

Fremskudt sagsbehandling

En forebyggende indsats for mennesker med psykiske vanskeligheder

Afrapportering af satspuljeprojekt

November 2014

Socialt Udviklingscenter SUS

BDO Consulting

Indhold

1	Hvad er Fremskudt sagsbehandling?	5
2	De fire afprøvede modeller	7
3	Implementeringsovervejelser	9
1	Tværgående erfaringer og resultater	13
2	Opgørelse af økonomiske omkostninger og gevinster ved fremskudt sagsbehandling	20

1. Indledning

Dette er afrapporteringen af projekt Fremskudt sagsbehandling, som er et udviklingsprojekt gennemført i fire kommuner fra januar 2011 til og med december 2013. De deltagende kommuner er Aarhus Kommune, Gladsaxe Kommune, Rudersdal Kommune og Vejle Kommune. Projektet er rekvireret af Socialstyrelsen og er finansieret af Satspuljen 2010. Projektet er en del af det samlede initiativ Styrket indsats for sindslidende 2010-2013.

Formålet med projektet har været at udvikle metoder og organisatoriske modeller, der skal understøtte en fremskudt sagsbehandling, der hvor borgere med psykiske vanskeligheder befinder sig. Det kan fx være i eget hjem, på uddannelsesinstitutioner, arbejdspladser, væresteder, på gaden, eller hvor borgeren end måtte have ønske om at mødes.

Med fremskudt sagsbehandling har ønsket været at sikre, at borgere med psykiske og sociale problemer, som har det svært med kontakten til offentlige myndigheder, får den tilstrækkelige helhedsorienterede indsats, som de måtte have behov for. Dette har været forsøgt gennem hurtig, fleksibel og let tilgængelig indgang til socialforvaltningen. Sigtet har været, at borgeren oplever en bedre kontakt til de kommunale myndigheder og en indsats præget af kontinuitet og sammenhæng.

Ud fra en recoveryorienteret tilgang har den fremskudte sagsbehandling indebåret en aktiv inddragelse af den enkelte borger og dennes syn på egen situation og behov i sagsbehandlingen. Der er i projektet således blevet udarbejdet konkrete metoder til, at sagsbehandlere i højere grad kan møde mennesker med psykiske og sociale problematikker på borgernes egne præmisser. Parallelt med udviklingsprojektet har der været gennemført et kompetenceudviklingsforløb, der har sigtet mod at styrke sagsbehandlere og samarbejdspartneres recoveryorientering i arbejdet med borgerne.

Der er i projektet blevet arbejdet med to målgrupper:

1. Særligt udsatte mennesker med psykiske vanskeligheder og sammensatte problemstillinger
2. Yngre mennesker med begyndende psykiske vanskeligheder

Projektet har vist en række resultater af arbejdet med fremskudt sagsbehandling. Vurderingen af resultaterne bygger på,

- a) en baselineundersøgelse, der blev udarbejdet forud for afprøvningen (juni 2012). Baselineundersøgelsen bestod af interviews med de kommunale ledelser, fremskudte sagsbehandlere og relevante samarbejdspartnere,
- b) en midtvejsjustering gennemført i marts 2013 på baggrund af fokusgruppeinterview med fremskudte sagsbehandlere og samarbejdspartnere og sagsgennemgange med fremskudte sagsbehandlere og borgere,
- c) en afsluttende erfaringsopsamling, gennemført i september og oktober 2013 på baggrund af fokusgruppeinterview med fremskudte sagsbehandlere og samarbejdspartnere, interview med ledelsen og sagsgennemgange.
- d) Et monitoreringssystem, hvor et elektronisk spørgeskema løbende er besvaret af de fremskudte sagsbehandlere og de enkelte borgere. Spørgsmålene er delt op i tre faser: 1. fase i forbindelse med opstart af fremskudt sag, 2. fase er gennemført ved afslutning af det fremskudte sagsforløb og 3. fase er opfølgning tre måneder efter afslutning af borgerens sagsforløb.

Af resultater kan der særligt peges på:

- Indsats og opsporing er blevet hurtigere.
- Flere borgere modtager den nødvendige hjælp og støtte fra kommunen. Mere end halvdelen af de borgere, der har modtaget fremskudt sagsbehandling, trives bedre eller meget bedre efter at de har påbegyndt et fremskudt sagsbehandlingsforløb.
- Det tværgående samarbejde er blevet styrket – både det interne samarbejde i forvaltningen og samarbejdet med eksterne samarbejdspartnere. Dette har bidraget til tidligere indsats og mere helhedsorienterede løsninger for borgerne.
- Borgerens egne mål og ønsker til samarbejdet med kommune og region er kommet tydeligere i centrum for indsatsen.
- Fremskudt sagsbehandling er økonomisk rentabel og fører samlet set til økonomiske nettogevinster på tværs af kommune, region og stat.

I en tid med fokus på tidlig forebyggende indsats og på at borgeren skal være i centrum, er fremskudt sagsbehandling dermed et vigtigt bidrag til at føre disse ambitioner ud i livet.

I rapporten gennemgås alle de vigtigste dele af fremskudt sagsbehandling. Det præsenteres, hvad kerneelementerne i fremskudt sagsbehandling er, og hvordan det har været organiseret i de fire projektkommuner (kapitel 2), og hvad det kan forventes, at der kommer ud af det (kapitel 3). Der er i rapporten set på tværs af erfaringerne i de fire kommuner. Dermed er de mest centrale elementer for en vellykket fremskudt sagsbehandling blevet identificeret for at kunne præsentere en samlet model, der trækker på erfaringer fra alle fire kommuner.

Det betyder også, at rapporten ikke inddrager alle elementer fra alle fire kommuners modeller for fremskudt sagsbehandling. Der vil således kunne hentes mere inspiration fra de fire kommuner i forhold til det konkrete arbejde. Der kan læses mere herom i de fire kommunespecifikke rapporter, der foreligger som selvstændige dokumenter.

Som særskilt bilag til rapporten er der udarbejdet en trin-for-trin-beskrivelse af, hvordan man kan gennemføre konkrete fremskudte sagsbehandlingsforløb. Beskrivelsen består af en arbejdsgang i 14 trin, otte aktivitetsbeskrivelser og fire skabeloner. Aktivitetsbeskrivelserne er en uddybning af de centrale metodiske elementer i arbejdet med fremskudt sagsbehandling. Skabelonerne er konkrete redskaber, som den fremskudte sagsbehandler kan udfylde og anvende i arbejdet med den enkelte borger. Alle, der er interesserede i at arbejde med fremskudt sagsbehandling, anbefales at læse dette bilag.

Der skal her rettes en stor tak til alle deltagerne i de fire udviklingsprojekter for deres store arbejdsindsats og engagement – og ikke mindst til de borgere, der har gjort det muligt at afprøve arbejdsgange og redskaber i praksis.

2. Fremskudt sagsbehandling - kerneelementer

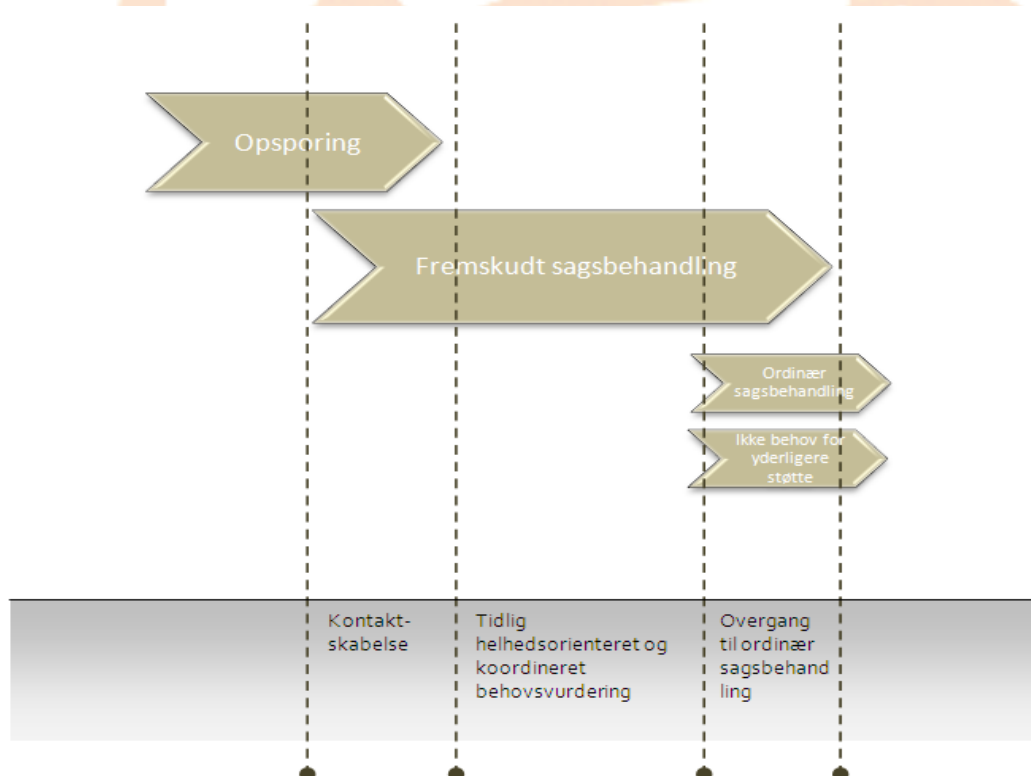
Fremskudt sagsbehandling er en indsats, hvor myndighedssagsbehandlingen for borgere med psykiske vanskeligheder fremrykkes både i tid og sted. Ved en opsøgende og udgående indsats skabes kontakten til borgeren hurtigere, og ved en koordineret helhedsorienteret og recovery-orienteret indsats udredes det hurtigere, hvilken støtte borgeren har behov for. Samtidig giver det helhedsorienterede blik – det vil sige et fokus på såvel den sociale, sundheds-, beskæftigelses-, bolig- og familiemæssige situation – grundlag for kvalitativt bedre indsatser. Fremskudt sagsbehandling gør således en forskel gennem en hurtigere indsats og mere effektive tilbud og ydelser.

Formålet med en fremskudt sagsbehandling er helt overordnet, at borgeren opnår større trivsel i hverdagen, større tillid til "systemet" samt modtager en forebyggende eller mindst indgribende indsats. Dermed bidrages til, at borgeren opnår størst mulig inklusion og selvforsørgelse med fokus på egen recovery-proces.

I dette kapitel præsenteres de vigtigste dele af fremskudt sagsbehandling. Først en oversigt over faser og hovedelementer, så en oversigt over forskellige eksempler på hvordan indsatsen har været organiseret, og sidst overvejelser omkring hvad der er vigtigt i en eventuel implementering.

1 Hvad er Fremskudt sagsbehandling?

Fremskudt sagsbehandling består af tre faser: En kontaktskabelsesfase, en behovsvurderingsfase og en overgangsfase. De forskellige faser i den fremskudte sagsbehandling er illustreret i nedenstående figur.



Med henblik på at få **kontakt til borgere**, som kommunen har vanskeligt ved at etablere eller fastholde kontakt med, er en opsøgende indsats et væsentligt element i fremskudt sagsbehandling. Derfor indledes den fremskudte indsats med opsporingen. Selve den fremskudte indsats bør både iværksættes hurtigt efter, at der er etableret kontakt til borgeren og være tidsmæssigt afgrænset til ca. 3 måneder. I denne periode er myndighedsopgaven at få **udredt, hvilke behov borgeren har** og få iværksat de rette tiltag. I den evt. **overgang fra fremskudt til ordinær sagsbehandling** er det meget vigtigt, at der sker den rette overlevering, og at den fremskudte sagsbehandler sammen med borgeren sikrer, at den nødvendige indsats iværksættes, og at borgeren ved, hvem der er ansvarlig og kan kontaktes.

Den fremskudte sagsbehandling skal være bredt forankret i såvel det sociale område som i beskæftigelsesområdet. Derudover bør indsatsen involvere følgende elementer:

- Opsøgende og tidlig indsats
- Udgående indsats
- Helhedsorienteret sagsbehandling
- En aktivt koordinerende rolle
- Recovery-orientering

Opsøgende og tidlig indsats

Den fremskudte indsats er baseret på systematisk opsporingsarbejde i tæt samarbejde med psykiatriske afdelinger, viceværter, boligsociale medarbejdere, Støtte-Kontakt-Personer (SKP'er), uddannelsessteder, frivillige og andre.

En måde at igangsætte dette på er for eksempel at afholde **informationsmøder** for en bred skare af eksterne samarbejdspartnere, så de bliver opmærksomme på, hvor de kan henvende sig, hvis de møder borgere i målgruppen med behov for hjælp og støtte.

