Matilde Høybye-Mortensen og Peter Ejbye-Ernst

Digitalisering og ledelsesinformation på handicapområdet

Et studie af 11 kommuner

Digitalisering og ledelsesinformation på handicapområdet – Et studie af 11 kommuner
Publikationen kan hentes på www.kora.dk

© KORA og forfatterne, 2015

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

Udgiver: KORA
ISBN: 978-87-7488-844-4
Projekt: 10300

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

Denne rapport er udarbejdet af forsker Matilde Høybye-Mortensen og stud.soc. Peter Ejbye-Ernst. Rapporten formidler data indsamlet i forbindelse med gennemførelse af forskningsprojektet *Digitale sagsbehandlingssystemers rolle i produktion af ledelsesinformation,* der er finansieret af Det Frie Forskningsråd for Samfund og Erhverv[1].

Forskningsprojektets overordnede formål er at undersøge sammenhængen mellem digitale sagsbehandlingssystemer og ledelsesinformation. Det gøres ved at undersøge, hvilken forandring sagsbehandlingssystemet DHUV (*Digitalisering Handicap og Udsatte Voksne*) medfører for kommunernes mulighed for at producere ledelsesinformation.

DHUV er et digitaliseringsprojekt iværksat af Socialministeriet og KL i samarbejde. Det har som eksplicit formål at producere ledelsesinformation af høj kvalitet. Ultimo 2011 stod DHUV over for at skulle udbredes til landets kommuner (efter test i 19 pilotkommuner). Det betød, at der i 2012 var en unik mulighed for at undersøge kommunernes produktion af ledelsesinformation *før* implementering af et digitalt sagsbehandlingssystem. Undersøgelsen er designet som et før- og efter-studie. Det betyder, at de samme kommuner undersøges før og efter de implementerer DHUV.

Rapporten følger op på en tidligere delrapport, der udelukkende omhandlede situationen *før* implementeringen af DHUV. Den første rapport hed *Produktion og anvendelse af ledelsesinformation på handicapområdet. Status i 11 kommuner inden implementeringen af DHUV* (Høybye-Mortensen, Ejbye-Ernst & Hammerskov 2013). Denne rapport omhandler situationen 1-2 år efter planlagt implementering.

Vi vil gerne rette en varm tak til de 11 deltagende kommuner for deres deltagelse. Uden dem intet forskningsprojekt. Kommunerne er Esbjerg, Faxe, Faaborg-Midtfyn, Guldborgsund, Halsnæs, Holbæk, Roskilde, Struer, Svendborg, Tårnby og Aalborg.

Dataindsamlingen blev afsluttet i januar 2014. Rapporten giver dermed ikke en ajourført status p.t. for DHUV i de 11 kommuner – højst sandsynligt er kommunerne kommet videre i de mellemliggende år. Men rapporten giver et billede af implementeringsforløbet og kan derved måske virke til inspiration for andre kommuner, som står over for at skulle implementere digitale systemer på velfærdsområderne eller gerne vil arbejde med at udvikle deres ledelsesinformation.

Målgruppen er først og fremmest kommunale medarbejdere involveret i implementeringen og arbejdet med Voksenudredningsmetoden (VUM), og/eller som interesserer sig for produktion af ledelsesinformation på velfærdsområderne. Rapporten kan forhåbentlig give læseren ideer om, hvilke forandringer introduktionen af et nyt it-system kan medføre i forhold til produktion af ledelsesinformation på velfærdsområdet, og hvilke udfordringer der kan opstå i den forbindelse.

Resultaterne fra dette forskningsprojekt bliver derudover primært formidlet i form af videnskabelige artikler.

Følgende artikler er under udarbejdelse:

---

[1] Bevillingen er i foråret 2011 givet til Matilde Høybye-Mortensen som et postdoc-stipendium til at gennemføre projektet *Digitale sagsbehandlingssystemers rolle i produktion af ledelsesinformation i offentlige forvaltninger*.
http://ufm.dk/forskning-og-innovation/tilskud-til-forskning-og-innovation/hvem-har-modtaget-tilskud/2011/bevillinger-fra-det-frie-forskningsrad-samfund-og-erhverv-forar-2011

1) *Then you sit there scratching your head. The far from trivial story about the quality and usefulness of performance information*. Artiklen undersøger sammenhængen mellem kvaliteten af ledelsesinformation og brugbarheden af den set fra ledernes perspektiv.

2) *The long road to knowledge based decision-making: or how do casework registrations become management information.* Denne artikel undersøger selve produktionsprocessen, altså hvordan ledelsesinformation skabes, og hvilke udfordringer der opstår i produktionsprocessen.

3) *Case workers' role in the production of performance information*. Denne sidste artikel undersøger sagsbehandlernes opfattelse af formålet med ledelsesinformation. Artiklen bygger på den antagelse, at, hvis sagsbehandlerne kan se et formål med at producere ledelsesinformation, så bliver de også mere dedikerede i forhold til de registreringer, de skal foretage.

Da formen på videnskabelige artikler ikke tillader plads til mere udførlige beskrivelser og detaljer, der kun er relevant i en dansk sammenhæng, har vi valgt også at formidle nogle af projektets resultater i rapportform. Dels tillader rapportformen mere udfoldelse af det empiriske materiale, dels kan den udformes på dansk og giver mulighed for at udfolde detaljer, som primært er relevante for et dansk publikum. Det betyder, at nærværende rapport primært udfolder det empiriske materiale, der ikke er blevet udfoldet i de videnskabelige artikler.

