

Evaluering af VUM og DHUV

Voksenudredningsmetoden og
den tilhørende it-understøttelse

Afsluttende afrapportering

September, 2014

Indholdsfortegnelse

1	INDLEDNING	3
1.1	Rapportens opbygning	4
2	RESUME	5
3	IMPLEMENTERING AF DHUV	8
3.1	Stor variation i implementeringsgrad og anvendelse af DHUV på tværs af de undersøgte kommuner	9
3.2	Udredning er vægtet højere end styring i implementeringen af DHUV	11
3.3	De undersøgte kommuner har valgt forskellige fremgangsmåder ved implementeringen af DHUV	13
4	VUM SOM METODE	15
4.1	Der er stor variation i medarbejdernes erfaringer med metoden både internt i kommunen og på tværs af kommuner	16
4.2	VUM giver målrettet og individuel udredning af borgerne	16
4.3	Sagsbehandlerens erfaringer med metoden giver en mere ensartet brug af metoden i den enkelte kommune	18
4.4	VUM fører ifølge sagsbehandlerne til fejlfinding og færre fejl	20
4.5	VUM er som udgangspunkt ikke fleksibel i tilgangen til sagsbehandlingsforløbet	21
4.6	Fuldt implementeret VUM muliggør sagsbehandling som en cyklisk proces	23
4.7	Den helhedsorienterede tilgang til borgerne kræver overblik	24
4.8	VUM ændrer ikke borgernes oplevelse af sagsforløbet	25
5	DIGITALISERING AF VUM	27
5.1	Den markedsdrevne udbredelsesmodel har givet flere DHUV-systemer at vælge imellem	27
5.2	Første generation af DHUV-systemer har ikke levet op til ambitionerne i pilotprojektet	28
5.3	Etablering af it-understøttelse har taget længere tid end forventet	30
6	VUM'S SEKS FASER	32
6.1	Sagsåbning	32
6.2	Sagsoplysning og individuel udredning	35
6.3	Sagsvurdering, herunder indstilling og handleplan	39
6.4	Sagsafgørelse om social indsats	43
6.5	Bestilling, herunder samarbejde med udførere	46
6.6	Opfølgning og tilsyn	48
7	STYRING OG EFFEKTIVISERING	51
7.1	Forventning om gevinster på det samlede område, men usikkerhed om gevinster i sagsbehandlingen	51
7.2	Central styringsinformation dokumenteres ikke systematisk	53
7.3	Adgangen til ledelsesinformation afhænger fortsat af flere it-systemer	54
8	ANBEFALINGER	55
BILAG 1: EVALUERINGSDESIGN		60
BILAG 2: EVALUERINGS INDIKATORER/MÅLEPUNKTER		63
BILAG 3: METODEDESIGN		65
BILAG 4: BAGGRUNDEN FOR EVALUERINGEN AF DHUV		71

1 INDLEDNING

BDO og CEDI har for Socialstyrelsen evalueret den socialfaglige metode - Voksenudredningsmetoden - og den tilhørende it-understøttelse. Evalueringen er blevet udført i perioden 2012-2014. Der foreligger en delrapport vedrørende formålingen fra 2013 og nærværende rapport er den endelige evalueringsrapport.

Det overordnede formål, som det står beskrevet i den oprindelige udbudsmateriale fra Socialstyrelsen:

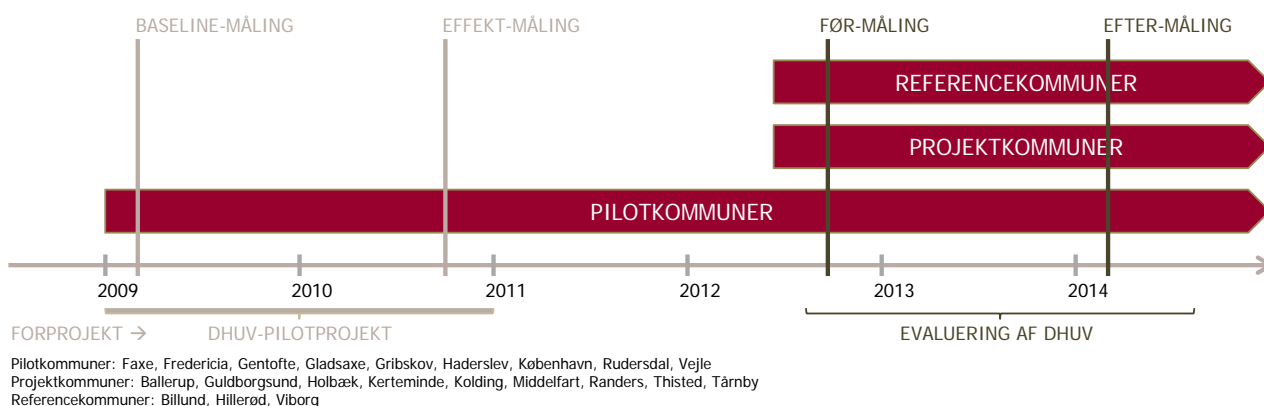
... at opnå viden om effekterne af DHUV-projektet og implementeringen af Voksenudredningsmetoden, herunder også om faktorer, der betinger effekterne.

Kommunernes Landsforening, Social- og Integrationsministeriet og Socialstyrelsen udviklede i forbindelse med samarbejdet om digitalisering af sagsbehandling på Handicap- og Udsatte Voksne-området (DHUV) en samlet metode til sagsbehandling på handicap- og udsatte voksne-området, kaldet Voksenudredningsmetoden (VUM). Foruden udvikling af sagsbehandlingsmetoden indebar projektet også udarbejdelse af kravspecifikation til etablering af it-løsninger til digitalisering af VUM. VUM og dertilhørende it-understøttelse har til formål at forbedre den faglige og lovgivningsmæssige kvalitet i sagsbehandlingen med udgangspunkt i den enkelte borger.

Nærværende rapport afrapporterer resultaterne af den før- og eftermåling, som er blevet gennemført i forbindelse med evalueringen af DHUV. Rapporten indeholder således en analyse og vurdering af før- og eftermålingen af evalueringens ni projektkommuner og tre referencekommuner¹ samt eftermålingen af de ni pilotkommuner, som har deltaget i udviklingsprojektet omkring DHUV.

Tidslinjen for pilotprojektet omkring DHUV og den tilhørende evaluering ses i nedenstående figur.

DHUV – TIDSLINJE FOR PILOTPROJEKT OG EVALUERING



Yderligere om baggrunden for evalueringen og metoden kan ses i evalueringsrapportens bilag 3.

Evalueringsrapporten er skrevet med fokus på konklusionerne, der fremstår i starten af hvert kapitel med henvisning til, hvilke evalueringsspørgsmål de besvarer. Underbygningen af konklusionerne med data kan findes videre fremme i hvert kapitel.

For læserens forståelse af rapporten forklares her fem grundlæggende udtryk brugt i rapporten

- **Pilotkommuner** er de ni kommuner, der har været med i udviklingsforløbet af VUM og DHUV og derfor har den længste erfaring med metoden.

¹ I eftermålingen deltog kun to af de tre referencekommuner.

- **Projektkommuner** er ni kommuner, der ikke deltog i udviklingen af VUM og DHUV, men som sidenhen har valgt at indføre VUM. Kommunerne har selv kunnet vælge, hvordan og hvornår de vil implementere DHUV.
- **Referencekommuner** er tre kommuner, der ikke har valgt at implementere VUM og DHUV i starten af evalueringsfasen.
- **VUM** (Voksenudredningsmetoden) er overordnet set en ny metode til sagsbehandling på handicap- og udsatte voksne-området, der består af seks faser.
- **DHUV** (Digitalisering af Handicap- og Udsatte Voksne-området) er det samlede projekt, der evalueres i denne rapport.
- **DHUV-systemer** bruges om de systemer kommunerne kan anskaffe til it-understøttelse af VUM.

Evalueringen viser, at DHUV og VUM fortsat er under implementering i de deltagende kommuner. Kommunerne arbejder på tidspunktet for rapportens skrivning med at få implementeret DHUV fuldstændig. Det vil sige, således at alle faserne af VUM bliver anvendt og it-understøttelsen er på plads i de kommuner, der endnu ikke har fået dette. Dermed skal rapporten læses som en evaluering af en indsats, der er under fortsat implementering. Rapportens konklusioner og anbefalinger læses som anbefalinger til dette specifikke tidspunkt i evalueringen.

Desuden skal der i forbindelse med evalueringen gøres opmærksom på, at der i afslutningen af perioden udelukkende deltager 2 referencekommuner, imod 3 referencekommuner i starten af evalueringsperioden. Den tredje referencekommune har valgt at implementere it-understøttelsen af VUM. Det har ikke været muligt at finde yderligere referencekommuner til evalueringen, da mange kommuner har valgt at tage VUM i brug.

Endvidere skal det bemærkes, at der i den ene af de to resterende referencekommuner anvendes et VUM-lignende system i arbejdet med borgere på handicap- og udsatte voksne-området. Sammenligningen sker således ikke til en referencekommune, der arbejder fuldstændig uden systematik, men til en kommune som har opbygget en egen sagsbehandlingsystematik på området.

1.1 RAPPORTENS OPBYGNING

Rapporten er bygget op således:

- Kapitel 1 er denne **indledning** og præsentation af rapportens opbygning.
- I kapitel 2 præsenteres et resume af evalueringen, som forholder sig til resultaterne af eftermålingen under inddragelse af erfaringerne fra førmålingen.
- I kapitel 3 belyses kommunernes **implementering** af VUM, herunder deres placering på et VUM-indeks, som er udviklet til formålet.
- I kapitel 4 præsenteres evalueringens **resultater af VUM som metode**. Overordnede og tværgående resultater og erfaringer analyseres med udgangspunkt i førmålingens resultater.
- Kapitel 5 præsenterer resultaterne af eftermålingen i forhold til de ni pilot- og de ni projektkommuners implementering af **digitaliseringen af VUM**.
- I kapitel 6 analyseres og vurderes status på kommunernes implementering af **VUM's seks faser** med henblik på at vurdere effekterne af metoden på sagsbehandlingen.
- I kapitel 7 belyses de ni pilot- og de ni projektkommuners erfaringer i forhold til **faglig og økonomisk styring** i DHUV.
- I kapitel 8 præsenteres evalueringens **anbefalinger**.

Bilag 1 præsenterer evalueringens forandringsteori, herunder outcome, indikatorer og målepunkter

Bilag 2 opsummerer datafund ift. evalueringens indikatorer og målepunkter

Bilag 3 gennemgår de i evalueringen anvendte metoder

Bilag 4 er baggrunden for evalueringen

Bilag 5 er evalueringens business case

Bilag 6 er tabelrapporter over de udførte surveys og sagsgennemgang

2 RESUME

I det følgende opsamles evalueringen. Der henvises til de enkelte afsnit for at få uddybet de enkelte fund.

Den store variation, der er i kommunernes implementering af DHUV gør, at det på nuværende tidspunkt er vanskeligt at sige noget generelt om VUM-metodikkens effekter, da de undersøgte kommuner er på forskellige stadier i den konkrete anvendelse af VUM i sagsbehandlingen. Derudover er status bredt set, at implementeringen stadig foregår, hvorfor evalueringens resultater kan være ændret efter rapportens færdiggørelse. Med disse forhold in mente er evalueringens resultater som følger:

Implementeringen af DHUV

Afsnittet om implementeringen af DHUV viser, at der *i gennemsnit anvendes mindre end halvdelen af de seks VUM-faser* med store forskelle kommunerne imellem. Såvel antallet af VUM-faser, der anvendes i sagsbehandlingen, som ensartetheden på tværs af de enkelte sager vokser i takt med, at sagsbehandlerne opnår større rutine i brugen af VUM. Den store variation i implementering gør det dog vanskeligt at konkludere på DHUV som et samlet hele.

VUM's seks faser er vist i nedenstående figur:



Forskellen i hvor meget kommunerne anvender de seks faser i VUM er stor. Faserne udredning og vurdering er de mest anvendte, mens bestilling og opfølgning er de mindst anvendte. I flere af de undersøgte kommuner er der sket en bevidst eller ubevidst prioritering af socialfaglige målsætninger om bedre kvalitet og højere lovmedholdelighed i sagsbehandlingen - koblet til VUM's udredningsmetode - på bekostning af mulighederne for en bedre faglig og økonomisk styring af området. Projektkommunerne har den mest forskelligartede brug af faserne, mens der er indikationer på, at pilotkommunernes deltagelse i pilotprojektet har medført en større ensartethed i sagsbehandlerne brug af metoden.

Meget langstrakte implementeringsforløb af DHUV, med *store tidsmæssige forskydninger mellem implementeringens forskellige elementer har givet væsentlige udfordringer i nogle kommuner.* Sagsbehandlerne i disse kommuner mister fokus på metoden, og dermed bliver implementeringen mindre ensartet i den enkelte kommune.

VUM som metode

Forskellige tilgange til implementering og tidspunkter har gjort, at der er *stor variation i medarbejdernes erfaringer med metoden* både internt i kommunerne og på tværs af kommunerne. Det er dermed ikke muligt for denne evaluering at vurdere, hvordan konklusionerne ville ændre sig, hvis VUM blev anvendt som et samlet hele. *VUM giver målrettet og individuel udredning af borgerne*, i hvert fald i pilotkommunerne. Desuden viser det sig, at *sagsbehandlerne erfaringer med metoden gør brugen mere ensartet* i den enkelte kommune. Når metoden bruges ensartet i en kommune, er sagsbehandlerne tilfredse med metoden, og de mener, at den er med til at hjælpe dem i deres daglige arbejde.

Sagsbehandlerne vurderer, at *den fuldstændigt implementerede metode potentielt ville kunne være med til at finde og rette fejl samt føre til færre fejl.* Potentialet er endnu ikke indfriet på tidspunktet for evalueringen. *Metoden har mangler, når borgerens sag ikke starter ved sagsåbningsfasen.* I denne forbindelse fremhæver flere sagsbehandlere, at *den helhedsorienterede tilgang til borgerne i VUM kræver, at overblikket over borgerens situation fastholdes gennem hele forløbet.*

Digitaliseringen af VUM

Udbredelsen af it-understøttelse til VUM har været markedsdrevet, hvilket betyder, at der er fire 'store' leverandører, som tilbyder DHUV-systemer, *her vælger kommunerne i vid udstrækning de udbudte standardløsninger uden væsentlige kommunespecifikke tilkøb.* Efterspørgslen efter DHUV-systemer bærer i hovedparten af de undersøgte kommuner præg af et forholdsvis *entydigt fokus på en simpel it-understøttelse af sagsbehandlingsprocessen.* Dette er sket på bekostning af; avanceret workflow-understøttelse, mulighed for ledelsesinformation og integration til tilgrænsende systemer.

VUM's faser

Der tegner sig ikke et klart billede af, hvorvidt indførslen af VUM har ført til bedre resultater på de fastlagte målepunkter. Evalueringen finder stor variation fra målepunkt til målepunkt i forhold til, om det er referencekommunerne eller pilot- og projektkommunerne, der opfylder målsætningerne bedst. Indførslen af en VUM-lignende tilgang i en af referencekommunerne gør, at effekterne af indførslen af VUM i pilot- og projektkommunerne bliver mindre tydelige, da sammenligningen ikke er med en situation uden ny tilgang på området.

Der er tydelig forskel på kommunernes anvendelse af sagsåbningsfasen. Flere projektkommuner har valgt at implementere VUM på nye sager frem for eksisterende sager. Sagsåbningen anvendes oftere i projektkommunerne. I pilot- og projektkommunerne dokumenteres oplysninger om borgernes rettigheder i VUM i højere grad end i referencekommuner. Derudover viser evalueringen, at sagsåbning i VUM understøtter dokumentation af borgernes retssikkerhed.

Udredningsfasen er den fase, som flest kommuner anvender. Det er derimod ikke alle deltagende kommuner, der på tidspunktet for afrapporteringen har valgt at anvende muligheden for at skalere funktionsevne-niveau. Der anvendes i højere grad end i førmålingen ensartet sprog og tilgang til borgernes udredning i kommunerne.

Pilot- og projektkommunerne anvender i højere grad end i førmålingen ensartet sprog og tilgang til borgernes udredning. Der ses således ligheder internt i såvel pilot- som projektkommunerne og på tværs af disse.

Kommunerne gør i højere grad end tidligere brug af muligheden for at skalere borgerens funktionsniveau i en samlet vurdering. Der er også en klar udvikling fra referencekommuner til pilot- og projektkommuner, der indikerer, at indførslen af VUM understøtter sagsvurderingsfasen. VUM's sagsvurdering giver desuden mulighed for at opstille målsætninger for borgeren og formulere klare mål for den indsats.

Størstedelen af pilot- og projektkommunerne har valgt at tage VUM's sagsafgørelsesfase i brug. Kommunerne dokumenterer i højere grad, at sagsafgørelsen begrundes overfor borgeren. Selvom andelen af sager, hvor det foreligger dokumentation for, at borgeren har modtaget en klagevejledning, er faldet i eftermålingen, viser resultaterne, at såvel pilot- som projektkommunerne i højere grad end i førmålingen anvender VUM i afgørelsesfasen og til kommunikation med borgeren. Desuden viser evalueringen, at borgerne i højere grad modtager grad klagevejledninger efter indførslen af VUM.

Hverken pilot- eller projektkommunerne har på nuværende tidspunkt implementeret VUM's bestillingsfase hos udførerledet. Samarbejdet med udførere bygger stadig ofte på skøn i den enkelte sag. Sagsbehandlernes ser store potentialer i implementeringen af denne del af VUM, fordi samarbejdet mellem myndighed og leverandør i høj grad er karakteriseret af vurdering fra sag til sag på nuværende tidspunkt.

På tværs af faserne er det de faser, der er fuldt eller næsten fuldt implementeret, f.eks. udredningsfasen, som kommunerne får størst udbytte af. Der er således indikationer af, at der er potentiale i de resterende faser ved en fuldstændig implementering.

Styring og effektivisering

De involverede kommuner forventer, at de klarere mål i DHUV potentielt vil give effektiviseringsgevinster, som følge af den bedre styring DHUV giver. Dette vil i sidste ende føre til mere præcise bestillinger og bedre opfølgning. Der er større usikkerhed i kommunerne om, hvorvidt der kan høstes effektiviseringsgevinster i selve sagsbehandlingen, selvom der i nogle kommuner er indikationer på, at der kan være en tidsbesparelse på sagsbehandlings- og rapporteringsopgaver på 5-25 pct.

Information om en række centrale styringsparametre som mål i indsatsen, økonomiopfølgning og dato for opfølgning dokumenteres ikke systematisk i de kommuner, der har indført VUM. Konsekvensen er, at mulighederne for en styrket faglig og økonomisk styring af området for voksne med handicap og udsatte voksne besværliggøres. Flertallet af de undersøgte kommuner henter fortsat deres ledelsesinformation fra flere uafhængige systemer, hvilket betyder, at en række mere avancerede muligheder for opfølgning på tværs af økonomiske og faglige styringsparametre besværliggøres.

Tidsforbrug

Der er indikationer på, at der, sammenlignet med VUM uden it-løsninger og situationen uden VUM, ifølge det mest positive estimat kan være tidsbesparelser forbundet med at anvende VUM med it-understøttelse. Dette til trods for, at der i forbindelse med udarbejdelsen af business case er taget en række forbehold, og at der er usikkerhedsmomenter i grundlaget for beregningerne. Det er i den forbindelse vigtigt at tage implementeringsstatus med, da dette estimats usikkerheder gør, at tidsforbruget kan ændre sig, når DHUV er fuldstændig implementeret. Det er ikke muligt på baggrund af evalueringens analyser at sige noget om, hvorvidt ændringen vil være til et højere eller lavere tidsforbrug.

På baggrund af ovenstående fund har BDO og CEDI formuleret en række anbefalinger, der i det følgende opremses og kan ses i deres helhed i kapitel 9.

Anbefalinger fra den endelige evalueringsrapport:

- Planlæg implementeringen, så de enkelte dele implementeres i forlængelse af hinanden uden væsentlige tidsmæssige forskydninger.
- It-understøttelsen skal underbygge de dele af VUM og som minimum de dele af VUM, som kommunen ønsker at anvende.
- DHUV skal kunne understøtte en hensigtsmæssig sagsbehandling af både borgere med simple og mere komplekse problemstillinger.
- En fuldstændig og ensartet implementering af DHUV.
- Forlæng it-understøttelse og kompetenceudvikling til udførerledet.
- Gør VUM's udredningsdel mobil og operationel, så den kan anvendes i mødet med borgeren.
- Formulér klare målsætninger i opfølgningen af borgerens sag.
- Understøttelse af implementeringsprocessen fra højere ledelsesniveau i kommunen.
- Tydelige retningslinjer i forbindelse med skalering af funktionsniveauet.

Ud over dette fastholdes følgende anbefalinger fra delrapporten af evalueringen:

- Løbende opsamling på erfaringer og uklarheder omkring anvendelsen af metoden.
- Kortlæg de største ændringer i arbejdsgangene. Herunder hvilke dele af VUM/DHUV, som sagsbehandlerne oplever som nye og/eller fremmede i forhold til de arbejdsgange, de har været vant til.
- Udpeg superbrugere, som kan besvare spørgsmål fra de øvrige sagsbehandlere vedrørende det valgte DHUV-system og vedrørende selve metoden.
- Kommunens strategi for indførelsen af DHUV bør indeholde en klar plan for orientering og inddragelse af udførere.

3 IMPLEMENTERING AF DHUV

I dette kapitel behandles evalueringens konklusioner i relation til pilot- og projektkommunernes erfaringer med implementeringen af DHUV. Formålet med kapitlet er at belyse de væsentligste faktorer, der har påvirket implementeringen af DHUV i de undersøgte kommuner.

Kapitlet besvarer det overordnede evalueringsspørgsmål *"I hvilket omfang er VUM og de understøttende it-metoder implementeret?"* for så vidt angår implementeringen af VUM (implementeringen af it behandles i kapitel 6). Som sådan behandler kapitlet den del af outcome 9², der vedrører ibrugtagning af VUM i kommunerne. I den forbindelse skal det understreges, at det på nuværende tidspunkt er vanskeligt at sige noget generelt om VUM-metodikkens effekter, idet der er stor variation i de undersøgte kommuners anvendelse af VUM i sagsbehandlingen (jf. nedenstående konklusion om den varierende implementeringsgrad).

Der kan på baggrund af evalueringens samlede resultater drages følgende konklusioner vedrørende implementeringen af VUM:

- **Stor variation i implementeringsgrad og anvendelse af DHUV på tværs af de undersøgte kommuner.** Evalueringen viser, at mindre end halvdelen af de seks VUM-faser i gennemsnit anvendes i de undersøgte sager. Dette gennemsnit dækker imidlertid over væsentlige forskelle kommunerne imellem. Her synes implementeringen generelt at være mere succesfuld i pilotkommunerne end i projektkommunerne, selvom der også er indikationer på, at den konkrete implementering i den enkelte kommune har stor betydning for de lokale effekter. I den sammenhæng indikerer evalueringens resultater, at såvel antallet af VUM-faser, der anvendes i sagsbehandlingen, som ensartetheden på tværs af de enkelte sager, vokser i takt med, at sagsbehandlerne over tid opnår større rutine i brugen af VUM.
- **Udredning er vægtet højere end styring i implementeringen af DHUV.** Der kan i både pilot- og projektkommuner observeres en forskel i anvendelsesgraden for hver af de seks VUM-faser med de to faser udredning og vurdering som de mest anvendte og bestilling og opfølgning som de mindst anvendte. Forskellen kan ses som et udtryk for, hvilke faser sagsbehandlerne i praksis har taget til sig som led i det daglige arbejde. Den observerede forskel i anvendelsesgraden kan endvidere indikere, at der i flere af de undersøgte kommuner er sket en bevidst eller ubevidst prioritering af pilotprojektets socialfaglige målsætninger om bedre kvalitet og højere lovmedholdelighed i sagsbehandlingen – koblet til VUM's udredningsmetode - på bekostning af mulighederne for en bedre faglig og økonomisk styring af området.
- **De undersøgte kommuner har valgt forskellige fremgangsmåder ved implementeringen af DHUV.** Projektkommunerne spænder over flest forskellige valgte fremgangsmåder, mens der er indikationer på, at pilotkommunernes deltagelse i pilotprojektet har medført en større ensartethed i den valgte fremgangsmåde. Variationerne i kommunernes fremgangsmåde ved implementeringen af DHUV dækker blandt andet over forskellige grader af frivillighed i brugen af metoden samt omfang og hastighed i udbredelsen af metoden til forskellige områder og paragraffer. På baggrund af erfaringerne fra projektkommunerne står det klart, at især de meget langstrakte forløb med store tidsmæssige forskydninger mellem implementeringens forskellige elementer - undervisning i metode, indførelse af metoden i den daglige sagsbehandling samt it-understøttelse - har givet væsentlige udfordringer i nogle kommuner. Derudover har de begrænsede muligheder for implementering³ af it-understøttelse af VUM haft væsentlig betydning for den fremgangsmåde, både pilot- og projektkommunerne i praksis har valgt for implementering af VUM.

² Se Bilag 3 for uddybende information om de forskellige outcomemål i forbindelse med denne evaluering

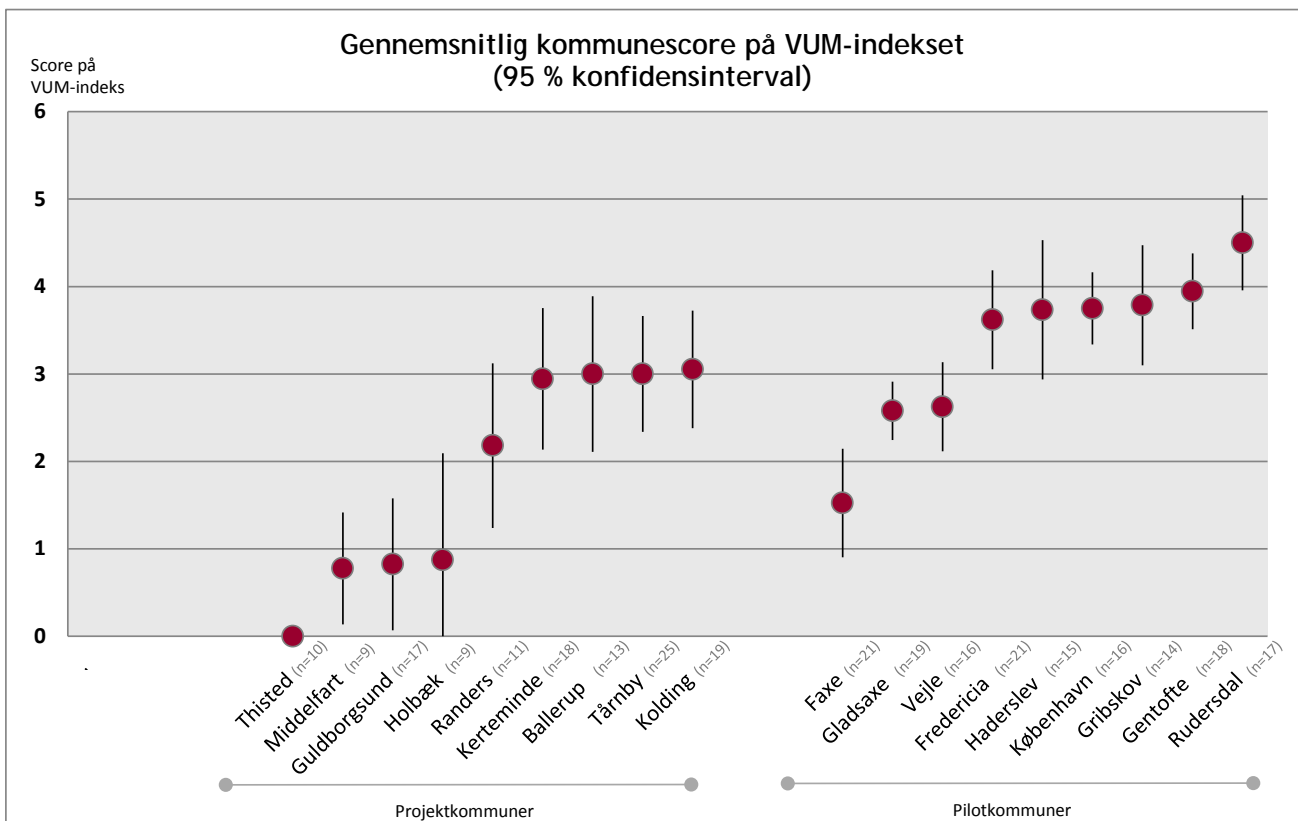
³ Jævnfør kapitel 6 om it-understøttelse af DHUV

3.1 STOR VARIATION I IMPLEMENTERINGSGRAD OG ANVENDELSE AF DHUV PÅ TVÆRS AF DE UNDERSØGTE KOMMUNER

Evalueringen viser, at der er stor variation i implementeringsgraden og anvendelsen af DHUV på tværs af de enkelte pilot- og projektkommuner.

