

Økonomisk styring af overgangsindsatsen til unge

Inspiration til kommunernes økonomiske styring af
indsatsen til unge i overgangen fra barn til voksen



Økonomisk styring af overgangsindsatsen til unge – Inspiration til kommunernes økonomiske styring af indsatsen til unge i overgangen fra barn til voksen

© VIVE og forfatterne, 2022

e-ISBN: 978-87-7582-031-3

Arkivfoto: Ole Bo Jensen/VIVE

Projekt: 301758

Finansiering: Partnerskabet om kommunal økonomistyring mellem KL og regeringen

VIVE

Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd

Herluf Trolles Gade 11

1052 København K

www.vive.dk

VIVEs publikationer kan frit citeres med tydelig kildeangivelse.



Forord

Partnerskabet om kommunal økonomistyring mellem KL og regeringen har bedt VIVE om at udarbejde denne analyse af kommunernes økonomiske styring af indsatsen til socialt udsatte og psykisk sårbare unge i overgangen fra barn til voksen på det specialiserede socialområde. Analysen er den niende i rækken af analyser, som udgør et samlet analyseprogram i regi af partnerskabet.

Formålet med analysen er at inspirere kommunerne til, hvordan de kan videreudvikle deres nuværende økonomiske styring af overgangsindsatsen. Analysens resultater henvender sig bl.a. til fagchefer, ledere, sagsbehandlere og økonomikonsulenter på sektorområder med ansvar for overgangsindsatsen til unge, samt til økonomidirektører, økonomichefer mv. med ansvar for kommunens samlede økonomi.

Vi vil gerne takke de fem kommuner – Ballerup, Hjørring, Køge, Lolland og Tønder – som har deltaget i projektet. Deres velvillige deltagelse og store engagement har været en forudsætning for rapportens tilblivelse. VIVE er alene ansvarlig for analysens konklusioner.

Rapporten er udarbejdet af chefanalytiker Kasper Lemvigh, chefanalytiker Hans S. Kloppenborg og projektchef Camilla T. Dalsgaard.

Ulrik Hvidman

Forsknings- og analysechef for VIVE Styring og Ledelse



Indholdsfortegnelse

Hovedresultater	6	
<hr/>		
1	Baggrund, formål og metode	18
1.1	Formål og undersøgelsesspørgsmål	18
1.2	"Overgangsindsats" og "overgangsunge"	20
1.3	Fremgangsmåde og datagrundlag	23
1.4	Analytisk grundlag i vurdering af praksis	25
1.5	Rapportens opbygning	29
<hr/>		
2	Strategiske pejlemærker	30
2.1	Konklusioner	30
2.2	Strategiske pejlemærker for overgangsindsatsen	32
2.3	Organisatorisk forankring af overgangsindsatsen	42
2.4	Ledelsesmæssig og organisatorisk understøttelse af samarbejdet på tværs af sektorområder	50
<hr/>		
3	Modeller for samarbejde om overgangsindsatsen	57
3.1	Konklusioner	57
3.2	Organisering af overgangsindsatsen	61
3.3	Deltagerkommunernes samarbejdsmodeller	73
<hr/>		
4	Fordeling af visitationskompetence	87
4.1	Konklusioner	87
4.2	Visitationskompetence	90
4.3	Tværasektorielle drøftelser af valg af indsats	93
4.4	Tværgående økonomisk fokus	100
<hr/>		
5	Budgetlægning	103
5.1	Konklusioner	103

5.2	Budgetansvar	105
5.3	Prognoser	109
5.4	Omfordeling af budget og investeringer på tværs	116
<hr/>		
6	Opfølgning på udgifter, aktiviteter og resultater	121
6.1	Konklusioner	121
6.2	Organisering af økonomiunderstøttelsen	122
6.3	Opfølgning på udgifter og aktiviteter	125
6.4	Opfølgning på resultater og strategiske målsætninger	129
<hr/>		
	Litteratur	133
<hr/>		
	Bilag 1 Uddybende om data og metode	136
	Analysens teoretiske grundlag	136
	Valg af deltagerkommuner	138
	Datagrundlag	142
	Kvalitetssikring	145

Hovedresultater

Denne analyse omhandler den økonomiske styring af den samlede kommunale indsats til unge i overgangen fra barn til voksen på det specialiserede social-område. Analysen har fokus på styringen af overgangsindsatsen til socialt udsatte og psykisk sårbare unge. Der er her tale om unge, som modtager sociale indsatser på det specialiserede børn og unge-område, og hvor det forventes, at de også får behov for kommunale indsatser, efter at de fylder 18 år. Der fokuseres således ikke på overgangen for unge med omfattende funktionsnedsættelser.

Den kommunale indsats for unge i overgangen fra barn til voksen går på tværs af kommunale sektorområder, herunder det specialiserede børn og unge-område, det specialiserede voksenområde og arbejdsmarkedsområdet. Overgangsindsatsen kræver særlige overvejelser i forhold til den økonomiske styring, for når indsatsen går på tværs af budgetansvarsområder, kan det økonomiske ansvar også være delt, ligesom det kan være vanskeligt at følge med i de samlede udgifter, aktiviteter og resultater for overgangsindsatsen på tværs af områder.

Manglende samarbejde om overgangsindsatsen på tværs af områder kan desuden ende med samlet set dårligere faglige resultater og omkostninger for kommunen på længere sigt. Hvis man ikke formår at samarbejde om den bedst mulige og passende faglige indsats til den enkelte unge, kan man således risikere at "tabe" nogle unge, hvilket kan medføre, at det bliver dyrere for kommunen på langt sigt.

På den baggrund har Partnerskabet om kommunal økonomistyring mellem KL og regeringen bedt VIVE udarbejde denne analyse. Analysen har til formål at give kommunerne inspiration til, hvordan de kan videreudvikle deres nuværende økonomiske styring af overgangsindsatsen.

Fem kommuner har deltaget i analysen: Ballerup, Hjørring, Køge, Lolland og Tønder. Datagrundlaget for analysen består af dokumenter fra deltagerkommunerne, interview med en række aktører i kommunerne samt en afsluttende workshop med alle fem deltagerkommuner.



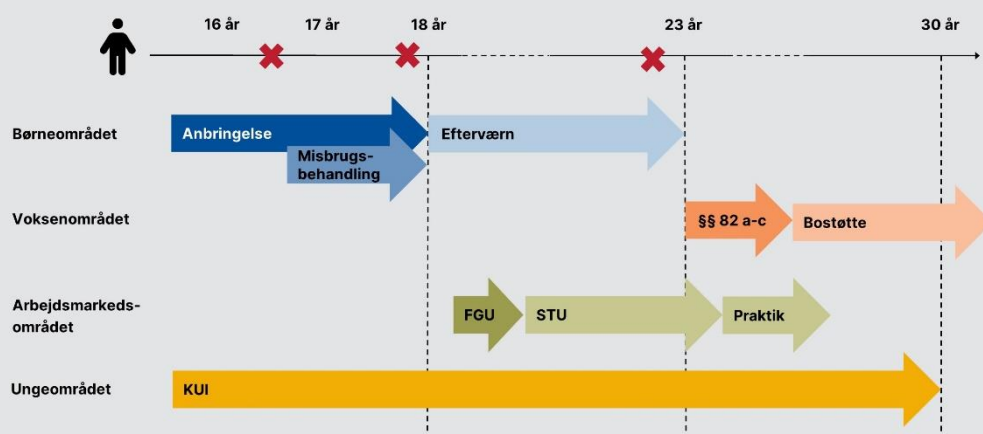
Eksempel på borgerrejse gennem overgangsindsatsen

Jonas har været anbragt siden 10-års-alderen i en plejefamilie. Jonas har ADHD (diagnosticeret i 15-års-alderen) og har traumer fra opvæksten. Han har et relativt højt forbrug af hash og modtager rusmiddelbehandling som 17-18-årig. Jonas bliver tildelt en gennemgående kontaktperson som 17-årig for at støtte ham i at komme i uddannelse eller job.

Jonas flytter i egen lejlighed, og anbringelsen ophører ved det fyldte 18. år. Herefter bevilliges efterværn med kontaktperson. Som 20-årig påbegynder han en forberedende grunduddannelse (FGU). Han afbryder sit FGU-forløb og visiteres i stedet til en særlig tilrettelagt ungdomsuddannelse (STU). Efter endt uddannelse kommer Jonas i et praktikforløb i en privat virksomhed.

Jonas modtager kontaktpersonstøtte frem til det fyldte 23. år. Som led i overgangen fra børne- til voksenområdet vurderes det, at han fortsat har brug for hjælp og støtte efter endt efterværn, og han bevilliges derfor en indsats efter servicelovens §§ 82 a-c. Det viser sig hurtigt, at støtten er utilstrækkelig, og Jonas visiteres til bostøtte efter servicelovens § 85 4 timer om ugen.

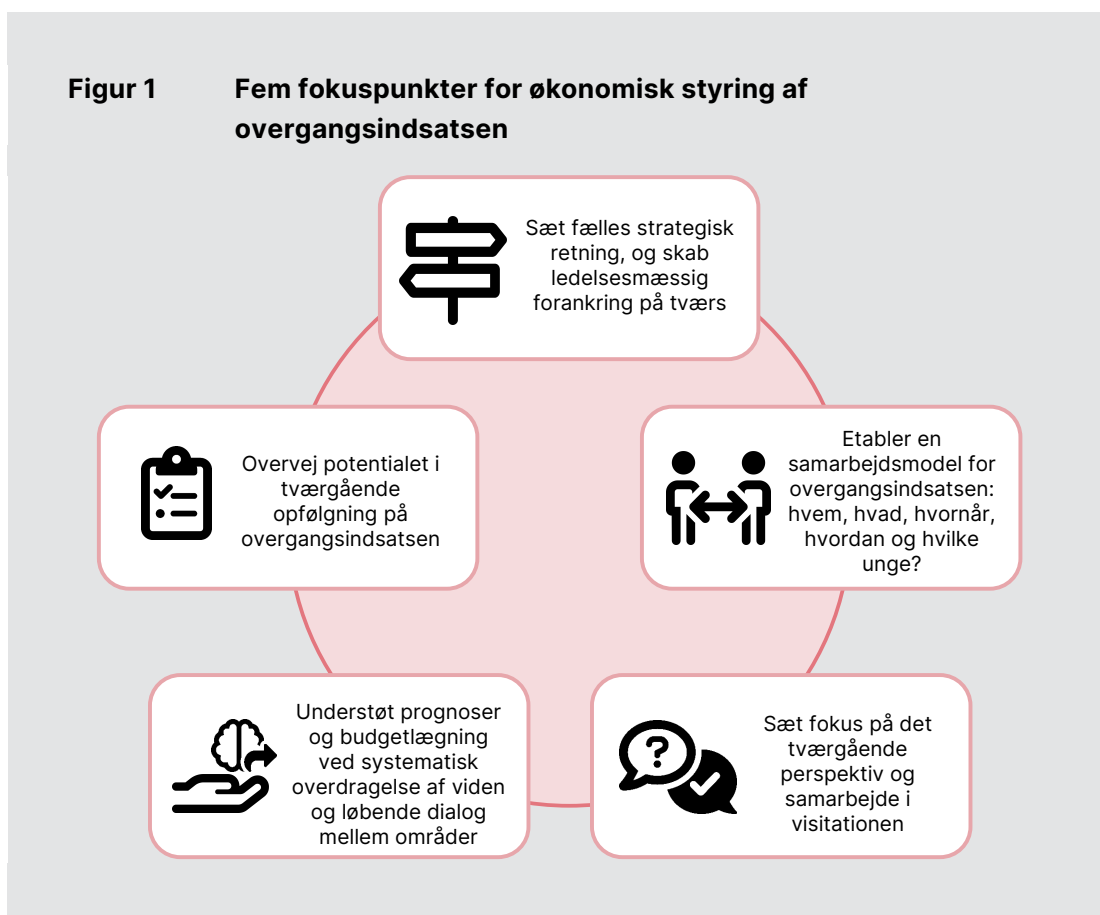
Case-eksemplet er illustreret her. De røde krydser viser faste overgangsmøder, mens de stiplede linjer markerer vigtige skillelinjer for den unge og overgangsindsatsen.



Fem fokuspunkter for økonomisk styring af overgangsindsatsen

Analysen peger på fem centrale fokuspunkter for kommunernes økonomiske styring af indsatsen for unge i overgangen fra barn til voksen. Fokuspunkterne fremgår af Figur 1 og uddybes nedenfor.

De fem fokuspunkter skal forstås som en helhed, der påvirker og er afhængige af hinanden. En kommunes samlede økonomiske styring af overgangsindsatsen udgøres af samspillet mellem fokuspunkternes forskellige styringselementer. Derfor er det vanskeligt at udpege den bedste måde at tilrettelægge ét element på uden at se elementerne i sammenhæng med hinanden.





Fokuspunkt 1:

Sæt fælles strategisk retning og skab ledelsesmæssig forankring på tværs

Deltagerkommunernes erfaringer peger på, at det er væsentligt for styringen at etablere et fælles strategisk udgangspunkt for overgangsindsatsen. Koblingen af overgangsindsatsen med overordnede strategiske pejlemærker kan understøtte både den økonomiske og faglige styring af indsatsen. En fælles kurs for samarbejdet på tværs af kommunen kan nemlig sikre koordinerede og helhedsorienterede løsninger.

I alle fem deltagerkommuner er de strategiske pejlemærker, der har relevans for den økonomiske og faglige styring af overgangsindsatsen, indeholdt i forskellige overordnede samt sektor- og målgruppespecifikke politikker og strategier. Disse pejlemærker adresserer typisk en bred målgruppe af unge og ikke specifikt overgangsunge. De udstikker dog alligevel en fælles retning for det tværgående samarbejde om kommunens overgangsunge. I alle deltagerkommunerne er der knyttet sektor- og målgruppespecifikke målsætninger til de strategiske pejlemærker. Analysen peger på, at kommunerne med fordel kan samordne målsætninger med relevans for overgangsindsatsen. Det vil sige, at kommunerne med fordel kan arbejde for at sikre, at der er sammenhæng mellem målsætningerne, og at de er afstemt med det overordnede strategiske udgangspunkt for overgangsindsatsen.

Analysen peger desuden på, at kommunerne med fordel kan overveje at opstille konkrete, målbare målsætninger for overgangsindsatsen. Det gælder både inden for de enkelte sektorområder og eventuelt på tværs af de involverede områder. Konkrete og målbare målsætninger gør det muligt løbende at følge op på og vurdere målene. Det kan fx være målsætninger for, hvor stor en andel af overgangsunge der skal være tilknyttet arbejdsmarkedet, eller målsætninger for overgangsungeres oplevelser af overgangsindsatsen.

En række af deltagerkommunernes strategiske pejlemærker for styringen af overgangsindsatsen afspejler de lovgivningsmæssige forpligtelser, kommunerne har i relation til arbejdet med de unge. Det drejer sig om:

- Så mange unge som muligt skal i **job eller uddannelse**, så de på sigt kan leve et så selvstændigt liv som muligt med så lidt behov for hjælp og støtte fra det sociale system som muligt.
- Fokus på **tværgående samarbejde og helhedstænkning** i indsatsen for at sikre mere sammenhængende og koordinerede forløb, hvorved parallelindsatser og administrativt dobbeltarbejde undgås, og at den unge bliver så selvhjulpne som muligt.
- Mål og indsatsplaner laves **sammen med den unge** for at øge den unges motivation i samarbejdet og ejerskab til den indsats, der er sat i gang, og herigennem skabe fremdrift med positiv betydning for kommunens økonomi.

- Fokus på **rehabiliterende arbejde** kan understøtte, at de unges behov for hjælp og støtte fra det sociale system forebygges, reduceres, fastholdes eller helt bortfalder, hvilket kan mindske kommunens udgiftsbehov.

Læs mere om strategiske pejlemærker i rapportens afsnit 2.2.

Analysen viser, at det er afgørende for udmøntningen af de strategiske pejlemærker i praksis, at de forankres ledelsesmæssigt på alle niveauer, både administrativt og politisk. Analysen peger i den forbindelse

på en række tiltag, som kan medvirke til, at ledelse og organisation kan understøtte det tværgående og tværfaglige samarbejde mellem sektorområderne om overgangsindsatsen. Den administrative ledelse kan man med fordel etablere faste og formelle mødefora for fagchefer og ledere på tværs af de involverede sektorområder. Her kan lederne behandle generelle problemstillinger vedrørende overgangsindsatsen, sætte en fælles strategisk retning og drøfte løsningsforslag i konkrete overgangssager. På både leder- og medarbejderniveau kan man desuden med fordel skærpe samarbejdet mellem sektorområderne. Det kan eksempelvis ske gennem relationel koordinering, fælles temadage med fokus på overgangsindsatsen og lignende. På politisk niveau kan man overveje en mere tydelig forankring af overgangsindsatsen. Det kan fx ske ved at oprette særlige udvalg eller opstille tværsektorelle politiske målsætninger for kommunens samlede overgangsindsats.



Fokuspunkt 2:

Etabler en samarbejdsmodel for overgangsindsatsen: hvem, hvad, hvornår, hvordan og hvilke unge?

I de fem deltagerkommuner er der to overordnede måder at organisere overgangsindsatsen på:

- **Netværksorganisering:** Medarbejdere med ansvar for overgangsunge og med viden og kompetencer inden for forskellige sektorområder er placeret på eget sektorområde og samarbejder på tværs. Budgettet ligger typisk fordelt på sektorområderne. (Tre deltagerkommuner)
- **Enhedsorganisering:** Medarbejdere med ansvar for overgangsunge og med faglig viden og kompetencer inden for forskellige sektorområder er samlet i en særskilt (ofte fysisk) enhed. Enheden kan have eget, særskilt budget, eller budgetterne kan ligge på de ordinære sektorområder. (Én deltagerkommune)

Én deltagerkommune har organiseret indsatsen delvist som en særskilt organisatorisk enhed.

Analysen giver ikke grundlag for at konkludere, hvorvidt en bestemt organisering af overgangsindsatsen giver bedre forudsætninger for at sikre en god økonomisk styring end en anden. Derimod viser analysen, at forskellige organisatoriske løsninger har hver deres fordele og ulemper i relation til at understøtte en række forskellige hensyn med betydning for den økonomiske styring.

Læs mere om fordele og ulemper ved forskellige organisatoriske løsninger samt kompenserende tiltag i rapportens afsnit 3.2.

Mulige ulemper ved de organisatoriske løsninger kan imødekommes ved forskellige kompenserende tiltag. Det kan fx ske ved at etablere en samarbejdsmodel mellem de involverede sektorområder eller ved at systematisere deling af viden om overgange, jf. nedenfor.

Analysen viser, at det er væsentligt for den økonomiske styring af overgangsindsatsen, at kommunerne har en samarbejdsmodel for overgangssager på tværs af børneområdet, voksenområdet og arbejdsmarkedsområdet. Arbejdet i samarbejdsmodellen vil typisk være forankret i overgangsmøder, dvs. møder, hvor man på tværs af sektorområder drøfter overgangen fra barn til voksen for konkrete unge. Samarbejdsmodellen kan fastlægge fordelingen af ansvar og beskrive klare procedurer for behandlingen af overgangssagerne. Det kan understøtte god koordinering og godt samarbejde mellem de involverede sektorområder og derved, at den enkelte unge samlet set får den mest omkostningseffektive indsats fra kommunen. Derudover kan samarbejdsmodellerne understøtte overblik og prognoser på tværs af områderne. Kommunernes arbejde med samarbejdsmodellen kan med fordel tage afsæt i følgende fem spørgsmål:

▪ **Hvilke unge skal indgå i samarbejdsmodellens overgangsmøder?**

Kommunerne kan med fordel tage stilling til, ved hvilken alder de unge skal indgå i samarbejdsmodellen. Fra den unge fylder 16 år, skal børneområdets handleplaner (jf. servicelovens § 140, stk. 3) indeholde mål for den unges overgang til voksenlivet, men det er ikke ensbetydende med, at selve overgangen – med involvering af voksenområdet og arbejdsmarkedsområdet – skal påbegyndes på dette tidspunkt. Derfor kan det variere mellem kommunerne, ved hvilken alder man finder det mest hensigtsmæssigt at starte den tværgående sagsbehandling. Det er en afvejning mellem på den ene side at komme så tidligt ind i sagerne som muligt for at lave god planlægning af overgangen, og på den anden side at undgå at bruge tid på at lave tidlige planer, som ender med at skulle laves om, fx fordi den unges støttebehov ændrer sig markant, inden overgangen skal finde sted. Kommunerne kan også overveje, om der bør være forskellige procedurer for forskellige målgrupper af unge.

- **Hvem har ansvaret for at bringe de unge ind i samarbejdsmodellen?**
I alle fem deltagerkommuner er det børneområdet, der har det primære ansvar for at bringe overgangsunge ind i samarbejdsmodellen. Kommunerne kan i den forbindelse overveje, om initiativet til at bringe unge ind i samarbejdsmodellen også skal kunne komme andre steder fra end børneområdet, fx KUI. Det kan mindske risikoen for at overse relevante unge med behov for en overgangsindsats.
- **Hvem skal deltage i overgangsmøder?**
Det er væsentligt for den økonomiske styring af overgangsindsatsen, at sagsbehandlere eller evt. ledere fra både børneområdet, voksenområdet og arbejdsmarkedsområdet indgår i samarbejdsmodellen. Det skaber de bedste forudsætninger for en sammenhængende og helhedsorienteret indsats til de unge. Deltagelse af ledere i overgangsmøderne kan understøtte en tættere styring og en mere ensartet vurdering på tværs af kommunens overgangssager. Det kan dog være ressourcekrævende og potentielt skabe flaskehalse.
- **Hvornår og hvor ofte skal man holde overgangsmøder?**
Analysen kan ikke pege på den mest optimale frekvens for overgangsmøder. Men det er vigtigt at sikre, at alle relevante medarbejdere prioriterer og har mulighed for at deltage i møderne. Derfor kan kommunerne overveje at indføre mødepligt samt at afsætte faste tidspunkter til overgangsmøderne.
- **Er der behov for et supplerende mødeforum?**
I nogle af deltagerkommunerne kan sagsbehandlere have gavn af at mødes på tværs af sektorområder som et supplement til møder, hvor de enkelte unge deltager og inddrages i sagsbehandlingen. I det forum kan sagsbehandlere sparre og prøve kreative løsninger af på hinanden, uden at konkrete unge eller pårørende er til stede. Et mødeforum med det formål er derfor værd at overveje, selvfølgelig med opmærksomhed på den unges ret til inddragelse i egen sag. Det kan enten være som en integreret del af samarbejdsmodellens overgangsmøder eller som et supplement hertil.

Endvidere ser det ud til at være væsentligt for den økonomiske styring, at kommunerne systematiserer deling af viden om overgangsunge mellem sektorområderne. Det kan ske ved at etablere registreringssystemer, som understøtter, at relevante oplysninger fra børneområdet om potentielle overgangsunge løbende videregives til eller gøres tilgængelige for henholdsvis voksen- og arbejdsmarkedsområdet. Systemerne skal naturligvis fungere inden for reglerne om samtykke og rammerne for, hvilke oplysninger der må deles på tværs af forvaltninger. Sådanne systemer styrker det fælles grundlag for sagsbehandlingen på tværs af de relevante sektorområder. Det skaber ligeledes bedre muligheder for god planlægning af indsatsen til den enkelte unge efter det fyldte 18. år samt mere præcise prognoser, budgetlægning og planlægning af tilbudskapacitet. Systemet kan eksempelvis bestå af en liste

Læs mere om indretningen af samarbejdsmodellen i rapportens afsnit 3.3.

til voksen- eller arbejdsmarkedsområdet fra børneområdet over, hvilke og hvor mange unge kommunen forventer, vil få behov for støtte, efter at de er fyldt 18 år. Systemerne kan med fordel indeholde eller suppleres med faglige vurderinger af de enkelte unges forventede støttebehov efter det fyldte 18. år, særligt på voksenområdet. Se også fokuspunkt 4.



Fokuspunkt 3:

Sæt fokus på det tværgående perspektiv og samarbejde i visitationen

Der er i deltagerkommunerne forskel på, hvor stor kompetence der delegeres til sagsbehandlere fra forskellige sektorområder, som er involveret i samarbejdsmodellens overgangsmøder. Analysen kan ikke fastslå, hvilket niveau af egenkompetence til sagsbehandlere der er bedst styringsmæssigt. Det er dog væsentligt at tage stilling til sagsbehandlernes egenkompetence. Det er i den sammenhæng relevant at være bevidst om følgende:

- Ved *høj grad* af fælles forståelse blandt sagsbehandlere og ledere om brugen af tilbudsviften og kommunens serviceniveau: Her kan en høj egenkompetence hos sagsbehandlere fra de forskellige sektorområder understøtte hurtigere og mere smidig sagsbehandling på overgangsmøderne. En høj egenkompetence kan medvirke til at undgå, at lederne eller et visitationsudvalg bliver flaskehals og bruger unødigt tid på at sætte sig ind i sager, hvor der er enighed om valget af indsats.
- Ved *lav grad* af fælles forståelse blandt sagsbehandlere og ledere om brugen af tilbudsviften og kommunens serviceniveau: Her kan en lavere egenkompetence hos sagsbehandlere – og dermed tættere involvering af ledere eller visitationsudvalg – understøtte en tættere ledelsesmæssig styring af indsatser og en mere ensartet visitationspraksis og anvendelse af tilbudsviften.

Generelt er det på overgangsmøderne ikke vanskeligt for deltagerne i samarbejdsmodellen at nå til enighed om, hvilke indsatser der skal iværksættes for den enkelte overgangsunge, og hvilke sektorområder der har ansvaret for hvad. Dog viser analysen, at det er værd at være opmærksom på visse – især substituerbare – indsatstyper på tværs af sektorområderne. Disse kan nemlig give anledning til diskussion og uenigheder på overgangsmøderne.

Boks 1.1 indsattstyper på tværs af sektorområder

- Mentorstøtte vs. § 85-støtte
- Skillelinjerne mellem § 85-støtte og § 107-botilbud samt mellem servicelovens § 82 og § 85-støtte
- Efterværn vs. indsatser på voksenområdet
- Arbejdsmarkedsrettede psykologiske undersøgelser (eller andre undersøgelser)
- Indsatser iværksat af børneområdet, som binder voksenrådets eller arbejdsmarkedsrådets handlemuligheder, når den unge fylder 18 år.

For disse indsatstyper er det vigtigt, at ledelserne på tværs af de relevante sektorområder skaber klarhed om, hvem der har ansvar for hvilke målgrupper og indsatstyper. Det er ligeledes vigtigt at have klare procedurer for, hvordan lederne fra relevante sektorområder bliver involveret ved uenigheder på overgangsmøderne.

Analysen viser også vigtigheden af, at sagsbehandlere i samarbejdsmodellen har et vist kendskab til lovgivning, tilbudsvifte og serviceniveau på de øvrige sektorområder, som er en del af samarbejdsmodellen. Sagsbehandlere kan eksempelvis opnå et øget kendskab til andre sektorområder gennem fælles temadage eller ved generelt at arbejde med relationel koordinering (se også fokuspunkt 1). Et godt kendskab blandt medarbejdere til hinandens sektorområder bidrager til en god visitation i den enkelte overgangssag, et mere gnidningsfrit tværsektorielt samarbejde og en mere effektiv beslutningsproces. Derudover kan det bidrage til mere sammenhængende, helhedsorienterede og dermed omkostningseffektive indsatser til de unge.

Læs mere om indsatstyper, der kan give anledning til diskussioner, i rapportens afsnit 4.3.

Hvis sagsbehandlere opbygger en økonomisk bevidsthed, kan det understøtte en god økonomisk styring af overgangsindsatsen, fordi det bidrager til, at både faglige og økonomiske hensyn lægges til grund for

beslutninger om indsatser.¹ Ikke med det formål, at økonomien anvendes som argument for at fravælge den fagligt bedste indsats, men som en overvejelse af, hvilke indsatser der giver mest værdi for pengene. Det kan bidrage til, at kommunen samlet set får mest mulig kvalitet for de midler, som er til rådighed til overgangsindsatsen. Beslutninger må naturligvis aldrig alene hvile på økonomiske hensyn, men ved at understøtte sagsbehandlernes økonomiske forståelse kan man søge at sikre, at de er opmærksomme på og tager ansvar for økonomien i deres visitationsarbejde, selv hvis de ikke formelt set har ansvaret herfor. Det kan bidrage til, at kommunen samlet set får mest mulig kvalitet for de midler, som er til rådighed til overgangsindsatsen. Kommunerne kan eksempelvis understøtte sagsbehandlernes økonomiske bevidsthed via drøftelser af visitationspraksis og økonomiske rammer blandt sagsbehandlerne, evt. understøttet af økonomioverblik over visiterede indsatser. I forlængelse heraf viser analysen, at man med fordel kan italesætte overgangsindsatsen som et fælles økonomisk ansvar mellem de involverede sektorområder. Kommunens øverste ledelse såvel som lederne for de enkelte sektorområder har her en vigtig rolle i forhold til at italesætte over for medarbejderne, at økonomien i overgangsindsatsen er et fælles tværgående ansvar. Derfor er det vigtigt med tæt dialog mellem de relevante ledere, så der er enighed om, at økonomien i overgangsindsatsen er "én fælles kasse". Herved sikres ensartet kommunikation på tværs af områderne.



Fokuspunkt 4:

Understøt prognoser og budgetlægning ved systematisk overdragelse af viden og løbende dialog mellem områder

Læs mere om anvendelse af individbaserede forudsætninger i prognosearbejdet i rapportens afsnit 5.3.

Det kan være vanskeligt at forudsige til- og afgang af overgangsunge samt prognosticere udgifter hertil. Det er væsentligt for den økonomiske styring og prognosticering af udgifter, at der sker en systematisk overdragelse af viden om overgangsunge fra børneområdet til de modtagende sektorområder. Det kan eksempelvis ske gennem dialog og udveksling af oplysninger i forbindelse med overgangsmøder i samarbejdsmodellen. En sådan praksis kan bidrage til at skærpe prognosesikkerheden.

Det kan eksempelvis ske gennem dialog og udveksling af oplysninger i forbindelse med overgangsmøder i samarbejdsmodellen. En sådan praksis kan bidrage til at skærpe prognosesikkerheden.

Ikke alle deltagerkommuner anvender individbaserede forudsætninger om overgangsunge i disponeringen af budgettet. Kommunerne kan med fordel overveje at gøre brug af forventede udgifter til overgangsunge på individniveau. Det gæl-

¹ Af servicelovens § 1 fremgår det, at afgørelser skal træffes på baggrund af både faglige og økonomiske hensyn.

der især de mere omkostningstunge indsatser. Kommunerne kan skærpe udgiftsprognoserne, hvis de anvender individbaserede forudsætninger som grundlag for vurdering af forventede udgifter til overgangsunge.

Analysen viser endvidere, at det er væsentligt for den økonomiske styring af overgangsindsatsen at prioritere en tæt, løbende dialog om overgangsunge mellem sagsbehandlere og økonomikonsulenter tilknyttet de relevante sektorområder.

I deltagerkommunerne er budgetansvaret for indsatserne til overgangsunge som hovedregel placeret hos fagcheferne for de sektorområder, der er involveret i overgangsindsatsen. Det understøtter den økonomiske styring inden for det enkelte sektorområde. I nogle tilfælde er der dog faglige eller organisatoriske argumenter for at dele budgetansvaret. Det kan enten være for bestemte indsatser eller for substituerbare indsatstyper af relevans for overgangsunge. Et delt budgetansvar kan dog skabe usikkerhed omkring, hvem der skal betale for indsatsen i en given overgangssag. Denne usikkerhed kan kommunerne håndtere på forskellige måder, eksempelvis ved at lave en klar aftale om budgetansvaret eller ved at inddrage ledelsen i den enkelte sag.

Kommunerne kan overveje at foretage en permanent omfordeling af budgettet mellem relevante budgetansvarsområder. Det kan fx ske med afsæt i vurderinger af til- og afgang eller opgørelse af de faktiske udgifter til bestemte indsatser til overgangsunge. En sådan praksis kan bidrage til budgetter, der løbende bliver afstemt med det aktuelt forventede ressourcetræk til overgangsindsatsen.



Fokuspunkt 5:

Overvej potentialet i tværgående opfølgning på overgangsindsatsen

Deltagerkommunernes opfølgning på udgifter, aktiviteter og resultater foregår på de enkelte sektorområder. Herved opnås en relativt god økonomiunderstøttelse af de særskilte dele af overgangsindsatsen, som er forankret *inden for* de enkelte sektorområder. Denne praksis giver imidlertid ikke overblik over udgifter, aktiviteter og resultater for kommunens samlede overgangsindsats *på tværs af* sektorområder. Kommunerne kan derfor med fordel overveje, om der kunne være potentielle økonomistyringsmæssige gevinster ved i højere grad at supplere med tværgående opfølgning på udgifter, aktiviteter og resultater. Dette tværgående perspektiv kan give kommunerne et mere helhedsorienteret blik på, om de samlet set tilbyder overgangsunge den bedste og mest omkostningseffektive indsats. Eksempelvis peger analysen på, at kommunerne med fordel kan overveje at gøre mere brug af resultatopfølgning om overgangsunge som fælles pejlemærke for overgangsindsatsen på tværs af sektorområderne. Det kan fx ske ved at følge, hvor stor del af kommunens overgangsunge der gennemfører en ungdomsuddannelse.

Læs mere om tværgående opfølgning i rapportens afsnit 6.3.

Deltagerkommunernes organisering af økonomifunktionen følger samme ansvarsdeling, som gælder for sektorområderne. Denne organisering kan give en god økonomiunderstøttelse af de dele af overgangsindsatsen, som de respektive sektorområ-

der er ansvarlige for, men understøtter ikke et tværgående, helhedsorienteret blik på kommunens overgangsindsats. Kommunerne kan derfor med fordel overveje, om der økonomistyringsmæssigt kan være et potentiale i at skærpe økonomifunktionens fokus på den samlede overgangsindsats på tværs af sektorområder. Det kunne eksempelvis ske ved at etablere et formelt samarbejdsforum for økonomikonsulenter fra forskellige sektorområder, som i fællesskab gives ansvar for at udarbejde styringsinformation vedrørende kommunens samlede overgangsindsats.

1 Baggrund, formål og metode

Kommunerne har igennem mange år haft fokus på overgangen fra barn til voksen på det specialiserede socialområde. Mange kommuner har arbejdet med at styrke det tværgående samarbejde og koordineringen på tværs af sektorområder for herved at sikre, at den unge får et godt afsæt for sin voksentilværelse, og for at sikre den bedst mulige udnyttelse af ressourcerne.²

Den samlede kommunale indsats til unge i overgangen fra barn til voksen på det specialiserede socialområde (herefter "overgangsindsatsen") går på tværs af kommunale sektorområder, herunder det specialiserede børn og unge-område, det specialiserede voksenområde samt beskæftigelses-/arbejdsmarkedsområdet. Når indsatsen går på tværs af budgetansvarsområder, så går den økonomiske styring af den samlede overgangsindsats også på tværs af de almindelige økonomiske styringslogikker i kommunerne, hvor budgetansvaret – og dermed den økonomiske styrings fokus – typisk er sektoropdelt. Kommunernes almindelige økonomiske styringslogikker understøtter således styringen af de dele af overgangsindsatsen, der ligger i det enkelte sektorområde, men ikke styringen af en kommunes samlede overgangsindsats på tværs af områder. Overgangsindsatsen kræver derfor særlige overvejelser i forhold til den økonomiske styring.

Manglende samarbejde om overgangsindsatsen på tværs af områder kan desuden ende med samlet set dårligere resultater og medfølgende større omkostninger for kommunen på længere sigt. Hvis man ikke formår at samarbejde om den bedst mulige og passende faglige indsats til den enkelte unge, kan man således risikere at "tabe" nogle unge, hvilket medfører, at det bliver dyrere for kommunen på langt sigt.

Med det afsæt har Partnerskabet om kommunal økonomistyring mellem KL og regeringen bedt VIVE om at udarbejde denne analyse af kommunernes økonomiske styringspraksis i relation til indsatser i overgangen fra barn til voksen på det specialiserede socialområde.

1.1 Formål og undersøgelsesspørgsmål

Formålet med analysen er at inspirere kommunerne til, hvordan de kan videreudvikle deres nuværende økonomiske styring af overgangsindsatsen til unge på det specialiserede socialområde. Analysen har fokus på overgangsindsat-

² Se fx Rambøll (2017) og Rambøll (2015).

sen til socialt udsatte og psykisk sårbare unge, som modtager sociale indsatser på det specialiserede børn og unge-område, og som efter det fyldte 18. år forventes at få behov for indsatser efter serviceloven og evt. anden lovgivning, fx på beskæftigelses-/arbejdsmarkedsområdet. Se også afsnit 1.2 for en uddybning af "overgangsindsats" og "overgangsunge".

Analysen kommer med anbefalinger og opmærksomhedspunkter i forhold til, hvordan kommunerne kan udvikle deres økonomiske styring af overgangsindsatsen. Desuden giver analysen konkrete eksempler på, hvordan anbefalingerne kan implementeres i praksis. Analysen er tilrettelagt, så der deltager i alt fem kommuner, der alle har konkret erfaring med økonomisk styring af overgangsindsatsen. De fem kommuner er endvidere udvalgt, så de ikke er outliers i relation til kommunestørrelse, udgiftsniveau, budgetoverholdelse på det specialiserede socialområde mv. (se også Bilag 1 for en uddybning).

Der søges konkret svar på følgende undersøgelsesspørgsmål i analysen:

- Hvad kendetegner deltagerkommunernes økonomiske styring af indsatsen til unge i overgangen fra barn til voksen på det specialiserede socialområde?
- Hvilke forskelle og ligheder er der mellem deltagerkommunernes nuværende økonomiske styring af overgangsindsatsen?
- Hvilke mulige fordele og ulemper kan der identificeres ved de forskellige afdækkede styringsvalg og -praksisser?
- Hvordan kan deltagerkommunernes økonomiske styringspraksis inspirere til videreudvikling af indsatsen?

Analysens formål er afgrænset til at komme med inspiration til den *økonomiske* styring af overgangsindsatsen. Da undersøgelsen anvender en bred forståelse af økonomistyringsbegrebet, jf. afsnit 1.4, bevæger den sig dog visse steder i grænsfeltet mellem økonomisk og socialfaglig styring. Det er ikke en del af analysens formål at afdække eller komme med inspiration til den socialfaglige styring af området, *isoleret set*, fx detaljeret indhold i eller effekten af konkrete indsatser målrettet overgangsunge.

Analysen fokuserer på forvaltningsniveauet og på samarbejde og koordinering mellem sektorområder. Der ses ikke på driften af de decentrale udførerenheder. Se også Bilag 1 om den kommunale styringskæde.

Analysens formål er afgrænset til at komme med inspiration til, hvad kommunerne selv kan gøre for at videreudvikle deres økonomiske styring af overgangsindsatsen inden for de nugældende lovgivningsmæssige rammer. Det er ikke en del af analysens formål at komme med forslag til ændringer af kommunernes overordnede rammevilkår.

1.2 "Overgangsindsats" og "overgangsunge"

1.2.1 "Overgangsindsats"

Når unge fylder 18 år, opnår de selvstændig myndighedsstatus. For unge med handicap og socialt udsatte unge, som har kontakt med kommunen, er dette ensbetydende med, at nye lovgivningsmæssige forhold vil gøre sig gældende. Ved overgangen fra barn til voksen, fx ved ophør af en anbringelse eller efterværn, vil den unge ikke længere være omfattet af servicelovens "børneparagraffer", men "voksenparagrafferne" i serviceloven samt anden lovgivning, såsom beskæftigelseslovgivningen, der ligeledes er rettet mod voksne.³

Kommunerne har gennem længere tid været optaget af, hvordan skiftet fra børne- til voksensystemet kan håndteres på en måde, så overgangen fra barn til voksen opleves så smidig som muligt for den unge, samtidig med at ressourcerne udnyttes så godt som muligt. Mange kommuner har oprettet særskilte ungeenheder eller -afdelinger, der fokuserer på sociale og/eller beskæftigelsesrettede indsats målrettet unge i overgangen til voksenlivet, fx i alderen 14-25 år. I nogle kommuner er etableringen af særskilte enheder sket i forbindelse med implementering af den kommunale ungeindsats (jf. Boks 1.1). Mange kommuner har endvidere udviklet særlige processer til koordinering af overgangssager mellem det specialiserede børn og unge-område og det specialiserede voksenområde, herunder metoder for prognostisering af tilgang af borgere til voksenområdet fra børn og unge-området (jf. også afsnit 3.3).

Analysen fokuserer på økonomisk styring samt samarbejdet og koordineringen på tværs af tre ordinære sektorområder, som primært er involveret i overgangsindsatsen: det specialiserede børn og unge-område (herefter "børneområdet"), det specialiserede voksenområde (herefter "voksenområdet") samt beskæftigelses-/arbejdsmarkedsområdet (herefter "arbejdsmarkedsområdet").

Også andre fagområder i kommunerne spiller en rolle i overgangsindsatsen, fx skoleområdet, kultur- og fritidsområdet, PPR og "ungeområdet" (se mere nedenfor). I det omfang det er væsentligt for at belyse den økonomiske styring af overgangsindsatsen, inkluderer analysen snitflader til disse områder. I den forbindelse skal det nævnes, at kommunerne siden 2019 har været lovmæssigt forpligtet til at etablere en sammenhængende ungeindsats på tværs af sektorområder for unge under 25 år uden en ungdomsuddannelse (jf. også Boks 1.2).⁴

³ Nogle af de centrale udfordringer ved overgangen fra børne- til voksensystemerne uddybes yderligere i afsnit 2.4.1.

⁴ Børne- og Undervisningsministeriet (2021a).

Boks 1.1 Lov om kommunal indsats for unge under 25 år

Med lov om kommunal indsats for unge under 25 år (KUI) fik kommunerne pr. 1. august 2019 det fulde ansvar for at gøre alle unge under 25 år parate til at gennemføre en ungdomsuddannelse eller komme i beskæftigelse. Med KUI blev det et krav, at alle kommuner skal etablere en sammenhængende, koordineret ungeindsats på tværs af uddannelses-, beskæftigelses- og socialområdet for unge under 25 år uden en ungdomsuddannelse. Den kommunale ungeindsats har desuden ansvar for at målgruppevurdere unge til FGU (forberedende grunduddannelse). Det er den enkelte kommune, der beslutter, hvordan ungeindsatsen organiseres.

KUI omfatter i dag de områder, som før 2019 skulle varetages af Ungdommens Uddannelsesvejledning (UU).

Uddannelsesplanen er det værktøj, som skal understøtte kommunerne i at sammentænke og koordinere indsatsen på tværs af uddannelses-, beskæftigelses- og socialområdet. Uddannelsesplanen skal udarbejdes i samarbejde med den unge.

Den kommunale ungeindsats skal endvidere etablere en kontaktpersonordning for unge, som kommunen vurderer, af personlige eller sociale årsager har behov for støtte fra flere enheder i kommunen.

Ud over de tre ordinære sektorområder – børneområdet, voksenområdet og arbejdsmarkedsområdet – kan man tale om "ungeområdet" som værende en vigtig del af overgangsindsatsen. I denne rapport forståelse omfatter "ungeområdet" både den brede gruppe af unge, som ikke har behov for særlig hjælp og støtte til at påbegynde uddannelse eller komme i beskæftigelse, og en smallere målgruppe af socialt udsatte og psykisk sårbare unge. Analysen har fokus på sidstnævnte gruppe af unge. "Ungeområdet" kan ikke afgrænses entydigt ud fra lovgivning, indsatser og ydelser, som tilfældet er med de ordinære sektorområder. Området er dog bl.a. reguleret af KUI, uddannelseslovgivning målrettet unge⁵ samt dele af serviceloven og lovgivning om beskæftigelsesindsatsen⁶. Indsatser og ydelser til målgruppen omfatter bl.a. uddannelseshjælp, SU og kontanthjælp, vejledning, opkvalificering og virksomhedspraktik, STU (særlig tilrettelagt ungdomsuddannelse) og FGU (forberedende

⁵ Fx lov om ungdomsuddannelse for unge (Børne- og Undervisningsministeriet, 2019b), lov om produktionsskoler, lov om forberedende grunduddannelse (Børne- og Undervisningsministeriet, 2019a) og lov om erhvervsuddannelser (Børne- og Undervisningsministeriet, 2021b).

⁶ Fx lov om en aktiv beskæftigelsesindsats (Beskæftigelsesministeriet, 2019).

grunduddannelse) samt visse indsatser efter serviceloven (anbringelse, efterværn⁷, misbrugsbehandling mv.).