Matilde Høybye-Mortensen
Juni 2015

Indhold

Resumé 7
Ledelsesinformation på handicapområdet 7
Implementering af nyt digitalt system 10
Forandringer som følge af DHUV 11
Opmærksomhedspunkter fremadrettet 13

1 Formål og relevans 15
1.1 Relevans 15
1.2 Formål 15
1.3 Undersøgelsesspørgsmål 16
1.4 Rapportens struktur 16

2 Centrale begreber 17
2.1 Ledelsesinformation 17
2.2 Handicapområdet 17
2.3 Digitalisering 19

3 Casekommuner og dataindsamling 21
3.1 Casekommuner 21
3.2 Dataindsamling 22

4 Status for implementering af it og ledelsesinformation 24
4.1 Ændringer i forhold til ledelsesinformation over tid 24
4.2 Ledelsesinformation til konkrete problemstillinger 27

5 Barrierer for implementering og integration af nyt digitalt system 29
5.1 Handicapafdelingens andre digitale systemer 29
5.2 Andre afdelingers digitale systemer 31
5.3 Manuelt produceret ledelsesinformation 32
5.4 Manglende forståelse og kendskab til systemet 33
5.5 Manglende interesse og tiltro 35
5.6 Manglende investeringer 36
5.7 Opsamling 36

6 Forandringer som det nye digitale system har medført 38
6.1 Sagsbehandlingsprocessen 38
6.1.1 Positive forandringer 38
6.1.2 Negative forandringer 40
6.2 Ledelsesinformation 42
6.2.1 Nye muligheder for udtræk 42
6.2.2 Formidling af information 45
6.2.3 Udfordringer ved produktionen af ledelsesinformation 45

7 Opsamling og opmærksomhedspunkter 49
7.1 Mere ledelsesinformation? 49

7.2 Barrierer og udfordringer for implementeringen 49
7.3 Forandringer for sagsbehandling og ledelsesinformation 50
7.4 Opmærksomhedspunkter 51

Litteratur 53

Bilag 1 Metodiske overvejelser 54
Mængden af parametre der kan laves ledelsesinformation på 54
Spørgeskema brugt i runde 2 55
Vurdering af modenhed 56
Analyse af interviews brugt i kapitel 5 og 6 58

Resumé

Ledelsesinformation på handicapområdet

I styringen af de store kommunale velfærdsområder bruges mere og mere hyppigt digitale sagsbehandlingssystemer som fx *Fælles sprog* på ældreområdet, *DUBU* på udsatte børn og unge-området og nu *DHUV* på voksen-, udsatte- og handicapområdet. Et af formålene med disse sagsbehandlingssystemer er at producere ledelsesinformation, som kommunerne kan bruge til effektiv styring af området. Denne rapport undersøger derfor, hvilke forandringer implementeringen af DHUV har medført i forhold til at producere ledelsesinformation. Det betyder, at der i rapporten primært fokuseres på den digitale del af DHUV og ikke på det faglige indhold i metoden.

I 2011 stod 11 danske kommuner over for at skulle implementere DHUV – *Digitalisering Handicap og Udsatte Voksne*. Navnet DHUV dækker over et digitalt sagsbehandlingssystem til brug i kommuner på voksen- og handicapområdet. Systemet er bygget over Voksenudredningsmetoden (VUM), der er en faglig sagsbehandlingsmetode, som sagsbehandlere kan bruge til at afgøre, hvilke problemstillinger borgeren har og til at vurdere borgerens funktionsniveau[2]. De 11 kommuner var på daværende tidspunkt på nippet til at indgå kontrakt med udbydere af en elektronisk platform, som kunne understøtte Voksenudredningsmetoden. Kommunerne er: Esbjerg, Faxe, Faaborg-Midtfyn, Guldborgsund, Halsnæs, Holbæk, Roskilde, Struer, Svendborg, Tårnby og Aalborg.

To år senere – i slutningen af 2013 og begyndelsen af 2014 – havde fem af kommunerne fået implementeret en digital understøttelse; to af dem stod over for at skulle implementere; to havde forsøgt, men droppet det digitale system igen på grund af graverende fejl, og to kommuner var uafklarede/afventende. Da kommunerne ikke har pligt til at orientere om deres brug af VUM eller digital understøttelse heraf, kendes udbredelsen på landsplan ikke nøjagtigt, men Socialstyrelsen vurderer, at minimum 85 kommuner har implementeret eller er i gang med at implementere VUM. Systemet ser dog ikke ens ud eller har de samme funktionaliteter i alle kommuner, da forskellige it-leverandører tilbyder understøttelse af VUM. Kommunerne i denne undersøgelse har indgået aftaler med Team Online (nu EG-Team Online) og KMD som leverandører af den digitale understøttelse til DHUV.

Et af formålene med DHUV er at give bedre ledelsesinformation. Voksen-handicapområdet har i årene efter strukturreformen været præget af meget sparsom ledelsesinformation. Ledelsesinformation forstås her som aggregerede data om de af kommunens borgere, der modtager ydelser, deres behov, ydelser og udgifter hertil. Det kan fx være om forvaltningens arbejde med sager om bo- og dagtilbud eller botilbudslignende foranstaltninger (§ 85, 107 og 108 i Serviceloven). Kommunerne har brug for den type information til at styre og prioritere deres indsats effektivt. Nogle kommuner er startet med at bruge Voksenudredningsmetoden uden den digitale understøttelse, dvs. uden et it-system, der understøtter sagsbehandlingen. Det betyder, at de har anvendt Voksenudredningsmetoden til at udrede borgeren, men udelukkende har haft skabeloner i form af Word-dokumenter og ikke som et digitalt sagsbehandlingssystem. Uden den digitale understøttelse kan der imidlertid ikke trækkes informationer ud på tværs af sagerne, dvs. at VUM uden digital understøttelse ikke giver mulighed for at udtrække ledelsesinformation om ting registreret i Voksenudredningsmetoden. Kommunen kan dog godt have mulighed for at udtrække ledelsesinformation fra eventuelle andre systemer, fx om økonomi.