Udover informationsmøder er **håndskrevne postkort** med information om fremskudt sagsbehandling til borgere, der muligvis kan have behov for en fremskudt indsats en enkel og effektiv måde at skabe bevidsthed om, hvor man kan rette henvendelse ved behov. Det er en væsentlig detalje, at postkortene er håndskrevne. Det gør henvendelsen mere personlig og afværger, at kortet forsvinder i mængden af eventuelle uåbnede rudekuverter fra kommunen. Den personlige tilgang er et gennemgående element i fremskudt sagsbehandling.

Den opsøgende funktion kan for eksempel støttes ved, at den eller de fremskudte sagsbehandlere har fast **kontorplads uden for forvaltningens matrikel**. Det kan for eksempel være på et psykiatrisk sengeafsnit, skoler og uddannelsesinstitutioner eller i et område med almene boliger – eventuelt i tæt tilknytning til boligsociale medarbejdere.

Det er som udgangspunkt **ikke** den fremskudte sagsbehandler, der selv skaber den første kontakt med en borger. Dette gøres ved systematisk samarbejde med de eksisterende opsøgende og udgående samarbejdspartnere, så som SKP'er, boligsociale medarbejdere, bo-støttemedarbejdere og gadeplansmedarbejdere eller med samarbejdspartnere i behandlingspsykiatrien eller i boligforeninger.

Det opsøgende arbejde understøtter en tidlig identifikation og hurtig kontakt, hvorved der kan iværksættes en indsats før borgeren fx mister sin bolig eller lignende. Det kan handle om såvel mindre indgribende indsatser såsom råd og vejledning eller visiterede foranstaltninger, som fx bostøtte eller revalidering.

Udgående indsats

Det er et kerneelement, at den fremskudte sagsbehandler er udgående. Det vil sige, at **sagsbehandlingen kan foregå, hvor borgeren ønsker det**. Det kan være i borgers eget hjem, på psykiatrisk sengeafsnit, hos en pårørende, i forvaltningen – eller hvor borgeren føler sig tryk og gerne vil møde den fremskudte sagsbehandler.

Den udgående indsats kan være netop det, der gør, at der opnås hurtig kontakt med en borger. Den udgående indsats bør være understøttet af teknologiske hjælpemidler, der muliggør adgang til relevante IT-systemer og lignende, der er nødvendigt for at kunne gennemføre myndighedssagsbehandlingen "ude af huset".

Helhedsorienteret sagsbehandling

Der skal være fokus på inddragelsen af alle relevante aktører og herunder tværfagligt samarbejde med henblik på at sikre en **samlet indsats** for den enkelte borger samt at sikre entydige ansvars- og opgavefordelinger. Der er i den forbindelse både fokus på samarbejdet med interne og eksterne samarbejdspartnere.

Den samlede indsats sikres gennem en helhedsorienteret udredning af borgers støttebehov, hvor der ses på såvel sociale forhold, beskæftigelse, forsørgelse, sundhed og familieforhold. Dette kræver, at den fremskudte sagsbehandler kan trække på alle **relevante kompetencer**. Dette kan for eksempel sikres ved, at der udpeges faste kontaktpersoner for de fremskudte sagsbehandlere i alle relevante afdelinger i kommunen, eller ved at de fremskudte sagsbehandlere organiseres i et tværgående team, hvor de relevante afdelinger er repræsenteret.

Det helhedsorienterede og tværfaglige samarbejde kan bl.a. sikres ved en præcis angivelse af, **hvem der er ansvarlig** for hvad hvornår i konkrete borgerforløb.

En aktivt koordinerende rolle

Det er væsentligt, at borgerne oplever en **let adgang til støtte** og ved, hvem de skal kontakte hvornår. Dette kan blandt andet sikres ved hjælp af, at den fremskudte sagsbehandler har en **koordinerende tovholderrolle**, hvor vedkommende støtter borgerens kontakt med relevante samarbejdspartnere og i en afgrænset periode fungerer som borgerens adgang til kommunen. Dette indebærer også løbende **opfølgning** på borgerens situation og aktivt at tage initiativ til at inddrage andre parter i borgerforløbet.

Der sikres en smidigere sagsbehandling ved, at den fremskudte sagsbehandler har ansvar for at indkalde til og afvikle **koordinerende møder** med relevante interne og eksterne samarbejdspartnere.

Recovery-orientering

Med henblik på at støtte op om borgerens recovery-proces arbejdes der målrettet og systematisk med at inddrage borgeren i egen sag fra start til slut. Dette indebærer endvidere at støtte borgeren i at opnå handlemuligheder i eget liv, baseret på **borgers egne mål**.

I fremskudt sagsbehandling er det nødvendigt, at der etableres en tilstrækkelig **samarbejdsrelation mellem borger og sagsbehandler**, før det egentlige sagsarbejde kan igangsættes. Det er således også nødvendigt med en accept af, at processen omkring at inddrage borgeren og engagere borgeren i sin egen sag kan være tidskrævende. Når det er afgørende, at borgeren er med, skal der afsættes tid til dette.

Med den fremskudte sagsbehandling suppleres sagsbehandlerens myndighedsrolle med en **coachende tilgang** til samarbejdet med borgeren. Her er der fokus på at støtte borgeren i at formulere egne mål for samarbejdet med kommunen.

2 De fire afprøvede modeller

Fremskudt sagsbehandling har været afprøvet i fire kommuner, der har udviklet hver deres model for arbejdet med fremskudt sagsbehandling. Særligt har der været forskel på, hvordan den fremskudte sagsbehandling har været organisatorisk forankret, og hvilke borgermålgrupper der har været fokuseret på. I dette afsnit præsenteres de fire modeller kort med fokus på målgruppe, ledelsesmæssig forankring og fysisk placering.

FREMSKUDT SAGSBEHANDLING

I afprøvningsforløbet har der været mindre ændringer i antal fremskudte sagsbehandlere og den organisatoriske forankring. Skemaet nedenfor tager udgangspunkt i situationen ved projektets afslutning.

	Aarhus	Gladsaxe	Rudersdal	Vejle
Hvor har fokus i opsporingen været?	Borgere med første-gangskontakt med den regionale psykiatri	Bredt, med særligt fokus på unge kon-tanthjælpsmodtagere	Bredt	Udsættelsestruede beboere i almennytti-ge boligforeninger
Målgrupper	Borgere delvist over-set i det kommunale socialpsykiatriske system: Borgere, som har været aktive og selv-forsørgende, men som er psykisk sårbare, og er kommet i kontakt med det psykiatriske system og er i fare for social deroute.	Unge borgere i alde-ren 18-30 år med psykiske vanskelighe-der eller debuterende sindslidelse Ungegruppen er ken-detegnet ved at være svære at få kontakt til for kommunen. Ofte oplever kommunen at få viden om deres vanskeligheder og mulighed for at iværk-sætte rådgivning og hjælp for sent.	1) Borgere med psyki-ske vanskeligheder, der har mistet kontak-ten til arbejdsmarke-det, og som periodevis ikke er i stand til at holde kontakt med det sociale system. 2) Unge i alderen ca. 17-29 år med psykiske vanskeligheder, der har mistet kontakten til skole, uddannelse eller arbejdsmarkedet.	Beboere i to almen-nyttige boligforenin-ger kendetegnet ved at have diagnosticere-de psykiske lidelser, akutte psykiske pro-blemer og/eller for-skellige typer af mis-brug. Målgruppen er også familier i krise, der ikke har viden eller overskud til at opsøge støtte. Typisk er borgerne udsætningstruede pga. mistet forsørgel-sesgrundlag.
Antal påbe-gyndte frem-skudt sagsbe-handlingsfor-løb, der har indgået i monitorerin-gen.	55	46	11 ¹	55
Antal frem-skudte sags-behandlere	To fremskudte sags-behandlere	To fremskudte sags-behandlere	Seks fremskudte sags-behandlere	To fremskudte sags-behandlere
Ledelsesmæs-sig forankring	Ansæt i henholdsvis Myndighedsafdelin-gen under Socialpsyki-atric og Voksne Udsatte i Socialforvaltningen og i Jobcenter i Be-skæftigelsesforvalt-ningen.	Ansæt i den Boligsocia-le Enhed under Ar-bejdsmarkedsafdelin-gen i Social- og Sund-hedsforvaltningen.	Ansæt i hhv. Råd og Bevilling under Psyki-atric og Handicap, Bor-gerservice under Bor-gerservice og Digitali-sering og Jobcenter under Beskæftigelse.	Ansæt i det socialpsy-kiatriske team i Myn-dighedsafdeling under Socialområdet.

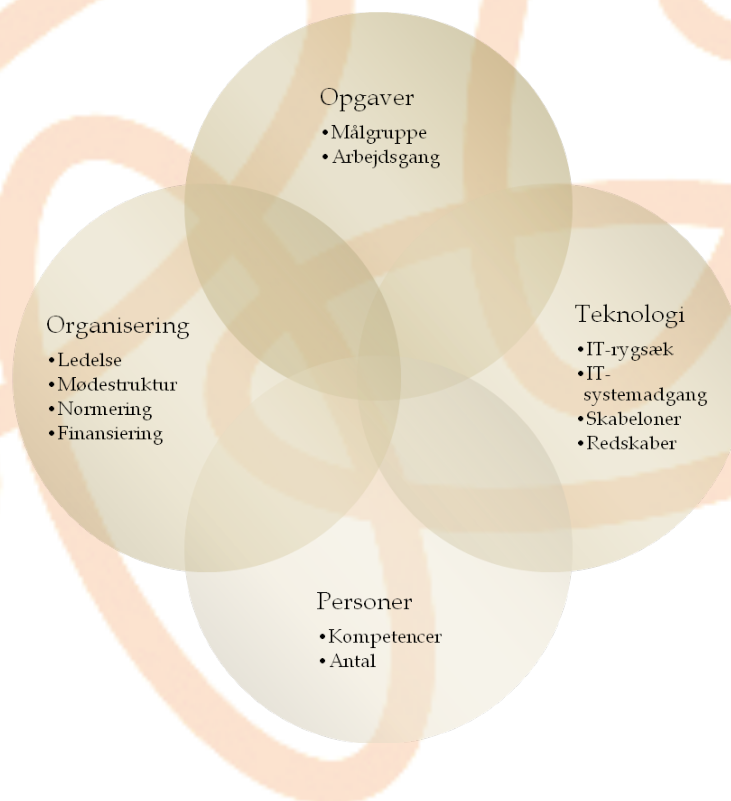
¹ De forholdsvis få sager i Rudersdal hænger sammen med, at sagerne samlet set har været af en mere kompleks karakter end gennemsnittet af sager i de øvrige kommuner. Se i øvrigt kapitel 3 afsnit 2.3

	Aarhus	Gladsaxe	Rudersdal	Vejle
Fysisk placering	På Psykiatrisk afdeling på Aarhus Universitetshospital to til tre dage om ugen.	I Arbejdsmarkedsafdelingen på rådhuset.	I de respektive enheder. Fordelt på to forskellige matrikler.	I to boligområder og tæt sammen med boligforeningerne dér, to til tre dage om ugen.

Flere detaljer om de fire modeller for fremskudt sagsbehandling kan findes i de tilknyttede kommunespecifikke erfaringsopsamlinger.

3 Implementeringsovervejelser

Når man skal implementere fremskudt sagsbehandling er der en række centrale opmærksomhedspunkter – se neden for. Modellen² illustrerer, at der er en tæt sammenhæng mellem de **opgaver** den fremskudte sagsbehandling skal varetage, den måde de fremskudte sagsbehandlere **organiseres** på, **hvem** der skal være fremskudte sagsbehandlere og de **redskaber**, der er til rådighed for den fremskudte sagsbehandling. Det er vigtigt, at fremskudt sagsbehandling baseres på grundige overvejelser om alle fire aspekter.



I det følgende peges på de vigtigste overvejelser omkring organisering og personer. Opgaver og teknologi beskrives nærmere i "Arbejdsgang og redskaber", der er vedlagt denne rapport som bilag.

² Tilpasset fra H.J. Leavitt (1965) i March (1965): *Handbook of Organizations*, Rand McNally

3.1 Organisering

Som det fremgår af skemaet ovenfor, har der været forskellige organiseringer i de fire kommuner, der har arbejdet med fremskudt sagsbehandling. For eksempel har de fremskudte sagsbehandlere været placeret uden for kommunens forvaltning i to af kommunerne, og inden for forvaltningens mure i de to andre kommuner. Ligeledes har der været forskel på, om de fremskudte sagsbehandlere har været forankret i en enkelt enhed eller på tværs af flere afdelinger i kommunen. Endelig har også målgruppen varieret over de fire kommuner, hvor der har været et snævrere fokus i de to kommuner, hvor de fremskudte sagsbehandlere har været placeret decentralt, mod et bredere fokus i de to kommuner, hvor de fremskudte sagsbehandlere har været placeret i forvaltningen.