Tabel 1.1 indeholder eksempler på typiske tilbud og indsatser, som unge modtager eller tilbydes i forbindelse med overgangsindsatsen, fordelt på områder. Tabellen indeholder ikke eksempler på forsørgelsesydelse og tilskud med relevans for målgruppen. Der er i sammenfatningen givet et eksempel på en borgers rejse gennem overgangsindsatsen, hvor nogle af indsatserne i Tabel 1.1 er nævnt.

Tabel 1.1 Eksempler på tilbud og indsatser med relevans for overgangsindsatsen

Område	Tilbud og indsatser
Børneområdet	Serviceloven: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Familiebehandling eller behandling af den unges problemer (§ 52, stk. 3, nr. 3) ▪ Fast kontaktperson for den unge (§ 52, stk. 3, nr. 6) ▪ Anbringelse uden for hjemmet (§ 52, stk. 3, nr. 7) ▪ Efterværn (§ 76)*
Voksenområdet	Serviceloven: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Tidlig forebyggende indsats (§§ 82a-c) ▪ Socialpædagogisk støtte (§ 85) ▪ Aktivitets- og samværstilbud (§ 104) ▪ Botilbud til midlertidigt ophold (§ 107)
Arbejdsmarkedsområdet	Lov om aktiv beskæftigelsesindsats: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Virksomhedspraktik (kapitel 11) ▪ Vejledning og opkvalificering (kapitel 14) ▪ Mentorstøtte (kapitel 26)
Ungeområdet	STU (lov ungdomsuddannelse for unge med særlige behov) FGU (lov om forberedende grunduddannelse) Kontaktpersonordning (lov om kommunal ungeindsats for unge under 25 år)
Ikke-område-specifikt	Behandling af stofmisbrug efter servicelovens § 101 og § 101a (samt sundhedslovens § 142) Behandling for alkoholmisbrug efter sundhedslovens § 141 og § 141b

Note: * Efterværn er en samlebetegnelse for en række forskellige former for støtte, som børneområdet kan tildele 18-22-årige unge, herunder døgnophold for tidligere anbragte unge og fast kontaktperson, jf. servicelovens § 76.

1.2.2 "Overgangsunge"

Som nævnt har analysen fokus på gruppen af socialt udsatte og psykisk sårbare unge (benævnes herefter "overgangsunge"). Med "overgangsunge" me-

⁷ Efterværn er en samlebetegnelse for en række forskellige former for støtte, som børneområdet kan tildele 18-22-årige unge, herunder døgnophold for tidligere anbragte unge og fast kontaktperson, jf. servicelovens § 76.

nes unge, som typisk har psykiske og/eller sociale problemer, og som modtager sociale indsatser på børneområdet og efter det fyldte 18. år forventes at få behov for indsatser efter serviceloven og evt. anden lovgivning, fx på arbejdsmarkedsområdet. Her er der tale om en forskelligartet målgruppe, som omfatter unge med varierende behov for hjælp og støtte, fra behov for få timers rådgivning og vejledning til omfattende behov for støtte, evt. i et døgn-dækket tilbud. Analysen fokuserer ikke på unge med omfattende funktionsnedsættelser, herunder fx unge med autisme eller udviklingshæmning, som ved overgangen til voksenlivet har behov for massiv hjælp og støtte såsom et længerevarende botilbud efter servicelovens § 108. Dette fokus er valgt på baggrund af foranalysen⁸ til denne rapport (jf. Bilag 1), som viste, at kommunerne generelt set har størst og stigende styringsmæssige udfordringer i relation til gruppen af socialt udsatte og psykisk sårbare unge, sammenlignet med gruppen af unge med omfattende funktionsnedsættelser. Kommunerne har gennem mange år haft fokus på overgangen for unge med omfattende funktionsnedsættelser, formentlig blandt andet fordi indsatser til denne gruppe fylder mere økonomisk.

1.3 Fremgangsmåde og datagrundlag

I det følgende beskrives analysens fremgangsmåde og datagrundlag kort, idet der henvises til Bilag 1 for en uddybende beskrivelse.

1.3.1 Udvalgelse af deltagerkommuner

Der indgår fem kommuner i analysen, som er udvalgt i en screeningsproces. Screeningsprocessen havde til formål at udvælge kommuner med flere års erfaring med aktiv og målrettet økonomisk styring af overgangsindsatsen. For at gøre analysens resultater relevante for så mange kommuner som muligt var det hensigten at undgå outliers i forhold til kommunestørrelse, udgiftsniveau og budgetoverholdelse på henholdsvis børne- og voksenområdet samt indbyggernes socioøkonomiske karakteristika. Desuden blev der tilstræbt en geografisk spredning af deltagerkommunerne. For at undersøge forskelle og ligheder i kommunernes måder at håndtere overgangsindsatsen på var det endvidere hensigten at udvælge kommuner, hvor overgangsindsatsen er organiseret forskelligt.

⁸ Som led i opstarten af analysen blev der gennemført en foranalyse, hvor VIVE interviewede en række videnspersoner fra relevante organisationer. Formålet med foranalysen var at fokusere analysen, bl.a. i forhold til afgrænsning af genstandsfeltet, og få identificeret de væsentligste økonomiske styringsudfordringer i relation til overgangsindsatsen. Foranalysen skulle desuden være med til at danne basis for udvælgelsen af screeningskommuner (jf. afsnit 1.3.1 og Bilag 1).

Rekrutteringsprocessen viste sig at være vanskelig af forskellige årsager, bl.a. da flere kommuner ikke havde ressourcer til at deltage. Alle fem deltagerkommuner har konkrete, flerårige erfaringer med styring af overgangsindsatsen, ligesom der i analysen – som planlagt – både indgår kommuner med netværks- og enhedsorganisering af overgangsindsatsen. Der er også opnået en geografisk og størrelsesmæssig spredning blandt deltagerkommunerne, mens de øvrige kvantitative udvælgelseskriterier har fået mindre vægt.

Styringspraksis i deltagerkommunerne kan ikke kobles til kommunernes økonomiske styringsresultater i relation til overgangsindsatsen, da der ikke findes tilgængelige data herom. Deltagerkommunernes økonomiske styringspraksis vurderes i stedet ud fra det analytiske grundlag for undersøgelsen, som beskrevet i afsnit 1.4.

1.3.2 Datagrundlag

Dataindsamlingen er struktureret i seks temaer, der afspejler en række centrale elementer i den kommunale økonomiske styringspraksis:⁹

1. Politikker og strategier, herunder overordnet politik og målsætninger for overgangsindsatsen.
2. Økonomiske styringsprincipper, herunder budgettildeling.
3. Tilrettelæggelse og organisering af overgangsindsatsen, herunder fordeling af visitationskompetence vedrørende indsatser til overgangsunge.
4. Budgetlægning og prognoser, herunder budgetansvar for indsatser med relevans for overgangsindsatsen.
5. Budgetopfølgning og styringsinformation, herunder opfølgning på udgifter, aktiviteter og resultater.
6. Økonomistyringskultur, herunder økonomisk bevidsthed i organisationen og budgetansvarlighed.

Datagrundlaget for analysen består af dokumenter fra deltagerkommunerne og 8-10 semistrukturerede interview i hver af deltagerkommunerne. Se Bilag 1 for en oversigt over de anvendte dokumenter og interviewede interviewpersoner. Dokumenterne er primært brugt til at afdække formelle principper og retningslinjer i kommunernes økonomiske styring af overgangsindsatsen samt få et overordnet indblik i kommunernes praksis. Interviewene havde primært til formål at afdække kommunernes implementering af vedtagne retningslinjer og principper samt deres økonomiske styring i praksis.

⁹ Panduro et al. (2012).

Der er i hver deltagerkommune gennemført interview med forskellige repræsentanter fra de involverede sektorområder, dvs. børneområdet, voksenområdet og arbejdsmarkedsområdet (samt "Unge i Uddannelse og Kompetencecenter" i Tønder Kommune, jf. afsnit 3.2.1), herunder fagchefer, myndighedsledere, afdelingsledere, teamledere og sagsbehandlere. Derudover er der gennemført interview med økonomiledere/-konsulenter tilknyttet sektorområderne. Størstedelen af analysen bygger således på interviewpersonernes udsagn, som udspringer af deres erfaringer og holdninger. Disse er i sagens natur subjektive, hvilket VIVE bl.a. har håndteret ved at skelne mellem, hvad der er deltagerkommunernes erfaringer, og hvad der på baggrund af erfaringer fra flere deltagerkommuner er VIVEs vurdering.

På baggrund af analyser af disse data har VIVE udarbejdet en række forslag til anbefalinger og inspirationspunkter i relation til økonomisk styring af overgangsindsatsen. Disse forslag blev videreudviklet og kvalificeret ved en workshop faciliteret af VIVE med fagchefer og øvrige ledere fra involverede sektorområder i alle fem deltagerkommuner. Efterfølgende sendte VIVE udvalgt materiale fra workshoppen til økonomiledere og -konsulenter tilknyttet de forskellige sektorområder i alle deltagerkommuner til kommentering. VIVE er alene ansvarlig for analysens konklusioner og anbefalinger.

1.4 Analytisk grundlag i vurdering af praksis

Analysens formål er at komme med inspiration til videreudvikling af kommunernes økonomiske styring af overgangsindsatsen. Det gør vi helt overordnet ved at afdække og vurdere deltagerkommunernes økonomiske styringspraksis. Kriterierne for at vurdere praksis bygger på teori om økonomisk styring og den kommunale styringskæde. Herudfra er der opstillet to generelle vurderingskriterier og fire hensyn, der er væsentlige i den økonomiske styring af overgangsindsatsen.

1.4.1 Økonomisk styring

Analysen tager afsæt en bred forståelse af økonomisk styring, der kan defineres i tre dimensioner:¹⁰

- **Ressourcestyring**, der sigter på at opnå gode økonomiske resultater, fx budgetbalance og udgiftsstyring.

¹⁰ Se Bilag 1 for en uddybning. De tre dimensioner er illustreret i Bilagsfigur 1.

- **Aktivitetsbaseret økonomisk styring**, der sigter på at opnå høj produktivitet og dermed relaterer sig til forholdet mellem udgifter og aktiviteter.
- **Resultatbaseret økonomisk styring**, der sigter på at opnå høj omkostningseffektivitet og dermed vedrører forholdet mellem udgifter og kvalitet, dvs. hvor gode faglige resultater der opnås for et givet budget.

Denne brede forståelse af økonomisk styring medfører blandt andet, at analysen tager konsekvensen af, at den økonomiske styringspraksis er tæt forbundet med den socialfaglige styringspraksis, hvor aktiviteter typisk fastlægges, og hvor der fastsættes faglige mål for resultater af en indsats sammen med borgeren. Derfor er samspillet mellem den økonomiske og den socialfaglige styring samt den socialfaglige styrings betydning for den økonomiske styring centrale dele af analysens genstandsfelt.

1.4.2 Den kommunale styringskæde

Analysen tager endvidere afsæt i den kommunale styringskæde, hvor de politiske mål gennem forvaltningen omsættes til indsatser på det udførende niveau af fx sagsbehandlere og medarbejdere i de decentrale enheder, der leverer indsatsen til borgerne. Desuden sker der en løbende orientering tilbage til politikerne om resultaterne af aktiviteterne. Denne analyse har fokus på forvaltningsniveauet og samarbejdet om overgangsindsatsen på tværs af sektorområder. Det vil sige, at der ikke er fokus på driften og det politiske niveau. Der er dog fokus på både de retningsgivende og de opfølgende elementer i styringskæden.¹¹

1.4.3 Vurdering af deltagerkommunernes praksis – kriterier og hensyn

Ud fra vores forståelse af økonomisk styring og den kommunale styringskæde har VIVE opstillet og anvendt to kriterier for vurdering af deltagerkommunernes styringspraksis som grundlag for at udarbejde anbefalinger og inspirationspunkter til andre kommuner. Vurderingskriterierne er:

1. Kommunernes praksis i relation til overgangsindsatsen understøtter økonomisk styring i form af:
 - Ressourcestyring med henblik på udgiftskontrol og budgetoverholdelse

¹¹ Se Bilag 1 for en uddybning. Den kommunale styringskæde er illustreret i Bilagsfigur 2.

- Aktivitetsbaseret økonomisk styring med henblik på at forbedre produktivitet, dvs. skabe sammenhæng mellem udgifter og aktiviteter
 - Resultatbaseret økonomisk styring med henblik på at forbedre omkostningseffektivitet, dvs. skabe sammenhæng mellem udgifter og faglige resultater.
2. Kommunernes praksis i relation til overgangsindsatsen understøtter, at der er sammenhæng og gennemsigtighed i den kommunale styringskæde.

Endvidere er der opstillet fire gennemgående hensyn i kommunernes økonomiske styring af overgangsindsatsen til unge, som deltagerkommunernes praksis vurderes i relation til. Hensynene går på tværs af vurderingskriterierne, dvs. kriterier og hensyn supplerer hinanden som en matrice i VIVEs vurdering af styringspraksis. Det drejer sig om hensynene til at:

1. understøtte den økonomiske styring af kommunens samlede overgangsindsats på tværs af involverede sektorområder
2. understøtte den økonomiske styring af indsatser til overgangsunge inden for de enkelte sektorområder
3. understøtte helhedsorienterede og omkostningseffektive indsatser til overgangsunge, herunder søge at undgå dobbelt- eller parallelindsatser
4. understøtte budgetansvarlighed og -gennemsigtighed via samplace-ring af visitationsansvar og betalingsforpligtelse.

For det første er det væsentligt at understøtte den økonomiske styring af den samlede overgangsindsats i kommunen. Det indebærer, jf. vurderingskriterierne, muligheden for at følge og sammenkoble udgifter, aktiviteter og faglige resultater vedrørende indsatser til målgruppen af overgangsunge på tværs af børneområdet, voksenområdet og arbejdsmarkedsområdet.¹² *For det andet* er det væsentligt at understøtte den økonomiske styring af indsatser til overgangsunge inden for de enkelte sektorområder, som er involveret i overgangsindsatsen. Det indebærer, jf. vurderingskriterierne, muligheden for at følge og sammenkoble udgifter, aktiviteter og faglige resultater vedrørende indsatser til målgruppen af overgangsunge inden for det enkelte budgetansvarsområde. *For det tredje* er det vigtigt at understøtte helhedstænkning og tværfagligt samarbejde om indsatser til overgangsunge for dermed at sikre omkostningseffektive indsatser, dvs. de bedst mulige faglige resultater for pengene, herunder undgå at iværksætte parallelindsatser på forskellige sektorområder. *For det fjerde* er det relevant at placere visitationskompetence og

¹² Se også Kjærgaard et al. (2018).

betalingsansvar sammen og dermed lade ansvaret for at bruge pengene og ansvaret for at overholde budgettet følges ad. Hvis visitationskompetence og betalingsforpligtelse er adskilt, vil det indebære nogle u hensigtsmæssige incitamenter i relation til den økonomiske styring.¹³

Sådan vurderes økonomisk styringspraksis

Deltagerkommunernes styringspraksis er vurderet sådan, at hvis nogle af deltagerkommunerne har én praksis, og de andre deltagerkommuner har en anden praksis, så er det den praksis, som efter VIVEs vurdering er bedst i overensstemmelse med vurderingskriterierne og hensynene, som kan lægges til grund for en anbefaling. Hvis praksis i alle fem deltagerkommuner er i strid med kriterierne og hensynene, kan denne praksis således ikke indgå som en anbefaling.

Der er tilfælde, hvor der ikke er *empirisk* belæg for en anbefaling, da ingen deltagerkommuner har konkrete erfaringer. I de tilfælde er der foretaget en vurdering af deltagerkommunernes *overvejelser* som grundlag for at pege i retning af en styringspraksis, som man som kommune kan overveje at anvende. Det gælder eksempelvis nogle af deltagerkommunernes overvejelser om at øge opmærksomheden på udgiftsforskydninger mellem sektorområder, som på analysetidspunktet ikke var implementeret. Det er i rapporten søgt tydeliggjort, hvad VIVEs vurderinger bygger på i hvert enkelt tilfælde.

I nogle tilfælde kan der ikke ud fra deltagerkommunernes praksis peges entydigt på generelle *anbefalinger*, da en given praksis ikke understøtter alle hensyn samtidig. I disse tilfælde er der peget på opmærksomhedspunkter samt på mulige fordele og ulemper ved forskellige valg af styringspraksis i stedet for egentlige anbefalinger.

Det generelle indtryk er, at deltagerkommunerne især har fokus på den økonomiske styring af indsatser til overgangsunge *inden for* det enkelte sektorområde og i mindre grad af den samlede overgangsindsats *på tværs af* sektorområder. Derfor er analysens empiriske grundlag i relation til at understøtte den tværgående økonomiske styring af kommunens samlede overgangsindsats relativt begrænset. Det begrænsede erfaringsgrundlag i deltagerkommunerne for økonomisk styring på tværs af sektorområder har gjort det vanskeligt at vurdere og komme med anbefalinger til tværgående styringspraksis. Anbefalinger og inspirationspunkter er derfor i nogle tilfælde formuleret med forbehold og evt. med forudsætninger, eller som områder, der efter VIVEs vurdering kræver særlig opmærksomhed fra kommunerne.

Ved læsningen af rapporten er det væsentligt at være opmærksom på, at forskellige elementer i styringspraksis skal ses i sammenhæng med hinanden.

¹³ Se også Kjærgaard et al. (2018).

Det er samspillet mellem og kombinationen af de forskellige elementer i styringen, der udgør en kommunes samlede økonomiske styringspraksis. Derfor er det også vanskeligt at udpege den bedste måde at tilrettelægge ét element af den økonomiske styringspraksis på, uden at det ses i sammenhæng med de øvrige elementer – og med den lokale kontekst.

1.5 Rapportens opbygning

Rapporten er ud over første kapitel om baggrund, formål og metode inddelt i fem kapitler, som omhandler strategiske pejlemærker og målsætninger for samt ledelsesmæssig forankring af overgangsindsatsen (kapitel 2), organisering af overgangsindsatsen og samarbejdet på tværs af sektorområder (kapitel 3), visitationskompetence, tværsektorielle drøftelser af valg af indsatser og tværgående økonomisk fokus (kapitel 4), budgetansvar, prognostisering og omfordeling af budget (kapitel 5) samt opfølgning på udgifter, aktiviteter og resultater af overgangsindsatsen (kapitel 6). I Bilag 1 uddybes analysens design og metode.

Kapitel 2-6 følger en ensartet struktur. Først præsenteres konklusionerne. Derefter følger de enkelte afsnit, hvor deltagerkommunernes praksis kortlægges, hvorefter der foretages en vurdering af fordele og ulemper ved de forskellige praksisser. Konklusionsboksene er et koncentrat af vurderingsafsnittene, hvorfor man kan vælge enten at læse den lange udgave (vurderingsafsnittene) eller den korte udgave (konklusionerne) af rapportens vurderinger og anbefalinger.

2 Strategiske pejlemærker

I dette kapitel beskrives først deltagerkommunernes strategiske pejlemærker med relevans for den økonomiske og faglige styring af overgangsindsatsen i afsnit 2.2. De strategiske pejlemærker findes i såvel overordnede som sektor- og målgruppespecifikke politikker og strategier. I afsnittet beskrives desuden målsætninger, som knytter an til overgangsindsatsen, ligesom der gøres rede for gennemgående indholdsmæssige træk ved de strategiske pejlemærker. Afsnit 2.3 afdækker den overordnede organisatoriske forankring af overgangsindsatsen i de fem deltagerkommuner, herunder på direktør- og fagchefniveau. Endelig beskriver afsnit 2.4 en række typiske udfordringer i samarbejdet om overgangsindsatsen på tværs af sektorområder og afdækker, hvordan deltagerkommunerne i praksis arbejder med ledelsesmæssigt og organisatorisk at understøtte dette tværgående samarbejde.

2.1 Konklusioner

Boks 2.1 Konklusioner – strategiske pejlemærker

- **Fælles, strategisk udgangspunkt for overgangsindsatsen**

Analysen viser, at det er væsentligt for styringen af overgangsindsatsen, at der etableres et fælles, strategisk afsæt for det tværgående samarbejde i kommunen, herunder overgangsindsatsen. Koblingen af overgangsindsatsen med overordnede strategiske pejlemærker kan understøtte den økonomiske og faglige styring af indsatsen ved, at der udstikkes en fælles kurs for samarbejdet på tværs i kommunen i forhold til at sikre koordinerede og helhedsorienterede løsninger.

- **Sektor- og målgruppespecifikke målsætninger kan med fordel samordnes**

Analysen viser, at kommunerne i formuleringen af sektor- og målgruppespecifikke målsætninger med relevans for overgangsindsatsen med fordel kan arbejde for at sikre, at der er sammenhæng mellem disse

målsætninger på tværs af de involverede områder, og at målsætningerne er afstemt med det overordnede strategiske udgangspunkt for overgangsindsatsen.

- **Overvej opstilling af konkrete, målbare målsætninger for overgangsindsatsen**

Analysens resultater peger i retning af, at kommunerne med fordel kan overveje at opstille konkrete, målbare målsætninger for overgangsindsatsen inden for de enkelte sektorområder – og eventuelt på tværs af de involverede områder – som det er muligt at følge op på og vurdere løbende. Det kan fx være målsætninger for, hvor stor en andel af overgangsunge der skal være tilknyttet arbejdsmarkedet, eller målsætninger for overgangsunges oplevelser af overgangsindsatsen.

- **Strategiske pejlemærker for styringen af overgangsindsatsen**

Analysen viser, at en række af deltagerkommunernes strategiske pejlemærker for styringen af overgangsindsatsen afspejler de lovgivningsmæssige forpligtelser, kommunerne har i relation til arbejdet med de unge. Det drejer sig om:

- Så mange unge som muligt skal i **job eller uddannelse**, så de på sigt kan leve et så selvstændigt liv som muligt med så lidt behov for hjælp og støtte fra det sociale system som muligt.
- Fokus på **tværgående samarbejde og helhedstænkning** i indsatsen for at sikre mere sammenhængende og koordinerede forløb, hvorved parallelindsatser og administrativt dobbeltarbejde undgås, og at den unge bliver så selvhjulpne som muligt.
- Mål og indsatsplaner laves **sammen med den unge** for at øge den unges motivation i samarbejdet og ejerskab til den indsats, der er sat i gang, og herigennem skabe fremdrift med positiv betydning for kommunens økonomi.
- Fokus på **rehabiliterende arbejde** kan understøtte, at de unges behov for hjælp og støtte fra det sociale system forebygges, reduceres, fastholdes eller helt bortfalder, hvilket kan mindske kommunens udgiftsbehov.

- **Ledelsesmæssig forankring af pejlemærker på alle niveauer**

Analysen viser, at det er væsentligt for den økonomiske styring af overgangsindsatsen, at de strategiske pejlemærker for overgangsindsatsen er forankret på alle ledelsesniveauer både politisk og administrativt. Politisk samordning og ledelsesmæssigt samarbejde er vigtigt for at skabe et forpligtende fagligt fællesskab om mål og principper mellem sektorområderne.

- **Organisatorisk understøttelse af tværgående samarbejde**

Analysen peger på, at strategiske pejlemærker og et stærkt tværfagligt samarbejde om overgangsindsatsen kan implementeres og understøttes på forskellige organisatoriske niveauer. På administrativt ledelsesmæssigt niveau kan man med fordel danne formelle dialogfora for ledere på tværs af de sektorområder, som kan behandle generelle problemstillinger vedrørende overgangsindsatsen, sætte en fælles strategisk retning og drøfte løsningsforslag i konkrete overgangssager. På både leder- og medarbejderniveau kan man desuden med fordel understøtte samarbejdet mellem de forskellige sektorområder via eksempelvis relationel koordinering, fælles temadage med fokus på overgangsindsatsen og lignende.

2.2 Strategiske pejlemærker for overgangsindsatsen

2.2.1 Kortlægning af praksis

Kortlægningen viser, at ingen af de fem deltagerkommuner har vedtaget en politik eller strategi med særskilt fokus på overgangsindsatsen til overgangsunge. Strategiske pejlemærker for den økonomiske og faglige styring af overgangsindsatsen er i stedet indeholdt i deltagerkommunernes overordnede samt sektor- og målgruppespecifikke politikker og strategier, som generelt omfatter en bredere målgruppe end overgangsunge. Pejlemærkerne er typisk repræsenteret som fokusområder eller målsætninger.

Deltagerkommunernes *overordnede* politikker og strategier såsom kommunalbestyrelsens vision for kommunen og kommuneplanen rummer ikke strategiske

pejlemærker, som fastlægger retningen specifikt for styringen af overgangsindsatsen. Ifølge flere af deltagerkommunerne spiller de overordnede politikker og strategier dog en væsentlig rolle i forhold til at sætte rammen og retningen for arbejdet med overgangsunge. Til eksempel kan nævnes plan- og udviklingsstrategien i Lolland Kommune, som er det øverste politiske og strategiske styringsredskab i kommunen. Ifølge flere af interviewpersonerne i kommunen udgør strategien et væsentligt strategisk afsæt for arbejdet med at støtte og hjælpe kommunens borgere, herunder overgangsunge, i at føre en så selvstændig tilværelse som muligt og bevare kontakten til arbejdsmarkedet eller uddannelsessystemet. I Boks 2.2 er der vist et uddrag fra plan- og udviklingsstrategien.

Boks 2.2 Eksempel på overordnet strategi – Lolland

Temaet "Social omstilling" har følgende hovedpunkter:

- Civilsamfund og kommune skal gøre en indsats for at skabe forandringer.
- Der skal ske løbende tilpasning af uddannelser, plejetilbud, kulturtilbud og den sociale indsats.
- Borgerens motivation og ressourcer er i centrum og borgeren tager selv ansvar.
- Der skal leveres en hurtig og afpasset indsats.
- Lolland skal skabe en stærk næste generation.

Som nævnt ovenfor er strategiske pejlemærker med relevans for den økonomiske og faglige styring af overgangsindsatsen ligeledes indeholdt i politikker og strategier for *specifikke sektorområder*, som er involveret i overgangsindsatsen, fx arbejdsmarkedsområdet. Tabel 2.1 viser eksempler på sådanne vedtagne, sektorspecifikke politikker og strategier i deltagerkommunerne.

Tabel 2.1 Eksempler på sektorspecifikke politikker og strategier

Kommune	Børneområdet	Voksenområdet	Arbejdsmarkedsområdet
Ballerup	Børne- og ungestrategi	Handicappolitik	Beskæftigelsesstrategi
Hjørring	Børne-, unge- og familiepolitik Fagstrategi for arbejdet med børn, unge og familier med behov for særlig støtte	Handicappolitik og handleplaner	Beskæftigelsesplan
Køge	Strategi for indsatsen på det specialiserede socialområde Sammenhængende børnepolitik Børn og unge-politik	Strategi for indsatsen på det specialiserede socialområde Handicappolitik og handleplaner	Arbejdsmarkedspolitik Beskæftigelsesplan
Lolland	Sammenhængende børnepolitik	Social- og arbejdsmarkedspolitik Strategi for socialpsykiatri og rusmiddel	Social- og arbejdsmarkedspolitik Beskæftigelsesstrategi
Tønder	Sektorplan for det specialiserede socialområde Sammenhængende børne-, unge- og familiepolitik	Sektorplan for det specialiserede socialområde	Beskæftigelsesplan

Note: Nogle af de nævnte politikker og strategier i Tabel 2.1 er relevante for opgaveløsningen på flere sektorområder. Det gælder eksempelvis "Strategi for indsatsen på det specialiserede socialområde" i Køge Kommune, som gælder for både børne- og voksenområdet. I disse tilfælde er politikkerne og strategierne rubriceret i mere end ét sektorområde. Desuden er politikker og strategier i tabellen generelt grupperet ud fra, hvor de efter VIVEs vurdering primært hører til.

Kilde: VIVEs egen tilvirkning med udgangspunkt i deltagerkommunernes dokumenter.

Som det fremgår af Tabel 2.1, er strategiske pejlemærker med relevans for den økonomiske og faglige styring af overgangsindsatsen forankret i flere politikker og strategier på forskellige sektorområder i de fem deltagerkommuner. Fælles for deltagerkommunerne er desuden, at de strategiske pejlemærker i de sektorspecifikke politikker og strategier henvender sig til en bredere målgruppe end overgangsunge, fx "borgere med vekslende jobtilknytning og tilbagevendende offentlig forsørgelse" eller "uddannelseshjælpsmodtagere under 30 år" (jf. også afsnit om målsætninger nedenfor).

I tillæg til overordnede og sektorspecifikke politikker og strategier har deltagerkommunerne vedtaget en særskilt, *målgruppespecifik* politik eller strategi for kommunens indsats til unge generelt, herunder gruppen af overgangsunge. I lighed med de overordnede og sektorspecifikke politikker og strategier viser kortlægningen, at strategiske pejlemærker i disse ungestrategier i varierende, om end begrænset omfang er møntet specifikt på overgangsunge.

Som et eksempel på en målgruppespecifik strategi for unge vedtog kommunalbestyrelsen i Hjørring Kommune i 2019 den sammenhængende ungestrategi "Ungegarantien", som overordnet set har til hensigt at sikre, at alle kommunens unge har mulighed for at komme i uddannelse og job (den unge skal

kunne "nå sin positive destination"). De tre strategiske mål for Ungegarantien – udsyn, indsigt og kompetencer – er nærmere beskrevet i Boks 2.3.

Boks 2.3 Ungegarantiens tre strategiske mål – Hjørring

Udsyn: *Den enkelte unge skal have udsyn og impulser udefra, der fremmer refleksion, inspiration og drømmen om "mit gode liv".*

Udefrakommende impulser vil inspirere til og udfordre drømme. Omverdenen rummer steder, muligheder og mennesker (bl.a. forældre), der kan understøtte den unge i at afsøge sine drømme i praksis. Udsynet vil dermed fremme den unges indsigt i forudsætninger samt i, hvilke potentialer og kompetencer der kan realisere drømmen.

Indsigt: *Den enkelte unge skal opnå indsigt i egne kompetencer og mulige veje, der fører til realiseringen af drømmen om "mit gode liv".*

Den unge, der har en drøm om sit gode liv og indsigt i egne forudsætninger, potentialer og kompetencer, kan træffe aktive og afklarede valg om næste skridt frem mod sin positive destination.

Kompetencer: *Den enkelte unge skal ud fra egne forudsætninger opdage og udvikle sine potentialer og opnå de nødvendige kompetencer for at kunne realisere drømmen om "mit gode liv".*

Den unges kompetenceudvikling sker med afsæt i den enkelte unges faglige, sociale og personlige forudsætninger og potentialer. Den unges afklaring og kompetenceudvikling sker således i vekselvirkningen mellem udsyn og indsigt. Her udvikles også den personlige kompetence til at træffe afklarede og aktive valg – både i nutiden og i fremtiden, hvis drømmen om det gode liv ændrer sig.

Samlet set viser kortlægningen, at det strategiske grundlag for styringen af overgangsindsatsen i deltagerkommunerne i udpræget grad er stykket sammen af bestanddele fra forskellige politikker og strategier, og at de strategiske pejlemærker i disse politikker og strategier med relevans for den økonomiske og faglige styring af overgangsindsatsen til en vis, om end beskeden grad, henvender sig specifikt til overgangsunge.

Målsætninger

Kortlægningen viser, at der til ovennævnte strategiske pejlemærker er knyttet målsætninger, som er mere eller mindre konkrete og målbare, og mere eller mindre direkte knyttet til overgangsindsatsen. Det gælder dog generelt for deltagerkommunerne, at der ikke er formuleret målsætninger specifikt for overgangsindsatsen. Tabel 2.2 nedenfor indeholder eksempler på målsætninger med relevans for overgangsindsatsen, taget fra deltagerkommunernes overordnede samt sektor- og målgruppespecifikke politikker og strategier.

Tabel 2.2 Eksempler på målsætninger

	Mere direkte knyttet til overgangsindsatsen	Mindre direkte knyttet til overgangsindsatsen
Mere konkrete og målbare	<ul style="list-style-type: none">- <i>Administrationen skal tilrettelægge indsatsen således, at der sker et årligt fald på 1 procentpoint per år frem til 2024 af unge, som ikke er i gang med enten job eller uddannelse</i> (Strategi for Socialpsykiatri og Rusmid-del, Lolland)- <i>Andelen af fuldtidspersoner på uddannelses-hjælp skal falde med 10 %</i> (Beskæftigelsesplan, Tønder)	<ul style="list-style-type: none">- <i>Antallet af offentligt forsørgede skal for alle ydelsestyper ligge lavere end eller svare til kommunens rammevilkår</i> (Beskæftigelsesplan, Køge)- <i>Andelen af unge i Ballerup Kommune, der tager en kompetencegivende uddannelse, skal op på nationalt niveau</i> (Beskæftigelsesstrategi, Ballerup)
Mindre konkrete og målbare	<ul style="list-style-type: none">- <i>Vi har fokus på udfordrede unges overgang til voksenlivet</i> (Sammenhængende børne-, unge og familiepolitik, Tønder)- <i>At der ved overgang fra barn til voksen sikres den unge støtte og koordinering med fokus på det unge menneskes behov i forhold til videre uddannelse</i> (Handicappolitik, Hjørring)	<ul style="list-style-type: none">- <i>I 2022 ønsker vi, at andelen af borgere uden for arbejdsmarkedet er faldet mærkbart</i> (Visions- og Strategiplan, Tønder)

Kilde: VIVEs egen tilvirkning med udgangspunkt i deltagerkommunernes dokumenter.

Som illustreret af eksemplerne i Tabel 2.2 (sammenlign øverste og nederste række i tabellen) viser kortlægningen endvidere, at målsætningerne på arbejdsmarkedsområdet i deltagerkommunerne generelt er mere konkrete og målbare end målsætningerne på både børne- og voksenområdet.

Indholdet af deltagerkommunernes politikker og strategier varierer alt efter, hvilke dele af den kommunale virksomhed eller hvilken målgruppe de retter sig imod. Der er dog nogle fælles pejlemærker ved politikkerne og strategierne som er med til at angive retningen for overgangsindsatsen.

Job og uddannelse

Det er et gennemgående element ved alle fem deltagerkommuners politikker og strategier, at man arbejder ud fra en målsætning om, at så mange unge som muligt skal i job eller uddannelse. Det følger især af, at der i de senere år har der været et politisk fokus på, at flere unge skal have fodfæste på arbejdsmarkedet og i uddannelsessystemet.¹⁴ Fx fremgår det af KUI, at det i den enkelte kommune er kommunalbestyrelsens ansvar at sikre, at alle unge under 25 år får den nødvendige støtte til at kunne gennemføre en ungdomsuddannelse eller opnå fast tilknytning til arbejdsmarkedet.¹⁵ Ifølge deltagerkommunerne er formålet med at bringe de unge tættere på arbejdsmarked og uddannelse at styrke den enkelte unges tro på sig selv og egne evner og herigenem at gøre vedkommende så selvhjulpne som muligt med så lidt behov for hjælp og støtte fra det sociale system som muligt.¹⁶ Heri ligger i øvrigt et mål om at forene det faglige og det økonomiske blik på borgerne på den måde, at man, når den faglige indsats kommer i mål og har succes, også kan også se det på den økonomiske bundlinje.

Boks 2.4 viser eksempler fra to deltagerkommuner på, hvordan denne orientering mod job og uddannelse præger deltagerkommunernes strategiske pejlemærker for indsatsen til unge, herunder overgangsindsatsen.

¹⁴ Jf. fx lov om forberedende grunduddannelse (Børne- og Undervisningsministeriet, 2019a), lov om ungdomsuddannelse for unge med særlige behov (Børne- og Undervisningsministeriet, 2019b) samt Aftale om bedre veje til uddannelse og job (Regeringen, 2017).

¹⁵ Børne- og Undervisningsministeriet, 2021a.

¹⁶ Et lignende fund gør VIVE i slutevalueringen af frikommuneforsøget omkring "En plan". Her fremgår det af slutrapporten, at job og uddannelse ikke kun er et mål med indsatserne, men også kan være et middel til at øge trivsel og troen på egen handlekraft (Holm-Petersen et al, 2021).

Boks 2.4 Eksempler på fokus på job og uddannelse – Lolland og Tønder

Sammenhængende børnepolitik – Lolland Kommune

Fokusområdet "Unge skal være en del af et fællesskab" indeholder følgende tre politiske pejlemærker:

- I Lolland Kommune skal alle unge være i gang. Kommunen skal sikre, at der til alle unge er relevante tilbud og fællesskaber, der kan hjælpe dem på vej mod uddannelse eller job.
- Alle unge skal nå længst muligt med de forudsætninger og interesser, de har. Uddannelse er vejen for de fleste, men Lolland Kommune skal gøre det let for de unge, der ønsker at vælge en erhvervsrettet vej mod job og selvforsørgelse.
- Alle unge skal mødes af en sammenhængende og tværfaglig indsats, der understøtter den unges livsduelighed ved at give den unge mulighed for at udvikle identitet, dannelse og ambitioner for eget liv.

Ungepolitikken – Tønder Kommune

Der er formuleret tre overordnede mål med ungepolitikken i Tønder Kommune:

- Flest mulige unge får uddannelse og job.
- Antallet af unge på uddannelseshjælp skal nedbringes.

Flest mulige unge mestrer deres eget liv – også socialt.

Tværgående samarbejde og helhedsorientering

Et gennemgående træk ved strategiske pejlemærker i deltagerkommunernes politikker og strategier er desuden fokus på tværfagligt, tværsektorielt samarbejde og helhedsorienteret tænkning. Eksempelvis fremgår det af den sammenhængende børnepolitik i Lolland Kommune, at:

Alle unge skal mødes af en sammenhængende og tværfaglig indsats, der understøtter den unges livsduelighed ved at give den unge mulighed for at udvikle identitet, dannelse og ambitioner for eget liv.

Tanken med en sammenhængende og helhedsorienteret indsats er ifølge deltagerkommunerne at undgå parallelindsatser eller overlappende, ikke-koordinerede forløb samt at gøre det muligt at fokusere indsatsen og derved opnå hurtigere progression og komme tættere på job eller uddannelse.

Deltagerkommunernes fokus på tværgående samarbejde og helhedsorientering i indsatsen følger også af kommunens forpligtelse til at sammentænke og koordinere indsatser på tværs af uddannelses-, beskæftigelses- og socialområdet for unge under 25 år (jf. KUI).

Sammen med den unge

Kortlægningen viser endvidere, at samarbejde med og inddragelse af den unge – og evt. dennes pårørende – er et gennemgående princip ved strategiske pejlemærker i deltagerkommunernes politikker og strategier. Eksempelvis fremgår det af Vision 2029, som sætter den overordnede politiske retning for udviklingen af Ballerup Kommune frem mod 2029, at: "Kommunen møder borgeren i øjenhøjde". Som et andet eksempel lyder et af tre hovedkriterier for Ungecentrum (Køge Kommune) således: "De unges perspektiv: Indsatsen skal tage udgangspunkt i de unges evner, ønsker og hele livssituation. Og indsatsen skal tilrettelægges så det giver mening for den unge". Det betyder i praksis, at det er helt centralt, at dialog og indsats i forløbet tager afsæt i den unges ressourcer, behov, drømme og ønsker for fremtiden, og at beslutninger altid tages *sammen med* den unge.

Det at lade den unges eget perspektiv, egne ressourcer og egne drømme sætte retning for, hvad der skal ske, forventes ifølge flere af interviewpersonerne at give den unge øget ejerskab og motivation i samarbejdet og bringe den unge tættere på at mestre eget liv og få fodfæste på arbejdsmarkedet eller i uddannelsessystemet. Der peges således på, at et princip om at tage afsæt i de unges perspektiv kan bidrage til at forbedre den økonomiske bundlinje i kommunen ved at gøre de unge mere selvhjulpne og bringe dem tættere på arbejdsmarkedet og uddannelse.¹⁷

I denne forbindelse skal det bemærkes, at overgangsunge i henhold til FN's børnekonvention, serviceloven mv. har ret til inddragelse i egen sag.¹⁸ Fx er der krav om, at uddannelsesplanen for unge i regi af KUI skal udarbejdes i en inddragende proces med den unge.

¹⁷ I midtvejsevalueringen af frikommuneforsøget omkring "En plan" finder VIVE frem til, at et gennemgående princip om at udarbejde mål og træffe beslutninger sammen med borgeren har styrket borgernes motivation og ejerskab og bidraget til at skabe progression (Holm-Petersen et al., 2019). I et litteraturstudie fra 2021 om efterværn og overgange til voksenlivet er det endvidere et fund, at tidligere anbragte unge, der har deltaget i planlægningen af overgangen og føler sig lyttet til og inddraget, oplever en mere positiv og succesfuld overgang til et selvstændigt voksenliv (Iversen, 2021).

¹⁸ Kloppenborg & Lausten (2020).

Ud over ovenstående pejlemærker er det et fællestræk ved deltagerkommunernes økonomiske og faglige styringspraksis for overgangsindsatsen, at der arbejdes ud fra et fokus på tidlig opsporing og forebyggelse samt mindst indgribende indsats og selvhjulpethed. *Tidlig opsporing og forebyggelse* handler om gennem tæt tværfagligt samarbejde at sætte så tidligt ind som muligt over for unge i udsatte positioner for at foregribe eller afhjælpe problemstillinger, inden de vokser sig (for) store. Det kan være gennem en tidlig indsats i almenområdet og/eller indsatser på det specialiserede område efter serviceloven. Eksempelvis er "tidlig indsats" en af tre bærende værdier i Tønder Kommunes sammenhængende børne-, unge- og familiepolitik, jf. Boks 2.5.

Boks 2.5 Eksempel på tidlig opsporing og forebyggelse i strategier og politikker – Tønder

Tidlig indsats er rettidig indsats med børn og unge i centrum. Vi arbejder forebyggende for at undgå udfordringer. Vi har fokus på tidlig indsats allerede i graviditeten. Vi handler på bekymringer fremfor at vente på problemer. Hvis børn og unge alligevel kommer i en udfordrende situation, tager vi fat om udfordringen, så snart vi bliver opmærksomme på den. Tidlig indsats handler således både om indsatser tidligt i barnets liv og tidligt i iagttagede problemstillinger. Vi handler på små problemstillinger for at undgå, at de vokser sig store.

At den unge skal støttes til at leve et så *selvstændigt liv* som muligt, og at der som udgangspunkt skal tildeles hjælp og støtte ud fra princippet om *mindst indgribende indsats*, følger af, at deltagerkommunerne generelt arbejder efter en rehabiliterende tilgang. For deltagerkommunerne indebærer det at arbejde rehabiliterende, at de unges behov for hjælp og støtte fra det sociale system forebygges, reduceres, fastholdes eller helt bortfalder, hvilket kan mindske kommunens udgiftsbehov. Adspurgt om det strategiske afsæt for styringen af overgangsindsatsen svarer en fagchef for voksenområdet i en af deltagerkommunerne således:

Jeg vil tage udgangspunkt i, at vi på mit eget område i løbet af de seneste par år har arbejdet meget med kerneopgaven. Og kerneopgaven på det sociale område blev defineret for et par år siden i retning af, at det er rigtig vigtigt, at vi rehabiliterer – altså har fokus på, at borgerne kan selv så meget som overhovedet muligt. [...] Med andre ord, at man skal bevæge sig så langt væk fra offentlig forsørgelse som muligt. Det ligger som et mål i forbindelse med den kommunale indsats. [...] Det der med, at vores primære rolle er at støtte

borgeren for de handicap, borgeren måtte have, der er vi mere ovre i en rehabiliterende funktion. Og det spejler sig også over i arbejdsmarkedsområdet osv.

2.2.2 Vurdering

På baggrund af kortlægningen ses det, at strategiske pejlemærker med relevans for den økonomiske og faglige styring af overgangsindsatsen i deltagerkommunerne er indeholdt i forskellige overordnede samt sektor- og målgruppespecifikke politikker og strategier. Det fremgår endvidere af kortlægningen, at disse pejlemærker generelt adresserer en bred målgruppe af unge og ikke specifikt overgangsunge.

Det er VIVEs vurdering ud fra deltagerkommunernes erfaringer, at det er væsentligt, at der etableres et fælles, strategisk afsæt for det tværgående samarbejde i kommunen, herunder overgangsindsatsen, fx i form af en fælles vision for kommunens udvikling. En kobling af overgangsindsatsen til overordnede strategiske pejlemærker kan understøtte den økonomiske styring af indsatsen ved, at der angives en rettesnor for samarbejdet på tværs i kommunen i forhold til at sikre koordinerede og helhedsorienterede løsninger.