---

[2] En metodehåndbog, der nærmere beskriver Voksenudredningsmetoden (VUM), kan findes på Socialstyrelsens hjemmeside: http://www.socialstyrelsen.dk/filer/tvaergaende/sagsbehandling-og-organisering/link-metodehandbog-vum-1.pdf

Denne rapport bygger på to typer empirisk materiale: 1) spørgeskemaer om ledelsesinformation fra alle 11 kommuner og 2) interview med ansatte i de fem kommuner, der har implementeret en digital understøttelse af Voksenudredningsmetoden. Der blev foretaget interview med sagsbehandlere, administrative medarbejdere med ansvar for at udarbejde ledelsesinformation og ledere med ansvar for budgettet, samt for at orientere politiske udvalg og øvrig administrativ ledelse. Der har været fokus på den ledelsesinformation, som lederne har skullet bruge til den daglige drift og fremtidig planlægning i afdelingen.

I første og anden interviewrunde, som blev foretaget i kommunerne inden implementeringen (i 2012) og 1½-2 år senere (2013, primo 2014), blev kommunerne spurgt hvilke af følgende ni parametre, de kunne lave ledelsesinformation på. Parametrene er listet i tabel 0.1.

Tabel 0.1 Parametre ved ledelsesinformation

Parameter	Forklaring
1: Borgerdifferentiering, jf. autoriseret kontoplan	Udtræk over samtlige borgere, og hvordan de fordeler sig på ydelser svarende til den autoriserede kontoplan
2: Paragraf borgeren bevilges	Udtræk over samtlige paragraffer, som en borger bevilliges ydelser efter
3: Cpr-nummer på aktive borgere	Udtræk af samtlige borgere på cpr-nummer, som modtager ydelser fra handicapafdelingen
4: Samlet udgift på paragraf	Udtræk af den samlede udgift på en paragraf (fx § 107) i afdelingen
5: Specifik udgift til borger i handicapafdelingen	Udtræk af samlet udgift på de samlede ydelser til en borger i handicapafdelingen
6: Demografiskema (viden om fremtidige borgere)	Udtræk af kommende borgere, dvs. borgere, der overgår til handicapafdelingen, når de fylder 18 år
7: Samlet ydelsesbillede på borger	Udtræk af samtlige ydelser, som borgeren får fra kommunen, dvs. på tværs af afdelingerne
8: Diagnose eller problemstilling	Udtræk af hvilke diagnoser eller problemstillinger, samtlige aktive borgere i handicapafdelingen har
9: Funktionsniveau	Udtræk af hvilke funktionsniveau (jf. kategorierne i Voksenudredningsmetoden) borgere i handicapafdelingen er kategoriseret med

Inden implementeringen i 2012 kunne de 11 kommuner producere ledelsesinformation på mellem fire og syv af parametrene. I 2014 kunne otte kommuner producere mere ledelsesinformation end i 2012. Dette skyldes dog ikke udelukkende funktioner i det nye digitale system (DHUV), men også øvrige organisatoriske ændringer eller implementering af andre nye digitale systemer. I tabel 0.2 vises forandringen fra runde 1 til 2 for hver kommune.

Tabel 0.2 Forskel i antal af parametre, der kan laves ledelsesinformation på

Kommune	1. runde	2. runde	Digital understøttelse af Voksenudredningsmetoden
1	5	9	Ja
2	6	8	Ja
3	7	9	Ja
4	6	7	Ja
5*	4	5	Ja
6	6	4	Nej
7	4	6	Nej
8	5	6	Nej
9	6	7	Nej
10**	6	5	Nej
11**	5	5	Nej

[a] I kommune 5 udgik nogle parametre, fordi der manglede oplysninger (1. runde), og fordi svarene pegede i flere retninger (2. runde). Det bevirker, at kommunen ligger lavt.

** Kommuner der ikke deltog i 2. interviewrunde.

For at belyse kommunernes muligheder for at producere ledelsesinformation fra en anden vinkel, end der teknisk kan lade sig gøre, stillede vi også spørgsmål til bestemte situationer for at få viden om, hvorvidt interviewpersonerne mente, at kommunen havde ledelsesinformation, der kunne hjælpe dem i disse specifikke situationer.

De tre spørgsmål lød:

1	*Hvis der i X Kommune er en overskridelse af budgettet for § 107 i første kvartal af 2013, mener du så, at man på baggrund af ledelsesinformation kan træffe beslutninger, som kan føre til besparelser?*
2	*Hvis en borger klager over de ydelser, han er blevet visiteret til, mener du så, at man med udgangspunkt i ledelsesinformation for denne og andre borgere kan vurdere, hvorvidt der er hold i klagen eller ej?*
3	*Hvis der pludselig opstår en skandalesag i jeres kommune om problemer med et botilbud, vil kommunalpolitikerne med udgangspunkt i jeres ledelsesinformation så kunne finde ud af, om det var et enkeltstående tilfælde, eller der generelt er problemer med det tilbud?*

Det generelle billede er, at kommunerne kan genere ledelsesinformation om økonomiske forhold (spørgsmål 1), men ikke ledelsesinformation, der kan informere klagesager (spørgsmål 2) eller belyse skandalesager (spørgsmål 3). Man kan sige, at den første situation er en "normal" situation forstået således, at alle kommuner fast følger deres udgifter og laver økonomirapporter med et vist interval. Situation 2 og 3 beskriver derimod undtagelsesvise situationer. At belyse en klage fra en borger eller en skandalesag på et botilbud er ikke noget, der direkte passer ind i den daglige drift og rutinemæssige ledelsesinformation.

Implementering af nyt digitalt system

Fem af de 11 kommuner har både implementeret metodikken (Voksenudredningsmetoden) og en digital understøttelse heraf. Anden del af rapporten fokuserer på, hvilke udfordringer og barrierer der har været i forbindelse med implementeringen, samt hvilke forandringer det nye digitale system har medført for de fem kommuner – baseret på interview foretaget med henholdsvis sagsbehandlere, ledere og administrative medarbejdere.