Det kræver således nøje overvejelser, om hvor og hvordan den fremskudte indsats mest hensigtsmæssigt kan forankres i den enkelte kommune. Dette afhænger i høj grad af den enkeltes kommunes samlede organisering af beskæftigelses-, social- og sundhedsområdet, og det er derfor ikke muligt at give enkle svar på dette spørgsmål. Herunder præsenteres en række centrale udfordringer og overvejelser omkring organiseringen.

Fysisk placering

Det skal overvejes hvor de fremskudte sagsbehandlere skal forankres fysisk i det daglige arbejde. Der er mulighed for at rykke sagsbehandlere ud af forvaltningen, som det har været gjort i Aarhus og Vejle, til henholdsvis den regionale psykiatri og til udsatte boligområder. Ligeledes kan de fremskudte sagsbehandlere forankres blandt deres kollegaer på forvaltningen, men med flere udgående opgaver.

Hvis man vil have fokus på en særlig målgruppe blandt kommunens borgere, som for eksempel beboere i et særligt boligområde, hvor der er en formodning om, at der kan være mange borgere, der kan profitere af fremskudt sagsbehandling (som tilfældet har været i Vejle), er det en god idé at flytte de fremskudte sagsbehandlere "ud i marken". Det kan give et godt og tæt samarbejde med de øvrige aktører på området, og giver de fremskudte sagsbehandlere en lettere adgang til borgere med behov for fremskudt sagsbehandling. Det anbefales dog, at de fremskudte sagsbehandlere samtidig fastholder en tæt forankring med deres øvrige kollegaer i deres respektive afdelinger. Dette kan for eksempel gøres ved kun at være "ude i marken" to til tre dage om ugen, og de øvrige dage have base i socialafdelingens lokaler – som det har været gjort i Vejle. Udfordringen kan være at skelne mellem borgere der har behov for fremskudt sagsbehandling, og borgere, der ville kunne klare sig med ordinær sagsbehandling. Derfor anbefales det at lave meget tydelige kriterier for, hvilke borgere der skal tilbydes fremskudt sagsbehandling.

Hvis man vælger at holde de fremskudte sagsbehandlere i forvaltningens eksisterende fysiske rammer, bør der iværksættes et massivt informationsarbejde, så såvel eksterne som interne parter lærer den nye mulighed for fremskudt sagsbehandling at kende. Til gengæld vil en forankring i forvaltningen betyde, at det bliver nemmere at dele de gode erfaringer og metoder med øvrige kollegaer i de respektive afdelinger, og det forbedrede tværgående samarbejde kan smitte af på den samlede indsats, som det for eksempel er sket i både Gladsaxe og Rudersdal.

Tværgående forankring

Det er et markant resultat i projektet, at tværfagligt samarbejde, ikke mindst internt i kommunen, er et kernepunkt i den fremskudte sagsbehandling. Det er derfor nærliggende at overveje, om den organisatoriske forankring og ansvaret for varetagelse af opgaven kan deles ud på flere afdelinger. Der er erfaringer med at forankre ansvaret i en enkelt afdeling/enhed, som det har været gjort i Vejle og Gladsaxe, såvel som erfaringer med, at ansvaret er forankret på tværs af flere afdelinger/enheder, som det har været gjort i Aarhus og Rudersdal. Det er administrativt enklere, at forankre de fremskudte sagsbehandlere i samme afdeling eller enhed. Det giver en tydelig ledelsesstruktur og ensartede vilkår for de fremskudte sagsbehandlere. Omvendt giver en forankring på tværs af flere enheder en smidigere adgang til en helhedsorienteret, tværfaglig og tværsektoriel indsats. Særligt kan det anbefales, at såvel socialafdeling som jobcenter spiller aktive roller i den fremskudte sagsbehandling. Overvejelser herom

i den enkelte kommune bør omfatte vurderinger af mulighederne i den kultur, der findes i forvejen omkring ansvar og samarbejde på tværs, og naturligvis hvad man ønsker at fremme i den sammenhæng. Det er under alle omstændigheder vigtigt, for at det kan lykkes med en tværgående forankring, at opgaven refererer til ledelse på et passende højt niveau i de respektive afdelinger/enheder. Det kan anbefales, at arbejdet med at indføre fremskudt sagsbehandling forankres på et ledelsesniveau med ansvar for både beskæftigelsesområdet og socialområdet.

Tværfagligt samarbejde i praksis

Som ovenfor nævnt er den koordinerende indsats og det tværfaglige arbejde i centrum i den fremskudte sagsbehandling. Det skal i den sammenhæng anbefales, at der etableres formelle samarbejdsfora på tværs af de kommunale forvaltninger og søjler, som det for eksempel er sket Gladsaxe. Under alle omstændigheder skal det i forbindelse med etablering af en fremskudt sagsbehandling sikres, at der bliver direkte adgang til centrale samarbejdspartnere. Erfaringsmæssigt handler det om medarbejdere i bl.a. jobcenterets forskellige afsnit, ydelsescenter, socialafdelingen, borgerservice, familieafdeling, SKP-medarbejdere, misbrugsbehandling og boliganvisningen. Der kan både være tale om formelle faste samarbejdsfora på generelt plan, og om muligheden for at kunne pålægge ansvar på tværs af alle relevante enheder for deltagelse i koordinationsmøder om enkelte borgere, som det er gjort i Rudersdal. Samarbejdet i faste fora kan anvendes såvel til sparring omkring enkeltsager (evt. i anonymiseret form, afhængig af hvem der deltager) som til generel viden om opgaver, ressourcer, begreber, lovgivning og sprogbrug på tværs af de relevante aktører.

Etablering af samarbejde med eksterne samarbejdspartnere

Det er en del af den fremskudte sagsbehandling at samarbejde med eksterne samarbejdspartnere, herunder såvel offentlige som private og frivillige organisationer. I den sammenhæng skal det overvejes og planlægges, dels hvilke eksterne samarbejdspartnere, der er relevante i det konkrete kommunale setup, og dels hvordan det bedste samarbejde med disse herefter etableres. Samarbejdspartnerne kan være hhv. behandlingspsykiatrien, politiet, boligforeninger, praktiserende læger, ungdomsvejledninger, uddannelsesinstitutioner (studievejledere), frivillige organisationer (SIND, Sind Erhverv, Mandehuset, Kirkens Korshær og så videre). I forbindelse med etablering af samarbejde har det vist sig meget vigtigt at gå offensivt til værks i forhold til tydeliggørelse af det fremskudte tilbud. Det anbefales, at der ud over udarbejdelse af skriftligt materiale i form af foldere og visitkort etc. også afholdes arrangementer, hvor relevante medarbejdere hos samarbejdspartnerne informeres om muligheder for at henvise til fremskudt sagsbehandling i deres regi. I den sammenhæng er der ligeledes god erfaring med at erfaringsudveksle om arbejdsopgaver på tværs samt om kontakten med og viden om målgruppen.

De fremskudte sagsbehandlers samarbejde med eksterne samarbejdspartnere har endvidere ført til et generelt forbedret samarbejde mellem den kommunale forvaltning og de pågældende samarbejdspartnere.

3.2 Medarbejdere

At udfylde rollen som fremskudt sagsbehandler kræver en række faglige og personlige kompetencer. Det er nødvendigt at have en socialfaglig uddannelse (socialrådgiver eller socialformidler) samt et bredt kendskab til lovgivningen. Samtidig er det vigtigt, at de fremskudte sagsbehandlere har viden om og erfaring med effektiv mødeafholdelse og koordinering samt viden om og overblik over tilbud i kommunen og regionen. I forhold til de mere personlige kompetencer bør der lægges vægt på, at vedkommende besidder overblik og er struktureret. Desuden skal man have lyst til at arbejde opsøgende og være god til at skabe relationer og kommunikere med borgere med psykiske og sociale vanskeligheder.

På baggrund af ovenstående må det tilstræbes, at de fremskudte sagsbehandlere har en vis erfaring med arbejdet med mennesker, der har psykiske vanskeligheder og med arbejdet som socialrådgiver.

Det bør endvidere tilstræbes, at de fremskudte sagsbehandlere på forhånd besidder de fleste af disse egenskaber, men det er samtidig vigtigt at understrege, at den enkelte professionelle ikke i udgangspunktet kan forventes at

FREMSKUDT SAGSBEHANDLING

besidde samtlige egenskaber til fulde, hvorfor kompetenceudvikling er en nødvendighed. Udvikling af personlige og faglige kompetencer vil være en fortløbende proces for den enkelte fremskudte sagsbehandler.

Se bilag for mere uddybende beskrivelse af faglige og personlige kompetencer hos de fremskudte sagsbehandlere samt kompetenceudviklingsbehov.



3. Resultaterne af Fremskudt sagsbehandling på tværs af kommunerne

Projekt Fremskudt sagsbehandling har haft som formål at tilbyde en tidlig og opsøgende indsats i forsøget på at forebygge en forværring af den samlede tilstand og situation hos borgere med sindslidelser eller psykiske vanskeligheder.

I det følgende præsenteres en række erfaringer og resultater fra projekt Fremskudt sagsbehandling på tværs af de fire medvirkende kommuner. Uddybende erfaringer og resultater fra hver af de fire kommuner fremgår af bilagsmaterialet.

1 Tværgående erfaringer og resultater

På tværs af de fire kommuner er der gennemført ca. 240 fremskudte sagsbehandlingsforløb. Hver kommune har undervejs i sagsforløbene dokumenteret en række oplysninger af relevans for sagsforløbet i et dedikeret monitoringsystem, hvor der er lagt op til tre registreringer om hvert borgerforløb³:

- Første registrering er sket i forbindelse med opstart af sagen, hvor alle grundlæggende oplysninger er registreret.
- Anden registrering er sket efter ca. 3 måneder – for det meste i forbindelse med afslutning af sagen
- Tredje registrering er sket ca. 3 måneder efter afslutning af sagsforløbet.

Det er de fremskudte sagsbehandlere, der har besvaret størstedelen af spørgsmålene i monitoringsystemet, mens enkelte spørgsmål har været målrettet til og er besvaret af borgerne selv.

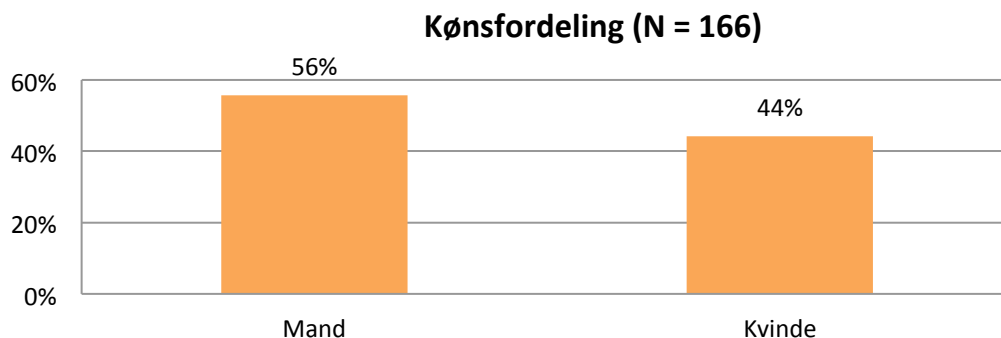
Ud over registreringer i monitoringsystemet, er der endvidere dokumenteret i en række kommunespecifikke systemer, herunder de i forvejen forefindende journalsystemer i kommunerne og i særligt udviklede logbøger.

I det følgende er gengivet de relevante resultater, der er fundet på baggrund af ovenstående datamateriale, på tværs af de fire kommuner. For de figurer, der belyser udvikling gennem alle tre faser, omfatter opgørelserne udelukkende data fra monitoringsystemet for borgerforløb, hvor alle 3 målepunkter er udfyldt. Det drejer sig om 90 borgerforløb. For nogle spørgsmål gælder, at der af forskellige grunde ikke er svar for alle 90 borgerforløb, og N er således i nogle af opgørelserne mindre end 90.

Som det fremgår af nedenstående diagram har flere mænd end kvinder modtaget fremskudt sagsbehandling. Denne fordeling svarer til øvrige erfaringer på området, hvor der generelt er en overvægt af mænd i socialt udsatte grupper. Denne fordeling er gældende i de tre af de deltagende kommuner, men ikke i Rudersdal hvor der har været stort set samme antal kvinder og mænd (her er N dog meget lille).