Ud fra deltagerkommunernes udsagn er det VIVEs vurdering, at kommunerne i formuleringen af sektor- og målgruppespecifikke målsætninger med relevans for overgangsindsatsen med fordel kan arbejde for at sikre, at der er sammenhæng mellem disse målsætninger på tværs af de involverede områder, og at målsætningerne er afstemt med det overordnede strategiske udgangspunkt for overgangsindsatsen. Herved skabes der grobund for, at de involverede aktører i overgangsindsatsen arbejder i samme retning, og at løsningerne er sammenhængende og helhedsorienterede.

Det fremgår endvidere af kortlægningen, at målsætninger i deltagerkommunernes politikker og strategier med relevans for overgangsindsatsen er mere eller mindre konkrete og målbare og mere eller mindre direkte knyttet til overgangsindsatsen. Deltagerkommunernes erfaringer peger i retning af, at man som kommune med fordel kan overveje at opstille *konkrete, målbare* målsætninger for indsatsen til overgangsunge på de enkelte sektorområder – og eventuelt på tværs af de involverede områder – som det er muligt at følge op på og vurdere løbende. Det kan fx være målsætninger for, hvor stor en andel af overgangsunge der skal være tilknyttet arbejdsmarkedet eller være i uddannelse, eller målsætninger for de unges progression. Det kan også være målsætninger, som drejer sig om overgangsungeres oplevelser af overgangsindsatsen.

Endelig viser kortlægningen, at de strategiske pejlemærker, deltagerkommunerne arbejder ud fra i relation til overgangsindsatsen, afspejler de lovgivningsmæssige, kommunerne har i relation til arbejdet med de unge. Det drejer sig om:

- I overgangsindsatsen er der fokus på, at så mange unge som muligt skal i **job eller uddannelse**, så de på sigt kan leve et så selvstændigt liv som muligt med så lidt behov for hjælp og støtte fra det sociale system som muligt.
- I overgangsindsatsen er der fokus på **tværgående samarbejde og helhedstænkning** for at sikre mere sammenhængende og koordinerede forløb, som tager højde for den unges samlede behov og livssituation. Tilgangen skal sikre, at parallelindsatser og administrativt dobbeltarbejde undgås, og at den unge bliver så selvhjulpen som muligt.
- I overgangsindsatsen er der fokus på, at mål og indsatsplaner laves **sammen med den unge** og med afsæt i den unges perspektiv. Hensigten er at øge den unges motivation i samarbejdet og ejerskab til den indsats, der er sat i gang, og herigennem skabe fremdrift, som også kan have positiv betydning for kommunens økonomiske bundlinje.

Herudover er det kendetegnende for deltagerkommunernes økonomiske og faglige styringspraksis, at der er fokus på **tidlig opsporing og forebyggelse** samt et princip om **mindst indgribende indsats og selvhjulpenhed**. Det indebærer bl.a., at deltagerkommunerne generelt arbejder ud fra en rehabiliterende tilgang.

2.3 Organisatorisk forankring af overgangsindsatsen

I dette afsnit afdækkes og vurderes den overordnende organisering i deltagerkommunerne med relevans for overgangsindsatsen. Afsnittet redegør først for den organisatoriske forankring af overgangsindsatsen i deltagerkommunerne på politiske udvalg og direktørområder. Herefter ses der nærmere på, om de forskellige sektorområder, som er involveret i overgangsindsatsen, er samlet inden for samme fagchefområde eller opdelt på flere fagchefområder.

Der gøres indledningsvis opmærksom på, at Tønder Kommune efter dataindsamlingsstidspunktet har foretaget ændringer af deres administrative organisering med betydning for overgangsindsatsen. Beskrivelsen af Tønder Kommunes organisering i dette afsnit afspejler situationen *før* disse organisationsændringer.

2.3.1 Kortlægning af deltagerkommunernes praksis

Organisatorisk forankring i politiske fagudvalg og på direktørniveau

Der er forskel på de fem deltagerkommuners overordnede organisering. Det gælder både den politiske og den administrative organisering. Den overordnede kommunale organisering har betydning for, hvor mange politiske fagudvalg og direktørområder der er involveret i den kommunale indsats til unge i overgangen fra barn til voksen på det specialiserede socialområde. Tabel 2.3 viser, hvor mange og hvilke politiske fagudvalg og direktørområder der primært er involveret i overgangsindsatsen i deltagerkommunerne. De politiske fagudvalg og direktørområderne har forskellige navne i deltagerkommunerne. I rapporten anvendes de generelle navne som betegnelse for udvalgene og direktørområderne for at lette sammenligningen på tværs af kommuner.

Tabel 2.3 Oversigt over involverede politiske fagudvalg og direktørområder i de fem deltagerkommuner

Politiske fagudvalg		Direktørområder		
	Navn	Antal	Navn	Antal
Ballerup	Børne- og Skoleudvalget Social- og Sundhedsudvalget Erhverv- og Beskæftigelsesudvalget	3	Voksne og Sundhed samt Arbejds- marked Skoler, Institutioner og Kultur samt Børn og Ungerådgivning	2
Hjørring	Børne-, Fritids- og Undervisningsud- valget Sundheds-, Ældre- og Handicapud- valget Arbejdsmarked- og Uddannelsesud- valget	3	Børn, Fritid og Undervisning Sundhed, Ældre og Handicap Økonomi og Arbejdsmarked	3
Køge	Børneudvalget Social- og Arbejdsmarkedsudvalget	2	Børn og Uddannelse Velfærd	2
Lolland	Børne- og Skoleudvalget Social- og Arbejdsmarkedsudvalget	2	Børn, Unge og Familie, Skole og Dagtilbud samt Social og Arbejds- marked	1
Tønder	Socialudvalget Arbejdsmarkedsudvalget	2*	Social, Arbejdsmarked og Sundhed	1

Note: * Tønder Kommune har derudover nedsat "Ungeudvalget" som et § 17, stk. 4-udvalg.

Kilde: VIVEs egen tilvirkning med udgangspunkt i deltagerkommunernes dokumenter og beskrivelse af organisering.

Som det fremgår af tabellen, er overgangsindsatsen i deltagerkommunerne forankret i 2-3 politiske fagudvalg. Desuden er overgangsindsatsen samlet under én direktør i Lolland og Tønder Kommuner, under to direktører i Ballerup og Køge Kommuner og under tre direktører i Hjørring Kommune.

En anden dimension af den overordnede organisering af kommunen er, om de sektorområder, som primært er involveret i overgangsindsatsen, dvs. børneområdet, voksenområdet og arbejdsmarkedsområdet, er organiseret under samme direktør eller under flere direktører. Tabel 2.4 indeholder en oversigt over, hvorvidt de forskellige, involverede sektorområder er samlet i samme direktørområde eller adskilt i flere direktørområder.

Tabel 2.4 Oversigt over, hvorvidt sektorområderne er samlet i samme direktørområde eller adskilt i flere direktørområder

	Børneområdet og voksenområdet		Børneområdet og arbejdsmarkedsområdet		Voksenområdet og arbejdsmarkedsområdet	
	Samlet	Adskilt	Samlet	Adskilt	Samlet	Adskilt
Ballerup		X		X	X	
Hjørring		X		X		X
Køge		X		X	X	
Lolland	X		X		X	
Tønder	X		X		X	

Kilde: VIVEs egen tilvirkning med udgangspunkt i deltagerkommunernes dokumenter og beskrivelse af organisering.

Som det fremgår af Tabel 2.4, er der forskelle og ligheder mellem deltagerkommunerne i forhold til, hvordan sektorområderne er organiseret på direktørniveau. For det første viser tabellen, at Hjørring Kommune som den eneste har voksenområdet og arbejdsmarkedsområdet placeret under to forskellige direktører. De andre fire deltagerkommuner har det fællestræk, at voksenområdet og arbejdsmarkedsområdet henhører under samme direktør. For det andet ses det, at børneområdet i tre deltagerkommuner – Ballerup, Hjørring og Køge – er adskilt fra såvel voksenområdet som arbejdsmarkedsområdet på direktørniveau. I de to øvrige deltagerkommuner – Lolland og Tønder – er alle de tre involverede sektorområder samlet under samme direktør.

Ud over de tre *ordinære* sektorområder, som primært er involveret i overgangsindsatsen, kan man tale om "ungeområdet" som værende en vigtig del af indsatsen. Ungeområdet kan ikke afgrænses entydigt på samme måde som sektorområderne, men overordnet kan man sige, at ungeområdet er reguleret af lovgivning samt omfatter ydelser og indsatser, som er mere eller mindre specifikt målrettet unge (i en bred forstand). Se også afsnit 1.3.2 for en uddybende beskrivelse.

Tabel 2.5 viser, hvorvidt de tre ordinære sektorområder, som er involveret i overgangsindsatsen, og ungeområdet organisatorisk er placeret samlet eller adskilt på direktørområdeniveau.

Tabel 2.5 Oversigt over, om sektorområderne og ungeområdet er samlet eller adskilt på direktørniveau

	Børneområdet og ungeområdet		Voksenområdet og ungeområdet		Arbejdsmarkedsområdet og ungeområdet	
	Samlet	Adskilt	Samlet	Adskilt	Samlet	Adskilt
Ballerup		X	X		X	
Hjørring	(X)	(X)		X	X	
Køge	(X)	(X)	(X)	(X)	(X)	(X)
Lolland	X		X		X	
Tønder	X		X		X	

Note: (X) betyder, at to områder ikke er fuldstændig samlet eller fuldstændig adskilt.

Kilde: VIVEs egen tilvirkning med udgangspunkt i deltagerkommunernes dokumenter og beskrivelse af organisering.

Tabel 2.5 viser, at der er både fællestræk og forskelle i deltagerkommunernes organisatoriske placering af ungeområdet i forhold til de tre ordinære sektorområder på direktørniveau. Fælles for de fem kommuner er, at ungeområdet helt eller delvist er organiseret under samme direktør som arbejdsmarkedsområdet. Kun i Køge Kommune er ungeområdet og arbejdsmarkedsområdet delvist organiseret i samme direktørråde. Flere af deltagerkommunerne har i de senere år flyttet (dele af) ungeområdet til arbejdsmarkedsområdet,¹⁹ typisk som led i implementering af KUI-lovgivningen og øget fokus på at få de unge tættere på arbejdsmarkedet og uddannelse. Eksempelvis flyttede man i Hjørring Kommune UU²⁰ fra skoleområdet til arbejdsmarkedsområdet med virkning fra 2016. UU blev flyttet som led i samlingen af indsatsen til unge i enheden "Unge og uddannelse". Et andet eksempel stammer fra Ballerup Kommune, der i 2019 var med i omstruktureringen af UU blandt Vestegnskommunerne ved at nedlægge samarbejdet om UU Vestegnen og gøre UU til en del af arbejdsmarkedsområdet i kommunen.

Ud over samplaceringen med arbejdsmarkedsområdet er ungeområdet placeret under samme direktør som børneområdet i Lolland og Tønder Kommuner, mens de to områder er placeret under forskellige direktører i Ballerup, Hjørring og Køge Kommuner. Endvidere fremgår det af Tabel 2.5, at voksenområdet og ungeområdet er samlet under samme direktør i Ballerup, Lolland og Tønder Kommuner og adskilt på flere direktører i Hjørring Kommune. Det følger i øvrigt af den generelle organisering, jf. Tabel 2.3.

¹⁹ Af Bolvig et al. (2019: 72) fremgår det, at flere af kommunerne i undersøgelsen de seneste år har: "[F]lyttet UU og jobcenteret sammen i samme hus for at skabe en mere koordineret indsats. Nogle steder er man organisatorisk gået endnu videre og integreret enheder fra servicelovsområdet for de 15-17-årige i ungeenhederne under jobcenteret."

²⁰ I Hjørring Kommune blev UU pr. 1. august 2019 omdøbt og hedder i stedet Uddannelses- og Erhvervsvejledning (UE).

Der kan være udfordringer forbundet med, at flere politiske fagudvalg eller direktørområder er involveret i overgangsindsatsen. Ligeledes kan der være udfordringer forbundet med, at indsatsen går på tværs af fagchefers ansvars- og budgetansvarsområder, jf. nedenfor. Udfordringerne kan bl.a. være knyttet til forskelle i vurderingen af, hvad målet for en given indsats til en overgangsung bør være (fx livsmestring eller arbejdsmarkedskontakt), og til den økonomiske styring. I forhold til sidstnævnte kan det eksempelvis være en udfordring, hvis visitationskompetencen og betalingsansvaret er adskilt, hvorved det er muligt for medarbejdere i ét område at visitere til indsatser, som et andet område skal betale for (jf. også afsnit 4.2). Det kan ligeledes være en udfordring, hvis ét direktør- eller fagchefområde bidrager med forholdsvis mange ressourcer til overgangsindsatsen, mens et andet område i højere grad opnår gevinster eller reducerede udgifter som følge heraf. Sådanne udfordringer er potentielt til stede i alle indsatser, der går på tværs af den kommunale organisering.²¹

Kortlægningen viser, at deltagerkommunerne ikke oplever væsentlige økonomiske styringsudfordringer ved, at overgangsindsatsen er forankret i to eller flere politiske fagudvalg eller går på tværs af to eller flere direktørområder. Ud fra deltagerkommunernes erfaringer og udsagn kan det henføres til, at de strategiske pejlemærker med relevans for overgangsindsatsen er med til at etablere et fælles, strategisk afsæt for samarbejdet på tværs af kommunen (jf. også afsnit 2.2), og at den ledelsesmæssige investering i og prioritering af det tværgående perspektiv på alle organisatoriske niveauer er med til at understøtte sammenhæng på tværs. Sidstnævnte forhold ser vi nærmere på i afsnit 2.4. Derudover gælder det for nogle af deltagerkommunerne, at klarhed over rolle- og ansvarsfordelingen mellem de involverede parter i forhold til lovgivning, indsatser, visitationskompetence, betalingsansvar mv. bidrager til at styrke sammenhængen mellem forskellige dele af den kommunale organisering.

Der er dog indikationer på, at en samling af overgangsindsatsen i ét eller to politiske fagudvalg og direktørområder kan være understøttende for styringen. Eksempelvis vurderer flere af fagcheferne i en af deltagerkommunerne med en forholdsvis samlet organisering af overgangsindsatsen, at denne organisering understøtter arbejdet med at skabe fælles fodslag om retningen i overgangsindsatsen, ligesom tværgående problemstillinger mellem fagchefer (fx om betalingsansvar for bevilligede indsatser) nemmere løses inden for samme direktørområde. I en anden deltagerkommune, ligeledes med en forholdsvis samlet organisering af overgangsindsatsen, vurderer flere af fagcheferne, at en samplacering af de involverede parter understøtter både den økonomiske og den faglige styring af overgangsindsatsen, herunder fx mulighed for omfordeling af budget på tværs af budgetansvarsområder og helheds-tænkning i indsatserne. En af fagcheferne udtrykker sig således om den økonomiske styring:

²¹ Se fx Kjærgaard et al. (2018).

Vi har masser af snitfalter og budgetflader [...] og vi har stor ansvarlighed for, at det er helheden, der skal hænge sammen. Og det kan vi i højere grad, fordi vi er i samme direktørområde.

Organisatorisk forankring på fagchefniveau

Et væsentligt aspekt af den organisatoriske placering af overgangsindsatsen i kommunerne er, om de forskellige sektorområder er samlet under samme fagchef²² eller adskilt på flere fagchefer, jf. Tabel 2.6 nedenfor. Tilsvarende direktørniveauet kan man opstille en forventning om, at en organisering af sektorområderne under to eller flere budgetansvarlige fagchefer kan gøre det sværere at skabe en fælles retning for indsatsen samt sikre en koordineret og helhedsorienteret indsats.

Tabel 2.6 Oversigt over, hvorvidt sektorområderne er samlet under samme fagchef eller adskilt på flere fagchefer

	Børneområdet og voksenområdet		Børneområdet og arbejdsmarkedsområdet		Voksenområdet og arbejdsmarkedsområdet	
	Samlet	Adskilt	Samlet	Adskilt	Samlet	Adskilt
Ballerup		X		X		X
Hjørring		X		X		X
Køge		X		X		X
Lolland		X		X	X	
Tønder		X		X		X

Kilde: VIVEs egen tilvirkning med udgangspunkt i deltagerkommunernes dokumenter og beskrivelse af organisering.

Af Tabel 2.6 fremgår det først og fremmest, at et fællestræk ved deltagerkommunernes organisering er, at børneområdet er organiseret under en anden fagchef end både voksenområdet og arbejdsmarkedsområdet. Lolland Kommune har som den eneste deltagerkommune samlet voksenområdet og arbejdsmarkedsområdet under samme fagchef, mens det er fælles for de øvrige deltagerkommuner, at voksenområdet og arbejdsmarkedsområdet er organiseret under forskellige fagchefer.

Tabel 2.7 viser, hvorvidt de ordinære sektorområder og ungeområdet er samlet i samme fagchefområde eller adskilt i flere fagchefområder.

²² Kommunerne anvender lidt forskellige betegnelser for det, vi i denne rapport kalder "fagchef". I Ballerup Kommune bruges betegnelsen "centerchef", i Hjørring Kommune "chef" og "kontorchef", i Køge Kommune "chef", i Lolland Kommune "sektorchef" og i Tønder Kommune "fagchef".

Tabel 2.7 Oversigt over, hvorvidt sektorområderne og ungeområdet er samlet under samme fagchef eller adskilt på flere fagchefer

	Børneområdet og ungeområdet		Voksenområdet og ungeområdet		Arbejdsmarkedsområdet og ungeområdet	
	Samlet	Adskilt	Samlet	Adskilt	Samlet	Adskilt
Ballerup		X		X	X	
Hjørring		X		X	X	
Køge	(X)	(X)		X	(X)	(X)
Lolland	(X)	(X)	(X)	(X)	(X)	(X)
Tønder		X		X		X

Kilde: VIVEs egen tilvirkning med udgangspunkt i deltagerkommunernes dokumenter og beskrivelse af organisering.

Tabel 2.7 viser, at ungeområdet i tre ud af fem deltagerkommuner – Ballerup, Hjørring og Tønder – er organiseret under en anden fagchef end børne- og voksenområdet. I Ballerup og Hjørring Kommuner er ungeområdet organiseret under arbejdsmarkedschefen, mens man i Tønder Kommune har organiseret ungeområdet i en særskilt afdeling med egen fagchef (jf. også afsnit 3.2).

I de to øvrige deltagerkommuner – Lolland og Køge – er ungeområdet delvist organiseret under fagcheferne for de tre involverede, ordinære sektorområder. I Lolland Kommune henhører ungeområdet under både fagchefen for børneområdet (KUI) og fagchefen for voksen- og arbejdsmarkedsområdet (bl.a. myndighed for unge med behov for indsatser efter arbejdsmarkedslovgivningen). I Køge Kommune hører ungeområdet både under fagchefen for børneområdet og fagchefen for arbejdsmarkedsområdet, bl.a. da man i Køge Kommune har valgt at udmønte KUI-lovgivningen ved etablering af "Ungecentrum", som er en samling af vejlednings-, beskæftigelses- og familieindsatsen på én adresse, (jf. også afsnit 3.2). Ungeområdet i Køge Kommune er desuden delvist ledelsesmæssigt forankret hos skolechefen, da medarbejdere i og lederen af "Ungdommens Uddannelsesvejledning" i Ungecentrum hører til skoleområdet.

Som beskrevet i afsnittet ovenfor om organisatorisk forankring af overgangsindsatsen på direktørniveau hænger deltagerkommunernes flytning af (dele af) ungeområdet til arbejdsmarkedsområdet i høj grad sammen med et øget fokus på et uddannelses- og arbejdsmarkeds perspektiv på de unge (jf. også afsnit 2.2 om job og uddannelse som et strategisk pejlemærke for overgangsindsatsen).

Tilsvarende afsnittet om politiske udvalg og direktørområder, jf. ovenfor, viser kortlægningen, at deltagerkommunerne ikke oplever store udfordringer ved, at overgangsindsatsen går på tværs af fagcheferes ansvars- og budgetansvarsområder. Ifølge deltagerkommunerne hænger det bl.a. sammen med deltagerkommunernes bestræbelser på at skabe sammenhæng i ledelseskæden både

inden for og uden for sektorområderne. Som det fremgår af afsnit 2.4 i dette kapitel, pågår der i alle deltagerkommunerne et stort arbejde med at styrke ledelsen på tværs af søjlerne i den kommunale organisation, herunder på fagchefniveau.

En leder i én af deltagerkommunerne peger dog på en mulig grundlæggende problematik ved en leders fokus og prioritering, som potentielt kan blive mere alvorlig, jo flere fagchefer der er involveret i overgangsindsatsen. Ifølge den pågældende leder har den enkelte fagchef et stort incitament til at løse kerneopgaven på eget fagområde, da vedkommende i udgangspunktet er styret af fagområdespecifikke målsætninger. En mulig følge af denne situation kan være, at den enkelte fagchef har mindre fokus på og giver mindre prioritet til det tværgående og helhedsorienterede arbejde, medmindre fagområdespecifikke målsætninger er suppleret af målsætninger, som giver lederen en tilskyndelse til at prioritere det tværgående perspektiv (jf. afsnit 2.2.2).

2.3.2 Vurdering af deltagerkommunernes praksis

Kortlægningen viser, at der er forskel på de fem deltagerkommuners overordnede politiske og administrative organisering samt den organisatoriske forankring af overgangsindsatsen på fagchefniveau. Således er det forskelligt fra deltagerkommune til deltagerkommune, hvor mange politiske udvalg, direktørområder og fagchefområder der er involveret i overgangsindsatsen.

Det fremgår desuden af kortlægningen, at flere af deltagerkommunerne ikke oplever væsentlige økonomiske styringsudfordringer ved, at overgangsindsatsen går på tværs af flere politiske udvalg, direktørområder og fagchefområder. Det er der flere forklaringer på. Eksempelvis kan etablering af et fælles, strategisk udgangspunkt for overgangsindsatsen og prioritering af tværgående ledelse være med til at understøtte samordning på tværs af opgavesøjlerne. Sidstnævnte vender vi tilbage til i afsnit 2.4.

Nogle af deltagerkommunerne giver dog eksempler på, hvordan den organisatoriske løsning isoleret set både kan understøtte og modvirke den økonomiske styring af overgangsindsatsen. Eksempelvis er det erfaringen blandt fagcheferne i én af deltagerkommunerne, at en forholdsvis samlet organisering af overgangsindsatsen understøtter arbejdet med at finde en fælles retning i overgangsindsatsen. I afsnit 3.2 ses der endvidere nærmere på, hvordan forskellig organisering af overgangsindsatsen kan understøtte forskellige aspekter af den økonomiske styring, herunder økonomisk styring inden for det enkelte sektorområde og økonomisk styring på tværs af sektorområder.

2.4 Ledelsesmæssig og organisatorisk understøttelse af samarbejdet på tværs af sektorområder

Afsnittet redegør først for nogle generelle, typiske udfordringer i samarbejdet på tværs af sektorområder, som deltagerkommunerne peger på. Herefter ses der nærmere på, hvordan kommunerne ledelsesmæssigt og organisatorisk arbejder for at imødegå disse udfordringer og understøtte et godt samarbejde mellem ledere og medarbejdere på tværs af sektorområder.

Ud over de bredere initiativer, som behandles i dette afsnit, har alle deltagerkommunerne samarbejdsmodeller, som specifikt er målrettet mod at skabe gode overgange for unge på det specialiserede socialområde. Disse samarbejdsmodeller præsenteres mere detaljeret i kapitel 3.

2.4.1 Kortlægning af deltagerkommunernes praksis og erfaringer

Typiske udfordringer i samarbejdet om overgangsindsatsen på tværs af sektorer

Deltagerkommunerne peger på tre forhold, som kan være udfordrende for samarbejdet mellem de tre involverede sektorområder i forbindelse med overgangsindsatsen. De tre udfordringer, der uddybes nedenfor, er:

- Forskelle mellem sektorområder i perspektivet på den unge og indsatsens fokus
- Forskel i serviceniveau mellem sektorområder
- Hurtig udvikling i den unges behov.

For det første er der forskellig lovgivning og forskellige faglige perspektiver på de unge på de tre sektorområder. Det betyder, at der er forskel på, hvordan ledere og medarbejdere går til arbejdet med de unge, og hvilket fokus der er for indsatsen.

Flere deltagerkommuner peger på, at man på både voksen- og arbejdsmarkedsområdet møder de unge som selvstændige, myndige borgere, da den unge ikke længere er omfattet af forældrenes forfølgelsespligt, mens man på

børneområdet også skal tage hensyn til at inddrage den unges forældre. Forældres ønsker til og perspektiver på den unges sag har således i udgangspunktet en større betydning på børneområdet.²³

Desuden gør man ofte mere på børneområdet for at motivere den unge til at indgå i en indsats, fordi unge under 18 år ikke er myndige. På voksen- og arbejdsmarkedsområdet er den unges egen motivation i højere grad en forudsætning for at modtage en indsats. Som myndig voksen kan man frit vælge, at man ikke vil have hjælp fra kommunen – det kan man ikke som umyndig borger. En sagsbehandler på voksenområdet i en af deltagerkommunerne, som tidligere har arbejdet på børneområdet, siger følgende herom:

Jeg kan godt huske, da jeg var i Børn og unge. Jeg kunne blive så frustreret over, at man i Voksen ikke kunne forstå, at den her unge havde brug for hjælp, altså de måtte jo gøre noget. Og det kan jeg godt mærke på nogle af mine gamle kollegaer, når vi kommer ind til de her [møder i samarbejdsmodellen], at de kigger over på os og tænker: "Helt ærligt, hvorfor vil I ikke hjælpe den unge?". Og når man så har en viden fra voksenområdet, hvor man mere arbejder ud fra, at de unge skal også være interesseret i at tage imod den her hjælp, er der bare nogle, der falder imellem to stole, og vi kan ikke hjælpe dem alle. Så der har vi bare forskellige baggrunde for at sidde [til mødet], og det skinner lidt igennem.

Endvidere er der nogle interviewpersoner, som peger på, at der på børneområdet og voksenområdet primært er fokus på den unges sociale udfordringer, mens der på arbejdsmarkedsområdet primært er fokus på job og uddannelse. De forskellige perspektiver kan i nogle tilfælde gøre det vanskeligt at finde fælles løsninger. Flere af deltagerkommunerne nævner imidlertid, at de på tværs af sektorområderne arbejder på at sikre et stærkere fokus på job og uddannelse – og at dette er en udvikling, der er blevet styrket de senere år (jf. også afsnit 2.2). Eksempelvis siger en fagchef fra børneområdet i en af kommunerne:

For 10 år siden, der mødte jeg nogle medarbejdere og nogle unge, som synes, at når nu vi havde "nurset" dem på børn og unge-området hele vejen og passet på dem og håndholdt dem og krammet dem og gjort alt muligt. Den dag, vi afleverede dem til jobcentret og sagsbehandleren, så var det godt nok: "Velkommen til de voksnes verden". [...] Men i dag for mig ledelsesmæssigt, så er det jo vigtigt, at mine medarbejdere tænker, at den plan, de lægger, den måde vi ved, at vi hjælper dem bedst på, det er ved at få den unge klædt på til at få en ungdomsuddannelse og et job efterfølgende.

²³ DUKH (2021).

I nogle af deltagerkommunerne forsøger man at understøtte dette fokus på job og uddannelse yderligere ved at placere (noget af) ansvaret for eksempelvis § 85-støtte på arbejdsmarkedsområdet (jf. også afsnit 5.2).

For det andet er der interviewpersoner i flere deltagerkommuner, som oplever, at der er forskelle i serviceniveauet på henholdsvis børne- og voksenområdet, hvilket kan give udfordringer i samarbejdet om overgangsindsatsen. Oftest oplever man, at der er et højere serviceniveau på børneområdet end på voksenområdet, så omfanget af den støtte, som tildeles den unge, bliver mindre ved overgangen til voksenområdet. Ifølge nogle af de interviewede gælder det især på handicapområdet. I én af deltagerkommunerne er oplevelsen imidlertid omvendt, nemlig at serviceniveauet er højere på voksenområdet end på børneområdet. Uanset fortegn er oplevelsen af forskelle i serviceniveauer en udfordring, som aktualiseres i forbindelse med overgangen fra barn til voksen.

For det tredje er det i alle fem deltagerkommuner en udfordring for samarbejdet om overgangsindsatsen, at unges behov for hjælp og støtte kan udvikle sig meget hurtigt i ungdomsårene. I nogle tilfælde er det vanskeligt at beslutte, om eksempelvis efterværn er en god løsning, før den unge er 17 1/2 år. Det kan sætte overgangsprocessen under tidspres og udfordre arbejdet med at forudsige til- og afgang på de forskellige sektorområder (jf. også afsnit 5.3). En beslægtet udfordring er, at der er nogle unge, som man først får kendskab til, kort tid inden de fylder 18 år. Det kan være unge, som flytter til kommunen, eller unge, som kommunen ikke har kendskab til, fx fordi den unges forældre har kunnet give den unge tilstrækkelig støtte i hjemmet i en periode, men så har måttet opgive at fortsætte.

Ledelsesmæssig og organisatorisk understøttelse af tværgående samarbejde

Mange undersøgelser af samarbejde på tværs i kommunerne, herunder af overgangen fra barn til voksen på det specialiserede socialområde, understreger vigtigheden af ledelsesmæssig investering i og prioritering af det tværgående perspektiv.²⁴ I tråd hermed viser denne undersøgelse, at de fem deltagerkommuner samstemmende fremhæver vigtigheden af, at der både politisk og administrativt på alle organisatoriske niveauer vedvarende er ledelsesmæssig opbakning til og prioritering af det tværgående samarbejde i forbindelse med overgangsindsatsen. Deltagerkommunernes understregning af vigtigheden af den ledelsesmæssige forankring af og det ledelsesmæssige fokus på det tværgående samarbejde er eksemplificeret i nedenstående citater, som stammer fra ledere i tre forskellige deltagerkommuner:

²⁴ Se fx Metodecentret (2020), Holm-Petersen et al. (2019), Fremfærd (2018), Kjærgaard et al. (2018), Seemann & Johansen (2013).

Så tror jeg, at noget af det, der gør det nemmere, er, at der er et samlet politisk, direktions- og chefmæssigt fokus på at "ville det". Der er ligesom en aftale de lag imellem om, at "vi vil det" – uanset parti, forvaltning eller position. [...] Det, tror jeg, gør mandatet nemmere i forhold til at forvente noget af den måde, medarbejderne griber et samarbejde an på. Det, tror jeg, er supervigtigt. (Fagchef)

Vi har snakket så meget om direktører og politikere. Hos os fungerer det ikke, hvis det ikke fungerer på nederste ledelsesniveau. Så er det lige meget, at de samarbejder på chefniveau. Hvis jeg ikke kan få teamlederne til at steppe ind i det her, så lykkes det slet ikke. Så alle ledelsesniveauer er vigtige. (Afdelingsleder)

Det kræver vedholdenhed og stædighed. Fordi det skal ikke gå over. Hvis ledelsen vakler i det, så kommer det til at gå over. Fordi medarbejderne tænker: "Ja ja, nu har de fået en ny god ide deroppe på en eller anden sal. Det går nok over, fordi det her har vi været udsat for i masser af år." Men det gør det ikke. (Fagchef)

I interviewene med deltagerkommunerne fremkommer der mange eksempler fra praksis på, hvordan man på forskellige ledelsesniveauer arbejder med at understøtte det tværgående samarbejde i kommunen både generelt og specifikt i forhold til overgangsindsatsen.

For det første peger flere af deltagerkommunerne på, at man ledelsesmæssigt – både politisk og administrativt – generelt har fokus på arbejdet med at sikre sammenhængende og helhedsorienterede løsninger for borgere, der har komplekse og sammensatte behov. Ifølge deltagerkommunerne har dette fokus en afsmittende virkning på overgangsindsatsen, da det er med til at styrke relationerne og tilliden mellem ledere i de forskellige sektorområder samt fremme koordineringen og samarbejdet på tværs.

Eksempelvis har man i Ballerup Kommune gennem en årrække arbejdet med sammenhængende borgerforløb som led i kommuneforsøget omkring "Én plan".²⁵ For at sikre en ledelsesmæssig, administrativ forankring af dette initiativ, har man i Ballerup Kommune etableret et tværgående ledelsesudvalg – "Sammenhængsudvalget" – samt en række arbejdsgrupper, der koordinerer konkrete indsatser om sammenhængende borgerforløb. Sammenhængsudvalget består af direktører og fagchefer fra forskellige relevante sektorområder, herunder de tre områder som er involveret i overgangsindsatsen.

²⁵ Regeringen og KL blev i kommuneøkonomiaftalen for 2016 enige om at igangsætte et frikommuneforsøg i perioden 2016-2020. Målet med frikommuneforsøget var at tilvejebringe ny viden og praktiske erfaringer, der kan bidrage til effektiviseringer, forenklinger og bedre styring i kommunerne. Et af disse forsøg var "Én plan for en sammenhængende indsats sammen med borgeren" (også kaldet "Én plan").

Ifølge interviewpersoner i Ballerup Kommune har sammenhængende borgerforløb – og organiseringen omkring tiltaget – været med til at skærpe kommunens fokus på sammenhængende og helhedsorienterede løsninger, øge forståelsen for og kendskabet til hinandens fagligheder, lovgivning mv. samt styrke det tværgående samarbejde både ledelsesmæssigt og på medarbejderniveau. Som et konkret eksempel fortæller en fagchef, at sammenhængende borgerforløb har været med til at skabe en kultur blandt ledere og medarbejdere, hvor møder om borgere på tværs af sektorområder prioriteres.

For det andet angiver deltagerkommunerne, at der er etableret forskellige formelle dialogfora, hvor ledere på tværs af sektorområder kan behandle både principielle forhold med betydning for overgangsindsatsen og konkrete overgangssager.²⁶ Et eksempel herpå stammer fra Lolland Kommune, hvor man som led i implementeringen af KUI har nedsat en tværgående ledergruppe bestående af ledere fra børneområdet, voksenområdet, arbejdsmarkedsområdet og skoleområdet, som løbende drøfter udfordringer og mulige løsninger på et overordnet niveau ud fra konkrete overgangssager.

For det tredje er der i alle deltagerkommunerne mulighed for, at ledere på tværs af sektorområder efter behov kan mødes og drøfte konkrete overgangssager, hvor der af forskellige årsager er opstået uenighed blandt de involverede sagsbehandlere, for at finde løsningsforslag. Eksempelvis har man i en arbejdsgruppe under Sammenhængsudvalget i Ballerup Kommune specifikt fokus på såkaldte ”prøvehandlinger”. Prøvehandlinger indebærer, at man i arbejdsgruppen forsøger at finde kreative og skræddersyede løsninger i konkrete borgersager, hvor medarbejderne fra de forskellige områder fx kan være i tvivl om, hvordan en løsning skal finansieres eller kan udmøntes.

Ud over at finde løsninger på konkrete sager og skabe konfliktløsning er disse samarbejds møder ifølge deltagerkommunerne med til at styrke blikket for hinandens udfordringer og muligheder samt understøtte det tværgående og helhedsorienterede perspektiv. I nogle deltagerkommuner er dialogen i højere grad formaliseret end i andre. En fagchef fra børneområdet i en af deltagerkommunerne siger følgende om vigtigheden af et tæt ledelsesmæssigt samarbejde:

Det er vigtigt for mig at have en god relation og et godt kendskab til lederen, der sidder i jobcenterregi på det her område, og lederen, der sidder ovre i myndighedsafdelingen. Det er til gengæld ikke formaliseret strukturelt. Vi kender hinanden rimelig godt. Vi har en ”gentlemen’s agreement”, der hedder, at når der dukker noget op, så griber vi fat i hinanden. [...] Så foregår det rimelig nemt, vi har en halv times Skype-møde, hvor vi stikker hovederne sammen og bliver enige om retningen, og så sender vi det ud til vores medarbejdere.

²⁶ Fremfærd (2018) peger ligeledes på vigtigheden af, at ”der er et forum, hvor cheferne kan mødes og koordinere en indsats, der understøtter det tværfaglige arbejde. Det vil sige en ekstra organisatorisk enhed over de cheffora, der ellers er i kommunen.”

Så den dels ikke kommer til at fylde for meget ude blandt medarbejderne, men også at de får en fornemmelse af, at der er overensstemmelse i den ledelsesmæssige udmelding, de får.

For det fjerde er der i enkelte af deltagerkommunerne eksempler på organisationer, som målrettet involverer det politiske niveau i forhold til kommunens overgangsindsats. I Tønder Kommune har man eksempelvis nedsat et § 17, stk. 4-udvalg, kaldet "Ungeudvalg". Dette ungeudvalg har blandt andet til opgave at arbejde med politikudvikling, der understøtter målet om, at alle 15-30-årige får en uddannelse eller et job, i et tværfagligt perspektiv og under hensyntagen til faglighed, lovgivning og økonomi.

Endelig – for det femte – nævner flere af deltagerkommunerne, at de på forskellig vis arbejder med at styrke samspillet mellem ledere og medarbejdere fra forskellige professioner på tværs af organisatoriske skel gennem kendskab til og faglig respekt for hinanden. Der er forskellige udtryk for denne måde at samarbejde på tværs, fx tværfagligt og tværprofessionelt samarbejde, relationel koordinering eller kapacitet, koblingskompetencer, samskabelse mv. Fælles er, at det er et middel til at skabe mere sammenhængende og helhedsorienterede løsninger.²⁷

Eksempelvis afholder man i Køge Kommune løbende såkaldte "ungedage", hvor medarbejdere og ledere fra de forskellige områder, som er repræsenteret i kommunens ungeenhed "Ungecentrum", dvs. børneområdet (14-23 år), UU og jobcenter opdaterer hinanden på emner, som er relevante i et tværgående perspektiv. Som en leder fra kommunens børneområde siger, så:

[G]ør det jo, at man får større indblik i, hvad hinandens forvaltninger og lovgivninger kan og ikke kan.

Et andet eksempel stammer fra Hjørring Kommune, hvor man de sidste 3-4 år har arrangeret en årlig samarbejdsdag for medarbejdere på tværs af børne- og familieforvaltningen og jobcentret. Formålet med samarbejdsdagen er at give medarbejderne mulighed for at få bedre indblik i hinandens fagområder og styrke det personlige kendskab på tværs. Et tredje eksempel stammer fra Lolland Kommune, hvor overgangsindsatsen i høj grad er baseret på en fælles afgrænsning af forskellige målgrupper af unge, som går på tværs af de involverede sektorområder. På børneområdet fortæller sagsbehandlere, at de ofte taler om og drøfter målgruppeafgrænsningen på gruppemøder for at understøtte, at både erfarne og nye sagsbehandlere har godt styr på målgruppeinddeling, fordi inddelingen er helt central i forhold til, hvilke unge der indgår i kommunens samarbejdsmodel for overgangssager.

²⁷ Jørgensen et al. (2016).

2.4.2 Vurdering

På baggrund af kortlægningen er det VIVEs vurdering, at det er afgørende for udmøntningen af de strategiske pejlemærker i praksis, at de forankres ledelsesmæssigt i alle dele af organisationen på både politisk og administrativt niveau. Politisk samordning og ledelsesmæssigt samarbejde er således vigtigt for at skabe et forpligtende fagligt fællesskab om mål og principper for overgangsindsatsen på tværs af sektorområderne.

Ud fra deltagerkommunernes erfaringer er det VIVEs vurdering, at kommunerne med fordel kan arbejde for at understøtte det tværgående samarbejde mellem sektorområderne i forhold til overgangsindsatsen. Man kan således med fordel etablere et eller flere faste mødefora for ledere på tværs af sektorområderne, hvor de løbende mødes for at behandle generelle problemstillinger vedrørende overgangsindsatsen og sætte en fælles strategisk retning, men også evt. kan drøfte løsningsforslag til konkrete overgangssager. Derudover kan man med fordel understøtte samarbejdet mellem medarbejdere og ledere fra forskellige sektorområder via arbejde med eksempelvis relationel koordinering, fælles temadage og lignende. Endelig kan man overveje en tydelig forankring af overgangsindsatsen på det politiske niveau, fx via etablering af særlige udvalg eller opstilling af politiske målsætninger for kommunens samlede overgangsindsats, der går på tværs af sektorområder.

3 Modeller for samarbejde om overgangsindsatsen

I kapitel 2 afdækkede vi, hvordan overgangsindsatsen på et overordnet plan er forankret på de tre primære sektområder i deltagerkommunerne. I dette kapitel går vi et spadestik dybere i organiseringen af overgangsindsatsen. I afsnit 3.2 behandles deltagerkommunernes valg af organisering af overgangsindsatsen med fokus på to overordnede modeller, nemlig netværksorganisering og enhedsorganisering. Dernæst i afsnit 3.3 ser vi på de konkrete retningslinjer og rammer for samarbejdet om overgangsindsatsen mellem børneområdet, voksenområdet og arbejdsmarkedsområdet, som deltagerkommunerne har etableret. Disse retningslinjer og rammer omtaler vi i rapporten samlet som "samarbejdsmodeller"²⁸.

3.1 Konklusioner

Boks 3.1 Konklusioner – modeller for samarbejde om overgangsindsatsen

▪ Tag stilling til organiseringen af overgangsindsatsen

Der findes overordnet set to måder at organisere overgangsindsatsen på i kommunerne på:

- **Netværksorganisering:** Medarbejdere med ansvar for overgangsunge og med viden og kompetencer inden for forskellige sektorområder er placeret på eget sektorområde og samarbejder på tværs. Budgettet ligger typisk fordelt på sektorområderne.
- **Enhedsorganisering:** Medarbejdere med ansvar for overgangsunge og med faglig viden og kompetencer inden for forskellige sektorområder er samlet i en særskilt (ofte fysisk) enhed. Enheden kan have

²⁸ Betegnelsen "samarbejdsmodel" angiver således ikke én model med fuldstændig ensartet indhold og afgrænsning på tværs af kommunerne og skal ikke forveksles med eksempelvis Socialstyrelsens "Vejen til uddannelse og beskæftigelse – en samarbejdsmodel" (Socialstyrelsen, 2021b).

eget, særskilt budget, eller budgetterne kan ligge på de ordinære sektorområder.

Ud fra analysen kan der ikke peges entydigt på den mest fordelagtige organisering af overgangsindsatsen set i relation til den økonomiske styring. De to organiseringsmodeller har hver deres fordele og ulemper i forhold til en række hensyn med betydning for den økonomiske styring. Analysen viser samtidig, at mulige ulemper ved de organisatoriske løsninger kan imødegås via forskellige kompenserende tiltag.

I en enhedsorganisering, hvor enheden har et eget, særskilt budget, er der gode muligheder for at understøtte den økonomiske styring af kommunens samlede overgangsindsats *på tværs af* de involverede sektorområder. I enhedsorganiseringen – uafhængigt af om enheden har eget budget eller ej – er der desuden gode muligheder for at understøtte tværfagligt samarbejde om og helhedstænkning i indsatser til overgangsunge. Endvidere opstår der i en enhedsorganisering med eget budget som udgangspunkt heller ikke situationer med uenighed om, hvor visitationskompetencen og betalingsansvaret er placeret. De mulige ulemper ved netværksorganisering i relation til disse hensyn kan imødegås på forskellige måder. Fx kan man via samarbejdsmodellerne understøtte det tværfaglige samarbejde om overgangsunge på tværs af sektorområder, ligesom det tværgående perspektiv i den økonomiske styring kan understøttes ved at foretage en samlet opfølgning på udgifter og indsatser til overgangsunge på tværs af sektorområder.

At visitationskompetence og betalingsansvar i udgangspunktet er samlet på de enkelte sektorområder i en netværksorganisering, kan understøtte, at de budgetansvarlige ledere på de ordinære sektorområder løbende har overblik over fx udgifter til de overgangsunge, som vedrører deres ansvarsområde. I en enhedsorganisering uden særskilt budget kan kommunerne understøtte den økonomiske styring *inden for* de enkelte sektorområder på anden vis, fx ved at følge forbruget til overgangsunge inden for eget budgetansvarsområde.