Implementering og integration af nyt system

DHUV blev ikke implementeret i et vakuum, hvor der ikke eksisterer andre it-systemer. Tværtimod eksisterer der flere forskellige it-systemer i handicapafdelingerne. Nogle systemer var DHUV tiltænkt at erstatte, og nogle er tænkt fortsat at skulle køre parallelt med det nye digitale system. Nye digitale systemer som DHUV må derfor ses i den kontekst, som de ønskes implementeret og integreret i. Med implementering forstås her, at systemerne skal optages i arbejdsgange hos de ansatte i kommunen, og med integration forstås, at de nye systemer skal fungere hensigtsmæssigt med de øvrige digitale systemer i organisationen. Det nye system skal dermed kunne passe ind i kommunen både i forhold til arbejdsgange hos de ansatte i handicapafdelingerne og i forhold til de andre digitale systemer, der anvendes.

Overordnet set er de nye systemer i de fem kommuner implementeret. Sagsbehandlerne arbejder med systemet, og lederne holder øje med sager og trækker nogle steder aggregerede informationer ud af disse. Flere steder støder implementering og integration på forhindringer. Det gælder især i forhold til andre digitale systemer og manglende tiltro til det nye system, hvilket medfører diverse parallelle "skuffesystemer", dvs. manuelt opdaterede Excel-regneark.

Inden introduktionen af DHUV har alle kommuner haft en eller anden form for fagsystemer, som det nye DHUV-system på sigt skal afløse. Flere steder har det nye digitale system dog ikke overtaget de(t) gamle digitale system(er)s plads, men supplerer blot disse. Således er der ikke nødvendigvis nogen administrativ lettelse for sagsbehandlerne, men tværtimod en øget mængde systemer, der skal registreres i. Ingen af de undersøgte kommuner har automatisk kunnet overføre alle sagsoplysninger fra de tidligere systemer til det nye digitale system. Dette hænger delvis sammen med, at intentionen med at indføre de nye systemer i mange kommuner har været at erstatte de tidligere systemer, og at det nye system indeholder en anden udredningslogik end tidligere praksis. Anvendelsen af flere parallelle fagsystemer italesættes derfor ofte som en overgangsfase.

En anden problematik, der gør sig gældende, er, at hensynet til kommunikation på tværs af afdelinger kan nødvendiggøre eksistensen af flere parallelle systemer. Det kan eksempelvis være nødvendigt at fastholde et økonomisystem i handicapforvaltningen, hvis det er det samme system, der bruges i resten af kommunen – også selvom økonomioplysninger egentlig kunne overføres til DHUV. Derudover er der borgere, der modtager støtte fra flere forskellige afdelinger, og i flere kommuner udtrykkes ønske om at kunne samkøre oplysninger på tværs af afdelinger, hvilket typisk ikke kan lade sig gøre teknisk set, da de forskellige afdelingers fagsystemer ikke taler sammen. Her arbejder flere kommuner fx med demografiskemaer, dvs. et Excel-regneark med informationer på borgere, der – når de fylder 18 år – overgår til voksenhandicapafdelingen. På den måde kan handicapafdelingen bedre forudse udgiftsbehovet fremadrettet.

Oplevelser med systemet, som ikke gemmer udredninger, eller data, der forsvinder, har gjort nogle af kommunerne utrygge ved det nye system. Den manglende tiltro har betydet, at flere kommuner fortsat opdaterer Excel-regneark manuelt for at sikre overblik over samtlige sager, økonomidata m.m. De manuelle systemer tages også i brug, hvis de digitale systemer giver så mange tekniske problemer, at det ikke bliver muligt at lave udtræk på basal information. Det

manuelle system er muligvis simpelt, arbejdskrævende og mangler fleksibilitet, men det kan give overblik over de samlede sager, ligesom kommunerne ved, hvordan systemet virker.

Overordnet set var der hverken sket en fuld integration eller implementering af systemet i de fem kommuner ved 2. interviewrunde (dette er dog sandsynligvis ændret i perioden fra anden indsamling og frem til i dag). Informanterne beskriver brudflader, hvor de nye digitale systemer flere steder ikke kan modtage og/eller viderelevere informationer til andre systemer, som anvendes inden for handicapafdelingen eller i kommunen. Derudover ses kun delvis implementering blandt personalet, som enten skyldes manglende ressourcer, fagligt afgrænset interesse eller tidligere problemer. Informanterne beskriver desuden, at systemets muligheder begrænses af et forsøg på at spare penge ved implementeringen, som har udspring både i kommunen selv og det digitale system (fx for få indkøbte licenser, for lidt serverplads, manglende arbejdstimer til at indføre alle sager i det nye system mv.).

Forandringer som følge af DHUV

Da DHUV er et digitalt sagsbehandlingssystem til brug for at udrede borgere og understøtte bestillinger og opfølgninger på udsatte voksne og handicapområdet, er systemets primære brugere sagsbehandlere. Da det samtidig er muligt at trække oplysninger ud på tværs af sager, kan systemet dog også bidrage til at give kommunen ledelsesinformation. Udtrækkene foretages typisk enten af en leder (eventuelt i samarbejde med en superbruger) eller en administrativ medarbejder. Et område, hvor alle fem kommuner derfor er påvirket af det nye digitale system, er sagsbehandlingsprocessen. I samtlige kommuner skal sagsbehandlerne udrede borgere i de nye digitale sagsbehandlingssystemer, og dele af deres daglige arbejde er derfor struktureret af det nye system.

Forandringerne præsenteres under to temaer: 1) sagsbehandlingsprocessen og 2) ledelsesinformation.