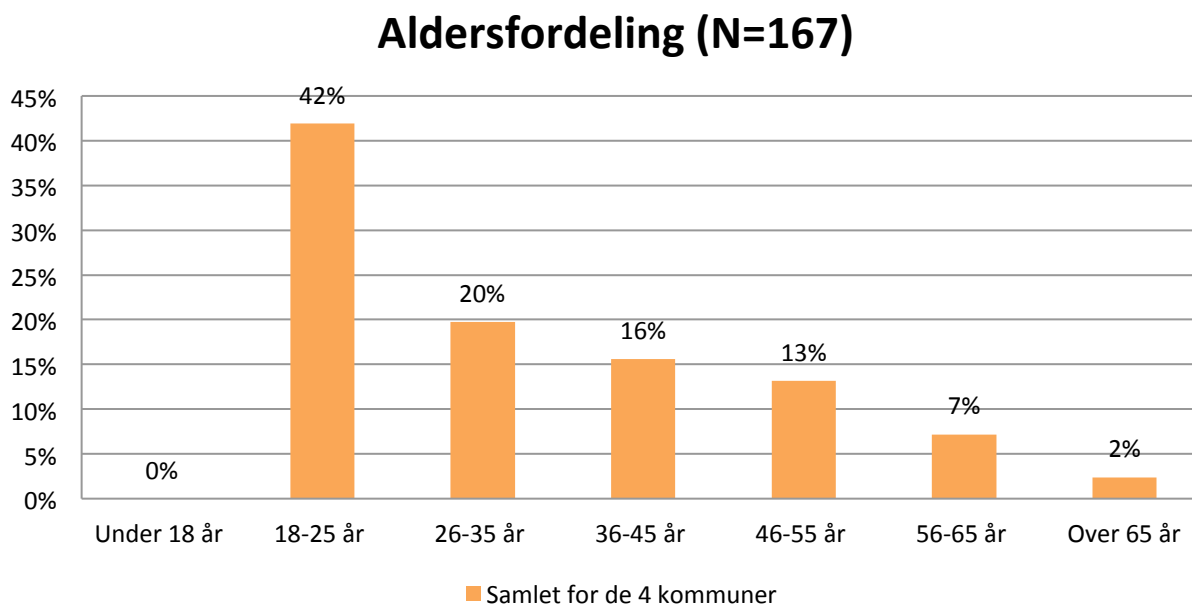
³ Det har givet en del vanskeligheder undervejs at indhente alle planlagte informationer, og der er således ikke en komplet registrering, der forefindes i monitoringsystemet. Særligt har det været vanskeligt altid at få indhentet informationer i forbindelse med den opfølgende samtale 3 måneder efter afslutning af sagsforløbet. Det skal særligt bemærkes, at der i Aarhus Kommune kun er dokumenteret 55 af de ialt 130 gennemførte sagsforløb i monitoringsystemet – de resterende sager er dokumenteret i elektronisk baserede logbøger.

Figur 1: Kønsfordeling



I figur 2 nedenfor vises aldersfordelingen blandt de borgere, der har indgået i den fremskudte sagsbehandling i de fire kommuner. Generelt har aldersfordelingen svaret til forventningen i de enkelte kommuner ud fra de målgruppekriterier, som var opstillet. Således er det fx kendetegnende, at der er særligt mange unge blandt Gladsaxe-borgere, hvilket svarer til den målgruppeafgrænsning, der var fastlagt i Gladsaxe. Det samme gør sig gældende i Aarhus Kommune, hvor det hovedsagelig har været unge, som har været en del af den fremskudte sagsbehandling, idet der i Aarhus har været fokus på borgere med debuterende sindslidelser, hvilket alt andet lige giver forventning om relativt flere unge borgere. Der er en mere bred aldersspredning i Vejle Kommune med flere ældre borgere, hvilket hænger naturligt sammen med, at der i Vejle har der været en bred målgruppeafgrænsning.

Figur 2: Aldersfordeling



På forhånd var det forventet, at de fremskudte sagsbehandlere i et vist omfang skulle udøve myndighed ved at udarbejde § 141 handleplaner, visitere til tilbud, bevillinger og ydelser.

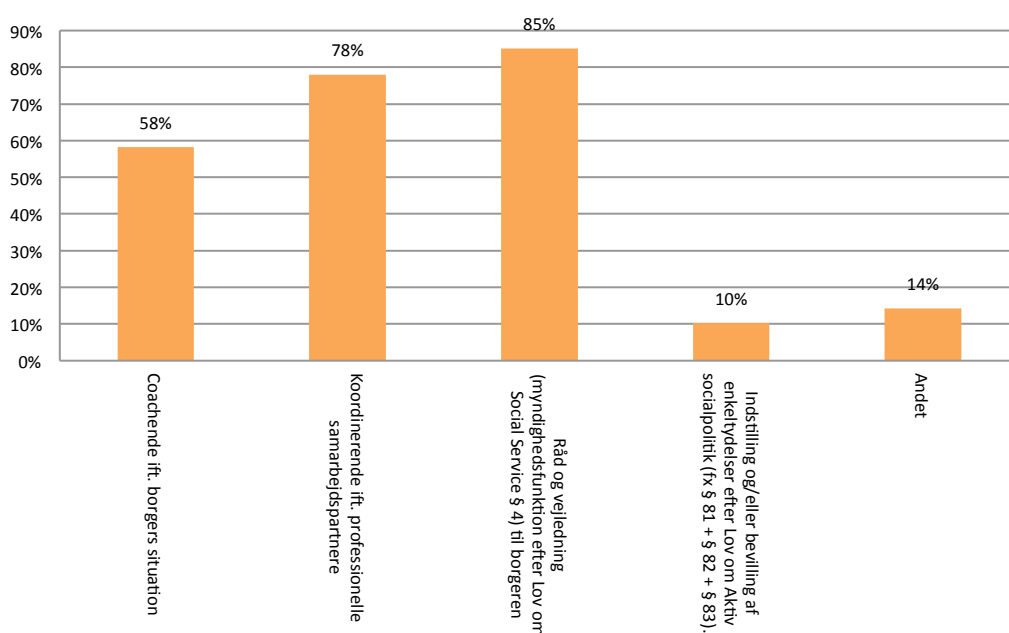
Behovet for dette har dog, på tværs af de fire kommuner, vist sig ikke at være stort. Som det fremgår af nedenstående figur vurderer de fremskudte sagsbehandlere, at deres rolle i forhold til borgeren hovedsageligt har været

'koordinerende' og det at give 'råd og vejledning' samt 'coachende'. Det ses også, at der kun i begrænset omfang har været anvendt bevillingskompetence. Denne samlede rolleprofil må betragtes som et markant resultat af afprøvningen.

Det hænger, jf. kommunernes egen vurdering, bl.a. sammen med, at bevilling af ydelser ofte er placeret hos andre medarbejdere i kommunen, samt at behovet ikke har været tilstede, da der primært har været fokus på og behov for at have de roller, som er nævnt ovenfor. Ofte har forberedelsesarbejdet og udfyldelse af ansøgningsskemaer m.v. dog i stort omfang ligget hos de fremskudte sagsbehandlere.

Figur 3: De fremskudte sagsbehandlers rolle (Der har kunnet afgives flere svar)

Hvilken rolle har FS'er haft i forløbet? (N=127)



På tværs af de fire kommuner er der en vis variation i fordelingen af rollerne som 'coachende', 'koordinerende' og givende 'råd og vejledning'. Eksempelvis har rollen i Vejle, i højere grad end i Aarhus, været 'råd og vejledning', mens rollen i Aarhus i langt højere grad betegnes som 'coachende' end tilfældet er i Vejle. I Aarhus har der været et særligt fokus på coaching som et hjælpeværktøj i den psykosociale rehabilitering, og de fremskudte sagsbehandlere har efteruddannet sig med en coaching-uddannelse. I Rudersdal har rollen været mest 'koordinerende', mens rollen er meget jævnt fordelt mellem 'coachende', 'koordinerende' og 'råd og vejledning' i Gladsaxe. Forskellene mellem kommunerne i forhold til rolleovertagelsen på disse 3 områder hænger i nogen grad sammen med de udvalgte målgrupper, og med den konkrete prioritering af opgaverne blandt de fremskudte sagsbehandlere, herunder som nævnt, at der i Aarhus har været en særlig fokus på coaching, og at der i sammenhæng med projektet er gennemført efteruddannelse i forhold hertil.

Variansen mellem kommunerne i forhold til disse primære roller ændrer dog ikke ved det overordnede billede jf. figuren, at rollen overvejende har været 'koordinerende', 'råd og vejledning' og til dels 'coachende'.

1.1 Hvad er der kommet ud af det for borgeren?

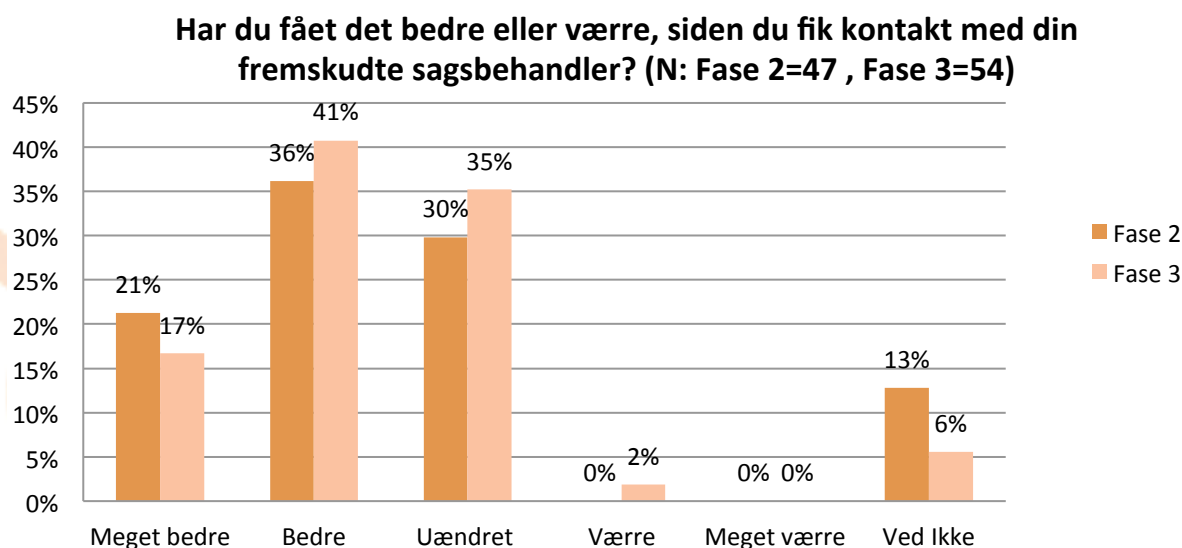
Øget trivsel

I det følgende præsenteres en række resultater af den fremskudte sagsbehandling i de fire kommuner. Resultaterne bygger på de ovennævnte kilder, herunder den løbende monitorering, og de skal læses med det forbehold, at det ikke i regi af dette projekt har været muligt at gennemføre sammenligning med tilsvarende resultater for borgere underlagt traditionel sagsbehandling.

Borgerne har generelt haft meget positive oplevelser med fremskudt sagsbehandling. For mange har fremskudt sagsbehandling støttet en proces mod større trivsel i hverdagen.