■ **Etablér en samarbejdsmodel for overgangssager**

Analysen viser, at det er væsentligt for den økonomiske styring af overgangsindsatsen, at kommunerne har en samarbejdsmodel på tværs af børneområdet, voksenområdet og arbejdsmarkedsområdet, som fastlægger fordelingen af ansvar og beskriver klare procedurer for behandlingen af overgangssagerne. Arbejdet i samarbejdsmodellen vil typisk være forankret i overgangsmøder, dvs. møder, hvor man på tværs af

sektorer drøfter overgangen fra barn til voksen for konkrete unge. Det kan understøtte god koordinering og godt samarbejde mellem de involverede sektorområder og derved, at den enkelte unge samlet set får den mest omkostningseffektive indsats fra kommunen. Derudover kan samarbejdsmodellerne understøtte overblik og prognoser på tværs af områderne. I indretningen af samarbejdsmodellen kan kommunerne med fordel tage stilling til følgende forhold:

- **Hvilke unge skal indgå i overgangsmøderne?** Analysen viser, at kommunerne med fordel kan tage stilling til, ved hvilken alder, de unge skal indgå i samarbejdsmodellen. I den sammenhæng er der en afvejning mellem på den ene side at komme så tidligt ind i sagerne som muligt, så man kan lave god planlægning af overgangen, og på den anden side at undgå at bruge tid på at lave tidlige planer, som ender med at skulle laves om, fx fordi den unges støttebehov ændrer sig markant, inden overgangen skal finde sted. Kommunerne kan desuden med fordel overveje, om der bør være forskellige procedurer for forskellige målgrupper af unge, fordi vigtigheden af at sikre, at alle relevante unge behandles i samarbejdsmodellen, eller at de unge bliver bragt ind i en tidlig alder, kan være større for nogle grupper af unge end andre. Det kunne være ved en fast procedure for, at eksempelvis alle anbragte unge eller alle unge med et stort skolefravær skal drøftes i samarbejdsmodellen, uanset om børneområdet vurderer, at den unge har et fremtidigt støttebehov eller ej.
- **Hvem har ansvaret for at bringe de unge ind i samarbejdsmodellen?** Analysen viser, at det i alle deltagerkommunerne er børneområdet, der har det primære ansvar for at bringe unge, som forventes at have et fremtidigt støttebehov på enten voksenområdet eller arbejdsmarkedsområdet, ind i samarbejdsmodellen. Kommunerne kan med fordel overveje, om initiativet til at bringe unge ind i samarbejdsmodellen også skal kunne komme andre steder fra end børneområdet, fx KUI. Det kan mindske risikoen for at overse relevante unge med behov for en overgangsindsats.
- **Hvem skal deltage i overgangsmøder?** Analysen peger på, at det er væsentligt for den økonomiske styring af overgangsindsatsen, at sagsbehandlere eller evt. ledere fra både børneområdet, voksenområdet og arbejdsmarkedsområdet indgår i samarbejdsmodellen. Herved understøttes mulighederne for at sikre en sammenhængende og helhedsorienteret indsats for de unge. Hvis man ønsker en tættere styring og en mere ensartet vurdering på tværs af

kommunens overgangssager, kan man lade ledere deltage i overgangsmøderne. Det kan dog have den ulempe, at det er ressourcetrækkende og potentielt kan skabe flaskehalse. Desuden skal man være opmærksom på, at møderne typisk vil være mindre detaljerede i forhold til den enkelte sag, hvis der er ledere med.

- **Hvornår og hvor ofte skal man afholde overgangsmøder?** Analysen kan ikke pege på, hvor ofte det er mest hensigtsmæssigt at afholde overgangsmøder. Analysen viser imidlertid, at det er vigtigt at understøtte, at alle relevante medarbejdere prioriterer og har mulighed for at deltage i overgangsmøderne. Man kan med fordel overveje at afsætte faste tidspunkter til overgangsmøderne, så alle potentielt relevante medarbejdere holder deres kalender fri i disse tidsrum, da dette letter planlægningen af møderne. Kommunerne kan desuden med fordel overveje, om der bør være mødepligt til overgangsmøderne.
- **Behov for supplerende mødeforum?** Analysen viser, at sagsbehandlere på tværs af sektorområder – som et supplement til møder, hvor de enkelte unge deltager og inddrages i sagsbehandlingen – har gavn af et mødeforum, hvor de kan prøve kreative løsninger af på hinanden, uden at konkrete unge eller pårørende er til stede. Derfor kan det med fordel overvejes at oprette sådan et mødeforum, enten som en integreret del af samarbejdsmodellens overgangsmøder eller som et supplement hertil. Man skal i den forbindelse være opmærksom på, at en mulig ulempe ved at holde møder uden den unges deltagelse kan være, at den unge ikke er fuldt ud involveret hele vejen og at man dermed som fagprofessionelle risikerer at danne nogle problemforståelser og løsninger, som ikke matcher den unges egen forståelse af situationen. For at imødekomme denne problematik afprøver en af deltagerkommunerne et mødeforum, hvor sagsbehandlere kan tage nogle overordnede tværsektorielle drøftelser af, hvem der kan og gør hvad, uden at drøftelserne vedrører sagsbehandlingen af konkrete sager.

- **Systematisér deling af viden om overgangsunge**

Analysen viser, at det kan være væsentligt for den økonomiske styring, at der etableres registreringssystemer, som understøtter, at relevante oplysninger fra børneområdet om potentielle overgangsunge løbende videregives til eller gøres tilgængelige for henholdsvis voksen- og arbejdsmarkedsområdet. Herved kan man styrke det fælles grundlag for

sagsbehandlingen på tværs af de relevante sektorområder, mulighederne for god planlægning af omkostningseffektive indsatser til den enkelte unge efter det fyldte 18. år samt mere præcise prognoser, budgetlægning og planlægning af tilbudskapacitet. Systemet kan eksempelvis bestå af en liste fra børneområdet over, hvilke og hvor mange unge der forventes at få behov for støtte efter det fyldte 18. år, som videregives til voksen- eller arbejdsmarkedsområdet. Systemerne skal naturligvis fungere inden for reglerne om samtykke samt rammer i forhold til, hvilke oplysninger der må deles på tværs af forvaltninger.

3.2 Organisering af overgangsindsatsen

I dette afsnit afdækkes deltagerkommunernes organisering af overgangsindsatsen. Først præsenteres to overordnede modeller for organisering af overgangsindsatsen, hvorefter deltagerkommunernes valg af organisationsform beskrives. På den baggrund ses der på, hvordan forskellige organisatoriske løsninger kan understøtte en hensigtsmæssig økonomisk styringspraksis. Afslutningsvis foretages en vurdering af deltagerkommunernes praksis.

3.2.1 Kortlægning af deltagerkommunernes praksis

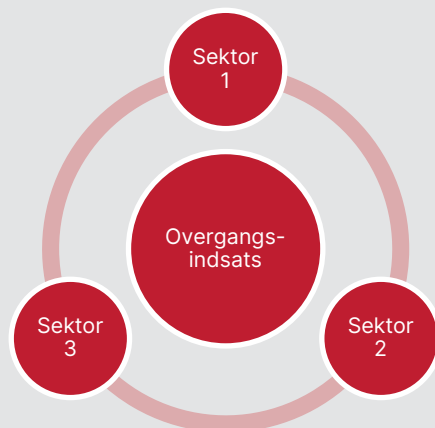
To modeller for organisering af overgangsindsatsen

Der findes forskellige måder at organisere overgangsindsatsen på i kommunerne.²⁹ I dette afsnit præsenteres to overordnede modeller herfor: netværksorganisering og enhedsorganisering. De to modeller er illustreret i Figur 3.1.

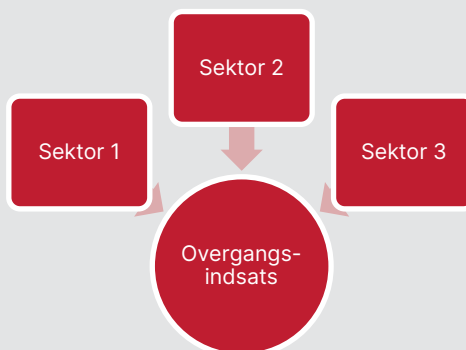
²⁹ Som inspiration kan der henvises til KL (2021), Socialstyrelsen (2021a), Holm-Petersen et al. (2019), KL (2018), Kjærgaard et al. (2018).

Figur 3.1 To modeller for organisering af overgangsindsatsen – netværksorganisering og enhedsorganisering

Netværksorganisering



Enhedsorganisering



Kilde: Kjærgaard et al. (2018).

I *netværksorganiseringen* er medarbejdere, der arbejder med unges overgang fra barn til voksen, forankret i eget sektorområde. Det tværgående og helhedsorienterede samarbejde organiseres i overgangsmøder om den unges sag, og det kan være enten de samme eller forskellige fagpersoner, der deltager fra gang til gang. Ofte er der udpeget en medarbejder, som er ansvarlig for at tilrettelægge et koordineret og helhedsorienteret samarbejde om den unges overgang til voksenområdet. Budgetterne til overgangsindsatsen er typisk placeret på de enkelte, involverede sektorområder.

I *enhedsorganiseringen* er medarbejdere med ansvar for overgangsunge og med faglig viden og kompetencer inden for forskellige fagområder samlet i en

særskilt (ofte fysisk) enhed, som bl.a. har til opgave at samarbejde om tilrettelæggelsen af den unges overgang til voksenområdet. Enheden kan have et særskilt budget, eller budgetterne kan ligge på de ordinære sektorområder, dvs. børneområdet, voksenområdet og arbejdsmarkedsområdet. I afsnit 5.2 ses der nærmere på betydningen af placeringen af budgetansvaret for den økonomiske styring af overgangsindsatsen.

Figur 3.2 indplacerer de to modeller på et kontinuum gående fra mest spredt til mest samlet, ligesom figuren indeholder en summarisk beskrivelse af de to modeller.

Figur 3.2 To modeller for organisering af overgangsindsatsen – mere og mindre spredt/samlet

Kontinuum	Mest spredt	Mest samlet
Model	Netværksorganisering	Enhedsorganisering
Indhold	Medarbejdere med ansvar for overgangsunge og med viden og kompetencer inden for forskellige sektorområder er placeret på eget sektorområde og samarbejder på tværs. Budgettet ligger typisk fordelt på sektorområderne	Medarbejdere med ansvar for overgangsunge og med faglig viden og kompetencer inden for forskellige fagområder er samlet i en særskilt (ofte fysisk) enhed. Enheden kan have eget, særskilt budget, eller budgetterne kan ligge på de ordinære sektorområder

Deltagerkommunernes organisering af overgangsindsatsen

Med afsæt i Figur 3.2 er deltagerkommunernes organisering af overgangsindsatsen vist i Figur 3.3. Som det ses af figuren, har tre deltagerkommuner – Ballerup, Hjørring og Lolland – valgt at organisere overgangsindsatsen i et netværk, mens de to øvrige deltagerkommuner – Køge og Tønder – har organiseret indsatsen helt (Tønder) eller delvist (Køge) som en særskilt organisatorisk enhed. Deltagerkommunernes placering i figuren angiver kommunernes model på analysetidspunktet. Som nævnt ovenfor har Tønder Kommune foretaget ændringer af den administrative organisering efterfølgende.

Figur 3.3 Organisering af overgangsindsatsen i de fem deltagerkommuner

Mest spredt		Mest samlet
Netværksorganisering		Enhedsorganisering
Ballerup Hjørring Lolland	Køge	Tønder

I det følgende gives der en nærmere beskrivelse af organiseringen af overgangsindsatsen i de fem deltagerkommuner samt eventuelle større forandringer af organiseringen inden for de senere år.

Ballerup Kommune har en netværksorganisering, hvor overgangsindsatsen håndteres på de involverede sektorområder. Ballerup Kommune har i mange år anvendt "Samarbejdsmodellen", som er en model for, hvordan fagpersoner på tværs af sektorområder kan samarbejde systematisk om at sikre en helhedsorienteret og koordineret ungeindsats.³⁰ Et kernelement i modellen er, at der ud fra borgerens behov sammensættes et tværfagligt team med fagpersoner fra forskellige dele af den kommunale organisation, der kan bidrage til en helhedsorienteret og koordineret indsats. En væsentlig del af overgangsindsatsen håndteres desuden af den kommunale ungeindsats, som er placeret under arbejdsmarkedschefen.

I *Hjørring Kommune*, som også har en netværksorganisering, er medarbejdere med ansvar for overgangsindsatsen fysisk placeret på de involverede sektorområder og refererer til hver deres leder på disse områder. Ungestrategien "Ungegarantien"³¹ er et væsentligt omdrejningspunkt for Hjørring Kommunes arbejde med at sikre en god overgang fra barn til voksen for den enkelte unge på det specialiserede socialområde. Ungegarantien er forankret i en styregruppe bestående af direktører og fagchefer fra henholdsvis børneområdet, arbejdsmarkedsområdet og skoleområdet. Voksenområdet er ikke repræsenteret i styregruppen. Derudover er der etableret et sekretariat, som har til opgave at understøtte implementeringen af indsatserne i Ungegarantien.

³⁰ Samarbejdsmodellen i Ballerup Kommune er inspireret af den metode, Socialstyrelsen har udviklet i samarbejde med fire kommuner, finansieret af satspuljemidler for 2011 (også kaldet Samarbejdsmodellen).

³¹ "Ungegarantien" er Hjørring Kommunes ungestrategi, hvor formålet er at sikre, at alle kommunens unge har mulighed for at komme i uddannelse og job. Ungegarantien blev vedtaget af byrådet i 2019. Ved samme lejlighed godkendte byrådet, at der samlet set investeres 75 mio. kr. over de første 4 1/2 år i Ungegarantien.

I den tredje netværksorganiserede deltagerkommune – *Lolland Kommune* – er nogle af medarbejderne med ansvar for overgangsindsatsen, herunder sagsbehandlere med myndighedsansvar, en del af de respektive sektorområder og henhører under ledere på disse områder, mens andre er en del af enheden "Ungeindsatsen" under fagchefen for børneområdet. Ungeindsatsen er for unge mellem 13 og 24 år og blev etableret med virkning fra 2019 som en del af KUI-loven. Ungeindsatsen består af medarbejdere med forskellige faglige specialer og kompetencer, fx UU-vejledere og misbrugskonsulenter, som har til opgave at koordinere indsatsen og være kontaktperson for – især socialt udsatte – unge på tværs af relevante sektorområder.

Køge Kommune har organiseret en del af overgangsindsatsen i den tværgående enhed "Ungecentrum". Enheden har ikke et selvstændigt budget. Ungecentrum blev oprettet i forbindelse med udmøntning af KUI-lovgivningen i 2019 og er etableret som en matrixorganisation mellem børneområdet, arbejdsmarkedsområdet og skoleområdet. Voksenområdet er ikke en del af Ungecentrum. I Ungecentrum sidder sagsbehandlere og rådgivere, skole- og ungevejledere, virksomhedskonsulenter, mentorer mv. Ungecentrums ledelse består af tre afdelingsledere³² samt en koordinerende leder. Personaleledelsesmæssigt refererer afdelingslederne til henholdsvis børne- og familiechefen, arbejdsmarkedschefen og skolechefen, mens den koordinerende leder hører under arbejdsmarkedschefen. Ledere og medarbejdere i Ungecentrum er placeret fysisk sammen og ligger i forbindelse med Campus Køge.

I *Tønder Kommune* har man samlet en væsentlig del af overgangsindsatsen i sit eget fagchefområde, "Unge i Uddannelse og Kompetencecenter", med et selvstændigt budget. Unge i Uddannelse og Kompetencecenter har i udgangspunkt ansvaret for de 18-30-årige, om end KUI også er en del af fagchefområdet. Myndighedsområdet for de 15-18-årige er dog placeret på børneområdet.³³ Fagchefområdet blev etableret i 2017 og henhører under samme direktør som de tre ordinære sektorområder. Unge i Uddannelse og Kompetencecenter er opdelt i tre afdelinger. En af afdelingerne er myndighed på beskæftigelsesområdet for unge og består af sagsbehandlere for unge på uddannelseshjælp, virksomhedskonsulenter og ungeguider. En anden afdeling er både myndighed for og udfører af § 85-støtte (kun unge, som ikke modtager førtidspension), mens en tredje dækker KUI og samarbejdet med ungdomsudannelserne, herunder STU og FGU. Ledelsen i Unge i Uddannelse og Kompetencecenter består af en fagchef, en områdeleder og tre teamledere. Ledere og medarbejdere i den tværgående enhed er fysisk samlokalisert på Campus Tønder. Som følge af ændringer af den administrative organisering i Tønder

³² Ungecentrum består af følgende tre afdelinger: Familiecentret (14-22 år), Ungecentret og Ungdommens Uddannelsesvejledning.

³³ Myndighedsområdet for de 15-18-årige var en del af Unge i Uddannelse og Kompetencecenter ved ikrafttrædelse, men blev udskilt til børneområdet et år senere. Myndighed vedr. § 85-støtte efter serviceloven var ligeledes en del af enheden på etableringstidspunktet, men blev efterfølgende udskilt til voksenområdet.

Kommune er Unge i Uddannelse og Kompetencecenter nedlagt med virkning fra 1. januar 2022.

Hvilke aftaler der er lavet mellem de involverede sektorområder for at understøtte det tværgående samarbejde og koordineringen af indsatser til overgangsunge, ses der nærmere på i afsnit 3.3 om "samarbejdsmodeller".

Fordele og ulemper ved forskellige organiseringer af overgangsindsatsen

Der kan identificeres både fordele og ulemper ved forskellige måder at organisere overgangsindsatsen på. Tabel 3.1 indeholder nogle eksempler på mulige fordele og ulemper ved henholdsvis netværksorganisering og enhedsorganisering.

Med udgangspunkt i disse fordele og ulemper ses der i det nedenstående nærmere på, hvordan væsentlige hensyn med betydning for den økonomiske – og i nogle tilfælde socialfaglige – styring af overgangsindsatsen (jf. afsnit 1.4) kan imødegås forskelligt ved forskellige organisatoriske løsninger eller ved kompenserende tiltag.

Tabel 3.1 Mulige fordele og ulemper ved henholdsvis netværks- og enhedsorganisering af overgangsindsatsen

Organiseringsmodel	Fordele	Ulemper
Netværksorganisering	Understøtter økonomisk styring inden for det enkelte sektorområde Tydelighed om placering af visitations- og betalingsansvar	Kan udfordre økonomisk styring af den samlede kommunale overgangsindsats på tværs af sektorområder Kan udfordre økonomisk styring inden for det enkelte sektorområde (hvis sagsbehandlere tildeles relativ stor egenkompetence) Mindre gode betingelser for tværfagligt samarbejde og større behov for koordinering på tværs (sammenlignet med enhedsorganisering)
Enhedsorganisering	Understøtter både økonomisk styring inden for det enkelte sektorområde og af den samlede overgangsindsats på tværs af sektorområder (hvis enheden har et særskilt budget) Gode betingelser for tværfagligt samarbejde og sammenhæng på tværs Tydelighed om placering af visitations- og betalingsansvar (hvis enheden har et særskilt budget)	Kan udfordre økonomisk styring både inden for det enkelte sektorområde og af kommunens samlede overgangsindsats på tværs af sektorområder (hvis enheden ikke har et særskilt budget) Kan give uklarhed om placering af visitations- og betalingsansvar (hvis enheden ikke har et særskilt budget) Nye snitflader til eksisterende, ordinære sektorområder

Et væsentligt hensyn er at understøtte den økonomiske styring af udgifter og indsatser til overgangsunge samlet set, dvs. *på tværs af* de involverede sektorområder. Som det også fremgår af afsnit 1.4, indebærer en understøttelse af den økonomiske styring af den samlede overgangsindsats i kommunen muligheden for både at styre udgifterne til indsatser til overgangsunge (ressourcestyring) og sammenkoble udgifter, aktiviteter og resultater vedrørende disse unge (henholdsvis aktivitetsbaseret og resultatbaseret økonomisk styring). I udgangspunktet understøttes hensynet om økonomisk styring af den samlede overgangsindsats bedst ved en enhedsorganisering med særskilt budget, hvor visitationskompetencen og betalingsansvaret for overgangsunge er samlet i enheden. Ved denne organisering vil der dog opstå nye snitflader til de eksisterende, ordinære sektorområder, som skal håndteres for at sikre sammenhæng og kontinuitet for den i den unges sagsbehandling og understøtte samarbejdet om den unge mellem sektorområder. På hvilke måder og i hvilken grad disse nye snitflader vil udfordre styringen af overgangsindsatsen, afhænger naturligvis af den konkrete organisatoriske løsning. Netværksorganisering har den umiddelbare ulempe, at såvel udgifter som aktiviteter og resultater for overgangsunge er opdelt – dvs. spredt ud – på sektorområder. Det kan vanskeliggøre ressourcestyring og sammenkoblingen af udgifter, aktiviteter og resultater i et tværgående perspektiv og dermed aktivitetsbaseret og resultatbaseret økonomisk styring af den samlede overgangsindsats på tværs af sektorområderne. Kortlægningen indeholder ikke praksiseksempler fra deltagerkommunerne, men en måde at understøtte det tværgående perspektiv i den økonomiske styring på kan være at følge op på udgifter og indsatser til overgangsunge på tværs af sektorområderne (jf. Boks 3.2). Se også kapitel 6 om deltagerkommunernes opfølgingspraksis.

Boks 3.2 Eksempel på tværgående opfølgingsmodel

I Kjærgaard et al. (2018), som behandler økonomisk styring af tværgående løsninger i kommunerne, dvs. sammenhængende indsatser, der går på tværs af budgetansvarsområder, beskrives forskellige kommuners overvejelser om og erfaringer med opfølgning på økonomi og resultater på tværs af sektorområder.

Af analysen fremgår det bl.a., at Furesø Kommune både følger op på udgifter til borgere i den tværgående løsning og en række faglige resultatmål (driftsmål), bl.a. om borgernes tilknytning til uddannelse og arbejdsmarkedet. Økonomiopfølgningen består dels af en forbrugsopgørelse for borgere i den tværgående løsning og dels af prognostisering af udgifter til disse borgere (samlet og fordelt på områder og tilbud/ydelser).

Et andet hensyn er at understøtte den økonomiske styring af udgifter og indsatser til overgangsunge *inden for* de enkelte sektorområder, som er involveret i overgangsindsatsen, dvs. børne-, voksen- og arbejdsmarkedsområdet. I udgangspunktet understøtter netværksorganisering bedst dette hensyn, da visitationskompetencen og betalingsansvaret med denne organisering af overgangsindsatsen er samlet på de enkelte sektorområder, hvilket understøtter ressourcestyringen. Enhedsorganisering kan derimod have en ulempe i forhold til ressourcestyring på de ordinære sektorområder, hvis der ikke er etableret et særskilt budget til enheden, så visitationskompetencen ligger i enheden, mens betalingsansvaret ligger på enkelte sektorområder. I denne situation kan det være vanskeligt for budgetansvarlige ledere på de ordinære sektorområder løbende at have overblik over fx forbrug og aktivitet for indsatser til overgangsunge, som vedrører deres ansvarsområde. Den samme ulempe kan være til stede i en netværksorganisering, hvor sagsbehandlerne fra de enkelte sektorområder er tildelt en relativt stor egenkompetence (jf. afsnit 4.2). En måde at understøtte den økonomiske styring på inden for de enkelte sektorområder i disse organisatoriske løsninger er at følge systematisk op på udviklingen i udgifter og aktivitet til overgangsunge, evt. kombineret med tæt, løbende dialog mellem relevante budgetansvarlige ledere på de forskellige sektorområder (jf. Boks 3.3).³⁴

Boks 3.3 Eksempel på tæt opfølgning på og dialog om "tværgående borgere"

Et andet praksiseksempel fra Kjærgaard et al. (2018) viser, at lederen af § 85-området i Furesø Kommune følger særskilt op på sager, hvor visitationskompetencen er placeret hos sagsbehandlere i kommunens tværgående løsning, mens budgetansvaret ligger hos den pågældende leder. Lederen har desuden en tæt, løbende dialog med lederen af den tværgående løsning om kapacitet og behov. Som led heri synliggøres den tværgående løsnings træk på voksenområdet ressourcer (fx antal "tværgående borgere" med § 85-støtte) ved at dele styringsinformationen op på voksenområdets sager og sager i regi af den tværgående løsning.

Et tredje hensyn er at understøtte tværfagligt samarbejde om og helheds-tænkning i indsatsen til overgangsunge for dermed at sikre omkostningseffektive indsatser, herunder undgå at iværksætte parallelle indsatser på forskellige

³⁴ Kjærgaard et al. (2018, s. 45) indeholder et praksiseksempel, hvor en leder af § 85-området i én af de undersøgte kommuner følger særskilt op på sager, hvor visitationskompetencen er placeret hos sagsbehandlere i kommunens tværgående løsning, mens budgetansvaret ligger hos den pågældende leder. Lederen har desuden en tæt, løbende dialog med lederen af den tværgående enhed om kapacitet og behov.

sektorområder. Hensynet om tværfagligt samarbejde og helhedsorientering kan blandt andet understøttes organisatorisk ved en enhedsorganisering, hvor medarbejdere med forskellige faglige profiler over tid opnår kendskab til og indsigt i hinandens fagområder, hvilket kan bane vejen for en fællesfaglig forståelse af overgangsunges problemstillinger og en samstemthed om faglige mål med indsatserne til målgruppen. Eksempelvis er "helhed og sammenhæng" et af hovedkriterierne for etableringen af Ungecentrum i Køge Kommune, hvilket i praksis bl.a. indebærer en hensigt om at øge lederes og medarbejderes kendskab til og forståelse for hinandens lovgivninger, målgrupper, tilgange, arbejdsmetoder mv. med henblik på at opnå en mere sammenhængende og effektiv indsats for den enkelte unge.

Som påpeget af en leder i Tønder Kommune, hvor overgangsindsatsen er organiseret ud fra en enhedsorganisering (jf. Figur 3.3), hører det dog med til historien, at der ikke automatisk opstår et tværfagligt samarbejde og en sammenhængende, helhedsorienteret indsats ved at etablere en særskilt organisatorisk enhed med ansvar for en bestemt målgruppe. Lederen formulerer sin pointe således:

Nu snakker vi meget om netværksorganisering, og hvad laver vi for at sikre, at medarbejderne arbejder sammen. Men jeg tænker, at det også i høj grad er gældende, hvis det er enhedsorganisering. Jeg har syv forskellige fagligheder under den samme ledelse, men hvis vi ikke gør præcis det samme, som det kalder på i en netværksorganisering, så mikser vores medarbejdere heller ikke sammen og trækker på hinanden. Det kommer ikke af sig selv, heller ikke i en enhedsorganisering.

I kommuner med en netværksorganisering er der i udgangspunktet mindre gode betingelser for at etablere en systematisk og fast ramme for det tværfaglige samarbejde om overgangsindsatsen, ligesom der er større behov for koordinering på tværs. Det hænger bl.a. sammen med, at de forskellige sektorområder, som er involveret i overgangsindsatsen, repræsenterer adskilte funktioner samt forskellige organisations- og fagkulturer, hvilket kan vanskeliggøre kommunikation, koordinering og samarbejde på tværs.

De tre deltagerkommuner med en netværksorganisering har alle lavet forskellige tiltag for at understøtte tværfagligt samarbejde mellem de forskellige involverede sektorområder og sikre en sammenhængende og koordineret indsats. For det første har man etableret formelle retningslinjer for samarbejdet på tværs om overgangsunge (jf. også afsnit 3.3 om samarbejdsmodeller). For det andet er det gennemgående for de tre deltagerkommuner, at man på forskellige måder har arbejdet med at styrke samspillet mellem de forskellige involverede parter ved at øge kendskabet til og respekten for hinandens fagområder (jf. også afsnit 2.5). For det tredje er der i alle tre deltagerkommuner

flere eksempler på, at man både på ledelses- og medarbejderniveau understøtter det tværfaglige samarbejde gennem forskellige dialogfora, møder og arrangementer.³⁵

Nogle af deltagerkommunerne gør endvidere opmærksom på, at der er forhold, som har betydning for tværfagligt samarbejde og opstilling af fælles faglige mål, uanset valg af organisering. Ud over ledelsesmæssig prioritering af og opbakning til det tværgående perspektiv på alle organisatoriske niveauer (jf. også afsnit 2.5), peger disse deltagerkommuner på, at fysisk samlokation og tilskyndelse til tværfagligt samarbejde er vigtig for at understøtte dette hensyn. I forhold til fysisk samlokation fremhæves det bl.a., at placering af ledere og medarbejdere i umiddelbar fysisk nærhed af hinanden kan fremme succesfuld kommunikation og samarbejde.³⁶ I forhold til tilskyndelse til samarbejde på tværs peger nogle af deltagerkommunerne på vigtigheden af, at både ledere og medarbejdere kan se gevinsten ved at prioritere og investere (ekstra) tid i tværfagligt samarbejde. Gevinster kan eksempelvis være tydeliggørelse af opnåede borgerresultater (fx overgangsunges progression) eller en leders oplevelse af i højere grad at lykkes med kerneopgaven.

Et fjerde hensyn er at understøtte, at der er enighed om, hvor ansvaret for visitation til og betaling for indsatser til overgangsunge er placeret, så uensigtsmæssigheder i relation til den økonomiske styring undgås. At der blandt de involverede parter i overgangsindsatsen er enighed om placeringen af visitationskompetencen og betalingsansvaret kan understøtte den løbende resourcestyring, sikkerhed i budgetlægningen, og at ressourcer bruges på faglige dialoger og vurderinger frem for diskussioner af, hvem der skal betale for en given indsats. Dette hensyn kan bl.a. understøttes ved at organisere overgangsindsatsen i en enhed med eget, særskilt budget, så visitationskompetencen og betalingsansvaret er samlet. I kommuner med en netværksorganisering af overgangsindsatsen er der i udgangspunktet enighed om placeringen af visitationskompetencen og betalingsansvaret for indsatser til overgangsunge (samlet på sektorområdet). Der kan dog opstå situationer, hvor betalingsansvaret for disse indsatser er delt mellem sektorområder, eller hvor budgetansvaret for substituerbare indsatser, der kan bevilges efter forskellig lovgivning (fx § 85-støtte og mentorstøtte), er fordelt på forskellige sektorområder (jf. også afsnit 5.2 om budgetansvar). I disse situationer kan der opstå uenighed mellem de involverede sektorområder om, hvilken indsats der skal iværksættes til den unge, og dermed hvem der har betalingsansvaret.

³⁵ Vigtigheden af et tværgående og helhedsorienteret samarbejde om overgangsindsatsen mellem fagpersoner i en netværksorganisering fremføres bl.a. i Socialstyrelsens inspirationsmateriale om god tilrettelæggelse af handicappede unges overgang til voksenlivet: "En organisering, hvor fagpersoner fra forskellige forvaltninger er fysisk adskilte, er det væsentligt, at der er gode betingelser for løbende kommunikation og koordination." (Socialstyrelsen, 2021a: 10).

³⁶ VIVEs midtvejsevaluering af frikommuneforsøget omkring "En plan" viser tilsvarende, at en vigtig forudsætning for samarbejde og koordinering på tværs er tilstedeværelsen af en vis samlokation (Holm-Petersen et al., 2019).

En måde, hvorpå deltagerkommunerne med en netværksorganisering arbejder med at understøtte, at der nås til enighed om placeringen af visitations- og betalingsansvaret, er at tydeliggøre opgave- og ansvarsfordelingen mellem de involverede sektorområder. Det sker eksempelvis via samarbejdsmodellerne, hvor ledere og medarbejdere på overgangsmøder løbende drøfter og aftaler opgave- og ansvarsfordelingen i konkrete overgangssager (jf. også afsnit 3.3). Som omtalt i afsnit 2.5 er et andet eksempel, at man i deltagerkommunerne har etableret praksis for, at ledere på tværs af de involverede sektorområder mødes for at behandle principielle forhold i overgangsindsatsen, herunder fx placering af visitations- og betalingsansvar. En tredje måde er ved at fremme en fælles forståelse af, at økonomien, som er knyttet til overgangsindsatsen, er et kollektivt ansvar (jf. også afsnit 4.4).

3.2.2 Vurdering

Man kan tale om to overordnede modeller for organisering af overgangsindsatsen:

- **Netværksorganisering:** Medarbejdere med ansvar for og faglig indsigt i unges overgang til voksenområdet er placeret på eget sektorområde og samarbejder på tværs om overgangsindsatsen til de unge. Budgettet til overgangsindsatsen ligger typisk fordelt på de ordinære sektorområder.
- **Enhedsorganisering:** Medarbejdere med ansvar for overgangsunge og med kompetencer og viden inden for forskellige fagområder er samlet i en særskilt (ofte fysisk) enhed. Enheden kan have et selvstændigt budget, eller budgetterne kan ligge på de ordinære sektorområder.

Kortlægningen viser, at tre deltagerkommuner – Ballerup, Hjørring og Lolland – har valgt at organisere overgangsindsatsen ud fra netværksorganisering, mens de to øvrige deltagerkommuner – Køge og Tønder – har organiseret indsatsen helt (Tønder) eller delvist (Køge) som en særskilt organisatorisk enhed. Denne enhed har i Køge Kommune ikke et særskilt budget, ligesom voksenområdet ikke er en del af enhedsorganiseringen. Enheden har i Tønder Kommune eget budget og samler overgangsindsatsen på tværs af børne-, voksen- og arbejdsmarkedsområdet.

Analysen giver ikke grundlag for at konkludere, hvorvidt en bestemt organisering af overgangsindsatsen giver bedre økonomisk styring end en anden. Derimod viser analysen, at forskellige organisatoriske løsninger har hver deres fordele og ulemper i relation til at understøtte en række forskellige hensyn med betydning for den økonomiske styring. Forudsætningerne for at tilgodese

de enkelte hensyn er således forskellige, afhængigt af organiseringen af overgangsindsatsen. Analysen viser samtidig, at mulige ulemper ved de organisatoriske løsninger kan imødegås ved forskellige kompenserende tiltag.

I en enhedsorganisering, hvor enheden har eget, særskilt budget, så visitationskompetence og betalingsansvar er samlet i enheden, er der gode muligheder for at understøtte den økonomiske styring af kommunens samlede overgangsindsats *på tværs af* de involverede sektorområder. Hermed understøttes såvel ressourcestyring som aktivitets- og resultatbaseret økonomisk styring af overgangsindsatsen til de unge. I enhedsorganiseringen – uafhængigt af, om enheden har eget budget eller ej – er der desuden gode muligheder for at understøtte tværfagligt samarbejde om og helhedstækning i indsatser til overgangsunge, hvilket gerne skulle bidrage til at opnå den størst mulige effekt for den unge sammenholdt med udgiften. Endvidere opstår der i en enhedsorganisering med eget budget som udgangspunkt ikke situationer med uenighed om, hvor visitationskompetencen og betalingsansvaret er placeret. Analysen peger på, at de mulige ulemper ved netværksorganisering i relation til ovenstående hensyn kan imødegås på forskellige måder. Ud fra deltagerkommunernes erfaringer ses det, at især samarbejdsmodellerne, arbejdet med at styrke samspillet mellem aktører fra forskellige fagprofessioner samt det gennemgående ledelsesmæssige fokus på og prioritering af det tværgående perspektiv bidrager til at understøtte det tværfaglige samarbejde om overgangsunge på tværs af sektorområder og skabe afklaring om placering af visitationskompetence og betalingsansvar vedrørende overgangsindsatsen. Analysen viser endvidere, at kommuner med netværksorganisering kan understøtte det tværgående perspektiv i den økonomiske styring ved at foretage en samlet opfølgning på udgifter og indsatser til overgangsunge på tværs af sektorområder.

I netværksorganiseringen er visitationskompetence og betalingsansvar i udgangspunktet samlet på de enkelte sektorområder. Det kan understøtte, at de budgetansvarlige ledere på de ordinære sektorområder løbende har overblik over fx udgifter til de overgangsunge, som vedrører deres ansvarsområde. I en enhedsorganisering, hvor der ikke er afsat et særskilt budget til enheden, så visitationskompetencen ligger i enheden, mens betalingsansvaret er fordelt på sektorområderne, kan kommunerne understøtte den økonomiske styring inden for de enkelte sektorområder på anden vis, fx ved at følge forbruget til overgangsunge inden for eget budgetansvarsområde og etablere en tæt dialog på tværs af ledelserne.

Organiseringsmodellen for overgangsindsatsen skaber ikke i sig selv en bestemt styringspraksis, men kan være med til at understøtte en sådan praksis i samspil med andre styringselementer. Kommunens valg af organisering må således ses i sammenhæng med den øvrige styringspraksis, herunder fx stra-

tegiske pejlemærker med relevans for overgangsindsatsen og den ledelsesmæssige forankring af tværgående samarbejde (jf. afsnit 2.2 og 2.4), retningslinjer og procedurer for det tværgående samarbejde (jf. afsnit 3.3 om samarbejdsmodeller), samt opfølgning (jf. afsnit 6.3 og 6.4).

3.3 Deltagerkommunernes samarbejdsmodeller

I dette afsnit kortlægges og vurderes deltagerkommunernes tilrettelæggelse af det tværgående samarbejde om specifikke overgangssager, hvor en ung skal overgå fra børneområdet til enten voksenområdet eller arbejdsmarkedsområdet. Vi anvender betegnelsen "samarbejdsmodel" som en fællesbetegnelse for disse retningslinjer og rammer for samarbejdet som deltagerkommunerne har etableret. I dette afsnit ser vi på, hvordan kommunerne har organiseret deres samarbejdsmodeller og hvordan samarbejdsmodellerne kan understøtte og systematisere det tværgående samarbejde og koordineringen af indsatser til unge i overgangen fra barn til voksen på det specialiserede socialområde. Alle fem deltagerkommuner har en samarbejdsmodel, om end de dog selv anvender andre betegnelser herom, hvilket fremgår af Tabel 3.2.

Tabel 3.2 Deltagerkommunernes egne betegnelser for deres samarbejdsmodeller

Kommune	Betegnelse for samarbejdsmodel
Ballerup	Sammenhængende borgerforløb
Hjørring	Ungekoordinering
Køge	Overgangsmøder
Lolland	Tværgående samarbejdsprocedurer vedr. ungeområdet
Tønder	TVIST "Den gode overgang"

Selvom Køge og Tønder Kommuner på et overordnet plan delvist håndterer overgangsindsatsen i en enhedsorganisering, så er det ikke alle dele af overgangsindsatsen, som indgår heri (jf. afsnit 3.2). I Køge Kommunes Ungecenter indgår voksenområdet således ikke, mens børneområdet og en væsentlig del af voksenområdet ikke indgår i Tønder Kommunes Unge i Uddannelse og Kompetencecenter. Derfor har man også i disse kommuner dannet en samarbejdsmodel, som sætter rammerne for samarbejdet mellem sektorområderne i forhold til overgangssager.

Det skal indledningsvis bemærkes, at de enkelte kommuners samarbejdsmodeller, som beskrives nedenfor, skal ses i sammenhæng med, at der er forskelle i opgavefordelingen mellem børneområdet, voksenområdet og arbejdsmarkedsområdet (jf. afsnit 5.2 om fordeling af budgetansvar). Særligt vil arbejdsmarkedsområdet typisk have en mere central rolle i kommunens samarbejdsmodel, hvis de har ansvar for hele eller dele af § 85-støtten.

Deltagerkommunernes samarbejdsmodeller etablerer typisk en struktur for:

- hvilke overgangsunge man mødes om på overgangsmøder
- hvem der har ansvaret for at bringe unge ind på overgangsmøder (initiativpligten)
- systemer der understøtter overblik over sager på tværs af sektorer
- hvem der deltager i samarbejdsmodellen fra de forskellige sektorområder.

I det følgende beskriver vi mere konkret deltagerkommunernes praksis i forhold til disse parametre.

3.3.1 Kortlægning af deltagerkommunernes praksis

Kriterier for, hvilke overgangsunge der indgår i samarbejdsmodellerne

Det varierer mellem deltagerkommunerne, hvilke kriterier der skal være opfyldt, for at en given ung indgår i kommunens samarbejdsmodel. Tabel 3.3 giver et overblik over målgruppen for samarbejdsmodellerne i de enkelte kommuner.

Det fremgår af tabellen, at der er forskelle mellem deltagerkommunerne i forhold til, om alle unge med en sag på børneområdet indgår i samarbejdsmodellen (Ballerup Kommune), eller om det alene er de unge, hvor det forventes, at den unge får behov for støtte efter det fyldte 18. år (Tønder, Lolland, Hjørring og Køge Kommuner). Bag disse forskelle ligger en forskellig vægtning af, hvordan man bedst muligt finder frem til de unge, som har brug for en overgangsindsats, uden at bruge unødvendige ressourcer på at behandle sager om unge, som ikke er relevante for samarbejdsmodellen. Hvis man på den ene side tager alle unge med en sag på børneområdet op i samarbejdsmodellen, er der risiko for, at man bruger kræfter på unge, som ikke har behov for den koordinering, som ligger i samarbejdsmodellen. Hvis man på den anden side kun behandler sager om unge, hvor man forventer et fremtidigt støttebehov, er der en risiko for, at nogle relevante unge bliver overset.

Tabel 3.3 Kriterier for, hvilke unge der indgår i deltagerkommunernes samarbejdsmodeller

Kommune	Kriterier for, hvilke unge der indgår i samarbejdsmodellen
Ballerup	Unge, der ved deres 16. år modtager en indsats på det specialiserede børneområde.
Hjørring	Unge (fra 16,5 år), hvor der er en forventning om fremtidigt støttebehov, efter at den unge fylder 18 år. Dog orientering til voksenområdet, allerede når den unge fylder 14 år ved at vedkommende sættes på den såkaldte "opdriftsliste", hvis der er et forventet fremtidigt støttebehov på mindst 10 timer om ugen.
Køge	Unge med varige funktionsnedsættelser, hvor der er forventning om behov for fremtidig støtte fra voksenområdet, skal på overgangsmøde ved det 16. år Unge over 17 år med sociale problemer og fx manglende uddannelse, hvor der er forventning om behov for fremtidig støtte fra voksenområdet, skal på overgangsmøde senest ved 17,5 år. Unge over 18 år, som modtager efterværn, skal på overgangsmøde, hvis der forventes et fremtidigt behov for støtte fra voksenområdet.
Lolland	Unge med særlige og mere omfattende behov: Unge, som har en sag hos ungerådgivningen, og hvor der forventes et behov for støtte fra jobcenteret, når den unge fylder 18 år. Samarbejde etableres, når den unge fylder 16 år. Unge med komplekse vanskeligheder: Unge, som har en sag ved ungerådgivningen eller handicaprådgivningen og hvor der forventes et behov for støtte fra social- og arbejdsmarkedsområdet, enten i form af § 85-støtte eller via et egentligt døgntilbud. Tværgående sagsbehandling startes, når den unge fylder 16 år, men den unge følges registreringsmæssigt, allerede fra vedkommende er 12 år.
Tønder	Unge mellem 15 og 17,5 år, hvor der forventes et behov for støtte efter servicelovens bestemmelser, efter at den unge fylder 18*.

Note: *Sager, hvor der den unge har et mindre støttebehov, eller hvor der kun er behov for støtte via arbejdsmarkedslovgivningen, håndteres via en mindre formaliseret samarbejdsstruktur med tværfaglige møder i regi af KUI.

Det varierer desuden mellem deltagerkommunerne – og i nogle deltagerkommuner også mellem forskellige målgrupper – hvor gamle de unge er, når de skal bringes ind i samarbejdsmodellen. I Tønder Kommune kan de unge bringes ind i det såkaldte "TVIST-udvalg" allerede fra det 15. år. I de andre kommuner startes samarbejdet op, når den unge fylder 16 år (Lolland og Ballerup), 16,5 år (Hjørring) eller 17 år (Køge).

Nogle deltagerkommuner har derudover registreringssystemer eller lister, hvor unge med et forventet fremtidigt støttebehov på voksen- eller arbejdsmarkedsområdet allerede registreres, når de er 12 (Lolland Kommune) eller 14 år (Hjørring Kommune). Formålet med registreringssystemerne er blandt andet at give voksenområdet information om, hvilke sager der er på vej i de kommende år, selvom samarbejdet om selve sagsbehandlingen først påbegyndes senere i den unges liv. Registreringssystemerne beskrives yderligere længere nede i dette afsnit.

Deltagerkommunerne fortæller, at der ligger nogle forskellige hensyn bag aldersafgrænsningen af samarbejdsmodellernes målgrupper. På den ene side er

det ifølge kommunerne væsentligt, at børneområdet orienterer voksenområdet og arbejdsmarkedsområdet i god tid, inden den unge fylder 18 år, da det forbedrer de modtagende enheders muligheder for god budgetlægning samt for at lægge en god plan for den enkelte unge (jf. også kapitel 5 om budgetlægning). Behovet for tidligt kendskab til mulig tilgang af unge på voksen- eller arbejdsmarkedsområdet er generelt større for mere indgribende og dyre indsatser (fx botilbud). Eksempelvis er samarbejdsmodellen i Køge Kommune specifikt indrettet herefter, idet unge med mere omfattende støttebehov indgår i samarbejdsmodellen i en tidligere alder end unge med et mindre omfattende støttebehov. På den anden side kan der være stor usikkerhed om vurderingen af fremtidigt støttebehov, hvis børneområdet fx melder unge ind til samarbejdsmodellen, lang tid før de fylder 18 år. Eksempelvis overvejer man i Lolland Kommune derfor at rykke tidspunktet for etablering af den tværgående sagsbehandling fra det nuværende 16. til det 17. år, fordi man så kan basere samarbejdet på en mere sikker vurdering af den unges fremtidige støttebehov. Der ser således ud til at være en afvejning i forhold til, hvor tidligt det er mest optimalt, at unge indgår i samarbejdsmodellen.

