

JANUAR 2018
STYRELSEN FOR ARBEJDSMARKED OG REKRUTTERING

EVALUERING AF KOORDINERENDE SAGSBEHANDLER OG MENTOR FOR RESSOURCEFORLØB

ENDELIG RAPPORT



JANUAR 2018
STYRELSEN FOR ARBEJDSMARKED OG REKRUTTERING

EVALUERING AF KOORDINERENDE SAGSBEHANDLER OG MENTOR FOR RESSOURCEFORLØB

ENDELIG RAPPORT

PROJEKTNR.	DOKUMENTNR.
A101213	3

VERSION	UDGIVELSESDATO	BESKRIVELSE	UDARBEJDET	KONTROLLERET	GODKENDT
Endelig rapport (5. vers)	05.01.2018		ccrn, hle, mbdn, grgu, memk	Ccrn/hle	ccrn

INDHOLD

1	Introduktion	7
1.1	Evalueringens formål	7
1.2	Metode og datagrundlag	8
1.3	Rapportens opbygning	10
2	Konklusion	11
2.1	Overordnet konklusion	11
2.2	Detaljerede delkonklusioner	14
3	Den koordinerende sagsbehandler	21
3.1	Organisering	21
3.2	Gennemgående og tilgængelig	25
3.3	Borgerinddragelse og sikring af progression	29
4	Mentor	47
4.1	Bevilling af mentorstøtte	47
4.2	Rolle og opgavevaretagelse	48
5	Koordinering med øvrige forvaltninger	55
5.1	Praksis i dag	55
5.2	Der kan være ventetid på tilbud	57
5.3	Tilbud er frivillige	58
6	Borgers oplevelse og inddragelse af pårørende	60
6.1	Borgers oplevelse	60
6.2	Inddragelse af pårørende	61

BILAG

Bilag A	Kommunebesøg og interview	65
Bilag B	Liste over anvendt materiale	66

1 Introduktion

Indhold

Denne rapport indeholder resultaterne af evalueringen af koordinerende sagsbehandler og mentor for personer i ressourceforløb. Evalueringen er en del af den samlede evaluering af førtidspensions- og fleksjobreformen.

Evalueringen er gennemført for Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering (STAR) af COWI i perioden fra slut-august til slut-november, 2017.

1.1 Evalueringens formål

Baggrund

I juni 2012 indgik regeringen (Socialdemokraterne, Socialistisk Folkeparti og Radikale Venstre) en aftale med Venstre, Liberal Alliance og Det Konservative Folkeparti om en reform af førtidspension og fleksjob. Reformen trådte i kraft 1. januar 2013. Evalueringen vedrører reformens indhold vedrørende koordinerende sagsbehandler og mentor.

Ifølge reformen skal borgere, der visiteres til ressourceforløb, have en gennemgående og koordinerende sagsbehandler. Såfremt borgerne har brug for hjælp til at følge den aftalte indsats i ressourceforløbet, kan de tildeles en mentor.

Lovgrundlag om koordinerende sagsbehandler

Reglerne om koordinerende sagsbehandler er fastsat i Lov om Aktiv Beskæftigelsesindsats (LAB) § 68 c:

"Kommunen skal udpege en gennemgående og koordinerende sagsbehandler til personer, der deltager i et ressourceforløb efter § 68 a eller § 68 b. Sagsbehandleren skal udarbejde rehabiliteringsplanens indsatsdel sammen med personen, jf. § 30 a, varetage den løbende opfølgning og koordinering i samarbejde med personen, sørge for, at indsatsdelen justeres efter personens aktuelle situation og behov, og bistå personen med at gennemføre rehabiliteringsplanen, herunder realisere uddannelses- og beskæftigelsesmål."¹

Lovgrundlag om mentorstøtte

Reglerne om mentorstøtte er fastsat i Lov om Aktiv Beskæftigelsesindsats kap 9 b:

¹ Kilde: Bekendtgørelse af lov om en aktiv beskæftigelsesindsats. LBK nr. 1342 af 21/11/2016 Gældende

"Med henblik på at fremme, at personer kan opnå eller fastholde aktiviteter, tilbud, ordinær uddannelse, ansættelse i fleksjob eller ordinær ansættelse, kan der gives tilbud om mentorstøtte" (§ 31 b). "Aftalen kan højst indgås for 6 måneder med mulighed for forlængelse" (§ 31 c).

Evalueringsformål

Formålet med evalueringen:

- > At indsamle viden om, hvordan funktionerne koordinerende sagsbehandler og mentor til borgere i ressourceforløb er implementeret i praksis.
- > At analysere om implementeringen er i overensstemmelse med intentionerne med reformen.

1.2 Metode og datagrundlag

Denne del af den samlede evaluering er primært baseret på de koordinerende sagsbehandlere og mentors rapporterede oplevelser og vurderinger.

Evalueringen undersøger den koordinerende sagsbehandler og mentors rolle og opgavevaretagelse herunder i forhold til opfølgning og progression, deres koordinering med øvrige forvaltninger, og borgers oplevelse samt inddragelse af pårørende. Den er baseret på trelandsdækkende survey blandt alle landets jobcentre, besøg og interview i 15 kommuner, telefoninterview med borgere og pårørende og gennemgang af eksisterende materiale og rapporter (se Bilag B for en oversigt over anvendte materialer.). Landsdækkende survey

Der er i perioden 5. til 25. oktober 2017 gennemført landsdækkende survey blandt koordinerende sagsbehandler for borgere i ressourceforløb, mentorer og ledere for koordinerende sagsbehandlere for borgere i ressourceforløb.

Spørgsmålene i de enkelte survey er drøftet med og godkendt af Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering forud for udsendelsen.

Surveyene blev udsendt til enten jobcenterchefen eller arbejdsmarkedetschefen i landets 95 jobcentre. Den pågældende person blev bedt om, at videresende survey til henholdsvis:

- > ledere for koordinerende sagsbehandlere for borgere i ressourceforløb
- > koordinerende sagsbehandlere for borgere i ressourceforløb
- > mentorer for borgere i ressourceforløb.

Der blev efter aftale med STAR ikke fastlagt nogen grænse for, hvor mange inden for de enkelte grupper, der kunne svare på surveyen.

Svarprocent

Efter udsendelsen den 5. oktober blev der sendt en opmærksomhedsmail torsdag den 12. oktober (før efterårsferien) og en rykker den 23. oktober 2017.

I alt har 244 koordinerende sagsbehandlere, 187 mentorer og 71 ledere besvaret survey. De 244 koordinerende sagsbehandlere repræsenterer 72 kom-

muner, de 187 mentorer 54 kommuner og endelig repræsenterer de 71 ledere 66 forskellige kommuner. Svarprocenterne fremgår af tabellen nedenfor.

Tabel 1-1 Antal besvarelser og antal jobcentre som besvarelsene dækker, samt svarprocent.

	Antal besvarelser	Antal jobcentre	Svarprocent (jobcentre)
Ledere ¹	71	66	69%
Koordinerende sagsbehandlere	244	72 ²	76%
Mentorer	187	54	57%

Anm. Eksempel: 244 koordinerende sagsbehandlere fra 72 forskellige jobcentre har besvaret COWIs survey. De 72 jobcentre udgør 76 % af samtlige 95 jobcentre.

Note 1: Når antallet af ledere ikke svarer til antallet af jobcentre, skyldes det, at koordinerende sagsbehandlere i enkelte kommuner har flere ledere fra forskellige afdelinger.

Note 2: Fire af de koordinerende sagsbehandlere har kun svaret på de første spørgsmål, herunder antal sager og spørgsmålene om tilgængelighed. Herudover er der yderligere tre, der kun har svaret delvis på spørgsmålene. Det betyder, at datagrundlaget i en del tabeller er forskelligt. Generelt er blanke svar udeladt.

Vægtning

Resultaterne af survey er i flere tabeller og figurer vægtet så den enkelte kommune optræder med en samlet vægt på 1. Hvis eksempelvis ni koordinerende sagsbehandlere fra samme kommune har besvaret survey, indgår den enkeltes besvarelse med vægten $1/9 = 0,11$. Der er ikke i alle tilfælde anvendt vægte. Den anvendte fremgangsmåde fremgår af noterne til hver tabel.

1.2.1 Besøg og interview i 15 kommuner

Der er gennemført besøg og interview i 15 udvalgte kommuner.

Alle interview er gennemført på baggrund af semi-strukturerede interviewguides. Interviewguides er drøftet med og godkendt af STAR forud for besøgene.

Der er gennemført besøg og interview med i alt 97 fagpersoner i 15 forskellige kommuner som følger (se Bilag A for en liste over kommunerne):

- > 19 ledere for koordinerende sagsbehandlere for borgere i ressourceforløb
- > 27 koordinerende sagsbehandlere for borgere i ressourceforløb
- > 27 mentorer for borgere i ressourceforløb
- > 26 repræsentanter for kommunens andre forvaltninger.

1.2.2 Telefoninterviews med borgere og pårørende

I forlængelse af kommunebesøgene har vi gennemført telefoninterview med borgere og pårørende (se Bilag A). Telefoninterview er ligeledes gennemført på baggrund af spørgeguides drøftet med og godkendt af Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering. Der er gennemført 23 interview med borgere og 7 med pårørende.

1.3 Rapportens opbygning

Rapporten består foruden dette kapitel af yderligere fem kapitler:

- > **Kapitel 2** indeholder evalueringens konklusioner.
- > **Kapitel 3** indeholder en afdækning af den koordinerende sagsbehandlers rolle og opgavevaretagelse, herunder rolle med at følge op på borgernes progression.
- > I **Kapitel 4** præsenteres resultaterne af evalueringen af mentors rolle og opgavevaretagelse og samarbejde med koordinerende sagsbehandler.
- > **Kapitel 5** behandler koordinering med øvrige forvaltninger.
- > Endelig indeholder **kapitel 6** en gennemgang af borgers og pårørendes inddragelse og oplevelser.

Rapporten indeholder desuden to bilag:

- > Bilag A indeholder en oversigt over de 15 kommuner og antal interview.
- > Bilag B viser vi en oversigt over de anvendte materialer.

2 Konklusion

Baggrund

Med reformen af førtidspension og fleksjob skal borgere, der visiteres til et ressourceforløb, have en gennemgående og koordinerende sagsbehandler, der skal være borgerens samarbejdspartner og være med til at skabe kontinuitet og sammenhæng², herunder skal den koordinerende sagsbehandler udarbejde rehabiliteringsplanenes indsatsdel i samarbejde med borger og bistå borger med at realisere uddannelses- og beskæftigelsesmålene. Et andet centralt formål med reformen er, at borgere i ressourceforløb, der har behov, skal have tildelt en mentor, som skal hjælpe borgeren med at gennemføre rehabiliteringsplanenes indsatsdel.

Formål

Formålet med evalueringen er

- > At indsamle viden om, hvordan funktionerne koordinerende sagsbehandler og mentor til borgere i ressourceforløb er implementeret i praksis.
- > At analysere om implementeringen er i overensstemmelse med intentionerne med reformen.

Evalueringen har undersøgt den koordinerende sagsbehandler og mentors rolle og opgavevaretagelse herunder deres rolle i forhold til opfølgning og progression, deres koordinering med øvrige forvaltninger, og borgers oplevelse samt inddragelse af pårørende.

2.1 Overordnet konklusion

Her følger først evalueringens overordnede konklusion. Dernæst følger detaljerede konklusioner, med reference og henvisning til de data og analyser, der ligger til grund for konklusionerne.

² Bekendtgørelse af lov om en aktiv beskæftigelsesindsats. LBK nr. 1342 af 21/11/2016 Gældende.

Det er den overordnede konklusion, at implementeringen af koordinerende sagsbehandler og mentor for borgere i ressourceforløb i vid udstrækning opfylder reformens målsætninger. Borgere i ressourceforløb får tildelt en koordinerende sagsbehandler, som for det meste er gennemgående og dette sikrer kontinuitet og sammenhæng i indsatsen. Rehabiliteringsplanenes indsatsdel udarbejdes i langt de fleste tilfælde i samarbejde med borgeren og den koordinerende sagsbehandler koordinerer indsætterne på tværs af forvaltninger og leverandører af indsatser. Ligeledes får borgere med behov tildelt en mentor, som bistår borgeren med at gennemføre rehabiliteringsplanens indsatsdel, omend der i nogle tilfælde er ventetid på at få tildelt en mentor.

Evalueringen er baseret på tre landsdækkende survey og interview gennemført i 15 kommuner blandt et bredt udsnit af koordinerende sagsbehandlere, mentorer og ledere. Konklusionen skal ses på den baggrund.

Det er videre konklusionen, at både koordinerende sagsbehandlere og mentorer tager udgangspunkt i borgernes aktuelle situation og behov. Det forhold at ressourceforløbet har et langsigtet tidsperspektiv – op til fem år med mulighed for forlængelse - giver koordinerende sagsbehandler og mentor mulighed for tålmodighed og fleksibilitet og mulighed for at opbygge en tillidsbaseret relation til borgeren.

Det er endvidere konklusionen, at fagpersonerne i kommunerne er tilfredse med de muligheder, der ligger i loven, for at levere en samlet indsats overfor borgeren. Mulighederne medvirker til at sikre, at der er fokus på borgerens motivation og den jobrettede indsats samtidig med, at der gennemføres en tvær-faglig indsats, som kan indeholde elementer fra både social-, sundheds- og beskæftigelsesområdet.

Reformen er omfattende og nødvendiggør i mange kommuner organisatoriske tilpasninger og kulturændringer for at få funktionerne som koordinerende sagsbehandler og mentor til at fungere. Det er konklusionen, at det tager tid at etablere de nødvendige rammer og en fagkultur, som understøtter formålene med indførelsen af den koordinerende sagsbehandler og mentor.

Det er konklusionen, at nogle kommuner er kommet længere med succesfuldt at implementere lovgivningen end andre. Evalueringen peger på en række karakteristika, der ofte går igen i de kommuner, der er kommet længst med succesfuldt at implementere lovgivningen:

- > De har et overordnet topledelsesfokus på, at den koordinerende sagsbehandlers og mentors opgaver i relation til ressourceforløb skal løses på tværs af forvaltningsgrene og på at etablere det nødvendige samarbejds-klima mellem forvaltningerne.
- > De koordinerende sagsbehandlere – i samarbejde med mentor og kolleger fra øvrige forvaltninger – er blevet bedre til at sætte jobfokus som hovedmålet i ressourceforløbene. De er med andre ord blevet bedre til at se den jobrettede indsats som middel til at opnå både ordinær beskæftigelse og samtidig opnå bedre helbred og livskvalitet.

- > Samtidigt er der blandt de fagprofessionelle i disse kommuner også kommet en erkendelse af, at de fagprofessionelles tro på borgeren har stor betydning for borgerens egen motivation og tillid til egne evner og ressourcer.
- > Endelig er disse kommuner karakteriseret ved, at de organiserer sig, så de koordinerende sagsbehandlere kan specialisere sig i ressourceforløbsager. Dermed opbygges erfaring med denne type borgere og de indsatser, der kan iværksættes på tværs af forvaltningsgrenene. De koordinerende sagsbehandlere opbygger endvidere erfaring med at understøtte borgernes egen motivation for det virksomhedsrettede fokus, som en forudsætning for et succesfuldt forløb.

Ovennævnte karakteristika kan ikke nødvendigvis genfindes i alle kommuner i samme omfang. Det er evaluators konklusion, at der i flere kommuner fortsat er udfordringer med at løse opgaven med at få rollerne som koordinerende sagsbehandler og mentor til at fungere bedre. De største udfordringer er:

- > At sammensætte en tværfaglig indsats på tværs af forskellige forvaltninger, som adresserer borgerens komplekse udfordringer, og som ikke allerede er prøvet i forvejen. Og at etablere tilstrækkeligt samarbejde og koordinering mellem de involverede forvaltninger.
- > At finde en tilstrækkelig passende praktikplads på en arbejdsplads, hvor man er parat til at tackle de udfordringer, som er forbundet med at beskæftige en ressourceforløbsborger. I mange kommuner er der et utilstrækkeligt antal praktikpladser til rådighed.
- > Antallet af sager, som den koordinerende sagsbehandler sidder med, kan være for højt og det påvirker progressionen i forløbene.
- > Ikke alle steder har koordinerende sagsbehandler og mentor en ensartet tilgang til borgers jobmål. Den koordinerende sagsbehandler har ofte parallelt fokus på både den beskæftigelsesrettede indsats og borgernes helbred og livskvalitet, mens mentor ofte fokuserer på, at borgers udfordringer skal løses sekventielt; først skal de personlige og trivselsmæssige udfordringer løses, før den beskæftigelsesrettede indsats kan iværksættes.
- > Tilbud til borgere i henhold til Serviceloven er i udgangspunktet frivillige. Borgeren kan takke nej til tilbud. Dette skaber udfordringer. De koordinerende sagsbehandlere vurderer, at det kan have negativ betydning for borgerens progression og for den beskæftigelsesrettede indsats, at borgeren, efter der er opnået enighed om indsatserne i rehabiliteringsplanens indsatsdel, kan vælge at takke nej til tilbud.
- > For det flertal af borgere, hvor det ikke lykkes at gennemføre en parallel indsats (dvs. at fjerne tilstrækkeligt mange af borgerens komplekse udfordringer parallelt med at der tages skridt i retning af at etablere jobpraktik) rejser dilemmaet sig: *Hvornår er nok nok?* Eller med andre ord: Hvornår og hvordan afgør den koordinerende sagsbehandler, at der igen skal afholdes

et rehabiliteringsmøde og træffes en beslutning om, at ressourceforløb ikke længere er relevant for den pågældende borger?

Til den overordnede konklusion hører en række yderligere detaljer, udfordringer, dilemmaer og forbedringsmuligheder. De følger nedenfor med skelnen mellem henholdsvis koordinerende sagsbehandler- og mentorrollen og med reference til data og de respektive afsnit i evalueringsrapporten, hvor data er præsenteret.

2.2 Detaljerede delkonklusioner

De detaljerede delkonklusioner følger under fem forskellige overskrifter:

2.2.1 Den koordinerende sagsbehandler og mentors rolle og opgavevaretagelse

KS og mentor

Det er evalueringens konklusion, at rollefordelingen mellem koordinerende sagsbehandler og mentor er tydelig, og at begge parter arbejder professionelt og seriøst med relationen til borgere i ressourceforløb. Det er konklusionen, at de fagprofessionelle generelt deler fælles syn på borgerne, deres udfordringer og de nødvendige indsatser. Der er dog behov for fremadrettet at sikre, at koordinerende sagsbehandlere og mentorer får et mere samstemt syn på jobmål i indsatsplanen. Mentorer kan i nogle tilfælde være tilbøjelige til at tænke 'sekventielt', dvs. at have fokus på først at løse borgerens personlige og helbredsmæssige udfordringer, som en forudsætning for senere at fokusere på det beskæftigelsesrettede perspektiv. De koordinerende sagsbehandlere arbejder i højere grad 'parallelt' med både job/uddannelsesfokus og borgers personlige udfordringer. Samtidig skal der fortsat arbejdes med dilemmaet mellem, at mentor optræder som borgerens 'advokat' og den koordinerende sagsbehandler er 'systemets person'.

Konklusionen skal ses på baggrund af evalueringens data. Survey viser, at mentorer og koordinerende sagsbehandlere generelt har en høj grad af samstemt syn på borgerne, borgernes udfordringer og de nødvendige indsatser. De koordinerende sagsbehandlere oplever i al overvejende grad, at de selv og mentorerne har fælles forståelse af opgaverne, at mentor støtter op bag målene i rehabiliteringsplanens indsatsdel og at mentor støtter op om sagsbehandlerens beslutninger (se Figur 4-4 og 4-5 i afsnit 4.2.1).

Det område, hvor mentorer og koordinerende sagsbehandlere er mindst samstemt vedrører jobmål i indsatsplanen. Det fremgår af både interview og survey data. Det er kun 10 procent af mentorerne, som mener, at jobmålene i indsatsplanerne altid er realistiske. 37 procent oplever, at de sommetider er realistiske (se afsnit 4.2.1). Samtidig oplever de koordinerende sagsbehandlere, at det er en barriere for ressourceforløbene, at mentorerne 'i høj grad' (7 procent) og 'i nogen grad' (17 procent) ikke understøtter fokus på job og uddannelse (se afsnit 3.3.5).

Det er ofte nemmere for mentorerne at etablere en tillidsfuld relation til borgerne. Blandt andet fordi kontakten mellem mentor og borger foregår langt hyppi-

gere end mellem borger og koordinerende sagsbehandler. Og fordi det netop er mentors rolle at hjælpe borgeren med at løse konkrete personlige udfordringer. Omvendt udfylder den koordinerende sagsbehandler en myndighedsrolle, hvor der grundlæggende er et ulige magtforhold i forhold til borgeren.

Denne forskel fremgår da også tydeligt af survey, hvor mentorerne i højere grad end de koordinerende sagsbehandlere selv vurderer at have opbygget en tillidsfuld relation i alle eller næsten alle sager. Således angiver 75 procent af mentorerne mod 54 procent af de koordinerende sagsbehandlere, at de i alle sager eller næsten alle sager oplever, at borgerne opnår tillid til dem (se afsnit 3.3.2).

De forskellige roller giver en vis risiko for, at mentor bliver borgerens 'advokat', fordi vedkommende kommer meget tæt på borgerens privatsfære, mens den koordinerende sagsbehandler som myndighedsperson bliver set som 'fjern' eller 'systemets person'.

KS

Det er et formål med reformen, at de borgere, der visiteres til ressourceforløb, skal have en gennemgående sagsbehandler efter ressourceforløbet igangsættes. Det forsøger kommunerne at sikre, men jobskifte, sygdom, barsel med mere kan ikke undgås. Størstedelen (98 procent) af de ledere, der indgår i evalueringen, angiver således, at det enten altid (68 procent) eller ofte (30 procent) er muligt at sikre borgerne en gennemgående koordinerende sagsbehandler (se afsnit 3.2.1).

I nogle kommuner fortsætter den sagsbehandler fra jobcenteret, som har forberedt rehabiliteringsmødet, og som måske kender borgeren fra et forudgående kontanthjælps- eller sygedagpengeforløb, også som koordinerende sagsbehandler i ressourceforløbet. Det at kende borgeren fra tidligere, herunder de forskellige indsatser, som har været iværksat tidligere, fremhæves her som en fordel. Hver fjerde af de koordinerende sagsbehandlere, der indgår i evalueringen, angiver, at de i alle eller næsten alle sager også har udarbejdet den forberedende del af rehabiliteringsplanen.