Borgerne i de fire kommuner er således undervejs selv blevet spurgt til, hvordan de har oplevet udviklingen i deres situation i forbindelse med, at de har fået tilknyttet en fremskudt sagsbehandler. Svarene fremgår nedenfor i figur 4:

Figur 4: Borgernes opfattelse af deres tilstand efter kontakt med fremskudt sagsbehandling



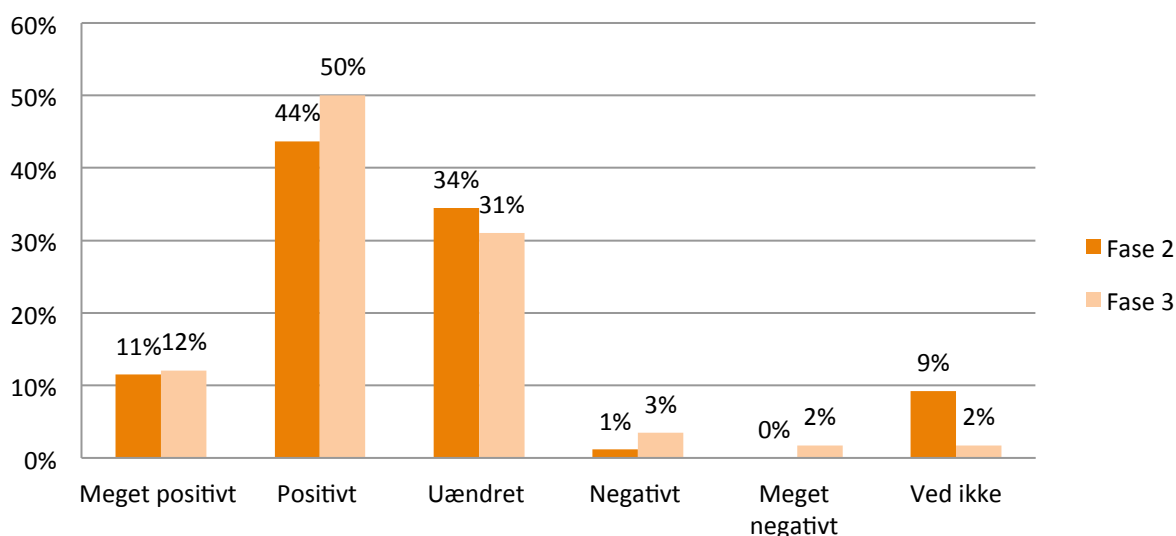
Som det ses i figuren, vurderer lidt over halvdelen af borgerne, at de (både efter fase 2 og fase 3) har fået det hhv. 'bedre' og 'meget bedre'. Spørgsmålet er i begge tilfælde stillet i forhold til udgangssituationen. Der kan således konstateres en positiv udvikling, hvor borgerne føler, at deres situation er forbedret. Det er værd at bemærke, at der er flere borgere, der placerer sig i 'meget bedre' i fase 2 ift. fase 3. Dette er der dog ikke umiddelbart nogen forklaring på.

Der er ikke belæg for med disse tal at konkludere, at det udelukkende er indsatsen fra de fremskudte sagsbehandlere, der giver en forbedring af situationen for borgerne. Men på baggrund af udtalelser fra en række af de omfattede borgere, må det dog betragtes som en betydelig del af baggrunden for udviklingen for de konkret adspurgte borgere. Borgerne udtrykker typisk, at fremskudt sagsbehandling støtter en proces mod større trivsel i hverdagen, og at den fremskudte sagsbehandling kan forhindre en truende social deroute og bidrage til at skabe overblik og orden, hvor livet ellers er blevet uoverskueligt. Fx udtrykt på denne måde: "Hvis det ikke havde været for indsatsen fra fremskudt sagsbehandling ville jeg ikke have været her i dag" (Borger). Citatet synes således at underbygge udviklingen i figur 4, hvor den positive udvikling for borgernes situation fremgår.

På samme måde er sagsbehandlerne blevet bedt om at vurdere udviklingen i borgernes samlede trivsel efter, at de er kommet i kontakt med en fremskudt sagsbehandler. I figur 5 nedenfor ses det meget tydeligt, at der ifølge sagsbehandlerne sker en meget markant forbedring af borgernes trivsel.⁴

Figur 5: De fremskudte sagsbehandleres vurdering af borgernes generelle trivsel i fase 2 og 3

**I hvilket omfang vurderer du, at borgerens generelle trivsel har ændret sig positivt eller negativt siden opstart af FS-forløb?
(N: Fase 2=87, Fase 3=58)**



Det fremgår af figuren, at sagsbehandlerne vurderer, at over halvdelen af borgerne har oplevet en 'meget positiv eller positiv' udvikling i den generelle trivsel efter, at de er kommet i kontakt med den fremskudte sagsbehandler.

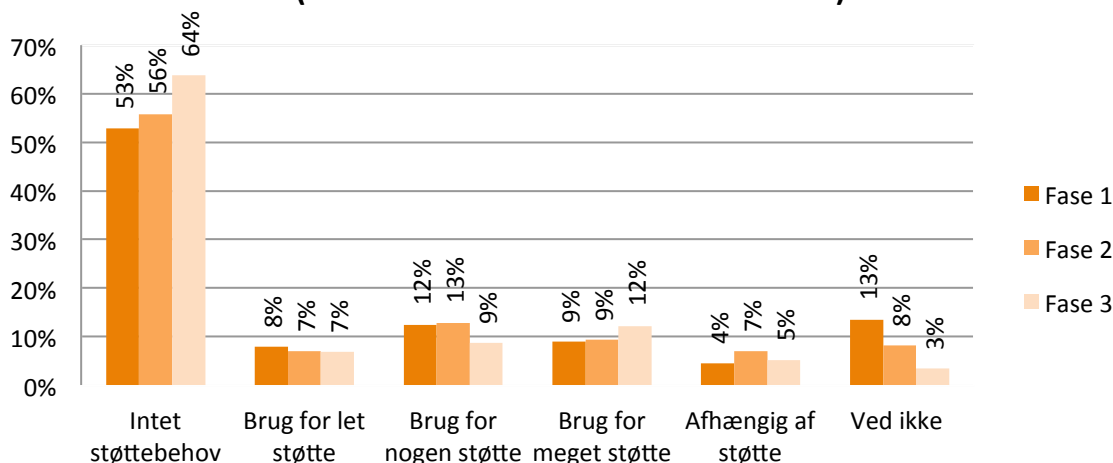
Hvor figur 4 beror på borgernes egne vurderinger vedrørende eventuel ændring i trivsel, knytter figur 5 sig til sagsbehandlerne vurdering af ændringer i borgernes trivsel. Det er således interessant og værd at lægge mærke til, at der er udpræget sammenhæng mellem borgernes egne og sagsbehandlerne vurdering af ændring i borgerens tilstand og trivsel.

Sagsbehandlerne i de fire kommuner har endvidere løbende vurderet en række karakteristika hos borgerne i forhold til, hvor godt de selv har kunnet mestre en række livssituationer. Blandt andet i hvilket omfang borgerne har haft behov for støtte til at klare sig i eget hjem. Dette er i figur 6 nedenfor opgjort hhv. i fase 1, 2 og 3. Af figuren fremgår det, at der har været en positiv udvikling gennem sagsforløbet således, at borgerne i højere og højere grad selv har kunnet mestre at klare sig selv i eget hjem.

⁴ Spørgsmålet lød: *I hvilket omfang vurderer du, at borgerens generelle trivsel har ændret sig positivt eller negativt siden opstart af FS-forløb?*

Figur 6: Vurdering af behov for støtte i eget hjem

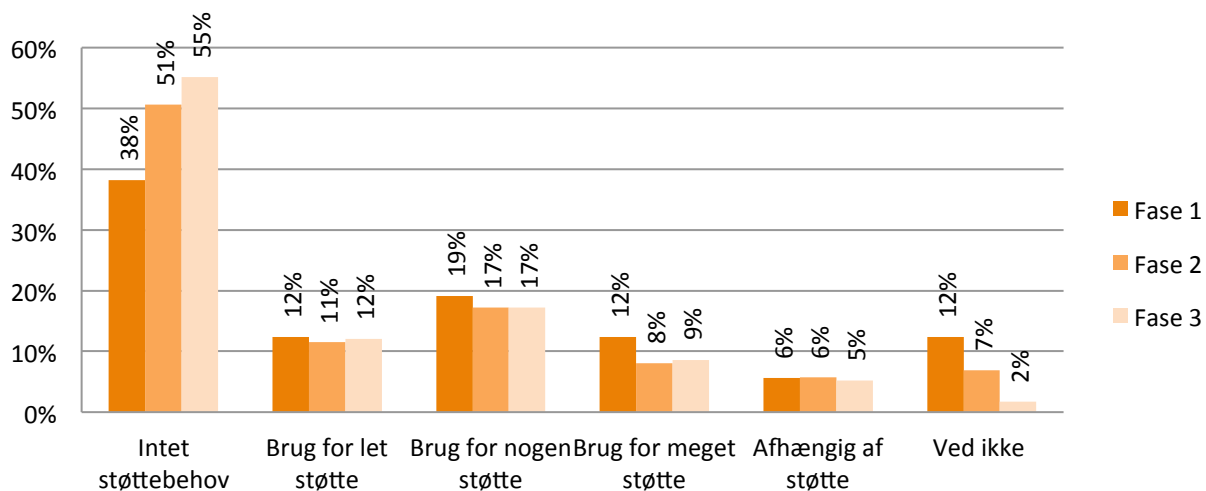
I hvilket omfang vurderer du, at borgeren på nuværende tidspunkt har behov for støtte til at klare sig i eget hjem?
(N: Fase 1= 89 Fase 2= 86 Fase 3=58)



Tilsvarende har sagsbehandlerne vurderet i hvilket omfang borgerne har behov for støtte til at klare egen økonomi. Også her viser besvarelserne (figur 7 nedenfor), at der er en positiv udvikling gennem sagsforløbets faser, således at flere og flere i forløbet angiver, at de intet støttebehov har til at klare egen økonomi.

Figur 7: Vurdering af behov for støtte til at klare egen økonomi

I hvilket omfang vurderer du, at borgeren på nuværende tidspunkt har behov for støtte til at klare egen økonomi?
(N: Fase 1= 89 Fase 2= 87 Fase 3= 58)



Samlet set har der således været en positiv udvikling fra fase 1 til fase 3 i omfanget af behov for støtte, dels i forhold til at klare sig i eget hjem, og dels at klare egen økonomi. Dette understøtter det generelle billede fra figur 4 og 5, og det peger i den retning, at det i et vist omfang lykkes med den fremskudte sagsbehandling at hjælpe en del af borgerne hen i en forbedret livssituation med øget mestring af vigtige funktioner.

Udviklingen, der er illustreret i ovenstående figurer 4, 5, 6 og 7, er på aggregeret niveau for de fire kommuner, men den positive udvikling gør sig ligeledes gældende ved hver af de respektive kommuner, hvor borgernes trivsel både af borgerne og sagsbehandlerne vurderes at have udviklet sig positivt.

Orden i kaos

For mange kan fremskudt sagsbehandling forhindre en truende social deroute og bidrage til at skabe overblik og orden, hvor livet ellers er blevet kaotisk og uoverskueligt.

Borger: *"Den fremskudte sagsbehandler tog ansvar for de ting, jeg ikke kunne tage ansvar for på det tidspunkt. Og så hjalp hun mig med at gøre mig klar til stille og roligt selv at tage ansvar.*

Borger: *"Det (...) har været fantastisk at have den fremskudte sagsbehandler. Hun har hjulpet mig med alle de svære papirer. Hun hjalp mig med min lægeerklæring og med at få mentor, så jeg har kunnet få organiseret mit studie, så det passer til, hvad jeg kan gennemføre lige nu. Det var ikke mig, der skulle tage kontakten, og det hjalp mig rigtig meget. Hun tog fat i det, der var Mount Everest for mig".*

Lille indsats – stor betydning

For en del borgere kan den hurtige indsats betyde, at relevant råd og vejledning, givet på den rigtige måde, er nok til at komme fornuftigt videre i livet uden behov for yderligere støtte. Den fremskudte sagsbehandling giver ikke i sig selv borgerne adgang til nye tilbud eller ydelser. Forskellen ligger i den måde, borgerne oplever at blive mødt på. Borgerne oplever at blive mødt hurtigt og fleksibelt, og at blive hørt.

Borger: *"Jeg synes faktisk det hele har været en succesoplevelse. Det er svært at sige, hvornår det lige vendte. Altså, jeg har det sådan, at alle møder, der gik jeg ud med sådan en YES oplevelse. Ej, jeg vil sige det sådan, at det, at der kom én til mig, der var der for at hjælpe mig, og én der prøvede at se det fra min side, gjorde at jeg måske fik troen tilbage på at kunne gå igennem systemet"*

Positivt samarbejde

Det positive møde med en fremskudt sagsbehandler danner grobund for en positiv samarbejdsrelation mellem borger og den kommunale indsats. Dette gælder for både den fremskudte indsats og for kommunens øvrige indsatser.

Borger: *"Ja, det [koordinerende møde] var rigtig godt, for jeg fik et rigtig godt indblik i, at de personer, der sidder og behandler det, de gør det faktisk meget godt, og de vil gerne hjælpe dig. Man fik overblik over, hvem der skulle have hvad og hvorfor, og jeg fik en helt anden opfattelse af dem, der sidder og behandler. Før var jeg bare rigtig sur og syntes de var nogle kællinger, men nu synes man jo faktisk, at de er ok."*

Også funktionen som guide og koordinator til kommunens øvrige afdelinger, kontorer, med mere er af afgørende betydning for borgerne.

