


# RESSOURCEFORLØB

KOORDINERENDE SAGSBEHANDLERES OG BORGERES ERFARINGER



15:39

LINE MEHLSSEN  
HELLE HOLT  
HENNING BJERREGAARD BACH  
CHRISTIAN THÖRNFELDT



15:39

## RESSOURCEFORLØB

KOORDINERENDE SAGSBEHANDLERES OG BORGERES  
ERFARINGER

LINE MEHLSSEN

HELLE HOLT

HENNING BJERREGAARD BACH

CHRISTIAN THÖRNFELDT

KØBENHAVN 2015

SFI – DET NATIONALE FORSKNINGSCENTER FOR VELFÆRD

RESSOURCEFORLØB  
KOORDINERENDE SAGSBEHANDLERES OG BORGERES ERFARINGER  
Afdelingsleder: Lisbeth Pedersen  
Afdelingen for Beskæftigelse og Inklusion

Undersøgelsens følgegruppe:  
Joachim Lynggaard Boll, Beskæftigelsesministeriet  
Margrethe Groth Andersen, Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering  
Camilla Trelldal Jørgensen, Kommunernes Landsforening  
Claus Brygger Jacobi, Københavns Kommune

ISSN: 1396-1810  
ISBN: 978-87-7119-338-1  
e-ISBN: 978-87-7119- 339-8

Layout: Hedda Bank  
Forsidefoto: [Colourbox](#)  
Oplag: 300  
Tryk: Rosendahls a/s

© 2015 SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd

SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd  
Herluf Trolles Gade 11  
1052 København K  
Tlf. 33 48 08 00  
[sfi@sfi.dk](mailto:sfi@sfi.dk)  
[www.sfi.dk](http://www.sfi.dk)

SFI's publikationer kan frit citeres med tydelig angivelse af kilden.

# INDHOLD

	<b>FORORD</b>	<b>7</b>
<b>1</b>	<b>SAMMENFATNING OG DISKUSSION</b>	<b>9</b>
	Data og metode	10
	Sammenfatning	11
	Diskussion og perspektiv	19
	Erfaringer til eftertanke	22
<b>2</b>	<b>UNDERSØGELSENS FORMÅL OG INDHOLD</b>	<b>25</b>
	Rapportens formål	25
	Ressourceforløbet som indsats	26
	Ressourceforløb i en arbejdsmarkedspolitisk kontekst	31
	Temaer i undersøgelsen	33
	Opsamling	44
<b>3</b>	<b>DATAGRUNDLAG OG METODE</b>	<b>47</b>

	Den kvantitative analyse	47
	Den kvalitative analyse	48
<b>4</b>	<b>BORGERE I RESSOURCEFORLØB OG PÅ FØRTIDSPENSION</b>	<b>57</b>
	Karakteristik af borgere i ressourceforløb og på førtidspension	58
	Tidligere egen og offentlig forsørgelse	61
	Opsamling	66
<b>5</b>	<b>ORGANISERINGEN AF RESSOURCEFORLØB</b>	<b>69</b>
	Organisering af ressourceforløb	72
	Målgruppen for ressourceforløb	77
	Organisering af rehabiliteringsteamet	80
	Brug af sanktioner i ressourceforløbene	84
	Opsamling	87
<b>6</b>	<b>REHABILITERINGSTEAM OG KOORDINERENDE SAGSBEHANDLERE</b>	<b>91</b>
	Fagpersoners oplevelse af det tværfaglige rehabiliteringsteam og rehabiliteringsteam møder	92
	Rollen som koordinerende sagsbehandler og samarbejdet med rehabiliteringsteamet	98
	Borgernes oplevelse af deres introduktion til ressourceforløb	101
	Rollen som koordinerende sagsbehandler	106
	Koordinering af indsatsen i ressourceforløbet	110
	Borgernes oplevelse af at have en koordinerende sagsbehandler	112
	Opsamling	114
<b>7</b>	<b>DET KONKRETE INDHOLD I RESSOURCEFORLØBET</b>	<b>117</b>
	Det første møde og indsatsplanen	118
	Opfølgningssamtaler	119

	Indsatser	121
	Opsamling	134
<b>8</b>	<b>MÅLGRUPPENS MOTIVATION</b>	<b>137</b>
	Borgernes motivaton for ressourceforløb	138
	De koordinerende sagsbehandleres vurdering af borgernes motivation	141
	Medinddragelse (empowerment) af borgere i ressourceforløb	151
	Ressourceforløbet – en periode med uvished	157
	Anerkendelse af borgernes begrænsninger	160
	Opsamling	162
<b>9</b>	<b>PROGRESSION – VURDERING AF RESSOURCEFORLØBET OG FREMTIDEN</b>	<b>165</b>
	Progression i ressourceforløbene	166
	Vurdering af ressourceforløbsordningen	173
	Fremtidsudsigter for ressourceforløb	179
	Borgernes syn på fremtiden	180
	Opsamling	181
	<b>BILAG</b>	<b>185</b>
	Bilag 1 Interviewguide til koordinerende sagsbehandlere	186
	<b>LITTERATUR</b>	<b>191</b>
	<b>SFI-RAPPORTER SIDEN 2014</b>	<b>197</b>





# FORORD

Den 1. januar 2013 trådte reformen af førtidspension og fleksjob i kraft. Reformen indeholder et stærkt uddannelses- og beskæftigelsesfokus. For borgere med komplekse problemer ud over ledighed er der derudover lagt vægt på en tværfaglig og helhedsorienteret indsats.

Ressourceforløbet er en ny indsats, der er etableret som led i den tværfaglige og helhedsorienterede indsats for borgere med komplekse problemer udover ledighed. Reformen og dermed ressourceforløbet trådte i kraft 1. januar 2013, mens ressourceforløbet først herefter skulle indholdsudfyldes og implementeres. Der er derfor begrænset viden om, hvordan kommunerne har grebet ressourceforløbene an, hvad indholdet er, og hvilke erfaringer sagsbehandlere og borgere har gjort sig med ressourceforløbene.

Denne undersøgelse beskriver, hvordan fire kommuner i praksis har organiseret ressourceforløbene, og hvilke indsatser der tilbydes borgere i ressourceforløb. De konkrete erfaringer med ressourceforløbene ses ud fra henholdsvis de koordinerende sagsbehandlers og borgernes synsvinkel.

Vi vil gerne takke medarbejdere og ledere samt borgerne i fire kommuner for så velvilligt at stille sig til rådighed for interview.

Der har været tilknyttet en følgegruppe til projektet, og lektor Bodil Damgaard (RUC) har været lektør på rapporten. De takkes alle for gode og konstruktive kommentarer.

Undersøgelsen er gennemført af de videnskabelige assistenter Line Mehlsen og Christian Thörnfeldt samt seniorforskerne Henning Bjerregaard Bach og Helle Holt. Sidstnævnte har også været projektleder.

Undersøgelsen er finansieret af Beskæftigelsesministeriet og SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd.

København, november 2015

AGI CSONKA

# SAMMENFATNING OG DISKUSSION

Den 1. januar 2013 trådte den første af en række reformer på beskæftigelsesområdet i kraft, nemlig reformen af førtidspension og fleksjob. Efterfølgende er der kommet en kontanthjælpsreform og en sygedagpenge-reform. Fælles for reformerne har været et stærkt uddannelses- og beskæftigelsesfokus. For borgere med komplekse problemer ud over ledighed er der derudover blevet lagt vægt på en tværfaglig og helhedsorienteret indsats. Det står endvidere centralt i aftaleteksten, at øget inddragelse af borgerne og en beskæftigelsesrettet rehabilitering antages at være nødvendig, hvis borgere med komplekse problemer skal have fodfæste på arbejdsmarkedet.

Ressourceforløbet er en ny indsats, der er etableret som led i den tværfaglige og helhedsorienterede indsats. Ressourceforløbet er en længerevarende indsats på mellem 1 og 5 år. Borgeren får tildelt en koordinerende sagsbehandler, når borgerens sag har været behandlet i et tværfagligt rehabiliteringsteam. Den koordinerende sagsbehandler skal sikre, at der sker en koordinering af indsatsen, og at indsatsen tager udgangspunkt i borgerens ønsker og behov. Indsatserne kan fx bestå af tildeling af en mentor, fysioterapi, fysisk træning, tilbud til forbedring af borgerens psykiske helbred, kostvejledning og virksomhedspraktik.

Ressourceforløbene kan ses som en erkendelse af, at ledige med komplekse problemer har behov for særlige og andre indsatser end de

indsatser, der anvendes i den traditionelle beskæftigelsesrettede indsats for at komme tættere på arbejdsmarkedet.

Ressourceforløb som indsats trådte i kraft 1. januar 2013, men skulle først herefter indholdsudfyldes og implementeres. Der er derfor begrænset viden om, hvordan kommunerne har grebet ressourceforløbene an, hvad indholdet er, og hvilke erfaringer sagsbehandlere og borgere har gjort sig med ressourceforløbene.

Et ressourceforløb er overordnet karakteriseret ved, at det er et individuelt tilrettelagt forløb af længere varighed

Denne undersøgelses formål er at give indsigt i kommuners implementering og organisering af ressourceforløbene. Det gøres gennem en bred beskrivelse af, hvordan fire kommuner har organiseret ressourceforløbene. Beskrivelser af og erfaringer med ressourceforløbet som indsats er primært set ud fra de koordinerende sagsbehandlers og borgernes synsvinkel. Det er deres vurdering af styrker og svagheder ved ressourceforløbet, der fremlægges her.

Ifølge lovens intention skal borgere, som påbegynder et ressourceforløb, have bedre fremtidsmuligheder på arbejdsmarkedet i sammenligning med borgere, som får tildelt førtidspension. For at undersøge, om denne intention indfries, har vi foretaget en registeranalyse, hvor vi sammenligner borgere under 40 år, som får tilkendt førtidspension, med borgere under 40 år, som påbegynder et ressourceforløb i samme tidsrum. Vi undersøger, om de to grupper afviger fra hinanden og i så fald på hvilke punkter. Har personer, som påbegynder et ressourceforløb, fx haft en tættere tilknytning til arbejdsmarkedet eller uddannelsessystemet i sammenligning med borgere, som begynder at modtage førtidspension?

## DATA OG METODE

### KVANTITATIVE DATA

For at kunne beskrive de borgere, der i perioden 1. januar 2013 til og med uge 43 i 2014 er blevet tildelt henholdsvis ressourceforløb eller førtidspension, benyttes registerdata fra DREAM, der er en forløbsdatabase med beskæftigelsespolitiske indsatser på individniveau. Datasættet gør os i stand til at sammenligne de to grupper i forhold til tidligere arbejdsmarkedstilknytning og forsørgelse. Viden herom er vigtig for at give et billede af de borgere, der er i ressourceforløb.

## KVALITATIVE DATA

Til at belyse de konkrete erfaringer med ressourceforløb er der foretaget 34 interview med sagsbehandlere (12), ledere (6) og borgere (16) i fire kommuner. Både kommuner og interviewpersoner er anonyme. De fire kommuner er udvalgt på baggrund af antallet af igangsatte ressourceforløb, idet vi har prioriteret kommuner, der har sat relativt mange ressourceforløb i gang for at være sikre på, at der var konkrete erfaringer at trække på. Valget af aktive kommuner betyder også, at de erfaringer, disse har gjort sig, vil kunne inspirere andre kommuner, der ikke er nået så langt i implementeringen af ressourceforløbet.

Interviewene med henholdsvis koordinerende sagsbehandlere, ledere og borgere er foretaget på baggrund af interviewguider. Disse guider er udformet på baggrund af fire overordnede temaer, der er udvalgt, fordi de er centrale i forhold til intentionerne med ressourceforløbene: at give borgere med komplekse problemer ud over ledighed en særlig helhedsorienteret og tværfaglig indsats ved brug af rehabiliterings-team og koordinerende sagsbehandlere. Temaerne er:

- Organisering og implementering af ressourceforløbene i de fire kommuner.
- Rehabiliteringsteamets rolle, den koordinerende sagsbehandlers rolle og de konkrete tilbud i ressourceforløbet, herunder sagsbehandlers og borgeres vurdering af den helhedsorienterede og tværfaglige indsats.
- Motivation af borgerne med fokus på, hvad der henholdsvis hæmmer og fremmer borgernes oplevelse af motivation, herunder empowerment.
- Borgernes oplevelse af progression hen imod beskæftigelse eller uddannelse, herunder også en vurdering af ressourceforløbet som middel til opnåelse af progression.

## SAMMENFATNING

Ressourceforløbet er en indsats rettet primært mod den gruppe borgere under 40 år, der er i risiko for at komme på førtidspension, hvis ikke der gøres en særlig indsats. Gruppen er kendetegnet ved at have betydelige og komplekse problemer ud over ledighed.

Ressourceforløbet adskiller sig fra tidligere indsatser over for ikke-arbejdsmarkedsparate borgere med komplekse problemer ved, at et tværfagligt rehabiliteringsteam skal indstille borgeren til et ressourceforløb, at ressourceforløbet er på mindst 1 år og op til 5 år med mulighed for forlængelse, at borgeren i ressourceforløbet tildeles en koordinerende sagsbehandler, at de konkrete indsatser bliver individuelt tilrettelagt, at indsatsen skal være tværfaglig og helhedsorienteret, og at der i hele forløbet lægges vægt på borgerens motivation, empowerment og progression. Målet for borgere i ressourceforløb er at komme tættere på arbejdsmarkedet og på sigt begynde på en uddannelse og/eller i beskæftigelse.

#### BORGERE UNDER 40 ÅR I RESSOURCEFORLØB

Registeranalyser viser, at borgere under 40 år, som påbegynder et ressourceforløb i 2013 eller senere, 6 år forinden var selvforsørgende i knap halvdelen af tiden. Selvforsørgelsen falder gradvis frem mod påbegyndelse af ressourceforløbet. I halvåret inden påbegyndelsen var andelen således faldet til under en tiendedel. Ser vi på gruppen, der i samme periode har fået tilkendt en førtidspension, lå selvforsørgelsesgraden højere, nemlig på 60 pct. 6 år forinden, og den lå på godt en fjerdedel et halvt år før tilkendelsen. Begge grupper af borgere har altså tidligere kunnet klare sig selv, men de har i stigende grad haft vanskeligheder ved det.

34 pct. af de yngre personer, som påbegyndte et ressourceforløb, var medlem af en a-kasse pr. december 2012, hvilket gælder for 13 pct. af borgerne under 40 år, der har fået tilkendt førtidspension. Hver tredje af borgerne under 40 år, som påbegyndte et ressourceforløb, har gennemført en erhvervskompetencegivende uddannelse, hvilket kun gælder for en femtedel af borgerne under 40 år, der er blevet tilkendt førtidspension. Borgerne under 40 år i ressourceforløb har således flere uddannelsesmæssige ressourcer at trække på, men noget overraskende var de i mindre grad selvforsørgende i årene forud i sammenligning med borgere, som i samme periode fik tilkendt førtidspension.

Inden for de seneste 6 år inden påbegyndelse af ressourceforløbet har borgerne under 40 år deltaget i aktive tilbud efter lov om aktiv beskæftigelsesindsats i 10-13 pct. af tiden. For førtidspensionister er andelen omtrent det halve. De aktive tilbud omfatter ordinær uddannelse, alle former for kurser, virksomhedspraktik og løntilskudsansættelse. Andre tilbud, som de måtte have deltaget i, fx efter serviceloven eller sundhedslovgivningen og fx i form af bostøtte, alkohol- og stofmisbrugsbehandling, har ikke været tilgængelige for os.

Registerdataene viser også, at 63 pct. af de tildelte ressourceforløb til yngre borgere er tildelt kvinder.

## FÆLLES ERFARINGER

Vi har besøgt fire kommuner, der alle er kendetegnet ved at have igangsat relativt mange ressourceforløb sammenlignet med andre kommuner.

Kommunerne har været i stand til at oprette relativt mange forløb, blandt andet fordi de har kunnet trække på tidligere erfaringer med at arbejde helhedsorienteret og tværfagligt.

Fælles for de igangsatte ressourceforløb er, at de mest anvendte tilbud til borgerne i ressourceforløb er mentorer, virksomhedspraktik samt indsatser til forbedring af borgernes fysiske og mentale helbred.

Borgerinterviewene i de fire kommuner viser en overvejende tilfredshed med ressourceforløbet. De fleste borgere fortæller, at de oplever ressourceforløbet som noget andet end de traditionelle beskæftigelsesrettede indsatser. Særligt fremhæves de koordinerende sagsbehandlere og mentorer som afgørende for denne positive vurdering. I borgernes vurdering skal der dog tages højde for, at det er de koordinerende sagsbehandlere, der har udvalgt borgerne til interview, hvilket kan betyde, at de udvalgte borgere er mere tilfredse end andre borgere i ressourceforløbene.

De koordinerende sagsbehandlere ser ressourceforløbet som en indsats med et stort potentiale, særligt fremhæves rehabiliteringsteammoderne som en gevinst for tværfaglig vurdering og sparring. I teammoderne deltager en fast mødeleder, forskellige fagpersoner herunder lægelig ekspertise samt repræsentanter fra beskæftigelsesforvaltningen og evt. andre forvaltninger. Sagsbehandlerne oplever dog, at ekstra ressourcer og færre sager pr. koordinerende sagsbehandler er en forudsætning, hvis det fulde potentiale ved tværfaglige ressourceforløb skal indfries.

Endelig er de interviewede sagsbehandlere enige om, at målet med ressourceforløbet er, at borgeren kommer tættere på uddannelse eller beskæftigelse og dermed selvforsørgelse. Der er også enighed om, at det for denne gruppe af borgere kan have lange udsigter at nå dette mål, fordi målgruppen for ressourceforløb har komplekse problemer. Sagsbehandlerne anser det derfor som sandsynligt, at nogle borgere i ressourceforløb vil ende med at blive tildelt en førtidspension, ud fra en vurdering af, at der ikke kan udvikles på deres arbejdsevne. Sagsbehandlerne fremhæver i den forbindelse, at ressourceforløbet kan være med til at sikre, at

borgeren bliver mere selvhjulpne og derved kan få en tilværelse som førtidspensionist med forbedret livskvalitet og mindre hjælp fra det offentlige.

#### FORSKELLE I ORGANISERINGEN AF RESSOURCEFORLØBENE

Der er forskel på, hvordan de fire besøgte kommuner har implementeret og organiseret ressourceforløbet.

I to af kommunerne er ressourceforløbene primært organiseret inden for rammerne af den øvrige beskæftigelsesindsats. Ressourceforløbet har i disse to kommuner en del lighedspunkter med den traditionelle beskæftigelsesindsats.

De to andre kommuner har organiseret sig med særlige ressourceteam, der har til opgave at sikre den tværfaglige og helhedsorienterede indsats i borgernes ressourceforløb. Organiseringen af ressourceforløbene i tværfaglige ressourceteam adskiller sig fra organiseringen af kommunernes øvrige beskæftigelsesindsatser.

Organiseringen af ressourceforløbene i landets kommuner vil formentlig variere fra kommune til kommune og ligge mellem tæt på og langt fra kommunens øvrige beskæftigelsesindsats. Grunden til, at de fire besøgte kommuner havde valgt netop deres måde at organisere ressourceforløbene på, angav de som tidligere erfaringer med indsatser for denne gruppe af borgere og kommunens øvrige rammevilkår.

Forskellen i de undersøgte kommuners organisering er systematisk, idet forskellene var gennemgående og konsistente. Interviewene med de koordinerende sagsbehandlere peger på, at organiseringen af ressourceforløbene har betydning for deres oplevelse af ressourceforløbene som indsats og mulighederne for at udnytte og indfri det potentiale, der er i ordningen. I de to kommuner, der er organiseret med ressourceteam, udtrykker de koordinerende sagsbehandlere og faglige ledere en større tilfredshed med ressourceforløbene som ordning end i de to andre kommuner. De oplever i høj grad, at ressourceforløbene giver mulighed for at arbejde helhedsorienteret og tværfagligt. Vi finder ikke på samme måde, at organiseringen har en betydning for, hvordan borgerne oplever deres ressourceforløb. I alle fire kommuner har vi talt med borgere, der er meget tilfredse, og borgere, der er mindre tilfredse med deres ressourceforløb.



Vi kan dog ikke udtale os om, hvorvidt den ene måde at organisere ressourceforløbene på frem for den anden udvikler flere borgere til uddannelse eller beskæftigelse.

#### KOMMUNER MED RESSOURCETEAM

To kommuner har med ressourceforløbet valgt at etablere et anderledes tilbud til borgere med komplekse problemer ud over ledighed. Kommunerne har organiseret indsatsen med et tværfagligt ressourceteam, der udelukkende skal tage sig af borgere i ressourceforløb, og som er fysisk placeret et andet sted end i jobcenteret. Ved denne organisering oplever de koordinerende sagsbehandlere, at der samtidig sendes et signal til borgerne om, at ressourceforløbet er en anden type indsats end den traditionelle beskæftigelsesindsats.

Kommunerne prioriterer rehabiliterende indsatser og er mindre eksplicite i deres fokus på beskæftigelse og uddannelse. Der prioriteres et relativt stort ressourceforbrug – i form af stort timeforbrug på hver enkelt borger og særlige indsatser – ud fra en forventning om, at det kan betale sig på lang sigt. Det er sagsbehandlernes vurdering, at de sidder med færre sager end almindelige beskæftigelsesrådgivere.

I kommuner med ressourceteam har man prioriteret at håndplukke faglige ledere og sagsbehandlere med erfaring fra tidligere projekter med tværfaglige og helhedsorienterede indsatser. Sagsbehandlerne prioriterer efter eget udsagn tid sammen med borgerne, fordi tid er afgørende i motivationsarbejdet. De anvender derimod ikke sanktioner overfor borgerne, da de oplever, at sanktioner kan virke demotiverende.

#### KOMMUNER UDEN RESSOURCETEAM

To kommuner har i højere grad organiseret ressourceforløbet inden for rammerne af den eksisterende kommunale beskæftigelsesindsats. Dette betyder, at ressourceforløbene har en del lighedspunkter med de øvrige beskæftigelsesindsatser indhold og organisering.

Fysisk og organisatorisk er de koordinerende sagsbehandlere placeret i jobcenteret sammen med de øvrige beskæftigelsesrådgivere. Indsatserne til borgere i ressourceforløb er overlappende med de indsatser, som borgere bliver tilbudt i kontanthjælps- eller sygedagpengesystemet. De to kommuner har prioriteret brugen af mentorer til borgere i ressourceforløb – et tilbud, der også tilskyndes i lovgivningen og via relativt høj refusion.

De to kommuner er kendetegnet ved, at de koordinerende sagsbehandlere med borgere i ressourceforløb sidder med lige så mange sager som de øvrige beskæftigelsesrådgivere i jobcenteret.

Kommunerne anvender muligheden for at bruge sanktioner over for borgere i ressourceforløb ud fra samme retningslinjer som over for andre borgere i jobcenteret. Der tages dog hensyn til, at borgerne i ressourceforløb kan være udfordrede i forhold til at deltage aktivt, men truslen om sanktioner anvendes – særligt over for borgere, der ikke er motiverede for at deltage i deres ressourceforløb.

#### SAMARBEJDE – EN UDFORDRING

De koordinerende sagsbehandlere ser, uanset hvilken kommune de kommer fra, en række udfordringer i en helhedsorienteret og tværfaglig indsats som ressourceforløbet.

Den helhedsorienterede indsats binder ideelt set borgerens indsats sammen på tværs af forskellige forvaltninger, og første skridt hertil tages i rehabiliteringsteamet. I praksis oplever de koordinerende sagsbehandlere dette samarbejde som en udfordring, særligt fordi ressourceforløbet ligger i beskæftigelsesforvaltningen. Nogle mødeledere for rehabiliteringsteamet og repræsentanter fra beskæftigelsesområdet giver udtryk for, at de oplever, at der ikke helt er det samme engagement fra repræsentanterne fra de øvrige forvaltninger. Repræsentanterne fra beskæftigelsesområdet oplever dog alligevel rehabiliteringsteamet som et positivt tiltag, der giver mulighed for at få flere faglige synsvinkler på den samme sag.

Ventetider og manglende (erfaringer med) samarbejde på tværs af forvaltninger og fagområder betyder, at det er en udfordring at tilbyde borgerne et egentligt helhedsorienteret forløb, hvor indsatser kan igangsættes sideløbende eller i en særlig rækkefølge.

De koordinerende sagsbehandlere i de kommuner, hvor man fysisk har samlet de forskellige fagligheder i et ressourceteam, udtrykker en større tilfredshed med det tværfaglige samarbejde i ressourceforløbet end de koordinerende sagsbehandlere i kommuner uden ressourceteam. De koordinerende sagsbehandlere i kommunerne med et ressourceteam giver udtryk for, at deres organisering i tværfaglige ressourceteam gør det lettere at overkomme de udfordringer og flaskehalse, der kan opstå i samarbejdet i praksis.

## MOTIVATION AF BORGERNE – EN UDFORDRING

Borgere, der bliver visiteret til et ressourceforløb, er en heterogen gruppe, der dog har det fællestræk, at de har været i ”systemet” længe og har prøvet mange forskellige indsatser. Dette stiller særlige krav til de koordinerende sagsbehandlere, hvis borgerne skal se ressourceforløbet som noget andet end det, de hidtil har oplevet, og som ikke har bragt dem (tilbage) på arbejdsmarkedet. Sagsbehandlerne oplever motivationsarbejdet som særligt udfordrende i forhold til borgere, der havde forventet en førtidspension eller et fleksjob, men i stedet fik et ressourceforløb.

De koordinerende sagsbehandlere oplever også motivationsarbejdet som en udfordring, blandt andet fordi der ikke findes nogen velkendte metoder til dette arbejde. De benytter sig typisk af opbygning af et tillidsforhold ved at vise borgerne, at de lytter til deres ønsker, at de holder, hvad de lover, og at de sætter handling bag ordene. Der er sagsbehandlere, der peger på, at disse strategier udfordres af manglen på ressourcer, ventetider på indsatser, manglende overblik hos de koordinerende sagsbehandlere over, hvilke indsatser borgeren kan tilbydes samt manglende muligheder for at tilbyde særlige indsatser.

Foruden opbygningen af tillid oplever de koordinerende sagsbehandlere, at det bedste motivationsredskab er at tydeliggøre borgernes fremskridt og progression – så borgerne kan se, at de flytter sig i løbet af ressourceforløbet og derved får troen på, at ressourceforløbet nytter. Her oplever sagsbehandlerne at mangle en metode til at måle og illustrere selv en lille udvikling hos borgerne – en visualisering, der kunne have en positiv effekt på borgernes motivation.

## EMPOWERMENT – EN UDFORDRING

Empowerment er, ligesom progression, et centralt element i motivationsarbejdet. ”Empowerment” betyder borgerens evne til at få kontrol over og tage ansvaret for eget liv. Empowerment kan opnås ved, at borgeren inddrages i beslutningerne vedrørende ressourceforløbet både i forhold til, hvilke indsatser der skal igangsættes, hvilke delmål der skal sættes, og hvornår de enkelte delmål skal nås.

De koordinerende sagsbehandlere peger på flere udfordringer i forbindelse med empowerment i ressourceforløbet: For det første er der tale om en gruppe borgere med lang systemanciennitet, hvilket betyder, at de er vant til, at det er sagsbehandleren, der tager ansvaret for borgerens indsats og i sidste ende bestemmer. For det andet er der mange bor-

gere, der ikke ved, hvad de vil, når de starter i ressourceforløbet, og det er en tidskrævende proces at finde frem til et svar. For det tredje er det vanskeligt for borgeren at forestille sig, hvilke indsatser der er mulige i ressourceforløbet, når de koordinerende sagsbehandlere ofte ikke selv har overblikket. For det fjerde vil den enkelte borger i praksis aldrig få det fulde ansvar for sin indsats. Borgerne oplever, at det er sagsbehandleren, der har myndighed til fx at sanktionere borgeren, hvis borgeren ikke er aktiv eller kommer til aftalte møder.

Disse udfordringer afholder dog ikke de koordinerende sagsbehandlere fra at arbejde med empowerment, men ligesom med motivation og progression oplever de at mangle tiden og en metode til at arbejde med empowerment sammen med borgeren.

#### BORGERNES ERFARINGER MED RESSOURCEFORLØBET

Overordnet set tilkendegiver borgerne, at de er positivt overraskede over ressourceforløbet. Der er dog også borgere, der har været frustrerede over beslutningen om, at de skulle i ressourceforløb eller utilfredse med det konkrete indhold i deres ressourceforløb.

De fleste af de interviewede borgere har oplevet rehabiliteringsteammet som overvældende, og nogle borgere oplever mødet som direkte patroniserende. Disse borgere følte sig ikke godt nok forberedte på mødet og slet ikke på, at det på mødet kunne besluttes, at de skulle i et ressourceforløb, som de ikke kendte indholdet eller perspektivet i.

Borgernes oplevelse af at få tildelt en koordinerende sagsbehandler har langt overvejende været positiv. Borgerne oplever den koordinerende sagsbehandler som en gennemgående person, der løbende følger op og tager hånd om dem, og især i kommunerne med et ressource-team oplever borgerne, at de bliver taget med på råd, og at den koordinerende sagsbehandler gør en indsats for at opfylde den enkelte borgers særlige ønsker eller behov.

De interviewede borgere oplever generelt, at der i ressourceforløbet er bedre tid til sammen med sagsbehandleren at finde de rigtige indsatser. Indsatserne i ressourceforløbet adskiller sig dog ikke nødvendigvis fra, hvad borgerne før har deltaget i, og nogle borgere er fortsat i den eller de indsatser, de var i inden ressourceforløbet.

Mange af de interviewede borgere oplever, at de har svært ved selv at tage ansvar for deres forløb, fordi de ikke kender mulighederne for tilbud og indsatser og ej heller egne begrænsninger og styrker.

## BORGERNE OM TROEN PÅ FREMTIDEN

Størstedelen af de interviewede borgere er optimistiske i forhold til fremtiden. De har oplevet en udvikling, der endnu ikke har bragt dem i beskæftigelse eller uddannelse, men som har givet dem en øget livskvalitet, eksempelvis ved at kunne være mere for egne børn eller at kunne bidrage til det praktiske i hjemmet. En oplevelse af øget overskud og livskvalitet kan ifølge borgere og koordinerende sagsbehandlere føre til en yderligere positiv udvikling, fordi det virker motiverende og giver borgeren tro på egne evner og fremtidig udvikling.

Nogle borgere oplever dog omvendt, at det går for langsomt i deres ressourceforløb. De noget løsere rammer og det lange tidsperspektiv gør det svært for dem at tro på, at de vil kunne opnå tilknytning til arbejdsmarkedet igen.

På den ene side finder de fleste borgere, at tiden og roen er en stor fordel og noget, de har savnet i det traditionelle beskæftigelsessystem. På den anden side oplever en del borgere, at det er utrygt ikke at vide, hvor lang tid deres ressourceforløb kommer til at vare, og om det bliver forlænget. De ved heller ikke, hvad der kommer til at ske på den anden side af ressourceforløbet – mange håber, at beskæftigelse er et realistisk mål, men er i tvivl om, hvorvidt det er det. På den baggrund kan de være bekymrede for, at ressourceforløbet aldrig afsluttes.

Enkelte af de interviewede borgere synes, at deres ressourceforløb er spild af tid og ressourcer, og de forventer ikke, at ressourceforløbet vil gøre en forskel for deres fremtid.

## DISKUSSION OG PERSPEKTIV

### RESSOURCEFORLØBET – BESKÆFTIGELSESRETTET REHABILITERING

Ressourceforløbet kan på flere måder betragtes som en ny og anderledes indsats for borgere med betydelige og komplekse problemer ud over ledighed. Selvom intentionen er opnåelse af enten beskæftigelse eller uddannelse, så er der i den politiske aftaletekst om ressourceforløb en forståelse for, at der er tale om en gruppe af borgere, der har så komplekse udfordringer, at der skal en særlig indsats til, hvis borgeren skal komme tættere på beskæftigelse eller uddannelse.

Denne særlige indsats er det op til den enkelte kommune at organisere. Reformen fastlægger nogle rammer, der giver mulighed for at yde en helhedsorienteret og tværfaglig indsats og have en gennemgående koordinerende sagsbehandler samt et længerevarende forløb.

Skal ressourceforløbet placeres i en arbejdsmarkedspolitisk kontekst har ressourceforløbet et stærkere element af rehabilitering end i den ordinære beskæftigelsesrettede indsats for denne særlige gruppe af borgere med komplekse problemer udover ledighed. Målet er stadig beskæftigelse, men der ligger i rammerne for ressourceforløbet en anerkendelse af, at en rehabiliteringsindsats er nødvendig, før en arbejdsmarkedstilknytning er en realistisk mulighed. Der er således tale om en beskæftigelsesrettet rehabilitering. De koordinerende sagsbehandlere, der er blevet interviewet, har været meget bevidste om beskæftigelsesmålet og prøver at rumme både det rehabiliterende og det beskæftigelsesrettede.

Det nye i ressourceforløbet skal måske, foruden det tværfaglige og helhedsorienterede, findes i de organisatoriske rammer, der gør det muligt at skabe en anderledes tilgang til borgere med komplekse problemer – en tilgang, hvor relationen mellem koordinerende sagsbehandler og/eller mentor og borger bliver afgørende for et succesfuldt forløb.

Undersøgelsen har vist, at de fire besøgte kommuner har organiseret og implementeret ressourceforløbene forskelligt. Denne diversitet i måden at organisere og implementere ressourceforløbet på er vigtig at medtage, når ressourceforløbet som indsats på et tidspunkt skal evalueres. Et manglende blik for forskelle og ligheder i organiseringen og implementeringen vil gøre det vanskeligt at se, hvilke af de mange forskellige elementer der har betydning for borgernes eventuelle progression hen imod uddannelse eller beskæftigelse. Et vigtigt spørgsmål bliver i den forbindelse, hvilke elementer der skal indgå for at sikre et succesfuldt ressourceforløb.

#### FASTHOLDELSEN AF NYE METODER

De besøgte kommuner har i organiseringen af ressourceforløbene primært trukket på medarbejdere, der i forvejen har arbejdet med borgere i målgruppen for ressourceforløb, og/eller medarbejdere, som har deltaget i projekter, hvor man har arbejdet helhedsorienteret og tværfagligt.

Denne undersøgelse illustrerer, at der er udfordringer forbundet med at arbejde helhedsorienteret og tværfagligt, ligesom motivationsarbejdet med målgruppen for ressourceforløb er tidskrævende. Empower-

ment er i den forbindelse en særlig problemstilling, fordi empowerment indeholder et klassisk paradoks: Inddragelse og ansvarliggørelse af borgere kan være svært forenelige med borgernes ressourcer og sagsbehandlerens myndighedsrolle.

Ressourceforløbet indeholder nogle udfordringer, som de besøgte kommuner primært har løst ved at trække på medarbejdere med særlige erfaringer – i nogle tilfælde medarbejdere, der kan betegnes som ”ildsjæle”, der har en særlig motivation for arbejdet med målgruppen for ressourceforløb. I de besøgte kommuner har der ikke været tale om fx egentlig metodeudvikling i forbindelse med implementeringen af ressourceforløbet – i stedet har primært kommunerne med ressourceteam ansat medarbejdere med erfaringer og metoder fra tidligere projekter.

Strategien med at bruge håndplukkede medarbejdere til at udfolde ressourceforløbet ser ud til at fungere i de besøgte kommuner. Det er endda rimeligt at antage, at det netop er på grund af disse medarbejdere, at de besøgte kommuner har fået oprettet så relativt mange ressourceforløb. Udfordringerne ved at anvende håndplukkede medarbejdere består ifølge ledere og medarbejdere i, at den viden og de metoder, medarbejderne opbygger, kan gå tabt, hvis medarbejderne ikke får dokumenteret deres viden og metoder.

Dette forekommer særlig vigtigt på et område, der netop er karakteriseret ved at adskille sig fra den mere traditionelle beskæftigelsesrettede indsats ved at lægge op til nytænkning i forhold til typer af konkrete indsatser/tilbud, metoder til at skabe det gode match, der er en forudsætning for den gode relation, metoder til at måle borgerens udvikling på, metoder til at motivere, metoder til at inddrage borgeren osv.

## RESSOURCEFORLØBET – EN INDSATS ISÆR TIL KVINDER

Sammenligningen mellem borgere under 40 år, der tildeles et ressourceforløb, og borgere, der tildeles førtidspension, giver anledning til refleksion over, hvad der kendetegner de borgere, der tildeles et ressourceforløb.

Sammenligningen viser for det første, at personer i ressourceforløb i deres tidligere kontakt med beskæftigelsessystemet har brugt relativt lidt tid på aktive indsatser som fx virksomhedspraktik, løntilskud eller revalidering. Andelen af personer, der har været i aktive indsatser, er halvt så høj for personer, der i samme periode er blevet tilkendt en førtidspension, selvom andelen også her er relativt lav.

De aktive beskæftigelsesindsatser anvendes i så begrænset omfang, at det er nærliggende at spørge, om jobcentrene i tilstrækkeligt omfang har anvendt de eksisterende indsatser i beskæftigelseslovgivningen i forhold til disse borgere. For tilkendelse af et ressourceforløb er det dog ikke et krav, at alle muligheder i beskæftigelseslovgivningen er afprøvet i praksis, hvis kommunen vurderer, at der er behov for en langvarig og tværfaglig indsats.

Den begrænsede brug af aktive indsatser over for målgruppen, der tildeles et ressourceforløb, kan da også vidne om, at borgere i ressourceforløb har så betydelige og komplekse problemer, at kommunerne har vurderet, at de ikke ville have gavn af de aktive indsatser, der har været tilgængelige. Dette kan tale for, at ressourceforløbet er en indsats, der har manglet i den beskæftigelsesrettede indsats for borgere med komplekse problemer ud over ledighed.

For det andet viser sammenligningen mellem borgere, der tildeles et ressourceforløb, og borgere, der tildeles førtidspension, at kvinder udgør majoriteten af de borgere, der får tildelt et ressourceforløb – dette er ikke tilfældet for borgere, der får tilkendt en førtidspension. Der er ingen åbenlyse forklaringer på, hvorfor langt flere kvinder end mænd tildeles et ressourceforløb, men dette kunne være værd at undersøge nærmere. Herunder ville det være relevant at undersøge om mænd med betydelige og komplekse problemer ikke tildeles ressourceforløb i et omfang, de ellers kunne have gavn af, og hvad disse mænd tilbydes af indsatser i stedet.

## ERFARINGER TIL EFTERTANKE

De fire kommuner er udvalgt, fordi de har oprettet relativt mange ressourceforløb sammenlignet med andre kommuner, og derfor kan forventes at have relativt mange erfaringer, som andre kommuner kan drage nytte af. I det følgende giver vi eksempler på de udfordringer som de interviewede ledere, sagsbehandlere og borgere har fremhævet som centrale.

- Rehabiliteringsteammet er en overvældende oplevelse for borgerne. Borgerne i undersøgelsen manglede forud for mødet viden om, hvad der skulle foregå på selve mødet, og hvad udfaldet af mødet



kunne blive. Få af de interviewede borgere kendte ifølge eget udsagn til ressourceforløbet som indsats på forhånd. Udfordringen er at klæde borgerne på til mødet i rehabiliteringsteamet.

- De koordinerende sagsbehandlere og mødelederne for rehabiliteringsteamet ser det som en udfordring at få den helhedsorienterede og tværfaglige diskussion i rehabiliteringsteamet til at fungere, når ikke alle mødedeltager har lige meget interesse i alle sager, der behandles.
- Det er vanskeligt for de koordinerende sagsbehandlere at foreslå indsatser overfor borgerne, når de ikke selv har overblikket over de forskellige tilbud, ligesom det er svært at få borgerne til selv at foreslå indsatser uden inspiration. Udfordringen er at få et samlet overblik over tilbud og indsatser i de respektive kommuner.
- De koordinerende sagsbehandlere anfører, at det er et godt udgangspunkt for det videre forløb hurtigt at indkalde borgeren til det første møde med den koordinerende sagsbehandler og igangsætte en eller flere af borgerens indsatser. Herved skabes et momentum i forhold til at vise borgeren, at ressourceforløbet er en anderledes indsats, hvilket kan bidrage til motivationsarbejdet. Det er dog ofte en udfordring at få det til at ske i praksis, fordi der kan være ventetider på de forskellige former for indsatser.
- De koordinerende sagsbehandlere oplever, at der er udfordringer forbundet med at motivere borgere i ressourceforløb, og at få borgerne til at tage ansvar for egen udvikling. Derudover efterlyses et redskab, der kan måle og illustrere en eventuel udvikling hos borgeren.
- Koordinerende sagsbehandlere understreger, at det er vigtigt at fastholde, at målgruppen for ressourceforløb er borgere med betydelige og komplekse problemer ud over ledighed. Ressourceforløbet er ikke en indsats for alle ledige. Det kan dog være en udfordring at sikre at målgruppen fastholdes.

- Det anføres af flere sagsbehandlere, at de erfaringer, der gøres i ressourceforløbene med anvendelse af særlige metoder og indsatser, kan anvendes over for andre borgere med komplekse problemer. Udfordringer bliver at få overført disse erfaringer, så flere borgere kan få glæde af dem.

# UNDERSØGELSENS FORMÅL OG INDHOLD

Reformen af førtidspension og fleksjob trådte i kraft d. 1. januar 2013. Efterfølgende er der kommet en kontanthjælpsreform og en sygedagpengereform. Fælles for reformerne har været et stærkt uddannelses- og beskæftigelsesfokus. For borgere med komplekse problemer ud over ledighed er der derudover blevet lagt vægt på en tværfaglig og helhedsorienteret indsats.

Ressourceforløbet er en ny indsats, der er etableret som led i den tværfaglige og helhedsorienterede indsats. Ressourceforløbet blev indført 1. januar 2013, men skulle først herefter indholdsudfyldes og implementeres. Der er derfor begrænset viden om, hvordan kommunerne har grebet ressourceforløbene an, hvad indholdet er, og hvilke erfaringer sagsbehandlere og borgere har gjort sig med ressourceforløbene.

## RAPPORTENS FORMÅL

I januar 2015 udgav Rambøll *Analyse af den tværfaglige rehabiliterende indsats*, der undersøger den indsats, der gives til henholdsvis borgere i ressourceforløb og aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere. Analysen af indholdet i ressourceforløb bygger på en gennemgang af 168 sager og gruppeinterview med koordinerende sagsbehandlere og rehabiliteringsteammed-

lemmer. Analysen viser, at borgere i ressourceforløb får en mere tværfaglig indsats end aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere. Som årsag hertil peges på, at borgere i ressourceforløb oftere har behov for en sundhedsfaglig indsats, og at det tværfaglige rehabiliteringsteam er en platform for vidensdeling (Rambøll, 2015).

Denne undersøgelse bidrager med yderligere viden om sagsbehandlerens erfaringer med ressourceforløb og ny viden om, hvordan borgerne oplever det at være i et ressourceforløb. Hovedformålet med undersøgelsen er:

- At beskrive konkrete erfaringer med ressourceforløbene fra henholdsvis de koordinerende sagsbehandlere og borgernes synsvinkel.

Derudover vil vi belyse, hvilke borgere der bliver tildelt et ressourceforløb. Målgruppen for ressourceforløbene er i aftaleteksten defineret som borgere med betydelige og komplekse problemer ud over ledighed, som ikke kan løses gennem den ordinære beskæftigelsesindsats, og som, hvis ikke der gøres noget særligt, sandsynligvis vil ende med en førtidspensionering. Det er kommunerne selv, der finder frem til de borgere, som bliver behandlet i rehabiliteringsteamet. Derfor er det også interessant i sig selv at kortlægge, hvilke borgere der får et ressourceforløb, sammenlignet med de borgere, der tilkendes en førtidspension. Hvem er de, og hvor kommer de fra?

Et andet formål med undersøgelsen er derfor:

- At beskrive, hvilke borgere der bliver tildelt et ressourceforløb, sammenlignet med borgere, der i samme periode er blevet tilkendt en førtidspension.

## RESSOURCEFORLØBET SOM INDSATS

Indledningsvis vil vi kort beskrive, hvad der lovgivningsmæssigt er formuleret omkring ressourceforløbene.

Den 1. januar 2013 trådte en reform af hele førtidspensions- og fleksjobområdet i kraft. Baggrunden for reformen var en bred politisk enighed om, at reformen af førtidspensions- og fleksjobområdet fra år 2000, med efterfølgende justering af fleksjob i 2006, der skulle fastholde

flest muligt på arbejdsmarkedet, ikke så ud til at være succesfuld. I 2012 var der knap 55.000 flere borgere på førtidspension og i fleksjob end forventet, og udgifterne til ordningen beløb sig i 2010 til over ni milliarder kroner mere end forventet (Regeringen m.fl., 2012).

Målet med den nye reform af førtidspension og fleksjob er, at flest muligt skal i arbejde og forsørge sig selv. Reformen skal sikre et større fokus på den enkeltes ressourcer og en udvikling af den enkeltes arbejdsevne. Fleksjobordningen målrettes, og tilskuddet omlægges for at sikre, at også personer med lille arbejdsevne kan komme ind i ordningen. Adgangen til førtidspension begrænses, og der indføres ressourceforløb, der skal sikre en tidlig, tværfaglig og sammenhængende indsats (Regeringen m.fl., 2012, s. 1).

For at sikre den tværfaglige koordinering i kommunernes indsats over for borgere med betydelige og komplekse problemer ud over ledighed etableres der rehabiliteringsteam i alle kommuner. Rehabiliteringsteamet skal medvirke til, at den enkelte borger kommer i centrum i sin egen sag, og at der sker en parallel afklaring af beskæftigelsesmæssige, sociale og sundhedsmæssige ressourcer. Borgerne får endvidere tildelt en koordinerende sagsbehandler, der skal sikre den tværfaglige og helhedsorienterede indsats på tværs af lovgivnings- og forvaltningsområder. Endelig skal der i indsatserne være fokus på uddannelse, job og selvforsørgelse (Regeringen m.fl., 2012, s. 3). Rehabiliteringsteamet og den tværfaglige indsatsplan kan ses i direkte forlængelse af det landsdækkende initiativ *Brug for alle*, der blev gennemført med fokus på at bringe kontanthjælpsmodtagere i matchgruppe 3<sup>1</sup> tættere på arbejdsmarkedet i perioden fra august 2012 til august 2013.

Målgruppen for ressourceforløb er i følge aftaleteksten (Regeringen m.fl., 2012) borgere, hvor det er overvejende sandsynligt, at de i fravær af en særlig indsats vil ende på førtidspension. Personerne er kendetegnet ved at have betydelige, komplekse problemstillinger, som ikke har kunnet løses gennem den ordinære beskæftigelsesindsats. For at en person kan blive tilkendt et ressourceforløb, skal kommunen kunne dokumentere, at de hidtidige indsatser og tilbud ikke har bragt personen i ud-

---

<sup>1</sup> Matchgruppe 3 er for personer, der hverken blev vurderet til at være arbejdsmarkedsparete eller at kunne deltage i en beskæftigelsesrettet indsats.

dannelse eller job, og at alle muligheder i beskæftigelseslovgivningen er udtømte.<sup>2</sup>

Et ressourceforløb kan vare fra 1 til 5 år. Den nedre grænse på 1 år skal ifølge Finkelstein (2014) sikre, at der kun visiteres til ressourceforløb, når der er behov for en længerevarende indsats (Finkelstein, 2014). Personer under 40 år kan få flere ressourceforløb efter hinanden. Personer over 40 år kan tilbydes et forløb og flere, hvis der er behov, og personen selv ønsker det. Som udgangspunkt skal personer over 40 år også have ét ressourceforløb, inden de kan blive tilkendt førtidspension (Regeringen m.fl., 2012, s. 3-4)

Et typisk ressourceforløb indeholder forskellige former for indsatser, der er tilpasset den enkelte borgers behov. Rehabiliteringsteamet lægger en plan for ressourceforløbet, men planen indeholder mere overordnede indsatsområder end konkrete indsatser. Det er således langt hen ad vejen op til den koordinerende sagsbehandler i samarbejde med borgeren at fastlægge indholdet i ressourceforløbet. Dette er ud fra et ønske om, at borgeren i større omfang inddrages i egen indsats, hvilket er i tråd med empowerment-tankegangen. Vi vil her fremhæve følgende punkter, hvor det ser ud til, at ressourceforløbet adskiller sig fra tidligere indsatser over for ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere:<sup>3</sup>

- Samarbejde med det tværfaglige rehabiliteringsteam
- Længerevarende forløb mellem 1 til 5 år med mulighed for yderligere forlængelser
- Gennemgående og koordinerende sagsbehandler
- Eventuelle nye eller andre indsatser
- Tværfaglig og helhedsorienteret indsats
- Vægt på motivation, empowerment og progression.

Figur 2.1 viser de forskellige trin i tilkendelsen af et ressourceforløb. Målgruppen skal identificeres i det beskæftigelsespolitiske system. Borgeren og dennes sag kommer herefter op på et rehabiliteringsteamøde, hvor der tages stilling til, hvilken indsats borgeren behøver. Besluttet et

---

2. Den 9. april 2014 udsendte Beskæftigelsesministeriet en ny vejledning til landets kommuner, hvori det blev præciseret, ”at det ikke er en betingelse, at alle muligheder er afprøvet, men at en borger kan få et ressourceforløb, hvis kommunen vurderer, at der er behov for en langvarig og tværfaglig indsats”.

3. Vi vender tilbage til den konkrete indholdsudfyldning af ressourceforløbene i kapitel 7, idet det har vist sig, at dette ser forskelligt ud i de deltagende kommuner.

ressourceforløb, lægges der i den forbindelse en overordnet indsatsplan. Borgeren tildeles en koordinerende sagsbehandler, der sammen med borgeren beslutter de konkrete indsatser i ressourceforløbet.

FIGUR 2.1

Processen for tilkendelse af ressourceforløb.



## ØKONOMIEN I RESSOURCEFORLØB

Kommunerne kan få 50 pct. refusion på aktive tilbud og mentorstøtte til borgere i ressourceforløb. Driftsudgifterne til ressourceforløb er undtaget fra driftsloftet på beskæftigelsesområdet (Retsinformation, 2014).<sup>4</sup>

I februar 2015 blev der indgået aftale om en reform af refusionssystemet på beskæftigelsesområdet.<sup>5</sup> Aftalen betyder, at der indføres ens refusionssatser på tværs af ydelser, og at refusionerne falder over tid – fra 80 pct. refusion de første uger til 20 pct. refusion efter uge 52 (Økonomi- & Indenrigsministeriet, 2015).<sup>6</sup> De ændrede refusionsregler må forventes at gøre det mindre økonomisk attraktivt for kommunerne at tildele borgere ressourceforløb af mere end 1 års varighed, da refusionerne på de aktive tilbud og mentorstøtte her falder til 20 pct.

4. Bekendtgørelse af lov om en aktiv beskæftigelsesindsats § 119; § 120 stk. 2.

5. Aftalen blev indgået mellem regeringen (Socialdemokraterne og Radikale Venstre) og Venstre, Det Konservative Folkeparti og Dansk Folkeparti.

6. Aftale om reform af refusionssystemet og tilpasninger i udligningssystemet, 02-02-2015.

## FORSØRGELSEN UNDER RESSOURCEFORLØB

Borgerne i målgruppen for ressourceforløb kommer typisk fra kontanthjælpssystemet eller sygedagpengesystemet. Hvis borgeren bliver bevilliget et ressourceforløb, modtager borgeren en ressourceforløbsydelse. Ressourceforløbsydelsen er på niveau med kontanthjælpen, men er uafhængig af ægtefælles/samlevers indkomst og formue. For personer, der inden de starter i ressourceforløb, modtager sygedagpenge, er ressourceforløbsydelsen på niveau med deres hidtidige ydelse. Ydelsen på sygedagpengeniveau ophører dog, når personen ikke længere er berettiget til sygedagpenge. Herefter modtager personen en ressourceforløbsydelse på kontanthjælpsniveau. Personer, der kommer fra ledighedsydelse og førtidspension, fortsætter med at modtage en ydelse på den hidtidige sats (Beskæftigelsesministeriet, 2015).