I andre kommuner skiftes der bevidst sagsbehandler efter rehabiliteringsmødet. Her ses sagsbehandler skiftet som en mulighed for at starte et ressourceforløb op med et nyt sagsbehandlerperspektiv. I mange af disse kommuner har de koordinerende sagsbehandlere kun ressourceforløbssager, hvilket igen har den fordel, at de bliver specialiseret i disse særlige forløb (se også afsnit 3.1).

Den organisatoriske udfordring for kommunerne består i, at vil man have koordinerende sagsbehandlere, som er specialiseret i ressourceforløbssager og som derfor opbygger erfaring med netop den målgruppe af borgere og den type forløb, så kan sagsbehandleren ikke samtidig kende borgeren fra forløbet før rehabiliteringsmødet og/eller samtidigt sidde med andre typer af sager.

Evalueringen peger på to faktorer, som har særlig betydning for den koordinerende sagsbehandlers mulighed for at gennemføre et succesfuldt ressourceforløb med fokus på job/uddannelse (se afsnit 3.1): Toplevelsesfokus på at skabe klare rammer for samarbejdet mellem forvaltningerne og en organiseringsform, der

fremmer, at koordinerende sagsbehandlere har mulighed for at specialisere sig i ressourceforløbssager.

Det er vigtigt, at de koordinerende sagsbehandlere er gennemgående. De skal samtidig også være tilgængelige og vende hurtigt tilbage på henvendelser fra borgerne og deres pårørende. Begge dele ses i reformen som vigtige forudsætninger for opbygningen af en tillidsbaseret relation og for muligheden for hurtigt at kunne justere indsatsen, hvis der opstår behov herfor. Evalueringen viser, at de koordinerende sagsbehandlere på dette område lever op til reformens mål. De borgere og pårørende, der indgår i evalueringen, oplever, at det er nemt at få kontakt til den koordinerende sagsbehandler. COWIs survey viser samtidig, at borgeren – ifølge de koordinerende sagsbehandlere selv – i de fleste tilfælde kan få kontakt med de koordinerende sagsbehandlere både telefonisk (100 procent) og per e-mail (97 procent). Hovedparten af de koordinerende sagsbehandlere angiver endvidere, at det altid (28 procent) eller ofte (63 procent) er muligt for borgerne at opnå kontakt med dem inden for 24 timer (se afsnit 3.2.2).

I de tilfælde, hvor borgeren kan kontakte den koordinerende sagsbehandler via telefon, har borgeren i tre ud af fire tilfælde den koordinerende sagsbehandlers direkte telefonnummer. De koordinerende sagsbehandlere pointerer i denne henseende, at de så vidt muligt altid er tilgængelige i arbejdstiden, hvis de ikke er til møde, på kursus, ferie eller andet.

Mentor

Det er evaluators konklusion, at mentorerne spiller en central og afgørende rolle i ressourceforløbssagerne. En række af de komplekse udfordringer, som borgere i ressourceforløb står med, fordrer en ekstraordinær indsats, og det er ofte mentorerne, der leverer den indsats. Dermed understøtter mentorerne, at borgerne bliver i stand til håndtere en hverdag, som inkluderer job eller uddannelse. Der er samtidig muligheder for forbedringer af mentorordningen:

I 31 procent af kommunerne svarer de koordinerende sagsbehandlere, at mentorerne altid er til rådighed, men i 52 procent af kommunerne er det kun 'ofte', at mentorerne er til rådighed (se afsnit 4.1). Det er en konklusion, at der er behov for at tydeliggøre, hvad mentor skal bruges til i ressourceforløbet og hvornår. Evalueringen viser, at flere kommuner prioriterer mentorindsatsen således, at mentorer oftere er til rådighed, når der er behov. For eksempel undlader en kommune at indstille til mentorstøtte, hvis der også samtidig er tilknyttet en støtte-kontaktperson (og undgår dermed samtidig anvendelse af ressourcer på både mentor og støtte-kontaktperson). En anden kommune lader mentor varetage virksomhedskonsulent opgaven i store dele af forløbet (og undgår dermed samtidig anvendelse af ressourcer på både en mentor og en virksomhedskonsulent) (se også afsnit 2.2.4 og 5.1).

2.2.2 Aktiv inddragelse og opbygning af ejerskab og tillid

Ifølge reformen skal den koordinerende sagsbehandler aktivt inddrage borgeren i udarbejdelse af indsatsplan og fastsættelse af jobmål, samt sikre, at planen er realistisk og tilpasset borgerens aktuelle situation og behov. Disse formål lever de koordinerende sagsbehandlere delvist op til.

Survey data viser, at hovedparten af de koordinerende sagsbehandlere svarer, at det altid (36 procent) eller ofte (46 procent) er muligt i praksis at inddrage borgerne i udarbejdelsen af indsatsplanen, mens cirka hver tredje angiver, at det kun sommetider er muligt at inddrage borgeren i at opstille jobmål og at tilpasse jobmål i overensstemmelse med borgerens behov (se afsnit 3.2.2).

Det skyldes, ifølge de koordinerende sagsbehandlere selv, typisk at nogle borgere kan have svært ved at skulle forholde sig til et konkret jobmål. Det gælder især i starten af ressourceforløbet og især for de borgere, der har været væk fra arbejdsmarkedet i mange år og/eller som havde set frem til at få tildelt en førtidspension. De koordinerende sagsbehandlere giver således udtryk for, at det for nogle borgere først er muligt at inddrage dem i opstilling af jobmål et stykke inde i ressourceforløbet.

At det kan være svært for nogle borgere at forholde sig til et konkret jobmål kommer bl.a. til udtryk ved, at halvdelen af de koordinerende sagsbehandlere vurderer, at mindre end 40 procent af borgerne i deres sagsstamme vil kunne deltage i en virksomhedspraktik inden for de næste tre måneder.

Det er konklusionen, at de koordinerende sagsbehandlere som hovedregel ikke har problemer med at inddrage borgerne aktivt i at udarbejde indsatsplanen. Til gengæld er inddragelsen af borgerne i fastsættelse af jobmål indimellem mere tidskrævende, afhængig af borgerens historik forud for ressourceforløbet. Det angives som eksempel, at borgere, der relativt kortvarigt har været på sygedagpenge før ressourceforløbet, ofte er mere interesseret i at blive inddraget i at fastsætte jobmål end andre type borgere.

Ifølge de koordinerende sagsbehandlere selv, lykkes det i langt de fleste tilfælde at etablere en tillidsfuld relation til borgere i ressourceforløb (se afsnit 3.3.2). Faktorer som øger borgerens tillid til sagsbehandleren omfatter en gennemgående sagsbehandler, tilgængelighed, hurtig responstid og aktiv inddragelse. Evalueringen viser samtidig, at sagsmængden kan påvirke den koordinerende sagsbehandlers mulighed for opbygge en tillidsrelation: Blandt 60 procent af de sagsbehandlere, som sidder med færre end 39 ressourceforløbssager, er det vurderingen, at de i alle eller næsten alle sager opnår en tillidsfuld relation til borgeren, mens det samme kun er tilfældet for 45 procent af de sagsbehandlere, der sidder med flere end 39 ressourceforløbssager.

2.2.3 Opfølgning og progression

De barrierer som de koordinerende sagsbehandlere fremhæver som de største (i høj grad og i nogen grad) i forhold til at sikre et succesfuldt ressourceforløb er 'Borgeren er ikke motiveret' (84 procent), 'Borgerens helbred er for dårligt' (90 procent), 'Der er mangel på tilbud fra andre forvaltninger' (58 procent) og 'Det er ikke muligt at finde relevante praktikpladser' (50 procent).

De koordinerende sagsbehandlere oplever selv, at de altid eller ofte er i stand til at gennemføre de krævede seks opfølgningssamtaler med borgeren. Konkret angiver 79 procent af de koordinerende sagsbehandlere således i survey, at det

altid (33 procent) eller ofte (46 procent) er muligt at gennemføre de seks årlige opfølgningssamtaler i praksis (se afsnit 3.3.3). Interviewene i de 15 kommuner bekræfter dette billede.

Det er evalueringens konklusion, at der som hovedregel foregår den nødvendige opfølgning på borgernes progression fra de koordinerende sagsbehandlers side.

Udfordringen set med sagsbehandlernes øjne er, at pauser eller ophold i progressionen i forhold til indsatsplanen ofte sker, fordi borgeren for eksempel bliver syg eller får tilbagefald. Dermed kan det blive vanskeligt/umuligt, at nå de krævede seks samtaler.

Som det fremgår af COWIs survey (se afsnit 3.3.4) prioriterer mange kommuner at etablere bedre normeringer for koordinerende sagsbehandlere, som alene sidder med ressourceforløbssager sammenlignet med sagsbehandlere, som også sidder med andre type sager. Der er altså mere tid til rådighed til ressourceforløbssager. Evalueringen viser samtidig, at normeringerne påvirker sagsbehandlernes oplevelse af den kvalitet, de kan levere. Som det fremgår af figur 3-14 i afsnit 3.3.5, vurderer 35 procent af de sagsbehandlere, der har op til 39 ressourceforløbssager, at de ikke har tid nok til at bistå borgeren, mens tallet for sagsbehandlere, der har over 39 sager, er hele 59 procent. Samtidig påvirker antallet af sager muligheden for at nå at gennemføre de krævede seks opfølgningssamtaler per år. Som det fremgår af Figur 3.12 i afsnit 3.3.3, vurderer 49 procent af de sagsbehandlere, som har under 20 sager, at de altid kan gennemføre de krævede seks samtaler, mens det tilsvarende tal for sagsbehandlere med mere end 49 sager kun er 10 procent.

2.2.4 Organisering og koordinering på tværs

En forudsætning for, at der kan iværksættes en tidlig, tværfaglig og sammenhængende indsats, er bl.a. at samarbejdet på tværs af de relevante forvaltninger fungerer smidigt. Det forudsætter igen, at der er en fælles tilgang til borgerne og en fælles opfattelse af deres ressourcer, samt en klar rolle- og ansvarsfordeling. Det er imidlertid ikke altid tilfældet, viser evalueringen.

Udfordringen består bl.a. i, at kommunernes forvaltninger skal samarbejde på tværs af tre store lovkomplekser: beskæftigelseslovgivningen, sundheds- og serviceloven. Reformen vedrørende førtidspension og fleksjob er ikke i udgangspunktet 'ejet' i de andre forvaltninger og deres indsatser er ikke målrettet det jobrettede fokus. Jf. Figur 5.1. i afsnit 5.1 er det nul procent af sagsbehandlernes, som vurderer, at de andre forvaltninger altid har relevante tilbud, som støtter op om den jobrelaterede indsats. 28 procent mener det 'sometider' er tilfældet og 18 procent, at det 'sjældent/aldrig' er tilfældet.

Analysen af evalueringens data viser, at der kan opstå koordineringsudfordringer i de forløb, hvor der udover den koordinerende sagsbehandler også samtidig er en mentor og måske en støtte-kontaktperson, og måske også en virksomhedskonsulent involveret. Én kommune forsøger at undgå dette ved reelt at anvende mentor til at varetage rollen med at identificere praktikpladser og undgår der-

med, at borger samtidig skal have både en mentor og en virksomhedskonsulent. En anden kommune forsøger at løse det ved så vidt muligt at tilknytte en virksomhedskonsulent fra starten af alle ressourceforløb. Denne varetager selv sagt det beskæftigelsesrettede fokus, mens en støttekontaktperson varetager de mere personlige dele af forløbet. Når et egentligt praktikforløb igangsættes, erstattes støttekontaktpersonen af en mentor. Også i det eksempel undgår borgeren at flere fagpersoner er involveret samtidigt og den koordinerende sagsbehandler skal dermed koordinere blandt færre fagpersoner (se afsnit 5.1).

Udfordringen er bl.a. at sikre, at den virksomhedsrettede indsats (*udenfor hjemmet*) iværksættes parallelt med at boligforhold og andre hjemlige forhold (*indenfor hjemmet*) løses. Koordinering af den parallelle indsats er vigtig for borgerens progression.

Evalueringen viser, at forsinkelser kan opstå i ressourceforløbets progression, når sociale- og/eller sundhedsmæssige indsatser skal bevilges efter rehabiliteringsmødet og enten ikke forefindes, er på 'venteliste' eller ikke kan bevilges af ressourceårsager. Udfordringen er her, at dette ikke kan løses af den koordinerende sagsbehandler alene. Det fordrer ledelsesfokus på tværs af forvaltningerne. De kommuner, hvor man lykkes bedst med at løse disse udfordringer, er dem, hvor der er topledelsesfokus på at få samarbejdet på tværs af fagforvaltningerne til at fungere. Der er i datamaterialet gode eksempler på, at man kan undgå forsinkelser - for eksempel når det på rehabiliteringsmødet er besluttet at tildele en støttekontaktperson - ved at repræsentanten for social- og sundhedsforvaltningen starter §85a procedurerne umiddelbart efter rehabiliteringsmødet, frem for at vente på at indstillingen fra den koordinerende sagsbehandler foreligger.

2.2.5 Inddragelse af pårørende og borgers oplevelse

Interview med borgere og pårørende viser, at mange borgere er tilfredse med relationen til både den koordinerende sagsbehandler og mentor. Dette understøtter resultaterne i STARs egen brugerundersøgelse fra 2016.

Samtidig viser evalueringen også, at kommunerne tilstræber at sikre borgerne en gennemgående koordinerende sagsbehandler (se afsnit 3.2.1). Størstedelen (98 procent) af de ledere, der indgår i evalueringen, angiver således, at det enten altid (68 procent) eller ofte (30 procent) er muligt at sikre borgeren en gennemgående sagsbehandler. Interview med lederne viser, at jobskifte, sygdom, barsel med mere udgør hindringer for at sikre det i alle tilfælde. Og interview med borgere og pårørende indikerer, at det for nogle borgere er udfordrende, når der sker udskiftninger på sagsbehandlerposten. Det er derfor en konklusion, at der stadig skal gennemføres en indsats for at opfylde denne målsætning med reformen.

Det er evalueringens konklusion, at kommunerne kan gøre mere for proaktivt at informere borgerne om muligheden for inddragelse af pårørende, netværk eller anvendelse af bisidder. De koordinerende sagsbehandlere inddrager pårørende og netværk i det omfang, borgerne selv beder om det, men informerer ikke altid

pro-aktivt om muligheden. Samtidig er det dog også tilfældet, at borgeren (ifølge de koordinerende sagsbehandlere) ikke altid ønsker inddragelse af pårørende eller netværk. Dette gælder faktisk ifølge de koordinerende sagsbehandlere 'ofte' eller 'sometider' i 22 procent af tilfældene (se afsnit 6.2).

Evalueringen kan ikke pege på entydige konklusioner vedrørende, hvorvidt inddragelse af pårørende, netværk eller bisidder bidrager til bedre resultater af resourceforløb, herunder til hurtigere virksomhedsrettet indsats. Der er eksempler på, at det er godt for borgeren og forløbet, at pårørende inddrages, ikke mindst når der er tale om unge mennesker. Men også eksempler på det modsatte: at pårørende kan 'spænde ben' i et sagsforløb. I de situationer er det vigtigt at være opmærksom på, at der i flere kommuner er gode erfaringer med, at iværksætte rådslagnings- eller familiemøder, for at bidrage til progression i forløbet.

3 Den koordinerende sagsbehandler

Formål

Formålet med kapitlet er at afdække den koordinerende sagsbehandlers rolle og opgavevaretagelse, herunder hvordan den koordinerende sagsbehandler følger op på borgerens progression og inddrager borgeren. Fokus er på at beskrive, hvordan rollen og opgavevaretagelsen er blevet implementeret i praksis og analysere, om implementeringen er sket i overensstemmelse med reformen.

Fokusområder

Konkret vil følgende elementer af den koordinerende sagsbehandlers rolle og opgavevaretagelse blive belyst:

- > Den koordinerende sagsbehandler skal være gennemgående og tilgængelig (kontaktbar)
- > Den koordinerende sagsbehandler skal aktivt inddrage borgeren i tilrettelæggelsen af indsatsen og sikre at borgeren tager ansvar for og opnår ejerskab til resourceforløbet
- > Relationen mellem den koordinerende sagsbehandler og borgeren skal være baseret på tillid
- > Koordinerende sagsbehandler skal løbende følge op på og sikre progression.

I analysen stiller evalueringen bl.a. skarpt på, om der er særlige rammebetingelser og faktorer, som henholdsvis fremmer eller begrænser, at implementeringen sker i overensstemmelse med intentionerne med reformen.

3.1 Organisering

Organiseringen af funktionen *koordinerende sagsbehandler* er en af de rammebetingelser, som har vist sig at have relativ stor betydning for, hvordan rollen og opgavevaretagelsen er blevet implementeret. Derfor indledes kapitlet med en kort og overordnet beskrivelse af nogle af de forskellige måder hvorpå de koordinerende sagsbehandlere og mentorer er organiseret. Samt en beskrivelse af respektive fordele og ulemper ved de forskellige organiseringer.

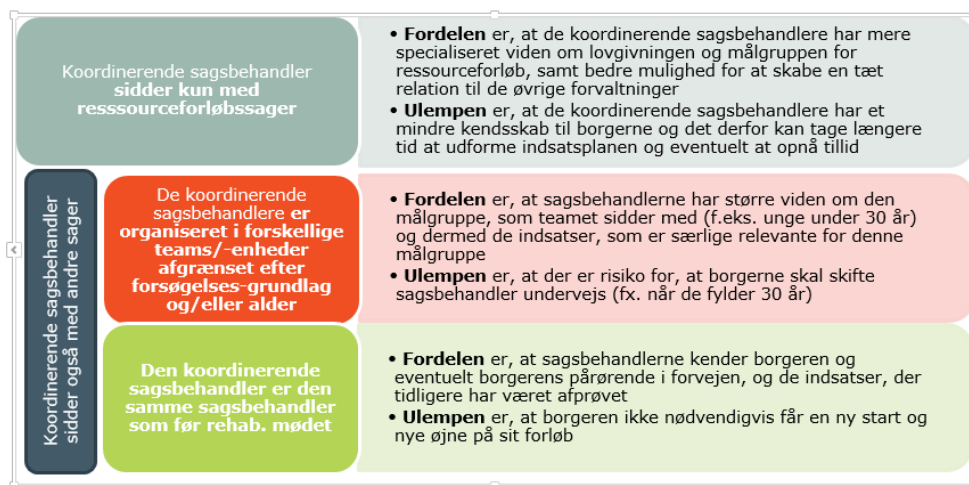
Evalueringen viser, at funktionen som henholdsvis koordinerende sagsbehandler og mentor er organiseret forskelligt i kommunerne. Organiseringen har bl.a. betydning for, hvor specialiserede de koordinerede sagsbehandlere er, herunder for deres viden og indsigt i målgruppen, og for borgerens oplevelse af kontinui-

tet (gennemgående sagsbehandler) i ressourceforløbet, samt for samarbejdet og relationen mellem koordinerende sagsbehandler og mentor.

Det har bl.a. betydning om de koordinerende sagsbehandlere *kun* arbejder med borgere i ressourceforløb eller om de også har andre type sager. Surveyen viser, at halvdelen af de koordinerende sagsbehandlere, der indgår i evalueringen, kun sidder med ressourceforløbssager, mens den anden halvdel sidder med både ressourceforløbsager og andre sager³. Blandt ledere og koordinerende sagsbehandlere er der delte meninger om, hvorvidt det er en fordel eller ulempe, at koordinerende sagsbehandler kun sidder med ressourceforløbssager eller også har andre sager.

I de kommuner hvor de koordinerende sagsbehandlere er placeret i forskellige teams/enheder alt efter borgernes forsørgelsesgrundlag og/eller alder, har de koordinerende sagsbehandlere typisk også andre sager end borgere i ressourceforløb, da antallet af ressourceforløbssager her ofte er relativ få. Og det samme gælder i de kommuner, hvor den koordinerende sagsbehandler er den samme person, som også var borgers sagsbehandler før tildelingen af ressourceforløbet. Dette vil ofte være tilfældet i de mindre kommuner (de to nederste situationer vist i Figur 3.1. nedenfor).

Figur 3-1 Fordele og ulemper ved forskellige organiseringer



Resultaterne af interview med koordinerende sagsbehandlere og ledere viser, at fordelene ved at koordinerede sagsbehandler *også sidder med andre sager*, hvor der er en målgruppespecialisering (f.eks. ift. unge under 30 år/voksne over 30 år eller ift. ydelse (f.eks. kontanthjælp/sygedagpenge) er, at de hermed vil have en særlig viden om den specifikke målgruppe. I den forbindelse er der flere koordinerende sagsbehandlere, der giver udtryk for, at der er mærkbar forskel på om borgere i ressourceforløb kommer fra kontanthjælp eller fra sygedagpenge,

³ Der er i denne henseende ingen sammenhæng med størrelsen af kommunen, som den enkelte sagsbehandler er ansat i. I nogle af de kommuner, hvor der er flere, der har svarer, sidder nogle af de koordinerende sagsbehandlere kun med ressourceforløbssager, mens andre også sidder med andre typer af sager. Her er det typisk forskel på hvilken afdeling/enhed de enkelte sidder i (unge/voksne/sygedagpenge/kontanthjælp).

hvad angår borgers indstilling til det jobrettede fokus, hvorfor det kan være en fordel, at de koordinerende sagsbehandlere for borgere i ressourceforløb er opdelt herefter.

"Overordnet giver det god mening, at ressourceforløb ligger i de enheder, hvor det bedst hører til. De borgere der kommer i vores afdeling kommer fra sygedagpenge, hvilket gør det nemmere at lægge en plan for mange af dem. Derfor har vi delt det op sådan" (leder, interview).

Analysen viser, at fordelene ved at borgeren har *samme sagsbehandler før og efter tildelingen af ressourceforløbet* er, at sagsbehandleren allerede har en relation til borgeren og som hovedregel også et indgående kendskab til de indsatser, der tidligere har været iværksat. Resultaterne af survey indikerer, at 25 procent af de koordinerende sagsbehandlere også har været sagsbehandler for borger, før de blev visiteret til ressourceforløbet, jf. Figur 3-2.

Ulemperne ved at koordinerende sagsbehandlere også sidder med andre sager end ressourceforløbssager kan være, at de eventuelt ikke har samme indgående kendskab til de lovgivningsmæssige rammer for borgere i ressourceforløb og eventuelt heller ikke den samme isolerede fokus på koordineringsrollen. Der er således risiko for, at det kan gå ud over kvaliteten af koordineringen. En anden ulempe kan være, at borgeren kan være nødt til at skifte sagsbehandler, når vedkommende eksempelvis fylder 30 år og dermed overgår fra unge til voksen-teamet.