Sagsbehandlingsprocessen

Sagsbehandlere beskriver, hvordan DHUV medfører en standardiseret rækkefølge i sagsbehandlingen, fordi det digitale system er sat op med felter, der skal udfyldes i en bestemt rækkefølge. Dette beskrives at have både positive og negative konsekvenser. Det positive er, ifølge sagsbehandlerne, at det sikrer en grundighed og systematik og en højere grad af lovmedholdelighed, da de bliver mindet om tidsfrister, udarbejdelse af handleplaner osv. Det negative er, at den manglende fleksibilitet i rækkefølgen giver problemer i forhold til sager, der allerede er i gang eller har et andet forløb, der ikke passer til den rækkefølge, som programmet dikterer.

Nogle sagsbehandlere beskriver, at opbygningen af systemet opleves som tung, fordi der er rigtig mange klik og skiftende faneblade, hvilket gør det svært at bevare et samlet overblik over udredningen. Dette ses i modsætning til det overblik, sagsbehandlerne oplevede at have i det gamle digitale system, da de arbejdede i et samlet dokument i stedet for at skrive tekst i mange forskellige felter under forskellige overskrifter. Det nye system fordrer dermed en anden logik end det lange og sammenhængende journalnotat. Sagsinformationernes opdeling i forskellige tekstfelter fremhæves dog modsat også som en ting, der giver hurtigere adgang til specifikke informationer i sagen, da de på grund af overskrifter hurtigere kan finde frem til det ønskede indhold i egne og andres udredninger.

En af ambitionerne med DHUV var at give sagsbehandlerne administrative lettelser. Blandt sagsbehandlerne er der delte meninger om, hvorvidt dette er sket. Der peges på en administrativ lettelse som følge af automatisk overførsel af informationer fra fx sagsåbningen til afgørelsesbreve og handleplaner. Her slipper sagsbehandlere for at skrive borgerens navn, adresse m.m. endnu en gang. I flere kommuner opleves det dog også, at systemet tager længere tid at

bruge. Dette kobles i høj grad til tekniske vanskeligheder, fx dårlig internetforbindelse, der gør, at de informationer, der er tastet, ikke bliver gemt, eller at der har været tekniske fejl i selve systemet. Systemet bliver altså opfattet forskelligt. Nogle sagsbehandlere beskriver en lyst og fascination i forbindelse med de nye systemer og de muligheder, de bringer med sig. Dette kommer især til udtryk ved superbrugerne (sagsbehandlere der er særligt uddannet til at bruge systemet og oplære sine kolleger), som i alle kommuner er mere positive end deres kollegaer. Dette kan både tænkes at hænge sammen med, at superbrugerne får mere tid til at lære systemet at kende, og at dem, der vælges/melder sig som superbrugere, er sagsbehandlere, der er interesserede i det nye system eller i it-systemer generelt.

Produktion af ledelsesinformation

De nye digitale systemer har til formål at give adgang til nye typer af aggregeret information om aktiviteterne i handicapafdelingerne. Først beskrives de nye muligheder for at lave udtræk af ledelsesinformation, og derefter beskrives de validitetsovervejelser og tekniske vanskeligheder, som ansatte i handicapafdelingerne stadig møder i deres arbejde med at producere og kvalitetssikre ledelsesinformation.

De kommuner, der som en del af DHUV har implementeret nye digitale systemer, beskriver, hvordan dette har haft positive effekter for muligheden for at producere ledelsesinformation.

Kommunerne beskriver en øget automatisering i produktionen af ledelsesinformation. Ovenfor blev det beskrevet, hvordan sagsbehandlerne oplevede en positiv forandring i sagsbehandlingen, da visse informationer automatisk blev overført og udfyldt af det nye digitale system. Den automatiske produktion af ledelsesinformation har samme karakter, men foregår på tværs af sagerne og producerer dermed aggregeret information.

Tidligere har megen ledelsesinformation om borgere været indsamlet ved, at sagsbehandlerne manuelt har udfyldt skemaer, fx med antal borgere under 30 år eller lignende. Det nye digitale system har muliggjort, at sagsbehandlernes indtastninger kan samles digitalt. Dette beskrives i næsten alle kommunerne og fremhæves som en central fordel ved det nye system. Sagsbehandlerne skal ikke længere bebyrdes med at udfylde lister, men kan i højere grad fokusere på deres arbejde med borgerne, da lederen nu selv kan trække de ønskede informationer ud.

I forlængelse af automatiseringen har det nye digitale system også medført, at man i kommunerne har mulighed for at lave udtræk på sagsbehandlernes sagsstammer, dvs. den samlede mængde sager, som en sagsbehandler har ansvaret for. Det fremhæves af lederne som en stor fordel. Dels kan de se, hvor mange sager hver sagsbehandler har, men de kan også – ved hjælp af nogle farvekoder, som indikerer, om tidsfrister er overskredet – vurdere, hvilke sagsbehandlere der har tid til at få nye sager. Med det nye digitale system har lederne i kommunerne dermed fået mere direkte adgang til sagsbehandlernes arbejde i handicapafdelingen – forudsat at lederne kan og vil anvende det nye system.

I sammenhæng med, at der er mange faneblade og klik, der skal sættes, jf. sagsbehandlernes oplevelser, så er der også rigtig mange muligheder for udtræk. Da udfyldelsen af mange forskellige felter er tidskrævende og kræver omhyggelighed, hvis det skal kunne bruges til noget, kræver det en vis form for prioritering i kommunerne af, hvilke forhold de vil lave udtræk på og derfor skal være ekstra omhyggelige med registreringerne af. Denne prioritering var kommunerne endnu ikke nået til ved interviewrunde 2.

