

Ulf Hjelmar, Hans Skov Kloppenborg og Patricia Thor Larsen

Styrkelse af værestedernes rolle i den sociale indsats i kommunerne

En evaluering af erfaringer fra tre kommuner med en samarbejdsmodel



UDARBEJDET AF KORA FOR SOCIALSTYRELSEN

Det Nationale Institut
for Kommuner og Regioners
Analyse og Forskning

Styrkelse af værestedernes rolle i den sociale indsats i kommunerne – En evaluering af erfaringer fra tre kommuner med en samarbejdsmodel

Publikationen kan hentes på www.kora.dk

© KORA og forfatterne, 2016

Mindre uddrag, herunder figurer, tabeller og citater, er tilladt med tydelig kildeangivelse. Skrifter, der omtaler, anmelder, citerer eller henviser til nærværende, bedes sendt til KORA.

© Omslag: Mega Design og Monokrom

© Foto: Ricky John Molloy

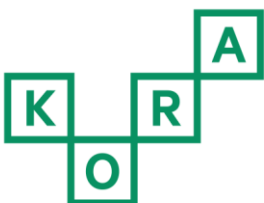
Udgiver: KORA

ISBN: 978-87-7488-899-4

Projekt: 10834

KORA
Det Nationale Institut for
Kommuners og Regioners Analyse og Forskning

KORA er en uafhængig statslig institution, hvis formål er at fremme kvalitetsudvikling samt bedre ressourceanvendelse og styring i den offentlige sektor.



Det Nationale Institut
for Kommuners og Regioners
Analyse og Forskning

Købmagergade 22
1150 København K
E-mail: kora@kora.dk
Telefon: 444 555 00

Forord

Projektet om "Styrkelse af værestedernes rolle i den sociale indsats" er en del af satspuljeaftalen for 2013. Det er gennemført af Socialstyrelsen i samarbejde med Haderslev Kommune, Holstebro Kommune og Odense Kommune i 2014-2016. Landsforeningen af Væresteder er samarbejdspartner i projektet og har afholdt en række kompetenceløftende kurser og aktiviteter for både kommunalt ansatte med tilknytning til værestederne, værestedsmedarbejdere samt brugere af værestederne.

Formålet med projektet har været at udvikle en model for et øget samarbejde mellem kommuner og væresteder, således at socialt udsatte borgere, som benytter værestederne, kan få tilbud om en sammenhængende hjælp og støtte, der er tilpasset deres individuelle behov. Dette skal ske gennem et øget, ligeværdigt samarbejde mellem kommuner og væresteder og gennem en inddragelse af værestedernes særlige kompetence og potentiale som bl.a. brobygger og tillidsskabende funktion over for udsatte borgere.

KORA har fulgt projektet siden 2014, og evalueringen af projektet fremlægges hermed. Der skal lyde en tak til faglige reviewere af rapporten og følgegruppen bag projektet. I følgegruppen indgik repræsentanter fra Rådet for socialt udsatte, KFUM's Sociale Arbejde, Blå Kors, Region Midtjylland, Kommunernes Landsforening, Kirkens Korshær, Aalborg Universitet og Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering.

Ud over denne evalueringsrapport har KORA også udgivet en implementeringsguide, som peger på, hvilke forhold man skal være særlig opmærksom på, hvis man ønsker at implementere en samarbejdsmodel omkring en styrkelse af værestedernes rolle i den sociale indsats i landets øvrige kommuner. De tre projektkommuner har derudover lavet forskellige statusnotater og beregninger, som ikke alle er medtaget i denne rapport. Der henvises her til de tre projektkommuner.

Ulf Hjelmar, Hans Skov Kloppenborg og Patricia Thor Larsen

KORA, oktober 2016

Indhold

Sammenfatning og konklusion	5
1 Indledning	9
1.1 Baggrund for evalueringen	9
1.2 Evalueringens formål og rapportens opbygning.....	10
1.3 Evalueringens datakilder og analysemetode	12
2 Samarbejdsmodellens grundlæggende elementer og forventede virkning	15
2.1. Implementeringsteamets funktion	17
2.2. Den fremskudte sagsbehandling	18
2.3. Den fremskudte misbrugsindsats	19
2.4. En styrket SKP-ordning	20
2.5. Holdbaserede aktiviteter for brugerne	20
3 Erfaringer med implementeringen af samarbejdsmodellen	22
3.1. Organisatoriske ligheder og forskelle i implementeringen	22
3.2. Fremmende faktorer for implementeringen af samarbejdsmodellen	25
3.3. Udfordringer i implementeringen af samarbejdsmodellen	29
4 Samarbejdsmodellens virkninger	32
4.1 Virkninger i forhold til målgruppen for indsatsen	32
4.2 Oplevelsen af indsatsen fra et borgerperspektiv	35
4.3 Oplevelsen af indsatsen fra et medarbejderperspektiv	37
4.4 Oplevelse af samarbejdet på tværs blandt medarbejderne	41
5 En driftsøkonomisk opgørelse af udgifter til samarbejdsmodellen	44
5.1. Opgørelsens metode	44
5.2. Indsatsernes samlede omkostninger	45
5.3. Enhedsudgifter	47
Litteratur	50
Bilag 1 Anvendte registreringskemaer og spørgeskema	51
Bilag 2 Interviewguide.....	61

Sammenfatning og konklusion

Værestederne har gode forudsætninger for at spille en central rolle i den tillidsskabende og motiverende indsats over for socialt udsatte borgere og som brobygger mellem borgerne og kommunens øvrige tilbud på social-, sundheds-, og beskæftigelsesområdet. Værestederne er tæt på borgerne, og borgerne føler sig i høj grad trygge og respekterede på værestederne. Dette fremgår af tidligere undersøgelser på området (se afsnit 1.1.).

Dette er baggrunden for et udviklingsprojekt, som er blevet gennemført i Haderslev Kommune, Holstebro Kommune og Odense Kommune i 2014-2016. Projektet har overordnet haft til formål at udvikle en model for et øget samarbejde mellem kommuner og væresteder, således at socialt udsatte borgere, som benytter værestederne, kan få tilbud om en sammenhængende kommunal hjælp og støtte, der er tilpasset deres individuelle behov.

Indsatsen består af en samarbejdsmodel, der bygger på en række kommunalt fremskudte indsatser på værestederne og et tværgående implementeringsteam til sikring af det udvidede samarbejde. De fremskudte kommunale indsatser udgøres af fremskudt sagsbehandling på værestederne, fremskudt misbrugsindsats på værestederne og en styrket ordning med støtte- og kontaktpersoner (SKP). Dertil kommer, at der er iværksat en række holdbaserede aktiviteter for brugerne, hvis formål er at skabe progression for borgerne og fungere som brobygning til de fremskudte indsatser.

Evalueringen

KORA har stået for evalueringen af indsatsen. Evalueringen bygger på en lang række datakilder, herunder registrerings- og spørgeskemaer fra medarbejdere og brugere af indsatsen, interview med medarbejdere og brugere samt driftsøkonomiske oplysninger, der løbende er samlet ind fra kommunerne.

I alt 561 borgere er blevet registreret i de fremskudte kommunale indsatser. Dertil kommer et antal borgere, som af forskellige årsager ikke er blevet registreret. Borgerne er generelt karakteriseret ved at være socialt udsatte borgere med komplekse sociale og helbredsrelaterede problemstillinger, som har brugt værestederne i deres dagligdag, og som kun i mindre omfang har været i kontakt med kommunen i øvrigt.

En styrket social indsats

Konklusionen i evalueringen er lovende. Evalueringen peger overordnet på, at samarbejdsmodellen på kort sigt har ført til faglige og organisatoriske gevinster i projektkommunerne og værestederne, og at dette har bidraget til en bredere og bedre kontakt til socialt udsatte borgere.

Samarbejdsmodellen har medvirket til, at den faglige indsats er blevet styrket over for målgruppen af socialt udsatte. Dette hænger sammen med, at kommunerne med den nye indsats får fat i borgere, som man ikke havde kendskab til i forvejen i alle relevante dele af den sociale indsats i kommunen, og at kontakten bliver skabt tidligere end før. Dette gælder særligt for sagsbehandlerne og særligt for sagsbehandlere på jobcentrene og ydelseskontorerne, som normalt ikke er i så tæt kontakt med denne gruppe af borgere, som sagsbehandlere fra socialområdet.

Kvaliteten af den faglige indsats vurderes som forholdsvis høj. Særligt medarbejderne i misbrugsindsatsen og sagsbehandlerne vurderer, at udredningen af borgerne og den faglige indsats styrkes gennem samarbejdsmodellen. Dette hænger sammen med, at indsatsernes placering på værestederne giver en større nærhed til borgerne og gode muligheder for et udvik-

det relationsarbejde. Det danner udgangspunkt for samtaler, hvor man kan komme mere i dybden med borgerens problemstillinger end vanligt. Det giver også mulighed for at inddrage værestedet i opfølgningen og den efterfølgende støtte til borgeren.

Borgerne er generelt meget positive i forhold til indsatsen. Borgerne oplever, at det er meget positivt, at de fremskudte indsatser er på værestederne. De føler sig mere trygge og tilpasse i samtalerne med de kommunale medarbejdere, end når samtalerne foregår i de kommunale forvaltninger. De oplever også, at samtalerne drejer sig om forhold, der er vigtige for dem.

Implementering og videreudvikling af indsatsen

Afgørende for samarbejdsmodellens positive virkninger har været, at samarbejdet mellem aktørerne løbende er blevet diskuteret og justeret i de tværgående implementeringsteam. Formålet med disse implementeringsteam har været at sikre den ledelsesmæssige opbakning til samarbejdsmodellen og at understøtte implementeringen af modellen. Både repræsentanter fra de kommunale indsatser og værestederne er repræsenteret i disse team, ligesom brugerrepræsentanter har deltaget. Evalueringen viser, at forankringen af implementeringen i disse tværgående og bredt sammensatte team har været positiv. Samtidig fremgår det dog, at denne forankringsindsats er tids- og ressourcekrævende, og der er behov for en stærk fokusering af samarbejdet i disse team i form af en tydelig ledelsesmæssig involvering og strukturering af mødeforløbene.

Det har navnlig været samarbejdet mellem de fremskudte kommunale medarbejdere og værestederne, som har været et omdrejningspunkt i diskussionerne i de forskellige implementeringsteam. Udfordringen har primært bestået i at skabe en fælles forståelse af målene for indsatsen, herunder at sikre, at værestederne kan bibeholde deres særlige identitet og funktion i forhold til brugerne, samtidig med at de fremskudte kommunale indsatser implementeres på værestederne. Det har i mange tilfælde været nyt for værestederne at have den sociale indsats i kommunerne så "tæt på", og det har krævet en tilvænningsproces og løbende afklaring af roller og arbejdsfordeling.

Implementeringen af samarbejdsmodellen i de tre projektkommuner har grundlæggende fulgt de retningslinjer, som blev skitseret af kommunerne i deres projektansøgninger på baggrund af Socialstyrelsens beskrivelse af samarbejdsmodellen og dens elementer (skitseret i kapitel 2). Der har således ikke været meget væsentlige organisatoriske forskelle imellem projektkommunerne i implementeringen af samarbejdsmodellen. Der har dog været mindre forskelle i organiseringen og implementeringen af indsatsen.

En forskel har været, at man i en enkelt kommune (Haderslev Kommune) har lagt særlig vægt på den tværfaglige myndighedsudøvelse i den fremskudte sagsbehandling. Dette skyldes først og fremmest, at kommunens ydelsescenter har været repræsenteret i den fremskudte indsats. Haderslev Kommune har på denne måde været mere vidtgående i sin implementering af samarbejdsmodellen og den fremskudte sagsbehandling. Dette har været medvirkende til, at forholdsvis flere borgere er blevet omfattet af indsatsen, end i de to øvrige projektkommuner.

I Haderslev Kommune har man valgt at lade værestedsmedarbejderne have en del af SKP-funktionen, hvor det i de to andre kommuner har været eksterne SKP-medarbejdere, som er kommet på værestederne. Erfaringerne med dette har været positive i Haderslev Kommune, men det ses også, at SKP-indsatsen i Haderslev har været mere omkostningsfuld end i de to andre kommuner, hvilket kan skyldes, at SKP-funktionen ikke har været så skarpt afgrænset i Haderslev Kommune, som i de to øvrige kommuner.

I forhold til den fremskudte misbrugsindsats har man navnlig i Holstebro Kommune valgt at fokusere på en bredere opsøgende sundhedsindsats som en form for indgang til at kunne tale om misbrugsproblematikker med borgeren frem for at have et mere direkte misbrugsfokus. Erfaringerne hermed har været positive, da man med en bredere opsøgende sundhedsindsats bedre har kunnet nå målgruppen, og de to øvrige kommuner har ladet sig inspirere af dette i projektets sidste fase.

Generelt ses det i evalueringen, at efterspørgslen fra borgerne efter indsatsen er øget markant i løbet af projektperioden fra september 2014 til maj 2016. Samtidig fremgår det, at kvaliteten af den faglige udredning og relationen til borgeren også er øget, ligesom samarbejdsforholdene løbende er blevet forbedret i projektperioden. Samlet viser dette, at en fuld indkøring af samarbejdsmodellen må forventes at tage 1-1½ år under forudsætning af en kontinuerlig ledelsesopbakning.

Evalueringen viser, at det er vanskeligt at formulere specifikke retningslinjer for arbejdet med de fremskudte kommunale indsatser på tværs af væresteder. Kulturen på de enkelte væresteder og borgergrupperne, der benytter værestederne, er så forskelligartet, at de fremskudte kommunale indsatser og tilrettelæggelsen af dem bør fastlægges individuelt fra værested til værested i særskilt udformede samarbejdsaftaler. Et særligt opmærksomhedspunkt i denne forbindelse er, at der er stor forskel på private og kommunale væresteder, og at udarbejdelsen af samarbejdsaftaler med private væresteder omkring de fremskudte indsatser har vist sig at være særligt tidskrævende. En væsentlig forskel på private og kommunale væresteder er således, at kommunale væresteder typisk er mere integreret i kommunens sociale indsatser og generelle praksis end de private væresteder.

Erfaringerne omkring implementeringen af samarbejdsmodellen viser også, at der er nogle nøglefaktorer, som synes at være særligt vigtige at prioritere i indsatsen. Det fremgår, at samarbejdsmodellen skal ses i forlængelse af værestedernes daglige arbejde med at søge at skabe rammer for borgerens progression, og det er denne del af værestedernes funktion, som søges styrket gennem et tættere samarbejde med kommunen.

Det fremhæves som vigtigt, at de fremskudte medarbejdere er tilgængelige og synlige på værestederne, gerne med faste mødetider. En tydelig og engagerende kommunikation med borgere fremhæves også, herunder betydningen af kontaktmuligheder via mobiltelefoner og klare forventningsafstemninger i forhold til medarbejdernes tilgængelighed. Dertil kommer, at det er vigtigt at prioritere møder i implementeringsteamet for dermed at få en fælles forståelse af indsatsen og mulighed for at justere indsatsen. Endelig er det væsentligt med en løbende kompetenceudvikling af værestedsmedarbejdere og fremskudte kommunale medarbejdere, så de har de rette forudsætninger for at indgå i et konstruktivt samarbejde om de fremskudte indsatser omkring borgerne.

Der har navnlig været to elementer af samarbejdsmodellen, som har været udfordrende og har krævet en videreudvikling fra kommunernes side. For det første har efterspørgslen efter den fremskudte misbrugsindsats ikke været stor, særlig i starten af indsatsforløbet. En løsning på dette har været at anlægge et bredere og mere sundhedsorienteret fokus, hvor misbrugsproblematikker inddrages i forlængelse af dette fokus. For det andet har den styrkede støtte- og kontaktpersonordning (SKP-ordning) ikke været klart defineret fra projektets start, og der har ikke været så stor efterspørgsel efter SKP-funktionen. En løsning på dette har været at redefinere indsatsen, således at indsatsen er blevet mere opsøgende i forhold til at nå borgere, som har behov for indsatsen, men som ikke kommer på værestederne og potentielt kunne have gavn af at komme på et værested.

En driftsøkonomisk opgørelse

Driftsøkonomien i projekterne i de tre kommuner er også blevet belyst i evalueringen. Det fremgår heraf, at der er markante forskelle i prioriteringen af de forskellige elementer i samarbejdsmodellen. I Haderslev Kommune er det især fremskudt sagsbehandling og styrket SKP, der står for en stor del af omkostningerne. I Odense og Holstebro Kommuner er det projektledelse og holdbaserede aktiviteter, der er de største udgiftsposter.

Evalueringen viser også, at der er store forskelle i enhedsudgifterne pr. borger for indsatsen. Enhedsudgifterne pr. borger varierer mellem 9.700 kr. pr. borger til 23.700 kr. pr. borger (ekskl. holdbaserede aktiviteter). Det er Haderslev Kommune, der har de laveste omkostninger pr. borger, og det hænger sammen med det forholdsvis store antal borgere, der har gjort brug af de nye indsatser i kommunen. Den driftsøkonomiske opgørelse viser, at det er den fremskudte sagsbehandling, der har de laveste omkostninger pr. borger.

Det har ikke været muligt på baggrund af den driftsøkonomiske analyse at svare på, hvad nettoomkostningerne ved de nye indsatser i samarbejdsmodellen er, hvis man tager højde for, at de potentielt kan erstatte andre indsatser. En beregning fra en projektkommune (Odense Kommune) viser dog, at antallet af udeblivelser fra samtaler med sagsbehandler fra jobcentret falder markant (fra 32 % til 14 % udeblivelser), så det er en indikation af, at der kan være besparende elementer i denne form for indsats.

1 Indledning

1.1 Baggrund for evalueringen

Det er i flere rapporter blevet påvist, at der er en gruppe af de mest socialt udsatte borgere, der ikke i tilstrækkelig grad får den hjælp, som de har brug for i relation til at få forbedret deres samlede situation (Landsforeningen af væresteder 2012; Rådet for socialt udsatte 2015).

Der er en række indsatser, som retter sig mod at forbedre de socialt udsatte borgeres situation, herunder forskellige boformer, socialpsykiatriske opholds- og bosteder, krisecentre, misbrugscentre, frivillige aktiviteter, væresteder og gadeplansprojekter (Rådet for socialt udsatte 2015; Socialpolitisk Redegørelse 2016). Umiddelbart er der altså en række forskellige tilbud til socialt udsatte borgere.

Det er dog blevet påpeget, at det offentlige system kan opleves som vanskeligt at navigere i for socialt udsatte borgere, da socialt udsatte borgere typisk har få ressourcer og har vanskeligt ved at overskue den forvaltningsmæssige organisering og de forskellige sagsgange. Konsekvensen er, at udsatte borgere i mindre grad end øvrige borgere benytter sig af de mulige offentlige tilbud og ikke i tilstrækkeligt omfang får den nødvendige hjælp og støtte (Hjelmar m.fl. 2014; Pedersen m.fl. 2014).

Væresteder¹ har et potentiale til at løfte indsatsen for de mest socialt udsatte borgere. Det er blevet påvist gennem en evaluering af 12 større projekter på området, at væresteder har gode forudsætninger for at spille en central rolle i den kontakt- og tillidsskabende og motive-rende indsats og som brobygger mellem udsatte borgere og kommunens øvrige tilbud på social-, sundheds-, og beskæftigelsesområdet (Rambøll 2012).

Værestederne udfylder nogle vigtige basale sociale og menneskelige behov hos de socialt udsatte borgere. De udsatte borgere bruger værestederne for at have et sted at være, få noget at spise, tale med nogen og være i trygge omgivelser – og de vurderer generelt, at værestedet betyder meget for dem og deres trivsel (Rambøll 2012: s. 13). Samtidig har værestederne personale og frivillige, som i det daglige søger at skabe rammer for borgerens progression, vejleder dem i forhold til at navigere i kommunens hjælpesystem, læser og skriver breve m.m.

Værestedsområdet er relativt varieret. Området omfatter egentlige væresteder, men omfatter også varmestuer og sociale cafeer. Varmestuer og sociale cafeer har dog det samme fokus på forandring og progression for målgruppen som egentlige væresteder har (Landsforeningen af væresteder 2012).

På området indgår væresteder med mange brugere (særlig i de større byer) og væresteder med forholdsvis få brugere og ansatte. Der indgår kommunale væresteder og en række forskellige private væresteder drevet af bl.a. Kirkens Korshær, KFUM's Sociale Arbejde og Blå Kors. Dertil kommer, at værestederne ofte også er rettet mod forskellige målgrupper fx de socialt mest udsatte med misbrugsproblemer og evt. sindslidelser og hjemløshed, udsatte med tidligere misbrugsproblemer, mere ressourcestærke borgere med behov for social kontakt og aktiviteter.