Ulemperne ved at borgeren ikke tilknyttes en ny sagsbehandler ved overgang til ressourceforløb er, at borgeren dermed ikke får set på sin sag med et nyt perspektiv fra en ny sagsbehandler og/eller, at sagsbehandleren eventuelt ikke har samme indgående kendskab til de lovgivningsmæssige rammer for borgere i ressourceforløb og eventuelt heller ikke det samme isolerede fokus på koordineringsrollen.

Fordelen ved at de koordinerende sagsbehandlere *kun* sidder med ressourceforløb er (den situation der er illustreret øverst i Figur 3.1 ovenfor), at de hermed opnår en mere specialiseret viden om såvel lovgivningen på området som målgruppen, herunder større erfaring med koordineringsrollen.

Det kræver imidlertid en vis volumen for, at det giver mening. En volumen som typisk er lettere at opnå i større kommuner og som kan være vanskelig at opnå i mindre kommuner:

"Jeg ville ønske, at det var enkelte personer, der kun sad med ressourceforløbsager i afdelingen, således at der skete en specialisering heri. Men det er vanskeligt, da der er få ressourceforløbssager i kontanthjælpsafdelingen sammenholdt med sygedagpengeafdelingen" (koordinerende sagsbehandler, interview).

Evalueringen viser, at ulemperne er, at de koordinerende sagsbehandlere typisk ikke kender borgeren ligeså godt, som hvis de også havde været borgerens sagsbehandler før mødet i rehabiliteringsteamet. En anden ulempe er, at det kan være sværere at fastholde medarbejderne, idet arbejdet med borgere i ressour-

ceforløb kan være relativt krævende og opslidende. Særligt hvis der ikke er andre at sparre med. Dermed kan det være vanskeligt at sikre borgeren en gennemgående sagsbehandler:

"Der er rigtig mange opgaver knyttet til ressourceforløb. Vi skal vide rigtig mange ting – noget om alle tilbud, frivillige organisationer, private arbejdsmarked mv., for at kunne koordinere optimalt. Det kræver et godt team med kollegaer, man kan sparre med" (koordinerende sagsbehandler, interview).

Evalueringen viser samlet set, at organiseringen af de koordinerende sagsbehandlere og mentors arbejde med borgere i ressourceforløb har betydning for deres arbejde med ressourceforløb. Og at der er fordele og ulemper forbundet med alle organisationsvarianterne.

Evaluatoren har blandt andet testet for sammenhæng mellem kommunestørrelse og antal ressourceforløbssager og hvorvidt den koordinerende sagsbehandler har deltaget i den forberedende del af rehabiliteringsplanen. Survey data giver ikke grundlag for at pege på entydige sammenhænge og dermed heller ikke grundlag for at pege på sammenhæng mellem f.eks. organiseringsform og kommunestørrelse.

Interview data peger på, at både topledelsesfokus på at skabe klare rammer for samarbejdet med såvel mentorerne som de øvrige forvaltninger OG en organiseringsform, der fremmer at koordinerende sagsbehandlere har mulighed for at specialisere sig i ressourceforløbssager, har betydning for den koordinerende sagsbehandlers mulighed for at koordinere arbejdet med at etablere og gennemføre ressourceforløb med fokus på job/uddannelse. Det er evaluators analyse, at der er behov for at fastlægge klare kriterier for, hvornår der anvendes mentorer og sikre en fælles tilgang og holdning (f.eks. mellem mentor og koordinerende sagsbehandler) til den beskæftigelsesrettede indsats.

Opsamlende peger evalueringen på, at den koordinerende sagsbehandlers rolle og opgavevaretagelse bl.a. er afhængig af

- > Om arbejdet som koordinerende sagsbehandler er organiseret så de kun arbejder med borgere i ressourceforløb eller om de også arbejder med andre typer af borgere (f.eks. borgere på sygedagpenge eller på kontanthjælp eller i jobafklaring).
- > Om koordinerende sagsbehandlere for borgere i ressourceforløb er organiseret i et selvstændigt team kun bestående af koordinerende sagsbehandlere for borgere i ressourceforløb.
- > Om koordinerende sagsbehandler udelukkende arbejder med borgere i ressourceforløb, der før rehabiliteringsmødet var på enten kontanthjælp eller på sygedagpenge.
- > Om koordinerende sagsbehandler udelukkende arbejder med ressourceforløb for borgere, der er under 30 år (unge) eller over 30 år (voksne).

- > Om rollen som koordinerende sagsbehandler varetages af sagsbehandlere fra en anden enhed end jobcentret. Det sker, når man på rehabiliteringsmødet opnår enighed om, at den koordinerende sagsbehandler for en borgers ressourceforløb f.eks. kan være en sagsbehandler i socialforvaltningen. Den landsdækkende survey indikerer, at dette sjældent sker. Af de 244 koordinerende sagsbehandlere, som har svaret på surveyen, er det kun fem, der angiver, at de er tilknyttet både beskæftigelses- og socialområdet.
- > Om borgere i ressourceforløb har den samme sagsbehandler før og efter rehabiliteringsmødet.

3.2 Gennemgående og tilgængelig

Tillid mellem borgeren og sagsbehandleren øger sandsynligheden for at borgerne oplever progression. To af de forhold, som har betydning for, at der kan opbygges et tillidsbaseret relation er, at borgeren har en og samme sagsbehandler over længere tid og at sagsbehandleren er tilgængelig og svarer på henvendelser inden for en passende tid⁴.

3.2.1 Gennemgående

En af de centrale intentioner med reformen er, at borgere i ressourceforløb skal have en gennemgående sagsbehandler. Analysen af resultaterne fra den landsdækkende survey viser, at kommunerne som hovedregel lever op til denne intention. Således svarer 98 procent af lederne fra de 65 kommuner, som indgår i datamaterialet, at det enten altid (68 procent) eller ofte (30 procent) er muligt at sikre borgere i ressourceforløb en gennemgående koordinerende sagsbehandler⁵. Dermed er en af de grundlæggende forudsætninger for en tillidsbaseret relation mellem borgeren og sagsbehandleren til stede. Hovedparten af lederne tilføjer dog i tilknytning hertil, at det naturligvis ikke kan undgås, at der sker udskiftning, hvis den pågældende medarbejder bliver syg, går på barsel eller finder andet arbejde.

Herudover kan der ske skift i de tilfælde, hvor kommunerne har valgt at gøre brug af reformens mulighed for, at den koordinerende sagsbehandler kan sidde i en anden forvaltningsenhed end jobcentret. Det kan være i sager, hvor hovedvægten af indsatsen over en længere periode ligger i eksempelvis social- og sundhedsforvaltningen. I de kvalitative interview har to kommuner peget på, at de gør brug af koordinerende sagsbehandlere, som er placeret i social- og sundhedsforvaltningen i starten af ressourceforløbet, hvis indsatsen udelukkende ligger under service- eller sundhedsloven. Den landsdækkende survey viser dog, at langt størstedelen af de koordinerende sagsbehandlere sidder i beskæftigelsesforvaltningen.

⁴ Jf. Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering, 2017: Evaluering af empowermentprojektet. Udarbejdet af Deloitte

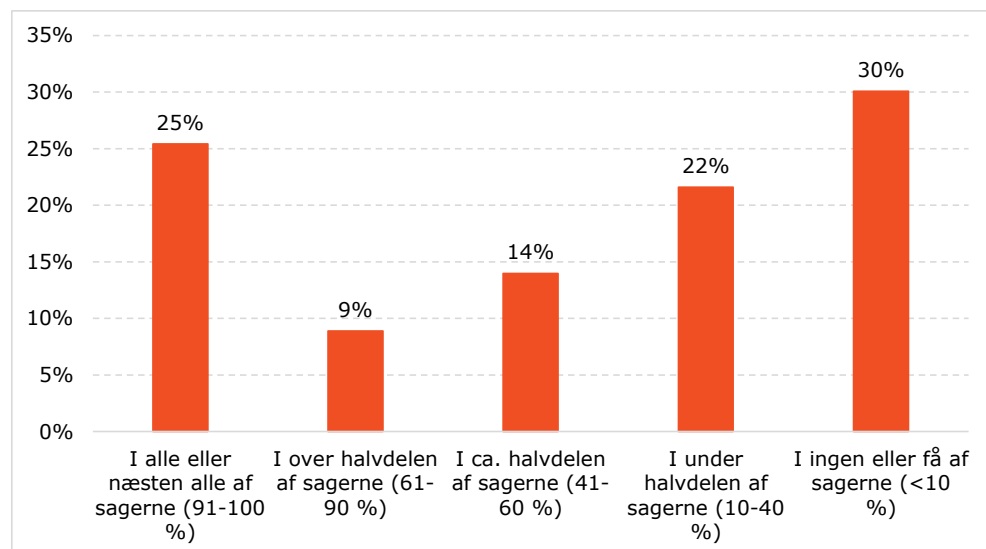
⁵ Der er her spurgt ind til "Hvor ofte er det muligt at sikre borgere i ressourceforløb en gennemgående koordinerende sagsbehandler"?

Endelig kan der forekomme sagsbehandlerskift i de tilfælde, hvor koordinerende sagsbehandler er placeret i aldersopdelte teams/enheder. Her kan skiftet eksempelvis ske i forbindelse med, at de unge overgår fra ungeenheden (<30 år) til voksenenheden (>30 år). Det er en problemstilling, som enkelte kommuner, der indgår i surveyen, peger på.

Nogle kommuner vælger at udpege den sagsbehandler, som borgeren havde før mødet i rehabiliteringsteamet som gennemgående koordinerende sagsbehandler i ressourceforløbet således, at der ikke sker et skifte i sagsbehandler ved overgangen til ressourceforløb. Ved at vælge denne organisering vil den koordinerendes sagsbehandler typisk både være involveret i udarbejdelsen af den forberedende del af rehabiliteringsplanen, og i indsatsplanen efter rehabiliteringsmødet, samt have deltaget i selve rehabiliteringsmødet.

Konkret angiver hver fjerde af de koordinerende sagsbehandlere, at de i alle eller næsten alle sager også har udarbejdet rehabiliteringsplanens forberedende del, jf. figuren nedenfor. Godt hver tredje angiver, at de er med til den forberedende del i over halvdelen af sagerne.

Figur 3-2 I hvor stor en andel af de sager, hvor du har været koordinerende sagsbehandler, har du også udarbejdet den forberedende del? (n=236 koordinerende sagsbehandlere)



Kilde: COWIs survey blandt 244 koordinerende sagsbehandlere i 72 kommuner

De koordinerende sagsbehandlere, der også varetager borgerens sag før visitationen til ressourceforløb sidder typisk også med andre sager, mens sagsbehandlere, der kun varetager sager for borgere i ressourceforløb naturligt nok først involveres i forbindelse med indstillingen eller efter rehabiliteringsmødet.

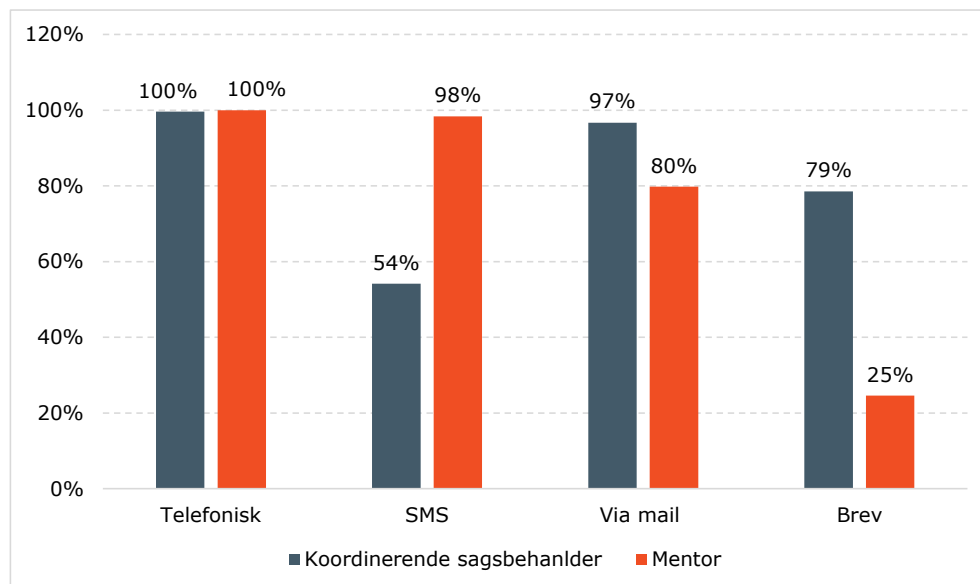
3.2.2 Tilgængelighed

Tilgængeligheden blandt koordinerende sagsbehandlere

Det er det overordnede billede fra COWIs survey og interview, at de koordinerende sagsbehandlere i høj grad er tilgængelige for borgerne indenfor arbejdstiden, hvor borgerne typisk kan kontakte dem enten pr. telefon eller mail, jf. figuren nedenfor. I de tilfælde, hvor borgeren kan kontakte den koordinerende

sagsbehandler via telefon, har borgeren i tre ud af fire tilfælde sagsbehandlerens direkte telefonnummer, hvilket også vidner om en høj tilgængelighed. Ligeledes er det muligt for borgerne at kontakte koordinerende sagsbehandler via sms, men dog i langt mindre omfang end mentorerne, jf. figuren nedenfor.

Figur 3-3 *Hvordan kan borgerne komme i kontakt med dig? (KS: n=242, Mentor: n=183)*

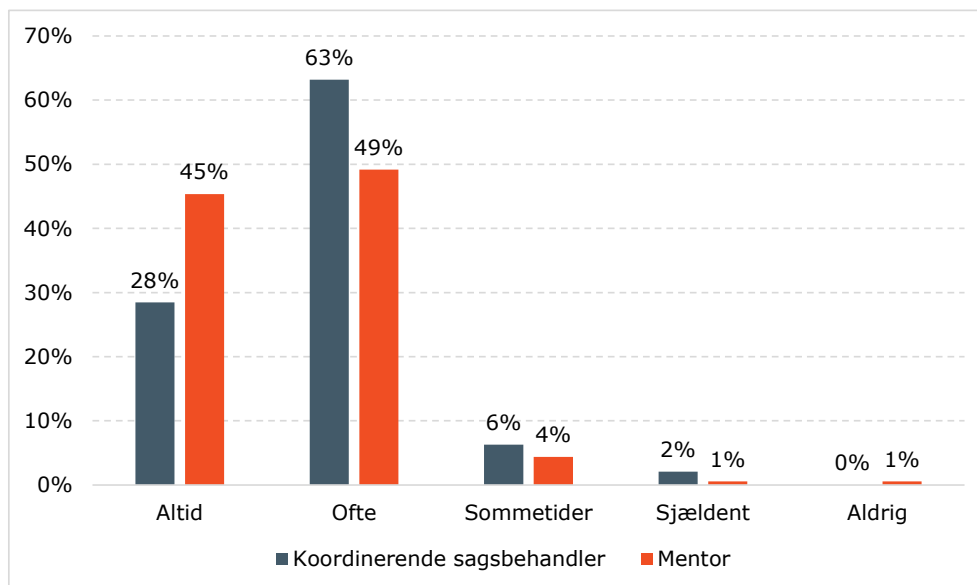


Kilde: COWIs survey blandt 244 koordinerende sagsbehandlere i 72 kommuner og 187 mentorer i 54 kommuner.

Hovedparten af de koordinerende sagsbehandlere oplyser, at de vender tilbage til borgerne inden for 24 timer efter borgeren har kontaktet dem, hvis muligt, jf. figuren nedenfor. Således angiver 91 procent af de koordinerende sagsbehandlere, at de enten altid (28 procent) eller ofte (63 procent) vender tilbage inden for 24 timer. Flere koordinerende sagsbehandlere giver i den forbindelse udtryk for, at de altid er tilgængelige i deres arbejdstid, hvis de ikke f.eks. er på kursus.

Af interview fremgår, at det er begrænset hvor meget kontakt borger og koordinerende sagsbehandler har mellem de planlagte møder. Nogle koordinerende sagsbehandlere og borgere har dog jævnligt kontakt via mail eller telefon mellem møderne.

Figur 3-4 Hvor ofte er det muligt for borgere i ressourceforløb at komme i kontakt med dig inden for 24 timer? (KS: n=239, Mentor: n=183)



Kilde: COWIs survey blandt 244 koordinerende sagsbehandlere i 72 kommuner og 187 mentorer i 54 kommuner.

Nogle af de forudsætninger for en tillidsbaseret relation mellem borgeren og den koordinerende sagsbehandler, som empowermentprojektet peger på, synes dermed at være tilstede, hvad angår både tilgængelighed og hurtig respons⁶.

Tilgængeligheden blandt mentorer

Det er typisk mentor, der qua sin rolle, har den daglige kontakt med borgeren, jf. næste kapitel. Måden hvorpå og tidsrummet hvor inden for mentor er tilgængelig er i sammenhæng hermed også ofte anderledes end kontaktformen med de koordinerende sagsbehandlere.

Borgerne kan bl.a. hyppigere kontakte mentoren pr. sms. Mentorerne vender ligeledes oftere *altid* tilbage til borgerne inden for 24 timer end de koordinerende sagsbehandlere gør. Og endelig kan borgerne i nogle tilfælde også kontakte mentorerne uden for normal arbejdstid.

"Jeg fortæller borgeren, hvornår jeg som udgangspunkt står til rådighed, men da jeg har min arbejdsmobil med hjemme, kan de også kontakte mig udenfor arbejdstid. Jeg har forklaret dem rammerne for dette, hvilket de som regel ikke misbruger" (mentor, COWIs survey).

Forskellen mellem hvor tæt kontakt de koordinerende sagsbehandlere og mentorerne har med borgerne, skal endvidere bl.a. ses i lyset af forskellen i antallet af sager, som henholdsvis de koordinerende sagsbehandlere og mentorer sidder med, jf. afsnit 3.3.4 om antal sager.

⁶ Interview i de 15 kommuner viser, at fagpersonerne er opmærksomme på andre forudsætninger for en tillidsbaseret relation: holde hvad man lover, åbenhed, ærlighed, 'ægte' mental tilstedeværelse, 'møde borgeren', lyttende, forstående, etc. Dette er belyst i andre dele af rapporten.

3.3 Borgerinddragelse og sikring af progression

Afsæt

Ifølge reformen skal den koordinerende sagsbehandler i samarbejde med borger udarbejde rehabiliteringsplanens indsatsdel. Den koordinerende sagsbehandler skal i den forbindelse sikre, at planen er realistisk, at den er afstemt med borger, samt at den tager udgangspunkt i den enkelte borgers behov og karakteristika. Planen skal endvidere i videst muligt omfang fremstå meningsfuld for borgeren, have et klart jobmål og indsatser, der støtter realisering af dette mål.⁷ En vigtig del af den koordinerende sagsbehandlers rolle består således i at motivere borgeren til at deltage i de aftalte indsatser og i at sikre, at borgeren tager ansvar for og ejerskab til ressourceforløbet. Det forudsætter en aktiv og tillidsbaseret inddragelse af borgeren. En tillidsbaseret relation mellem den koordinerende sagsbehandler og borgeren er endvidere, som nævnt ovenfor, vigtig for progressionen i forløbet.

Fokusområder

I dette afsnit sætter evalueringen fokus på, i hvilket omfang de koordinerende sagsbehandlere er lykkedes med at inddrage borgeren og opbygge en tillidsbaseret relation, samt gennemføre reformens krav om minimum seks opfølgings-samtaler. En vigtig forudsætning for at de koordinerende sagsbehandlere kan leve op til disse intentioner er bl.a., at de har den fornødne tid. Dette belyses ved at se på omfanget af sager, som de enkelte koordinerende sagsbehandlere varetager. Afslutningsvis belyses de koordinerende sagsbehandlers egen vurdering af hvilke faktorer, som udgør en barriere for et succesfuldt ressourceforløb.

3.3.1 Aktiv borgerinddragelse og jobfokus

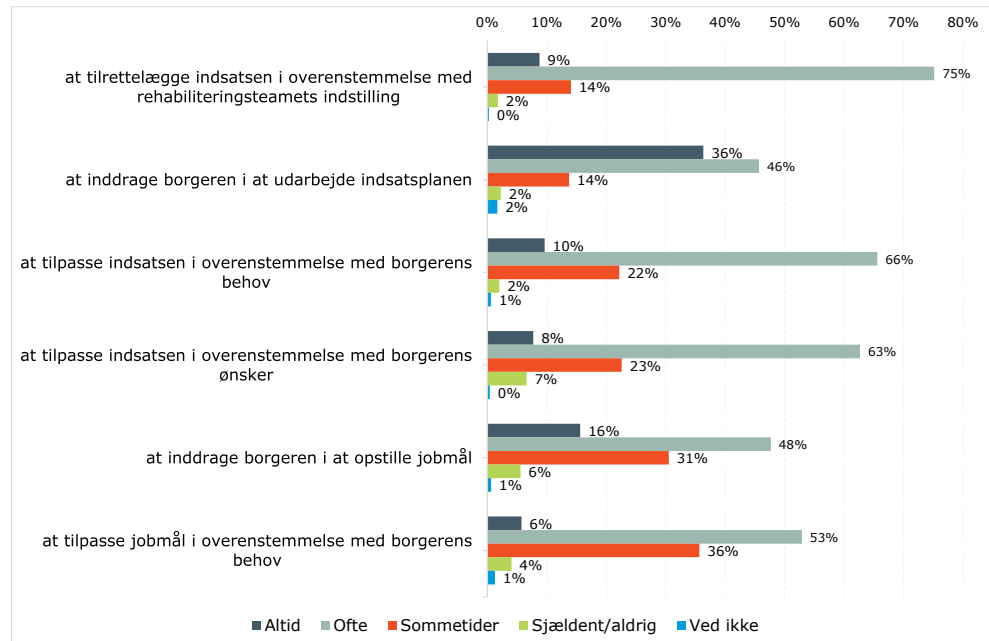
Inddragelse generelt

Tallene viser, at de koordinerende sagsbehandlere i store træk udarbejder indsatsplanen i overensstemmelse med reformens intentioner. Konkret svarer 82 procent af de koordinerende sagsbehandlere, at de oplever, at det altid (36 procent) eller ofte (46 procent) er muligt at inddrage borgerne i udarbejdelsen af indsatsplanen, jf. figuren nedenfor. Henholdsvis 76 procent og 71 procent oplever endvidere, at det altid eller ofte er muligt at tilrettelægge indsatsen efter borgerens behov og ønsker.