På tværs af kommunernes ledere er der en positiv indstilling i forhold til de nye digitale systemers mulige udtræk, som enten begrundes i nuværende nye muligheder eller ved en optimisme i forhold til at have mulighed for at lave nye udtræk i nær fremtid. Med indførelsen af de nye digitale systemer har de fleste kommuner fået nye muligheder for at lave udtræk. Disse udtræk begrænser sig dog i flere kommuner til at være udtræk på størrelsen af sagsbehandler-

nes sagsstamme, men de nye systemer tilbyder teknisk set væsentligt flere mulige udtræk (fx på borgernes funktionsniveau, da en del af Voksenudredningsmetoden består i, at sagsbehandlerne skal angive en score for dette). Skal udtrækkene give et validt billede af situationen i kommunen, kræver det dog, at alle aktive borgersager er registreret i DHUV – i modsat fald fås kun et delvist billede. Ikke alle fem kommuner havde alle aktive borgersager registreret på tidspunktet for 2. interviewrunde, og for nogle kommuner havde et komplet datasæt (dvs. med alle aktive borgersager) lange udsigter.

Der er altså opstået nye muligheder, men hvordan vurderer medarbejderne kvaliteten af den automatisk genererede ledelsesinformation?

Ledelsesinformation er kun noget værd, hvis den er retvisende. Det er både ledere og administrative medarbejdere enige om. I de forskellige kommuner er der overvejelser om, hvordan det nye system har indflydelse på troværdigheden af den producerede information. To sagsbehandlere beskriver, hvordan de informationer, der skal indberettes til Danmarks Statistik, nu er mere troværdige, da de kommer direkte fra systemet. I andre kommuner forholder de sig dog mindre entydigt til, hvorvidt de nye systemer kan øge validiteten af ledelsesinformationen. For eksempel har én kommune oplevet, at den ledelsesinformation, de fik fra det nye system, var ukomplet. Den administrative medarbejder fandt da ud af, at det skyldtes sagsbehandlernes registreringer. Hvis en bestemt boks ikke blev krydset af, bortfaldt hele sagen og indgik ikke i det aggregerede udtræk. På den måde kan de automatiserede udtræk være mere ugennemsigtige, da man ikke umiddelbart kan vurdere på udtrækket, om det er korrekt, men må sammenholde det med oplysninger fra andre kilder. De administrative medarbejdere i handicapafdelingerne italesætter derfor især interaktionen mellem sagsbehandlerne og det digitale system som central for validiteten af den ledelsesinformation, der produceres. Der skal være "datadisciplin", som en leder udtrykker det.

Sagsbehandlerne er endvidere i deres hverdagsarbejde nødt til at medtænke de udtræk, som deres leder ønsker at lave. Således medfører et ønske om at måle sagsbehandlingstiden, at sagsbehandlerne skal have en bestemt praksis og åbne sagerne på bestemt tidspunkter for at sikre retvisende ledelsesinformation. Det kan derfor kræve en ændring i registreringspraksis hos sagsbehandlerne for at muliggøre et specifikt udtræk. Troværdigheden af ledelsesinformationen kan dermed siges at være afhængig af alle medarbejderes forståelse for, hvilke udtræk der laves, og en tilrettelæggelse af praksis, der stemmer overens med denne.

Opmærksomhedspunkter fremadrettet

Overordnet set har studiet vist, at alle kommuner har oplevet udfordringer i samarbejdet med leverandørerne af it-systemerne. Flere synes, de er blevet lovet noget, som systemerne ikke kunne levere. Flere ledere udtrykker frustration og magtesløshed over samarbejdet med leverandørerne, som de jo er meget afhængige af, men har meget få sanktionsmuligheder over for, når tingene ikke bliver leveret, eller problemer ikke bliver ordnet (det gælder fx kommune 4, 5, 6 og 8). De kommuner, der har afbrudt et valg af eller fortsat afventer at vælge og implementere et digitalt system, refererer netop til disse problemer som begrundelse. Enten har de selv oplevet dem, eller nabokommunen har. Der anes en tendens til, at de kommuner, hvor lederen har haft aktivt kendskab til, hvad et nyt system skal kunne og selv er bruger af systemet, har haft en lidt lettere implementeringsproces, men datagrundlaget er her for usikkert til at kunne konkludere noget håndfast om det.

I forhold til produktionen af ledelsesinformation bliver sagsbehandlerne endnu mere væsentlige, når ledelsesinformationen trækkes automatisk fra et nyt digitalt system som DHUV. Sagsbehandlernes registreringer danner grundlaget, så der er behov for, at a) registreringer bliver lavet, b) de bliver lavet nogenlunde ensartet på tværs af sagsbehandlere, c) systemet kendes

godt nok til at vide, hvilke bokse der eventuelt fungerer som stopklodser (hvis en boks ikke er udfyldt, falder hele sagen bort), og d) en medarbejder med indgående kendskab til både fagområdet og it-systemet kvalitetssikrer den automatisk genererede ledelsesinformation, så eventuelt manglende informationer opdages.

Da de digitale systemer har rigtig mange muligheder for udtræk, synes der at være behov for, at ledere og medarbejdere får prioriteret, hvilke udtræk de finder væsentlige. Dermed får de prioriteret, hvilke registreringer sagsbehandlerne skal koncentrere sig om, hvilket er vigtigt, da der er grænser for, hvor meget tid sagsbehandlerne kan bruge på registreringer i hver sag. Hvis ikke der prioriteres, opstår der en risiko for, at alle registreringer bliver lavet halvhjertet, hvilket vil gøre ledelsesinformationen utroværdig.

Følgende overvejelser kan være relevante inden implementeringen af et nyt digitalt sagsbehandlingssystem:

- Hvis produktion af ledelsesinformation er et vigtigt formål med at implementere det nye system, så prioritér tiden til at få lagt alle sager over i det nye system, så det sikres, at de udtræk, der laves, giver et dækkende billede.
- Som ledelse er det en god idé at fortælle sagsbehandlere, hvilken information man er interesseret i, og hvad den kan bruges til. Det kan højne sagsbehandleres interesse for at registrere korrekt, at man ved, at registreringerne tjener et specifikt formål.
- Prioritér diskussioner af, hvordan forskellige felter og klik fortolkes. Ensartethed i fortolkninger af kategorier og felter i et digitalt system er også vigtig for kvaliteten af ledelsesinformationen.
- Anerkend at implementeringen af et nyt digitalt system ikke kun er en teknisk udfordring, men også er noget, der påvirker arbejdsgange og arbejdsfunktioner. Måske bliver der brug for en ny type medarbejder – en brobygger, som bygger bro mellem sagsbehandlere(s registreringspraksis), ledernes informationsbehov og de tekniske systemers funktionaliteter.
- I forhold til økonomi skal det overvejes, hvad der er vigtigst: Kommunikation med øvrige afdelinger og systemer i kommunen eller integration mellem fagsystem og økonomidata. P.t. synes begge dele ikke at være muligt.