## RÅDIGHED OG SANKTIONER

For at være berettiget til ressourceforløbsydelsen skal borgene stå til rådighed for de tilbud, der fremgår af rehabiliteringsplanen og deltage i opfølgningssamtaler. Udeblivelse fra aktiviteter eller opfølgningssamtaler kan resultere i fradrag, nedsættelse eller ophør af ressourceforløbsydelsen. Det er kommunen, der træffer en sådan afgørelse, og kommunen skal inden afgørelsen have udtømt alle rimelige muligheder for at komme i kontakt med borgeren med henblik på en vurdering af, om der var en rimelig grund til udeblivelsen (Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering, 2015).

## INTENTIONER BAG REFORMENERNE

De seneste års reformer på beskæftigelsesområdet<sup>7</sup> er kendetegnede ved, at de i større eller mindre omfang signalerer, at der er brug for alle på det danske arbejdsmarked, og at alle skal bidrage i et omfang, der modsvarer deres arbejdsevne.

Intentionen med reformen af førtidspension og fleksjob var, som beskrevet ovenfor, at flest muligt skal i arbejde og forsørge sig selv fremfor at blive tildelt en førtidspension. Dette skal sikres ved et større fokus på den enkeltes ressourcer og en udvikling af arbejdsevne (Regeringen m.fl., 2012). Samme intention findes i kontanthjælpsreform-

---

7. 1) Dagpengereformen trådte i kraft 1. januar 2013 2) Reform af førtidspensions- og fleksjobområdet trådte i kraft den 1. januar 2013; 3) Kontanthjælpsreformen trådte i kraft den 1. januar 2014; og 4) Sygedagpengereformen trådte i kraft den 1. juli 2014.



men med ikrafttrædelse 1. januar 2014 (Regeringen m.fl., 2013a) og reformen af sygedagpengesystemet med ikrafttrædelse 1. juli 2014 (Regeringen m.fl., 2013b). Reformerne vidner om et ønske og en forventning om, at flere borgere får udviklet en arbejdsevne og deltager i uddannelse eller beskæftigelse eller aktiviteter, der forbereder dem på dette.

Reformerne indeholder dog også en tydelig betoning af, at de borgere, der har så komplekse problemer, at de ikke på nuværende tidspunkt kan deltage i uddannelse eller beskæftigelse, skal have en individuel og helhedsorienteret indsats. Indførelsen af ressourceforløb er et af de tydeligste eksempler på dette, men også i kontanthjælpsreformen er der et fokus på, at borgere med komplekse problemer skal tilbydes en helhedsorienteret indsats og ret til en koordinerende sagsbehandlere (Regeringen m.fl., 2013a).

Reformerne stiller en række nye krav til kommunernes beskæftigelsesindsats. Eksempelvis skal alle kommuner oprette nyttejob, rekruttere og organisere koordinerende sagsbehandlere, etablere tværfaglige rehabiliteringsteam osv. Kommunerne har dog også relativt stor valgfrihed i forhold til, hvordan de konkret vil implementere reformerne – eksempelvis om de koordinerende sagsbehandlere skal forankres i jobcenteret eller andet sted, og om man vil anvende kommunens egne mentorer eller købe mentorer udefra. Kommunerne kan således vælge at organisere ressourceforløbene forskelligt og samtidig leve op til både lovgivningen og intentionerne bag reformerne.

Vi har ikke med denne undersøgelse mulighed for at forklare, hvad der ligger til grund for kommunernes forskellige valg, men via vores interview kan vi beskrive ligheder og forskelle i forhold til, hvordan de besøgte kommuner har organiseret ressourceforløbene.

## **RESSOURCEFORLØB I EN ARBEJDSMARKEDSPOLITISK KONTEKST**

Indledningsvis gennemgår vi kort bevægelserne i arbejdsmarkeds- og beskæftigelsespolitikken siden 1990'erne for på den måde at placere ressourceforløbet som indsats i en mere overordnet udvikling.

Siden starten af halvfemserne er social- og arbejdsmarkedspolitikken fokus på forsøgelse blevet udskiftet af en beskæftigelsespolitik

med fokus på beskæftigelse. Arbejdsmarkedsforskere taler om, at Danmark fra 1990'erne langsomt bevægede sig væk fra en velfærdsmodel henimod en *workfare*-model. Tankegangen om, at ledige skal mødes med krav om aktivering for at kunne modtage velfærdsydelse er ikke et særligt dansk fænomen. Workfare-modellen kom oprindeligt fra 1980'ernes amerikanske arbejdsmarkedspolitik og spredte sig i 1990'erne til Europa, jf. fx Pedersen & Søndergaard (2005) og Torfing (1999)(2004)

Ifølge Bredgaard m.fl. (2011) blev koblingen mellem socialområdet og beskæftigelsesområdet særligt tydelig i 2001, da aktiveringen af kontanthjælpsmodtagere og sygedagpengeområdet flyttede fra Socialministeriet over i Arbejdsministeriet under det nye navn Beskæftigelsesministeriet. Denne overflytning, mener Bredgaard m.fl., kan tages som udtryk for, at man politisk gik fra at se arbejdsløshed som en konsekvens af sociale problemer til at se arbejdsløshed som et socialt problem, der skal løses i beskæftigelsesregi (Bredgaard m.fl., 2011, s. 17).

Eskelinen & Olsen (2010) anfører, at der kom et styrket fokus på arbejdsmarkedspotentialet blandt borgere på kontanthjælp, uanset om borgeren havde problemer ud over ledighed, med arbejdsmarkedsreformen *Flere i Arbejde* i 2002. Kontanthjælpsmodtageren blev pålagt at deltage i aktivering og jobsøgning (Eskelinen & Olesen, 2010, s. 331).

Caswell m.fl. (2011) påpeger, at arbejdsevnetoden, der blev implementeret i 2003, illustrerer det mere ressourceorienterede fokus på beskæftigelsesområdet. Med arbejdsevnetoden kommer arbejdsevnen i fokus, bl.a. som et kriterium for tilkendelse af førtidspension, og kontanthjælpsmodtagernes ressourcer granskes for at finde vejen tilbage på arbejdsmarkedet. Dette gælder også for borgere, der har problemer ud over ledighed (Caswell m.fl., 2011, s.33).

Det næste politiske tiltag med betydning for ikke-arbejdsmarkedsparete borgere kom i 2005 med en *Ny chance til alle*, hvormed det blev muligt at reducere ydelsen, hvis ikke kontanthjælpsmodtagerne levede op til kravene om rådighed og aktiv deltagelse for at udvikle deres ressourcer i retning mod beskæftigelse. Rådigheds- og sanktionsreglerne skærpedes igen i 2006, dog primært for dagpengemodtagere og arbejdsmarkedsparete kontanthjælpsmodtagere. Blandt andet blev sanktioner ved gentagen udeblivelse fra samtaler skærpet (Regeringen m.fl., 2006).

Ifølge Rigsrevisionen (2010) kan effekten af aktiveringsindsatsen over for de ikke-arbejdsmarkedsparete ledige dog ikke dokumenteres

(Rigsrevisionen, 2010), og derudover viser Ejrnæs & Guldager (2010) i en undersøgelse, at fx sanktioner har vist sig at virke demotiverende og i højere grad bidrage til en tilstand af modløshed hos resourcesvage borgere end til beskæftigelse (Ejrnæs & Guldager, 2010).

Reformen af førtidspension og fleksjob i 2013 kan derfor ses som et mindre skift i beskæftigelsespolitikken, hvor der anlægges en anden strategi via øget inddragelse og beskæftigelsesrettet rehabilitering i forhold til de ikke-arbejdsparate borgere, der kan have gået passive i lang tid. Med reformen af førtidspension og fleksjob tydeliggøres det, at helhedsorienterede indsatser antages at være nødvendige, hvis borgere med komplekse problemer skal have fodfæste på arbejdsmarkedet (Hansen, 2014, s. 11).

Intentionen med ressourceforløbene er således en beskæftigelsesrettet rehabilitering for de ikke-arbejdsmarkedsparate ledige med komplekse problemer, der bliver tilbudt mere helhedsorienterede og rehabiliterende indsatser i forsøget på at bringe dem tættere på en tilknytning til arbejdsmarkedet (Regeringen m.fl., 2013a). Rambøll taler i deres evaluering fra 2015 ligefrem om, at ressourceforløbet er udtryk for et paradigmeskift i beskæftigelsespolitikken (Rambøll, 2015).

## TEMAER I UNDERSØGELSEN

I de følgende afsnit gennemgår vi 5 overordnede temaer, som vi har valgt som udgangspunkt for denne undersøgelse af ressourceforløb. Temaerne er valgt, fordi vi anser dem som centrale i en beskrivelse af ressourceforløbenes indhold og organisering samt de muligheder og udfordringer, der er forbundet hermed. Følgende temaer vil blive beskrevet:

- Borgere, der tildeles et ressourceforløb, sammenlignet med borgere, der tildeles en førtidspension
- Organisering og implementering af ressourceforløbene
- Indsatserne i ressourceforløbene, herunder rehabiliteringsteamet og den koordinerende sagsbehandler
- Motivation af borgerne
- Borgernes progression.

## HVEM ER DE SAMMENLIGNET MED FØRTIDSPENSIONISTERNE?

Ifølge lovens intentioner skal borgere, som påbegynder et ressourceforløb, have bedre fremtidsmuligheder på arbejdsmarkedet i sammenligning med borgere, som får tildelt førtidspension. Yngre borgere, som får tilkendt førtidspension, udgør derfor en naturlig sammenligningsgruppe for yngre borgere, som påbegynder et ressourceforløb i samme tidsrum. Kan vi påvise, at de to grupper afviger fra hinanden, og i så fald på hvilke punkter? Og er der noget, som tyder på, at personer, som påbegynder et ressourceforløb, har bedre fremtidsudsigter på arbejdsmarkedet eller i uddannelsessystemet i sammenligning med borgere, som begynder at modtage førtidspension.

Vi har ikke mulighed for at undersøge, om den socialfaglige vurdering af fremtidsmulighederne på arbejdsmarkedet er udført korrekt for borgere i begge grupper. Derimod har vi mulighed for at undersøge, om deres deltagelse på arbejdsmarkedet og modtagelse af indkomsterstøtten ydelser i fortiden før tilkendelse af ressourceforløb og førtidspension afviger fra hinanden for at få et indtryk af, hvad der karakteriserer dem, som får tildelt henholdsvis ressourceforløb og førtidspension.

## ORGANISERING OG IMPLEMENTERING AF RESSOURCEFORLØB

I beskrivelsen af ressourceforløbsordningen efterlades et vist rum for, at kommunerne selv kan vælge, hvordan de vil organisere ressourceforløbene. Der kan forventes at opstå kommunale variationer på baggrund af kommunernes forskellige rammevilkår og prioriteringer. I det konkrete tilfælde med ressourceforløb kan det eventuelt også have en betydning, hvilke erfaringer kommunerne har at trække på i forhold til fx det tværfaglige samarbejde, den helhedsorienterede indsats, motivationsarbejde osv. Uanset hvilke forudsætninger kommunerne har, så hævder Winther & Nielsen (2008), at selve implementeringen og organiseringen af ressourceforløbene vil have en selvstændig betydning.

Winter & Nielsen (2008) har udviklet en implementeringsmodel, der er velegnet til at belyse, hvilke forhold der har betydning for, om implementering af en politik lykkes eller mislykkes (Winter & Nielsen, 2008). Vi bruger modellen til at udvikle spørgsmål om implementering i kommunen til sagsbehandlere og ledere.

Ressourceforløbet som indsats indeholder visse potentielle udfordringer i forhold til implementeringen. Blandt andet forudsætter et ressourceforløb en forudgående og løbende tværfaglig vurdering af bor-

geren samt en efterfølgende helhedsorienteret indsats, idet den helhedsorienterede indsats anses som afgørende for, at disse borgere med betydelige og komplekse problemer får fodfæste på arbejdsmarkedet (Regeringen m.fl., 2012). Tværfagligt samarbejde, som forudsætning for en helhedsorienteret indsats, er ikke et nyt fænomen på beskæftigelsesområdet, men har ofte været kompliceret i praksis pga. opdelingen på forvaltningsområder, store sagsstammer hos fagpersonerne samt forskellige faglige tilgange til borgerne. Disse udfordringer har ifølge Hansen (2014) tilsammen vanskeliggjort prioriteringen af mere tidskrævende og tværfaglige samarbejdsformer (Hansen, 2014). Med reformen af førtidspension og fleksjob blev der indskrevet et krav om, at kommunerne skulle etablere tværfaglige rehabiliteringsteam for at sikre en tværfaglig koordinering af en helhedsorienteret indsats (Hansen, 2014, s.38).

Endelig ligger der i den politiske aftale om reformen af førtidspension og fleksjob også en forventning om, at det muligvis er nødvendigt at udarbejde nye og måske anderledes indsatser i forbindelse med ressourceforløbene.

På baggrund af Winther & Niensens implementeringsmodel (2008) stiller vi en række spørgsmål om implementeringen, den konkrete udmøntning og organisering af ressourceforløbene. Følgende spørgsmål vil på denne baggrund være centrale:

- Hvordan har kommunen *organiseret* rammerne for ressourceforløb, herunder forankringen, visitationen af borgerne, det tværfaglige samarbejde, den helhedsorienterede indsats samt de konkrete indsatser?
- Hvordan har *sagsbehandlerne modtaget de nye krav* og de rammer, hvorunder kravene skal omsættes til konkrete indsatser, herunder viden, kompetencer, redskaber og motivation?
- Hvordan har ledelsen i kommune og jobcenter *sikret rammene* til opfyldelsen af indsatsen, herunder målet med indsatsen, økonomi, bemanning og efteruddannelse?

I kapitel 5 vil implementeringen og organiseringen af ressourceforløbene blive beskrevet på baggrund af interview med koordinerende sagsbehandlere og jobcenterchefer/faglige ledere.

## REHABILITERINGSTEAM OG KOORDINERENDE SAGSBEHANDLER

En helhedsorienteret og tværfaglig indsats er meget central i beskrivelsen af ressourceforløbet. Samtidig er en helhedsorienteret og tværfaglig indsats en udfordring, fordi de kommunale indsatser er opdelt i afgrænsede forvaltninger, jf. fx Hansen (2014) og MPloy (2013). Som Weibel & Madsen (2012) konkluderer i deres undersøgelse, er der dog ingen tvivl om, de ikke-arbejdsmarkedsparete borgere er kendetegnet ved at have udfordringer, der ikke kun er knyttet til deres ledighed, og dermed har de også behov for en helhedsorienteret og tværfaglig indsats (Weibel & Madsen, 2012). Hansen (2014) beskriver den helhedsorienterede tilgang som, at borgeren skal hjælpes på forskellige områder, eksempelvis i forhold til helbred, sociale og personlige udfordringer, og at progression på disse områder ses som en udvikling hen imod det endelige mål om tilknytning til uddannelse eller arbejdsmarked (Hansen, 2014).

Ressourceforløbet bygger således på en antagelse om, at helhedsorienterede og tværfaglige indsatser er nødvendige, hvis de mest udfordrede ledige skal bringes tættere på en tilknytning til arbejdsmarkedet (Hansen, 2014).

Rambøll (2015) finder i deres evaluering af den tværfaglige rehabiliterende indsats, at der er en højere grad af tværfaglighed i indsatser i ressourceforløb, sammenlignet med de indsatser, der gives til aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere. Borgere i ressourceforløb får i gennemsnit 2,3 indsatser, og disse indsatser igangsættes typisk parallelt, men de kan også igangsættes sekventielt – i forlængelse af hinanden. Ifølge Rambøll (2015) indeholder 61 pct. af alle ressourceforløb indsatser fra flere områder. Den hyppigste tværfaglige kombination er mellem beskæftigelsesområdet og sundhedsområdet (Rambøll, 2015).

Etablering af tværfaglige rehabiliteringsteam har været den måde, hvorpå man fra politisk hold har forsøgt at understøtte et tværfagligt samarbejde i kommunerne. Som beskrevet i aftaleteksten (Regeringen m.fl., 2012) starter rehabiliteringsteamets arbejde, når man i jobcenteret har vurderet, at alle muligheder for at få en borger ind på arbejdsmarkedet er afprøvet, og borgerens arbejdsevne er så begrænset, at borgeren er berettiget til ressourceforløb, fleksjob eller førtidspension.

Inden en borger kan tildeles ressourceforløb, fleksjob eller førtidspension, skal rehabiliteringsteamet indstille borgeren til det. Rehabiliteringsteamet skal i sin indstilling give en vurdering af, hvilke indsatser

der bør indgå i rehabiliteringsplanens indsatsdel. Rehabiliteringsteamet består af en repræsentant fra beskæftigelsesområdet, en læge eller en sundhedskoordinator, en repræsentant fra sundhedsområdet og en repræsentant fra socialområdet samt en repræsentant fra undervisningsområdet oftest en UU-vejleder i sager med borgere under 30 år. Derudover deltager borgerens nuværende sagsbehandler og borgeren eventuelt sammen med en bisidder eller et familiemedlem.

Vælger rehabiliteringsteamet at indstille borgeren til et ressourceforløb, overgår borgeren til en koordinerende sagsbehandler, der er ansvarlig for, i samarbejde med borgeren, at udarbejde indsatsplanen for borgerens ressourceforløb (Hansen, 2014).

Deloitte (2015) konkluderer i deres evaluering af barrierer og udfordringer i forhold til det tværgående samarbejde, at der er mange snitflader imellem de kommunale serviceområder, der kan give problemer på tværs. Deloitte opregner i alt 16 væsentlige barrierer for en tværgående indsats. Her skal blot nævnes nogle enkelte: 1) Incitaments- og finansieringsstrukturen betyder eksempelvis at det, da ressourceforløbet er en indsats i beskæftigelsesforvaltningen, er beskæftigelsesforvaltningen, der drager nytte af refusionerne; 2) samarbejdet med sundhedssektoren, hvor betaling til fx psykiater og psykolog kan blive en tvist mellem forvaltninger; 3) adgang til ydelser, der ligger under en anden forvaltning, som fx socialforvaltningen, hvor borgeren kan komme i klemme i forhold til fx hjælpemidler (Deloitte, 2015).

På baggrund af denne viden vil vi i interviewene spørge, hvordan faglige ledere og de koordinerende sagsbehandlere oplever rammerne for en helhedsorienteret og tværfaglig indsats med fokus på rehabiliteringsmøderne, rollen som koordinerende sagsbehandler samt indholdet i de konkrete indsatser. Vi vil ligeledes spørge borgene om deres oplevelse af rehabiliteringsteammødet, den koordinerende sagsbehandler og indholdet i deres ressourceforløb.

Erfaringerne med rehabiliteringsmøderne og den koordinerende sagsbehandler som garant for den helhedsorienterede og tværfaglige indsats vil blive præsenteret i kapitel 6. De konkrete indsatser, der indgår i borgernes ressourceforløb, beskrives i kapitel 7.

## MOTIVATION

Borgernes motivation er formentlig afgørende for, om der sker en udvikling – progression – hen imod uddannelse eller beskæftigelse. En udford-

dring i arbejdet med målgrupperne for ressourceforløbet er, at borgerne også inden for målgrupperne er heterogene i forhold til udfordringer og ressourcer.

Endemålet for et ressourceforløb vil for langt de fleste borgere være enten tilknytning til uddannelse/arbejdsmarked eller tilkendelse af førtidspension, men mange af borgerne har formentlig en længere historik, ikke bare i beskæftigelsessystemet, men også i andre forvaltninger og institutioner. Det må derfor forventes, at motivationen for mange af de borgere, der deltager i ressourceforløb, kan være påvirket af, at de har en lang historik i beskæftigelses- og behandlingssystemet. Hansen (2014) mener, at nogen måske har mistet troen på, at de vil kunne opnå tilknytning til uddannelse eller arbejdsmarked, hvilket kan udfordre progressionen i ressourceforløbet (Hansen, 2014, s.57).

Margaretha Järvinen har i flere undersøgelser vist, hvordan samspillet mellem sagsbehandler og borger udvikler sig til et afhængighedsforhold, hvor borgeren langsomt lærer, hvilken adfærd der forventes af ham/hende. Ligeledes lærer borgeren med en lang historik, hvad der skal til for at få sagsbehandleren til at påtage sig ansvaret for borgerens liv (Järvinen & Mortensen, 2002; Järvinen & Mik-Meyer, 2003).

Ressourceforløb er tiltænkt borgere, der har betydelige og komplekse problemer ud over ledighed og i længere tid har været uden for arbejdsmarkedet, og målgruppen for ressourceforløbene kan derfor have opbygget en klientrolle, som kan være en barriere både for borgerens ønske og oplevelse af empowerment og for borgerens motivation for progression væk fra klientrollen.

Et andet forhold, der formentlig kan have betydning for motivationen, er, om borgeren har en forventning eller et håb om, at ressourceforløbet er en vej mod tilkendelse af førtidspension. Det vil kunne øge motivationen for at gennemføre ressourceforløbet, hvis borgeren oplever ressourceforløbet som en endelig stadfæstelse af, at der ingen arbejds- eller uddannelsesevne er tilbage. Det kan derimod hæmme motivationen, hvis borgeren er bekymret for via ressourceforløbet at vise, at der er en rest uddannelses- eller arbejdssevne tilbage. Sådanne scenarier stiller store krav til de koordinerende sagsbehandlere og til de aktiviteter, som borgerne møder i deres ressourceforløb.

Carstens (2002) har netop undersøgt motivationen i forbindelse med visitationssamtaler på aktiveringsområdet og konkluderer i den forbindelse, at et væsentligt element i motivation til forandring er evnen til



at tro på progression og succes. Det er derfor afgørende for motivationen, at den enkelte borger tror på, at ressourceforløbet med sine indsatser kan gøre en forskel i forhold til deres nuværende situation. Motivation til forandring kræver både selvtillid og selvværd samt en anerkendelse af og en sociale respons på de nok så små forandringer, borgeren oplever (Carstens, 2002).

Undersøgelser som fx Bach (2002) og Boll & Christensen (2002) har på den anden side vist, at manglende selvtillid og lavt selvværd er sædvanlige træk blandt langtidslidende kontanthjælpsmodtagere (Bach, 2002; Boll & Christensen, 2002).

Motivation hos borgeren beskrives således af flere som en forudsætning for, at borgeren oplever empowerment og progression i ressourceforløbet. Der ligger formentlig en udfordring i at motivere denne gruppe borgere, som har få ressourcer og kan have en lang systemanciennitet. Dette motivationsarbejde er i følge Carstens (2002) nødvendigt, hvis ressourceforløbet skal lykkes med henblik på at flytte borgere tættere på målet om uddannelse eller beskæftigelse.

Det er på denne baggrund interessant at undersøge de koordinerende sagsbehandlers erfaringer med, hvad der henholdsvis fremmer og hæmmer arbejdet med at motivere borgere i ressourceforløb, og borgernes tilkendegivelser af egen motivation for at være i ressourceforløb.

Som allerede antydnet er der også andre forhold, der kan have betydning for borgernes motivation. Vi har valgt at se yderligere på to forhold:

- Borgernes oplevelse af medinddragelse og ansvar i udformningen og gennemførelsen af deres ressourceforløb (empowerment)
- Borgernes oplevelse af ressourceforløbet som et afgrænset skridt på vejen henimod et slutmål.

Kendetegnende for de nævnte forhold er, at de kan opleves som en barriere for motivationen, hvis borgeren oplever, at ressourceforløbet er sagsbehandlerens projekt og ikke deres eget, og hvis borgeren ikke oplever ressourceforløbet som et klart tidsafgrænset forløb med et klart mål. Omvendt kan begge forhold virke motiverende, hvis borgeren føler sig medinddraget og kan se formålet med ressourceforløbet.

## EMPOWERMENT

Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering (STAR) henviser til en definition af empowerment som ”evnen til at få kontrol over og tage ansvaret for sit eget liv og sin situation, fx i relation til arbejde, familie og politisk indflydelse”. I forhold til to konkrete projekter, som kommunerne kan ansøge om for at arbejde med empowerment i ressourceforløb, definerer STAR empowerment som ”en proces, hvor borgeren får indflydelse på indsatsen og derigennem tager ejerskab til sin vej mod job eller uddannelse.” (Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering, 2014a; 2014b; 2014c).

I aftalen om førtidspension og fleksjob står der ikke noget eksplicit om fokus på empowerment, men følgende er formuleret i forhold til borgerens rehabiliteringsplan: ”Borgeren skal inddrages og høres i forhold til udarbejdelsen af rehabiliteringsplanen og behandling af borgerens sag i teamet. Der skal lægges vægt på, at borgeren har ejerskab til ressourceforløbet” (Regeringen m.fl., 2012, s.15). Ud over at borgeren skal have indflydelse på den forberedende del af sit ressourceforløb og selve indsatsplanen for ressourceforløbet, så skal den koordinerende sagsbehandler gennem opfølgningssamtaler sikre, at indsatsplanen justeres ”efter borgerens akutte situation og behov” (ibid., s. 12). Der skal desuden sørges for, at ”borgerens adgang til at følge med i egen sag skal styrkes” ved hjælp af adgang til et overblik over og en indsigt i egen indsatsplan via fx ”Min side” på Jobnet (ibid., s. 12-13).

Åkerstrøm Andersen & Grønbæk Pors (2014) argumenterer for, at med ideen om borgeren som aktiv medborger følger en forventning om, at alle borgere har en latent motivation for at tage ansvar for sig selv og sine omgivelser. At aktivere den enkelte borgers potentiale for at være mere selvhjulpne og tage mere ansvar for eget liv italesættes som vejen til større livskvalitet (ibid., s. 245) Dette fører til nye forventninger til de fagprofessionelle, der i højere grad skal fremstå mindre autoritative og i højere grad autentiske, engagerede og empatiske (ibid., s.258).

Dansk Socialrådgiverforening (2013) peger da også på, at mere empowerment i den beskæftigelsesrettede indsats kræver mere tid. (Dansk Socialrådgiverforening, 2013).

Spørgsmålet er i den forbindelse, om rammerne for ressourceforløbene netop giver disse muligheder. I forbindelse med aftalen om ressourceforløbsindsatsen er der fx afsat 25,4 mio. kr. i 2014 til et 2-årigt projekt med fokus på empowerment (Regeringen m.fl., 2012). Kommu-

nerne har haft mulighed for at søge midler til at deltage i empowerment-projektet,<sup>8</sup> hvor fokus er på, at ”borgeren får indflydelse på indsatsen og derigennem tager ejerskab over sin vej mod job eller uddannelse”.<sup>9</sup>

Betoningen af empowerment i forhold til ressourceforløbet kan ses som en fortsættelse af en fokusering i den social- og beskæftigelsesrettede indsats på, at borgeren i større omfang skal inddrages i egen indsats. Der vil dog altid være tale om et paradoks, idet det er sagsbehandleren, der har overblikket over mulige indsatser samt myndigheden til at sanktionere, hvis borgeren ikke ønsker at deltage i indsatserne. Inddragelsen af borgeren vil således altid ske på sagsbehandlerens præmisser (Olsen & Gjertsen, 2011).

Da det er borgere, der er længst fra arbejdsmarkedet, der tilbydes ressourceforløb, må det ifølge Olsen & Gjertsen (2011) derfor forventes, at ikke alle borgere i ressourceforløb har en interesse i eller det nødvendige overskud til at blive inddraget i udarbejdelsen af egen indsats.

På den baggrund spørger vi borgerne om deres oplevelse af at være inddraget og have haft mulighed for indflydelse på udformningen af deres ressourceforløb. Ligeledes spørger vi de koordinerende sagsbehandlere om deres vurdering af muligheden for at inddrage borgerne i beslutningerne om deres ressourceforløb.

#### RESSOURCEFORLØBET SOM LIMINALFASE

Ressourceforløb er en længerevarende og helhedsorienteret indsats, der har til formål at bringe borgeren tættere på uddannelse eller arbejdsmarkedet. Borgere i ressourceforløb befinder sig således i en overgangsfase. Denne overgangsfase (ressourceforløbet) kan vare fra 1 og op til 5 år og kan suppleres med yderligere år, hvis dette vurderes som nødvendigt. Hvis målet med ressourceforløbet ikke er tydeligt, eller hvis borgeren ikke oplever at komme tættere på målet, er der en risiko for, at borgeren oplever at befinde sig i en uvis position, hvor han/hun ikke ved, om den længerevarende indsats vil ende med en arbejdsmarkedstilknytning eller evt. en ansøgning om/tilkendelse af førtidspension.

Antropologen Victor W. Turner udviklede i 1960'erne en betegnelse for sådanne overgangsfaser nemlig begrebet ”liminalfase”<sup>10</sup>. I limi-

---

8. En af de deltagende kommuner indgår i empowerment-projektet.

9. Projektbeskrivelse 13. marts 2014: Projekt om empowerment for unge og projekt om empowerment for personer fyldt 30 år (Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering, 2014a, 2014b).

nalfasen besidder individet ikke fuldt ud en social position, men er på vej fra én position til en anden. Individet er således midt imellem forskellige positioner og er derfor sårbart. En succesfuld overgangsfase afsluttes med en genoptagelse i samfundet (Turner, 1967).

Hvis vi betragter et ressourceforløb som en liminalfase, vil genoptagelsen i samfundet ske, når ressourceforløbet ender som planlagt med, at borgeren fx kommer i uddannelse eller i beskæftigelse, men også en førtidspension må betragtes som en udtræden af liminalfasen. Det afgørende er ifølge Turner, at den midlertidige og uvisse position ophører (Turner, 1967).

For at undgå at ressourceforløbet skal virke demotiverende på borgeren, vil det ifølge denne tankegang være afgørende, at borgeren har et klart billede af processen, tidshorizonten og målet.

På den baggrund spørger vi henholdsvis de koordinerende sagsbehandlere og borgerne, om der er et klart mål med ressourceforløbene. I forhold til borgerne er det særligt interessant at undersøge, om de oplever, at det er klart, hvad der skal ske, og hvad der er målet med deres ressourceforløb. En usikkerhed omkring dette vil formentlig kunne virke demotiverende på borgerne og deres syn på ressourceforløbet.

Sagsbehandlernes erfaringer med at arbejde med motivation og empowerment samt deres oplevelse af borgernes motivation præsenteres i kapitel 8. Her præsenteres ligeledes borgernes beskrivelse af egen motivation og deres oplevelse af at være inddraget i deres eget ressourceforløb. Ligeledes beskrives borgernes oplevelse af usikkerhed eller uvished forbundet med ressourceforløbet.

## PROGRESSION

Sidste tema, der inddrages i undersøgelsens interviewguider og analyser, er progression. ”Progression” er et centralt begreb og anvendes om den udvikling hen imod uddannelse eller beskæftigelse, som borgeren evt. oplever i ressourceforløbet. Progression kan således forstås som fremdrift hen imod et defineret mål. For den enkelte borger kan progression være at komme ud af en liminalfase, jf. ovenfor. Det kan fx være at blive visiteret til fleksjob.

---

10. Per Kongshøj Madsen bruger begrebet transition om borgere, der bevæger sig fra en position til en anden. Han kalder perioden mellem en vellykket transition for trædesten. Et ressourceforløb kan i Madsens forstand kaldes en trædesten (Madsen, 1998).

Oplevelsen af progression er vigtig for motivationen til den videre indsats – formentlig for både sagsbehandler og borger. Derfor er det heller ikke uvæsentligt at kunne måle progressionen.

Det har været almindelig praksis at måle borgernes progression i beskæftigelsesindsatsen via progressionsrapporter, fx midtvejs og afsluttende i en jobcenterindsats eller i et andet forløb. I forhold til arbejdsmarkedssparate borgere er det ifølge New Insight (2010) fx relevant at måle på jobberfaring, uddannelsesmæssige kompetencer og jobsøgningsadfærd (New Insight, 2010).

For ikke-arbejdsmarkedssparate borgere er det også relevant at måle på forhold, der har betydning for deres arbejdsevne – enten som ressourcer eller barrierer.

Væksthuset og New Insight har i samarbejde med KORA, Aarhus Universitet, Aalborg Universitet og Beskæftigelsesregion Hovedstaden og Sjælland siden 2010 arbejdet på at udvikle indikatorer til måling af ikke-arbejdsmarkedssparate borgeres progression. De er på baggrund af et litteraturreview kommet frem til seks indikatorer om arbejdsmarkedssparathed, der blandt andet indeholder indikatorer som faglige kvalifikationer, identitet og livsmestring og fysisk og psykisk helbred (Væksthuset & New Insight, 2012a, 2012b). De seks indikatorer er operationaliseret til to spørgeskemaer: et til sagsbehandlerne og et til borgerne. Umiddelbart retter dette arbejde sig mod borgere, der er tættere på arbejdsmarkedet end borgerne i ressourceforløb.

Inden for sociale indsatser arbejder man også med progressionsmål. Et eksempel er hjemløsestjernen, hvor borgerens liv deles op i ti domæner. Inden for hvert domæne har borgeren mulighed for at tage et skridt ud af ti mulige skridt. Af domæner kan nævnes livsmestring og fysisk og psykisk helbred (Mackeith, Burns & Graham, 2012). Dette progressionsredskab er rettet mod borgere med meget komplekse problemer.

I aftalen om reform af førtidspension og fleksjob påpeges det, at der minimum seks gange om året skal afholdes opfølgningssamtaler mellem borgeren og den koordinerende sagsbehandler i ressourceforløb for bl.a. at sikre, at der er den fornødne progression i forløbet, og så planen kan justeres i forhold til borgerens aktuelle situation, men der står intet eksplicit om, hvordan denne progression skal måles (Regeringen m.fl., 2012, s.15).

Pointen er, at der på nuværende tidspunkt ikke findes ét progressionsmål, men flere, og at hvert enkelt måleredskab er rettet mod

bestemte målgrupper. Progression skal bruges til at fremme motivation, så skal det være muligt at måle, om borgerne oplever tilbagegang, fremgang eller stilstand på de områder, der har betydning for det enkelte individ. Oplevelsen af progression kan fx være en forudsætning for motivation og empowerment, mens manglende oplevelse af progression kan føre til fx tab af motivation. Samtidig kan både motivation og empowerment formentlig være forudsætninger for oplevelsen af progression.

Der er således tale om nogle hårfine balancer som, hvis de balancerer, kan starte gode forløb, hvor borgerne kan følge med i egen udvikling og derved motiveres, mens ubalancer kan medføre fravær af motivation og empowerment. Vi undersøger derfor, om og hvordan man i de fire kommuner arbejder med progression, og hvilke overvejelser de koordinerende sagsbehandlere gør sig i den forbindelse. Vi spørger endvidere borgerne om, hvorvidt de oplever en progression og i givet fald på hvilke områder.

Koordinerende sagsbehandlers og borgeres oplevelse af borgernes progression i ressourceforløbet bliver præsenteret i kapitel 9, der også indeholder interviewpersonernes samlede syn på ressourceforløbet som indsats.

## OPSAMLING

I dette kapitel har vi beskrevet aftalen bag ressourceforløbene og beskrevet, hvordan ressourceforløbet adskiller sig fra andre indsatser for borgere med komplekse problemer ud over ledighed.

Vi har sat ressourceforløbet ind i en arbejdsmarkedspolitisk kontekst, fordi det gør det muligt at betragte ressourceforløbet som et fænomen, der er udtryk for en erkendelse af, at der er grupper, hvor den hidtidige beskæftigelsesindsats' brug af aktivering og sanktioner ikke har haft den ønskede virkning i forhold til deres arbejdsmarkedstilknytning.

Implementeringen og organiseringen af ressourceforløbene i kommunerne sætter de rammer, hvorunder sagsbehandlere og borgere skal agere. Disse rammer varierer fra kommune til kommune og har formentlig betydning for de erfaringer og oplevelser, som henholdsvis koordinerende sagsbehandlere og borgere har gjort sig over ressourceforløbene.

I den politiske aftale om ressourceforløbene ligger der nogle klare mål og forventninger. Ressourceforløbet skal tage udgangspunkt i en tværfaglig og helhedsorienteret indsats. Ressourceforløbet skal have klare mål. Borgeren skal opleve en fremdrift hen imod dette mål, og borgeren skal inddrages og have ejerskab over både målet og fremdriften. For at dette skal lykkes, er det vigtigt, at borgeren er motiveret for forandring og progression.

Ressourceforløbet er således en ambitiøs indsats. Rehabiliteringstankegangen har afløst uddannelses- og beskæftigelsesfokus på kort sigt, hvilket er nyt på beskæftigelsesområdet.

Vi har to overordnede formål med undersøgelsen. For det første vil vi beskrive de borgere, der er blevet tildelt et ressourceforløb. Dette vil vi gøre i en sammenligning med borgere, som i samme periode er blevet tildelt en førtidspension. Denne sammenligning vil blive præsenteret i kapitel 4.

For det andet vil vi gennem interview med koordinerende sagsbehandlere og borgere videregive disses erfaringer med ressourceforløbet som indsats.

Sagsbehandlernes og borgernes erfaringer vil blive afdækket gennem fire temaer. Vi spørger om erfaringerne med:

- Organiseringen af ressourceforløbet i de fire kommuner (kapitel 5)
- Rehabiliteringsteamet og rollen som koordinerende sagsbehandler, herunder de konkrete indsatser (kapitel 6 og 7)
- Borgernes motivation og oplevelse af empowerment (kapitel 8)
- Progression og troen på fremtiden (kapitel 9).





# DATAGRUNDLAG OG METODE

Dette kapitel beskriver det datagrundlag, som undersøgelsen bygger på, og de metoder, vi har brugt til at analysere data. Undersøgelsen af resourceforløbene bygger på analyser af både kvantitative og kvalitative data.

I de følgende afsnit vil vi gennemgå undersøgelsens datagrundlag, og hvilke overvejelser og hensyn der er gjort i udvælgelsen af og indsamling af data. Vi beskriver, hvordan vi har behandlet data, og tydeliggør styrker og begrænsninger ved undersøgelsens konklusioner.

## DEN KVANTITATIVE ANALYSE

Vi anvender registerdata fra datasættet DREAM, som administreres af Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering (STAR) både til udvælgelse af de borgere, som dels påbegynder et ressourceforløb i tidsrummet fra 1. januar 2013 og frem til uge 43 i 2014, og dels begynder at modtage førtidspension i samme tidsrum. Tankegangen er at undersøge i om de to grupper afviger fra hinanden. Det undersøger vi på flere måder i kapitel 4. Først undersøger vi, om de to grupper afviger fra hinanden på demografiske forhold som aldersfordeling, køn, etnisk herkomst, civilstand, skole- og erhvervsuddannelse og antal dage med hospitalsindlæggelse.

Derefter undersøger vi, om deres fortidige arbejdsmarkedstilknytning 6 år tilbage før den uge, hvor de bliver tilkendt et ressourceforløb eller begynder at modtage førtidspension, afviger fra hinanden. På samme måde undersøger vi, om de to grupper afviger fra hinanden med hensyn til modtagelse af offentlige indkomsterstøttende ydelser 6 år tilbage i tid. Disse sammenligninger baseres også på DREAM.

## DEN KVALITATIVE ANALYSE

### DATAINDSAMLINGEN

Dataindsamlingen til den kvalitative analyse fandt sted i perioden december 2014 til februar 2015. Datamaterialet består af semistrukturerede interview med sagsbehandlere, koordinerende sagsbehandlere, jobcenterchefer, fagkoordinatorer og borgere i ressourceforløb i fire kommuner.

Indledningsvis udførte vi to nøgleinterview med centrale personer i en større dansk kommune for at få et umiddelbart indblik i feltet og for at være bedre klædt på til de første kontakter med de udvalgte kommuner.

De interviewede borgere kommer alle fra kontanthjælps- eller sygedagpengesystemet, og i et enkelt tilfælde fra selvforsørgelse.

De interviewede koordinerende sagsbehandlere har som deres primære arbejdsområde at koordinere indsatsen for borgere i ressourceforløb. I hver kommune har vi også interviewet en jobcenterchef og/eller en faglig leder. Derudover har vi i 3 ud af de 4 kommuner interviewet repræsentanter fra kommunens rehabiliteringsteam<sup>11</sup>.

Interviewene er i de fleste tilfælde afholdt individuelt. Dog har der i forbindelse med interview af borgere været tre tilfælde, hvor borgere ønskede, at deres mentor, sagsbehandler eller veninde var til stede under interviewet.

### INTERVIEW OG INTERVIEWGUIDE

Som det fremgår af tabel 3.1, består de kvalitative data af 34 interview med en lille overvægt af fagpersoner, der enten var koordinerende sagsbehandlere, jobcenterchefer eller faglige ledere. To af de interviewede fagpersoner fungerede både som faglige ledere og som koordinerende

---

11. I en af kommunerne fungerede de koordinerende sagsbehandlere også som jobcenterets repræsentanter i rehabiliteringsteamet. En nærmere beskrivelse heraf følger i kapitel 5.

sagsbehandlere. Da de primært blev interviewet om deres arbejde som koordinerende sagsbehandlere, er det her, de tæller med i tabel 3.1. Interviewene er udført i jobcentrene i de fire kommuner. Borgerne fik selv lov til at vælge interviewsted. 14 ud af 16 borgere valgte at blive interviewet på jobcenteret, eller den adresse, hvor de plejede at komme til samtaler med deres koordinerende sagsbehandler. To borgere valgte af praktiske årsager at blive interviewet over telefon. Hvert interview har varet mellem 45 minutter og 1 ½ time.

TABEL 3.1

Interviewpersoner fordelt efter type og kommuner. Antal.

	Koordinerende sagsbehandlere	Borgere i ressourceforløb	Jobcenterchefer/faglige ledere/medarbejdere i rehabiliteringsteamet
Kommune A	2	4	2
Kommune B	2	4	2
Kommune C	3	4	1
Kommune D	5	4	1
Total	12	16	6

Interviewene er gennemført ved hjælp af fire semistrukturerede interviewguider. Der er udformet en interviewguide til borgerne i ressourceforløb, en til de koordinerende sagsbehandlere, en til jobchefer og faglige ledere og en sidste til medarbejdere i rehabiliteringsteamet.

Interviewguiderne består af de temaer, der er præsenteret i kapitel 2 med underliggende spørgsmål. Det har dog ikke i alle interview været nødvendigt at bruge de specifikke spørgsmål, da temaerne i sig selv har afstedkommet interviewpersonernes refleksioner. Guiderne har ikke været mere styrende, end at der har været plads til at følge op på emner, som interviewpersonerne selv har rejst. To interviewguider (til den koordinerende sagsbehandler og til borgerne) findes i bilag 1 bagerst i rapporten.

#### UDVÆLGELSEN AF FIRE KOMMUNER

Undersøgelsen sigte er at afdække, hvordan ressourceforløbene opleves af henholdsvis sagsbehandlere og borgere i ressourceforløb. For at belyse dette er det afgørende, at de kommuner, vi medtager i undersøgelsen, har indgående erfaring med ressourceforløbene. Ved at tage udgangspunkt i de kommuner, der har mange erfaringer med etablering af ressourceforløb, sikrer vi os, at der er erfaringer at videregive. Kommunerne har såle-

des været udsat for en såkaldt informationsorienteret udvælgelse. Samtidig betragter vi også de fire kommuner som en slags kritiske cases, netop fordi de har igangsat mange ressourceforløb sammenlignet med andre kommuner. At være en ”kritisk case” betyder, at vi forventer, at de udfordringer, disse fire kommuner har oplevet med hensyn til implementeringen af ressourceforløbene, vil kunne genfindes i andre kommuner, og dermed vil de erfaringer, de fire kommuner har gjort sig, også kunne anvendes i andre kommuner (Flyvbjerg, 2010, 2011).

I april 2014 udsendte Beskæftigelsesministeriet en ny vejledning til landets kommuner, der skulle hjælpe kommunerne i vurderingen af, om en borger skal visiteres til ressourceforløb og dermed sikre, at flere borgere fik et ressourceforløb. I vejledningen præciseres det bl.a., ”at det ikke er en betingelse, at alle muligheder er afprøvet, men at en borger kan få et ressourceforløb, hvis kommunen vurderer, at der er behov for en langvarig og tværfaglig indsats” (Beskæftigelsesministeriet, 2014). På den baggrund blev kommunerne opfordret til at igangsætte flere ressourceforløb end hidtil.

I løbet af 2014 påbegyndte 7.032 borgere ét eller flere ressourceforløb – i alt blev der påbegyndt 7.944 ressourceforløb i 2014.<sup>12</sup> Antallet af påbegyndte ressourceforløb er steget markant, fra ordningen blev igangsat den 1. januar 2013. Figur 3.1 viser udviklingen i antallet af ressourceforløb, der er igangsat hver måned, fra januar 2013 til april 2015.

Der er dog stor forskel på, hvor mange ressourceforløb der er blevet igangsat i landets 98 kommuner. Udvælgelsen af de fire kommuner har derfor taget udgangspunkt i en undersøgelse af, hvilke af landets kommuner der har etableret flest ressourceforløb. Derudover har vi skullet til kommunernes størrelse og geografiske placering.

Den geografiske placering har ikke været det afgørende, da vi ikke mener, at geografi i sig selv vil have betydning for ressourceforløbenes implementering og indhold. Det endte med to kommuner i Jylland og to på Sjælland.

Kommunernes størrelse kan omvendt have en betydning for implementeringen af ressourceforløb, for graden af specialisering, og for hvilke indsatser kommunerne kan tilbyde. Vi har således en forventning om, at større kommuner har bedre mulighed for at tilbyde individuelt tilpassede tilbud. Omvendt kan mindre kommuner have lettere ved at etablere den personlige kontakt og dialog med borgere og virksomheder

---

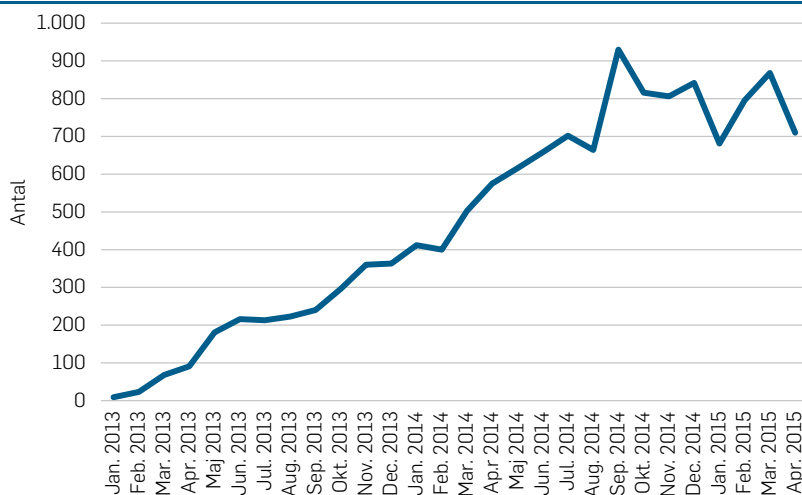
12. Kilde: jobindsats.dk.

(Pedersen & Tranæs, 2004). Af de endeligt valgte fire kommuner kan to betegnes som mindre kommuner (med ca. 50.000 indbyggere) og to som større kommuner (med mellem 80.000 og 120.000 indbyggere). Endelig har vi været i kontakt med de fire beskæftigelsesregioner og fået deres vurdering af, hvilke kommuner der har særlige erfaringer med ressourceforløb.

Ud fra disse kriterier udvalgte vi fire kommuner, som vi herefter kontaktede.

FIGUR 3.1

Personer med ét påbegyndt ressourceforløb. Særskilt for år. Antal.



Kilde: Jobindsats.dk.

#### ETABLERINGEN AF KONTAKT TIL KOMMUNERNE

Kontakten til kommunerne foregik indledningsvis via telefon til jobcenterne, hvor vi bad om at tale med enten jobcenterchefen eller den ansvarlige for ressourceforløb i kommunen. Vi forklarede formålet med undersøgelsen og afdækkede kommunernes umiddelbare interesse for at medvirke. Herefter sendte vi et opfølgende brev, der forklarede baggrunden for undersøgelsen, og hvad kommunernes deltagelse indebar.

Vi oplevede en stor interesse for undersøgelsen og villighed til at stille de nødvendige medarbejdere til rådighed samt etablere kontakt til borgere i ressourceforløb, der kunne være interesserede i at deltage i un-

dersøgelsen. Den positive modtagelse af undersøgelsen betød, at de fire kommuner, som vi på forhånd havde udset som førsteprioritet, alle sagde ja til at medvirke i undersøgelsen. De deltagende kommuner har således mange igangsatte ressourceforløb.

Ressourceforløbene bliver dog i alle fire kommuner stadig betragtet som en relativt ny måde at arbejde på, og man anser ikke området som færdigudviklet. Ligeledes var der meget få erfaringer med afsluttede ressourceforløb. De fleste interview og dermed også de konkrete erfaringer stammer fra igangværende ressourceforløb. Dette er en fordel med hensyn til validiteten, men betyder samtidig, at der ikke er så mange konkrete erfaringer med, hvordan ressourceforløbene afsluttes, og hvad der sker efter ressourceforløbet. Her har vi måttet forlade os på sagsbehandlernes og borgernes forestillinger og forventninger til fremtiden.

## INTERVIEWPERSONERNE

I hver kommune interviewede vi den leder, der har ansvaret for kommunens ressourceforløb. Derudover interviewede vi et antal koordinerende sagsbehandlere. De koordinerende sagsbehandlere havde forskellige roller i de fire kommuner, ligesom fordelingen af borgere på de koordinerende sagsbehandlere var forskellige.

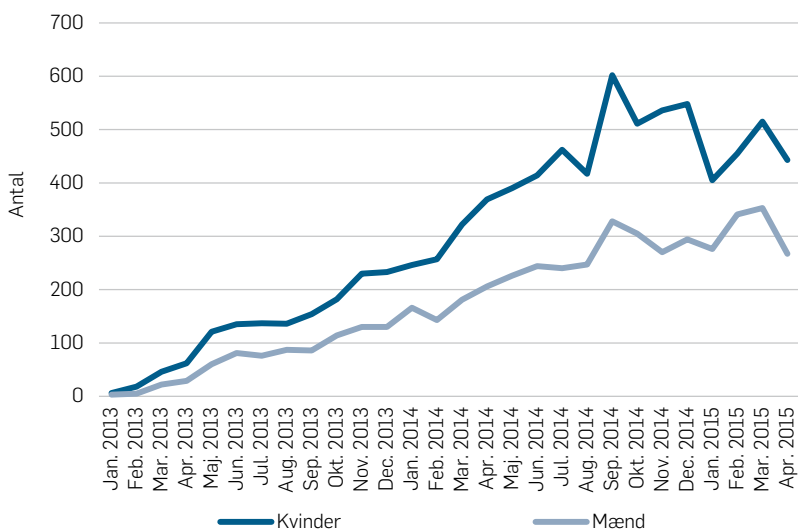
Borgerne blev valgt via deres koordinerende sagsbehandler. SFI havde sendt de fire kommuner et brev, der forklarede undersøgelsens formål, og hvad det indebar for borgerne at deltage. Brevet kunne sagsbehandlerne give til de borgere, som de tænkte kunne være interesserede i at deltage i undersøgelsen og dermed sikre, at borgerne vidste, hvad de sagde ja til. At de borgere, der sagde ja til at deltage i undersøgelsen, er udvalgt af deres sagsbehandler, har selvfølgelig nogle konsekvenser, som skal huskes i analyserne. For det første er der ingen tvivl om, at de valgte borgere var relativt velfungerende, idet borgerne skulle have overskud til at lade sig interviewe. For det andet kom vi formentlig til at tale med relativt mange borgere, der var positivt stemt over for ressourceforløbet, selvom der i hver kommune var en enkel af de udvalgte borgere, der var negativt stemt over for at være i ressourceforløb. For det tredje fik vi en overvægt af kvindelige interviewpersoner, hvilket en sagsbehandler forklarede med, at mændene var svære at motivere til flere samtaler end højst nødvendigt. I hver af de interviewede kommuner var der dog generelt en overvægt af kvinder i ressourceforløb, selvom overvægten i de fire

kommuner ikke var helt så stor som på landsplan, hvor der er næsten dobbelt så mange kvinder som mænd i ressourceforløb.<sup>13</sup>

Figur 3.2 viser fordelingen mellem mænd og kvinder, der påbegynder et ressourceforløb i perioden januar 2013 til april 2015. Det er ikke muligt på baggrund af statistikken eller denne undersøgelse at afgøre, hvorfor der er flere kvinder end mænd, der tildeles et ressourceforløb. Billedet bekræftes dog yderligere i kapitel 4, hvor det fremgår, at kvinders overvægt i ressourceforløbene ikke genfindes i tildelingen af førtidspension. Den skæve kønsfordeling kan både være udtryk for, at kvinder vurderes som længere væk fra arbejdsmarkedet end mænd og derfor tildeles et ressourceforløb frem for fx fleksjob. Der kan dog også være tale om den modsatte forklaring, nemlig at kvinder vurderes som tættere på arbejdsmarkedet end mænd, der i stedet tildeles en førtidspension. Mest sandsynligt er det formentlig, at årsagen skal findes i begge forhold. Bemærkelsesværdigt er det dog, at der så stor en kønsforskel.