Umiddelbart indikerer disse tal, at det er "lettere" at inddrage borgerne end at tilrettelægge indsatsen efter borgernes behov og ønsker. De koordinerende sagsbehandlere giver i interviews udtryk for, at de ofte skal bruge en del tid på at motivere borgerne og på at afdække deres muligheder og behov.

⁷ Kilde: Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering, 2017: Skrivelse om ressourceforløb. J.nr. 16/13278. 14. marts 2017

Figur 3-5 De koordinerende sagsbehandlers svar på spørgsmålene: "Hvor ofte oplever, du at det i praksis er muligt... "? (n=238 koordinerende sagsbehandlere i 69 kommuner)



Kilde: COWIs survey blandt 244 koordinerende sagsbehandlere i 72 kommuner

Anm: Besvarelsene er vægtet så den enkelte kommune indgår med vægten 1

Inddragelse i jobmål

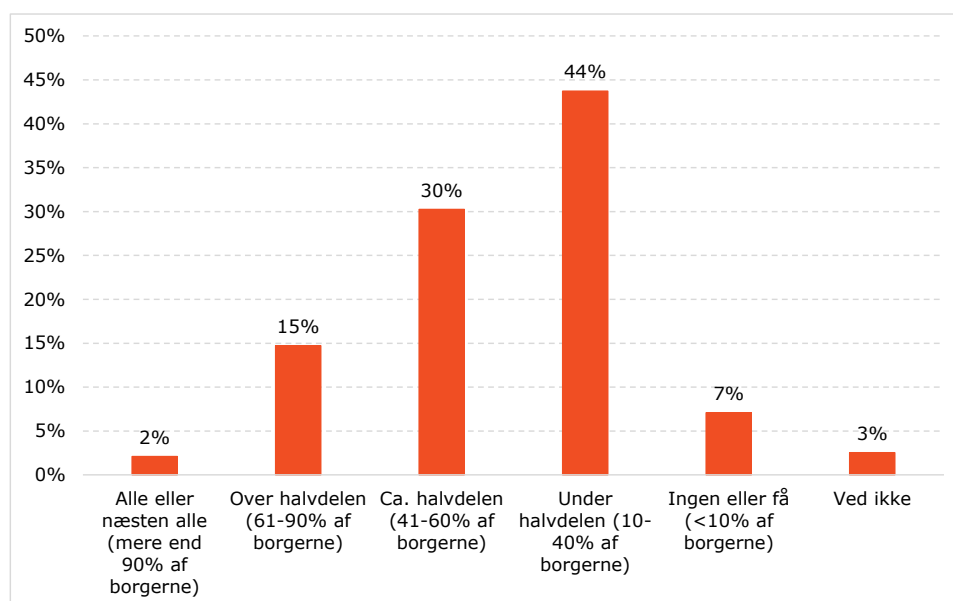
Der hvor inddragelsen tilsyneladende især er svær er i forbindelse med opstillingen af jobmål. Knap hver tredje af de koordinerende sagsbehandlere giver udtryk, at det kun sommetider er muligt at inddrage borgeren i opstillingen af jobmål. Det hænger bl.a. sammen med, at nogle af de borgere, som får tildelt et ressourceforløb hellere ville have haft en førtidspension, og derfor kan have meget svært ved at se sig selv i et job. Hertil kommer, at målgruppen generelt er kendetegnet ved at have komplekse problemer udover ledighed og derfor ofte kun har haft en sporadisk kontakt med arbejdsmarkedet tidligere. Det at skulle ud på arbejdsmarkedet og i et ordinært job kan således være svært for dem at forestille sig. Det kræver således ofte tid og løbende samtaler, at få borgerne til at forholde sig til at fastsætte et jobmål.

"Der er en ret stor andel af de borgere, der får et ressourceforløb, som i stedet ønskede sig førtidspension. Derfor har borgeren sjældent et konkret jobmål i starten af ressourceforløbet. Der er tale om en proces, hvor borgeren via løbende samtaler og parallelle indsatser, accepterer og erkender, at de ikke er berettiget til førtidspension. Når de har accepteret det, kan der arbejdes med at fastsætte konkrete uddannelses- eller jobmål" (koordinerende sagsbehandler, COWIs survey).

Evalueringen viser, at der ikke er nogen sammenhæng mellem den koordinerende sagsbehandlers antal ressourceforløbssager, og sagsbehandlerens svar på, hvor ofte det i praksis er muligt at inddrage borgeren i opstillingen af jobmål.

Indsatsplanen skal være realistisk og have en klar retning mod jobmål på arbejdsmarkedet, og indsatserne skal støtte realisering af dette mål.⁸ Et af de væsentligste opmærksomhedspunkter i implementeringsarbejdet er at understøtte den virksomhedsrettede indsats i ressourceforløb. Som det fremgår af figuren nedenfor, vurderer halvdelen (44 procent + 7 procent) af de koordinerende sagsbehandlere, at færre end 40 procent af borgerne i deres sagsstamme vil kunne deltage i virksomhedspraktik inden for de næste tre måneder.

Figur 3-6 De koordinerende sagsbehandlers svar på spørgsmålet: "Hvor stor en andel af din sagsstamme, vurderer du, vil kunne deltage i virksomhedspraktik indenfor de næste tre måneder"? (n=238 koordinerende sagsbehandlere)



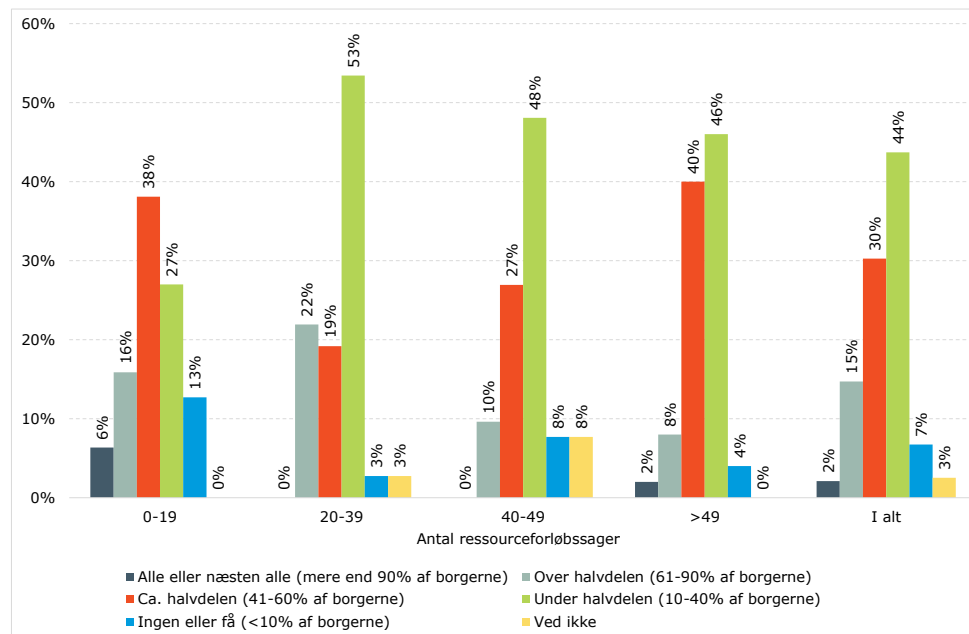
Kilde: COWIs survey blandt 244 koordinerende sagsbehandlere i 72 kommuner

Antal ressourceforløbssager og vurdering af deltagelse i virksomhedspraktik

Der er ikke en klar sammenhæng mellem antallet af ressourceforløbssager, som den enkelte sagsbehandler sidder med og sagsbehandlerens vurdering af, hvor stor en andel af deres sagsstamme, der vil kunne deltage i virksomhedspraktik inden for de næste 3 måneder, jf. figuren nedenfor (i afsnit 3.3.5 belyser vi yderligere de koordinerende sagsbehandlers vurdering af hvilke barrierer, de oplever, som de væsentligste i forhold til at opnå et succesfuldt ressourceforløb).

⁸ Kilde: Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering, 2017: Skrivelse om ressourceforløb. J.nr. 16/13278. 14. marts 2017

Figur 3-7 De koordinerende sagsbehandlers svar på spørgsmålet: "Hvor stor en andel af din sagsstamme, vurderer du, vil kunne deltage i virksomhedspraktik inden for de næste tre måneder" fordelt på antal ressourceforløbsager, som den enkelte sagsbehandler har i sin sagsstamme (n=238 koordinerende sagsbehandlere)



Kilde: COWIs survey blandt 244 koordinerende sagsbehandlere i 72 kommuner

De kvalitative interviews viser, at der er forskel på, hvornår de koordinerende sagsbehandlere igangsætter de virksomhedsrettede indsatser, herunder på holdningen til, hvor "rask"/klar borgeren skal være før de virksomhedsrettede indsatser kan iværksættes.

"Vi iværksætter virksomhedsrettet indsats hurtigst muligt (...) men der er forskel på de enkelte forløb. Nogle har bare brug for ro i første del af forløbet. Så laver vi en plan for hvordan vi skaber ro, med minimumsindsats, og så ser vi sammen på, hvad det giver borgeren" (koordinerende sagsbehandler, interview)

Citatet viser også, at der er opmærksomhed omkring det vigtige i den virksomhedsrettede indsats. Generelt er der enighed om i kommunerne, at det er vigtigt, at der fra starten af ressourceforløbet er en klar plan for at få borgeren i gang med virksomhedsrettede indsatser, så snart dette er muligt. Og at det er væsentligt, at der er et klart beskæftigelsesrettet formål med alle indsatser.

Det er dog samtidig også klart, at nogle kommuner er kommet længere end andre, når det gælder selve iværksættelsen af det klare beskæftigelsesrettede fokus fra starten:

"I et forløb kan der være andre udfordringer og barrierer, der skal nedbrydes, før der kan snakkes egentlige mål om job og uddannelse" (koordinerende sagsbehandler, interview).

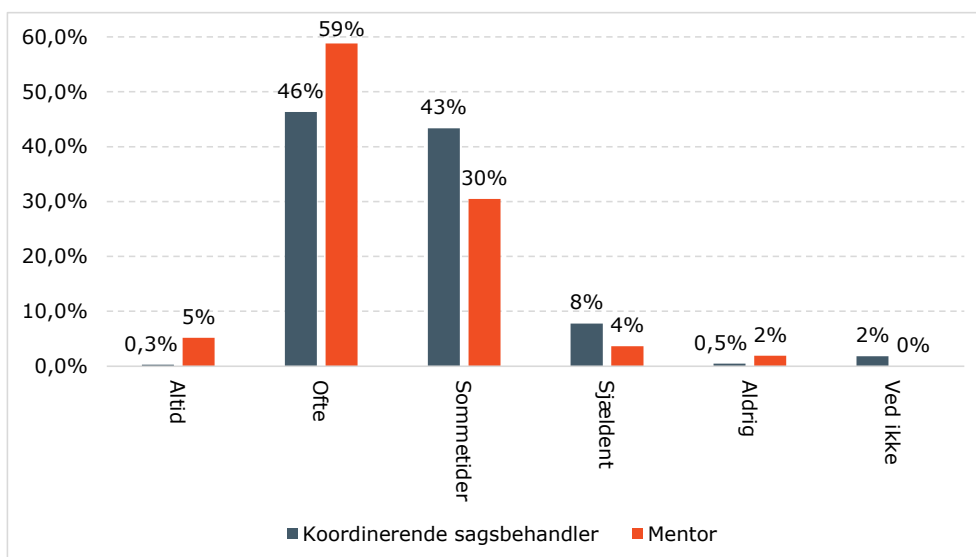
3.3.2 Opbygning af ejerskab og tillid

Ligesom det er en proces at inddrage borgerne i fastlæggelsen af jobmål, kan det være en proces at sikre borgernes ejerskab til indsatsplanen. Borgerne indrages – ifølge svarene fra både de koordinerende sagsbehandlere, mentorerne og lederne, i forhold til opnåelsen af begge parametre, men det opnås ikke nødvendigvis i starten af et forløb.

Ejerskab

Som det fremgår af figuren nedenfor, er der forskel på, hvor ofte den koordinerende sagsbehandler og mentor selv vurderer, at det lykkes at få borgeren til at opnå ejerskab til indsatsplanen.

Figur 3-8 De koordinerende sagsbehandlers og mentors svar på spørgsmålet: "Hvor ofte oplever du, at det lykkes at få borgeren til at opnå ejerskab til indsatsplanen?" (n=238 koordinerende sagsbehandlere i 69 kommuner)



Kilde: COWIs survey blandt 244 koordinerende sagsbehandlere i 72 kommuner
 Anm: Besvarelsene er vægtet så den enkelte kommune indgår med vægten 1

Kun 46 procent af de koordinerende sagsbehandlere oplever, at de altid (0,3 procent) eller ofte (46 procent) lykkes at få borgerne til at opnå ejerskab til indsatsplanen, mod 64 procent af mentorerne.

Forskellen på mentor og den koordinerende sagsbehandlers vurdering heraf handler sandsynligvis om, at mentor kommer tættere på borgeren. Det kan også hænge sammen med, at koordinerende sagsbehandler og mentor har forskellige perspektiver på, hvad det er, der indikerer, at borgeren har opnået ejerskab til indsatsplanen, og hvornår de har ejerskab.

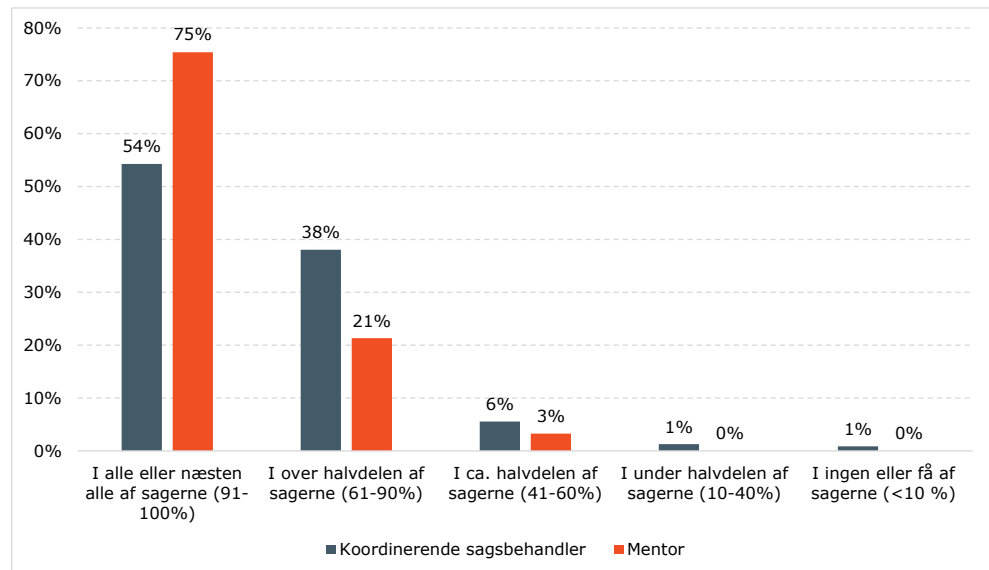
Tillid

En af forudsætningerne for at det lykkes at motivere borgeren til at tage ejerskab til indsatsplanen er, at borgeren har tillid til både den koordinerende sagsbehandler og til mentor, jf. kapitel 5. En tillidsfuld relation til borgeren er endvidere et vigtigt fundament for samarbejdet mellem såvel den koordinerende sagsbehandler og borger og mellem mentor og borger, og dermed for arbejdet med at motivere og understøtte borger i at realisere indsatsplanen og jobmålet.

Empowermentprojektet viser i relation hertil, at sandsynligheden for progression øges, såfremt borgeren har tillid til sagsbehandleren⁹.

Mentorerne oplever oftere end de koordinerende sagsbehandlere, at de opnår en tillidsfuld relation til borgeren, jf. figuren nedenfor. Konkret vurderer 75 procent af mentorerne, at de i næsten i alle sagerne opnår borgerens tillid, mens dette gælder for 54 procent af de koordinerende sagsbehandlere.

Figur 3-9 "Hvor ofte oplever du, at borgerne opnår tillid til dig som koordinerende sagsbehandler/mentor"? (KS: n=234; Mentor: n=183)



Kilde: COWIs survey blandt henholdsvis 244 koordinerende sagsbehandlere i 72 kommuner og 187 mentorer i 54 kommuner.

Anm: "Ved ikke" og blanke svar er ikke medtaget

Det er et grundlæggende præmis, at sagsbehandleren er en myndighedsperson, og at der derfor – alt andet lige – er en skæv magtfordeling mellem borger og koordinerende sagsbehandler. Samme forhold gør sig ikke i samme udstrækning gældende for mentorerne, hvilket kan forklare forskellen i de to gruppers egen vurdering. Mentoren har således i højere grad rollen som 'hjælperen'.

"Myndighedsrollen er en udfordring for tilliden. Det vil den altid være og det kan ikke være anderledes. Det er en stor barriere, som man i starten skal arbejde meget med. Med nogle borgere opnår jeg en god relation, men det vil altid være et ulige forhold." (koordinerende sagsbehandler, interview)

Tilliden afhænger imidlertid i høj grad af, hvordan den koordinerende sagsbehandler agerer over for borgeren. Interviewene peger på, at det er vigtigt, at den koordinerende sagsbehandler er imødekommende over for borgeren samt lytter og viser forståelse for borgerens situation. Dette bevirker, at borgeren føler, at "sagsbehandleren er på 'deres side'" og har til hensigt at hjælpe borger.

⁹ Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering, 2017: Evaluering af Empowerment projektet. Udarbejdet af Deloitte

Ligeledes er det vigtigt, at de koordinerende sagsbehandlere overholder aftaler og viser, at de gør det de siger, således at borger oplever at kunne stole på den koordinerende sagsbehandler.

Disse faktorer peger både koordinerende sagsbehandlere og borgere på som væsentlige for et tillidsfuldt samarbejde. Både mentorer og koordinerende sagsbehandlere peger på, at det er vigtigt at forventningsafstemme med borgeren, så tidligt som muligt.

Flere af de koordinerende sagsbehandlere vurderer, at det er vigtigt at være velforberejdede inden et møde med borgeren og være mentalt til stede i mødet med borgeren. Derudover peger de på, at det er vigtigt ikke at tage beslutninger hen over hovedet på borgeren, men at vise, at de lytter til borgeren og inddrager de relevante personer i møderne. Ligeledes peges der i nogle kommuner på fordelene ved, at den koordinerende sagsbehandler afholder samtaler med borger i borgers eget hjem, som godt for tillidsrelationen, da det gør relationen mellem sagsbehandler og borger mere personlig.

Mentorerne peger på, at de har lettere ved at etablere tillid, fordi de har hyppigere kontakt med borger og dermed får en tættere relation. Andre påpeger også, at det er en fordel, at de mødes med borgeren uden for jobcenteret, da det giver en mere uformel relation. Den tætte relation kan dog også udgøre et dilemma for mentor ift. at opretholde en professionel distance og ikke at ende ud i at blive borgerens advokat.

"Der er god tillid. Borgeren ser ikke mig som 'kommunen'. Nogle gange skal jeg minde borgeren om, at de jo har fået mig som hjælp af kommunen. Jeg kan godt nogle gange føle, at jeg står i en klemme." (mentor, interview).

Interview med koordinerende sagsbehandlere og mentorer viser, at udfordringer ift. tillid, særligt gør sig gældende i starten af forløbet. Det handler især om, at mange borgere har dårlige erfaringer med jobcenteret med sig i bagagen, og at de ikke kender den koordinerende sagsbehandler og mentor. Både koordinerende sagsbehandler og mentor oplever, at det kan tage måneder, før der er etableret tillid. Den manglende tillid kan, især i starten, betyde, at borgeren tilbageholder central information og kan være en barriere for at komme hurtigt i gang med indsatser. Dette understreger dermed også vigtigheden af, at borgeren oplever kontinuitet i sagsbehandlingen ift. at de i ressourceforløbet får en gennemgående sagsbehandler, i stedet for at de oplever hyppige sagsbehandlerskift.

"Det tager som oftest et stykke tid - måneder, før borger får tillid og man som mentor får løst op for mange af de problematikker, som kan stå i vejen for at kunne deltage i aktiviteter så som praktik." (mentor, COWIs survey).

"Hos nogle borgere kan det være svært og ubehageligt [at opnå tillid] - de ser ikke mig, men kommunen. Det kræver meget energi og dræner os at skulle vinde en borgers tillid" (koordinerende sagsbehandler, interview).

I den forbindelse fremhæver både koordinerende sagsbehandler og mentor, at de oplever, at rammerne i ressourceforløbet bidrager til øget tillid. Det handler

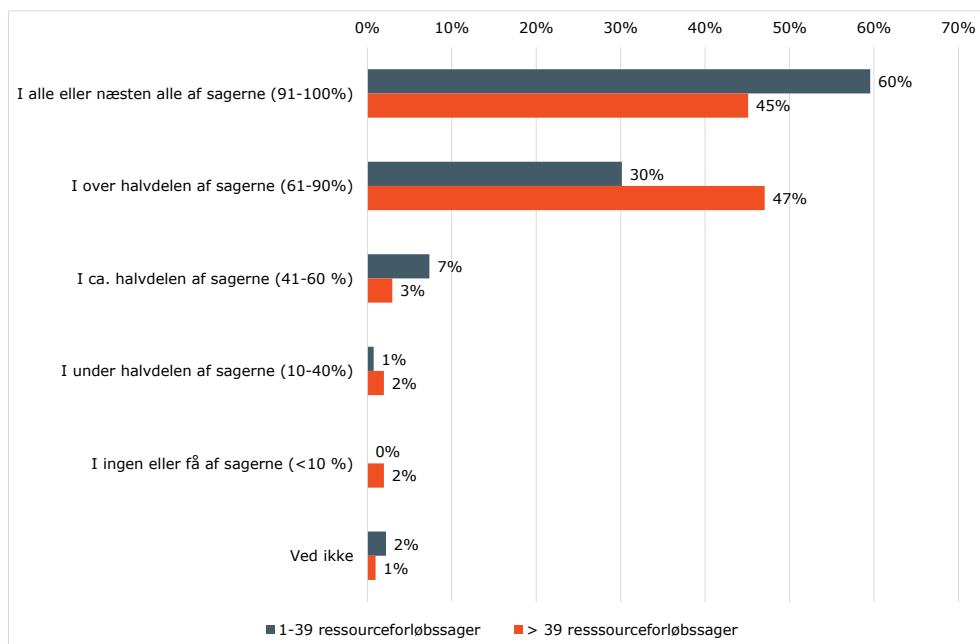
især om det lange tidsperspektiv, som giver rum for et tættere samarbejde med borgeren og i borgerens eget tempo.