1 Formål og relevans

1.1 Relevans

På socialområdet er der i de senere år udviklet sagsbehandlingssystemer på de store sektorområder inden for velfærd. Det gælder områder som ældre, udsatte børn og unge og senest handicappede og udsatte voksne. DHUV er et sådant sagsbehandlingssystem. DHUV består dels af den faglige sagsbehandlermetode, Voksenudredningsmetoden (VUM) samt en digital understøttelse af denne. Kommunerne er ikke lovmæssigt forpligtet til at anvende Voksenudredningsmetoden, og det fremgår endnu ikke, om metoden tiltænkes at gøres lovpligtig. Socialstyrelsen opfordrer dog alle kommuner til at anvende den. Kommunernes anvendelse af Voksenudredningsmetoden kan i nogle tilfælde træde i stedet for kravet om anvendelse af den såkaldte funktionsevnemetode (BEK 39, 2012)[3]. Et af formålene med DHUV er at skabe ledelsesinformation. I fokus for undersøgelsen er sager om bo- og dagtilbud eller botilbudslignende foranstaltninger (§ 85, 107 og 108 i Serviceloven) og skabelse af ledelsesinformation på disse områder. Dette område har de senere år oplevet en stor udgiftsforøgelse og har været præget af meget sparsom ledelsesinformation (Dalsgaard et al. 2012).

Ledelsesinformation kan betragtes som et instrument i en styringsrelation, hvor digitale sagsbehandlingssystemer kan indgå i produktionen af ledelsesinformation om bl.a. performance ved at muliggøre transport af information fra et niveau i organisationen til et andet (Moynihan 2008; Power 1997). Digitale systemer kan endvidere udgøre en kontrolstruktur, idet digitaliseringen potentielt kan give fx ledere direkte adgang til journaler og anden dokumentation (Dearman 2005, 30:47-65). Digitalisering er på den vis med til at imødekomme kravet om mere dokumentation og kontrol, der findes i mange forvaltningssammenhænge. Dette sker bl.a. som processtyring i form af krav til udfyldelse af skemaer og blanketter (Høybye-Mortensen 2011). Samtidig peges der på, at det kontroloverskud, som digitalisering medfører, kun kan tænkes at vokse i omfang, da al forenkling vil medføre datareduktion og derfor blive betragtet som tab af kontrol (Kühn Pedersen & Elkjær 2012).

1.2 Formål

Rapport 1 (Høybye-Mortensen, Ejbye-Ernst & Hammerskov 2013) kortlagde, hvilke muligheder der er for at producere ledelsesinformation, og hvordan ledelsesinformationen anvendes på det kommunale voksenhandicapområde *inden* implementeringen af et nyt digitalt sagsbehandlingssystem (DHUV). Rapport 1 udgør således sammenligningsgrundlaget for denne rapport.

Formålet med denne anden rapport er at redegøre for, hvor langt de 11 kommuner er kommet i implementeringen af VUM/DHUV, og for dem, der rent faktisk har fået systemet implementeret, at vurdere, hvilken forandring den digitale understøttelse har medført for ledelsesinformation internt i kommunen (Høybye-Mortensen, Ejbye-Ernst & Hammerskov 2013). For alle 11 kommuner redegøres for, hvilken ledelsesinformation der kan laves generelt set, dvs. i hele handicapafdelingen, hvad enten det er med eller uden DHUV.

Dataindsamlingen til rapport 2 blev afsluttet i januar 2014. Rapporten giver derved ikke en ajourført status p.t. for DHUV i de 11 kommuner – højest sandsynligt er kommunerne kommet videre i det mellemliggende år. Men rapporten giver et billede af implementeringsforløbet og kan dermed måske virke som inspiration for andre kommuner, der står over for at skulle implementere digitale systemer på velfærdsområderne eller gerne vil arbejde med at udvikle de-

[3] Kravet om anvendelse af funktionsevnemetoden i forhold til § 100 bortfalder for de kommuner, som i deres sagsbehandling anvender Voksenudredningens sagsåbningsredskab, udredningsredskab samt redskabet til den samlede faglige vurdering af borgerens behov (Bekendtgørelse om vurdering af nedsat funktionsevne som grundlag for tildeling af handicapkompenserende ydelser, BEK nr. 39 af 20/01/2012).

res ledelsesinformation. Målgruppen er først og fremmest kommunale medarbejdere involveret i implementeringen og arbejdet med Voksenudredningsmetoden, som interesserer sig for produktion af ledelsesinformation. Rapporten kan forhåbentligt give læseren ideer om, hvilke forandringer introduktionen af et nyt it-system kan medføre i forhold til produktion af ledelsesinformation på velfærdsområdet.

1.3 Undersøgelsesspørgsmål

Rapporten undersøger følgende tre spørgsmål:

1. Kan de 11 deltagende kommuner producere ledelsesinformation på flere parametre i 2. runde, end de kunne i 1. runde?
2. Hvilke barrierer og udfordringer er implementeringen af en digital understøttelse af Voksenudredningsmetoden stødt på?
3. Hvilken forandring har implementeringen af DHUV medført i forhold til sagsbehandlingsprocessen og produktionen af ledelsesinformation internt i kommunen?