Fremskudt sagsbehandler: *"Borgeren vil måske opleve forskellen som, at han/hun bliver bragt/motiveret fra egen dør og ind i kommunen, hvor denne vil blive fulgt tæt og få en smidigere sagsbehandling. Det nye er altså koordineringen: At en sagsbehandler sætter sig for bordenden og får de involverede parter til at tale sammen og lave en fælles plan".*

1.2 Hvad er der kommet ud af det for kommunen?

Samarbejde internt

Helt overordnet har der på tværs af de involverede medarbejdere været en oplevelse af en mere **sammenhængende organisation**, hvor der handles i fællesskab på baggrund af en større viden om, hvem der gør hvad.

For kommunen betyder det, at de enkelte enheder har fået en større forståelse for arbejdsgange og opgaver i de øvrige enheder, og at det er blevet lettere at støtte hinanden på tværs af afdelinger. Særligt har dette **øget hastigheden** i sagsbehandlingen i de konkrete sager i forhold til hvad sagsbehandlerne selv giver udtryk for at opleve ved traditionel sagsbehandling. Dette hænger sammen med, at der ikke så ofte opleves lange ventetider forbundet med, at en sag sendes mellem forskellige instanser, idet den fremskudte sagsbehandler typisk er i stand til at sikre en her og nu stillingtagen hos samarbejdspartnerne. Der kan ikke sættes nøjagtig tid på hastighedsgevinsten, som også kan variere fra sag til sag, men i konkret tilfælde har sagsbehandlingstiden kunnet nedbringes fra forventeligt flere uger til få dage.

Samarbejde eksternt

Den opsøgende indsats har betydet, at der i kommunerne er opnået et **bedre og tættere samarbejde med en række eksterne parter**, så som den regionale psykiatri, almennyttige boligforeninger, uddannelsessteder og forskellige frivillige organisationer. Det forbedrede samarbejde betyder både, at de enkelte sagsforløb kan håndteres hurtigere og smidigere, men også at der generelt er en større opmærksomhed i forhold til at tage kontakt til kommunen omkring borgere med et eventuelt støttebehov. Således kan fremskudt sagsbehandling også føre til en tidligere borgerindsats selv i de forløb, hvor borger ikke har modtaget fremskudt sagsbehandling.

Fremskudt sagsbehandler: *"En af mine sager startede med en henvendelse fra den praktiserende læge, og det er altså usædvanligt, at den praktiserende læge får sparket noget i gang. Det er ikke hver dag, de ringer, fordi der er en borger, der har et eller andet behov. Det synes jeg er ret sjældent faktisk, men det var helt klart fordi hun havde hørt om fremskudt sagsbehandling, at hun ringede."*

I forbindelse med projektets afslutning er der gennemført økonomiske beregninger, der opgør hhv. omkostninger og økonomiske gevinster ved fremskudt sagsbehandling. Opgørelserne fremgår af næste afsnit samt af bilagene med de kommunespecifikke resultater.

2 Opgørelse af økonomiske omkostninger og gevinster ved fremskudt sagsbehandling

I det følgende fremlægges den anvendte metode ved opgørelse og beregning af økonomiske omkostninger og gevinster som resultat af en kommunes indsats med fremskudt sagsbehandling i forhold til særligt udsatte grupper af mennesker med sindslidelser og personer med begyndende vanskeligheder i forbindelse med en sindslidelse. De

samlede beregninger vil være belagt med nogen usikkerhed på grund af det element af skøn, der indgår i en række af de delopgørelser, som indgår. Beregningerne skal således ikke betragtes som eksakte opgørelser, men kan give en strømpil for mulige gevinster ved at indføre fremskudt sagsbehandling i en dansk kommune.

2.1 Administrative omkostninger og gevinster

Der er gennemført beregninger på, hvad nettoomkostningen i de fire kommuner har været ved at gennemføre selve den fremskudte sagsbehandling. Altså hvad det har kostet netto i driftsomkostninger at aflønne ressourcer til gennemførelse af den fremskudte indsats. Opgørelserne er baseret på opgørelse og estimering af de faktiske samlede omkostninger samt alternativomkostningerne ved den fremskudte sagsbehandling. Disse opgørelser af administrative omkostninger suppleres efterfølgende i næste afsnit af opgørelse af 5-6 konkrete cases i hver af de 4 afprøvningskommuner, hvor det estimeres hvad de samlede omkostninger og gevinster på borgerniveau ville være på 3-årssigt hhv. med og uden en indsats med fremskudt sagsbehandling.

Opgørelse af faktiske omkostninger og gevinster

Beskrivelse

Det er opgjort, hvilke lønomkostninger der er direkte inddraget i den fremskudte sagsbehandling samt evt. bortfaldne lønomkostninger ved bortfald af alternative tiltag, eksempelvis i jobcentret eller socialforvaltningen. Endvidere er nettoomkostningerne pr. sagsforløb på baggrund heraf opgjort. Det skal bemærkes, at der i denne opgørelse udelukkende medregnes selve arbejdet med den enkelte personsag, mens projektopgaver og deltagelse i metodeudvikling, projektprocesser etc. i metodeudviklingsprojektet ikke medtælles.

Krav til datainput

Lønomkostningerne til den fremskudte sagsbehandling er baseret på Det Fælleskommunale Løndatakontors statistik på gennemsnitslønninger til de mest erfarne socialrådgivere. Der er i forhold til de fremskudte sagsbehandlere arbejde indlagt en overheadprocent i beregningerne på 5 %, inspireret af kommuner og regioners rammeaftaler på det sociale område⁵. Overhead skal således dække øvrige udgifter udover løn, indirekte udgifter samt omkostninger. Projektkommunerne har opgjort eller estimeret de fremskudte sagsbehandlernes tidsforbrug i forhold til konkret sagsbehandling.

Kommunerne har endvidere estimeret eventuelle bortfaldne lønomkostninger (de alternative omkostninger) som følge af den fremskudte sagsbehandling. Det kan bl.a. dreje sig om at forholde sig til:

- Nedlagte årsværk eller årsværk overflyttet til den fremskudte sagsbehandling
- Årsværk, der på grund af den fremskudte sagsbehandling, er overflyttet til andre opgaver
- Årsværk, der på grund af den fremskudte sagsbehandling, er frigjort til at løse andre opgaver/imødegå en generel opgavevækst

Kommunerne har endvidere opgjort det samlede antal af gennemførte sagsforløb i den fremskudte sagsbehandling pr. september 2013.

Opgørelserne er baseret på følgende:

- Beregning af bruttolønomkostninger til den fremskudte sagsbehandling fratrukket andel brugt på projektspecifikke opgaver (årsværk)

⁵ Fx Region Midtjylland: max 5,4 % og Region Syddanmark: max 5 %

- Alternative lønomkostninger (evt. bortfald/mindreforbrug) i andre funktioner (årsværk)
- Opgørelse af samlet antal sager fra 1/9 2012 til 1/9 2013

Opgørelsesmetoden er uddybet i skemaerne i bilag til denne rapport.

Output

Opgørelserne har for hver af de fire projektkommuner mundet ud i beregninger af den fremskudte sagsbehandlings administrative nettoomkostninger i en driftssituation opgjort som forskellen mellem lønomkostningerne ved fremskudt sagsbehandling og de evt. sparede lønomkostninger andre steder:

$$\text{nettoomkostninger}_{\text{fremskudt sagsbehandling}} = (\text{lønomkostninger}_{\text{fremskudt sagsbehandling}}) - (\text{sparede lønomkostninger}_{\text{andre steder}})$$

Endvidere er der udarbejdet en opgørelse af gennemsnitsprisen pr. sag behandlet i den fremskudte sagsbehandling beregnet som ovenstående nettoomkostninger divideret med antallet af sager i det forløbne projektår:

$$\text{Gennemsnitspris pr. sag} = \frac{\text{nettoomkostninger}_{\text{fremskudt sagsbehandling}}}{\text{antal sager}_{\text{september2013}}}$$

2.2 Beregning af omkostninger og gevinster i 5-6 cases

Beskrivelse

Der er endvidere gennemført beregninger på, hvad de samlede borgerrelaterede nettoomkostninger forventes at blive i en 3-årig periode fremover for de omfattede borgere. Opgørelsen er baseret på 5-6 sagsforløb i hver af de fire kommuner, hvor der er anvendt fremskudt sagsbehandling. Udvælgelsen af de 5-6 cases er sket ud fra samme kriterier, som også er anvendt i forbindelse med udvælgelse af sager til sagsgennemgange, som er foretaget 2 gange i projektførelset. Kriterierne er:

- Alle målgrupper for kommunens fremskudte sagsbehandling er blandt de udvalgte.
- De udvalgte borgerforløb skal være med til at illustrere den udviklede arbejdsgang – dvs. modellen og redskaberne skal i så vid udstrækning som mulig være anvendt.

Eksempel 1:

Det lykkedes kommunen - som et resultat af indsatsen i den fremskudte sagsbehandling – i sidste øjeblik at forhindre, at en boligudsættelsesforretning blev gennemført for en familie med tre børn. Ved hjælp af en hurtig indsats lykkedes det at få overblik over familiens økonomi, at hjælpe med at koordinere indsatsen i forhold til tildeling af berettigede ydelser i en akut opstået økonomisk krise (bl.a. boligstøtte), at få aftalt tildeling af en engangsydelse mod tilbagebetaling og ikke mindst få skabt overskud i familien til at sikre, at familiefaderens alkoholproblem blev håndteret, så familien fremover selv vil være i stand til at klare sig.

Det kontrafaktiske forløb til denne situation ville (ud over de meget alvorlige menneskelige omkostninger for en hel familie) indebære en lang række betydelige omkostninger for både boligforening og kommune i forbindelse med selve boligudsættelsen, gennemførelse af et genhusningsforløb, evt. gennemførelse af en tvangsfjerningssag (ud fra en faglig vurdering var børnene i den givne situation truede), mere massiv hjælp til alkoholafvænnning og evt. udgifter til kontanthjælp for moderen i en periode.

Det er med denne udvælgelse tilstræbt, at de udvalgte sager i så stort omfang som muligt er repræsentative for de gennemførte sagsbehandlingsforløb i den enkelte kommune. Der er således ikke tale om udvælgelse af fx "best" eller "worst cases".

For hvert af de 5-6 forløb er opgjort de indsatser og ydelser, som borgeren har oppebåret, og der er ekstrapoleret for de følgende 3 år mht. forventede indsatser og ydelser. Opgørelserne inkluderer øvrige nødvendige indsatser, der er behov for, samt de ydelser, som borgeren kommer til at oppebære (bostøtte, støtte-kontaktperson, botilbud, kontanthjælp, førtidspension, andre ydelser).

Eksempel 2:

Det lykkedes kommunen at få kontakt med en yngre mand gennem en henvendelse til fremskudt sagsbehandler fra den yngre mands egen læge. Manden var i behandling for depression og havde et stort hashforbrug. Med fremskudt sagsbehandling blev der etableret kontakt til jobcenter, og der blev bevilliget bostøtte. Dette gjorde, at den yngre mand selv kom ud af sit hashforbrug og står overfor at skulle starte et fuldtidsjob – med bostøtte og fortsat behandling hos egen læge.

Uden kontakten fra læge til fremskudt sagsbehandler, var der ikke umiddelbart iværksat bostøtte, og der var ikke indledt samarbejde med jobcenteret. Hashmisbruget var formodentlig eskaleret, og havde på et tidspunkt resulteret i en indlæggelse. Under indlæggelsen forventes ordinær sagsbehandler at måtte tage kontakt til den yngre mand, og der ville være blevet bevilliget bostøtte og misbrugsbehandling. Ligeledes ville manden formodentlig blive visiteret til et værested. På grund af den senere indsats ville manden formodentlig stå over for en udsættelse fra egen bolig og muligt ophold på midlertidigt botilbud.

Endvidere er der for hvert af de 5-6 forløb udformet scenariebeskrivelser for forløb, der ville være sandsynlige, såfremt der **ikke** havde været fremskudt sagsbehandling (kontrafaktisk forløbsbeskrivelse). Dette omfatter behov for sagsbehandlingsindsatser samt diverse tilbud og ydelser og er gjort op som beskrevet ovenfor. Se tekstboksene for en illustration af de forventede og de kontrafaktiske forløb.