¹ Væresteder tilbydes under Servicelovens §104 og henvender sig til personer med nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne eller særlige sociale problemer til opretholdelse eller forbedring af personlige færdigheder eller livsvilkår. Værestederne har til formål at øge den enkeltes livskvalitet i dagligdagen og retter sig især mod personer med behov for socialt samvær (Socialpolitisk Redegørelse 2016: s. 237).

Karakteristisk på tværs af værestederne er, at brugerne typisk har en forholdsvis tæt kontakt til værestedet og gennem længere tid og jævnlige kommer på værestederne (Rambøll 2012: s. 71).

Værestederne udfylder også en rolle i forhold til at tilbyde brugerne råd og vejledning. En sjettedel af brugerne på værestederne angiver således i en undersøgelse, at det er en årsag til, at de benytter sig af værestederne. En lidt større andel angiver, at de ønsker hjælp til at komme videre og hjælp til at komme ud af misbrug (Rambøll 2012: s. 78). Kontakten til kommunen og vejledning om den hjælp, som man kan få fra kommunen, er dog typisk ikke systematiseret på værestederne og er ikke en integreret og systematisk del af den vejledning, som værestederne giver brugerne.

Dette er en væsentlig del af baggrunden for, at der er blevet iværksat et udviklingsarbejde med henblik på at udvikle en samarbejdsmodel, hvor værestederne inddrages mere aktivt i kommunernes tilrettelæggelse af den kommunale indsats på socialområdet over for socialt udsatte borgere.

Formålet med samarbejdsmodellen omkring en styrkelse af værestedernes rolle i den sociale indsats er at skabe en mere sammenhængende og koordineret hjælp og støtte til de socialt udsatte borgere, så flere udsatte borgere får en bedre hjælp og støtte end hidtil. Samarbejdsmodellen skal medvirke til, at kommunerne tilrettelægger indsatserne, så de passer til målgruppens behov, samtidig med at kommunens tilbud til borgerne også skal være mere omkostningseffektive.

1.2 Evalueringens formål og rapportens opbygning

Evalueringen af samarbejdsmodellen omkring en styrkelse af værestedernes rolle i den sociale indsats har overordnet til formål at bidrage med viden om, hvordan samarbejdsmodellen konkret er blevet implementeret i kommunerne, hvilke virkninger samarbejdsmodellen har haft, og hvordan ressourceanvendelsen har været i kommunerne.

Mere specifikt vil evalueringen fokusere på følgende spørgsmål:

Hvilke elementer indgår som udgangspunkt i samarbejdsmodellen, og hvad var de forventede virkninger af modellen? I kapitel 2 gennemgås den ramme for samarbejdsmodellen, som blev udgangspunktet for kommunernes udviklingsarbejde i projektperioden. I kapitlet ses der også kort på, hvorfor samarbejdsmodellen oprindeligt blev udformet på denne måde, og hvad de forventede virkninger af modellen var.

Hvad har erfaringerne med implementeringen af samarbejdsmodellen været? I kapitel 3 diskuteres de konkrete erfaringer med implementeringen af samarbejdsmodellen i projektperioden 2014-16, herunder hvordan samarbejdsmodellen organisatorisk er blevet tilrettelagt i de enkelte kommuner. Derudover fokuseres der på de overordnede faktorer, som har virket henholdsvis fremmende og hæmmende for en vellykket implementering i de tre projektkommuner.

Hvilke virkninger har samarbejdsmodellen haft i forhold til målgruppen for indsatsen? I afsnit 4.1. fokuseres der på, hvorvidt samarbejdsmodellen har resulteret i, at kommunen har iværksat indsatser over for borgere, som kommunen ikke tidligere havde tilstrækkelig kontakt til. Der fokuseres også på, om relevante indsatser med samarbejdsmodellen iværksættes tidligere, end kommunen ellers ville have gjort.

Hvordan opleves indsatsen fra et borgerperspektiv? I afsnit 4.2. vil vi se på, om borgeren oplever, at kvaliteten af samtalen (og kontakten) med kommunale repræsentanter er øget som følge af samarbejdsmodellen. Der vil særlig blive fokuseret på, hvorvidt borgeren oplever en større tryghed og imødekommenhed end ellers i forbindelse med samtalen, og hvorvidt borgeren oplever indholdet af samtalen som relevant i forhold til borgerens øjeblikkelige situation.

Hvordan opleves indsatsen fra et medarbejderperspektiv? I afsnit 4.3. ser vi på, hvordan medarbejderne oplever indsatsen. Der vil særligt blive fokuseret på, hvorvidt medarbejderne oplever, at relationen til borgerne styrkes som følge af samarbejdsmodellen, og hvorvidt udredningen af borgerens situation og den faglige indsats ligeledes styrkes som følge af samarbejdsmodellen.

Hvordan påvirker samarbejdsmodellen samarbejdsforholdene mellem de forskellige medarbejdergrupper og instanser, der er involveret? I afsnit 4.4. ses der nærmere på dette spørgsmål, herunder særligt hvilke medarbejdergrupper og instanser som i særlig grad giver udtryk for, at de har fået gavn af samarbejdet. Dertil kommer, at vi også vil fremhæve de forhold, som i særlig grad synes at have haft betydning for samarbejdet.

Hvordan har driftsøkonomien været i samarbejdsmodellen? I kapitel 5 beregnes omkostningerne i forbindelse med en implementering af samarbejdsmodellen i de tre projektkommuner. Ud fra beregningerne vil det kunne ses, hvilken estimeret gennemsnitlig omkostning pr. borger i målgruppen en kommune vil have ved at iværksætte og drive en samarbejdsmodel. Der ses også nærmere på, hvad der kan forklare forskelle i omkostninger imellem de enkelte projektkommuner.

1.3 Evalueringens datakilder og analysemetode

I det følgende ses en oversigt over datagrundlaget. Efterfølgende gennemgås kort de enkelte datakilder. Afslutningsvis i afsnittet redegøres for analysen og fremstillingen af data.

Table 1.1 Oversigt over datagrundlag

	Haderslev Kommune	Holstebro Kommune	Odense Kommune	Alle projekt- kommuner
Unikke Borgere i projektet	249	103	209	561
Antal udfyldte borgerskemaer	228	93	188	509
Antal udfyldte medarbejder- skemaer	275	188	439	902
Antal borgere med udfyldt bruger- og medarbejderskema	129	46	47	222
Driftsøkonomisk opgørelse	Indsendt fra pro- jektstart i 2014 til maj 2016	Indsendt fra pro- jektstart i 2014 til maj 2016	Indsendt fra pro- jektstart i 2014 til maj 2016	Indsendt fra pro- jektstart i 2014 til maj 2016
Interview med implemente- ringsteam	3 gruppeinterview gennemført	3 gruppeinterview gennemført	3 gruppeinterview gennemført	9 gruppeinterview gennemført
Kommunale statusrapporter	2 kommunale statusrapporter fremsendt	2 kommunale statusrapporter fremsendt	2 kommunale statusrapporter fremsendt	6 kommunale statusrapporter fremsendt
Afsluttende spørgeskemaun- dersøgelse – svarprocent	48 % (12 besvarelser ud af 25)	64 % (14 besvarelser ud af 22)	72 % (23 besvarelser ud af 32)	62 % (49 besvarelser ud af 79)
Borgerinterview		1 interview	1 interview	2 interview

Registreringsskemaer for medarbejderne – løbende indsendt

KORA har udviklet et elektronisk registreringsskema til indsatsens medarbejdere, der skulle sikre indsamlingen af relevante data til brug for dokumentation af kontaktskabelsen, indholdet og omfanget af kontakten til projektets målgruppe (se bilag 1). Fra evalueringens start i november 2014 er dokumentationen blevet modtaget og administreret af KORA.

Registreringsskemaerne er udfyldt, når medarbejder har haft et møde eller en samtale med borgerne, der har været af mere end blot af informerende og uformel karakter. Medarbejderne er blevet oplyst om, at alle samtaler, som kan henføres til projektet, skulle dokumenteres – altså samtaler, der er et resultat af øget samarbejde mellem væresteder og kommune og søger at styrke den sociale indsats på værestederne. I praksis har medarbejderne typisk udfyldt papirudgaver af registreringsskemaet, der efterfølgende er indtastet af den enkelte projektkommunes projektleder.

I udfyldelsen af skemaerne har der været en usikkerhed i forhold til, hvornår der skulle udfyldes et skema. Det har været vanskeligt at vurdere, hvornår en kontakt/samtale har haft en karakter, så den har skullet registreres som en del af projektet. Derudover har det været vanskeligt i et længere borgerforløb at vurdere, hvor ofte der skulle udfyldes et skema. Dette gælder særligt for SKP-funktionen. KORA har løbende prøvet at vejlede omkring dette, men der har på trods af dette løbende været en usikkerhed hos medarbejderne omkring udfyldelsen.

Der er ikke nogle indikationer af, at de borgere, som ikke er blevet registreret, adskiller sig fra de borgere, der er blevet registreret. Analysen af data fra skemaerne og de foretagne interview med medarbejderne løbende i projektet har derudover indikeret, at skemaerne overordnet set – og på trods af usikkerheden omkring udfyldelsen – giver et dækkende billede af indsatsen.

Registreringsskemaer fra borgere – løbende indsendt

I lighed med de elektroniske registreringsskemaer til indsatsens medarbejdere, har KORA også udviklet et registreringsskema til de borgere, der har været i kontakt med indsatsens medarbejdere.

KORA har fra 2014 indsamlet og administreret de elektroniske registreringsskemaer om indsatsens brugeres oplevelse og vurdering af indsatsen. I skemaerne er brugerne blevet bedt om at vurdere den konkrete samtale og betydningen af samtaleplacering på værestederne (se bilag 1).

Kommunerne har også her modtaget månedlige anonymiserede dataudtræk over borgerbesvarelsenerne til styrkelse og understøtning af projektets implementeringsproces. Brugere har i praksis udfyldt en papirudgave af registreringsskemaet, der efterfølgende er indtastet elektronisk af kommunernes projektledere.

Driftsøkonomisk opgørelse fra kommunerne på månedsbasis fra hele projektperioden

Den driftsøkonomiske opgørelse har til formål at muliggøre beregning af en generisk samarbejdsmodels omkostninger ved igangsætning og drift. Dette kræver viden om kommunernes aktivitetsniveau og udgifter forbundet med samarbejdsmodellen.

KORA har til dette formål udviklet et registreringsskema, hvor forskellige typer af udgifter har skullet opgøres og indsendes til KORA hver måned i projektperioden. Udgifterne har skullet relateres til de overordnede elementer i samarbejdsmodellen, herunder udgifter til implementeringsteam, fremskudt sagsbehandling etc. (se bilag 1).

Gruppeinterview med de tre kommuners implementeringsteam

Der er foretaget interview med implementeringsteam i de tre projektkommuner i projektets opstartsfasen i september 2014, ved afslutning af udviklingsfasen i april 2015 og til sidst mod evalueringsperiodens afslutning i marts 2016.

Gruppeinterviewene gennemførtes som semistrukturerede interview, der er gennemført ved hjælp af interviewguides (se eksempel i bilag). Formålet hermed er at indsamle data til en før/efter-måling af samarbejdsrelationen mellem kommuner og væresteder.

Det første gruppeinterview havde fokus på at afdække, hvilke temaer der optog implementeringsteamet, herunder opbygning af samarbejdet og udvikling af samarbejdsfora. De to efterfølgende interview havde fokus på at afdække ændringer siden samarbejdsmodellens opstart og løbende implementeringsudfordringer (se bilag 2).

Kommunale statusrapporter fremsendt af projektkommunerne i marts 2015 og december 2015

De tre projektkommuner har som del af projektopfølgningen i marts 2015 og december 2015 indsendt statusrapporter til Socialstyrelsen og KORA. KORA har udviklet en skabelon til disse statusrapporter.

Spørgeskemaundersøgelse blandt medarbejdere i maj 2016

Mod evalueringsperiodens slutning blev der gennemført en spørgeskemaundersøgelse blandt de involverede parter i indsatsen. Medvirkende var de kommunale ledere, projektledere, fremskudte sagsbehandlere, medarbejdere i misbrugsindsatsen, SKP'ere, sociale viceværter, værestedsmedarbejdere, ledere og frivillige.

Spørgeskemaet omhandlede navnlig det tværgående arbejde mellem indsatsens forskellige funktioner og betydningen af indsatsens placering på værestederne. Spørgeskemaet var udformet med primært åbne svarkategorier, der muliggjorde uddybende svar fra medarbejderne (se bilag 1).

Borgerinterview

Der er i projektperioden gennemført to borgerinterview. Formålet med disse to borgerinterview var primært at få en mere uddybet forståelse for, hvad der lå til grund for borgernes besvarelser af de enkelte spørgsmål i spørgeskemaet.

Holstebro Kommune har i forbindelse med en intern evaluering foretaget fire borgerinterview. Disse interview har også bidraget til forståelsen af borgernes besvarelser i spørgeskemaet. Der er ikke brugt direkte citater fra disse fire interview i rapporten.

Rapportens analysemetode

I registreringskemaernes svarmuligheder er indgået værdier i form af "1) Meget lav grad", "2) Lav grad" osv. I analysen har vi antaget, at respondenterne har tolket afstanden mellem de enkelte svarmuligheder ens og lige. Dette muliggør en bearbejdning på intervalskalaniiveau, der er kendetegnet ved en lige stor afstand mellem de enkelte svarkategorier. Der kan på baggrund af denne antagelse eksempelvis udregnes gennemsnit (Hansen 2014: s. 312ff). Det er derfor muligt at foretage relative sammenligninger og beregne gennemsnit af medarbejdernes og borgernes svar (Malchow-Møller & Würtz 2014: s. 27f).

De kvalitative interview er blevet lydoptaget og efterfølgende transskriberet og emneinddelt efter de forskellige indsatser, som indgår i samarbejdsmodellen. Analysen er skrevet med udgangspunkt i disse emner, og illustrative citater er blevet udvalgt inden for hvert emne i analysen. Det er blevet tilstræbt at få en bred repræsentation af interviewpersoner inkluderet i den kvalitative analyse, og at den kvalitative analyse og de udvalgte citater bliver så dækkende som mulig i forhold til en belysning af området.

2 Samarbejdsmodellens grundlæggende elementer og forventede virkning

Samarbejdsmodellen er udviklet af Socialstyrelsen på baggrund af et forudgående udviklingsarbejde og forskning på området.² Udgangspunktet for dette arbejde var at udvikle en grundlæggende model for et udvidet samarbejde mellem den sociale indsats i kommunerne og værestederne, som efterfølgende skulle kvalificeres og videreudvikles af udvalgte kommuner.

Det samlede projekt omkring udvikling og vurdering af Samarbejdsmodellen består grundlæggende af tre faser, som tidsmæssigt er forløbet på følgende måde:

- Grundlæggende udviklingsfase (Socialstyrelsen) – frem til d. 31.12. 2014
- Videreudviklings- og afprøvningsfase (de tre projektkommuner) – frem til d. 31.12. 2015
- Fuld driftsfase (de tre projektkommuner) – frem til og med 31.05. 2016

Samarbejdsmodellen, som den blev udviklet af Socialstyrelsen frem til december 2014, består af en række grundlæggende elementer, som tilsammen skal styrke værestedernes rolle i den sociale indsats.

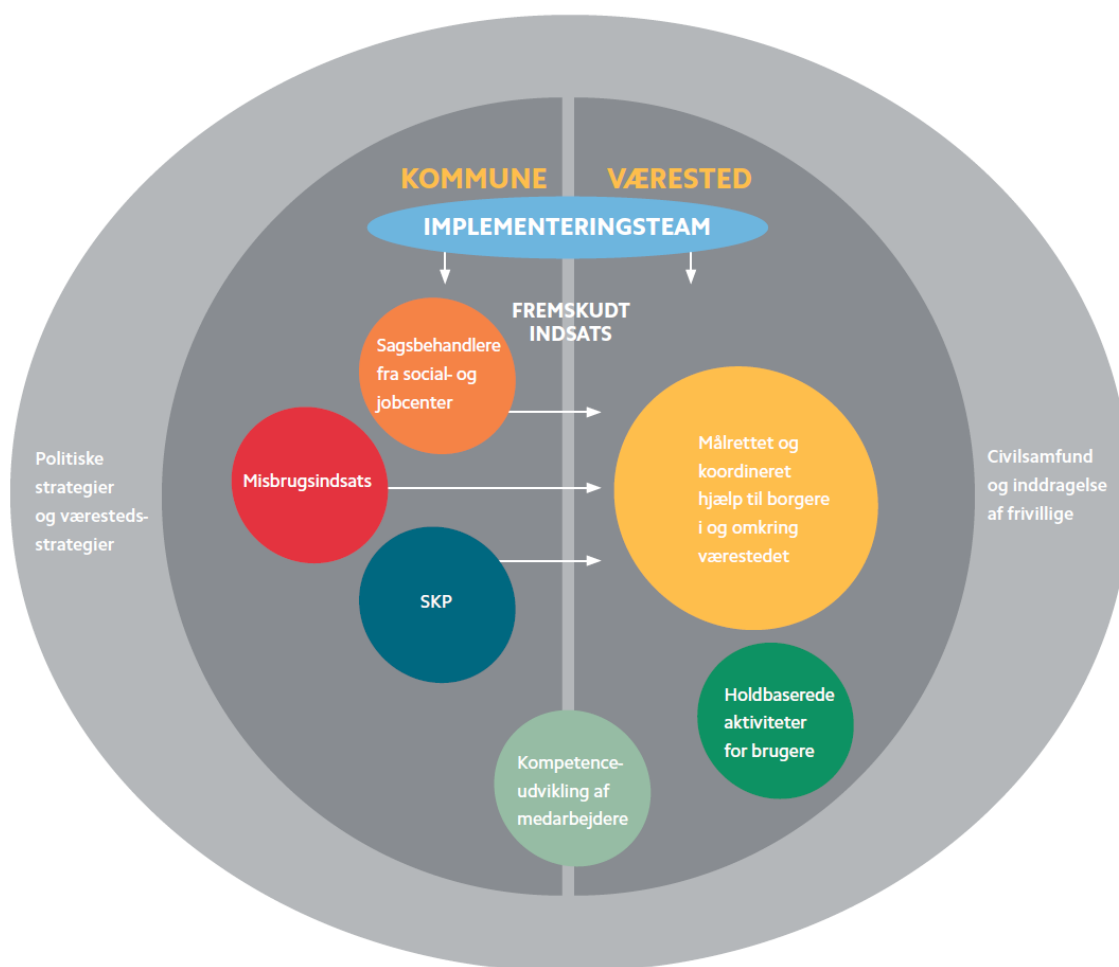
Elementerne i samarbejdsmodellen er følgende:

1. Implementeringsteam (til styrkelse af det tværgående samarbejde)
2. Fremskudt sagsbehandling på væresteder
3. Fremskudt misbrugsindsats på væresteder
4. En styrket ordning med støtte- og kontaktpersoner (SKP)
5. Holdbaserede aktiviteter blandt brugere på værestederne.

Følgende figur illustrerer de enkelte elementer i samarbejdsmodellen.

² Samarbejdsmodellen er beskrevet i en række interne notater fra Socialstyrelsen, som dette kapitel bl.a. bygger på. Disse notater bygger på en række forudgående udviklingsprojekter og forskning på området (Socialstyrelsen 2008; Rambøll 2012; Pedersen & Hesse 2012; Tylstrup 2012; Socialstyrelsen 2014).

Figur 2.1 Samarbejdsmodellen omkring en styrkelse af værestedernes rolle i den sociale indsats



Figuren illustrerer, at den grundlæggende model drejer sig om et udvidet samarbejde mellem kommunens sociale indsatser og værestederne gennem implementeringsteam og en fremskudt kommunal indsats (sagsbehandling, misbrugsindsats, SKP) med det formål at tilbyde en målrettet og koordineret indsats til borgere omkring værestederne. Kompetenceudvikling af medarbejdere og holdbaserede aktiviteter for brugerne har til formål at understøtte den samlede indsats. Samarbejdsmodellen søger at tage højde for, at henholdsvis kommune og væresteder har forskellige rammebetingelser for deres virke (henholdsvis politiske rammebetingelser og en civilsamfundsorientering).

De fremskudte kommunale indsatser er placeret i værestederne. Værestederne bidrager med bl.a. brobygning, netværksopbygning samt arbejdet med progression og forandring for borgerne.

I det følgende beskrives, hvad de grundlæggende elementer i samarbejdsmodellen er, og hvordan de som udgangspunkt forventedes at virke.

