere i eget forløb, er det vigtigt, at dette understøttes af en borgerinddragende tilgang.

# Litteratur

- Andersen, D. (2015). "Så mange der mødes for at snakke om dig og din fremtid" – unges oplevelser af netværksmøder. I Erlandsen, T. et al. (red.) *Udsatte børn og unge – en grundbog*, København: Hans Reitzels Forlag.
- Andersen, D. (2016). "Ekspert i eget liv eller social sag?" *Vera – Tidsskrift for Pædagoger*, vol. 76, s. 40-46.
- Christensen, C. B. (2018). Sammenhængende borgerforløb i Furesø Kommune. I Villumsen, A.M. (red.) *Helhedsorienteret socialt arbejde med udsatte familier*. København: Akademisk Forlag, s. 117-133.
- Deloitte (2017). *Opsamling. Evaluering af empowermentprojektet*. <https://star.dk/media/5710/deloitte-2017b-evaluering-af-empowermentprojektet.pdf>.
- Frikommunenetværket (U. år): *Det må vi nu...* <https://www.gribskov.dk/media/2849/det-maa-vi-nu.pdf>.
- Frikommunenetværket (2016). *Ansøgning til status som frikommunenetværk; Én plan for en sammenhængende indsats sammen med borgeren*. <https://oim.dk/media/18091/en-plan-for-sammenhaengende-indsats-sammen-med-borgeren.pdf>.
- Frikommunenetværket (2017). *Evalueringsdesign for frikommunenetværk*. Én plan juni 2017.
- Frikommunenetværket (2018). *Midtvejsstatus for Frikommunenetværk, En plan for en sammenhængende indsats sammen med borgeren*. <https://ballerup.dk/sites/default/files/sbsys/Publication1338/Enclosures/Midtvejsstatus%20for%20Frikommunenetv%C3%A6rk%2C%20En%20Plan%20for%20en%20sammenh%C3%A6ngende%20indsats%20sammen%20med%20borgeren.pdf>.
- Hjelmar, U. (2018). Organisatorisk og lovgivningsmæssig læring i det helhedsorienterede sociale arbejde. I Villumsen, A.M. (red.). *Helhedsorienteret socialt arbejde med udsatte familier*. København: Akademisk Forlag, s. 209-223.
- Hjelmar, U. & Ejersbo, N. (2019). *Frikommuneforsøg 2016-2020. Status over forsøg*. VIVE notat. København: VIVE. <https://www.vive.dk/da/udgivelser/frikommuneforsog-2016-2020-12197/>.
- Hjelmar, U., Pedersen, H. S., Bolvig, I. & Wulff, J. (2017). *Helhedsorienteret indsats for udsatte familier. En analyse med udgangspunkt i erfaringer fra Furesø Kommune*. København: KORA.
- KL (2017). *Bedre tværgående samarbejde om ydelser og indsats. Det fælleskommunale styrings- og effektiviseringsprogram*. <https://www.kl.dk/media/17014/bedre-tvaergaaende-samarbejde.pdf>.
- SDQ/DAWBA-sekretariatet (U.år). *Hvad er SDQ?* [Strengths and Difficulties Questionnaire], <http://sdq-dawba.dk/sdq/hvad-er-sdq/>.
- Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering (2017). *Fem hypoteser om progression*. <https://star.dk/media/1097/pjece-om-fem-hypoteser.pdf>.



Villumsen, A.M. (2018). Introducerende forord. I Villumsen, A.M. (red.) *Helhedsorienteret socialt arbejde med udsatte familier*. København: Akademisk Forlag. s. 11-17.

Væksthusets Forskningscenter (2017). *BIP. Indikatorer og jobsandsynlighed. Hovedpointer*. København: Væksthusets Forskningscenter.

Økonomi- og Indenrigsministeriet (2018). *Bekendtgørelse af lov om frikommunenetværk*, LBK nr. 831 af 25/06/2018 (Gældende).

**VIDEN**  
**VELFÆRD**

DET NATIONALE FORSKNINGS-  
OG ANALYSECENTER FOR VELFÆRD