Antal sager i alt og oplevelse af mulighed for opbyggelse af tillid

"Fleksibiliteten i ressourceforløb gør tillidsrelationen nemmere, fordi der er mere tid og mindre stramme rammer. Borger får lov til at have større indflydelse. Forløbene er et sted, hvor vi kan rumme dem" (koordinerende sagsbehandler, interview).

Faktorer, der øger borgerens tillid til sagsbehandleren kan være en gennemgående sagsbehandler, tilgængelighed, hurtig responstid og aktiv inddragelse. En faktor, der hæmmer borgerens tillid til sagsbehandleren, kan være sagsmængden. Et stort antal sager giver alt andet lige sagsbehandleren mindre tid til den enkelte borger. Figuren neden for viser, at der er signifikant flere blandt de koordinerende sagsbehandlere, som sidder med mellem 1 og 39 ressourceforløbs-sager end dem der sidder med flere end 39 ressourceforløbs-sager, som i alle eller næsten alle af sagerne oplever, at borgerne opnår tillid til dem. Disse tal indikerer, at omfanget af ressourceforløbs-sager kan have en betydning for grundlaget for opbygningen af en tillidsbaseret relation mellem borgeren og den koordinerende sagsbehandler.

Figur 3-10 De koordinerende sagsbehandleres vurdering af, hvor ofte det lykkes, at borgeren opnår tillid til ham/hende fordelt på om sagsbehandleren sidder med 1-39 ressourceforløbs-sager eller flere end 39 ressourceforløbs-sager. (n=238 koordinerende sagsbehandlere)



Kilde: Survey blandt 244 koordinerende sagsbehandlere i 72 Jobcentre

3.3.3 Opfølgning og progression

Afsæt

Reformens intentioner med opfølgningen er at sikre, at der sker den fornødne udvikling i ressourceforløbet og at rehabiliteringsplanen justeres til borgerens aktuelle situation og behov. Opfølgningen skal ske på baggrund af opfølgningssamtaler, som ifølge loven skal gennemføres minimum seks gange om året.

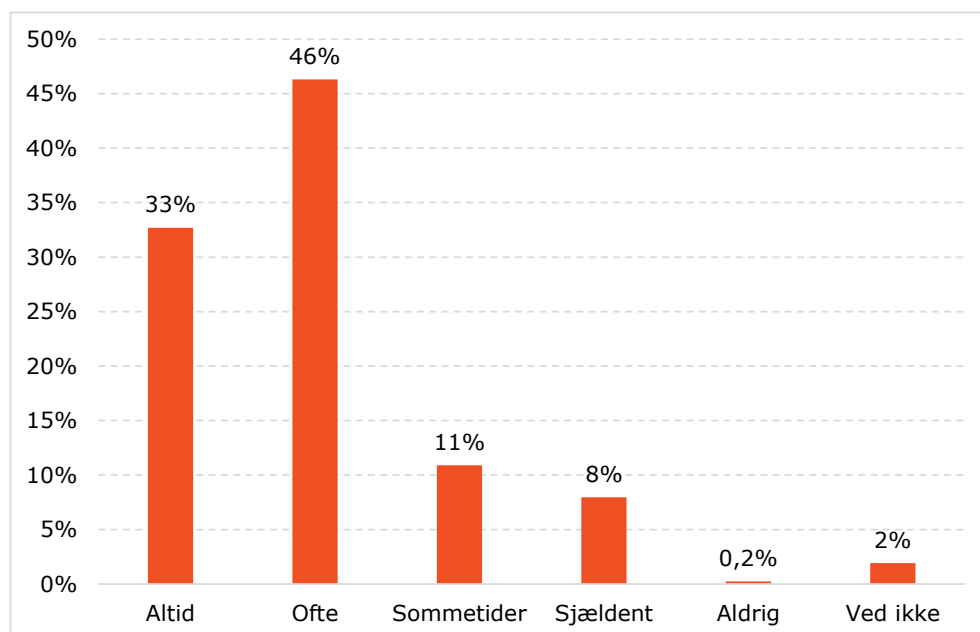
Fokusområder

Fokus i dette afsnit er på, om den koordinerende sagsbehandler oplever, at det i praksis er muligt at gennemføre de seks opfølgningssamtaler og de koordinerende sagsbehandlers opfattelse og implementering af kravet.

Opfølgning

Også på dette område ser det ud til at reformens intentioner som hovedregel er opfyldt. Størstedelen af de koordinerende sagsbehandlere (79 procent) angiver således, at det altid (33 procent) eller ofte (46 procent) er muligt at gennemføre de seks årlige opfølgningssamtaler, jf. figuren nedenfor.

Figur 3-11 De koordinerende sagsbehandlers svar på spørgsmålet: "Hvor ofte oplever du, at det i praksis er muligt at gennemføre seks årlige opfølgningssamtaler"? (n=237 koordinerende sagsbehandlere i 69 kommuner)



Kilde: COWIs survey blandt 244 koordinerende sagsbehandlere i 72 kommuner
 Anm: Besvarelserne er vægtet så den enkelte kommune indgår med vægten 1

De kvalitative interviews peger på, at de fleste koordinerende sagsbehandlere selv gennemfører samtalerne, mens nogle uddelegerer samtalerne til f.eks. mentor eller job-/virksomhedskonsulent. Om samtalerne uddelegeres afhænger typisk af, hvor i forløbet borgeren er. Hvis borgeren er i praktik giver det i nogle tilfælde bedre mening, at det er jobkonsulenten eller mentor, der følger op. Derudover viser interviewene også, at enkelte sagsbehandlere primært gennemfører samtaler per telefon.

Generelt har de koordinerende sagsbehandlere den holdning, at det skal give mening at afholde samtalerne. Således er flere af de koordinerende sagsbehandlere i forbindelse med de kvalitative interviews inde på, at det ikke giver mening at afholde samtalerne, hvis der ikke er sket noget i sagen, siden de sidst mødtes. Det kan være i de tilfælde, hvor borgeren venter på at begynde i et tilbud eller i de tilfælde, hvor borgeren er indlagt.

Der er i denne sammenhæng nogle koordinerende sagsbehandlere, der gerne vil have, at der ikke var et fast krav om minimum seks opfølgningssamtaler, mens andre ikke ser det som et problem og holder så mange møder, som de mener,

der er behov for og på de tidspunkter, hvor der er behov. I denne henseende peger de på, at der især i starten kan være behov for flere møder i forbindelse med processen med at fastlægge indsatsplanen og få borgeren til at opnå ejerskab hertil.

"Erfaringen er, at jo flere samtaler des mere progression. I perioder af forløbet er der flere samtaler" (koordinerende sagsbehandler, interview).

"Udfordringen er, hvilken kvalitet samtalerne skal have. Hvad forventer man, vi skal kunne udrette? Fint med krav om seks samtaler per år, men der mangler fokus på, hvad forventningerne er, til hvad vi skal udrette med borgerne." (koordinerende sagsbehandler, interview).

Endelig efterlyser flere en større fleksibilitet i forhold til, at samtalerne ikke nødvendigvis behøver at være personlige, men at nogle af samtalerne kunne være over telefon eller elektronisk. Reformen giver allerede mulighed herfor i de situationer, hvor borgeren deltager i beskæftigelsesrettet tilbud, hvilket også fremgår af den skrivelse om ressourceforløb, som STAR udsendte til jobcentrene i marts 2017. Det forhold, at der samtidigt er nogle, der giver udtryk for, at det ikke giver mening at holde opfølgningssamtaler hver anden måned, indikerer, at reformen nogle steder fortolkes anderledes, end den var tiltænkt.

I de tilfælde hvor koordinerende sagsbehandler kan have svært ved at opfylde kravet om minimum seks årlige opfølgningssamtaler, hænger det ofte sammen med, at borgeren aflyser samtalerne, manglende tid grundet for mange sager og/eller, at samtalerne ofte kræver et stort koordinationsarbejde i forhold til at sikre, at alle relevante parter kan deltage.

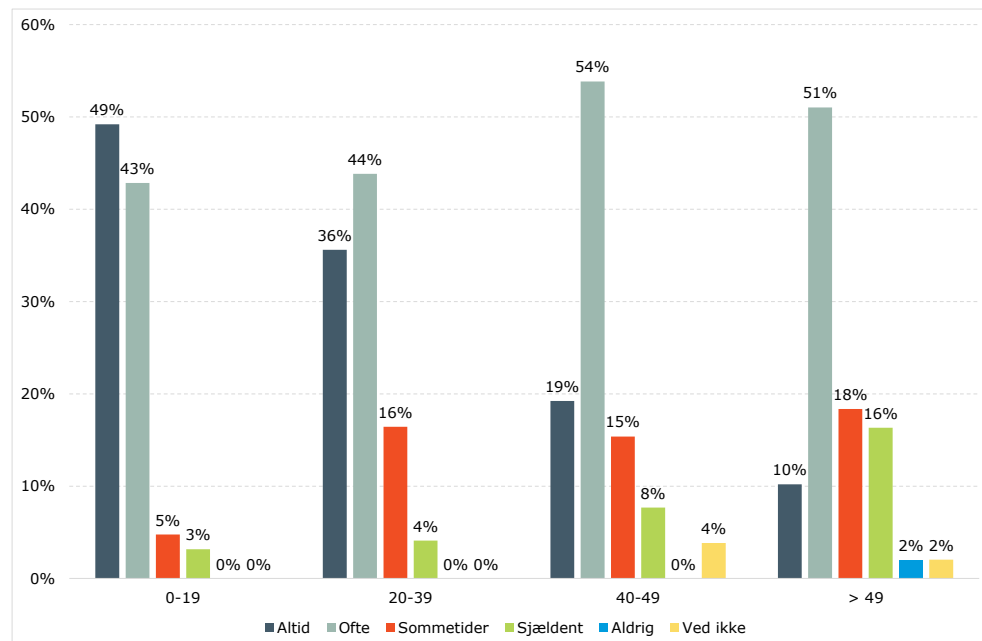
For at lette administrationen har nogle kommuner og sagsbehandlere systematiseret opfølgningen, f.eks. gennem automatisk kalenderbooking. Det sikrer, at møderne bliver afholdt, men det begrænser fleksibiliteten:

"Vores system går automatisk ind og lægger samtaler ind i kalender. Derfor er det egentlig ikke noget der bruges så meget energi på at tælle, da det styres rimelig godt" (koordinerende sagsbehandler, interview).

Resultaterne tyder på, at antal ressourceforløbssager i et vist omfang har betydning for, om de koordinerende sagsbehandlere oplever, at det i praksis er muligt at gennemføre seks årlige opfølgningssamtaler. Figuren nedenfor viser, at de koordinerende sagsbehandlere, som sidder med 0-19 og 20-39 ressourceforløbssager oftere oplever at kunne gennemføre seks opfølgningssamtaler end sagsbehandlere, som sidder med over 40 sager.

Figur 3-12 Sammenhængen mellem antallet af ressourceforløbsager og de koordinerende sagsbehandlers oplevelse af om, det i praksis er muligt at nå at gennemføre de lovpligtige seks opfølgningssamtaler (n=237 koordinerende sagsbehandlere)

Sammenhæng mellem antal sager og mulighed for seks opfølgningssamtaler



Kilde: Survey blandt 244 koordinerende sagsbehandlere i 72 kommuner

Mentors deltagelse i opfølgningssamtaler

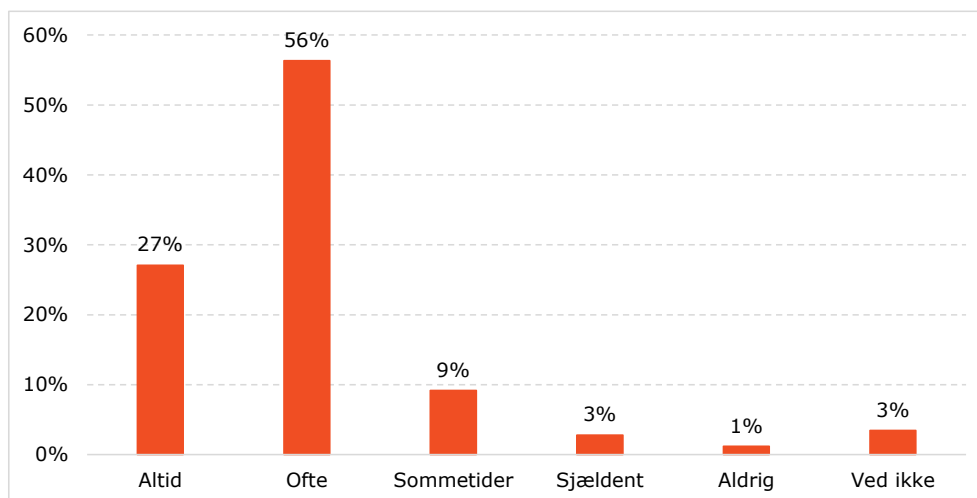
Idet mentor er tættest på borgeren i det daglige og dermed også den, der i det daglige følger borgers progression, er det afgørende, at der er et tæt samarbejde og løbende dialog mellem den koordinerende sagsbehandler og mentor. Det giver den koordinerende sagsbehandler det bedst mulige grundlag for at følge op på og tilpasse indsatsplanen i forhold til borgers behov og muligheder, som reformen tilskriver. En oplagt måde at sikre dette på er, at mentoren deltager i opfølgningssamtalerne.

Det ser ud til, at det i de fleste tilfælde sker i praksis. Således angiver hovedparten af de koordinerende sagsbehandlere (87 procent), at mentorerne altid (27 procent) eller ofte (56 procent) deltager i opfølgningssamtalerne.

Flere er i denne henseende inde på, at det i høj grad afhænger af, om borgeren ønsker, at mentoren skal deltage og/eller om den koordinerende sagsbehandler vurderer, at der er behov for det.

"Det vurderes fra gang til gang om mentorstøtten er bedst brugt på deltagelse i møder eller som alene tid mellem borger og mentor. Oftest har jeg haft telefonisk og skriftlig kontakt med mentor inden opfølgningsmødet, hvis mentor ikke deltager i mødet" (koordinerende sagsbehandler, COWIs survey).

Figur 3-13 De koordinerende sagsbehandlers svar på spørgsmålet: "Hvor ofte deltager mentoren i de faste opfølgningssamtaler med borgeren"? (n= 231 koordinerende sagsbehandlere i 68 kommuner)



Kilde: COWIs survey blandt 244 koordinerende sagsbehandlere i 72 kommuner
Anm.: Svarene er vægtet således, at den enkelte kommune indgår med vægten 1

3.3.4 Antal ressourceforløbsager

Antal sager som de koordinerende sagsbehandlere sidder med

En af forudsætningerne for, at de koordinerende sagsbehandlere kan leve op til intentionerne med reformen er, at de har den tilstrækkelige tid til den enkelte borger. En indikator herpå er antallet af sager, som den koordinerende sagsbehandler har.

Antallet af ressourceforløbsager er imidlertid ikke et entydigt begreb i denne henseende, idet sagerne kan have forskellig tyngde, og de koordinerende sagsbehandlere forskellig ugentlig arbejdstid. Samtidigt kan de koordinerende sagsbehandlere, ligesom alle andre sagsbehandlere have andre sager og/eller flere andre arbejdsopgaver, som de varetager ud over de direkte borgerrettede opgaver. Endelig kan de uddelegere mere eller mindre af deres opgaveportefølje til især mentorer og jobkonsulenter.

Surveyen viser, at halvdelen af de koordinerende sagsbehandlere, som indgår i surveyen (51%), kun sidder med ressourceforløbsager. Den resterende halvdel sidder også med andre sager end ressourceforløbsager. De koordinerende sagsbehandlere, der kun sidder med ressourceforløbsager sidder i gennemsnit med 41 ressourceforløbsager, mens de koordinerende sagsbehandlere, der sidder med andre sager udover ressourceforløbsager i gennemsnit sidder med 23 ressourceforløbsager, jf. Tabel 3-1 og Tabel 3-2. Samlet sidder de i gennemsnit med 33 sager.

Forskellene kommer til udtryk ved, at cirka to ud af tre koordinerende sagsbehandlere, der kun sidder med ressourceforløbsager, sidder med mellem 20 og 49 sager, mens halvdelen af de, der også sidder med andre sager, sidder med færre end 20 sager.

Det bemærkes i denne sammenhæng, at 14 procent af de, der kun sidder med ressourceforløbsager sidder med flere end 59 sager. Det ser i denne sammenhæng ud til, at det især er de koordinerende sagsbehandlere i de største byer, som har et særligt stort sagsantal hvad angår borgere i ressourceforløb. Uden der dog kan genfindes et tydeligt mønster mellem antallet af borgere i ressourceforløb og antallet af sager, som de enkelte koordinerende sagsbehandlere sidder med.

Tabel 3-1 Antal koordinerende sagsbehandlere, som KUN sidder med ressourceforløbsager fordelt på antal ressourceforløbsager og arbejdstid. Opgørelse af gennemsnitlig antal ressourceforløbsager fordelt på arbejdstid

	Antal ressourceforløbsager						Gns. antal ressourceforløbsager
	0-19	20-39	40-49	50-59	>59	I alt	
Arbejder < 37 t/uge	2	12	4	1	3	22	38
Arbejder 37 t/uge	5	28	37	19	14	103	43
I alt - antal	7	40	41	20	17	125	42
I alt - %	6%	32%	33%	16%	14%	100%	-

Kilde: COWIs survey blandt 244 koordinerende sagsbehandlere i 72 kommuner

Tabel 3-2 Antal koordinerende sagsbehandlere, som BÅDE sidder med ressourceforløb OG andre sager fordelt på antal ressourceforløbsager og arbejdstid. Opgørelse af gennemsnitlig antal ressourceforløbsager fordelt på arbejdstid

	Antal ressourceforløbsager						Gns. antal ressourceforløbsager
	0-19	20-39	40-49	50-59	>59	I alt	
Arbejder < 37 t/uge	13	5	1	0	0	19	15
Arbejder 37 t/uge	48	28	10	10	4	100	25
I alt - antal	61	33	11	10	4	119	23
I alt - %	51%	28%	9%	8%	3%	100%	-

Kilde: COWIs survey blandt 244 koordinerende sagsbehandlere i 72 kommuner

Antallet af ressourceforløbsager, som den enkelte koordinerende sagsbehandler sidder med afhænger endvidere af sagsbehandlerens gennemsnitlige ugentlige arbejdstid. Resultaterne af surveyen viser, at koordinerende sagsbehandlere, der *kun* sidder med ressourceforløb og har en ugentlig arbejdstid på 37 timer i gennemsnit sidder med 43 ressourceforløbsager, mens koordinerende sagsbehandlere, der har en ugentlig arbejdstid på færre end 37 timer i gennemsnit sidder med 38 ressourceforløbsager, jf. Tabel 3-1.

Koordinerende sagsbehandlere, der sidder med *både* ressourceforløbssager og andre sager og som har en ugentlig arbejdstid på 37 timer, sidder i gennemsnit med 29 *ressourceforløbssager*, mens de der arbejder færre end 37 timere ugentligt i gennemsnit sidder med 23 *ressourceforløbssager*, jf. Tabel 3-2.

I forbindelse med COWIs survey har vi også spurgt ind til, hvorvidt de koordinerende sagsbehandlere sidder med andre arbejdsopgaver, som ikke er direkte relateret til rollen som koordinerende sagsbehandler og i bekræftende fald hvilke. Resultaterne viser, at godt 60 procent også sidder med andre arbejdsopgaver. Der er stor forskel på, hvilke andre typer af opgaver. Det kan være andre sagstyper, mødeleder i rehabiliteringsteamet, projektleder eller projektmedarbejdere i konkrete projekter. Der er endvidere også flere der nævner, at de er superbruger på diverse IT-systemer. Der kan således være et vist sammenfald mellem de koordinerende sagsbehandlere, der svarer, at de sidder med andre sager og de der svarer, at de sidder med andre arbejdsopgaver, som ikke er direkte relateret til deres rolle som koordinerende sagsbehandler for borgere i ressourceforløb.

Sammenhængen mellem antal ressourceforløbssager og arbejdstid for de koordinerende sagsbehandlere, der har svaret enten ja eller nej til, at de sidder med andre arbejdsopgaver, der ikke relaterer sig direkte til deres rolle som koordinerende sagsbehandler for borgere i ressourceforløb, fremgår af Tabel 3-3 og Tabel 3-4 neden for.

Tabel 3-3 Antal koordinerende sagsbehandlere, som OGSÅ sidder med andre arbejdsopgaver, som ikke er relateret til rollen som koordinerende sagsbehandler, fordelt på arbejdstid. Opgørelse af gennemsnitlig antal ressourceforløbssager fordelt på arbejdstid

	Antal ressourceforløbssager						Gns. antal ressourceforløbssager
	0-19	20-39	40-49	50-59	>59	I alt	
Arbejder < 37 t/uge	12	8	3		1	24	23
Arbejder 37 t/uge	48	37	20	12	9	126	29
I alt - antal	60	45	23	12	10	150	28
I alt - %	40%	30%	15%	8%	7%	100%	

Kilde : COWIs survey blandt 244 koordinerende sagsbehandlere i 72 kommuner

Tabel 3-4 Antallet af koordinerende sagsbehandlere, som har svaret nej til, at de sidder med andre arbejdsopgaver, som ikke er relateret til rollen som koordinerende sagsbehandlere fordelt på arbejdstid. Opgørelse af gennemsnitlig antal ressourceforløbssager fordelt på arbejdstid.

	Antal ressourceforløbssager						Gns. antal ressourceforløbssager
	0-19	20-39	40-49	50-59	>59	I alt	
Arbejder < 37 t/uge	3	9	2	1	2	17	35
Arbejder 37 t/uge	5	19	27	17	9	77	43
I alt - antal	8	28	29	18	11	94	41
I alt - %	9%	30%	31%	19%	12%	100%	

Kilde: COWIs survey blandt 244 koordinerende sagsbehandlere i 72 kommuner

Af de to tabeller fremgår, at koordinerende sagsbehandlere, der ikke sidder med andre opgaver end de der relaterer sig til rollen som koordinerede sagsbehandlere, i gennemsnit sidder med 41 sager, mens de der har svaret ja til, at de sidder med andre opgaver end de, der relaterer sig direkte til rollen i gennemsnit sidder med 28 sager.