2.1. Implementeringsteamets funktion

Formålet med implementeringsteamet er at sikre den ledelsesmæssige opbakning til samarbejdsmodellen og understøtte implementeringen af modellen. Dette skal opnås gennem et tæt og kontinuerligt samarbejde i implementeringsteamet, hvor deltagerne i teamet får større viden om hinandens organisering og tilbud. Dermed kan teamet medvirke til, at der bliver en større faglighed og fokus på socialt udsatte borgeres forandringspotentiale på tværs af kommunale indsatser og væresteder, og at de socialt udsattes situation dermed kan forbedres. Dertil kommer, at implementeringsteamet skal medvirke til, at der bliver udarbejdet konkrete samarbejdsaftaler mellem kommunens forskellige fremskudte indsatser og de enkelte væresteder.

Som baggrund for implementeringsteamets arbejde lå det i opdraget til kommunerne, at der skulle vedtages en strategi på området, som udstak retningslinjerne for arbejdet. En samlet værestedsstrategi, som er vedtaget politisk, skulle udgøre grundlaget for implementeringsteamets arbejde og samarbejdsmodellens implementering.³

Deltagerne i implementeringsteamet skulle som udgangspunkt være repræsentanter fra kommunen, de involverede væresteder og brugerorganisationer. Fra kommunen kunne lederne og centrale medarbejdere fra de involverede kommunale indsatser, herunder misbrugsbehandlingen, SKP, ydelseskantor, jobcenter og evt. sundhedsforebyggelse, typisk deltage. Fra værestederne kunne lokale værestedsledere og nøglemedarbejdere fra værestederne deltage. Fra brugernes side kunne typisk en repræsentant fra en brugerorganisation, fx formanden for kommunens udsatteråd, deltage. Indkaldelse og ledelse af implementeringsteamets møder kunne varetages af den kommunale projektleder, som kunne have det daglige ansvar for samarbejdsmodellens implementering. Alt i alt ville implementeringsteamet hermed udgøre en bred kreds af deltagere, typisk 20-30 personer.

Repræsentanter fra de private væresteder kunne også med fordel indgå i implementeringsteamet. For de private væresteder er det særligt nyskabende at indgå i et tæt og forpligtende tværgående kommunalt samarbejde omkring borgerne. Fra Socialstyrelsens side blev det anbefalet, at implementeringsteamets arbejde kunne tilrettelægges på en måde, så de private væresteder inddrages på lige fod med kommunale væresteder og med respekt for deres særlige profil og organisering.

Det kunne være en fordel med hyppige møder, for at implementeringsteamet dermed kan sikre en reel ledelsesmæssig involvering og opbakning til samarbejdsmodellen, og i praksis være understøttende for implementeringen. Implementeringsteamet kunne mødes fx en gang hver tredje måned – og oftere i starten af forløbet.

Da implementeringsteamet består af en så stor kreds af deltagere og deltagere med meget forskellig baggrund, ligger det i modellen, at det kunne være en fordel at nedsætte mindre arbejdsgrupper. Arbejdsgrupperne kan eksempelvis bestå af udvalgte medlemmer af teamet og tildeles ansvaret for udvikling af specifikke aktiviteter eller håndtering af specifikke udfordringer i projektet.

Implementeringsteamet og den kommunale projektleder har som udgangspunkt ansvaret for den løbende dataindsamling og evaluering af samarbejdsmodellen. Modellen forudsætter, at

³ Et eksempel på dette er Odense Kommunes værestedsstrategi fra 2012, som angiver de overordnede retningslinjer for værestedsområdet. I strategien lægges vægt på udvikling af værestederne som et udviklende og rehabiliterende samlingssted for socialt udsatte borgere. Overordnet lægges vægt på en koordineret kommunal indsats og værestedsaktiviteter, der kan medvirke til at forbedre borgernes personlige færdigheder og livsvilkår (Odense Kommune 2012).

implementeringsteamet og projektlederen skal følge op på udviklingen og have et bredt funderet grundlag for løbende at justere indsatser på området.

Gennem en tilrettelæggelse af implementeringsteamets arbejde på den skitserede måde, så forventedes det, at teamet kunne fungere som en koordinerende instans i et udvidet samarbejde mellem kommunens sociale indsatser og værestederne.

2.2. Den fremskudte sagsbehandling

Med fremskudt sagsbehandling menes grundlæggende en indsats, hvor sagsbehandlere fra jobcenter, socialcenter og ydelseskantor kommer ud til borgeren, frem for at borgeren skal komme til kommunen. Denne form for sagsbehandling synes særlig anvendelig i forhold til socialt udsatte borgere, da de sædvanlige kommunale tilbud har vist sig ofte ikke at matche de socialt udsatte borgeres muligheder for at benytte dem.

Dette element i samarbejdsmodellen bygger på tidligere erfaringer med fremskudt sagsbehandling, og erfaringerne har generelt været positive. En evaluering af fremskudt sagsbehandling over for borgere med psykiske vanskeligheder viser således, at flere borgere i målgruppen som følge af denne indsats modtager den nødvendige hjælp og støtte fra kommunen, samtidig med at borgerne trives bedre, efter at de har modtaget et fremskudt sagsbehandlingsforløb. Dette er bl.a. et resultat af et styrket kommunalt samarbejde omkring mere helhedsorienterede løsninger for borgeren (Socialstyrelsen 2014).

Den fremskudte sagsbehandling tænkes som udgangspunkt at have en mere opsøgende karakter end traditionel sagsbehandling, først og fremmest fordi den fysisk er placeret i værestederne, hvor borgerne dagligt færdes. Placeringen i værestederne udgør dermed en let tilgængelig adgang til socialforvaltningen, jobcenter og ydelseskantor for borgerne. For de fremskudte sagsbehandlere udgør placeringen på værestederne en god mulighed for at møde og opsøge borgerne, hvor de færdes i det daglige.

Særligt væsentligt for den fremskudte sagsbehandling tænkes at være, at sagsbehandlere gennem denne form for organisering i højere grad kan møde borgerne ud fra borgernes præmisser. Dette kan blandt andet opnås gennem en mere uformel kontakt til de socialt udsatte borgere på værestederne, hvor rammerne for en samtale er anderledes end på kommunens kontorer. Flere socialt udsatte borgere forventes dermed at opnå et mere positivt syn på kommunen, og de forventes i højere grad at få den hjælp, de har brug for.

Den fremskudte sagsbehandler tænkes som udgangspunkt at kunne træffe myndighedsafgørelser på stedet i form af visitation til relevante tilbud og indsatser, udarbejde handleplaner samt indstille til og bevilge enkeltydelser. Den fremskudte sagsbehandling rummer dog også mulighed for, at den egentlige myndighedsbehandling foretages af andre sagsbehandlere, og at den fremskudte sagsbehandler fungerer som bindeled mellem borgeren og sagsbehandleren i kommunen.

Den fremskudte sagsbehandler kan også have en koordinerende funktion. Den koordinerende funktion kan sikre, at der sker en samlet indsats for den enkelte borger som følge af entydige ansvars- og opgavefordelinger blandt involverede kommunale medarbejdere og i forhold til værestedet. Det indebærer, at den fremskudte sagsbehandler kan koordinere sagen med øvrige medarbejdere i kommunen, og at den fremskudte sagsbehandler kan søge at give borgeren en let adgang til støtte og viden om, hvem der kan kontaktes og hvornår. Den fremskudte sagsbehandler kan i den forstand være borgerens indgang til kommunen.

For at sikre en god relation til borgerne på værestederne, så ligger det i opdraget til kommunerne, at den fremskudte sagsbehandler kommer jævnligt på værestederne, fx ugentligt på faste tidspunkter.

2.3. Den fremskudte misbrugsindsats

Den eksisterende misbrugsbehandling i kommunerne er typisk organiseret med udgangspunkt i kommunale misbrugscentre, rusmiddelcentre, rådgivningscentre e.l. Den fremskudte misbrugsindsats tænkes ikke som udgangspunkt at yde en egentlig misbrugsbehandling, men snarere at fungere som brobygning til behandling i kommunale centre på området. Den fremskudte misbrugsindsats kan yde social og praktisk støtte i forhold til at få borgeren tættere på en erkendelse af sit forbrug af alkohol eller stoffer og tættere på en evt. misbrugsbehandling.

Den fremskudte misbrugsindsats er rettet mod borgere med et problematisk brug af stof- eller alkohol kombineret med komplekse sociale problemstillinger, som ikke benytter eller kun i begrænset omfang benytter de eksisterende tilbud om misbrugsbehandling.

Væsentligt for indsatsen tænkes at være, at indsatsen er rettet mod borgerens samlede situation og belastninger, ikke kun mod forbruget/misbruget af stof og/eller alkohol.

Mange socialt udsatte har et kombineret misbrug af både stoffer og alkohol. Et problem er, at mange af disse borgere ikke oplever deres samlede misbrugssituation behandlet i den eksisterende misbrugsbehandling. Den fremskudte misbrugsindsats kunne dermed tage udgangspunkt i borgerens samlede misbrugssituation og på denne måde medvirke til at skabe en større sammenhæng i indsatsen på henholdsvis stof- og alkoholområdet.

Den fremskudte misbrugsindsats på værestederne kan gøre det muligt med en tæt og tidligere kontakt til målgruppen end traditionelt på området. Dette kan give mulighed for at hjælpe borgeren i konkrete situationer og på samme tid arbejde med det lidt længere perspektiv for forandring i forhold til borgerens misbrug.⁴

Indsatsen kunne bestå af både en kontaktskabende og en motiverende indsats i forhold til udredning og visitation til misbrugsbehandling. Dette kan indebære hjælp til opstart af evt. substitutionsbehandling eller brobygning til videre socialfaglig og/eller sundhedsfaglig hjælp. En mulighed er også, at den fremskudte misbrugsmedarbejder kunne have beslutningskompetence i forhold til misbrugsbehandling, fx gennem en parallel ansættelse på et misbrugscenter.

I modellen indgår grundlæggende, at den fremskudte misbrugsmedarbejder skal være vedholdende og udføre et kontinuerligt relationsarbejde i forhold til målgruppen. Dette indebærer, at misbrugsmedarbejderen oparbejder et kendskab til relevante borgere gennem at være jævnligt til stede på de enkelte væresteder, fx på faste tidspunkter hver uge. Misbrugsindsatsen kan dermed fungere som brobygger mellem værested og behandlingstilbud, og mellem behandlingstilbud og værested.

⁴ De tidligere erfaringer på området er positive. De viser, at en fremskudt misbrugsindsats øger chancen for, at borgeren modtager og aktivt indgår i relevante behandlingstilbud samt opnår bedre resultater hermed (Pedersen & Hesse 2012; Tylstrup 2012).

2.4. En styrket SKP-ordning

En styrket støtte- og kontaktpersonordning tænkes som en væsentlig del af samarbejdsmodellen, og den bygger videre på tidligere erfaringer på området.⁵ Med en styrket SKP-ordning henvises til, at en støtte- og kontaktperson regelmæssigt er til stede på værestederne for at styrke den opsøgende og kontaktskabende funktion til de socialt udsatte borgere.

SKP-funktionen tænkes i høj grad som en støttefunktion i forhold til de to øvrige fremskudte indsats. SKP'en kan således have en brobyggende funktion i forhold til den fremskudte sagsbehandling og fremskudte misbrugsindsats. SKP'en kan eksempelvis hjælpe borgeren med at afdække behov, og med at opbygge netværk samt støtte og bistå borgeren med input til handleplaner, hvis borgeren ønsker det.

SKP'ens opsøgende indsats kan være det første skridt i samarbejdsmodellen. Hvis borgeren har behov for hjælp med kontakt til myndigheder, herunder hvem der skal tales med, så kan SKP'en tage det første skridt sammen med borgeren. Det kan være svært for mange borgere at udtrykke deres ønsker, hvis der gennem mange år er blevet opbygget et gensidigt mistillidsforhold mellem borgeren og kommunen.

En vigtig skillelinje i forhold til værestedsmedarbejdernes funktion kan være, at SKP'erne er opsøgende i forhold til borgerne, mens værestedsmedarbejderne er *opsugende*. Hermed menes, at værestedsmedarbejderne kan fokusere på at få borgerne integreret i værestedet og værestedets aktiviteter.

Samarbejdsmodellen indebærer, at man skal afklare de præcise arbejdsopgaver for SKP-medarbejderen og grænsefladerne til øvrige medarbejdere med lignende funktioner. Fx kan der være overlappende funktioner mellem SKP'ere, der arbejder med samarbejdsmodellen, og 85-bøstøtter (medarbejdere, der yder socialpædagogisk bistand efter servicelovens § 85 om bostøtte til socialt udsatte).

Centralt for den styrkede SKP-ordning er, at SKP'en tænkes at medvirke til at skabe en god kontakt til borgeren og øge tilliden til kommunen og motivationen til at indgå i et progressivt forløb henimod øget sundhed, mindre misbrug eller andre relevante mål for borgeren. For at nå dette mål tænkes SKP-medarbejderen regelmæssigt at være til stede på værestederne for at kunne opnå en god kontakt til borgerne og få et tilstrækkeligt kendskab til borgerens ønsker og behov.

2.5. Holdbaserede aktiviteter for brugerne

I forbindelse med kvalificering og drift af samarbejdsmodellen tænkes igangsat holdbaserede aktiviteter med progressionsfokus for værestedernes brugere. Med holdbaserede aktiviteter menes kollektive aktiviteter for borgerne, der medvirker til borgernes progression. Dermed tænkes borgerne at få bedre forudsætninger for at kunne få udbytte af kommunens fremskudte indsats på værestederne.

De holdbaserede aktiviteter har grundlæggende til formål at skabe progression for borgerne og fungere som brobygning til de fremskudte indsats. De enkelte væresteder er ansvarlige

⁵ Erfaringer på området viser, at en styrket SKP-ordning fører til en forbedring i forhold til andelen af borgere med meningsfuld beskæftigelse, borgere med gode sociale kontakter og borgere med symptomer på sindslidelse. Dertil kommer, at brugertilfredsheden stiger blandt borgerne i forhold til den tildelte hjælp som følge af den styrkede SKP-ordning (Socialstyrelsen 2008).

for udviklingen og driften af aktiviteterne, men det er også en mulighed at inddrage en eksternt part med kendskab til værestedsområdet som helhed for at kvalificere aktiviteterne.⁶

Der er kun få erfaringer med denne type holdbaserede aktiviteter for socialt udsatte borgere i og omkring værestederne.⁷ Erfaringer med andre typer holdbaserede aktiviteter for målgruppen har dog været positive.

De enkelte holdbaserede aktiviteter kan som udgangspunkt variere fra kommune til kommune og fra værested til værested, afhængig af brugergrupperne på værestedet og deres behov, ønsker og ressourcer. Eksempler på aktiviteter er madlavning, IT træning, sociale arrangementer m.m. Det afgørende i forhold til Samarbejdsmodellens overordnede mål er, at indholdet i aktiviteterne fremmer målet om progression for brugerne. Dette kunne fx indebære, at implementeringsteamet inddrages i planlægningen af aktiviteterne.

Det er også muligt, at civilsamfundet og frivillige inddrages i aktiviteterne på værestedet. De frivilliges faglige baggrund og kompetencer kan indtænkes i aktiviteterne og styrke aktiviteterne, ligesom de kan medvirke til praktiske opgaver, som kan frigive tid og ressourcer til værestedsmedarbejdernes progressionsarbejde med borgerne.

De holdbaserede aktiviteter er ikke direkte en del af evalueringen af samarbejdsmodellen, idet KORA ikke har fået til opgave at evaluere denne del. Erfaringerne fra de holdbaserede aktiviteter inddrages kun i evalueringen i det omfang, at de direkte har en betydning for modellens implementering, virkning eller ressourceanvendelse.

⁶ Landsforeningen af væresteder (LVS) er som allerede beskrevet samarbejdspartner i projektet. LVS har bl.a. haft som opgave at lave holdbaserede aktiviteter for brugerne på værestedet og dermed søge at øge progression og udvikling for den enkelte borger.

⁷ Servicelovens § 104 pålægger kommunerne at tilbyde aktivitets- og samværstilbud til brugerne, men der er ikke eksplicit krav om, at de direkte skal relateres til overordnede progressionsmål for borgerne.

3 Erfaringer med implementeringen af samarbejdsmodellen

I dette kapitel diskuteres erfaringerne med implementeringen af samarbejdsmodellen i de tre projektkommuner.

I det første afsnit ser vi på de organisatoriske erfaringer med implementeringen af samarbejdsmodellen, herunder hvad de væsentligste forskelle har været mellem de tre projektkommuner i implementeringen af modellen. I det andet afsnit fokuseres på de faktorer, som i særlig grad har virket fremmende for en vellykket implementering. I det tredje afsnit ser vi nærmere på grundlæggende forhold, som har været udfordrende for kommunerne i forhold til implementeringen af samarbejdsmodellen.

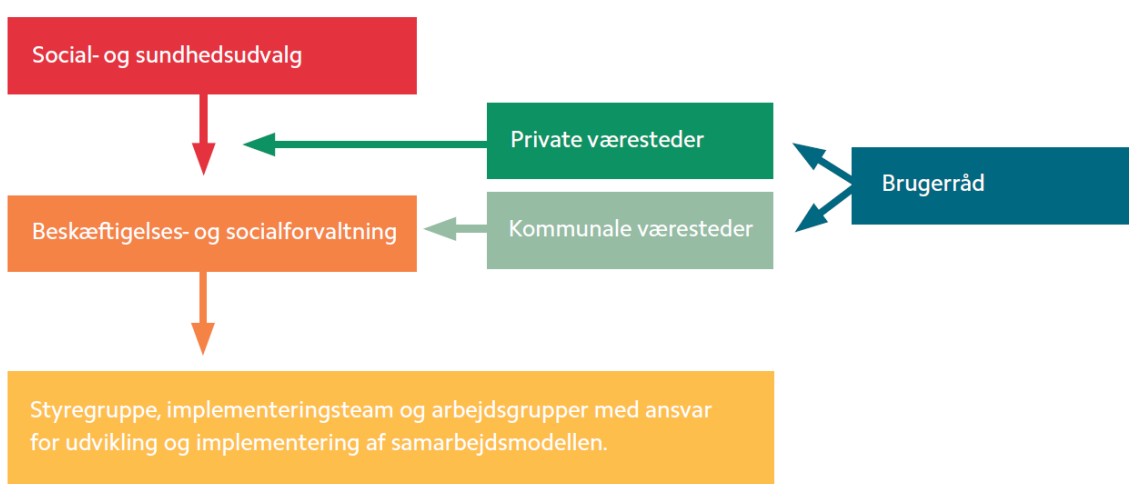
3.1. Organisatoriske ligheder og forskelle i implementeringen

Samlet set viser evalueringen, at implementeringen af samarbejdsmodellen i de tre projektkommuner grundlæggende har fulgt de retningslinjer, som oprindeligt blev forudsat af kommunerne i deres projektansøgninger. Der har ikke været væsentlige organisatoriske forskelle mellem projektkommunerne i implementeringen af samarbejdsmodellen.

En væsentlig grund til dette er, at projektkommunerne i projektansøgningerne tog direkte udgangspunkt i Socialstyrelsens beskrivelse af samarbejdsmodellen og det overordnede formål med indsatsen (skitseret i kapitel 2). Kommunernes opgave var at teste og udvikle samarbejdsmodellen ud fra det grundlag, som Socialstyrelsen havde beskrevet.

Organisatorisk har kommunerne grundlæggende bygget indsatsen op omkring følgende model:

Figur 3.1 En generisk model for organiseringen af samarbejdsmodellen



Figur 3.1. er en overordnet model, som illustrerer den grundlæggende organisering af indsatsen. Projektorganiseringen af samarbejdsmodellen er bygget op omkring en styregruppe, et implementeringsteam og arbejdsgrupper nedsat af implementeringsteamet. I disse sam-

bejdsorganer sidder repræsentanter fra væresteder, beskæftigelses- og socialforvaltning og brugerråd. De private væresteder har samarbejdsaftaler med kommunen og hører derfor ikke direkte ind under kommunens beskæftigelses- og socialforvaltning.

Der har dog været forskelle i den konkrete organisering i de enkelte projektkommuner. I det følgende vil vi komme ind på nogle af disse forskelle.

De enkelte projektkommuner har i deres projekter skullet sikre, at projektet i deres kommune var i et samspil med kommunens egne strategier på området, og at den organisatoriske opbygning i kommunen var fremmende for samarbejdsmodellens implementering.