FIGUR 3.2

Personer med ét påbegyndt ressourceforløb. Særskilt for køn og år. Antal.



Kilde: Jobindsats.dk.

13. Kilde: jobindsats.dk.

Endelig er det sandsynligt, at de valgte borgere generelt har været positivt stemte over for deres respektive sagsbehandlere. I de tilfælde, hvor interviewpersonen har haft sagsbehandleren eller en mentor med til interviewet, har dette selvsagt været en yderligere bias (Brinkmann, 2010).

Uden sagsbehandlerens velvilje til at skabe kontakten til borgerne havde vi formentlig haft vanskeligt ved at opnå interview med borgere i ressourceforløb. Ligeledes har sagsbehandlerens valg af interviewpersoner sikret os interview med borgere, der har kunnet reflektere over deres egen situation og på den baggrund har kunnet videregive erfaringerne med at være i et ressourceforløb samt forventningerne til samme. Vi kan i den forbindelse igen tale om en slags kritisk case, idet disse borgeres oplevelser af udfordringer og barrierer i ressourceforløbet formentlig vil opleves endnu stærkere hos borgere med flere og mere komplekse problemer end de borgere, der deltog i denne undersøgelse (Flyvbjerg, 2010, 2011).

Kommuner, sagsbehandlere og borgere er alle gjort anonyme i rapporten. Kommunerne har ikke som sådan ønsket sig anonymitet, men vi har ud fra etiske overvejelser valgt, at også kommunerne skulle være anonyme for at kunne sikre interviewpersonerne anonymitet. Dette vil også fremgå af den måde, vi arbejder med citaterne på i fremstillingen. Hvert enkelt citat vil kun være ”underskrevet” med enten en ”stillingsbetegnelse” eller betegnelsen ”borger” (Brinkmann, 2010).

Selvom borgerne på interviewtidspunktet var midt i et ressourceforløb, var der alligevel tale om retrospektive fortællinger om fx forløbet op til ressourceforløbet, oplevelserne i rehabiliteringsteamet, det første møde med den koordinerende sagsbehandler osv. Retrospektive fortællinger indebærer altid en selektion i forhold til, hvad interviewpersonerne fremhæver. Som sociologen Margaretha Järvinen (2004) fremhæver, med henvisning til George Herbert Mead, vil man altid forstå og fortælle om fortiden i lyset af nutiden og fortælle om nutiden i kohærens med selektive referencepunkter i fortiden. Dermed kan der i interview, der handler om fortiden, ske en fravælgelse af tidligere hændelser eller aspekter af dem, som ikke stemmer overens med den måde, informanterne oplever nutiden på (Järvinen, 2004).

## ANALYSEMETODE

I kapitel 2 har vi præsenteret den litteratur og de spørgsmål, som er udgangspunktet for temaerne i interviewguiden. Det vil sige, at interview-



guiden bygger på et fundament af viden om implementering af beskæftigelsesindsatser, viden om, hvad og hvordan man inddrager og motiverer borgere med komplekse problemer samt viden om forhold mellem sagsbehandler/system og borger/klient.

Svarene på de opstillede spørgsmål samt udvælgelsen af de fire kommuner som kritiske, er det, der i den kvalitative analysemetode gør det muligt at perspektivere resultaterne, så de 94 andre kommuner kan relatere til og lade sig inspirere af de fire kommuners erfaringer. Vi afdækker ressourceforløbet som et generelt fænomen, hvor de belyste erfaringer med dette vil være interessante for alle kommuner, der anvender ressourceforløb (Karpatschhof, 2010).

Alle interview er blevet optaget på diktafon og er derefter udskrevet i analyseværktøjet NVivo. Efterfølgende er alle interview blevet kodet i NVivo. Kodningen foregår ud fra et kodetræ, der i udgangspunktet er udformet som interviewguiderne, som er operationaliseringer af de temaer og spørgsmål, der er præsenteret i kapitel 2. Undervejs i kodningsprocessen har vi dog været åbne over for fremkomsten af nye emner, der ikke har været en del af vores interviewguider, men er kommet frem i løbet af interviewene. Dette var eksempelvis tilfældet med emnet om særlige procedurer, som var iværksat for at efterleve det politiske ønske om, at kommunerne tildelte flere ressourceforløb, som vi blev opmærksomme på i den første kommune, vi besøgte i vores undersøgelse.

## GENERALISERBARHED

Undersøgelsen er i udgangspunktet eksplorativ og sigter mod at opsamle og systematisere erfaringer på tværs af enkeltkommuner om fænomenet ressourceforløb. Undersøgelsens konklusioner fortæller derfor ikke noget om effekten af indsatsen over for borgerne i ressourceforløb.

Grundet undersøgelsens fokus på borgernes, de koordinerende sagsbehandlers og jobcenterchefer/faglige ledes udsagn om organiseringen og indholdet i ressourceforløbene afdækker undersøgelsen kun i begrænset omfang, hvordan forhold i konteksten har betydning. I det omfang det er muligt at trække en linje fra organiseringen, metoderne, redskaberne/indsatserne mv. til sagsbehandlers og borgers oplevelse af ressourceforløbene, vil det blive gjort, men det vil ikke altid være muligt, fordi der selv inden for samme kommune vil være forskellige opfattelser af netop organiseringen og indholdet i ressourceforløbene (Winter & Nielsen, 2008).

Derudover skal det igen påpeges, at de beskrevne erfaringer fra koordinerende sagsbehandlere og borgere er deres individuelle oplevelser med de revisioner og forskydninger, dette indebærer (Järvinen, 2004).

I en enkelt kommune fik vi mulighed for at overvære tre tilfældige rehabiliteringsteammøder, der blev afholdt under vores besøg. Deltagelsen på rehabiliteringsteammøderne gav os et indblik i både formen og processen, samt mødet mellem borger og rehabiliteringsteam. Vi har ikke foretaget observationer af mødet mellem de koordinerende sagsbehandlere eller mentorer og borgere i ressourceforløb. Vi har alene spurgt informanterne om praksis, erfaringer og oplevelser med ressourceforløb. Undersøgelsens resultater bør derfor læses med dette in mente.

På baggrund af undersøgelsens resultater er det derfor ikke muligt at sige noget generelt om indsatser og indhold i ressourceforløb i landets øvrige kommuner. Det er derimod muligt at sige noget om de udfordringer – men også succeser – som sagsbehandlere og borgere i de fire kommuner har oplevet, og på den baggrund diskutere og videregive erfaringer, som formentlig kan være til inspiration i de kommuner, der endnu ikke har så mange erfaringer med etableringen af ressourceforløb. Dette kan lade sig gøre, fordi vi ser på ressourceforløbet som et generelt gældende fænomen eksemplificeret ved fire informationstunge og kritiske cases (Flyvbjerg, 2010; Karpatschhof, 2010).

## BORGERE I RESSOURCEFORLØB OG PÅ FØRTIDSPENSION

Ved reformen af førtidspensionen, som trådte i kraft den 1. januar 2013, var en af de væsentlige nyskabelser at begrænse muligheden for at få førtidspension væsentligt for borgere under 40 år. Disse borgere skulle i stedet have et ressourceforløb, som skulle afklare deres problemer og iværksætte indsatser, så de med tiden kan finde en passende plads på arbejdsmarkedet i støttet eller ustøttet beskæftigelse. Efter reformen af førtidspension er der stadigvæk mulighed for, at borgere under 40 år kan få førtidspension, hvis det er helt åbenbart, at erhvervsevnen er meget begrænset. I disse tilfælde er tilkendelsen af førtidspension dog tidsbegrænset til 5 år ad gangen. Åbenlyse årsager kan fx være meget alvorlige arbejdsskader eller invaliderende sygeforløb.

Ifølge lovens intentioner skal borgere, som påbegynder et ressourceforløb, have bedre fremtidsudsigter på arbejdsmarkedet i sammenligning med borgere, som får tildelt førtidspension. Yngre borgere, som får tilkendt førtidspension, udgør derfor en naturlig sammenligningsgruppe for yngre borgere, som påbegynder et ressourceforløb i samme tidsrum. Det er interessant, om vi kan påvise, at de to grupper afviger fra hinanden, og i så fald på hvilke punkter. Vi har ikke mulighed for at undersøge, om den socialfaglige vurdering af fremtidsmulighederne på arbejdsmarkedet er udført korrekt for borgere i begge grupper. Derimod har vi mulighed for at undersøge, om deres deltagelse på arbejdsmarke-

det og modtagelse af indkomsterstøttende ydelser i tiden før tilkendelse af ressourceforløb og førtidspension afviger fra hinanden for ad den vej at få et indtryk af, hvad der karakteriserer de borgere, som får tildelt henholdsvis ressourceforløb og førtidspension.

## KARAKTERISTIK AF BORGERE I RESSOURCEFORLØB OG PÅ FØRTIDSPENSION

Lad os som indledning undersøge, om borgere, som påbegynder et ressourceforløb i perioden 1. januar 2013 og frem til uge 43 i 2014, afviger fra borgere, som begynder at modtage førtidspension i samme tidsrum, med hensyn til demografiske forhold som aldersfordeling, køn, etnisk herkomst og civilstand samt a-kassemedlemskab, som kan opfattes som en indikator for arbejdsmarkedstilknytning eller ønske herom, jf. tabel 4.1. Oplysningerne stammer fra DREAM-registeret.

Der er nogle få demografiske forskelle blandt dem, som påbegynder et ressourceforløb, og dem, som begynder at modtage førtidspension. Knap to tredjedele af dem, som påbegynder et ressourceforløb, er kvinder, mens der er en mere ligelig fordeling blandt dem, som begynder at modtage førtidspension. Som forventet er der en meget større andel (41 pct.) af yngre borgere blandt personer med påbegyndte ressourceforløb end blandt borgere, der begynder at få udbetalt førtidspension (21 pct.). Fordelingen på civilstand og den etniske herkomst er stort set identiske for borgere, der påbegynder et ressourceforløb eller førtidspension, om end fordelingen er lidt forskellig, når forholdene sammenlignes for hver aldersgruppe.

Medlemskab af en arbejdsløshedskasse siger noget om den faktiske eller ønskede arbejdsmarkedstilknytning i den nære og lidt fjernere fortid for de to grupper. Som helhed er der ikke den store forskel i andelen af de to grupper, der ved udgangen af 2012 var medlem af en a-kasse eller på et tidligere tidspunkt havde været medlem af en a-kasse.<sup>14</sup> Forskellene kommer frem, når vi ser på forholdene for personer under 40 år. Her er det meget tydeligt, at borgere, som påbegynder et ressourceforløb, ved udgangen af 2012 eller tidligere hyppigere har været medlem af en a-kasse (52 pct.). For yngre borgere, som begynder at modtage førtidspen-

---

14. Året 2012 er ikke et afvigende år. Det viser andelen af de to grupper, som var medlem af en a-kasse ved udgangen af december 2006-2010.

sion, er andelen 32 pct. De yngre borgere, som påbegynder et ressourceforløb, ser altså ud til umiddelbart før påbegyndelsen af forløbet i gennemsnit at have eller have haft tættere berøring med arbejdsmarkedet eller ønske herom end yngre borgere, som i samme periode begynder at modtage førtidspension.

TABEL 4.1

Borgere som har påbegyndt et ressourceforløb eller modtagelse af førtidspension i tidsrummet 1. januar 2013 til uge 43 2014, fordelt efter demografiske forhold og medlemskab af arbejdsløshedskasse. Procent.

Karakteristika	Ressourceforløb			Førtidspension		
	Under 40 år	40+ år	I alt	Under 40 år	40+ år	I alt
<i>Køn</i>						
Mand, pct.	37	37	37	56	50	52
Kvinde	63	63	63	44	50	48
<i>Alder</i>						
18-39 år			41			21
40-49 år			31			24
50-59 år			26			41
60+ år			2			13
Gennemsnit	31	49	42	27	52	47
<i>Civilstand</i>						
Gift	21	46	36	14	42	36
Ugift	79	54	64	86	58	64
<i>Etnisk herkomst</i>						
Dansk	87	76	80	83	80	81
Efterkommer	3	0	1	5	0	1
Indvandrer	11	24	19	12	19	18
<i>Medlemskab af a-kasse<sup>1</sup></i>						
Pr. 31. dec. 2012, andel	34	55	46	13	45	38
Pr. 31. dec. 2010, andel	37	63	52	18	55	47
Pr. 31. dec. 2008, andel	37	66	54	21	62	53
Pr. 31. dec. 2006, andel	37	71	57	24	66	57
<i>Historisk medlemskab af a-kasse<sup>2</sup></i>						
Medlem pr. 31. dec. 2012 eller tidligere	52	83	70	32	82	71
Aldrig været medlem	28	2	13	50	4	14
Tilmeldt jobcenteret som arbejdsmarkedsparat pr. 31. dec. 2012 eller tidligere	20	15	17	18	14	15
<i>Beregningsgrundlag</i>	3.153	4.552	7.705	2.788	10.244	13.032

1. Oplysningen baserer sig på variablen AFM\_ARS2012- AFM\_ARS2006 i DREAM.

2 Oplysningen baserer sig på variablen AK12 i DREAM.

I tabel 4.2 beskriver vi de samme to persongrupper fordelt efter højeste fuldførte uddannelse. Hvis en person har en erhvervsuddannelse, er det den højeste fuldførte uddannelse, og hvis personen ikke har en erhvervs-

uddannelse, regnes den højst rangerende fuldførte almene uddannelse som personens højeste fuldførte uddannelse.

TABEL 4.2

Borgere som har påbegyndt et ressourceforløb eller modtagelse af førtidspension i tidsrummet 1. januar 2013 til uge 43 2014, fordelt efter højeste fuldførte uddannelse. Procent

<i>Højeste fuldførte uddannelse</i>	Ressourceforløb			Førtidspension		
	Under 40 år	40+ år	I alt	Under 40 år	40+ år	I alt
Grundskole	61	38	47	74	35	44
Gymnasiale uddannelser	7	5	6	5	5	5
Erhvervsfaglige uddannelser	24	39	33	15	40	34
Kort videreg. uddannelse	1	3	2	1	3	3
Mellemlang videreg. uddannelse	6	12	9	3	12	10
Lang videreg. uddannelse	1	2	2	1	3	3
Bacheloruddannelse	1	1	7	0	1	1
Uoplyst mv.	0	1	1	0	1	1
Beregningsgrundlag	3.061	4.400	7.461	2.655	9.354	12.009

Tabel 4.2 viser, at der ikke er den store forskel i andelen af borgere, der har en erhvervsuddannelse og arten af denne, blandt personer som henholdsvis påbegyndte et ressourceforløb eller fik tilkendt en førtidspension. Forskellen er derimod til stede blandt borgere under 40 år i de to grupper. Der er således 79 pct. af yngre førtidspensionister, hvis højeste uddannelse er grundskolen eller en gymnasial uddannelse. Blandt borgere under 40 år, som påbegynder et ressourceforløb, er den tilsvarende andel 68 pct. Dette modsvarer af, at 20 pct. af de yngre førtidspensionister har fået en erhvervsfaglig uddannelse eller anden erhvervsuddannelse, mens andelen blandt yngre personer, som påbegyndte et ressourceforløb, er noget højere, nemlig 32 pct.

Vurderet på højeste fuldførte uddannelse er der relativt flere blandt yngre personer, som påbegynder et ressourceforløb, som på papiret har et bedre udgangspunkt for at kunne komme ind på arbejdsmarkedet eller forbedre deres udgangspunkt gennem videre (efter)uddannelse, end blandt yngre personer, som begynder at modtage førtidspension. Netop en kompetencegivende erhvervsuddannelse giver i sig selv adgang til – uden erhvervs erfaring med denne uddannelse – at blive optaget i en a-kasse. Det er givetvis en medvirkende årsag til, at markant flere blandt yngre, som påbegynder et ressourceforløb, på et tidspunkt er blevet optaget i en a-kasse.

Som et relativt groft målt for sundhedstilstand og større sundhedsbehandling medtager vi antal sengedage i forbindelse med sygdomsbehandling på hospital, jf. tabel 4.3. I gennemsnit har personer, som begynder at modtage førtidspension, været hospitalsindlagt dobbelt så længe i 2011 og 2012, som borgere, der påbegynder et ressourceforløb. Det tyder på, at personer, som efterfølgende begynder at modtage førtidspension, har været udsat for mere alvorlige og behandlingskrævende lidelser eller ulykker end personer, som efterfølgende påbegynder et ressourceforløb.

TABEL 4.3

Borgere som har påbegyndt et ressourceforløb eller modtagelse af førtidspension i tidsrummet 1. januar 2013 til uge 43 2014, fordelt antal sengedage ved sygdomsbehandling på hospital i 2011 og 2012. Procent.

<i>Antal sengedage</i>	Ressourceforløb			Førtidspension		
	Under 40 år	40+ år	I alt	Under 40 år	40+ år	I alt
0 dage	70	65	67	67	55	58
1-2 dage	16	17	17	14	14	14
3-7 dage	7	9	8	7	10	9
7-10 dage	3	3	3	4	6	6
11-20 dage	2	3	3	4	6	6
21-50 dage	1	2	2	3	6	5
51+ dage	0	1	1	2	2	2
Gennemsnitligt antal dage	1,9	2,7	2,3	4,0	6,0	5,6
Beregningsgrundlag	3.153	4.552	7.705	2.788	10.244	13.032

## TIDLIGERE EGEN OG OFFENTLIG FORSØRGELSE

Den forudgående arbejdsmarkedstilknytning og offentlige forsørgelse belyser vi i tabellerne 4.4-4.7, hvor den tidligere forsørgelse i form af modtagelse af offentlige indkomsterstøttede ydelser og selvforsørgelse belyses dels for borgere, som påbegynder et ressourceforløb i perioden 1. januar 2013 frem til og med uge 43 i 2014, dels for borgere, som begynder at modtage førtidspension i samme tidsrum.<sup>15</sup> Vi foretager sammen-

15. Blandt de 7.705 borgere, som i tidsrummet påbegyndte et ressourceforløb har 2,5 pct. påbegyndt mindst 2 af sådanne forløb ifølge DREAM-registeret, hvor vi kræver mindst 2 ugers ophold imellem to ressourceforløb, før vi definerer dem som selvstændige forløb. 93 pct. af forløbene er ikke afsluttede ved udgangen af uge 43 i 2014. Indtil uge 43 havde forløbene været i gang i ca. 30 uger i gennemsnit. Borgere, som begynder at modtage førtidspension (eller får et skånejob), er også udvalgt fra DREAM-registeret. For at finde starttidspunktet for denne begyndelse må de

ligningen henholdsvis for borgere under 40 år og 40 år og derover. I tabellerne er borgere klassificeret som selvforsørgende, hvis de ikke modtager indkomsterstøttende ydelser af nogen art. Som mål for selvforsørgelse eller offentlig forsørgelse bruger vi andelen af tiden i et halvår, hvor en borger var selvforsørgende eller modtog én eller en gruppe af offentlige ydelser i de 12 halvår, som gik forud for borgerens påbegyndelse af et ressourceforløb eller modtagelse af førtidspension. Et halvår er på 26 uger og skal ikke forveksles med et kalenderhalvår. I tabellerne 4.4-4.7 ligger 1. halvår umiddelbart før påbegyndelsen af ressourceforløbet eller udbetalingen af førtidspensionen. 2. halvår ligger umiddelbart før 1. halvår og så fremdeles. Begyndelsen af 1. halvår fastlægges således individuelt for hver borger, og de 12 halvår kan således ligge forskudt i forhold til hinanden, således som deres påbegyndelsestidspunkter for overgang til henholdsvis ressourceforløb og førtidspension ligger forskudt i forhold til hinanden.

TABEL 4.4

Halvår i en 6-års-periode inden tilkendelsen af ressourceforløb for borgere under 40 år, der i tidsrummet 1. januar 2013 til uge 43 2014 fik tilkendt et sådant, fordelt efter perioder med forskellige ordninger/ydelser. Procent.

Andel af perioden med ...	Antal år forud for tilkendelsen og halvår											
	6 år forud		5 år forud		4 år forud		3 år forud		2 år forud		1 år forud	
	12	11	10	9	8	7	6	5	4	3	2	1
Passiv a-kasse-ydelse	3	3	4	4	4	4	4	3	3	2	0	0
Passiv kontanthjælp, (for)revalidering	21	25	28	32	36	40	44	48	52	55	57	60
Ordinære uddannelser + kurser	10	10	10	9	9	8	8	6	5	4	3	2
Virksomhedsrettet aktivering	3	3	3	3	4	5	6	6	6	7	9	8
Sygedagpenge	12	13	14	16	16	16	15	16	18	19	20	18
Ledighedsydelse	0	1	1	1	1	1	2	2	2	3	3	4
Fleksjob	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	0	0
Selvforsørgende	48	43	38	33	29	24	20	16	12	9	7	7
	Beregningsgrundlag for alle halvår						3.153					

ikke i to uger forinden have modtaget førtidspension eller haft et skånejob. Endvidere kræver vi for denne gruppe, at de heller ikke på noget tidspunkt i kalenderåret 2012 har modtaget førtidspension eller haft et skånejob.



TABEL 4.5

Halvår i en 6-års-periode inden modtagelsen af førtidspension for borgere under 40 år, der i tidsrummet 1. januar 2013 til uge 43 2014 begyndte at modtage en sådan, fordelt efter perioder med forskellige ordninger/ydelser. Procent.

Andel af perioden med ...	Antal år forud for tilkendelsen og halvår											
	6 år forud		5 år forud		4 år forud		3 år forud		2 år forud		1 år forud	
	12	11	10	9	8	7	6	5	4	3	2	1
Passiv a-kasse-ydelse	2	2	2	2	2	2	2	1	1	1	0	0
Passiv kontanthjælp, (for)revalidering	17	19	20	23	26	29	31	35	39	42	45	49
Ordinære uddannelser + kurser	7	7	6	6	6	5	4	4	3	3	2	1
Virksomhedsrettet aktivering	1	1	2	2	2	2	3	3	3	3	4	3
Sygedagpenge	7	7	8	8	8	9	9	9	9	10	10	10
Ledighedsydelse	1	1	1	1	1	2	2	3	4	5	6	6
Fleksjob	1	2	2	2	2	3	3	3	2	2	2	1
Udvandret	2	2	2	2	1	1	1	1	1	0	0	0
Ressourceforløb	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Selvforsørgende	62	60	58	54	51	48	45	41	38	34	31	28
Beregningsgrundlag for alle halvår							2.788					

TABEL 4.6

Halvår i en 6-års-periode inden tilkendelsen af ressourceforløb for borgere på 40 år og derover, der i tidsrummet 1. januar 2013 til uge 43 2014 fik tilkendt et sådant, fordelt efter perioder med forskellige ordninger/ydelser. Procent.

Andel af perioden med ...	Antal år forud for tilkendelsen og halvår											
	6 år forud		5 år forud		4 år forud		3 år forud		2 år forud		1 år forud	
	12	11	10	9	8	7	6	5	4	3	2	1
Passiv a-kasse-ydelse	5	6	7	8	8	8	8	7	5	2	1	0
Passiv kontanthjælp, (for)revalidering	17	18	20	21	24	26	28	30	33	35	37	39
Ordinære uddannelser + kurser	4	4	4	4	3	3	2	2	2	2	1	1
Virksomhedsrettet aktivering	2	3	3	3	4	5	5	5	5	5	7	6
Sygedagpenge	14	15	16	17	18	20	21	24	29	34	34	32
Ledighedsydelse	1	1	2	2	2	3	4	5	6	7	8	9
Fleksjob	3	3	3	3	3	3	3	3	2	1	1	0
Udvandret	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0
Selvforsørgende	52	49	45	41	37	33	29	24	18	13	11	12
Beregningsgrundlag for alle halvår							4.552					

TABEL 4.7

Halvår i en 6-års-periode inden modtagelsen af førtidspension for borgere på 40 år og derover, der i tidsrummet 1. januar 2013 til uge 43 2014 begyndte at modtage en sådan, fordelt efter perioder med forskellige ordninger/ydelser. Procent.

Andel af perioden med ...	Antal år forud for tilkendelsen og halvår											
	6 år forud		5 år forud		4 år forud		3 år forud		2 år forud		1 år forud	
	12	11	10	9	8	7	6	5	4	3	2	1
Passiv a-kasse-ydelse	4	4	5	6	7	6	6	6	5	3	1	0
Passiv kontanthjælp, (for)revalidering	13	14	14	16	17	19	20	22	25	27	28	29
Ordinære uddannelser + kurser	3	2	2	2	2	2	2	1	1	1	1	1
Virksomhedsrettet aktivering	2	2	2	2	3	3	3	3	3	3	3	2
Sygedagpenge	10	11	12	12	13	15	16	18	23	29	34	35
Ledighedsydelse	2	2	2	2	3	4	5	6	8	10	11	13
Fleksjob	7	8	8	9	9	9	9	9	8	8	7	5
Udvandret	2	2	2	2	2	1	1	1	1	1	1	1
Ressourceforløb	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	2
Selvforsørgende	57	55	52	49	45	40	36	32	26	19	13	12
Beregningsgrundlag for alle halvår							10.244					

Det er muligt, at borgere i dele af de definerede selvforsørgende perioder er blevet forsørgt af andre, fx familiemedlemmer, men vi antager, at det er i begrænset omfang, hvorfor alle former omtales som selvforsørgelse. For begge grupper og aldersgrupper gælder det, at de helt dominerende fortidige forsørgelsesformer er selvforsørgelse og passive ydelser, navnlig kontanthjælp og sygedagpenge.

For så vidt angår sammenligningen mellem de to grupper, kan vi sammenfatte de faktuelle oplysninger i tabel 4.4-4.7 på følgende måde:

- For de under 40-årige gælder det, at de nytilkomne førtidspensionister havde en selvforsørgelsesgrad på ca. 60 pct. 6 år inden tildelingen af førtidspension, og at selvforsørgelsesgraden aftager gradvist til 28 pct. i halvåret umiddelbart inden tildelingen. For de yngre borgere, som påbegynder et ressourceforløb, er selvforsørgelsesgraden noget lavere, nemlig 48 pct. 6 år inden påbegyndelsen, som gradvist aftager til 7 pct. i halvåret inden påbegyndelsen.
- For de under 40-årige gælder videre, at graden af offentlig forsørgelse i form af passive ydelser, navnlig kontanthjælp, var 37 pct. 6 år inden påbegyndelsen af et ressourceforløb og steg til 82 pct. det sidste halvår inden påbegyndelsen. For borgere, som begyndte at mod-

tage førtidspension, var graden af offentlig passiv forsørgelse 27 pct. 6 år inden påbegyndelsen, og den steg gradvist til 65 pct. i halvåret, inden de begyndte at modtage førtidspension.

- For borgere på 40 år og derover, som påbegynder et ressourceforløb, gælder det, at mønsteret og udviklingen i selv- og passiv offentlig forsørgelse ligner mønsteret og udviklingen heri for dem, der er under 40 år. For borgere, der begynder at modtage førtidspension, er den ældste aldersgruppe mindre selvforsørgende hen over de 6 forudgående år i sammenligning med den yngste aldersgruppe, især umiddelbart før tildelingen af førtidspension.
- Andelen af tiden, hvor de to grupper deltager i aktive tilbud, er ret stabil over den 6-årige periode og ligger på 4-8 pct. på nær for borgere under 40 år, der påbegynder et ressourceforløb, som i 10-13 pct. af tiden deltog i aktive tilbud i den 6-årige periode. Aktive tilbud omfatter ordinær uddannelse, alle former for kurser, virksomhedspraktik og løntilskudsansættelse. Hertil kommer så fleksjob, hvor den ældste aldersgruppe, som begynder at modtage førtidspension, har brugt 5-9 pct. af tiden, og de øvrige har brugt 0-3 pct. af tiden.

Man hæfter sig ved den beskedne del af tiden i de 6 år, som borgere bruger på aktive tilbud i det arbejdsmarkedspolitiske system, inden de påbegynder et ressourceforløb eller førtidspension. Nogle er selvfølgelig forhindret grundet sygdom, men det gælder kun i begrænset omfang for de under-40-årige. Borgernes deltagelse i andre aktive tilbud uden for det arbejdsmarkedspolitiske system, fx efter serviceloven og sundhedslovgivningen i form af bostøtte, alkohol- og stofmisbrugsbehandling mv., har vi ikke tilgængelige oplysninger om. Vi ved imidlertid, at ikke-jobparate kontanthjælpsmodtagere, som er den gruppe, mange borgere, som påbegynder et ressourceforløb og førtidspension, kommer fra, har betydelige komplekse sociale og sundhedsmæssige problemer, herunder har en ustabil boligsituation, er enlige forsørger, har eget barn anbragt uden for hjemmet, har dårligt helbred, mv. (Kommunernes Landsforening, 2014)

For så vidt angår tildelingen af ressourceforløb, er graden af selvforsørgelse og passiv offentlig forsørgelse tæt ved identisk for indvandrere og danskere over den 6-årige periode. For borgere, som begynder at modtage førtidspension, er selvforsørgelsesgraden en anelse højere

for danskere i sammenligning med indvandrere især i begyndelsen af den 6-årige periode.<sup>16</sup>

## OPSAMLING

6 år inden påbegyndelsen af et ressourceforløb var borgerne under 40 år, som påbegynder et forløb ressourceforløb i 2013 eller senere, selvforsørgende i knap halvdelen af tiden. I halvåret inden påbegyndelsen var perioden med selvførgelse imidlertid faldet til under en tiendedel. Det meste af den resterende del af tiden modtog borgerne hovedsageligt passiv kontanthjælp. Mange af disse borgere har altså kunnet klare sig selv tidligere før konjunkturomsvinget, men de har i stigende grad haft vanskeligheder ved det efter krisen.

Fra analyser af a-kasse-medlemsskab, som er indikator på arbejdsmarkedstilknytning, fik vi det indtryk, at yngre borgere, som påbegynder et ressourceforløb, er tættere på arbejdsmarkedet i sammenligning med yngre borgere, som begynder at modtage førtidspension. Analyser af tidligere forsørgelsesgrundlag peger imidlertid på det modsatte, derved at yngre borgere, som begynder at modtage førtidspension, faktisk som gruppe har været mere selvforsørgende og dermed i tættere kontakt med arbejdsmarkedet i sammenligning med yngre borgere, som påbegynder et ressourceforløb.

I forlængelse heraf kan det undre, at en større andel af yngre borgere, som påbegynder et ressourceforløb, fortsat er medlem af en a-kasse ved udgangen af 2012 og også tidligere hyppigere har været medlem i sammenligningen med yngre borgere, som begynder at modtage førtidspension, som netop som gruppe har haft en højere arbejdsmarkedsdeltagelse. Formentlig er forskellen i de to gruppers omfang af erhvervsuddannelse, der jo berettiger til optagelse i en a-kasse, medvirken til at forklare dette. De yngre personer, som påbegynder et ressourceforløb, har hyppigere end yngre personer, som tilkendes en førtidspension, gennemført en erhvervsuddannelse, som berettiger til optagelse i en a-kasse. Men på trods af dette tilsyneladende bedre udgangspunkt på arbejdsmarkedet har de ikke formået at omsætte dette til en højere grad af selvforsørgelse i sammenligning med yngre personer, som tilkendes en førtidspension.

---

16. Fremgår ikke af nogen tabel.

En mulig forklaring på, hvorfor det i større omfang er lykkedes borgere, der begynder at modtage førtidspension, at opnå selvforsørgelse inden påbegyndelsen, kan være, at de yngre borgere, som på trods af reformen af førtidspensionsområdet alligevel er berettigede til førtidspension, er en polariseret gruppe. Den ene ydergruppe kan have været beskæftigede, som har fået en så markant forringelse af erhvervsevnen, fx grundet arbejdsulykke eller sygdom, at de trods deres alder bliver berettiget til førtidspension. Mange af dem vil have været forsikrede. Den anden ydergruppe kunne bestå af borgere, som har en meget begrænset arbejdsevne og har haft det i mange år, således at de slet ikke er blevet medlem af en a-kasse, fx ved at gennemføre en kompetencegivende uddannelse.

Vi hæfter os også ved, at andelen af tiden i de 6 år forinden, hvor de to grupper af borgere har deltaget i aktive tilbud – som ordinær uddannelse, alle former for kurser, virksomhedspraktik og løntilskudsansættelse – er ret beskeden, nemlig under 10 pct., men dog lidt højere for borgere, som begynder i ressourceforløb. Alle realistiske indsatser skulle være forsøgt, før førtidspension kommer på tale, og alle ordinære tilbud, som jobcentre råder over, skulle være forsøgt, før ressourceforløb bevilges. Vi kan ikke afvise, at dette er forsøgt, men i givet fald har der været tale om kortvarige forløb. Andre sociale eller sundhedsmæssige indsatser kan også have været iværksat, uden vi har viden om det.



# ORGANISERINGEN AF RESSOURCEFORLØB

I dette kapitel undersøger vi, via interview med faglige ledere og sagsbehandlere, hvordan ressourceforløbet er blevet organiseret i de fire kommuner. Vi har ud fra gennemgangen af Winthers & Niensens implementeringsmodel samt de forskellige evalueringer af den tværfaglige og helhedsorienterede indsats, som alle er gennemgået i kapitel 2, spurgt om, hvor kommunerne har valgt at placere ressourceforløbet organisatorisk, hvordan de har organiseret rehabiliteringsteamet og det tværfaglige samarbejde, hvordan de har defineret målgruppen for ressourceforløb, og hvordan de har organiseret de konkrete indsatser i ressourceforløbet.

Vores gennemgang af interviewene i de fire kommuner viste hurtigt, at der var tale om to forskellige måder at implementere ressourceforløbene på. Dette fund er tilfældigt forstået på den måde, at vi intet vidste om dette på forhånd, men at det er blevet tydeligt i gennemgangen af interviewene. Kommunerne er udelukkende udvalgt, fordi de har igangsat mange ressourceforløb.

Vi konkluderer i dette kapitel, at to af de undersøgte kommuner har organiseret ressourceforløbet med fokus på, at det skal være en anderledes indsats med andre muligheder for indsatser og metoder end kommunens traditionelle beskæftigelsesindsats, mens de to andre kommuner har organiseret ressourceforløbet som en indsats med flere lighedspunkter med kommunens øvrige beskæftigelsesrettede indsatser.

Den første tilgang til organiseringen af ressourceforløbet, der karakteriserer to af de besøgte kommuner, er kendetegnet ved følgende:

- Ressourceforløbene er organiseret i et tværfagligt ressourcecenter, der fysisk er placeret et andet sted end det øvrige jobcenter.
- Rehabiliterende indsatser prioriteres – der er mindre eksplicit fokus på beskæftigelse og uddannelse.
- Ressourceforbruget i ressourceforløbene er relativt stort ud fra en forventning om, at det kan betale sig på lang sigt.
- De koordinerende sagsbehandlere sidder med færre sager end kommunens øvrige beskæftigelsesrådgivere.
- De koordinerende sagsbehandlere er håndplukkede og har erfaring fra tidligere projekter med tværfaglige og helhedsorienterede indsatser.
- Der bruges særlige indsatser ud fra borgernes individuelle ønsker og behov.
- Tiden og motivationsarbejdet prioriteres, mens sanktioner ikke anvendes.

Den anden tilgang til organiseringen af ressourceforløb, der i større omfang er organiseret inden for rammerne af kommunernes øvrige beskæftigelsesindsats, er kendetegnet ved følgende:

- Fysisk og organisatorisk er de koordinerende sagsbehandlere placeret i kommunens jobcenter.
- Indsatserne i ressourceforløbet er i stort omfang overlappende med de indsatser, der tilbydes til borgere i kontanthjælp- eller sygedagpengesystemet.
- Der er fokus på brug af de indsatser, som der er relativt stor refusion på, eksempelvis brug af mentorer.
- De koordinerende sagsbehandlere fungerer også som almindelige sagsbehandlere/beskæftigelsesrådgivere for borgere i kontanthjælpsystemet.
- De koordinerende sagsbehandlere sidder med lige så mange sager som kommunens øvrige beskæftigelsesrådgivere og har derfor relativt mange sager.
- Sanktioner anvendes – især truslen om sanktioner.



For at tydeliggøre forskellene i kommunernes implementering og organisering af ressourceforløb, refererer vi herefter til kommuner, der har organiseret ressourceforløbet omkring et ressourceteam, og kommuner uden et ressourceteam. Denne sontring dækker over, at vi i højere grad finder en prioritering af at anvende andre og nye tilbud og metoder i de to kommuner, hvor ressourceforløbene er organiseret i ressourceteam. I de to andre kommuner har man i større omfang organiseret ressourceforløbene inden for rammerne af det traditionelle beskæftigelsessystem og anvender primært de tilbud, der også er tilgængelige for modtagere af kontanthjælp og sygedagpenge. Vores sontring mellem de to måder at organisere ressourceforløbene på bygger ikke på en vurdering af disse, men er alene et forsøg på at give de to måder overskrifter, der kan indfange de fundne forskelle.

Vi stiller de fire kommuners implementering af ressourceforløbene relativt skarpt op for at tydeliggøre ligheder og forskelle. Virkeligheden er dog sjældent helt så stringent, som vi fremstiller den, men vi tror på, at de to tilgange til organiseringen af ressourceforløb har betydning for de erfaringer, kommunerne har gjort sig, og at det er tilgange, der i større eller mindre omfang kan genfindes i en stor del af landets øvrige kommuner. Til gengæld kan vi ikke konkludere, hvorvidt den ene tilgang er bedre end den anden i forhold til at indfri intensionerne med ressourceforløbene. Dette skyldes ikke mindst, at selv de kommuner, der har mange ressourceforløb på undersøgelsestidspunktet, fortsat har afsluttet et begrænset antal ressourceforløb, ligesom de afsluttede forløb primært har været af 1 års varighed.

Vi vil i det følgende med citater fra koordinerende sagsbehandlere og faglige ledere underbygge denne konklusion ved i afrapporteringen at tydeliggøre de to forskellige tilgange til organiseringen af ressourceforløbene. I de tilfælde, hvor vi mener, at denne sontring udgør en forskel, der kan bidrage med forklaringskraft, angiver vi, om der er tale om en kommune med eller uden ressourceteam. I de tilfælde, hvor forskellen i organiseringen ikke kan forklare forskelle i oplevelsen blandt fagpersoner eller borgere, undlader vi at skelne mellem, hvorvidt kommunerne har ressourceteam eller ej, da vi ikke mener, at det bidrager med forklaringskraft.

## ORGANISERING AF RESSOURCEFORLØB

Der er forskel på, hvordan man har valgt at organisere ressourceforløbene i de fire kommuner. Sondringen mellem kommuner med ressource-team og kommuner uden ressource-team skal illustrere ligheder og forskelle i forhold til organisatoriske valg og muligheder.

Organiseringen af ressourceforløb i de to kommuner uden ressource-team er kendetegnet ved at foregå inden for rammerne af den øvrige beskæftigelsesindsats, og de koordinerende sagsbehandlere er fysisk placeret i jobcenteret. I den ene af kommunerne er det primært kommunens almindelige beskæftigelsestilbud, der benyttes til borgere i ressourceforløb, herunder virksomhedspraktik og aktiviteter på et kommunalt aktiveringssted. I den anden kommune henvises mange borgere i ressourceforløb til et kommunalt resourcecenter, hvor kommunens aktiveringsindsatser er samlet.<sup>17</sup> En koordinerende sagsbehandler fortæller, at hun har mulighed for at udspecificere, hvad det er for et tilbud, som hun mener, at borgeren skal have på resourcecenteret, men at hun ellers bare beskriver opgaven, og så iværksætter resourcecenteret selv den indsats, som de synes, er relevant. Tilbuddene i resourcecentreret spænder fra interne værksteder, fysioterapi og psykolog til erhvervskonsulenter.

De to kommuner, hvor ressourceforløbet er organiseret i et ressource-team, er kendetegnet ved, at de koordinerende sagsbehandlere sidder dør om dør med relevante fagpersoner: mentorer, fysioterapeut, trænere og psykologer, som de koordinerende sagsbehandlere kan trække på i udarbejdelsen af den tværfaglige indsatsplan til borgerne og i forhold til konkrete indsatser. De koordinerende sagsbehandlere fortæller, at det at have de andre fagpersoner ansat i selve ressource-teamet betyder, at de lettere kan koordinere og igangsætte forskellige indsatser og ikke er nødt til at vente på, at der eksempelvis bliver plads på et af kommunens tilbud eller på eksterne tilbud. Ligeledes oplever de koordinerende sagsbehandlere, at der dagligt er en tværfaglig sparring med de øvrige kollegaer i ressource-teamet.

Den fysiske placering af ressource-teamet et andet sted end i det centrale jobcenter betyder dog, at ressourceforløbet ikke er placeret samme sted som eksempelvis kommunens UU-vejledere eller virksomhedsafdeling. I den ene kommune fortæller fagpersonerne, at det i starten

---

17. Resourcecentret benyttes også i forhold til borgere med komplekse problemer i sygedagpenge-systemet.

var en udfordring, at de fysisk var placeret et andet sted, og at det bl.a. tog lang tid, før ressourceteamet fik adgang til at bruge kommunens virksomhedskonsulenter.

I alle fire kommuner er rehabiliteringsteammøderne placeret i det centrale jobcenter, som i nogle tilfælde er placeret i tilknytning til rådhuset. I to af kommunerne betyder det således, at rehabiliteringsteammøderne foregår samme sted som ressourceforløbsindsatsen (hvor borgerne mødes med deres sagsbehandler), mens rehabiliteringsteammøderne i de to kommuner med ressourceteam foregår et andet sted end der, hvor ressourceforløbsindsatsen finder sted.

En jobcenterchef fra en kommune med ressourceteam fortæller:

Vi tror på, at det er vigtigt, at det er et andet sted end der, hvor borgerne normalt bliver betjent. De får fornemmelsen af, at det er et lidt mere uvildigt organ, der kigger på din situation. Men det er ikke topeffektivt, fordi vi har mange medarbejdere, der skal køre et par kilometer for at komme herind til et møde. Men jeg tror bare, at vi opnår en bedre accept. (Jobcenterchef, kommune med ressourceteam).

## ORGANISERING AF KOORDINERENDE SAGSBEHANDLERE

Organiseringen af ressourceforløb i de fire kommuner har også betydning for, hvordan de koordinerende sagsbehandleres arbejde er organiseret.

De to kommuner uden ressourceteam valgte ved implementeringen af ressourceforløbet, at sagsbehandlere, der sad med kontanthjælps- og sygedagpengemodtagere (nogle steder kaldet ”jobstart”) både kunne være almindelige sagsbehandlere for denne målgruppe og koordinerende sagsbehandler for borgere i ressourceforløb.

Den ene kommune valgte i sommeren 2014 at gå bort fra denne organisering. Ifølge en koordinerende sagsbehandler var det, fordi det viste sig at være for besværligt at være både almindelig og koordinerende sagsbehandler på grund af forskellig lovgivning, opfølgingskadencer og sanktionsmuligheder over for målgruppen, og fordi der var usikkerhed om, ”hvad det her ressourceforløb egentlig var for noget”.

Den anden kommune var på undersøgelsestidspunktet fortsat organiseret på den måde, at sagsbehandlere både havde borgere i kontanthjælpssystemet og var koordinerende sagsbehandlere for borgere i ressourceforløb. I denne kommune forklarer jobcenterchefen organiseringen med, at de ved implementeringen af ressourceforløb oplevede, at

der var så mange målgrupper, der skulle have en koordinerende sagsbehandlere (også borgere under 30 år):

Så det gav ikke mening at sige, at der var nogen, der ikke skulle. For så ville der sidde en lille flok tilbage, der ikke var koordinerende sagsbehandlere. Men de skal jo også arbejde tværfagligt, det er jo ikke sådan, at man ikke skal arbejde tværfagligt, bare fordi man ikke har titel af koordinerende sagsbehandler. (Jobcenterchef, kommune uden ressourcesteam)

I de to kommuner med ressourcesteam blev indsatsen fra starten organiseret sådan, at der blev udvalgt en række sagsbehandlere til alene at være koordinerende sagsbehandlere for borgere i ressourceforløb.

#### BEMANDING OG ANTAL SAGER

I de to kommuner uden ressourcesteam har de koordinerende sagsbehandlere markant flere borgere/sager end i de to kommuner med ressourcesteam.

I den kommune, hvor de koordinerende sagsbehandlere for borgere i ressourceforløb også er sagsbehandlere for borgere i kontanthjælpssystemet, fortæller de koordinerende sagsbehandlere, at de på undersøgelsestidspunktet sidder med 70-80 sager hver. Dette er ifølge de koordinerende sagsbehandlere det samme antal, som jobcenterets øvrige sagsbehandlere har. Jobcenterchefen fortæller, at det er ambitionen, at alle sagsbehandlere skal ned på 55 sager:

Vi har nedlagt nogle afklaringstilbud, et par af de mere bløde tilbud, for at få råd til at ansætte flere sagsbehandlere. Fordi det netop er mere tidskrævende. Det er der ingen tvivl om. (Jobcenterchef, kommune uden ressourcesteam)

Der er således en erkendelse hos ledelsen af, at det kræver mere tid at være koordinerende sagsbehandler for borgere i ressourceforløb.

I den anden kommune uden ressourcesteam har de koordinerende sagsbehandlere aktuelt 66 sager hver. En af de koordinerende sagsbehandlere vurderer, at det ideelle antal sager er under 50, hvis det skal lykkes at lave den koordinerende indsats.

I de to kommuner med ressourcesteam har de koordinerende sagsbehandlere 50 sager hver eller lige derunder. I begge kommuner vur-

derer de koordinerende sagsbehandlere, at det optimale antal er under 50 sager.

Der er således enighed blandt de interviewede medarbejdere i de undersøgte kommuner om, at en koordinerende sagsbehandler ikke bør sidde med mere end 50 sager, hvis intentionen om en helhedsorienteret indsats skal indfries. Dette er dog på undersøgelsestidspunktet kun tilfældet i de to af kommunerne.

#### DE ØKONOMISKE RAMMER FOR RESSOURCEFORLØB

Der er forskel på, hvor vide rammer de koordinerende sagsbehandlere og faglige ledere oplever at have i henholdsvis kommuner med og uden ressourcesteam.

En koordinerende sagsbehandler fra en kommune med ressourceteam fortæller, at hun ikke oplever, at der er nogle begrænsninger i forhold til, hvilke indsatser de kan give borgere i ressourceforløb. Den koordinerende sagsbehandler har eksempelvis lige købt et særligt genoptræningsprogram til en borger og et kreativt kursus på en daghøjskole til en anden borger. Den koordinerende sagsbehandler fortæller:

Der er ikke noget loft på – vi gør jo, hvad vi vil. Der er seriøst ikke noget loft på. (...) Og altså glasmaling, hvor mange steder kan du få det? Men hvis det er det, der motiverer dig, så er det det, vi gør. (Koordinerende sagsbehandler, kommune med ressourceteam)

I den anden kommune med ressourceteam fortæller en faglig leder ligeledes, at hun oplever, at der er vide rammer for indsatserne i ressourceforløbet. Hun fortæller, at hun nogle gange holder vejret, når hun fortæller sin chef om, hvad det er for indsatser, de eksperimenterer med. Hun holder dog fast i, at de er nødt til at turde tænke alternativt, for ellers ender de med det samme som alt det andet, hvilket borgerne allerede har prøvet.

I de to kommuner uden ressourceteam er der en anden oplevelse af de økonomiske rammer i ressourceforløbet. En koordinerende sagsbehandler fortæller, at de skal have en rigtig god grund til at give borgere andre tilbud, end dem der er internt i kommunen:

Vi har fået at vide, at vi primært skal bruge de interne tilbud (ressourcecenteret). Der er ikke ret mange af sagerne, hvor vi

køber noget ud over de tilbud, vi har. Jeg har en enkelt, hvor vi har købt en kvindelig arabisktalende mentor, fordi vi ikke havde det internt. (...) Ellers skal man spørge om lov med en rigtig god forklaring. (Koordinerende sagsbehandler, kommune uden ressource-team)

I den anden kommune fortæller en koordinerende sagsbehandler også, at det økonomiske kan være en hæmsko, og at det kan være rigtig svært at få bevilliget særlige indsatser til de borgere, der har meget komplekse lidelser eller har behov for misbrugsbehandling:

Det er rigtig svært at få det igennem, fordi det koster mange penge. (Koordinerende sagsbehandler, kommune uden ressource-team)

Ovenstående eksempler viser, at kommunernes økonomiske prioritering af ressourceforløbene som indsats har implikationer for, hvilke rammer de koordinerende sagsbehandlere har at arbejde under, og hvilke indsatser de har mulighed for at tilbyde borgere i ressourceforløb.

#### KORTERE FORLØB – ÆNDRINGER AF REFUSIONSREGLERNE

Den 2. februar 2015 indgik regeringen (Socialdemokraterne og Det Radikale Venstre) sammen med Venstre, Dansk Folkeparti og Det Konservative Folkeparti aftale om en reform af refusionssystemet på beskæftigelsesområdet. Reformen af refusionssystemet træder i kraft den 1. januar 2016 og betyder blandt andet, at refusionsprocenten nedtrappes over tid fra 80 pct. de første fire uger til 40 pct. fra uge 5-26, 30 pct. fra uge 27-52 og 20 pct. fra uge 52 (Økonomi- & Indenrigsministeriet, 2015).

I en af kommunerne med ressource-team fortæller de, at de forventer, at ændringer i refusionsreglerne, hvor refusionen udfases markant i løbet af det første år, kommer til at betyde, at de i kommunen kommer til at oprette kortere ressourceforløb. En mødeleder fra rehabiliteringsteamet fortæller, at hun mener, at kommunerne nu bliver straffet for at have lavet mange ressourceforløb, og hun oplever, at de bliver mødt med en forventning om, at de kan lave den samme indsats på kortere tid:

Jeg synes måske, at vi bliver straffet for noget, som ikke er godt. (Mødeleder fra rehabiliteringsteam, kommune med ressource-team)

Interviewer: Fordi I nu pludselig har lavet for mange ressourceforløb?

Ja, og for mange jobafklaringsforløb. (...) Og jeg synes, at vi er økonomisk udfordret, også i forhold til de udgifter vi har til klinisk funktion og til lægeattester i forbindelse med de her reformer. Ej, jeg ved ikke, hvor længe vi kan blive ved med at holde til det. (...) På et tidspunkt må vi jo se effekten af det, og man kan jo håbe, og det er også det, der er hensigten – at vi skal indhente de her midler på den lange bane, og det tror vi også på, at vi gør, det er bare hårdt at være i, fordi pengene skal jo findes. (Mødeleder fra rehabiliteringsteam, kommune med ressource-team)

I den anden kommune med ressourceteam fortæller de, da interviewer bringer det på bane, at de godt har hørt, at der bliver ændret i refusionsreglerne, men at de vælger ikke at forholde sig til den tankegang. Den faglige leder mener ikke, at en forkortelse af ressourceforløbene har nogen gang på jorden, og hun oplever heller ikke, at det er noget, de endnu er blevet holdt op imod. Den faglige leder føler sig dog ikke sikker på, at dette ikke pludselig vil ændre sig.

Der er således skepsis over for udsigten til kortere ressourceforløb. En koordinerende sagsbehandler fortæller eksempelvis, at en del af udfordringen ved målgruppen for ressourceforløb netop er, at mange har det så dårligt, at det måske slet ikke er muligt at igangsætte en indsats det første år. For disse borgere vil det derfor ikke være muligt at gennemgå den ønskede udvikling inden for et ressourceforløb af 1 års varighed.

## MÅLGRUPPEN FOR RESSOURCEFORLØB

Ifølge aftaleteksten er målgruppen for ressourceforløb borgere med komplekse problemstillinger, som ikke har kunnet løses gennem den ordinære beskæftigelsesindsats. Kommunerne skal ved indstillingen til ressourceforløb kunne dokumentere, at hidtidige indsatser og tilbud ikke har bragt personen i uddannelse eller job, og at alle muligheder i beskæftigelseslovgivningen er udtømte (Regeringen m.fl., 2012a). I april 2014 udsendte Beskæftigelsesministeriet en ny vejledning, der præciserer målgruppen for ressourceforløb som reaktion på, at kommunerne har efterspurgt yderligere vejledning. I vejledningen præciseres det blandt andet,

at det ikke er en betingelse, at alle muligheder i beskæftigelseslovgivningen er afprøvet i praksis, hvis kommunen vurderer, at borgeren har så komplekse problemer, at der er behov for en langvarig og tværfaglig indsats (Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering, 2014).