Endelig er der også nogle af de koordinerende sagsbehandlere, der også sidder med mentorfunktionen. Det gælder cirka 15 procent af de koordinerende sagsbehandlere. Her er der ikke forskel på om, de kun sidder med ressourceforløbssager eller også andre typer af sager.

Politik for det maksimale antal sager?

Nogle jobcentre eller rettere nogle afdelinger/enheder i jobcentrene har en "politik" eller "vejledende rettesnor" for, hvor mange sager den enkelte koordinerende sagsbehandler må have. Konkret har 44¹⁰ af de 71 ledere, der indgår i survey, og dermed godt halvdelen, svaret bekræftende på, at de har en politik for det maksimale antal sager deres koordinerende sagsbehandlere må have. Det maksimale antal varierer mellem 35 og 65 sager med et gennemsnit på 44.

To ud af tre (68 procent) af de ledere, der indgår i survey tilkendegiver endvidere, at de allokere mere tid per sag til funktionen koordinerende sagsbehandler sammenlignet med andre sager. Der er således en erkendelse af, at ressourceforløbssager typisk tager længere tid end andre sager, og at sagsbehandlerne ikke kan varetage ligeså mange ressourceforløbssager som andre sager.

Antal sager og kvalitet

Interviewene med koordinerende sagsbehandler viser tydeligt, at koordinerende sagsbehandler oplever, at der er en klar sammenhæng mellem antal sager og kva-

¹⁰ Tallet dækker ikke antal jobcentre, da der i to tilfælde indgår svar fra tre ledere, hvor de to svarer, at de ikke har en politik for det maksimale antal sager, som den koordinerende sagsbehandler må have, mens den tredje svarer, at det har de. I begge tilfælde er der tale om situationer, hvor de koordinerende sagsbehandlere sidder i forskellige afdelinger, og hvor der således er forskel på politikker, de enkelte afdelinger imellem.

liteten af deres arbejde. Der er stor forskel på, hvor mange sager de vurderer, det er muligt at varetage, hvilket bl.a. afhænger af, hvilke andre opgaver de har. Derudover afhænger det også af, hvilke forventninger ledelsen har til serviceniveauet - herunder i hvilken grad de selv og ledelsen forventer, at de engagerer sig i den enkelte sag.

"Det betyder noget ift. min rolle, hvor meget skal jeg være del af? Jo flere sager, jo mere har jeg bare det overordnede overblik, mens andre udfører. Det kan være svært at vurdere, om det er godt nok" (koordinerende sagsbehandler, interview).

Antal sager som mentorerne sidder med

Til sammenligning har mentorerne til gengæld langt færre sager end de koordinerende sagsbehandlere.

Størstedelen har således færre end 10 sager, og dermed alt andet lige langt mere tid til den enkelte borger end de koordinerende sagsbehandlere har. Det er også en af forklaringerne på, at de har mulighed for i højere grad at være tilgængelige, som vi så var tilfældet i afsnittet om tilgængelighed. Deres opgaver er dog også typisk noget mere tidskrævende og indebærer mere tid sammen med den enkelte borger.

Tabel 3-5 Antallet af borgere i ressourceforløb, som mentorerne er mentor for.

	Antal sager			
	1-9	10-19	> 19	I alt
Procent	69%	17%	14%	100%
Antal mentorer	129	31	26	186

Kilde: COWIs survey blandt 187 mentorer i 54 kommuner

3.3.5 Barrierer for et succesfuld ressourceforløb

Der kan være forskellige forhold, som kan udgøre en barriere for, at ressourceforløbet bliver succesfuldt og forløber, som reformen tilskriver. Nogle barrierer er relateret til målgruppen andre til organiseringen og igen andre til mere strukturelle forhold, herunder mangel på relevante tilbud og/eller praktikpladser.

I forbindelse med den landsdækkende survey har vi spurgt de koordinerende sagsbehandlere om, hvilke faktorer, de vurderer, udgør de væsentligste barrierer for et succesfuld ressourceforløb. Vi har bedt de koordinerende sagsbehandlere forholde sig til en række konkrete udsagn, såsom eksempelvis "Borgeren er ikke motiveret" og "Det er ikke muligt at finde relevante praktikpladser". For hvert udsagn har de koordinerende sagsbehandlere angivet, i hvilken grad indholdet i udsagnet udgør en barriere for et succesfuldt ressourceforløb.

Barrierer for et succesfuld ressourceforløb

Ifølge de koordinerende sagsbehandlere udgør borgers helbred, motivation og ventetid på de rette tilbud, de væsentligste barrierer for et succesfuldt ressourceforløb (se tabel nedenfor). For eksempel angiver 90 procent af de koordine-

rende sagsbehandlere, at de i høj grad (57%) eller i nogen grad (33%) er enige i, at borgernes helbred er en barriere for et succesfuldt ressourceforløb.

Tabel 3-6 De koordinerende sagsbehandlers svar på spørgsmålet: "I hvor høj grad oplever du, at følgende udsagn udgør en barriere for et succesfuldt ressourceforløb"? (n=235 koordinerende sagsbehandlere i 69 kommuner)

Udsagn	I hvor høj grad udgør indholdet i udsagnet en barriere for et succesfuldt ressourceforløb					
	I høj grad	I nogen grad	Hverken eller	Mindre grad	Slet ikke	Ved ikke
Borgeren er ikke motiveret	44%	40%	6%	8%	0%	2%
Borgeren har ikke et klart jobønske	19%	33%	18%	25%	3%	1%
Borgerens helbred er for dårligt	57%	33%	6%	4%	0%	1%
Mentor understøtter ikke fokuset på job og uddannelse	7%	17%	12%	31%	23%	10%
Der er mangel på tilbud fra andre forvaltninger	14%	44%	15%	19%	3%	5%
Der er ventetid på det rette tilbud	27%	39%	11%	17%	2%	3%
De andre forvaltninger understøtter ikke målsætningerne i indsatsplanen	15%	30%	16%	24%	10%	4%
Det er ikke muligt at finde relevante praktikpladser	16%	34%	17%	23%	7%	2%
Det er ikke muligt at få bevilliget de nødvendige hjælpemidler	6%	18%	21%	26%	19%	10%
Jeg har ikke den nødvendige tid til at bistå borgeren	13%	32%	17%	24%	11%	2%
Jeg har ikke den nødvendige viden om arbejdsmarkedet	3%	12%	23%	33%	23%	6%

Kilde: COWIs survey blandt 244 koordinerende sagsbehandlere i 72 kommuner

Anm: Tallene er vægtet så, hvor kommune indgår med vægten 1

Tilsvarende angiver 84 procent, at de i høj grad (44%) eller i nogen grad (40%) er enige i, at det at borgeren ikke er motiveret, er en barriere for et succesfuldt ressourceforløb.

58 procent af de koordinerende sagsbehandlere angiver, at de i høj grad (14%) eller i nogen grad (44%) er enige i, at der er mangel på tilbud fra andre forvaltninger og 66 procent er i høj grad (27%) eller i nogen grad (39%) er enige i, at der er ventetid på tilbud. Også her ses en sammenhæng mellem det antal ressourceforløbssager, som de koordinerende sagsbehandlere sidder med, og i hvilket omfang de oplever, at manglen på tilbud fra andre forvaltninger er en barriere for et succesfuldt ressourceforløb, jf. figuren neden for.

50 procent af sagsbehandlerne mener, at der i høj grad (16%) eller i nogen grad (34%) er mangel på relevante praktikpladser. Omvendt betragtes de koordinerende sagsbehandleres egen viden om arbejdsmarkedet og mentors fokus på job og uddannelse, samt adgangen til hjælpemidler som de mindst betydelige barrierer for et succesfuldt ressourceforløb blandt dem, som de er blevet bedt om at forholde sig til.

Det bemærkes, at der er divergerende holdninger blandt de koordinerende sagsbehandlere til i hvilket omfang de har den nødvendige tid til borgerne. 45 procent angiver, at manglende tid i høj grad eller i nogen grad udgør en barriere for et succesfuldt ressourceforløb, mens 35 procent angiver, at det i mindre grad eller slet ikke udgør en barrierer.

Manglende tid til at bistå den enkelte borger vurderes ikke af sagsbehandlerne at være blandt de største barrierer. Men sagsmængden spiller naturligvis en rolle. Sammenholder man svarene med sagsbehandlerens sagsmængde, viser resultaterne, at sagsmængden spiller en rolle for i hvilket omfang de koordinerende sagsbehandlere oplever, at de har den nødvendige tid til borgerne. Og det påvirker dermed deres mulighed for at påvirke borgernes motivation i positiv retning. Det er i højere grad sagsbehandlere, som sidder med flere end 39 ressourceforløbsager, som oplever, at de ikke har tid til at bistå borgeren (59 procent), end sagsbehandlere, der sidder med færre end 39 sager (34 procent), jf. figuren neden for.

Figur 3-14 *Andelen af de koordinerende sagsbehandlere, der angiver, at de i enten høj grad eller i nogen grad oplever, at de listede udsagn er en barriere for et succesfuldt ressourceforløb. Særskilt for om de koordinerende sagsbehandlere sidder med flere eller færre end 39 ressourceforløbsager (n=234)*



Kilde: COWIs survey blandt 244 koordinerende sagsbehandlere i 72 kommuner

4 Mentor

Formål

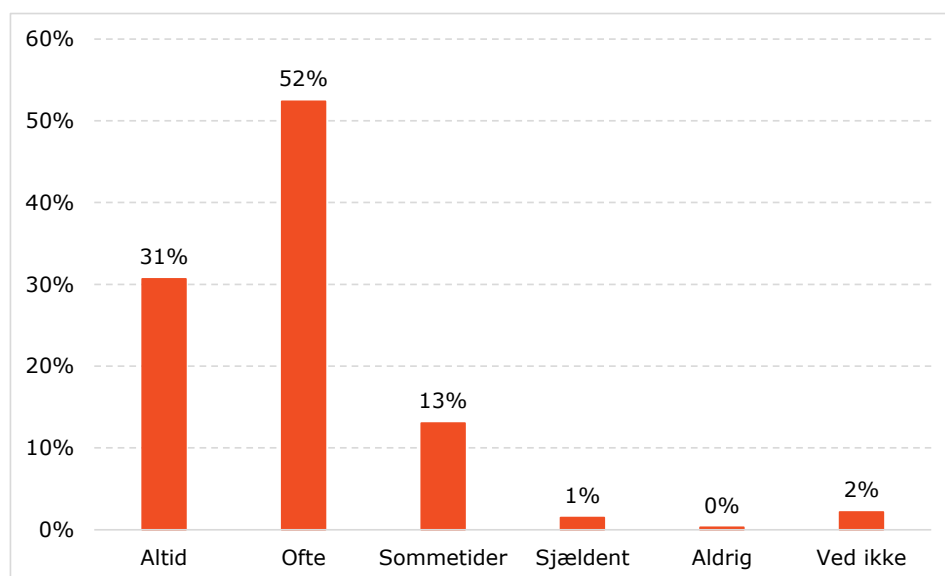
Formålet med kapitlet er at belyse den koordinerende sagsbehandlers samarbejde med mentor og mentors rolle, herunder i hvilket omfang borgerne tildeles en mentor i henhold til rehabiliteringsteamets indstilling.

4.1 Bevilling af mentorstøtte

Bevilling af mentor

Hovedparten af de borgere, som rehabiliteringsteamet indstiller til mentorstøtte får i overensstemmelse hermed tildelt en mentor. Således svarer 83 procent af de koordinerende sagsbehandlere, at borgerne enten altid (31 procent) eller ofte (52 procent) får en mentor, når rehabiliteringsteamet har indstillet til det.

Figur 4-1 De koordinerende sagsbehandlers svar på spørgsmålet: "Får borgere i ressourceforløb altid tildelt en mentor i de tilfælde, hvor rehabiliteringsteamet har vurderet, at der er behov for en mentor"? (n=236 KS fra 69 kommuner)



Kilde: COWIs survey blandt 244 koordinerende sagsbehandlere i 72 kommuner.

Anm.: Svarerne er vægtet så den enkelte kommune indgår med vægten 1

I de tilfælde, hvor der ikke bliver tildelt en mentor kan det enten skyldes, at borgeren ikke ønsker det, at det viser sig ikke at give mening alligevel, at der er

lang ventetid på at få mentor og/eller, at jobcentret har sat begrænsninger på brugen af mentor.

"I tilfælde, hvor der er peget på mentorindsats i indstillingen og det alligevel ikke gives, skyldes det næsten altid modvilje overfor mentorindsatsen fra borgers side". (koordinerende sagsbehandler, survey)

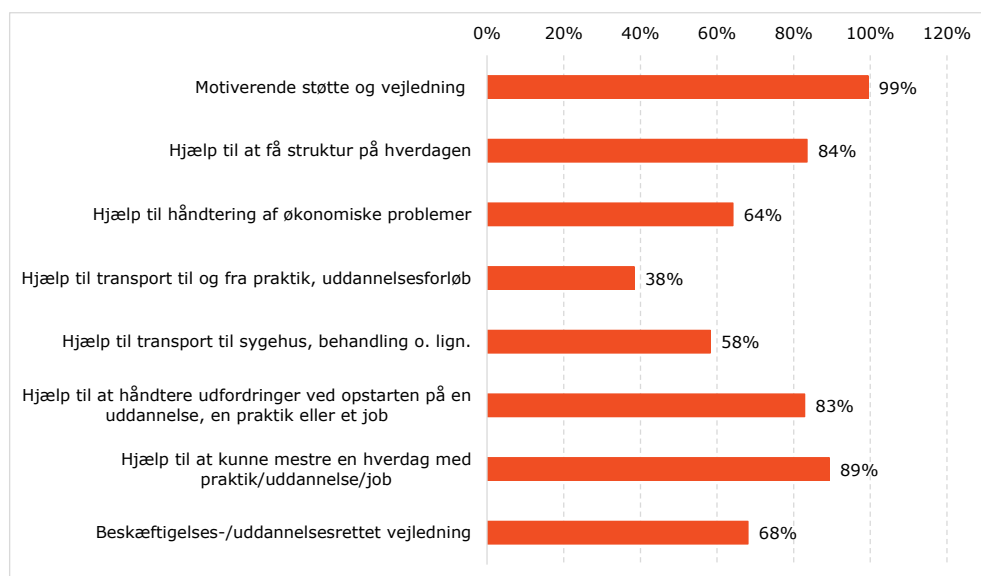
"Der tilbydes ikke "automatisk" en mentor fordi der er peget på det, da der er truffet en beslutning om serviceniveauet herfor". (koordinerende sagsbehandler, survey)

4.2 Rolle og opgavevaretagelse

Opgavevaretagelse

Sigtet med at give borgeren tilbud om mentor er at understøtte, at borgeren kan realisere rehabiliteringsplanens indsatsdel og så vidt muligt nå sit beskæftigelsesmål. Mentors rolle er at hjælpe borgeren til at opnå og fastholde aktiviteter, tilbud, praktik mv.

Figur 4-2 Mentorenes svar på spørgsmålet: "Hvilke opgaver varetager du typisk for borgere i ressourceforløb"? (n=187 mentorer fra 54 kommuner)



Kilde: COWIs survey blandt 187 mentorer i 54 kommuner

Anm. Svarerne er vægtet så den enkelte kommune indgår med vægten 1

Direkte adspurgt om, hvilke opgaver mentor mere konkret varetager, svarer de, at de opgaver, der fylder mest er; "motiverende støtte og vejledning", "hjælp til at mestre en hverdag med praktik/uddannelse/job" og "hjælp til at få struktur på hverdagen", samt "hjælp til at håndtere udfordringer ved opstarten på en uddannelse, en praktik eller et job", jf. figuren ovenfor.

De kvalitative data peger på, at der er tre hovedtyper af funktioner, som mentor støtter borgeren i: praktisk støtte af forskellig art, social/emotionel støtte, og beskæftigelses-/uddannelsesrettet vejledning.

Den praktiske støtte omfatter en lang række forskelligartede opgaver, f.eks. hjælp til håndtering af økonomi og hjælp til struktur på hverdagen (f.eks. at komme op om morgenen, komme i bad mm.). Generelt har mentorerne fokus på, at hjælpen skal understøtte den arbejdsmarkedsrettede indsats, men fordi borgere ofte har mange sociale og helbredsmæssige problemer kan det være en udfordring at afgrænse og prioritere. Et eksempel på dette er hjælp til transport til og fra enten praktik/uddannelsesforløb og/eller sygehus/behandling, hvor der er lidt forskellige holdninger til, hvor langt man som mentor skal strække sig, som det også illustreres i citatet:

"Mange opgaver er af praktisk art..(..). Det er nemmere at sige, hvad vi ikke hjælper dem med: vi gør ikke rent, handler ikke ind og kører dem ikke rundt." (mentor, interview).

Mentorerne gør dog generelt meget ud af at understrege, at der ikke er tale om taxikørsel, men hjælp til at sikre, at borgeren deltager i konkrete behandlingstilbud/aktiviteter. Transporthjælp bliver således brugt som en metode til at fremme, at borgerne kan opnå eller fastholde aktiviteter/tilbud, eller som led i at hjælpe borgeren med at mestre hverdagen. Det kan f.eks. være angste borgere, for hvem, det at benytte offentlig transport er en stor udfordring, og hvor mentor derfor fungerer som ledsager indtil borgeren selv er parat til at færdes på egen hånd.

"Jeg hjælper også til transport, men det er sjældent, da det vil være en meget dyr taxiordning. Ind imellem varetager jeg opgaven, hvis vi slet ikke kan komme videre med noget før borgeren f.eks. har været ved psykiater" (mentor, COWIs survey).

Den sociale og emotionelle hjælp består typisk i at motivere borgeren og sikre, at borgeren får ejerskab over indsatsdelen. Det kan bl.a. omfatte hjælp til at oversætte paragraffer og regler, og at "oversætte" hvad koordinerende sagsbehandler og sundhedsprofessionelle siger og gør. Men det kan også omfatte hjælp og vejledning i, hvordan man indgår i sociale relationer f.eks. på en arbejdsplads:

"Mange opgaver er af praktisk art, som vi skal hjælpe dem til at finde ud af, for på sigt at få dem ud på arbejdsmarkedet. Størstedelen af borgerne har kontakt til psykiatrien og har brug for hjælp til fastholdelse i dette. Der er også en stor opgave i at få borgeren til at forstå galskaben i det de skal igennem og få dem til at forstå forløbet og hvad målet er. Det er sjældent ressourcestærke borgere og derfor er der også en stor opgave i at oversætte breve fra kommunen." (mentor, interview).

Beskæftigelses-/uddannelsesrettet vejledning varierer dog fra mentor til mentor og kommune til kommune. I nogle kommuner prioriterer man typisk mentor i starten af ressourceforløbet, mens man i andre i højere grad eller udelukkende benytter mentor som led i virksomhedspraktikken.

Derudover peger interviewene med mentorerne på, at mentor også kan varetage den koordinerende rolle. Nogle mentorer oplever, at de overtager de opga-

ver, som koordinerende sagsbehandler ikke har tid til. Dette hænger også sammen med, at mentors rolle er knyttet op på rehabiliteringsplanens indsatsdel, og at der derfor let kan ske en opgaveforskydning mellem koordinerende sagsbehandler og mentor. I næste afsnit følger vi op på samarbejdet mellem koordinerende sagsbehandler og mentor, hvor vi bl.a. belyser deres oplevelse af rolleklarhed.

4.2.1 Samarbejdet mellem mentor og koordinerende sagsbehandler

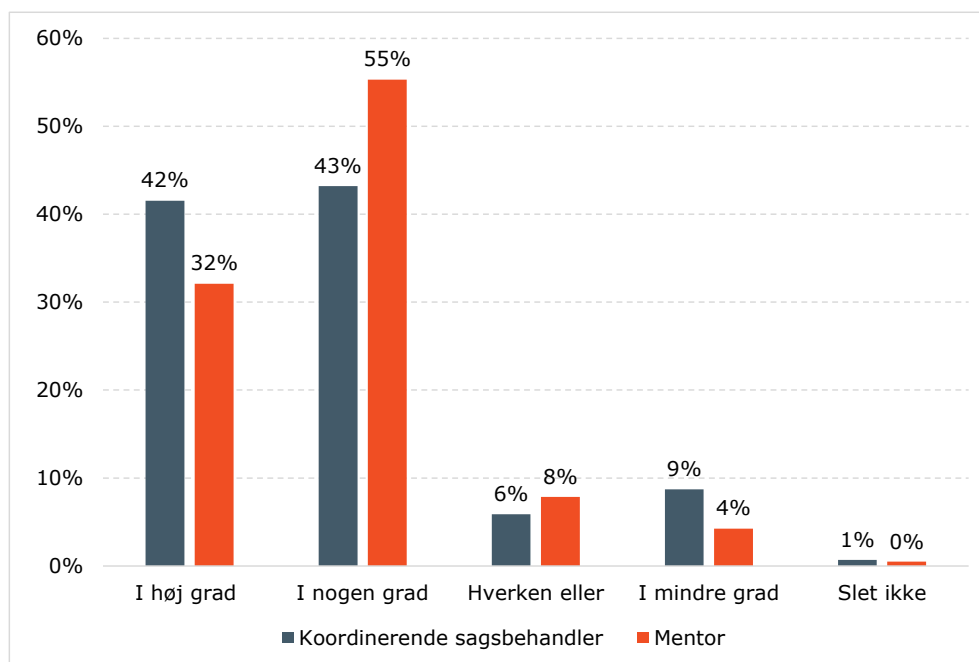
Mentor fungerer i praksis som den koordinerende sagsbehandlers forlængede arm i det daglige. For at det kan lade sig gøre, forudsætter det et tillidsbaseret samarbejde og en klar rollefordeling - og ikke mindst en fælles forståelse af målene med indsatsplanen og af vejen til at nå målene. Som udgangspunkt er det altid den koordinerende sagsbehandler og borger, der i samarbejde med mentor aftaler, hvilke opgaver mentor skal varetage.

Overordnet er det indtrykket fra de kvalitative interviews, at samarbejdet de fleste steder er blevet bedre og mere fokuseret på samme mål over tid. Det skyldes dels, at både de koordinerende sagsbehandlere og mentorerne er blevet skarpere på deres roller og rollefordeling, dels at de koordinerende sagsbehandlere er blevet bedre og mere tydelige, når de skal beskrive, hvilke opgaver, som mentor skal løse. Og til at sige stop, hvis det ikke fungerer.