I projektets startfase kopierede man i høj grad indholdet i samarbejdsaftaler fra de andre projektkommuner og fra andre væresteder i kommunen, men det resulterede i for generelle aftaler, der ikke i tilstrækkelig grad målrettede indsatsen. En værestedsleder udtrykker dette på følgende måde:

Det største problem var, at, da vi startede, var vi lidt betonagtige, i den forstand, at fx misbrugsindsatsen skulle være ens på de forskellige væresteder. Hvis man ser tilbage og skulle gøre det om, så burde vi bruge vores egen model fremfor at tage de andres samarbejdsaftaler. For de havde et andet afsæt... (Leder af værested)

Afgørende er, ifølge flere værestedsledere, at samarbejdsaftalen mellem kommune og værested tager hensyn til kulturen i det enkelte værested, som en værestedsleder også pointerer i det følgende:

For at være ærlig så er rusmiddelindsatsen op ad bakke for os. Men den fremskudte sagsbehandling er et eksempel på noget, der fungerer rigtig godt. Så jeg kan se, at der er noget, der fungerer rigtig godt, og noget skidt. Det har noget med kulturen at gøre. (Leder af værested)

En implikation af dette er, at det er vanskeligt at formulere generelt gældende kvalitetskrav og retningslinjer for arbejdet med de fremskudte kommunale indsatser på tværs af væresteder. Hvilke fremskudte indsatser der prioriteres, hvor ofte og hvor lange de fremskudte sessioner skal vare, og hvor de fremskudte indsatser fysisk skal være placeret, er eksempler på forhold, som med fordel bør fastlægges individuelt fra værested til værested i særskilt udformede samarbejdsaftaler.

Kommunerne har således haft forskellige forudsætninger i forhold til at implementere de fremskudte indsatser. I det følgende diagram skitseres det, hvordan rammerne for indsatsen har været i de tre forskellige kommuner i projektets afsluttende driftsfase:

Tabel 3.1 Oversigt over kommunernes rammer for gennemførelse af samarbejdsmodellen

	Haderslev Kommune	Holstebro Kommune	Odense Kommune
Antal væresteder i projektet, herunder private	5 i alt, heraf 1 selvejende	3 i alt, alle private	8 i alt, heraf 4 private
Målgruppen i værestederne	Både førtidspensionister og borgere med psykisk sårbarhed/ misbrug og sociale udfordringer	Både førtidspensionister og borgere med psykisk sårbarhed/ misbrug og sociale udfordringer	Differentierede målgrupper, fokus på borgere med psykisk sårbarhed/misbrug og sociale udfordringer
Fremskudt sagsbehandling	3 sagsbehandlere fra socialområdet, jobcenter og ydelseskontor, ca. 0,75 årsværk	1 sagsbehandler på socialområdet, ca. 1/3 årsværk	2 sagsbehandlere fra jobcenter og 6 fra socialområdet, ca. 1,5 årsværk
Misbrugsindsats	2 misbrugsmedarbejdere, ca. 0,2 årsværk. Fokus på 3 væresteder	2 misbrugsmedarbejdere, ca. 1/3 årsværk. Fokus på 2 væresteder	2 misbrugsmedarbejdere, ca. 2/3 årsværk. Fokus på 4 væresteder
SKP-ordning	1 værestedsmedarbejder fra hvert værested er frikøbt 10 timer ugentligt til SKP-opgaver. 50 timer pr. uge, ca. 1,35 årsværk	2 SKP'ere, ca. ¼ årsværk. Ansat i kommunen	6 SKP'ere, ca. 1/3 årsværk, ansat i kommunen (boligsociale indsatser)
Implementeringsteam	20-25 personer: Medarbejdere fra fremskudte indsatser og væresteder, repræsentant fra udsatteråd samt ledere på værestederne, jobcenter, socialpsykiatri, ydelsesafdeling, misbrugsafdeling og borgerservicecenter	12 personer: ledere inden for de fremskudte indsatser, værestedsledere, udsatteråd, jobcenter og ydelseskontor	25-30 personer: Ledere af fremskudte indsatser, ledere af væresteder, involverede medarbejdere

Det fremgår af oversigten, at rammerne for implementeringen af samarbejdsmodellen har været forskellige i de tre kommuner. I det følgende trækkes nogle væsentlige forskelle frem.

En væsentlig organisatorisk forskel i implementeringen af samarbejdsmodellen har været, at man i en enkelt kommune (Haderslev Kommune) har lagt særlig vægt på en bred og tværgående myndighedsudøvelse i den fremskudte sagsbehandling. I den fremskudte sagsbehandling har man som en del af indsatsen på værestederne visiteret til relevante tilbud og indsatser, indstillet til og bevilliget enkeltydelser og udarbejdet handleplaner. Sagsbehandlingen har omfattet indsatsen i jobcenteret, ydelsesafdelingen og socialområdet (herunder specialrådgivningen for borgere med handicap og psykiatriske problemstillinger), så kommunen har prioriteret en bred faglig sagsbehandlingsindsats på værestederne.

Haderslev Kommune har på denne måde været mere vidtgående i sin implementering af samarbejdsmodellen end de to øvrige projektkommuner. I Holstebro Kommune har man i højere grad ydet råd og vejledning til borgerne, lavet sagsforberedende arbejde og været koordinerende i forhold til myndighedsbehandlere i kommunen. I Odense Kommune er der som en del af myndighedsudøvelsen bl.a. blevet udarbejdet jobplaner og blevet fulgt op på jobplanerne, visitationen har været myndighedsudøvende i forhold til Serviceloven, mens ydelsesafdelingen ikke direkte har været repræsenteret i den fremskudte sagsbehandling.

Indsatsen i Haderslev Kommune har resulteret i forholdsvis flere borgere, som er blevet omfattet af indsatsen, end i de to øvrige projektkommuner.⁸ Dette indikerer, at indsatsen i særlig grad når ud til målgruppen med en fremskudt sagsbehandling med en bred form for myndighedsfunktion, således som den er blevet afprøvet i Haderslev Kommune.

I Holstebro Kommune har det haft en væsentlig betydning for implementeringen af samarbejdsmodellen, at alle de væresteder, som har deltaget i projektet, er private. Der har ikke været nogen form for fælles organisering i de private væresteder, og der har ikke været forpligtende samarbejdsaftaler mellem private væresteder og den kommunale forvaltning. Det har været en udfordring i forhold til at skabe et fælles udgangspunkt for arbejdet med borgerne. Samtidig har målgruppen på værestederne også været forskellig fra målgruppen i de to øvrige projektkommuner. Størstedelen af værestedsbrugerne er således førtidspensionister, og der er en mindre andel af kontanthjælpsmodtagere end i de to øvrige projektkommuner. Dermed har det ikke været så oplagt i Holstebro Kommune også at tilbyde hjælp fra en sagsbehandler fra Jobcenteret. Tilsvarende har der ikke på værestederne i Holstebro været så stort et behov for SKP-indsatsen som i de to øvrige projektkommuner.

Der har også været forskelle i, hvor langt man var kommet i det strategiske arbejde på området forud for implementeringen af samarbejdsmodellen.

I Odense Kommune er indsatsen omkring samarbejdsmodellen implementeret i forlængelse af den værestedsstrategi, der blev vedtaget allerede i 2012, og som fokuserede på en styrkelse af den sociale indsats på værestederne (Odense Kommune 2012). I de to øvrige projektkommuner har der ikke på samme måde været et tæt strategisk samarbejde forud for implementeringen af samarbejdsmodellen. I Holstebro Kommune har der dog navnlig siden 2011 været iværksat et strategisk arbejde på udsatteområdet, hvor vægten bl.a. har været på at integrere de forskellige sociale indsats på området i en mere helhedsorienteret indsats. I Haderslev Kommune har der også været et langvarigt samarbejde mellem værestederne og kommunens sagsbehandling og misbrugsindsats, men det har ikke på samme måde som i Odense Kommune været integreret i en værestedsstrategi forud for implementeringen af samarbejdsmodellen.

3.2. Fremmende faktorer for implementeringen af samarbejdsmodellen

Samlet set fremhæves af de involverede medarbejdere vigtigheden af navnlig fem faktorer, der fremhæves som forudsætninger for en vellykket implementering af samarbejdsmodellen:

- Et tæt og målrettet samarbejde mellem kommunens fremskudte medarbejdere og værestederne
- Nærvær i forhold til borgeren
- En tydelig og engagerende kommunikation med borgere
- En løbende kompetenceudvikling af medarbejdere i projektet
- Målrettede holdbaserede aktiviteter for brugerne.

⁸ Som det fremgår af tabel 1.1., har 249 borgere været omfattet af de fremskudte kommunale indsats i Haderslev Kommune, mens det samme gælder for 209 borgere i Odense Kommune og 103 borgere i Holstebro Kommune. Dertil kommer, at der har været borgere omfattet af indsatsen i Haderslev Kommune, som ikke er blevet registreret (af kommunen oplyst som ca. 80 borgere).

Et tæt og målrettet samarbejde mellem kommunens medarbejdere og værestederne

Et tæt og målrettet samarbejde mellem kommunens fremskudte medarbejdere og værestederne er et forhold, som af mange medarbejdere også trækkes frem som værende essentielt i forhold til en god implementering af samarbejdsmodellen. Værestederne har personale og frivillige, som i det daglige søger at skabe rammer for borgerens progression, og det er denne del af værestedernes funktion, der søges styrket gennem et tættere samarbejde med kommunen.

Særligt fremhæves det, at det er essentielt for samarbejdsmodellen, at der er et tæt samarbejde i og omkring implementeringsteamet, så indsatsen løbende koordineres og udvikles. Samarbejdsmodellen er en ny måde at arbejde på for kommunen og for værestederne, og for at modellen kan fungere kræves et vedholdende ledelsesmæssigt fokus og et tæt samarbejde i implementeringsteamet. Samarbejdet i implementeringsteamet har medvirket til at skabe et ejerskab til samarbejdsmodellen, og det har styrket engagementet omkring indsatserne:

Kommunikation og fokus fra kommunens side er essentielt. (...) Implementeringsteamet er med til at skabe en rød tråd i, hvilke indsætter vi har, hvorfor vi har dem, og hvad for en udvikling, vi ønsker. (Leder på værested)

Rent praktisk er det også vigtigt at mødes jævnligt i implementeringsteamet, så man fagligt kan få diskuteret og afklaret indsatsen og få et personligt kendskab til de andre medarbejdere på området:

Det er vigtigt for mig at møde forskellige faggrupper og diskutere den her gruppe af borgere. Jeg kan godt sidde på mit kontor og have en ide om, hvordan den her borgergruppe er. Men det er noget andet at udveksle erfaringer og lære andre faggrupper at kende. Så ved man også, hvem man skal kontakte. (Fremskudt sagsbehandler)

Mødehyppigheden i de forskellige implementeringsteam har været størst i projektets udviklingsfase. I denne fase har der været afholdt møder minimum én gang hver anden måned, samtidig med at der typisk også har været afholdt mellemliggende arbejds møder i særlige arbejdsgrupper nedsat af implementeringsteamet.

Erfaringerne med at forankre implementeringen af samarbejdsmodellen i implementeringsteam er langt overvejende positive. Særligt positive er medarbejderne, når mødeaktiviteten resulterer i faglig udvikling, større netværk og konkrete og løbende forbedringer af indsatsen.

Nærvær i forhold til borgeren

Nærvær i forhold til borgeren er nødvendigt for at kunne skabe en god og konstruktiv relation til borgerne. Erfaringen fra projektet er, at det første skridt i forhold til at opbygge dette nærvær er, at der skabes en tydelighed omkring, hvilke medarbejdere der er til rådighed, hvor de kan træffes, og hvornår de kan træffes:

Vi har prioriteret tilgængelighed, navneskilt, et billede af indsatsmedarbejderne sammen med opslag omkring indsætterne: tid, sted og indhold. Indsatsen skal foregå åbent – i cafélokalet, i cafékulturen. (Leder af værested)

Tilgængeligheden understreges af mange medarbejdere som en helt afgørende faktor. En fremskudt sagsbehandler fremhæver i det følgende vigtigheden af:

... at jeg fysisk er på værestedet to gange om ugen, og at jeg har arbejdsmobil: At jeg kan give dem mit nummer, de kan se, hvem der ringer, og der er mulighed for, at de kan nå mig via sms. (Fremskudt sagsbehandler)

Samtidig er der flere medarbejdere, som er inde på, at for at opbygge et nærvær i forhold til borgerne, så kræves det, at der er en høj grad af stabilitet og kontinuitet hos de fremskudte medarbejdere. Det er ikke fremmede for relationen til borgerne, hvis der er skiftende fremskudte medarbejdere ude på værestederne. Samtidig skal der være en vished omkring, hvornår de fremskudte medarbejdere er på værestederne, så værestederne og borgerne kan planlægge efter dette. Det fremhæves eksempelvis som vigtigt, at der gives besked til borgerne ved ferie, kurser, sygdom e.l.

Generelt fremhæves det som vigtigt at prioritere den hjemlige og velkendte atmosfære, der gør det trygt for borgerne at være på værestederne. En sådan prioritering indebærer, at de fremskudte medarbejdere skal søge at blive en del af værestedet og tage aktivt del i hverdagen på værestedet. Brugere må dog ikke blive i tvivl om, hvem de taler med på et værested – om det er en medarbejder på værestedet eller en fremskudt medarbejder med en myndighedsopgave.

En tydelig og engagerende kommunikation med borgerne

En tydelig og engagerende kommunikation med borgerne er ifølge medarbejderne en nøglefaktor for en vellykket implementering af samarbejdsmodellen.

Med samarbejdsmodellen mødes man med borgerne på en ny måde – uden for den kommunale forvaltnings mure og i et miljø på værestederne, hvor borgerne er mere trygge og færdes mere hjemmevant. Det skaber et godt grundlag for en mere positiv og ligeværdig dialog, og det er også meget nødvendigt, ifølge en mangeårig medarbejder fra et jobcenter:

Den måde, man taler om kommunen og sagsbehandlerne på, den har overrasket mig rigtig meget. Det er meget negativt, men det kommer ikke bag på mig, at borgerne har et anstrengt forhold til os ... Kommunen er jo et fuldstændigt lukket land, medmindre du er indkaldt til møde. (Sagsbehandler på jobcenter)

I kommunikationen med borgerne fremhæves det som vigtigt at tage udgangspunkt i borgerens egen oplevede situation, og det understreges, at samtalens placering på værestederne giver gode muligheder for dette. Placeringen på værestederne giver muligheder for et tværgående samarbejde og et udvidet relationsarbejde omkring borgeren. Det er en væsentlig del af baggrunden for, at borgeren generelt føler sig tilpas i samtalsituationen, og det giver mulighed for at få et mere reelt billede af borgerens situation, end hvis samtalen havde fundet sted på kommunens kontorer. Som følge af dette er der også muligheder for at skabe et øget engagement hos borgeren i forhold til aktivt at samarbejde omkring indgåede aftaler omkring personlig økonomi, misbrug, beskæftigelsesmuligheder m.m.

De fremskudte indsætter har været nye for borgerne, og derfor har det også været vigtigt for medarbejderne at være tydelig omkring, hvad indsætterne indebærer:

De har været tydelige om, hvad de kunne og ikke kunne tilbyde – samt turdet stille krav om samarbejde med brugeren, hvis de ønskede at opnå et konkret resultat. Forventningerne er blevet italesat fra starten. (Leder af værested)

Denne tydelighed i kommunikationen er også væsentlig, da de fremskudte indsætter har en mere uformel karakter, end når samtalerne foregår i kommunens kontorer. Det er derfor

vigtigt at få markeret, at kravene til borgerne er de samme, selvom indsatsen foregår under mere uformelle rammer.

En løbende kompetenceudvikling af medarbejdere

Samarbejdsmodellen omkring en styrkelse af værestedernes rolle i den sociale indsats betyder, at værestederne får en ny rolle og nogle nye funktioner. Erfaringerne fra projektkommunerne viser, at dette indebærer, at der skal ske en løbende kompetenceudvikling af de involverede medarbejdere, så man i et samarbejde mellem værested og kommune kan arbejde målrettet og fokuseret i forhold til borgernes progression.

Landsforeningen af Væresteder har for at opnå dette i projektperioden udviklet og gennemført kursusforløb for værestedsledere, værestedsmedarbejdere og frivillige på værestederne m.fl. med det formål at kvalificere værestederne til det øgede samarbejde med kommunen omkring den sociale indsats og til at varetage det øgede progressionsfokus i forhold til borgerne.

Der er også gennemført kurser for de fremskudte kommunale medarbejdere. Kurserne har fokuseret på målgruppen og værestedernes arbejde og funktion samt mulighederne i forhold til at arbejde fremskudt og møde borgergruppen et andet sted end på de kommunale kontorer. Der har også været afholdt temadage på tværs af medarbejdergrupper med det formål at understøtte den tværgående implementering af de fremskudte indsatser.

Det fremgår af interviewene med de forskellige implementeringsteam, at denne kompetenceudvikling af medarbejderne har været en væsentlig forudsætning for en vellykket implementering af samarbejdsmodellen.

Interviewene peger på, at værestedsmedarbejdernes kendskab til borgeren har bidraget til kvalificeringen af borgerens handleplan og herunder også, hvordan værestedet kan understøtte borgerens progression.

I forhold til den fremskudte misbrugsindsats peger interviewene på, at værestederne i et øget omfang har støttet borgeren i deres misbrugsbehandling, og at værestederne i tiden efter misbrugsbehandlingen i samarbejde med misbrugscenteret har bidraget til en opfølgningsindsats.

I forhold til den styrkede SKP-indsats har kompetenceudviklingen af medarbejderne bidraget til, at der er blevet skabt et tillidsfuldt samarbejde mellem SKP-indsatsen og værestederne. Hermed har værestederne bedre kunnet støtte SKP'erne i arbejdet med at hjælpe borgeren i borgerens progressionsforløb og opbygning af et socialt netværk.

Målrettede holdbaserede aktiviteter

Værestederne og Landsforeningen af væresteder (LVS)⁹ har som en del af den samlede indsats iværksat aktiviteter for brugerne for at skabe progression for borgerne.

De holdbaserede aktiviteter kan ses som en væsentlig del af samarbejdsmodellen. Brugeraktiviteterne har været med til at involvere og fremme progressionen i projektet gennem iværksættelse af relevante og målrettede aktiviteter og gennem en involvering af brugerne i form af brugerdeltagelse i styregrupper på området og lignende (se i øvrigt Keinicke & Hansen 2009).

9 Landsforeningen af Væresteder har bl.a. været facilitator for nogle holdbaserede forløb og for en idrætsdag, og har dermed en betydelig rolle i forhold til at understøtte værestederne i forhold til de holdbaserede aktiviteter.

Brugerne er bl.a. blevet involveret gennem en såkaldt superbrugerordning. Denne ordning går ud på, at værestedsbrugere træner andre værestedsbrugere i specifikke aktiviteter eller påtager sig en grad af ansvar for fællesaktiviteter (fx deltagelse i idrætsstævner og ferieophold) og dermed indtager en funktion som rollemodel.

Uddannelsen af superbrugere har været set som nødvendig for, at de holdbaserede aktiviteter kan fortsætte efter projektets ophør. Det er derfor også været vigtigt for værestederne at sørge for løbende at uddanne nye superbrugere.

Eksempler på holdbaserede aktiviteter er IT-kurser, undervisningsforløb omkring sundhed, madjonglørerne:

- *IT-kursus*: Gennem kurset bliver borgerne opkvalificeret i forhold til digital kommunikation, herunder kommunikation med offentlige myndighed og anvendelse af Nemid og netbank.
- *Undervisningsforløb omkring sundhed*: I små hold diskuterer borgerne sundhed og trivsel, og det følges op af motionsaktiviteter. Misbrugsmedarbejderen medvirker.
- *Madjonglørerne*: Et tilbud om at blive bedre til at lave sund kost. Der lægges vægt på at skabe en mere sund livsstil, samtidig med at brugerne indgår i et tæt socialt fællesskab.

3.3. Udfordringer i implementeringen af samarbejdsmodellen

Det fremgår af evalueringen, at der generelt set har været mindre efterspørgsel efter de nye indsatser på værestederne end oprindeligt antaget. Der har dog i den sidste del af projektperioden overordnet set været en større efterspørgsel blandt borgerne end ved projekternes start. I alt 561 registrerede borgere har været omfattet af de fremskudte kommunale indsatser. Dette er et mindre antal borgere, end de tre projektkommuner oprindeligt i deres projektansøgninger antog, at der ville være.¹⁰

En umiddelbar læring af dette er, at indsatser af denne karakter tager tid at implementere. Man kan ikke forvente en stor efterspørgsel blandt borgere efter fremskudte kommunale indsatser på væresteder i begyndelsen af en sådan indsats. Analysen af udviklingen i efterspørgslen efter indsatsen i løbet af projektperioden viser da også, at efterspørgslen generelt har været stigende i indsatsperioden (se kapitel 4).

I forhold til konkrete udfordringer i implementeringen af samarbejdsmodellen peger de involverede medarbejdere på navnlig to forhold, der har gjort det vanskeligt at nå samarbejdsmodellens mål om at udvikle en bedre hjælp og støtte til de socialt udsatte borgere:

- Den fremskudte misbrugsindsats har været for snævert defineret fra projekternes start
- Der har været en uklar rollefordeling i den styrkede SKP-ordning.