Nedenstående figur udtrykker den observerede variation i form af de undersøgte kommuners score på et VUM-indeks, som er opstillet på baggrund af eftermålingens sagsgennemgang for henholdsvis pilot- og projektkommuner.

Figur 1: Kommunernes VUM-indeks



Helt overordnet viser figuren, at VUM-indekset på tværs af de undersøgte kommuner varierer fra 0 til 4,5, og at der er en meget forskellig standardafvigelse. Som sådan er VUM-indekset et godt billede på den forskel, der er på tværs af de undersøgte kommuner, når det gælder implementeringsgrad og anvendelse af VUM. I relation til nærværende evaluering betyder den store variation, at det på nuværende tidspunkt er vanskeligt at sige noget generelt om VUM-metodikkens effekter, fordi de undersøgte kommuner er på forskellige stadier i den konkrete anvendelse af VUM i sagsbehandlingen.

Om det opstillede VUM-indeks

VUM-indekset er opstillet ved, at det for hver af de fremsendte sager er undersøgt, hvorvidt VUM er benyttet i forhold til de seks forskellige sagsbehandlingsfaser (jf. indledende afsnit om VUM's seks faser). For hver fase af VUM, der anvendes i den enkelte sag, opnås et point på VUM-indekset, der således går fra 0 til 6.

Data for de enkelte sager er derefter regnet sammen til et kommunalt gennemsnit og forholder sig dermed til den relative anvendelse af VUM i den pågældende kommune.

Hvad fortæller VUM-indekset:

Indekset kan anvendes som et indeks for implementeringsgraden i den enkelte kommune, idet den enkelte kommunes score viser, hvor mange faser af VUM kommunen i gennemsnit anvender ved behandlingen af en sag (kommunens score på VUM-indekset er i figuren afbilledet som en rund prik).

I forlængelse heraf udtrykker standardafvigelsen for den enkelte kommunes VUM-score, hvor ensartede anvendelsen af VUM-faserne er i den enkelte kommune. En relativ stor standardafvigelse angiver således, at der i den pågældende kommune er stor forskel på, hvor mange faser af VUM, som anvendes på tværs af alle sagerne. En relativ lav standardafvigelse viser derimod, at der i kommunen er stor ensartethed i det antal faser af VUM, som anvendes (standardafvigelsen er i figuren afbilledet med en tynd streg).

Går man et spadestik dybere, er der følgende observationer i relation til det opstillede VUM-indeks:

- **I gennemsnit anvendes mindre end halvdelen af de seks VUM-faser i de undersøgte sager.** Evalueringens gennemgang af konkrete sager indikerer, at implementeringen af VUM ikke synes at være fuldendt i nogen af de undersøgte kommuner. På tværs af de 325 gennemgåede sager fra de 20 undersøgte kommuner anvendes VUM således i gennemsnit i 2,6 faser pr. sag. I seks ud af de 325 sager er alle seks VUM-faser anvendt. En mulig forklaring på den relativt lave gennemsnitlige score på VUM-indekset samt de få sager, hvor alle seks VUM-faser er anvendt, gives i de følgende afsnit om henholdsvis forskellige fremgangsmåder i implementeringsprocessen og kommunernes fokus på VUM som udredningsmetode (jf. afsnit 4.2 og 4.3).⁴
- **Pilotkommunerne har generelt et højere VUM-indeks end projektkommunerne.** Gennemsnittet for pilotkommunerne ligger på 3,3, mens gennemsnittet for projektkommunerne ligger på 1,9. Der er imidlertid også stor spredning mellem de enkelte kommuner inden for hver af de to kommunetyper. Eksempelvis har de enkelte pilotkommuner en score på VUM-indekset på mellem 1,5 og 4,5. Denne forskel på tværs af de enkelte kommuner indikerer, at den konkrete implementeringsproces i den enkelte kommune har væsentlig betydning for de effekter, der kan opnås i sagsbehandlingen.
- **Pilotkommunerne har generelt en lavere standardafvigelse end projektkommunerne.** Der er større ensartethed i sagerne fra pilotkommunerne sammenlignet med sagerne fra projektkommunerne, hvilket ses ved de lavere standardafvigelser. I pilotkommunerne er den gennemsnitlige standardafvigelse på 0,54, mens den for projektkommunerne ligger på 0,73.

De observerede forskelle mellem pilot- og projektkommuner, både hvad angår gennemsnitsscoren og standardafvigelsen, kan afspejle de to typer af kommuners forskellige forudsætninger i forhold til implementeringen af VUM. Pilotkommunerne har således i modsætning til projektkommunerne både medvirket ved udviklingen af metoden og har anvendt VUM i sagsbehandlingen i længere tid end projektkommunerne

De observerede forskelle kan imidlertid også indikere, at såvel antallet af VUM-faser, der anvendes i sagsbehandlingen, som ensartetheden på tværs af de enkelte sager vokser i takt med, at sagsbehandlerne over tid opnår større rutine i brugen af VUM. At det forholder sig sådan underbygges af medarbejdernes egne vurderinger af metoden, som det ses i data fra survey og kvalitative interviews.

⁴ Det skal i den forbindelse bemærkes, at ikke alle de undersøgte sager har gennemløbet et helt sagsforløb efter VUM på nuværende tidspunkt. Endvidere kan nogle af de gennemgåede sager være udvalgt inden for paragraffer, hvor nogle kommuner har valgt ikke at anvende VUM i sagsbehandlingen. Disse forhold påvirker både den gennemsnitlige score og standardafvigelsen, men det er BDO og CEDI's vurdering, at disse forhold kun i mindre grad kan forklare det lave gennemsnitlige antal faser anvendt i sagsbehandlingen og den store standardafvigelse i nogle kommuner.

Tabel 2: Jeg er sikker i min daglige brug af voksenedretningsmetoden (VUM)

Kommunetype	I høj grad		I nogen grad		I ringe grad		Slet ikke		Ved ikke		Total
	Antal	Andel	Antal	Andel	Antal	Andel	Antal	Andel	Antal	Andel	
Pilotkommune	51	48 %	48	45 %	6	6 %		0 %	1	1 %	106
Projektkommune	7	15 %	26	55 %	12	26 %	2	4 %		0 %	47
Total	58	38 %	74	48 %	18	12 %	2	1 %	1	1 %	153

Kilde: Eftermåling: Survey for sagsbehandlere, N = 52. Thisted kommune er ikke inkluderet, idet kommunen endnu ikke har taget metoden i brug.

Som det fremgår af ovenstående tabel 2, vurderer 93 pct. af sagsbehandlerne i pilotkommunerne mod 70 pct. af sagsbehandlerne i projektkommunerne, at de i nogen eller høj grad er sikre i deres brug af VUM. Til sammenligning tilkendegav flere af projektkommunernes sagsbehandlere i førmålingens interviews, at de ikke havde anvendt VUM eller kun havde meget sparsom erfaring med at bruge metoden.

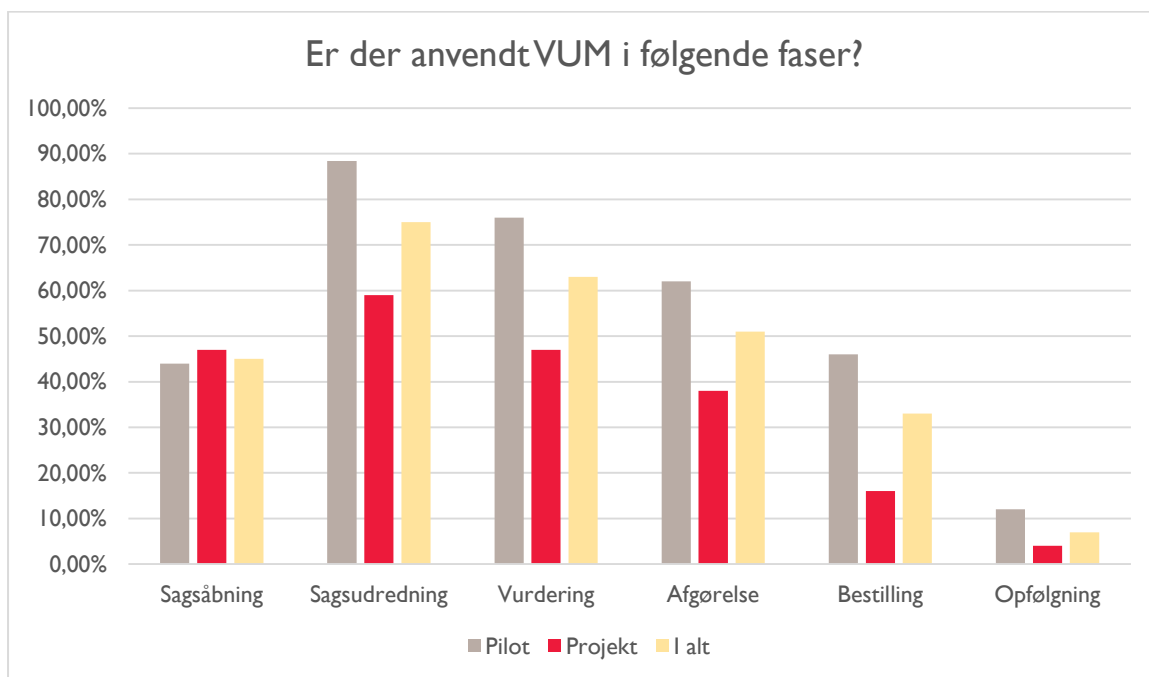
Ser man alene på forskellen mellem pilot- og projektkommunerne underbygger svarene ovenstående antagelse om, at der er en bedre implementeringsgrad og anvendelse af VUM i pilotkommunerne. Inddrager man tillige den udvikling, der er sket med sagsbehandlerne i projektkommunerne i tidsrummet fra førmålingen til eftermålingen, tegner der sig et billede af, at tidsperspektivet har væsentlig betydning for opbygningen af erfaringer og rutine i brugen af metoden hos sagsbehandlerne.

3.2 UDREDNING ER VÆGTET HØJERE END STYRING I IMPLEMENTERINGEN AF DHUV

Sagsgennemgangen i eftermålingen viser, at udredning og sagsvurdering - med henholdsvis 75 pct. og 63 pct. af de gennemgåede sager - er de to VUM-faser, hvor metoden oftest er anvendt. For de øvrige faser er andelen af gennemgåede sager, hvor VUM er anvendt, lavere. Det gælder især de to sidste faser i VUM's samlede sagsforløb - bestilling og opfølgning - med henholdsvis 29 pct. og 7 pct.

Nedenstående figur 2 viser andelen af sager, hvor VUM er anvendt i hver af de seks faser, fordelt på henholdsvis pilot- og projektkommuner.

Figur 1 Andel af sager, hvor VUM er anvendt



Kilde: Sagsgennemgangen i eftermålingen, n=287

Som det også fremgår af figuren, ligger pilotkommunerne markant højere end projektkommunerne i alle faser undtagen sagsåbning, hvor anvendelsen af VUM er stort set identisk. Relativt set er forskellen mest markant i de to sidste faser - bestilling og opfølgning - hvor pilotkommunerne anvender VUM i omkring tre gange så mange sager som projektkommunerne.

Sagsbehandlerne bekræfter i survey, at der er en forskel i anvendelsen af de seks faser. Oplysning og vurdering er således også ifølge sagsbehandlerne de to mest anvendte faser, idet henholdsvis 91 pct. og 98 pct. af sagsbehandlerne svarer, at de anvender VUM i disse faser. Tilsvarende er bestilling og opfølgning med henholdsvis 65 pct. og 67 pct. de faser, som færrest sagsbehandlere angiver, at de anvender.

Forskellen i anvendelsen af VUM mellem udredning og vurdering på den ene side og bestilling og opfølgning på den anden kan ses som en indikation på, hvor fokus har været i de undersøgte kommuners implementeringsproces eller som minimum et udtryk for, hvilke faser sagsbehandlerne i praksis har taget til sig som led i det daglige arbejde.

Dette understøttes tillige af erfaringerne fra førmålingens kvalitative interviews, hvor flere sagsbehandlere talte om indførelsen af VUM som synonymt med ibrugtagningen af VUM's udredningsmetode, hvilket er eksemplificeret ved nedenstående citat.

"Det er noget, man har udmeldt til alle i kommunen. Vi skal have VUM'et alle borgerne. (...) Der er ret meget arbejde inden, jeg overhovedet kan nå til at VUM'e borgeren igennem de 11 temaer." (Sagsbehandler)

Den observerede forskel i anvendelsesgraden kan afspejle en bevidst eller ubevidst forskel i prioritering af de overordnede målsætninger med VUM i kommunernes konkrete implementering og anvendelse af metoden. De to mest anvendte faser er således tæt knyttet til den udredningsmetode, der er udviklet som en del af VUM og dermed af væsentlig betydning for indfrielsen af pilotprojektets socialfaglige målsætninger om bedre kvalitet og højere lovmedholdelighed i sagsbehandlingen. Omvendt er de to mindst anvendte faser af væsentlig betydning for relationen til udførerne, herunder især mulighederne for at følge op på

effekten af det visiterede tilbud og dermed i sidste ende mulighederne for en bedre faglig og økonomisk styring af området.

I forlængelse heraf kan den ledelsesmæssige forankring af implementeringsprocessen i de undersøgte kommuner give en mulig forklaring på årsagen til den observerede forskel i anvendelsen af de seks faser. Den løbende kortlægning af implementeringsstatus, der som led i evalueringen er gennemført i pilot- og projektkommunerne, viser, at ansvaret for styring og fremdrift i implementeringen i hovedparten af kommunerne er placeret hos en projektleder, der er frikøbt til formålet. De kvalitative interviews i førmålingen viser endvidere, at denne projektleder typisk er 'tæt på sagsbehandlingen' og med stor indsigt i de socialfaglige problemstillinger qua en uddannelse som socialrådgiver og en baggrund som ledende sagsbehandler/faglig leder på området for voksne med handicap og udsatte voksne.

Omvendt giver førmålingens interviews indtryk af, at socialcheferne - selvom de i flere kommuner har været engageret i fastlæggelsen af de overordnede målsætninger for indførelsen af DHUV - generelt har været på afstand af de konkrete prioriteringer og implementeringsbeslutninger, der er med til at afgøre om sagsbehandlerne brug af metoden i sidste ende bliver fokuseret på VUM som udredningsmetode eller VUM som styringsværktøj eller et både-og.

I forlængelse heraf skal det nævnes, at nogle kommuner i førmålingen giver udtryk for, at arbejdet med at bruge VUM til at skabe et bedre styringsgrundlag er blevet nedprioriteret og udskudt. Årsagen er fraværet af et egentligt DHUV-system, at det ikke på tidspunktet for indførelsen af VUM i de pågældende kommuner var muligt at 'trække' den nødvendige ledelsesinformation (se også kapitel 6 vedr. it-understøttelse af DHUV og kapitel 8 vedr. effektivitet og styring).

3.3 DE UNDERSØGTE KOMMUNER HAR VALGT FORSKELLIGE FREMGANGSMÅDER VED IMPLEMENTERINGEN AF DHUV

Der er på tværs af pilot- og projektkommunerne væsentlige forskelle i den fremgangsmåde, som hver af de undersøgte kommuner har valgt i forbindelse med implementeringen af DHUV.

Projektkommunerne spænder over flest forskellige valgte fremgangsmåder, mens der er indikationer på, at pilotkommunernes deltagelse i pilotprojektet har medført en større ensartethed i den valgte fremgangsmåde. Ser man på de forskellige fremgangsmåder, de undersøgte kommuner har valgt i forhold til implementeringen af DHUV, viser det sig, at variationen særligt knytter sig til en række specifikke implementeringsbeslutninger:

- **Samtidighed vs. tidsforskydning.** Mange af de undersøgte kommuner har haft implementeringsforløb, hvor der har været forskydninger mellem væsentlige elementer i implementeringen af DHUV. For en del kommuner har det medført meget langstrakte forløb, hvis man ser på den samlede tidsperiode fra de første sagsbehandlers introduktion til metoden til en samlet it-understøttet brug af VUM har været udbredt til sagsbehandlerne. Den mest udbredte tidsforskydning i implementeringen har været mellem ibrugtagning af metoden i den daglige sagsbehandling og implementering af it-understøttelse (jf. også kapitel 5 om it-understøttelse af DHUV). Flere projektkommuner har tillige oplevet en tidsmæssig forskydning mellem undervisning i metoden og ibrugtagning af metoden i det daglige arbejde, hvor det af førmålingens interviews fremgår, at muligheden for at få støtte til undervisningen fra centralt hold for flere kommuner har været en væsentlig årsag til at fremrykke denne del af implementeringsprocessen, uanset om man i øvrigt var organisatorisk og it-mæssigt parat til at implementere DHUV.
- **Frivillighed vs. tvang.** Flertallet af de undersøgte kommuner har haft fastsat en fast skæringsdato for overgang til VUM som sagsbehandlingsmetode med en klar instruks til sagsbehandlerne om, hvornår alle nye sager skal håndteres efter VUM, samt hvordan og i hvilket omfang igangværende sager skal omlægges. Førmålingens interviews med projektkommunerne viser dog samtidig, at sagsbehandlerne i enkelte kommuner i opstarten kun skulle anvende dele af VUM, f.eks. sagsåbning, udredningsmetoden, handleplanskabelon eller bevillingsbrev, men ikke de andre dele af metoden. Andre projektkommuner valgte forud for skæringsdatoen en 'legende' tilgang til implementeringen af DHUV, hvor det i den første del af implementeringsperioden var frivilligt for sagsbehandlerne, om de anvendte VUM. Der var således en opfordring til sagsbehandlerne om at gøre sig erfaringer

med metoden i det daglige arbejde uden, at der var krav om, at den samlede sagsbehandling skulle følge metoden. I forlængelse heraf skal det bemærkes, at pilotkommunernes sagsbehandlere i kraft af deres deltagelse i pilotprojektet har haft tilsvarende muligheder for at eksperimentere med metoden tidligt i forløbet.

- **Hel eller delvis udbredelse på kort og lang sigt.** Der er på tværs af de undersøgte pilot- og projektkommuner forskel på, om DHUV er indført for både handicap, misbrug og psykiatri, samt om det er taget i brug for alle relevante paragraffer på området. Førmålingens interviews med ledende sagsbehandlere og socialchefer giver et klart indtryk af, at disse forskelle i al væsentlighed er bestemt af den enkelte kommunes organisering, eksempelvis organisatoriske, faglige eller it-mæssige sammenhænge til tilgrænsende områder som ældrepleje og beskæftigelse. I forlængelse heraf skal det nævnes, at nogle af de undersøgte projektkommuner har valgt en fremgangsmåde i implementeringen, hvor DHUV i første omgang blev taget i brug på et udvalgt område eller for udvalgte paragraffer med henblik på at samle erfaringer forud for udbredelsen til de øvrige områder og paragraffer. Enkelte projektkommuner giver i førmålingens interviews udtryk for, at VUM er implementeret på udvalgte områder ud fra økonomiske overvejelser. Disse kommuner har besluttet at implementere VUM på bestemte paragrafområder, hvor sagsbehandlerne udreder borgerne efter den nye metodik, uden at bruge metodikken i alle sager. Ambitionen med denne fremgangsmåde har fra kommunernes side været at sikre en kobling mellem den faktiske sagsbehandling og de politisk vedtagne serviceniveauer ved at bruge VUM til at sikre større ensartethed og gennemsigthed.

Den samlede variation på tværs af disse implementeringsbeslutninger betyder, at det ikke på det foreliggende datagrundlag er muligt at generalisere og konkludere entydigt på, i hvilket omfang nogle fremgangsmåder virker bedre end andre.

På baggrund af erfaringerne fra projektkommunerne står det dog klart, at især de meget langstrakte forløb med store tidsmæssige forskydninger mellem implementeringens forskellige elementer - undervisning i metode, indførelse af metoden i den daglige sagsbehandling samt it-understøttelse - har givet væsentlige udfordringer i nogle kommuner, eksempelvis i form af vanskeligheder med korrekt anvendelse af metoden i sagsbehandlingen (dette er sammen med en række andre uddybende observationer om implementeringsprocessen i projektkommunerne uddybende beskrevet i rapport om førmålingen).

I forlængelse heraf skal det også understreges, at de begrænsede muligheder for implementering af it-understøttelse af VUM har haft væsentlig betydning for den fremgangsmåde, som både pilot- og projektkommunerne i praksis har valgt for implementering af DHUV (jf. kapitel 6 om it-understøttelse af DHUV).

4 VUM SOM METODE

I dette kapitel behandles evalueringens konklusioner omkring VUM som overordnet udrednings- og sagsbehandlingsmetode på handicap- og udsatte voksne-området. Formålet er dermed at vurdere, hvordan VUM fungerer på tværs af de enkelte faser. Kapitlet vil tage udgangspunkt i de effekter, som kan opleves på tværs af kommunetyperne samt inden for henholdsvis pilot- og projektkommunerne.

Kapitlet besvarer evalueringsspørgsmålet: *"Hvad er effekterne af DHUV i forhold til kvaliteten i sagsbehandlingen"*. Dette kapitel forholder sig til VUM som samlet metodik og som den del af DHUV, der bibringer det direkte kvalitetsløft i sagsbehandlingen. Kapitel 7 uddyber i forhold til de enkelte faser af VUM. I dette kapitel inddrages outcome 1-6, som vist i nedenstående boks, til at besvare evalueringsspørgsmålet.

EVALUERINGENS OUTCOME 1-6

1. Ensartet begrebsanvendelse - herunder andel sager, hvor VUM er anvendt og brug af udredningsmetodikken i VUM.
2. Individuel udredning og sagsbehandling baseret på handleplaner, borgerinddragelse og klare indsatsmål og kommunikation med borgeren.
3. Færre fejl i sagsbehandling/udredning, herunder fejl, tilbageløb og ændringer i sagsbehandlingsforløbet.
4. Afgørelser baseret på ensartet brug af handleplaner og principper.
5. Samarbejde baseret på systematiske procedurer med udførerled.
6. Systematisk opfølgning.

På baggrund af evalueringens analyse af før- og eftermålingens data kan følgende konklusioner om effekterne af DHUV drages på tværs af de seks faser:

- **Der er stor variation i medarbejdernes erfaringer med metoden både internt i kommunen og på tværs af kommuner.** Forskellige tidspunkter for udrulningen af VUM og tilgange til implementering gør, at konklusionerne i afsnittet bygger på en analyse af metoden på tværs af de forskelligartede implementeringer i kommunerne og ikke på data omkring den fuldstændige implementering af metoden. Det er ikke muligt på baggrund af det foreliggende datamateriale at vurdere, hvordan konklusionerne ville ændre sig, hvis det var muligt at inddrage en fuldstændig implementering i analysen.
- **VUM giver målrettet og individuel udredning af borgerne.** De adspurgte sagsbehandlere i pilotkommunerne finder, at VUM giver en målrettet og individuel udredning af borgerne. Det er ikke muligt at konkludere noget lige så entydigt angående projektkommunerne.
- **Sagsbehandlernes erfaringer med metoden giver en mere ensartet brug af metoden i den enkelte kommune.** Erfaringerne med metoden er med til at give sagsbehandlerne en fælles tilgang til VUM som metode, og når metoden bruges ensartet og rigtigt i kommunen, er sagsbehandlerne tilfredse med metoden og mener, at den er med til at hjælpe dem i deres daglige arbejde. Derudover giver den ensartede begrebsanvendelse sagsbehandlerne en lettere kommunikation internt og til samarbejdspartnere. Foruden at give sagsbehandlerne et bedre grundlag for at overtage sager fra kollegaer giver VUM's begrebsapparat også sagsbehandlerne bedre muligheder for at kommunikere målrettet og tydeligt til samarbejdspartnere omkring borgeren.
- **VUM fører til fejlfinding og færre fejl.** Sagsbehandlerne vurderer, at den fuldstændigt implementerede metode potentielt set kan være med til at finde og rette fejl og føre til færre fejl. Det følger også heraf, at det på tidspunktet for evalueringen i store træk er et ikke-indfriet potentiale.
- **VUM er som udgangspunkt ikke fleksibel i sin tilgang til sagsbehandlingsforløbet.** Flere sagsbehandlere beretter, at det er vanskeligt at være fleksibel i VUM. Dette gælder både borgere, hvis situation er kompleks og borgere, som skal tildeles simple ydelser. Konsekvensen kan være, at arbejdsgangene bliver unødigt besværlige, når forhold, som ikke er relevante for sagsbehandlingen, alligevel skal fremskaffes og dermed fremgår af sagen. Således kan sagen blive overoplyst og sagsforløbet kan blive mere ineffektivt.

- **VUM som cyklisk proces gør det vanskeligt at indarbejde en borger i VUM, når der ikke startes op ved sagsåbningen, hvilket kan give borgerne uensartet sagsbehandling.** Det er en udfordring at bruge metoden, hvis borgeren ikke skal igennem sagsåbningens indledende fase og derfra følger metoden kronologisk. Erfaringerne fra kommunerne er, at der ikke nødvendigvis er plads til alle oplysningerne på borgeren, hvis disse ikke er overført fra tidligere faser.
- **Den helhedsorienterede tilgang til borgerne kræver overblik.** I eftermålingen tilkendegiver flere sagsbehandlere, at den helhedsorienterede tilgang i VUM til borgerne kræver, at overblikket over borgerens situation fastholdes. Det kan være vanskeligt for sagsbehandlere at bevare overblikket over borgere med komplekse sager, som har mange ydelser inden for handicap- og udsatte voksneområdet, fordi sagsbehandlere for hver ydelse skal sortere og nedbryde oplysningerne omkring borgeren i sagsbehandlingens udredningsfase for efterfølgende at opsummere borgerens funktionsniveauer inden for hver problemstilling i vurderingsfasen.
- **VUM ændrer ikke borgernes oplevelse af sagsforløbet.** Evalueringens resultater viser, at borgerne generelt har en positiv oplevelse af deres sagsforløb, og at indførelsen af VUM ikke synes at have påvirket denne oplevelse i hverken positiv eller negativ retning. Borgerne giver gennem interviewene således ikke udtryk for at have hverken en bedre eller dårligere kontakt til kommunen efter indførelsen af VUM.