Initiativpligten til at bringe unge ind i samarbejdsmodellen

I alle deltagerkommunerne er det børneområdet, som har det primære ansvar for at bringe unge, der forventes at få behov for støtte fra voksen- eller arbejdsmarkedsområdet efter det fyldte 18. år, ind i samarbejdsmodellerne. Det primære hensyn bag dette princip er, at børneområdet allerede kender de unge og har det primære ansvar for dem, indtil de fylder 18 år.

Nogle deltagerkommuner nævner, at det kan være sårbart, at det er sagsbehandlerne fra børneområdet, som skal foretage en individuel vurdering af, hvilke unge der skal drøftes i samarbejdsmodellen. Argumentet er, at sagsbehandlerne på børneområdet ikke altid har tilstrækkelig viden om, hvilke unge det er vigtigt for voksenområdet og arbejdsmarkedsområdet at være bekendte med, jf. beskrivelsen af udfordringen med forskellige lovgivninger og forskellige perspektiver på de unge i afsnit 2.4. Derfor er det vigtigt, at sagsbehandlerne på børneområdet har et vist kendskab til eksempelvis lovgivning og tilbudsvifte på voksen- og arbejdsmarkedsområdet, så de har gode forudsætninger for at vurdere, om en given ung forventeligt vil være inden for disse områders målgruppe efter det fyldte 18. år. Dette kan eksempelvis understøttes via fælles temadage eller et generelt fokus på relationel koordinering (jf. afsnit 2.4).

Alle deltagerkommuner fortæller endvidere, at der er en gruppe af unge, som ikke er kendt af børneområdet, men som det ville være relevant at medtage i samarbejdsmodellen. Det kan eksempelvis være unge, som tidligere har fået

massiv støtte fra deres forældre, uden at kommunen har været involveret, tilflyttere til kommunen eller unge, som har modtaget specialundervisningstilbud, men hvor børneområdet ikke har været involveret.

Flere af deltagerkommunerne forsøger at imødekomme denne udfordring i, at børneområdet ikke kender til alle de unge, som forventeligt vil få behov for støtte fra voksen- eller arbejdsmarkedsområdet efter det fyldte 18. år. I nogle kommuner udvider man den aktørkreds, som skal melde nye unge ind til samarbejdsmodellen. Eksempelvis er der i Køge Kommune mulighed for, at UU, som hører under skoleområdet, ligesom børneområdet kan bringe unge ind i samarbejdsmodellen. I Hjørring Kommune kan voksenområdet gøre det samme. Hjørring Kommune arbejder desuden på justeringer af samarbejdsmodellen, så også jobcenter, skoler og PPR får mulighed for at bringe sager ind i samarbejdsmodellen. Derudover vil man justere samarbejdsmodellen, således at alle unge, som er anbragt, har misbrugsproblematikker eller ikke har fulgt skolesystemet, fremadrettet skal vurderes af et særligt udvalg (ungekoordineringsudvalget). Udvalget skal vurdere, om de unge forventes at få behov for støtte efter det fyldte 18. år, så der skal forberedes en overgangssag. Vurderingen af fremtidigt støttebehov, og hvilke unge der skal indgå i samarbejdsmodellen, vil således ikke fremover ligge alene på børneområdet.

Registreringssystemer som understøtter medarbejderes indblik i sager i andre sektorforvaltninger

I flere af deltagerkommunerne har man forskellige registreringssystemer eller lister, som har til formål at understøtte, at medarbejdere og ledere har mulighed for at få viden på tværs af forvaltninger om, hvilke unge der er på vej fra børneområdet til henholdsvis voksenområdet og arbejdsmarkedsområdet. Ifølge deltagerkommunerne opererer alle registreringssystemerne inden for reglerne om samtykke samt rammerne af, hvilke oplysninger der må deles på tværs af forvaltninger.

I Hjørring Kommune arbejder man eksempelvis med en såkaldt "opdriftsliste", som er en samlet liste over unge fra børneområdet, som forventes at få behov for støtte på voksenområdet eller arbejdsmarkedsområdet efter det fyldte 18. år. En socialfaglig konsulent fra kommunens voksenområde giver udtryk for, at selv hvis der ikke gives samtykke fra borgeren til at overlevere selve sagen, så er det værdifuldt for voksenområdets planlægning at vide, hvor mange der er på vej, og hvornår de er det – også selvom der ikke kan medfølge nogen særlig præcis beskrivelse af borgerens forventede støttebehov. Hjørring Kommune anvender desuden et fælles elektronisk sags- og dokumenthåndteringssystem (ESDH) til at samle op på samarbejdsmodels møderne, "så alle har oplysningerne tilgængelige", som en interviewperson fra kommunen udtrykker

det. I Lolland Kommune har man et registreringssystem, som minder om Hjørring Kommunes opdriftsliste, hvor man følger unge med komplekse vanskeligheder, allerede fra de er 12 år.

Andre deltagerkommuner har IT-systemer, som giver udvalgte medarbejdere fra forskellige forvaltninger mulighed for selv at trække oplysninger om, hvilke eller hvor mange overgangsunge der har en sag i andre forvaltninger. Ballerup Kommune har et IT-system, som kan danne overblik over oplysninger om borgere, som er en del af sammenhængende borgerforløb på tværs af flere forvaltninger, herunder de overgangsunge, som er i fokus i nærværende analyse. De forskellige forvaltninger kan herigennem få indblik i, hvilke borgere der har en sag i de andre forvaltninger, samt få indsigt i, hvem der har været til hvilke møder, og hvilke beslutninger der er truffet på møderne. Derved er systemet med til at skabe overblik og gøre samarbejdet på tværs af sektorområder lettere.

Køge Kommune er ligeledes i gang med at implementere et IT-system, som skal gøre det muligt for udvalgte medarbejdere at kigge ind i andre forvaltningers sagssystemer. Kommunen har en forventning om, at denne "kiggeadgang", vil bidrage til, at man hurtigere får øje på de relevante unge, kan stille de rigtige spørgsmål og komme i gang med den rette indsats. Voksenområdet i Køge Kommune har tidligere fået tilsendt lister fra børneområdet (udtræk fra datakub) med oplysninger om unge, som aldersmæssigt nærmer sig de 18 år. Sagsbehandlere på området giver dog udtryk for, at det kan være svært at bruge informationen fra sådan en liste til konkret planlægning, når der ikke er foretaget en vurdering af, hvilket støttebehov de pågældende unge kan forventes at have, når de fylder 18 år.

En fagchef fra en anden kommune fortæller ligeledes, at det er væsentligt, at oplysninger om, hvilke unge der er på vej til især voksenområdet, følges af en forventning om omfanget af den unges fremtidige støttebehov:

Vi kan jo have nogle af de allermest funktionsnedsatte tungeste, som rent faktisk bruger en plejefamilie til 32.000 om måneden. Men den dag vi afleverer dem ved det fyldte 18. år, og de skal over at sidde i et døgnmiljø, så kan det være, de kommer til at koste 132.000 om måneden. Det at kigge ind i et regneark og se et tal, det er virkelig uinteressant. Der skal være en faglig vurdering håndholdt med udgiften for det, hvis du skal bruge den til at styre efter. Du kan sige noget om, hvor mange der er på vej altså kapacitetsmæssigt, altså: "Hvor mange skal vi levere uddannelseshjælp til?". Men hvad de har behov for af hjælp udover, det kræver en vurdering.

Opsamlende viser kortlægningen, at lister eller registreringssystemer kan være gode redskaber til at overlevere viden om, hvilke unge der er på vej fra børneområdet, samt understøtte et fælles grundlag for sagsbehandlingen på

tværs af de relevante sektorområder. For at systemerne kan anvendes til planlægning – både i forhold til budget og tilbudskapacitet – er det desuden væsentligt, at listerne eller registreringssystemerne indeholder eller suppleres med oplysninger om den enkelte unges forventede fremtidige støttebehov. Det gælder særligt for voksenområdet, hvor omfanget af støtte til den enkelte unge typisk kan variere væsentligt mere end på arbejdsmarkedsområdet.

Deltagere i samarbejdsmodellen

Fælles for deltagerkommunerne er, at kernen i deres samarbejdsmodel er overgangsmøder, hvor repræsentanter fra de forskellige sektorer sætter sig sammen for at drøfte, hvordan man i praksis kan tilrettelægge en god overgang for den enkelte unge. Det varierer imidlertid mellem deltagerkommunerne, hvem der deltager i disse møder. Nedenstående tabel giver et overblik over dette. Beskrivelser af, hvad der drøftes og beslutes på møderne, behandles nærmere i kapitel 4 om visitationskompetence.

Tabel 3.4 Deltagere ved samarbejdsmodellens overgangsmøder

Kommune	Hvem deltager i overgangsmøder?
Ballerup	Sagsbehandlere fra børneområdet, voksenområdet og arbejdsmarkedsområdet skal deltage. Sagsbehandler fra børneområdet (tovholderen) aftaler med borgeren, hvilke fagprofessionelle der i øvrigt skal inviteres til møder i den unges sag. Den unge og eventuelle pårørende deltager altid i møderne.
Hjørring	To typer møder. Først afholdes ungekoordineringsmøde, hvor sagen drøftes på et overordnet plan, og der nedsættes et koordinerende team af sagsbehandlere fra de enkelte sektorer. Derefter afholdes møder i det koordinerende team. <u>Ungekoordineringsmøde:</u> Afdelingsledere fra børneområdet og voksenområdet Teamledere fra børneområdet og arbejdsmarkedsområdet Faglige koordinører fra voksenområdet og arbejdsmarkedsområdet (UU) <u>Møder i det koordinerede team:</u> Relevante medarbejdere fra de enkelte sektorer. Typisk sagsbehandlere, men kan derudover også være andre fagprofessionelle med kendskab til den unge.
Køge	Sagsbehandlere fra børneområdet, voksenområdet og arbejdsmarkedsområdet. Derudover deltager en socialfaglig konsulent fra voksenområdet på alle overgangsmøderne.
Lolland	Sagsbehandler fra ungerådgivningen (dvs. børneområdet) er tovholder og indkalder de samarbejdspartnere, som hun/han vurderer, vil være relevante i forhold til at støtte den unge i voksenlivet (typisk sagsbehandlere fra voksenområdet og arbejdsmarkedsområdet samt UU-vejleder, dertil kan komme fx misbrugskonsulent).
Tønder	Teamleder fra børneområdet Myndighedsleder fra voksenområdet Teamleder fra arbejdsmarkedsområdet Sagsbehandler i de konkrete sager fra børneområdet Sagsbehandler fra voksenområdet med ansvar for alle overdragelsessager

Det fremgår af Tabel 3.4, at der er forskelle mellem deltagerkommunerne på, hvilke organisatoriske niveauer der er involveret i overgangsmøderne. I Ballerup og Lolland Kommuner er mødedeltagerne alene medarbejdere uden ledelsesansvar, mens mødedeltagerne i Tønder Kommune også består af teamledere og en myndighedsleder. I Hjørring Kommune er der møder på to niveauer, hvor der i møder på det første niveau (ungekoordineringsmødet) deltager en række ledere og faglige koordinatore, mens der i møder på det andet niveau (møder i det koordinerende team) deltager forskellige fagprofessionelle – særligt myndighedspersoner – som er relevante for den unges sag. På det første niveau drøftes de forskellige sektorområders perspektiver på den unges sag, og der lægges en fælles retning for, hvad der skal arbejdes med i sagen. Derudover udpeger repræsentanterne fra de enkelte områder, hvilke konkrete sagsbehandlere de gerne vil have til at arbejde med sagen fremadrettet. På det andet niveau mødes sagsbehandlere fra de enkelte områder derefter og drøfter mere detaljeret, hvordan man kan sammensætte en god indsats til den unge med udgangspunkt i de arbejds punkter, som blev opstillet på det første niveau. I Køge Kommune indgår der ikke ledelsesrepræsentanter på overgangsmøderne, men der er forskelle i repræsentationen fra de enkelte områder, idet der fra voksenområdet deltager både en sagsbehandler og en socialfaglig konsulent, mens de øvrige sektorer deltager med sagsbehandlere. Ifølge kommunen deltager den socialfaglige konsulent fra voksenområdet i alle overgangsmøder for at understøtte, at alle møder følger samme struktur, og at alle deltagere kender deres rolle på møderne.

Der er forskellige hensyn på spil i forhold til ledelsesrepræsentation overgangsmøderne. Hvis der er ledelsesdeltagelse, giver det mulighed for en tættere styring og en mere ensartet vurdering på tværs af sager. På den anden side kan det kræve mange ledelsesressourcer og evt. skabe flaskehalsproblematikker, hvis ledelsen skal deltage i alle overgangsmøder. Derudover vil møderne ofte have en anden karakter, hvis der deltager ledere, fordi lederne ikke kan være inde i de konkrete sager på samme måde, som de fagprofessionelle medarbejdere kan. Hvis lederne deltager, vil de konkrete sager derfor typisk blive trukket op på et mere generelt niveau.

Særligt for Tønder Kommune gælder det, at der er én specifik sagsbehandler fra voksenområdet, som har ansvar for sagsbehandlingen af alle overgangssager, som kommer på TVIST-møderne. Denne sagsbehandler deltager i børneområdets møder med den unge og familie, forbereder overgangen og overdrager så sagen til en ny sagsbehandler på voksenområdet. Ifølge kommunen er en styrke herved, at den pågældende sagsbehandler er særligt godt inde i overgangsudfordringer og har stor erfaring med at arbejde på tværs af sektorområderne.

Økonomikonsulenter deltager generelt ikke i møderne i deltagerkommunernes samarbejdsmodel. Deltagerkommunerne involverer typisk økonomikonsulenter

på anden vis i overgangsindsatsen, fx i forhold til udarbejdelse af prognoser om til- og afgang (jf. afsnit 5.3).

Der er forskelle mellem kommunerne på, i hvilket omfang de fagprofessionelle kan afholde forberedende koordinationsmøder uden den unges eller forældrenes deltagelse. I Ballerup Kommune skal alle møder således afholdes med deltagelse af den unge, mens der i de øvrige deltagerkommuner er mulighed for, at de fagprofessionelle kan have formøder, hvor borgeren ikke deltager. Forskellige hensyn er på spil her.

Mulige ulemper ved at holde formøder uden borgerens deltagelse kan være, at borgeren ikke er fuldt ud involveret i hele forløbet, hvorved man kan risikere, at de fagprofessionelle danner nogle problemforståelser og løsningsforslag, som ikke matcher borgerens egen forståelse og ønsker, og at man dermed ender med en løsning, som ikke er optimal. Mulige fordele er, at det giver et større rum for fagprofessionelle på tværs af sektorer til at prøve kreative løsninger af på hinanden, uden at de forpligter sig over for borgeren – løsninger som potentielt kan være både kvalitetsmæssigt og økonomisk fordelagtige sammenlignet med de enkelte sektorer umiddelbare særskilte løsningsforslag. En leder udtrykker pointen på følgende måde:

Vi må helst ikke få sagt noget, som den unge eller forældrene så tror, kan lade sig gøre, hvis det ikke kan. Det er vigtigt at have afklaret, inden man sidder på det rigtige møde.

I Ballerup Kommune har man tidligere haft møder, hvor medarbejdere kunne drøfte konkrete overgangssager, uden at borgeren var til stede. Man ser nu et behov for fortsat at kunne have sådan nysgerrig dialog på tværs, hvorfor man arbejder på at lave et forum, hvor medarbejdere fra forskellige sektorer kan sparre med hinanden om generelle problemstillinger og muligheder ved overgangssager, men dog ikke om konkrete enkeltsager.

Som beskrevet ovenfor skaber samarbejdsmodellerne en ensartet struktur for, hvordan overgangssagerne håndteres i deltagerkommunerne, og giver klarhed over, hvem der skal gøre hvad og hvornår. I flere af deltagerkommunerne italesættes det eksplicit, at denne systematik i samarbejdsmodellerne er vigtig for at understøtte en god overgangsindsats. Dels socialfagligt for at understøtte progression for den unge, og dels økonomistyringsmæssigt for at sikre, at der iværksættes omkostningseffektive indsatser, som samlet set giver den bedste ressourceudnyttelse i kommunen. Dog giver sagsbehandlere i én af deltagerkommunerne udtryk for, at man skal have opmærksomhed på, at beskrivelserne af samarbejdsmodellernes arbejdsgange ikke bliver alt for detaljerede, da man så risikerer, at kompleksiteten bliver for stor og proceduren for vanskelig for medarbejderne at følge i praksis.

Mødekadence og faste mødetidspunkter

Der er forskelle mellem deltagerkommunerne med hensyn til, hvor hyppigt der afholdes overgangsmøder om konkrete unge. I Køge Kommune mødes man eksempelvis, når den unge er henholdsvis 16 år og 17 1/2 år. I Lolland Kommune afholdes møderne med et halvt års mellemrum, fra den unge er 16 år gammel, mens man i Ballerup Kommune mødes mindst fire gange årligt. I Hjørring Kommune aftaler medarbejderne i samarbejdsmodellen selv en plan for mødeaktiviteter, dog skal der som minimum afholdes et overgangsmøde, tre måneder før den unge fylder 18 år. I Tønder Kommunes TVIST-udvalg mødes man fire gange om året, og den sagsbehandler, som følger alle kommunens overgangssager, indgår derefter hvert halve år i børneområdets opfølgingsmøder i de konkrete sager.

Flere deltagerkommuner har afsat faste tidspunkter til afholdelse af overgangsmøder, således at alle potentielt relevante mødedeltagere holder deres kalender fri til overgangsmøder i disse tidsrum. Dette for at lette planlægningen af møderne, så alle relevante medarbejdere har gode muligheder for at deltage. Det gælder blandt andet i Køge Kommune. Her har man tidligere kørt sin samarbejdsmodel med skiftende mødetider, men oplevede, at det medvirkede til, at der ofte var nogle mødedeltagere, som meldte fra. Derfor har man nu indført faste mødetider. I Ballerup Kommune er der desuden mødepligt til møder i samarbejdsmodellen.

3.3.2 Vurdering

Kortlægningen viser, at alle deltagerkommunerne har gode erfaringer med at etablere en samarbejdsmodel med tværsektorielle møder, hvor overgangsindsatsen til konkrete unge drøftes og aftales. På den baggrund er det VIVEs vurdering, at kommunerne med fordel kan etablere en samarbejdsmodel, som definerer fordelingen af ansvar og beskriver klare procedurer for overgangssagerne. Det kan bidrage til god koordinering og godt samarbejde i overgangssager og en understøtte en mere effektiv beslutningsproces, og at der sættes ind med den rette helhedsorienterede indsats. For at opnå dette, er det dog væsentligt at have for øje, at beskrivelserne af samarbejdsmodellernes arbejdsgange ikke bliver alt for detaljerede, da kompleksiteten kan blive for stor for medarbejderne i praksis. I indretningen af samarbejdsmodellen kan kommunerne med fordel tage stilling til følgende forhold:

- Hvilke unge skal indgå i overgangsmøder, herunder målgrupper og alder?
- Hvem har ansvaret for at bringe de unge ind på overgangsmøder / i samarbejdsmodellen?

- Hvem deltager i overgangsmøder (sektor og funktion)?
- Hvornår og hvor ofte skal der afholdes overgangsmøder?
- Hvordan deler man viden om unge på tværs af sektorer?
- Hvem har beslutningskompetence for hvilke indsatser i overgangssager? Dette behandles i afsnit 4.4.

Nedenfor gives mere dybdegående vurderinger af disse forhold.

Hvilke unge skal indgå i overgangsmøder, og hvem bringer dem ind i samarbejdet?

Analysen kan ikke entydigt pege på en optimal afgrænsning af den målgruppe af unge, som bør indgå i samarbejdsmodellerne. Overordnet set søger deltagerkommunerne med deres afgrænsning så præcist som muligt at finde de rette unge på det rette tidspunkt, så man kan behandle overgangssagen så godt og effektivt som muligt. Det er en balancegang mellem på den ene side et hensyn om at undgå at overse relevante unge og på den anden et hensyn om at undgå at bruge unødige ressourcer på unge, der ikke er relevante i samarbejdsmodellen. Hvis man tager alle unge med en sag på børneområdet op på møder i samarbejdsmodellen, er der risiko for, at man bruger kræfter på unge, som ikke har behov for den koordinering, som ligger i samarbejdsmodellen. Hvis man på den anden side kun tager de unge, hvor sagsbehandlerne på fx børneområdet forventer et fremtidigt støttebehov, er der en risiko for, at nogle relevante unge bliver overset.

Kortlægningen giver ikke mulighed for at opstille generelle kriterier for, hvordan man som kommune rammer den bedste balance mellem disse hensyn. Med hensynene for øje er det imidlertid VIVEs vurdering, at kommunerne med fordel kan overveje og tage stilling til følgende punkter:

- Initiativpligt: Det kan med fordel overvejes, om initiativet til at bringe konkrete unge ind i samarbejdsmodellen skal kunne komme andre steder fra end børneområdet, fx UU. Det kan mindske risikoen for at relevante unge overses.
- Aldersafgrænsning: Der kan med fordel tages stilling til, ved hvilken alder de unge skal indgå i samarbejdsmodellen. I den sammenhæng er der et trade-off mellem på den ene side at komme så tidligt ind i sagerne som muligt, så man kan lave god planlægning af overgangen, og på den anden side at undgå at bruge tid på at lave tidlige planer, som ender med at skulle laves om, fx fordi den unges støttebehov ændrer sig markant, inden overgangen skal finde sted.
- En eller flere procedurer: Det kan med fordel overvejes, om der skal være forskellige procedurer for forskellige målgrupper af unge, fordi

vigtigheden af at sikre, at alle relevante unge behandles i samarbejdsmodellen, eller at de unge bliver bragt ind i en tidlig alder, kan være større for nogle grupper af unge end andre. Det kunne eksempelvis være ved at bringe unge med varige funktionsnedsættelser ind i en yngre alder end socialt udsatte unge, eller en fast procedure for, at eksempelvis alle anbragte unge eller alle unge med et stort skolefravær skal drøftes i samarbejdsmodellen, uanset om børneområdet vurderer, at den unge har et fremtidigt støttebehov eller ej.

Hvem skal deltage i overgangsmøder?

Kortlægningen viser, at der er forskelle mellem deltagerkommunerne på, hvem der deltager i overgangsmøder. Alle deltagerkommuner peger dog på, at det er væsentligt, at alle tre primære involverede sektorområder er repræsenteret for at sikre en sammenhængende og helhedsorienteret indsats. Det er på den baggrund VIVEs vurdering, at der i samarbejdsmodellen med fordel kan indgå sagsbehandlere eller evt. ledelsesrepræsentanter fra både børneområdet, voksenområdet og arbejdsmarkedsområdet. Derudover er det VIVEs vurdering, at man med fordel kan overveje at lave en systematik, som understøtter, at der i den enkelte sag tages stilling til, hvilke eventuelle øvrige aktører (fx UU-vejleder eller misbrugskonsulent) der vil være relevante deltagere på overgangsmøderne.

Derudover viser kortlægningen, at der er forskel mellem kommunerne på, om ledelsesrepræsentanter deltager i overgangsmøderne eller ej. Hvis man ønsker en tættere styring og en mere ensartet vurdering på tværs af kommunens overgangssager, kan man lade ledere deltage i overgangsmøderne. Det kan dog have den ulempe, at det er ressourcekrævende, og det kan potentielt skabe flaskehalse. Desuden skal man være opmærksom på, at møderne typisk vil være mindre detaljerede i forhold til den enkelte sag, hvis der er ledere med. Hvis man derimod ønsker en mere detaljeret behandling af den enkelte sag på tværs, kan det være en fordel at lade overgangsmøderne finde sted udelukkende med deltagelse af sagsbehandlere eller fagprofessionelle fra de relevante sektorer.

Kortlægningen viser, at en enkelt af deltagerkommunerne har gode erfaringer med, at én sagsbehandler fra voksenområdet følger alle overgangssager i en periode før og under selve overgangen til voksenområdet. Ifølge kommunen er en styrke herved, at den pågældende sagsbehandler er særligt godt inde i overgangsudfordringer og har stor erfaring med at arbejde på tværs af sektorområderne. På den baggrund er det VIVEs vurdering, at man med fordel kan overveje at samle ansvaret for overgangssager hos én eller få specialiserede sagsbehandlere. Dog skal man være opmærksom på, at denne organisering er sårbar, hvis den pågældende sagsbehandler udskiftes.

Hvornår og hvor ofte skal man afholde overgangsmøder?

Kortlægningen kan ikke pege på, hvor ofte det er hensigtsmæssigt at afholde overgangsmøder. Dette afhænger af den konkrete organisering af samarbejdsmodellen i den enkelte kommune, herunder hvor stor del af arbejdet i den konkrete sag der foregår på de enkelte sektorområder mellem overgangsmøderne. I forhold til planlægningen af overgangsmøderne er der flere af deltagerkommunerne, som har besluttet at afsætte faste tidspunkter til overgangsmøderne, så alle potentielt relevante medarbejdere holder deres kalender fri til overgangsmøder i disse tidsrum. På baggrund af analysen er det VIVEs vurdering, at man med fordel kan overveje at afsætte faste tidspunkter til overgangsmøderne. Dette letter planlægningen og understøtter, at alle relevante parter fra de forskellige sektorområder deltager i møderne. Erfaringer fra enkelte deltagerkommuner viser desuden, at det med fordel kan overvejes, om der bør være mødepligt til overgangsmøderne.

Behov for supplerende mødefora?

Kortlægningen viser, at deltagerkommunerne generelt oplever, at det er nødvendigt at have et mødeforum, hvor fagpersoner på tværs af sektorområder kan diskutere kreative løsninger med hinanden, uden at de derved forpligter sig over for en konkret ung. Det er på den baggrund VIVEs vurdering, at der skabes et forum, hvor fagprofessionelle på tværs af sektorområder kan drøfte mulige løsninger i overgangssager, uden at den konkrete unge eller pårørende er til stede. Et sådant forum kan enten være integreret i samarbejdsmodellens overgangsmøder eller foregå som supplement til samarbejdsmodellen. Man skal i den forbindelse være opmærksom på, at en mulig ulempe ved at holde møder uden den unges deltagelse kan være, at man dermed som fagprofessionelle risikerer at danne nogle problemforståelser og løsninger, som ikke matcher borgerens egen forståelse af situationen. For at imødegå denne problematik er en af deltagerkommunerne i gang med at afprøve et mødeforum, hvor de fagprofessionelle kan tage nogle overordnede tværsektorielle drøftelser af, hvem der kan og gør hvad, uden at drøftelserne vedrører sagsbehandlingen af konkrete sager.

Hvordan deles viden på tværs af sektorer?

Endelig viser kortlægningen, at flere af deltagerkommunerne har registrerings-systemer eller lister, som, de vurderer, kan være et godt redskab til at få et overordnet overblik over, hvilke og hvor mange unge der er på vej fra børneområdet til voksenområdet eller arbejdsmarkedsområdet. På den baggrund er det VIVEs vurdering, at kommunerne med fordel kan etablere systemer, som sørger for, at relevante oplysninger fra børneområdet om potentielle overgangsunge løbende videregives til eller er tilgængelige for de modtagende enheder. Herved kan man styrke det fælles grundlag for sagsbehandlingen på

tværs af de relevante sektorområder, øge mulighederne for god planlægning af indsatsen til den enkelte unge efter det fyldte 18. år samt sikre mere præcise prognoser, budgetlægning og planlægning af tilbudskapacitet.

Det er desuden VIVEs vurdering, at registreringssystemerne med fordel kan indeholde eller suppleres med vurderinger af de enkelte unges forventede støttebehov efter det fyldte 18. år. Uden information om det forventede fremtidige støttebehov er det begrænset, hvilket styringsoverblik registreringssystemerne bidrager med, da der økonomisk såvel som socialfagligt kan være stor forskel på den støtte, som en ung modtager fra børneområdet som fx 16-årig, og den støtte, som vedkommende forventeligt kommer til at modtage fra fx voksenområdet, når vedkommende fylder 18 år. Dette gælder særligt for voksenområdet, hvor omfanget af støtte til den enkelte unge typisk kan variere væsentligt mere end på arbejdsmarkedsområdet.

4 Fordeling af visitationskompetence

I dette kapitel ser vi på fordelingen af visitationskompetence i deltagerkommunernes samarbejdsmodeller, det vil sige kompetencen til at træffe en myndighedsbeslutning om, hvilken indsats der sættes i gang for og med den unge i forbindelse med overgangen fra barn til voksen. Myndighedsbeslutningerne har naturligvis et stærkt fagligt indhold, da der altid skal foretages en konkret individuel vurdering af, hvordan kommunen bedst imødekommer den unges behov for støtte. Beslutningerne om, hvilke indsatser der visiteres til, har dog samtidig væsentlig økonomistyringsmæssig betydning, fordi disse beslutninger udgør forbrugets kilde. Derfor er det i et økonomistyringsmæssigt perspektiv relevant at undersøge, hvordan kompetencen til at visitere til forskellige indsatser er fordelt i deltagerkommunerne.

Afsnit 4.2 belyser deltagerkommunernes praksis med hensyn til fordelingen af visitationskompetence – herunder hvor stor kompetence der gives til de sagsbehandlere, som deltager i samarbejdsmodellens overgangsmøder, hvor man drøfter mulige løsninger og indsatser til konkrete overgangsunge. Derefter dykker afsnit 4.3 dybere ned i kommunernes erfaringer med, hvordan man på overgangsmøderne når til enighed på tværs af de involverede sektorområder, og der beskrives en række indsatstyper, som i særlig grad kan give udfordringer i den henseende. Afsnittet belyser desuden deltagerkommunernes erfaringer med adskillelse af bevillingskompetence og betalingsansvar for indsatser med relevans for overgangsindsatsen. Endelig undersøges det i afsnit 4.4, hvordan deltagerkommunerne arbejder med understøttelse af et tværgående økonomisk fokus på tværs af de sektorområder, som er involveret i overgangsindsatsen.

4.1 Konklusioner

Boks 4.1 Konklusioner – fordeling af visitationskompetence

- **Tag stilling til sagsbehandleres egenkompetence**

Analysen kan ikke pege på, om det generelt er bedst styringsmæssigt at tildele sagsbehandlere en stor egenkompetence eller ej. Det er dog

væsentligt for den økonomiske styring, at der tages stilling til sagsbehandlernes egenkompetence, og der er nogle forskellige hensyn, som er relevante at være bevidst om i den sammenhæng. Hvis der i høj grad er fælles forståelse blandt sagsbehandlere og ledere om brugen af tilbudsvifte og kommunens serviceniveau, kan en stor egenkompetence hos sagsbehandlerne fra de forskellige sektorområder understøtte hurtigere og mere smidig sagsbehandling på overgangsmøderne, fordi man ikke risikerer, at lederne fra de enkelte sektorområder eller et visitationsudvalg bliver flaskehals, ligesom man kan undgå, at lederne eller visitationsudvalget bruger unødigt tid på at sætte sig ind i sager, hvor der er enighed om valget af indsats. Hvis der omvendt ikke er en fælles forståelse blandt sagsbehandlere og ledere af brugen af tilbudsviften og kommunes serviceniveau, kan en lavere egenkompetence hos sagsbehandlerne – og dermed tættere involvering af ledere eller visitationsudvalg – understøtte en tættere ledelsesmæssig styring af bevilligede indsatser og et mere ensartet serviceniveau.

■ **Vær særligt opmærksom på visse indsatstyper**

Analysen viser overordnet, at det ikke er vanskeligt for deltagerne i samarbejdsmodellen at nå til enighed på overgangsmøderne om, hvilke indsatser der skal iværksættes for den enkelte unge, og hvilke sektorområder der har ansvaret for hvad. Dog viser analysen, at der er nogle særlige indsatstyper, som kan give uenigheder på overgangsmøderne:

- Efterværn
- Mentorstøtte vs. § 85-støtte
- Skillelinjerne mellem § 85-støtte og § 107-botilbud samt mellem servicelovens § 82- og § 85-støtte
- Arbejdsmarkedsrettede psykologiske undersøgelser (eller andre undersøgelser)
- Indsatser iværksat af børneområdet, som binder voksenrådets eller arbejdsmarkedsrådets handlemuligheder, når den unge fylder 18 år.

Særligt for disse indsatstyper, er det vigtigt, at ledelserne på tværs af de relevante sektorområder skaber klarhed om, hvem der har ansvar for hvilke problematikker, målgrupper og indsatstyper, samt at man har klare procedurer for, hvordan lederne fra relevante sektorområder involveres ved uenigheder på overgangsmøderne.

- **Understøt sagsbehandleres kendskab til andre sektorområder**

Analysen viser, at det er vigtigt for en god visitation i den enkelte overgangssag og mere generelt for et godt tværsektorielt samarbejde, at de sagsbehandlere, som deltager i samarbejdsmodellen, har et vist kendskab til lovgivning, tilbudsvifte og serviceniveau på de øvrige sektorområder, som er en del af samarbejdsmodellen. Det kan eksempelvis understøttes via fælles temadage eller et generelt arbejde med relationel koordinering. Et godt kendskab til hinandens sektorområder understøtter et mere gnidningsfrit samarbejde mellem sektorerne og en mere effektiv beslutningsproces. Derudover kan det bidrage til mere sammenhængende, helhedsorienterede og dermed omkostningseffektive indsatser til de unge.

- **Italesæt overgangsindsatsen som et fælles økonomisk ansvar**

Analysen viser, at kommunens øverste ledelse såvel som lederne for de enkelte sektorområder har en vigtig rolle i forhold til at italesætte over for medarbejderne, at økonomien i overgangsindsatsen er et fælles ansvar for alle involverede sektorområder. Derfor er det vigtigt med tæt dialog mellem de relevante ledere, så der er enighed om, at økonomien i overgangsindsatsen er fælles, og så man sikrer en ensartet kommunikation herom.

- **Understøt sagsbehandleres økonomiske bevidsthed**

Analysen viser, at den økonomiske styring af overgangsindsatsen kan understøttes ved at styrke sagsbehandleres økonomiske bevidsthed – ikke som et argument for at fravælge den fagligt bedste indsats men som en overvejelse af, hvilke indsatser der giver mest værdi for pengene, og så både faglige og økonomiske hensyn indgår i beslutninger om indsatsvalg, jf. servicelovens § 1. Beslutningerne må og bør naturligvis aldrig alene hvile på økonomiske hensyn, men ved at styrke sagsbehandleres økonomiske forståelse kan man understøtte, at de i højere grad er opmærksomme på og tager ansvar for økonomien i deres visitationsarbejde, selv hvis de ikke formelt set har ansvaret herfor. Det kan bidrage til, at kommunen samlet set får mest mulig kvalitet for de midler, som er til rådighed til overgangsindsatsen. Understøttelsen af økonomisk bevidsthed kan fx ske via drøftelser af visitationspraksis og økonomiske rammer i gruppen af sagsbehandlere, evt. understøttet af økonomioverblik over visiterede indsatser.

4.2 Visitationskompetence

I dette afsnit undersøges deltagerkommunernes fordeling af visitationskompetence i forhold til indsatser, som er relevante ved overgangen fra barn til voksen på det specialiserede socialområde – herunder hvor stor kompetence der tildeles de sagsbehandlere, som deltager i samarbejdsmodellens overgangsmøder, hvor man drøfter mulige løsninger og indsatser til konkrete overgangsunge.

4.2.1 Kortlægning af deltagerkommunernes praksis

Kortlægningen af deltagerkommunernes praksis viser, at visitationskompetencen for de indsatser, som kan være relevante ved overgangen fra barn til voksen, som udgangspunkt er placeret på de enkelte sektorområder, dvs. børneområdet, voksenområdet og arbejdsmarkedsområdet. Det betyder, at sagsbehandlere fra de enkelte sektorområder på overgangsmøderne kan træffe myndighedsbeslutninger inden for den egenkompetence, som er tildelt dem fra deres eget sektorområde. Visitation til øvrige indsatser kræver, at sagsbehandlere får godkendelse fra det relevante sektorområde eller fra et visitationsudvalg. I alle deltagerkommunerne er der visitationsudvalg, som træffer beslutninger om udvalgte – ofte dyre – indsatser. Med relevans for overgangsindsatsen gælder det eksempelvis beslutninger om efterværn på børneområdet i Ballerup og Lolland Kommuner. De fleste deltagerkommuner har desuden et STU-visitationsudvalg, som beslutter, hvilke unge der tildeles STU.³⁷

I Ballerup og Lolland Kommuner har sagsbehandlere fra de enkelte sektorområder en relativt stor egenkompetence, hvorfor der i praksis i vid udstrækning kan træffes beslutninger om iværksættelse af indsatser på overgangsmøderne i samarbejdsmodellen. Dog er der fortsat en række – typisk mere indgribende eller ressourcekrævende – indsatser, som skal besluttes og godkendes af ledere i de enkelte sektorer eller af et visitationsudvalg. I Hjørring og Køge Kommuner er der i højere grad forskel på, hvor stor egenkompetence sagsbehandlere har på de enkelte sektorområder. I tilfælde, hvor sagsbehandlernes egenkompetence er relativt begrænset, kan det være vanskeligere at lave aftaler om indsatser på overgangsmøderne, fordi sagsbehandlere skal have godkendt mange af myndighedsbeslutningerne med deres ledere på det relevante sektorområde eller et visitationsudvalg.

Tønder Kommune skiller sig ud fra de øvrige deltagerkommuner med hensyn til visitationskompetence hos deltagerne i overgangsmøderne. Overgangsmøderne i Tønder Kommune (TVIST-udvalget) har således i højere grad end i de andre deltagerkommuner karakter af at være egentlige visitationsudvalg, idet

³⁷ I Køge Kommune har man tidligere haft et egentligt STU-visitationsudvalg. Nu ligger visitationskompetencen til STU hos en socialfaglig konsulent fra voksenområdet, men der sker fortsat en dialog med arbejdsmarkedsområdet om de konkrete sager forud for visitationen.

der deltager ledere eller teamledere fra de enkelte sektorer, som tilsammen har visitationskompetence for en relativt stor del af de indsatser, som kan være relevante i overgangssager.³⁸ En meget stor del af myndighedsbeslutningerne om iværksættelse af indsatser – også de mere indgribende og omkostningstunge – kan derfor træffes på overgangsmøderne i Tønder Kommune. Derudover er det som nævnt i afsnit 3.3 særligt for Tønder Kommune, at der er én specifik sagsbehandler fra voksenområdet, som har ansvar for sagsbehandlingen af alle overgangssager. I forhold til visitationen har denne organisering ifølge kommunen den fordel, at den pågældende sagsbehandler er særligt godt inde i overgangsudfordringer, kommunens tilbudsvifte og serviceniveau for så vidt angår overgangsunge og kan derfor understøtte en ensartet visitation i kommunens overgangssager. En ulempe ved organiseringen kan dog være, at den er sårbar for medarbejderudskiftning.

Der er forskellige hensyn i spil i forhold til, hvor stor kompetence der tildeles sagsbehandlere henholdsvis beholdes af ledere fra de forskellige sektorområder eller i et visitationsudvalg. En stor egenkompetence hos den enkelte sagsbehandler kan understøtte hurtigere og mere smidig sagsbehandling, fordi færre aktører skal involveres i beslutningerne. En relativt høj egenkompetence giver dog samtidig en risiko for, at der træffes forskelligartede beslutninger afhængig af, hvilke sagsbehandlere der er involveret i den konkrete sag. Det gælder forventeligt i særlig grad, hvis der ikke er en fælles forståelse af tilbudsvifte og serviceniveau i sagsbehandlergruppen.

En lav egenkompetence hos sagsbehandlerne – og dermed en tættere ledelsesinvolvering i beslutningerne om indsatsvalg – kan understøtte, at ledelsen har en tættere styring af de bevilgede indsatser og sikre større ensartethed i sagsbehandling og serviceniveau. Ved at placere visitationskompetence hos ledere eller i et visitationsudvalg kan man understøtte en fælles linje i valget af indsatser og dermed sende signaler til sagsbehandlerne om, hvad kommunens serviceniveau er på forskellige områder. En lav egenkompetence indebærer imidlertid en risiko for, at ledelsen bruger unødvendige ressourcer på at sætte sig ind i mange sager, som er relativt uproblematisk, og hvor der ikke er uenighed eller tvivl om, hvilken indsats der skal iværksettes. En lav egenkompetence medfører ifølge deltagerkommunerne en risiko for, at man besværliggør og forlænger arbejdsprocessen i samarbejdsmodellen, fordi godkendelsen af indsatser i de særskilte sektorer tager tid og kan blive en flaskehals. Sagsbehandlerne giver dog generelt udtryk for, at de i mange tilfælde kender serviceniveauet på deres sektorområde ganske godt og derfor har en god fornemmelse af, hvad der realistisk set kan lade sig gøre, når de deltager i møder med de andre sektorområder – også selvom de ikke har egenkompetence til at træffe beslutning om den pågældende indsats. Ofte opleves det derfor ikke

³⁸ Som nævnt i afsnit 3.3 håndterer man i Tønder Kommune sager, hvor den unge har et mindre støttebehov, eller hvor der kun er behov for støtte via arbejdsmarkedslovgivningen, via en mindre formaliseret samarbejdsstruktur med tværfaglige møder i regi af KUI end proceduren for TVIST-udvalget, som beskrevet her.

som nogen synderlig hindring for samarbejdet, at der skal indhentes en godkendelse. En lav egenkompetence hos sagsbehandlerne kan desuden indebære en risiko for, at sagsbehandlerne ikke ser det som deres ansvar at tage hensyn til økonomien i de indsatser, som de ikke selv har kompetence til at beslutte. Dette kan dog imødegås, hvis ledelsen gennem dialog inddrager sagsbehandlerne i de økonomiske perspektiver ved forskellige indsatstyper og i de myndighedsbeslutninger, som sagsbehandlerne ikke selv har kompetence til at træffe (jf. afsnit 4.4).³⁹

I nogle af deltagerkommunerne er der som nævnt forskel på tværs af de forskellige sektorer på, hvilke muligheder man som sagsbehandler har for selv at beslutte at iværksætte indsatser. Som en del af baggrunden for dette siger en fagchef i en af deltagerkommunerne, at børneområdet og voksenområdet adskiller sig fra arbejdsmarkedsområdet ved, at nogle af indsatserne på de to førstnævnte områder kan være meget omkostningstunge, hvorfor behovet for at styre visitationen til disse indsatser kan være større. I en af deltagerkommunerne fortæller sagsbehandlere endvidere, at det ofte er lettere at visitere til visse substituerbare indsatser på arbejdsmarkedsområdet end på børneområdet, og at der derfor kan være incitament for sagsbehandlerne på børneområdet til at forfølge iværksættelse af indsatsen på beskæftigelsesområdet, hvis børneområdet ikke vil iværksætte indsatsen. Det kan eksempelvis være et forløb på en højskole, som kan bevilges af både børneområdet og beskæftigelsesområdet. Sådanne incitament kan være skabt intentionelt af ledelsen, men de kan også være en utilsigtet konsekvens af, at omfanget af egenkompetence og serviceniveau for visse substituerbare indsatser er forskellig på tværs af sektorområderne. Ledelsen på de forskellige sektorområder er således ikke nødvendigvis klar over, at sagsbehandlerne handler strategisk i forhold til, hvilket sektorområde de søger at iværksætte indsatser på. Det kan give en styringsmæssig udfordring, hvis fx anvendelsen af sådanne substituerbare indsatser bliver større, end hvad ledelserne på tværs af sektorområderne samlet set ønsker. Det skal dog bemærkes, at det kun er en mindre del af indsatsen til overgangsunge – nemlig de tilfælde, hvor der er lignende eller substituerbare indsatser på flere sektorområder – hvor denne problematik potentielt kan være relevant, da mange af de indsatser, som potentielt kan være relevante i overgangen fra barn til voksen, ikke er substituerbare.