Den fremskudte misbrugsindsats har været for snævert defineret fra projekternes start

Det fremgår af interviewene, at den fremskudte misbrugsindsats kunne have været defineret knapt så snævert, og dette kunne have øget behovet for denne type indsats omkring værestederne.

10 I deres oprindelige projektansøgningerne antog kommunerne, at indsatserne ville omfatte ca. 1000 borgere. Haderslev Kommune forventede, at indsatserne ville omfatte ca. 250 borgere, mens Holstebro og Odense Kommuner forventede henholdsvis ca. 200 borgere og ca. 550 borgere.

Det er blevet fremhævet, at der ikke har været så stor efterspørgsel på værestederne efter misbrugsmedarbejderen som forventet, og at dette kan hænge sammen med, at misbrug er et vanskeligt felt at arbejde inden for. Flere er i undersøgelsen inde på, at en løsning på dette kunne være at anlægge et bredere og mere sundhedsorienteret fokus, hvor misbrugsproblematikker kunne inddrages i forlængelse af dette fokus:

Man kunne have gjort misbrugsindsatsen mere trivselsorienteret og helhedsorienteret fra start af, sådan at indgangen til borgernes misbrug/forbrug af rusmidler starter med en snak om deres generelle trivselstilstand/situation. Herefter kommer der (mere naturligt) også en snak om borgerens misbrug/forbrug af rusmidler. (Kommunal projektleder)

Fremskudt misbrugsindsats kan med fordel italesættes og defineres mere bredt end det snævre misbrugsfokus. Et misbrug er kendetegnet ved at være et forbrug, som medfører sociale, fysiske og/eller psykiske problemer. Og alle disse problemfelter kunne være indgangen til at nærme sig selve misbruget.

Det fremhæves i interviewene som en mere konstruktiv tilgang at have et fokus på helbredsproblematikker mere bredt, og så italesætte og behandle misbrugsproblemer som en del af en samlet helbredsdiskussion og en personlig helbredsstrategi for borgeren. Følgende forløb illustrerer dette:

Samtalerne med borgeren fandt sted som en del af en holdbaseret aktivitet, hvor hun gik med borger, der så begyndte at tale om sit misbrug. Det at sidde ansigt-ansigt fungerer måske ikke ved den her borgergruppe. Så tænker de at der kommer én med en løftet pegefinger... Det drejer sig om små ryk, der gør, at de tænker mere på deres helbred og sundhed. (Kommunal leder af misbrugsindsatsen)

Der har været en uklar rollefordeling i den styrkede SKP-ordning

I undersøgelsen er der flere medarbejdere og ledere i undersøgelsen, som peger på, at SKP'ernes funktion med fordel kunne have været klarere defineret. SKP'ernes funktion og rolle har været lidt uklar, særligt i forhold til værestedsmedarbejdernes rolle og funktion. Derfor har SKP'erne typisk ikke været brugt så meget inden for samarbejdsmodellen, som oprindeligt antaget.¹¹

En løsning på dette kunne være at integrere SKP'erne mere i værestedernes tilbud, så det bliver tydeligere, hvad SKP'erne kan bidrage med i forhold til borgerne:

Styrket SKP vil i højere grad give mening hvis SKP indsatsen integreres på værestederne i flere timer, således at SKP ikke er en besøgsordning men en (fast) del af værestedernes tilbud. (Kommunal projektleder)

Konkret peges der på, at SKP medarbejdere med fordel kunne være på værestedet en hel dag om ugen og på den måde blive mere integreret i værestederne og deres tilbud til målgruppen. Det kræver typisk sammenhængende tid og en længere tidsperiode, hvis SKP'erne skal opbygge en konstruktiv relation og kontakt til borgerne.

I undersøgelsen er der flere medarbejdere og kommunale ledere, som peger på, at der skulle være en klarere udgående funktion i samarbejdsmodellen, da ikke alle borgere med behov for indsatsen kommer på værestederne:

11 Dette gælder dog ikke de SKP-funktioner, som man i Haderslev Kommune har ladet værestedsmedarbejderne varetage selv.

Der er stadigvæk borgere, der sidder i eget hjem. De får måske hjælp af hjemmeplejen, men derudover ser de ingen. Disse borgere kunne det være interessant at få kontakt med. (Kommunal leder)

SKP'erne kunne have en klarere funktion i forhold til at få oparbejdet en positiv relation til disse borgere og få dem motiveret til at indgå i værestedet og værestedets tilbud, herunder de fremskudte kommunale indsatser.

Haderslev Kommune har arbejdet med dette, og erfaringerne herfra er positive. Det er i Haderslev Kommune lykket at få mange borgere omfattet af SKP-indsatsen, og det skyldes bl.a., at SKP-funktionen har været varetaget af værestedsmedarbejderne, som har den daglige og nære omgang med borgerne. SKP funktionen har for deres vedkommende grundlæggende bestået i at opsøge borgere, som kunne have gavn af at komme på værestederne og med behov for fremskudte kommunale indsatser. Deres funktion har været at *opsøge* borgere og få borgerne *opsuget* i værestederne.

Følgende eksempel illustrerer, hvordan en styrket SKP-ordning kan bidrage til samarbejdsmodellen og samarbejdsmodellens mål at forbedre vilkårene for socialt udsatte borgere gennem en fremskudt og borgerorienteret indsats:

Borgeren kommer ind på værestedet lige fra hospitalet, hvor han har været indlagt og fået forskellig medicin med derfra. SKP-medarbejderen går hen til borgeren og tilbyder sin hjælp. Medarbejderen tager borgeren med op på sygehuset og videre til apoteket, og sammen finder de ud af, hvordan medicinen skal tages og den specifikke dosis. Efterfølgende har SKP-medarbejderen, den fremskudte misbrugsbehandler, den sundhedsfaglige medarbejder og værestedet fået et samarbejde omkring borgeren, hvilket indbefatter ledsagelse til aftaler ved læge og sygehus. Borgeren har med denne støtte formået at holde sig væk fra alkohol eller kun drukket meget lidt. (Uddrag fra casebeskrivelse, SKP-medarbejder)

4 Samarbejdsmodellens virkninger

I dette kapitel vil vi se nærmere på samarbejdsmodellens virkninger. Kapitlet er baseret på de medarbejder- og brugerregistreringsskemaer, der løbende er indsendt til KORA i projektperioden. 561 borgere har været registreret som værende omfattet af de fremskudte kommunale indsatser i de tre projektkommuner. Der indgår i alt 509 brugerskemaer og 902 medarbejderskemaer i beregningerne.¹²

I kapitlet indgår derudover udsagn fra den kvalitativt orienterede spørgeskemaundersøgelse, hvor alle involverede medarbejdere i indsatsen og ledere, har haft mulighed for at give udtømmende besvarelser om deres oplevelse af indsatsens elementer. Endelig er der også medtaget udsagn fra borgerinterview.

4.1 Virkninger i forhold til målgruppen for indsatsen

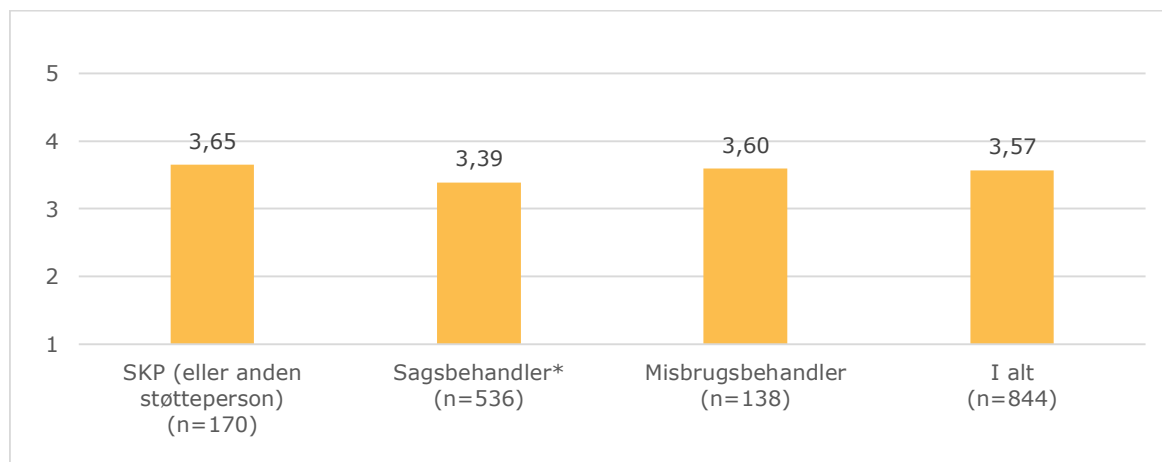
Samlet set viser evalueringen, at de fremskudte indsatser betyder, at man kommer tidligere i kontakt med målgruppen for indsatsen end ved en traditionel indsats. Det gælder særligt for sagsbehandlere og i mindre grad for medarbejdere i misbrugsindsatsen og SKP'ere. Samtidig ses det, at man gennem indsatsen får en bredere kontakt til borgeren, da dele af kommunen, som ikke tidligere har haft kendskab til borgeren, med den fremskudte indsats får etableret en kontakt.

Målgruppen for indsatsen er dels eksisterende værestedsbrugere, som vil profitere af en mere koordineret og sammenhængende støtte i forhold til at forbedre deres samlede situation. Derudover er målgruppen dog også borgere, der hører under målgruppen for værestederne, men som ikke hidtil har benyttet værestederne og ikke har modtaget kommunalt støttende indsatser.

I evalueringen har vi således set på, hvorvidt det er lykkedes med indsatsen at få kontakt med borgere, som kommunen ikke kendte til i forvejen, og som har behov for en kommunalt støttende indsats. Nedenfor ses medarbejdernes vurdering af, i hvor høj grad de før den styrkede indsats på værestederne havde kendskab til borgerne.

¹² Som nævnt i afsnit 1.3. om undersøgelsens metode er ikke alle borgere, der har været omfattet af indsatserne, blevet registreret. De registrerede borgere anses dog for at være dækkende for samtlige borgere, der har indgået i projekterne.

Figur 4.1 Medarbejderes forudgående kendskab til borgerne i perioden september 2014 til maj 2016



Note: * "Sagsbehandler" omfatter både sagsbehandlere på jobcentre og sagsbehandlere på socialområdet. Svarkategorien "Ved ikke" er frasorteret. Tallene er gennemsnit for de tre kommuners medarbejderes vurdering på en skala fra 1 (meget lav grad) til 5 (meget høj grad).

Som det ses af ovenstående figur har indsatsens medarbejdere overvejende et forudgående kendskab til de borgere, der har været en del af indsatsen.¹³ De fleste medarbejdere giver udtryk for, at de i nogen grad eller høj grad havde kendskab til borgerne i forvejen. En medarbejder i misbrugsindsatsen forklarer det på følgende måde:

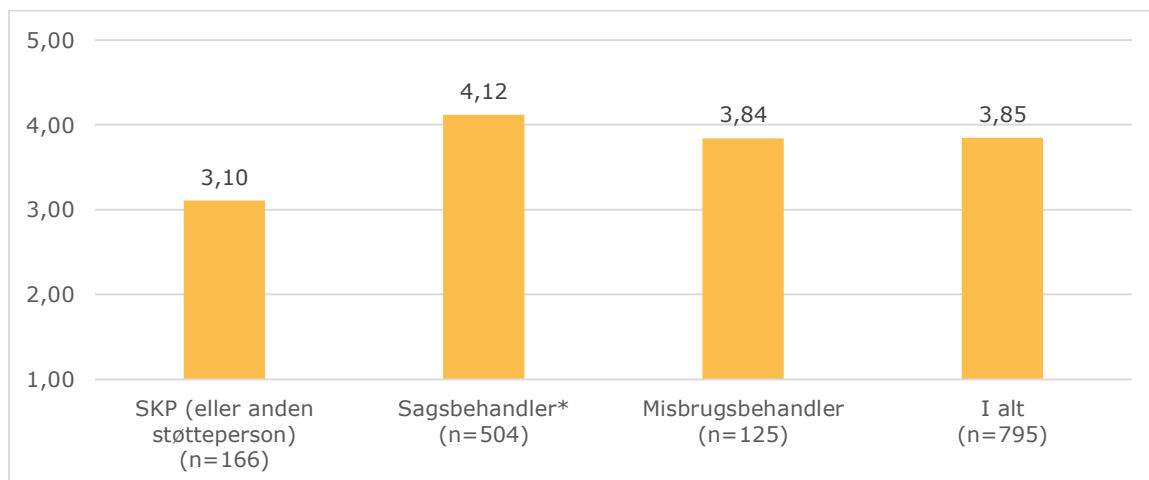
Langt de fleste borgere er kendt af kommunen i forvejen, men med indsatsen er det lykkedes at få nye problematikker frem i dagslyset. Relationen har gjort, at borgerne er fremkommet med problemer, som de ellers ikke har bedt om hjælp til at få løst. (Medarbejder i misbrugsindsatsen)

Et gennemgående træk er, at borgerne, som har været omfattet af den styrkede indsats på værestederne, typisk har været kendt af dele af kommunen i forvejen. Men med den styrkede og fremskudte indsats kommer borgeren også i kontakt med andre dele af kommunen, som ikke har kendt borgeren i forvejen. Som citatet ovenfor illustrerer, har en misbrugsmedarbejder oplevet, at man med den nye indsats er kommet i kontakt med en borger, der har været kendt i dele af kommunen, men som også har haft et behov for misbrugsbehandling, og som hidtil ikke har været omfattet af den kommunale misbrugsbehandling.

I evalueringen er der også blevet set på, hvorvidt den styrkede indsats på væresteder har medført, at man fra kommunens side er kommet tidligere i kontakt med borgere med behov for støtte, end det ellers har været tilfældet. Nedenstående figur viser medarbejdernes vurdering af, i hvor høj grad indsatsen har skabt en tidligere kontakt til borgerne.

¹³ Medarbejderne har generelt haft svært ved at svare på dette spørgsmål. Der har været tvivl om, hvad det vil sige at have kendskab til en borger, og hvordan medarbejderen skal svare, hvis dele af kommunen har haft et kendskab til borgeren i forvejen.

Figur 4.2 Medarbejdernes vurdering af, i hvor høj grad indsatsen har skabt tidligere kontakt til borgerne i perioden september 2014 til maj 2016



Note: * "Sagsbehandler" omfatter både sagsbehandlere på jobcentre og sagsbehandlere på socialområdet. Svarkategorien "Ved ikke" er frasorteret. Tallene er gennemsnit for de tre kommuners medarbejders vurdering på en skala fra 1 (meget lav grad) til 5 (meget høj grad).

Det ses af figur 4.2., at det er en generel vurdering blandt medarbejderne, at man gennem projektet tidligere er kommet i kontakt med flere relevante borgere, end det ellers ville have været tilfældet. Det er særligt fra sagsbehandlerne side, at man vurderer dette, mens det i mindre grad gælder medarbejdere i misbrugsindsatsen og i markant mindre grad SKP'ere. Dette er ikke helt overraskende, da sagsbehandlere tidligere ikke har haft en fremskudt og opsøgende funktion, mens SKP'ere tidligere typisk har haft opsøgende funktioner som en del af deres arbejdsfunktion.

Placeringen på værestedet har for sagsbehandlerne betydet, at de er kommet i tættere kontakt med borgerne, og det har resulteret i en række nye henvendelser fra borgere, som følgende citat også illustrerer:

Borgerne på værestedet har omtalt tilbuddet over for andre borgere, der efterfølgende har kontaktet projektet. Det har betydet en tidlig kontakt og har bevirket, at der kunne tages hånd om borgerens problemer på et tidligt tidspunkt. (Fremskudt sagsbehandler)

Indsatsens placering på værestederne øger tilgængeligheden og skaber et kendskab og tillid, der gør, at borgerne i højere grad henvender sig til sagsbehandlerne end tidligere. Men det tager tid at skabe kendskab og tillid, som også følgende væresteds-medarbejder understreger:

Det tager meget lang tid at få skabt en relation og opnå tillid til de udsatte borgere. Det strækker sig over flere år, inden der virkelig skabes en god kontakt. (Værestedsmedarbejder)

Generelt er de fremskudte medarbejdere meget opmærksomme på, at det netop tager tid at blive accepteret og opnå tillid blandt borgerne i målgruppen for indsatsen. Flere medarbejdere betoner, at det kræver, at man som medarbejder er kommet fast på et værested gennem en længere periode, og at man bevidst arbejder på at få opbygget en tillid blandt borgerne. Dette udtrykkes også i følgende udsagn fra en medarbejder i misbrugsindsatsen:

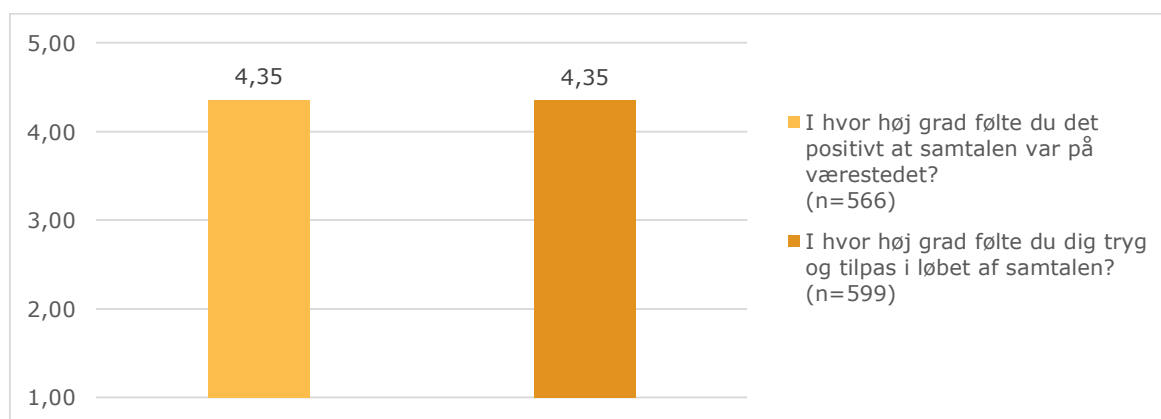
Det at jeg kommer fast og har gjort det længe, gør, at de er trygge ved mig, og at nogen pludselig selv henvender sig, som ellers tidligere ikke lige har haft overskud til at tale med en anden. (Medarbejder i misbrugsindsatsen)

4.2 Oplevelsen af indsatsen fra et borgerperspektiv

Samlet set viser evalueringen, at borgerne er meget positive over for indsatsen. Borgerne oplever generelt, at det er meget positivt, at de fremskudte indsatser er på værestederne. De føler sig mere trygge og tilpasse i samtalerne, og de oplever, at samtaler kommer på de rigtige tidspunkter og drejer sig om forhold, der er vigtige for dem.

I evalueringen er der således blevet set på, hvorvidt samtalerne placering på værestederne har bidraget positivt til samtalen set fra borgerens synspunkt. Nedenstående figur viser, i hvor høj grad borgerne finder det positivt, at samtalen er foregået på værestedet, og hvorvidt de følte sig trygge og tilpasse i løbet af samtalen:

Figur 4.3 Borgernes vurdering af samtals placering på et værested og oplevelse af tryk-
hed i samtalen i perioden september 2014 til maj 2016



Note: Svarkategorien "Ved ikke" er frasorteret. Tallene er gennemsnit for borgernes vurdering på en skala fra 1 (meget lille grad) til 5 (meget høj grad).

Det fremgår af figuren, at borgerne i høj grad og i meget høj grad oplever, at det er positivt, at samtalerne foregår på værestedet, og at de føler sig trygge og tilpasse i løbet af samtalen. Dette er et helt generelt mønster, og der er ikke markante forskelle mellem kommunerne eller i forhold til, hvilken type kommunal medarbejder, de har haft en samtale med.

Generelt fremgår det, at samtalerne både kan foregå i værestedernes almindelige opholdslokaler og i tilstødende lokaler, hvis det vurderes, at det er mere hensigtsmæssigt. I de gennemførte borgerinterview bekræftede borgerne, at når samtalerne drejede sig om mere private og personlige ting, så foregik dette i et særskilt rum. En borger gav desuden udtryk for, at medarbejderne fra kommunen tog sig bedre tid og var mere imødekommende, når samtalerne fandt sted på værestederne frem for på kommunen.