4.1 DER ER STOR VARIATION I MEDARBEJDERNES ERFARINGER MED METODEN BÅDE INTERNT I KOMMUNEN OG PÅ TVÆRS AF KOMMUNER

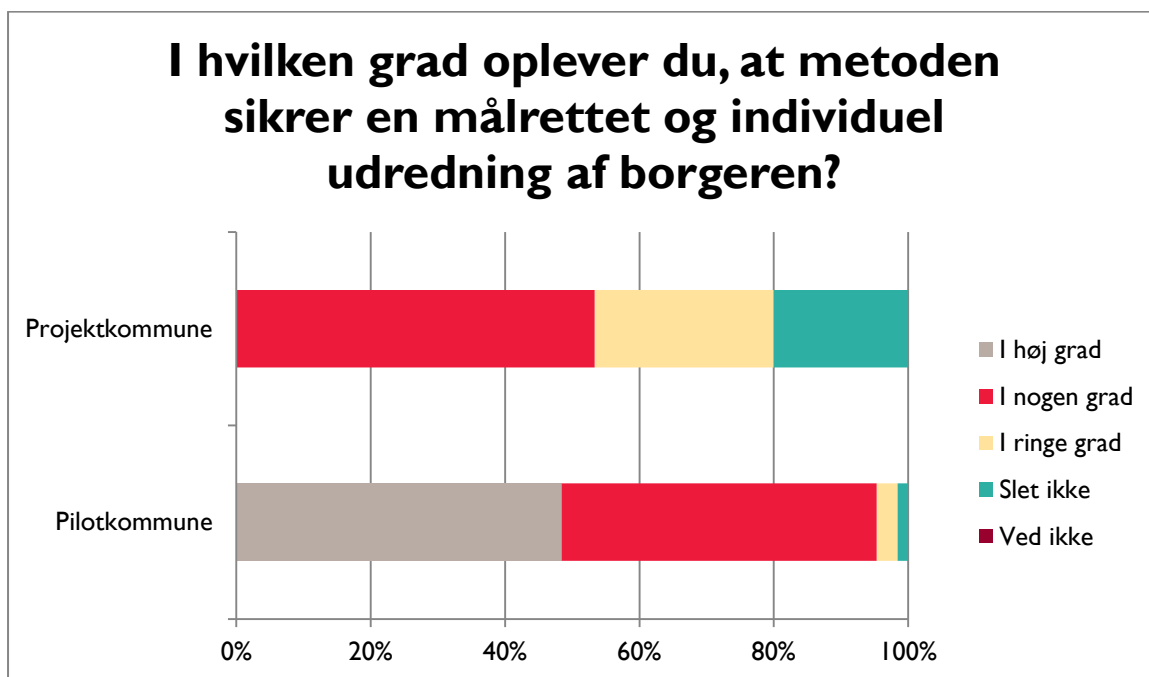
Afsnit 4.1 om implementeringen af VUM viste, at der var stor variation i tempoet, hvormed VUM var implementeret. Variationen i kommunernes anvendelse af metoden er ligeledes vidt forskellig, også internt i gruppen af pilot- og projektkommuner. Som konsekvens heraf bygger evalueringens konklusioner på et blik på tværs af kommuner med forskelligartede udgangspunkter og tilgange til implementering af metoden.

Resultaterne i afsnit 4 giver et indblik i, hvilke effekter DHUV har haft på kommunernes sagsbehandlingsforløb på tidspunktet for førmålingen, samtidig med der fokuseres på den potentielle situation, hvor alle VUM's faser er fuldt implementeret. Der analyseres i forhold til de målsætninger med metoden, som blev formuleret i forbindelse med formuleringen og udformningen af metoden. Derudover inddrages også sagsbehandlernes forventninger til, hvordan metoden kan fungere på det tidspunkt, hvor den er fuldt implementeret i kommunen. Af førmålingen fremgår det, at der blandt kommunerne var store forventninger til, hvordan VUM ville fungere i sagsbehandlernes dagligdag, og hvordan metodikken kunne være med til at systematisere arbejdet med borgerne og samarbejdspartnere. Dette understøtter data fra denne del af evalueringen, som viser, at kommunernes oplevelse af VUM som samlet metode stadig i nogen grad bygger på forventninger fremfor erfaringer.

4.2 VUM GIVER MÅLRETTET OG INDIVIDUEL UDREDNING AF BORGERNE

I survey udført i forbindelse med eftermålingen blev de adspurgte sagsbehandlere bedt om en vurdering af, hvorvidt VUM som metode sikrer en målrettet og individuel udredning af borgeren. Resultatet fremgår af nedenstående figur.

Figur 2 I hvilken grad oplever du, at metoden sikrer en målrettet og individuel udredning af borgeren?



Kilde: Eftermåling: Survey for sagsbehandlere. $N_{\text{pilotkommuner}}=15$, $N_{\text{projektkommune}}=64$. Læs metodebilag for forklaring på varierende n-værdier.

I pilotkommunerne er der i høj grad en positiv tilgang til dette, hvor 95 % af de adspurgte sagsbehandlere enten i høj grad eller i nogen grad vurderer, at dette er tilfældet, mens der i projektkommunerne er 53 %, der oplever, at metoden gør dette i nogen grad.⁵ De adspurgte sagsbehandlere oplever altså, at VUM som anvendt metode lever op til målsætningen om den målrettede og individuelle udredning af borgerne. Set i forhold til afsnittet om VUM's faser er netop udredningsfasen også en af de faser, hvori flere kommuner og dermed sagsbehandlere bruger VUM. Dermed er kendskabet til metodens muligheder i forhold til udredning også større, hvilket også kan ses gennem fraværet af "Ved ikke"-besvarelser på spørgsmålet. Udredningen er det område, hvor kommunerne i højest grad har fokuseret på at få udrullet VUM. Det kommer også til udtryk ved, at medarbejderne mener, at VUM fungerer bedst i udredningsfasen. Dette underbygges af sagsgennemgangen, hvor der i 94 % af sagerne i pilotkommuner foretages en udredning, det samme gør sig gældende for 85 % af sagerne i projektkommuner og 84 % af sagerne i referencekommunerne.⁶ Med dette in mente giver det positive muligheder for at implementere flere dele af VUM og eventuelt hele VUM-metodikken i kommunerne. Denne videre succesfulde implementering kræver, at kommunerne fokuserer på enkeltfaserne i VUM og dermed på vigtigheden af implementeringen af faserne enkeltvis og VUM som et samlet hele. Når der bliver fokuseret på faserne, er der indikationer på, at faserne og VUM som samlet hele kan fungere i sagsbehandlernes daglige virke.

⁵ Dette resultat skal dog ses i forhold til det relativt lave antal adspurgte sagsbehandlere i denne gruppe kommuner.

⁶ Her skal det igen tages med, at der i en af referencekommunerne anvendes en fast struktur for sagsbehandlingen, der sikrer en systematisk tilgang i sagerne.

4.3 SAGSBEHANDLERNES ERFARINGER MED METODEN GIVER EN MERE ENSARTET BRUG AF METODEN I DEN ENKELTE KOMMUNE

Med sagsbehandlingernes erfaring med metoden følger også en mere ensartet tilgang i brugen af metoden, dette kan f.eks. ses i afsnittet om implementering af metoden, hvor den gennemsnitlige spredning på VUM-indekset er mindre for pilotkommunerne end for projektkommunerne.

Nedenstående citat stammer fra en sagsbehandler fra en af pilotkommunerne, som fortæller om et tiltag iværksat for at sikre, at sagsbehandlerne anvender metoden konsekvent og ensartet.

"Når metoden anvendes korrekt, kan den kun anbefales. Sagsbehandlerne holder jævnligt kvalitets-sikring af VUM, hvor vi på skift går igennem en kollegas VUM i plenum. Dette er yderst brugbart og løfter det faglige niveau samt skaber fælles sprog, forståelse og en mere ensrettet scoring af funktionsniveau." (Sagsbehandler)

Citatet illustrerer, hvordan sagsbehandlerne opnår en fælles forståelse for VUM gennem faglig sparing og drøftelser i plenum. Initiativet understøtter, at sagsbehandlerne opnår et fælles sprog, som giver dem en mere ensartet forståelse for og anvendelse af metoden.

På baggrund af foreliggende datagrundlag har evalueringen ikke indsiget i, hvorvidt projektkommunerne har iværksat lignende tiltag for at understøtte den faglige udvikling i anvendelsen af metoden hos sagsbehandlerne. Det vurderes, at projektkommunerne vil kunne opnå et stort udbytte af lignende initiativer, hvor fokus er på faglig sparing.

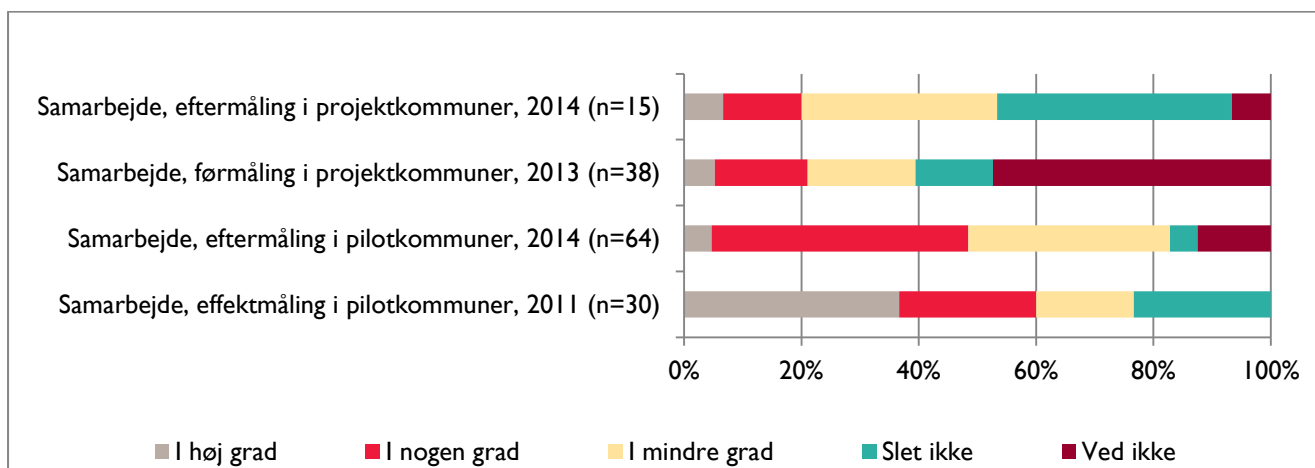
Ud fra eftermålingens sagsgennemgang kan det ses, at sagsbehandlerne i både pilot- og projektkommuner har en meget forskelligartet tilgang til udfyldning af fasernes enkelte felter. Den gennemførte sagsgennemgang viser, at sagsbehandlerne har ladet centrale felter stå tomme og i stedet har benyttet de felter, som indbyder mere til et fritekst-format. Det er ikke et systematisk fund i én bestemt fase af VUM, men derimod er dette set i større eller mindre omfang i alle faserne og på tværs af forskellige sagstyper. Sagsbehandlerne samler al information om borgerne i et åbent tekstfelt fremfor at fordele informationen til de korrekte felter. Denne tilgang til VUM kan være problematisk, da metodens fordele i form af ensartet sagsbehandling ikke bliver brugt.

Ved at anvende fælles metoder med foruddefinerede begreber og måder at beskrive borgerne i sagsbehandlingen, vil sagsbehandlere få et fælles sprog, der kan bruges på tværs af forskellige sager og dermed også give et fælles grundlag for gensidig forståelse, når sager skal drøftes. Dette gør sig gældende både internt mellem sagsbehandlere, men også når samarbejdspartnere og udførere skal inddrages i diskussionen. Denne fælles begrebsanvendelse kan potentielt medføre en formindsket risiko for misforståelser og fejlurderinger i sagsbehandlingen og det videre forløb omkring borgeren. Dette underbygges af eftermålingens survey med sagsbehandlere, hvor 81 % af sagsbehandlerne vurderer, at metodens begreber bidrager til at skabe grundlag for et fælles sprog i sagsbehandlingen. Denne ensartede begrebsanvendelse ses tydeligst i udredningsfasen, hvor sagsbehandlerne har mulighed for at anvende begreberne opstillet i de 11 udredningsmaer ensartet. I størstedelen af sagerne i eftermålingens sagsgennemgang er VUM udelukkende anvendt i udredningsfasen.

På baggrund af resultaterne fra før- og eftermålingen kan en progression spores i forhold til sagsbehandlerne oplevelse af, hvorvidt metoden har forbedret samarbejdet med udførerne. Nedenstående figur viser således, at sagsbehandlerne i både pilot- og projektkommunerne overordnet set er mere positive overfor metodens indvirkning på relationen til udførerne i eftermålingen set i forhold til førmålingen⁷.

⁷ I figuren sammenlignes pilotkommunernes besvarelser i eftermålingen med effektmålingen udført af deloitte i 2011.

Figur 3: I hvilken grad oplever du, at metoden har forbedret samarbejdet med udfører?



Kilde: Eftermåling: Survey for sagsbehandlere. $N(\text{effekt})_{\text{pilotkommuner}}=30$, $N(\text{efter})_{\text{pilotkommuner}}=64$, $N(\text{før})_{\text{projektkommune}}=38$, $N(\text{efter})_{\text{projektkommuner}}=15$. Thisted kommune er ikke inkluderet, idet kommunen endnu ikke har taget metoden i brug.

I figur 4 kan det ses, at en stor andel af sagsbehandlerne fra både pilot- og projektkommunerne oplever, at VUM understøtter samarbejdet med udføreren. Udviklingen fra før- til eftermålingen indikerer, at det eventuelt kan forventes, at sagsbehandlerne i takt med, at deres erfaring med metoden stiger, vil have en mere positiv indstilling over for udførerne.

Formålet med systematikken i VUM er, at samarbejdet med udførerne skal lettes og ensartes ved blandt andet at danne samme platform for kommunikation. Det er ifølge formålet med metodikken en fordel, at sagerne får et mere ensartet udseende og dermed anses det for at være lettere for udførere at afkode, hvilke indsatser der er bestilt. Målsætningen er dermed, at gennem en mere målrettet og konkret bestilling af indsats får sagsbehandlerne også et mere præcist arbejdsredskab til opfølgning af borgerens indsats, hvis VUM også anvendes systematisk hos udføreren. Målsætningen for indsatsen er dermed, at VUM som metode muliggør, at der arbejdes med klarere mål for den specifikke indsats, der vedtages i direkte dialog mellem sagsbehandler og udfører⁸. Derudover fastlægges de overordnede mål for indsatsen i dialog mellem sagsbehandler og borger. En kommunal socialchef har i forbindelse med denne evaluering udtrykt, at VUM kan være med til at give en sagsbehandling, der forholder sig til *den rette metode, til den rette tid, til den rette person og det rette tidspunkt til at stoppe indsatsen, når den ikke længere er relevant*.

Evalueringens resultater viser forbedringer fra førmålingens til eftermålingens resultater vedrørende samarbejdet mellem myndighed og udfører. Det er dog ikke muligt på det foreliggende datagrundlag at dokumentere tydelige effekter af VUM for samarbejdet mellem myndighed og udfører. En nuancering af dette er, at nogle sagsbehandlere i forbindelse med survey udtrykker, at de har behov for en mulighed for at tydeliggøre overfor udfører, hvilke mål der er kort- og langsigtede for borgeren.

En sagsbehandler beskriver dette således:

”Der mangler en mulighed for at sortere langsigtede og kortsigtede mål. Der mangler desuden mulighed for at beskrive omsorgsopgaver for de borgere, som af den ene eller anden grund ikke kan arbejde med et bestemt problem i øjeblikket, men stadig har brug for støtte til det problem. Det kan være at købe ind, selvom de ikke magter at arbejde på selv at lære det i øjeblikket. Eller sågar at blive madet, hvis man aldrig selv vil kunne spise uden hjælp pga. et handicap. Der er ikke plads til disse opgaver i VUM, men derfor holder de jo ikke op med at eksistere.” (Sagsbehandler)

⁸ Se uddybning i afsnit 5.5

Nogle sagsbehandlere udtrykker et ønske om at kunne kommunikere på et mere fyldestgørende niveau til udfører gennem metoden. Dette stiller krav til, at der eksempelvis gives mulighed for at prioritere i målsætningerne. Dette vil ifølge disse sagsbehandlere lette og ensarte samarbejdet mellem udfører og kommune yderligere, hvis VUM indeholdt en mulighed for at tydeliggøre overfor udfører, hvad der er opstillet af krav til indsatserne allerede indledningsvis. Derudover vil det ifølge nogle sagsbehandlere være en fordel, hvis disse krav kunne deles op i mål på kortere og længere sigt for at gå i en konstruktiv dialog om, hvad der forventes af udførere og dermed også for at kunne følge tættere op på indsatsernes effektivitet.

Det skal fremhæves, at såvel myndighed som udførere udtrykker en forståelse for vigtigheden i at investere i denne relation, som gennem VUM kan skabe bedre samarbejdsstruktur mellem disse. På nuværende tidspunkt er dette dog stadig et udtryk for en forventning til metoden, og argumentet bygger således ikke på et allerede eksisterende erfaringsgrundlag.

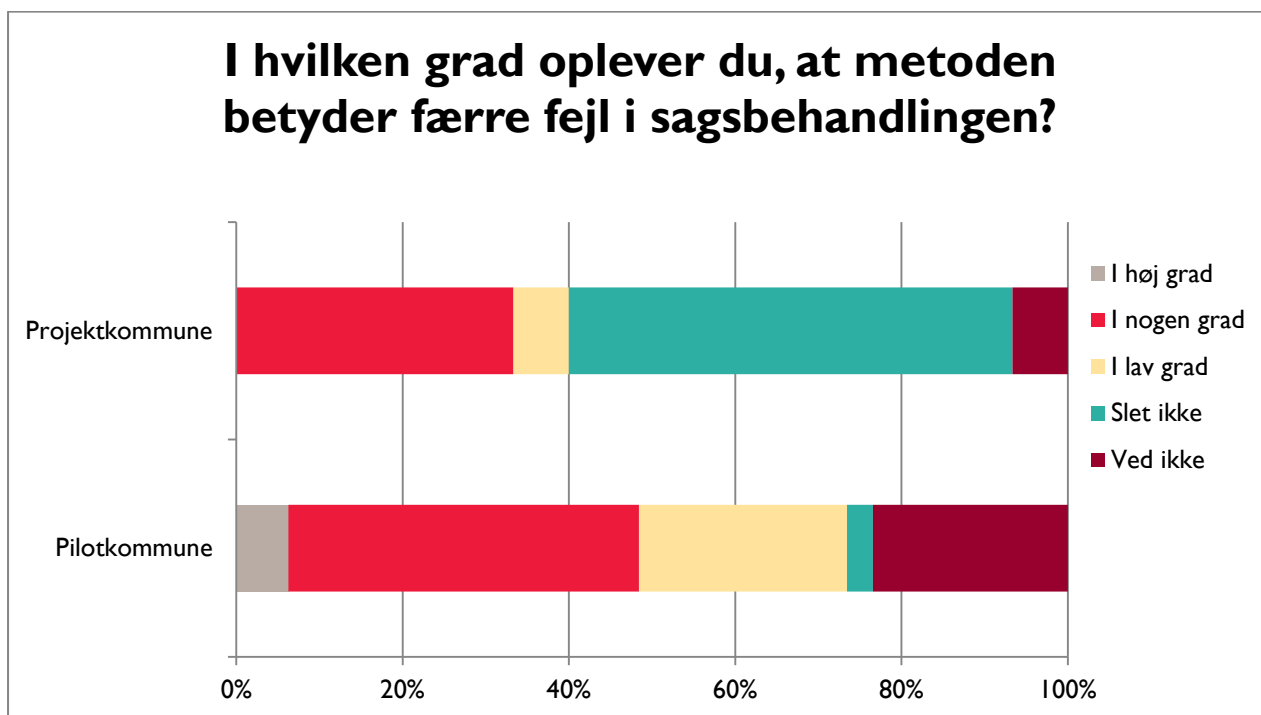
I eftermålingen ses, at flere såvel pilot- som projektkommuner har taget initiativ til at uddanne udførerleddet i VUM-metoden og forlænge it-understøttelsen til udførerleddet, så udførerne også har adgang til VUM systemet og kan læse akterne i sagerne samt være med til at sikre, at sagen er aktiv.

Opsummerende vil det sige, at VUM har potentiale til at give en helt direkte adgang til kommunikation mellem de fagprofessionelle og myndighedsområdet, hvorved der både spares tid og sikres, at borgerne får præcis den indsats, de har brug for i forbindelse med deres specifikke problemstillinger. Desuden gør dette også, at der kan ske en langt mere umiddelbar kommunikation mellem sagsbehandleren og udførerne samt de øvrige samarbejdspartnere, idet al kommunikation kan foregå via et system, som alle relevante parter har adgang til. Dermed forsimples processen, som ofte er en medvirkende årsag til, at sagsbehandlingen kan være lang tid undervejs.

4.4 VUM FØRER IFØLGE SAGSBEHANDLERNE TIL FEJLFINDING OG FÆRRE FEJL

Et af de store potentialer i VUM er at rette eventuelle fejl eller helt at undgå, at der bliver begået fejl på grund af den systematiske tilgang. På grund af den forskelligartede implementering er det ikke muligt at sige noget direkte om, hvorvidt metodikken fører til færre fejl. I survey til sagsbehandlere i eftermålingen spørges ind til, hvorvidt det opleves, at metoden fører til færre fejl. Svarfordelingen på dette spørgsmål vises i nedenstående figur.

Figur 4 Survey med sagsbehandlere i eftermålingen



Kilde: Eftermåling: Survey for sagsbehandlere. $N_{\text{pilotkommuner}}=15$, $N_{\text{projektkommune}}=64$. Thisted kommune er ikke inkluderet, idet kommunen endnu ikke har taget metoden i brug.

På baggrund af resultaterne fra sagsbehandlersurveyet i eftermålingen kan der fremhæves flere interessante pointer i forbindelse med den grundlæggende målsætning med metodikken om færre fejl i sagsbehandlingen. Figur 5 viser, at 48 % af sagsbehandlerne i pilotkommunerne oplever, at metoden betyder færre fejl i sagsbehandlingen, mens det samme gør sig gældende for 33 % af sagsbehandlerne i projektkommunerne. Samtidig er der en forholdsvis stor andel af sagsbehandlerne fra såvel pilot- som projektkommuner, der i lav grad eller slet ikke oplever, at metoden har medvirket til at nedbringe andelen af fejl i sagsbehandlingen. 28 % af sagsbehandlerne fra pilotkommunerne oplever i lav grad eller slet ikke, at der forekommer færre fejl med metoden. Eftersom disse kommuner har anvendt metoden siden 2010, er forventningen, at erfaringsniveauet hos sagsbehandlerne er forholdsvis højt, hvorfor ovenstående resultater må tilskrives metoden og ikke manglende erfaringer med brugen af denne. Årsagen hertil kan være, at sagsbehandlerne i pilotkommunerne ikke anvender samtlige faser af metoden, hvorfor det fyldestgørende overblik over, hvilke effekter metoden har i forhold til fejl, stadig er ufuldstændig.

4.5 VUM ER SOM UDGANGSPUNKT IKKE FLEKSIBEL I TILGANGEN TIL SAGSBEHANDLINGSFORLØBET

Et af formålene med VUM er, at metoden skal kunne rumme sagsbehandling for både borgere med komplekse problematikker, der modtager mange ydelser og borgere med mere simple problematikker, der modtager relativt få ydelser hos kommunernes handicap- og udsatte voksne-område. I førmålingens kvalitative interviews tilkendegiver flere sagsbehandlere og faglige ledere fra projektkommunerne, at der på det tidspunkt endnu var uklarhed om, hvordan enkeltsagsprincippet skulle følges, når der skulle åbnes nye sager på borgere. Dette bliver eksempelvis illustreret i nedenstående citat.

Vi mangler stadig at se, hvordan det kommer til at fungere, at vi skal behandle hver enkelt ansøgning som en ny sag. Hvordan kommer det til at fungere i praksis? (Sagsbehandler)

Det fremgår således af formålingens kvalitative interviews, at faglige ledere og sagsbehandlere forventede, at VUM blev en udfordring at anvende, hvis der ikke kom klare linjer om, hvornår der blandt andet skal foretages en sagsåbning. Selvom enkelt-sagsprincippet skaber et bedre overblik over de enkelte ydelser, som bliver tildelt borgeren, kan VUM blive vanskelig og meget ressourcekrævende at arbejde med, hvis sagsbehandlerne eksempelvis skal åbne en ny sag, hver gang større ændringer finder sted i borgerens ydelser.

I eftermålingen har flere sagsbehandlere gennem surveyen fremhævet, at arbejdet i VUM kan være meget ressourcekrævende, hvilket specielt kommer til udtryk, hvis der allerede på forhånd er viden om borgerens behov for støtte. Det kan således være unødvendigt omfattende for sagsbehandlerne at føre borgernes sager gennem VUM's samlede metodik, hvorfor det kan være en fordel med en mere klar stillingtagen til, hvornår der kan genbruges viden fra allerede eksisterende sager om den pågældende borger.

"VUM er fagligt og systematisk et godt arbejdsredskab, men metoden er meget tidskrævende og omfattende. Hvis der er usikkerhed om borgers støttebehov, og at der derigennem mangler afklaring af indsatser, da er metoden yderst effektiv. Dette, da man kommer hele vejen rundt om borgerens livsområder og kan klarlægge ressourcer, begrænsninger, mestring og samlede funktionsniveau. VUM kan endvidere genbruges, hvis situationen pludselig ændrer sig, hvilket hurtigt kan vise sig nyttigt. Men hvis man på forhånd kender tilstrækkeligt til borgers samlede situation og funktionsniveau, da kan det virke meget omfattende først at skulle gå i gennem VUM for at kunne indstille til en indsats." (sagsbehandler)

"Det er et tungt redskab, da der skal laves en VUM for en indsats, der kunne klares på meget kort tid, f.eks. en ledsageordning eller en bostøtte, som er et andet oplagt eksempel." (Sagsbehandler)

I forbindelse med surveyen giver flere andre sagsbehandlere udtryk for lignende betragtninger. Der er derfor indikationer på, at VUM mangler en fleksibilitet i forhold til at kunne understøtte og håndtere en arbejdsgang for sagsbehandling af både simple og komplekse ydelsestildelinger. Flere sagsbehandlere fremhæver således risikoen for overoplysning af borgerens situation, hvis simple ydelser skal tildeles. Samme pointe bliver ligeledes underbygget ved nedenstående udtalelser fra sagsbehandlere i pilotkommunerne.

"Min oplevelse er, at man skal igennem mange felter og klik på computeren og tage stilling til mange ting for selv ganske små og "billige" foranstaltninger." (sagsbehandler)

"Det opleves som en noget rigid metode, som er meget tidskrævende." (Sagsbehandler)

Det bliver således en vigtig pointe, at denne sagsbehandler fra en pilotkommune oplever metoden som ufleksibel, idet disse sagsbehandlere efterhånden har øvelse i anvendelse af metoden. Derfor kan oplevelsen af et ufleksibelt system ikke forklares med sagsbehandlernes manglende erfaring med arbejdet med VUM, som kan tiltænkes at være årsagen til projektkommunernes oplevelser. I forlængelse af dette tilkendegiver enkelte sagsbehandlere også, at den manglende it-understøttelse gør metoden unødigt tids- og ressourcekrævende. I den forbindelse er en vigtig pointe også, at det ikke i udgangspunktet er meningen, at VUM skal udrulles uden it-understøttelse⁹, men da en hel del af sagsbehandlerne kun har erfaringer med metoden uden den tilknyttede it-understøttelse, peger dette i retningen af, at en fornuftig it-understøttelse er en vital del af VUM-metodikken.