Krav til datainput

Projektkommunerne har indledningsvist beskrevet:

- Generelt om borgeren: alder, historik, ægtefælle/partner, børn, uddannelse, beskæftigelse, baggrund for udvælgelse til fremskudt sagsbehandling
- Borgerens forløb og ydelser fra faktisk sagsstart til september 2013
- Forventningerne til det fremadrettede forløb og ydelser frem til 3 år efter sagsstart
- Et kontrafaktisk forløb for borgeren (fra faktisk sagsstart 2012/13 → 3 år efter sagsstart), såfremt der ikke havde været fremskudt sagsbehandling

Efterfølgende har kommunerne ud fra et skema med opstilling af mulige ydelser og bevillinger forholdt sig til, hvilke ydelser der kunne betragtes som sandsynlige i borgerens fremtidige forløb, og har på baggrund af aktuelle lokale satser estimeret udgifterne i forløbene.

Udgifterne er estimeret på baggrund af kommunens nuværende ydelser og serviceniveau. I udgifterne indregnes ikke udgifter til fællesfunktioner, jobcentre mv.

Der vil naturligvis være nogen usikkerhed knyttet til dels det forventede forløb, dels det kontrafaktiske forløb og endelig dels den konkrete estimering af udgifter.

Som udgangspunkt for opgørelserne har skemaet vist i bilag til denne hoverapport været udgangspunktet.

Output

Opgørelserne har mundet ud i beregninger af den fremskudte sagsbehandlings nettoomkostning/-gevinst i 5-6 konkrete sager i hver kommune. Dette er sket ved at opgøre omkostninger og gevinster i det forventede forløb og

på baggrund af dette beregne sagens forventede nettoomkostninger som forskellen mellem omkostninger og gevinster:

$$\text{nettoomkostninger}_{\text{forventet forløb}} = (\text{omkostninger}_{\text{forventet forløb}}) - (\text{gevinster}_{\text{forventet forløb}})$$

Endvidere er omkostninger og gevinster i det kontrafaktiske forløb opgjort, og på baggrund af dette er sagens *alternative* nettoomkostninger beregnet som forskellen mellem omkostninger og gevinster:

$$\text{nettoomkostninger}_{\text{kontrafaktisk forløb}} = (\text{omkostninger}_{\text{kontrafaktisk forløb}}) - (\text{gevinster}_{\text{kontrafaktisk forløb}})$$

På baggrund af dette er den samlede nettoomkostning/-gevinst ved fremskudt sagsbehandling i den konkrete sag udregnet under de givne forudsætninger som forskellen mellem nettoomkostninger ved det faktiske forløb fratrukket nettoomkostningerne ved det kontrafaktiske forløb:

$$\text{nettoomkostninger}_{\text{fremskudt sagsbehandling}} = (\text{nettoomkostninger}_{\text{forventet forløb}}) - (\text{nettoomkostninger}_{\text{kontrafaktisk forløb}})$$

Det skal bemærkes, at der er tale om konservative skøn i forhold til opnåede gevinster, idet evt. skattegevinster opnået ved, at borgerne i øget omfang er kommet i arbejde ikke er indregnet, lige som det ved beregning af omkostninger ved gennemførelse af sagsforløb udelukkende er sagsomkostningerne ved den fremskudte sagsbehandling, der er indregnet, mens forventelige ordinære sagsbehandlingsomkostninger i de kontrafaktiske forløb ikke er medtaget.

Ovennævnte konkrete beregninger er for de enkelte kommuner gengivet i de respektive kommunerapporter, der er vedlagt i bilag. Det samlede tværgående resultat af fremskudt sagsbehandling fremgår af næste afsnit.

2.3 Økonomiske omkostninger og gevinster ved fremskudt sagsbehandling på tværs af kommunerne

For hver af de fire projektkommuner er der således som ovenfor beskrevet gennemført beregninger af den fremskudte sagsbehandlings administrative nettoomkostninger i en driftssituation, og der er ligeledes opgjort de samlede gevinster på borgerniveau ved at gennemføre fremskudt sagsbehandling.

De udspecificerede kommunespecifikke beregninger fremgår af kommunerapporterne. Et overblik på tværs af kommunerne er gengivet i oversigtsform i dette kapitel.

I nedenstående opgørelse af omkostninger pr. sag (figur 8) ses en betydelig varians i niveau mellem de 4 kommuner, som hænger meget sammen med antallet af gennemførte sager i de respektive kommuner samt med karakteren af og kompleksiteten i sagerne.

Figur 8 Omkostninger pr. sag

Kommune	Omkostning pr. sag i kr.
Aarhus Kommune	3.056
Vejle Kommune	5.882
Gladsaxe Kommune	4.549
Rudersdal Kommune	10.404

Den store forskel på antallet af sager i de 4 kommuner, som blev vist i oversigten over de fire afprøvede modeller i forrige kapitel, hænger dels sammen med den valgte afgrænsning af målgrupper og af metoden til opsporing og visitationen til den fremskudte sagsbehandling, og dels med den organisering bl.a. i forhold til opsporingsindsatsen, som er valgt i de respektive kommuner. I Vejle og Aarhus Kommuner er der etableret tætte samarbejder og etableret fysisk tilstedeværelse hos hhv. boligforeninger og det psykiatriske hospital, og dette har i forhold til de her valgte målgrupper betydet meget nem opsporing af relevante borgere i målgruppen. Brutto populationen er således væsentligt større i hhv. Aarhus og Vejle, og i både Aarhus og Vejle og til dels Gladsaxe har en del af de gennemførte sager desuden været forholdsvis kortvarige, og der har kunnet opnås resultater med en forholdsvis lille indsats. De forholdsvis få sager i Rudersdal har alt andet lige i sig selv naturligt nok betydet mere opmærksomhed og tidsforbrug, og sagerne har samlet set været af en mere kompleks karakter end gennemsnittet af sager i de øvrige kommuner. Det er tilkendegivet fra Rudersdal, at dette bl.a. kan hænge sammen med en bestræbelse på i stort omfang straks at viderevisitere en række af de mindre komplekse sager til det ordinære sagsbehandlersystem uden at registrere dem som sager i fremskudt sagsbehandling, eller at fastholde disse sager i det ordinære system, hvis de allerede er startet der.

En del af tankesættet bag fremskudt sagsbehandling er, at kommunerne ved at gennemføre en mindre, men tidlig og opsøgende indsats kan forebygge en forværring af den samlede tilstand og situation hos borgere med sindslidelser eller psykiske vanskeligheder.

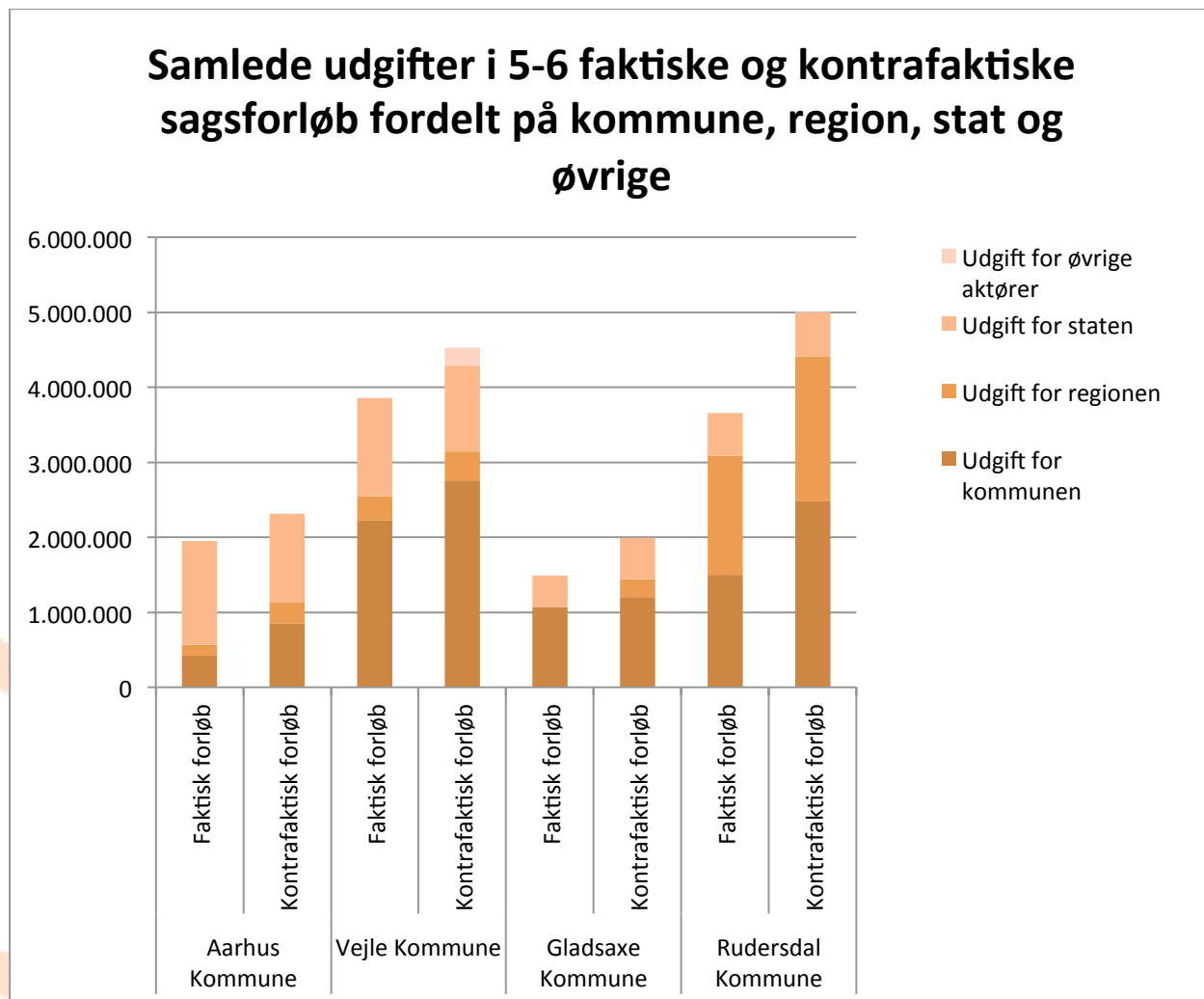
Med den forebyggende indsats forventes det, at der også økonomisk er gevinster at hente for kommunerne på længere sigt. Hvis kommunerne ved at investere i mindre indgribende, forebyggende initiativer kan forhindre, hvad der på sigt kan udvikle sig til decideret deroute både sygdomsmæssigt og socialt, kan der være økonomiske rationaler i fremskudt sagsbehandling både for kommunerne selv, samt for regionerne, staten og eventuelle øvrige samarbejdspartnere. I de opgørelser, som præsenteres her, er der tale om et treårigt forløb. Det må forventes, at en række af effekterne af de forebyggende indsatser, herunder fx beskæftigelsesmæssige, først vil indtræffe efter tre år, og samlet set er de efterfølgende opgørelser på 3-årsbasis således et konservativt skøn i forhold til den samlede mulige økonomiske gevinst.

Figur 9 nedenfor viser en beregnet samlet udgift for hver af de fire kommuner, dels til faktiske og dels til kontrafaktiske treårige forløb for de 5-6 udvalgte borgere. Figuren skal læses med de to bemærkninger, at Vejle Kommune har opgjort udgifter for 6 borgere, hvor de andre kommuner har opgjort for 5, samt at tilgangen til borgerforløbene som nævnt ovenfor i Fremskudt sagsbehandling har været forskellig projektkommunerne imellem.

De store forskelle i samlede udgifter mellem de fire kommuner, hvor Gladsaxe og Aarhus Kommuner har noget lavere samlede udgifter, kan hovedsageligt forklares med forskellige målgrupper og deraf følgende forskellige karakterer af sager. I både Gladsaxe og Aarhus Kommuner er der målgruppemæssigt i højere grad end i hhv. Vejle og Rudersdal tale om yngre borgere, som ikke tidligere har været "kendte i systemet", og om borgere med - alt andet lige - mindre komplekse og mindre omfattende sagsforløb.

Det ses af figuren, at der i alle 4 kommuner er en samlet gevinst ved at gennemføre fremskudt sagsbehandling, idet de samlede nettoomkostninger i de kontrafaktiske forløb for de 5-6 sager over 3 år overstiger de tilsvarende nettoomkostninger i de faktiske forløb, hvor der gennemføres fremskudt sagsbehandling.

