

Kommissorium: Arbejdsgruppe om det komplekse møde mellem borgeren og systemet i regi af Reformkommissionen

Formålet med arbejdsgruppen er anvisning af nye veje for systemets møde med borgeren, der fremmer deltagelse, sammenhæng samt mest mulig progression af indsatser for borgeren. De nye veje, eller løsninger, kan være nye produkter og serviceydelser, processer og organisationsformer, eller nye måder at gå i dialog med borgeren på.

Lidt forenklet skal arbejdsgruppen identificere gode løsninger på systemets komplekse møde med borgeren og undersøge hvilke barrierer, der er for sådanne løsningers øgede brug samt komme med anbefalinger til, hvordan disse barrierer kan overkommes. Tre spørgsmål guider arbejdsgruppen:

1. Hvad er de centrale problemstillinger og gode løsninger i forhold til det komplekse møde mellem borgeren og systemet?
2. Hvad er barriererne for at udbrede de gode løsninger til flere steder, områder og grupper?
3. Hvordan kan man fjerne eller overkomme barriererne og derigennem udbrede de gode løsninger?

1. De gode løsninger – cases der vedrører integration, marginaliserede voksne og unge med udfordringer

Det danske velfærdssystem er komplekst, professionaliseret og specialiseret. Velfærdssystemet møder borgeren med mange tilbud, indgange og medarbejdere. Borgere kan have svært ved at navigere i systemet på grund af systemkompleksiteten, kognitive udfordringer eller fordi de selv har komplekse problemer. De komplekse problemer består i, at nogle borgere og familier har flere samtidige problemer, der kræver forskellige indsatser.

Systemkompleksiteten kan forværre situationen for borgeren, som ofte skal sætte sig ind i forskellige systemer, planlægge og selv stå for at overholde en plan, efterleve eventuelle krav og koordinere forskellige tilbud. Sat på spidsen har de mindst ressourcestærke borgere den mest komplekse interaktion med offentlige myndigheder og forvaltninger.

Borgeren risikerer at miste overblik og forståelse for de forskellige indsatser, at falde mellem stole samt at miste motivation og evner til at mestre eget liv. Hvis det sker, kan det have negative afledte effekter på egen trivsel og adfærd i relation til familie, uddannelse og beskæftigelse. Borgeren risikerer at stå i stampe i eget liv og at give eventuelle børn ringere forudsætninger for, at de kan klare sig. Kort sagt kan det komplekse møde vise sig at blive dyrt både økonomisk og menneskeligt.

Endelig er manglende tillid mellem system og borger – både fra borger til system og fra system til borger – en barriere for at sikre progression i udsatte borgeres forløb. Den manglende tillid skal bl.a. ses i lyset af de omfattende proces- og dokumentationskrav, som er forbundet med mødet mellem borger og system.

Heldigvis er der mange initiativer i gang i Danmark, som søger at løse sådanne problemer på nye måder. I mange kommuner er man meget bevidste om udfordringerne og forsøger at finde veje til at reducere kompleksiteten for borgerne. Fra 2018 har udsatte borgere med sager i kommunens forskellige afdelinger fået mulighed for at få koordineret socialsager, børnesager og beskæftigelsesindsats i én samlet handleplan. En ny hovedlov om helhedsorienterede indsatser (HOI) forhandles politisk i 2021 og forventes implementeret i 2022. For borgere, som skal vurderes i forhold til ressourceforløb, fleksjob eller førtidspension, er der etableret rehabiliteringsteams, der skal koordinere på tværs af fagområder. Endelig er der allerede en del arbejde i gang ift. opsamling af viden, som bør inddrages i arbejdsgruppens arbejde. Meget tyder på, at beskæftigelse også er det centrale løsningsstema for borgere med mere komplekse problemstillinger.

Arbejdsgruppen vil identificere centrale problemstillinger omkring mødet med borgeren og sammenhæng i forløb for målgrupperne fra Reformkommissionens øvrige arbejde. I praksis betyder dette, at arbejdsgruppen starter med at se på problemstillinger med fokus på indvandrere, derefter voksne på kanten og udfordrede unge. Arbejdsgruppen vil herefter afdække eksemplariske cases for mødet mellem borgeren og systemet.