⁹ Se afsnit 6 om digitaliseringen af metoden for uddybninger af dette

I forbindelse med eftermålingens survey fremhæver flere sagsbehandlere, at metoden mangler mulighed for at rumme forhold, som er specifikke for enkelte ydelsesområder. Det beskriver en sagsbehandler således i forhold til senhjerneskadeområdet særlige forhold:

"Jeg oplever, at VUM mangler mere konkrete spørgsmål i forhold til sagsarbejdet på senhjerneskadeområdet. Jeg vurderer, at der mangler mulighed for spørgsmål, der bedre afdækker specifikke skader hos en borger med skjulte handicap." (Sagsbehandler)

Det er hensigten, at VUM skal kunne anvendes som fyldestgørende metode for sagsbehandling for alle ydelstildelinger inden for handicap- og udsatte voksne-området. Denne bredde i anvendelsesområdet betyder, at det er begrænset, hvor dybt metoden kan gå på enkeltområder, og hvor mange særlige forhold, der kan tages højde for. I forbindelse med udviklingen af metoden har det således været drøftet og afprøvet, hvor de rigtige snitflader for VUM's dækningsgrad skulle placeres¹⁰.

Opsummerende viser evalueringen således, at kommunernes håndtering af enkeltsagsprincippet er vigtig i forhold til anvendelsen af VUM som sagsbehandlingsmetode, som på den ene side skal sikre grundighed i sagsbehandlerens tilgang og på den anden side skal sikre, at sagsbehandlerne oplever en fleksibel og smidig arbejdsgang, der ikke rummer for mange gentagelser. Selvom størstedelen af sagsbehandlerne i surveyet giver udtryk for, at metoden understøtter en høj faglig kvalitet i sagsbehandlingen, opleves det samtidig, at den processuelle sagsbehandling er ufleksibel. Nogle sagsbehandlere beretter i kommentarfelter i eftermålingens survey, at VUM på nuværende tidspunkt ikke kan håndtere forskellen på borgere med henholdsvis komplekse problematikker og simple problematikker, som ikke behøver samme grundighed i sagsbehandlingen. Ifølge disse sagsbehandlere mangler metoden mulighed for at kunne selektere i faserens relevans i forhold til borgernes specifikke henvendelse. Det, der mangler i metoden, er mere præcist muligheden for at vælge felter og områder til og fra, hvis de finder det relevant. På den måde fastholdes metodens systematik samtidig med, at sagsbehandlerne får en større fleksibilitet i forhold til at indsamle oplysninger til den specifikke sag. En sådan fleksibilitet kan tænkes ind via en it-understøttelse, der ikke blot er en fastlåst række af skabeloner, men mere et dynamisk arbejdsredskab.

4.6 FULDT IMPLEMENTERET VUM MULIGGØR SAGSBEHANDLING SOM EN CYKLISK PROCES

De kvalitative interviews i evalueringen viser, at der blandt sagsbehandlerne er en forventning om, at VUM som en cyklisk proces, hvor gennemløbene af de seks faser bygger ovenpå hinanden, vil kunne give yderligere værdi til sagsbehandlingen.

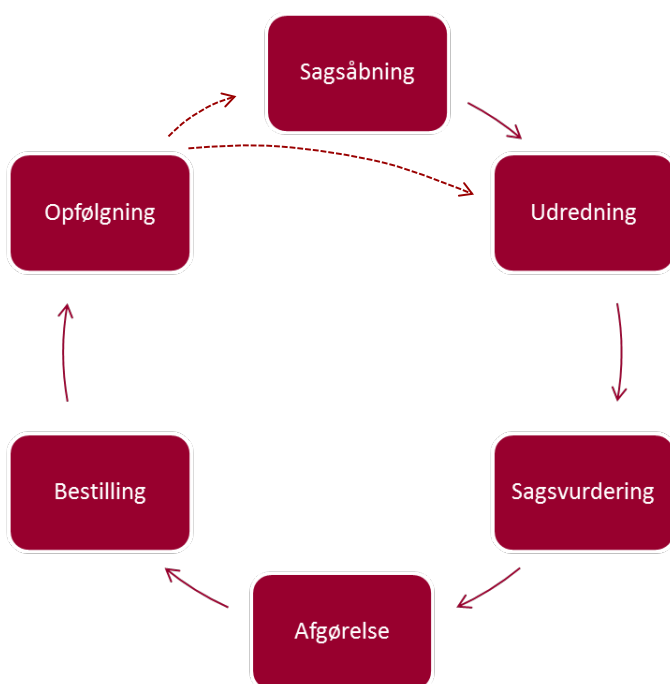
Det indsamlede data i evalueringen viser, at pilot- og projektkommunerne oplever det som en udfordring at indarbejde borgeren i VUM, hvis denne ikke skal igennem metodens indledende fase og følge metoden kronologisk. Flere kommuner har valgt at implementere VUM ved opfølgingsfasen, hvormed borgerne udredes efter VUM's udredningsfase, når deres indsatser skal gennemgå den lovpligtige opfølgning. Erfaringen er, at de indledende faser i VUM er en nødvendig forudsætning for at kunne bruge de øvrige faser. Det er for eksempel på nuværende tidspunkt ikke muligt i VUM at indsamle og organisere alle oplysninger om borgeren, når denne først startes op eksempelvis i forbindelse med opfølgingsfasen, hvor oplysninger fra tidligere faser ikke er overført. Med andre ord er det, ifølge sagsbehandlerne, ikke muligt at starte en borger ved de senere faser, uden at have indsamlet oplysninger til de indledende faser.

Af førmålingens kvalitative interviews med såvel sagsbehandlere som faglige ledere i projektkommunerne fremgår det, at et af de store potentialer ved VUM netop er, at VUM skal opfattes som en cyklisk proces. VUM bygger således på, at der i forlængelse af en opfølgning af borgerens indsats bliver lagt op til, at borgers funktionsniveau revurderes gennem en gentaget udredning af borgeren. Borgeren er dermed ikke på noget tidspunkt færdigbehandlet og parkeret i et tilbud. Fokus i sagsbehandlingen er på udviklingen i borgerens forhold, som kan medvirke til, at borgeren opnår en større selvstændighed og livskvalitet.

¹⁰ Deloitte baseline

Erfaringer fra en fuldstændig implementering af VUM, hvor faserne anvendes systematisk, og VUM også bruges som metode til at kommunikere om og med borgerne, er nødvendige, hvis dette skal lykkes. I forhold til den nuværende implementeringsstatus for VUM i kommunerne er det for tidligt at vurdere, om dette til fulde er realiserbart. I de fremsendte sager har det ikke været muligt at opnå et indblik i effekterne af VUM som cyklisk proces, idet et fåtal af kommunerne på nuværende tidspunkt har borgere, hvor hele sagsforløb er foregået med VUM som metodik.

Figur 5 Cyklisk forståelse af VUM



Figur 6 viser den cykliske forståelse af VUM, hvor opfølgningen bruges som oplæg til en ny udredning af borgerne. Den stiplede pil i midten af cirklen illustrerer, at sagsåbningen ikke altid er en nødvendighed, hvis den pågældende sag allerede har været igennem hele cyklussen. Der kan være flere sideløbende cykliske gennemløb af VUM for hver borger og dermed afgørelser for hver borger. Denne tilgang bidrager til at sikre, at borgernes forløb hele tiden har fokus på udvikling. Uanset forholdet i borgernes problematikker understøtter den cykliske tilgang, at borgerne bliver mødt med den rette indsats.

Når man forholder sig til den relativt begrænsede implementering af VUM i de deltagende kommuner fremgår det, at VUM i hovedparten af tilfældene udelukkende anvendes til udredning og vurdering af borgerens situation. Dermed er der en risiko for, at sagsbehandlere i deres vurdering alene forholder sig til disse faser og ikke til VUM som en holistisk metode til sagsbehandlingen. Af den kvalitative dataindsamling fremgår det også, at sagsbehandlere i nogle kommuner bruger udtrykket "... at VUM'e en borger...", når de henviser til at udrede og vurdere en borgers forhold. Dette understreger, at der blandt nogle sagsbehandlere er en forståelse af, at VUM udelukkende består af disse faser og ikke er en helhedsorienteret og cyklisk proces og metodik.

4.7 DEN HELHEDSORIENTEREDE TILGANG TIL BORGERNE KRÆVER OVERBLIK

I formålingen fremgår det, at såvel faglige ledere som sagsbehandlere havde høje forventninger til VUM's udredningsfase. Sagsbehandlere forventede, at VUM kunne understøtte deres udredningsarbejde af såvel nye som allerede kendte borgere, herunder eksempelvis ved at anvende de 11 udredningstemaer, der un-

derstøtter en helhedsorienteret tilgang til borgerne. Muligheden for at anvende VUM's udredningstemaer som tjekliste blev fremhævet som en styrke for den faglige kvalitet i sagsbehandlingen.

Fordelen ved at have en individuel tilgang til udredning af borgerne, med fokus på en helhedsorienteret opfattelse af borgeren, er, at sagsbehandlerne i højere grad ser, hvis borgerens behov og udfordringer er funderet i andre problemstillinger end de, der umiddelbart er synlige. Den meget grundige tilgang til borgerne giver således sagsbehandlerne en mulighed for at iværksætte en mere kvalificeret og målrettet indsats overfor borgeren.

I eftermålingen tilkendegiver flere sagsbehandlere, at den helhedsorienterede tilgang i VUM kræver, at overblikket over borgerens situation fastholdes. Ifølge sagsbehandlerne kan det være vanskeligt at bevare overblikket over sagerne, når borgere har komplekse sager, med mange ansøgninger inden for handicap- og udsatte voksne-området. Sagsbehandlerne skal her for hver ansøgning sortere og nedbryde oplysningerne omkring borgeren i sagsbehandlingens udredningsfase og efterfølgende opsummere borgerens funktionsniveauer inden for hver problemstilling i vurderingsfasen. I VUM kan borgerens funktionsniveau skaleres inden for de 11 udredningstemaer, hvilket betyder, at sagsbehandleren skal overveje borgerens problematikker individuelt i udredningsfasen for efterfølgende at vurdere dem samlet i sagsvurderingen. Sagsbehandlerne oplever det som en udfordring at bevare overblikket over sagsbehandlingen af borgere, som modtager flere komplekse indsatser, der er afhængige af hinanden i VUM.

Sagsbehandlerne fremhæver blandt andet borgere med dobbeltbelastning som særligt vanskelige at håndtere i VUM, idet indsatserne overfor disse borgere er afhængige af hinanden og dermed fungerer som et samspil. VUM indfanger ikke nødvendigvis den kompleksitet, der kan forekomme hos borgere med eksempelvis omfattende misbrugsproblemer, svære psykiske sygdomme eller dobbeltbelastning, hvorved en helhedsorienteret udredning af sådanne komplekse tilfælde kan være vanskelig. En sagsbehandler beskriver det således:

"Jeg oplever, at min beskrivelse af borgeren og dennes funktionsnedsættelser mister sin sammenhæng, idet områderne er for opdeltte." (Sagsbehandler)

I forlængelse heraf foreslås det af sagsbehandlere i eftermålingens survey, at VUM bør indeholde muligheder for at supplere sagerne med oplysninger, som ikke nødvendigvis er til at placere i en af metodens felter. Særligt fremhæves muligheden for at indlede udredningsfasen med at beskrive borgerens livshistorie, der ofte danner vigtige rammer for forståelsen af borgernes behov, ressourcer og udfordringer.

"Jeg mangler i høj grad en opstartsskabelon, hvor borgerens opvækstforhold og præmorbid status beskrives." (Sagsbehandler)

Data i evalueringen viser, at metodikken kan være omfattende, og overblikket over borgerens samlede situation kan forsvinde, fordi informationen omkring borgeren deles op i enkelte deloplysninger, som skal placeres i de korrekte felter i de korrekte faser. Dette opleves særligt som en udfordring for borgere med komplekse ydelsestildelinger.

4.8 VUM ÆNDRER IKKE BORGERNES OPLEVELSE AF SAGSFORLØBET

Der er gennemført borgerinterviews med en bred målgruppe af borgere, der er tilknyttet handicap- og udsatte voksne-området. De medvirkende borgere er både borgere med komplekse behov og borgere, der kun modtager en enkelt ydelse. I alt er der gennemført 17 borgerinterviews i førmålingen og 20 borgerinterviews i eftermålingen. På baggrund af de gennemførte borgerinterviews i før- og eftermålingen, er det samlede indtryk, at borgerne føler sig inddraget i behandlingen af deres egen sag. De oplever, at der bliver lyttet til deres behov, problemer og udfordringer. Størstedelen af dem tilkendegiver ligeledes, at de overordnet set er tilfredse med den behandling, de har fået hos den sagsbehandler, som er tilknyttet dem.

Set i forhold til førmålingen er der således ingen mærkbare ændringer i borgernes holdninger til deres sagsforløb. En borger understreger, at vedkommende kun har mødt kompetente og dygtige sagsbehandlere, men borgernes indsigt i VUM er generelt meget begrænset. Derudover pointerer en anden borger, at det kun har været positive oplevelser, som vedkommende har haft hos kommunen.

“Selvom det har været et frustrerende forløb for mig, kunne jeg ikke have gjort det uden den hjælp, jeg har fået. Det er helt sikkert kun, fordi kommunen reagerede så hurtigt og sendte en bostøtte ud til mig, at jeg ikke fik det endnu værre.” (Borger)

Resultaterne fra før- og eftermålingen indikerer dermed, at borgerne ikke oplever, at indførslen påvirker deres sagsforløb hverken i positiv eller negativ retning. Generelt beretter borgerne, at de har fået den støtte, som de har haft behov for. Borgerne oplever ligeledes, at der har været et højt informationsniveau omkring deres forløb. Det kan derfor heller ikke konkluderes direkte, at indførslen af VUM ikke har givet forandringer for borgerne, men det er en mulig forklaring, at borgerne enten ikke har registreret disse ændringer, eller at ændringerne udelukkende vedrører forhold, som ikke direkte involverer borgerne og disses sager.

5 DIGITALISERING AF VUM

I dette kapitel behandles evalueringens konklusioner i relation til implementering og anvendelse af it-understøttelse af VUM i pilot- og projektkommunerne. Formålet med kapitlet er at belyse de væsentligste faktorer, der har påvirket implementeringen af DHUV i de undersøgte kommuner.

Kapitlet besvarer det overordnede evalueringsspørgsmål "*I hvilket omfang er VUM og de understøttende it-metoder implementeret?*" for så vidt angår implementeringen af it-understøttelse (implementeringen af VUM behandles i kapitel 4). Som sådan behandler kapitlet den del af outcome 9 (se eventuelt kapitel 3), der vedrører ibrugtagning af DHUV-systemer i kommunerne.

Etablering af it-understøttelse til VUM har været en afgørende del af det samlede DHUV-projekt. Det har særligt været forventningen blandt projektets parter, at it-understøttelsen har skullet bidrage til at højne kvaliteten i sagsbehandlingen og lette adgangen til opdateret ledelsesinformation, blandt andet gennem en bedre it-understøttelse af konkrete arbejdsprocesser i sagsbehandlingen samt mere systematisk registrering og genbrug af data. Som led i pilotprojektet blev der valgt en markedsdrevet model for udvikling og udbredelse af it-understøttelse til VUM. Det er således den enkelte kommunes ansvar at vælge leverandør ved etablering af it-understøttelse af kommunens sagsbehandling på området for handicappede og udsatte voksne.

Der er følgende hovedkonklusioner vedrørende digitaliseringen af VUM:

- **Den markedsdrevne udbredelsesmodel har givet flere DHUV-systemer at vælge imellem.** Den markedsdrevne model for udbredelse af it-understøttelse til VUM har betydet, at der i dag er fire 'store' leverandører, som tilbyder DHUV-systemer. Evalueringen tegner endvidere et billede af, at kommunerne i vid udstrækning vælger de udbudte standardløsninger uden væsentlige kommunespecifikke tilkøb.
- **Første generation af DHUV-systemer har ikke levet op til ambitionerne i pilotprojektet.** Efter spørgslen efter DHUV-systemer bærer i hovedparten af de undersøgte kommuner præg af et forholdsvis entydigt fokus på en simpel it-understøttelse af sagsbehandlingsprocessen. Dette er sket på bekostning af mere avanceret workflow-understøttelse, ledelsesinformation og integration til tilgrænsende systemer. De primære årsager synes at være en forankring af anskaffelsesprocessen tæt på sagsbehandlerniveauet i de fleste kommuner samt leverandørernes ønske om hurtigt at kunne levere i den markedsdrevne udbredelsesmodel.
- **Etablering af it-understøttelse i kommunerne har taget længere tid end forventet.** I halvdelen af de undersøgte kommuner er der gået minimum 1-2 år fra indførelsen af VUM til etableringen af en egentlig it-understøttelse. De primære årsager er forsinkelser i anskaffelsesprocessen enten hos kommunerne eller hos den valgte leverandør samt manglende ressourcer i kommunens egen implementeringsorganisation.

5.1 DEN MARKEDSDREVNE UDBREDELSESMODEL HAR GIVET FLERE DHUV-SYSTEMER AT VÆLGE IMELLEM

Beslutningen om en markedsdrevne model for etablering og udbredelse af systemer til it-understøttelse af VUM har betydet, at der i dag er flere DHUV-systemer at vælge imellem.

I de undersøgte kommuner er der anskaffet fem forskellige systemer fra fire forskellige leverandører. Disse fire leverandører dækker langt hovedparten af de kommuner, som i dag har valgt et DHUV-system som led i implementeringen af VUM. Endvidere er der i forbindelse med evalueringen identificeret to systemer, der har været i brug eller er under afprøvning i enkelte kommuner.

Fælles for de fire 'store' leverandører på markedet for DHUV-systemer er, at de alle har haft en forudgående tilstedeværelse på markedet for social-it i form af betydelige markedsandele inden for elektroniske klientjournalssystemer (EKJ), bostedssystemer og tilgrænsende systemer på omsorgsområdet. Denne mar-

kedsposition er anvendt af leverandørerne til at udbrede deres DHUV-system, der i de fleste tilfælde er udviklet og markedsført som et myndighedsmodul i tilknytning til det eksisterende system.

Evalueringen viser endvidere, at omkring en tredjedel af de undersøgte kommuner - fortrinsvis pilotkommuner - enten har været involveret i et udviklingssamarbejde med deres leverandør eller har deltaget i Kombits kravspecificerings- og udbudsnetværk vedrørende anskaffelse af et DHUV-system. De øvrige to tredjedele af de undersøgte kommuner har valgt de standardløsninger, som udbydes af leverandørerne på markedet og har kun i mindre omfang fået udviklet specialtilretninger og kommunespecifikke integrationer i forbindelse med implementeringen (jf. nedenstående afsnit om funktionalitet).

5.2 FØRSTE GENERATION AF DHUV-SYSTEMER HAR IKKE LEVET OP TIL AMBITIONERNE I PILOTPROJEKTET

Hovedparten af de undersøgte kommuner har i anskaffelsen af DHUV-system prioriteret den direkte it-understøttelse af VUM som sagsbehandlingsmetode, hvilket betyder at en række mere avancerede funktionaliteter, som var beskrevet som led i pilotprojektet, ikke har været til stede i den første generation af DHUV-systemer.

I regi af Kombits udbudsnetværk vedrørende anskaffelse af et DHUV-system til ni kommuner, heriblandt tre af kommunerne i evalueringen, er der i relation til blandt andet integration og arkitektur stillet en række mere vidtgående krav. Det pågældende DHUV-system forventes i pilotdrift i 3. kvartal 2014. Det kan derfor ikke på nuværende tidspunkt konkluderes, hvilken betydning dette system vil få for it-understøttelsen af VUM - både direkte for de involverede kommuner og indirekte i form af afsmitning i kravene til de øvrige DHUV-systemer på markedet.

Der har i forbindelse med anskaffelsen af DHUV-systemer i de undersøgte kommuner været stort fokus på, hvordan det valgte system understøttede arbejdet med de seks faser i VUM. Her har kendskabet til de i pilotprojektet udviklede web- og word-skabeloner blandt sagsbehandlere og projektledere haft betydelig indflydelse på forståelsen af, hvad der har været ambitionen med it-understøttelsen, og hvordan den har skullet 'se ud'.

Kommunerne vil gerne have, at der skal skabes en koblet sammenhæng mellem tekstfelter på forskellige blanketter. Det har vi implementeret, men vi skulle vende skrâen en ekstra gang. Nogle af kommunerne har siddet med Deloittes web-baserede onlineskemaer med 150 forskellige felter og tre knapper nede i bunden. I den sammenhæng bliver data genbrugt i de forskellige dokumenter, men det er ikke lige præcis sådan, det virker i et fagsystem. Kommunerne er ikke så modne i deres tankegang om, hvordan it-systemer virker. (It-leverandør)

Evalueringen indikerer i forlængelse heraf, at der er to primære årsager til det valgte fokus i kommunernes anskaffelse af DHUV-systemer:

- **Manglende modenhed og forankring i kommunerne.** I hovedparten af de undersøgte kommuner er indførelse af VUM og tilhørende it-understøttelse blevet opfattet som et projekt med det primære formål at udvikle sagsbehandlingen. Implementeringsprojektet har derfor mange steder været forankret tæt på sagsbehandlerniveauet, i en række tilfælde uden at der systematisk har været inddraget viden om anskaffelse af moderne fagsystemer i processen. Evalueringen indikerer, at dette i mange kommuner har betydet, at den direkte understøttelse af sagsbehandlingen i anskaffelsesprocessen har været vægtet tungere end krav om tværgående integrationer og standardiserede udtræk af ledelsesinformation.
- **Strategi om hurtigt 'time to market' hos leverandørerne.** I forlængelse af ovenstående indikerer evalueringen, at de leverandører, der i forvejen har haft en tilstedeværelse på markedet for social it, på grund af den markedsdrevne model for udbredelse af it-understøttelse til VUM, har valgt en strategi om hurtigt at kunne levere et DHUV-system til eksisterende kunder på tilgrænsende systemområder som EKJ og bostedssystemer. Det har betydet, at første generation af DHUV-systemer i vid udstrækning har været minimumsløsninger, der har lagt sig tæt op af den basale it-understøttelse, som mange kommuner var vænnet til fra pilotprojektets web- og word-skabeloner.

Samtidig er leverandørerne ikke i første omgang blevet presset af den kommunale efterspørgsel til at levere mere avanceret funktionalitet i forhold til eksempelvis indberetning og ledelsesinformation.

Konsekvensen af den valgte prioritering er, at de anskaffede DHUV-systemer på en række områder indtil videre ikke har levet op til ambitionerne i pilotprojektet:¹¹

- **Smidige it-understøttede arbejdsgange.** Flere sagsbehandlere giver udtryk for, at det opleves som rigtigt og omstændeligt at arbejde i kommunens DHUV-system. Survey viser tilsvarende, at sagsbehandlere i de kommuner, der har anskaffet et DHUV-system, i gennemsnit oplever at skulle genindtaste oplysninger oftere end både sagsbehandlere i VUM-kommuner uden it-understøttelse og kommuner uden VUM.¹² Det er i den forbindelse en væsentlig pointe, at der på tværs af de systemer, der er anskaffet i de undersøgte kommuner, er forskel på både det oplevede antal af genindtastninger og sagsbehandlernes vurdering af egen sikkerhed i brug af systemet.
- **Lettere adgang til opdateret og brugbar ledelsesinformation.** Hovedparten af de undersøgte kommuner er først nu nået til et punkt i implementeringsprocessen, hvor de er begyndt at rette fokus mod definition og opsætning af ledelsesrapporteringen i det valgte DHUV-system. 7 ud af 10 socialchefer forventer således i løbet af de kommende 12 måneder at få styrket den ledelsesmæssige rapportering som følge af DHUV/VUM, og yderligere to socialchefer forventer, at det sker på længere sigt.
- **Integration til andre systemer.** Flere kommuner har peget på integrationen til kommunens økonomi- og/eller afregningssystem som et eksempel på en systemmæssig sammenhæng, der ikke på nuværende tidspunkt er på plads, og som har konsekvenser for mulighederne for at koble faglig og økonomisk styring på enkeltsags- eller borgerniveau. Den lovpligtige indberetning til Danmarks Statistik er et andet eksempel, hvor flere af de undersøgte kommuner meget sent i forhold til indberetningsfristen 1. november 2013 begyndte at efterspørge muligheden for direkte system-til-system aflevering. Tilsvarende har nogle leverandører været forsinket med at levere den ønskede integration. Når det gælder integration til andre systemer indikerer evalueringen ligeledes, at der er forskel på tværs af de systemer, der er anskaffet i de undersøgte kommuner, således at nogle DHUV-systemer har bedre integrationsmuligheder end andre.

"Generelt oplever jeg VUM/DHUV som et grundlæggende godt tænkt redskab, men i og med kommunen kun delvist har åbnet adgang til alle mulighederne i systemet, fungerer det ikke optimalt" (Sagsbehandler)

"Der er alt for meget, der skal kopieres over og klippe klistres". (Sagsbehandler)

"Vores it-understøttelse har mange fejl og fungerer ikke optimalt". (Sagsbehandler)

"Det digitaliseringssystem, der skal understøtte VUM, fungerer ikke optimalt, og der opleves fejl på fejl på fejl. Det system, vi benytter, kan absolut ikke anbefales, da det gør arbejdet med metoden VUM meget mere omfattende, end det kunne være, og dermed bruges der utrolig meget tid". (Sagsbehandler)

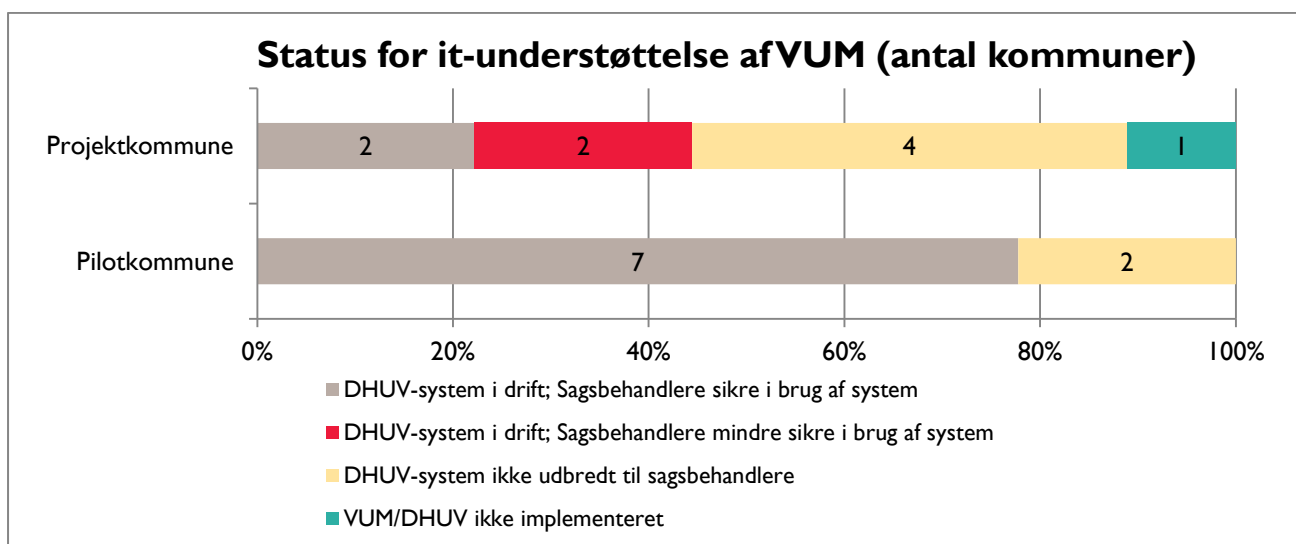
¹¹ Der er ikke som led i evalueringen gennemført et egentligt review af funktionalitet og brugervenlighed i de identificerede DHUV-systemer. Evalueringens vurderinger bygger således udelukkende på interviews og surveys gennemført hos de deltagende kommuner samt de berørte it-leverandører.