En værestedsmedarbejder er i det følgende udsagn inde på det samme forhold:

Den kommunale medarbejder, der arbejder på værestedet opleves mere smidig, imødekommende, rummelig, kontaktbar, end den samme medarbejder udstråler ved kontakt på kommunens matrikel. (Værestedsmedarbejder)

Værestedet vurderes typisk meget positivt som en ramme omkring samtaler med borgerne omkring sager med kommunen, misbrugsindsats m.m. Flere er inde på, at rammerne er mere uformelle, og det skaber en mere tillidsfuld og mere direkte menneskelig kontakt:

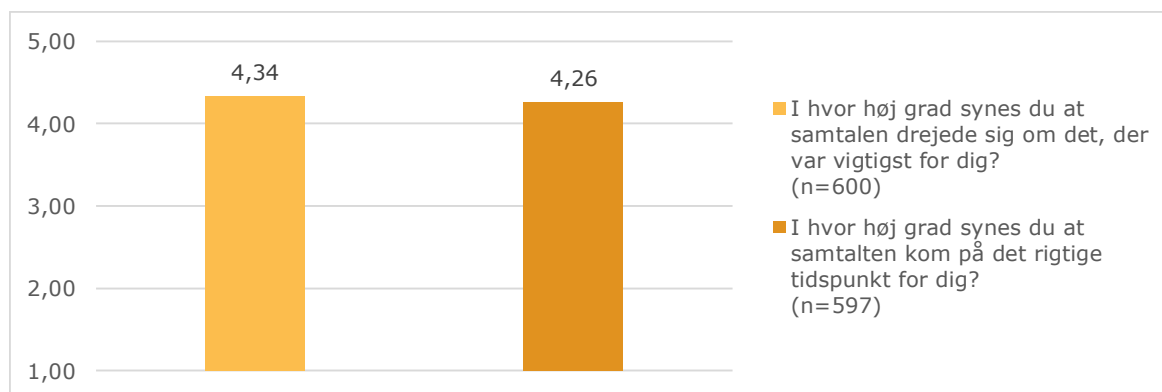
Muligheden for at møde en sagsbehandler på værestedet har betydet, at rammerne har været tillidsbaserede, og relationen er foregået på et mere menneskeligt niveau. Det har været grunden til, at projektet er en succes. (Fremskudt sagsbehandler)

Borgeren oplever, at det er lettere at snakke med kommunen på borgerens trygge værested. Tidsperspektivet og medmenneskeligheden er i fokus. Her er du ikke et nummer, der er ikke en kø efter dig, og der er den tid, der skal til, for at borgeren føler sig set og hørt. (Værestedsleder)

Ser man på borgernes vurdering af indholdet af samtalerne og timingen af samtalerne, så fortsætter det positive billede.

Den nedenstående figur viser borgernes vurdering af, i hvor høj grad de syntes, at samtalen handlede om det, der var vigtigt for dem, og i hvor høj grad samtalen kom på det rigtige tidspunkt. Tallene er gennemsnit af borgernes besvarelser i de tre kommuner.

Figur 4.4 Borgernes vurdering af samtaleens indhold og timing i perioden september 2014 til maj 2016



Note: Svarkategorien "Ved ikke" er frasorteret. Tallene er gennemsnit for borgernes vurdering på en skala fra 1 (meget lav grad) til 5 (meget høj grad).

Det fremgår af figuren, at borgerne helt overvejende mener, at samtalerne drejede sig om det, der var vigtigst for dem, og at samtalerne kom på det rigtige tidspunkt for dem. Dette er et generelt mønster på tværs af kommunerne, og der er ikke markante forskelle i forhold til, hvilken type kommunal medarbejder, de har haft en samtale med.

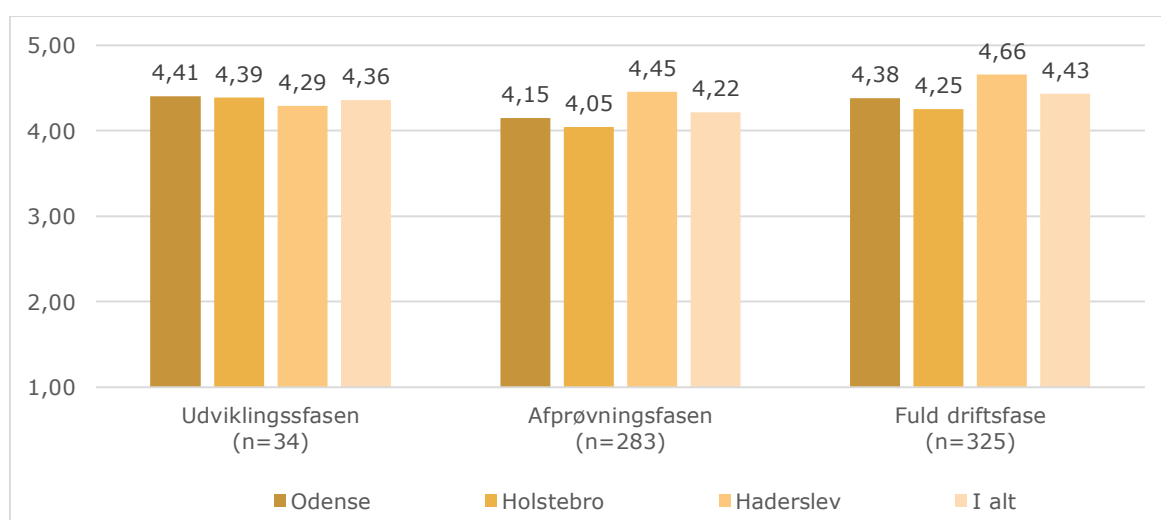
Følgende eksempel fra en medarbejder i misbrugsindsatsen på et borgerforløb illustrerer, at kontinuerlig tilstedeværelse og tillid er vigtigt i forhold til at opbygge en relation, hvor samtalerne kommer til at dreje sig om det, der er vigtigst for borgernes liv og velbefindende:

Jeg har haft kontakt med den samme mand gennem de 1½ år, hvor jeg er kommet på værestedet. Der har jeg fulgt med i hans liv, i hans op- og nedture. Og det er i samarbejde med det faste personale lykkedes at få denne mand i behandling og mere besluttet på at leve et liv uden alkohol. (Medarbejder i misbrugsindsatsen)

I et borgerinterview var en borger inde på det samme grundlæggende forhold. Ifølge borgeren kan det være grænseoverskridende at tale om sit misbrug, så det kræver en høj grad af tillid at åbne op i forhold til dette. En del af baggrunden for dette er det mistillidsforhold, der var blevet opbygget mellem borgeren og kommunen, som betød, at det tog tid og gentagne kontakter at overvinde dette og påbegynde samtaler med en kommunal medarbejder omkring misbruget. Værestedets uformelle rammer var, ifølge borgeren, med til at skabe en god relation og "give kommunen et menneskeligt ansigt".

Et andet væsentligt spørgsmål er, om samarbejdsmodellen kræver en længere indkøring set fra et borgerperspektiv? I det følgende har vi undersøgt dette spørgsmål ved at se på udviklingen i brugernes samlede vurdering af indsatsen fra projektets indledende udviklingsfase over den efterfølgende afprøvningsfase og til den endelige driftsfase:

Figur 4.5 Borgernes samlede vurdering af indsatsen inddelt i projektets tre faser



Note: Svarkategorien "Ved ikke" er frasortet. Tallene er gennemsnit for borgernes vurdering på en skala fra 1 (meget lav grad) til 5 (meget høj grad). Borgernes samlede vurdering er en sammenlægning af fire tilfredsheds-spørgsmål til borgeren omkring indsatsen. Udviklingsfasen er fra september-december 2014, afprøvningsfasen er 2015, mens den fulde driftsfase er fra januar til maj 2016.

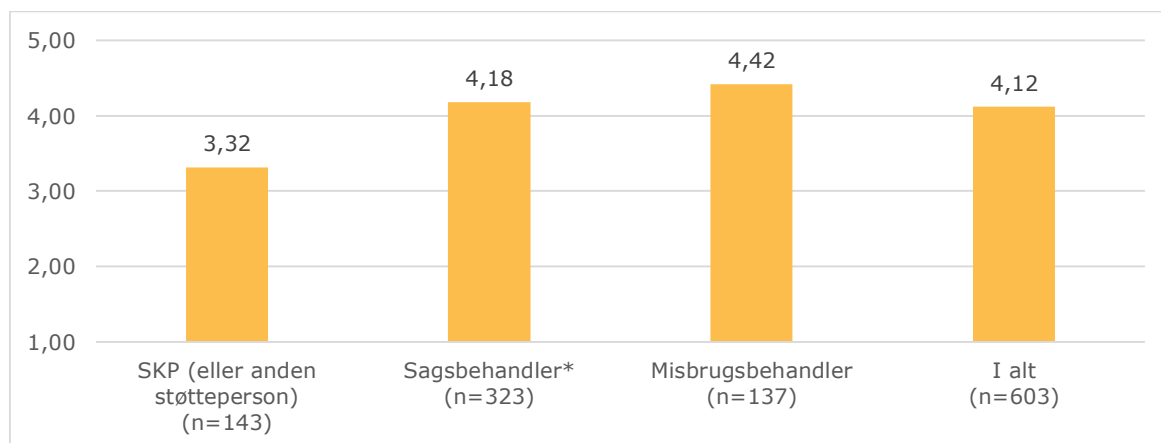
Det fremgår af figur 4.5., at borgernes samlede vurdering af indsatsen har ligget på et nogenlunde stabilt og højt niveau fra september 2014 til maj 2016. Der har altså ikke været en signifikant stigning i borgernes tilfredshed med indsatsen i projektperioden. Samtidig fremgår det dog, at efterspørgslen efter indsatsen er øget markant i løbet af projektperioden. Samlet set viser dette, at indsatsen må forventes at have en længere indkøringsperiode, før den kan fungere i fuld drift.

4.3 Oplevelsen af indsatsen fra et medarbejderperspektiv

Samlet set viser evalueringen, at oplevelsen af indsatsen fra et medarbejderperspektiv er positiv. Overordnet giver medarbejderne udtryk for, at relationen til borgerne styrkes med de fremskudte indsatser på værestederne. Samtidig giver medarbejderne udtryk for, at udredningen af borgerne og den faglige indsats også styrkes. Dette gælder navnlig medarbejderne i misbrugsindsatsen og sagsbehandlerne og i mindre grad SKP'erne.

I evalueringen har der således været fokus på, hvorvidt de fremskudte indsatser har gavnet relationen til borgerne. Nedenstående figur viser medarbejdernes vurdering af, i hvor høj grad det styrker relationen til borgeren, at samtalen er foregået på værestedet.

Figur 4.6 Medarbejdernes vurdering af, i hvor høj grad det styrker relationen til borgeren, at samtalen foregik på værestedet i perioden september 2014 til maj 2016



Note: * "Sagsbehandler" omfatter både sagsbehandlere på jobcentre og sagsbehandlere på socialområdet. Svarkategorien "Ved ikke" er frasorteret. Tallene er gennemsnit for de tre kommuners medarbejders vurdering på en skala fra 1 (meget lav grad) til 5 (meget høj grad).

Ovenstående figur viser, at medarbejderne i høj grad mener, at det styrker relationen til borgerne, at samtalerne foregår på værestederne. SKP møder i mange tilfælde borgeren uden for værestedet, og det afspejler sig i, at de i lidt mindre grad end de øvrige medarbejdergrupper vurderer, at det styrker relationen til borgeren, at samtalen fungerer på værestederne. Medarbejdere i misbrugsindsatsen finder i særlig grad, at det styrker relationen til borgerne, at samtalerne foregår på værestederne, og også sagsbehandlere giver i høj grad udtryk for dette.

I forhold til misbrugsindsatsen giver en medarbejder i misbrugsindsatsen i det følgende udtryk for, at relationen til borgerne er helt afgørende for indsatsen, og at indsatsens placering på værestedet hjælper med til at styrke relationen:

Det faktum, at jeg fast er tilstede en gang hver uge, er med til at skubbe til processen med, at borgeren får den nødvendige tillid til, at de indvier én i problemerne. I starten oplevede jeg, at borgerne anså mig som en, der kom fra kommunen, og dermed én, som ville holde øje med dem. Denne væren på vagt, ser jeg ikke, er der længere. Til gengæld har borgerne fundet ud af, hvordan jeg kan hjælpe dem med at finde rundt i kommunens tilbud. (Medarbejder i misbrugsindsatsen)

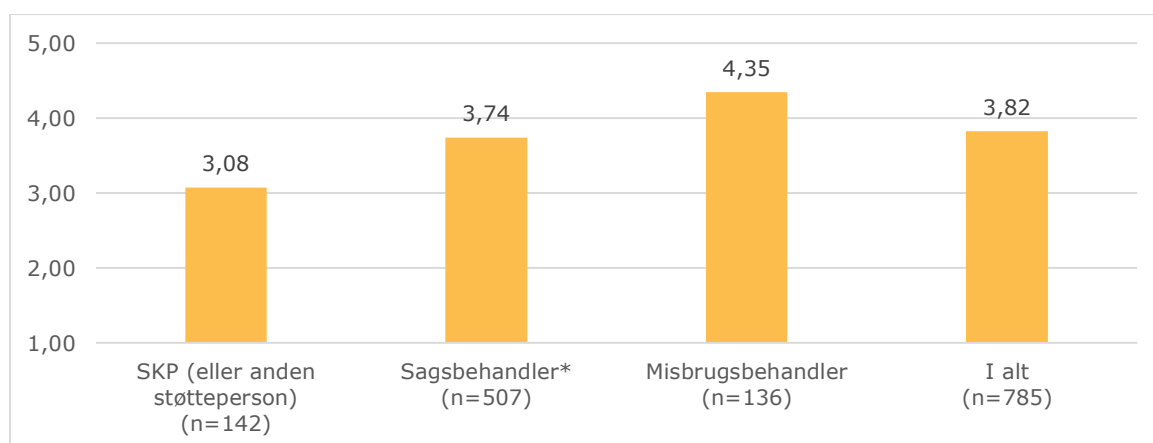
En sagsbehandler giver i det følgende udtryk for, at tilstedeværelsen på værestederne giver en anden type kontakt til borgeren. Man er mere tilgængelig som sagsbehandler, og det betyder, at borgeren i højere grad opsøger sagsbehandleren:

Min oplevelse er, at jeg får en anden kontakt til borgeren på værestedet, den er ikke dårligere eller bedre, men bare en anden. Borgerne kommer gerne flere gange i forhold til råd og vejledning og hjælp, og det oplever jeg positivt. (Fremskudt sagsbehandler)

Tilstedeværelsen på værestederne kan altså medvirke til, at borgeren i højere grad får kendskab til og får tilbudt de muligheder for støtte, som kommunen har til rådighed, hvilket alt i alt kan styrke den behandling eller hjælp, den enkelte borger modtager. Tilstedeværelsen på værestederne og den større tilgængelighed giver blandt andet medarbejderne gode muligheder for at tage fat i "dagens krise" og borgerens "her og nu-behov".

Evalueringen har også set på, hvorvidt det styrker udredningen og den faglige indsats, at samtalerne finder sted på værestederne:

Figur 4.7 Medarbejdernes vurdering af, i hvor høj grad det styrker udredningen og den faglige indsats, at samtalen og kontakten er foregået på værestedet i perioden september 2014 til maj 2016



Note: * "Sagsbehandler" omfatter både sagsbehandlere på jobcentre og sagsbehandlere på socialområdet. Svarkategorien "Ved ikke" er frasorteret. Tallene er gennemsnit for de tre kommuners medarbejders vurdering på en skala fra 1 (meget lav grad) til 5 (meget høj grad).

Det ses af figuren, at det særligt er medarbejderne i misbrugsindsatsen, som vurderer, at det styrker udredningen og den faglige indsats, at samtalen og kontakten har fundet sted på værestederne. Sagsbehandlerne har også en meget positiv opfattelse af dette, selvom den er på et lidt lavere niveau, end tilfældet er for medarbejderne i misbrugsindsatsen. SKP-funktionen mener i mindre grad, at det styrker den faglige indsats og udredning, at indsatsen foregår på værestederne.

I forhold til misbrugsindsatsen lægger medarbejderne på området meget vægt på, at nærheden til borgerne med misbrugsproblemer er vigtig, og at værestedet er en god ramme for at skabe en nærhed til borgeren. I nedenstående udtrykker en medarbejder i misbrugsindsatsen, hvordan det faglige udredningsarbejde i høj grad er afhængigt af indsatsens placering på værestederne:

Hvis indsatsen ikke finder sted på værestederne, vil der gå længere tid, inden der bliver taget hånd om problemerne, da de personer, der hjælper hermed, så sidder på et kontor et andet sted i byen. Borgerne er til tider meget behovsstyrede, så når de ser mig på værestedet, kommer de lige i tanker om et problem, de har, og kan derfor henvende sig her og nu. En henvendelse, som sandsynligvis ikke ville være kommet, hvis jeg var på et kontor på kommunen. (Medarbejder i misbrugsindsatsen)

I forhold til sagsbehandlerne lægger de også vægt på nærhed til borgeren som grundlag for iværksættelsen af en relevant faglig indsats. Samtidig lægges også vægt på, at borgerne i

mange tilfælde har haft en forudgående negativ indstilling til kommunen og sagsbehandlerne, og det har taget tid at overvinde:

Mange af dem, jeg har haft kontakt til, har ikke tidligere de bedste erfaringer med kommunen, så det at vi kommer til dem, tror jeg, betyder noget i samarbejdet. (Fremskudt sagsbehandler)

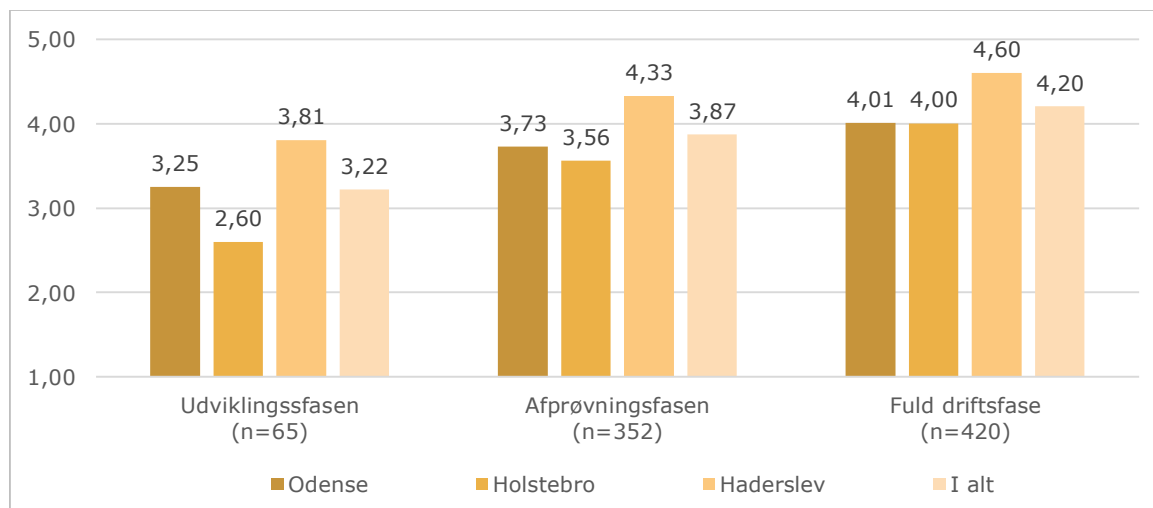
Jeg har også skullet redefinere min rolle som sagsbehandler, have en anden tilgang til borgerne og måske ikke være så jobcentermedarbejderagtig. (Fremskudt sagsbehandler)

Det har været afgørende, at vi som sagsbehandlere har haft mulighed for (...) at møde borgeren der, hvor borgeren er, at der er et tillidsfuldt rum, hvor der er mulighed for at agere inden for rammer, hvor den enkelte bliver hørt. (Fremskudt sagsbehandler)

SKP'ere har i deres normale jobfunktion typisk en række opsøgende funktioner og er tættere på de miljøer, som borgerne færdes i til dagligt. Derfor er det ikke umiddelbart så overraskende, at netop denne medarbejdergruppe giver udtryk for, at den styrkede indsats på værestederne ikke i så høj grad har styrket deres relation til borgerne og deres faglige indsats over for borgerne.