#### IDENTIFICERING AF MÅLGRUPPEN

Interviewene viser, at der er relativt stor forskel på, hvordan kommunerne vurderer, og hvem de udvælger som målgruppen for ressourceforløb. De fire kommuner lægger også i varierende grad vægt på, at alle muligheder i beskæftigelseslovgivningen skal være udtømt, før en borger kan indstilles til et ressourceforløb, ligesom der er forskellige krav til borgerens motivation forud for ressourceforløbet.

I de to kommuner med ressourceteam fortæller koordinerende sagsbehandlere og mødeledere fra rehabiliteringsteamet, at målgruppen for ressourceforløb er borgere med komplekse problemer ud over ledighed, der kan være både helbredsmæssige, sociale, familieære og andet. En faglig leder fortæller, at målgruppen for ressourceforløb indeholder de borgere, der tidligere ville være klassificeret som ikke-arbejdsmarkedssparate (matchgruppe 4 og 5), samt borgere med kroniske lidelser, der måske tidligere ville have fået en førtidspension.

I de to andre kommuner synes målgruppen for ressourceforløb at blive fortolket bredere end i de to kommuner med ressourceteam. Dette kommer i den ene kommune uden ressourceteam til udtryk ved, at en del borgere overgår fra kontanthjælps- eller sygedagpengesystemet til ressourceforløbet, men fortsætter i samme aktivering – de fire borgere, som vi interviewede i denne kommune, var alle fortsat i deres virksomhedspraktik.

I den anden kommune uden ressourceteam kommer forventningerne til målgruppens ressourcer til udtryk ved et fokus på og en forventning om, at borgerne skal være motiverede for at deltage i et ressourceforløb (læs mere om borgernes motivation i kapitel 8). De koordinerende sagsbehandlere i de to kommuner uden ressourceteam fortæller dog også om borgere med svære psykiske eller meget specielle lidelser.

#### UDVÆLGELSE AF MÅLGRUPPEN

I alle de fire kommuner er det borgerens almindelige sagsbehandler, der indstiller borgeren til ressourceforløb. Nogle kommuner forberedte sig frem til indførelsen af ressourceforløb ved at gennemgå de eksisterende



borgere i kontanthjælps- og sygedagpengesystemet, som kunne være i målgruppen for et ressourceforløb. I andre kommuner har der ikke været igangsat sådan en indsats, og borgerne er i stedet blevet indstillet, når sagsbehandlerne nåede frem til deres sag og vurderede, at de kunne være i målgruppen.

Kommunerne fortæller derudover, at de iværksatte initiativer for at få flere borgere i ressourceforløb, som følge af Beskæftigelsesministeriets præcisering af målgruppen for ressourceforløb, og at alle andre muligheder i beskæftigelseslovgivningen ikke skulle være afprøvet i praksis (Beskæftigelsesministeriet, 2014).

En af de besøgte kommuner, der har relativt mange borgere under 30 år i ressourceforløb, fortæller, at de sidst på sommeren i 2013 blev klar over, at det kom til at gå alt for langsomt, hvis hver enkelt sagsbehandler skulle sidde og udvælge borgere til ressourceforløb. Derfor gennemgik alle team i Jobstart samtlige sager. Ved denne procedure blev der skilt 250 sager ud, og der blev nedsat en task force fra oktober 2013 og nogle måneder frem til at indkalde de udvalgte borgere, lave det forberedende skema, indhente lægeerklæringer og sende sagen tilbage til sagsbehandleren, der kunne supplere med de papirer, de i øvrigt havde, og forelægge den for rehabiliteringsteamet.

I den samme kommune har de udviklet det, de kalder et ”fremskudt rehabiliteringsteammøde”, som beskrives som et rehabiliteringsteammøde for de borgere, som fagpersonerne forventer, er i målgruppen for et ressourceforløb. Ved de fremskudte rehabiliteringsteammøder består teamet kun af en mødeleder fra beskæftigelsesområdet og en læge. En koordinerende sagsbehandler fortæller, at en del af de borgere, der kommer på det fremskudte rehabiliteringsteammøde, indstilles til et ressourceforløb, fordi der er en økonomisk fordel for kommunen i, at de er i ressourceforløb fremfor på kontanthjælp, pga. refusionsreglerne, men borgerne tilbydes i princippet den samme indsats, som de ville have modtaget på kontanthjælp.

I en af de andre kommuner fortæller de ligeledes, at de udviklede en særlig procedure for at sikre, at der blev igangsat et tilstrækkeligt antal ressourceforløb. Den faglige leder fortæller, at de, for at få antallet af ressourceforløb op, udviklede en procedure for ”kan-sager”:

De sager, som måske ikke helt opfyldte betingelserne, men fordi vi fik så meget skældud over, at vi ikke lavede nok ressourceforløb, så tænkte vi, at vi jo havde sagerne i skuffen, men målgrup-

pedefinitionen var måske ikke helt intakt. Så lavede vi dem. Men sagsbehandlingstiden på rehabiliteringsteamet og indholdet i ressourceforløbet var nøjagtig det samme, som det vi kører i dag, og hele rehabiliteringsteamet var samlet ved behandlingen. Men selve sagen opfyldte måske ikke 100 pct. betingelserne for et ressourceforløb. (Faglig leder rehabiliteringsteamet)

Interviewer: Fordi man godt kunne have prøvet noget andet af inden?

Ja! Og så valgte vi alligevel, at du bliver omfattet af de her regler, fordi vi tror på, at det er vejen til at kunne blive selvforsørgende. Det gør vi så ikke mere. Men det gjorde vi i starten. Også for at blive trænet i at finde den her målgruppe. (Faglig leder rehabiliteringsteamet)

I en tredje kommune lavede de i sommeren 2014 en mulighed for, at der kunne indstilles 20 ekstra sager til ressourceforløb ud fra en lidt løsere vurdering for at få antallet af sager højere op.

Alle deltagende kommuner reagerede således på Beskæftigelsesministeriets opfordring til kommunerne om at oprette flere ressourceforløb og præciseringen af, at alle beskæftigelsesrettede indsatser ikke skulle være afprøvet i praksis.

## ORGANISERING AF REHABILITERINGSTEAMET

Der er forskel på, hvordan kommunerne har organiseret rehabiliteringsteamet, men de oplever alle, at det tværfaglige samarbejde har været eller fortsat er udfordrende.

Alle fire kommuner implementerede et tværfagligt rehabiliteringsteam i starten af 2013, og et par af kommunerne fortæller, at rehabiliteringsteamets sammensætning havde været planlagt siden slutningen af 2012 i forbindelse med ”Brug for alle”-projektet. Jobcenterchefer og faglige ledere fortæller, at det tværfaglige samarbejde er en udfordring. En teamchef siger:

Og det er stadig en stor udfordring, fordi det kommer meget nemt til at handle om ressourcer. (Teamchef)

Teamchefen fortæller videre, at det tværfaglige arbejde i rehabiliteringsteamet udfordres af, at medlemmerne er pressede i forhold til tid og ressourcer, da de også skal passe deres andre arbejdsopgaver ved siden af.

#### REHABILITERINGSTEAMETS SAMMENSÆTNING

Kommunernes rehabiliteringsteam er ved ansvars- og styringslovens § 25a fastsat til at bestå af en medarbejder fra beskæftigelsesområdet, en medarbejder fra socialområdet, en medarbejder fra sundhedsområdet og en sundhedskordinator fra regionen. Repræsentanter fra uddannelsesområdet, eksempelvis fra UU-vejledningen, deltager i de sager, hvor borgeren er under 30 år og ikke har en erhvervskompetencegivende uddannelse, eller hvis det ud fra andre kriterier vurderes som relevant for den pågældende borger. I undersøgelsens fire kommuner er der eksempler på, at sundhedskordinatoren er enten den nuværende eller den tidligere praktiserende læge eller en lægekonsulent under uddannelse. Derudover er der en eller flere faste mødeledere for rehabiliteringsteamet, der ofte er udpeget fra beskæftigelsesområdet.

Alle kommunerne fortæller, at der kan være stor udskiftning i forhold til, hvem der deltager i rehabiliteringsmøderne fra de andre forvaltninger end beskæftigelsesområdet. Særligt blandt sundhedskordinatorerne har de oplevet en stor udskiftning.

To af kommunerne efterspørger muligheden for, at også fagpersoner fra børn- og familie-afdelingen deltager i rehabiliteringsmøderne, men det er oplevelsen, at de ikke har interesse for eller ressourcer til at deltage i møderne. En af kommunerne har efter overvejelser om at inddrage flere fagpersoner valgt ikke at gøre det, fordi rehabiliteringsteamet også kunne blive så stort, at det kunne blive en hindring for samarbejdet.

Det er forskelligt, hvor mange dage om ugen der afholdes rehabiliteringsteammøder i de fire kommuner – der er en, to eller fire faste mødedage om ugen, afhængigt af kommunernes størrelse, og hvor mange borgere der indstilles til henholdsvis ressourceforløb, førtidspension eller fleksjob i kommunen.

#### BESKÆFTIGELSESMØDETS ROLLE I TEAMET

Alle fire kommuner fortæller, at mødelederne for rehabiliteringsteamet tidligere var ansat i jobcenteret og valgt ud fra deres faglige baggrund fra enten førtidspensions-, sygedagpenge-, revaliderings- eller kontanthjælpsområdet.

I en af kommunerne er rehabiliteringsteamet organiseret sådan, at det er de koordinerende sagsbehandlere i ressourceforløbet, der repræsenterer beskæftigelsesområdet. Det betyder, at de koordinerende sagsbehandlere møder de borgere, der tildeles et ressourceforløb, første gang på rehabiliteringsteammødet. Det betyder dog også, at de koordinerende sagsbehandlere skal afsætte tid til at forberede sig til at deltage i rehabiliteringsmøder hver tredje uge.

I tre kommuner er det mødelederen, der har det sidste ord, hvis rehabiliteringsteamet har svært ved at nå til enighed om, hvorvidt teamet skal indstille en borger til ressourceforløb, førtidspension eller fleksjob. I den fjerde kommune er rehabiliteringsteammødet organiseret sådan, at mødelederen ikke har bemyndigelse til at træffe den endelige beslutning, hvis teamet ikke kan blive enige. Enighed er således i denne kommune en betingelse for, at rehabiliteringsteamet kan give en indstilling. Fagpersonerne i den pågældende kommuner fortæller, at beskæftigelsesområdet dog har en særlig vægt i rehabiliteringsteamet, hvilket også understreges af, at rehabiliteringsteamet er forankret i beskæftigelsesområdet.

Beslutter rehabiliteringsteamet at indstille borgeren til et ressourceforløb, skal det fremgå af indstillingen, hvilke forhold teamet har lagt vægt på, og der skal være forslag til indhold i borgerens indsatsplan. På baggrund heraf er det kommunen, der skal træffe den endelige afgørelse. I de deltagende kommuner er det i jobcenteret, at denne afgørelse træffes.

## BRUG AF TIDLIGERE ERFARINGER

Det er tydeligt, at de fire kommuner i implementeringen af ressourceforløb har trukket på tidligere erfaringer fra andre indsatser i forhold til målgruppen for ressourceforløb. Særligt kommunerne med ressourceteam fortæller, hvordan de aktivt har ansat medarbejdere med erfaringer fra tidligere tværfaglige projekter. Kommunerne nævner ”Tilbage til arbejde” (TTA) og ”Brug for alle” som projekter, der har givet dem erfaringer i forhold til at arbejde tværfagligt, som de kan trække på ved implementeringen af ressourceforløb. En mødeleder fra et rehabiliteringsteam i en kommune med ressourceteam fortæller:

Metoderne, og hvordan vi skulle arbejde i de her ressourceforløb, der kopierede vi totalt TTA. Og vi havde medarbejdere, som vi bare flyttede over, så vi havde en tværfaglig enhed fra start af, sådan at vi kunne varetage minimumsopgaverne, altså

grundpakken i et ressourceforløb. (Mødeleder fra rehabiliteringsteam, kommune med ressourcesteam)

Erfaringen med at have fysioterapeuter, psykologer og læger ansat i jobcenteret stammer også fra TTA-projektet. En mødeleder fra rehabiliteringsteamet i en kommune med ressourcesteam fortæller, at hun ikke havde vidst, hvordan de skulle gribe det an, hvis ikke de havde haft erfaringerne fra TTA.

Mødelederen fra rehabiliteringsteamet fortæller, at det har været op til kommunerne selv at stå for eventuel uddannelse af rehabiliteringsteamets medlemmer:

Der er jo ikke fulgt noget med til opkvalificering af de her medarbejdere, og hvordan er det, man arbejder tværfagligt, så det er jo noget, som jeg har skullet stå for – at undervise og opkvalificere det her team. (Mødeleder fra rehabiliteringsteam, kommune med ressourcesteam)

I en anden kommune med ressourcesteam har medarbejderne foruden erfaringer fra TTA erfaringer fra projektet ”Helbred og jobafklaring”, hvorfra man havde gode erfaringer med gruppesamtaler, motion og lignende til personer langt fra arbejdsmarkedet. De har også ”genbrugt” de fagpersoner, der har været tilknyttet projekterne ”Tilbage til arbejde” og ”Helbred og jobafklaring” i ressourceforløbet. Ud fra et implementeringsperspektiv er dette en måde at sikre, at erfaringerne fra disse projekter bliver videreført i ressourceforløbet.

I den ene kommune uden ressourcesteam har de været med i ”Brug for alle” 1 og 2 med fokus på kontanthjælpsmodtagere og har via disse to projekter rekrutteret flere kontanthjælpsmodtagere til ressourceforløb.

I den anden kommune fortæller de, at de havde gode erfaringer med at samarbejde om sagerne inden implementeringen af ressourceforløb.

Ovenstående indikerer, at en grund til, at de fire kommuner har gennemført relativt mange ressourceforløb, kan være, at de har haft erfaringer at trække på i forhold til at etablere det tværfaglige samarbejde. Det har været op til de enkelte kommuner at stå for en eventuel uddannelse af de fagpersoner, der skal sidde i rehabiliteringsteamet. Dette kan betyde, at de kommuner, der har haft erfaringer at trække på, har skullet

afsætte færre ressourcer til opkvalificering af rehabiliteringsteamets medlemmer.

Derudover har brugen af tidligere erfaringer og valg af medarbejdere, der er bærere af disse erfaringer, også sikret opbakning til implementeringen af ressourceforløbet hos de valgte medarbejdere.

## BRUG AF SANKTIONER I RESSOURCEFORLØBENE

De fire kommuner adskiller sig fra hinanden i forhold til deres syn på og brug af sanktioner over for borgere i ressourceforløb.

Borgere i ressourceforløb modtager en ressourceforløbsydelse. Ressourceforløbsydelsen er på samme niveau som den ydelse, borgeren modtager i forvejen, fx kontanthjælp. Ressourceforløbsydelsen er dog, til forskel fra kontanthjælpsydelsen, uafhængig af egen formue og ægtefælles indkomst og formue.

Betingelsen for at modtage ressourceforløbsydelsen er, at borgeren står til rådighed for de tilbud, som fremgår af rehabiliteringsplanen, og som er en del af ressourceforløbet. Hvis borgeren afslår tilbuddene eller udebliver fra samtaler, kan sagsbehandleren iværksætte et fradrag i ydelsen eller stoppe ressourceforløbet og dermed også helt stoppe for ydelsen.

Vi har i undersøgelsen spurgt de koordinerende sagsbehandlere, om sanktioner er noget, de bruger som incitament eller trussel i forhold til borgerne, og om de har erfaringer med at sanktionere borgere i ressourceforløb.

I de to kommuner med ressourceteam har de endnu ikke anvendt sanktioner over for borgere i ressourceforløb. En koordinerende sagsbehandler fortæller:

Vi har ikke prøvet at sanktionere endnu, vi er virkelig proaktive på at prøve at gøre alt muligt andet. Vi har ikke fået oprettet et brev til at sanktionere med endnu. Fordi vi hellere vil forklare, at hvis du ikke ønsker det her tilbud, så gør vi det ikke, så vil konsekvensen eventuelt være, at når vi skal genbehandle din sag, så kan det eventuelt være, at du bliver forlænget, det kan være, at du ikke bliver indstillet til det, du gerne vil, fordi vi ikke har arbejdet fuldt ud med det, men vi gør ikke noget, groft sagt, som

ikke giver mening for dig. Fordi indre motivation er så vigtig.  
(Koordinerende sagsbehandler, kommune med ressourcesteam)

Adspurgt om de bruger sanktioner som en trussel, i forhold til hvad der kan ske, hvis borgerne udebliver fra et møde eller en aktivitet, svarer den koordinerende sagsbehandler:

Nej, for det giver da den samme effekt, eller det giver faktisk en værre effekt, fordi så hænger den lidt her: ”Jeg har magt til noget, men ...”. Nej, det gør vi ikke. Overhovedet ikke ... (Koordinerende sagsbehandler, kommune med ressourcesteam)

I den anden kommune med ressourcesteam fortæller de ligeledes, at de ikke anvender sanktionerne:

Eksempelvis, i kontanthjælp er man jo vant til, at hvis man ikke møder op til en samtale, så bliver man sanktioneret. Så er der en konsekvens. Det er der ikke rigtig her. Vi har muligheden, men de skal godt nok træde ved siden af, før jeg begynder at overveje, at det er sådan nogen. Fordi, det ville jo ødelægge den tillid, der er. (Koordinerende sagsbehandler, kommune med ressource-team)

Den koordinerende sagsbehandler fortæller dog også, at hun har fortalt nogle borgere i ressourceforløb, hvad deres manglende deltagelse kan få af konsekvenser:

Det har jeg sagt til et par borgere: ”Du er nødt til at huske på, at det her er et tilbud til dig, og hvis ikke du synes, at du kan være med til det, så er det tilbage, hvor du kom fra”. Og det er der jo heller ikke nogen, der er interesserede i. Så vil de måske godt lidt alligevel. (Koordinerende sagsbehandler, kommune med ressourcesteam)

Disse to kommuner har altså ikke erfaringer med at anvende sanktioner, og de mener, at sanktioner vil kunne skade borgernes motivation i forhold til ressourceforløbet og deres tillid til deres koordinerende sagsbehandler. Borgerne giver da også generelt udtryk for, at der er mere luft i ressourceforløbet, og at der ikke er samme krav til aktivisering for at beholde deres ydelse som andre steder i beskæftigelsessystemet. Dette er i

overensstemmelse med analysen fra Rambøll (2015), hvor de koordinerende sagsbehandlere også oplever, at der er mere fleksibilitet i forhold til aktivering og sanktionering i ressourceforløbene (Rambøll, 2015, s.23).

I de to andre kommuner synes der ikke at være den samme opmærksomhed på, at sanktioner eller truslen om sanktioner kan have en negativ effekt på borgernes motivation og tillid. De to kommuner ser ud til at bruge sanktioner, eller truslen herom, som incitament til at få borgerne til at deltage aktivt i deres ressourceforløb.

I den ene kommune fortæller en koordinerende sagsbehandler, at de har prøvet at sanktionere borgere i ressourceforløb:

Det kan både betyde, at vi trækker dem, fordi de ikke er mødt op til nogen samtaler, eller for en periode, hvor de ikke har medvirket i tilbuddet. Det kan også være, at vi stopper dem helt, fordi de simpelthen ikke medvirker i forløbet. (Koordinerende sagsbehandler, kommune uden ressourceteam)

Den faglige leder i samme kommune, der også fungerer som koordinerende sagsbehandler, fortæller dog, at de sjældent anvender sanktioner:

Så prøver vi fx at sætte mentor på, der sørger for, at borgeren kommer af sted, så det ikke straffes, for det er der ingen grund til. Men det kan i yderste konsekvens betyde, at vi er nødt til at lukke pengene. (Faglig leder, kommune uden ressourceteam)

I den anden kommune fortæller de koordinerende sagsbehandlere ligeledes, at de oplyser borgerne om, at de kan ryge ud af deres ressourceforløb, hvis ikke de deltager aktivt:

Hvis de ikke kan følge ressourceforløbet og ikke overholder det, der står i planen, overhovedet ikke gider medvirke og virkelig er på tværs, så kan vi jo sige: ”Jamen, vi afbryder det her ressourceforløb. Du kommer tilbage på uddannelseshjælp. Bum.” Og så må man arbejde videre med det, med det udgangspunkt. Det er nok ikke nemmere, men folk skal jo vide, at der også er en konsekvens. (Koordinerende sagsbehandler, kommune uden ressourceteam)



I forhold til brugen af sanktioner er det tydeligt, at de i den pågældende kommune ikke skelner særligt mellem ressourceforløbet og jobcenterets øvrige indsatser. En koordinerende sagsbehandler fortæller:

Så jeg siger til dem, at det er ligesom alt muligt andet, når man er heroppe [i jobcentret]. (Koordinerende sagsbehandler, kommune uden ressourceteam)

Der er således forskel på, om sanktioner opleves som et brugbart redskab i forhold til borgere i ressourceforløb. To kommuner vælger ikke at sanktionere borgere i ressourceforløb, ud fra en forventning om, at det vil skade borgerens motivation og tillid, mens to andre kommuner anvender sanktioner som et afskrækkende redskab over for borgere, der ikke deltager aktivt i deres ressourceforløb. I de to kommuner med ressourceteam viser fraværet af sanktioner således en forskel i forhold til den øvrige beskæftigelsesindsats, mens brugen af sanktioner over for borgere i ressourceforløb i de to andre kommuner er en fortsættelse af tidligere praksis over for målgruppen, og af den praksis, der finder sted andre steder i beskæftigelsesindsatsen.

## OPSAMLING

Dette kapitel har vist, at de fire kommuner, der har deltaget i undersøgelsen, har valgt at organisere deres ressourceforløb på to forskellige måder – som vi har valgt at kalde henholdsvis kommuner med og uden ressourceteam. Denne opdeling er naturligvis en simplificering af virkeligheden, men vi mener, at der er tilstrækkeligt mange ligheder og forskelle mellem kommunernes organisering af ressourceforløb til at kunne foretage denne skelnen.

Kommunerne med ressourceteam er kendetegnede ved, at ressourceforløbene er organiseret i tværfaglige ressourceteam uden for jobcenteret, hvor de koordinerende sagsbehandlere sidder dør om dør med mentorer, fysioterapeuter og psykologer. De koordinerende sagsbehandlere har færre borgere end andre sagsbehandlere i jobcenteret, og de har mulighed for at iværksætte særlige indsatser på baggrund af borgernes særlige ønsker eller behov. I disse kommuner vælger man aktivt ikke at anvende sanktioner over for borgerne, da det forventes at skade borger-

nes motivation og tillid. Borgerne oplyses dog om, at deres manglende deltagelse kan føre til, at deres ressourceforløb må stoppes.

Kommunerne uden ressourcesteam er kendetegnede ved, at ressourceforløbene primært er organiseret inden for rammerne af den øvrige beskæftigelsesindsats. De koordinerende sagsbehandlere er fysisk placeret i jobcenteret, og de har ikke færre borgere/sager end andre sagsbehandlere. Borgerne i ressourceforløb tilbydes primært indsatser inden for kommunens egne tilbud og tilbud med relativ høj refusion, som eksempelvis en mentor. Sanktioner anvendes over for borgerne, hvis de ikke deltager aktivt i deres ressourceforløb – ud fra samme logik, som når andre borgere i beskæftigessystemet sanktioneres. Vi kan ikke på baggrund af vores undersøgelse konkludere, hvad der ligger til grund for den forskellige organisering af ressourceforløb i de fire kommuner, men ressourcer og kommunens rammevilkår i øvrigt har formentlig betydning for, om kommunerne vælger at investere i særlige indsatser eller eksperimenterende tilgange til at organisere ressourceforløbene, eller om de i stedet anvender de indsatser, de allerede har i kommunen. Kommuner kan også have forskellig vurdering af, hvad der er økonomisk rationelt på kort og på lang sigt. Hvis kommunen fx ikke tror på, at indsatsen kan betale sig inden for en overskuelig fremtid, kan det være en rationel beslutning ikke at investere voldsomt i indsatsen.

På baggrund af vores interview med og besøg i kommunerne er det vores oplevelse, at organiseringen af ressourceforløb er drevet af nogle ildsjæle på jobcenterchefniveau, såvel som på sagsbehandlerniveau, der har haft en særlig erfaring med eller interesse for at arbejde med målgruppen for ressourceforløb og de faglige og metodiske muligheder, som ressourceforløbsordningen åbnede for. Denne tilgang har formentlig også betydet en stor opbakning til ressourceforløbet som indsats. Det kan dog potentielt være en sårbar strategi, hvis en særlig metodetilgang og viden om ressourceforløb hviler på enkeltpersoner. Sårbarheden kan mindskes, hvis metoderne forankres bredere end hos enkeltpersoner ved eksempelvis at sikre skriftlig dokumentation og overlevering af metoderne. De koordinerende sagsbehandlere så gerne, at der centralt fra fx Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering blev meldt nogle fælles metoder og redskaber ud.

Ud fra beskrivelserne af de besøgte kommuner tegner der sig et billede af, at organiseringen og implementeringen af ressourceforløbet kan udfolde sig forskelligt: To af kommunerne ligger tættere på en reha-

biliteringstankegang, mens de to andre måske er lidt tættere på en mere traditionel beskæftigelsesrettet tilgang. For alle fire kommuner er målet dog en beskæftigelsesrettet rehabilitering for ledige med særligt komplekse problemer. Vejen og metoderne til at nå dette mål er forskellige.



# REHABILITERINGSTEAM OG KOORDINERENDE SAGSBEHANDLERE

Dette kapitel handler om det særlige ved ressourceforløbet som indsats. Det drejer sig om de tværfaglige rehabiliteringsteam, om de koordinerende sagsbehandlere, om et længerevarende forløb og om anvendelse af andre metoder, herunder vægten på en helhedsorienteret og tværfaglig indsats.

Som beskrevet i kapitel 2 kan en helhedsorienteret og tværfaglig indsats i sig selv være udfordrende, fordi man skal gå på tværs af de kommunale forvaltninger, og man skal få de forskellige fagligheder til at arbejde sammen. Dertil skal lægges, at rollen som koordinerende sagsbehandler endnu ikke er velbeskrevet, ligesom nye og anderledes metoder og indsatser ikke opleves som tilgængelige i alle kommunerne.

Vi finder, at der er forskel på, hvordan man har grebet implementeringen af ressourceforløbene an i de fire kommuner. I de to kommuner, hvor ressourceforløbet er organiseret i et ressourcesteam, oplever de koordinerende sagsbehandlere, at de har gode muligheder for at arbejde helhedsorienteret, tværfagligt og egentligt koordinerende i forhold til borgerens indsatser. Sagsbehandlerne i de to andre kommuner finder det derimod svært at leve op til dette.

Derudover finder vi, at borgerne langt fra deler sagsbehandlernes vurderinger, idet stort set alle fx finder, at rehabiliteringsteammodet var en overvældende og ofte negativ oplevelse, mens samtlige koordine-

rende sagsbehandlere oplever rehabiliteringsteamet som en mulighed for faglig sparring og for at få flere øjne på en sag.

## FAGPERSONERS OPLEVELSE AF DET TVÆRFAGLIGE REHABILITERINGSTEAM OG REHABILITERINGSTEAMMØDER

De fire kommuner udtrykker generelt tilfredshed med de tværfaglige rehabiliteringsteammøder. Flere af de koordinerende sagsbehandlere og faglige ledere fremhæver det positive i, at rehabiliteringsteammødet er en mulighed for at få flere faglige øjne på hver enkelt borger. Forud for rehabiliteringsteammødet har teamets medlemmer læst borgernes sag, og mødet giver hver enkelt fagperson mulighed for at møde og tale med borgerne selv og derved få et bedre billede af borgernes muligheder og begrænsninger. Fagpersonerne mener også, at rehabiliteringsteamets tværfaglige karakter er en fordel for borgerne, der får mulighed for at få en bred faglig vurdering af deres sag og en tværfaglig indsats. En jobcenterchef fortæller:

Det her kan jo ikke løses kun med en virksomhedsrettet indsats, som meget andet i beskæftigelseslovgivningen skal løses med. Det kan ikke lade sig gøre. Der skal tværfaglighed til. (Jobcenterchef)

Alle kommuner fortæller dog, at det krævede mange ressourcer at nedsætte rehabiliteringsteam med de forvaltninger og faggrupper, der var nødvendige for at skabe et tværfagligt team. En mødeleder fra et rehabiliteringsteam fortæller:

Det har da været en svær opstart, fordi man henter folk ind fra andre forvaltninger, der har deres helt egen kultur, og selvfølgelig skal de have det, men at trække dem ind i en jobcenterkultur er en svær øvelse. (Mødeleder fra rehabiliteringsteam).

Mødelederen fortæller videre, at det har været en udfordring, at de andre forvaltninger, der skulle indgå i rehabiliteringsteamet, ikke har fået ekstra ressourcer til denne opgave. Konsekvensen heraf har været, at de øvrige forvaltninger har nedprioriteret arbejdet i rehabiliteringsteamet.

De andre forvaltninger var nødt til at sige ja til den her opgave, men de har også trukket følehornene til sig, fordi de kan se, at den tid, de bruger, er for omfangsrig, når de stadig skal nå deres almindelige kerneopgaver. Så vi bruger rigtig meget tid på undervisning og på sparring, fx ved at gennemgå de sager, vi har fået stadfæstet af Ankestyrelsen. (Mødeleder fra rehabiliteringsteam)

En anden mødeleder fortæller, at det kan være udfordrende at få de andre fagrepræsentanter til at deltage aktivt på rehabiliteringsmøderne.

Nogle gange føler jeg lidt, at vi skal sidde og gøre deres arbejde, hvis de ikke fortæller borgeren om, hvilke tilbud de har. Og det kan jo ikke være rigtigt. (Mødeleder fra rehabiliteringsteam)

Der er således hos mødelederen en forventning om, at der med det tværfaglige samarbejde følger en forpligtelse om deltagelse.

Det er mødelederens oplevelse, at det har været en udfordring for kommunernes implementering af deres rehabiliteringsteam, at de ikke har fået mere hjælp til det tværfaglige samarbejde.

Tværfagligt samarbejde er søreme svært. Og udgangspunktet er, at vi ikke taler samme sprog. Vi har ikke samme forståelsesramme. Og det er jo stadig en beskæftigelsesindsats, og det kan være svært for en sygeplejerske at forstå. (Mødeleder fra rehabiliteringsteam)

Særligt det at få tilknyttet en fast sundhedskordinator fra regionen fremhæves som en udfordring i opstartsfasen. Dette betød, at der var stor udskiftning i de læger, der var tilknyttet rehabiliteringsteamet, hvilket var en udfordring i forhold til at skabe en fælles viden og erfaring i rehabiliteringsteamet.

De [regionen] kunne ikke levere nogen [sundhedskordinator] før den 1.7.2013. Vi var yderligere uheldige, fordi de ikke var særlig stabile i forhold til vores kommune. Så det efterfølgende halve år fik vi sådan "on-and-off" læger. Vi havde ikke nogen fast tilknyttet sundhedskordinator. Det var også en udfordring for os med den lægefaglige bistand, som regionen skulle stille til rådighed. Det havde vi jo ikke nogen indflydelse på. Det er ble-

vet meget bedre. Det er det. Nu har vi en fast, og det er dejligt.  
(Teamleder)

I flere af kommunerne opleves samarbejdet med sundhedsvæsnet fortsat som udfordrende. Lange svarfrister og manglende dialog med distriktspsykiatrien eksempelvis i forhold til, hvordan kommunen kan støtte op om en borger, der er i et behandlingsforløb, nævnes som udfordringer for den tværfaglige indsats. En teamchef, der tidligere har siddet i rehabiliteringsteamet, fortæller, at jobcentret i mere end et år har forsøgt at etablere et samarbejde med distriktspsykiatrien. Teamchefen er usikker på, om det manglende samarbejde bunder i, at de i distriktspsykiatrien har svært ved at afse ressourcer til at samarbejde.

Alle de fagpersoner, der har medvirket i undersøgelsen, giver udtryk for, at rehabiliteringsteammødet er en meget overvældende oplevelse for de borgere, der får deres sag behandlet af rehabiliteringsteamet. På denne baggrund forsøger fagpersonerne at tilpasse mødet, så det ikke bliver en ubehagelig oplevelse for borgerne.

En mødeleder fra et rehabiliteringsteam fortæller:

Jeg synes, at vi formår at skabe en nogenlunde fornuftig stemning derinde, og det er helt nede på jorden. Vi gør meget ud af at forklare borgerne, at det er på deres præmisser, og det foregår stille og roligt. Vi får borgeren ind, de får lige sat sig og får kaffe eller te og laver en ordentlig præsentationsrunde, så de ved, hvad det er for nogle repræsentanter, der sidder rundt om bordet, og hvem har bemyndigelse til at sige hvad. (Mødeleder fra rehabiliteringsteam)

Mødelederen fortæller, at det handler om at berolige borgerne, tale ordentligt og kunne rumme borgerne der, hvor de er:

Det er vigtigt, at vi ikke kommer til at fremstå som et overdommer-team, for det er den frygt, de har: ”De sidder bare derinde og skal bestemme, hvordan jeg skal forsynes fremadrettet”. (Mødeleder fra rehabiliteringsteam)

Ifølge mødelederen er mange borgere vrede og kede af det efter mødet med rehabiliteringsteamet, men alligevel tilkendegiver langt de fleste i et spørgeskema, de får efter mødet, at de har været tilfredse med formen på mødet.



Og det er jo ikke 50 pct. af de her borgere, der får det, de har ønsket. Derfor tænker jeg, at det handler rigtig meget om tilgangen. (Mødeleder fra rehabiliteringsteam)

I den pågældende kommune fortæller mødelederen, at det også handler om at sikre, at borgerne er tilstrækkeligt forberedt på mødet med rehabiliteringsteamet – hvem der deltager på mødet, og hvilke forskellige udfald der kan blive af mødet. Forberedelse af borgeren til mødet er en opgave for den sagsbehandler, der indbringer sagen for rehabiliteringsteamet, og her mener mødelederen, at denne forberedelse af borgeren kan sagsbehandlerne blive bedre til. I forbindelse med genbehandling af sager fortæller en koordinerende sagsbehandler, at de har mulighed for at tale med borgerne om deres første møde med rehabiliteringsteamet og gennemgå eventuelle uklarheder. Den koordinerende sagsbehandler fortæller, at rehabiliteringsteammødet er mindre overvældende for borgerne, når de har været der før, men borgerne er stadig meget nervøse.

Det varierer kommunerne imellem, om teamet mødes for at tale om borgernes sag, inden borgeren og borgerens sagsbehandler ankommer til mødet. Dette er proceduren i tre af de fire kommuner. I den sidste kommune er borgeren og sagsbehandleren med i første del af mødet, hvorefter de forlader mødet, og sagen drøftes i teamet, inden teamet fortæller borgeren om deres indstilling. I den pågældende kommune fortæller de også, at de gør meget ud af at fortælle borgerne, at teamet ikke har truffet nogen afgørelse i deres sag forud for mødet.

I de to kommuner med ressourceteam fortæller de borgerne, at rehabiliteringsteamet ikke træffer beslutning om ressourceforløb, men at de indstiller til ressourceforløb. I undersøgelsen finder vi dog kun enkelte erfaringer med, at de koordinerende sagsbehandlinger har valgt ikke at følge teamets indstilling.

#### FAGPERSONENERNES SYN PÅ BORGERENS FORVENTNINGER TIL REHABILITERINGSTEAMMØDET

I de to kommuner med ressourceteam efterspørger de koordinerende sagsbehandlere og medlemmer af rehabiliteringsteamet, at de sagsbehandlere, der indstiller borgerne til ressourceforløb, bliver bedre til at klæde borgerne på forud for mødet. En mødeleder fra et rehabiliteringsteam fortæller:

Vi gør meget ud af, at sagsbehandleren forinden mødet har informeret borgeren om det her; At det er svært at få en pension, som udgangspunkt er det et ressourceforløb først osv. Så de er klædt på; så det ikke kommer som et chok for dem. For så er det svært at arbejde med dem. (Mødeleder fra rehabiliteringsteam, kommune med ressourcesteam)

I alle fire kommuner vurderer de koordinerende sagsbehandlere, faglige ledere og mødeledere fra rehabiliteringsteamet, at det er et mindretal af borgerne, der kommer i ressourceforløb, der kom til rehabiliteringsteammødet med en forventning om et ressourceforløb. En koordinerende sagsbehandler fortæller:

Over halvdelen kommer med håbet om en pension. Så de fleste af dem går derfra uden det, som de havde regnet med. Efter der er blevet sagt ”ressourceforløb”, hører de ikke, hvad vi siger. (Koordinerende sagsbehandler)

En faglig leder fortæller, at borgerne ofte er meget uforstående over for, at de skal i et ressourceforløb. Den faglige leder, der tidligere har været medlem af rehabiliteringsteamet, fortæller, at de prøver at forklare borgerne, at det ikke er noget, som medlemmer af rehabiliteringsteamet beslutter, at borgerne skal, men at det står i lovgivningen, at før en borger kan komme i betragtning til en førtidspension, skal han/hun have været igennem mindst ét ressourceforløb.

#### MÅLET MED OG LÆNGDEN AF RESSOURCEFORLØB

Det varierer, hvor fokuserede de fire kommuner er på, at målet med ressourceforløbene er beskæftigelse eller uddannelse. Vi finder også en variation i de mål, de ønsker at sætte for borgerne i ressourceforløb, og de mål, som de oplever som realistiske og/eller oplever i praksis. Et eksempel herpå er fra en af kommunerne med ressourcesteam, hvor mødelederne fra rehabiliteringsteamet og jobcenterchefen meget tydeligt kommunikerer, at målet for ressourceforløbet er ordinær beskæftigelse eller selvforsørgelse i et eller andet omfang. En mødeleder fra kommunens rehabiliteringsteam fortæller, at de i indstillingen beskriver beskæftigelsesperspektivet i ressourceforløbet:

Når vi omfatter borgere af ressourceforløb, så skal rehabiliteringsteamet lave en fyldestgørende begrundelse for, hvorfor vi

gør det her, men også hvad sigtet med ressourceforløbet er. (...)  
Vi skal lave en beskrivelse og vurdering af, hvad sigtet er beskæftigelsesmæssigt med ressourceforløbet. (Mødeleder fra rehabiliteringsteam, kommune med ressourceteam)

Mødelederen fortæller, at det i praksis er få, der ender med at komme i ordinær beskæftigelse, og at ressourceforløbet oftere ender med et fleksjob. Dette understøttes af en af kommunens koordinerende sagsbehandlere, der fortæller, at det overordnede mål om beskæftigelse er skrevet ind i indstillingen fra rehabiliteringsteamet, men at det ikke er alle indsatser i ressourceforløbet, der er direkte beskæftigelsesrettede, og at mange borgere ender med at blive tilkendt et fleksjob.

En mødeleder fra et rehabiliteringsteam fortæller, at de særligt i starten oplevede, at det var svært at fastsætte længden på et ressourceforløb:

Jeg synes, at det var en svær øvelse fra starten i 2013 at byde ind med en varighed. Vi var overhovedet ikke gearet til det. Vi er blevet klogere af erfaring. Meget af det er jo behandling, og der skal lægen byde ind med en varighed – det her tager 3, 6 eller 9 måneder, der er den og den ventetid, og hvad har vi af erfaring. Nu kan vi sammenligne med de tidligere sager, vi har behandlet, men det er en svær øvelse. (Mødeleder fra rehabiliteringsteam, kommune med ressourceteam)

I flere kommuner fortæller de koordinerende sagsbehandlere og faglige ledere, at de første ressourceforløb, der blev lavet, efter at ordningen trådte i kraft, var af 1 års varighed. Erfaringerne er i dag, at 1 år var for kort tid til at flytte borgerne tættere på beskæftigelse. Ifølge de koordinerende sagsbehandlere og faglige ledere er det mest almindelige nu ressourceforløb af 2-3 års varighed. En mødeleder fra et rehabiliteringsteam fortæller:

Hellere give for lang tid end for kort tid. For giver du for kort tid, så skal du ind på rehab igen. Giver du for lang tid, men skal bruge kortere tid, så afbryder du bare forløbet i den almindelige beskæftigelsesindsats. (Mødeleder fra rehabiliteringsteam, kommune med ressourceteam)

I en af kommunerne sætter de ikke længere en fast tidsperiode på ressourceforløbene. Den faglige leder fortæller:

I dag bliver de fleste tilkendt i op til 5 år, hvor rehabiliterings-teamet siger, at dette forløb varer mellem 1-5 år. Det vil sige, at der ikke er en grænse. Vi skal ikke skynde os at blive færdige med nogen ting, men borgeren ved, at der er 5 år. (Faglig leder, kommune uden ressourcesteam)

Den faglige leder kan dog ikke forestille sig, at der er nogen, der kommer til at være i ressourceforløbet i 5 år.

Vi er jo heller ikke interesserede i at fastholde borgerne på den her ydelse overhovedet. Så vi skal have dem hurtigst muligt igennem, men så længe der ses en udvikling, så skal vi blive ved med at arbejde på at øge denne. (Faglig leder, kommune uden ressourcesteam)

Beslutningen om ikke at sætte en tidsramme for ressourceforløbet kan ses som en reaktion på, at fagpersonerne har oplevet, at det er svært at fastsætte præcis, hvor lang tid det vil tage at få borgeren igennem de planlagte indsatser. Den faglige leder understreger, at det er i alles interesse, at ressourceforløbet afvikles på den kortest mulige tid, men samtidig viser interviewene med en koordinerende sagsbehandler og borgere i ressourceforløb, at de oplever stor ventetid på deres indsatser, hvilket kan indikere, at det ofte er svært at nå indsatserne på den planlagte tid. En nærmere diskussion af tidsperspektivet i ressourceforløbet følger i kapitel 8.

## **ROLLEN SOM KOORDINERENDE SAGSBEHANDLER OG SAMARBEJDET MED REHABILITERINGSTEAMET**

Der er forskel på, hvor tæt de koordinerende sagsbehandlere samarbejder med rehabiliteringsteamet. Samarbejdsrelationen synes at have fået en særlig prioritet i de kommuner, der har valgt at organisere ressourceforløbet i et ressourcesteam.

I den ene af disse kommuner fungerer de koordinerende sagsbehandlere også som rehabiliteringsteamets repræsentanter fra beskæftigelse.

sesområdet. Det leder naturligt til et tæt samarbejde mellem koordinerende sagsbehandlere og rehabiliteringsteam. De koordinerende sagsbehandlere vurderer, at det tætte samarbejde særligt er en fordel i genbehandlingssager, hvor de har en bedre idé om, hvad teamet vil lægge vægt på.

I den anden af disse kommuner er der fokus på, at de koordinerende sagsbehandlere løbende skal uddannes og opdateres i forhold til de sager, der kommer for rehabiliteringsteamet, og de koordinerende sagsbehandlere opfordres til jævnlige at deltage i rehabiliteringsteammøder for at holde sig ajour med sagerne og deres karakter. En mødeleder fra rehabiliteringsteamet fortæller:

Sagsbehandlerne er nødt til hele tiden at være med på, hvad det er for et dokumentationsgrundlag der skal opfyldes, hvordan man beskriver en sag, hvordan man samarbejder med borgeren omkring udfyldelse af den forberedende del. Det er virkelig behærdigt arbejde, og det er også os, der underviser i det her for at sikre ensartetheden. (Mødeleder fra rehabiliteringsteam, kommune med ressourceteam)

I de to kommuner, der har valgt en mere traditionel tilgang til ressourceforløbet, er de også tilfredse med samarbejdet med rehabiliteringsteamet, men samarbejdet synes at være mindre tæt organiseret end i de to andre kommuner.

I den ene af kommunerne uden ressourceteam deltager de koordinerende sagsbehandlere dog ofte på rehabiliteringsteammødet, fordi de ofte også er borgernes afgivne sagsbehandler. I denne kommune er sagsbehandlerne ansvarlige for at lave indstillingen fra rehabiliteringsteamet, når mødet er slut, og efterfølgende sende den til godkendelse hos rehabiliteringsteamet. Det betyder, at sagsbehandlerne både er til stede i rollen som borgernes sagsbehandlere og fungerer som sekretær for rehabiliteringsteamet.

I den anden kommune deltager de koordinerende sagsbehandlere ikke på rehabiliteringsteammødet, og en koordinerende sagsbehandler fortæller, at de har haft udfordringer med kvaliteten af indstillingerne fra rehabiliteringsteamet, og at de derfor har været nødt til at tage en dialog med rehabiliteringsteamet. Fordi de koordinerende sagsbehandlere ikke deltager på mødet, er de meget afhængige af, at alt, hvad der er blevet sagt og besluttet på mødet, er skrevet ned.

I en af kommunerne med ressourceteam fortæller den faglig leder, der også fungerer som koordinerende sagsbehandler, at hun aktivt bruger rehabiliteringsteamet til at få andre øjne på en sag, hvis hun selv oplever at være løbet tør for ideer, eller en sag er gået i hårdknude. I forbindelse med en aktuel sag med en 31-årig borger, der gerne vil have en førtidspension, men ikke opfylder kravene, har den koordinerende sagsbehandler svært ved at se, hvilke indsatser hun skal pege på. Den koordinerende sagsbehandler har derfor valgt at lægge sagen op til rehabiliteringsteamet i håbet om, at de vil kunne pege på noget, der kan gøres.

Der bruger jeg ligesom rehab som en løftestang i forhold til at sige: ”hvordan kommer vi så videre herfra?”. Så undgår jeg den konflikt med ham. (Faglig leder, kommune med ressourceteam)

Ovenstående viser, at de koordinerende sagsbehandlere kan bruge rehabiliteringsteamet som en autoritet over for borgerne, men også, at de koordinerende sagsbehandlere bruger rehabiliteringsteamet som reel faglig sparring i forhold til, hvilke indsatser der kan igangsættes i en konkret sag.

#### HURTIG IGANGSÆTTELSE AF RESSOURCEFORLØBET

Der er forskel på, hvor hurtige de to typer af kommuner er til at igangsætte borgernes ressourceforløb. I de to kommuner, der har organiseret ressourceforløbet i et ressourceteam, fortæller de koordinerende sagsbehandlere og faglige ledere, at de tilstræber, at borgeren skal have haft den første samtale med deres koordinerende sagsbehandler inden for den første måned, efter at de har været til møde med rehabiliteringsteamet.

I de to andre kommuner fortæller de derimod, at der kan gå flere måneder, før ressourceforløbet igangsættes. Dette bekræftes af borgere fra disse kommuner, der fortæller, at der gik flere måneder, før de blev kontaktet eller havde første møde med deres koordinerende sagsbehandler. Adspurgt om, hvor lang tid der går, før hun har første kontakt med borgeren efter rehabiliteringsteammødet, svarer en koordinerende sagsbehandler:

Det afhænger af, hvornår jeg får sagen ind, og hvordan min kalender ser ud. Det kan være 1 måned, det kan være 2-3 måneder. Det kommer an på, hvor mange sager jeg har. (Koordinerende sagsbehandler, kommune uden ressourceteam)

Ifølge Rambøll (2015) er det dog ikke ualmindeligt, at der kan gå op til et halvt år, før den første indsats i ressourceforløbet igangsættes, og i nogle sager endnu længere tid pga. ventetid på tilbud. (Rambøll, 2015, s. 34).

I alle kommunerne har de dog oplevet en del ventetid, som følge af, at der er blevet igangsat mange ressourceforløb på kort tid. I en af kommunerne udtrykker en koordinerende sagsbehandler frustration over ventetid i de administrative processer:

Der har været noget ventetid, som primært har været hæftet op på, at de i rehabiliteringsteamet har haft vanvittigt mange sager, og at der derfor nogen gang er gået næsten 14 dage, før de har kunnet få lavet deres indstilling. Altså rent skriftligt. Og det er den, der er udgangspunktet for, at man kan komme videre. Så har der været nogle rådgivere, som måske ikke reagerer helt så hurtigt, som vi i vores team gerne vil. (Koordinerende sagsbehandler)

Ovenstående oplevelse af ventetid finder Rambøll (2015) også i deres analyse, hvor koordinerende sagsbehandlere fortæller, at de både har oplevet ventetid i forhold til at få en sag behandlet af rehabiliteringsteamet og efterfølgende ventetid på, at de tildelte indsatser kan igangsættes (Rambøll, 2015, s. 34).

## **BORGERNES OPLEVELSE AF DERES INTRODUKTION TIL RESSOURCEFORLØB**

I alle fire kommuner fortæller hovedparten af de interviewede borgere, at de blev introduceret til ressourceforløbet af deres sagsbehandler i jobcenteret. Der er dog også borgere, der fortæller, at de først hørte om ressourceforløbet, da de var til møde med rehabiliteringsteamet – eller det er i hvert fald først der, at de bider mærke i, at der er noget, der hedder et ressourceforløb.

I alle fire kommuner er der borgere, der fortæller, at de tog til rehabiliteringsteammødet med den forventning, at de skulle indstilles til et fleksjob eller førtidspension, men at de i stedet blev tildelt et ressourceforløb. For nogen var denne beslutning forbundet med forundring og skuffelse. Et eksempel herpå er en borger, der valgte at søge om førtidspension, efter at have gennemgået en operation, der havde givet ham et

fysisk handicap. Borgeren mente selv, at han på denne baggrund måtte være berettiget til førtidspension, men rehabiliteringsteamet valgte at indstille ham til et ressourceforløb. Borgeren fortæller:

Jeg synes bare med min historie, at jeg burde da være forholdsvis berettiget til en førtidspension, men det mente de [rehabiliteringsteamet] åbenbart ikke. De mente, at jeg skulle igennem sådan et ressourceforløb. Så vidt jeg kan forstå, er det meget almindeligt, at man gør det. Man skal lige afprøves i et eller andet. På trods af forskellige lægelige vurderinger af, at jeg formodentlig aldrig kommer i arbejde mere. (Borger)

Borgeren er overrasket over rehabiliteringsteamets beslutning om at indstille ham til et ressourceforløb:

Det er jo igen, fordi kommunen skal spare penge. Det er jo billigere at sende mig i et ressourceforløb på kontanthjælp end at give mig pension med det samme. Det må jeg sige, det er da meget smart fra deres side. (Borger)

En anden borger fra samme kommune fortæller, at han inden mødet med rehabiliteringsteamet havde snakket med sin sagsbehandler om muligheden for en førtidspension pga. sine fysiske begrænsninger. Det var borgerens egen forventning, at kommunen ikke ville ofre flere penge på ham, men i stedet ”give mig det blå stempel, der siger ”uudelig”, og så pension”. ”Men det sagde kommunen nej til, det eksisterede ikke.” Herefter havde borgeren en snak med rehabiliteringsteamet om, hvad han kunne tænke sig, og hvad han havde lavet før, og så blev han tildelt 2 års ressourceforløb, som borgeren på interviewtidspunktet er meget tilfreds med.

I modsætning til den første borger oplever denne borger imidlertid ressourceforløbet som et udtryk for, at kommunen er interesseret i at investere i ham, og at de ikke har afskrevet ham fra arbejdsmarkedet.

Andre borgere fortæller, at de oplever tilbuddet om et ressourceforløb som et hensyn, deres sagsbehandlere tog til dem og deres situation. En borger fortæller, at hun ikke kunne komme længere op i tid i sygedagpengesystemet, og derfor stod hun til at ryge på kontanthjælp.



Men det er jeg ikke berettiget til, fordi jeg er gift. (...) Og der brød det hele sammen. Min tidligere sagsbehandler foreslår så, at jeg kan prøve at søge ind på det her ressourceforløb. (Borger)

En borger under 30 år fortæller, at hendes sagsbehandler fortalte hende om ressourceforløbet, da hun som følge af kontanthjælpsreformen var nødt til at søge om kontanthjælp igen, fordi hun ikke kunne holde til timetallet i den virksomhedspraktik, hun var i som aktivering.