¹² Der er kun medtaget kommuner med VUM-indeks 3 eller højere i sammenligningen. Der indgår således i alt 12 kommuner, som har indført VUM (fem kommuner uden it-understøttelse og syv kommuner med it-understøttelse). De syv kommuner har i gennemsnit haft it-understøttelse af VUM i halvandet år på tidspunktet for survey. Fire af kommunerne har indført VUM og it-understøttelse samtidig, mens tre kommuner har indført VUM før it-understøttelse.

5.3 ETABLERING AF IT-UNDERSTØTTELSE HAR TAGET LÆNGERE TID END FORVENTET

Alle undersøgte kommuner har på nuværende tidspunkt valgt et DHUV-system, men godt en tredjedel af de undersøgte kommuner er fortsat på et sted i implementeringsforløbet, hvor systemet ikke er taget i brug af sagsbehandlerne.¹³ I langt de fleste af de kommuner, der i dag har et DHUV-system i drift, er det sagsbehandlerne egen vurdering, at de er sikre i deres brug af det system, kommunen har valgt.

Figur 6: Status for henholdsvis projekt- og pilotkommunernes it-understøttelse af VUM



Blandt de syv kommuner, der ikke har et DHUV-system i drift, har tre deltaget i Kombits udbudsnetværk vedr. DHUV, der forventes at resultere i en implementering i kommunerne fra 3. kvartal 2014 og frem.

De øvrige kommuner, der ikke har et DHUV-system i drift, har alle været igennem længerevarende implementeringsforløb, hvor datoen for idriftsættelse af det valgte system er blevet udskudt en eller flere gange. Samme billede gør sig gældende for flere af de kommuner, der i dag har taget et DHUV-system i brug i sagsbehandlingen. Samlet set har omkring halvdelen af de undersøgte kommuner således været i gang med anskaffelse og implementering af et DHUV-system i 1-2 år eller mere efter at have taget VUM i brug i sagsbehandlingen.

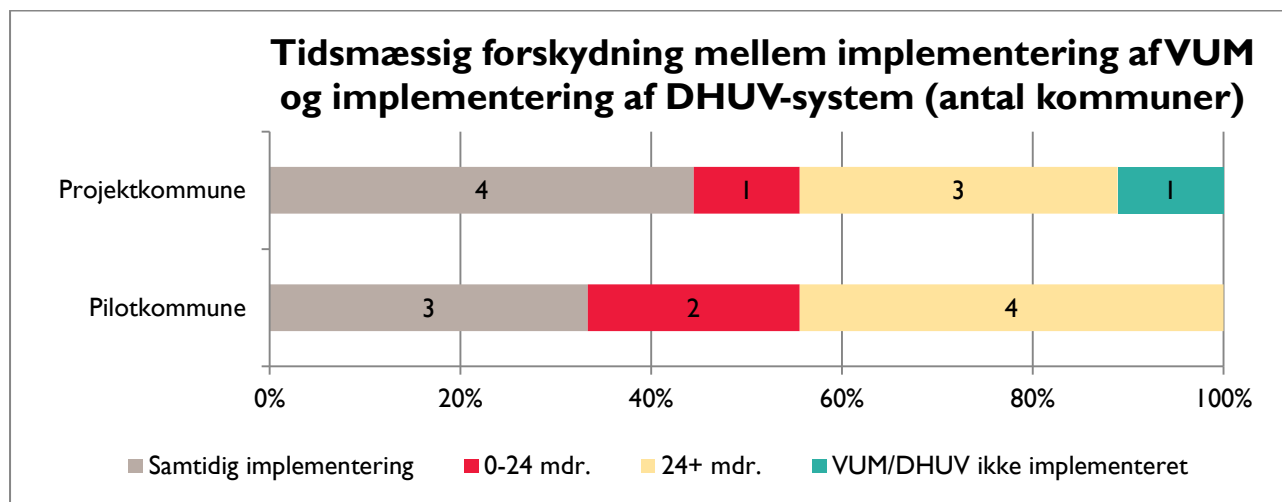
Der er flere årsager til, at det har taget så lang tid at få it-understøttelsen på plads i de undersøgte kommuner. Det er i den forbindelse værd at bemærke, at årsagerne ikke er ens på tværs af samtlige kommuner, men nærmere skal ses som et sammenfald af omstændigheder i den enkelte kommune.

Tre hovedårsager er identificeret:

- **Forsinkelser i anskaffelsesprocessen**, hvilket mest tydeligt er eksemplificeret ved de kommuner, der deltog i Kombits kravspecificerings- og udbudsnetværk, som har taget længere tid end oprindeligt forventet, hvilket har fået nogle af de undersøgte kommuner til at skifte anskaffelsesstrategi undervejs.
- **Forsinkelser hos den valgte leverandør**, typisk i situationer hvor den valgte leverandør efter kontraktindgåelse har været forsinket med udvikling af konkrete systemkomponenter og moduler.
- **Manglende ressourcer i kommunens egen implementeringsorganisation**, typisk i de tilfælde hvor kommunen har oplevet udskiftning, barsel eller længerevarende sygdom hos DHUV-projektleder, ledende sagsbehandlere eller andre nøglemedarbejdere undervejs i implementeringsprocessen.

¹³ Endvidere har en enkelt kommune med et system i drift igangsat et projekt med henblik på at udskifte dette system.

Figur 7: Oversigt over tidsmæssig forskydning mellem anvendelse af metode og implementering af it-understøttelse



6 VUM'S SEKS FASER

I dette kapitel beskrives pilot- og projektkommuners erfaringer med de seks faser i Voksenudredningsmetoden. Formålet med kapitlet er at give en vurdering af, hvilke erfaringer pilot- og projektkommunerne har opnået med anvendelsen af VUM-metoden på det tidspunkt, hvor eftermålingen finder sted. Resultaterne fra før- og eftermålingen vil blive sammenlignet med henblik på at belyse, hvilke effekter VUM har haft for kommunerne på nuværende tidspunkt.

Systematikken i VUM følger seks faser og er udviklet, så den understøtter sagsbehandlingsforløbet på handicap- og udsatte voksne-området. Kommunernes anvendelse af VUM vil dermed være rammesættende for, hvordan sagsbehandlingen udformes. VUM vil være med til at sikre, at borgerne opnår ensartede sagsforløb, samt at borgernes sagsforløb hele tiden er i fremdrift mod den næste fase.

På tidspunktet for førmålingen havde de undersøgte kommuner så få erfaringer med metoden, at de på daværende tidspunkt ikke var i stand til at vurdere metoden ud fra egne erfaringer med denne. I stedet gav kommunerne udtryk for forventninger til metodens effekter. En af forventningerne var, at enkeltfaserne ville være med til at strukturere sagsbehandlingen og understøtte socialfagligheden i forbindelse med tildeling af ydelser til borgeren. Desuden var forventningen, at VUM ville være med til at sikre en god og tydelig kommunikation med udførerledet, hvormed også opfølgningen på sagerne ville blive bedre.

Dette kapitel forholder sig specifikt til nedenstående evalueringsspørgsmål:

- *Hvordan påvirker DHUV sagsbehandlernes faglighed, herunder om DHUV fører til et mere systematisk sagsbehandlingsforløb fra henvendelse til afgørelser og opfølgning?*
- *Hvorvidt og hvordan DHUV fremmer en bedre og mere målrettet sagsbehandling?*
- *Har DHUV skabt mere smidige arbejds gange?*

Kapitlet forholder sig til de seks første outcomes og de dertilhørende indikatorer, jf. programteorien og metodebilaget. De enkelte outcomes inddrages løbende i de seks følgende afsnit, som det findes relevant.

6.1 SAGSÅBNING

Sagsåbningen har blandt andet til hensigt at sikre, at sagsbehandleren dokumenterer henvendelse, opretter en sag, indgår aftaler om det videre forløb med de relevante parter samt oplyser borgeren om dennes rettigheder og pligter i forløbet. VUM bygger som metode på det, der kaldes enkeltsagsprincippet. En enkelt-sag defineres som 'myndighedssag, der samler alle sagsinformationer, som ligger til grund for én afgørelse'. En sag er således knyttet op på en afgørelse.

Evalueringen kan drage følgende hovedkonklusioner i forbindelse med sagsåbningen:

- **Projektkommunerne anvender sagsåbningen i VUM mere end pilotkommunerne.** Evalueringen viser tydelig forskel på kommunernes anvendelse af VUM's første fase. Flere projektkommuner har valgt at implementere VUM på nye sager frem for eksisterende sager, hvorfor sagsåbningen oftere anvendes i projektkommunerne.
- **Sagsåbning i VUM understøtter dokumentation af borgernes retssikkerhed.** Pilot- og projektkommunerne dokumenterer oplysninger om borgernes rettigheder i VUM. Sagsbehandlerne tilkendegiver, at funktionerne i sagsåbningen fungerer godt som en tjekliste.
- **Sammenlignet med referencekommunerne lever pilot- og projektkommuner i mindre grad op til fasens målsætninger.** Dette skal dog ses i forhold til en af referencekommunernes indførelse af en sagsbehandlingsmetode, der i høj grad understøtter dette. Men på tværs af sagsgennemgangen kan der ikke ses nogen positiv signifikant udvikling i kommunerne, der har indført VUM.

PROJEKTKOMMUNERNE ANVENDER SAGSÅBNINGEN MERE END PILOTKOMMUNERNE

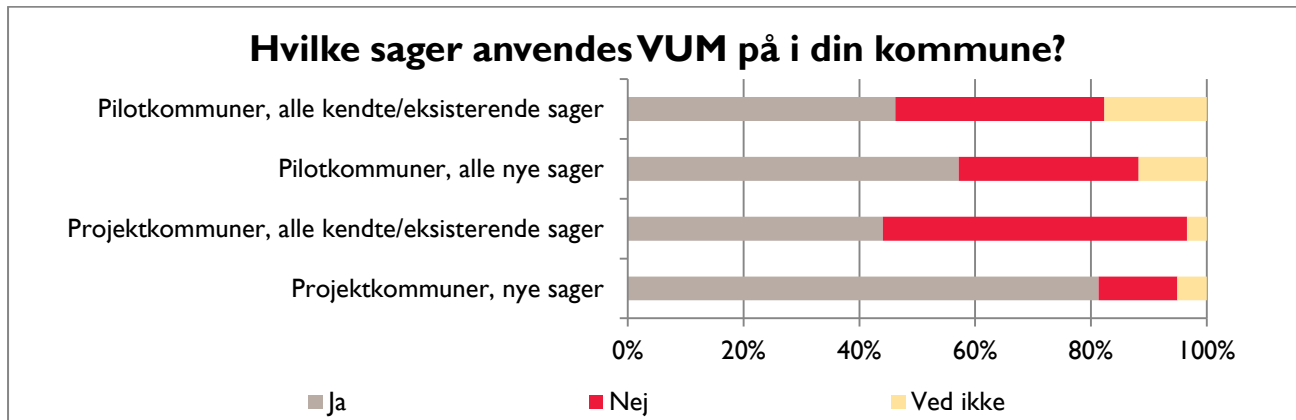
I eftermålingen viser analysen af de indsamlede sager, at VUM er anvendt i sagsåbningen i 44 % af tilfældene i pilotkommunerne, mens dette er tilfældet for 47 % i projektkommunerne. Det kan således konstateres, at projektkommunerne anvender VUM i første del af sagsforløbet mere end pilotkommunerne, men at forskellen mellem de to kommunetyper ikke er så stor, at det er muligt at konkludere noget på baggrund af dette.

Tabel 1: Er der anvendt VUM-skabelon i sagsåbning?

Kommunetype	Ja		Nej		Total
	Antal	Andel	Antal	Andel	
Pilotkommune	68	44 %	88	56 %	156
Projektkommune	62	47 %	69	53 %	131
Total	130	40 %	194	60 %	287

Dette kan sammenholdes med, at projektkommunerne i højere grad anvender VUM på nye sager end pilotkommunerne. Dette tilkendegiver sagsbehandlerne i eftermålingens survey, når de bliver spurgt til, hvilke sager VUM anvendes på i deres kommune. 57 % af sagsbehandlerne i pilotkommunerne svarer, at VUM anvendes på alle nye sager, mens det tilsvarende tal for projektkommunerne er 83 %. Når det gælder udbredelse til alle kendte/eksisterende sager svarer 47 % af sagsbehandlerne i pilotkommunerne, at VUM anvendes, mens det tilsvarende tal for projektkommunerne er 46 %.

Figur 8: Pilot- og projektkommunernes implementering af VUM



Kilde: Eftermåling: Survey for sagsbehandlere. $N_{\text{pilotkommuner}}=119$, $N_{\text{projektkommune}}=59$. Thisted kommune er ikke inkluderet, idet kommunen endnu ikke har taget metoden i brug.

I eftermålingens survey angav 88 % af sagsbehandlerne fra pilotkommunerne, at VUM anvendes i sagsåbningen i deres kommune, mens det samme var tilfældet for 92 % af sagsbehandlerne i projektkommunerne, hvilket stemmer godt overens med det billede, som tegnes i figur 8. Her illustreres det, at langt størstedelen af sagsbehandlerne angiver, at VUM anvendes på enten nye og/eller eksisterende sager.

Eftermålingens sagsgennemgang viser, at det i 75 % af sagerne fremsendt af pilotkommunerne fremgår, hvor henvendelsen kommer fra, mens det samme er tilfældet for 71 % af sagerne i projektkommunerne. Endvidere er det i 83 % af sagerne fra pilotkommunerne beskrevet, hvad henvendelsen drejer sig om. Dette gælder for 69 % af sagerne fra projektkommunerne og 76 % af sagerne fra referencekommunerne i eftermålingen. Dette medfører, at sagsbehandleren allerede i sagsåbningen uddyber, hvad henvendelsen drejer sig om ved at indsætte kommentarer og citater fra samarbejdspartnere og/eller direkte fra borgeren. I de pilot- og projektkommuner, som ikke anvender VUM's første fase vil henvendelsen typisk fremgå i forbin-

delse med mailkorrespondancer, journalnotater eller et standardiseret spørgeskema, som således ikke er systematiseret. På denne baggrund er det vanskeligt at afgøre, hvilken kontakt der har været med borger omkring dennes rettigheder, oplysninger omkring sagsforløbet mv. i opstartsfasen.

Borgerinterviewene viser, at der i nogle tilfælde i stedet for foregår en mundtlig orientering om rettigheder og det videre forløb i forbindelse med ansøgningen og videre opstart af sagsforløbet. Dermed foregår der i nogle tilfælde informationsveksling mellem sagsbehandler og borger, selvom dette ikke er dokumenteret eller systematisk redegjort for.

SAGSÅBNING I VUM UNDERSTØTTER DOKUMENTATION AF BORGERNES RETSSIKKERHED

I VUM er det i sagsåbningen muligt for sagsbehandlerne at afkrydse, om borger er informeret om sine rettigheder i forbindelse med henvendelsen til voksenområdet. I førmålingens kvalitative interviews tilkendegiver sagsbehandlere, at de opfattede sagsåbningen i VUM som en god tjekliste til at sikre, at borgers rettigheder blev overholdt.

Sagsgennemgangen i eftermålingen viser, at der hvor VUM er brugt til sagsåbningen i projektkommunerne, er borgeren i 52 % af tilfældene informeret om retten til bisidder og partsrepræsentant, mens dette er tilfældet i 35 % af tilfældene, når VUM ikke er anvendt til sagsåbningen¹⁴. I pilotkommunerne er der i 69 % af tilfældene informeret om denne ret, hvis VUM er anvendt til sagsåbningen, og når VUM ikke anvendes til sagsåbning, er det tilsvarende tal 21 %. Til sammenligning er der i 63 % af sagerne i referencekommunerne informeret om retten til bisidder og partsrepræsentant. VUM's systematiske tilgang til sagsåbningen understøtter, at sagsbehandlerne dokumenterer, hvorvidt samtykke er indhentet fra borger, hvor dette findes relevant. Således viser sagsgennemgangen, at der i 56 % af sagerne er indhentet samtykke, når VUM er anvendt, mens dette er tilfældet for 19 % af sagerne, hvor VUM ikke bruges til sagsåbningen. Dermed er VUM med til at underbygge borgernes retssikkerhed, ved at sikre dokumentation for, at borger har givet samtykke. I forhold til borgerens rettigheder understøtter eftermålingens resultater, at sagsbehandlerne forventninger til VUM som værende en god tjekliste viser sig at være rigtig.

I de borgerinterviews, som er gennemført i forbindelse med eftermålingen, tilkendegiver 15 ud af de 21 borgere, at de har givet kommunen lov til at indhente oplysninger om dem hos andre parter ved at give en samtykkeerklæring i forbindelse med sagsåbningen og sagsudredningen. VUM's sagsåbning understøtter, at sagsbehandlerne tager stilling til samtykke i sagsbehandlingens indledende fase.

Selvom resultaterne af sagsgennemgangen viser, at borgernes retssikkerhed understøttes af kommunernes anvendelse af VUM i sagsåbningen, er det stadig størstedelen af pilot- og projektkommunerne, som ikke dokumenterer sagsåbningen systematisk. Hvorvidt kommunerne i stedet informerer borgerne på anden vis end skriftligt, kan der ikke på baggrund af foreliggende data konkluderes i forhold til, men systematikken i sådan procedure vil alt andet lige være mindre systematiske end, hvis VUM-metodikken bliver anvendt i sagsåbningen.

Førmålingens sagsgennemgang for projektkommunerne viser, at borgeren i 7 % af tilfældene var blevet orienteret om sagsbehandlingstiden. I eftermålingen var dette kun tilfældet for 3 % af sagerne i projektkommunerne, mens det samme gælder for 5 % af pilotkommunerne. Denne manglende information om sagsbehandlingstiden kan ikke umiddelbart forklares andre steder i data, men det kan være tilfældet, at borgerne er blevet henvist til andre kilder for at opnå informationen, såsom kommunens hjemmeside og lignende. I forlængelse heraf tilkendegiver nogle af de borgere, som har deltaget i telefoninterviewundersøgelsen, at de er blevet oplyst om deres forløb og sagsbehandlingstid gennem eksempelvis løbende telefonsamtaler med deres sagsbehandler.

¹⁴ Det er ikke i alle tilfælde relevant at orientere borgeren om denne rettighed. Hvis borgeren overordnet er velfungerende og har kognitiv kapacitet til at håndtere sagsforløbet selv, behøves borgerne ikke denne information.

SAMMENLIGNET MED REFERENCKOMMUNERNE LEVER PILOT- OG PROJEKTKOMMUNER I MINDRE GRAD OP TIL FASENS MÅLSÆTNINGER

Hvis man sammenligner pilot- og projektkommuner med referencekommunerne i sagsgennemgangen, i forhold til hvad indførslen af VUM betyder, er der et mere blandet billede af denne fase. Der er en tendens til, at referencekommunerne i højere grad informerer borgerne og dokumenterer, dog uden at forskellene er signifikante.

Tabel 2 Er borgeren informeret om sagsforløbet?

Kommunetype	Ja		Nej		Total
	Antal	Andel	Antal	Andel	
Pilotkommune	32	21 %	123	79 %	155
Projektkommune	31	24 %	100	76 %	131
Referencekommune	16	43 %	21	57 %	37
Total	79	24 %	244	76 %	323

Kilde: Sagsgennemgangen i eftermålingen

Borgerne er i 43 % af sagerne informeret om sagsforløbet i referencekommunerne, mens det gør sig gældende for 21 % af sagerne fra pilotkommuner og 24 % for projektkommunerne. Dog skal der tages højde for, at en af referencekommunerne har indført en helt klar systematik på området samtidig med, at de andre kommuner har indført VUM, hvilket er med til at underbygge denne kommunes høje opfyldelse af dette mål.

6.2 SAGSOPLYSNING OG INDIVIDUEL UDREDNING

Sagsoplysningen er den del af VUM, som inkluderer udredning og oplysning af borgerens situation og behov. Der anlægges i sagsoplysningen en helhedsorienteret tilgang til borgeren, hvor fokus særligt er på at belyse borgerens ressourcer og ønsker gennem 11 udredningstemaer.

Ud over den tværgående indikator i kapitlet bygger kapitlet også på outcome-mål 2 om individuel udredning og sagsbehandling baseret på handleplaner, borgerinddragelse og klare mål.

Følgende er de væsentligste konklusioner om udredningsfasen i VUM:

- **Størstedelen af både pilot- og projektkommunerne har valgt at implementere VUM's udredning.** Udredningsfasen er den fase, som flest kommuner anvender. Disse kommuner oplever, at VUM skaber et større grundlag for et fælles sprog og en høj faglig kvalitet.
- **Det er ikke alle pilot- og projektkommuner, som har valgt at anvende muligheden for at skalere borgerens funktionsniveau inden for de 11 temaer i udredningen.** Det er ikke alle de kommuner, som deltager i evalueringen, der på tidspunktet for afrapporteringen har valgt at anvende muligheden for at skalere funktionsniveau.
- **Der forekommer større ensartethed i kommunernes udredning af borgerne.** Pilot- og projektkommunerne anvender i højere grad end i førmålingen ensartet sprog og tilgang til borgerens udredning. Der ses således ligheder internt i såvel pilot- som projektkommunerne og på tværs af disse.
- **I forhold til referencekommunerne er pilot- og projektkommuner langt i forhold til skematisk vurderingsoversigt i udredningsfasen.** Dette viser sig i sammenligningen af sager med referencekommuner. Størstedelen af pilot- og projektkommunerne anvender udredningsfasen

I eftermålingen viser resultaterne fra sagsgennemgangen, at i 88 % af sagerne fra pilotkommunerne er borgerne udredt efter VUM, mens dette er tilfældet for 59 % af sagerne i projektkommunerne. Sammenlignet med førmålingen, hvor kun 2 ud af 162 sager tilsendt fra projektkommunerne, indikerer eftermålingen, at projektkommunerne har prioriteret, at få denne fase implementeret. Dermed får de pilot- og projektkom-

muner, der anvender VUM en systematik til både oplysning og vurdering af borgerens funktionsniveau inden for de 11 tilknyttede temaer (som listet i nedenstående tabel), som kan være afgørende, hvis sagen skal overleveres til en anden sagsbehandler i kommunen, eller borgeren flytter på tværs af kommunerne. Den ensartede fremgangsmåde og det fælles sprog i udredningsfasen giver kommunerne lettere betingelser for at have et fælles grundlag omkring borgeren.

TEMAER I UDREDNINGSMETODEN

Psykisk funktionsnedsættelse
 Fysisk funktionsnedsættelse
 Socialt problem
 Mobilitet
 Egenomsorg
 Kommunikation
 Praktiske opgaver i hjemmet
 Samfundsliv
 Socialt liv
 Sundhed
 Omgivelser

I førmålingens kvalitative interviews beretter flere sagsbehandlere i projektkommunerne om deres forventninger til at "VUM'e" borgerne. De kvalitative interviews tilkendegav tydeligt, at forståelsen for VUM var centreret omkring udredningsfasen, som gav udslag i et implementeringsfokus på metodens første tre faser. Flere projektkommuner har dog valgt en implementeringsstrategi, som bevirker, at borgeren skal indføres i VUM gennem opfølgingsfasen. I forbindelse med opfølgingsfasen vil sagsbehandleren revurdere borgerens funktionsniveau inden for de 11 temaer. Borgeren indarbejdes dermed i VUM fra sagsopfølgningen, hvilket egentlig er VUM's sjette fase. Sagsgennemgangen for projektkommunerne i eftermålingen viser, at en større andel af borgere er blevet "vum'et" i forbindelse med et opfølgingsmøde mellem sagsbehandler og borger, hvorfor borgers funktionsevne inden for de 11 temaer i flere tilfælde er blevet vurderet og eventuelt skaleret.

Figur 9 Er der anvendt VUM-skabelon i sagsoplysning/udredning?

Kommunetype	Ja		Nej		Total
	Antal	Andel	Antal	Andel	
Pilotkommune	138	88 %	19	12 %	157
Projektkommune	77	59 %	54	41 %	131
Total	215	75 %	110	25 %	288

Derudover viser sagsgennemgangen af sagerne fra både pilot- og projektkommunerne, at nye borgere også bliver udredt i VUM, hvilket understøttes af evalueringens data omkring kommunernes anvendelse af sagsåbningen. Hermed bliver implementeringen af VUM også en proces, der bygger på, at sagsbehandleren gradvis inddrager de enkelte faser, som borgernes sagsforløb skrider frem. Det kan således konstateres, at VUM tillæres forskudt af sagsbehandlerne i de enkelte kommuner, idet borgernes henvendelse bestemmer, hvilken relevans VUM's enkelte faser har i sagsbehandlingsforløbet, samt hvilket tempo der anslås for gennemgang af de enkelte faser.

Førmålingen viser, at 26 % af sagerne fra projektkommunerne anvendte en anden fast struktur end VUM for udredningen, hvilket blandt andet kunne være Funktionsevnetoden eller metoder, som den pågældende kommune selv har udviklet og anvender konsekvent for sagsbehandlingen. I eftermålingen gør det samme sig gældende for 18 % af sagerne i projektkommunerne. I pilotkommunerne er kun 5 % af sagerne udredt efter en anden fast struktur end VUM.

Størstedelen af både pilot- og projektkommunerne har valgt at overgå til voksendredningsmetoden i forbindelse med sagsbehandling af § 100-ansøgninger om merudgifter. Sagsbehandling omkring ansøgninger vedrørende § 100 om merudgifter skal ved lov følge Funktionsevnetoden, som ligeledes er en omfattende systematik. Efter VUM blev udviklet, blev der indført en mulighed i lovgivningen for at fravige funktionsevnetoden, hvis kommunen i stedet valgte at anvende voksendredningsmetoden. Førmålingens sagsgennemgang viser, at særligt blandt § 100 sager vedrørende dækning af merudgifter blev der anvendt en anden fast struktur end VUM for udredningen. Antallet af § 100 sager, der udredes efter en anden fast struktur end VUM er reduceret i eftermålingen, der viser, at 14 ud af de 36 sager, hvor borgeren får tilskud til dækning af merudgifter, er udredt efter en anden struktur end VUM. Dette indikerer, at projektkommunerne i et vist omfang har valgt at overgå fra Funktionsevnetoden til VUM i forbindelse med § 100 sager.