Et andet og væsentligt spørgsmål er, hvorvidt medarbejdernes vurdering af udbyttet af samtalerne har ændret sig fra projektets start til slutningen af projektet, hvor samarbejdsmodellen har været fuldt indfaset. Dette fremgår af følgende figur:

Figur 4.8 Medarbejdernes vurdering af, i hvor høj grad det har styrket relationen og den faglige udredning, at samtalen og kontakten er foregået på værestedet opdelt i projektets tre faser



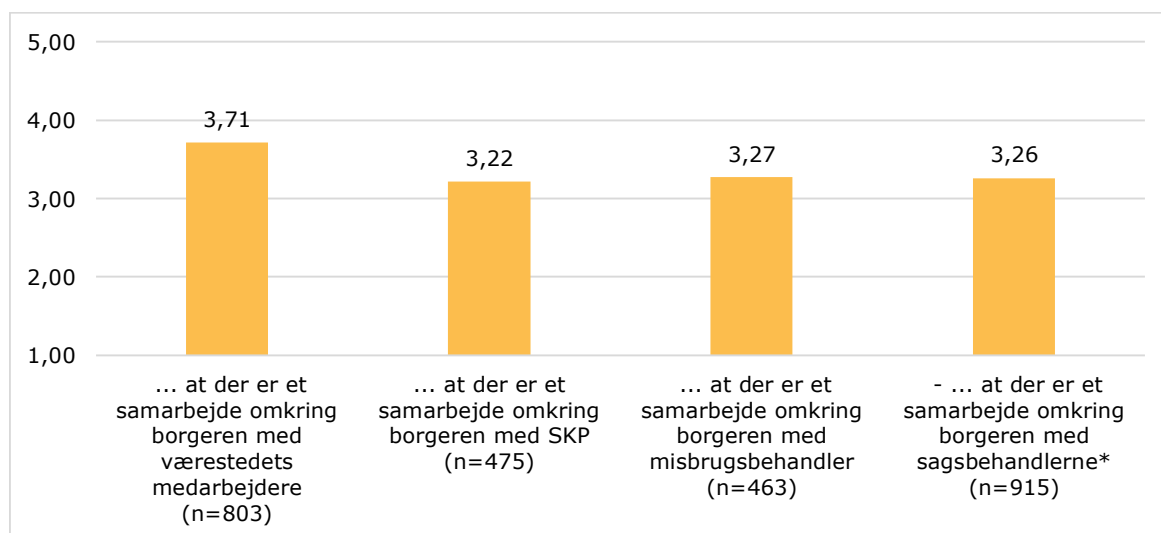
Det ses af figuren, at de fremskudte medarbejdere vurderer, at den faglige udredning og relationen til borgeren er blevet væsentligt forbedret i projektperioden fra september 2014 frem til maj 2016. Dette viser, at samarbejdsmodellen kræver en vis indkøringsperiode, før de faglige gevinster ved indsatsen kan realiseres.

4.4 Oplevelse af samarbejdet på tværs blandt medarbejderne

Samlet set viser evalueringen, at samarbejdet mellem medarbejderne i indsats omkring borgeren og borgerens situation har været afgørende for samarbejdsmodellen. Det har navnlig været samarbejdet mellem de fremskudte kommunale medarbejdere og værestederne, som har været et omdrejningspunkt. Samarbejdet har haft udfordringer, men tværgående diskussioner omkring værdien af et samarbejde i navnlig i de forskellige implementeringsteam har markant forbedret samarbejdet.

Der har i evalueringen således været et fokus på, hvordan medarbejderne, der har været involveret i den styrkede sociale indsats på værestederne, vurderer samarbejdsforholdene. Nedenstående figur viser, i hvor høj grad samarbejdet på tværs af de forskellige fagligheder, ifølge medarbejderne selv, har spillet en positiv rolle i forhold til samtaler med borgeren og i forhold til borgerens situation.

Figur 4.9 Medarbejdernes vurdering af, hvorvidt samarbejdsforholdene spillede en positiv rolle for arbejdet med borgerne i perioden september 2014 til maj 2016



Note: "Sagsbehandlere" omfatter både sagsbehandlere på jobcentre og sagsbehandlere på socialområdet. "Ved ikke" er frasorteret. Tallene er gennemsnit for de tre kommuners medarbejders vurdering på en skala fra 1 (meget lav grad) til 5 (meget høj grad).

Figuren viser, at medarbejderne generelt vægter samarbejdet omkring borgeren positivt. Det ses også, at samarbejdet omkring borgeren med medarbejderne på værestederne i særlig grad vurderes at spille en positiv rolle i forhold til arbejdet med borgeren.

En kommunal leder fremhæver i det følgende, at værestederne er et væsentligt sted i mange socialt udsattes liv, og det er vigtigt for de fremskudte indsatser at kunne møde borgerne på værestederne:

Værestederne er et naturligt omdrejningspunkt og fast holdepunkt for mange udsatte – og det har styrket de fremskudte indsatser at kunne møde borgerne her. Den fremskudte sagsbehandling og misbrugsindsats er hurtigt blevet adopteret af medarbejdere og brugere af værestederne. SKP-indsatsen har traditionelt haft en tæt tilknytning til de sociale væresteder og har på den måde disse som naturlig arena. (Kommunal leder)

Samarbejdet med værestedernes medarbejdere er afgørende for indsatsen. Indsatsen foregår på værestederne, og det er værestedets medarbejdere, som har den kontinuerlige og mere tætte relation til borgerne. Dette fremhæves også af en medarbejder i misbrugsindsatsen:

Vi har et stort samarbejde med værestedernes medarbejdere, da det er dem, som kender borgeren bedst. (Medarbejder i misbrugsindsatsen)

Der har dog også været nogle udfordringer i samarbejdet mellem kommunens fremskudte medarbejdere og værestederne. Det tætte samarbejde har været nyt, og samarbejdsmodellen har i mange tilfælde udfordret værestedernes opfattelse af deres rolle og kommunens rolle. Dette kommer bl.a. til udtryk i følgende udsagn fra en værestedsmedarbejder:

Jeg er i tvivl, om det er en god ide med misbrugsbehandlere på værestederne. Borgerne ser det som et frirum, og vi gør meget for at motivere til behandling og også følge borgeren til de første møder i behandlingen. (Værestedsmedarbejder)

Spørger man borgeren selv, som man i evalueringen har gjort i form af brugerskemaerne, så fremgår det dog, at borgerne helt overvejende er meget tilfredse med misbrugsmedarbejdernes tilstedeværelse på værestederne. Borgerne giver udtryk for, at det i meget høj grad er positivt, at samtalerne med misbrugsmedarbejderne foregår på værestederne (se kapitel 4.2.).

De fremskudte medarbejdere har også i en række tilfælde oplevet forbehold fra værestedernes side, og dette er da også blevet taget op til diskussion på flere møder i de forskellige implementeringsteam. En fremskudt sagsbehandler udtrykker det på følgende måde:

Mange borgere er forudindtagede i forhold til socialrådgivere fra kommunen, og min oplevelse er, at mange væresteder støtter dem i den opfattelse. Så det er både medarbejderne og borgerne på værestederne, man skal skabe en relation til. (Fremskudt sagsbehandler)

Møderne i de forskellige implementeringsteam har dog været stærkt medvirkende til, at samarbejdsrelationen mellem værestederne og de fremskudte kommunale indsatsere er blevet væsentligt forbedret i løbet af projektperioden. Møderne har også medvirket til et forbedret samarbejde mellem kommune og private væresteder og mellem værestedernes indbyrdes. Et eksempel på det forbedrede samarbejde er, at brugere fra et privat værested i Odense Kommune har kommet på et kommunalt værested i den periode, hvor det private værested havde sommerferielukket.

Diskussionen i de forskellige implementeringsteam – og underliggende arbejdsgrupper – har grundlæggende givet en meget bedre indsigt i og forståelse for det arbejde, som de forskellige medarbejdergrupper udfører. Samtidig er der blevet etableret en opfattelse af et fælles mål, som alle medarbejdere deler i forhold til at hjælpe indsatsens målgruppe. En værestedsmedarbejder er inde på dette i det følgende udsagn:

Det har i høj grad påvirket det tværfaglige samarbejde, at kendskabet til de forskellige afdelinger er blevet tydeligere. Det gør, at det for fremtiden er lettere at samarbejde omkring den enkelte borger. (Værestedsmedarbejder)

Udover samarbejdet mellem de fremskudte medarbejdere og værestedets medarbejdere vurderes også samarbejdet mellem de fremskudte indsatsere som værende positivt.

Grundlæggende lægges der vægt på at få et indgående kendskab til borgerne og et bredt fagligt syn på borgeren og borgerens situation. Flere fremhæver dette samarbejde omkring borgeren som helt afgørende for indsatsen:

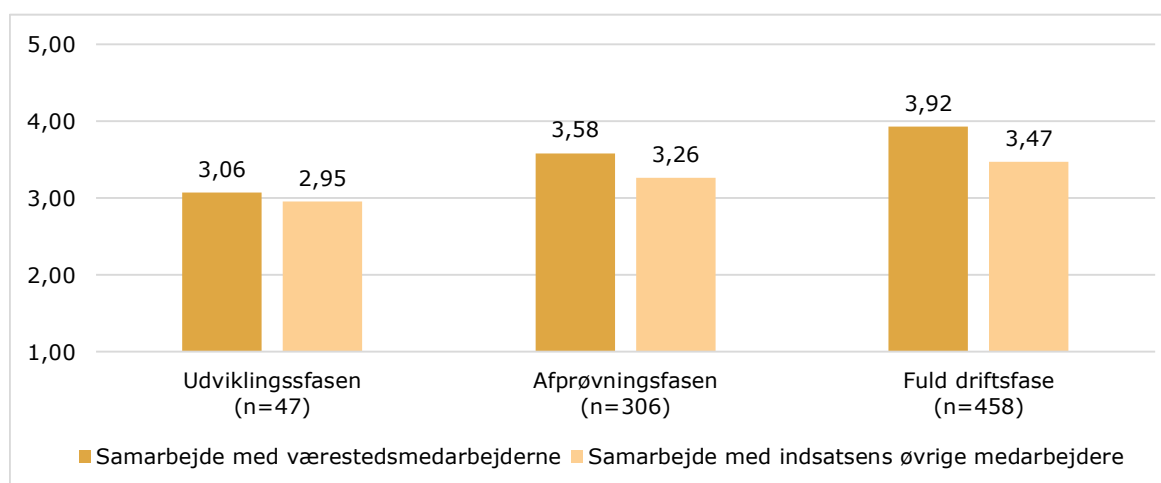
Det tværfaglige samarbejde har været altafgørende for, at projektet har haft den ønskede virkning. Vi har virkelig trukket på hinanden, for at få en ordentlig sagsbehandling gennemført. (Fremskudt sagsbehandler)

Det er afgørende at vi ansatte i indsatsen kan få direkte og hurtig kontakt til samarbejdspartnere, som ligeledes er involveret i den enkelt borgers beskæftigelses-, sociale- eller helbredsmæssige situation. (Fremskudt sagsbehandler)

Helt overordnet har samarbejdsmodellen givet medarbejderne i indsatsen et større kendskab til hinanden og hinandens kompetenceområder, og det har givet medarbejderne mulighed for at tilrettelægge en bredere fagligt funderet indsats i forhold til borgerne.

Endelig har vi set på, hvorvidt medarbejdernes vurdering af samarbejdsforholdene har ændret sig i projektperioden:

Figur 4.10 Medarbejdernes vurdering af, hvorvidt samarbejdsforholdene spillede en positiv rolle for arbejdet med borgerne opdelt i projektets tre faser



Det ses af figuren, at samarbejdsforholdene, ifølge medarbejderne selv, er blevet stadig bedre i løbet af projektperioden fra september 2014 til maj 2016. Det bekræfter billedet af, at en indkøring af samarbejdsmodellen tager en periode på minimum et år.

5 En driftsøkonomisk opgørelse af udgifter til samarbejdsmodellen

I dette kapitel præsenteres resultaterne fra en driftsøkonomisk opgørelse af omkostningerne forbundet med samarbejdsmodellen. Opgørelsen kan bruges til at få indblik i, hvad det koster for kommunerne at iværksætte samarbejdsmodellens indsatser og have samarbejdsmodellen i mere ordinær drift. Dette kan være vigtig information for andre kommuner, som overvejer at indføre modellen.

Analysen har imidlertid også nogle begrænsninger. For det første har det ikke været en del af evalueringsopgaven at belyse, i hvilket omfang de nye indsatser i samarbejdsmodellen erstatter kommunernes hidtidige indsats på området, eller om de nye indsatser ligger udover, hvad kommunen tidligere tilbød målgruppen. I det omfang indsatserne helt eller delvist erstatter hidtidige indsatser til målgruppen, har det ligeledes ikke været muligt at undersøge, hvad omkostningerne til sidstnævnte indsatser har været. Det betyder, at det er vanskeligt at svare på hvad nettoomkostningerne ved de nye indsatser i samarbejdsmodellen er, hvis man tager højde for, at de potentielt kan erstatte andre indsatser.¹⁴

For det andet begrænses den økonomiske analyse af, at der ikke foreligger nogen effektmåling af de nye indsatser. Dermed er det ikke muligt at vurdere, om indsatserne på kort og lang sigt kan have positive konsekvenser for målgruppen, som gør, at der på sigt kan spares nogle offentlige udgifter (som følge af fx mindre træk på bostøtte eller færre hospitalsindlæggelser inden for målgruppen).

Samlet set viser analysen, at der er relativt store forskelle på kommunernes samlede omkostninger og særligt deres enhedsudgifter til projektets forskellige indsatser. Der kan være forskellige mulige forklaringer på disse forskelle mellem kommunerne¹⁵. Forskellene kan skyldes forskelle i produktivitet, men forhold som forskelligartet registreringspraksis og forskelle i omfanget af indsatsen på tværs af kommunerne kan dog også være baggrunden for forskellene i kommunernes samlede omkostninger og enhedsudgifter. Det betyder, at der er stor usikkerhed om, i hvilket omfang de beregnede samlede omkostninger og enhedsudgifter er sammenlignelige på tværs af kommunerne.

5.1. Opgørelsens metode

Den driftsøkonomiske analyse baseres på oplysninger om kommunernes tidsforbrug på forskellige indsatser i projektet, som er blevet registreret af kommunerne én gang hver måned i løbet af projektperioden. Oplysningerne om tidsforbrug på projektet er kombineret med oplysninger om det gennemsnitlige lønniveau for forskellige medarbejdergrupper. Dermed har vi kunnet beregne, hvilke omkostninger i kroner og øre, der er forbundet med projektets forskellige indsatser. De anvendte gennemsnitslønninger er fra 2015 og stammer fra Odense Kommune. Det er de samme lønoplysninger, der anvendes til omkostningsopgørelserne for alle tre kommuner. Herved styrkes muligheden for sammenligninger på tværs af kommuner-

¹⁴ En beregning fra en projektkommune (Odense Kommune) viser dog, at antallet af udeblivelser fra samtaler med sagsbehandler fra jobcentret falder markant (fra 32 % til 14 % udeblivelser), så det er en indikation af, at der kan være besparende elementer i denne form for indsats. Udeblivelser uden afbud er faldet fra 13 % til 1,5 %. Der er dog en vis usikkerhed i denne beregning. Der laves ikke fremmødestatistik i jobcentret i Odense Kommune. Beregningen er foretaget på baggrund af en stikprøvemåling ved en tilfældig sagsbehandler på Jobcentret, 37 timer om ugen, i maj måned 2016. Fremmøderegistreringerne fra værestederne dækker perioden 01.02.16-30.06.16 i to væresteder.

¹⁵ De forskellige mulige forklaringer på forskellene i enhedsudgifter gennemgås i slutningen af kapitlet.

ne. Lønoplysningerne fra Odense Kommune er omregnet til timelønninger¹⁶ for at kunne beregne de samlede udgifter til de forskellige indsatser inden for projektet.

De anvendte timelønninger for de forskellige medarbejderkategorier kan ses i tabel 5.1.

Tabel 5.1 Timelønninger anvendt i den driftsøkonomiske analyse

Medarbejderkategori	Timeløn i kr.
SKP (inkl. social viceværtsfunktion)	235,81
Misbrugsbehandler	228,57
Sagsbehandler	255,78
Projektleder/projektmedarbejder	259,27
Værestedsmedarbejder/-leder	240,00

I den driftsøkonomiske analyse belyser vi alene udgifter og enhedsudgifter forbundet med medarbejderes tid i projektet. Øvrige omkostninger til fx lokaler, administrativt personale og diverse indkøb indgår ikke.

I den driftsøkonomiske analyse skelnes mellem de tre grundlæggende faser i projektet:

- Udviklingsfase – frem til og med 31.12.2014
- Afprøvningsfase – frem til og med 31.12.2015
- Fuld driftsfase – frem til og med 31.05.2016.

5.2. Indsatsernes samlede omkostninger

De tre kommuner har i løbet af projektperioden registreret i alt 32.126 timer på projektets forskellige aktiviteter. Fordelingen af timerne på de forskellige indsatser og år kan ses i tabel 5.2. nedenfor.

Tabel 5.2 Kommunernes timeforbrug på projektets forskellige indsatser, 2014-2016

	Projektledelse	Implementeringsteam	Styregruppe	Fremskudt misbrugsindsats	Fremskudt sagsbehandling	Styrket SKP	Holdbare aktiviteter	Andet*	I alt
2014	2.507	1.104	27	296	1.049	1.069	371	1.099	7.521
2015	4.676	421	94	1.095	2.907	2.337	3.952	1.068	16.544
2016	2.114	184	36	794	1.959	978	1.612	386	8.061
I alt	9.297	1.708	157	2.184	5.915	4.383	5.934	2.552	32.126

Note: "Andet" dækker øvrige udgifter, fx deltagelse i opkvalificering, hvor værestederne er kompenseret for deltagelse.

¹⁶ Ved beregningen af timelønningerne er der taget udgangspunkt i et årligt timeantal på 1.635 timer (1.924 årlige timer fratrukket 6 ugers ferie samt helligdage i 2015). Lønningerne er inkl. pension.

Beregningen af kommunernes samlede udgifter til projektet er foretaget ved at gange time-tallet for de forskellige indsatser med den gennemsnitlige timeløn for de relevante medarbejderkategorier. For "projektledelse", "implementeringsteam" og "styregruppe" er alle timer ganget med timelønnen for projektleder. Timerne under "andet" er delt lige mellem henholdsvis projektleder, værestedsmedarbejdere og øvrige medarbejdere.

Tabel 5.3. viser de beregnede udgifter til de forskellige indsatser i henholdsvis 2014, 2015 og de første fem måneder af 2016.

Tabel 5.3 Kommunernes udgifter til projektets forskellige indsatser, 2014-2016. Kr. i faste priser

	Projektledelse	Implementeringsteam	Styregruppe	Frem-skudt misbrugsindsats	Frem-skudt sagsbe-handling	Styrket SKP	Holdbase-rede aktiviteter	Andet*	I alt
2014	649.895	147.073	3.532	67.669	268.312	252.031	89.018	271.712	1.749.242
2015	1.212.345	56.107	12.527	250.168	743.416	550.959	948.360	263.892	4.037.773
2016	548.096	24.455	4.798	181.369	501.067	230.617	386.760	95.298	1.972.460
I alt	2.410.336	227.634	20.857	499.206	1.512.795	1.033.607	1.424.138	630.902	7.759.475

Note: "Andet" dækker øvrige udgifter, fx deltagelse i opkvalificering, hvor værestederne er kompenseret for deltagelse.

Tabellen viser, at der i alt er brugt ca. 7,8 mio. kr. på lønudgifter til kommunernes og værestedernes medarbejdere i projektet. Den største udgiftspost er projektledelse, som de tre kommuner har brugt ca. 2,4 mio. kr. på. Derudover er en stor del af omkostningerne gået til fremskudt sagsbehandling, holdbaserede aktiviteter og styrket SKP, der står for henholdsvis 1,5 mio. kr., 1,4 mio. kr. og 1 mio. kr. i løbet af projektperioden.

Ikke overraskende er det samlede ressourceforbrug mindre i 2014, hvor projektet var i en udviklingsfase, end i 2015 og de første 5 måneder af 2016, hvor projektet i stigende grad har været i en fuld driftsfase.

I tabel 5.4. nedenfor vises de beregnede omkostninger i løbet af den samlede projektperiode opdelt på de tre kommuner.

Tabel 5.4 De enkelte kommuners samlede udgifter gennem projektperioden, 2014-2016. Kr. i faste priser

	Projektledelse	Implementeringsteam	Styregruppe	Frem-skudt misbrugsindsats	Frem-skudt sagsbe-handling	Styrket SKP	Holdbaserede aktiviteter	Andet*	I alt
Haderslev	423.647	73.871	17.258	184.226	837.797	717.626	48.480	115.198	2.418.104
Odense	782.217	112.480	3.598	191.312	535.085	142.190	893.760	241.396	2.902.038
Holstebro	1.204.473	41.283	-	123.668	139.912	173.791	481.898	274.308	2.439.333

Note: "Andet" dækker øvrige udgifter, fx deltagelse i opkvalificering, hvor værestederne er kompenseret for deltagelse.

Tabellen viser, at Haderslev og Holstebro Kommuner begge har haft omkostninger på ca. 2,4 mio. kr., mens Odense Kommunes samlede omkostninger er lidt højere, nemlig ca. 2,9 mio. kr.