Og hun [den koordinerende sagsbehandler] vidste jo godt, at vi var presset økonomisk, og at jeg var sprunget ud i det her, uden at jeg var kommet op i tid eller noget, fordi jeg sluttede på 20 timer, men jeg havde simpelthen ikke råd til det. Så det var sådan lidt et nederlag igen. (Borger)

Der er således forskel på, om borgerne er blevet introduceret til ressourceforløbet som en mulig løsning på de udfordringer, de sidder med, eller om de er taget til møde med rehabiliteringsteamet i en forventning om en førtidspension eller et fleksjob, og først ved afslaget på dette hører om, eller forstår, at de er i målgruppen for et ressourceforløb.

Derudover er der stor forskel på, om borgerne oplever ressourceforløbet som en (økonomisk) hjælp til dem, og en investering i deres arbejdsevne, eller om borgerne oplever ressourceforløbet som kommunens billigste løsning.

Ressourceforløbsydelsen, der er på kontanthjælpsniveau, men ikke er bundet til ægtefælles indkomst, synes at spille en rolle i forhold til, hvilke borgere der introduceres til et ressourceforløb, og hvordan borgere, der ellers ville være blevet ramt af den gensidige forsørgerpligt eller skulle på uddannelseshjælp, oplever introduktionen til ressourceforløbet. Betydningen af økonomi i forhold til borgernes motivation for ressourceforløb beskrives nærmere i kapitel 8.

**BORGERNES OPLEVELSE AF REHABILITERINGSTEAM OG -MØDE**  
Alle de borgere, vi har interviewet, beskriver mødet med rehabiliteringsteamet som en overvældende oplevelse, hvor de følte, at rækken af fagpersoner i lokalet sad med borgerens liv i deres hænder.

Oplevelsen af uvished forstærkes af, at mange borgere forud for mødet ikke var sikre på, hvad der skulle ske på mødet. En borger under 30 år fortæller:

Jeg synes, at det foregik meget hen over hovedet på mig. Også det der med, at man kommer ind, og så sidder der seks andre mennesker rundt om et bord, og jeg sidder helt nede i enden, og de sidder deroppe. (...) Så spurgte de, hvad jeg egentlig selv godt kunne tænke mig. Og så var der noget hurtig snak om, hvor lang tid. (...) lægen sagde ”3 år i hvert fald, ikke mindre”, og så var det det. (Borger)

Interviewer: Havde du og din sagsbehandler talt om inden, hvad der kunne være en god periode?

Nej overhovedet ikke, jeg anede faktisk ikke, at det kunne vare flere år. (Borger)

Eksemplet ovenfor viser, at spørgsmålet om, hvad borgeren selv kunne tænke sig, ikke ændrer ved borgerens oplevelse af, at mødet foregår hen over hovedet på hende.

Ud fra et empowerment-perspektiv er det udfordrende, at borgerne oplever, at mødet med rehabiliteringsteamet, hvor indstillingen til ressourceforløbet laves, og der anbefales indsatser, som borgeren skal deltage i, foregår hen overhovedet på dem, og at det går så hurtigt, at de ikke selv har mulighed for at komme med idéer til indsatser, de kunne have brug for.

En anden borger fra samme kommune fortæller omvendt om, at det var en positiv oplevelse, hvor hun følte, at rehabiliteringsteamet havde forståelse for hendes situation.:

Det var en rigtig god oplevelse, i forhold til de andre [møder i sygedagpengesystemet]. (Borger)

En tredje borger fortæller også om at have haft en god oplevelse med at være til rehabiliteringsteammødet:

Jeg havde en rigtig god oplevelse af at være der – det var rigtig flinke mennesker. Jeg havde det rigtig skidt den dag, og jeg græd nemt, altså jeg var helt nede i kulkælderen. (Borger)

Disse borgere har således følt sig anerkendt og har oplevet, at rehabiliteringsteamet havde forståelse for dem og deres situation.

En anden borger fra samme kommune fortæller omvendt om at have en dårlig oplevelse med rehabiliteringsteammødet, fordi hun ikke følte sig forstået af teamet:

Det var ganske forfærdeligt. Og jeg blev rigtig ked af det bagefter, fordi jeg opførte mig ikke så pænt, da jeg gik, og jeg fik ikke sagt farvel. Og det blev jeg rigtig ked af. Men det var fordi, at jeg ikke mente, de fattede, hvad jeg snakkede om. (Borger)

I alle fire kommuner er der borgere, der fortæller om en oplevelse af, at teamet havde foretaget deres afgørelse inden mødet.

En borger fortæller:

Lige gyldigt hvad jeg sagde, var det afgjort på forhånd. Sådan virkede det for mig. Det sagde jeg også til dem. ”Det er komplet latterligt det her!”. Jeg kunne se allerede fra første øjeblik, at det her var allerede afgjort. (Borger)

En borger fra en anden kommune fortæller om en lignende oplevelse:

Det var noget fis, for de havde jo bestemt sig. De hørte ikke på, hvad jeg sagde, de havde bestemt sig. (Borger)

Oplevelsen af ikke at blive hørt og forstået af rehabiliteringsteamet kan naturligvis hænge sammen med, at borgerne ikke fik den indsats, som de havde forventet, og som de mente, at de var berettigede til.

Det forhold, at rehabiliteringsteamet kun indstiller og ikke træffer den endelige afgørelse, synes dog ikke at være tydeligt for alle borgere. Ud fra et empowerment-perspektiv er dette udfordrende, da borgerne ikke har fuld information om, at rehabiliteringsteammets indstilling til ressourceforløb er en anbefaling, men at det er kommunen/jobcenteret, der træffer den endelige beslutning, og at borgeren til hver en tid kan vælge at takke nej til sit ressourceforløb (dette valg har dog konsekvenser for deres ydelse og aktiveringskrav).

## ROLLEN SOM KOORDINERENDE SAGSBEHANDLER

Der er forskel på, hvordan rollen som koordinerende sagsbehandler opleves i de fire kommuner. Her har det betydning, om kommunen har organiseret ressourceforløbet i et ressourceteam eller ej. Særligt er forskellen tydelig i forhold til, hvor mange ressourcer de koordinerende sagsbehandlere har til rådighed, og om de anvender særlige metoder i deres arbejde, men kun i mindre grad i forhold til, i hvilket omfang de oplever at have tilstrækkelig viden om de indsatser, de kan tilbyde borgere i ressourceforløb. I alle fire kommuner er der generel enighed om, at den koordinerende sagsbehandler skal koordinere indsatsen og planlægge aftaler med borgeren og relevante aktører.

I en kommune uden ressourceteam, hvor de koordinerende sagsbehandlere også er almindelige sagsbehandlere over for borgere i kontanthjælp- eller sygedagpengesystemet, oplever de koordinerende sagsbehandlere ikke, at rollen som koordinerende sagsbehandler er anderledes. En koordinerende sagsbehandler fortæller:

Jeg synes egentlig ikke, at der er den store forskel på, om jeg er koordinerende. Det synes jeg jo, jeg er for alle mine borgere. (Koordinerende sagsbehandler, kommune uden ressourceteam)

Oplevelsen af, at der ikke er forskel på rollerne, bunder til dels i, at de koordinerende sagsbehandlere synes, at de giver en lige god indsats til alle de borgere, de er sagsbehandlere for. De koordinerende sagsbehandlere udtrykker dog også usikkerhed i forhold til, om de udfører rollen som koordinerende sagsbehandler sådan, som det var tiltænkt. En koordinerende sagsbehandler fortæller:

Måske gør vi ikke det her i kommunen, som man skal som koordinerende sagsbehandler, det er jeg faktisk i tvivl om. Fordi jeg har ikke helt styr på, hvad der ligger i den rolle. (...) Jeg oplever ikke min rolle som sagsbehandler for borgeren anderledes end, før der var noget, der hed ressourceforløb. For der tog vi da også hånd om og tog fat i, når der var nogle ting. (Koordinerende sagsbehandler, kommune uden ressourceteam)

Disse udsagn viser for det første en usikkerhed om, hvad der ligger i rollen som koordinerende sagsbehandler, og for det andet en oplevelse af,

at de udfører den samme opgave som, inden de fik titel af koordinerende sagsbehandler. Det er i de to kommuner, der har organiseret ressourcetilførelserne tæt på den traditionelle beskæftigelsesindsats og uden fx et ressource-team, at vi finder oplevelser af, at der ikke er noget særligt ved rollen som koordinerende sagsbehandler – ofte med henvisning til, at man også synes, at man har været/stadig er en lige så god sagsbehandler for borgere, der ikke er i ressourceforløb.

De koordinerende sagsbehandlere i de to kommuner, hvor ressourceforløbet er organiseret i et ressource-team, oplever derimod rollen som koordinerende sagsbehandler som noget helt andet end den traditionelle sagsbehandlerrolle. Eksempelvis fortæller en koordinerende sagsbehandler om forskellen på at være koordinerende sagsbehandler og almindelig beskæftigelsesrådgiver:

Jeg tænker, at vi er meget mere helhedsorienterede, og vi arbejder meget bredere tværfagligt og tværsektorielt, end almindelige beskæftigelsesrådgivere gør. (...)Vi har også hyppigere kontakt med borgerne, og på den måde vil det også give en tættere kontakt. (Koordinerende sagsbehandlere, kommune med ressource-team)

En koordinerende sagsbehandler fra den anden kommune med ressource-team fortæller, at hun ikke oplever sig selv som en myndighed på samme måde, som hun gjorde i sygedagpengesystemet. Den koordinerende sagsbehandler kan ikke helt forklare, hvorfor det er anderledes, men hun peger på, at

Det må være noget med den lovgivning, der ikke er lige så stram. Der er ikke den samme, at der hele tiden skal ske noget. Der er tid til, at der ikke sker noget i en periode. (Koordinerende sagsbehandler, kommune med ressource-team)

I en af kommunerne uden ressource-team oplever en koordinerende sagsbehandler det helt modsat:

Jeg synes, at jeg havde mere tid på sygedagpenge. Men sygedagpenge var også mere opprioriteret. Jeg havde mellem 40 og 50 sager og opfølgning hver fjerde uge på de fleste af dem. Så der blev der investeret mere tid i den enkelte. (Koordinerende sagsbehandler, kommune uden ressource-team)

Denne betragtning er interessant og vidner om, at der ikke kun er forskel på, hvordan kommunerne har organiseret ressourceløbet, men også i forhold til, hvordan den øvrige beskæftigelsesindsats er organiseret og prioriteret.

#### METODISK TILGANG TIL RESSOURCEFORLØBET

De to kommuner med ressourceteam adskiller sig fra de to andre kommuner ved, at de bevidst vælger, at ressourceløbet skal være noget "andet" end den indsats, som borgerne hidtil har fået i jobcenteret, og de har fokus på andre metodiske tilgange i ressourceløbene, end de anvender i kontanthjælp- eller sygedagpengesystemet. En koordinerende sagsbehandler fortæller:

Langt hen ad vejen, så handler det jo om, at vi skal gøre noget, som vi ikke har gjort før, og på en måde, som de ikke er blevet præsenteret for før. Og så i bund og grund nå det samme, som vi nåede i det øvrige jobcenter. (Koordinerende sagsbehandler, kommune med ressourceteam)

I den samme kommune beskriver den faglige leder dog også noget af det særlige ved at arbejde som koordinerende sagsbehandler, som fx at man er nødsaget til at arbejde med en skjult dagsorden, fordi man samtidig med at give borgeren ro og plads til arbejde med nogle andre ting end hidtil, stadig har fokus på, at ressourceløbet er en beskæftigelsesindsats.

Det kan ikke være anderledes, men det er tungt, at vores opgave er at have en skjult dagsorden. For når borgerne kommer hos os, er vi jo et jobcenter. Så vores opgave er at få folk i arbejde. (Koordinerende sagsbehandler, kommune med ressourceteam)

Ud fra et empowerment-perspektiv lyder en skjult dagsorden over for borgere i ressourceløb ikke som et ønskeligt scenarie, men den faglige leder oplever det som en nødvendighed, og som noget der ikke strider mod hendes generelle mål om at give borgerne ansvar for deres eget liv og finde de ressourcer frem, der kan give dem en tilknytning til arbejdsmarkedet. Ikke desto mindre er det dog et interessant spørgsmål, om en "dobbelt dagsorden" er nødvendig for at opbygge motivation og tillid hos borgere langt fra arbejdsmarkedet.

## RESSOURCER OG RELATION TIL BORGERNE

Skellet mellem kommunerne genfindes også i forhold til de koordinerende sagsbehandlers oplevelse af, om de får en tættere relation til borgerne i ressourceforløb, end de gjorde som sagsbehandlere for borgere i kon-tanthjælps- eller sygedagpengesystemet. Forskellen bunder dog primært i, at de koordinerende sagsbehandlere i kommuner med ressourceteam har færre borgere end de koordinerende sagsbehandlere i de kommuner, der har en mere traditionel tilgang til ressourceforløb.

I en kommune uden ressourceteam, hvor de koordinerende sagsbehandlere sidder med op imod 70 sager hver, fortæller den faglige leder, der også fungerer som koordinerende sagsbehandler, at de har et sagsflow, der gør, at de ikke kan komme i så tæt relation med borgerne:

Tiden er bare ikke til, at vi kan gå ind i et relations samarbejde.  
(Koordinerende sagsbehandler, kommune uden ressourceteam)

Omvendt fortæller de koordinerende sagsbehandlere i en kommune or-ganiseret med ressourceteam, hvor de koordinerende sagsbehandlere sidder med under 50 sager hver, at de oplever at have en tættere kontakt med borgerne, fordi de bruger mere tid sammen med borgerne end de almindelige beskæftigelsesrådgivere.

Ovenstående indikerer, at skellet mellem de to måder at organi-sere ressourceforløbene på også kan være medvirkende til at forklare en forskel i, hvorvidt rollen som koordinerende sagsbehandler adskiller sig fra rollen som almindelig beskæftigelsesrådgiver. De koordinerende sagsbehandlers oplevelser af dette må forventes at afspejle de priorite-ringer, der er foretaget i de enkelte kommuner i forhold til ressourcefor-løbet som indsats.

## VIDEN OM INDSATSER OG TILBUD

De koordinerende sagsbehandlers mulighed for at tilrettelægge den rig-tige indsats for den enkelte borger i ressourceforløb afhænger af deres viden om, hvilke indsatser der er tilgængelige, og som er mulige at give borgere i ressourceforløb.

Et par af de koordinerende sagsbehandlere giver udtryk for, at tidspres og mange sager gør det svært at have viden om alle tilbud. En af de koordinerende sagsbehandlere fortæller:

Jeg kunne godt tænke mig at vide noget mere om det, fordi det ville gøre mig mere i stand til at tage de rigtige beslutninger. Så der kan jeg godt mærke, at jeg mangler noget. Der er helt sikkert nogle tilbud, som jeg ikke ved, eksisterer. Hvis man havde tiden til at fordybe sig, så ville man helt sikkert kunne rykke med nogle andre ting. (Koordinerende sagsbehandler)

Udfordringen med manglende viden om de indsatser, som der kan bruges til borgere i ressourceforløb, er noget, vi hører fra de koordinerende sagsbehandlere i alle de fire kommuner. De koordinerende sagsbehandlere synes generelt at opleve indsigten i mange forskellige indsatser og tilbud som en udfordring, men også som et vilkår i rollen som koordinerende sagsbehandler, og de forventer, at deres viden vil vokse med tiden. De koordinerende sagsbehandlere peger på, at løsningen på manglende viden er at opsøge viden fra de relevante videnspersoner og/eller rehabiliteringsteamet og ikke være bange for at spørge.

## KOORDINERING AF INDSATSEN I RESSOURCEFORLØBET

Alle de koordinerende sagsbehandlere, som har medvirket i undersøgelsen, fortæller, at koordineringen af borgernes ressourceforløb mellem forskellige forvaltninger og indsatser kan være en tidkrævende og langsom proces. En koordinerende sagsbehandler fortæller:

Det er svært. Jeg troede jo, da jeg startede, at jeg bare skulle sidde og sige ”Du gør det, og du gør det”, og så sidder jeg bare her og venter, men nej, sådan er det ikke [griner]. Det er svært at arbejde sammen, fordi man ikke er vant til det. (Koordinerende sagsbehandler)

I en anden kommune fortæller en faglig leder, der også varetager opgaven som koordinerende sagsbehandler, at det er meget ressourcekrævende at få de andre forvaltninger til at samarbejde, da de ikke har fået flere ressourcer som følge af implementeringen af ressourceforløb i beskæftigelsesindsatsen. Eksempelvis kan der opstå uenighed, hvis de fra beskæftigelsesområdet mener, at en borger har behov for en mentor via socialområdet, hvor der er mulighed for at give en støttekontaktperson i hjemmet, mens de på socialområdet i forvejen har flere borgere, end de har penge til, og derfor peger på en mentor i beskæftigelseslovgivningen.



I en af de kommuner, hvor de koordinerende sagsbehandlere sidder med op imod 70 sager hver, fortæller en koordinerende sagsbehandler, hvordan mængden af hendes sager gør det umuligt for hende at koordinere indsatsen mellem forskellige forvaltninger for alle hendes borgere i ressourceforløb:

Med 66 sager, så er det altså umuligt at gøre det på dem alle sammen. Så det bliver der, hvor man kan se det som en rigtig god fordel for dem, for at komme videre med sagen. Men ellers bruger vi meget de lægelige oplysninger fra egen læge, der ligger på sagen, så det tager vi udgangspunkt i. Lægerne er jo også pressede i forhold til tid, så koordineringen er nødt til kun at ske, når det absolut kan give pote.

Interviewer: Ideelt set, havde du så færre sager?

Ja, det giver jo sig selv. Hvis du skal nå om dem hver anden måned, og der sker hele tiden noget, når de er ude i forløb, og fordi de er så sårbare, som de er, så er der hele tiden noget, man skal forholde sig til. Og hvis vi også skulle koordinere Gud og hvermand omkring dem. De har jo mange omkring dem, både læger og kontaktpersoner, og hvad de ellers har. Jeg prøver så vidt muligt at få dem, der er nærmest, altså mentor eller kontaktperson med. Men det er ikke altid, man har tid til at koordinere det. Det er det altså ikke.

Interviewer: Hvad er så det, du kan nøjes med at koordinere?

Det er beskæftigelsesindsatsen, det er klart. Og så må man jo høre, hvad borgeren har at sige. Og så få en god mentor på, der måske kan være lidt mere koordinerende. Jeg tror tit, at mentor bliver mere koordinerende, end vi er. (Koordinerende sagsbehandler, kommune uden ressourceteam)

Ovenstående indikerer, at opgaven med at koordinere de forskellige indsætter i ressourceforløbet er tidskrævende. Og hvis den koordinerende sagsbehandler ikke har den tid, det kræver, betyder det, at borgerne ikke får den helhedsorienterede indsats, som ellers var sigtet med ressourceforløbet.

I den ene af de kommuner, der har organiseret ressourceforløbet i et ressourceteam, fortæller en af de koordinerende sagsbehandlere der-

imod, at hun oplever, at de i ressource teamet har mulighed for at danne sig et overblik over borgernes sager, der ofte består af en masse udredninger, som ingen tidligere har haft tid til at få samlet op på.

Der ligger jo femhundrede speciallægeerklæringer, som stritter i hver af deres retning, og hvis du sidder som almindelig beskæftigelsesrådgiver og har 140 sager, har du ikke tid at læse erklæringen ordentlig vel? (...) Der er ikke nogen, der har tid til at sætte spørgsmålstegn ved det. Det har vi i vores forløb. (Koordinerende sagsbehandler, kommune med ressource team)

Interviewer: Men der ligger egentlig udredninger på de her borgere?

Der er et shitload af dokumenter på de her borgere, der er bare aldrig nogen, som rigtig har fået samlet det helt sammen. (Koordinerende sagsbehandler, kommune med ressource team)

Ovenstående viser, at koordinerende sagsbehandlere i alle fire kommuner oplever, at koordineringen af borgernes indsats i ressourceforløbet er meget tidskrævende, hvilket er en udfordring i forhold til at give borgerne en helhedsorienteret indsats. I de to kommuner, der har organiseret ressourceforløbet tæt på den øvrige beskæftigelsesindsats, vurderer den koordinerende sagsbehandler, at hun på grund af manglende tid ikke har mulighed for at koordinere alle borgeres indsats eller eventuelt bare dele af indsatsen. I de to andre kommuner oplever de derimod, at de i ressourceforløbet har mulighed for at få et samlet overblik over borgerens sag og tage udgangspunkt i den i det videre forløb.

## **BORGERNES OPLEVELSE AF AT HAVE EN KOORDINERENDE SAGSBEHANDLER**

Der er forskel på, hvorvidt borgerne oplever en forskel ved at have fået en koordinerende sagsbehandler eller ej. Disse variationer følger dog ikke mønsteret i, hvordan de respektive kommuner har valgt at organisere ressourceforløbet. Dette kan tilskrives den selektionsbias, der kan være i de koordinerende sagsbehandleres udvælgelse af borgere, samt det forhold, at alle kommuner både har udvalgt borgere, der er tilfredse, og borgere, der er utilfredse med deres ressourceforløb.

En borger fortæller, hvordan han oplevede at få en meget koordineret indsats, da han efter et længere forløb på en højskole, der var en del af hans ressourceforløb, blev mødt allerede dagen efter af fagpersoner fra ressourceteamet.

Dagen efter kl. 8 om morgenen stod ressourceteamet ved min dør og sagde; ”Så er det ud af sengen kammerat. Vi skal ned og træne.” (Borger)

Borgeren mener selv, at denne tilgang var helt nødvendig, hvis ikke han skulle falde tilbage i sit gamle mønster.

Flere borgere giver udtryk for, at de har en anderledes relation til deres koordinerende sagsbehandler, end de har haft til tidligere sagsbehandlere i beskæftigessystemet. En borger fra en anden kommune fortæller:

Jeg har det fint med at komme ned og snakke med [sagsbehandleren] – der har jeg ikke ondt i maven. Det havde jeg før. (Borger)

En borger fra en tredje kommune fortæller om sin koordinerende sagsbehandler:

Hun er den mest støttende sagsbehandler, jeg nogensinde har mødt, og forstående. Hun er virkelig rar. Hun lægger ikke pres på, og hun lytter til én. Det er virkelig rart, når man er i en sådan situation. (Borger)

Disse eksempler på anderledes relationer til de koordinerende sagsbehandlere, end borgerne har oplevet til deres tidligere sagsbehandlere, kan naturligvis ikke adskilles fra, at der kan ligge en meget personbåren indsats bag de ressourceforløb, som vi har undersøgt, og at det er nogle særligt dedikerede sagsbehandlere, der er gået ind i arbejdet med målgruppen for ressourceforløb. Ikke desto mindre er der i vores undersøgelse en overvægt af borgere, der giver udtryk for, at de ikke har den samme oplevelse af deres koordinerende sagsbehandler i ressourceforløbet, som de har haft med sagsbehandlere, de tidligere har mødt.

Særligt i en af kommunerne med ressourceteam synes borgerne at opleve en fleksibilitet i forhold til deres individuelle behov. Flere bor-

gere fortæller her om en oplevelse af, at det var okay, at de tog den med ro i en periode.

En borger fra en kommune med ressourcesteam, der blev sygemeldt fra sit arbejde som social- og sundhedshjælper pga. en depression, fortæller, hvordan det tog lang tid, før hun kunne tro på, at det var rigtigt, når hendes koordinerende sagsbehandler sagde, at det var i orden, at hun fik noget ro i en periode.

Jeg er den generation, hvor det er ulovligt at sige: ”Jeg har brug for ro.” (...) Det måtte man ikke inden for det her system [sygedagpengesystemet]. Og så kommer min sagsbehandler og siger: ”Jeg tror, at du har brug for ro”. Jeg tænkte: ”Nej, det må du ikke sige. Nu hylér du mig ud af den, fordi det er forbudt at sige”. Men her, lige pludselig, så oplever man, at det er lovligt, det er helt okay. Man bliver ikke smidt ud af systemet, og der bliver ikke kigget skævt til en, fordi man siger, at man ikke kan. (Borger, kommune med ressourcesteam)

En borger fra den anden kommune med ressourcesteam fortæller omvendt, at hans koordinerende sagsbehandler giver ham det nødvendige skub, hvis han er ved at miste motivationen undervejs.

Det får jeg ikke lov til. Min sagsbehandler, hun er simpelthen guld værd på det område. Fordi så møder hun bare op. Og så finder hun ud af hvorfor. Hvad sker der? (Borger, kommune med ressourcesteam)

Disse to borgere fra to kommuner organiseret med ressourcesteam er eksempler på, at den koordinerende sagsbehandler har formået at give dem en indsats, der har taget udgangspunkt i deres individuelle behov og skiller sig ud fra de indsatser, de tidligere har modtaget i den traditionelle beskæftigelsesindsats.

## OPSAMLING

De koordinerende sagsbehandlere oplever, at det helhedsorienterede og tværfaglige samarbejde i ressourceforløbet er udfordret af, at indsatsen er placeret i jobcenterregi, men at det ofte er nødvendigt at samarbejde med

andre forvaltninger, der ikke på samme måde oplever at have fået tilført ressourcer til øget samarbejde.

De koordinerende sagsbehandlere er dog generelt positive over for samarbejdet med det tværfaglige rehabiliteringsteam. De koordinerende sagsbehandlere oplever, at det er rart at få andre faglige vurderinger af en konkret sag og nye idéer til indsatser og det videre forløb.

For borgerne er det derimod gennemgående, at mødet med rehabiliteringsteamet er en overvældende oplevelse. Denne oplevelse synes at forstærkes af, at borgerne med ressourceforløbet ofte ikke har fået den indsats, de forventede, og at de forud for mødet ikke har vidst, at resultatet af mødet kunne blive et ressourceforløb, eller hvad et ressourceforløb i det hele taget var.

Derudover er der nogle tydelige forskelle i rammerne for ressourceforløbet.

I de to kommuner, der har organiseret ressourceforløbet i et ressourceteam, vurderer de koordinerende sagsbehandlere umiddelbart, at der er gode muligheder for at arbejde tværfagligt og helhedsorienteret, og der synes at være flere ressourcer og en større fleksibilitet i forhold til metoder og indsatser. I de to andre kommuner minder indsatserne i ressourceforløbet mere om de indsatser, der ellers tilbydes i beskæftigelses-systemet.

Organiseringen af ressourceforløbene har også betydning for, hvorvidt rollen som koordinerende sagsbehandler opleves som noget andet end det at være almindelig beskæftigelsesrådgiver. I de to kommuner med ressourceteam oplever de koordinerende sagsbehandlere, at der er mere tid til den enkelte borgers sag, og de oplever en større fleksibilitet i forhold til både brug af metoder og indsatser, hvorved ressourceforløbet bliver set som en anderledes indsats sammenlignet med den traditionelle beskæftigelsesindsats.

Borgernes vurdering af at have en koordinerende sagsbehandler varierer, både inden for og mellem undersøgelsens fire kommuner, men for størstedelens vedkommende er oplevelsen positiv og anderledes end borgernes tidligere erfaringer med sagsbehandlere. Dette kan hænge sammen med en vis bias i udvælgelsen af borgere, der deltog i undersøgelsen.

En overordnet vurdering af ressourceforløbet som indsats er, at nyskabelserne som rehabiliteringsteam og rollen som koordinerende sagsbehandler grundlæggende bedømmes positivt af sagsbehandlere og

ledere, men at vurderingen påvirkes af, hvordan kommunerne ressourcemæssigt har prioriteret rammerne omkring ressourceforløbet. Vurderingen af rehabiliteringsteamet påvirkes fx af, hvor engagerede og velforbredte medlemmer af rehabiliteringsteamet er, og rollen som koordinerende sagsbehandler påvirkes fx af, hvor mange sager den enkelte koordinerende sagsbehandler har. Sagsbehandlerne vurderer bundet selvfølgelig i ovenstående erfaringer, og derfor vurderer koordinerende sagsbehandlerne i de to kommuner uden ressourceteam, at der ikke er så stor forskel på ressourceforløbet og den traditionelle beskæftigelsesindsats for ikke-arbejdsmarkedsparede ledige, mens koordinerende sagsbehandlerne i de to kommuner med ressourceteam vurderer, at der med ressourceforløbet er mulighed for at tilbyde borgerne en anderledes indsats.

Med indførelsen af tværfaglige rehabiliteringsteam og ressourceforløb er der således lagt de overordnede rammer for, at borgere med komplekse problemer ud over ledighed, kan tilbydes en tværfaglig og helhedsorienteret indsats. Om borgerne med deres ressourceforløb får et helhedsorienteret forløb, der adskiller sig fra de indsatser, de tidligere har oplevet i beskæftigelsessystemet, afhænger dog af, hvordan kommunerne udfylder de overordnede rammer for ressourceforløbet. I de to kommuner med ressourceteam, hvor de koordinerende sagsbehandlere oplever, at de arbejder tværfagligt og helhedsorienteret, er der stor tilfredshed med ordningen. I de to andre kommuner, hvor de koordinerende sagsbehandlere oplever, at knappe ressourcer og metoder og sparsom viden gør det svært at efterleve intentionerne i ressourceforløbet, opleves arbejdet med ressourceforløbet derimod som mindre tilfredsstillende.

# DET KONKRETE INDHOLD I RESSOURCEFORLØBET

Dette kapitel beskriver indholdet i ressourceforløbene i de fire undersøgte kommuner. Indholdet i et ressourceforløb kan både være beskæftigelsestilbud, sociale tilbud og sundhedsmæssige tilbud, der kombineres og koordineres på tværs. I dette kapitel har vi fokus både på konkrete tilbud i ressourceforløbet, og på de samtaler, som borgere i ressourceforløb har med deres koordinerende sagsbehandler. Vi belyser henholdsvis borgerne og de koordinerende sagsbehandleres oplevelse af konkrete tilbud og opfølgningssamtaler, og vi undersøger, i hvilken grad sagsbehandlere og borgere oplever fokus på beskæftigelse og uddannelse i ressourceforløbets samtaler og aktiviteter. Endelig undersøger vi, i hvilket omfang borgerne oplever at have indflydelse på indholdet i deres ressourceforløb.

Vi konkluderer, at der tilbydes mange af de samme aktiviteter i de fire kommuner, eksempelvis er mentorer meget udbredt, men aktiviteterne varierer i deres intensitet og metode.

I de fire kommuner kommer sondringen mellem kommuner med og uden ressourceteam til konkret udtryk som en forskel i det indhold, som borgerne tilbydes i deres ressourceforløb. De indsatser, der tilbydes i ressourceforløbene i de to kommuner, der ikke er organiseret med ressourceteam, minder i større grad om de tilbud, som også borgere i kontanthjælp- og sygedagpengesystemet kan modtage. I de to kommuner med ressourceteam er der derimod et større fokus på og en større

brug af indsatser, der ikke er typiske indsatser for beskæftigelsessystemet, men har karakter af mere alternative indsatser. I disse kommuner synes der derudover at være mere fokus på individuelle hensyn og en større grad af fleksibilitet med hensyn til indsatser for borgerne og opfølgningssamtaler i ressourceforløbet.

## DET FØRSTE MØDE OG INDSATSPLANEN

Det første der sker, når en borger er blevet tilkendt et ressourceforløb, er, at borgeren indkaldes til et møde med den koordinerende sagsbehandler, som borgeren er blevet tildelt. De koordinerende sagsbehandlere fortæller, at de ved det første møde med en borger i ressourceforløb tager udgangspunkt i den indstilling, der er kommet fra rehabiliteringsteamet. Den koordinerende sagsbehandler gennemgår indstillingen sammen med borgeren, og borgeren får lov til at komme med indsigelser, hvis der er noget, han/hun ikke er enig i, eller hvis der er noget, der ikke er, som han/hun havde forventet. I de to kommuner med ressourceteam fortæller de koordinerende sagsbehandlere, at borgerens forhenværende sagsbehandler er med på det første møde for at sikre den bedst mulige overlevering af borgerens sag. I alle fire kommuner er der koordinerende sagsbehandlere, der fortæller, at de bruger det første møde til at tale med borgerne om deres oplevelse af rehabiliteringsteam mødet.

En koordinerende sagsbehandler fra en kommune med ressourceteam fortæller om det første møde med borgeren:

Som regel så sætter jeg aldrig noget i gang ved første samtale, fordi det skal handle om, at vi møder hinanden. (Koordinerende sagsbehandler, kommune med ressourceteam)

Den koordinerende sagsbehandler fortæller, at hun indkalder borgeren til næste møde 14 dage eller en måned efter. I en anden kommune fortæller en koordinerende sagsbehandler, at de i løbet af den første måned både har en opstartssamle med borgeren og et møde, hvor de laver indsatsplanen.

Kommunerne lægger stor vægt på indsatsplanen som et godt værktøj, der kan give borgerne viden om, hvad der skal ske i deres forløb.



## OPFØLGNINGSSAMTALER

Ifølge aftaleteksten om ressourceforløb skal den koordinerende sagsbehandler årligt afholde seks opfølgningssamtaler med borgere i ressourceforløb. Koordinerende sagsbehandlere fra både kommuner med og uden ressourceteam fortæller, at dette krav er ressourcekrævende og kan være svært at overholde i praksis. Vi finder dog, at der er forskel på, hvordan og i hvilket omfang opfølgningssamtalerne afholdes i henholdsvis kommuner med og uden ressourceteam.

I de to kommuner uden ressourceteam fortæller de koordinerende sagsbehandlere, at de i høj grad bruger mentorer og tilbudsteder i forhold til at afholde opfølgningssamtaler. På den måde kan indhentning af oplysninger fra et tilbudsted eller en mentor om, hvordan det går med en borger, tælle som en opfølgningssamtale.

En koordinerende sagsbehandler fortæller, at hun som minimum har opfølgningssamtaler med borgeren to gange om året i forbindelse med, at indsatsplanen skal laves. Ellers kan opfølgningssamtalerne foregå via kontakt med mentor eller tilbudstedet.

Hvis de er ude i tilbud, så kan man godt lave opfølgningen på en anden måde end et møde med borgeren. Så beder jeg om en status og stiller måske nogle spørgsmål til mentor eller tilbudstedet. Det kan også være telefonisk kontakt eller mailkontakt med borger. (Koordinerende sagsbehandler, kommune uden ressourceteam)

En koordinerende sagsbehandler fra den anden kommune uden ressourceteam fortæller ligeledes, hvordan hun bruger de andre aktører omkring borgeren i forhold til opfølgning på borgeren:

De sager, hvor der ikke kører en indsats fra min side, hvor jeg skal følge op via bostøtte, så er det ikke hver anden måned, jeg møder borgeren, det er, hvor jeg tænker, nu vil jeg gerne lige se Mikkel igen og se, hvordan går det med dig, og så koordinerer jeg det med bostøtten, og så har vi en fælles snak, typisk i hans lejlighed. Og hver anden eller tredje gang nøjes jeg med at få en status fra bostøtten. (Koordinerende sagsbehandler, kommune uden ressourceteam)

En koordinerende sagsbehandler fra en kommune uden ressourcesteam fortæller yderligere, at hun har så travlt, at det ikke er muligt for hende at planlægge alle opfølgningssamtaler med borgerne frem i tiden:

Interviewer: Hvordan sørger du for, at du holder de opfølgningssamtaler, som man skal? Er det noget med, hver gang man har holdt et møde, så plotter man det næste ind i kalenderen?

Det gjorde jeg engang, men det kunne jeg godt se, at det holdt ikke. Jeg prøver at få lagt dem ind, altså indsatsdelen, hvor vi skal lave den [2 gange om året], dem prøver jeg at få booket ind en måned frem, så jeg har reserveret tid i min kalender, hvornår jeg holder den, og så ser jeg, hvem falder næste gang. Så må man tage den på den måde. Man skal også passe lidt på sig selv, man er også nødt til at holde en eller anden kadence på det. Og så er der jo nogen, der kan klares med en opringning eller status. (Koordinerende sagsbehandler, kommune uden ressourcesteam)

I de to kommuner med ressourcesteam oplever de også, at det er meget tidskrævende at holde opfølgningssamtaler med borgerne, men opfølgningssamtalerne og deres kvalitet har høj prioritet. Dette ses eksempelvis ved, at en af kommunerne vælger af holde nogle borgeres opfølgningssamtaler som hjemmebesøg, eller et andet sted uden for jobcenteret, fordi det opleves som mere trygt for nogle borgere.

En koordinerende sagsbehandler fortæller eksempelvis om en borger, som hun holder opfølgningssamtaler med på jobcenterets parkeringsplads i borgerens bil, fordi borgeren ikke har lyst til at komme på jobcenteret. En anden borger vil hverken have en mentor eller tale med en psykolog, så den koordinerende sagsbehandler måtte tænke utraditionelt. Den koordinerende sagsbehandler fortæller:

Hun kan ikke sidde inde på kontoret, og hun vil ikke have, at jeg kommer hjem til hende, fordi det kommer for tæt på. Det er målsætningen [at den koordinerende sagsbehandler skal hjem til borgeren], men lige nu går vi tur, og det har vi gjort i et halvt år. (Koordinerende sagsbehandler, kommune med ressourcesteam)

Disse gåture fungerer både som indsats og opfølgningssamtale.

Der er således forskel på, hvordan der afholdes opfølgningssamtaler i de fire kommuner, og forskellen synes at hænge sammen med, at de koordinerende sagsbehandlere i de to kommuner med ressourcecenter har færre borgere/sager og derfor flere ressourcer til at tilrettelægge opfølgningssamtaler efter borgernes behov. Dette indikerer, at organiseringen og prioriteringen af ressourceforløb er afgørende for, hvordan kravene i forhold til opfølgningssamtaler efterleveres i de enkelte kommuner.

## INDSATSER

Brugen af mentorer (beskrives nærmere nedenfor), fysioterapi, træning og virksomhedspraktik er gennemgående i de fire kommuner. Dette er umiddelbart i overensstemmelse med Rambølls analyse, der viser, at 47 pct. af alle indsatser i ressourceforløb er på sundhedsområdet, 30 pct. er på beskæftigelsesområdet, og 23 pct. er på socialområdet (Rambøll, 2015, s. 25).

Derudover finder vi i kommunerne med ressourcecenter eksempler på indsatser, der adskiller sig fra de indsatser, der ellers er ”normalt” i beskæftigelsessystemet i de to kommuner. Dette kan være ved at finde særlige genoptræningsforløb til borgerne, kreative tilbud, som borgerne selv har ønsket, eller særlige tilbud i forhold til vægttab eller træning. Gennemgående for de eksempler, som de koordinerende sagsbehandlere nævner, er, at tilbuddet ofte er en reaktion på et specifikt ønske eller behov, som en borger har haft.

Derimod synes de indsatser, der tilbydes i ressourceforløbene i de to kommuner uden ressourcecenter, i højere grad at have karakter af faste tilbud, og mange af tilbuddene minder om de tilbud, der også er tilgængelige for borgere i kontanthjælp- og sygedagpengesystemet. Dette er i tråd med analysen fra Rambøll (2015), der finder, at der ikke er den store forskel i de indsatser, som borgere i ressourceforløb og aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere kan modtage. Forskellen ligger i, at borgere i ressourceforløb får behandlet deres sag af rehabiliteringsteamet og som følge heraf i større omfang tilbydes tværfaglige indsatser – et ressourceforløb består i gennemsnit af 2,3 indsatser ad gangen. (Rambøll, 2015, s. 23).

I den ene kommune uden ressourcecenter henvises de fleste borgere i ressourceforløb til tilbud i kommunens ressourcecenter, hvor en

række fagpersoner står for at udforme det konkrete tilbud til borgerne, på baggrund af de indsatser, der er peget på i indstillingen fra rehabiliteringsteamet. I ressourcecenteret består tilbuddene typisk af fysioterapi og træning. Det kan være fysisk aktivitet som varmvandsbassintræning, psykisk orienterede tilbud som mindfulness eller et tilbud om at lære at leve med kroniske smerter. Det kan også være tilbud i forhold til kost og motion. Derudover kan indsatserne være arbejdsafklaring på interne værksteder, eksempelvis et it-værksted, hvor man kan afprøve forskellige arbejdsituationer for at se, hvor stor borgerens udholdenhed er, for derefter at finde eksternt praktik, hvor de bliver afklaret, eller man forsøger at optræne deres arbejdssevne. I den anden kommune uden ressourcecenteret består tilbuddene særligt af virksomhedspraktik samt uddannelsesstilbud til borgere under 30 år.

I de to kommuner, hvor indsatsen er organiseret i ressourcecenteret, er indsatserne kendetegnede ved, at der er let adgang til de psykologer, fysioterapeuter og mentorer, der er tilknyttet ressourcecenteret. I den ene kommune betegner en koordinerende sagsbehandler ressourcecenterets indsats som ”minimumsindsatsen, som de til enhver tid råder over”, og som er sammensat ud fra, hvad man erfaringsmæssigt ved, der virker for en bestemt målgruppe – eksempelvis fysisk træning, psykologsamtaler, fysioterapi og akupunktur. I begge kommuner med ressourcecenteret lægges der dog stor vægt på, at der ikke er tale om standardiserede pakkedøsninger. En koordinerende sagsbehandler fortæller:

Vi stritter rigtig meget på de der pakkedøsninger og kasser. Jeg ved, at i kontanthjælpssystemet, der opretter de et forløb, og det skal rumme 20 og skal helst se sådan her ud ... (...) Det gør vi ikke. Vi vil helst, at det her er Søren, og Søren har behov for det her. Så finder vi det til Søren. (Koordinerende sagsbehandler, kommune med ressourcecenteret)

De to kommuner med ressourcecenteret har stort fokus på fysisk træning. Der er fysioterapeuter, personlige trænere, mentorer og holdtrænere, der sørger for, at borgerne kan deltage i fysiske aktiviteter. De koordinerende sagsbehandlere fortæller, at træningen kan hjælpe borgere til at mærke deres krop. Begge ressourcecenteret har også tilbud med fokus på psykisk helbred. I den ene kommune er det organiseret som gruppesamtaler (mestringsforløb), mens det i den anden kommune er organiseret som individuelle samtaler. En koordinerende sagsbehandler fortæller, at de har

erfaringer med, at særligt borgere med psykiske lidelser efterspørger tilbud, hvor de kan være kreative, eksempelvis male eller tegne, og disse tilbud skal købes eksternt.

Vi kan ikke på baggrund af vores undersøgelse vurdere, hvor helhedsorienterede og tværfaglige ressourceforløbene er i henholdsvis kommunerne med og uden ressourceteam. Der er i alle kommunerne eksempler på borgere, der både har en mentor og går til behandling, og/eller er i en beskæftigelsesrettet aktivitet som virksomhedspraktik. Der er dog også borgere, der fortæller, at de på nuværende tidspunkt kun er i gang med én aktivitet, eksempelvis mentorsamtaler eller noget behandling, hvilket indikerer, at deres indsatser forløber sekventielt frem for parallelt.

Boksene 7.1-7.4 indeholder konkrete eksempler på indhold i borgeres ressourceforløb fra hver af undersøgelsens fire kommuner.

---

### BOKS 7.1

Borger i ressourceforløb i kommune uden ressourceteam.

En borger er blevet tilbudt en mentor, og hun går til behandling på en smerteklinik, hvor hun også er tilknyttet en psykolog og en fysioterapeut. Borgeren var allerede inden mødet med rehabiliteringsteamet blevet henvist til en smerteklinik af sin egen læge, og denne behandling fik hun lov at fortsætte i sit ressourceforløb. På rehabiliteringsteammødet spurgte teamet borgeren, hvad hun selv mente, at hun havde mest behov for. Borgeren havde svaret, at hun mente, at hun havde behov for at tale med en psykolog. Derefter havde rehabiliteringsteamet peget på, at hun skulle have en mentor og starte op hos en psykolog. Borgeren fortæller, at de på smerteklinikken har besluttet, at hun ikke skal starte op på alle indsatserne på én gang, og derfor skal hun starte med psykologsamtaler ved siden af sine mentorsamtaler, og senere starte på fysioterapi. Borgerens helhedsorienterede indsats kan således ses som en parallel indsats, som der dog bygges mere på løbende (jf. Rambøll 2015).

---

### BOKS 7.2

Borger i ressourceforløb i kommune uden ressourceteam.

En borger under 30 år er i virksomhedspraktik (7.5 timer om ugen), har psykologsamtaler og en mentor, og går derudover på et kursus om sund kost. Borgeren har været i ressourceforløb et halvt år, men hun har været i virksomhedspraktik i 2 år, og hun har også inden ressourceforløbet haft psykologsamtaler og en (anden) mentor tilknyttet. Borgeren får således en tværfaglig parallel indsats, men den minder meget om den indsats, som hun også fik inden ressourceforløbet. Inden ressourceforløbet fik borgeren indsatser i forskellige forvaltninger, men nu koordineres indsatsen fra jobcenteret.

---

### BOKS 7.3

#### Borger i ressourceforløb i kommune med ressourceteam.

---

En borger har været sygemeldt pga. stress og depression og blev bevilliget et 3-årigt ressourceforløb. Det første år var fokus primært på, at hun skulle have ro, hun blev tilknyttet en mentor i ressourceteamet, der kunne hjælpe hende med praktiske ting i hverdagen, som at få handlet ind. Derudover gik borgeren til fysisk træning, men ellers bestod indsatsen i, at hun skulle have ro til at komme ovenpå igen. Efter det første år begyndte borgeren på en kunstlinje på en daghøjskole, her kommer hun et par dage om ugen. Borgeren er blevet tilbudt samtaler med en psykolog fra ressourceteamet, men hun har valgt at fortsætte hos den psykolog, hun også havde, inden hun startede i ressourceforløbet.

---

---

### BOKS 7.4

#### Borger i ressourceforløb i kommune med ressourceteam.

---

En borger startede sit ressourceforløb med et ophold på en højskole med fokus på sundhed og livsstil. Da borgeren kom hjem fra højskolen, fik han tilknyttet en personlig træner, der også fungerede som mentor, og timer hos en diætist. Borgeren går derudover til nogle gruppesamtaler i ressourceteamet med fokus på borgernes psykiske udfordringer og deltager i holdtræning sammen med andre borgere i ressourceforløb.

---

#### BORGERNES OPLEVELSE AF INDSATSER I RESSOURCEFORLØBET

Flere af de borgere, vi har talt med, har genoptræning eller fysisk træning i deres forløb. En del af disse borgere er sygemeldte med en fysisk arbejdsskade eller er blevet nedslidt på arbejdsmarkedet og har allerede inden deres ressourceforløb været igennem et genoptræningsforløb. Ifølge Rambøll (2015) er de mest benyttede indsatser i ressourceforløbene fra sundhedsområdet – genoptræning og kronikertilbud. Dette synes at være fint i tråd med udsagnene fra de borgere, som vi har talt med i undersøgelsen.

De to kommuner med ressourceteam synes at have særligt fokus på brug af træning og behandling. En borger fra en kommune med ressourceteam, der har fået mulighed for at træne i et træningscenter med en personlig træner, fortæller, at hans vægttab og fysiske styrke har haft stor betydning for hans motivation og tro på fremtiden.

En borger fra en kommune uden ressourceteam fortæller derimod, at hun har fået at vide, at træning ikke kan bevilliges som en del af hendes ressourceforløb, selvom det er noget, hun har efterspurgt.

I de to kommuner med ressourceteam er der borgere, der fortæller, at de har psykologsamtaler som del af deres ressourceforløb. Res-

sourceteamet har tilknyttet fagpersoner med psykologfunktion – i den ene kommune i form af gruppesamtaler og i den anden kommune som individuelle samtaler. Psykologernes funktion er ofte overlappende med mentorfunktionen, da psykologerne også arbejder med borgernes motivation, tilknytning til arbejdsmarkedet og andre barrierer. I den ene kommune fortæller de, at de har ansat en psykolog, der også fungerer som mentor, og som de også kan bruge i det praktikforberedende arbejde ude på en virksomhed.

I en af kommunerne uden ressourceteam fortæller en borger, at hun ikke har psykologsamtaler som del af sit ressourceforløb, men at det er noget, hun gerne ville have haft. Borgeren har ikke talt med sin koordinerende sagsbehandler om at få psykologsamtaler, fordi hun ikke tror, at det er en mulighed i ressourceforløbet.

Deloitte (2015) peger på, at en af barriererne for den tværfaglige indsats er, at behandlingsforløb hos en psykolog ikke kan bevilliges inden for Lov om Aktiv Beskæftigelsesindsats. Det betyder, at hvis rehabiliteringsteamet peger på, at en borger med fordel kan indgå i et forløb hos en privatpraktiserende psykolog, skal dette visiteres og finansieres inden for et andet forvaltningsområde i kommunen eller regionen. Omkostninger til psykologbehandling skal i udgangspunktet betales af borgeren selv, men der er mulighed for at få dækket en del af omkostningerne via den offentlige sygesikring. I kommuner, der har medvirket i Deloitte's undersøgelse, peges der dog på, at det kan være en barriere for beskæftigelsesindsatsen, at en del af de ikke-arbejdsmarkedssparate borgere ikke realistisk kan og/eller vil prioritere omkostningerne til psykologbehandling (Deloitte, 2015, s. 26-27).

## BRUG AF MENTORER I RESSOURCEFORLØB

De fire kommuner anvender mentorer som indsats i en stor del af deres ressourceforløb. Mentorerne bruges både i forhold til arbejdsmarkedsforberedende indsatser, i forhold til at hjælpe de borgere, der har været væk fra arbejdsmarkedet i lang tid, tilbage på arbejdsmarkedet eller i forhold til at skabe en arbejdsmarkedsidentitet hos borgere, der måske aldrig har været på arbejdsmarkedet. Mentorerne kan dog også hjælpe med at skabe struktur i borgernes hverdag ved hjælp af støttende/motiverende samtaler med borgere med psykiske udfordringer.

En koordinerende sagsbehandler fortæller, at de ofte bruger mentorer i forhold til borgernes arbejdsidentitet, og at der er stor forskel

på at have en mentor og en støttekontaktperson, der kan komme i hjemmet og hjælpe med praktiske ting – det gør de mentorer, der er tilknyttet ressourceteamet ikke.

I vores interview er der dog en borger, der fortæller, at hendes mentor også hjælper hende med praktiske ting i hjemmet. Dette vidner om, at skellet mellem en mentor og en støttekontaktperson kan være mindre tydeligt i praksis. At der er et muligt overlap mellem rollerne som mentor og støttekontaktperson, finder også Rambøll (2015), der peger på, at flere kommuner har omlagt støttekontaktperson til mentor pga. refusionsreglerne.

Der er forskel på, hvilke muligheder de koordinerende sagsbehandlere i henholdsvis kommunerne med og uden ressourceteam har i forhold til at udvælge mentorer til borgere i ressourceforløb. I de to kommuner med ressourceteam har de koordinerende sagsbehandlere mulighed for at udvælge mentorer til borgerne, som ikke i øvrigt er tilknyttet kommunens mentorkorps. De kan vælge mentorer med specielle kompetencer i forhold til fx misbrugsbehandling eller med specielle menneskelige egenskaber, som den koordinerende sagsbehandler mener, vil matche borgerens behov. Det er ikke en mulighed for de koordinerende sagsbehandlere i de to kommuner uden ressourceteam.<sup>18</sup>

I den ene kommune uden ressourceteam fortæller en koordinerende sagsbehandler, at de primært anvender kommunens egne mentorer. Den koordinerende sagsbehandler fortæller, at hun ikke har mulighed for at udvælge en mentor, men:

Jeg kan lave en beskrivelse, hvis jeg har nogle specielle ønsker, og så kan jeg sende en henvisning. Men jeg kan ikke udpege en mentor. (Koordinerende sagsbehandler, kommune uden ressourceteam)

I den anden kommune uden ressourceteam fortæller de koordinerende sagsbehandlere, at de har interne mentorer i jobcentret, som de kan trække på. En koordinerende sagsbehandler fortæller, at hvis en borger har særlige behov, har de mulighed for at efterspørge en mentor med særlige kompetencer, men den koordinerende sagsbehandler kan ikke møde mentoren, inden denne matches med borgeren. Den koordineren-

---

18. I følge SFT's evaluering af mentorordningen, så bruger kommunerne mentorer forskelligt, ligesom det er forskelligt, om kommunen har eget korps, om kommunen bruger eksterne aktører, eller om sagsbehandlerne selv kan håndplukke mentorer (Albæk m.fl., 2015).



de sagsbehandler fortæller, at dette stiller store krav til, at hun skriftligt beskriver borgeren og borgerens udfordringer, så mentorkorpset kan lave det bedst mulige match.