IKKE ALLE KOMMUNER VÆLGER AT SKALERE BORGERENS FUNKTIONSNIVEAU

Udredningsfasen i VUM er opdelt i 11 udredningstemaer, som sagsbehandlerne i kommunerne har mulighed for at udrede borgeren inden for. Sagsbehandlerne skal indhente oplysninger omkring borgeren for hvert relevant udredningstema, hvor borgerens funktionsniveau i forhold til dette specifikke udredningstema kan skaleres. Sagsbehandleren skal således vurdere borgerens funktionsniveau på en skala fra 0-4 for hvert tema, der berøres i udredningsfasen.

Sagsgennemgangen i eftermålingen viser, at 65 % af pilot- og projektkommuner på nuværende tidspunkt har valgt at benytte sig af muligheden for at skalere borgerens funktionsniveau inden for de enkelte temaer i udredningsfasen.

Af førmålingens kvalitative interviews fremgår det, at det kunne være vanskeligt at opretholde den helhedsorienterede tilgang til borgeren, hvis det samlede indtryk omkring borgeren skulle nedbrydes til enkelte temaer. Særligt sagsbehandlerne betragter om, at der skal klare faste retningslinjer for, hvilke kriterier borgeren skaleres ud fra, er afgørende for trygheden i at anvende funktions skalaen. Klare retningslinjer for anvendelsen af funktions skalaen er specielt afgørende for de borgere, hvis problemstillinger er meget komplekse, idet borgerens funktionsniveau inden for de enkelte temaer nødvendigvis må vurderes i forhold til hinanden for at kunne bestemme niveauet.

På længere sigt er det intentionen med muligheden for at skalere borgerens funktionsniveau at opnå en mere ensartet kobling mellem borgerens evner og omfanget af indsats. Førmålingen viser, at flere projektkommuner arbejdede på at opnå større synergi mellem borgers funktionsniveau og den specifikke bevilling ved at udarbejde ydelsespakker i forhold til de forskellige målgrupper af borgere. Det er desuden en mulighed for kommunerne at indarbejde funktionsevneskalaen i de politisk vedtagne serviceniveauer. På baggrund af det indsamlede data i evalueringens eftermålings desk research er der ikke umiddelbart nogle af projektets deltagende kommuner, som har valgt at anvende denne mulighed eller er nået så langt i deres implementeringsproces til at realisere dette potentiale.

STØRRE ENSARTETHED I UDREDNING AF BORGEREN

Foruden at give kommunerne et redskab til at sikre en helhedsorienteret tilgang til borgeren, har det samtidig været målsætningen med VUM at tilbyde en fælles tilgang til at ensarte sprog og faglighed i sagsbehandlingsforløbet både internt og på tværs af kommunerne. I førmålingen tilkendegiver størstedelen af sagsbehandlerne og de faglige ledere i forbindelse med surveyen, at de *forventede* en mere målrettet og individuel udredning af borgeren, når VUM skulle anvendes. I eftermålingen adspørges sagsbehandlerne fra både pilot- og projektkommunerne igen om, hvorvidt dette stadig er tilfældet. I eftermålingen tilkendegiver 53 % af sagsbehandlerne fra projektkommunerne således, at de *forventede* en mere målrettet udredning som følge af metodikken. Det samme gælder for 95 % af sagsbehandlerne fra pilotkommunerne. Set i forhold til førmålingen er andelen af sagsbehandlere, der *oplever* udredningsmetoden som understøttende for en målrettet og individuel udredning af borgeren faldet. Forskellen mellem før- og eftermålingens resultater viser sagsbehandlerne *forventninger* til metoden i forhold til deres *erfaringer*.

På baggrund af besvarelserne i eftermålingens survey med sagsbehandlerne fra pilot- og projektkommunerne kan det ses, at 88 % af sagsbehandlerne fra pilotkommunerne *oplever*, at VUM understøtter en fast struktur for udredningen, mens det samme gør sig gældende for 67 % af sagsbehandlerne i projektkommunerne. Resultaterne indikerer således, at der er potentiale i forhold til opnåelse af større tilfredshed med anvendelse af metoden, hvis besvarelserne sammenlignes på tværs af pilot- og projektkommunerne.

Tabel 3: I hvilken grad oplever du, at metoden understøtter en fast struktur for udredning?

Kommunetype	I høj grad		I nogen grad		I ringe grad		Slet ikke		Ved ikke		Total
	Antal	Andel	Antal	Andel	Antal	Andel	Antal	Andel	Antal	Andel	
Pilotkommune	36	50 %	27	38 %	8	11 %	1	1 %	72	36	50 %
Projektkommune	1	4 %	15	63 %	7	29 %	1	4 %	24	1	4 %
Total	37	39 %	42	44 %	15	16 %	2	2 %	96	37	39 %

VUM understøtter i sagsoplysningen muligheden for at udrede borgeren efter en systematiseret opdeling af, hvor oplysningerne omkring borgeren er indhentet fra samtidig med, at metoden sikrer, at sagsbehandlerne forholder sig til alle borgerens problematikker gennem den helhedsorienterede tilgang. Sagsbehandlerne har således mulighed for at forholde sig meget konkret til relevans og væsentlighed af den information, som modtages til udredning af borgeren. Foruden at danne et systematisk overblik i udredningsforløbet for sagsbehandleren selv, skaber VUM også et bedre grundlag for overlevering af sagerne til kollegaer og øvrige sparingspartnere.

I forlængelse heraf tilkendegiver 90 % af sagsbehandlerne fra pilotkommunerne, at VUM's begrebsapparat understøtter muligheden for at skabe et grundlag for et fælles sprog i sagsbehandlingen, mens 54 % af sagsbehandlerne fra projektkommunerne oplever det samme. Sammenligningen mellem sagsbehandlerne i henholdsvis pilot- og projektkommunerne underbygger et potentiale for at skabe et forbedret grundlag for ensartethed i tilgangen til sagsbehandlingen. Derudover kan pilotkommunernes positive indstilling til begrebsapparatet i VUM også tilskrives deres centrale rolle i udvikling af metoden. Pilotkommunernes sagsbehandlere har således allerede på forhånd en dybere forståelse for VUM's begreber og kan anvende disse ud fra en indsigt i, hvordan begrebsapparatet er udformet. Evalueringens resultater understøtter stadig potentialet i forhold til projektkommunernes brug af et fælles sprog i VUM, idet begrebsapparatet ligger tæt op ad sagsbehandlingsens øvrige diskurser.

Tabel 4: I hvilken grad oplever du, at metodens begreber bidrager til at skabe grundlag for et fælles sprog i sagsbehandlingen?

Kommunetype	I høj grad		I nogen grad		I ringe grad		Slet ikke		Ved ikke		Total
	Antal	Andel	Antal	Andel	Antal	Andel	Antal	Andel	Antal	Andel	
Pilotkommune	21	29 %	44	61 %	5	7 %	1	1 %	1	1 %	72
Projektkommune	1	4 %	12	50 %	7	29 %	3	13 %	1	4 %	24
Total	22	23 %	56	58 %	12	13 %	4	4 %	2	2 %	96

Med afsæt i en kvalitativ gennemgang af de fremsendte sager vurderes det, at sagsbehandlerne fra pilot- og projektkommunerne anvender VUM's udredning i overensstemmelse med intentionerne. Størstedelen af sagsbehandlerne systematiserer informationen omkring borgeren ved at opdele denne viden i de enkelte felter. Resultaterne viser dog samtidig, at der stadig er forskel på, hvordan sagsbehandlerne beskriver de oplysninger, som er indhentet i forbindelse med udredning af borgerne. VUM giver således stadig plads til, at sagsbehandlerne kan håndtere udredningen af borgeren med deres egen socialfaglige tilgang.

Af førmålingens kvalitative interviews fremgår det, at nogle af kommunerne påtænkte, at de ville omdanne udredningsskemaet i sagsoplysningen til en interviewguide, hvormed sagsbehandlerne lettere kunne anvende denne i mødet med borgerne. I forlængelse heraf viser eftermålingen, at flere sagsbehandlere har anvendt udredningsskemaet i en samtalsituation med borgeren til at guide udredningen af borgeren i selve mødet med denne. Hermed har VUM potentiale for at opnå en central placering i sagsbehandlerens arbejde, idet udredningsmetoden kan skabe et bindeled i kommunikationen og relationen mellem sagsbehandlerne og borgerne.

Det skal eksempelvis overvejes, om udredningsskemaet kan reduceres til en interviewguide med de 11 udredningstemaer som overskrifter for samtalen med borgeren. I eftermålingen foreslår flere sagsbehandlere, at der udarbejdes en pixiudgave af udredningsmetoden, som lettere kan gennemgås med borgerne. På den

måde kan VUM's udredningsskema anvendes på samme måde som Funktionsevneskemaet, hvor Samtale-skemaet varetager en central rolle for sagsbehandlingens kommunikation med borgerne.

"Jeg kunne godt bruge, at der var flere stikord til, hvad der kunne indgå/spørges ind til i de forskellige kategorier. Borgerne har svært ved at forholde sig til skemaet - det er uoverskueligt og meget svært at forstå for dem." (Sagsbehandler)

Eksemplet viser, at flere sagsbehandlere i projektets kommuner opfatter det som en oplagt mulighed at anvende skemaet i samtalen med borgerne. Borgeren sikres dermed optimal inddragelse, gennem en fælles gennemgang af et skema, som eventuelt kan have mere form af en interviewguide.

I forhold til referencekommunerne er pilot- og projektkommuner langt i forhold til skematisk vurderingsoversigt i udredningsfasen

På baggrund af sagsgennemgangen er der flere pilot- og projektkommuner, hvor der er en samlet vurderingsoversigt i udredningsfase, sammenlignet med referencekommunerne.

Tabel 5 Er der ifm. udredningen foretaget en samlet vurderingsoversigt vha. skematik?

Kommunetype	Ja		Nej		Total
	Antal	Andel	Antal	Andel	
Pilotkommune	118	76 %	38	24 %	156
Projektkommune	73	56 %	57	44 %	130
Referencekommune	10	28 %	26	72 %	36
Total	201	62 %	121	38 %	322

Kilde: Sagsgennemgangen i eftermålingen

Tabel 6 viser fordelingen over, hvorvidt der er anvendt en samlet vurderingsoversigt ved hjælp af skematik. Her er der en klar tendens, idet der anvendes en sådan i 76 % af pilotkommunerne, 56 % af projektkommunerne og 28 % af referencekommunerne. Det tyder således på, at indførelsen af VUM, og efterfølgende erfaringer med metoden, gør, at man i højere grad gør brug af sådanne skematikker.

6.3 SAGSVURDERING, HERUNDER INDSTILLING OG HANDLEPLAN

Sagsvurderingen er tiltænkt som den fase i sagsbehandlingen, hvor sagsbehandleren udarbejder en samlet faglig vurdering af borgerens situation. Vurderingen vil tage udgangspunkt i sagsoplysningen og udredningen af borgeren. Såfremt det er relevant, udarbejder sagsbehandleren en indstilling til afgørelse til visitationsudvalget. Derudover formuleres mål og indsatser i en § 141 handleplan, hvis dette er aktuelt for sagens videre forløb.

I forlængelse af foregående afsnit er fokus stadig på outcome-mål 2. I dette afsnit inddrages yderligere følgende indikatorer:

- *Er borgeren tilbudt en handleplan?*
- *Er der udarbejdet en handleplan?*
- *Er der formuleret indsatsmål i forbindelse med handleplanen og/eller i bestillingen?*

På baggrund af evalueringens resultater er de væsentligste konklusioner i forbindelse med sagsvurderingen følgende:

- **Pilot- og projektkommuner konkluderer på borgerens ansøgning i sagsvurderingen i højere grad.** Både pilot- og projektkommuner anvender VUM's mulighed for at skalere borgerens samlede

funktionsniveau i en samlet vurdering af borgeren. Fasen anvendes til at lave en indstilling af sagen til visitation. Der er også en klar udvikling fra referencekommuner til pilot- og projektkommuner, der indikerer at indførslen af VUM understøtter denne fase.

- **Handleplanen anvendes til at opstille klare mål for indsatsen.** I VUM's sagsvurdering er der flere muligheder for at opstille målsætninger for borgeren og formulere klare mål for den indsats, som iværksættes. De forskellige muligheder henvender sig til forskellige aktører i sagsforløbet.

KOMMUNERNE ANVENDER BORGERENS ANSØGNING I SAGSVURDERINGEN

Førmålingens kvalitative interviews viser, at særligt de faglige ledere fremhævede værdien ved at implementere VUM's tredje fase - sagsvurderingen. Argumentet for dette var, at det på baggrund af fremgangsmåden i VUM's sagsvurdering ville være lettere for visitationen at tilgå sagerne mere ensartet, idet systematikken omkring sagerne er ens. På baggrund af sagsgennemgangen i eftermålingen ses det også, at flere pilot- og projektkommuner har prioriteret at implementere denne fase. Det ses, at VUM bliver anvendt i 76 % af sagerne tilsendt fra pilotkommunerne og 47 % af sagerne tilsendt fra projektkommunerne i eftermålingen. Evalueringens fund indikerer dermed, at såvel pilot- som projektkommunerne har implementeret VUM's sagsvurdering blandt andet med henblik på at lette og ensrette arbejdsgangen for indstilling til visitationsudvalget.

Tabel 6: Er der anvendt VUM-skabelon i sagsvurdering?

Kommunetype	Ja		Nej		Total
	Antal	Andel	Antal	Andel	
Pilotkommune	119	76 %	38	24 %	157
Projektkommune	62	47 %	69	53 %	131
Total	181	63 %	107	37 %	288

Hensigten med sagsvurderingen er blandt andet at give et samlet overblik over borgerens situation, som i udredningen er blevet delt op i de 11 forskellige udredningstemaer. På baggrund af sagsgennemgangen i eftermålingen ses det, at der i 87 % af sagerne tilsendt fra pilotkommunerne er konkluderet efter udredningen på borgerens samlede situation, mens det samme gør sig gældende for 64 % af sagerne i projektkommunen. Kun i 31 % af sagerne fremsendt fra referencekommunerne er borgerens samlede situation med behov, ressourcer og problemer opsummeret i en samlet vurdering.

Tabel 7: Er der konkluderet efter udredningen, og er borgerens samlede situation med behov, ressourcer og problemer?

Kommunetype	Ja		Nej		Total
	Antal	Andel	Antal	Andel	
Pilotkommune	135	87 %	20	13 %	155
Projektkommune	83	64 %	47	36 %	130
Referencekommune	11	31 %	24	69 %	35
Total	229	72 %	91	28 %	320

Selvom ikke alle pilot- og projektkommuner anvender visitationsudvalg er denne organisationsstruktur almen på voksenområdet. I førmålingens kortlægning af projektkommunernes organisatoriske indretning på voksenområdet kan det ses, at otte ud af ni projektkommuner anvendte visitationsudvalg til fremlæggelse af enten alle eller udvalgte sager. Indstillingskemaet i VUM er et væsentligt værktøj i sagsbehandlingen, hvilket understøttes af sagsgennemgangen i eftermålingen. I 87 % af de sager, hvor VUM er anvendt til sags-

vurdering, er der også taget stilling til indstilling af borgerens sag, mens dette kun er tilfældet for 36 % af sagerne fra referencekommunerne. Det vil sige, at sagsbehandlerne i disse kommuner i langt højere grad end i referencekommunerne skal forholde sig til en systematisk tilgang til blandt andet opstilling af konkrete indsatsmål.

I forlængelse af dette viser den kvalitative sagsgennemgang af pilot- og projektkommunernes fremsendte sager til eftermålingen, at der er stor variation i, om sagsbehandlerne i sagsvurderingen har opstillet alternative forslag til indsatser i de tilfælde, hvor dette er relevant. Generelt viser sagsgennemgangen også, at pilotkommunerne anvender sagsvurderingen mere udførligt end projektkommunerne, hvilket kan være et resultat af erfaring med redskabet i praksis.

Sagsbehandlerne besvarelsen i forbindelse med surveyen i eftermålingen viser dog, at størstedelen af sagsbehandlerne fra særligt pilotkommunerne oplever, at VUM understøtter en helhedsorienteret tilgang til borgerens udredning, hvilket er formålet med sagsvurderingens fase.

Tabel 8: I hvilken grad oplever du, at metoden understøtter en helhedsorienteret udredning af borgerens samlede behov?

Kommunetype	I høj grad		I nogen grad		I ringe grad		Slet ikke		Ved ikke		Total
	Antal	Andel	Antal	Andel	Antal	Andel	Antal	Andel	Antal	Andel	
Pilotkommune	30	47 %	28	44 %	6	9 %	0	0 %	0	0 %	64
Projektkommune		0 %	8	53 %	5	33 %	2	13 %	0	0 %	15
Total	30	38 %	36	46 %	11	14 %	2	3 %	0	0 %	79

FLERE PILOT- OG PROJEKTKOMMUNER ANVENDER HANDLEPLAN TIL AT OPSTILLE KLARE MÅL FOR BORGERENS INDSATS

I forbindelse med sagsbehandlingen skal borgeren tilbydes en § 141 handleplan, der udarbejdes i samarbejde med borgeren, hvis det ønskes. Det fremgår af de kvalitative interviews i førmålingen, at projektkommunerne i høj grad anvendte § 141 handleplanen som et kommunikationsredskab både til borgeren og til samarbejdspartnere, hvorfor flere kommuner allerede havde taget VUM's skabelon til handleplanen i brug.

Resultaterne af sagsgennemgangen fra eftermålingen viser, at det i 55 % af sagerne fra projektkommunerne er dokumenteret, at borgeren er blevet tilbudt en handleplan, mens det samme gør sig gældende for 72 % af sagerne i referencekommunerne. Hvis dette ses i sammenhæng med spørgsmålet om, hvorvidt borgerne har fået udarbejdet en handleplan ses det, at der i 93 % af tilfældene også foreligger en handleplan, hvis borgeren er blevet tilbudt en sådan. En af årsagerne til, at handleplanen ikke fremgår i lige så stor en andel af sagerne fra projektkommunerne som i referencekommunerne, kan være, at borgerne ikke er indført i disse faser af VUM på det tidspunkt, hvor sagerne er fremsendt til eftermålingen. Derudover kan årsagen være, at det ud fra de lovmæssige krav ikke har været relevant at udarbejde en handleplan for borgeren. Det skal dog understreges, at resultaterne af førmålingens sagsgennemgang viser, at projektkommunernes praksis omkring udformning af handleplan til borgerne ikke var præget af en systematiseret arbejdsgang. I flere tilfælde anvender myndighedsafdelingen den pædagogiske handleplan, som er udførers arbejdsredskab i samarbejdet med borgeren, til at udgøre § 141 handleplanen. Evalueringens eftermåling kan således berette om progression i forhold til at opnå et mere systematisk og ensartet tilgang til § 141 handleplanen.

I eftermålingens survey for sagsbehandlerne tilkendegiver 60 % af sagsbehandlerne i pilotkommunerne, at VUM i høj grad eller nogen grad understøtter systematisk arbejde med handleplanen, mens det samme gælder for 50 % af sagsbehandlerne fra projektkommunerne.

Tabel 9: I hvilken grad oplever du, at metoden understøtter systematisk arbejde med handleplan?

Kommunetype	I høj grad		I nogen grad		I ringe grad		Slet ikke		Ved ikke		Total
	Antal	Andel	Antal	Andel	Antal	Andel	Antal	Andel	Antal	Andel	
Pilotkommune	18	25 %	25	35 %	19	26 %	4	6 %	6	8 %	72
Projektkommune	5	21 %	7	29 %	9	38 %	1	4 %	2	8 %	24
Total	23	24 %	32	33 %	28	29 %	5	5 %	8	8 %	96

Sagsbehandlernes besvarelser i eftermålingens survey indikerer i forbindelse med VUM's skabelon for § 141 handleplanen, at en betydelig andel af sagsbehandlerne fra såvel pilot- som projektkommunerne ikke oplever, at den måde som VUM's handleplan er udformet på, på nuværende tidspunkt, indfanger alle behov. Dette understøttes af nedenstående citat, som en sagsbehandler fra en af projektets pilotkommuner har tilkendegivet.

"Så vidt jeg kan se, er der ikke noget sted i selve handleplanen, som redegør for om borgeren er indforstået med målene. Der er ingen mulighed for, at borgeren kan underskrive handleplanen. Jeg arbejder bl.a. med borgere, der ikke ønsker en handleplan efter § 141. Men pga. it-understøttelsen er jeg nødt til at lave den, fordi oplysningerne hopper videre til bestillingen." (Sagsbehandler)

I de borgerinterviews, der er gennemført i forbindelse med eftermålingen, forekommer det vanskeligt for flere borgere at forklare, hvilket formål handleplanen har i forhold til den konkrete indsats. Det berettes således, at borgerne ikke ved, om de har en handleplan. Mens andre borgere godt kan fremhæve flere målsætninger, der arbejdes målrettet imod. Der skal dog tages det forbehold, at en del af denne variation og det manglende kendskab til målsætning eventuelt kan tilskrives borgerens kognitive evner og manglende overblik over egen situation.

Eftermålingens sagsgennemgang viser, at omfanget af indsatserne samt beskrivelserne af disse varierer meget i de enkelte sager, hvilket yderligere kan understøtte et behov for at tilpasse VUM's muligheder for at arbejde med § 141 handleplanen. I alt er der i 80 % af sagerne fra pilotkommunerne formuleret mål i forbindelse med indsatsen. Det samme gør sig gældende for 56 % af sagerne fra projektkommunerne og 79 % af sagerne fra referencekommunerne. Det er en væsentlig del af VUM, at der i handleplanerne er opstillet indsatsmål, som indbyder til progression og udvikling i borgerens forløb. Af førmålingens kvalitative interviews fremgår det, at sagsbehandlere og faglige ledere fremhævede, at det kan blive en udfordring at opstille målbare målsætninger for alle borgere. Nogle borgeres tilstand og livssituation kan ikke udvikles, dermed skal fokus blot være på vedligeholdelse.

Med afsæt i nedenstående tabel fra eftermålingens survey med sagsbehandlerne fremgår det dog, at 81 % af sagsbehandlerne fra pilotkommunerne i høj eller nogen grad oplever, at metoden understøtter formulering af klare mål for indsatserne. I projektkommunerne oplever 46 % af sagsbehandlerne, at dette er tilfældet.

Tabel 10: I hvilken grad oplever du, at metoden understøtter formulering af klare mål i indsatsen?

Kommunetype	I høj grad		I nogen grad		I ringe grad		Slet ikke		Ved ikke		Total
	Antal	Andel	Antal	Andel	Antal	Andel	Antal	Andel	Antal	Andel	
Pilotkommune	16	25 %	36	56 %	7	11 %	1	2 %	4	6 %	64
Projektkommune	2	13 %	5	33 %	6	40 %	1	7 %	1	7 %	15
Total	18	23 %	41	52 %	13	16 %	2	3 %	5	6 %	79

6.4 SAGSAFGØRELSE OM SOCIAL INDSATS

I afgørelsesfasen i VUM skal sagsbehandlerne udarbejde en skriftlig begrundelse for afgørelsen på borgerens ansøgning, formidle afgørelsen til borgeren samt dokumentere afgørelsen, som kan være tildeling eller afslag på den ansøgte hjælp.

Det fortsatte fokus er på outcome-mål 2, og dermed følgende indikator:

- *Er borgeren informeret om sagens videre forløb i forhold til indsatsen?*

Derudover arbejdes med indikatoren tilknyttet outcome-mål 4:

- *Er afgørelsen dokumenteret i sagen?*

På baggrund af evalueringen anses nedenstående konklusioner som de væsentligste:

- I størstedelen af sagerne i pilot- og projektkommunerne dokumenteres afgørelsen, og flere projektkommuner end i førmålingen begrundede bevillingen/afslaget i afgørelsen. Evalueringen viser, at størstedelen af pilot- og projektkommunerne har valgt at tage VUM's sagsafgørelse i brug. Kommunerne dokumenterer i højere grad, at borgerens afgørelse begrundes.
- **Borgerne modtager i højere grad klagevejledninger efter VUM.** Selvom andelen af sager, hvor det er dokumenteret, at borgeren har modtaget en klagevejledning, er faldet i eftermålingen, viser resultaterne, at såvel pilot- som projektkommunerne i højere grad anvender VUM i afgørelsesfasen til kommunikation med borgeren.

BLANDET PRAKSIS FOR, HVORVIDT AFGØRELSEN DOKUMENTERES OG BEGRUNDES MERE END I EFTERMÅLINGEN I FORHOLD TIL FØRMÅLINGEN

Det fremgår af førmålingens kvalitative interviews, at der blandt sagsbehandlerne i projektkommunerne og referencekommunerne generelt var en veludviklet praksis omkring dokumentation af afgørelsen samt videreformidling af denne til borgeren. Derfor forventedes det ikke, at eftermålingen ville vise store forskelle for hverken pilot- eller projektkommunerne håndtering af afgørelsesfasen med introduktionen af VUM.

I forbindelse med eftermålingens survey for sagsbehandlerne i pilot- og projektkommunerne angiver størstedelen af disse, at VUM's sagsafgørelse anvendes i deres kommune.

Tabel 11: I hvilke faser af sagsbehandlingen anvender din kommune Voksenudredningsmetoden (VUM)? Afgørelse

Kommunetype	Ja		Nej		Total
	Antal	Andel	Antal	Andel	
Pilotkommune	29	81 %	7	19 %	36
Projektkommune	13	57 %	10	43 %	23
Total	42	71 %	17	29 %	59

Når fordelingen i tabel 12 sammenholdes med datafordelingen fra førmålingen, konkluderes det, at pilotkommunerne har større erfaring med at anvende denne fase i VUM. I 81 % af de afgørelser, som foreligger i sagsgennemgangen i eftermålingen for pilotkommunerne, er anvendt en VUM-skabelon til denne fase. Det samme gør sig gældende for 57 % af tilfældene i sagerne fra projektkommunerne. I forlængelse heraf viser gennemgangen af sagerne fra både pilot- og projektkommunerne, at der i 89 % af de sager, som følger VUM's sagsafgørelse, også indgår en begrundelse for afgørelsen. I interviewene gav sagsbehandlerne udtryk for, at det kunne være en udfordring at sikre en systematisk og troværdig anvendelse af det materiale, som er udarbejdet i forbindelse med udredning, indstilling og afgørelsesfase. Implementering af afgørelsesfasen fra VUM kunne således give en større sikkerhed i, at samtlige relevante oplysninger omkring sagsafgørelse blev formidlet til borgeren.

Tabel 12: Sammenligning af resultater fra før- og eftermålingen for VUM's afgørelsesfase.

Sagsbehandlingspunkt:	Eftermåling (pilotkommune)	Førmåling (projektkommune)	Eftermåling (projektkommune)	Førmåling (referencekommune)	Eftermåling (referencekommune)
Afgørelsen er dokumenteret i sagen	80 %	87 %	67 %	87 %	89 %
Der foreligger en skriftlig afgørelse i sagsakterne	74 %	75 %	62 %	85 %	78 %
Den skriftlige afgørelse indeholder en begrundelse	67 %	68 %	55 %	70 %	39 %
Borgeren er blevet informeret om sagens videre forløb i forhold til indsatsen	47 %	63 %	36 %	68 %	90 %

Kilde: Resultater fra sagsgennemgang i før- og eftermåling.

Det er i ovenstående tabel tydeligt, at graden af dokumentation tilsyneladende er faldet på alle parametre i projektkommunerne. Det er ikke muligt på baggrund af det indsamlede data at konkludere noget om, hvad dette fald skyldes. Det skal dog igen fremhæves, at de sager, som er indsendt fra projektkommunerne i eftermålingen ikke følger en hel sagsbehandling efter VUM, hvorfor flere af faserne ikke er gennemgået kronologisk. Det, der med sikkerhed kan siges er, at der ikke er en endelig implementering af denne del af VUM i kommunerne, hvorfor der stadig er plads til yderligere brug af VUM til denne del af sagsbehandlingen.