Der er forskel mellem kommunerne med hensyn til, hvilke aktiviteter der udgør de største andele af kommunernes omkostninger. I Haderslev Kommune, er det især Fremskudt sagsbehandling og styrket SKP, der står for en stor del af omkostningerne. I Odense og Holstebro Kommuner er det projektledelse og holdbaserede aktiviteter, der er de største udgiftsposter.

5.3. Enhedsudgifter

Med henblik på at skabe et grundlag for at vurdere kommunernes udgifter til projektet har vi opgjort projektkommunernes enhedsudgifter, dvs. udgifter pr. borger, som har indgået i projektet.

Beregningen af enhedsudgifter er sket ved at sammenholde kommunernes omkostninger med oplysninger om antallet af registrerede borgere i projektet (jf. tabel 1.1.).¹⁷ Der beregnes dels enhedsudgifter for det samlede projekt (ekskl. holdbaserede aktiviteter) og dels for tre særskilte indsats: Fremskudt misbrugsindsats, fremskudt sagsbehandling og styrket SKP-ordning. Det bemærkes, at tværgående udgifter til fx projektledelse ikke indgår i enhedsudgifterne for henholdsvis fremskudt misbrugsindsats, fremskudt sagsbehandling og styrket SKP-ordning.

Tablet 5.5. viser de beregnede enhedsudgifter for de tre kommuner i den samlede projektperiode.

Tablet 5.5 Udgifter pr. borger i de tre projektkommuner gennem projektperioden, 2014-2016. Kr. i faste priser

	Det samlede projekt i alt	Fremskudt misbrugsindsats	Fremskudt sagsbehandling	Styrket SKP-ordning
Haderslev	9.711	10.041	4.178	23.808
Odense	13.885	5.950	11.948	4.762
Holstebro	23.683	8.295	1.877	12.823
I alt	13.832	7.632	4.730	14.053

Tabellen viser, at der er ganske store forskelle på enhedsudgifterne i de tre kommuner. Fokuserer vi først på enhedsudgifterne til det samlede projekt, så ses det, at enhedsudgifterne i Holstebro Kommune samlet set ligger på ca. 23.700 kr. pr. borger i projektet. Det er mere end dobbelt så højt som i Haderslev Kommune og næsten 10.000 kr. højere pr. borger end den samlede enhedsudgift i alt, som er ca. 13.800 kr. pr. borger.

Ser vi på den fremskudte misbrugsindsats, er enhedsudgifterne pr. borger for kommunerne samlet set ca. 7.600 kr. pr. borger. Odense Kommune har de laveste enhedsudgifter (ca. 6.000 kr. pr. borger), mens enhedsudgifterne i Holstebro og Haderslev er noget højere (henholdsvis ca. 8.300 og 10.000 kr. pr. borger).

¹⁷ Det samlede antal registrerede borgere i de enkelte kommuner er fordelt på henholdsvis fremskudt misbrugsindsats, fremskudt sagsbehandling og styrket SKP-ordning ud fra borgernes fordeling på de tre indsats i 2015.

Enhedsudgifterne til fremskudt sagsbehandling for de tre kommuner samlet set er ca. 4.700 kr. pr. borger. Dette tal dækker dog over store forskelle mellem kommunerne. De laveste enhedsudgifter findes i Holstebro Kommune, som har brugt ca. 1.900 kr. pr. borger i fremskudt sagsbehandling. I Odense Kommune er enhedsudgifterne mere end 6 gange højere (ca. 11.900 kr. pr. borger).

Endelig viser tabellen de beregnede enhedsudgifter til styrket SKP-ordning i de tre kommuner. På dette område, er det Odense Kommune, der har de laveste enhedsudgifter på ca. 4.800 kr. pr. borger. Det er fem gange lavere end enhedsudgifterne i Haderslev Kommune, som er ca. 23.800 kr. pr. borger.

Der kan være forskellige forklaringer på forskellene i kommunernes enhedsudgifter. For det første er der forskelle mellem kommunerne med hensyn til, hvor stor del af projektmidlerne, man har valgt at afsætte til projektets forskellige indsats. Det betyder, at omfanget af fx den styrkede SKP-indsats, som den enkelte borger modtager, formentlig ikke er det samme i alle kommunerne. Hvis nogle indsats er mere omfattende i visse kommuner, er det ikke overraskende, hvis enhedsudgifterne også er højere – eksempler herpå gives i de følgende tekstafsnit. Man skal være opmærksom på, at det ikke har været muligt at tage højde for, at nogle kommuners indsats kan være mere omfattende eller have en bedre kvalitet end andre kommuners i denne driftsøkonomiske analyse.

For det andet kan der være forskel på, hvordan kommunerne har registreret de anvendte timer på projektets forskellige indsats. KORA har givet kommunerne fælles retningslinjer for, hvordan de skal registrere medarbejderes tidsforbrug på projektet, men det har ikke været muligt at undersøge inden for evalueringens rammer, i hvilket omfang det er lykkedes at sikre en helt ensartet registreringspraksis på tværs af kommunerne. Hvis man i nogle kommuner har registreret medarbejder-aktiviteter, som ikke registreres i andre kommuner, vil det drive de beregnede udgifter og enhedsudgifter op i førstnævnte.

For det tredje kan der være variation i kommunernes registrering af borgere i projektet. Beregningen af enhedsudgifterne er baseret på de registrerede borgere i de tre kommunale projekter. Der har dog været borgere, som er omfattet af projekterne, men ikke er blevet registreret (se afsnit 1.3.). Som følge af dette vil de reelle enhedsudgifter (hvor uregistrerede borgere er medtaget) være mindre end de enhedsudgifter, der er beregnet her.

Endelig kan en forklaring på forskellene i kommunernes enhedsudgifter være, at der er forskel på produktiviteten i de enkelte kommuners indsats – måske er man dygtigere til at udnytte ressourcerne optimalt i nogle af projektkommunerne. Hvorvidt dette er tilfældet er dog vanskeligt at vurdere og adskille fra de øvrige mulige forklaringer på forskellene i kommunernes enhedsudgifter.

Kommunernes mundtlige tilbagemelding på resultaterne indikerer, at de forskellige forklaringer, som er listet ovenfor, til en vis grad kan forklare forskellene i kommunernes enhedsudgifter. Tilbage meldingerne indikerer dog også, at der kan være andre – mere kommunespecifikke – forklaringer på forskellene. Holstebro Kommune har relativt høje samlede enhedsudgifter og ifølge kommunen, er én af forklaringerne herpå, at man i Holstebro har brugt særligt mange ressourcer på at opbygge en god samarbejdsrelation til værestederne, som alle er private i Holstebro Kommune.

Enhedsudgifterne til den styrkede SKP-ordning er særligt høje i Haderslev Kommune. SKP-funktionen har i Haderslev Kommune bl.a. været varetaget af værestedsmedarbejdere. En stor del af timerne til SKP-funktionen er registreret af disse medarbejdere, og det har været med til at drive enhedsudgifterne op.

Endelig vurderer kommunerne selv, at én af forklaringerne på, at enhedsudgifterne til fremskudt misbrugsindsats er relativt lave i Odense Kommune er, at der er en større og mere lettilgængelig målgruppe af misbrugere i Odense, end det er tilfældet i de to øvrige kommuner. Odense Kommune har derfor haft lettere ved at få relativt mange borgere med i en fremskudt misbrugsindsats, end det er tilfældet for Haderslev og Holstebro kommuner.

De forskellige mulige forklaringer på forskellene i kommunernes enhedsudgifter betyder, at der er stor usikkerhed om, i hvilket omfang enhedsudgifterne er sammenlignelige på tværs af kommunerne. En sammenligning af kommunernes enhedsudgifter bør derfor foretages med forsigtighed og forbehold for ovenstående mulige forklaringer på forskellene.

Litteratur

Hansen, K.M. (2015): "Spørgeskemadesign" i *Metoder i Statskundskab*, L.B. Andersen, K.M. Hansen & R. Klemmensen (red.), 2. udg. København: Hans Reitzels Forlag, pp. 302-320.

Hjelmar, U. Mikkelsen, A.R. & Pedersen, P.V. (2014): *Opsøgende sundhedsindsatser over for socialt udsatte borgere*. København: KORA.

Keinicke, G. & Hansen, L. (2009): *Idræt som redskab i det sociale arbejde*. Fredericia: Landsforeningen af Væresteder.

Landsforeningen af Væresteder (2012): *Årsrapport 2012 for udsatteområdet*. Fredericia: Landsforeningen af Væresteder.

Malchow-Møller, N. & Würtz, A. (2014): *Indblik i statistik – for samfundsvidenskab*, 2. udg. København: Hans Reitzels Forlag.

Odense Kommune (2012): *Den nye værestedsstrategi – med borgeren i centrum skabes nye løsninger og muligheder*. Odense: Odense Kommune.

Pedersen, J., Nissen, B, Hansen, A. & Fenger, M. (2014): *Kortlægning af eksisterende og relevante indsatser med job- og uddannelsesperspektiv for udsatte unge*. Aarhus: CABI.

Pedersen, M.U. & Hesse, M. (2012). *Effekten af den sociale misbrugsbehandling*. Aarhus: Center for Rusmiddelforskning, Aarhus Universitet.

Rambøll (2012): *Det Fælles Ansvar II. Afsluttende evaluering*. København: Rambøll.

Rådet for Socialt Udsatte (2015): *Årsrapport 2015*. København: Rådet for Socialt Udsatte.

Social- og Indenrigsministeriet (2016): *Socialpolitisk Redegørelse 2016*. København: Social- og Indenrigsministeriet.

Socialstyrelsen (2008): *A New Profession is Born – Personligt ombud, PO*. Stockholm: Socialstyrelsen.

Socialstyrelsen (2014): *Fremskudt sagsbehandling – en forebyggende indsats for mennesker med psykiske vanskeligheder*. Udarbejdet af SUS og BDO for Socialstyrelsen. Odense: Socialstyrelsen.

Tylstrup, B. (2012): *God social misbrugsbehandling – hvad virker og hvad kan der gøres*. Udarbejdet for KL. Aarhus: Center for Rusmiddelforskning, Aarhus Universitet.

Bilag 1 Anvendte registreringskemaer og spørgeskema

Registreringskema for borgere

Dato for dagens samtale:

1. Hvilken kommune er du tilknyttet?

- (1) Haderslev
- (2) Holstebro
- (3) Odense

2. Hvornår er du født?






3. Hvem havde du i dag en samtale med?

- (1) Sagsbehandler på værestedet
- (2) Støtte-kontaktperson (eller anden støtteperson)
- (3) Misbrugsbehandler






4. Hvor foregik samtalen..?

- (1) På værestedet
- (2) Hjemme hos mig selv
- (3) Andet sted (f.eks. på gaden)

5. I hvor høj grad oplevede du det som positivt, at samtalen var på værestedet?

- | | | | | |
|---|---|---|---|---|
|  |  |  |  |  |
| Meget høj grad | Høj grad | Neutral | Lille grad | Meget lille grad |
| (5) <input type="checkbox"/> | (4) <input type="checkbox"/> | (3) <input type="checkbox"/> | (2) <input type="checkbox"/> | (1) <input type="checkbox"/> |

6. Du bedes vurdere dagens samtale. I hvor høj grad...

	 Meget høj grad	 Høj grad	 Neutral	 Lille grad	 Meget lille grad
... følte du dig tryk og tilpas i løbet af samtalen?	(5) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(1) <input type="checkbox"/>
... blev der lyttet til dig og dine meninger?	(5) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(1) <input type="checkbox"/>
... synes du, at samtalen drejede sig om det, der var vigtigt for dig?	(5) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(1) <input type="checkbox"/>
... synes du, at samtalen kom på det rigtige tidspunkt for dig?	(5) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(1) <input type="checkbox"/>

Dato for dagens samtale med borgeren:

Hvilken kommune arbejder du i?

- (1) Haderslev
- (2) Holstebro
- (3) Odense

Din medarbejderkategori?

- (1) SKP
- (2) Sagsbehandler (eller anden støtteperson)
- (3) Misbrugsbehandler

Borgerens fødselsdato?

Borgerens køn?

- (1) Mand
- (2) Kvinde

Hvor foregik samtalen?

- (1) På værestedet
- (2) Hjemme hos borgeren
- (3) Andet sted (f.eks. på gaden)

Hvilket værested foregik samtalen i?

- (1) Brugerhuset

- (2) Kolibrien
- (3) Regnbuen
- (4) Borgercaféen
- (5) Parasollen

Hvad var borgerens hovedindtægtskilde i sidste måned?

- (1) Lønindkomst
- (2) SU
- (3) Arbejdsløshedsdagpenge
- (4) Ledighedsydelse
- (5) Arbejdsmarkedsydelse
- (6) Fleksjob
- (7) Aktiveringsydelse/løn med tilskud
- (8) Sygedagpenge
- (9) Kontanthjælp/Uddannelseshjælp
- (10) Revalideringsydelse
- (11) Førtidspension
- (12) Folkepension
- (13) Fra venner, familie og lign.
- (14) Ingen forsørgelse
- (15) Andet

Hvilken type bopæl har borgeren for tiden?

- (1) Egen bolig (lejer/andels/ejer)
- (2) Støttebolig eller lign.
- (3) Herberg/pensionat
- (4) Midlertidig bolig hos venner/familie
- (5) Ingen bolig/bor på gaden

Hvad handlede dagens samtale med borgeren om?

Sæt gerne flere kryds

- (1) Jobmuligheder
- (13) Rehabiliteringsplan
- (2) Uddannelsesmuligheder
- (3) Psykiske problemer
- (4) Sundhed og sygdom (somatisk)
- (14) Boligforhold
- (5) Alkoholmisbrug
- (6) Hashmisbrug
- (7) Stofmisbrug (udover hash)
- (8) Personlig økonomi
- (9) Socialfaglig rådgivning i øvrigt
- (10) Styrkelse af netværk (børn, familie m.m.)
- (11) Tandproblemer
- (12) Andet (notér): _____

I hvor høj grad spillede følgende samarbejdsforhold en positiv rolle i forhold til samtalen med borgeren om borgerens situation...?

	Meget lille grad	Lille grad	Neutral	Høj grad	Meget høj grad	Ikke relevant
... at der er et samarbejde omkring borgeren med værestedets medarbejdere	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>	(6) <input type="checkbox"/>
... at der er et samarbejde	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>	(6) <input type="checkbox"/>

	Meget lille grad	Lille grad	Neutral	Høj grad	Meget høj grad	Ikke relevant
omkring borgeren med SKP						
... at der er et samarbejde						
omkring borgeren med misbrugsbehandler	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>	(6) <input type="checkbox"/>
... at der er et samarbejde						
omkring borgeren med sagsbehandleren på jobcenteret	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>	(6) <input type="checkbox"/>
... at der er et samarbejde						
omkring borgeren med sagsbehandleren på socialcenteret	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>	(6) <input type="checkbox"/>

Du bedes give din vurdering af dagens samtale med borgeren. I hvor høj grad...

	Meget lille grad	Lille grad	Neutral	Høj grad	Meget høj grad	Ikke relevant
... har I kendskab til borgeren i forvejen	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>	(6) <input type="checkbox"/>
... styrker det relationen til borgeren, at samtalen/kontakten er foregået på værestedet	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>	(6) <input type="checkbox"/>
... har projektindsatsen skabt tidligere kontakt til borgeren, end der ellers ville have væ-	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>	(6) <input type="checkbox"/>

Meget lille grad **Lille grad** **Neutral** **Høj grad** **Meget høj grad** **Ikke relevant**

ret

... styrker det udredningen og

den faglige indsats, at sam-

talen/kontakten er foregået

på værestedet

(1)

(2)

(3)

(4)

(5)

(6)

Eventuelle øvrige forhold, der har spillet en rolle ift. dagens samtale med borgeren –

notér:

Driftsøkonomisk registreringsark: Styrkelse af værestedernes rolle i den sociale indsats		
Kommune	Angiv kommune:	
Tidsperiode	Angiv måned og år:	
Medarbejdere	Angiv antal misbrugsbehandlere:	
	Angiv antal sagsbehandlere:	
	Angiv antal SKP'ere:	
Opgave/udgiftspost	Anvendte timer (i alt for pågældende måned)	Bemærkninger
Projektledelse		
Implementeringsteam		
Fremskudt misbrugsindsats		
Fremskudt sagsbehandling		
Styrket SKP-ordning		
Holdbaserede aktiviteter		
Andet (f.eks. kompetenceudvikling på tværs af den enkelte indsats)		
I alt		

Afsluttende spørgeskemaundersøgelse blandt medarbejdere

Hvad er din funktion?

(Hvis du har flere funktioner, kan der sættes flere kryds)

- (1) Værestedsmedarbejder
- (2) Leder på værested
- (3) Fremskudt sagsbehandler
- (4) Medarbejder i misbrugsindsatsen
- (5) SKP/Social vicevært
- (6) Frivillig på et værested
- (7) Kommunal leder (del af implementeringsteamet)
- (8) Projektleder
- (9) Andet

1. Hvilken betydning har det haft at få de nye funktioner ind på værestedet?

(Positive såvel som negative ting)

2. I hvilken grad er det lykket for indsatsen at få kontakt til nye borgere, som du/kommunen ikke havde kendskab til i forvejen?

(Begrund gerne dit svar)

3. Hvordan har indsatsen haft betydning for din mulighed for at få en tidligere kontakt til borgeren end ellers?

4. Hvad har indsatsen haft af betydning for din relation til borgeren og borgerens relation til kommunen?

5. Har det i øvrigt haft nogen betydning for indsatsen, at den har fundet sted på værestederne?

6. Hvilke dele af samarbejdet på tværs af indsatsen har haft størst betydning for arbejdet med borgerne?
(Kom gerne med eksempler)
7. Er der dele af indsatsen, der er særligt omkostningskrævende eller omkostningseffektive?
8. I hvilken grad har indsatsen ført til positive resultater – for borgerne og kommunen?
9. Hvilke praktiske forhold har vist sig at være særligt fremmende for indsatsen?
(Kom gerne med eksempler)
10. Er der noget ved indsatsen, der vil give mening at gøre på en anden måde med den viden, du har nu efter at have afprøvet indsatsen?
11. Hvilken betydning oplever du, at implementeringsteamet har haft for indsatsen?

Bilag 2 Interviewguide

I arbejdet med evalueringen af "Styrkelse af værestedernes rolle i den sociale indsats" er der gennemført i alt tre interview med hver af de tre kommuners implementeringsteam. Nedenfor ses et eksempel på en af de anvendte interviewguides.

Nedenfor ses desuden interviewguide anvendt til et brugerinterview med en deltager i indsatsen i en af de tre deltagende kommuner.

Gruppeninterview med implementeringsteamet – styrkelse af værestedernes rolle i den sociale indsats

1. Velkommen, præsentation og baggrund for interviewet (10 min.)

- Gruppeninterviewet vil fokusere på de hidtidige erfaringer med implementeringen af samarbejdsmodellen, herunder de ændringer, som er blevet foretaget siden samarbejdsmodellens opstart.

2. Kort opsamling på udviklingen af samarbejdsmodellen (20 min.)

- Hvorfor gik man ind arbejdet med samarbejdsmodellen, hvorfor ser den overordnede samarbejdsmodel ud, som den gør, og hvorfor antager I, at samarbejdsmodellen kommer til at have positive virkninger?

3. Erfaringerne med samarbejdsmodellen (50 min.)

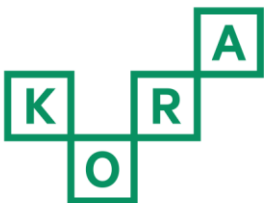
- Hvad har været erfaringerne med de forskellige elementer i samarbejdsmodellen – henholdsvis fremskudt sagsbehandling, fremskudt misbrugsindsats, styrket SKP og implementeringsteamets rolle? Hvilke justeringer i indsatsen har der været siden samarbejdsmodellens opstart? Hvordan mærker brugerne en forskel – helt konkret?

4. Samarbejdsmodellens styrker og svagheder (20 min.)

- Hvilke overordnede styrker og svagheder, barrierer og drivkræfter er der i samarbejdsmodellen, hvordan kan/har kommunen håndteret svagheder og barrierer i praksis?

Interviewguide til brugerinterview

1. Kan du fortælle lidt om dig selv?
2. Hvad er din overordnede oplevelse af indsatsen?
3. Hvad var din oplevelse af at skulle udfylde spørgeskemaet?
4. Hvordan oplever du det, at vi kommer her på værestedet og taler med dig?
5. Hvad er dine anbefalinger til indsatsen?



**Det Nationale Institut
for Kommuner og Regioners
Analyse og Forskning**

Købmagergade 22
1150 København K
E-mail: kora@kora.dk
Telefon: 444 555 00