4.2.2 Vurdering

Kortlægningen viser, at der er forskel mellem deltagerkommunerne på, hvor stor kompetence der delegeres til sagsbehandlere fra forskellige sektorområder. Analysen kan ikke pege på, om det generelt er bedst styringsmæssigt at tildele sagsbehandlere en stor eller lav egenkompetence, men der er nogle forskellige hensyn, som kan understøttes ved henholdsvis relativ stor eller lav

³⁹ Se også Schrøder (2014: 93-94).

egenkompetence. Hvis der i høj grad er fælles forståelse blandt sagsbehandlere og ledere om brugen af tilbudsvifte og kommunens serviceniveau, kan en stor egenkompetence hos sagsbehandlerne fra de forskellige sektorområder understøtte hurtigere og mere smidig sagsbehandling på overgangsmøderne, fordi man ikke risikerer, at lederne fra de enkelte sektorområder eller et visitationsudvalg bliver en flaskehals. Ligeledes kan man undgå, at lederne eller visitationsudvalget bruger unødigt tid på at sætte sig ind i sager, hvor der i forvejen er enighed om valget af indsats. Hvis der omvendt *ikke* er en fælles forståelse blandt sagsbehandlere og ledere af brugen af tilbudsviften og kommunens serviceniveau, kan en lavere egenkompetence hos sagsbehandlerne – og dermed tættere involvering af ledere eller visitationsudvalg – understøtte en tættere ledelsesmæssig styring af visiterede indsatser og et mere ensartet serviceniveau.

Erfaringer fra enkelte deltagerkommuner tyder på, at det i visse tilfælde kan give en styringsmæssig udfordring, hvis det er lettere at iværksætte helt eller delvist substituerbare indsatser på ét sektorområde frem for et andet. Hvis man fx ønsker en lavere egenkompetence hos sagsbehandlerne på børneområdet end på arbejdsmarkedsområdet, kan det overvejes at følge op på, om denne kompetenceforskel medfører, at der i højere grad iværksættes indsatser på arbejdsmarkedsområdet, end hvad man ledelsesmæssigt samlet set ønsker for kommunen. Der kan være behov for, at ledelserne på tværs af sektorområder bliver enige om, hvad man som kommune samlet set vil tilbyde unge i overgangen fra barn til voksen, således at dette ikke tolkes forskelligt på tværs af sektorområder. Det skal dog bemærkes, at det kun er en mindre del af indsatsen til overgangsunge i deltagerkommunerne, hvor denne problematik potentielt er relevant, fordi mange af de indsatser, som potentielt er relevante i overgangen fra barn til voksen, ikke er substituerbare.

4.3 Tværsektorielle drøftelser af valg af indsats

I dette afsnit belyses, hvordan deltagerkommunerne på tværs af de involverede sektorområder i praksis drøfter og når til enighed om overgangsindsatsen til konkrete unge. Det overordnede, generelle billede er, at det i mange tilfælde er relativt uproblematisk for mødedeltagerne på overgangsmøderne at finde frem til, hvilket sektorområde der gør hvad. Der er dog visse – primært substituerbare – indsatstyper, hvor det er vanskeligere at nå til enighed. En relativt stor del af afsnittet er viet til at beskrive udfordringerne med at nå til enighed om disse indsatstyper og mulige løsninger herpå, fordi håndteringen heraf i særlig grad vurderes at kunne give inspiration til andre kommuner. Det skal dog ikke ses som udtryk for, at det generelt er vanskeligt at nå til enighed på tværs af sektorområderne i deltagerkommunerne.

4.3.1 Kortlægning af deltagerkommunernes praksis

Kortlægningen viser, at det generelt er børneområdet, der – som følge af deres initiativpligt (jf. afsnit 3.3) – har ansvaret for at præsentere og skabe overblik over de enkelte sager, som skal tages op på overgangsmøderne. Som forberedelse til overgangsmøderne er det i de fleste deltagerkommuner sådan, at sagsbehandleren fra børneområdet fremsender et kort resumé af den unges sag samt en beskrivelse af den unges støttebehov til de øvrige mødedeltagere. I Tønder Kommune fremsendes dog generelt mere omfattende oplysninger end i de andre kommuner, i det der ud over sagsresumé og vurdering af den unges støttebehov også vedlægges øvrige dokumenter, som er centrale for den unges sag, fx den børnefaglige undersøgelse, lægelige attester og lignende. Fælles for deltagerkommunernes procedurer er, at der inden fremsendelse af oplysninger om den unge skal indhentes samtykke hertil. Nogle af deltagerkommuner har særlige skemaer eller skabeloner, som sagsbehandleren benytter til at oplyse sagen for de øvrige mødedeltagere. Det fremsendte materiale danner udgangspunktet for dialogen på overgangsmøderne om den unges fremtidige støttebehov efter det fyldte 18. år, og hvilke indsatser de forskellige sektorområder kan spille ind med i forhold til at støtte den unge.

Interviewene giver indtryk af, at der er forskelle mellem deltagerkommunerne på, hvor meget man på overgangsmøderne "udfordrer hinanden" på tværs af sektorer i konkrete overgangssager. I nogle tilfælde er der således større diskussioner end i andre om, hvilken indsats der skal iværksættes til en given ung. Nogle interviewpersoner giver udtryk for, at det er positivt, at medarbejdere fra forskellige sektorområder udfordrer hinanden. Fx siger en teamleder fra én af deltagerkommunerne følgende herom:

Hvis man aldrig måtte komme ind på andres kompetenceområder, så er der ingen grund til at have dialogmøder. Fordi så sidder vi bare og taler om det, jeg ved. Men dialogen – den kollegiale tværfaglige sparring – består jo i, at man hver især kaster sine muligheder ind på bordet, og så er alle med til at drøfte dem. Når du gør det, så bliver du også klogere på bestemte områder. Du kan bedre forstå, hvorfor noget ikke bliver et efterværn, eller hvorfor noget andet kunne blive et efterværn.

På den ene side kan drøftelser mellem sektorerne således understøtte et hensyn om at blive klogere på hinandens sektorområder og i fællesskab nå frem til helhedsorienterede og omkostningseffektive løsninger. Som et eksempel herpå nævner en leder fra én af deltagerkommunerne, at man for mange overgangsunge er lykkedes godt med at iværksætte støtte fra arbejdsmarkedsområdet, som vurderes at give både en bedre støtte til de unge og være væsentligt billigere end alternative støtteindsatser fra børneområdet.

På den anden side er der interviewpersoner, som fremhæver det væsentlige i, at der er respekt om de vurderinger, som foretages af medarbejdere eller ledere på andre sektorområder, og at man ikke er *for* kritiske over for hinanden. Ifølge disse interviewpersoner er der altså i høj grad et hensyn til tillid og pleje af relationer mellem sektorområderne, som imødekommes ved, at man kun udfordrer hinanden i relativt begrænset omfang.

Uanset hvor meget man i praksis udfordrer hinandens løsningsforslag på overgangsmøderne, er det generelle indtryk på tværs af deltagerkommunerne, at det er vigtigt for et godt samarbejde, at de medarbejdere, som er involveret i overgangssagerne, har en vis viden om den lovgivning og de rammer, som er gældende på de forskellige sektorområder. Dermed kan medarbejderne bedre vurdere, hvilke indsatser fra andre sektorer der kan være relevante i det konkrete tilfælde. Som nævnt i citatet ovenfor kan denne viden understøttes via drøftelserne omkring den enkelte sag, men den kan også understøttes mere generelt. Fx har voksenområdet i Tønder Kommune planer om at invitere sagsbehandlere fra børneområdet til at besøge en række botilbud for at give børneområdet en bedre fornemmelse af, hvad et botilbud indeholder, og hvilke muligheder for støtte der er på voksenområdet. Ligeledes arbejder flere af deltagerkommunerne med relationel koordinering, hvor der er stort fokus på, at forskellige fagpersoner får indsigt i hinandens fagområder (jf. kapitel 2).

I nogle tilfælde kan det være vanskeligt for mødedeltagerne i samarbejdsmodellen at nå til enighed om den bedste løsning i en konkret overgangssag. Dels er der nogle særlige indsatser, hvor der ofte kan være diskussion om løsningen (se mere herom nedenfor). Dels kan der komme nogle kreative indsatser på bordet under overgangsmøderne, hvor mødedeltagerne er usikre på, hvilket eller hvilke områder der skal iværksætte og betale for indsatsen. I Ballerup Kommune afprøver man sådanne forskellige kreative indsatser via det, man kalder "prøvehandlinger" (jf. afsnit 2.4).

Hvis man har svært ved at nå til enighed på overgangsmøderne, sker der ofte det, at teamledere, afdelingsledere eller fagchefer fra de relevante sektorområder taler sammen og træffer en fælles beslutning (jf. afsnit 2.4). I disse tilfælde bliver et godt samarbejde mellem lederne væsentligt for den tværgående styring og for at sikre en effektiv sagsgang. Det gælder ikke mindst i de tilfælde, hvor ledernes beslutninger kan danne præcedens for fremtidige lignende sager. Ledernes beslutninger kan dermed have vigtige økonomiske og socialfaglige styringsimplikationer fremadrettet.

Indsatstyper, der ofte giver anledning til diskussion

Deltagerkommunerne fremhæver visse – især substituerbare – indsatstyper, som til tider kan give anledning til længere drøftelser og uenigheder i samarbejdsmodellerne om, hvem der skal gøre hvad for den unge. Disse områder

beskrives i det følgende. Vi beskriver desuden, hvad deltagerkommunerne har gjort for at imødekomme udfordringerne med at nå til enighed i de konkrete tilfælde. Konkret drejer det sig om følgende fem områder:

1. Efterværn
2. Mentorstøtte vs. § 85-støtte
3. Skillelinjerne mellem § 85-støtte og § 107-botilbud samt mellem servicelovens § 82- og § 85-støtte
4. Arbejdsmarkedsrettede psykologiske undersøgelser (eller andre undersøgelser)
5. Indsatser iværksat af børneområdet, som binder voksenområdets eller arbejdsmarkedsområdets handlemuligheder, når den unge fylder 18 år.

Det skal bemærkes, at beslutningen om, hvilken indsats borgeren skal modtage, i alle tilfælde vil ske inden for rammerne af og med hjemmel i den lovgivning, der gælder for hvert af sektorområderne.

Efterværn: Nogle deltagerkommuner fortæller, at voksenområdet eller arbejdsmarkedsområdet nogle gange udfordrer børneområdet i forhold til, om det kunne være relevant at iværksætte efterværn i stedet for, at voksen- eller arbejdsmarkedsområdet skal sætte ind, når den unge fylder 18 år. I nogle deltagerkommuner fremhæves efterværn som et eksempel på en indsatsstype, hvor det er væsentligt, at medarbejderne fra voksen- og arbejdsmarkedsområdet ved, hvilke muligheder der ligger i lovgivningen og kommunens serviceniveau for området. Ellers risikerer man, at drøftelserne på overgangsmøderne baseres på et grundlag, som gør det vanskeligt at finde frem til en god og realistisk indsats for den unge. I nogle deltagerkommuner (Lolland og Køge Kommuner) har man struktureret sin samarbejdsmodel således, at beslutninger om efterværn træffes uden for samarbejdsmodellen og så vidt muligt *inden* drøftelserne af den konkrete overgangssag for dermed at holde spørgsmålet om efterværn ude af drøftelserne på overgangsmøderne.

Mentorstøtte vs. § 85-støtte: En anden indsatsstype, som kan give diskussioner på overgangsmøderne er, om en ung skal tildeles en mentor fra arbejdsmarkedsområdet eller § 85-støtte efter serviceloven, som ofte er placeret på voksenområdet (jf. afsnit 5.2). Her går diskussionen ofte på, om den unge primært har behov for støtte til noget arbejdsmarkeds- eller uddannelsesrettet, hvilket taler for en mentor, eller støtte til sociale problemstillinger, hvilket taler for § 85-støtte. De unge vil ofte have begge behov i en eller anden udstrækning, hvorfor der er brug for på tværs af sektorområderne at finde ud af, hvilket tiltag der samlet set vil give den unge den bedste støtte. En interviewperson nævner netop dette som et eksempel, hvor ledelserne på tværs af sektorer

med fordel kan fastlægge og tydeliggøre nogle linjer for valget mellem den ene og den anden indsats.

Skillelinjerne mellem § 85-støtte og § 107-botilbud samt mellem servicelovens § 82- og § 85-støtte: Der kan være uenigheder om, hvor skillelinjen går i forhold til, om en ungs støttebehov bedst imødekommes via en indsats efter servicelovens § 85 eller § 107 og tilsvarende skillelinjen mellem servicelovens § 82- og § 85-støtte. Det gælder især i tilfælde, hvor ansvaret for § 85-støtte helt eller delvist er adskilt fra de øvrige af servicelovens voksenparagraffer, således at ansvaret for § 85 ligger på arbejdsmarkedsområdet (jf. afsnit 5.2). I Ballerup og Tønder Kommuner, hvor en stor del af ansvaret for § 85-støtte ligger på arbejdsmarkedsområdet, kan der opstå diskussioner om, hvorvidt en ungs behov kan dækkes tilstrækkeligt med § 85-støtte, eller om behovet er så stort, at der bør iværksættes eksempelvis et § 107-botilbud, hvor ansvaret ligger på voksenområdet. Ballerup Kommune nævner som et eksempel den omvendte situation, nemlig at voksenområdet i forbindelse med hjemtagelse af borgere fra et § 107-botilbud kan vurdere, at den pågældende borger fremadrettet bør have § 85-støtte – altså en indsats på arbejdsmarkedsområdet. I Ballerup Kommune er sådanne uoverensstemmelser om valget mellem § 85-støtte og § 107-botilbud typisk blevet håndteret ved at involvere ledelsen i de to sektorer, som har truffet beslutning i de konkrete sager. I Tønder Kommune har man overvejet, om man kan undgå tilsvarende uenigheder om opgavefordeling ved at flytte ansvaret for dele af § 107-botilbud fra voksenområdet til arbejdsmarkedsområdet, så sidstnævnte får betalingsansvaret for både § 85-støtte og § 107-botilbud til borgere uden førtidspension.⁴⁰ Tilsvarende problematik kan gælde diskussioner om skillelinjen mellem servicelovens § 82- og § 85-støtte, hvis ansvaret for disse er adskilt på henholdsvis voksenområdet og arbejdsmarkedsområdet.

Arbejdsmarkedsrettede psykologiske undersøgelser (eller andre undersøgelser): I nogle tilfælde vil man på arbejdsmarkedsområdet have behov for anden eller yderligere dokumentation for den unges funktionsnedsættelse, end det som foreligger på børneområdet, når den unge er under 18 år og der kan opstå uenighed om, hvem der har ansvaret for at iværksætte og finansiere sådanne undersøgelser. I én af deltagerkommunerne fortæller sagsbehandlere fra børneområdet således, at kommunens jobcenter ofte gerne vil have lavet en neuropsykologisk undersøgelse af de unge – og gerne mens den unge stadig er på børneområdet, så jobcentret kan anvende undersøgelsens resultater til at planlægge, hvilken indsats den unge skal tilbydes, når han eller hun fylder 18 år. Børneområdet har imidlertid ikke selv brug for denne undersøgelse og vurderer derfor ikke, at de skal betale for den. I Lolland Kommune fortæller en leder, at man har arbejdet med at løse den samme problematik ved, at man på

⁴⁰ Konkret overvejer man i Tønder Kommune at flytte ansvaret for de dele af § 107-området, som vedrører borgere uden førtidspension og er bosat i Tønder Kommune fra voksen- til arbejdsmarkedsområdet. Ansvaret for modtagere af § 107-botilbud, som er bosat uden for kommunen, påtænker man at beholde på voksenområdet, fordi det er opholdskommunen (altså ikke Tønder Kommune), som har ansvaret for arbejdsmarkedsrettede indsatser.

børneområdet er begyndt at lave arbejdsmarkedsrettede psykologiske undersøgelser, allerede når den unge er 16 eller 17 år, hvis jobcentret har brug for undersøgelsen for at kunne forberede en god plan for indsatsen til den unge, når den unge fylder 18 år. Lederen fortæller i forlængelse heraf, at dette system i høj grad understøttes af, at lederne fra de forskellige sektorområder i kommunen har et godt samarbejde og melder en fælles retning ud på tværs af sektorerne (jf. evt. afsnit 2.4).

Indsatser iværksat af børneområdet, som binder voksenrådets eller arbejdsmarkedsrådets handlemuligheder, når den unge fylder 18 år: Det kan give uenigheder på tværs af sektorområderne, hvis ét sektorområde iværksætter indsatser og dermed udgifter til unge, som er vanskelige at undlade at fortsætte, når andre sektorområder overtager sagen. En af deltagerkommunerne fortæller om et eksempel, hvor børneområdet havde bevilget et efterskoleophold til en ung. I løbet af opholdet fyldte den unge 18 år, og sagen overgik til arbejdsmarkedsområdet, som nu oplever, at de er bundet til at fortsætte opholdet. Det er således vigtigt, at man på børneområdet er opmærksom på, hvad der skal ske med konkrete indsatser, som kan forventes at fortsætte, efter at den unge fylder 18 år, og at man i fællesskab på tværs af sektorområderne får lavet aftaler i god tid inden overdragelse af sagen. Det er VIVEs indtryk, at deltagerkommunerne generelt er opmærksomme på dette, og at situationer som den i eksemplet ovenfor, hvor den modtagende enhed slet ikke er blevet involveret eller informeret om den pågældende indsats, opstår relativt sjældent. En leder fra voksenområdet i en anden deltagerkommune siger følgende om vigtigheden af tæt dialog om indsatser, der kan forventes at fortsætte, efter at den unge fylder 18 år:

Det kan være uhensigtsmæssigt at sætte en ung ind i et dyrt tilbud som 16-årig, uden at det er i dialog med voksenområdet, da der kan blive truffet andre beslutninger, når den unge fylder 18 år. Der afholdes faste tværgående møder mellem ungerådgivere og visitatorer netop for at sikre, at dette ikke sker, og at der er kontinuitet i indsatsen.

4.3.2 Vurdering

Kortlægningen viser overordnet, at det ikke er vanskeligt for deltagerne i samarbejdsmodellen at nå til enighed på overgangsmøderne om, hvilke indsatser der skal iværksættes for den enkelte unge, og hvilke sektorområder der har ansvaret for hvad. Dog viser analysen, at der er nogle særlige indsatstyper, som kan give uenigheder på overgangsmøderne. Det gælder blandt andet snitflader mellem efterværn og § 85-støtte på voksenområdet eller arbejdsmarkedsområdet samt snitflader mellem § 85-støtte og § 107-botilbud efter

serviceloven. På baggrund af analysen er det VIVEs vurdering, at det er vigtigt, at ledelserne på tværs af de relevante sektorområder skaber klarhed om, hvem der har ansvar for hvilke målgrupper og indsatsstyper. Det er desuden væsentligt, at man har klare procedurer for, hvordan ledere fra relevante sektorområder involveres ved uenigheder på overgangsmøderne, så der kan træffes fælles beslutninger, og at disse beslutninger kommunikeres til medarbejderne på en måde, så sektorområdernes ledere taler med fælles stemme. Dette kan medvirke til at understøtte den økonomiske styring af den samlede overgangsindsats på tværs af sektorområderne.

Kortlægningen viser desuden, at der er forskelle mellem deltagerkommunerne med hensyn til, i hvor høj grad medarbejdere fra forskellige sektorområder udfordrer hinandens respektive vurderinger af støttemuligheder på overgangsmøderne – fx at voksenområdet udfordrer børneområdet i forhold til, om der kan iværksættes efterværn i en konkret sag. På baggrund af kortlægningen er det VIVEs vurdering, at tværsektorielle diskussioner, hvor sektorområdernes medarbejdere nysgerrigt udfordrer hinandens løsningsforslag, kan være en positiv vej til at blive klogere på hinandens områder, og til, at man på overgangsmøderne når frem til de bedste og mest omkostningseffektive løsninger set fra et fælles kommunalt perspektiv. Som nogle deltagerkommuner pointerer, er det dog samtidig væsentligt for et godt samarbejdsklima, at medarbejderne fra de enkelte sektorområder i disse diskussioner har respekt for de faglige vurderinger og løsninger, som andre sektorer byder ind med – en tillidsfuld og respektfuld dialog er således vigtig for, at potentialet i de tværgående diskussioner på overgangsmøderne kan udfolde sig.

Uanset hvor meget sektorområderne udfordrer hinandens løsningsforslag på overgangsmøderne, er det VIVEs vurdering, at kommunerne med fordel kan understøtte, at de medarbejdere, som indgår i samarbejdsmodellen, opnår et vist kendskab til lovgivning, tilbudsvifte og serviceniveau på de øvrige sektorområder, som er en del af samarbejdsmodellen. Det kan eksempelvis understøttes via fælles temadage, et generelt arbejde med relationel koordinering eller ved, at de enkelte sektorområder inviterer sagsbehandlere fra de andre sektorområder til at besøge konkrete tilbud, så sagsbehandlere får et mere indgående kendskab til tilbuddets indhold. Et godt kendskab til hinandens sektorområder understøtter et mere gnidningsfrit samarbejde mellem sektorerne og en mere effektiv beslutningsproces. Derudover kan det bidrage til mere helhedsorienterede og dermed omkostningseffektive indsatser til de unge. Medarbejdernes kendskab til hinandens områder er desuden afgørende for, at man har et godt blik for, hvad der er væsentlig viden på de forskellige områder. Med relevans for den økonomiske styring kan et godt kendskab eksempelvis understøtte, at de rigtige unge kommer på overgangsmøderne, så voksen- og arbejdsmarkedsområde får kendskab til dem på rette tidspunkt, samt at man undgår at iværksætte indsatser, som kan binde de andre områder, uden at der er forudgående dialog herom.

4.4 Tværgående økonomisk fokus

Indtil videre har dette kapitel i høj grad handlet om fordelingen og afgrænsningen af visitationskompetence for forskellige indsatser, og hvordan man på tværs af relevante sektorområder i praksis når til enighed om overgangsindsatsen til konkrete unge. Kortlægningen viser dog, at det i tillæg hertil er væsentligt for den økonomiske styring, at kommunens ledere – og medarbejdere – påtager sig en rolle i forhold til at understøtte et tværgående økonomisk fokus på overgangsindsatsen. Ledelsen på tværs af sektorområderne har således en væsentlig rolle i forhold til 1) at skabe og kommunikere en fælles linje om, at kommunens økonomi til overgangsindsatsen er et fælles ansvar og kommer fra "én samlet kasse", samt 2) at understøtte sagsbehandleres økonomiske bevidsthed, så både faglige og økonomiske hensyn lægges til grund for beslutninger om indsatser og sagsbehandlerne derved tager medansvar for økonomien i kommunens overgangsindsats. I det følgende uddybes disse perspektiver.

4.4.1 Kortlægning af deltagerkommunernes praksis

Kortlægningen viser, at en vigtig del af grundlaget for at kunne skabe fælles løsninger på tværs af sektorer handler om, hvorvidt lederne i kommunen anskuer sektorernes som særskilte økonomier eller i højere grad betragter kommunens økonomi som en "samlet kasse". I interviewene er der således flere eksempler, hvor det italesættes, at kommunens administrative såvel som politiske ledelse har en vigtig betydning i forhold til at signalere, at man ønsker, at sektorerne samarbejder på tværs og tænker økonomien til overgangsindsatsen som et samlet hele. Eksempelvis siger en teamleder fra én af deltagerkommunerne følgende:

Der er mere den tankegang, at vi gør, hvad der giver mening. Om det så er en fra beskæftigelse, der siger ja til noget, eller om det er en fra børn/familie, så er det sådan set underordnet. Det vigtige er, at den unge opnår sin "positive destination", og det er topvigtigt for hele – det var jo et enstemmigt byråd, der vedtog det dengang, så det er alle udvalgt meget enige i. At det er det fokus, man har.

En myndighedsleder fra en anden kommune siger følgende om, hvordan en tæt dialog og et godt samarbejde mellem lederne på tværs af de forskellige sektorområder kan understøtte, at man samlet set opnår den bedste overgangsindsats – både fagligt og økonomisk:

På lederniveau har vi ofte drøftelser om, hvordan vi samarbejder på tværs. Vores holdninger bliver jo afspejlet ned til medarbejderne. Vi

er meget i dialog med hinanden for at sikre de bedste løsninger til borgeren – en løsning, som ofte viser sig også at være den mest rentable. Nogle gange kan der være behov for en massiv og omkostningsfuld indsats her og nu, men vi ser også på outputtet. Vi taler meget sammen, da dialog og tværgående samarbejde omkring indsatsen er vigtigt, hvis vi skal skabe løsninger, der får de unge til at mestre livet bedre.

En anden måde, hvorpå ledelserne kan understøtte økonomistyringen i overgangsindsatserne (og mere generelt), er at styrke medarbejdernes økonomiske bevidsthed, så både faglige og økonomiske hensyn lægges til grund for beslutninger om indsatser⁴¹ – ikke med det formål, at økonomien anvendes som argument for at fravælge den fagligt bedste indsats, men som en overvejelse af, hvilke indsatser der giver mest værdi for pengene. Det kan bidrage til, at kommunen samlet set får mest mulig kvalitet for de midler, som er til rådighed til overgangsindsatsen. Beslutninger må og bør naturligvis aldrig alene hvile på økonomiske hensyn, men ved at styrke sagsbehandlernes økonomiske forståelse kan ledelsen understøtte, at de i højere grad er opmærksomme på og tager ansvar for økonomien i deres visitationsarbejde, selv hvis de ikke formelt set har ansvaret herfor.⁴² Et eksempel på, hvordan ledelsen kan understøtte sådan en bevidsthed, stammer fra Ballerup Kommune, hvor en teamleder er begyndt at sende et økonomioverblik til sagsbehandlerne hver måned. En sagsbehandler siger følgende herom:

Jeg tror, at [teamleder], som før har siddet sammen med mig som sagsbehandler, har oplevet, at vi ikke blev inddraget i økonomien. Så da hun blev teamleder, har hun tænkt, at det kunne da være fedt som sagsbehandler faktisk at få indblik i, hvad vi bruger, i stedet for at man bliver slået i nødden og får at vide: "Du skal spare". Så kan man bedre tage ansvar for, at vi finder de bedst mulige tilbud til den rigtige økonomiske ramme.

En fagchef fra Ballerup Kommune fortæller, at man fra ledelsens side gør meget i at tale økonomi med sagsbehandlerne, så de er økonomisk bevidste og ansvarlige, men at man samtidig er opmærksomme på at gøre det på en måde, så de også har frihed til at træffe de beslutninger, som, de vurderer, er nødvendige i den konkrete sag.

I relation til sagsbehandlernes økonomiske bevidsthed er det generelle indtryk fra interviewene, at man på overgangsmøderne kun i begrænset omfang taler om økonomi – i al fald eksplicit fx i forhold til prisen på indsatser, eller hvem

⁴¹ Af servicelovens § 1 fremgår det, at afgørelser skal træffes på baggrund af både faglige og økonomiske hensyn.

⁴² Læs evt. mere om understøttelse af sagsbehandlernes økonomiske bevidsthed på hhv. voksenområdet og børneområdet i Dalsgaard m.fl. (2019) og Nørgaard m.fl. (2018)

der skal betale. Drøftelserne foregår således i høj grad på den socialfaglige bane, men flere interviewpersoner giver udtryk for, at man har blik for de økonomiske konsekvenser, som ligger bag de indsatser, som drøftes. Nogle interviewpersoner fortæller desuden, at der oftere tales eksplicit om økonomi for målgruppen af unge med mere omfattende støttebehov, fx unge med behov for en botilbudsplads. Der er dog også eksempler fra nogle af deltagerkommunerne på, at sagsbehandlere går ganske lidt op i økonomi, men alene har fokus på, hvad de socialfagligt vurderer, er den bedste indsats til den enkelte unge.

4.4.2 Vurdering

Kortlægningen viser, at deltagerkommunernes øverste ledelse såvel som lederne på de enkelte sektorområder kan have en vigtig rolle i forhold til at italesætte et fælles ansvar – økonomisk og fagligt – for at skabe en god overgangsindsats. På den baggrund er det VIVEs vurdering, at man med fordel kan understøtte en tæt dialog mellem de relevante ledere, således at lederne i fællesskab italesætter økonomien i overgangsindsatsen som et fælles ansvar (jf. afsnit 2.4). Hvis man ønsker, at medarbejderne skal betragte økonomien i overgangsindsatsen som én fælles kasse, så er det vigtigt, at lederne aktivt kommunikerer denne økonomiske samhørighed. Det kan eksempelvis ske ved, at ledere fra forskellige sektområder i fællesskab italesætter, at sagsbehandlere ikke skal fokusere på, hvilke sektorområder der betaler for hvilke dele af overgangsindsatsen, men i de tilfælde, hvor der er tvivl, overlade overvejelser og beslutninger herom til lederne.

Kortlægningen viser, at flere af deltagerkommunerne har gode erfaringer med at understøtte økonomistyringen i overgangsindsatsen (og mere generelt) ved at styrke medarbejdernes økonomiske bevidsthed, således at sagsbehandlere – sammen med faglige hensyn – også tager hensyn til og ansvar for økonomien i deres visitationsarbejde, selv hvis de ikke formelt set har ansvaret herfor. På baggrund af dette, samt på baggrund af VIVEs tidligere analyser af kommunernes økonomiske styring på henholdsvis voksenområdet og børneområdet, er det VIVEs vurdering, at kommunerne med fordel kan arbejde for at understøtte økonomisk bevidsthed blandt de sagsbehandlere, som er involveret i overgangsindsatsen. Det kan fx ske via drøftelser af visitationspraksis og økonomiske rammer i gruppen af sagsbehandlere understøttet af et økonomi-overblik over visiterede indsatser.

5 Budgetlægning

I dette kapitel kortlægges og vurderes udvalgte dele af deltagerkommunernes budgetlægningspraksis med relevans for overgangsindsatsen.

Afsnit 5.1 handler om placering af budgetansvaret for forskellige indsatser med relevans med overgangsindsatsen. I afsnit 5.2 analyseres deltagerkommunernes anvendelse af individbaserede forudsætninger om overgangsunge i disponeringen af budgettet samt deltagerkommunernes arbejde med at lave prognoser for til- og afgang og forventede udgifter i relation til overgangsunge. I afsnit 5.3 behandles deltagerkommunernes praksis for samt overvejelser om budgetomfordeling og investeringer på tværs af budgetansvarsområder med relevans for overgangsindsatsen.

5.1 Konklusioner

Boks 5.1 Konklusioner – budgetlægning

- **Tag stilling til placering af budgetansvar for indsatser til overgangsunge**

Analysen viser, at budgetansvaret for indsatser til overgangsunge som hovedregel entydigt er placeret hos fagcheferne for de sektorområder, som er involveret i overgangsindsatsen. Det understøtter den økonomiske styring på det enkelte sektorområde. I nogle tilfælde er der faglige og/eller organisatoriske argumenter for at dele budgetansvaret – enten for bestemte indsatser eller for substituerbare indsatstyper af relevans for overgangsunge. Hvis budgetansvaret er delt, kan det dog skabe usikkerhed om og diskussion af, hvem der skal betale for indsatsen i en given overgangssag. Sådant usikkerhed kan håndteres på forskellige måder, fx ved at lave en klar aftale om budgetansvaret eller inddrage ledelsen i den enkelte sag.

- **Overvej brug af forventede udgifter til overgangsunge på individniveau**

Analysen viser, at det ikke er alle deltagerkommuner, som i disponeringen af budgettet anvender individbaserede forudsætninger om overgangsunge. Kommunerne kan med fordel overveje at gøre brug af forventede udgifter til overgangsunge på individniveau for visse indsatser, herunder især de mere omkostningstunge indsatser. Anvendelse af individbaserede forudsætninger som grundlag for vurdering af forventede udgifter til overgangsunge kan bidrage til at danne så præcise regnskabsprognoser som muligt.

- **Systematisér overdragelse af viden om overgangsunge mellem afgivende og modtagende enheder**

Analysen viser, at det er væsentligt for den økonomiske styring, at der sker en systematisk overdragelse af viden om overgangsunge fra afgivende til modtagende enheder. Det kan eksempelvis ske gennem dialog og udveksling af oplysninger i forbindelse med overgangsmøder. En sådan praksis kan bidrage til en skærpelse af prognosesikkerheden.

- **Fokus på tæt, løbende dialog mellem myndighed og økonomikonsulenter tilknyttet området**

Analysen viser, at det er væsentligt for den økonomiske styring af overgangsindsatsen at prioritere en tæt, løbende dialog om overgangsunge mellem sagsbehandlere og økonomikonsulenter tilknyttet området. En tæt dialog mellem sagsbehandlere og økonomikonsulenter, især om de mere omkostningstunge indsatser, kan bidrage til at sikre en mere præcis forudsigtelse af til- og afgang af samt udgifter til overgangsunge.

- **Overvej omfordeling af budget på tværs af budgetansvarsområder**

Analysen peger på, at kommunerne med fordel kan overveje at lave en permanent omfordeling af budget mellem relevante sektor- og/eller budgetansvarsområder, fx med afsæt i vurderinger af til- og afgang og/eller opgørelse af faktisk forbrug af bestemte indsatser til overgangsunge. En sådan praksis kan bidrage til, at budgetterne for de forskellige områder er afstemt med det forventede ressourcetræk til overgangsindsatsen.

5.2 Budgetansvar

I det følgende afsnit afdækkes og vurderes deltagerkommunernes placering af budgetansvaret for indsatser med relevans for overgangsindsatsen. Der ses først på, hvor budgetansvaret for indsatstyperne § 85-støtte og STU ligger, og dernæst afdækkes det, hvordan deltagerkommunerne har valgt at placere budgetansvaret for substituerbare indsatser til overgangsunge.

5.2.1 Kortlægning af deltagerkommunernes praksis

Delt eller samlet budgetansvar for indsatstyperne § 85-støtte og STU

Kortlægningen viser, at budgetansvaret for indsatser, som er relevante for overgangsunge, som hovedregel ligger hos fagcheferne for de respektive sektorområder, som er involveret i overgangsindsatsen. Eksempelvis har fagchefen for børneområdet budgetansvaret for efterværn, og fagchefen for voksenområdet har budgetansvaret § 107-botilbud. Samtidig fremgår det af kortlægningen, at der er visse forskelle mellem deltagerkommunerne i relation til, hvor budgetansvaret for bestemte indsatser med relevans for overgangsindsatsen er placeret. Det gælder især § 85-støtte og STU.

Tabel 5.1 giver et overblik over, hvor budgetansvaret for henholdsvis § 85-støtte og STU er placeret i de fem deltagerkommuner. Markering af en deltagerkommune med kursiv viser, at budgetansvaret er fordelt på mere end én fagchefs budgetansvarsområde. Se også uddybende beskrivelse i teksten under tabellen.

Tabel 5.1 Placering af budgetansvar for § 85-støtte og STU

	§ 85-støtte	STU
Samlet på voksenområdet	Hjørring Køge Lolland	Køge
Delt mellem voksen- og arbejdsmarkedsområdet	<i>Ballerup (fælles budgetansvar) Tønder (to særskilte budgetansvar: modtagere med førtidspension på voksenområdet, modtagere uden førtidspension på arbejdsmarkedsområdet)</i>	
Samlet på arbejdsmarkedsområdet		Ballerup Hjørring Lolland
Samlet på et andet sektorområde		Tønder

Det fremgår af tabellen, at det også for indsatserne § 85-støtte og STU er mest almindeligt i deltagerkommunerne, at budgetansvaret for den enkelte indsats er placeret samlet under én fagchef. Således er budgetansvaret for § 85-støtte for tre deltagerkommuner – Hjørring, Køge og Lolland – samlet på voksenområdet. Endvidere er budgetansvaret for STU i tre deltagerkommuner – Ballerup, Hjørring og Lolland – samlet på arbejdsmarkedsområdet, mens budgetansvaret i Køge Kommune ligger på voksenområdet, og budgetansvaret i Tønder Kommune er samlet i Unge i Uddannelse og Kompetencecenter.

I to tilfælde er der derimod delt budgetansvar for indsatserne § 85-støtte. I de tilfælde kan det enten være sådan, at budgetansvaret for forskellige dele af den enkelte indsats er delt op i to *særskilte budgetansvarsområder*, eller at der er et *fælles budgetansvar*.

I Ballerup Kommune har voksen- og arbejdsmarkedsområdet et *fælles budgetansvar* for § 85-støtte. Fagchefen for voksenområdet har det formelle budgetansvar for området, idet budgettet for § 85-støtte er en del af det samlede budget for voksenområdet og forankret politisk i Social- og Sundhedsudvalget. Fagchefen for arbejdsmarkedsområdet har et medansvar, idet fagchefen er direkte ansvarlig for budgettet for § 85-støtte i den daglige drift. Denne ordning skyldes en reorganisering af arbejdsmarkedsområdet i 2020, hvor dele af indsatsen på socialområdet, herunder hele området for § 85-støtte, organisatorisk blev koblet til beskæftigelsesindsatsen for at styrke den beskæftigelsesrettede vinkel i indsatsen og det tværfaglige samarbejde om borgeren. Ifølge kommunen er der en tillidsbaseret aftale mellem de to fagchefer om i fællesskab at sikre overholdelse af budget for § 85-støtte. Desuden følger fagchefen for voksenområdet løbende forbruget af § 85-støtte som led i budgetopfølgningen på sektorområdet (jf. også afsnit 6.3).

I Tønder Kommune er budgetansvaret for § 85-støtte delt mellem fagchefen for henholdsvis arbejdsmarkeds- og voksenområdet med hver deres *særskilte budgetansvar*. Ifølge kommunen beror det delte budgetansvar på en faglig begrundet beslutning om at målrette § 85-støtten til forskellige målgrupper med forskellige behov for støtte. Voksenområdet har det særskilte budgetansvar for § 85-støtte til borgere, som er tilkendt førtidspension, mens det særskilte budgetansvar for § 85-støtte til øvrige borgere (samt § 82a og b efter service-loven), herunder overgangsunge, ligger på arbejdsmarkedsområdet.

Analysen viser, at i langt de fleste tilfælde er deltagerkommunernes ansvarsfordeling indrettet således, at budgetansvar og visitationskompetence følges ad. Det vil sige, at det sektorområde, som har kompetencen til at træffe en myndighedsafgørelse om en given indsats, også har ansvaret for at betale for indsatsen. I Tønder Kommune har man imidlertid erfaringer med at adskille visitationskompetencen og betalingsansvaret for den del af § 85-støtten, som

vedrører borgere uden førtidspension. I Tønder Kommune har betalingsansvaret for § 85-støtte til borgere uden førtidspension således længe været placeret på arbejdsmarkedsområdet for at understøtte fokus på borgerens uddannelse og beskæftigelse. Visitationskompetencen for disse indsatser var dog indtil juni 2021 placeret på voksenområdet af hensyn til det faglige arbejdsmiljø for den ene sagsbehandler, som forestod visitationen af § 85-støtte til borgere uden førtidspension.

Styringsmæssigt havde denne opdeling den ulempe, at voksenområdet i deres visitationer trak på et budget, som lå på arbejdsmarkedsområdet. Arbejdsmarkedsområdets muligheder for at styre budgettet blev dermed udfordret, fordi forbrugsbeslutningerne blev truffet på et andet sektorområde, og arbejdsmarkedsområdet oplevede, at myndigheden på voksenområdet ikke tog særligt stort ejerskab over deres visitationsopgave, netop fordi det økonomiske ansvar var placeret på arbejdsmarkedsområdet. Blandt andet for at imødekomme disse udfordringer, flyttede man i juni 2021 visitationskompetencen, så de medarbejdere, der visiterer § 85-støtte til borgere uden førtidspension, nu er placeret på arbejdsmarkedsområdet. Dermed er visitationskompetencen og betalingsansvaret samlet. Herved er der imidlertid i højere grad opstået diskussioner om snitfladen mellem den del af § 85-støtten, som ligger på arbejdsmarkedsområdet, og § 107-botilbud, som ligger på voksenområdet. Se også beskrivelsen af denne snitflade i afsnit 4.3. Kommunen har valgt efter undersøgelsestidspunktet at flytte hele § 85-området tilbage til voksenområdet.

Placering af budgetansvar for substituerbare indsatser til overgangsunge

Ud over at budgetansvaret for *den enkelte indsats* kan være delt mellem sektorområder, kan budgetansvaret for forskellige – helt eller delvist – *substituerbare indsatser* til overgangsunge være fordelt på forskellige sektorområder. Det kan eksempelvis dreje sig om § 85-støtte, mentorstøtte og § 107-botilbud. Deltagerkommunerne peger på, at der i den situation kan opstå diskussioner mellem budgetansvarsområder om, hvilken indsats en overgangsung skal visiteres til (jf. også afsnit 4.2), og dermed hvem der skal betale for den. Som det fremgår af det nedenstående, har deltagerkommuner med delt budgetansvar for substituerbare indsatser lavet forskellige tiltag for at tage højde for denne problemstilling.

I Tønder Kommune ligger budgetansvaret for § 85-støtte – som nævnt tidligere – delvist på arbejdsmarkedsområdet, mens budgetansvaret for § 107-botilbud er placeret på voksenområdet. Her kan der opstå uenighed om, hvorvidt støttebehov blandt overgangsunge bedst imødekommes med en indsats efter servicelovens § 85 (arbejdsmarkedsområdet) eller § 107 (voksenområdet). Kommunen har håndteret denne mulige problematik via en tværgående aftale mellem de to områder, hvoraf det fremgår, at alle sager, hvor borgeren har en

ATA-tid⁴³ mellem 15 og 20 timer om ugen, drøftes individuelt mellem ledere på arbejdsmarkedsområdet og voksenområdet med henblik på vurdering af fremtidig indsats.

En mulig tilsvarende problematik ses i Ballerup Kommune, hvor budgetansvaret for § 85-støtte delvist er placeret på arbejdsmarkedsområdet, mens budgetansvaret for § 107-botilbud ligger på voksenområdet. Her er eventuelle uoverensstemmelser om valg af indsats typisk blevet håndteret ved at inddrage ledelsen i de to sektorer, som har truffet beslutning i de konkrete sager (jf. også afsnit 2.5 om den ledelsesmæssige understøttelse af sammenhæng på tværs).

5.2.2 Vurdering

Kortlægningen viser, at budgetansvaret for indsatser til overgangsunge som hovedregel ligger hos fagcheferne for de særskilte sektorområder, som er involveret i overgangsindsatsen. Budgetansvaret for indsatser til overgangsunge er således typisk fordelt på de enkelte sektorområder, så det følger lovgivningen om de forskellige indsatser. I nogle tilfælde er der faglige og/eller organisatoriske argumenter for at indrette det anderledes.

I nogle deltagerkommuner er budgetansvaret for *enkelte indsatser* delt mellem flere sektorområder. Det gælder fx budgetansvaret for § 85-støtte. Hvis budgetansvaret for den enkelte indsats er samlet, understøtter det den økonomiske styring på det enkelte sektorområde. Hvis budgetansvaret er delt, kan det skabe usikkerhed om, hvem der skal betale for indsatsen i en given overgangssag. Analysen viser, at den situation kan håndteres på forskellige måder. Én måde er ved at lave to særskilte budgetansvarsområder for den enkelte indsats med en klar rolle- og ansvarsfordeling, fx baseret på en myndighedsafgørelse. Hvis man i stedet har fælles budgetansvar for en indsats på tværs af to sektorområder, kan det håndteres ved at lave en klar aftale om budgetansvaret og/eller foretage løbende opfølgning på forbruget.

Derudover kan budgetansvaret for forskellige *substituerbare indsatser*, fx § 85-støtte, mentorstøtte og § 107-botilbud, være fordelt på forskellige sektorområder. Det kan indebære diskussioner mellem budgetansvarsområder om, hvilken indsats en overgangsung skal visiteres til, og dermed om, hvem der har betalingsansvaret for en indsats i en given overgangssag. Analysen viser, at sådanne snitfladeproblematikker kan håndteres på forskellige måder, fx via en tværgående aftale om snitfladesamarbejde eller ved inddragelse af ledelsen på de forskellige områder.

⁴³ ATA-tid – eller "ansigt-til-ansigt-tid" – er den tid, en medarbejder har brugerkontakt.

Der kan ud fra analysen ikke peges entydigt på den mest fordelagtige placering af budgetansvaret for forskellige indsatser med relevans for overgangsunge. Med til denne beslutning hører typisk også faglige og organisatoriske overvejelser. På baggrund af deltagerkommunernes erfaringer er det dog VI-VEs vurdering, at kommunerne med fordel kan være opmærksomme på at iværksætte kompenserende tiltag, hvis:

1. Budgetansvaret for *den enkelte indsats* (fx § 85-støtte) er delt mellem sektorområder, eller
1. Budgetansvaret for forskellige *substituerbare indsatser* (fx § 85-støtte og § 107-botilbud) til overgangsunge er delt mellem sektorområder.