Vurdering af om rollen er klart definerede

I tråd hermed angiver størstedelen af både koordinerende sagsbehandlere (85 procent) og mentorer (87 procent), at de enten i høj eller i nogen grad er enige i, at deres respektive roller er klart defineret, jf. figuren nedenfor. Der er i denne henseende flere blandt de koordinerende sagsbehandlere, der svarer, at de i høj grad er enige heri end blandt mentorerne. Dette kan skyldes, at opgaverne defineres i samarbejde med koordinerende sagsbehandler. Det giver forholdsvis fleksible rammer for hvilke opgaver og roller, som mentor skal varetage. Hvor klar mentors rolle er, afhænger derfor i høj grad af, hvor gode de koordinerende sagsbehandlere er til at beskrive og sætte mål for rollen.

Figur 4-3 Koordinerende sagsbehandlers og mentors svar på spørgsmålet: "I hvor høj grad oplever du, at din rolle som koordinerende sagsbehandler/mentor for borgere i ressourceforløb er klart defineret"? (n= 243 koordinerende sagsbehandlere i 72 kommuner og 183 mentorer i 52 kommuner)



Kilde: COWIs survey blandt 244 koordinerende sagsbehandlere i 72 kommuner og 187 mentorer i 54 kommuner

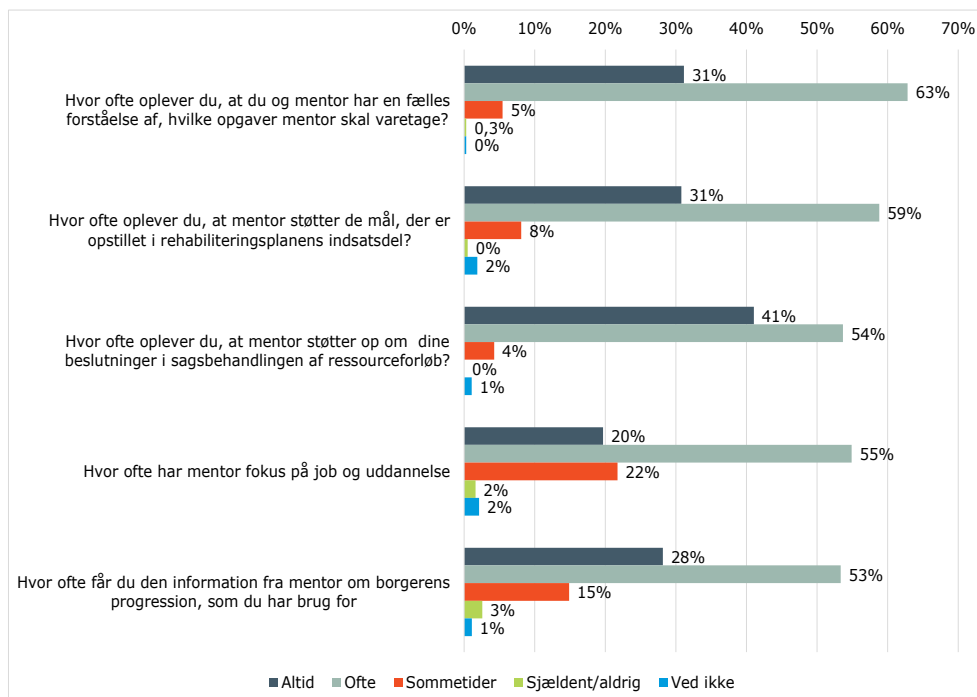
Anm: Svarene er vægtet i forhold til antallet af svar pr kommune

Samarbejdet med koordinerende sagsbehandler

Generelt giver de koordinerende sagsbehandlere udtryk for, at samarbejdet med mentor fungerer godt, og at de har en fælles forståelse af målet med indsatsplanen. Størstedelen af de koordinerende sagsbehandlere (90 procent) giver således udtryk for, at de oplever, at de og mentor har en fælles forståelse af målene med indsatsplanen, jf. Figur 4-4. Størstedelen af de koordinerende sagsbehandlere oplever endvidere enten altid eller ofte, at de og mentorerne har en fælles forståelse af hvilke opgaver, som mentor skal varetage (94 procent), og at mentorerne støtter op om deres beslutninger i sagsbehandlingen af ressourceforløb (95 procent). Resultaterne vidner således om, at aktørerne deler et fælles billede af mål og intentioner med forløbene.

"Vi er lydhøre overfor hinandens fagligheder og kan i fællesskab ændre formål og beslutninger (i fællesskab med borger) med henblik på, at samarbejdet kan fungere optimalt til gavn for borger. Dog er det sagsbehandler, der er myndighed og af denne grund har jeg en forventning om, at mentor støtter op om mine beslutninger." (koordinerende sagsbehandler, survey).

Figur 4-4 De koordinerende sagsbehandlers svar på spørgsmål om samarbejdet med mentor (n=233 koordinerende sagsbehandlere i 68 kommuner)



Kilde: COWIs survey blandt 244 koordinerende sagsbehandlere i 72 kommuner

Anm.: Svarerne er vægtet således, at den enkelte kommune indgår med vægten 1

En noget mindre del af de koordinerende sagsbehandlere oplever enten altid eller ofte, at de og mentorerne har fokus på job og uddannelse (75 procent).

Selvom begge parter er enige i, at deres roller langt hen ad vejen er klart defineret, så viser interviewene med koordinerende sagsbehandlere og mentorer samtidigt, at der fortsat er områder, hvor de koordinerende sagsbehandlere og mentorerne ikke altid ser ens på tingene. Det gælder især spørgsmålet om, hvordan målet om beskæftigelse eller uddannelse nås, herunder hvornår det giver mening at sætte ind med jobrettede tilbud. Mentorerne er mere tilbøjelige til at tænke 'sekventielt', dvs. at have fokus på først at løse borgerens udfordringer af mere personlig karakter som en forudsætning for senere at arbejde job eller uddannelsesrettet med borgeren, hvor de koordinerende sagsbehandlere i højere grad arbejder 'parallelt' med både job/uddannelsesfokus og personlige udfordringer.

Forskellen i holdningerne skal dog også ses i lyset af, hvilke opgaver de koordinerende sagsbehandlere "bestiller" mentorerne til at bistå borgerne med. Således siger tre af de koordinerende sagsbehandlere i forbindelse med surveyen følgende om, hvornår de bruger mentorstøtte:

"De borgere, der får en mentor tilknyttet er ofte så langt fra job og uddannelse, at det er ikke er muligt det første år at tale om job/uddannelse".

"Det er de tungeste af de tunge borgere, der har mentor og ofte er de langt fra arbejdsmarkedet og ofte er det ikke det, der skal fokuseres på. Mere, at de kommer til lægen, hospitaler, psykiatrien, møder på jobcentret etc."

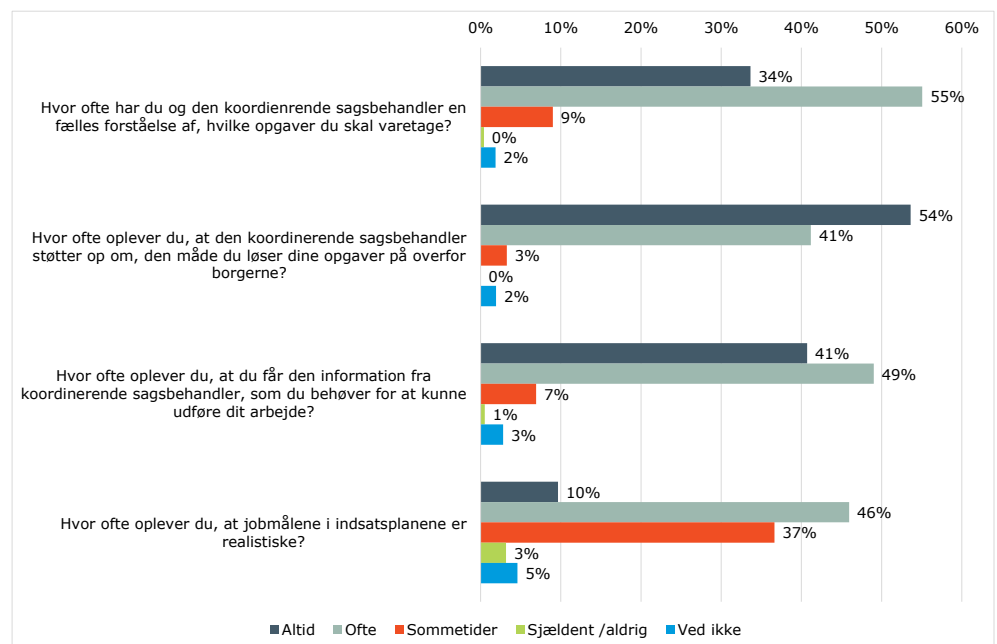
"Mentorstøtten som der bevilges er ofte indsatsområdet før borgeren bliver klar til at arbejde med det beskæftigelsesrettede".

Det er i samtidig indtrykket fra interview, at de interne mentorer og her de mentorer, der er ansat i samme afdeling, som de koordinerende sagsbehandlere i højere grad har en ens opfattelse af, hvordan målet om job eller uddannelse nås, herunder, at praktik kan være et middel til at øge borgerens trivsel og selv-vurderet helbred end de eksterne mentorer og/eller de mentorer, der er ansat i eller tidligere har været ansat i andre forvaltninger. En klar og tydelig udmelding fra lederen/ledelsen om, at beskæftigelse ikke kun er et mål i sig selv, men også et middel til bedre livskvalitet, understøtter en fælles tilgang.

Fælles målopfattelse

Mentorerne er enige med de koordinerende sagsbehandlere i, at de har en fælles forståelse af, hvilke opgaver, som mentorerne skal varetage. Således svarer 89 procent af mentorerne, at de og de koordinerende sagsbehandlere altid eller ofte har en fælles forståelse af hvilke opgaver, som de skal varetage, jf. figuren nedenfor.

Figur 4-5 Mentorerne svar på en række spørgsmål om samarbejdet med den/de koordinerende sagsbehandlere. (n= 180 mentorer i 52 kommuner)



Kilde: COWIs survey blandt 187 mentorer i 54 kommuner

Anm.: Svarerne er vægtet således, at den enkelte kommune indgår med vægten 1

Dette understøttes af de kvalitative interviews med mentorer, der helt generelt viser, at mentorer vurderer, at det er koordinerende sagsbehandler og borger, der udarbejder indsatsplanen, mens mentor følger op. Mentorerne fremhæver også, at det er mentor der har myndighedsrollen, mens de i højere grad forholder sig til mennesket frem for paragraffer. Interviewene viser, at der hvor der kan opstå uklarheder om rollefordelingen handler om, hvem der har ansvaret for koordineringen af indsatsplanen med andre aktører, hvor flere mentorer vurderer, at de enten i højere eller mindre grad også varetager denne opgave i praksis.

Støtte til opgaveløsning

Størstedelen af mentorerne (95 procent) giver udtryk for, at de altid (54 procent) eller ofte (42 procent) oplever, at koordinerende sagsbehandler støtter op om, den måde de løser deres opgaver overfor borgerne på. Det er i overensstemmelse med det billede, som de koordinerende sagsbehandlere giver. Mentorerne oplever også at få den information, som de har brug fra de koordinerende sagsbehandlere, jf. figuren ovenfor.

Det område, hvor mentorer og koordinerende sagsbehandlere er mindst samstemt vedrører jobmål i indsatsplanen. Det er kun 10 procent af mentorerne, som mener, at jobmålene i indsatsplanerne altid er realistiske. 37 procent oplever, at de sommetider er realistiske. Det tyder på, at der her er et forbedringspotentiale i forhold til at sikre større grad af fælles fodslag.

Generelt vurderer mentorerne endvidere, at det er let at få fat i koordinerende sagsbehandler, og at sagsbehandlerne er lydhøre overfor mentors synspunkter og observationerne af borgeren. Her peger de kvalitative data på, at mentorerne oplever, at de nogen gange kan have et andet billede af borgernes ressourcer, fordi de som mentor typisk har en tættere relation, og dermed kan bidrage til et mere nuanceret billede af borgeren.

"Koordinerende sagsbehandler har ofte et pænere billede af borger end vi har, fordi de ikke ser, hvad der er bag den maske, som borger tager på, når de er til møder på jobcentret. Derfor giver det rigtig god mening, hvis mentors opgaver bliver bredere" (mentor, interview).

I forbindelse med evalueringen er de koordinerende sagsbehandlere endvidere blevet spurgt om, hvilke udfordringer de ser i samarbejdet med mentorerne. Her peger de koordinerende sagsbehandlere på, at det ind i mellem kan være et problem, hvis mentorerne i for høj grad bliver borgers advokat.

"Nogle mentorer opfatter sig selv som borgerens advokat, og har nogle gange svært ved ikke at synes, det er synd for borgeren at skulle ud i praktik, når vedkommende f.eks. har angst for nye ting". (koordinerende sagsbehandler, survey).

Dette skal ikke opfattes som et udtryk for en generel vurdering af mentorerens indsats. Men det peger på det naturlige dilemma, der kan opstå mellem på den ene side en sagsbehandler, som varetager myndighedsrollen – og på den anden side en mentor, hvis opgave det er at fremme at borgeren bliver flyttet i retning af uddannelse eller beskæftigelse, hvilket blandt andet kan indebære, at mentor kommer ganske tæt på personlige detaljer i borgerens liv.

5 Koordinering med øvrige forvaltninger

Formål	Formålet er at give et billede af, hvordan samarbejdet og koordineringen mellem den koordinerende sagsbehandler og de øvrige forvaltninger fungerer i praksis og analysere, om det er i overensstemmelse med reformens intentioner.
Afsæt	I forbindelse med analysen af om samarbejdet og koordineringen sker i overensstemmelse med reformens intentioner fremhæves de rammebetingelser og faktorer, som henholdsvis fremmer og hæmmer dette.
Fokusområder	En af de centrale intentioner med reformen er, at borgerne i ressourceforløb skal have en tidlig, sammenhængende og tværfaglig indsats. Forudsætningerne for, at det kan lade sig gøre er bl.a., at der på tværs af de involverede forvaltninger er enighed om såvel det overordnede mål med indsatsen som vejen dertil, samt klare gennemsigtige kriterier for, hvornår forskellige tilbud kan bringes i spil og hvilken dokumentation det forudsætter. En væsentlig forudsætning er endvidere, at der på tværs af forvaltningerne er fælles ledelsesopbakning til understøttelsen af en tidlig, sammenhængende og tværfaglig indsats, ikke mindst en klar rolle og ansvarsfordeling i forbindelse med implementeringen heraf.

5.1 Praksis i dag

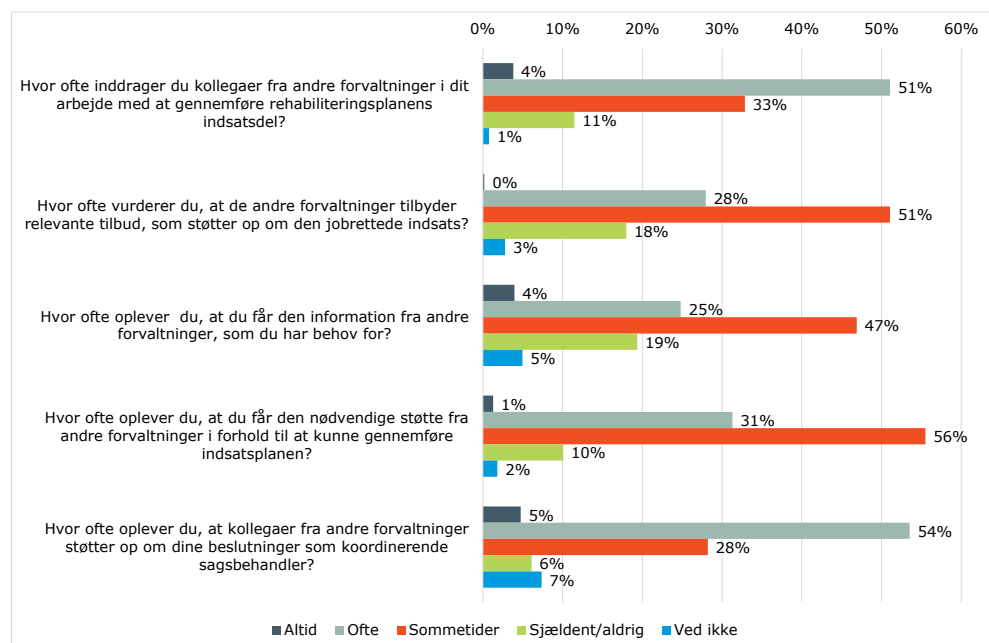
Grundstenen til den tidlige, sammenhængende og tværfaglige indsats lægges af rehabiliteringsteamet, der som beskrevet i kapitel 3, indstiller hvilke sociale-, helbreds- og beskæftigelsesmæssige indsatser, som bør indgå i rehabiliteringsplanens indsatsdel og dermed i ressourceforløbet. Rehabiliteringsteamet har typisk ingen beslutningskompetence, hvorfor der ofte først efterfølgende kan træffes en endelig afgørelse om, hvorvidt de anbefalede indsatser kan iværksættes. Afgørelsen træffes af de enkelte forvaltninger, som har myndighedsansvaret for de lovgivningsområder, som de anbefalede indsatser hører under.

Den koordinerende sagsbehandler, som efterfølgende skal udarbejde rehabiliteringsplanens indsatsdel sammen med borgeren, har typisk kun myndigsansvar i forhold til Lov om en Aktiv Beskæftigelsesindsats (LAB loven), givet vedkommende er ansat i beskæftigelsesforvaltningen (jobcentret). De indsatser, som skal foregå i regi af enten serviceloven eller sundhedsloven hører under social-

og sundhedsforvaltningen og dermed under deres myndighedsansvar. Den enkelte kommune kan dog vælge at udpege en koordinerende sagsbehandler fra social- og sundhedsområdet eller en anden forvaltning end jobcentret. Det kan eksempelvis være i starten af et ressourceforløb, hvor hovedparten af indsatsen eventuelt ligger i regi af social- og sundhedsforvaltningen, jf. afsnit 3.1.

I de tilfælde hvor den koordinerende sagsbehandler sidder i jobcentret og er ansat der, vil vedkommende som hovedregel skulle afvente, at de relevante andre forvaltninger træffer afgørelser om at bevillige de indsats, som den koordinerende sagsbehandler har besluttet at iværksætte sammen med borgeren og med afsæt i rehabiliteringsteamets indstilling. Ofte vil det være nødvendigt, at den koordinerende sagsbehandler tilvejebringer forskellige former for dokumentation for, at de/den relevante forvaltning(er) kan bevillige den ønskede indsats. Der kan således opstå ventetid, før den anbefalede og ønskede indsats kan implementeres. Som påpeget i kapitel 4.3 anser de koordinerende sagsbehandlere ventetid på tilbud, som en af barriererne for et succesfuldt ressourceforløb. Det tyder på, at der her er et forbedringspotentiale i forhold til at sikre, at ventetiden bliver mindst mulig, herunder sikre at de administrative procedurer smidiggøres og dokumentationsbehovet tydeliggøres.

Figur 5-1 De koordinerende sagsbehandleres svar på en række spørgsmål vedrørende samarbejdet med de øvrige forvaltninger i kommunen? (Spg. 1: n=234 KS'er i 68 kommuner. Øvrige: n= 204 KS'er i 60 kommuner)



Kilde: COWIs survey blandt 244 koordinerende sagsbehandlere i 72 kommuner

Anm.: Svarerne er vægtet således, at den enkelte kommune indgår med vægten 1

Som det fremgår af figuren ovenfor, oplever de koordinerende sagsbehandlere ikke altid, at samarbejdet med de øvrige forvaltninger fungerer optimalt. Generelt mener 55 procent af sagsbehandlerne, at de altid/oftest inddrager de andre forvaltninger i arbejdet med at gennemføre rehabiliteringsplanens indsatsdel. Til gengæld oplever sagsbehandlerne, at det kun er i 28 procent af tilfældene, at der altid/oftest er relevante tilbud i de andre forvaltninger, og kun 32 procent op-

lever altid/ofte at få den nødvendige støtte fra de andre forvaltninger. Der er altså meget, som peger på et betydeligt forbedringspotentiale.

En af konsekvenserne af manglende samarbejde og koordinering på tværs af forvaltningerne kan være, at der opstår koordineringsudfordringer mellem en række fagpersoner, som det kan være vanskeligt for den koordinerende sagsbehandler at håndtere – og som samtidig betyder at borgeren møder mange fagpersoner i sit forløb. Evalueringen afdækker eksempler på forløb, hvor der udover den koordinerende sagsbehandler også er en mentor og måske en støttekontaktperson, og måske også en virksomhedskonsulent involveret. I sådanne forløb er det vanskeligt for den koordinerende sagsbehandler at bevare overblikket. Evalueringen indeholder også eksempler på kommuner som forsøger at strukturere sig ud af problemstillingen. Én kommune forsøger for eksempel at undgå situationen ved reelt at anvende mentor til at varetage rollen med at identificere praktikpladser og undgår dermed at borger samtidigt skal have både en mentor og en virksomhedskonsulent. En anden kommune forsøger at strukturere forløbet sådan, at man så vidt muligt fra starten tilknytter en virksomhedskonsulent til alle ressourceforløb. Denne varetager det beskæftigelsesrettede fokus i forløbet, mens en støttekontaktperson varetager de mere personlige dele af forløbet. Når et egentligt praktikforløb igangsættes, erstatter man støttekontaktpersonen med en mentor. Der med undgår borgeren, at skulle forholde sig til både en mentor, en virksomhedskonsulent og en støttekontaktperson samtidigt. Og kommunen opnår en bedre ressourceudnyttelse.

5.2 Der kan være ventetid på tilbud

Ventetid på tildelingen af tilbud kan være et af de områder, hvor der er udfordringer i samarbejdet mellem forvaltningerne og hvor der kan opstå ventetid i ressourceforløbene (se også afsnit 3.3.5 ovenfor).

Et eksempel er tildelingen af socialpædagogisk bistand (bostøtte, hjemmevejleder eller støttekontaktperson) efter §85 i Serviceloven (SEL). Der er ofte ventetid på at få tildelt §85. Dels tager sagsbehandlingen tid, dels er der i nogle kommuner ikke nok støttekontaktpersoner til at dække behovet.

Interviewene med de koordinerende sagsbehandlere og ledere i kommunerne viser, at nogle kommuner håndterer ventetiden på støttekontaktperson ved at tildele mentor i ventetiden for at sikre fortsat progression i sagen. En af de interviewede kommuner fortæller, at de er blevet mindre tilbøjelige til at give borgerne mentorstøtte fra start, da de har oplevet, at social- og sundhedsforvaltningen ofte afviser ønsket om en støttekontaktperson efter §85, fordi borger allerede modtager mentorstøtte efter LAB loven. De får den forklaring, at borgeren dermed allerede er kompenseret.