#### BORGERNES OPLEVELSE AF AT HAVE EN MENTOR

I alle fire kommuner fortæller de fleste borgere, der har haft en mentor, at de har været meget tilfredse med denne mentor. Det er forskelligt, om borgerne har brugt deres mentor i forhold til at klare ting i hverdagen, til at tale om mere personlige emner eller i forhold til beskæftigelse eller uddannelsesrettede aktiviteter.

En borger fortæller, at han talte med sin mentor en gang om ugen, og at han brugte sin mentor til at tale om sin praktik, eksempelvis hvordan han skulle tackle kollegaerne på praktikstedet. Borgeren fortæller om mentoren:

Han var også med til at presse mig, når jeg var ved at give op i praktikken. Han sagde: ”Du kan godt! Kom nu!” (...) Han var mit TDC-netværk, der gav signal til alle steder. Jeg havde kun ham – det var ham, der gik til [den koordinerende sagsbehandler], og ham, der sagde, at der skal ske det og det. (Borger)

Der er dog også borgere, der fortæller, at de ikke er interesserede i at have en mentor, primært fordi de ikke mener, at de har behov for én.

En borger, der har fået at vide, at hun skal have en mentor senere i forløbet, fortæller:

Den er jeg ikke så glad for – ikke fordi jeg har noget at skjule, men jeg synes, at jeg er for gammel til at have én rendende efter mig. Det kan man jo gøre med unge mennesker, der har svært ved at styre deres liv. Det har jeg altså ikke. For fanden, jeg har voksne børn. (Borger)

Et par borgere fortæller, at det først var grænseoverskridende at skulle lukke en mentor ind i deres liv, men at de endte med at være rigtig glade for det. En borger fortæller, at mentorens funktion viste sig at være noget helt andet, end hun havde forestillet sig. Mentoren hjælper blandt

andet borgeren med at holde styr på, at hun møder op til alle aftaler, og hun kan bruge sin mentor til at læsse nogle ting af på.<sup>19</sup>

En koordinerende sagsbehandler fortæller, at det er vigtigt at forklare borgerne, hvad det vil sige at have en mentor. På den måde sikres det, at de ikke tror, at en mentor er en, der skal lære dem at stå op om morgenen, men eksempelvis kan forberede dem på, hvordan de kommer tilbage på arbejdsmarkedet.

## FOKUS PÅ BESKÆFTIGELSE OG UDDANNELSE I INDSATSEN

I alle fire kommuner har ressourceløbene et beskæftigelses- eller uddannelsesrettet mål. Der er dog forskel på, hvordan de fire kommuner arbejder hen imod dette mål.

Kommunerne er eksplicite omkring, at målet med ressourceløbene er, at borgerne skal (tilbage) i ordinær beskæftigelse. Dette er i overensstemmelse med Rambøll (2015), der finder, at sagsbehandlerne oplever, at beskæftigelsesrettede aktiviteter er det primære i ressourceløbene, om end sociale og sundhedsrettede tilbud kan sidestilles med dette (Rambøll, 2015: 23). I alle kommunerne kommer det dog frem, at de er bevidste om, at dette mål ikke altid er realistisk, men at der er et ønske om at sætte barren højt.

I de to kommuner med ressourcesteam er det tydeligt, at målgruppens komplekse problemer gør, at borgerne skal have tid til at få det bedre fysisk og eller psykisk, før de kan begynde at nærme sig målet om beskæftigelse.

De to kommuner uden ressourcesteam er relativt forskellige i forhold til deres beskæftigelsesfokus – hvor den ene kommune er meget eksplicit omkring, at ressourceløbet er en beskæftigelsesindsats, fortæller koordinerende sagsbehandlere i den anden kommune, at der ikke er noget krav om beskæftigelsesrettede indsatser i ressourceløbet.

I alle de fire kommuner er der jobcenterchefer, faglige ledere og koordinerende sagsbehandlere, der fortæller, at tilknytning til uddannelse eller arbejdsmarked er det overordnede mål med ressourceløbet. Der er dog blandt de koordinerende sagsbehandlere en oplevelse af, at beskæftigelsesrettede aktiviteter kan virke overvældende og ikke altid er borgernes ønske eller mål, når de starter i ressourceløbet.

---

19. Borgernes udsagn er også her i overensstemmelse med SFI's evaluering af mentorordningen, idet evalueringen viste, at ikke alle borgere var nær så begejstrede for mentorordningen, som sagsbehandlerne var. Evalueringen viste også, at mentorer oftest bliver brugt til sociale opgaver (Albæk m.fl., 2015).

En koordinerende sagsbehandler fra en kommune med ressourceteam fortæller, hvordan der kan være uoverensstemmelse mellem målet om beskæftigelse i indstillingen og borgernes udgangspunkt for resourceforløbet:

Denne overordnede tanke er også skrevet ind i indstillingen fra rehabiliteringsteamet. De [borgerne] ved godt, hvad det er, vi sigter imod. At det så ikke altid er i overensstemmelse med det, de selv sigter imod til en start, det er jo egentlig det gode udgangspunkt for at få snakket om, hvad gør vi så? (Koordinerende sagsbehandler, kommune med ressourceteam)

Den koordinerende sagsbehandler fortæller videre, at målgruppens komplekse problemer betyder, at en del indsatser ikke nødvendigvis har et tydeligt beskæftigelsesrettet fokus. Den koordinerende sagsbehandler mener på denne baggrund, at de i kommunen muligvis ville kunne blive beskyldt for, at deres indsatser ikke er beskæftigelsesrettede nok.

Jeg tænker, at hvis du gennemgår vores sager, vil du kunne se, at vi vil kunne blive skudt i skoen, at vi ikke har fokus nok på det beskæftigelsesmæssige til en start, men jeg tænker bare, har du brug for at træne i et halvt år og tale med fysioterapeuten 3 gange om ugen nede i fitness om, at "Nå, så kom du sgu' også i dag, nå, men det går jo bedre det her – hvad tænker du egentlig? Har du nogen drømme?" Så tager fysioterapeuten det jo, men det kommer ikke til at stå tydeligt som et beskæftigelsesmål. Men det er jo det relationelle. Det er jo der, hvor vi arbejder med relationen for at kunne få åbnet op. Det vil vi godt kunne blive klandret for, at det kunne være mere i fokus. Men det gør vi ikke. Det kommer vi ikke til. Fordi det skræmmer jo livet af dem. Det er jo derfor, de er her i første omgang. (Koordinerende sagsbehandler, kommune med ressourceteam)

Ovenstående indikerer en dobbelttydighed. På den ene side er der et tydeligt mål om beskæftigelse i indstillingen fra rehabiliteringsteamet, men på den anden side er der blandt de koordinerende sagsbehandlere en bevidsthed om, at dette mål ikke er realistisk for alle borgere i resourceforløb. Flere af indsatserne og samtalerne i resourceforløbene har derfor ikke noget direkte beskæftigelsesfokus, fordi dette frygtes at skræmme borgerne og skade deres motivation for det videre forløb.

Den koordinerende sagsbehandler fortæller videre, at de i kommunen tror på, at borgerne, så længe de gennemgår en positiv udvikling, fysisk såvel som psykisk, alt andet lige vil flytte sig tættere på målet om tilknytning til arbejdsmarkedet.

I den ene kommune uden ressourcesteam er de meget afklarede omkring, at fokus i ressourceforløbene er, hvordan man får borgerne tilbage på arbejdsmarkedet. En teamchef, der tidligere har siddet i rehabiliteringsteamet, fortæller:

Vi skal jo ikke ind i behandlingsmuligheder, behandlingsforslag eller ”whatever”. Det her handler om arbejdsmarkedsrettede tiltag. Hvad gør vi for at få folk tilbage dertil? Så kan der godt være noget rent lægeligt eller helbredsmæssigt i det, som gør, at vi skal have kontakt med lægen eller distriktspsykiatrien, om hvordan samarbejder vi om at sætte det her i værk. (Teamchef, kommune uden ressourcesteam)

Dette synspunkt genfindes hos en koordinerende sagsbehandler i kommunen, der ikke prøver at nedtone beskæftigelsesmålet over for borgerne i ressourceforløb, fordi hun mener, at det er vigtigt, at borgerne ved, hvor de er på vej hen:

Det er jo derfor, vi er her, vi er jo i arbejdsmarkedsområdet, og det er der en grund til. Det ved de også godt. De har jo været vant til fra tidligere, når de kom fra kontanthjælp eller sygedagpenge, at vi taler arbejdsmarked. Jeg synes, at det er bedre at være ærlig og sige, at det er det, der er målet på sigt, men jeg er godt klar over, at det kan vi ikke begynde at beskæftige os med lige nu. (Koordinerende sagsbehandler, kommune uden ressourcesteam)

I modsætning til dette fortæller en koordinerende sagsbehandler fra den anden kommune uden ressourcesteam, at de ikke har noget krav om, at der skal være fokus på beskæftigelse eller uddannelse i ressourceforløbene:

Det er ikke noget med, at der skal være beskæftigelse, eller der skal være fokus på uddannelse igennem ressourceforløbet. I hvert fald ikke her. Det er, når det kommer til at passe ind, for der kan være nogle andre ting, der fylder, fx en udredning eller en IQ-test, eller hvad ved jeg, nogle ting, der kommer først, før

man kan begynde at arbejde med det. Så det er ikke nødvendigt, at det ligger først. Nogle gange er det faktisk slet ikke med. Fordi det måske først er noget, man arbejder på senere hen. Oftest vil det dog være med. (Koordinerende sagsbehandler, kommune uden ressourcesteam)

Det er interessant, at den koordinerende sagsbehandler ikke oplever, at der nødvendigvis skal være fokus på uddannelse eller beskæftigelse i ressourceforløbet. Af interviewet fremgår det endda, at den koordinerende sagsbehandler oplever, at der er borgere, der har ressourceforløb, hvori der slet ikke er et fokus på uddannelse eller beskæftigelse.

Der er således stor variation de fire kommuner imellem af deres vurdering af, om indsatserne i ressourceforløbene er beskæftigelsesrettede, og enkelte fagpersoner udtrykker en usikkerhed omkring, hvorvidt indsatserne er tilstrækkeligt beskæftigelsesrettede.

At der ikke er noget direkte beskæftigelsesfokus i indsatserne i ressourceforløbene, er dog ikke nødvendigvis i strid med intentionerne for ressourceforløbet og målet om, at ressourceforløbet på sigt skal gøre borgerne i stand til at komme i arbejde eller i gang med en uddannelse.

Ifølge Beskæftigelsesministeriets beskrivelse af indholdet i ressourceforløbene kan forløbene eksempelvis bestå af følgende: tilbud om brobygning til uddannelse med nødvendig støtte, rådgivning og støtte fra psykolog/terapeut/coach, kurser i at håndtere fx stress/angst, aktivitets-tilbud på væresteder, støttekontaktperson, hjælp til boligproblemer, socialpædagogisk bistand, behandling for misbrug, mentorstøtte, fritidsaktiviteter/frivillige aktiviteter (frivilligt socialt arbejde, foreningsarbejde) og motion (Beskæftigelsesministeriet, 2014). En stor del af disse indsatser kan ikke siges at have noget direkte link til uddannelse eller beskæftigelse, men ses alligevel som indsatser, der kan bringe borgere med komplekse problemer tættere på uddannelse eller beskæftigelse.

#### UDDANNELSE

Det er få borgere i vores undersøgelse, der deltager i uddannelsesrettede aktiviteter. Dette kan skyldes, at størstedelen af de medvirkende borgere er over 30 år og derfor ikke er i målgruppen for en uddannelsesrettet indsats. Fagpersonerne fortæller dog også, at uddannelse ofte ikke er det oplagte valg for borgerne i målgruppen for ressourceforløb pga. deres komplekse problemer og ofte dårlige erfaringer fra uddannelsessystemet.

I en kommune med ressourcesteam fortæller en mødeleder fra rehabiliteringsteamet, at de behandler meget få sager, hvor de vurderer, at et uddannelsesperspektiv er realistisk:

Det er meget få sager, fordi de folk, vi ser her, er jo som oftest begrænset af en eller anden helbredsmæssig tilstand. Det er meget sjældent. (...) Det er simpelthen ikke realistisk i den her målgruppe. (Mødeleder rehabiliteringsteam, kommune med ressourceteam)

Denne vurdering bakkes op af en af kommunens koordinerende sagsbehandlere:

Vi har enkelte unge, hvor målet kan være uddannelse. Men altså, de unge, vi har, det er jo psykisk og socialt, de er ramt. Det er ikke rimeligt at forvente, at de kan præstere uddannelsesmæssigt, hvis de er maks. psykisk syge, eller hvis de er så socialt belastede. Det kræver jo energi og overskud at kunne modtage læring. (Koordinerende sagsbehandler, kommune med ressourceteam)

I en af kommunerne uden ressourceteam har de derimod relativt mange unge borgere under 30 år i ressourceforløb, og de har et tilbud om enkeltfag på erhvervsskolerne, hvor de unge kan få tilknytning til uddannelsesmiljøet. I denne kommune oplever de dog også, at målet om uddannelse kan være udfordrende for mange af de unge, og nogen har en decideret skræk for alt det med uddannelse og siger, at det skal de aldrig. En koordinerende sagsbehandler på området fortæller:

Men så må vi sige, at det er så lovgivningen, at indtil du er 30 år, så et det det, der er fokus på. Og så er vi selvfølgelig ikke blinde for, at der er nogen, der ikke kommer i uddannelse, fordi det ikke er den vej, de skal. Det er klart, at det er det, vi arbejder hen imod, men i bund og grund kan det godt være, at borgerne nok ikke vælger, at det er den vej, de vil. (Koordinerende sagsbehandler, kommune uden ressourceteam)

I kommunens jobcenter er der tilbud om ordblindeundervisning for de unge, der ønsker det, og en del unge går på en særligt tilrettelagt ungdomsuddannelse (STU)<sup>20</sup>, hvor der er specialundervisning.

---

20. Også kaldet "Ungdomsuddannelse for unge med særlige behov".

## BORGERNES SYN PÅ UDDANNELSE ELLER BESKÆFTIGELSE I RESSOURCEFORLØBET

De fleste af de borgere, vi har talt med, har tidligere været på arbejdsmarkedet og vil gerne tilbage i beskæftigelse. En del af borgerne har været i virksomhedspraktik som en del af deres ressourceforløb. Som beskrevet ovenfor er der dog nogle koordinerende sagsbehandlere, der ikke mener, at det er frugtbart at tale om beskæftigelse med borgerne i starten af deres ressourceforløb, fordi de har brug for at fokusere på andre ting. Dette kan dog være svært for borgerne at forstå, hvis de sidder med en indsatsplan, hvor der står, at målet for deres ressourceforløb er ordinær beskæftigelse.

En borger fortæller, at det undrer hende, at hendes koordinerende sagsbehandler ikke taler om hendes fremtidige jobplan, da det er skrevet ind i hendes indsatsplan.

Jeg prøvede til det sidste møde, jeg var til. Det stod nemlig i mine papirer, at mit mål det var at vende tilbage på ordinære vilkår. Og da siger jeg til hende, at det synes jeg var urealistisk. Hun sagde sådan: ”Det skal vi slet ikke diskutere. Det er det mål, der blev lavet dengang. Hvordan det ser ud nu, det tager jeg ikke stilling til overhovedet. Jeg arbejder ikke på, at du skal tilbage på ordinære vilkår. Jeg arbejder på, at du skal komme tilbage til livet”. Så den blev simpelthen bare afsluttet der. (Borger)

Borgeren fortæller, at hun ikke har oplevet et forventningspres fra sin koordinerende sagsbehandler i forhold til, at hun skulle tilbage i beskæftigelse. Hvis der har været et sådant pres, mener hun, at det mere har været fra hende selv.

En anden borger fortæller derimod, at han har talt med sin koordinerende sagsbehandler om, at han skal have et fleksjob efter ressourceforløbet.

Det er det, jeg gerne vil, og det mener hun er realistisk. Men vi har ikke snakket nærmere om, hvad præcis det kunne være. Det vi har snakket om, er, at det for mig er vigtigt, at det er et meningsfuldt arbejde. (Borger)

En tredje borger fortæller omvendt, at hun ikke synes, at hendes jobkonsulent er nok inde over, og at hun på det sidste er begyndt at føle, at der burde ske noget, fordi hun tror, at hun godt kunne arbejde mere, og hun

vil gerne vise, hvad hun kan. For tiden afventer hun dog, at jobkonsulenten skal finde hende et nyt praktiksted.

Ovenstående citater indikerer, at ligeså meget som nogle borgere kan have brug for ro for at få lysten til og troen på, at de kan arbejde tilbage, så er der nogle borgere, der er helt afhængige af, at der bliver sat en beskæftigelsesrettet indsats ind på det rigtige tidspunkt, for at de kan fortsætte en positiv udvikling.

## OPSAMLING

Dette kapitel viser, at der er relativt stor overensstemmelse mellem de indsatser, der tilbydes til borgere i ressourceforløb i de fire kommuner. En udbredt brug af mentorer er gennemgående i de fire kommuner, og derudover tilbydes der indsatser med fokus på borgernes fysiske og mentale sundhed samt virksomhedspraktik/jobafklaring.

Der synes dog at være en tendens til, at de indsatser, der tilbydes i ressourceforløbene i de to kommuner uden ressourceteam, i større grad minder om de tilbud, som også borgere i kontanthjælp- og sygedagpengesystemet kan modtage.

I de to kommuner med ressourceteam fremhæves der i større omfang indsatser, der ikke er typiske indsatser for beskæftigelsesystemet – og det italesættes, hvordan de koordinerende sagsbehandlere afprøver rammerne for ressourceforløbet ved at afprøve mere alternative indsatser. Dette gøres helt bevidst ud fra en tro på, at det er afgørende at imødekomme borgernes individuelle ønsker og behov, hvis man skal kunne motivere og udvikle dem i ressourceforløbet.

Målet for ressourceforløbet er i alle fire kommuner, at borgerne skal opnå tilknytning til uddannelse eller arbejdsmarked. Der er dog forskel på, hvordan de fire kommuner arbejder hen imod dette mål, og hvor beskæftigelsesrettede de vurderer, at deres indsatser er og bør være.

I de to kommuner med ressourceteam synes der at være en større grad af fleksibilitet i forhold til indsatser og opfølgningssamtaler i ressourceforløbet, men samtidig afholdes der oftere opfølgningssamtaler med borgerne, og indsatserne virker i nogle tilfælde også mere intensive i de to kommuner. Dette kan muligvis bero på de to kommuners organisering i ressourceteam.



I de to kommuner uden ressource-team synes der derimod at være mindre mulighed for at tage individuelle hensyn. Dette kan kædes sammen med, at de koordinerende sagsbehandlere i disse kommuner har flere borgere/sager og derfor mindre tid til hver enkelt.

Ovenstående konklusioner indikerer, at mulighederne for at tilbyde borgere med betydelige og komplekse problemer ud over ledighed en helhedsorienteret og tværfaglig indsats, der tager hensyn til individuelle ønsker og behov, kan have svære betingelser inden for det eksisterende beskæftigelsessystem. En mere helhedsorienteret og tværfaglig indsats synes at afhænge af konkrete prioriteringer af at gøre noget anderledes, og at der stilles de nødvendige ressourcer til rådighed. Interviewene vidner også om, at uddannelses- eller beskæftigelsesrettede aktiviteter kan være udfordrende at integrere i en helhedsorienteret indsats over for borgere med komplekse problemer ud over ledighed, i hvert fald på kort sigt.



## MÅLGRUPPENS MOTIVATION

Borgernes motivation for at indgå i et ressourceforløb er formentlig afgørende for, om de oplever en udvikling, jf. vores teoretiske redegørelse herfor i kapitel 2. Målgruppen for denne indsats vil formentlig være kendetegnet ved ikke at komme til forløbet med en stor grad af motivation (jf. Bach, 2002; Boll & Christensen, 2002). Tværtimod er motivation nok noget, der skal udvikles. Forhold, der kan have betydning for borgernes motivation, er:

- Borgernes øvrige erfaring med beskæftigelsessystemet (jf. Järvinen & Mik-Meyer, 2003; Järvinen & Mortensen, 2002).
- Borgernes egne forventninger til udviklingsmuligheder (jf. Carstens, 1998).
- Borgerens medejerskab til og ansvar for forløbet, også kaldet empowerment. Empowerment kræver i sig selv motivation og bag empowerment ligger det paradoks, at det i sidste ende altid vil være sagsbehandleren, der bestemmer (jf. Åkerstrøm Andersen & Grønbæk Pors, 2014).
- Liminalitet, der sætter fokus på betydningen af at være i uvished om indhold, mål og længden på ressourceforløbet, samtidig med at netop uvisheden og muligheden for et langt forløb kan være en af styrkerne ved ressourceforløbet som indsats (jf. Turner, 1967).

I dette kapitel belyser vi, hvordan henholdsvis sagsbehandlere og borgere oplever borgernes motivation, og hvad der har betydning for denne oplevelse.

Vi finder, at særligt ønsket om at komme tilbage på arbejdsmarkedet samt ressourceforløbsydelsen motiverer borgere til at være i ressourceforløb. På den anden side kan tidligere negative erfaringer med beskæftigelsessystemet, manglende tillid til systemet og manglende tro på at kunne komme tilbage på arbejdsmarkedet være en barriere i forhold til borgernes motivation.

Både borgere og koordinerende sagsbehandlere oplever, at ressourceforløbet kan give borgerne den nødvendige ro til at få det bedre psykisk og/eller fysisk og på denne baggrund øge deres fremtidige beskæftigelsesmuligheder. For nogle borgere synes det dog også at være en udfordring, hvis der bliver for meget ro og for lidt fokus på, hvad der skal ske på den anden side af ressourceforløbet.

Endelig finder vi, at ressourceforløbets målsætning om, at borgerne skal inddrages i deres egen indsats, udfordres af, at mange borgere ikke ved, hvad de vil, og at det er en langvarig proces at lede borgerne frem til et svar på dette spørgsmål – noget ikke alle kommuner har ressourcer til.

## **BORGERNES MOTIVATION FOR RESSOURCEFORLØB**

Hovedparten af de borgere, vi har talt med i denne undersøgelse, har været positive over for deres ressourceforløb. Det er dog langt fra alle, der beretter om, at et ressourceforløb var deres ønskescenarie – mange vidste slet ikke, hvad et ressourceforløb var, før de blev præsenteret for det af deres sagsbehandler eller før deres første møde med rehabiliteringsteamet. Måden, hvorpå man bliver introduceret til en ny indsats og et nyt forsøgsgrundlag, har naturligvis betydning for ens motivation.

Nogle borgere fortæller, at de først var skeptiske, men at de siden er blevet positivt overraskede over deres ressourceforløb. Enkelte borgere forholder sig skeptiske, og har svært ved at se formålet med deres ressourceforløb.

En borger, der er frustreret over at være blevet tildelt et ressourceforløb, fordi hun havde håbet at få et fleksjob fortæller:

Jamen, det er jo tåbeligt, det er dybt tåbeligt. Det er jo spild af penge for fanden. Jeg bliver jo aldrig rask. Det er ikke en sygdom, der kan kureres. Jeg får det kun dårligere. Jo flere år de venter, jo tættere kommer vi på en pension. (Borger)

Borgeren giver dog udtryk for, at hun har tænkt sig at deltage og få det bedste ud af det.

Jeg gider ikke komme med en negativ holdning eller være sur på systemet nede hos [tilbudsstedet]. Det kan ikke nytte noget. Så jeg kommer og er glad og tilfreds med det hele, og så tager vi det kursus. (...) Og så har vi slået det kryds, og så kan vi tage det næste kryds. (Borger)

En yngre borger fortæller, at hun ikke vidste så meget om ressourceforløbet, inden hun startede på det, men at hendes gode relation til sagsbehandleren har en positiv effekt på hendes motivation til at deltage i ressourceforløbet. Derudover vil hun gerne gøre, hvad hun kan, for at hun kan komme til at få det bedre.

Jeg har også den holdning, at hvis jeg vil have noget, så må jeg også yde noget. Man kan jo ikke bare forvente at få det hele serveret. (Borger)

En anden borger fortæller, hvordan hendes skepsis over for ressourceforløbet i høj grad hang sammen med hendes tidligere erfaringer med beskæftigelsessystemet og kommunen generelt.

Jeg anede faktisk ingenting om det jo, men man har jo prøvet at være under fagforeningens eller jobcentrets eller kommunens vinger før. Jeg vil bare sige, at det er en positiv overraskelse, hvor der virkelig bliver taget hensyn til mig. Det er mig, og jeg er ikke bare et nummer i rækken. (Borger)

## BORGENRES ØNSKE OM AT KOMME TILBAGE PÅ ARBEJDSMARKEDET

Størstedelen af de borgere, som vi har interviewet, fortæller, at de håber på at komme tilbage på arbejdsmarkedet. En borger, der håber på at få et fleksjob, fortæller, at det at kunne klare sig selv betyder meget for hende.

Jeg ville være meget godt tilfreds med at få et fleksjob og kunne få lov til at bestemme over mit eget liv. Det er jo sådan set det, de fleste mennesker gerne vil. Have et lidt mere frit liv [end at have en mentor]. (Borger)

En borger under 30 år ønsker ligeledes et fleksjob:

Bare at føle, at man kan gøre lidt nytte. Det betyder meget, synes jeg. Altså, jeg synes, at jeg har følt mig meget ubetydelig mange gange i kontanthjælpssystemet. (...) Man er jo også blevet dømt mange gange, fået at vide, at man var doven eller et eller andet. Men hvis folk bare vidste, hvor meget man gerne ville. Fordi det er ikke det, der har været problemet. At jeg ikke gerne har villet. (Borger)

Nogle borgere fortæller, at det har haft store konsekvenser for deres selvforståelse, at de ikke længere har et arbejde, og at dette er en stærk motivationsfaktor for dem i forhold til at komme tilbage på arbejdsmarkedet. Som denne borger fortæller:

Man taber fuldstændig identiteten. Altså, det er frygtligt. Det er simpelthen frygteligt, fordi så meget af mit arbejde, det var mig. (Borger)

En anden borger fortæller også, hvordan hun savner arbejdet:

Jeg savner kollegaer og sjov. Og jeg var ikke til julefrokost i år. (...) Jeg savner at komme ud. Og jeg vil også gerne have lov til at bidrage lidt hjem til. (...) Det er utilfredsstillende [ikke at kunne bidrage]. Det er jo ikke selvværd. (Borger)

Ovenstående citater viser, at ønsket om at komme ud af systemet, være selvforsøgende og at bidrage – både i hjemmet og i samfundet generelt, er noget, der fylder hos en del af borgerne i ressourceforløbet, og som er stærkt motiverende. Ovenstående citater er fra borgere, der med én undtagelse alle har været på arbejdsmarkedet inden for de seneste 5 år.

Det er få af de borgere, der har medvirket i undersøgelsen, der fortæller, at de ønskede en førtidspension, inden de kom i ressourceforløb. Vi talte dog med tre borgere, der forud for mødet med rehabiliteringsteamet havde en forventning om, at de ville blive tildelt en førtids-

pension. To af de tre borgere er dog på undersøgelsestidspunktet glade for, at de ikke fik en førtidspension, mens den tredje fortsat er uforstående over for, at han skal i ressourceforløb. Borgeren mener, at årsagen til, at han ikke kan få en førtidspension, men i stedet skal i ressourceforløb, er, at reglerne på området er blevet strammere, og at ressourceforløbet er en billigere løsning for kommunen.

Dette er et eksempel på en borger, der ikke er motiveret for sit ressourceforløb og ikke mener, at han kan deltage i de foreslåede aktiviteter. Den eneste aktivitet, han deltager i, er samtaler med en mentor, der endnu ikke ser ud til at kunne ændre på hans motivation.

## **DE KOORDINERENDE SAGSBEHANDLERES VURDERING AF BORGERNES MOTIVATION**

Ifølge flere koordinerende sagsbehandlere, faglige ledere og medlemmer af rehabiliteringsteamet er borgernes manglende motivation en udfordring i ressourceforløbet. En mødeleder fra et rehabiliteringsteam fortæller, at det er svært at motivere de borgere, der havde håbet på at få en førtidspension eller et fleksjob, til et ressourceforløb. Når borgerne får besked om, at rehabiliteringsteamet har besluttet at indstille dem til et ressourceforløb, forsøger medlemmerne af teamet at forklare borgerne, at de indstiller dem til et ressourceforløb, fordi de som fagpersoner tror på, at der kan ske en udvikling. Meget af motivationsarbejdet ligger hos de koordinerende sagsbehandlere, mentorerne og psykologerne i selve ressourceforløbet.

Hvor meget af motivationsarbejdet der skal forgå i ressourceforløbet, og hvor megen motivation borgeren forventes at tage med ind i ressourceforløbet, er der dog meget delte meninger om.

I de to kommuner, der har organiseret ressourceforløbet i et ressourceteam, er en stor del af de første indsatser i ressourceforløbet motivationsarbejde med borgeren. Denne tilgang er båret af en tro på, at de borgere, der kommer i ressourceforløb, har prøvet stort set alle indsatser, beskæftigelsessystemet kan tilbyde, og da ingen af disse indsatser har formået at flytte borgerne, er der behov for at gøre noget helt andet.

I de to andre kommuner stilles der derimod større krav til borgernes motivation for at være i ressourceforløbet, og hvis de ikke delta-

ger aktivt, kan de sanktioneres, og i sidste instans kan deres ressourceforløb blive stoppet.

En koordinerende sagsbehandler fortæller, at motivationsarbejdet er svært. Hun oplever, at de kan fortælle borgerne, at de skal medvirke i forløbene, hvis de vil have deres ydelse, men de kan ikke tvinge borgerne til at skabe en forandring af deres situation:

Med nogen, der bliver man nødt til at sige: ”Jamen, hvis du vil have en ydelse, så er du nødt til at medvirke i de her forløb, som er tildelt”. Måske det ikke er alle, der skulle have haft et ressourceforløb, fordi de ikke er motiverede. Det er en dialog, vi har lige nu – at der er nogen, der får ressourceforløb, der ikke er motiverede for den udvikling, der skal ske. (...) Og vi kan jo ikke gøre noget, hvis de ikke er motiverede. Vi kan ikke sige: ”Nu skal du i gang med en forandring”. (Koordinerende sagsbehandler, kommune uden ressourceteam)

Den koordinerende sagsbehandler fortæller, at hun ofte ikke selv har tid til at lave det motiverende arbejde, og at det derfor bliver mentorens opgave at forsøge at motivere borgerne.

I den anden kommune uden ressourceteam fortæller en koordinerende sagsbehandler, at det kan være udfordrende at motivere de borgere, der mener, at de bare skal have en førtidspension. Den koordinerende sagsbehandler forsøger at forklare borgerne, at det i dag er meget svært at få en førtidspension, og at de skal udredes, uanset om de skal have en førtidspension eller et fleksjob, og at de derfor lige så godt kan samarbejde.

Du kan lige så godt arbejde med, fordi hvis du drømmer om en pension, så skal de ting til alligevel. Så det er egentlig samme vej vi går – det er bare slutresultatet der er anderledes. (Koordinerende sagsbehandler, kommune uden ressourceteam)

I de to kommuner med ressourceteam fortæller de, at en hurtig indsats er afgørende for borgernes motivation i forhold til ressourceforløbet. Hvis borgerne oplever lang ventetid i opstarten af deres ressourceforløb, mister de koordinerende sagsbehandlere momentum i forhold til, at ressourceforløbet er noget andet end de indsatser, som borgerne tidligere har oplevet i beskæftigelsessystemet.



Vi har spurgt de koordinerende sagsbehandlere, hvad de gør for at motivere borgere med manglende motivation i ressourceforløbet. En koordinerende sagsbehandler fortæller, at han forsøger at fremhæve enhver lille succes som en stor succes. Dette er i overensstemmelse med Carstens (2002), der påpeger nødvendigheden af, at respons på selv små forandringer er afgørende for motivation til forandring.

Det handler faktisk meget om at italesætte: ”Prøv at se, du har faktisk selv [rykket dig], det er dig, der har gjort det – vi har støttet dig, men det er dig, der har gjort forandringen”. (Koordinerende sagsbehandler)

Den koordinerende sagsbehandler fortæller, at borgernes motivation ofte svinger meget, og at det derfor kan være svært at time præcis, hvornår de koordinerende sagsbehandlere kan rykke på forskellige indsatser.

#### BORGERNES TIDLIGERE ERFARINGER FRA (BESKÆFTIGELSE)SYSTEMET – MANGLENDE TILLID

Flere borgere fortæller, hvordan de tidligere har oplevet stor ventetid i behandlings- og beskæftigelsessystemet, og flere fortæller om oplevelser, hvor de og deres sag er blevet glemt i systemet. Disse tidligere erfaringer påvirker borgernes tillid til, at de får den rette indsats, og at ressourceforløbet vil bringe dem tættere på deres mål.

Flere borgere fortæller også, at de i udgangspunktet ikke havde tillid til de fagpersoner, de mødte i ressourceforløbet, fordi de ikke tidligere har følt, at de kunne stole på de fagpersoner, de mødte i beskæftigelsessystemet.

En borger fortæller, at han ikke længere oplever, at han kan stole på den, han møder i systemet:

Du skal tænke på, at jeg har oplevet 7-8 år [i systemet], så det er svært at stole på folk nu. Jeg kan ikke stole på folk. Dem, der siger: ”Jeg hjælper dig”, og så sender de dig til en anden person. (Borger)

En borger fra en anden kommune svarer, adspurgt om hun har tillid til systemet:

Nej, jeg er født ind i systemet. (Borger)

En borger fortæller om sin frustration over, at få at vide af rehabiliteringsteamet, at hun ikke er udredt.

Så sagde jeg, nå, nej, men I har da også kun haft 6 år til at gøre det. Det er da ikke min skyld. (Borger)

Borgeren fortæller, at de mange år i systemet har givet hende et indtryk af, at kommunerne mangler overblik over borgerne og bare iværksætter aktiviteter:

For mig er kommunerne meget sådan hovsa-løsninger: ”Nå, har du gået så længe? Så må du hellere ... Nu skal du se, vi finder på noget”. (Borger)

Citatet viser en aversion hos borgeren over for de indsatser, hun har været igennem i den tid, hvor hun har stået uden for arbejdsmarkedet. Sammen med citaterne ovenover illustrerer de, at borgernes tidligere erfaringer i beskæftigelsessystemet har påvirket deres indledende tillid og motivation i forhold til ressourceforløbet. Dette er i overensstemmelse med vores forventning om en negativ afsmitning fra borgernes tidligere erfaringer, jf. kapitel 2.

Det er dog interessant, om de negative erfaringer kan vendes til positiv motivation i ressourceforløbet. En borger fortæller, at hun endnu ikke føler, at hun kan regne med, at det, hun er blevet stillet i udsigt, ikke pludselig ændres:

De siger, så kan det blive sådan og sådan, men man ved jo godt inderst inde, at sådan bliver det jo ikke, for I laver det jo om. (Borger)

Borgerens oplevelse med at være i et ressourceforløb har altså endnu ikke ændret ved hendes tillid til systemet.

Andre borgere fortæller omvendt, at de oplever, at der er mere plads i ressourceforløbet, end de har været vant til i kontanthjælps- eller sygedagpengesystemet. En borger fortæller:

Jeg kan mærke, at der er mere luft i det her system. Og det gør jo også, at [den koordinerende sagsbehandler] har mulighed for at sige til mig, at ”det er okay, og vi behøver ikke præstere det hele i dag. Vi behøver ikke kunne arbejde lige nu”. Det tror jeg i vir-

keligheden, er noget af det allervigtigste for min bedring. At der kommer mere ro på. (Borger)

En borger fortæller, at hun oplevede det modsatte i sygedagpengesystemet:

Jeg skulle helt derud, hvor jeg fysisk brød sammen, før de kunne se, at det er ikke for sjov det her. (...) Det var simpelthen uværdigt for mig at skulle lade dem se, hvor stort et kaos jeg egentlig var, i stedet for at tro på, hvad jeg sagde. (Borger)

I ressourceforløbet har borgeren derimod fået ro. Borgeren fortæller dog, at det skal man også lige lære:

Du skal jo lære at leve forfra, fordi den gamle livstil, det var den, der gjorde dig syg. Problemet er jo, at jeg godt kunne lide mit gamle liv. Men hvis jeg vil opleve at blive gammel, så er det nu, jeg skal stoppe det. Og det er svært at acceptere. (Borger)

Ovenstående citater viser, at borgerne oplever en anden forståelse for deres situation og udfordringer i ressourceforløbet, men at det tager tid for dem at vænne sig til, at de har brug for tid og ro, og at systemet er indforstået med, at de tager sig den tid.

#### TILLID SOM MIDDEL TIL MOTIVATION

I de to kommuner, der har organiseret ressourceforløbet i et ressource-team, lægges der særligt vægt på betydningen af tillid i relationen med borgerne og ofte på nødvendigheden af at genopbygge den tillid, som borgerne oplever, at de har mistet til systemet.

I en kommune fortæller de, at en tillidsfuld relation er afgørende for borgerens motivation i forhold til ressourceforløbet. Det er derfor afgørende, at borgerne kan regne med deres sagsbehandler, og det denne siger og gør:

Det viser sig altid, at det handler om tillid. Når vi egentlig leverer, på det vi siger, at vi leverer, så er det måske heller ikke helt så farligt [ressourceforløbet]. (Koordinerende sagsbehandler, kommune med ressource-team)

Adspurgt om, hvad de gør for at opbygge en tillid, særligt hos de borgere, der er skuffede over at have fået et ressourceforløb, fortæller de koordinerende sagsbehandlere i begge kommuner med ressourceteam, at det handler om at demonstrere, at de mener det, når de siger, at det er borgernes forløb. I begge fortæller de koordinerende sagsbehandlere, at de lader borgerne komme ud med alle deres frustrationer over tidligere oplevelser, indtil de er klar til at se fremad. En koordinerende sagsbehandler fortæller:

Vi vælger at tro på, at det gør en forskel, at vi på en eller anden måde vælger at lægge os fladt ned og siger: ”Det her er dit forløb. Hvad vil du gerne have i det?”. At de så ikke hører det i starten. Altså, de hører det, men tænker: ”Ja, ja, det siger du”, men at det så faktisk er det. (Koordinerende sagsbehandler, kommune med ressourceteam)

I en anden af kommunerne med ressourceteam fortæller en faglig leder ligeledes, at deres vigtigste redskab er troværdighed:

Vi har også snakket med vores leder om, at det ikke nytter noget, at man forventer, at vi kan have 50 borgere på de vilkår, for det eneste redskab vi har, det er troværdighed. For vi har ikke andre muligheder. Det, vi gør, kunne alle andre sådan set have gjort. Så troværdighed, det er det fuldstændig centrale, og det kan man ikke, hvis man siger til borgeren: ”Nu skal du se, vi går i gang med det her. Jeg ringer til dig om tre måneder”. Sådan fungerer det ikke. (Faglig leder, kommune med ressourceteam)

I en af de kommuner, der har organiseret ressourceforløbet tæt på den traditionelle beskæftigelsesindsats, fortæller den faglige leder, at han oplever, at der er mange borgere, der har mistillid til jobcenteret. Den faglige leder mener, at de fleste borgere har en mere tillidsfuld relation til deres mentor end til deres sagsbehandler, fordi borgerne ikke på samme måde oplever mentorerne som en myndighed:

De fleste har nok det største tillidsforhold til deres mentorer, fordi de ikke er den samme myndighed, som vi er. Så mange borgere har en fordrejet opfattelse af os som nogen, der er nogle sjuskehoveder, nogen der kommer med trusler om at tage penge fra dem, og som måske ikke lige får fulgt op på det, der bliver af-

talt. Og det arbejder vi på. Vi vil jo gerne have, at borgerne har tillid til os. (Faglig leder, kommune uden ressourcesteam)

En koordinerende sagsbehandler fra samme kommune fortæller, at det er meget forskelligt, hvordan borgernes tidligere erfaringer er. Den koordinerende sagsbehandler mener, at nogle borgere også bare har en dårlig grundlæggende tillid, og dette forhold vælger hun at anerkende.

Jeg siger også til dem, at jeg ikke vil prøve at ændre på det. ”Jeg kan lægge en plan med dig og vise dig, at det er det, vi arbejder på. Men jeg kan selvfølgelig ikke sige, at du skal stole på mig, hvis du ikke gør det.” (Koordinerende sagsbehandler, kommune uden ressourcesteam)

Den koordinerende sagsbehandler fortæller, at hun ville ønske, at hun havde mere tid til hver enkelt borger, således at hun kunne opbygge en tættere relation til borgerne.

Det kunne være rart, hvis man kunne investere noget mere i relationen og tillidsbåndet mellem sagsbehandler og borgere, det er jo den, der går tabt, det er kontakten med borgeren, der går tabt på den her måde. Hvor man så må vise på andre måder, at man overholder sine aftaler og de her ting. På meget kort tid skal man vække noget tillid på et møde. (Koordinerende sagsbehandler, kommune uden ressourcesteam)

Ovenstående bekræfter, at det tager tid at opbygge en tillidsfuld relation mellem borger og sagsbehandler. Et højt antal sager pr. koordinerende sagsbehandler, som de har i kommunerne uden ressourcesteam, vil være på bekostning af tillidsfulde relationer, der formentlig ville kunne øge borgernes motivation i forhold til ressourceforløbet.

## ØKONOMI SOM MOTIVATION

I undersøgelsen er vi blevet opmærksomme på, at ressourceforløbsydelsen har forskellige betydning for borgere i ressourceforløb – hvor ressourceforløbsydelsen betyder en nedgang i ydelse for de borgere, der kommer fra sygedagpenge eller beskæftigelse, kan det være en økonomisk sikring for borgere, der kommer fra selvforsørgelse eller er omfattet af gensidig forsørgerpligt. Derudover erfarede vi i en kommune, at der var opmærksomhed omkring, at unge borgere fik en økonomisk sikring

ved at komme på ressourceforløbsydelse frem for at være på uddannelseshjælp. For at belyse disse nuancer skelner vi i det følgende mellem borgere under 30 år og borgere over 30 år.

#### BORGERE UNDER 30 ÅR

En borger under 30 år fortæller, at hendes sagsbehandler var vidende om, at hun var presset økonomisk, og at hun var startet for hårdt ud, fordi hun havde været nødt til at starte i en aktivering på et højt timetal efter sin barsel pga. de ændrede regler for aktivering på kontanthjælp.

Hun [sagsbehandleren] vidste jo godt, at vi var presset økonomisk, og at jeg var sprunget ud i det her, uden at jeg var kommet op i tid eller noget. Jeg var sluttet på 20 timer, men jeg havde simpelthen ikke råd til det. Så det var lidt et nederlag igen. Dem har jeg mange af i bagagen. (Borger)

Adspurgt om hun oplevede, at der var noget økonomisk at hente i, at hendes kontanthjælpsindsats blev lavet om til et ressourceforløb, svarer borgeren:

Ja, det var der helt klart, fordi jeg har en kæreste, der bliver fuldstændig stresset, hvis økonomien ikke spiller. (...) Så det var også derfor, at jeg kastede mig ud i arbejdet.

Interviewer: Oplevede du, at det var et hensyn, der blev taget til dig med ressourceforløbet?

Ja, det vil jeg nok sige, ja. (Borger)

I kontanthjælpssystemet følte borgeren sig således presset til at arbejde flere timer, end hun egentlig var klar til. I ressourceforløbet oplevede hun derimod, at der ikke var samme krav i forhold til aktivering, og at hun derfor ikke skulle være bekymret for, om hendes ydelse bortfaldt.

En koordinerende sagsbehandler fra samme kommune (ikke borgerens sagsbehandler) afviser dog, at hun skeler til borgernes økonomiske situation, når hun vælger at indstille unge borgere til ressourceforløb.

Den koordinerende sagsbehandler fortæller, at de, da de gennemgik sager for at finde borgere, der skulle i ressourceforløb, fik at vide, at de ikke skulle kigge på borgernes økonomiske situation:

Der fik vi faktisk at vide, at vi må overhovedet ikke kigge på det økonomiske incitament. Vi må ikke kigge på, i forhold til forsørgerpligten, om der kunne være noget der. (...) Jeg synes også, at det er vigtigt, fordi så synes jeg, at det er den forkerte indgangsvinkel, man kommer med. (Koordinerende sagsbehandler)

Den pågældende kommune er kendetegnet ved at have langt flere borgere under 30 år i ressourceforløb end landsgennemsnittet. De to borgere under 30 år, som vi har interviewet, oplever begge, at deres sagsbehandlere ved at indstille dem til ressourceforløb har taget hensyn til, at deres økonomi ville blive meget presset ved ydelsen på uddannelseshjælp.

De tre øvrige kommuner i undersøgelsen har ikke særlige mange borgere under 30 år i ressourceforløb, og de få borgere under 30 år ville uden ressourceforløbet være aktivitetsparate, ikke uddannelsesparate, og derfor være berettigede til en ydelse på kontanthjælpsniveau.

En koordinerende sagsbehandler fortæller:

Der er økonomien ikke afgørende, fordi de får den takst, de har været vant til hele tiden. Fordi de kommer fra den målgruppe der hedder 2.3, fordi de var aktivitetsparate, ellers kommer du ikke i et ressourceforløb her. (...) Alle muligheder bliver udtømt, inden man kommer i ressourceforløb. (Koordinerende sagsbehandler)

Eksemplerne fra den kommune, der har relativt mange borgere under 30 år i ressourceforløb, vidner om, at der har været en økonomisk fordel for borgerne i at overgå til et ressourceforløb, da de ellers ville komme på uddannelseshjælp. I de andre kommuner er dette dog ikke et forhold som vi hører om, da målgruppen af unge, der tildeles ressourceforløb, ikke er overlappende med målgruppen for uddannelseshjælp, men består af aktivitetsparate, hvor ydelsen er på samme niveau som ressourceforløbsydelsen.

#### BORGERE OVER 30 ÅR

For borgere over 30 år kan det have stor betydning for økonomien at komme i et ressourceforløb, da ressourceforløbsydelsen, i modsætning til kontanthjælp, er uafhængig af en eventuel ægtefælles indkomst eller anden formue.

En borger fortæller eksempelvis, at hun oplevede det som en stor lettelse at blive bevilliget et 3-årigt ressourceforløb, fordi ressource-

forløbsydelsen betød, at hun ikke behøvede at bekymre sig om at være uden ydelse pga. gensidig forsørgerpligt, og hun var ikke tvunget til at skynde sig ud i aktivering eller arbejde.

En anden borger fortæller, at hun uden ressourceforløbet ville være røget ud af systemet med store konsekvenser:

Så havde jeg ikke flere sygedagpenge, og så var jeg jo røget ud af systemet. Ja, så havde det ikke været sjovt. Så havde vi jo måtte gå fra hus og hjem, så oven i alt det andet også at skulle flytte og børnene måske skulle flytte skole. Det havde været forfærdeligt.  
(Borger)

For andre borgere betyder overgangen til ressourceforløb en nedgang i indtægt i forhold til den ydelse, de har modtaget i sygedagpengesystemet, eller den løn, de havde håbet på at få i et fleksjob.

En borger over 30 år, der har modtaget sygedagpenge, fortæller, hvordan det at komme i ressourceforløb har været en økonomisk udfordring for hende. Borgeren var ikke blevet informeret om ressourceforløbsydelsen og blev meget overrasket, da hun fik at vide, at ydelsen i ressourceforløb svarer til ydelsen på kontanthjælp.

Borgeren oplever ikke, at ressourceforløbsydelsen påvirker hendes motivation i forhold til at arbejde, da hun hele tiden har ønsket at arbejde, hvis hun kunne med sin arbejdsskade:

Det bliver svært. Men jeg har hele tiden gerne ville ud [af systemet]. Hellere det. Hvis jeg kunne få et rengøringsjob eller et andet, hvis jeg kunne det, så skulle jeg have taget det. For ikke at være i systemet. (Borger)

Ovenstående viser, at de koordinerende sagsbehandlere og faglige ledere er bevidste om, at ydelsen har stor betydning for borgerne, og at det kan have en negativ indflydelse på borgernes motivation, hvis de også går ned i ydelse, og omvendt være motiverende for nogle borgere, der kommer uden ydelser eller har været omfattet af gensidig forsørgerpligt.

I en kommune fortæller to mødeledere fra rehabiliteringsteamet, hvordan økonomien spiller ind i mødet, fordi økonomi betyder meget for borgerne:

I udgangspunktet er ydelsen ikke noget, vi har kompetence til at udtale os om. Hvis de spørger, så får de råd og vejledning, og det



må vi faktisk ikke, men vi gør det, fordi det også skaber en tryghed. De har brug for at vide, om de går 1.000 kr. ned eller op, når jeg går ud af den her dør. Så det råd og den vejledning får de med. (Mødeleder, rehabiliteringsteam)

Rehabiliteringsteamet anerkender således, at økonomien i ressourceforløbet har stor betydning for borgerne, og at den er et stort usikkerhedsmoment i det øjeblik, hvor de tilkendes et ressourceforløb.

## **MEDINDDRAGELSE (EMPOWERMENT) AF BORGERE I RESSOURCEFORLØB**

Det er centralt i formuleringen af ressourceforløb, at borgerne skal inddrages i udarbejdelsen af indsatsplanen. Rambøll (2015) finder, at sagsbehandlerne oplever, at borgerne inddrages mere i ressourceforløbssager, sammenlignet med kontanthjælpsager.

I de besøgte kommuner forklares empowerment som medinddragelse af borgerne, og det at give borgerne mulighed for at tage ansvar for deres eget liv. Der er dog stor forskel på, i hvilket omfang de fire kommuner vurderer, at de arbejder med empowerment i ressourceforløbene.

Alle fire kommuner er i udgangspunktet positive over for empowerment-tankegangen. De oplever dog, at det i praksis er udfordrende at inddrage borgerne i udformningen af deres ressourceforløb, fordi borgerne ofte ikke ved, hvad de har lyst til eller behov for. En koordinerende sagsbehandler fortæller:

Jo længere tid, du har været i systemet, jo færre forslag har du til, hvad du gerne vil. (Koordinerende sagsbehandler)

Denne oplevelse af, at borgere, der har været uden for arbejdsmarkedet i længere tid, er svære at inddrage i egen indsats, er i overensstemmelse med Olsen & Gjertsens (2011) påpegning af, at disse borgere ofte ikke har interesse i eller overskud til at indgå i udarbejdelsen af deres egen indsats, jf. kapitel 2.

De koordinerende sagsbehandlere fortæller, at de forsøger at få borgerne på banen ved eksempelvis at spørge: ”Hvad har du lyst til?” eller: ”Hvad tænker du selv?”. I flere kommuner forklarer de det også

med, at det handler om at prøve at spille bolden over til borgeren og dermed give ham/hende muligheden for at tage ansvar for deres eget liv. Ingen af kommunerne bruger ordet ”empowerment” over for borgerne, da de koordinerende sagsbehandlere ikke vurderer, at empowerment er et begreb, der meningsfuldt kan anvendes i samtalen med borgerne.

I en kommune fortæller en faglig leder, at de forsøger at oplyse borgerne om, at det er op til dem at vælge, hvad de har lyst til inden for rammerne af ressourceforløbet

Vi dikterer ikke, hvad borgeren skal, men det skal kunne lade sig gøre inden for de her rammer, men inden for de her rammer, kan borgeren selv vælge. Vi prøver så at fortælle dem, om de muligheder der er. (Faglig leder)

De forsøger også at give borgerne ejerskab over deres ressourceforløb ved at fortælle dem:

Det er dit ansvar, at det bliver en succes. Det er ikke vores ansvar. Vi skal selvfølgelig sørge for at være med til at give dig de muligheder, men det er dit ansvar, at det skal blive en succes. (Faglig leder)

I forhold til ovenstående citat kan der argumenteres for, at det at give borgere ansvar for deres egen indsats ikke nødvendigvis er det samme som at inddrage dem og tilbyde dem indflydelse.

#### REDSKABER TIL MEDINDDRAGELSE (EMPOWERMENT)

Der er forskel på, i hvilket omfang de koordinerende sagsbehandlere i de besøgte kommuner oplever, at de kan få borgerne til at opleve, at ressourceforløbet er *deres* forløb, og at de har medbestemmelse i forhold til, hvad deres ressourceforløb skal indeholde.