På baggrund af en sammenligning af udviklingen i projekt-, pilot-, og referencekommunerne kan der ikke umiddelbart analyseres nogen klare tendenser i afgørelsesfasen, på baggrund af indførelsen af VUM. De udviklinger der er sket underbygger ikke, at VUM har haft nogen positiv indflydelse, men heller ikke, at det har gjort at kommunerne sammenlignet med referencekommunerne klarer sig dårligere i målingerne.

Af de borgerinterviews, der er gennemført i forbindelse med eftermålingen, fremgår det, at det ikke fylder så meget i de adspurgte borgeres bevidsthed, hvorvidt de har modtaget en skriftlig afgørelse eller ej, og om der er tilknyttet en begrundelse til afgørelsen omkring ansøgningen. Dette tyder på, at sagsbehandlerne kommunikerer mundtligt med borgerne omkring deres ydelsestildelinger. Dette er især tilfældet i de sager, hvor borgeren er blevet tilkendt den hjælp og støtte, som borgeren har ansøgt om. I telefoninterviewene berettes af borgere, at de får hjælp fra pårørende, bostøtte eller andet tilknyttet socialfagligt personale til at kommunikere med kommunen. Flere borgere får dermed også hjælp til at forstå og reagere på afgørelsesbrevet, hvis dette er nødvendigt.

Samme konklusion kan drages på baggrund af surveyen med udførerne, som viser, at størstedelen af udførerne tilkendegiver, at de i meget høj grad eller i høj grad understøtter borgernes inddragelse i behandlingen af deres sag. Knap en tredjedel af udførerne mener, at de 'i meget høj grad' understøtter, og 51 % mener, at de 'i høj grad' understøtter borgerinddragelse. Det er blot 4 %, der mener, at de 'i ringe grad' eller 'slet ikke' understøtter borgerinddragelse.

BORGERNE MODTAGER I HØJERE GRAD KLAGEVEJLEDNINGER EFTER VUM

Resultaterne af sagsgennemgangen i eftermålingen viser, at det i 62 % af de fremsendte sager er dokumenteret, at borgeren har modtaget en klagevejledning i forbindelse med afgørelsen. Fordelt på kommunetyper er fordelingen således, at klagevejledning kan dokumenteres i 66 % af sagerne fra pilotkommunerne, 55 % af sagerne fra projektkommunerne og i 72 % af sagerne fra referencekommunerne. Set i forhold til førmålingen synes der således at være en tilbagegang i andelen af sager, hvor det er dokumenteret, at borgerne har modtaget en klagevejledning i projektkommunerne. Resultaterne i sagsgennemgangen viser dog, at VUM-skabelonen er anvendt i 90 % af de sager, hvor borgeren har modtaget en klagevejledning i forbindelse med afgørelsesbrevet. Det skal igen fremhæves, at ikke samtlige sager fremsendt til eftermålingen er sagsbehandlet efter VUM.

Ud fra sagsgennemgangen i eftermålingen kan det konkluderes, at der er stor variation i såvel pilot- som projektkommunernes udformning af klagevejledningen til borger, som skal vedlægges afgørelsesbrevet. I nogle af kommunerne inkluderer klagevejledningen blot en henvisning til, at der skal indgives klage inden for fire uger efter, at afgørelsesbrevet er modtaget. Hvorimod der i andre kommuner er udarbejdet en udførlig beskrivelse af, hvordan borger skal forholde sig, hvis denne ønsker at klage over afgørelsen.

Resultaterne af førmålingen indikerer, at de systematiske redskaber i VUM, som skulle anvendes i forbindelse med kontakten til borgeren, kunne forbedre kommunikationen til borgeren ved at sikre borgerinddragelse. Således fremgik det i nogle af de kvalitative interviews, at forventningen til metoden var, at VUM ville understøtte borgerinddragelse. I resultaterne af eftermålingens survey med sagsbehandlerne tilkendegiver 57 % af sagsbehandlerne fra pilotkommunerne, at de i høj grad eller nogen grad oplever, at VUM har forbedret kommunikationen med borgerne. Sagsbehandlerne fra projektkommunerne oplever ikke effekten af VUM som særlig positiv for kontakten med borgerne, idet 47 % af sagsbehandlerne slet ikke oplever, at VUM har forbedret kommunikationen med borgeren.

Tabel 13: I hvilken grad oplever du, at metoden har forbedret kommunikation med borgerne om borgerens sagsforløb og afgørelse?

Kommunetype	I høj grad		I nogen grad		I ringe grad		Slet ikke		Ved ikke		Total
	Antal	Andel	Antal	Andel	Antal	Andel	Antal	Andel	Antal	Andel	
Pilotkommune	6	9 %	31	48 %	15	23 %	3	5 %	9	14 %	64
Projektkommune		0 %	3	20 %	5	33 %	7	47 %		0 %	15
Total	6	8 %	34	43 %	20	25 %	10	13 %	9	11 %	79

Resultaterne fra eftermålingens survey indikerer dog ikke, at sagsbehandlerne i projektkommunerne oplever, at VUM har en negativ indvirkning på kommunikationen med borgerne. Resultaterne viser i stedet, at

VUM ikke har haft nogen effekt herpå. Det kan således overvejes, hvorvidt dette resultat ligeledes er et udtryk for, at sagsbehandlere i projektkommunerne ikke har opbygget et erfaringsgrundlag for anvendelse af metoden endnu.

6.5 BESTILLING, HERUNDER SAMARBEJDE MED UDFØRERE

I VUM omfatter fasen med bestilling af social indsats tre hoveddele: a) myndighedens formidling af de nødvendige baggrundsoplysninger vedrørende borgeren, b) myndighedens kravspecifikation af indsatsen, samt c) løbende koordinering mellem myndighed og udførere og øvrige parter.

I forhold til outcome fokuseres i dette afsnit på outcome 5 *”Samarbejde baseret på systematiske procedurer med udførerled”* og den dertilhørende indikator. Derudover arbejdes med de fire foregående outcome-mål, når det er relevant for pointerne.

På baggrund af effektmålingen er de væsentligste konklusioner i forhold til bestillingsfasen:

- **Pilot- og projektkommunerne har ikke fuldendt implementeringen af VUM i forbindelse med bestillingen af social indsats.** Resultaterne fra evalueringen viser, at hverken pilot- eller projektkommunerne på nuværende tidspunkt har implementeret VUM's bestillingsfase hos udførerledet.
- **Samarbejdet med udførere bygger stadig ofte på skøn i den enkelte sag.** Både sagsbehandlere, socialchefer og udførerne selv peger på, at der kan være potentialer i at udbrede implementeringen af VUM til udførerledet for at sikre en højere grad af ensartethed og fælles sprog omkring bestillingen, der på nuværende tidspunkt ofte er karakteriseret af vurderinger fra sag til sag.
- **Pilot- og projektkommuner kommunikerer ikke mål og indsats til udfører i samme grad som referencekommunerne.** Sagsgennemgangen i eftermålingen viser, at der ikke foreligger dokumentation for, at mål og indsats er kommunikeret til udfører i pilot- og projektkommunerne lige så ofte som det er tilfældet i referencekommunerne.

FLERE PILOT- OG PROJEKTKOMMUNER ANVENDER VUM I BESTILLING AF DEN SOCIALE INDSATS

Sagsgennemgangen i eftermålingen viser, at der i 29 % af tilfældene er brugt VUM's sagsbestilling til bestilling af den sociale indsats hos udfører. I pilotkommunerne er der i 46 % af tilfældene anvendt VUM-metodikken i forbindelse med bestillingsfasen, mens dette kun er tilfældet for 16 % af sagerne i projektkommunerne. Både pilot- og projektkommunerne har stadig forholdsvis begrænset erfaring med fasen omkring bestilling af social indsats i VUM.

Tabel 14: Er der anvendt VUM-skabelon i bestilling?

Kommunetype	Ja		Nej		Total
	Antal	Andel	Antal	Andel	
Pilotkommune	73	46 %	84	54 %	157
Projektkommune	21	16 %	109	84 %	130
Total	94	33 %	230	67 %	287

Sagsgennemgangen i eftermålingen viser, at det i 46 % af sagerne fra projektkommunerne er dokumenteret, at mål og indsats er kommunikeret til udføreren. For sager fra referencekommunerne er tallet 89 % i eftermålingen. Disse resultater for projektkommunerne ligger på et relativt set lavere niveau i forhold til førmålingen, hvor det i 69 % af alle tilsendte sager fra projektkommunerne var dokumenteret, at mål og indsats var kommunikeret til udfører. Denne tilsyneladende reduktion kan eventuelt forklares ved, at der i en større andel af sagerne i sagsgennemgangen for projektkommunerne i eftermålingen fornyligt er truffet afgørelse. Dermed er kommunikationen med udfører ikke nødvendigvis blevet etableret på det tids-

punkt, hvor sagsakterne på sagerne er tilsendt evaluatør. Derudover kan årsagen være, at flere af kommunerne anvender § 141 handleplanen som kommunikation med udfører, hvor der ligeledes er opstillet mål og konkrete indsatser til udførers opgaveløsning. På baggrund af analysen af sagerne kan det ses, at særligt i sager, der drejer sig om støtte efter § 85, er anvendt handleplan som styrende for kommunikationen mellem udfører og myndighed.

I VUM foreligger skabeloner til beskrivelse af baggrundsoplysninger og indsatsmål, som kan anvendes i kommunikationen mellem myndighed og leverandør. Bestilling af social indsats og samarbejdet med udfører hænger tæt sammen med arbejdet med handleplaner. Intentionen med implementering af VUM's bestillingsfase er således at skabe ensartede rammer for kommunikationen med udfører gennem anvendelse af de redskaber, som knytter sig hertil. Resultaterne i eftermålingens survey med sagsbehandlere viser i forlængelse heraf, at pilotkommunerne synes at være nået længere end projektkommunerne i forhold til at bruge VUM i kommunikationen med udførerne. 60 % af sagsbehandlere i pilotkommunerne svarer således, at VUM i nogen eller høj grad understøtter kommunikationen og samarbejdet med udfører, mens 20 % af sagsbehandlere i projektkommunerne svarer det samme.

Tabel 15: I hvilken grad oplever du, at metoden understøtter kommunikation og koordination med udfører?

Kommunetype	I høj grad		I nogen grad		I ringe grad		Slet ikke		Ved ikke		Total
	Antal	Andel	Antal	Andel	Antal	Andel	Antal	Andel	Antal	Andel	
Pilotkommune	5	8 %	33	52 %	22	34 %	1	2 %	3	5 %	64
Projektkommune		0 %	3	20 %	8	53 %	3	20 %	1	7 %	15
Total	5	6 %	36	46 %	30	38 %	4	5 %	4	5 %	79

Det kan undre, at særligt pilotkommunerne ikke har opnået en effekt af VUM's introduktion i sagsbehandlingen i forhold til udførerne på nuværende tidspunkt. Årsagen kan være, at flere pilotkommuner ud fra en strategisk tilgang til implementeringen ikke har valgt at indføre VUM i denne del af sagsbehandlingen, før den valgte it-understøttelse kan anvendes hos udførerleddet også.

På tidspunktet for førmålingen havde sagsbehandlere i projektkommunerne forventninger til, at redskaberne i VUM ville systematisere og understøtte kommunikationen og samarbejdet med udførere mere. Evalueringen kan således konkludere, at hverken pilot- eller projektkommunerne på nuværende tidspunkt har opnået en effekt af anvendelsen af VUM i forbindelse med bestillingen af den sociale indsats hos leverandøren. Både sagsbehandlere, socialchefer og udførerne selv peger dog på, at der kan være potentialer i at udbrede implementeringen af VUM til udførerleddet for at sikre en højere grad af ensartethed og fælles sprog omkring bestillingen, der på nuværende tidspunkt ofte er karakteriseret af vurderinger fra sag til sag.

SAMARBEJDET MED UDFØRERE BYGGER OFTE PÅ SKØN I DEN ENKELTE SAG

Evalueringens første fund omkring VUM's bestillingsfase hos pilot- og projektkommunerne understøttes yderligere af udførernes karakteristik af samarbejdet mellem myndighed og leverandør. I eftermålingens udførersurvey viser fordelingerne, at størstedelen af udførerne vil karakterisere samarbejdet med sagsbehandler om bestilling af ydelser som baseret på skøn i de enkelte sager. Resultaterne fra udførersurvey viser samtidig, at 66 % af udførerne alligevel mener, at de typisk bliver inddraget i passende tid i borgerens forløb i forhold til at kunne levere den bedst mulige indsats.

I forlængelse af resultaterne i førmålingen er der dog stadig behov for, at samarbejdet med udførerne bliver mere systematiseret, og i førmålingen giver sagsbehandlere og faglige ledere også udtryk for, at der er store forventninger til effekterne af at implementere VUM i bestillingsfasen. På baggrund heraf kan de opnåede resultater i eftermålingen være et udtryk for, at bestillingsfasen endnu ikke er fuldt ud implementeret i hverken pilot- eller projektkommunerne. Denne pointe understøttes af tabel 15, for forgående side, som viser resultaterne af sagsgennemgangen fra eftermålingen.

PILOT- OG PROJEKTKOMMUNER KOMMUNIKERER IKKE MÅL OG INDSATSER TIL UDFØRER I SAMME GRAD SOM REFERENCEKOMMUNERNE

Sagsgennemgangen i eftermålingen viser, at der ikke foreligger dokumentation for, at mål og indsatser er kommunikeret til udfører i pilot- og projektkommunerne lige så ofte, som det er tilfældet i referencekommunerne.

Tabel 16 Er det dokumenteret, at mål og indsatser er kommunikeret til udfører?

Kommunetype	Ja		Nej		Total
	Antal	Andel	Antal	Andel	
Pilotkommune	81	58 %	58	42 %	139
Projektkommune	50	46 %	59	54 %	109
Referencekommune	25	89 %	3	11 %	28
Total	156	57 %	120	43 %	276

Kilde: Sagsgennemgangen i eftermålingen

Tabel 18 viser, at der i 89 % af sagerne i referencekommunerne foreligger dokumentation for, at mål og indsatser er kommunikeret til udfører, mens det samme gør sig gældende i mindre grad for pilot-, og projektkommunerne. Det tyder på, at VUM som metode ikke understøtter dette i særlig grad, eller at det som følge af VUM eventuelt ikke dokumenteres i særlig høj grad.

6.6 OPFØLGNING OG TILSYN

Opfølgingsfasen er VUM's afsluttende fase, som har til formål at garantere, at indsatsen lever op til indsatsformålet eller tilpasses, hvis borgerens behov har ændret sig. Er der gennemført magtanvendelse i perioden, skal der altid laves en opfølgning, og relevante tiltag skal vurderes i forbindelse hermed. I sagsopfølgningen skal der således følges op på de mål, der er fastsat i en eventuel handleplan og i bestillingen til udfører.

På baggrund af eftermålingens data er følgende væsentlige konklusioner om sagsopfølgningen fremdraget:

- **Få kommuner anvender endnu VUM i forbindelse med opfølgning.** På nuværende tidspunkt har både pilot- og projektkommuner begrænsede erfaringer med den sidste fase i VUM. En mere systematisk brug af VUM i opfølgningen er en forudsætning for at kunne opnå de ønskede forbedringer i den faglige og økonomiske styring af området, der var en af intentionerne bag udviklingen af VUM.
- **Indførelsen af VUM har ikke betydning for opfølgning og tilsyn.** Resultaterne af eftermålingens sagsgennemgang viser, at der ikke er forskel mellem pilot- og projektkommuner på den ene side og referencekommuner på den anden, når det gælder opfølgning og tilsyn. Indførelsen af VUM synes således ikke at påvirke kommunernes udførelse af disse opgaver.

I det omfang det er muligt, på grund af det relativt begrænsede datagrundlag for opfølgningen, arbejdes her med outcome 6, der handler om den systematiske opfølgning. Derudover inkluderes følgende indikator også; "Er der fastsat dato for næste opfølgning?".

FÅ KOMMUNER ANVENDER VUM I FORBINDELSE MED OPFØLGNING

I eftermålingens sagsgennemgang fremgår det, at der i kun 12 % af sagerne fremsendt af pilotkommunerne og 4 % af sagerne fra projektkommunerne er blevet anvendt VUM til opfølgningsfasen. Sagsgennemgangen af de fremsendte sager fra pilot- og projektkommunerne i eftermålingen har vist, at få kommuner er kommet så langt i deres implementering af VUM, at opfølgningsfasen er fuldt ud implementeret. Dette kan blandt andet ses ved, at der i flere af de fremsendte sager fra pilot- og projektkommunerne ikke har været anledning til opfølgning på det tidspunkt, hvor borgerens sag er fremsendt til sagsgennemgang. Resultaterne af evalueringen viser således, at såvel pilot- som projektkommunerne på nuværende tidspunkt har begrænsede erfaringer med anvendelse af denne fase i VUM.

Tabel 17: Er der anvendt VUM-skabelon i opfølgning?

Kommunetype	Ja		Nej		Total
	Antal	Andel	Antal	Andel	
Pilotkommune	18	12 %	138	88 %	156
Projektkommune	5	4 %	126	96 %	131
Total	23	8 %	301	92 %	287

Førmålingens kvalitative interviews viser, at de faglige ledere i de fleste projektkommuner opfatter opfølgningsfasen i VUM som en af de faser, hvor der vil finde størst forandring sted. Brugen af VUM i forbindelse med opfølgningen vil kunne bidrage til en mere systematisk opfølgning på handleplan og indsatsmål, hvilket er en forudsætning for at kunne opnå de ønskede forbedringer i den faglige og økonomiske styring af området, der var en af intentionerne bag udviklingen af VUM.

Enkelte projektkommuner beretter, at de har valgt at udrede eksisterende borgere på ny efter VUM's 11 temaer i udredningsfasen i forbindelse med den obligatoriske opfølgning på borger, hvormed de således anvender VUM's udredningsfase i forbindelse med opfølgningen af borgerens indsats. Dermed må det antages, at den typiske opfølgning på borger først vil finde sted i forbindelse med næste obligatoriske opfølgning på borger.

Tabel 18 Følger sagsbehandlerne op på bestilling af tilbud, ydelser og de beskrevne indsatsmål?

Kommunetype	Altid		Ofte		Engang imellem		Sjældent		Aldrig		Ved ikke		Total
	Antal	Andel	Antal	Andel	Antal	Andel	Antal	Andel	Antal	Andel	Antal	Andel	
Pilotkommune	23	22 %	31	30 %	26	25 %	15	14 %	5	5 %	5	5 %	105
Projektkommune	13	24 %	22	41 %	14	26 %	4	7 %	0	0 %	1	2 %	54
Referencekommune	4	17 %	10	42 %	7	29 %	1	4 %	0	0 %	2	8 %	24
Total	40	22%	63	34%	47	26%	20	11%	5	3%	8	4%	183

Kilde: Udførersurvey

Ovenstående overvejelse understøttes af resultaterne fra eftermålingens survey med udførerne fra pilot- og projektkommunerne, som viser, at størstedelen af udførerne i både pilot- og projektkommunerne tilkendegiver, at de oplever, at sagsbehandlerne følger op på deres bestilling af tilbud, ydelser og beskrevne indsatsmål for borgeren. Resultaterne viser, at 52 % af udførerne i pilotkommunerne mener, at sagsbehandlerne altid eller ofte følger op på bestillingen, mens det samme gør sig gældende for 65 % af udførerne i projektkommunerne. For udførerne i referencekommunerne ses samme tendens, hvor 59 % af udførerne til-

kendegiver, at sagsbehandlerne sjældent eller aldrig følger op. I forlængelse heraf skal det bemærkes, at der i pilotkommunerne, som har arbejdet længst med VUM, også er væsentligt flere udførere, som oplever, at sagsbehandlerne altid eller ofte følger op på tilbud, ydelser og indsatsmål. Det er dog fortsat for tidligt at konkludere entydigt på effekterne af VUM i forhold til opfølgning på mål og indsatser.

Af førmålingen fremgår det, at projektkommunerne havde en forventning om, at arbejdet med udfører ville blive meget mere systematisk i forhold til opfølgning, da VUM giver en mere systematisk ramme for arbejdet med opfølgning på handleplan og indsatsmål. På baggrund af evalueringens survey med udførerne i eftermålingen kan det dog konstateres, at denne forventning endnu ikke er realiseret til fulde i hverken pilot- eller projektkommunerne. Således oplever 37 % af udførerne fra pilotkommunerne, at samarbejdet mellem myndighed og udfører bygger på skøn i den enkelte sag, mens 36 % i stedet oplever, at samarbejdet følger en fast struktur. I projektkommunerne oplever 46 % af udførerne, at samarbejdet er baseret på den konkrete sag, mens 37 % oplever, at rammerne omkring samarbejdet følger en fast struktur. For referencekommunerne tegnes det samme billede, idet 63 % af udførerne oplever, at samarbejdet er ustruktureret, mens 21 % mener, at det følger en fast struktur.

INDFØRSELN AF VUM HAR IKKE HAFT NOGEN BETYDNING FOR OPFØLGNINGEN OG TILSYNET I PILOT- OG PROJEKTKOMMUNERNE

Når man på baggrund af sagsgennemgangen sammenligner de kommuner, der har indført VUM med referencekommunerne, ser det ud som om, det har en negativ indflydelse på opfølgningen.

Tabel 19 Er borgeren informeret om sagens videre forløb i forhold til indsatsen?

Kommunetype	Ja		Nej		Total
	Antal	Andel	Antal	Andel	
Pilotkommune	69	47 %	77	53 %	146
Projektkommune	42	36 %	76	64 %	118
Referencekommune	28	90 %	3	10 %	31
Total	139	47 %	156	53 %	295

Kilde: Sagsgennemgangen i eftermålingen

Tabel 21 viser, hvorvidt borgerne var informeret om sagens videre forløb i forhold til indsatsen, og her fremgår det, at dette var sket i 90 % af sagerne i referencekommunerne, mens det var gældende for 47 % af sagerne i pilotkommunerne og 36 % af sagerne i projektkommunerne. Dette kan have noget at gøre med, at der, i hvert fald i en af referencekommunerne, er indført en systematik i sagsbehandlingen, der kan ses som en parallel til VUM. Dermed kan referencekommunerne ikke ses som den fuldstændige kontrafaktiske situation. Det lader desuden til, at det gør en forskel at have længere tids erfaring med metoden, da tallet er noget højere for pilotkommuner end for projektkommuner.

Tabel 20 Er der fastsat dato for næste opfølgning?

Kommunetype	Ja		Nej		Total
	Antal	Andel	Antal	Andel	
Pilotkommune	60	41 %	86	59 %	146
Projektkommune	37	32 %	80	68 %	117
Referencekommune	23	77 %	7	23 %	30
Total	120	41 %	173	59 %	293

Kilde: Sagsgennemgangen i eftermålingen

Nogenlunde det samme billede viser sig, når det kommer til, hvorvidt der er fastsat en dato for næste opfølgning i sagen. Her er der fastsat en dato i 77 % af sagerne i referencekommunerne, mens det gør sig gældende for henholdsvis 41 % og 32 % af sagerne i pilot- og projektkommunerne.

7 STYRING OG EFFEKTIVISERING

I dette kapitel behandles evalueringens konklusioner i relation til mulighederne for ved hjælp af DHUV at opnå effektivisering og bedre styring på området for voksne med handicap og udsatte voksne. Formålet med kapitlet er at belyse de væsentligste faktorer, der har påvirket implementeringen af DHUV i de undersøgte kommuner. Kapitlet forholder sig således til det overordnede evalueringsspørgsmål "Hvad er de økonomiske gevinster ved DHUV?", herunder de specifikke evalueringsspørgsmål vedr. ledelsesinformation og økonomistyring. Kapitlet behandler således outcome 7, der vedrører økonomisk og faglig styring.

Et væsentligt formål med DHUV er at give kommunerne bedre muligheder for udtræk af ledelsesinformation og måling af effekter af indsatser med henblik på en mere optimal faglig og økonomisk styring samt kapacitetstilpasning på området for voksne med handicap og udsatte voksne. Det er i forlængelse heraf forventningen fra parterne bag DHUV, at en bedre faglig og økonomisk styring i sidste ende også vil kunne aflæses som effektiviseringsgevinster på området.¹⁵

Der er følgende hovedkonklusioner vedrørende styring og effektivisering:

- **Forventning om gevinster på det samlede område, men usikkerhed om gevinster i sagsbehandlingen.** Det er forventningen i de undersøgte kommuner, at de potentielle effektiviseringsgevinster, som DHUV kan give anledning til, vil være et resultat af, at man opnår en bedre styring af området som følge af klarere mål, mere præcise bestillinger og bedre opfølgning. Der er større usikkerhed i kommunerne om, hvorvidt der kan høstes effektiviseringsgevinster i selve sagsbehandlingen, selvom der i nogle kommuner er indikationer på, at der kan være en tidsbesparelse på sagsbehandlings- og rapporteringsopgaver på 5-25 pct.
- **Central styringsinformation dokumenteres ikke systematisk.** Information om en række centrale styringsparametre som mål i indsatsen, økonomiopfølgning og dato for opfølgning dokumenteres ikke systematisk i de kommuner, der har indført VUM. Konsekvensen er, at mulighederne for en styrket faglig og økonomisk styring af området for voksne med handicap og udsatte voksne besværliggøres.
- **Adgangen til ledelsesinformation afhænger fortsat af flere it-systemer.** Flertallet af de undersøgte kommuner henter fortsat deres ledelsesinformation fra flere uafhængige systemer, hvilket betyder, at en række mere avancerede muligheder for opfølgning på tværs af økonomiske og faglige styringsparametre besværliggøres.

7.1 FORVENTNING OM GEVINSTER PÅ DET SAMLEDE OMRÅDE, MEN USIKKERHED OM GEVINSTER I SAGSBEHANDLINGEN

Flertallet af socialcheferne og de faglige ledere giver udtryk for en forventning om, at indførelsen af DHUV åbner for en mere optimal faglig og økonomisk styring af området for voksne med handicap og udsatte voksne, og at dette vil kunne udmøntes i økonomiske besparelser. To ud af ti socialchefer vurderer, at dette allerede er tilfældet, mens halvdelen forventer, at det vil ske på et senere tidspunkt, men giver samtidig udtryk for, at man ikke er nået dertil endnu.

Der er større usikkerhed om effekterne af indførelsen af DHUV, når man ser på den direkte effektivisering. Vurderingen blandt langt de fleste sagsbehandlere er, at indførelsen af VUM (og til hørende it) ikke har ført til direkte effektiviseringsgevinster i sagsbehandlingen som følge af kortere procestider i forbindelse med behandlingen af de enkelte sager. Omvendt vurderer samtlige socialchefer, der på tværs af pilot- og projektkommuner har deltaget i eftermålingen, at indførelsen af DHUV enten allerede har ført til en mere effektiv sagsbehandling, eller at dette vil ske på sigt. På tidspunktet for førmålingen gav nogle socialchefer til gengæld udtryk for, at indførelsen af DHUV handlede om at hæve kvaliteten i sagsbehandlingen, og at der ikke kunne forventes kortere procestider eller større produktivitet i sagsbehandlingen.