"Der peges ofte på, at der skal etableres støttekontaktperson jf. SEL §85, men det er også ofte, at den anden forvaltning ikke vurderer, at borger er omfattet af ordningen. Og at der er meget lang ventetid - op til et år eller mere - på at få sat støtten i gang" (koordinerende sagsbehandler, COWIs survey).

I nogle kommuner har de forsøgt at nedbringe ventetiden efter rehabiliteringsmødet ved at repræsentanten for socialforvaltningen lige efter mødet, og før der kommer en formel henvendelse i form af en indstilling fra den koordinerende sagsbehandler, igangsætter sagsarbejdet.

Sådanne løsninger kan fungere udmærket lokalt. Generelt er udfordringen for nogle kommuner dog, at der er en tendens til en kultur, hvor man tænker, at man *først* skal bidrage til at løse borgerens udfordringer i hjemmet (efter SEL loven) *før* man kan begynde at arbejde med et jobrettet fokus efter LAB loven.

"Vi skal have dem til at fungere hjemme først. Hverdagslivet skal fungere først. Mens beskæftigelsesafdelingen siger, at de skal i job først" (repræsentant for social- og sundhedsforvaltning, interview).

Udfordringen er med andre ord, at man arbejder sekventielt med lovgivningskomplekserne. At arbejde *parallelt* med både udfordringer i hjemmet og *samtidig* med et jobrettet fokus fordrer en kulturændring på tværs af forvaltningerne – og topledelsesfokus i kommunerne, herunder enighed mellem de relevante ledere på tværs af de kommunale forvaltninger.

I nogle af de kommuner, der har indgået i de kvalitative interviews, har de opbygget denne *parallele tilgang*: alle forvaltninger har samme fokus på værdien af beskæftigelsesrettede indsatser og mål. Og koordineringen mellem de øvrige forvaltninger er blevet bedre siden reformens trådte i kraft:

"Der er sket en udvikling fra, at det var meget jobcentrets ansvar at holde styr på borgeren, hvor det nu også er blevet et ansvar for de andre centre" (leder, interview).

5.3 Tilbud er frivillige

Tilbuddene efter serviceloven og sundhedsloven er som hovedregel frivillige. Det betyder, at borgeren kan takke 'nej' eller stoppe i forløbet før det er afsluttet. Gør de det, så stopper den forvaltning, der har myndighedsansvaret automatisk tilbuddet. Ligeledes er det også op til den enkelte forvaltning, om de vil tilbyde borgeren indsatsen, også selvom det står i rehabiliteringsteamets indstilling.

"Andre forvaltninger arbejder ud fra frivillighed. Hvis en borger egentlig har behovet, men er så sårbar og bange, at det er nemmest at sige nej til et tilbud om f.eks. bostøtte eller hjemmepleje, så giver de andre forvaltninger slip og lukker sagen" (koordinerende sagsbehandler, COWIs survey).

Dette skaber udfordringer, idet de koordinerende sagsbehandlere vurderer, at det kan have negativ betydning for borgerens progression, at borgeren har mulighed for at springe fra tilbud. Ligeledes oplever de andre forvaltninger, at de koordinerende sagsbehandlere ofte har svært ved at forstå, at de øvrige forvaltninger ikke kan/vil bevillige tilbud, som rehabiliteringsteamet har peget på.

Når de anbefalede indsætter i de øvrige forvaltninger ikke iværksættes i praksis, kan det således skyldes, at

- > det efterfølgende vurderes, at borgeren alligevel ikke lever op til kriterierne for tildelingen af tilbuddet/indsatsen
- > det vurderes, at borgeren allerede er tilstrækkeligt kompenseret
- > borgeren selv takker nej til tilbuddet/indsatsen
- > borgerne ikke kan deltage i tilbuddene under de givne betingelser/rammer.

Men vurderingen kan også bero på en økonomisk prioritering af ressourcer:

"Det er en udfordring, at socialafdelingen er underlagt et stramt budget. Jeg kunne ofte ønske sociale indsætter til mine borgere, som ville kunne være med til at skabe en eksistentiel platform, hvorfra jeg bedre kunne udvikle deres arbejdsevne. Bolig, SKP, tandlægehjælp, ledsageordning, mm." (koordinerende sagsbehandler, COWIs survey)

Et andet element, som også påvirker samarbejdet, men som kan være vanskeligt at gøre noget ved i det daglige, er den respektive fysiske placering af forvaltningerne i forhold til hinanden. Flere af de koordinerende sagsbehandlere, som har indgået i de kvalitative interviews, vurderer, at koordineringen med de øvrige forvaltninger er nemmere, når forvaltningerne er fysisk placeret samme sted, fordi det i højere grad giver mulighed for mere uformelle snakke samt sparring i det daglige.

6 Borgers oplevelse og inddragelse af pårørende

Formål

Formålet er at beskrive, hvordan inddragelsen af pårørende foregår og analysere om det er i overensstemmelse med reformens intentioner. Herudover er formålet at beskrive pårørendes og borgeres oplevelser af den koordinerende sagsbehandler og mentor. Det er vigtigt at understrege, at 'oplevelserne' ikke er repræsentative for hverken borgere eller pårørende. Der er alene tale om eksempler på oplevelser, som enkelte borgere/pårørende har haft¹¹.

6.1 Borgers oplevelse

De interviewede borgere giver udtryk for, at de er glade for kontakten til den koordinerende sagsbehandler, mentor og for ressourceforløbet. Forløbet giver dem ro til at "komme oven på" og "få arbejdet i dybden med udfordringerne". Den koordinerende sagsbehandler, mentor og ressourceforløbet kan være med til at skabe struktur og ro på hverdagen for borgeren.

Oplevelse af koordinerende sagsbehandle

De fleste giver udtryk for, at de ikke længere er så stressede over deres situation, fordi forløbet har en længere tidshorisont på 3, 4 eller 5 år. Samtidig giver de interviewede borgere udtryk for tilfredshed med at have den samme sagsbehandler i ressourceforløbet.

Flertallet af de interviewede borgere fortæller samtidigt, at de har en god tillidsrelation til deres koordinerende sagsbehandler. Det bliver af flere fremhævet, at sagsbehandlerne er gode til at lytte og tage højde for deres behov og hensyn. En borger siger: "*Hun lytter til mig i forhold til eventuelle hensyn. Men hun udfordrer mig også, og sådan skal det være*". Flere borgere fremhæver, at tillidsrela-

¹¹ Kapitlet bygger på survey resultater og telefoninterview med borgere og pårørende. Interviewene giver kvalitative *eksempler* på borgeres og pårørendes oplevelser med ressourceforløb. Der er ikke tale om en repræsentativ interviewundersøgelse og det har heller ikke været intentionen. Det er jobcentrene, der har stillet kontakterne til borger/pårørende til rådighed for COWI. Der er grund til at antage, at det ikke er de mest vanskeligt stillede borgere (misbrug, sygdom, psykiatriske diagnoser), der har deltaget i interview.

tion er afgørende for deres forløb, og at de med den gode relation føler, at de kan fortælle deres sagsbehandler alt.

I den forbindelse bliver det fremhævet, at de koordinerende sagsbehandlere er meget engagerede. En borger siger, *"jeg vil gerne skamrose min sagsbehandler, fordi han får tingene til at ske, fordi han har kompetencer til at træffe beslutninger"*. Ligeledes fremhæves det, at de koordinerende sagsbehandlere er nemme at kontakte, når borger har brug for det.

De interviewede borgere fremfører også kritikpunkter. Flere påpeger f.eks., at der har været ventetid i forhold til de indsatser som blev indstillet på rehabiliteringsmødet, samt i sagsbehandlingen, f.eks. når det drejer sig om hjælp til økonomisk støtte.

Oplevelse af samarbejdet med mentor

Der er forskellige holdninger til mentorordningen. Nogle borgere har haft nogle rigtig gode mentorer, som har støttet og hjulpet dem. En borger siger f.eks.: *"Min mentor er guld værd"*.

Det er tydeligt, at for de borgere, som er meget tilfredse med deres mentor i ressourceforløbet, er mentor blevet en daglig støtte, og der er mange ting, som borger ikke ville kunne have klare uden mentor. Mentorerne bliver en slags familie/ven for borger og spiller en stor rolle i borgers udvikling. Mentorerne har derved været med til drive borgers motivation og fået ændret deres tankegang om muligheder for at komme tilbage på arbejdsmarkedet. Mentorerne er blevet det 'friske pust', som borgerne har haft brug for.

Det fremgår af interviewene, at mentor bliver brugt til mange forskellige typer opgaver og er involveret alt efter, hvad borgers behov er, og hvor borgerne er i deres liv. Dette er i tråd med det billede mentorerne selv giver, jf. kapitel 4. Nogle bliver brugt specifikt til den virksomhedsrettede indsatser, mens andre bliver brugt til forskellige typer opgaver som rådgivning til økonomi og lægebesøg ifm. udredning af fysisk og psykiatrisk sygdomme, indkøb, etc.

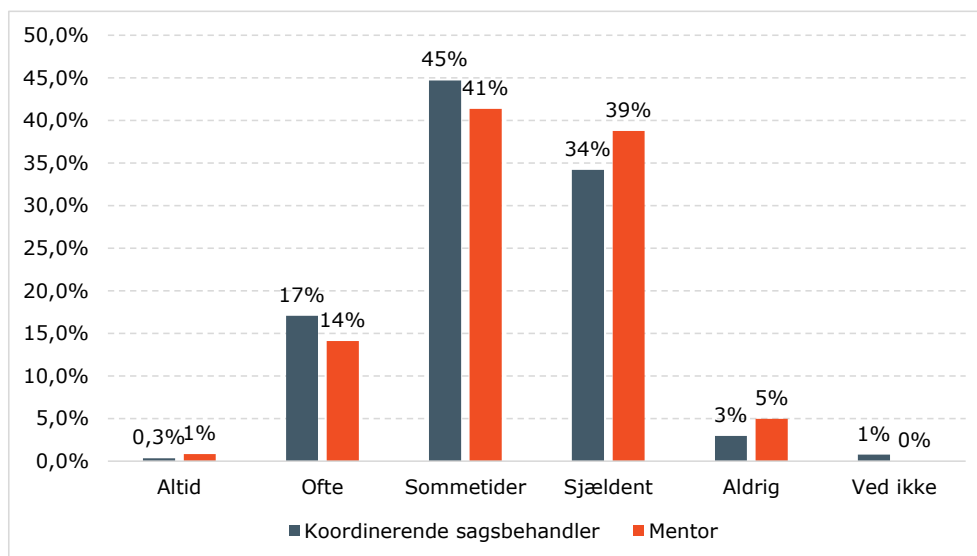
Enkelte af de interviewede borgere har oplevet, at mentor ikke har hjulpet dem på den rigtige måde, f.eks. ikke støttet op om de ting, som det var aftalt med sagsbehandleren, at de skulle. De interviewede borgere beskriver i det hele taget at relationen til mentor er meget afhængig af 'personlig kemi' fordi parterne kommer meget tæt på hinanden.

6.2 Inddragelse af pårørende

Inddragelse af pårørende kan være en måde, hvorpå såvel den koordinerende sagsbehandler som mentor kan opnå et større indblik i borgerens muligheder og barrierer. Den koordinerende sagsbehandler skal inddrage borgers netværk/pårørende i ressourceforløbet, således at de kan agere som støtte til borger og bakke op i forhold til at nå målsætningerne.

Data fra survey viser graden af inddragelse af borgers pårørende og netværk.

Figur 6-1 De koordinerende sagsbehandlere og mentorernes svar på spørgsmålet: "Hvor ofte inddrager du borgers pårørende/netværk"? (n=237 KS'er i 69 kommuner og 179 mentorer i 52 kommuner)



Kilde: COWIs survey blandt 244 koordinerende sagsbehandlere i 72 kommuner og 187 mentorer i 54 kommuner

Anm.: Tallene er vægtet, så den enkelte kommune indgår med vægten 1

Figur 6-1 viser, hvor ofte koordinerende sagsbehandler og mentor inddrager pårørende. Det er værd at bemærke, at 1 procent eller mindre af koordinerende sagsbehandlere og mentorer 'altid' inddrager de pårørende. I 62 procent af tilfældene inddrager de koordinerende sagsbehandlere 'ofte' eller 'sommetider' borgers pårørende eller netværk. I 37 procent af tilfældene inddrages de 'sjældent' eller 'aldrig'.

De koordinerende sagsbehandlere fortæller i interview, at de inddrager de pårørende, når det giver mening og når det er relevant for borgeren. De koordinerende sagsbehandlere påpeger, at det giver god mening at inddrage pårørende eller netværk, når de kan fungere som støtte for borgeren i ressourceforløbet. Særligt bliver det fremhævet, at det er relevant for unge (under 30 år). Flere koordinerende sagsbehandlere medgiver dog også, at de kan blive bedre til proaktivt at indtænke og inddrage pårørende.

De koordinerende sagsbehandlere giver i interview udtryk for, at pårørende og borgers øvrige netværk ikke inddrages i de tilfælde, hvor de kan være eller blive en barriere for, at borgerne kan udvikle sig. F.eks. hvis en pårørende mener, at borger burde have fået en førtidspension, bliver de "en hæmsko" for motivationsarbejdet med borgeren. De koordinerende sagsbehandlere siger også at, "både ægtefæller og forældre kan være lidt krævende og meget spørgende, og de kan have mange forventninger til forløbet". Dette kan ligeledes være grunden til, at de koordinerende sagsbehandlere vælger ikke at inddrage borgers pårørende og netværk.

I flere af de kommuner, der har indgået i de kvalitative interview, giver de koordinerende sagsbehandlere udtryk for, at det vil påvirke ressourceforløbet negativt, hvis borgers pårørende ikke 'spiller med', og det uanset om vedkommende

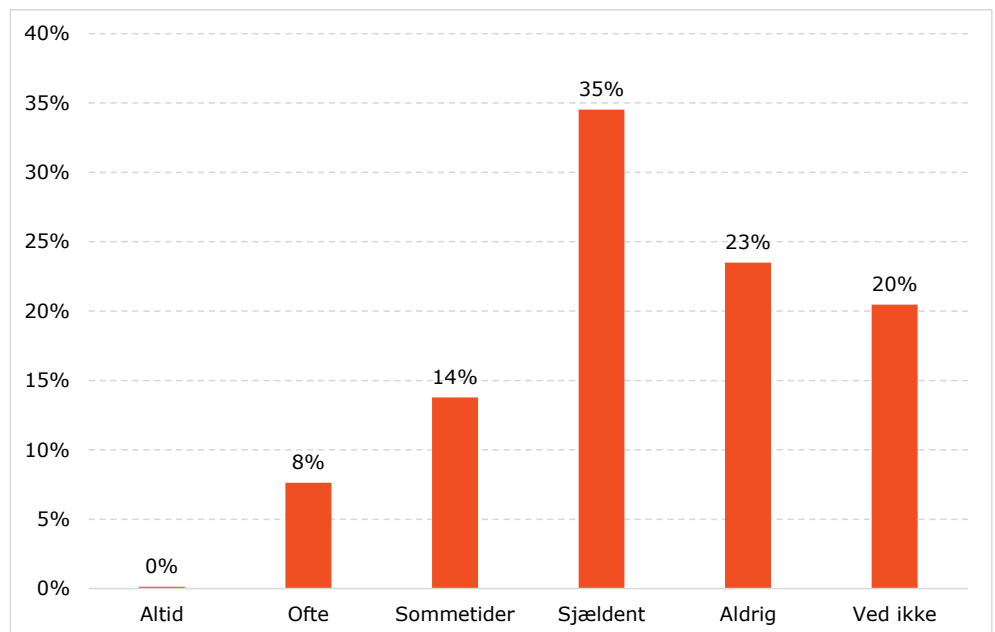
deltager i opfølgingsmøder eller ej. I sådanne situationer er der gode erfaringer med at indkalde til 'familierådslagning' eller lignende.

Mentorer inddrager i lidt mindre grad pårørende, sammenlignet med de koordinerende sagsbehandlere. Mentorerne fortæller i interview, at de pårørende tit ikke ønsker at deres pårørende skal inddrages, da de gerne vil 'klare det selv'. En mentor siger, *"generelt inddrages borgers pårørende og netværk ikke. Men det er lige så meget fordi netværket ikke har de nødvendige ressourcer, eller fordi borgerne/pårørende ikke efterspørger det"*.

Nogle mentorer har dog også gode erfaringer med at inddrage familie: *"Jeg kommer i deres hjem og får derfor helt naturligt indblik i deres familieliv. Det er vigtigt, at se hele vejen rundt om borgeren og vigtigt at kunne hente nogle ressourcer til borgeren i familie netværket"*.

Borger skal give samtykke til inddragelse af pårørende eller netværk. Figuren nedenfor viser, at 58 procent af de koordinerende sagsbehandlere 'sjældent' (35 procent) eller 'aldrig' (23 procent) oplever, at samtykke er et problem.

Figur 6-2 De koordinerende sagsbehandlers svar på spørgsmålet: "Hvor ofte ønsker borgeren ikke at give samtykke til inddragelse af pårørende/netværk"?



Kilde: COWIs survey blandt 244 koordinerende sagsbehandlere i 72 kommuner

Anm.: Tallene er vægtet, så den enkelte kommune indgår med vægten 1

Borger vil i 22 procent af tilfældene 'ofte' (8 procent) eller 'sommetider' (14 procent) ikke give samtykke til inddragelse af pårørende. Dette er i tråd med ovenfor citerede udsagn fra mentorer om at nogle borgere ikke ønsker, at deres pårørende skal være inddraget i deres forløb.

6.2.1 De pårørendes oplevelse af koordinerede sagsbehandler og mentor

Overordnet synes de fleste pårørende, at idéen med ressourceforløb er god og giver mening. En pårørende siger: *"Det er godt med ressourceforløb til psykisk syge Det kræver noget mere viden [hos sagsbehandler] om personer med psykisk sygdomså derfor er ressourceforløb rigtig godt og det bedste der er sket for min søn"*.

En pårørende fortæller, at borger har været en del af "systemet" i 11 år, men det er først efter, at borger er kommet i ressourceforløb, at hun er begyndt at udvikle sig. Det bliver fremhævet af flere, at ressourceforløbene giver den fornødne ro til borgeren. Tidligere har borger været meget stresset over hvad der skulle ske og om de var i stand til at kunne betale deres regninger. Ressourceforløbet kan lægge en dæmper på disse bekymringer. En anden pårørende siger, at *"..sagsbehandler er meget forstående og lytter meget til min søn og jeg"*.

Der kan også stadig være problemer med skiftende sagsbehandlere: *"Det har været dårligt, at der har været de forskellige sagsbehandlere. Tingene går i stå, hvis sagsbehandler forsvinder og der ikke umiddelbart efter kommer en ny"*.

De fleste pårørende fremhæver, at mentorordningen er god, da mentor kan støtte og snakke om ting med borger, som ellers kan være svære at snakke med sin pårørende om. En pårørende siger: *"Det er nemmere, at det er en fremmed frem for den pårørende [som varetager disse opgaver]. Der er en anden forpligtelse over for at holde aftaler bl.a. til at få ham til at møde op til tiden på sit værested"*.

En anden pårørende fremhæver: *"Der er et godt samarbejde mellem koordinerende sagsbehandler og mentor, og de giver hinanden de nødvendige oplysninger, så de hele tiden er orienterede"*.

Bilag A Kommunebesøg og interview

Følgende 15 kommuner er omfattet af besøg og interview. Kommunerne er valgt på baggrund af COWIs forslag. Efterfølgende har Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering koordineret udvælgelsen i forhold til hvilke kommuner, som er dækket af de øvrige del-evalueringer.

oversigt per 11.12								
Kommune	Antal borgere		Antal pårørende		Antal fagpersoner			
	Kontakt-oplysninger modtaget	Gennemførte interview	Kontakt-oplysninger modtaget	Gennemførte interview	Interview m. KS	Interview med mentorer	Interview med ledere	Interview m øvrige forvaltninger
Billund	2	2	1	1	1	2	1	2
Bornholm	2	2	0	0	3	4	2	2
Frederikshavn	2	1	1	0	2	1	1	2
Gladsaxe	2	2	2	2	3	3	1	3
Glostrup	2	1	2	1	3	1	1	2
Haderslev	2	2	1	1	2	2	1	2
Lejre	2	2	0	0	2	1	1	1
Odense	0		0		1	2	1	1
Ringsted	2	2	1	0	2	2	2	2
Roskilde	3	3	2	1	1	1	2	2
Skive	1	0	1	0	2	2	1	2
Sønderborg	2	2	1	1	2	2	2	2
Vallensbæk	2	2	1	0	1	2	1	2
Ålborg	0		0		1	1	1	
Århus	2	2	0	0	1	1	1	1
Total	26	23	13	7	27	27	19	26

Bilag B Liste over anvendt materiale

Bekendtgørelse af lov om en aktiv beskæftigelsesindsats. LBK nr. 1342 af 21/11/2016 Gældende

Bekendtgørelse om rehabiliteringsplan og rehabiliteringsteamets indstilling om ressourceforløb, fleksjob, førtidspension mv. (BEK nr. 996 af 29/06/2016)

Beskæftigelsesministeriet, 2012: "*Aftale om en reform af førtidspension og fleksjob 30. JUNI 2012*". Aftale mellem regeringen (Socialdemokraterne, Socialistisk Folkeparti og Radikale Venstre) og Venstre, Liberal Alliance og Det Konservative Folkeparti

JobFirst Midtvejsevaluering. Rapport udført for STAR, maj 2017.

Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering, 2017: Evaluering af Empowermentprojektet. Udarbejdet af Deloitte. April 2017.

Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering, 2017: Fem hypoteser om progression.

Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering, 2017: Reformen af førtidspension og fleksjob. Opdateret 01-11-2017, <http://star.dk/da/Reformer/Reform-af-foertidspension-og-fleksjob.aspx>

Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering, 2017: *Kvantitativ kortlægning af mentorordningen på FØP/FLEKS-området*. Notat, 02-10-2017

Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering, 2017: *Klyngeanalyse. Kvantitativ analyse til gruppering af modtagere af ressourceforløb*. Udkast, 13-05-2017

Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering, 2017: *Skrivelse om ressourceforløb*. J. nr. 16/13278. 14-03-2017

Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering, 2016: *Landsdækkende brugerundersøgelse blandt borgere i ressourceforløb*. September 2016

Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering, 2016: *Guide til ressourceforløb*. Maj 2016. Guide til Jobcentermedarbejdere.