I en kommune organiseret med ressourceteam fortæller de, at de mener, at empowerment er hele grundmetoden for den måde, de arbejder på og længe har arbejdet ud fra. De er meget opmærksomme på, at det er *borgernes* indsats, og at de derfor er nødt til at lytte til borgerne og finde frem til, hvad det er, de gerne vil. Den faglige leder fortæller, at de i ressourceteamet er blevet opmærksomme på, at empowerment faktisk er noget, der kommer af sig selv, hvis de giver borgerne tid og plads:

Så det er det med at læne sig tilbage og så alligevel puffe lidt eller lade energien komme til dem selv. Og så høre, hvad de siger. Det kræver noget is i maven. (Faglig leder, kommune med ressourcesteam)

En koordinerende sagsbehandler fortæller, at hun i det omfang, det er muligt, forsøger at lade borgeren bestemme, hvad der skal ske, og tage styring for sin egen indsats i det omfang, det er muligt. Den koordinerende sagsbehandler fortæller:

Hvis vi skal gøre noget, der ikke er gjort før, så er det jo ikke mig, der skal finde på det. (...) Det handler jo om at tænke ud af boksen, og dem der er bedst til at gøre det, det er jo dem, der står i det liv selv. (Koordinerende sagsbehandler, kommune med ressourcesteam)

En anden koordinerende sagsbehandler fortæller, at langt de fleste af borgerne er med i planlægningen af deres indsats, men at der er nogle borgere, der skal puffes lidt mere end andre. Adspurg om, hvad hun gør for at få disse borgere mere på banen, svarer den koordinerende sagsbehandler:

Her laver jeg indsatsplanen, hvor jeg skriver alle de ting, jeg tænker, og så får de den med hjem, og så aftaler vi et nyt møde om nogle uger, hvor jeg så spørger borgeren: "Hvad kunne du tænke dig, at vi starter med?" Der er selvfølgelig også nogle, der bare gerne vil have at vide, hvad de skal gøre, og siger: "Jamen, jeg gør bare, hvad du siger." Men med tiden er det muligt at vinde deres tillid, og så vil de også gerne selv på banen. (Koordinerende sagsbehandler, kommune med ressourcesteam)

I kommunen viser de koordinerende sagsbehandlere borgerne, at de mener, at det er borgernes eget forløb, ved at de efterkommer borgernes umiddelbare ønsker. Hvis borgerne eksempelvis mener, at det, de har behov for her og nu, er, at systemet lader dem være i fred i en periode, så er det det, de får.

Den faglige leder fortæller om deres tilgang, hvis det, borgeren ønsker, er ro:

”Okay, så får du ro. Hvor meget vil du have? 3 måneder, et halvt år?” Og så vil de ofte kun have 3 måneder. Og så kommer de tilbage efter 3 måneder, og så siger jeg: ”Nå, har det så været godt?” ”Nej, det har faktisk ikke forandret noget som helst.” ”Okay, skal vi så ikke gå i gang med det, du kom her for?” Så det er også et redskab til at få folk til at synes, at de bliver hørt, og at det [tiden] ikke gør nogen forskel. (Faglig leder, kommune med ressourcesteam)

Ved at give borgerne denne frihed har den koordinerende sagsbehandler mulighed for at opbygge noget tillid fra borgeren, og hun kan herefter forsøge at præsentere borgeren for nogle indsatser, som hun mener vil kunne hjælpe borgeren og i samarbejde med borgeren arbejde hen imod et fælles mål.

I en kommune, hvor ressourceforløbet er organiseret tæt på den traditionelle beskæftigelsesindsats, fortæller en koordinerende sagsbehandler derimod, at hun ikke har tid nok til at sidde med hver enkelt borger og finde ud af, hvad det er, de gerne vil, og inddrage dette i ressourceforløbet.

Den koordinerende sagsbehandler efterlyser mere viden om, hvordan man kan arbejde med empowerment i ressourceforløbene. Hun fortæller, at de har været til en temadag om empowerment, men at de ellers ikke er blevet undervist i at praktisere empowerment i deres sagsbehandling.

Det jeg godt kunne bruge, det var noget mere i forhold til det her empowerment. Hvordan kan man implementere det i sagsbehandlingen, så det også giver mening for borgerne, (...) at borgeren selv får noget ansvar og får lov til at træffe nogle valg, så ville det være rigtig godt. Jeg synes, det vi mangler er at kunne præsentere dem for nogle muligheder, som de også har lyst til at vælge til. (Koordinerende sagsbehandler, kommune uden ressourcesteam)

Ovenstående viser en klar forskel i de muligheder, de koordinerende sagsbehandlere vurderer, at de har i forhold til at inddrage borgerne og deres ønsker i udformningen af ressourceforløbet, afhængigt af hvilken måde kommunerne har organiseret ressourceforløbet på.

Oplevelsen hos de koordinerende sagsbehandlere af, at medinddragelse og empowerment af borgere med betydelige og komplekse pro-

blemer er noget, der tager tid, bekræfter netop vores antagelse herom, der blandt andet bygger på socialrådgivernes erfaringer med at arbejde med empowerment i praksis (Socialrådgiverforeningen, 2013). Det er derfor en udfordring, hvis de koordinerende sagsbehandlere ikke oplever, at de har den nødvendige tid til at indfri målet om at praktisere empowerment i praksis.

## BORGERNES OPLEVELSE AF INDDRAGELSE

I kapitel 6 beskrev vi borgernes oplevelse af rehabiliteringsteammet, som for stort set alle de interviewede borgere havde været en oplevelse af manglende inddragelse i beslutningen om, at de skulle have et ressourceforløb. I dette afsnit ser vi på borgernes oplevelse af medinddragelse i udformningen af planer og indsatser i deres ressourceforløb.

Borgernes mulighed for at deltage aktivt i udarbejdelsen af planen for deres ressourceforløb og valg af konkrete indsatser kræver, at borgerne bliver informeret om, hvilke muligheder de har at vælge imellem.

I undersøgelsen har vi spurgt borgerne, om de har ønsket bestemte forløb, eller om de føler, at de har haft mulighed for at ønske indsatser eller forløb. På dette spørgsmål svarer en borger fra en kommune uden ressourceteam:

Nej, det har jeg ikke haft mulighed for. Også fordi, man ved jo ikke rigtig, hvad der er af muligheder. Jeg havde selv fundet det første arbejdsprøvningssted, og det næste sendte kommunen mig ud i (...). Jeg har spurgt, hvis de absolut vil have, at jeg skal tage mig, om jeg kunne komme i motionscenter. (Borger, kommune uden ressourceteam)

I de to kommuner med ressourceteam har vi interviewet borgere, der fortæller, at de selv har valgt de indsatser, der er i deres ressourceforløb.

En borger fra en sådan kommune fortæller, at han har en ny genoptræningsmetode, der skal forbedre hans funktionsnedsættelse, som del af sit ressourceforløb. Genoptræningsmetoden er noget, som borgeren sammen med sin tidligere fysioterapeut har fundet, og borgeren præsenterede efterfølgende idéen for sin koordinerende sagsbehandler, der fik indsatsen bevilget til borgeren. Borgeren fortæller, at hans koordinerende sagsbehandler er meget lydhør og har stor forståelse for hans ønsker.

En borger fra den anden kommune med ressource-team fortæller, at hans koordinerende sagsbehandler havde spurgt ham om, hvad han gerne ville lave på længere sigt. Borgeren fortalte, at hans drøm var at være i lufthavnen. Den koordinerende sagsbehandler skaffede herefter borgeren 11 måneders praktik i lufthavnen.

De to eksempler viser, hvordan koordinerende sagsbehandlere har formået at tage udgangspunkt i borgernes egne ønsker, og hvad borgerne mente, de havde behov for.

I alle de fire kommuner er der borgere, der fortæller, at de har oplevet, at de er blevet tilbudt indsatser, og at de havde mulighed for at sige nej, hvis de ikke ville have dem. Ud fra et empowerment-perspektiv er dette positivt, om end der er en større grad af inddragelse forbundet med oplevelsen af aktivt at kunne vælge et tilbud end oplevelsen af at kunne sige fra over for et tilbud, man bliver præsenteret for.

En borger fortæller dog, at hun oplevede, at hun godt kunne sige nej til en indsats:

Ja, jeg kunne sagtens sige nej, men som hun sagde [den koordinerende sagsbehandler]: ”Du må gerne sige nej til fx at tage op på det sundhedscenter og sidde og høre om sund mad. Men når du så kommer op i rehabiliteringsteamet næste gang, så vil de sige: ’Jamen, det der punkt, har du ikke udfyldt – det synes vi lige, det er ikke helt udredt.’” Og så kunne jeg jo godt se på hende, jamen, så skal jeg igennem alle punkterne, og de ting, de siger, for ellers, når jeg kommer op i rehabiliteringsteamet, så siger de, ah, der er lige lidt der, der ikke er helt udredt. (Borger)

Dette illustrerer, at borgeren ikke oplever indsatserne som tilbud, men som noget, hun skal igennem, for at hun kan blive færdig med sit resourceforløb. Dette er i overensstemmelse med Olsen & Gjertsens (2011) påpegning af, at sagsbehandleren har rollen som myndighed og mulighed for at sanktionere borgeren. Inddragelse af borgerne vil derfor, paradoksalt nok, altid ske på sagsbehandlerens og systemets præmisser. Denne oplevelse underbygges af udtalelser fra flere af de koordinerende sagsbehandlere om, at de oplyser borgerne om, at det kan have konsekvenser for genbehandlingen af deres sag, hvis der er indsatser, som rehabiliteringsteamet har peget på, som de har valgt ikke at deltage i (jf. afsnittet om brug af sanktioner i kapitel 5).

## RESSOURCEFORLØBET – EN PERIODE MED UVISHED

Ressourceforløbet kan for den enkelte borger opleves som en overgangsfase, som kan være frugtbar, hvis den ender med, at borgeren igen bliver inkluderet på arbejdsmarkedet, men kan være demotiverende for en fremtidig inklusion, hvis borgeren ikke kan se målet. Perioden kan kaldes for en ”liminalfase”, jf. kapitel 2.

Det ser ud til, at oplevelsen af ressourceforløbet hænger sammen med, hvor i det kommunale system borgeren kommer fra. Nogle borgere har oplevet det som et stort pres at være i sygedagpengesystemet, fordi de selv havde store forventninger til, hvor hurtigt de skulle tilbage i arbejde igen. Flere borgere giver på denne baggrund udtryk for, at de oplever ressourceforløbet som et pusterum, hvor de kan få ro til at få det bedre. Andre borgere giver derimod udtryk for en uvished forbundet med ressourceforløbet, fordi de ikke er sikre på, præcis hvor lang tid deres ressourceforløb kommer til at vare, og oveni det er der usikkerhed om, hvad der venter på den anden side af ressourceforløbet.

En borger, der blev sygemeldt fra sit arbejde pga. en fysisk arbejdsskade og stress, fortæller, at hendes reaktion på at få et 2-årigt ressourceforløb var, at det var meget lang tid. Borgeren er bekymret for, hvad der skal ske i fremtiden, og hun vil meget gerne ud af systemet. Adspurgt om, hvad der er det værste ved at være i ”systemet”, svarer borgeren:

At der ingen afklaring er. Hvordan ser fremtiden ud? Økonomisk, men også arbejdsmæssigt. (Borger)

Ifølge borgeren er både uvisheden og den lave ydelse årsager til, at hun har svært ved at sove om natten.

Borgeren fortæller, at hun endnu ikke har talt med sin koordinerende sagsbehandler om mulighederne for fleksjob efter ressourceforløbet. Borgeren mener, at det er ud fra et hensyn om, at hun skal have ro, men at de ikke taler om, at det stresser hende, fordi det alligevel fylder meget hos hende:

Det sidder jo hele tiden i baghovedet alligevel. Så det er lidt en stressfaktor alligevel. At man ikke ved, hvad der skal ske. (Borger)

En borger fra en anden kommune fortæller, at hun ikke kan forstå, at det kan tage så lang tid at få hende udredt, og hun er tydeligt frustreret over at være i systemet. Borgeren havde håbet på at få et fleksjob, men hun ved efterhånden ikke, om hun længere tror på, at hun ender med at blive visiteret til fleksjob, fordi hun hele tiden skal udredes lidt mere:

Sådan har det været i syv år. Og sådan er det åbenbart stadigvæk. Og derfor har jeg det også sådan, at jeg håber, at når jeg er færdig med det her forløb, at de så giver mig et fleksjob, men jeg ved ikke, om jeg helt tror på det. (Borger)

Borgeren fortæller, at hun havde forventet, at det ville gå hurtigere i resourceforløbet, men hun oplever, at det går lige så langsomt som de tidligere indsatser, hun har været i:

Jeg troede sådan set lidt, at i det der resourceforløb, der sad der en gruppe af sagsbehandlere, der kun havde med det at gøre, og jeg fik en tildelt, og hun har ikke lige så mange klienter, som en almindelig sagsbehandler, og derfor kunne det blive meget mere intenst og meget mere hurtigt: bum, så ville jeg være i gang med et eller andet. (...) Men fra august og helt til november eller december er der ikke sket en skid. (Borger)

Borgeren føler sig således låst fast i en situation, hvor hun hele tiden skal udredes, og hvor hun ikke oplever, at hun kommer tættere på sit mål om et fleksjob.

Flere af de koordinerende sagsbehandlere bekræfter, at nogle af borgerne oplever, at det går for langsomt i deres resourceforløb. Ofte skyldes det ventetider på de forskellige tilbud. Det kan dog også være en udfordring at igangsætte indsatserne på det rigtige tidspunkt, da borgerne motivation og idé om, hvad de kan også kan svinge.

Der er dog borgere, der oplever resourceforløbet som en visshed for, at de ved, hvad de skal de næste år, og at dette giver dem en trykthed og ro.

En borger, der er i resourceforløb som følge af en fysisk funktionsnedsættelse, fortæller:

Det betyder i hvert fald, at jeg ved, hvad jeg skal de næste to år, som udgangspunkt. Så det giver mere ro. Det gør det bestemt. Så på den måde er der mere ro på. Der er ikke så mange



spørgsmål om, hvad der skal det ske nu, og hvad der skal ske med huset. Alt det der. Det giver mere ro på. (Borger)

En anden borger fortæller ligeledes, at hun oplever, at det er rart, at der er en plan og et mål for, hvad hun skal med sit ressourceforløb:

Nu var det ikke bare en idé, men der var rent faktisk nogen, der sagde, at det var en god idé [at hun arbejder hen imod at få et fleksjob]. (Borger)

For borgerne i eksemplerne ovenfor synes ressourceforløbet at være en uvis periode (en liminalfase), men de er også opmærksomme på, at den hører op igen. Borgerne ved, hvad der skal de næste par år, og de ved, hvad det er, de arbejder hen imod – for begge borgeres vedkommende et fleksjob. Denne vished synes at give dem begge en tryghed og en ro. Fælles for de to borgere er dog også, at de begge har følt, at de har haft medbestemmelse i forhold til, hvad der skulle ske i deres ressourceforløb. Dette kan være medvirkende til at reducere borgernes oplevelse af usikkerhed i forhold til fremtiden.

#### UKLARHED OM VARIGHEDEN AF RESSOURCEFORLØB

Andre borgere oplever ressourceforløbet som en overgangsfase uden afslutning. Borgere fortæller, at de ikke ved, hvor lang tid deres ressourceforløb skal vare. Usikkerheden synes at være særlig udtalt blandt de interviewede borgere i den kommune, hvor de er gået væk fra et sætte en fast tidsramme på ressourceforløbet, men i stedet fortæller borgerne, at deres ressourceforløb kan vare mellem 1-5 år.

En borger fra denne kommune fortæller:

Der er rigtig meget usikkerhed. Det er rigtig ubehageligt og angstprovokerende. Fordi lige præcis sådan en som mig skal jo have at vide, at: Nu sker der det, og nu sker der det, så det behøver du ikke koncentrere dig om. Jeg er jo rigtig ude og skide nu, for at sige det mildt. (Borger)

Borgeren er sygemeldt fra sit arbejde pga. sine psykiske lidelser, men vil meget gerne have et fleksjob. Hun fortæller, at hun har forsøgt at spørge sin koordinerende sagsbehandler om tidsperspektivet, men den koordinerende sagsbehandler har ikke kunnet give hende et svar på det.

En anden borger fra den samme kommune fortæller, at hun har fået at vide, at hun skal starte i et aktivitetscenter, men at hun hverken er sikker på, hvornår hun skal starte, hvad hun skal lave der, og hvor længe hun skal være der.

Ovenstående eksempler viser, hvordan uvished i forhold til ressourceforløbets varighed påvirker de interviewede borgere negativt. Disse borgere har en oplevelse af ikke at have vished om, hvad planen for deres ressourceforløb er, eller hvor længe de skal være i deres ressourceforløb, hvilket alt i alt ikke opleves som motiverende for denne gruppe borgere.

## ANERKENDELSE AF BORGERNES BEGRÆNSNINGER

Forhold, der kan forventes at påvirke borgernes motivation i forhold til deres ressourceforløb, er oplevelsen af at blive eller ikke blive anerkendt og behandlet retfærdigt.

I alle kommuner er der borgere, der fortæller, at de ikke oplevede, at rehabiliteringsteamets beslutning om at indstille dem til et ressourceforløb, var retfærdig. Dette var enten, fordi de ikke følte sig anerkendt for deres ressourcer i forhold til at kunne varetage et fleksjob, eller, som i én borgers tilfælde, fordi han ikke følte sig anerkendt for sine helbreds-mæssige begrænsninger, på baggrund af hvilke han mente, at han burde tilkendes en førtidspension.

De fleste borgere i undersøgelsen fortæller dog, at de oplever at blive anerkendt af deres koordinerende sagsbehandler og andre fagpersoner, de møder i deres ressourceforløb.

Andelen af borgere i undersøgelsen, der oplever at føle sig anerkendte, er større i kommunerne med ressourceteam end i kommunerne uden. En borger svarer eksempelvis, adspurgt om hun oplever, at der i ressourceforløbet er forståelse for hendes person og behov:

Ja, bestemt. (...) De der jobkonsulenter, de skulle bare finde et job. Næsten lige meget, hvad det var. Bare for at få en ud af systemet. Sådan føler jeg ikke, det er [i ressourceforløbet]. Jeg synes, de tager hensyn til mig. Jeg er i fokus i hvert fald. (Borger, kommune med ressourceteam)

En anden borger fra samme kommune svarer ligeledes positivt på spørgsmålet om, hvorvidt han oplever at blive anerkendt for sine begrænsninger og muligheder.

Helt klart. Anerkendelsen den er i top. (Borger, kommune med ressourcesteam)

En borger fra den anden kommune med ressourcesteam fortæller, hvordan han har oplevet, at han og hans udfordringer er blevet taget alvorligt:

Når du spørger om noget, så bliver du taget alvorligt, og der sker noget. (Borger, kommune med ressourcesteam)

Denne oplevelse er afgørende for, at borgeren har fået motivation og troen på, at hans helbredstilstand kan forbedres, og at han i fremtiden vil kunne opnå tilknytning til arbejdsmarkedet.

I en kommune med ressourcesteam fortæller en koordinerende sagsbehandler, at de er opmærksomme på at anerkende borgerne og lade borgerne komme med deres ønsker:

Vi skal ikke overbehandle. Vi skal også behandle folk med respekt. (...) Det nye sort er jo motion. Og hvem har sagt, at (...) hvis du har levet dit liv og arbejdet og fungeret fint i 25 år uden at dyrke motion, så kommer du i et ressourceforløb, og så er du død og pine tvunget til, at nu skal du ned og motionere, fordi det ved vi alle sammen er godt. Det er sådan lidt, nej, vi skal også prøve at møde dig der, hvor du er. (...) Hvem er jeg til at bestemme, at det ville være godt for dig? Vi kan alle sammen være enige om, at motion er godt, men ligefrem at skrive det ind som en indsats? (...) Der må man også gerne være lidt kritisk. Hvad ville jeg selv synes var rimeligt, hvis det var mig? (Koordinerende sagsbehandler, kommune med ressourcesteam)

I en af kommunerne uden ressourcesteam er der omvendt eksempler på borgere, der ikke føler, at deres helbredsmæssige begrænsninger bliver anerkendt, hverken i rehabiliteringsteamets behandling af deres sag eller i det efterfølgende ressourceforløb.

Et par borgere fortæller her om oplevelsen af, at de fagpersoner de har mødt, ikke har haft tillid til deres egen vurdering af deres arbejds- evne og fysiske begrænsninger. En borger fortæller:

Man kan godt føle, at de ikke tror på én. Når man siger: ”Jamen, jeg kan jo godt lidt, hvorfor må jeg så ikke det lidt, jeg kan?” Så siger de: ”Ja, ja ...” Så kan man godt føle, at de tænker: ”Ja, ja, det kan du jo ikke.” Og hvis man så går over i den anden grøft og siger: ”Jamen, jeg kan jo ikke det, I gerne vil have mig til”, så siger de: ”Jo, jo, det kan du jo godt, hvis du selv vil.” Så det er egentlig lidt lige meget, hvad man siger. Så man kan godt føle, at de hele tiden tror, man er fuld af løgn. (Borger, kommune uden ressourceteam)

En anden borger oplever ikke, at der er forståelse for de psykiske begrænsninger, som hun har levet med i flere år:

Der er ikke så meget forståelse for, hvis jeg nu bare havde gigt, eller det ene ben var kortere end det andet. Jeg tror, at mange tænker, at hvis du bare lige tager dig sammen, så kan du godt, fordi jeg ser ud til at have styr på det. Det har jeg også en time hver dag, men ikke mere end det. (Borger, kommune uden ressourceteam)

## OPSAMLING

I dette kapitel har vi vist, at borgernes motivation for ressourceforløb påvirkes af målgruppens tidligere erfaringer i beskæftigelsesystemet. Da borgerne i ressourceforløb ofte i en længere periode har haft svært ved at opnå tilknytning til arbejdsmarkedet, er deres oplevelse af beskæftigelsesystemet i mange tilfælde ikke særlig positiv. Borgernes motivation påvirkes også af, hvilke forventninger de kommer med i forhold til ressourceforløbet. De borgere, der havde håbet på en førtidspension, er ikke så positive over for ressourceforløbet.

Derudover oplever de koordinerende sagsbehandlere, at det er en tidskrævende proces at arbejde med empowerment, dvs. at få borgerne i ressourceforløb til at tage ansvar for deres eget forløb.

En koordinerende sagsbehandler oplever, at hun ikke har tid til at finde ud af, hvad alle borgere i ressourceforløb har lyst til. Manglende tid er således en begrænsende faktor i forhold til at inddrage borgerne i udformningen af deres ressourceforløb, og oplevelsen af manglende tid er mest fremtrædende i de to kommuner, der har organiseret ressourceforløbene tæt på den traditionelle beskæftigelsesindsats.

Borgernes motivation kan endvidere påvirkes af, hvorvidt ressourceforløbet er økonomisk fordelagtigt i forhold til den ydelse, som borgerne ellers ville modtage.

Endelig viser ressourceforløbets liminale karakter sig at blive opfattet positivt eller negativt afhængigt af den enkelte borgers forhistorie i systemet. Positivt, fordi den lange tidshorisont kan give ro. Negativt, fordi den lange tidshorisont også kan give en utryghed i forhold til, om det nogensinde ender.

De borgere, der er blevet interviewet til denne undersøgelse, har både ifølge dem selv og ifølge de koordinerende sagsbehandlere behov for at blive motiveret, og dette motivationsarbejde er en udfordring. Det unikke ved ressourceforløbet er, at der i princippet er tid til og mulighed for dette motivationsarbejde. Udfordringen er at finde metoderne og de redskaber, der kan skabe den rigtige balance mellem at skubbe på og holde igen, således at borgeren både kan se en udvikling og tro på yderligere udvikling.



# PROGRESSION – VURDERING AF RESSOURCEFORLØBET OG FREMTIDEN

Dette kapitel belyser, om borgere og de koordinerende sagsbehandlere oplever, at ressourceforløbet bringer borgerne tættere på målet om beskæftigelse eller uddannelse. Oplevelsen af progression forventes at have betydning for borgernes såvel som sagsbehandlerens motivation for ressourceforløbet og deres syn på fremtiden. For målgruppen for ressourceforløb kan det også være relevant at måle progression i forhold til andre mål end det direkte beskæftigelsesrettede. Eksempelvis kan en progression i forhold til personlige eller helbredsmæssige forhold betyde, at borgeren flytter sig tættere på målet om beskæftigelse.

Vi finder, at borgerne på interviewtidspunktet primært har oplevet progression i forhold til personlige forhold. Borgerne ser dog positivt på deres fremtidige tilknytning til arbejdsmarkedet, hvilket vidner om, at øget livskvalitet på længere sigt kan have en positiv betydning for arbejdsmarkedstilknytningen.

Interviewene i de fire kommuner viser endvidere, at der er stor forskel på, om og hvordan de fire kommuner arbejder med progression i ressourceforløbene. I en af kommunerne med ressourceteam anvendes et progressionsværktøj for at sikre, at de koordinerende sagsbehandlere og borgere arbejder mod det samme mål. I den anden kommune med ressourceteam opleves progressionsværktøjer som unødigt styring. I de to andre kommuner er det primært de indsatsplaner, der laves sammen med

borgerne og revideres hvert halve år, der anvendes til at vurdere borger-  
nes progression igennem ressourceforløbet.

Endelige spørger vi borgerne og de koordinerende sagsbehand-  
lere om deres overordnede vurdering af ressourceforløbsordningen.  
Størstedelen af borgerne, der har deltaget i undersøgelsen, er positive  
over for deres ressourceforløb. Utilfredshed med ressourceforløbet hos  
borgerne er i høj grad knyttet til usikkerhed i forhold til, hvor lang tid  
ressourceforløb varer og usikkerhed om, hvad der skal ske efter ressour-  
ceforløbet. De koordinerende sagsbehandlere og faglige ledere er gene-  
relt positive over for ressourceforløbsordningen. Ressourceforløbene  
opleves dog primært som en særlig indsats i de to kommuner, der er or-  
ganiseret med ressourceteam, mens de koordinerende sagsbehandlere i  
de to andre kommuner oplever, at begrænsede ressourcer gør det svært  
at realisere intentionerne om ressourceforløbet som en særlig og hel-  
hedsorienteret indsats.

## PROGRESSION I RESSOURCEFORLØBENE

Målet med indførelsen af ressourceforløbene er, at borgere med kom-  
plekse problemer ud over ledighed via en helhedsorienteret indsats skal  
bringes tættere på uddannelse eller beskæftigelse. Dette kan i udgangs-  
punktet forventes også at være de koordinerede sagsbehandlers mål  
med ressourceforløbene. Det er dog interessant at undersøge, om det  
også er borgernes mål for ressourceforløbet, eller om de eventuelt har  
andre mål. Uanset hvilke mål borgerne har, er det også interessant at un-  
dersøge, om borgerne oplever en udvikling mod dette mål, da en ople-  
velse af progression forventes at have betydning for borgernes motiva-  
tion.

## BORGERNES OPLEVELSE AF PROGRESSION

De fleste af de borgere, vi har interviewet, er ikke særligt langt i deres  
ressourceforløb. Vi har interviewet en enkelt borger, der er ved afslut-  
ningen af sit ressourceforløb, men ellers har borgerne et halvt til et helt  
år tilbage af deres ressourceforløb. Dette betyder, at vi ikke kan beskrive  
borgernes oplevelse ved afslutningen på deres ressourceforløb, men må  
undersøge den udvikling, de har oplevet på interviewtidspunktet.



Mange borgere fortæller, at de har fået mere overskud, efter at de startede i deres ressourceforløb, og dette har givet nogle borgere troen på, at de vil kunne starte i uddannelse eller beskæftigelse.

Eksempelvis fortæller en borger, der inden ressourceforløbet forventede at få en førtidspension, at han ikke længere får hjemmehjælp, og at han, pga. et stort vægttab og fornyet mod på livet, i dag kan klare alle praktiske ting selv. Derudover har han fået troen på, at han måske kan komme ud på arbejdsmarkedet igen.

En anden borger fortæller, at hun, efter at hun har været i praktik i en børnehave, har fået lyst til at læse til pædagog eller lærer, hvilket er udtryk for en stor udvikling:

Havde du spurgt mig dengang, så havde jeg sagt pension. Jeg kunne slet ikke overskue at skulle arbejde overhovedet. Men jeg tror på, at det her 1,5 år, det har virkelig givet mig modet til at tro på, at det er håb for mig, og at jeg ikke er færdig på arbejdsmarkedet. For 1,5 år siden, da var jeg helt færdig. Da kunne de så godt bare begrave mig. Nu er der håb. (Borger)

Derudover fortæller flere borgere, at ressourceforløbet har haft en positiv effekt på deres privatliv og/eller på deres livskvalitet. En borger fortæller eksempelvis:

Jeg har jo fået meget mere ro. Jeg er jo sammen med mine børn nu. Jeg laver mad om aftenen, nogle gange. Alle de der ting, som det kun er min mand, der har stået for, i mange, mange år, fordi jeg jo bare har været ingenting. Så jeg føler jo, at jeg har fået rigtig meget. (Borger)

Borgernes oplevelser af positiv udvikling er på undersøgelsestidspunktet primært på det personlige plan. Øget livskvalitet kan dog, særligt for borgere med komplekse problemer, være afgørende i forhold til igen at kunne forestille sig at have et arbejdsliv og få overskuddet og modet til at komme ud på arbejdsmarkedet.

#### SAGSBEHANDLERNES OPLEVELSE AF PROGRESSION

Der er stor forskel på, i hvilket omfang de koordinerende sagsbehandlere i de fire kommuner arbejder med måling af progression i ressourceforløbene.

I en kommune med ressourcesteam har de lavet deres eget progressionsværktøj, mens de i en anden kommune med ressourcesteam ikke arbejder med eller ønsker systematisk at måle progression. Det er interessant, at de to kommuner adskiller sig i deres tilgang til måling af progression, da de har vist sig at være meget ens på andre punkter i forhold til tilgang og metode.

I den kommune, hvor de arbejder med progression, fortæller den faglige leder, at de har lavet deres eget progressionsværktøj, fordi de syntes, at der gik for lang tid, før der kom et værktøj fra Kommunedata. Progressionsværktøjet er designet som en syvtakket stjerne, der repræsenterer emner som helbred, privatliv og beskæftigelse, hvor borgerne skal vurdere, hvor de befinder sig på en skala fra 1 til 5. Ved at stille de samme spørgsmål flere gange kan de koordinerende sagsbehandlere måle på borgernes udvikling. En koordinerende sagsbehandler fortæller, at der dog også er borgere, der ikke er så langt i deres indsats, eller endnu ikke har oplevet en udvikling, hvor hun derfor vælger ikke at anvende progressionsværktøjet. Dette indikerer, at de koordinerende sagsbehandlere alene anvender progressionsværktøjet, der hvor de vurderer, at det giver mening.

Den faglige leder mener, at progressionsværktøjet også har en vigtig funktion i forhold til at få borgerne inddraget:

For det kan godt være, at vi synes, at det går rigtig godt, og borgeren kommer ud i den anden ende. Men en del er jo, og det står også i loven, at borgeren skal inddrages. (Faglig leder, kommune med ressourcesteam)

I den kommune, hvor de ikke anvender progressionsmålinger, fortæller en koordinerende sagsbehandler, at de ikke ønsker denne styring:

I jobcenterets regi er der rigtig meget resultatbaseret styring i vores regi, men vi forbeholder os retten til at ignorere det på det groveste. (Koordinerende sagsbehandler, kommune med ressourcesteam)

Den koordinerende sagsbehandler forklarer ønsket om ikke at måle på borgernes progression med, at der er så stor forskel på borgerne i resourceforløbet, at der også er forskel på, hvordan de har behov for, at man taler med dem om deres udvikling.

Metodemæssigt italesætter vi: ”Hvor er du henne nu, og hvad har rykket siden sidst?” (...) Men hele målesystemet, jeg kan ikke have med det at gøre. (Koordinerende sagsbehandler, kommune med ressourceteam)

Det er tydeligt, at det er et aktivt fravalg i den pågældende kommune ikke at anvende progressionsmålinger:

Vi er bevidste om tilstedeværelsen af muligheden, vi fravælger at anvende det som metode. (Koordinerende sagsbehandler, kommune med ressourceteam)

I den ene kommune uden ressourceteam fortæller den faglige leder, at de holder øje med borgerens progression ved at indhente status fra borgerens mentor og/eller det tilbudssted, hvor borgeren er i aktivitet. Derudover fortæller den faglige leder, at de efter hver samtale kan indskrive i et journaliseringssystem, hvor borgeren er lige nu, og følge op på dette ved næste samtale. Den faglige leder fortæller, at det særligt er borgernes progression i forhold til syn på arbejdsmarkedet, der måles på – eksempelvis kan det være et udtryk for progression, hvis en borger begynder at kunne se praktik som en mulighed.

En koordinerende sagsbehandler i samme kommune synes ikke i samme omfang at opleve journaliseringssystemet som et progressionsværktøj. Den koordinerende sagsbehandler fortæller, at de delmål, der er opsat for borgeren, vil blive fulgt op, når indsatsplanen skal revideres sammen med borgeren hvert halve år. Den koordinerende sagsbehandler mener ikke, at der er behov for yderligere opfølgning end den halvårige opfølgning af indsatsplanen, da de fleste borgere også har en mentor, der sørger for at arbejde med borgernes delmål:

Så det ville måske være lidt meget, hvis jeg også gik ind, hver anden måned og snakker om, hvor langt vi er nået. (Koordinerende sagsbehandler, kommune uden ressourceteam)

Oplevelsen af, at det er tilstrækkeligt at vurdere borgernes progression hvert halve år, er dog ikke helt i overensstemmelse med aftaleteksten for reform af førtidspension og fleksjob (Regeringen m.fl., 2012), ifølge hvilken der som minimum skal afholdes seks årlige opfølgningssamtaler for at sikre, at der sker den fornødne progression i ressourceforløbet

(Regeringen m.fl., 2012, s.15). Et begrænset fokus på progression vil potentielt kunne have negative konsekvenser for borgernes motivation, jf. kapitel 2.

At den pågældende koordinerende sagsbehandler oplever at have mange borgere og er presset på tid synes også at være afgørende for, at hun – ud over i forbindelse med de halvårslige revideringer af indsatsplanen – ikke kan afsætte tid på at følge op på borgernes progression i forhold til de stillede delmål.

#### BETYDNING AF FÆLLES MÅL

Fælles mål for, hvor borgernes ressourceløb er på vej hen er afgørende for, om der kan tales om og måles progression i forhold til dette mål.

I en kommune med ressource team fortæller den faglige leder, at de er opmærksomme på at illustrere delmålene sammen med borgerne, for at sikre, at alle arbejder hen imod det samme mål:

For vi godt kan have en oplevelse af, at vi sidder og snakker, og den første samtale, og den 2., 3., 4. samtale og lige pludselig kører det derudad, og så er du faktisk ikke klar over, hvor jeg er på vej hen. Og jeg tror, at du ved det, for jeg ved det jo inde i mit eget hoved. Det er så vigtigt at kunne sige til borgeren, at nu går vi den her vej, og det er helt normalt, at nogle gange så sker der et eller andet, der gør, at du træder tilbage. (Faglig leder, kommune med ressource team)

I en kommune uden ressource team fortæller den faglige leder, der også fungerer som koordinerende sagsbehandler, at det fælles mål ikke nødvendigvis er noget, man har fra starten, men noget man arbejder hen imod. Det handler om at give borgerne troen på, at selvom de måske ikke selv mener, at de kan udvikle på deres arbejdsevne, så mener rehabiliteringsteamet, at det er muligt:

Der er jo mange der siger: ”Jamen, jeg kan slet ikke se, at der er en mulighed”. Nej, men det kan rehabiliteringsteamet, de har set, at der er en mulighed for at udvikle arbejdsevnen og så fastholde dem i den tankegang, at der er en mulighed. (Faglig leder, kommune uden ressource team)

Boks 9.1 og 9.2 viser eksempler, som koordinerende sagsbehandlere i henholdsvis en kommune med og uden ressource team har fremhævet

som eksempler på borgere, der har oplevet progression i deres ressourceforløb.

---

### BOKS 9.1

Eksempel på progression i kommune med ressourceteam.

En koordinerende sagsbehandler fortæller om en borger på 38 år, der havde været på kontanthjælp i 20 år og havde opgivet at komme ud på arbejdsmarkedet. Efter 2 år i ressourceforløbet har borgeren gennemgået en udvikling, hvor hun er begyndt at snakke om uddannelse og gerne vil starte på VUC. Den koordinerende sagsbehandler understreger dog, at det er en udvikling, der tager lang tid, og at der er mange tilbageslag på vejen. Lige nu har borgeren eksempelvis nogle udfordringer i forhold til at bryde med sin omgangskreds, og i ressourceforløbet har de derfor sat borgeren i gang med noget træning som hun kan fokusere på fremfor omgangskredsen og dermed fastholde hende i sin udvikling.

---

### BOKS 9.2

Eksempel på progression i kommune uden ressourceteam.

En koordinerende sagsbehandler fortæller om en borger, der har været på kontanthjælp i mange år og kun har haft fokus på at få førtidspension. I ressourceforløbet har borgeren nu været i et intensivt forløb med en fysioterapeut og en mentor, og borgeren kan nu lave flere praktiske ting i hjemmet, som hun tidligere har været afhængig af, at hendes forældre hjalp hende med. Derudover kan borgeren nu se en mulighed for at komme i praktik. Den koordinerende sagsbehandler fortæller, at mentoren har hjulpet med at vende borgerens tankegang væk fra negative tanker om, at kommunen bare prøver at spare penge til at prøve at se det, kommunen gør, som en hjælp.

## AFGANG FRA RESSOURCEFORLØB

Da ressourceforløbene stadig er en ny ordning, og da de fleste forløb er af 2-3 års varighed, har de fire kommunerne endnu ikke nået at få særlig mange borgere igennem ressourceforløbet, hvis nogen overhovedet. Ikke desto mindre er det interessant at blive præsenteret for de koordinerende sagsbehandleres erfaringer indtil nu og deres vurdering af, hvor borgerne i ressourceforløb går hen efter ressourceforløbet.

I de to kommuner med ressourceteam fortæller faglige ledere og koordinerende sagsbehandlere, at det primært er fleksjob, som borgerne i ressourceforløb er overgået til. I den ene kommune har de indtil nu fået tre borgere igennem til et fleksjob og tre borgere igennem til førtidspension. De er åbne for muligheden for, at det for nogen også kan blive ordinær beskæftigelse, men de mener, at det mest realistiske er fleksjob. I den anden kommune har de på interviewtidspunktet (januar 2015) afslut-

tet 10 ressourceforløb – primært til fleksjob. En koordinerende sagsbehandler fortæller, at de pt. har borgere i ressourceforløb, som ressourceteamet forventer vil ende med at få en førtidspension. De er dog nødt til at afprøve borgeren i ressourceforløbet for at sikre, at borgernes arbejdssevne er afdækket. Så snart de koordinerende sagsbehandlere mener, at arbejdsevnen er afdækket, kan sagen dog blive sendt til genbehandling hos rehabiliteringsteamet:

Og så har vi også nogen, hvor vi, når vi får dem ind, tænker, at de simpelthen er for dårlige, og hvor vi tænker pension, men hvor vi er nødt til at gå ind og arbejde med forskellige områder for at få dem afdækket. Dem lægger vi så også op [i rehabiliteringsmødet] før tid. Der skal vi faktisk i gang med nogle stykker nu her. Men det bliver spændende, om det så bliver godt, eller om de bliver sendt tilbage igen. (Koordinerende sagsbehandler, kommune med ressourceteam)

De to kommuner uden ressourceteam har også relativt få erfaringer med borgere, der har afsluttet deres ressourceforløb. I den ene kommune fortæller de, at afgang fra ressourceforløb primært sker til fleksjob. På interviewtidspunktet (december 2014) har de haft én borger, der er overgået til ordinær beskæftigelse. I den anden kommune har de også én borger, der er overgået til ordinær beskæftigelse før tid, men ellers ikke nogen borgere, der er blevet færdige med et ressourceforløb. Dette kan indikere, at kommunen tildeler relativt lange ressourceforløb, og/eller også at kommunens målgruppe for ressourceforløb er relativt stærk.

De to kommuner med ressourceteam har meget fokus på, at borgerne skal have ro, og at ressourceforløbet så vidt muligt skal foregå på borgernes betingelser. De koordinerende sagsbehandlere fremhæver dog også, at målet er, at borgerne hurtigst muligt skal igennem deres ressourceforløb. Hvis det er muligt, skal borgerens sag derfor også sendes til genbehandling hos rehabiliteringsteamet før det planlagte tidspunkt.

En koordinerende sagsbehandler fortæller, at de får rigtig travlt i foråret 2015, fordi de er nået så langt med mange af ressourceforløbene - mange er 2 år inde i forløbet – og de har besluttet, at sagerne er færdige, og derfor skal de afsluttes. Den koordinerende sagsbehandler fortæller, at der er et stort arbejde at få sagerne afsluttet, men det er vigtigt, at de bliver afsluttet, så snart de er klar.

## VURDERING AF RESSOURCEFORLØBSORDNINGEN

Størstedelen af de borgere, koordinerende sagsbehandlere og faglige ledere, som vi har interviewet til undersøgelsen, har været positive over for ressourceforløbet som indsats. Den positive holdning kan naturligvis være et udtryk for, at de kommuner, der har sagt ja til at deltage i undersøgelsen, grundlæggende er positive over for ressourceforløbet. Borgerne er derudover blevet udvalgt af de koordinerende sagsbehandlere, hvilket formentlig har betydet, at borgerne også har været overvejende positive over for ressourceforløbet. I undersøgelsen har vi dog også både koordinerende sagsbehandlere og borgere, der fortæller om negative oplevelser og utilfredshed med ressourceforløb, hvilket giver os mulighed for at præsentere både positive og negative oplevelser af indsatsen.

### BORGERNES VURDERING AF RESSOURCEFORLØBSORDNINGEN

Det er gennemgående, at borgene ikke har kendt til ressourceforløbet som ordning, før de blev præsenteret for det af deres sagsbehandler eller ved rehabiliteringsteammet.

Mange borgere fortæller, at de er blevet positivt overraskede over ressourceforløbet, hvilket ofte hænger sammen med, at deres tidligere erfaringer har fået dem til at forvente det værste af en ny indsats: at det var en ”parkering”, eller bare mere af det, de allerede havde prøvet i beskæftigessystemet – eller en indsats, hvor der ikke fulgte en ydelse med.

En borger, der blev sygemeldt med stress og havde svært ved at vende tilbage til sit arbejde, fortæller:

Jamen, det var helt klart en stor redning for mig. Fordi, at jeg ikke kunne [arbejde], og der var kontanthjælp i udsigt, fordi jeg ikke kunne arbejde på den måde. Så det var rigtigt godt, at det kom dertil. (Borger)

En borger, der blev sygemeldt pga. depression og stress, betegner også ressourceforløbet som godt for hende:

Sådan overordnet, så har det jo været min redning. Det har jo gjort, at jeg igen kan begynde at se, jeg kan faktisk skimte lyset derude. Der er langt dertil, men jeg kan skimte det. Før det så jeg

ikke noget. Der havde jeg den opfattelse, at jeg var overladt til mig selv, og så måtte jeg finde en måde at klare det på. (Borger)

En borger, der først oplevede ressourceforløbet som en parkering, er efter et halvt år i ressourceforløbet kommet til den konklusion, at det var det rigtige for hende, fordi de krav i forhold til aktivering, som hun oplevede i jobcenteret, var for hårde for hende både fysisk og psykisk. I ressourceforløbet oplever borgeren, at hun har fået ro og anerkendelse, men hun er stadig meget ivrig efter at komme tilbage på arbejdsmarkedet.

En borger, der var meget frustreret over at få et ressourceforløb frem for et fleksjob, fortæller, at hun har skiftet mening:

Jeg er ikke negativ, for jeg får jo hjælp. Jeg får nogle penge hver måned, og det er jeg meget taknemmelig for. Jeg har jo fået meget mere ro. Jeg er jo sammen med mine børn nu. (Borger)

Enkelte borgere i undersøgelsen er ikke tilfredse med deres ressourceforløb. For en enkelt borger handler det primært om, at han oplever ressourceforløbet som en spareløsning som alternativ til at give ham en førtidspension. Hos de andre borgere, der er utilfredse med deres ressourceforløb, er det primært, fordi de oplever, at ressourceforløbet er et for langt forløb, hvor de endnu engang skal udredes, eller fordi de oplever en usikkerhed om, hvor lang tid deres forløb skal vare, og hvad der skal ske efter ressourceforløbet. Borgere med disse oplevelser finder vi primært i den kommune, hvor de har valgt ikke at sætte en bestemt længde på ressourceforløbene, men vi finder også eksempler i en af kommunerne med ressourceteam.

En anden kilde til utilfredshed med ressourceforløbet er ressourceforløbsydelsen, der for nogle borgere var overraskende lav (kontanthjælpsniveau). Andre borgere er dog positive over for, at der fulgte en ydelse med deres ressourceforløb, og at denne ikke var afhængig af ægtefælles indkomst og formue.

## SAGSBEHANDLERNES VURDERING AF RESSOURCEFORLØBS- ORDNINGEN

Størstedelen af de koordinerende sagsbehandlere, vi har talt med i undersøgelsen, er positive over for ressourceforløbet som indsats. Men der er et skel mellem de to kommuner med ressourceteam og de to kommuner



uden ressourcesteam i forhold, til hvordan de oplever ressourceforløbet i praksis.

I de to kommuner med ressourcesteam oplever de koordinerende sagsbehandlere, at de arbejder med målgruppen for ressourceforløb på en måde, der adskiller sig fra det øvrige beskæftigelsessystem.

I de to kommuner uden ressourcesteam tilkendegiver de koordinerende sagsbehandlere en positiv holdning til tankerne bag ressourceforløbet, men de oplever ikke den store forskel på, hvordan de arbejder i ressourceforløbene, og hvordan de arbejder i den øvrige beskæftigelsesindsats. Denne oplevelse kan hænger sammen med, at ressourceforløbet i disse kommuner i større omfang er organiseret inden for rammerne af den øvrige beskæftigelsesindsats, hvilket er en udfordring i forhold til at udfolde potentialet i ressourceforløbet i praksis.

En koordinerende sagsbehandler fra en kommune med ressourcesteam fortæller, at det største plus ved ressourceforløbet er, at det har givet mulighed for at arbejde tværfagligt, og at dette gør en forskel i forhold til at flytte borgerne:

Rent fagligt og personligt, så tænker jeg, at det største plus, jeg har fået ud af det her, er, at vi har fået rammen til at arbejde tværfagligt. Det er maksfedt, at vi sidder flere faggrupper sammen hver dag. Og taler sammen hver dag. Det er helt åndssvagt, hvad det giver i forhold til at få rykket på en sag. (Koordinerende sagsbehandler, kommune med ressourcesteam)

Den koordinerende sagsbehandler håber, at de kan få lov til at fortsætte deres arbejde, fordi hun tror på, at det, de gør i ressourceteamet, kan flytte målgruppen med komplekse udfordringer. Hun mener, at det er vigtigt at holde fokus på målgruppen for ressourceforløb:

Ressourceforløbene, tanken bag det, det skal ikke være for alle. De rigtig syge, de rigtig psykisk syge, og hvor det bliver meget komplekst, hvor du har noget familierådgivning, der kan det ikke nytte noget, at du skruer og fyrer op under kedlerne, fordi så knækker det hele. (Koordinerende sagsbehandler, kommune med ressourcesteam)

En lignende pointe om, at ressourceforløbet bør være for en særlig målgruppe, finder vi også hos en koordinerende sagsbehandler i en kommune uden ressourcesteam, der oplever, at det måske ikke er alle borgere i

ressourceforløb, hvor ressourceforløbet er den rigtige eller nødvendige indsats:

Der er nogen, der har brug for det, og jeg tror, at det er en god ting, at de er her. Men det er også nogen, hvor jeg tænker ... hvorfor? Hvorfor gør vi det her? Så kunne de lige så godt bare vente et års tid mere på kontanthjælp ...(...) De tilbud, de får, er jo også andre steder, nu får de bare længere tid til dem. (Koordinerende sagsbehandler, kommune uden ressourceteam)

En koordinerende sagsbehandler fra en kommune med ressourceteam fortæller om sin vurdering af ressourceforløbsordningen:

Styrkerne er, at der ikke er nogen stram lovgivning. Der er al den tid, vi skal bruge til, at borgerne kan få den hjælp, de har brug for. Svagheden er jo, at der ikke rigtig er nogen penge med – at vi ikke har noget tilbud. Vi skal prøve noget, som vi ikke har prøvet før, men det koster jo nogle penge. (Koordinerende sagsbehandler, kommune med ressourceteam)

Den koordinerende sagsbehandler fortæller videre, at det er en udfordring, at de skal kunne bevillige det hele over Lov om Aktiv Beskæftigelsesindsats. Overordnet er den koordinerende sagsbehandler dog meget positiv over for ressourceforløbet, også selvom det ikke er alle, der ender i beskæftigelse. Hun ser dog en udfordring i forhold til at levere de forventede beskæftigelsesrettede effekter af ressourceforløbene. Adspurgt om hun ser det som en udfordring, at man sjældent kan dokumentere beskæftigelsesrettede resultater, svarer den koordinerende sagsbehandler:

Det er det da. Jeg tænker da hele tiden: ”Gud, hvornår lukker de os, fordi vi ikke viser de resultater, som vi jo også selv havde regnet med?”. Men de kommer, det er jeg helt sikker på. Det tager bare meget længere tid, end vi havde forestillet os. Fordi vi sad og bevilligede ressourceforløb på 1 år i starten, fordi vi tænkte, det skal vi hurtigt klare på 1 år. Men når man har været 20 år på kontanthjælp, så rykker 1 år intet. (Koordinerende sagsbehandler, kommune med ressourceteam)

I de to kommuner uden ressourceteam oplever de koordinerende sagsbehandlere, at idéen bag ressourceforløbene er god, men at alt for mange

sager pr. koordinerende sagsbehandler gør det svært at implementere de gode idéer i praksis. En koordinerende sagsbehandler fortæller:

Havde man virkelig tid til alle de her ting, som man gerne ville – empowerment-tilgangen, følge op, og virkelig give det hele den tid, det skulle have, og følge op i lige så stor grad og lige så meget, som du gerne ville – så ville det være fedt at se sin sagsstamme igen om 5 år ... Men vi drukner bare i arbejdspresset. Det er så ærgerligt. (Koordinerende sagsbehandler, kommune uden ressourcesteam)

I en anden kommune efterlyser en koordinerende sagsbehandler, at der skabes et større overblik over de forskellige indsætter, så det rent faktisk bliver muligt at praktisere empowerment-tilgangen i ressourceforløbene:

Hvis man kunne gøre noget mere ud af det der empowerment, som der jo også ligger i det, at borgeren selv får noget ansvar og får lov til at træffe nogle valg, så ville det være rigtig godt. Jeg synes, at det, vi mangler, er at kunne præsentere dem for nogle muligheder, som de også har lyst til at vælge til. (Koordinerende sagsbehandler, kommune uden ressourcesteam)

Interviewer: Og hvad kræver det?

Overblik. (Koordinerende sagsbehandler, kommune uden ressourcesteam)

Den koordinerende sagsbehandlers oplevelse af manglende overblik over indsætter er i overensstemmelse med resultaterne Weibel & Madsens (2012) undersøgelse af aktiveringsindsatsen for ikke-arbejdsmarkedsparete kontanthjælpsmodtagere, der finder, at sagsbehandlerne ofte mangler overblik over kommunens forskellige aktiveringstilbud og deres indhold. Manglen på overblik over indsætternes indhold udgør en potentiel risiko for, at der ikke laves det bedste match mellem borger og indsæt.

Fælles for de to kommuner uden ressourceteam er derudover, som beskrevet i kapitel 6, at de koordinerende sagsbehandlere ikke oplever den store forskel mellem ressourceforløbet og de øvrige beskæftigelsesindsætter.

En koordinerende sagsbehandler fra en kommune uden ressourceteam fortæller, at hun oplever, at mange af borgerne har svært ved at

forstå forskellen på at være på kontanthjælp eller sygedagpenge til at være i ressourceforløb. Hun oplever dog, at mange af borgerne er glade for den indsatsplan, de får i ressourceforløbet, og at den kan give dem noget ro i forhold til at vide, hvad der skal ske.

I den anden kommune uden ressourceteam mener en koordinerende sagsbehandler ikke, at der er den store forskel på den indsats, hun giver til borgere i ressourceforløb, og den, som borgere i kontanthjælps-systemet får, men hun vælger alligevel at sætte mange i ressourceforløb, fordi der er nogle fordele. Den koordinerende sagsbehandler fortæller.