5.3 Prognoser

I dette afsnit kortlægges og vurderes deltagerkommunernes arbejde med at forudsige til- og afgang af samt udgifter til overgangsunge (både i forhold til det kommende budgetår og overslagsårene). Afsnittet indeholder en afdækning af brugen af individbaserede forudsætninger som grundlag for vurdering af forventede udgifter, ligesom der ses nærmere på, hvilke udfordringer der vanskeliggør prognosearbejdet, samt de redskaber og processer deltagerkommunerne anvender i dette arbejde.

5.3.1 Kortlægning af deltagerkommunernes praksis

Anvendelse af individbaserede forudsætninger i prognosearbejdet

Der er generelt for deltagerkommunerne forskel på, hvordan prognosearbejdet foregår på henholdsvis det specialiserede socialområde og arbejdsmarkedsområdet, herunder anvendelse af forudsætninger om forventede udgifter og aktiviteter (fx antal modtagere).

På det specialiserede socialområde anvender alle fem deltagerkommuner individbaserede forudsætninger som grundlag for vurdering af forventede udgifter til de mest indgribende og økonomisk tunge indsatser, fx anbringelser og botilbud.⁴⁴ Det er dog ikke alle deltagerkommuner, som anvender individbaserede forudsætninger om *overgangsunge* som grundlag for prognostisering af udgifter. Det er der flere årsager til. Ifølge deltagerkommunerne hænger det bl.a. sammen med, at det generelt er vanskeligt og forbundet med stor usikkerhed at vurdere støttebehovet for og forventede udgifter til overgangsunge.

⁴⁴ Se Nørgaard et al. (2018) og Dalsgaard et al. (2019) for en uddybende beskrivelse af kommunernes praksis for budgetlægning/anvendelse af individbaserede dispositionsregnskaber på henholdsvis børne- og voksenområdet.

Endvidere er der i flere deltagerkommuner interviewpersoner, som peger på, at relevante oplysninger om overgangsunge ikke nødvendigvis er tilgængelige for økonomifunktionen på rette tidspunkt i budgetlægningsprocessen, eller at oplysningerne ikke er opdaterede i forhold til den aktuelle situation hos den enkelte overgangsunge. Endelig er der interviewpersoner, som pointerer, at der økonomisk styringsmæssigt ikke er behov for at anvende individbaserede forudsætninger i vurderingen af forventede udgifter til overgangsunge, bl.a. fordi udgifterne til målgruppen udgør en mindre andel af de samlede udgifter på det givne område.

I modsætning til praksis på det specialiserede socialområde gør man ifølge deltagerkommunerne på arbejdsmarkedsområdet generelt ikke brug af oplysninger på individniveau som grundlag for prognostisering af forbrug. I stedet er der praksis for anvendelse af mængder (fx antal ydelsesmodtagere) og priser (fx udgift pr. ydelsesmodtager), hvor der generelt ikke inddrages kendskab til konkrete overgangsunge. Ifølge interviewpersoner på arbejdsmarkedsområdet hænger denne forskel i prognostiseringspraksis mellem sektorområderne bl.a. sammen med, at 1) de gennemsnitlige udgifter til den enkelte unge på arbejdsmarkedsområdet er markant lavere end på det specialiserede socialområde, og at 2) der er et meget større flow af borgere på arbejdsmarkedsområdet end på det specialiserede socialområde.

Nogle deltagerkommuner giver dog udtryk for et ønske om i højere grad at gøre brug af individbaserede forudsætninger i vurderingen af forventede udgifter til de mere omkostningstunge indsatser på arbejdsmarkedsområdet. Det gælder bl.a. nogle af de deltagerkommuner, hvor hele eller dele af budgetansvaret for STU er placeret på arbejdsmarkedsområdet, jf. Tabel 5.1. Gennemsnitsudgiften til et STU-forløb er ifølge kommunerne forholdsvis høj sammenlignet med gennemsnitsudgiften for andre indsatstyper, som er relevante for gruppen af overgangsunge, herunder fx § 85-støtte og mentorstøtte. Eksempelvis vurderer fagchefen for arbejdsmarkedsområdet i Ballerup Kommune, at selvom kommunen styringsmæssigt står i en bedre situation efter omstruktureringen af UU i 2019 (se også nedenfor om placeringen af UU-vejledere på skolerne), kunne en øget og mere systematiseret anvendelse af oplysninger på individniveau forventeligt medføre en større grad af sikkerhed i prognosticeringen af udgifter på STU-området.

Selvom nogle af deltagerkommunerne således giver udtryk for et ønske om i højere grad at anvende individbaserede forudsætninger for visse (dyrere) indsatser på arbejdsmarkedsområdet, tegner der sig et billede af, at behovet for viden om forventede udgifter til overgangsunge på individniveau i forbindelse med prognosearbejdet generelt er mindre på arbejdsmarkedsområdet end på det specialiserede socialområde.

Udfordringer ved forudsigelse af til- og afgang af samt udgifter til overgangsunge

Deltagerkommunerne peger på, at der kan være visse vanskeligheder forbundet med at forudsige til- og afgang af samt udgifter til overgangsunge (jf. også afsnit 2.4). På baggrund af kortlægningen kan der som minimum identificeres fire væsentlige udfordringer:

- **Nogle overgangsunge dukker "pludselig" op.** Her kan der både være tale om unge, som er kendt af systemet (fx en ung som bor hos sine forældre og flytter uventet), og unge, som *ikke* er kendt af systemet (fx en tilflytter fra en anden kommune).⁴⁵
- **En problematik ændrer sig, eller nye opstår.** Nogle overgangsunge har eksisterende problematikker, som udvikler sig til det værre, og nogle overgangsunge får problematikker, som supplerer og evt. forværrer eksisterende. I nogle tilfælde sker det desuden, at en problematik aftager eller helt forsvinder, og at en bestemt indsats ikke viser sig nødvendig.
- **Der er forskelligt behov for hjælp og støtte.** Nogle overgangsunge har behov for en mindre indgribende indsats såsom en vejledende samtale eller et gruppeforløb, mens andre overgangsunge har behov for en mere indgribende indsats såsom bostøtte i egen bolig eller misbrugsbehandling. Det kan være svært på et tidligt tidspunkt at vurdere, hvilken indsats den enkelte overgangsunge har behov for.
- **Det kan være vanskeligt at forudsige overgangstidspunktet.** Langt fra alle overgangsunge overgår til og udløser udgifter på voksen- og arbejdsmarkedsområdet ved det fyldte 18. år. Det gælder eksempelvis unge, som tildeles hjælp og støtte i form af efterværn.

Redskaber og processer til at understøtte prognostisering

Kortlægningen viser, at deltagerkommunerne anvender forskellige redskaber og processer til understøtte arbejdet med at forudsige til- og afgang af overgangsunge samt af forventede udgifter til dem.

Centralt i den forbindelse er den organisering, deltagerkommunerne har lavet for at systematisere det tværgående samarbejde og koordineringen af overgangsindsatsen, dvs. "samarbejdsmodellen", herunder tilknyttede møder som repræsentanter fra de forskellige sektorer deltager i (jf. også afsnit 3.3). Ifølge

⁴⁵ Som et eksempel på, at unge "pludselig" dukker op på voksenområdet, fortæller en interviewperson i en af deltagerkommunerne, at mange overgangsunge først får deres debut i psykiatrien, når de er over 18 år. Disse unge er altså ikke kendt i det kommunale system, før de tilgår voksenområdet. En analyse af psykiatriområdet fra 2020 viser da også, at andelen af 19-29-årige med debut i psykiatrien er steget kontinuerligt i perioden 2008-2018 (Danske Regioner, 2020).

deltagerkommunerne er det i forbindelse med møder om konkrete overgangsunge og på supplerende koordineringsmøder, at en væsentlig del af grundlaget for vurdering af forventede udgifter til overgangsunge etableres. Kortlægningen viser samtidig, at der er forskelle mellem deltagerkommunerne i relation til, hvor godt samarbejdsmodellerne understøtter prognosearbejdet, herunder graden af sikkerhed i prognoserne. Disse forskelle knytter sig bl.a. til, hvor fuldstændige, ajourførte, valide og rettidige oplysningerne om de unge er (se også nedenfor), samt hvilket kendskab det kommunale system har til unge, som ikke umiddelbart er omfattet af samarbejdsmodellen, men som kunne være relevante at medtage. I den forbindelse skal det nævnes, at flere deltagerkommuner er i gang med at revidere deres samarbejdsmodel for at imødekomme disse og øvrige udfordringer. Se afsnit 3.3 for en uddybende beskrivelse.

I forlængelse af ovenstående viser kortlægningen, at nogle af deltagerkommunerne – fx Hjørring – løbende ajourfører oversigter med forskellige relevante oplysninger om overgangsunge (jf. også afsnit 3.3). Ifølge kommunerne anvendes disse oversigter bl.a. i forbindelse med overgangs- og koordineringsmøderne på tværs af de involverede sektorområder som grundlag for drøftelse og vurdering af forventet støttebehov og indsats samt forventede udgifter ved overgang fra barn til voksen. Kortlægningen viser samtidig, at oversigterne typisk ikke rummer oplysninger om forventede udgifter til den enkelte overgangsunge. Ifølge kommunerne indsamles økonomioplysninger i en dialog mellem sagsbehandlere og økonomikonsulenter på sektorområdet. I de øvrige deltagerkommuner – fx Ballerup – anvendes der i prognosearbejdet også oversigter over unge, som forventes at skulle modtage støtte efter det fyldte 18. år. I disse kommuner indeholder oversigterne dog udelukkende oplysninger om unge med et forholdsvis omfattende behov for støtte, evt. i et døgndækket botilbud.

I nogle deltagerkommuner ajourføres disse oversigter over overgangsunge – og unge med mere omfattende behov for støtte – manuelt (fx i et Excel-regneark eller et Word-dokument), mens de i andre deltagerkommuner genereres ud fra data i it-systemer (fx fagsystemer). Nogle deltagerkommuner er desuden i gang med at implementere it-systemer, som giver medarbejdere fra voksen- og arbejdsmarkedsområdet mulighed for at se, hvilke eller hvor mange overgangsunge der har en sag på børneområdet, mens andre deltagerkommuner allerede har implementeret sådanne it-systemer (jf. også afsnit 3.3). Ifølge kommunerne kan it-systemerne understøtte arbejdet med at forudsige tilgangen af overgangsunge til voksen- og arbejdsmarkedsområdet ved, at de modtagende enheder kan få indblik i, hvilke unge der har en sag på børneområdet og potentielt får behov for støtte efter det fyldte 18. år. Dette giver de modtagende enheder et bedre grundlag for deres planlægning, hvilket understøtter både den faglige og økonomiske styring af overgangsindsatsen.

Flere af deltagerkommunerne har desuden udviklet og implementeret egentlige modeller for prognosticering af til- og afgang af borgere, herunder overgangsunge. Som et eksempel arbejder man i Hjørring Kommune på voksenområdet ud fra en prognosemodel, hvor til- og afgang af borgere baserer sig på kendskab til konkrete sager, socialfaglige vurderinger og historik. Mere konkret beregnes til- og afgang af borgere som summen af tre dele: tilgang fra børneområdet, øvrig tilgang samt afgang. Modellen er nærmere beskrevet i Boks 5.2.

Boks 5.2 Eksempel på model for prognosticering af til- og afgang (voksen) – Hjørring

Tilgangen til voksenområdet i Hjørring Kommune beregnes som summen af tre dele: tilgang fra børneområdet, øvrig tilgang samt afgang. Det konkrete indhold af de tre dele ses af boksen nedenfor. Som det fremgår af boksen, beregnes tilgangen ud fra kendskab til konkrete sager, socialfaglige vurderinger og historik.

Tilgang fra børneområdet:

- Kendte sager fra BFU
- Unge, der overgår til servicelovens voksenbestemmelser
- Unge, der overgår enten ved det 18. år eller senere (op til 23. år pga. efterværn)
- Hver enkelt borger skyggeviseres i forhold til fremtidige støttebehov og overgangstidspunkt.

Øvrig tilgang:

- Alle tilgange, der ikke kommer fra BFU
- Fx unge med erhvervet hjerneskadede, misbrugere, udsatte og tilflyttere
- Baseret på erfaringstal for foregående år.

Afgang:

- I den øvrige tilgang medregnes ligeledes afgangen på voksenhandicapområdet
- Fx unge med forbedret funktionsniveau, dødsfald, forhandling af takster, fraflytninger
- Baseres på erfaringstal fra foregående år.

Det skal desuden bemærkes, at prognosesikkerheden generelt er størst i de første år af budgetperioden. Det hænger sammen med, at den tilgang, der sker i den sidste del af budgetperioden, i stort omfang udgøres af sager, som ikke er kendte på børneområdet. Eksempelvis tager prognosen for 2024 udgangspunkt i kendte sager på børneområdet med borgere, som på prognosetidspunktet er 14 år. Dermed fanger prognosen ikke borgere, som fra det 14. til det 18. år udvikler et behov for støtte.

Prognosemodellen og tilhørende beregninger danner i Hjørring Kommune udgangspunkt for en fast budgetregulering for forventet tilgang af borgere fra børneområdet til voksenområdet. Reguleringsmekanismen indebærer, at der tilføres midler til voksenområdet fra en central budgetpulje. Midlerne udløses ét budgetår ad gangen. Hvert år i forbindelse med budgetlægning trykprøves forudsætningerne for forventet tilgang og midler justeres tilsvarende.

I både Ballerup og Tønder Kommuner arbejder man ud fra prognosemodeller, som minder om modellen i Hjørring Kommune. Eksempelvis arbejder man i Tønder Kommune på voksenområdet med følgende prognoseelementer:

1. **Tilgang** af henholdsvis a) børn og unge med multihandicap, b) børn og unge med forskellige psykiatriske udfordringer, hvor der er større usikkerhed om støttebehovet, samt c) øvrige børn og unge (fx borgere med misbrugsproblemer).
2. **Ændringer** i borgerens behov for støtte og/eller indsatsen. Eksempelvis tages der højde for, at ændringer i børns og unges behov for støtte involverer en reduktion eller øgning i omfanget af indsatsen.
3. **Afgang**, fx som følge af ophør af indsats eller dødsfald.

Også i Tønder Kommune er der en sammenhæng mellem prognosearbejdet og en regulering af budgetrammen. Således danner prognoser for forventet til- og

afgang af borgere på børne- og voksenområdet grundlag for en årlig regulering af budgetrammen for det samlede specialiserede socialområde (én bevilling).

Flere interviewpersoner fra Tønder Kommune – og fra andre deltagerkommuner – fortæller samtidig, at det er blevet markant sværere at lave præcise prognoser for til- og afgang af borgere på voksenområdet – især for børn og unge, hvor der er usikkerhed om støttebehovet, hvilket bl.a. omfatter gruppen af overgangsunge. Ifølge interviewpersonerne hænger det bl.a. sammen med, at der er tale om en gruppe af unge præget af komplekse og mangfoldige sociale problemstillinger, som ikke uden videre lader sig rubricere, jf. også beskrivelsen af udfordringer ved målgruppen ovenfor.

Øvrige eksempler på, hvordan prognosticeringen af til- og afgang af samt udgifter til overgangsunge understøttes i deltagerkommunerne, omfatter den dialog, der foregår dels mellem fagpersoner inden for det enkelte sektorområde og dels mellem sagsbehandlere og økonomikonsulenter tilknyttet området. Et eksempel på førstnævnte situation stammer fra Ballerup Kommune, hvor vejledere er placeret decentralt på kommunens skoler og oplyser om, hvad der kan forventes af aktivitet på STU-området. I forhold til den sidstnævnte situation kan der gives flere praksiseksempler fra deltagerkommunerne som illustration af, hvordan dialog mellem sagsbehandlere og økonomikonsulenter kan styrke forudsigelsen af til- og afgang af samt udgifter til overgangsunge. Eksempelvis beretter en økonomikonsulent tilknyttet voksenområdet i Hjørring Kommune om, at der er et tæt samarbejde mellem den faglige konsulent på voksenområdet og økonomifunktionen i forbindelse med vurdering af forventet støttebehov og (pris for) indsats til overgangsunge. Samtidig viser kortlægningen, at flere af interviewpersonerne giver udtryk for et ønske om at etablere en tættere og mere systematiseret dialog mellem sagsbehandlere og økonomikonsulenter om ændringer i (støttebehov) og heraf følgende budgetmæssige konsekvenser.

5.3.2 Vurdering

Kortlægningen viser, at det ikke er alle deltagerkommuner, som anvender individbaserede forudsætninger om overgangsunge i disponeringen af budgettet. Det gælder både for det specialiserede socialområde og arbejdsmarkedsområdet. Det er der flere årsager til, herunder fx at det generelt er vanskeligt og forbundet med stor usikkerhed (på et tidligt tidspunkt) at vurdere støttebehovet for og forventede udgifter til denne gruppe af unge. Ud fra deltagerkommunernes erfaringer er det VIVEs vurdering, at kommunerne med fordel kan overveje at gøre brug af forventede udgifter på individniveau for visse (dyrere) indsatser til overgangsunge på både voksen- og arbejdsmarkedsområdet. Det gælder især mere omkostningstunge indsatser, herunder fx STU og dele af § 85-støtten

(fx mere end 10 timers støtte om ugen). Anvendelse af individbaserede forudsætninger som grundlag for vurdering af forventede udgifter til overgangsunge kan bidrage til større præcision i regnskabsprognosen.

Kortlægningen viser desuden, at der kan være vanskeligheder forbundet med at forudsige til- og afgang af samt udgifter til overgangsunge, og at deltagerkommunerne anvender forskellige redskaber og processer til at håndtere disse udfordringer. Eksempelvis spiller samarbejdsmodellen og de faste overgangsmøder ifølge deltagerkommunerne en vigtig rolle for prognostisering af udgifter til overgangsunge. Det er VIVEs vurdering ud fra analysen, at det er væsentligt for den økonomiske styring at sikre, at der sker en systematisk overdragelse af viden om overgangsunge fra afgivende til modtagende enheder. En sådan praksis, fx dialog og udveksling af oplysninger i forbindelse med overgangsmøder, kan bidrage til en skærpelse af prognosesikkerheden.

Endelig fremgår det af kortlægningen, at flere interviewpersoner efterspørger en tættere dialog mellem sagsbehandlere og økonomikonsulenter inden for det enkelte sektorområde for at sikre en mere præcis forudsigelse af til- og afgang af overgangsunge samt af udgifter til dem. VIVE vurderer ud fra deltagerkommunernes erfaringer og udsagn, at det er væsentligt for den økonomiske styring at understøtte fokus på tæt, løbende dialog om overgangsunge mellem sagsbehandlere og økonomikonsulenter tilknyttet det givne område, især om de mere omkostningstunge indsatser.

Samtidig er det vigtigt at sikre sig, at de administrative omkostninger, som er forbundet med praksisser, som beskrevet ovenfor, står mål med de styringsmæssige gevinster ved indsatsen.

5.4 Omfordeling af budget og investeringer på tværs

I dette afsnit behandles deltagerkommunernes praksis for omfordeling af budget samt investeringer på tværs af sektor- og budgetansvarsområder med relevans for overgangsindsatsen.

5.4.1 Kortlægning af deltagerkommunernes praksis

Udgiftsforskydninger på tværs af sektorområder

Tværgående løsninger såsom overgangsindsatsen kan medføre udgiftsforskydninger mellem sektorområder. Med "udgiftsforskydninger" menes, at udgiftstygden kan forrykke sig permanent mellem områder, så ét områdes udgifter stiger, mens et andet områdes udgifter falder. Hvis der er tale om væsentlige forskydninger, kan nogle områder få sværere ved at overholde deres budget, mens andre områder kan få mere luft i budgettet. Dette gælder i mindre grad, hvis overgangsindsatsen er organiseret som en enhed med eget, særskilt budget, eller hvis forskydningen i en netværksorganiseret løsning sker inden for samme bevillingsområde.

Overgangsindsatsen kan altså indeholde incitamentsproblematikker, som kan være vanskelige at håndtere i en netværksorganisering, hvor udgiftsforskydninger sker på tværs af bevillingsområder. Eksempelvis kan overgangsindsatsen indebære en styrket efterværnsindsats, som fx kan føre til, at overgangsunge trives bedre og i højere grad begynder på en uddannelse. I det tilfælde vil indsatsen altså medføre øget aktivitet og dermed øgede udgifter på børneområdet, samt reducerede udgifter på voksenområdet og arbejdsmarkedsområdet som følge af faldende behov for indsatser og ydelser på disse områder. På den måde tilfalder den (fulde) økonomiske gevinst af overgangsindsatsen ikke nødvendigvis det sektorområde, der investerer i indsatsen. Denne incitamentsproblematik kan være relevant både på administrativt og politisk niveau, da overgangsindsatsen i mange kommuner trækker på bevillinger fra flere forskellige politiske udvalg (jf. også afsnit 2.3).

Kortlægningen viser, at der i deltagerkommunerne generelt ikke er praksis for budgetomfordeling mellem budgetansvarsområder som følge af udgiftsforskydninger. Der er heller ikke eksempler på, at deltagerkommunerne har opgjort, om der er sket væsentlige forskydninger i udgifterne på de involverede sektorområder som følge af overgangsindsatsen. En af deltagerkommunerne gør dog opmærksom på, at drøftelser af udgiftsforskydninger er begyndt at fylde mere i et tværgående ledelsesudvalg på administrativt niveau, og en anden deltagerkommune peger på, at der som følge af øget brug af åben rådgivning efter servicelovens § 82 er overført budget fra arbejdsmarkedsområdet til voksenområdet, og at man godt kunne forestille sig yderligere budgettilførsel fra andre områder.

For at sikre at de involverede sektorområder investerer i indsatser, de ikke selv opnår (den fulde) gevinst af, kan det være nødvendigt at indrette den økonomiske styring på en måde, der tager højde for de sådanne incitamentsproblematikker. En måde at håndtere incitamentsproblematikkerne på er ved

at opgøre, hvordan udgifter til og økonomiske gevinster af overgangsindsatsen reelt er fordelt på sektorområder og bevillingsområder. En sådan opgørelse kan fx bruges til i efterfølgende år at lægge et mere retvisende budget, der tager højde for fordeling af både udgiftsforskydninger og gevinster som følge af overgangsindsatsen.

Investeringer

Som beskrevet ovenfor kan overgangsindsatsen – ligesom sociale indsatser generelt – indeholde et investeringsperspektiv. Investeringen består i, at man på kort sigt intensiverer eller omlægger indsatsen til overgangsunge (fx en styrket efterværnsindsats) for både at skabe sociale, varige forandringer for den enkelte og økonomiske gevinster for kommunen samlet set (typisk på lidt længere sigt).

Kortlægningen viser, at der i deltagerkommunerne *som hovedregel* ikke er praksis for at foretage beregninger af (fx business case) eller gennemføre investeringer på tværs af sektor- og budgetansvarsområder i relation til overgangsunge. Ud fra deltagerkommunernes udsagn er det VIVEs vurdering, at kommunerne generelt finder det vanskeligt at opgøre de økonomiske konsekvenser og forventede effekter af indsatser, man kan tilbyde overgangsunge. Derudover peger nogle af deltagerkommunerne på, at det kan være svært at følge op på udgifter til og resultater af tværgående investeringer, især når indsatsen er opdelt på sektorområder. Nogle af interviewpersonerne giver dog udtryk for et ønske om i højere grad at arbejde med investeringstankegangen – også i relation til indsatser til overgangsunge – evt. i mindre målestok i første omgang (fx gennem et pilotprojekt).

En undtagelse fra denne hovedregel er i Hjørring Kommune, hvor man med Ungegarantien har lavet investeringer i forskellige aktiviteter til unge, bl.a. på børneområdet,⁴⁶ med midler fra arbejdsmarkedsområdet. Målet med disse investeringer er, at den enkelte unge hjælpes til at nå sin individuelle "positive destination", herunder kommer i job eller uddannelse, og at kommunen på sigt opnår nogle økonomiske gevinster.⁴⁷ Ud over at sekretariatet tilknyttet Ungegarantien årligt udarbejder en statusrapport over igangsatte aktiviteter, evalueres Ungegarantien eksternt i perioden 2020-2024 med fokus på "grundskolesporet". Hjørring Kommune har på dataindsamlingstidspunktet ikke foretaget

⁴⁶ Eksempler på indsatser i "støttesporet" er: skolefraværsindsatser i grundskolen, misbrugsindsats og gennemgående kontaktperson.

⁴⁷ Tankerne bag "Ungegarantien", herunder investeringsstrategien, bygger videre på den såkaldte "Hjørringmodel", hvor Hjørring Kommune i en periode på fire år (2015-2018) foretog en investering i arbejdsmarkedsområdet med henblik på at få svagere borgergrupper i beskæftigelse. Se fx Ravn (2019).

en opgørelse af de økonomiske konsekvenser af investeringerne i regi af Ungegarantien, herunder fx om investeringerne har ført til en nedgang i forsørgelsesudgifterne til de unge.

"Lade pengene følge borgeren"

Flere deltagerkommuner beretter desuden om, at man har haft overvejelser om at "lade pengene følge borgeren", fx ved at overføre budget fra børne- til voksenområdet (enten løbende eller i forbindelse med regnskabsafslutning). De primære begrundelser herfor er at sikre nødvendig finansiering af forventede fremtidige udgifter på voksenområdet, eller at lave en alternativ løsning til prognostisering af til- og afgang samt forventede udgifter til overgangsunge, hvilket volder mange af kommunerne vanskeligheder (jf. også afsnit 5.3).

Overvejelser om etablering af en sådan budgetlægningspraksis er dog ikke blevet omsat til handling de fleste steder. Det hænger ifølge deltagerkommunerne især sammen med en forventning om, at der er tale om en administrativt ressourcekrævende praksis. Her peger flere af deltagerkommunerne fx på, at en budgetoverførsel fra børneområdet til voksenområdet samtidig nødvendiggør en stillingtagen til, hvordan der skal ske budgettilpasning på områderne som følge af tilgang til børneområdet og afgang fra voksenområdet. Ifølge kommunerne vil en budgetoverførsel til voksenområdet alt andet lige efterlade "et hul" i børneområdets budget i relation til borgere, der tilgår området, ligesom budgetoverførslen vil øge budgettet på voksenområdet, med mindre der samtidig tages højde for afgang af borgere fra området. Og skal frigjorte midler som følge af afgang i så fald tilføres børneområdet, kommunekassen eller en tredje kasse (fælles pulje)? Af samme grund arbejder man i mange kommuner med en antagelse om, at "tilgang er lig afgang".

Lolland Kommune har som den eneste af deltagerkommunerne konkrete erfaringer med budgetoverførsel fra børne- til voksenområdet, om end denne praksis ophørte for flere år siden, netop som følge af et stort administrativt ressourcetræk for kommunen. Nedenstående citat fra interview med økonomikonsulenter tilknyttet børneområdet illustrerer en anden udfordring, denne praksis kan rumme:

Det, der var tanken, var, at pengene fulgte det enkelte CPR-nummer. Men når de går fra børneområdet og til voksenområdet, så er det typisk en anden indsats og ofte til en anden takst. Og så bliver det lige pludselig noget rod, at vi afleverer til en takst til 4.500 i døgnnet, hvis det er en tung sag. Så når de kommer over på voksenområdet [...] og kan gå til en takst på 2.000, og hvilket beløb skal så overføres? Så det bliver jo vildt kompliceret.

5.4.2 Vurdering

Kortlægningen viser, at der i deltagerkommunerne generelt ikke er praksis for budgetfordeling mellem sektor- og budgetansvarsområder som følge af, at udgiftstygden forrykker sig permanent mellem områder. Der er heller ikke eksempler på, at deltagerkommunerne har opgjort, om der er sket væsentlige forskydninger i udgifterne på områderne som følge af overgangsindsatsen. Endvidere er det gennemgående for deltagerkommunerne, at der ikke er praksis for at foretage beregninger af eller gennemføre investeringer på tværs af sektor- og budgetansvarsområder i relation til overgangsunge. En undtagelse fra denne hovedregel er Ungegarantien i Hjørring Kommune, hvor der er lavet investeringer i indsatser til unge på forskellige sektorområder med midler fra arbejdsmarkedsområdet. Endelig beretter flere deltagerkommuner om overvejelser om at "lade pengene følge borgeren", fx ved budgetoverførsel fra børne- til voksenområdet. Disse overvejelser er dog ikke blevet omsat i praksis de fleste steder, bl.a. ud fra en forventning om, at gevinsterne ved en sådan praksis ikke står mål med de forbundne administrative omkostninger.

Ud fra analysen er det VIVEs vurdering, at kommunerne i forbindelse med budgetlægningsprocessen kan overveje at foretage en permanent omfordeling af budget mellem relevante sektor- og/eller budgetansvarsområder, fx med afsæt i vurderinger af til- og afgang og/eller opgørelse af faktisk forbrug af bestemte indsatser til overgangsunge (evt. set over en årrække). Dette kan bidrage til, at budgetterne for de forskellige områder er afstemt med det forventede ressourcetræk til overgangsindsatsen. En sådan praksis forudsætter dog stor viden om de samlede udgifter til overgangsunge på tværs af sektorområder.

6 Opfølgning på udgifter, aktiviteter og resultater

I dette kapitel kortlægges og vurderes deltagerkommunernes erfaringer med at følge op på budget, aktiviteter og resultater i relation til overgangsindsatsen. I afsnit 6.2 ser vi først på, hvordan deltagerkommunernes økonomiunderstøttelse er organiseret. I afsnit 6.3 ser vi nærmere på opfølgning på udgifter og aktiviteter i forhold til overgangsindsatsen, herunder rammer, processer og indhold for budgetopfølgning. Endelig ser vi i afsnit 6.4 nærmere på deltagerkommunernes erfaringer med opfølgning på resultater og strategiske pejlemærker vedrørende overgangsunge.

6.1 Konklusioner

Boks 6.1 Konklusioner – budgetopfølgning

- **Overvej tværgående opfølgning på overgangsindsatsen**

Analysen viser, at man via opfølgning på udgifter, aktiviteter og resultater på de enkelte sektorområder kan opnå en relativt god økonomiunderstøttelse af de dele af overgangsindsatsen, som er forankret på de særskilte sektorområder. Kommunerne kan imidlertid med fordel overveje, om der kunne være nogle potentielle økonomistyringsmæssige gevinster ved i højere grad at supplere med opfølgning på såvel udgifter, aktiviteter og resultater, som går på tværs af de relevante sektorområder. Eksempelvis peger analysen i retning af, at kommunerne med fordel kan gøre brug af resultatopfølgning om overgangsunge som fælles pejlemærke for overgangsindsatsen på tværs af sektorområderne, fx ved at følge, hvor stor del af kommunens overgangsunge, der gennemfører en ungdomsuddannelse.

- **Overvej, hvordan organisering af økonomifunktionen kan understøtte et tværgående blik på overgangsindsatsen**

Analysen viser, at en organisering af økonomifunktionen, som følger samme ansvarsdeling, som gælder for sektorområderne, kan give en

god økonomiunderstøttelse af de dele af overgangsindsatsen, som de respektive sektorområder er ansvarlige for. Kommunerne kan dog med fordel overveje, om der er et økonomistyringsmæssigt potentiale ved i højere grad at organisere økonomifunktionen, så den også understøtter et fokus på den samlede overgangsindsats på tværs af de relevante sektorområder. Det kunne eksempelvis ske via et samarbejdsforum for økonomikonsulenter fra forskellige sektorområder som i fællesskab gives ansvar for at udarbejde ledelsesinformation vedrørende kommunens samlede overgangsindsats.

6.2 Organisering af økonomiunderstøttelsen

I dette afsnit ser vi på, hvordan deltagerkommunernes økonomiunderstøttelse af overgangsindsatsen er organiseret.

6.2.1 Kortlægning af praksis

Kortlægningen viser, at der ikke er nogen af deltagerkommunerne, der har organiseret deres økonomifunktion således, at ansvaret for økonomiunderstøttelsen af kommunens samlede overgangsindsats er samlet ét sted. Som beskrevet tidligere i rapporten er overgangsindsatsen i deltagerkommunerne organiseret således, at de tre sektorområder, børneområdet, voksenområdet og arbejdsmarkedsområdet, hver især har myndigheds- og budgetansvaret for en delmængde af overgangsindsatsen. Økonomikonsulenterne følger samme opdeling, og økonomiunderstøttelsen af overgangsindsatsen sker derfor generelt som led i den øvrige understøttelse af de tre involverede sektorområder. Der er dog visse eksempler på, at deltagerkommunerne har samlet økonomiunderstøttelsen for en relativt stor del af overgangsindsatsen.

For det første er der som beskrevet i Tønder Kommune en relativt stor del af overgangsindsatsen, som er samlet i ét fagchefområde ("Unge i Uddannelse og Kompetencecenter"), og hele dette dækkes af én økonomikonsulent. Også i Tønder Kommune er der dog væsentlige dele af overgangsindsatsen, som er forankret på børneområdet og voksenområdet, som dækkes af andre økonomikonsulenter. For det andet har man i Ballerup Kommune en økonomikonsulent, som både dækker voksenområdet og dele af børneområdet. Denne økonomikonsulent arbejder således med overgangsindsatsen på begge områder. Når økonomikonsulenterne dækker et bredere område end et enkelt af de traditionelle sektorområder, kan det bidrage til et stærkere fokus på de indsatser

og borgere, som i forhold til overgangsindsatsen er relevante på tværs af de pågældende sektorområder. Den pågældende økonomikonsulent fra Ballerup Kommune siger følgende herom:

For mig har det givet mere et helhedsbillede. Jeg kan følge borgerne. Inden jeg havde børneområdet, der var der ikke den der systematik med, at når de blev 18, så fik vi sagerne over [til voksenområdet, red.] [...] Der er en bedre føling nu, fordi jeg sidder på begge områder. Jeg har en bedre føling med det, der tilgår til voksenområdet, fordi jeg kender til tendenserne.

Hvis ansvaret for økonomiunderstøttelsen af en relativt stor del af overgangsindsatsen samles ét sted, kan det således bidrage til et stærkere tværgående helhedsblik på kommunens økonomi til overgangsindsatserne. Omvendt skal man være opmærksom på, at de enkelte økonomikonsulenters opgaveportefølje ikke bliver så omfattende eller bred, at det svækker økonomiunderstøttelsen af de enkelte sektorområder.

Kortlægningen viser desuden, at der forskelle mellem deltagerkommunerne med hensyn til, om de økonomikonsulenter, som er relevante i forhold til overgangsindsatsen, er ansat i kommunens centrale økonomiforvaltning eller decentralt i de enkelte sektorforvaltninger. I Ballerup og Tønder Kommuner er økonomikonsulenter fra de tre sektorområder, som er relevante for overgangsindsatsen, ansat i kommunens centrale økonomiforvaltning og sidder fysisk sammen.⁴⁸ I Hjørring Kommune er de relevante økonomikonsulenter derimod ansat decentralt i de enkelte sektorforvaltninger. I Lolland og Køge Kommuner er der forskel mellem de tre involverede sektorområder på, om økonomikonsulenterne er ansat centralt eller decentralt. I begge kommuner er økonomikonsulenterne på voksenområdet og arbejdsmarkedsområdet ansat i den centrale økonomiforvaltning, mens økonomikonsulenter på børneområdet er ansat i sektorforvaltningen.

På et teoretisk plan kan man argumentere for, at en central organisering af kommunens økonomifunktion som udgangspunkt giver bedre muligheder for at skabe et stærkt fælles fagligt miljø og et tættere samarbejde mellem økonomikonsulenter samt en mere ensartet økonomistyring på tværs af de sektorområder, som er relevante for overgangsindsatsen, end det er tilfældet med en decentral organisering.

Til gengæld kan man argumentere for, at en decentral organisering af økonomifunktionen som udgangspunkt kan medvirke til, at økonomikonsulenterne

⁴⁸ Dog er der i Ballerup Kommune på arbejdsmarkedsområdet også ansat to økonomimedarbejdere decentralt på arbejdsmarkedsområdet. Opgavedelingen er sådan, at man centralt laver de "store beregninger", mens de decentrale økonomimedarbejdere kobles på i forhold til kvalificere beregningerne fra den centrale økonomifunktion, fx med vurderinger af, hvor mange borgere der kan forventes at komme i forsøgelse.

får en dybere indsigt i det enkelte sektorområde og et større kendskab til de enkelte sager, blandt andet fordi økonomikonsulenterne i deres dagligdag har flere og bedre muligheder for at være i dialog med ledere og medarbejdere på fagområdet. Teoretisk kan det tætte kendskab til sektorområdet forventes at understøtte den økonomiske styring af de dele af overgangsindsatsen, som ligger inden for de enkelte sektorområder, fordi økonomikonsulenterne får et bedre vidensgrundlag at basere budgetlægning og budgetopfølgning på.

Kortlægningen af deltagerkommunernes praksis viser imidlertid, at økonomikonsulenterne fra de forskellige sektorområder generelt ikke er involveret ret meget i hinandens arbejde og data, for så vidt angår overgangsindsatsen, og der er ikke ret meget tværgående dialog herom. Det gælder, uanset om man overvejende har en central eller en decentral organisering af økonomifunktionen. Dog er der nogle undtagelser hertil. For det første er der i nogle deltagerkommuner dialog mellem økonomikonsulenter fra forskellige sektorområder om prognoser for at sikre, at der overleveres information om unge fra børneområdet, som er på vej til voksenområdet eller arbejdsmarkedsområdet (jf. afsnit 5.3). I andre deltagerkommuner overleveres denne information i højere grad fra sagsbehandlere til økonomikonsulenter på det enkelte sektorområde. For det andet er der i enkelte deltagerkommuner dialog mellem økonomikonsulenter fra forskellige sektorområder om særlige indsatser eller målgrupper, hvor sektorområderne har behov for at koordinere økonomien, fx i forhold til afregning af § 85-støtte, som er delt mellem voksenområdet og arbejdsmarkedsområdet i Tønder Kommune.

6.2.2 Vurdering

Kortlægningen viser, at der i deltagerkommunerne kun i meget begrænset omfang er et tværgående fokus i økonomiunderstøttelsen af overgangsindsatsen. Generelt følger økonomiunderstøttelsen samme opdelinger som sektorområderne og der er kun sparsom dialog om overgangsindsatsen på tværs af økonomikonsulenter fra forskellige sektorområder. Fokus er således i overvejende grad på at understøtte og styre økonomien for de dele af overgangsindsatsen, som er placeret inden for de enkelte sektorområder.⁴⁹

En solid understøttelse af den økonomiske styring *inden for* de særskilte sektorområder er et væsentligt hensyn, men det er VIVEs vurdering, at kommunerne med fordel kan overveje, om der kan være et økonomistyringsmæssigt potentiale ved i højere grad at understøtte et supplerende fokus på den samlede overgangsindsats *på tværs* af de relevante sektorområder (jf. afsnit 1.4). En mulig vej til et stærkere tværgående fokus kan være, at udvalgte økonomikonsulenter gives ansvar for en relativt stor del af overgangsindsatsen, som

⁴⁹ En væsentlig undtagelse er dog prognosearbejdet, hvor der i kommunerne generelt er et tværgående fokus på at sikre overlevering fra børneområdet til arbejdsmarkeds- og – særligt – voksenområdet (jf. afsnit 5.3).

det fx er tilfældet i Ballerup Kommune, hvor den samme økonomikonsulent dækker flere sektorområder. En anden mulighed kan være, at man danner et samarbejdsforum for økonomikonsulenter fra forskellige sektorområder med henblik på, at de i fællesskab kan styrke den tværgående økonomiunderstøttelse af kommunens samlede overgangsindsats, eksempelvis via udarbejdelse af ledelsesinformation om unges overgangsforløb, eller overblik over de samlede udgifter til overgangsunge på tværs af sektorområder set over en længere periode.

6.3 Opfølgning på udgifter og aktiviteter

I dette afsnit ser vi nærmere på deltagerkommunernes opfølgning på udgifter og aktiviteter. Der fokuseres dels på budgetopfølgning og derefter på øvrig opfølgning på udgifter og aktiviteter i forhold til overgangsindsatsen.

6.3.1 Kortlægning af praksis

Budgetopfølgning

Kortlægningen viser, at ingen af deltagerkommunerne har praksis for selvstændig budgetopfølgning i forhold til overgangsindsatsen. Opfølgning på overgangsindsatsen er i alle deltagerkommunerne en del af den budgetopfølgning, som sker på de tre involverede sektorområder, dvs. børneområdet, voksenområdet og arbejdsmarkedsområdet, hvor man inden for hvert sektorområde laver budgetopfølgning for de dele af overgangsindsatsen, som man har budgetansvar for.⁵⁰

Nogle af deltagerkommunerne fortæller, at det ikke er nødvendigt at lave særskilt budgetopfølgning for overgangsindsatsen, fordi der generelt set ikke er store økonomiske konsekvenser eller udfordringer forbundet med de indsatser, som overgangsunge modtager. I stedet prioriterer man at følge tæt op på de indsatstyper, hvor de økonomiske konsekvenser kan være relativt store, fx botilbud og STU. Med andre ord er det mest relevante fokus for budgetopfølgningen ikke, om en ung overgår fra børneområdet til voksenområdet eller ej, men om den unge modtager eller forventes at komme til at modtage en indsats, som fordrer en tæt budgetopfølgning.

Generelt sker der i deltagerkommunerne månedlig administrativ opfølgning på budgettet på de enkelte sektorområder, hvor økonomikonsulenter udarbejder

⁵⁰ Læs evt. mere om budgetopfølgning på voksenområdet og børneområdet i henholdsvis Dalsgaard et al. (2019) og Nørgaard et al. (2018).

opfølgingsmateriale, som drøftes med ledelsen på sektorområdet, typisk fagchefen og en eller flere relevante myndighedsledere.⁵¹ Ud over den månedlige administrative opfølgning foretages der 2-3 større budgetopfølgninger i løbet af året. Disse budgetopfølgninger tilgår den administrative ledelse samt de relevante politiske udvalg. I nogle af deltagerkommunerne er der eksempler på, at et politisk udvalg får månedlig opfølgning på økonomien på et specifikt sektorområde.⁵²

I enkelte deltagerkommuner ser og drøfter fagchefer med forskellige budgetansvarsområder økonomien på hinandens områder. I Tønder Kommune har man således fagchefmøder, hvor fagcheferne fra de forskellige sektorområder får et samlet overblik over økonomien på hinandens områder i forbindelse med de større budgetopfølgninger, som foretages to gange om året. På møderne deltager fagcheferne fra såvel børneområdet som voksenområdet og arbejdsmarkedsområdet, da disse er organiseret under samme direktør (jf. afsnit 2.3). Økonomioverblikket omfatter dermed også disse sektorområders del af kommunens overgangsindsats, om end overgangsindsatsen som udgangspunkt ikke har noget særskilt fokus.

I de tilfælde, hvor et af deltagerkommunernes politiske udvalg dækker over flere sektorområder, eksempelvis voksenområdet og arbejdsmarkedsområdet i Køge og Lolland Kommuner (jf. afsnit 2.3), ser udvalget naturligvis budgetopfølgninger for begge områder og har dermed mulighed for at se på tværs af sektorområderne. Der er dog ikke VIVEs indtryk, at der er noget særligt fokus på overgangsindsatsen i denne sammenhæng.

Der er forskelle mellem deltagerkommuner og sektorområder på, hvilket materiale der udarbejdes som grundlag for budgetopfølgningen. Typisk vedrører budgetopfølgningen nogle relativt store områder, fx kommunens samlede § 85-støtte på voksenområdet, efterværn på børneområdet eller antal modtagere af uddannelseshjælp på arbejdsmarkedsområdet. Overgangsunge er indeholdt i disse opfølgninger, men vil ofte udgøre en del af en bredere gruppe af indsats- eller ydelsesmodtagere.

I nogle tilfælde – særligt for de indsatser, hvor der er relativt mange brugere og en relativt lav eller ensartet gennemsnitspris – består opfølgningsmaterialet af overblik over udviklingen i antal borgere eller helårspersoner, som modtager forskellige indsatser, kombineret med de samlede udgifter eller gennemsnitspriser, der er knyttet hertil. Det gælder især på arbejdsmarkedsområdet, men også for dele af børneområdet og voksenområdet.

⁵¹ Derudover kan ledere fra kommunens interne leverandører også deltage i drøftelserne. I denne undersøgelse har vi dog fokus på myndighedssiden (jf. afsnit 1.3).