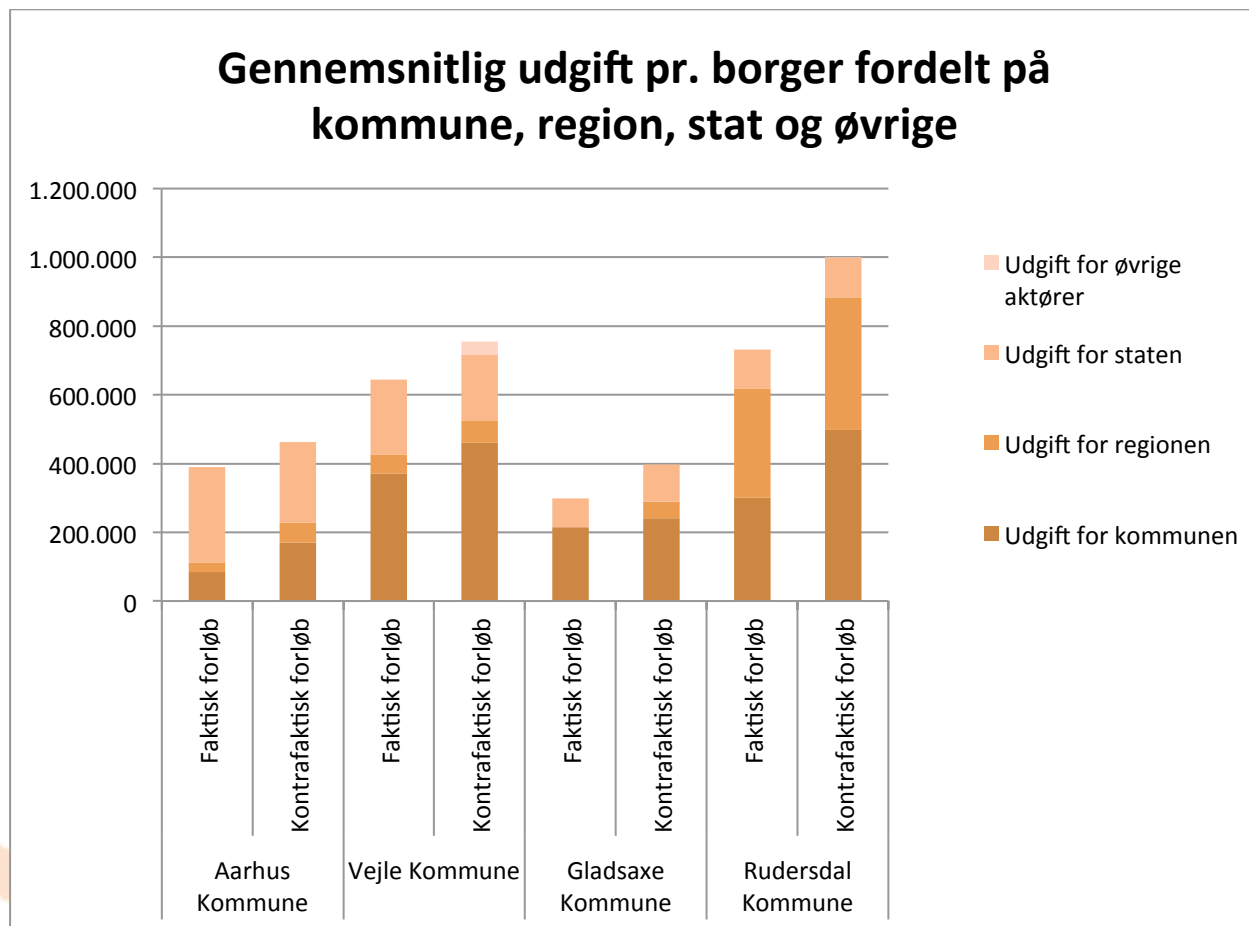
Figur 9 Samlede udgifter i 5-6 sagsforløb fordelt på kommuner – faktiske og kontrafaktiske forløb



De 5-6 borgere, de fremskudte sagsbehandlere i projektkommunerne har udvalgt til økonomiopgørelsen, afspejler den samlede borgermålgruppe, kommunen har haft kontakt med i den fremskudte sagsbehandling, og er som nævnt ovenfor tilstræbt udvalgt som repræsentative for de gennemførte sager i kommunerne.

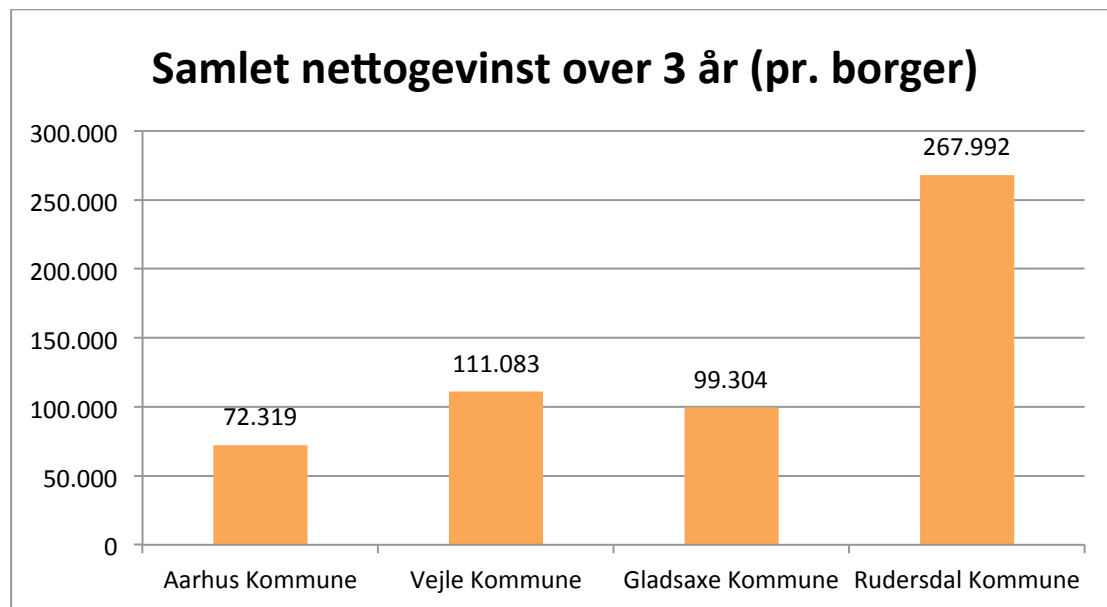
I figur 10 nedenfor vises med udgangspunkt i ovenstående udgiften i gennemsnit pr. borger i hver af de 4 kommuner.

Figur 10 Gennemsnitlig udgift pr. borger (ud fra 5-6 faktiske og kontrafaktiske sagsforløb)



For at tydeliggøre nettoresultatet er der i Figur 11 nedenfor opsummerende vist **den økonomiske nettogevinst** i de udvalgte 5-6 borgercases svarende til nettoudgifterne i borgernes forventede treårige forløb *uden* fremskudt sagsbehandling (det kontrafaktiske forløb) fratrukket udgifterne i det forventede faktiske treårige forløb *med* fremskudt sagsbehandlings opsøgende og forebyggende indsats (det faktiske forløb). Dette kan betragtes som den samlede gevinst ved at gennemføre fremskudt sagsbehandling for de 5-6 borgere i den udvalgte målgruppe for hver kommune i en 3-årsperiode.

Figur 11 Samlet nettogevinst pr. borger ved fremskudt sagsbehandling



Der er som det kan ses af figuren en markant større beregnet gevinst pr. borger i Rudersdal Kommune sammenlignet med de øvrige kommuner. Dette hænger som ovenfor beskrevet først og fremmest sammen med karakteren og kompleksiteten af sagerne i Rudersdal, der sammenlignet med sagerne i de øvrige kommuner er mere komplekse og omfattende, og dermed også giver potentiale for større udsving i de forventede gevinster.

Tabellen nedenfor viser en samlet oversigt over den økonomiske nettogevinst pr. borger fordelt på henholdsvis kommune, region, stat og øvrige aktører.

Tabel 12 Økonomisk nettogevinst pr. borger ved fremskudt sagsbehandling - fordelt på kommune, region, stat og øvrige aktører

	Kommune	Region	Stat	Øvrige
Aarhus Kommune	84.655	29.345	-41.680	0
Vejle Kommune	89.413	9.587	-26.084	38.166
Gladsaxe Kommune	26.299	48.000	25.006	0
Rudersdal Kommune	197.674	67.499	3.060	-80

Negative tal i denne tabel angiver, at det kontrafaktiske forløb forventes at være mindre omkostningsfuldt end det faktiske forløb (ingen besparelse ved fremskudt sagsbehandling).

Som det ses, er der regnet med, at der samlet set vil være en mindre udgift for staten i hhv. Aarhus og Vejle Kommuner i de kontrafaktiske forløb. Dette hænger sammen med, at det er forventet i forløbsbeskrivelserne, at der i visse sager påregnes succes med det fremskudte forløb, der fører til forventning om hurtig overgang fra kontanthjælp til SU med handicaptillæg, der er en statslig udgift, og at den statslige udgift i det faktiske forløb derfor bliver

høj. En tilsvarende forventning ligger ikke i de kontrafaktiske forløb, hvor der til gengæld på mellemlang og længere sigt kan forventes en forværret sygdomsmæssig, social og uddannelsesmæssig situation, der gør hhv. kommunens og regionens udgifter større.

Samlet set og på tværs af kommunerne viser de økonomiske beregninger dog, at indsatsen er rentabel på trods af de ekstra udgifter til staten i hhv. Aarhus og Vejle. Dette skyldes, at gevinsterne i kommune og region er større end merudgiften i staten.

Der henvises i øvrigt til de kommunespecifikke erfaringsopsamlinger for en uddybning af udgifterne knyttet til de specifikke, udvalgte borgerforløb.



Bilag

A: Uddybning af opgørelsesmetode ved opgørelse af faktiske lønomkostninger ved fremskudt sagsbehandling

Faktor	Uddybning	Bemærkninger	Opgørelse/estimat af udgifter på årsbasis
Faktiske lønomkostninger	<ul style="list-style-type: none"> • Antal årsværk tilknyttet den fremskudte sagsbehandling fratrukket andel brugt på projektspecifikke opgaver • Bruttolønomkostninger vedr. disse årsværk 	<p>Opgørelsen af årsværk baseres på en faktisk opgørelse af eller et estimat af de tilknyttede årsværk.</p> <p>Såfremt årsværk er delt mellem flere funktioner, estimeres den relative vægt og anvendes både ift. opgørelsen af årsværk samt ift. opgørelsen af bruttolønomkostninger.</p>	
Alternative lønomkostninger	<ul style="list-style-type: none"> • Estimering af evt. årsværk sparet ved etablering af fremskudt sagsbehandling • De faktiske gennemsnitslønomkostninger (ovenstående) kan anvendes til at opgøre de samlede alternative lønomkostninger 	<p>Opgørelsen af årsværk kan baseres på opgjort tidsforbrug på opgaverne eller udviklingen i antal årsværk under hensynstagen til:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Nedlagte årsværk • Årsværk overflyttet til den fremskudte sagsbehandling • Årsværk overflyttet til andre opgaver • Årsværk frigjort til at løse andre opgaver/imødegå en generel opgavevækst 	
Samlet antal sagsforløb	<ul style="list-style-type: none"> • Antal sagsforløb på baggrund af monitoreringssystem 	Opgørelse september 2013	

B: Støtteskema med oversigt over mulige ydelser, der kan være relevante i hhv. de faktiske og kontra-faktiske forløb:

	Mulige ydelser	Beskrivelse af forløb og varighed af ydelser	Bemærkninger	Opgørelse/estimat af udgifter på årsbasis
Socialområdet	<p>Bostøtte (§ 85)</p> <p>Aktivitets- og samværstilbud (§ 104)</p> <p>Beskyttet beskæftigelse § (103)</p> <p>Hjælpe midler og lign.</p> <p>Misbrugsbehandling (rådgivning og behandling af alkohol og stofmisbrug)</p> <p>Botilbud (§§ 107, 108)</p> <p>BPA-ordning (§§ 95, 96)</p> <p>Ledsageordninger (§ 97)</p> <p>Støttekontaktperson, opsøgende arbejde (§ 99)</p> <p>Forebyggende foranstaltninger for børn og unge</p> <p>Anbringelser af børn og unge</p> <p>Øvrige specialtilbud for børn og unge</p> <p>Fripladser i institutioner</p>		Både den samlede udgift og kommunens andel (dvs. efter en evt. statsrefusion) angives.	

Beskæftigelsesområdet	Førtidspension		Både den samlede udgift og kommunens andel (dvs. efter en evt. statsrefusion) angives.	
	Sygedagpenge			
	Kontanthjælp			
	Dagpenge			
	Revalidering			
	Fleksjob/løntilskud og lign.			
	Boligsikring			
Sundhedsområdet	Indlæggelser		Både den samlede udgift og kommunens andel angives	
	Ambulant behandling			
	Genoptræning og fysioterapi			
	Evt. øvrige sundhedsudgifter			
Indtægter	Borgerens beskæftigelsessituation/ skatteindtægter			