Udover at belyse god praksis for mødet med borgeren, skal de gode cases samlet bidrage til illustrere en bred vifte af forskellige tilgange til at forbedre mødet mellem systemet og borgeren. Det kunne fx være følgende typer af indsatser:

- *Helhedsorienteret indsats.* Flere kommuner har omfattende erfaringer med at arbejde med fx én plan for borgeren. Her kunne det kunne være relevant at fremhæve særligt lovende eksempler, der kan understøtte det kommende arbejde med at udrulle hovedloven om en helhedsorienteret indsats. Koordination, kontinuitet, bedre relationer m.v. tænkes at bidrage til bedre udfald i form af beskæftigelse og uddannelse og til positive afledte effekter som øget livsstring, bedre trivsel i familierne og for det offentlige i form af mere effektiv sagsbehandling og på sigt lavere udgifter.
- *Sagsbehandling og borgerorientering.* Flere studier har vist, at sagsbehandleren har en betydning for, hvorvidt indsatser lykkedes. Det gælder sagsbehandlerforhold som fx én primær kontaktperson, match af borger og sagsbehandler, at sagsbehandleren tror på borgerens jobchancer, skift af sagsbehandlere samt størrelsen på sagsbehandlerens sagsstamme. Det at borgeren har en tillidsbaseret relation til primær kontaktperson, som tror på borgerens jobmuligheder, er afgørende. En anden lovende trend er at sætte borgeren mere i centrum. Det kan ske på forskellig vis og i forskelligt omfang, hvilket begreber som samskabelse, samarbejde, inddragelse m.v. dækker over.
- *Recovery-tilgange såsom Individuelt Planlagt Job med Støtte (IPS).* IPS er en integreret behandlings- og beskæftigelsesindsats. Et kerneelement i metoden er et tæt samarbejde mellem psykiatrien og jobcentrene. IPS har internationalt og nationalt vist gode resultater i forhold til at støtte personer med svær psykisk sygdom til at opnå og fastholde ordinær beskæftigelse eller uddannelse. Ud-

gangspunktet er, at personer med sindslidelser kan arbejde eller tage en uddannelse, når der opstår et godt match mellem borger og et arbejds- eller uddannelsessted samtidig med, at borgeren modtager intensiv støtte.

- *Kommunikation og dialog med borgere.* I øjeblikket informeres borgere ekstensivt for at sikre deres retssikkerhed m.v. Det sker dog i sådant et omfang og på sådan en måde, at det potentielt risikerer at handlingslamme borgerne. Derfor er der forskellige steder – inspireret af adfærdsøkonomisk forskning og litteraturen om administrative byrder – forsøg med at designe valgarkitektur og dialog med borgere, så flere borgere træffer bedre informerede valg tidligere. Andre forsøg handler om at etablere dialogværktøjer, som gør sagsbehandlere mere opmærksomme på borgernes ønsker og ressourcer.
- *Bedre borgerforløb.* Brugerrejser kan hjælpe med at afdække hvordan eksisterende og nye løsninger på mødet med systemet opleves af borgere. Med henblik på at understøtte brugeroplevelsen tilkobler man de organisatoriske processer, som foregår, med et Service Blueprint. Hvor og hvordan kan sådanne metoder, som er velkendte i den private sektor og i stigende grad også bruges i det offentlige, bruges til at skabe bedre borgeroplevelser og -resultater?
- *Samspil med det private og civilsamfundet.* Kan man forestille sig, at der er flere områder, hvor øget eller bedre koordineret samspil mellem det offentlige, det private og civilsamfundet kan være med til at løse nogle af de store udfordringer? Kan fx et samarbejde mellem den almene boligsektor, kommuner og det lokale forenings- og erhvervsliv komme tættere på udsatte familier og bidrage til at løfte deres unge og give dem en styrket tro på et liv med uddannelse og arbejde?
- *Job som en del af løsningen.* Job skal altid være et vigtigt mål og bør være sidestillet med andre vigtige sociale og sundhedsmæssige mål – også for udsatte grupper. Tilgangen indebærer, at løsningen for borgere og familier med komplekse udfordringer – og mange kontakter på tværs af beskæftigelses-, social- og sundhedssystemet – også handler om tilknytning til det ordinære arbejdsmarked i større eller mindre omfang.

2. Hvad er barriererne for at udbrede de gode løsninger til flere steder, områder og grupper?

Selvom der er mange lovende cases rundt omkring i landet, er det et meget relevant spørgsmål, hvorfor mange af disse vellykkedes cases ikke hurtigt bliver spredt og metoderne taget i anvendelse meget mere bredt. Med udgangspunkt i de mange cases skal arbejdsgruppen forsøge at identificere de forskellige typer af barrierer, der står i vejen for en øget brug og spredning af de mange vellykkede initiativer, der eksisterer, samt eventuelle barrierer for nye løsninger, som kan forbedre borgernes møde med systemet.