Det er nok det med, at der kommer andre øjne på, og man har den her indsatsplan, som der skal følges op på. Fordi det kunne måske være det, der kunne rykke noget i de andre sager, som ikke lige er i ressourceforløb. (Koordinerende sagsbehandler, kommune uden ressourceteam)

#### FORBEDRINGSPOTENTIAL I RESSOURCEFORLØBET

I de to kommuner, der ikke er organiseret med ressourceteam, og hvor de koordinerende sagsbehandlere oplever, at de sidder med lige så mange sager som de almindelige beskæftigelsesrådgivere, efterlyser de koordinerende sagsbehandlere færre sager pr. koordinerende sagsbehandler, hvis det skal være muligt at koordinere en helhedsorienteret indsats for borgerne. En koordinerende sagsbehandler fortæller, at ressourceforløbet som indsats er rigtig, men svær at udføre i praksis:

Ressourceforløbet er rigtigt tænkt, det skal bare organiseres på en anden måde. Det her kommer aldrig til at blive så godt, som det kan, hvis det her pres, det ligger på vores skuldre. For i ressourceforløbet er der langt mere arbejde end i den normale beskæftigelsesrettede indsats. Når man sidder med så mange sager, som vi gør, og med en så blandet landhandel, så er der naturligt nogle ting, der bliver nedprioriteret. (Koordinerende sagsbehandler, kommune uden ressourceteam)

I den anden kommune fortæller en koordinerende sagsbehandler ligeledes, at hun med mange sager ikke har mulighed for at give alle en koordineret indsats, man må prioritere:

Med 66 sager, så er det altså umuligt at gøre det på dem alle sammen. Så det bliver der, hvor man kan se det som en rigtig

god fordel for dem, for at komme videre med sagen. (Koordinerende sagsbehandler, kommune uden ressourcesteam)

Den koordinerende sagsbehandler efterlyser samtidig en klarere forskel på ressourceforløb og andre indsatser:

Noget mere definition af, hvad er ressourceforløb, hvordan skal det skille sig ud i forhold til de andre forløb, vi har. (...) Mange borgere føler jo, at det er en parkering frem for pension eller fleksjob, som de også gerne ville have. Men hvad er det egentlig, de her ressourceforløb kan, som også er godt? (Koordinerende sagsbehandler, kommune uden ressourcesteam)

Den koordinerende sagsbehandler efterlyser primært en positiv fortælling om ressourceforløb, som hun kan bruge i forhold til at motivere de borgere, der hellere ville have haft en førtidspension eller et fleksjob, men efterspørgslen kan også ses som et udtryk for, at hun ikke selv har det gode argument for ressourceforløbet som en indsats, hvilket må gøre det udfordrende at arbejde med ressourceforløbet.

Endelig peges der i alle fire kommuner på et forbedringspotentiale i det tværfaglige samarbejde.

## FREMTIDSUDSIGTER FOR RESSOURCEFORLØB

Særligt de to kommuner, der er organiseret med ressourcesteam, giver udtryk for, at de har store forventninger til de resultater, de kommer til at levere med borgerne i ressourceforløb, men at de også er bekymrede for, om de kan levere målbare resultater hurtigt nok.

En faglig leder fortæller om sine forventninger til teamets resultater i ressourceforløbene:

Jeg tror, at vi kommer til at levere nogle gode resultater. Jeg forventer, at vi kommer til at levere nogle væsentligt bedre resultater end det, der var udgangspunktet, da det blev lavet. Og jeg tror da, at det fortsætter, for det er da det eneste, der giver mening. Man kan jo se, hvordan skufferne er fyldt op med borgere, som der ikke har været gjort noget ved. (Faglig leder, kommune med ressourcesteam).

En koordinerende sagsbehandler fortæller, at hun tror, at fremtiden kommer til at handle om de målbare resultater, der kommer ud af ressourceforløbene:

Jeg tror, at det kommer rigtig meget an på, hvad der kommer ud af de ressourceforløb. Hvor mange der reelt kommer i arbejde. Fordi det handler rigtigt meget om røde og grønne tal. (Koordinerende sagsbehandler, kommune med ressourceteam)

Den koordinerende sagsbehandler er ligeledes bekymret for, om de vil være i stand til at levere de ønskede resultater hurtigt nok, da målgruppen i ressourceforløb ikke er nogen, der udvikler sig fra den ene dag til den anden.

Sagsbehandlerne udtrykker dog også bekymring for, at det eneste succeskriterium, der gælder, er, at borgeren kommer i beskæftigelse eller i uddannelse. Selv hvis tilknytning til beskæftigelse eller uddannelse ikke opnås, kan ressourceforløbet alligevel have haft en positiv indvirkning på borgernes livskvalitet og eksempelvis betyde, at borgerne kan være mere selvhjulpne på førtidspension og dermed mindre ressourcekrævende i forhold til fx hjemmehjælp end før ressourceforløbet.

## BORGERNES SYN PÅ FREMTIDEN

De fleste af de borgere, vi har talt med i undersøgelsen, håber, at de efter deres ressourceforløb vil blive tilkendt et fleksjob.

For flere af borgerne er der dog en usikkerhed forbundet med, at de pga. eksempelvis en arbejdsskade ikke kan vende tilbage til det fag, som de er uddannet til og/eller har arbejdet inden for. De skal derfor finde et nyt område, som de kan komme til at varetage en arbejdsfunktion inden for, og hvor der kan tages hensyn til de arbejdsmæssige begrænsninger, de har.

En borger, der blev sygemeldt med stress og depression i sundhedssektoren, fortæller:

Jeg er ikke færdig på arbejdsmarkedet. Jeg har stadig en masse at bidrage med, jeg kan bare ikke 37 timer, og det kommer jeg nok aldrig til. Men hvis der er et fleksjob til mig, så er jeg sådan set ligeglad med, hvad det er. Bare jeg kan stå op og har kolleger, og

jeg har noget meningsfuldt i min dag ud over min familie og venner. Men at jeg har det der arbejdsliv. (Borger)

En anden borger, der er uddannet køkkenassistent og social- og sundhedshjælper, men ikke længere kan arbejde inden for disse fag pga. nervesmerter i hænder og håndled, fortæller:

Det er da min bagtanke [at få] en ny uddannelse, for de to, jeg har, er jeg blevet dødsdømt i. (...) Jeg satser da på, at jeg skal have en anden uddannelse og ud på arbejdsmarkedet igen. Det er da det, jeg stiler efter. (Borger)

Det er kun en enkelt af de 16 borgere, vi har interviewet, der på interviewtidspunktet ønskede at få en førtidspension. Andre af de borgere, vi har interviewet, fortæller, at de ønskede at få en førtidspension, da de blev tilkendt et ressourceforløb, men at de i løbet af deres ressourceforløb har udviklet sig i retning af at ønske et fleksjob eller en uddannelse i stedet.

## OPSAMLING

Vi har i dette kapitel belyst, hvordan der arbejdes med progression i ressourceforløbene, hvordan borgerne ser på fremtiden, og hvordan ressourceforløbet vurderes af borgere og koordinerende sagsbehandlere.

Borgernes progression synes på interviewtidspunktet primært at være på det personlige plan i forhold til bedre fysisk og psykisk helbred og i forhold til deres familie. Borgerne ser dog generelt positivt på fremtiden og på egne muligheder for at opnå tilknytning til arbejdsmarkedet. Dette indikerer, at en forbedret livskvalitet har en positiv afsmitning på udsigterne til at kunne få et arbejdsliv.

De koordinerende sagsbehandlere er i udgangspunktet positive over for ressourceforløbsordningen. Det er dog primært de koordinerende sagsbehandlere i de to kommuner med ressourceteam, der oplever, at de i praksis har mulighed for at arbejde på en anerledes måde i ressourceforløbene. I de to andre kommuner oplever de koordinerende sagsbehandlere, at for mange sager pr. koordinerende sagsbehandler og knappe ressourcer gør det svært at opfylde intentionerne i ressourceforløbene. De koordinerende sagsbehandlers positive indstilling over for

ressourceforløbsordningen er et godt udgangspunkt for en succesfuld implementering. Manglende kapacitet, forstået som økonomiske og mandskabsmæssige ressourcer, kan dog føre til, at implementeringen alligevel ikke lykkes (Winter & Nielsen, 2008, s. 21).

Vores undersøgelse vidner om, at kommunernes organisering og muligvis prioritering af ressourceforløb har betydning for, om de koordinerende sagsbehandlere oplever at have de nødvendige ressourcer til at give borgerne de ressourceforløb, som er intentionen med lovgivningen. Her påpeger de interviewede sagsbehandlere i alle fire kommuner, at færre sager pr. koordinerende sagsbehandler er nødvendigt (jf. kapitel 5), hvis borgerne i praksis skal gives en individuel og helhedsorienteret indsats.

Brugen af progressionsmålinger varierer i kommunerne – både i det omfang, progressionsmålinger anvendes og findes relevante. På tværs af de fire kommuner er der dog enighed om, at en eller anden form for måling af borgernes udvikling på forskellige områder kan virke motiverende for både sagsbehandleren og borgeren, hvis blot målingen ikke bliver for rigid.

Størstedelen af borgerne, som vi har interviewet, er på undersøgelsestidspunktet positive over for deres ressourceforløb. Borgerne oplever, at de i ressourceforløbet har fået anerkendelse at deres udfordringer og den fornødne ro til at komme ovenpå igen. De fleste af de medvirkende borgere håber, at de efter deres ressourceforløb vil blive tilkendt et fleksjob. Vi må dog tage højde for en vis bias i borgernes positive erfaringer med deres ressourceforløb, da borgerne er udvalgt af deres koordinerende sagsbehandlere. Vi kan derfor ikke generalisere alene på baggrund af disse oplevelser.

Det er dog værd at bemærke, at de fleste af de borgere, vi har interviewet, har fortalt om tidligere negative erfaringer med beskæftigelses-systemet, så man kan sige, at de har et sammenligningsgrundlag, og at de vurderer, at der i ressourceforløbet i højere grad tages hensyn til dem og deres behov. Dette vidner om, at ressourceforløbet, i hvert fald for nogle borgeres vedkommende, er en bedre indsats i forhold til (igen) at kunne overskue en fremtidig tilknytning til arbejdsmarkedet.

Denne vurdering understøttes af de koordinerende sagsbehandlere, der understreger, at ressourceforløbet bør være en særlig indsats – ikke en indsats for alle borgere, men for de borgere, der har særlige,



komplekse problemer. De pointerer, at ressourceforløb ikke skal være en indsats for alle borgere uden for arbejdsmarkedet.



# BILAG

**BILAG 1 INTERVIEWGUIDE TIL KOORDINERENDE  
SAGSBEHANDLERE**

Emne	Spørgsmål
Præsentation af informant	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vil du starte med at præsentere dig selv? (din stilling, dine arbejdsoplysninger, din erfaring med målgruppen for ressourceforløb).</li> </ul>
Målgruppen for ressourceforløb	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hvor mange borgere har I i ressourceforløb p.t.?</li> <li>• Hvor mange sagsbehandlere er ansat til at arbejde med ressourceforløb?</li> <li>• Inddeler I borgerne i undergrupper, evt. efter alder, hvilken ydelse de modtager, osv. lign.?</li> <li>• Er der nogen særlige udfordringer, der kendetegner de borgere, der er i ressourceforløb?</li> <li>• Hvor stor en andel af de borgere, der er i ressourceforløb, vurderer I som værende i ressourceforløb for at blive afklaret ift. førtidspension?</li> <li>• Statistikken viser, at der er en overvægt af kvinder i ressourceforløb. Er der noget til det?</li> </ul>
Arbejdet som koordinerende-sagsbehandler	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vil du fortælle om dit arbejde som koordinerende sagsbehandler? Hvis ja, hvordan er du koordinerende sagsbehandler for? Og hvordan er din kontakt med borgere?</li> <li>• Er der stor forskel på, hvor meget tid du er nødt til at bruge på forskellige sagsbehandlinger i ressourceforløb?</li> <li>• Oplever du, at du har de rette kompetencer ift. at tilrettelægge borgere i ressourceforløb?</li> <li>• Hvordan oplever du det tværfaglige samarbejde omkring borgere i ressourceforløb (samarbejde med og mellem jobcenter, social- og sundhedsforvaltning, kommunale og statslige institutionsinstitutioner)?</li> </ul>
Indholdet i ressourceforløbene  Evt. brug af eksterne leverandører	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hvilke indsatser/forløb kan I tilbyde borgere i ressourceforløb?</li> <li>• Vil du prøve at beskrive, hvordan et ressourceforløb kan se ud? Er der nogle særlige tilbud/kombinationer, der går igen i mange ressourceforløb? (kan man have et sæt af ressourceforløb, eller typiske elementer?) Eller er der stor variation i indholdet af ressourceforløb?</li> <li>• Benytter I eksterne leverandører af tilbud? Hvis ja, hvilke?</li> <li>• Hvordan er samarbejdet med de eksterne leverandører? Og hvordan vurderer I kvaliteten af deres tilbud?</li> </ul>
Samarbejdet med mentorer	<ul style="list-style-type: none"> <li>• I hvilket omfang tildeler I borgere i ressourceforløb mentorer?</li> <li>• Er der nogen "grupper" af borgere i ressourceforløb i større omfang, der har deres egne mentorer?</li> <li>• Hvordan vil du beskrive dit samarbejde med mentorerne?</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Oplever du, at du får tilstrækkelig information fra mentorerne til at vurdere progressionen?</li> </ul>
Fokus på beskæftigelse/uddannelse	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hvordan sikrer I, at der er et beskæftigelses-/uddannelsesfokus i de enkelte ressourcer?</li> <li>• Er det din oplevelse, at borgerne er bevidste om, at endemålet for ressourcen er uddannelse eller beskæftigelse? Er der nogen borgere, for hvem en ressourceforløbet er mulig førtidspension?</li> <li>• Er målet om tilknytning til uddannelse eller beskæftigelse realistisk? (Hvilke dele/størstedelen af borgerne i ressourceforløb?). Ifølge Mploy's evaluering er omkring 90 pct. i rehabiliteringsteamene erhvervs erfaring.</li> </ul>
Det gode ressourceforløb	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hvad mener du, er kendetegnene ved et godt ressourceforløb? Hvilke faktorer vil være til stede/opfyldt? Kan du komme med et eksempel?</li> <li>• Er dette et typisk eller atypisk eksempel?</li> </ul>
Empowerment	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hvordan forstår du begrebet empowerment?</li> <li>• Hvordan arbejder I med empowerment i praksis i jeres ressourceforløb?</li> <li>• Hvilke forhold kan evt. hæmme eller fremme empowerment i forløbet?</li> </ul>
Progression	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hvad er det for parametre/resultater, som borgernes progression måles på (f.eks. personlige, faglige, fysiske, psykiske)?</li> <li>• Hvor ofte gennemføres der målinger?</li> <li>• Er der indsat delmål undervejs?</li> <li>• Er borgeren med til at opstille målene?</li> <li>• Oplever du, at noget har forandret sig for de borgere der indgæet i ressourceforløbet (eller er det endnu for tidligt at sige?)</li> </ul>
Borgernes forståelse af mål og progression	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hvordan oplever du, at borgerne forstår formålet med ressourceforløbet?</li> <li>• Oplever du, at borgeren selv kan se sin egen progression?</li> </ul>
Fælles forståelse	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Oplever du, at du og borgeren har en fælles forståelse af, hvad formålet med ressourceforløbet er for hende/ham?</li> <li>• Hvis ikke, hvad gør du så for, at I kan nå til en fælles forståelse?</li> </ul>
Tillid	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Oplever du, at du kan stole på den information, du får fra borgeren?</li> <li>• Omvendt, oplever du at borgeren stoler på den information du giver?</li> </ul>
Retfærdighed	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Oplever du, at du og de andre involverede i det tværfaglige samarbejde arbejder sammen med retfærdighed?</li> <li>• Oplever du, at borgerne bliver behandlet retfærdigt i ressourceforløbet?</li> </ul>
Hyppighed af indsatser og kommunikation	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hvor ofte har du kontakt med borgere, der er i ressourceforløb? (de fleste afholdes opfølgningssamtaler seks gange om året).</li> <li>• Oplever du, at hyppigheden af kontakten mellem dig og borgeren er tilfredsstillende?</li> <li>• Oplever du, at borgeren gerne vil mødes i større eller mindre omfang end nu?</li> <li>• Er der, efter din mening, tilpas med aktiviteter i borgernes ressourceforløb?</li> </ul>
Støtte, problemløsning	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hvis det opstår problemer i forløbet, føler du så, at du har mulighed for at hjælpe?</li> </ul>

	<p>den støtte, der er brug for? Anvendes evt. mentorstøtte?</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Oplever du, at parterne i det tværfaglige samarbejde er gode til, at løse problemer der opstår undervejs?</li> <li>• Oplever du, at det lykkes, at inddrage borgeren i denne proces?</li> </ul>
Anderkendelse	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Oplever du borgeren føler sig forstået og anderkendt af dem, der er involveret i ressourceforløbet?</li> </ul>
Motivation	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Oplever du, at borgeren er motiveret for at deltage i ressourceforløbet og planlagt at være færdigt?</li> <li>• Oplever du, at borgerne kan leve op til de forventninger, der er til dem?</li> <li>• Oplever du, at borgerne er blevet mere eller mindre motiveret i løbet af ressourceforløbet?</li> </ul>
Vurdering af ressourceforløb	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Er der noget, som du har lært, efter du begyndte at arbejde med ressourceforløbet?</li> <li>• Hvad er din vurdering af ressourceforløbsordningen generelt?</li> <li>• Hvilke styrker har ordningen? Hvordan kan den evt. forbedres?</li> <li>• Hvilke borgere fungerer ressourceforløbet bedst for, og hvilke borgere fungerer det dårligst for? Hvad er årsagen til det?</li> </ul>
Ressourceforløbets baggrund og fremtid	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hvad tror du, at baggrunden for at indføre ressourceforløb var? (Både hvad der var den oprindelige årsag og hvordan den udviklede sig fra de seneste års fokus på, at også de ikke-tilknyttede arbejdsmarkedspartnere skulle leve op til aktivitetskrav).</li> <li>• Hvordan vurderer du fremtiden for ressourceforløb?</li> <li>• Afhænger det af bestemte resultater? Hvordan ser det ud, med den udvikling der er nu?</li> </ul>

## Interviewguide til borgere i ressourceforløb

Emne	Spørgsmål
Præsentation af informant	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vil du starte med at præsentere dig selv? (Dit navn og din alder).</li> <li>• Hvordan ser en typisk dag ud for dig? Hvorfor er du ikke i uddannelse/beskæftigelse?</li> </ul>
Start i ressourceforløb	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hvordan hørte du første gang om ressourceforløb? Var det din sagsbehandler der fortalte om det? Kan du huske, hvad hun/han sagde?</li> <li>• Hvad tænkte du om ressourceforløb, da du først hørte om det?</li> <li>• Kan du huske mødet med rehabiliteringsteamet? Hvem var med til mødet? Kan du huske, hvad de sagde? Hvordan syntes du, det var, at være med til mødet?</li> <li>• Inden mødet med rehabiliteringsteamet havde du og din sagsbehandler lavet en afklarende og afklaringsplan? Kan du huske, hvad I talte om/hvad der stod i den plan?</li> <li>• Hvordan fik du at vide, at du var blevet godkendt til at komme i ressourceforløbet?</li> <li>• Hvornår startede dit ressourceforløb?</li> </ul>

Indhold i ressourceforløb	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Har du fået udleveret en plan over dit ressourceforløb?</li> <li>• Kan du fortælle, hvilke aktiviteter dit ressourceforløb indeholder? Er der nogle aktiviteter, som du allerede har afsluttet?</li> <li>• Hvem har valgt de forskellige aktiviteter?</li> <li>• Var der aktiviteter, som du gerne ville have, men som der ikke var mulighed for?</li> <li>• Og er der omvendt aktiviteter i dit ressourceforløb, som du gerne vil have?</li> <li>• Synes du, at der er tilpas med aktiviteter i dit ressourceforløb?</li> <li>• Hvor længe skal dit ressourceforløb vare?</li> <li>• Har du fået tilknyttet en mentor?</li> </ul>
Koordinerende sagsbehandler	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kan du prøve at forklare, hvordan det er at have en koordinerende sagsbehandler?</li> <li>• Er der forskel på din koordinerende sagsbehandler og evt. tidligere sagsbehandlere? Hvis ja, hvordan?</li> <li>• Hvor ofte mødes du med din koordinerende sagsbehandler? Har du mulighed for at bestemme, hvor meget I skal mødes? Hvad synes du om hyppigheden af møderne (for meget/før lidt/tilpas).</li> </ul>
Evt. mentor	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Har du en mentor? (hvis ja, fortsæt).</li> <li>• Kan du fortælle hvordan det er at have en mentor? Er der særlige opgaver, som mentor hjælper dig med? Hvor mange timer om ugen er I sammen?</li> </ul>
Anderkendelse & Retfærdighed	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Føler du, at dem du møder i ressourceforløbet forstår og anderkender dig? Hvis ja, hvordan føler, at du er?</li> <li>• Oplever du, at du og dem du møder i ressourceforløbet behandler hinanden retfærdigt?</li> </ul>
Tillid	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Oplever du, at du og din sagsbehandlere stoler på hinanden?</li> <li>• Oplever du, at du kan stole på den information, du får fra din sagsbehandler og andre der er involveret i dit ressourceforløb?</li> <li>• Oplever du, at du og din mentor stoler på hinanden?</li> </ul>
Støtte	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hvem vil du henvende dig til, hvis der opstår problemer i et af de områder, du er involveret i, eller hvis du har personlige problemer?</li> <li>• Har du oplevet, at der opstod problemer? Hvis ja, føler du, at du fik nok støtte og brug for?</li> </ul>
Erfaringer inden ressourceforløbet	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hvad lavede du inden du startede i ressourceforløbet?</li> <li>• Har du nogen uddannelse eller erhvervs erfaring? Hvis ja, hvilken?</li> </ul>
Ressourceforløbet sammenlignet med tidligere indsatser (limalitet)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hvordan vil du sammenligne ressourceforløbet med indsatser som du tidligere har deltaget i?</li> <li>• Er der forskel på din hverdag i dag, og før du startede i ressourceforløbet? Hvis ja, hvordan er din hverdag så anderledes?</li> </ul>
Motivation	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Føler du, at du er motiveret til at deltage i ressourceforløbet, indtil du er færdig?</li> </ul>

	<p>være færdigt?</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Føler du, at du kan leve op til de forventninger, der er til dig?</li> <li>• Er du blevet mere eller mindre motiveret i løbet af ressourceforløbet? Er nogen der særligt har påvirket din motivation?</li> </ul>
Empowerment  (liminalitet)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Føler du, at noget har ændret sig mens du har været i ressourceforløbet? Du har gennemført eller som du synes, at du er blevet bedre til? Hvis så, der har haft betydning for at det ændrede sig?</li> <li>• Er der noget du er usikker på/i tvivl om i forhold hvad du skal i dit</li> </ul>
Mål/håb for fremtiden	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Har du og din sagsbehandler sat et mål for dit ressourceforløb?</li> <li>• Synes du, at det er realistiske mål?</li> <li>• Hvor langt synes du, at du er nået ift. til disse mål? (ift. hvor du starter fra 1-5). Hvad tror du, at der skal til, for at du når målene?</li> <li>• Har du andre personlige mål for dit ressourceforløb (andre mål end sammen med din sagsbehandler)?</li> <li>• Hvad er dine mål, hvis du skal tænke længere frem i tiden end ressourceforløbet? Hvad drømmer du om?</li> </ul>



# LITTERATUR

- Albæk, K, H.B. Bach, R. Bille, B. Krogh Graversen, H Holt & S Jensen (2015): *Evaluering af mentorordningen*. København: SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd 15:10.
- Bach, H.B. (2002): *Kontanthjælpsmodtageres aktivering og arbejdsudbud*. København: SFI - Det Nationale Forskningscenter for Velfærd 02:3.
- Beskæftigelsesministeriet (2015): *Ressourceforløbsydelse*. Tilgængelig på: <http://bm.dk/da/Beskaeftigelsesomraadet/Ydelser/Ressourceforloebesyndelse.aspx>.
- Beskæftigelsesministeriet (2014): *Orienteringskrivelse om ressourceforløb*. Tilgængelig på: <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=162660>.
- Boll, J.L. & T.Q. Christensen (2002): *Kontanthjælpsmodtagere og arbejdsmarkedet - Casestudie fra Vestegnen*. København: SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd 02:01.
- Bredgaard, T., H. Jørgensen, P:K. Madsen & S Rasmussen (2011): *Dansk arbejdsmarkedspolitik*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

- Brinkmann, S. (2010): ”Etik i en kvalitativ verden”. I: S. Brinkmann & L. Tanggaard (red.) *Kvalitative metoder*. København: Hans Reitzels Forlag, s. 429-447.
- Carstens, A. (1998): *Aktivering – klient samtaler og socialpolitik*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Carstens, A. (2002): ”Motivation i visitationssamtaler på aktiveringsområdet”. I: M. Järvinen, J.E. Larsen & N. Mortensen (red.) *Det magtfulde møde mellem system og klient*. Aarhus: Aarhus Universitetsforlag s. 28-60.
- Caswell, D., H.L. Andersen & M. Høybye-Mortensen (2011): *Når kassen smækkes i Analyser af økonomiske sanktioner over for kontanthjælpsmodtagere*. København: AKF Rapport
- Dansk Socialrådgiverforening (2013): *Eksempler på brug af empowerment-orienterede tilgange med relevans for beskæftigelsesindsatsen* (s. 1–13). København: Dansk Socialrådgiverforening Notat
- Deloitte (2015): *Barrierer og udfordringer for tværgående indsats, styring og organisering* (s. 1–45). Rapport til Ekspertgruppen om udredning af den aktive beskæftigelsesindsats København: Deloitte.
- Ejrnæs, M. & J. Guldager (2010): *Helhedsryn og forklaring – i sociologi, socialt, sundhedsfagligt og pædagogisk arbejde* København: Akademisk Forlag.
- Eskelinen, L. & S.P. Olesen (2010): *Beskæftigelsesindsatsen og dens virkninger set fra kontanthjælpsmodtagernes perspektiv*. København: AKF, Anvendt Kommunalforskning.
- Finkelstein, J. (2014): ”Rehabiliteringens jura”. I: L. Hansen (red.) *Beskæftigelsesrettet rehabilitering*. København: Hans Reitzels Forlag, s. 97-123.
- Flyvbjerg, B. (2011): ”Case Study.” I: Denzin & Lincoln (red.) *The Sage Handbook of Qualitative Research*. Sage Publications, s. 310-316.
- Flyvbjerg, B. (2010): ”Fem misforståelser om casestudiet”. I: S. Brinkmann & L. Tanggaard (red.) *Kvalitative metoder*. København: Hans Reitzels Forlag, s. 463-489.
- Hansen, L. (2014a): ”Beskæftigelsesrettet rehabilitering”. I: L. Hansen (red.) *Beskæftigelsesrettet rehabilitering*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Hansen, L. (2014b): ”Beskæftigelsesrettet rehabilitering”. I: L. Hansen (red.) *Beskæftigelsesrettet rehabilitering*. København: Hans Reitzels Forlag.

- Järvinen, M. (2004): "Life Histories and the Perspective of the Presenttles". *Narrative Inquiry*, 14(1), s. 45–68.
- Järvinen, M. & N. Mik-Meyer (2003): "At skabe en klient - Institutionelle identiteter i socialt arbejde". I: M. Järvinen & N. Mik-Meyer (red.). *At skabe en klient - Institutionelle identiteter i socialt arbejde*. Gylling: Hans Reitzels Forlag.
- Järvinen, M., & N. Mortensen (2002): "Det magtfulde møde mellem system og klient: teoretiske perspektiver". I: M. Järvinen, J. E. Larsen & N. Mortensen (red.) *Det magtfulde møde mellem system og klient*. Aarhus: Akademisk Forlag, s. 9-27.
- Karpatschof, B. (2010): "Den kvalitative undersøgelsesforms særlige kvaliteter". I: S. Brinkmann & L. Tanggaard (red.) *Kvalitative metoder*. København: Hans Reitzels Forlag, s. 409-429.
- Kommunernes Landsforening (2014): *Ind på arbejdsmarkedet - Fakta og analyse*. København: Kommunernes Landsforening.
- Mackeith, J., S. Burns & K. Graham (2012): *Hjemløsestjernen*. Bæksgaard Analyse og Rådgivning. København: Triangle consulting
- Madsen, P.K. (1998): "Transitionelle arbejdsmarkeder - et generelt perspektiv på det rummelige arbejdsmarked". I: *Arbejdsmarkedspolitisk årbog 1997*. København: Arbejdsministeriet, s. 94-102.
- MPloy (2013): *Status på kommunernes implementering af førtidspensions - og fleksjobreformen*. København: MPloy.
- New Insight (2010): *Kvalitetsudvikling af beskæftigelsesindsatsen for ikke-arbejdsmarkedsparete borgere*. København: New Insight
- Olsen, T. & H. Gjertsen (2011): *Nye veier til arbeid? En studie av arbeidsrettede tilbud til personer med sammensatte bistandsbehov*. Bodø: Nordlandsforskning NF-rapport nr. 12 2011.
- Pedersen L. & J. Søndergaard (2005): "The Role of Workfare in the Scandinavian Model of Social Security: Soft Work Incentives, Skill Upgrading or Quality of life Improvement for the Disadvantaged?" I: P. Saunders (red.) *Welfare to work in practice: Social security and Participation in Economic and Social Life*, vol. 10, s. 67–83. Ashgate.
- Pedersen, L. & T. Tranæs (2004): *Det danske arbejdsmarked. Resultater og perspektiver fra Socialforskningsinstituttets forskning*. København: SFI – Det Nationale Forskningcenter for Velfærd 04:12.

- Rambøll (2015): *Analyse af den tværfaglige rehabiliterende indsats*, s. 1–16. Rapport udarbejdet for eksoertgruppen om udredning af den aktive beskæftigelsesindsats. Rambøll, januar 2015.
- Regeringen, Dansk Folkeparti, Socialdemokraterne, & Det Radikale Venstre. Aftale om fremtidens velstand og velfærd og investeringer i fremtiden. Aftale om fremtidig indvandring (2006): Tilgængelig på: <http://www.google.dk/url?sa=t&source=web&ct=res&cd=1&ved=0CAcQFjAA&url=http://www.fm.dk/db/filarkiv/15159/velfaerdsaftale.pdf&ei=PZzlSvfGG87x-QbRkdnICQ&usq=AFQjCNErk5NayvwjLieSjiUWEnME8VlizQ&sig2=DiW77bfaQTEiS5JBr8emHw>
- Regeringen, Venstre, Dansk Folkeparti, Det Konservative Folkeparti, & Liberal Alliance. Aftale om en reform af kontanthjælpssystemet – flere i uddannelse og job (2013). Tilgængelig på: <http://bm.dk/da/Aktuelt/Politiske%20aftaler/Aftale%20om%20en%20reform%20af%20kontanthjaelpssystemet.aspx>
- Regeringen, Venstre, Dansk Folkeparti, Det Konservative Folkeparti, & Liberal Alliance. Forlig om en reform af sygedagpengesystemet – Økonomisk sikkerhed for sygemeldte samt en tidligere og bedre indsats (2013). Tilgængelig på: <http://bm.dk/da/Aktuelt/Politiske%20aftaler/Forlig%20om%20en%20reform%20af%20sygedagpengesystemet.aspx>
- Regeringen, Venstre, Liberal Alliance, & Det Konservative Folkeparti: (2012). *Aftale om en reform af førtidspension og fleksjob*. Tilgængelig på: <http://bm.dk/da/Aktuelt/Politiske%20aftaler/Reform%20af%20foertidspension%20og%20fleksjob.aspx>
- Retsinformation. Lov om Aktiv beskæftigelsespolitik (2014).
- Rigsrevisionen (2010): *Beretning til Statsrevisorerne om effekten af aktivering af ikkearbejdsmarkedsparete kontanthjælpsmodtagere*. København: Rigsrevisionen.
- Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering. (2015): *Ressourceforløbsydelse*. Tilgængelig på: <http://star.dk/da/Ydelser-og-ferie/Ressourceforloebesyndelse-under-ressourceforloeb.aspx>
- Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering (2014): *Orienteringsskrivelse om ressourceforløb*. Tilgængelig på [www.star.dk](http://www.star.dk)

- Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering (2014a): Projekt om empowerment for personer fyldt 30 år. Projektbeskrivelse 13. marts 2014, 1–6. Tilgængelig på [www.star.dk](http://www.star.dk).
- Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering, S. (2014b): *Empowermentprojektet: Hvad er empowerment? Informationsmøde, 2. april 2014*. København: Beskæftigelsesministeriet.
- Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering, S. (2014c): *Projekt om empowerment for unge, 1–6*. Tilgængelig på: <http://star.dk/da/Tal-og-analyser/Ny-viden/Videnspiloter/Det-gode-ressourceforloeb.aspx>.
- Torfinn, J. (1999): "Workfare With Welfare: Recent Reforms of the Danish Welfare State". *Journal of European Social Policy*, 9(1), s. 5–28.
- Torfinn, J. (2004): *Det stille sporskifte i velfærdsstaten: en diskursteoretisk beslutningsprocesanalyse*. Aarhus: Aarhus Universitetsforlag.
- Turner, V.W. (1967): *The forest of symbols: Aspects of Ndembu ritual*. N.Y.: Cornell University Press.
- Væksthuset & New Insight (2012a): *Baggrund for udvalgte indikatorer for arbejdsmarkedsparethed, 1-16*. Væksthuset og New Insight september 2012.
- Væksthuset & New Insight (2012b): *Litteraturreview ifm. BeskæftigelsesIndikatorProjektet*, s. 1–83. Væksthuset og New Insight september 2012.
- Weibel, K. & M.B. Madsen (2012): Delt viden. Aktiveringsindsatsen for ikke-arbejdsmarkedsparete kontanthjælpsmodtagere. København: SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd 12:23.
- Winter, S.C. & V.L. Nielsen (2008a): *Implementering af politik*. Aarhus: Academica.
- Winter, S.C. & V.L. Nielsen (2008b): *Implementering af politik*. Aarhus: Academica.
- Økonomi-, & Indenrigsministeriet. (2015): *Aftale om reform af refusionsystemet og tilpasninger i udligningsystemet*. Økonomi-, & Indenrigsministeriet.
- Åkerstrøm Andersen, N. & J. Grønbæk Pors (2014): *Velfærdsledelse Mellem styring og potentialitet*. København: Hans Reitzels Forlag.



## SFI-RAPPORTER SIDEN 2014

SFI-rapporter kan købes eller downloades gratis fra [www.sfi.dk](http://www.sfi.dk). Enkelte rapporter er kun udkommet som netpublikationer, hvilket vil fremgå af listen nedenfor.

- 14:01 Bach, H.B. & M.R. Larsen: *Dagpengemodtageres situation omkring dagpengeophør*. 135 sider. e-ISBN: 978-87-7119-223-0. Netpublikation.
- 14:02 Loft, L.T.G.: *Parinterventioner og samlivsbrud. En systematisk forskningsoversigt*. 81 sider. e-ISBN: 978-87-7119-225-4. Netpublikation.
- 14:03 Aner, L.G. & H.K. Hansen: *Flytninger fra byer til land- og yderområder. Højtuddannede og socialt udsatte gruppers flytninger fra bykommuner til land- og yderkommuner – Mønstre og motiver*. 169 sider. e-ISBN: 978-87-7119-226-1. Netpublikation.
- 14:04 Christensen, E.: *2 år efter starten på Nakuusa*. 57 sider. e-ISBN: 978-87-7119-228-5. Netpublikation.
- 14:05 Christensen, E.: *NAKUUSAP aallartimmalli ukiut marluk qaangiunneri*. 61 sider. e-ISBN: 978-87-7119-230-8. Netpublikation.
- 14:06 Bengtsson, S., L.B. Larsen & M.L. Sommer: *Døvfødte børn og deres livsbetingelser*. 147 sider. ISBN: 978-87-7119-232-2. e-ISBN: 978-87-7119-233-9. Vejledende pris: 140,00 kr.

- 14:07 Larsen, L.B., S. Bengtsson & M.L. Sommer: *Døve og dørblevne mennesker. Hverdagsliv og levevilkår*. 169 sider. ISBN: 978-87-7119-234-6. e-ISBN: 978-87-7119-235-3. Vejledende pris: 160,00 kr.
- 14:08 Oldrup, H. & A.-K. Højen-Sørensen: *De aldersopdelte fokussområder i ICS. Kvalificeringen af den socialfaglige metode*. 189 sider. e-ISBN: 978-87-7119-236-0. Netpublikation.
- 14:09 Fridberg, T. & L.S. Henriksen: *Udviklingen i frivilligt arbejde 2004-2012*. 304 sider. ISBN: 978-87-7119-237-7. e-ISBN: 978-87-7119-238-4. Vejledende pris: 300,00 kr.
- 14:10 Lauritzen, H.H.: *Ældres ressourcer og behov i perioden 1997-2012. Nyeste viden på baggrund af aldredatabasen*. 142 sider. ISBN: 978-87-7119-239-1. e-ISBN: 978-87-7119-240-7. Vejledende pris: 140,00 kr.
- 14:11 Larsen, M.R. & J. Høgelund: *Litteraturstudie af handicap og beskæftigelse*. 202 sider. ISBN: 978-87-7119-241-4. e-ISBN: 978-87-7119-242-1. Vejledende pris: 200,00 kr.
- 14:12 Bille, R. & H. Holt: *Kommunal praksis på arbejdsskadeområdet. En kvalitativ analyse af fire jobcentres håndtering af arbejdsskader*. 102 sider. e-ISBN: 978-87-7119-244-5. Netpublikation.
- 14:13 Rosdahl, A.: *Fra 15 år til 27 år. PISA 2000-eleverne i 2011/12*. 160 sider. ISBN: 978-87-7119-245-2. e-ISBN: 978-87-7119-246-9. Vejledende pris: 160,00 kr.
- 14:14 Bengtsson, S., K. Bengtsson, A.A. Kjær, M. Damgaard & C. Kolding-Sørensen: *Hvilken forskel gør en tilkendelse af førtidspension?* 144 sider. ISBN: 978-87-7119-247-6. e-ISBN: 978-87-7119-248-3. Vejledende pris: 140,00 kr.
- 14:15 Bach, H.B.: *Skadelidtes reaktion på en verserende arbejdsskadesag*. e-ISBN: 978-87-7119-249-0. Netpublikation.
- 14:16 Weatherall, C.D., H.H. Lauritzen, A.T. Hansen & T. Tjernansen: *Evaluering af "Fast tilknyttede læger på plejecentre". Et pilotprojekt*. 160 sider. ISBN: 978-87-7119-250-6. e-ISBN: 978-87-7119-251-3. Vejledende pris: 160,00 kr.
- 14:17 Pontoppidan, M., N.K. Niss: *Instrumenter til at måle små børns trivsel*. 78 sider. e-ISBN: 978-87-7119-252-0. Netpublikation
- 14:18 Ottosen, M.H., A. Liversage & R.F. Olsen: *Skilsmissebørn med etnisk minoritetsbaggrund*. 256 sider. ISBN: 978-87-7119-253-7. e-ISBN: 978-87-7119-254-4. Vejledende pris: 250,00 kr.



- 14:19 *Antidemokratiske og ekstremistiske miljøer i Danmark. En kortlægning.* 86 sider. E-ISBN: 978-87-7119-255-1, Netpublikation
- 14:20 Amilon, A.G., P. Rotger & A.G. Jeppesen: *Danskernes pensionsopsparinger og indkomster 2000-2011.* 160 sider. ISBN: 978-87-7119-256-8. e-ISBN: 978-87-7119-257-5. Vejledende pris: 160,00 kr.
- 14:21 Jonasson, A.B.: *Konsekvenser af dagpengeperiodens halvering.* 112 sider. ISBN: 978-87-7119-258-2. e-ISBN: 978-87-7119- 259-9. Vejledende pris: 100,00 kr.
- 14:22 Siren, A. & S.G. Knudsen: *Ældre og digitalisering. Holdninger og erfaringer blandt ældre i Danmark.* 128 sider. ISBN: 978-87-7119-260-5. e-ISBN: 978-87-7119-262-2. Vejledende pris: 120,00 kr.
- 14:23 Christoffersen, M.N., A.-K. Højen-Sørensen & L. Laugesen: *Daginstitutionens betydning for børns udvikling. En forskningsoversigt.* 192 sider. ISBN: 978-87-7119-266-7. e-ISBN: 978-87-7119- 262-9. Vejledende pris: 190,00 kr.
- 14:24 Keilow, M., A. Holm, S. Bagger & S. Henze-Pedersen: *Udvikling af trivselsmålinger i folkeskolen. En pilotundersøgelse.* 180 sider. e-ISBN: 978-87-7119-263-6. Netpublikation.
- 14:25 Christensen, C.P., I.G. Andersen, P. Bingley & C.S. Sonneschmidt: *Effekten af It-støtte på elevers læsefærdigheder.* 80 sider. ISBN: 978-87-7119-264-3. e-ISBN: 978-87-7119-265-0. Vejledende pris: 80,00 kr.
- 14:26 Larsen, M.R. & J. Høgelund: *Handicap, uddannelse og beskæftigelse.* 78 sider. e-ISBN: 978-87-7119- 267-4. Netpublikation
- 14:27 Jakobsen, V., S. Jensen, H. Holt & M. Larsen: *Virksomheders sociale engagement. Årbog 2014.* 208 sider, ISBN: 978-87-7119-268-1. e-ISBN: 978-87-7119- 269-8. Pris: 200,00 kr.
- 14:28 Pejtersen, J.H. & T. Dyrvig: *Forebyggelse af udadreagerende adfærd hos ældre med demens.* 96 sider. ISBN: 978-87-7119-270-4. e-ISBN: 978-87-7119- 271-1. Pris: 90,00 kr.
- 14:29 Bengtsson, S., L.N. Johansen & C.E. Andersen: *Hjemmetræning. Evaluering af regelsættet om hjælp og støtte efter Servicelovens § 32 st. 6-9.* 102 sider. e-ISBN: 978-87-7119-272-8. Netpublikation.
- 14:30 Ottosen, M.H., D. Andersen, K.M. Dahl, A.T. Hansen, M. Lausten & S.V. Østergaard: *Børn og unge i Danmark. Velfærd og trivsel 2014.* 248 sider. ISBN: 978-87-7119-274-2. e-ISBN: 978-87-7119-275-9. Pris: 250.00 kr.

- 15:01 Ottosen, M.H., M. Lausten, S. Frederiksen & D. Andersen: *Anbragte børn og unges trivsel 2014*. 122 sider. ISBN: 978-87-7119-276-6. e-ISBN: 978-87-7119-277-3. Pris: 120,00 kr.
- 15:02 Benjaminsen, L., T. Dyrvig & T. Gliese: *Livet på hjemløseboformer*. 144 sider. ISBN: 978-87-7119-278-0. e-ISBN: 978-87-7119-279-7. Pris: 140,00 kr.
- 15:03 Gorinas, C. & V. Jakobsen: *Indvandreres og efterkommeres placering på det danske arbejdsmarked*. 176 sider. ISBN: 978-87-7119-280-3. e-ISBN: 978-87-7119-281-0. Pris: 170,00 kr.
- 15:04 Niss, N.K., A. Kierkgaard, A.-K. Højen-Sørensen & A.Aa. Hansen: *Barrierer for tidlig opsporing af alkoholproblemer i børnefamilier. En analyse af barrierer for frontpersonalet*. 145 sider. e-ISBN: 978-87-7119-282-7. Netpublikation
- 15:05 Bengtsson, S., A.L. Rasmussen & S. Gregersen: *Metoder i botilbud*. 208 sider. ISBN: 978-87-7119-283-4. e-ISBN: 978-87-7119-284-1. Pris: 200,00 kr.
- 15:06 Larsen, M.R. & J. Høgelund: *Handicap og beskæftigelse. Udviklingen mellem 2002 og 2014*. 240 sider. ISBN: 978-87-7119-285-8. e-ISBN: 978-87-7119-286-5. Pris: 240,00 kr.
- 15:07 Dietrichson, J., M. Bøg, T. Filges & A.-M.K. Jørgensen. *Skolerettede indsatser for elever med svag socioøkonomisk baggrund*. 144 sider. ISBN: 978-87-7119-287-2. e-ISBN: 978-87-7119-288-9. Pris: 140,00 kr.
- 15:08 Østergaard, S.V., A.B. Steensgaard, A.T. Hansen, S. Henze-Pedersen & J. Østergaard: *På vej mod ungdomskriminalitet. Hvilke faktorer i barndommen gør en forskel?*. 100 sider. e-ISBN: 978-87-7119-289-6. Netpublikation.
- 15:09 Keilow, M. & A. Holm: *Udvikling af måleinstrument for elevadfærd og -holdninger. Basalinedata fra evaluering af folkeskolereformen*. 56 sider. e-ISBN: 978-87-7119-290-2. Netpublikation.
- 15:10 Albæk, K., H.B. Bach, R. Bille, B.K. Graversen, H. Holt, S. Jensen & A.B. Jonassen: *Evaluering af mentorordningen*. 144 sider. e-ISBN: 978-87-7119-291-9. Netpublikation.
- 15:12 Christensen, E. & S. Baviskar: *Unge i Grønland. Med fokus på seksualitet og seksuelle overgreb*. 128 sider. ISBN: 978-87-7119-293-3. e-ISBN: 978-87-7119-294-0. Pris: 120,00 kr.

- 15:13 Christensen, E. & S. Baviskar: *Kalaallit nunaanni inuusuttut. Kinguaasiinutitut tunngasut kinguaasiinitigullu innarliisarnerit qitiunneqarlutik.* 144 sider. ISBN: 978-87-7119-295-7. e-ISBN: 978-87-7119-296-4. Pris: 140,00 kr.
- 15:14 Rangvid, B.S., V.M. Jensen & S.S. Nielsen. *Forberedende tilbud og overgang til ungdomsuddannelse.* 99 sider. e-ISBN: 978-87-7119- 297-1. Netpublikation.
- 15:15 Amilon, A. (red.): *Inkluderende skolemiljøer – elevernes roller.* 288 sider. ISBN: 978-87-7119-304-6. e-ISBN: 978-87-7119- 300-8. Pris: 280,00 kr.
- 15:16 Amilon, A.: *Evaluering af lokale initiativer for fortidspensionister.* 96 sider. e-ISBN: 978-87-7119- 301-5. Netpublikation
- 15:17: Jakobsen, V.: *Uddannelses- og beskæftigelsesmønstre i årene efter grundskolen. En sammenligning af indvandrere og efterkommere fra ikke-vestlige lande og etniske danskere.* 144 sider. ISBN: 978-87-7119-305-3. e-ISBN: 978-87-7119- 306-0. Pris: 140,00 kr.
- 15:18 Christensen, G., A.G. Jeppesen, A.A. Kjær & K. Markwardt: *Udsættelser af lejere – Udvikling og benchmarking. Lejere berørt af fogedsager og udsættelser i perioden 2007-13.* 178 sider, e-ISBN: 978-87-7119-307-7. Netpublikation
- 15:19 Christensen, C.P. & C. Scavenius: *Et felteksperiment med Kærlighed i Kaos. Et forældretræningsprogram til familier med ADHD eller ADHD-lignende vanskeligheder.* 96 sider. ISBN: 978-87-7119-308-4. e-ISBN: 978-87-7119- 309-1. Pris: 90,00 kr.
- 15:20 Larsen, M.R. & J. Høgelund: *Handicap og beskæftigelse i 2014. Regionale forskelle.* 96 sider. ISBN: 978-87-7119-310-7. e-ISBN: 978-87-7119- 311-4. Pris: 90,00 kr.
- 15:21 Nielsen, C.P., M.D. Munk, M.T. Jensen, K. Karmsteen & A.-M.K. Jørgensen: *Mønsterbryderindsatser på de videregående uddannelser. En forskningskortlægning.* 168 sider. e-ISBN: 978-87-7119- 312-1. Netpublikation.
- 15:22 Sievertsen, H.H. & C.J. de Montgomery: *Børn i lavindkomstfamilier.* 105 sider. e-ISBN: 978-87-7119-313-8. Netpublikation.
- 15:23 Wendt, R.E. & A.-M.K. Jørgensen: *Forskningskortlægning, kvalitetsvurdering og analyse af udviklingen i skandinaviske dagtilbudsforskning for 0-6-årige i året 2013.* 98 sider. E-ISBN:978-87-7119-314-5. Netpublikation.

- 15:24 Termansen, T., T. Dyrvig, N.K. Niss, J.H. Pejtersen: *Unge i misbrugsbehandling*. 176 sider. ISBN: 978-87-7119-315-2. e-ISBN: 978-87-7119- 316-9. Pris: 170,00 kr.
- 15:27 Keilow, M. & A. Holm: *Skalaer til måling af elevtrivsel på erhvervsuddannelserne. En analyse af data fra tidligere trivselsmålinger. Bidrag til Undervisningsministeriets udvikling af elevtrivselsmålinger på erhvervsuddannelserne*. 92 sider. e-ISBN: 978-87-7119- 319-0. Netpublikation.
- 15:29 Baviskar, S: *Grønlandere i Danmark. En registerbaseret kortlægning*. 102 sider. e-ISBN: 978-87-7119- 321-3. Netpublikation.
- 15:28 Andersen, D. & B.S. Rangvid: *Skoleudvikling med fokus på sprog i al undervisning. Implementering og elevresultater af udviklingsprogram til styrkelse af tosprogede elevers faglighed i de 2 første år*. 116 sider. e-ISBN: 978-87-7119- 320-6. Netpublikation.
- 15:31 Holt, H., M. Larsen, H.B. Bach & S. Jensen: *Borgere I fleksjob efter reformen*. 208 sider. ISBN: 978-87-7119-323-7. e-ISBN: 978-87-7119- 324-4. Pris: 200,00 kr.
- 15:32 Keilow, M., M. Friis-Hansen, R.M. Kristensen & A. Holm: *Effekter af klasseledelse på elevers læring og trivsel*. 176 sider. ISBN: 978-87-7119-325-1. e-ISBN: 978-87-7119-326-8. Pris: 170,00 kr.
- 15:33 Christensen, E: *3-5 år efter ophold i Mælkebotten – en opfølgning af 26 børn og unge*. 64 sider. ISBN: 978-87-7119-327-5. e-ISBN: 978-87-7119-328-2. Pris: 60,00 kr.
- 15:34 Christensen, E: *Meeqqanik inuusuttumillu 26-nik malinnaaqinneq - Mælkebottenimit nuunnerinit ukiut 3-5 kingorna*. 64 sider. ISBN: 978-87-7119-329-9. e-ISBN: 978-87-7119- 330-5. Pris: 60,00 kr.
- 15:35 Benjaminsen, L. & H.H. Lauritzen: *Hjemløshed i Danmark 2015. National kortlægning*. 208 sider. ISBN: 978-87-7119-333-6. e-ISBN: 978-87-7119-334-3. Pris: 200,00 kr.
- 15:37 Jensen, M.T., K. Karmsteen, A.-M.K. Jørgensen & S.B. Rayce: *Psychosocial function and health in veteran families - A gap map of publications within the field*. 220 sider. e-ISBN: 978-87-7119-336-7. Netpublikation.



# RESSOURCEFORLØB

## KOORDINERENDE SAGSBEHANDLERES OG BORGERES ERFARINGER

Den 1. januar 2013 trådte reformen af førtidspension og fleksjob i kraft. Som en del af reformen indførtes også ressourceforløb – en ny indsats, der er led i den tværfaglige og helhedsorienterede indsats for borgere med komplekse problemer udover ledighed.

Denne undersøgelses formål er at give indsigt i kommuners implementering og organisering af ressourceforløbene. Det gøres gennem en bred beskrivelse af, hvordan fire kommuner har organiseret ressourceforløbene. Beskrivelser af og erfaringer med ressourceforløbet som indsats er primært set ud fra de koordinerende sagsbehandlers og borgernes synsvinkel.

Undersøgelsen trækker desuden på registerdata om de borgere under 40 år, der mellem 1. januar 2013 og uge 43 i 2014 enten er startet i et ressourceforløb eller har fået tildelt førtidspension. Disse oplysninger bruges i undersøgelsen til at sammenligne og belyse de to gruppers tidligere arbejdsmarkedstilknytning og forsørgelse.