¹⁵ Jf. Deloitte for Velfærdsministeriet og KL, "Businesscase for: Digitalisering af handicap- og udsatte voksne-området", 2009

De modsatrettede vurderinger fra henholdsvis sagsbehandlere og socialchefer hænger med stor sandsynlighed sammen med to modsatrettede ændringer i sagsbehandlingen som følge af indførelsen af DHUV:

- På den ene side er sagsbehandlingen med VUM blevet mere grundig samtidig med, at dokumentationskravet er vokset sammenlignet med den måde, som sagsbehandlerne i flertallet af de undersøgte kommuner hidtil har tilrettelagt deres arbejde.
- På den anden side åbner VUM og den tilhørende it-understøttelse for at rationalisere arbejdsgangene, idet en række manuelle optællinger, brug af regneark og lignende forsvinder samtidig med, at sagsbehandlingen bliver mere systematisk og følger en fast skabelon.

Resultaterne fra de surveys, der er gennemført med sagsbehandlere i pilot- og projektkommuner, indikerer, at indførelsen af DHUV under de rette forudsætninger kan medføre kortere procestider og større produktivitet i de dele af sagsbehandlernes arbejdsopgaver, der knytter sig til sagsbehandling og rapportering.¹⁶

Den første forudsætning synes at være en høj udbredelse af VUM i sagsbehandlingen (her operationaliseret som de kommuner, der har et VUM-indeks på 3 eller mere). Den anden forudsætning synes at være tilstedeværelsen af it-understøttelse. Under disse forudsætninger indikerer resultaterne fra survey, at tidsforbruget til sagsbehandlings- og rapporteringsopgaver er 13 pct. mindre end i kommuner uden VUM hvilket svarer til en tidsbesparelse på 1,7 timer pr. sagsbehandler pr. uge. Det skal understreges, at der er væsentlig usikkerhed i den opstillede beregning, som bedst betragtes som en retningsgivende indikation (beregningstype, forudsætninger og usikkerhed beskrives uddybende i business casen i bilag 5).

Nedenstående tabel giver et overblik over tidsforbrug og antal borgere pr. sagsbehandler henholdsvis uden VUM, med VUM samt med VUM og it-understøttelse.

Pr. sagsbehandlere pr. uge	Aktiviteter	Uden VUM	Med VUM (indeks 3+) uden it-system	Med VUM (indeks 3+) og it-system
Sagsbehandling (timer)	<ul style="list-style-type: none"> • Udarbejdelse af socialfaglig vurdering på sagen • Udarbejdelse af skriftlige indstillinger • Udarbejdelse af dokumentation for afgørelser • Udarbejdelse af skriftlige handlingsplaner • Udarbejdelse af bestillinger til udførere 	12,9	13,2	10,6
Rapportering (timer)	<ul style="list-style-type: none"> • Indberetning af tilkendte ydelser til økonomiafdelingen • Indberetning til centrale systemer (eks. CIAS, Danmarks Statistik m.fl.) • Udarbejdelse af sags- og økonomioversigter til ledelse eller økonomiafdeling 	0,9	0,7	1,4
Antal borgere		15	12	15

Kilde: Sagsbehandlersurvey i forbindelse med eftermålingen, (N=167)

Der er flere væsentlige observationer i forlængelse af ovenstående:

- **VUM øger tidsforbruget til sagsbehandling og rapportering, som it-understøttelse kan afhjælpe.** Survey indikerer, at sagsbehandlere i de kommuner, der endnu ikke har etableret it-understøttelse

¹⁶ Den tid, der frigøres fra sagsbehandlings- og rapporteringsopgaver hos sagsbehandlerne, anvendes i stedet til møder og kommunikation med borgere, udførere og øvrige parter.

af VUM, bruger mere tid på sagsbehandlings- og rapporteringsopgaver end sagsbehandlere i både kommuner, der ikke har indført VUM og kommuner, der anvender VUM uden it-understøttelse. Samtidig arbejder sagsbehandlere i disse kommuner med færre borgere pr. uge. I de kommuner, der har indført VUM og etableret it-understøttelse, ligger antallet af borgere pr. sagsbehandler på niveau med de kommuner, der ikke har indført VUM, og tidsforbruget til sagsbehandling og rapportering er mindre.

- Tidsforbruget varierer afhængig af, hvilket DHUV-system kommunen anvender. Survey indikerer, at den observerede tidsbesparelse på 11 pct. for de kommuner, der har indført VUM med it-understøttelse, dækker over væsentlige variationer afhængig af, hvilket system kommunen har valgt at implementere. For tre af de fire systemer, som de undersøgte kommuner har taget i anvendelse, kan der observeres en tidsbesparelse på henholdsvis 7, 14 og 27 pct. For det sidste system er der i stedet et mertidsforbrug på 15 pct. sammenlignet med kommuner, der ikke har indført VUM, idet systemet kun delvist synes at afhjælpe det mertidsforbrug, der er forbundet med indførelsen af VUM grundet mere grundig sagsbehandling og dokumentation. Observationerne er forbundet med væsentlig usikkerhed, men kvalitative udsagn fra en række sagsbehandlere synes at bekræfte, at der er forskelle på, hvor godt systemerne understøtter sagsbehandlingen.

7.2 CENTRAL STYRINGSINFORMATION DOKUMENTERES IKKE SYSTEMATISK

Information om en række centrale styringsparametre som mål i indsatsen, økonomiopfølgning og dato for opfølgning dokumenteres ikke systematisk i de kommuner, der har indført VUM. Konsekvensen er, at de ønskede muligheder for at styrke den faglige og økonomiske styring af området for handicappede og udsatte voksne besværliggøres.

Flertallet af såvel socialchefer som faglige ledere giver i førmålingen udtryk for en forventning om, at indførelsen af DHUV vil styrke mulighederne for faglig og økonomisk styring på området. Konkret nævner flere socialchefer, at klarere mål for den enkelte borger og deraf følgende mere præcise bestillinger til udførere vil blive et omdrejningspunkt i denne sammenhæng. Klare mål og konkrete datoer i bestillingerne vil gøre det lettere at følge op på borgers situation og stoppe overkompenserende indsatser.

Sagsgennemgangen tegner følgende billede af dokumentationen på en række centrale styringsparametre:

- **Økonomioplysninger i 30 % af sagerne.** Eftermålingen viser, at der er udarbejdet en bevillingsskrivelse med basisoplysninger om økonomien i forhold til indsatsen i ca. 30 % af sagerne i de kommuner, der arbejder med VUM. I de kommuner, der ikke har indført VUM, er andelen ca. 20 %. Til sammenligning er der i førmålingen tilsvarende økonomioplysninger i ca. 50 % af sagerne hos projekt- og referencekommunerne på et tidspunkt, hvor hovedparten af projektkommunerne enten ikke havde taget VUM i brug eller var på et tidligt stadie af implementeringen.
- **Mål for indsatsen i 70 % af sagerne.** Eftermålingen viser, at der i forbindelse med bestillingen er opstillet mål for indsatsen i ca. 70 % af sagerne i de kommuner, som arbejder med VUM. I de kommuner, der ikke har indført VUM, er andelen lidt højere. Til sammenligning viser sagsgennemgangen i førmålingen, at der i 52 % af de gennemgåede sager er opstillet mål for indsatsen.
- **Dato for opfølgning i 35 % af sagerne.** Eftermålingen viser, at der er sat en dato for opfølgning i ca. 35 % af sagerne i de kommuner, der arbejder med VUM. I de kommuner, der ikke har indført VUM, er andelen ca. 70 %. Til sammenligning viser førmålingen, at der i 40 % af sagerne var fastsat en dato for opfølgning i projektkommunerne. Sagsgennemgangen viser endvidere, at der kun sjældent foretages systematisk dokumentation omkring indhold eller konsekvenser af en gennemført opfølgning i forhold til fortsættelse af et tilbud eller en ydelse.

Konsekvensen af, at central styringsinformation ikke dokumenteres korrekt, er, at de muligheder for at styrke den faglige og økonomiske styring, som er en forventning til DHUV-projektet, og som efterlyses af socialchefer og faglige ledere, bliver besværliggjort i væsentlig grad, da det ikke er muligt at foretage konkret opfølgning på effekten af forskellige indsatser i forhold til eksempelvis specifikke målgrupper.

7.3 ADGANGEN TIL LEDELSESINFORMATION AFHÆNGER FORTSAT AF FLERE IT-SYSTEMER

Adgang til opdateret og brugbar ledelsesinformation afhænger hos stort set alle de undersøgte kommuner af den enkelte kommunes valg af DHUV-system og mulighederne for at integrere dette system med kommunens økonomi- og afregningssystemer samt øvrige systemer. Det samlede billede er således, at flertallet af kommuner fortsat må trække oplysninger fra flere separate systemer, og at en række mere avancerede muligheder for kobling af faglige og økonomiske styringsparametre besværliggøres.

Den primære årsag til denne situation er, at arbejdet med at definere og opsætte ledelsesinformation fra DHUV er et indsatsområde, der er store forventninger til, men som fortsat er under udvikling, og som i de fleste kommuner har været prioriteret lavere end arbejdet med at få it-understøttelsen af den fundamentale sagsbehandling på plads.

Førmålingen viser, at der hos flere socialchefer og faglige ledere er en bevidsthed om, at mulighederne for at styrke den økonomiske og faglige styring hænger uløseligt sammen med it-understøttelsen af DHUV. Eftermålingen viser i forlængelse heraf, at arbejdet med ledelsesinformation i regi af DHUV fortsat ikke er i mål i mere end nogle få kommuner. 7 ud af 10 socialchefer forventer således i løbet af de kommende 12 måneder at få styrket den ledelsesmæssige rapportering som følge af DHUV/VUM, og yderligere to socialchefer forventer, at det sker på længere sigt.

Udfordringerne omkring let adgang til opdateret og brugbar ledelsesinformation hænger på systemniveau især sammen med integrationen mellem det valgte DHUV-system og kommunens økonomi- og afregningssystem samt et eventuelt andet ledelsesinformationssystem. Nogleoplysninger omkring bevillingsøkonomi, borgers cpr-nummer, periodeangivelser, kontering og faktureringsoplysninger er, som det ser ud på nuværende tidspunkt, spredt på flere systemer.

Førmålingen viser, at flere kommuner allerede inden indførelsen af VUM har investeret i en anden form for systemunderstøttelse af deres økonomistyring på området for voksne med handicap og udsatte voksne - enten i tilknytning til kommunens økonomisystem eller afregningssystem eller ved hjælp af et selvstændigt ledelsesinformationssystem. Det er det samlede indtryk i evalueringen, at DHUV ikke på kort sigt kommer til at afløse den allerede etablerede økonomistyring på området, men at den økonomiske styring med den rigtige integration mellem systemerne vil kunne beriges med relevante faglige parametre.

I forlængelse heraf nævner flere kommuner også, at det er et klart ønske til it-understøttelsen, at der bliver skabt sammenhæng til systemerne hos (i hvert fald kommunens egne) udførere, så bestillingerne kan sendes direkte fra system til system. I forbindelse med eftermålingen har det vist sig, at flere kommuner aktivt fokuserer på at tilknytte udførerne direkte, dels ved at implementere det valgte DHUV-system ude hos udførerne, dels ved at uddanne ledende medarbejdere i brug af VUM og it-system. Denne systemmæssige kobling mellem kommunens bestillerenhed og udførere samt den deraf følgende større klarhed og bedre styringsmulighed i bestillingen er af nogle kommuner blevet fremhævet som en af de væsentligste gevinster ved indførelsen af VUM.

8 ANBEFALINGER

Dette afsnit samler en række anbefalinger til det videre arbejde med VUM og DHUV, som evaluator har formuleret på baggrund af den samlede evaluering. Anbefalingerne omhandler både selve metoden og implementeringstilgangen til metoden. På baggrund af evalueringens data og analyser er der således formuleret ni anbefalinger.

For at gøre anbefalingerne så handlingsanvisende som muligt er de bygget op efter en opstilling, der fokuserer på; HVAD anbefalingen drejer sig om, HVEM der vil være ansvarlig for at arbejde med anbefalingen, HVORFOR anbefalingen er formuleret, og HVORDAN der kan handles på baggrund af anbefalingen.

Hvad:

Planlæg implementeringen, så de enkelte dele implementeres i forlængelse af hinanden uden væsentlige tidsmæssige forskydninger.

Hvem:

De kommunale ansvarlige for metoden.

Hvorfor:

I kommunerne har der været eksempler på, at der har været store tidsmæssige forskydninger mellem beslutning om indførelse af VUM, valg af it-understøttelse, kompetenceudvikling i metoden og endelig implementering af metoden. Dermed er nogle af drifts- og implementeringsfordelene ved at have et samlet implementeringsforløb ikke udnyttet. Som følge heraf oplever flere kommuner, at betingelserne for en korrekt og grundig introduktion til anvendelse af metoden har været vanskelig. Det har skabt en besværet opstartsperiode, som ikke har givet sagsbehandlere optimale muligheder for at indleje metoden ensartet i deres hverdag. Nogle af disse tidsmæssige udfordringer stammer også fra forsinkelser i it-understøttelse og andre omkringliggende faktorer.

Hvordan:

Ved beslutningen om implementering af DHUV fastlægges en tidsplan, hvor de enkelte aktiviteter følger hinanden og er sammentænkt i et samlet implementeringsforløb. Tidsplanen skal indeholde en detaljeret oversigt over aktiviteterne i implementeringsprocessen, og ansvar skal tildeles de relevante parter. Det er vigtigt, at alle interessenter og leverandører i forhold til metoden er med i denne planlægning, så tidsplanen både er realistisk og ikke kører over for lang tid. Derudover er det væsentligt at bevare en god kommunikation til de sagsbehandlere, som skal anvende metoden, således at disse hele tiden føler et højt informationsniveau. Det vil reducere intern negativ kommunikation mellem sagsbehandlere som følge af manglende involvering.

Hvad:

It-understøttelsen skal underbygge VUM og som minimum de dele af VUM, som kommunen ønsker at anvende.

Hvem:

De kommunalt ansvarlige for indkøb af it-understøttelse.

Hvorfor:

Valget af it-understøttelse i den enkelte kommune skal afhænge af, hvordan kommunen vil anvende metoden. Ønsker den enkelte kommune kun at implementere dele af metoden, skal indkøb af it-understøttelse også målrettes dette fokus. Det er væsentligt, at de centrale funktioner, som indføres, fungerer optimalt, således at metoden opleves som et arbejdsredskab, der understøtter sagsbehandlingen.

Hvordan:

I dialog med it-udbyderen fastlægges, hvilke dele der er vigtige for kommunen, så der fokuseres på disse i det kommunale indkøb. Derudover skal sammentænkningen med de andre kommunale systemer ligeledes fokuseres her. Det er således en forudsætning, at den enkelte kommune på forhånd udarbejder en strategiplan for implementering af VUM. Det er nødvendigt, at langsigtede perspektiver overvejes i forbindelse med metodens formål, så disse kan indarbejdes i it-understøttelsens funktioner allerede indledningsvis.

Hvad:

DHUV skal kunne understøtte en hensigtsmæssig sagsbehandling af både borgere med simple og mere komplekse problemstillinger.

Hvem:

Socialstyrelsen og it-leverandørerne.

Hvorfor:

Selvom sagsbehandlerne oplever, at VUM's tilgang til borgerne er grundig og understøtter en høj kvalitet i sagsbehandlingen, er der både sager, som bliver for komplekse at indføre i metodikken og simple sager, hvor det er vanskeligt at sikre en effektiv arbejdsgang, hvis disse skal indarbejdes i VUM. På den ene side er det i de komplekse sager en udfordring for sagsbehandlerne at bevare overblikket over borgerens behov og udfordringer, fordi oplysninger om borgeren skal deles op i metodens mange delelementer og felter. På den anden side er det besværligt og tidskrævende at udfylde de mange felter, der ikke er direkte relevante for den enkelte borger i tilfælde, hvor en mere simpel ansøgning sagsbehandles.

Hvordan:

I metodikken og den dertilhørende it-understøttelse kan indføres en systematisk tilgang til, hvor det er muligt at springe felter over, således at metoden opnår en fleksibilitet. Dette sikrer, at en sag ikke overoplyses, samt at der ikke kan springes over de felter og oplysninger, som er nødvendige for at lave en velfunderet og rigtig afgørelse på baggrund af informationerne i systemet. Derudover skal den enkelte kommune udarbejde en procedure for intern audit i opstartsperioden, hvor sagsbehandling af komplekse borgere i VUM drøftes. Det vil medføre en mere ensartet forståelse for, hvordan oplysninger omkring borgeren tilgås med afsæt i VUM.

Hvad:

En fuldstændig og ensartet implementering af DHUV.

Hvem:

Socialstyrelsen, de kommunale fagchefer, DHUV-ansvarlige i kommunerne og sagsbehandlerne.

Hvorfor:

På tværs af evalueringens datakilder fremstår implementeringen af DHUV som uensartet og ufuldstændig, også internt i kommunerne arbejdes der på vidt forskellige måder med DHUV.

Hvordan:

Beslutningen om, at implementere DHUV fuldstændig med den totale brug af VUM og dertilhørende it-understøttelse, ligger ultimativt i kommunerne, der konkret skal tage stilling til, om man vil bruge alle faser og dele af VUM og have en fuldstændig it-understøttelse. Socialstyrelsen kan underbygge dette ved fortsat understøttelse af kommunernes implementering og et fokus på, at kommunerne arbejder frem mod den totale implementering. Desuden kræver det også, at sagsbehandlerne tager metoden til sig som den tilgang, man har i det socialfaglige arbejde, og at det ikke kun består af udredning og beslutning, men er hele sagsforløbet, der kører efter VUM.

Den fuldstændige implementering vil gøre, at sagerne får den ensartede tilgang, og at borgerne får det retssikkerhedsmæssige løft, som er en vigtig del af VUM, desuden får kommunerne muligheden for at gøre brug af alle fordele i metodikken, styringsmæssigt og økonomisk.

Hvad:

Forlægning it-understøttelse og kompetenceudvikling til udførerledet.

Hvem:

Kommunerne, udførere og it-udbydere.

Hvorfor:

På baggrund af tilkendegivelser fra førmålingen udtrykker kommuner, som har til hensigt at udbrede DHUV til udførerne, at de har høje forventninger til effekterne af dette. Disse kommuner udtrykker forventninger om, at udførernes anvendelse af metoden vil forbedre mulighederne for kommunikation omkring borgerne. Det er evalueringens klare anbefaling, at kommunerne vil profitere af, at information om borgernes udvikling bliver ensrettet gennem anvendelse af samme it-system for både myndighed og udfører. Forlægning af it-understøttelse og kompetenceudvikling i DHUV vil give lettere arbejdsgange for samarbejdet omkring borgerens ydelser.

Hvordan:

Udførerne kan få begrænset adgang til DHUV inden for rammerne af persondataloven og fortrolighedshensyn, således at udførerne kan læse borgerens sag direkte, som sagsbehandlerne har beskrevet den. Desuden kan udførerne opdatere sagerne med borgerens udvikling, hvilket sagsbehandlerne kan få gavn af. Dette vil gøre, at sagsbehandlerne kan følge borgerens udvikling hele tiden og følge op på indsatsen, når det er nødvendigt. Dette stiller krav til it-systemets funktionalitet samtidig med, at udførerledet skal kompetenceudvikles, så systemet anvendes på den rigtige måde.

Hvad:

Gør brug af de potentielle styringsmæssige gevinster ved DHUV.

Hvem:

Kommunale ledere og it-udbydere.

Hvorfor:

Evalueringens dataindsamling viser, at hverken pilot- eller projektkommunerne anvender de potentielle styringsmæssige gevinster ved DHUV i form af ledelsesinformation og økonomistyring i såvel enkeltsager eller på tværs af bestemte målgrupper.

Hvordan:

Systemerne skal sættes op, så de kan kommunikere direkte med øvrige ledelsesinformations- og økonomistyringssystemer og på den måde gøre det muligt, at informationen føres automatisk videre til de relevante beslutningstagere i kommunen. På denne måde vil den ensartede behandling af borgernes sager kunne bruges til at styre områdets økonomi bedre og flytte ressourcer til de steder, hvor de er bedre brugt. Det er en væsentlig del af god styring, at ledere og beslutningstagere har en forståelse for aktiviteter og progression for områdets målgruppe, hvilket kan tilegnes direkte gennem anvendelse af ledelsesinformation i DHUV.

Hvad:

Gør VUM's udredningsdel mobil og operationel, så den kan anvendes i mødet med borgeren.

Hvem:

It-udbydere og Socialstyrelsen.

Hvorfor:

Førmålingen viser, at der blandt sagsbehandlerne er et ønske om at gøre udredningsdelen i VUM anvendelig i den direkte kommunikation med borgerne. Sagsbehandlerne fremhævede, at de ønsker at anvende VUM's udredning i relationen med borgerne, hvor borgerinddragelse således kan blive prioriteret højt. Gennem involvering af borgeren skabes større transparens i samarbejdet mellem borger og sagsbehandler, hvilket skaber positive effekter for sagsforløbet.

Hvordan:

It-understøttelsen kan facilitere anvendelsen af VUM i mødet med borgerne ved at indarbejde mobile løsninger til indtastning af data i systemerne. Det kan f.eks. være i form af en applikation til mobiltelefon eller tablet. Desuden kan dette understøttes af, at udredningsdelen i VUM bliver formuleret mere som direkte spørgsmål til borgerne, så den kan fungere som en interviewguide, som sagsbehandlerne kan anvende. Borgerne vil føle sig mere aktivt inddraget i deres eget sagsforløb, da de eksempelvis har mulighed for at få interviewguiden udleveret og selv være med til at formulere informationerne i udredningen på baggrund af overvejelser, som de allerede har gjort sig som forberedelse. Det vil selvfølgelig stadig kræve, at sagsbehandlerne behandler den indsamlede information på socialfaglig vis, men på denne måde kan metoden underbygge borgerinddragelse og borgernært arbejde.

Hvad:

Formulér klare målsætninger i opfølgningen af borgerens sag.

Hvem:

Det kommunale ledelsesniveau og sagsbehandlerne.

Hvorfor:

På baggrund af evalueringens resultater er det ikke muligt at se, om der i opfølgningen på borgernes ydelser formuleres klare målsætninger for borgernes udvikling og dokumentationen af den progression, som borgerne gennemgår.

Hvordan:

Opfølgningerne i VUM skal foretages med udgangspunkt i klare målsætninger for borgerens udvikling, således at det er muligt at vurdere, om der er udvikling i borgerens situation. Dette gør det nemmere for øvrige sagsbehandlere og samarbejdspartnere at få indblik i sagen, hvilket gør kommunikationen omkring bestilling og opfølgning med udførerne lettere og reducerer risikoen for at foretage fejlagtige bestillinger. Desuden skal opfølgningerne dokumenteres i DHUV, således at det er muligt at følge borgerens udvikling over tid og dermed vurdere, hvorvidt den enkelte indsats er den korrekte for borgeren.

Hvad:

Understøttelse af implementeringsprocessen fra højere ledelsesniveau i kommunen.

Hvem:

Kommunale ledere.

Hvorfor:

For at benytte sig af de muligheder, der er i VUM og DHUV til økonomistyring og faglig styring. Desuden vil det kunne være med til at give bedre og mere målrettet ledelsesinformation, der spiller ind i de processer, der er prioriteret i kommunen. Dette vil give et strategisk overblik over, hvad implementeringen kan føre til, og sætte fokus på de øvrige faser i VUM, ud over udredningsfasen.

Hvordan:

Ved at understøtte og deltage mere aktivt i implementeringen af VUM og DHUV kan fokus i implementeringen flyttes fra den daglige drift til, hvordan VUM og DHUV strategisk kan indarbejdes i den kommunale struktur.

Hvad:

Tydelige retningslinjer i forbindelse med skalering af funktionsniveauet.

Hvem:

Socialstyrelsen / kommunerne.

Hvorfor:

Tydelige retningslinjer vil give muligheden for at guide sagsbehandlerne i forbindelse med skaleringen af funktionsniveauet. Hermed kan helhedsorienteringen fastholdes, mens fremdriften i VUM's faser fastholdes.

Hvordan:

Centralt udmeldte retningslinjer for hvordan sagsbehandlerne skal skalere funktionsniveauet. Retningslinjerne kan også implementeres gennem understøttelse i DHUV eller retningslinjer for sagsbehandlernes arbejde med området.

Ovenstående anbefalinger bygger på analyserne i denne evalueringsrapport. Derudover fastholdes nedenstående anbefalinger, der bygger primært på formålingen og på analyserne i den første delrapport.

Hvad:

Løbende opsamling på erfaringer og uklarheder omkring anvendelsen af metoden.

Hvem:

Frontmedarbejderne i kommunerne, alternativt de tilknyttede teams.

Hvorfor:

Erfaringerne fra flere projektkommuner viser, at der i indkøringsfasen let opstår usikkerhed omkring den konkrete brug af delelementer i metoden. En systematisk erfaringsopsamling kan afhjælpe denne usikkerhed og bidrage til, at metoden anvendes ensartet af alle sagsbehandlere i kommunen.

Hvordan:

Opsamling på konkrete tvivlsspørgsmål og fælles gennemgang af udvalgte sager kan gøres til et fast punkt på eksempelvis team-møder.

Hvad:

Kortlæg de største ændringer i arbejdsgangene. Herunder hvilke dele af VUM/DHUV, som sagsbehandlerne oplever som nye og/eller fremmede i forhold til de arbejdsgange, de har været vant til.

Hvem:

Dette kan enten gøres af en faglig leder, en erfaren sagsbehandler eller i en mindre fokusgruppe.

Hvorfor:

Erfaringerne fra flere projektkommuner viser, at nogle dele af metoden - afhængig af kommunens hidtidige praksis - kan virke meget ny og anderledes. Ved på forhånd at kortlægge, hvilke dele, det drejer sig om, kan der sættes mere målrettet ind i introduktionen af og undervisningen i metoden.

Hvordan:

Der kan eksempelvis tages udgangspunkt i en række udvalgte sager, der gennemgås i forhold til VUM for at se, hvor de adskiller sig.

Hvad:

Udpeg superbrugere, som kan besvare spørgsmål fra de øvrige sagsbehandlere vedrørende det valgte DHUV-system og vedrørende selve metoden.

Hvem:

Superbrugere udpeges af den enkelte kommune, kan eventuelt uddannes centralt.

Hvorfor:

Der vil i forbindelse med implementeringen være mange spørgsmål - både af principielle og af mere trivielle karakter - som kræver hurtig afklaring. Ved at have superbrugere i den daglige sagsbehandling, kan mange usikkerhedsmomenter afklares hurtigt og dermed tages i opløbet.

Hvordan:

Superbrugerne vil typisk være erfarne sagsbehandlere og kan med fordel udpeges tidligt i forløbet - også selvom der endnu ikke er indført it-understøttelse. Superbrugerne kan også spille en rolle i forhold til sammenkædning af undervisningen med resten af implementeringsforløbet.

Hvad:

Kommunens strategi for indførelsen af DHUV bør indeholde en klar plan for orientering og inddragelse af udførere.

Hvem:

Lederne af de relevante afdelinger i kommunerne.

Hvorfor:

Erfaringerne fra projektkommunerne viser, at der er forventninger om, at VUM vil ændre relationen til udførerne. Samtidig giver mange udførere udtryk for en interesse for metoden og et ønske om at blive inddraget i udviklingen af relationen med sagsbehandlerne.

Hvordan:

Udførere kan eksempelvis inddrages i informationsmøder, medvirke på workshops om, hvordan kommunen planlægger at anvende de udfører-vendte dele af metoden og evt. deltage i uddannelsesforløbet vedrørende VUM