De allerede erkendte barrierer for at udbrede gode løsninger antager blandt andet en organisatorisk, økonomisk og juridisk karakter:

- Er de organisatoriske rammer og for stor fag-faglighed en forhindring for at kunne arbejde på tværs af sektorer og forvaltninger? Er det en del af udfordringen, at forskellige dele af systemet – forskellige myndigheder og afdelinger – har forskellige hensigter i forhold til borgeren og stiller modsatrettede krav?
- Er det en reel barriere for at samarbejde på tværs af sektorer og 'siloeer', at mange kommuners budgetter er opdelt på 'sektorer', hvor hver enkelt sektor har fokus kun på egne budgetter og ikke hele kommunens økonomi? Tilsvarende – er kassetænkning en reel forhindring for vigtigt samarbejde på tværs af kommuner, regioner og stat?
- Er det en barriere for at igangsætte vellykkede initiativer, at der tænkes for kortsigtet økonomisk og i etårige budgetter, hvor der er brug for en mere langsigtet investeringshorisont?
- Er manglende ledelse en barriere for at sikre helhedsorienterede indsatser, hvor borgeren oplever konsistens i hensigter og indsatser på tværs af sektorer og forvaltninger?
- Har sagsbehandlere de rette og tilstrækkelige kompetencer til at gennemføre en helhedsorienteret indsats? Det gælder først og fremmest kompetencerne til at bistå borgeren med egen bevægelse mod arbejdsmarkedet, men også kompetencerne til at håndtere forskellige lovgivningsområder.
- Er de juridiske rammer for snævre på nogle områder, både i forhold hvad der må sættes i værk og hvordan der kan samarbejdes på tværs, inden for kommunen, på tværs af offentlige myndigheder og med civilsamfundet?
- Betyder fx hensyn til retssikkerhed, god forvaltningsskik og datasikkerhed, at der i praksis udgår en kommunikationsstrøm fra det offentlige, som efterlader borgere uden en oplevelse af et fair og meningsfuldt møde med systemet?
- Er beslutningsstrukturerne i det offentlige for komplicerede? Er det svært at finde relevant information og fremskaffe nødvendig dokumentation? Og er det svært at gennemskue konsekvenser af valg?
- Betyder den ringe sporbarhed af aktiviteter og udgifter på personnummerniveau, at det er svært at måle aktiviteter, udgifter, progression og effekter af indsatser inden for og på tværs af forvaltninger?

3. Hvordan kan barriererne brydes ned?

Med udgangspunkt i drøftelserne af ovenstående to punkter skal arbejdsgruppen forsøge at komme med forslag til løsninger, som Reformkommissionen kan lade sig inspirere af i sine forslagspakker, eller aktiviteter, som Reformkommissionen sammen med aktørerne kan sætte i værk.

Bemanding

Der foreslås en kernegruppe bestående af eksperter og repræsentanter med generel viden, jf. senere afsnit. Reformkommissionen lægger vægt på, at arbejdsgruppens deltagere er åbne for nye tilgange og ikke på forhånd låser sig fast i gammelkendte positioner.

Arbejdsgruppen besættes derudover med medlemmer, som deltager på udvalgte møder, når der skal drøftes emner og målgrupper, hvorom de hver især har særlig viden.

Arbejdsform

Arbejdsgruppen er organiseret omkring de tre spørgsmål, og der planlægges 5-6 møder, hvor kernegruppen deltager på alle møder:

Møde 1: Kernegruppen diskuterer formål og proces for det kommende arbejde med udgangspunkt i kommissoriet. Derudover diskuteres centrale problemstillinger og udfordringer samt behov for surveyanalyser mv. ift. arbejdsgruppens målgrupper og temaer.

Møde 2-4: Cases med eksempler på gode løsninger. Foreløbigt kommer møderne til at handle om i) indvandrere, ii) voksne på kanten og iii) udfordrede unge med fokus på, hvilke barrierer som kan identificeres for de tre målgrupper ift. at sikre større udbredelse af gode cases. Familier implementeres som et tværgående tema. Temaerne fastlægges endeligt med kernegruppen efter den indledende problemidentifikation på møde 1. Personer med særlig viden om de udvalgte temaer inviteres til drøftelserne.

Møde 5 og 6: Møder i kernegruppen, evt. suppleret med deltagere fra møde 2-4 eller andre. Her behandles spørgsmål 2 og 3 i kommissoriet om identificerede barrierer og hvilke løsninger og aktiviteter, som Reformkommissionen kan inddrage.

Formidling og øvrig udbredelse af arbejdsgruppens resultater aftales nærmere i kernegruppen.

Arbejdsgruppen påbegynder sit arbejde i august 2021 og afslutter sit arbejde i marts 2022. Der afrapporteres drypvist med en delafrapportering om indvandreres møde med systemet senest i oktober 2021 og derefter en samlet afrapportering senest i marts 2022 efter aftale med Reformkommissionen.

Arbejdsgruppen sekretariatsbetjenes af Reformkommissionens sekretariatet.

Kernegruppe

Michael Rosholm, professor ved Aarhus Universitet

Dorte Bukdahl, leder af videnscenteret Copenhagen Dome

Jan Olsen, tidligere cheføkonom i Kommunernes Landsforening

Maria Bødker Boje, jobcenterchef i Københavns Kommune

Anders Mørk, adm. direktør for Diakonissestiftelsen

Ellen Klarskov Lauritzen, direktør i Socialstyrelsen

Solveig Tingey, cheføkonom i Danmarks Almene Boliger

Leif Johannes Jensen, økonomi- og arbejdsmarkedsdirektør i Hjørring kommune