⁵² Ifølge deltagerkommunerne sker denne hyppigere politiske opfølgning typisk på baggrund af, at det pågældende sektorområde har haft økonomiske udfordringer over en periode, hvorfor politikerne i udvalget har bedt om at følge ekstra hyppigt med i udviklingen.

Deltagerkommunerne foretager derudover budgetopfølgning på enkeltsagsniveau for visse indsatser på børneområdet og voksenområdet, dvs. at der i opfølgningen er fokus på individuelle borgere, som modtager den givne indsats. Det gælder især relativt dyre indsatser såsom botilbud på voksenområdet og anbringelser på børneområdet. I nogle deltagerkommuner anvendes opfølgning på enkeltsagsniveau dog også i forhold til mindre omkostningstunge indsatser. Eksempelvis følger man i Køge Kommune på enkeltsagsniveau, hvilke unge der måned for måned modtager kontaktpersoner til +16-årige, og hvor stor udgiften til den enkelte unges kontaktpersonordning er. Et andet eksempel stammer fra voksenområdet i Ballerup og Tønder Kommuner, hvor man laver månedlig budgetopfølgning baseret på udgifts- og aktivitetsdata på enkeltsagsniveau for en stor del af indsatserne, eksempelvis § 85-støtte.

Øvrig udgifts- og aktivitetsopfølgning med relevans for overgangsindsatsen

Ud over selve budgetopfølgningen giver deltagerkommunerne nogle eksempler på øvrige eller afledte opfølgningsaktiviteter med fokus på aktivitets- og udgiftsdata, som kan være relevante i forhold til overgangsindsatsen.

For det første nævner en af deltagerkommunerne, at når budgetopfølgningen sker på enkeltsagsniveau (for eksempel angående § 85-støtte), så indebærer det, at man vil kunne se eventuelle udviklinger i udgiftsniveauet for konkrete overgangsunge, hvilket man ikke nødvendigvis får øje på, hvis budgetopfølgningen sker ved at se mere aggregeret på alle kommunens modtagere af § 85-støtte. Budgetopfølgning på enkeltsagsniveau kan dermed bidrage til et bedre indblik i udgiftsudviklingen specifikt for overgangsunge (eller andre mindre målgrupper), selvom der ikke som udgangspunkt er fokus på denne målgruppe i budgetopfølgningen, da der ikke er et særskilt budget til overgangsindsatsen. Hvis der er mange borgere, der modtager en indsats, kan det dog være ressourcekrævende at foretage individbaseret budgetopfølgning på aktiviteter og udgifter, ligesom det kan være vanskeligt at få et overblik på tværs af mange borgere.

For det andet er der flere af deltagerkommunerne, som fremhæver, at der på arbejdsmarkedsområdet er mange og gode data om blandt andet antallet af ydelsesmodtagere, som gør det relativt let at foretage løbende opfølgning på aktiviteter og økonomi. Aktivitetsdata om ydelsesmodtagere på arbejdsmarkedsområdet opdateres med kort forsinkelse, hvorfor det er muligt at lave en hyppigere opfølgning på aktivitetsdata (fx ugentlig) end på økonomidata, som typisk er tilgængelige med længere forsinkelse. Boks 6.2 viser et eksempel fra arbejdsmarkedsområdet i Lolland Kommune, hvor jobcenterchefen kan følge med i ugeoversigter over antallet af ydelsesmodtagere af fx uddannelseshjælp. Oversigten giver mulighed for at følge udviklingen de seneste tre uger samt udvalgte uger et år tilbage i tid.

Boks 6.2 Eksempel på aktivitetsopgørelse fra arbejdsmarkedsområdet: Antallet af unge på uddannelseshjælp i forskellige uger – Lolland

Uddannelseshjælp – åbenlyst uddannelsesparat	2020	2020	2020	2020	2020	2020	2020	2020	2020	2021	2021	2021	2021	2021	2021	2021
	18	22	26	30	34	38	42	46	50	2	6	10	14	16	17	18
0-17 år	*	*	*	*	*	*	*									
18-24 år	35	36	40	43	44	38	35	37	30	26	29	29	26	26	25	23
25-29 år	23	24	24	18	13	14	14	11	15	9	8	10	9	10	10	10
30-34 år	*			*	*						*	*	*	*	*	*
Sum:	58	60	64	61	57	52	49	48	45	35	37	39	35	36	35	33

Uddannelseshjælp – uddannelsesparat	2020	2020	2020	2020	2020	2020	2020	2020	2020	2021	2021	2021	2021	2021	2021	2021
	18	22	26	30	34	38	42	46	50	2	6	10	14	16	17	18
0-17 år	*	*	*													
18-24 år	145	150	155	144	125	110	106	117	115	109	113	121	125	131	132	131
25-29 år	64	65	74	68	56	49	53	58	54	51	50	59	62	65	69	66
30-34 år						*	*						*		*	
Sum:	209	215	229	212	181	159	159	175	169	160	163	180	187	196	201	197

Uddannelseshjælp – aktivitetsparat	2020	2020	2020	2020	2020	2020	2020	2020	2020	2021	2021	2021	2021	2021	2021	2021
	18	22	26	30	34	38	42	46	50	2	6	10	14	16	17	18
0-17 år																
18-24 år	180	180	174	170	173	170	169	165	163	157	150	145	146	142	142	140
25-29 år	110	109	110	108	102	101	99	102	99	92	93	88	84	85	85	82
30-34 år	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
Sum:	290	289	284	278	275	271	268	267	262	249	243	233	230	227	227	222

Note: *= færre end 5 personer. Af diskretionshensyn er disse celler ikke vist.

6.3.2 Vurdering

Kortlægningen viser, at ingen af deltagerkommunerne foretager budgetopfølgning eller øvrig opfølgning på udgifts- eller aktivitetsdata, som specifikt har fokus på overgangsunge. Hverken på de enkelte sektorområder eller på tværs af områderne. Overgangsunge indgår i stedet i de enkelte sektorområders generelle budgetopfølgning for de indsatser og målgrupper, som de har budgetansvar for. Her indgår overgangsunge typisk som del af en større gruppe af borgere, fx modtagere af uddannelseshjælp eller § 85-støtte. Nogle af deltagerkommunerne vurderer, at det ikke er nødvendigt at lave særskilt budgetopfølgning for overgangsindsatsen, fordi der generelt set ikke er store økonomiske konsekvenser eller udfordringer forbundet med de indsatser, som overgangsunge typisk modtager. Med andre ord er det mest relevante fokus for budgetopfølgningen ikke, om en ung overgår fra børneområdet til voksenområdet eller ej, men om den unge modtager eller forventes at komme til at modtage en indsats, som fordrer en tæt budgetopfølgning.

Analysen indikerer dermed, at det ikke er nødvendigt med en særskilt budgetopfølgning på kommunens overgangsindsats for at imødekomme et hensyn om at understøtte den økonomiske styring af indsatser til overgangsunge, som er forankret *inden for* de enkelte sektorområder. Det er dog VIVEs vurdering, at man med fordel kan overveje, om der vil være potentielle gevinster forbundet med en stærkere opfølgning på de udgifter og aktiviteter, som er forbundet med kommunens samlede overgangsindsats *på tværs af* de relevante sektorområder. Denne opfølgning behøver ikke nødvendigvis at kobles sammen med sektorområdernes ordinære budgetopfølgninger, men kan køre i sit eget spor med egen kadence. Det kunne fx være relevant at følge op på, hvor store udgifter kommunen samlet set har til individuelle overgangsunge på tværs af sektorområderne med henblik på at blive klogere på, om den enkelte overgangsunge får en så god og omkostningseffektiv samlet indsats som muligt, samt at opnå en bedre forståelse for de unges forløb i et længere tidsperspektiv.

6.4 Opfølgning på resultater og strategiske målsætninger

6.4.1 Kortlægning af praksis

Ligesom det er tilfældet med budgetopfølgningen og den øvrige opfølgning på aktiviteter og udgifter, sker deltagerkommunernes opfølgning på resultater og strategiske målsætninger i forhold til overgangsindsatsen i langt overvejende

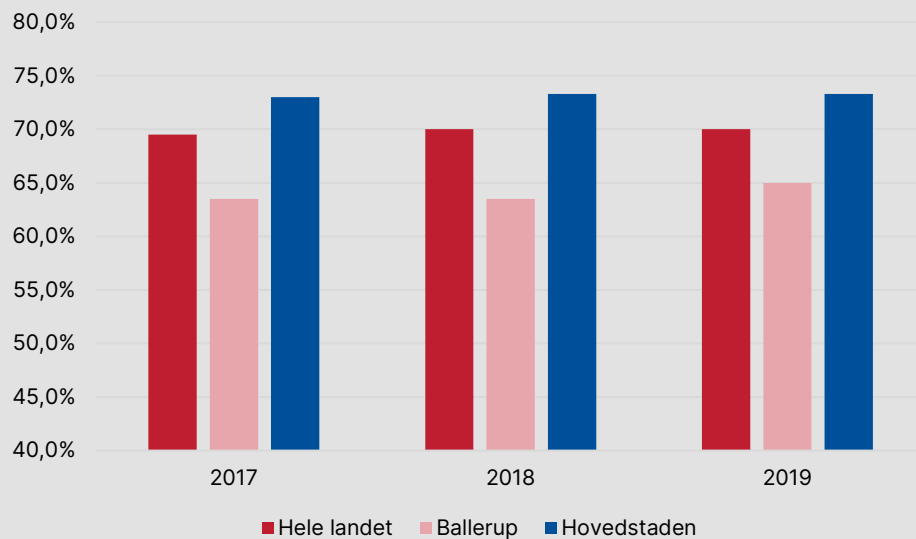
grad på de tre involverede sektorområder, dvs. børneområdet, voksenområdet og arbejdsmarkedsområdet. Kortlægningen viser, at der blandt deltagerkommunerne kun er ganske få eksempler på en opfølgingspraksis, som specifikt vedrører overgangsunge. Det gælder såvel inden for det enkelte sektorområde som på tværs af de relevante sektorområder.

Et eksempel på resultatopfølgning, som i høj grad vedrører overgangsunge, stammer fra Køge Kommune, hvor man årligt følger op på et politisk mål om, at uddannelsesplaner for den enkelte unge skal fremgå af de handleplaner, som bliver udarbejdet på børneområdet. Det følger da også af servicelovens § 140, at sådanne uddannelsesplaner skal fremgå af handleplanerne på børneområdet, men det særlige er, at man i Køge Kommune har valgt at lave konkret opfølgning på, om det sker. Opfølgningen foretages ved at udvælge 20 tilfældige handleplaner, som gennemgås og vurderes i forhold til, i hvor høj grad der er beskrevet uddannelsesplaner for den unge.

Selvom deltagerkommunerne overordnet set ikke foretager en tværgående opfølgning, som specifikt retter sig mod overgangsunge, så foretager de imidlertid en del resultatopfølgning på de enkelte sektorområder, hvor overgangsunge indgår som en del af en bredere gruppe af unge. Det gælder især på arbejdsmarkedsområdet, hvor deltagerkommunerne løbende foretager opfølgning på antallet af unge på uddannelseshjælp (jf. evt. eksemplet fra Lolland Kommune i Boks 6.2), hvor mange der rykker fra at være aktivitetsparate til at være uddannelsesparate, eller hvor stor en del af de unge i kommunen der gennemfører en ungdomsuddannelse.⁵³ De nævnte eksempler viser i øvrigt, at nogle aktivitetsdata også kan være relevante i forhold til opfølgning på udgifter og på resultater. Boks 6.3 viser et eksempel fra Ballerup Kommune på, hvordan man årligt følger op på kommunens strategiske målsætning om, at andelen af unge, der tager en kompetencegivende uddannelse, skal op på nationalt niveau.

⁵³ Opfølgning på andelen af unge, der gennemfører en ungdomsuddannelse, skal ses i sammenhæng med en national målsætning om, at 90 % af landets 25-årige i 2030 skal have gennemført en ungdomsuddannelse. Se også Børne- og Undervisningsministeriet (2022).

Boks 6.3 Eksempel på resultatopfølgning: Andelen af unge (25-29 år), som har fuldført en erhvervskompetencegivende uddannelse – Ballerup



Nogle af deltagerkommunerne har desuden foretaget forskellige, enkeltstående analyser, hvor man har fulgt op på forskellige ungegrupper, hvor overgangsunge er indeholdt i gruppen. I Lolland Kommune har man således lavet en analyse af, hvor kommunens STU-elever bevæger sig hen i forhold til uddannelse og beskæftigelse efter endt uddannelsesforløb, og Tønder Kommune har i efteråret 2021 lavet en lignende analyse med fokus på kommunens FGU-elever. I Hjørring Kommune følger man i sine årlige statusrapporter for Ungegarantien blandt andet op på unges beskæftigelse eller uddannelse, efter at de har deltaget i kommunens vejledningscafé.

Som allerede nævnt vedrører resultatopfølgningerne på arbejdsmarkedsområdet en bredere målgruppe end blot overgangsunge, ligesom opfølgningerne typisk ikke tilgår børneområdet eller voksenområdet og dermed ikke har et tværsektorielt perspektiv. En leder fra børneområdet i én af deltagerkommunerne siger følgende om manglerne ved, at denne type opfølgning ikke sker i dag:

Det er det, der er så ærgerligt. Vi aner ikke, hvad der sker, når vi siger farvel til dem. Vi ved ikke, om de bliver rigtig gode mennesker, som mestrer livet og har et lykkeligt liv, eller om det er nogen, jobcenteret ser hver mandag. Vi ved aldrig rigtig, om vores indsats giver pote.

Nogle af deltagerkommunerne ser således et potentiale for i fremtiden i højere grad at kunne foretage resultatopfølgning, som direkte vedrører gruppen af overgangsunge, og som kan anvendes på tværs af sektorområder. Det kunne eksempelvis ske ved at følge børn og unge, som har fået støtte på børneområdet, for at se, hvordan de klarer sig uddannelsesmæssigt, efter at de er fyldt 18 år. I Køge Kommune arbejder man eksempelvis på at kunne anvende data på tværs af de sektorområder, som er involveret i kommunens Ungecenter, dvs. børneområdet, arbejdsmarkedsområdet og skoleområdet, blandt andet til udarbejdelse af tværgående ledelsesinformation.

Flere af deltagerkommunerne giver dog udtryk for, at det er vanskeligt at måle effekten af indsatser på det sociale område, fx progression for udsatte unge. Dokumentation af effekter og progression er noget, som deltagerkommunerne giver udtryk for, at de er optaget af at forbedre på de enkelte sektorområder, men det er VIVEs indtryk, at man endnu ikke er så langt, at det slår igennem i forhold til et tværsektorielt perspektiv. En af deltagerkommunerne oplever desuden, at det er vanskeligt og kræver en del manuelle arbejdsgange at samle data på tværs af forskellige sektorområder, hvilket kan vanskeliggøre udarbejdelsen af tværgående resultatopfølgning eller anden ledelsesinformation. De potentielle gevinster ved øget tværgående resultatopfølgning skal derfor holdes op imod de administrative ressourcer, det vil kræve at gennemføre opfølgningen.

6.4.2 Vurdering

Kortlægningen viser, at deltagerkommunerne stort set ikke foretager resultatopfølgning, som specifikt vedrører gruppen af overgangsunge – hverken inden for de enkelte sektorområder, som er involveret i overgangsindsatsen, eller på tværs. Kommunerne foretager til gengæld resultatopfølgning for grupper af borgere på de enkelte sektorområder, hvor overgangsunge indgår som en delmængde – særligt på arbejdsmarkedsområdet. Kortlægningen viser desuden, at nogle af deltagerkommunerne ser et potentiale i mere præcist at kunne følge resultater for gruppen af overgangsunge i forhold til blandt andet uddannelse og beskæftigelse.

På den baggrund er det VIVEs vurdering, at kommunerne med fordel kan overveje, om det vil være gavnligt med mere fokus på resultatopfølgning i forhold til overgangsunge som et fælles pejlemærke for indsatsen og styringen på tværs af sektorområderne. Det kunne fx opnås ved at følge, hvor stor del af kommunens overgangsunge, der gennemfører en ungdomsuddannelse. Samtidig skal der foretages en afvejning af, om udbyttet af sådan resultatopfølgning står mål med den indsats, det kræver at skabe den, ligesom der skal tages hensyn til ikke at producere så meget ledelsesinformation, at det bliver vanskeligt at overskue.

Litteratur

Beskæftigelsesministeriet (2019). *LOV nr 548 af 07/05/2019: Lov om en aktiv beskæftigelsesindsats*. København: Beskæftigelsesministeriet.

Bolvig, I., Jeppesen, T., Kleif, H.B., Østergaard, J., Iversen, A., Broch-Lips, N., Jensen, N.L. & Thodsen, J. (2019). *Unge uden job og uddannelse – hvor mange, hvorfra, hvorhen og hvorfor? En kortlægning af de udsatte unge i NEET-gruppen*. København: VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd.

Børne- og Undervisningsministeriet (2019a). *LBK nr 606 af 24/05/2019: Bekendtgørelse af lov om forberedende grunduddannelse*. København: Børne- og Undervisningsministeriet.

Børne- og Undervisningsministeriet (2019b). *LBK nr 610 af 28/05/2019: Bekendtgørelse af lov om ungdomsuddannelse for unge med særlige behov*. København: Børne- og Undervisningsministeriet.

Børne- og Undervisningsministeriet (2021a). *LBK nr 1659 af 11/08/2021: Bekendtgørelse af lov om kommunal indsats for unge under 25 år*. København: Børne- og Undervisningsministeriet.

Børne- og Undervisningsministeriet (2021b). *LBK nr 1868 af 28/09/2021: Bekendtgørelse af lov om erhvervsuddannelser*. København: Børne- og Undervisningsministeriet.

Børne- og Undervisningsministeriet (2022). *Den uddannelsespolitiske målsætning*. Tilgået 25.02.2022 på: <https://www.uvm.dk/forberedende-grunduddannelse/skoleudvikling/baggrund-for-fgu/den-uddannelsespolitiske-maalsaetning>

Dalsgaard, C.T., Lemvigh, K. & Panduro, B. (2019). *Det specialiserede voksenområde: Inspiration til den økonomiske styring*. København: VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd.

Dalsgaard, C.T., Lemvigh, K. & Kjærgaard, M. (2020). *Økonomisk styring af hjemmepleje og rehabiliteringsforløb: Inspiration til kommunerne*. København: VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd.

Danske Regioner (2020). *Analyse af psykiatriområdet*. København: Danske Regioner.

DUKH (2021). *Værd at vide om overgangen fra barn til voksen*. Kolding: DUKH – Den Uvildige Konsulentordning på Handicapområdet.

- Elm-Larsen, R. (2013). *Forvaltningsrevision: Begreb, Teori og Proces*. Frederiksberg: Samfundslitteratur.
- Fremfærd (2018). *Kerneopgaven i forandring: 9 punkter til at gøre det umulige: Samarbejde på tværs af siloer*. Tilgået 24.11.2021 på: <https://vpt.dk/job-center/9-punkter-til-gore-det-umulige-samarbejde-pa-tvaers-af-siloer>
- Holm-Petersen, C., Buch, M.S., Slottved, M., Strandby, M.W., Clausen, S.J. & Sørensen, M.L. (2019). *Én plan for sammenhængende indsats sammen med borgeren: Midtvejsevaluering af et frikommuneforsøg (2016-2020)*. København: VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd.
- Holm-Petersen, C., Schmidt, A., Povlsen, R.E., Jonsen, E.H. & Jakobsen, M.L. (2021). *Én plan for en sammenhængende indsats sammen med borgeren: Slutevaluering af et frikommuneforsøg (2016-2020)*. København: VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd.
- Houlberg, K. (2014). David og Goliat i kassen før lukketid – danske kommuners likviditets- og gældsudvikling op til kommunesammenlægningerne i 2007. *Politica*, 46(2), 237-257.
- Iversen, K., Mortensen, N.P., Birkefoss, K., Jensen, H.L.S. & Bredahl, L. (2021). *Efterværn og overgange til voksenlivet: Litteraturgennemgang*. København: VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd.
- Jørgensen, H., Lassen, M. & Baadsgaard, K. (2016). *Koblingskompetencer – et begrebsligt indkredsningforsøg*. Aalborg: CARMA, Aalborg Universitet.
- Kjærgaard, M., Panduro, B., Nørgaard, E., Houlberg, K. & Pedersen, N.J.M. (2017). *Kommunernes økonomistyring 2016: En afdækning af kommunernes økonomiske resultater og økonomistyringspraksis*. København: KORA – Det Nationale Institut for Kommuners og Regioners Analyse og Forskning.
- Kjærgaard, M., Dalsgaard, C.T., Lemvig, K. & Panduro, B. (2018). *Økonomistyring af tværgående løsninger: Inspiration til kommunernes økonomistyring af tværgående løsninger målrettet udsatte familier*. København: VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd.
- KL (2009): *Styringsudfordringer og –anbefalinger*. København: KL.
- KL (2018). *Sammenhængende ungeindsats – kommunale eksempler*. København: KL.
- KL (2021). *Helhedsorienterede indsatser for udsatte borgere: Hvorfor og hvordan*. København: KL.
- Kloppenborg, H.S. & Lausten, M. (2020). *Udsatte unges inddragelse i kommunernes sagsbehandling*. København: VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd.

- Metodecentret (2020). *Fra ung til voksen med handicap – En litteraturnemgang*. Aarhus: Metodecentret.
- Nørgaard, E., Kollin, M.S., Panduro, B., Kloppenborg, H.S. & Hansen, M.B. (2018). *Inspiration til økonomisk og faglig styring på det specialiserede børn og unge-område*. København: VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd.
- Panduro, B., Nørgaard, E., Nøhr, K., Kjærgaard, M. & Kloppenborg, H. (2012). *God kommunal økonomistyring. En undersøgelse af seks kommuners praksis*. Aarhus: KREVI. Det Kommunale og Regionale Evalueringsinstitut.
- Rambøll (2015). *Unge med psykiske vanskeligheder – overgang fra barn til voksen: Slutrapport*. Aarhus: Rambøll.
- Rambøll (2017). *Ti kommuners foreløbige erfaringer og resultater med samarbejdsmodellen: Opsamling*. København: Rambøll.
- Ravn, R. (2019). *Beskæftigelsesrettet rehabilitering: En evaluering af Hjørring Kommunes investering på beskæftigelsesområdet*. Aalborg: Det Samfundsvidenskabelige Fakultet, Aalborg Universitet.
- Regeringen (2017). *Aftale om bedre veje til uddannelse og job. Regeringen (Venstre, Liberal Alliance og Det Konservative Folkeparti), Dansk Folkeparti, Socialdemokratiet, Socialistisk Folkeparti, Radikale Venstre, Alternativet og Enhedslisten*. København: Regeringen.
- Schrøder, I. (2014). *Budgetblikket i socialt arbejde med udsatte børn og unge*. København: Professionshøjskolen Metropol, Institut for Socialt Arbejde.
- Seemann, J. & Johansen, M. (2013). Unge i organisatorisk grænseland – organisering, samarbejdsstrategier, tillid og ledelse. *Uden for Nummer*, 27(14), 12-21.
- Socialstyrelsen (2021a). *Overgangen til voksenlivet for unge med handicap – et inspirationsmateriale*. Odense: Socialstyrelsen.
- Socialstyrelsen (2021b). *Samarbejdsmodellen – Overgang fra barn til voksen for unge med psykiske vanskeligheder*. Tilgået 24.11.2021 på: <https://socialstyrelsen.dk/unge/psykisk-saarbarhed/metoder-og-tilgange>

Bilag 1 Uddybende om data og metode

I det følgende uddybes først analysens teoretiske grundlag, hvorefter der gøres rede for udvælgelsen af kommuner til deltagelse i analysen samt analysens datagrundlag. Afslutningsvis beskrives VIVEs procedure for kvalitetssikring.

Analysens teoretiske grundlag

Økonomisk styring

Analysen tager afsæt i en bred tilgang til økonomisk styring. Den brede tilgang er kort gennemgået her og er beskrevet nærmere i rapporten *Kommunernes økonomistyring 2016* fra VIVE.⁵⁴ Tilgangen er baseret på eksisterende litteratur.⁵⁵ Kommunal økonomistyring kan defineres i tre dimensioner:

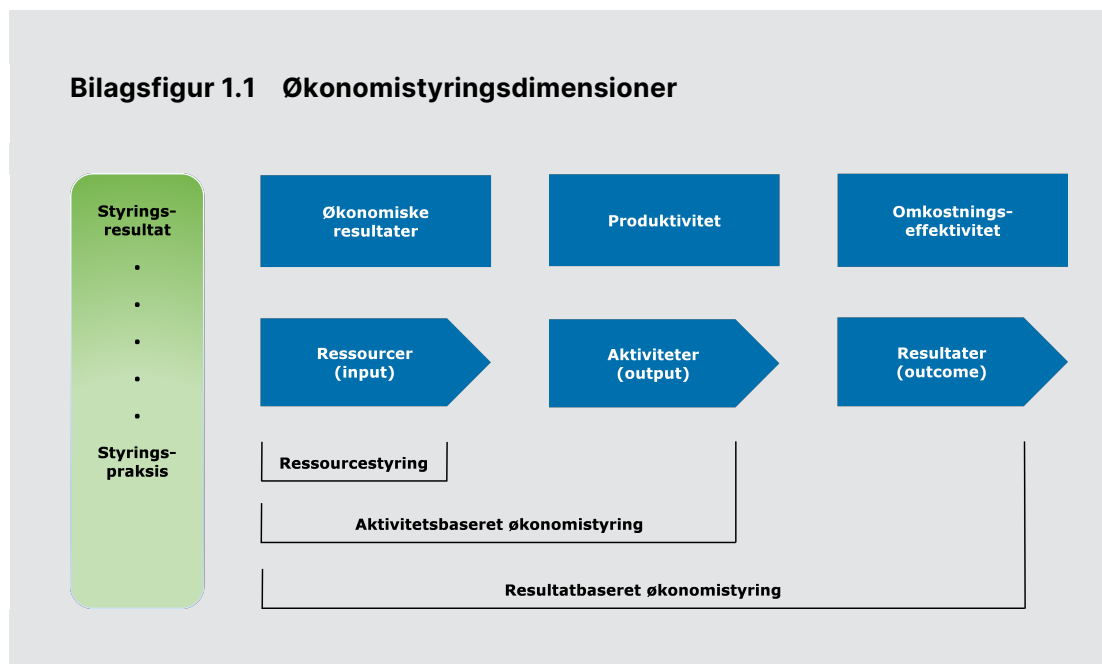
- ressourcestyring (sigter på at opnå gode økonomiske resultater)
- aktivitetsbaseret økonomistyring (sigter på at opnå høj produktivitet)
- resultatbaseret økonomistyring (sigter på at opnå høj omkostningseffektivitet).

Ressourcestyring knytter sig til inputsiden af den kommunale produktionsproces og har økonomiske resultater, fx budgetbalance og udgiftsstyring, som væsentligt genstandsfelt. Aktivitetsbaseret økonomistyring relaterer sig til forholdet mellem input og output, dvs. udgifter og aktiviteter, og vedrører hermed kommunens produktivitet. Resultatbaseret økonomistyring beskriver forholdet mellem input og outcome og er altså et spørgsmål om, hvor gode faglige resultater der opnås for et givet budget. De tre dimensioner fremgår af Bilagsfigur 1.1.

⁵⁴ Kjærgaard et al. (2017).

⁵⁵ Blandt andet Houlberg (2014) og Elm-Larsen (2013).

Bilagsfigur 1.1 Økonomistyringsdimensioner

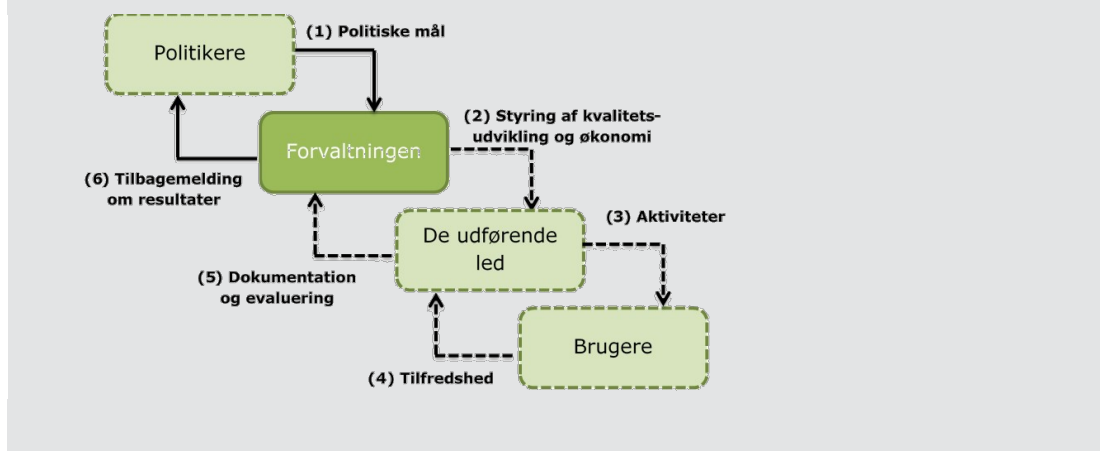


Kilde: Dalsgaard et al. (2020).

Den kommunale styringskæde

I analysen tages der endvidere afsæt i den kommunale styringskæde, som er illustreret i Bilagsfigur 1.2. Udgangspunktet i den kommunale styringskæde er, at de politiske mål via forvaltningen omsættes til ydelser på det udførende niveau, fx af leder og medarbejdere i decentrale driftsenheder. Endvidere foretages der en tilbagemelding til politikerne om resultaterne af de kommunale aktiviteter. Det skal påpeges, at både "de udførende led" og "brugerne" – samt såvel sammenhæng nr. 2 og 5 som sammenhæng nr. 3 og 4 – ikke er inddraget i analysen, og derfor er markeret med en anden farve i Bilagsfigur 1.2. Herudover skal det påpeges, at politikere ikke er inddraget direkte som interviewpersoner i analysen. Sammenhæng nr. 1 og 6 er dog søgt belyst ved hjælp af interviewene med repræsentanterne fra forvaltningen.

Bilagsfigur 1.2 Den kommunale styringskæde



Kilde: KL (2009). Tilrettet af VIVE.

Udgangspunktet i den kommunale styringskæde sikrer, at analysen bl.a. ser på, hvordan økonomistyringen kan understøtte den politiske styring. Derudover sikrer det, at der er fokus på både de retningsgivende og de opfølgende og korrigerende elementer i styringen. Endelig sikrer det, at de relevante organisatoriske niveauer i den kommunale styring inddrages, og at der er blik for sammenhænge i styringskæden i analyserne.

Valg af deltagerkommuner

Der blev indledningsvist udvalgt 11 kommuner til at indgå i en screeningsproces, som havde til formål at udvælge fem deltagerkommuner, der havde flere års erfaring med aktiv og målrettet økonomisk styring af overgangsindsatsen. Udvælgelsen af screeningskommuner byggede på resultatet af foranalysen (jf. afsnit 1.2.2) samt KL's og VIVEs kombinerede, konkrete netværksviden om kommunernes arbejde. For at gøre analysens resultater relevante for så mange kommuner som muligt var det derudover hensigten at undgå outliers i forhold til kommune størrelse, udgiftsniveau og budgetoverholdelse på henholdsvis børne- og voksenområdet samt indbyggernes socioøkonomiske karakteristika. Specifikt var det hensigten at undgå kommuner, der har et relativt højt udgiftsniveau uden samtidig at være relativt socioøkonomisk belastede, samt kommuner med store budgetoverskridelser på henholdsvis børne- og voksenområdet. Endelig skulle der tilstræbes en geografisk spredning af deltagerkommunerne.

De anvendte kriterier for valg af de 11 screeningskommuner – samt otte alternative screeningskommuner⁵⁶ – fremgår af Bilagsboks 1.1.

Bilagsboks 1.1 Oversigt over kriterier for udvælgelse af screeningskommuner

Primært udvælgelseskriterium:

- Kommunerne arbejder aktivt og eksplicit med økonomisk styring af overgangsindsatsen.

Outliers fravælges i forhold til:

- Kommunernes udgiftsniveau på hhv. børne- og voksenområdet
- Kommunernes (vanskeligheder med) budgetoverholdelse på hhv. børne- og voksenområdet
- Kommunernes socioøkonomiske karakteristika
- Kommunestørrelse.

Variation i forhold til:

- Geografi.

For at undersøge forskelle og ligheder mellem forskellige måder at håndtere overgangen på var det endvidere hensigten at udvælge kommuner, hvor overgangsindsatsen er organiseret forskelligt.

De vigtigste data i udvælgelsen af screeningskommuner fremgår af Bilagstabell 1.1 og 1.2.

⁵⁶ Ud over de 11 primære screeningskommuner blev der udvalgt otte sekundære (alternative) screeningskommuner, som kunne inviteres til at deltage i screeningen, hvis der ikke kunne rekrutteres fem deltagerkommuner blandt de primære screeningskommuner.

Bilagstabel 1.1 Budgetafvigelse for de fem deltagerkommuner, børneområdet og voksenområdet

	Budgetafvigelse, børneområdet (2016-2017)	Budgetafvigelse, børneområdet (2017-2019)	Budgetafvigelse, voksenområdet (2016-2017)	Budgetafvigelse, voksenområdet (2017-2019)
Ballerup	-7,9%	-11,4%	2,3%	-16,6%
Hjørring	4,8%	-4,9%	-4,9%	-3,1%
Køge	-7,1%	-10,3%	-5,2%	2,3%
Lolland	1,3%	2,9%	-5,2%	-0,9%
Tønder	-2,6%	-2,1%	-0,4%	7,6%
Hele landet	-3,2%	-4,7%	-3,3%	-5,8%

Note: Budgetafvigelsen er målt ved at sammenholde det vedtagne budget og regnskabet. Se ECO Nøgletal for den anvendte kontoplansafgrænsning af udgiftsområderne. "-" = overskridelser.

Kilde: ECO Nøgletal.

Bilagstabel 1.2 Udgiftsniveau og udgiftsbehov i de fem deltagerkommuner, børneområdet og voksenområdet

	Forventet udgiftsbehov børn 2015, indeks	Udgifter pr. 0-22-årig 2019, indeks	Forventet udgiftsbehov voksne 2015, indeks	Udgifter pr. 18-65-årig 2019, indeks
Ballerup	102	117	114	120
Hjørring	115	112	103	153
Køge	103	102	105	99
Lolland	223	250	126	189
Tønder	144	131	113	121
Hele landet	-	100	-	100

Note: Den anvendte udgiftsafgrænsning er den samme som under Bilagstabel 1.1.

Kilde: ECO Nøgletal.

Den faktiske udvælgelsesproces viste sig at være vanskelig, da en del af de kommuner, som VIVE ønskede at medtage i analysen, af forskellige årsager ikke så sig i stand til at deltage. Det skyldtes bl.a. ændringer af den administrative organisering og ledelsesstrukturen i kommunerne, ligesom analysen involverer flere sektorområder i den enkelte kommune og derfor chefer og

medarbejdere på flere områder, der skulle kunne afse tid til at deltage i analysen i samme periode. Sammensætningen af deltagerkommunerne er derfor i nogen udstrækning foretaget ud fra kommunernes konkrete erfaringer med styring af overgangsindsatsen og deres mulighed for at deltage, snarere end på baggrund af de planlagte, kvantitative udvælgelseskriterier. Det var dog muligt at opnå den intenderede variation i deltagerkommunernes organisering af overgangsindsatsen, således at der i analysen både indgår kommuner med netværksorganisering og enhedsorganisering.

Nedenfor redegøres for den faktiske udvælgelsesproces.

Der blev som planlagt udvalgt 11 kommuner, som VIVE screenede ved at gennemføre et enkelt telefoninterview pr. kommune med chefen med det overordnede ansvar for den afgivende enhed i relation til overgangsindsatsen (typisk fagchefen for børneområdet). I de fleste kommuner er flere fagchefer involveret i overgangsindsatsen. Der er to primære begrundelser for valget om kun at foretage et screeningsinterview med fagchefen for børneområdet. Dels er fagchefen for børneområdet som hovedregel ansvarlig for alle unge, der overgår fra barn til voksen, herunder både unge med handicap og øvrige unge med særlige behov. Dels var det af budgetmæssige og praktiske hensyn ikke muligt at gennemføre flere interview i hver kommune eller et gruppeinterview.

Blandt de 11 kommuner blev et antal fundet uegnede som deltagere, da de ikke i tilstrækkelig grad havde gjort sig erfaringer med styring af overgangsindsatsen til analysens målgruppe. Derudover takkede en række kommuner nej til at deltage. Det var derfor nødvendigt at gennemføre en ekstra screeningsrunde blandt tre alternative screeningskommuner. I alt har VIVE således gennemført screeningsinterview med 14 kommuner i udvælgelsesprocessen. I den endelige analyse er medtaget tre kommuner fra den første screeningsrunde og to kommuner fra den anden screeningsrunde.

I telefoninterviewet blev screeningskommunernes overordnede styringspraksis i relation til overgangsindsatsen afdækket. Screeningsmaterialet blev kondenseret i tabelform og præsenteret for styregruppen i Partnerskabet om kommunal økonomistyring, som valgte de fem deltagerkommuner på baggrund af et oplæg fra VIVE.

Alle fem deltagerkommuner har konkrete, flerårige erfaringer med styring af overgangsindsatsen og derfor kvalificerede til at bidrage med inspiration til andre kommuner, som ønsker at udvikle den økonomiske styring af overgangsindsatsen. Erfaringsgrundlaget blandt deltagerkommunerne er dog meget forskelligt, hvilket naturligvis har betydning for, hvor entydigt der kan konkluderes ud fra det foreliggende datagrundlag. Den undersøgte praksis bærer præg af, at deltagerkommunerne har fokus på den økonomiske styring *inden for* det enkelte sektorområde og i mindre grad *på tværs af* sektorområder.

Som følge af den faktiske udvælgelsesproces må analysens resultater til en vis grad betragtes som en systematisk gennemgang af forskellige praksisser for økonomisk styring af indsatsen til overgangsunge. Analysen kan derfor i mange tilfælde ikke entydigt pege på, hvilken praksis der giver den bedste økonomiske styring. I stedet har vi forsøgt at behandle fordele og ulemper ved forskellige måder at indrette styringen på samt at pege på, hvilke forhold der er væsentlige at være opmærksom på eller tage stilling til for at opnå en god økonomisk styring af overgangsindsatsen.

Datagrundlag

Datagrundlaget for analysen består af dokumenter fra deltagerkommunerne, interview i hver af deltagerkommunerne samt en workshop. Nedenfor beskrives indholdet af de tre datakilder, og hvordan de bidrager til analysen.

Dokumenter

Deltagerkommunerne har sendt eksisterende, væsentlige styringsdokumenter med relevans for overgangsindsatsen til VIVE. De dokumenter, som deltagerkommunerne som udgangspunkt blev bedt om at sende til VIVE, fremgår af Bilagstabel 1.3.

Bilagstabel 1.3 Oversigt over dokumenter i analysen

Analysetema	Dokumenter
Politikker og strategier	<ul style="list-style-type: none"> • Overordnet politik og målsætninger for indsatsen for unge i overgangen fra barn til voksen på det specialiserede socialområde • Strategi for indsatsen for unge i overgangen fra barn til voksen • Eventuelle kvalitetsstandarder, der omfatter indsatsen for unge i overgangen fra barn til voksen.
Økonomiske styringsprincipper	<ul style="list-style-type: none"> • Nedskrevne overordnede økonomistyringsprincipper • Budgettildelingsprincipper for indsatsen for unge i overgangen fra barn til voksen.
Organisering	<ul style="list-style-type: none"> • Organisationsplaner for kommunen (administrativ og politisk organisering) • Dokumenter vedrørende organisering af indsatsen for unge i overgangen fra barn til voksen, fx organisationsdiagram, procedurebeskrivelser og skemaer.
Budgetlægning og prognoser	<ul style="list-style-type: none"> • Budget 2019 og 2020 vedr. indsatsen for unge i overgangen fra barn til voksen • Regnskab 2019 vedr. indsatsen for unge i overgangen fra barn til voksen • Dokumenter, der beskriver styringsredskaber i relation til budgetlægning på området, fx prognoseværktøjer • Prognoser for udviklingen i økonomi og aktiviteter.

Analysetema	Dokumenter
Budgetopfølgning og styringsinformation	<ul style="list-style-type: none"> • Prognoser for udviklingen i økonomi og aktiviteter • Budgetopfølgninger i 2019 og 2020 til politisk behandling med bilag • Øvrige opfølgninger på økonomien i 2019 og 2020 fremsendt til politikere, direktion eller chefniveau • Administrative økonomiopfølgninger og regnskabsprognoser til opfølgning med relevante budgetansvarlige ledere, fx chef med ansvar for indsatsen for unge i overgangen fra barn til voksen • Eventuelle økonomiopfølgninger til sagsbehandlere (i myndighedsenhed(er)) • Udarbejdet styringsinformation i 2019 og 2020, fx nøgletal om økonomi og aktiviteter samt om faglige indsatser og resultater, fx information om antallet af overgangssager samt udvikling i udgifter til overgangssager.

Dokumenterne har dannet grundlag for at forberede og sikre størst muligt udbytte af interviewene i deltagerkommunerne.

Interview i deltagerkommunerne

I hver deltagerkommune er der gennemført interview med forskellige repræsentanter fra de involverede sektorområder, dvs. børneområdet, voksenområdet og arbejdsmarkedsområdet, herunder fagchefer, myndighedsledere, afdelingsledere, teamledere og sagsbehandlere. Derudover er der gennemført interview med økonomiledere/-konsulenter tilknyttet sektorområderne.

Alle interview er gennemført virtuelt pga. covid-19-restriktioner på interviewtidspunktet. Interviewene er gennemført som individuelle interview eller gruppeinterview. Der er i alt gennemført 48 interview med 85 repræsentanter fra de fem deltagerkommuner. Bilagstabel 1.4 viser fordelingen af interviewpersoner i deltagerkommunerne.

Bilagstabel 1.4 Interviewpersoner i de fem deltagerkommuner, fordelt på sektorområder

	Fagchef	Myndighedsleder	Teamleder/sagsbehandlere	Økonomileder/-konsulenter	Øvrige	I alt
Børneområdet						
Ballerup	1	1	3	2		7
Hjørring	1	2	3	2		8
Køge	1	1	2	1	2	7
Lolland		1	2	2		5
Tønder	1		2	1		4
Voksenområdet						
Ballerup	1	1	2	1		5
Hjørring	1	1	2	1	1	6
Køge	1	1	2	2		6
Lolland		1	2	2	1	6
Tønder	1	1	1	2		5
Arbejdsmarkedsområdet						
Ballerup	1	1	1	2		5
Hjørring	1	1	2	2		6
Køge	1	1	1	2		5
Lolland	1		1	1		3
Tønder	1		3	2	1	7
I alt						
	13	13	29	25	5	85

Interviewene havde primært til formål at afdække kommunernes reelle implementering af vedtagne retningslinjer og principper. De tog udgangspunkt i en semistruktureret interviewguide. Formålet hermed var at sikre, at alle relevante emner blev berørt, samtidig med at nye perspektiver kunne inddrages. Interviewguiden var til dels tilpasset de forskellige repræsentanter i styringskæden. Eksempelvis blev økonomikonsulenterne ikke spurgt om visitationsprocessen, mens spørgsmål om budgetlægning udgik ved interview med myndighedsleder og sagsbehandlere. Variationen i spørgsmålene stillet på tværs af repræsentanterne er dog så lille, at det stadig er meningsfuldt at analysere på tværs af relevante temaer.

Interviewene varede gennemsnitligt en time. Der blev skrevet referat af alle interviewene, som efterfølgende blev kondenseret i datadisplays.

Vurderingsworkshop

VIVE har faciliteret en vurderingsworkshop med repræsentanter fra alle deltagerkommunerne for på tværs af kommuner at drøfte, kvalificere og udvikle anbefalinger til den økonomiske styring af overgangsindsatsen. Vurderingsworkshoppen tog udgangspunkt i kommunernes praksiserfaringer og undersøgelsens foreløbige resultater. På workshoppen har kommunerne således aktivt bidraget til at beskrive og kvalificere anbefalingerne til at videreudvikle økonomistyringen på området. VIVE er dog alene ansvarlig for analysens resultater og anbefalinger.

Kvalitetssikring

VIVE har i denne analyse anvendt sin faste procedure for kvalitetssikring. Kvalitetssikringen af rapporter består af eksterne review kombineret med godkendelse af VIVEs ansvarlige forsknings- og analysechef. Endvidere er denne rapport kvalitetssikret ved en høringsrunde i deltagerkommunerne.

VIVÉ