1.4 Rapportens struktur

Rapporten indeholder følgende kapitler:

Kapitel 2 gennemgår de centrale begreber *Ledelsesinformation, Handicapområdet* og *Digitalisering.*

Kapitel 3 redegør for, hvilke kommuner og hvilket datamateriale rapporten bygger på.

Kapitel 4 præsenterer, hvor mange parametre de 11 kommuner kan lave ledelsesinformation på i henholdsvis runde 1 og 2 (besvarelse af spørgsmål 1 ved brug af spørgeskemadata for alle 11 kommuner).

Kapitel 5 præsenterer de barrierer og udfordringer, som implementeringen af den digitale understøttelse er stødt på i de fem kommuner (besvarelse af spørgsmål 2 bygger på analyse af interview fra de fem kommuner, der har implementeret en digital understøttelse ved runde 2).

Kapitel 6 præsenterer positive og negative forandringer for sagsbehandlingsprocessen og produktionen af ledelsesinformation, som den digitale understøttelse har betydet i de fem kommuner, der har implementeret systemet (besvarelse af spørgsmål 3 bygger på analyse af interview fra de fem kommuner, der har implementeret en digital understøttelse ved runde 2).

Kapitel 7 opsummerer svarene på de tre undersøgelsesspørgsmål, og der anvises opmærksomhedspunkter for det fremadrettede arbejde i kommunerne.

2 Centrale begreber

2.1 Ledelsesinformation

Ledelsesinformation forstås her som aggregeret viden om de borgere i kommunen, som modtager ydelser, deres behov, ydelser og udgifterne hertil. Kommunerne har brug for denne type information til at styre og prioritere deres ressourcer effektivt. Før ledelsesinformationen kan anvendes, skal den produceres.

Produktion forstås her som en proces, hvor information aggregeres og bevæger sig fra individuelt sagsniveau til ledelsesniveau. Produktionen er fortløbende. Der er således tale om en kontinuerlig produktion, hvor ledelsesinformation i form af dataudtræk fx kan genereres månedligt.

Anvendelse forstås som konkrete beslutningssituationer, hvor ledelsesinformationen indgår som aktiv del i styringen af handicapområdet.

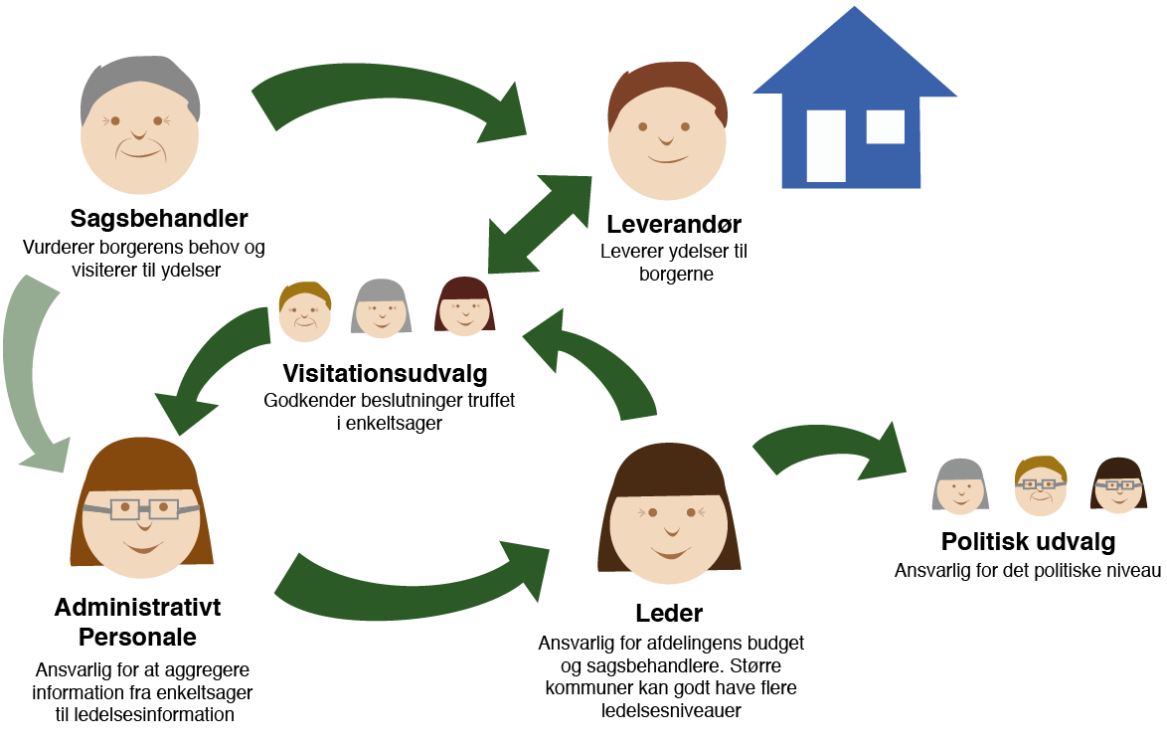
2.2 Handicapområdet

I fokus for undersøgelsen er sager om bo- og dagtilbud eller botilbudslignende foranstaltninger (§ 85, 107 og 108 i Serviceloven) og skabelse af ledelsesinformation på disse områder. I de senere år har dette område oplevet en stor udgiftsforøgelse og båret præg af meget sparsom ledelsesinformation (Dalsgaard et al. 2012). Kommunerne varetager følgende opgaver på handicap- og udsatte voksne-området.

- Myndighedsopgaver: Kommunen har ansvaret for at vurdere, hvorvidt borgere med handicap, sindslidelser eller sociale problemer har behov for hjælp ifølge Servicelovens paragraffer samt at visitere til den bevilligede hjælp. Det kan fx dreje sig om at tilbyde plads på et botilbud, hjælp i eget hjem eller andre foranstaltninger.
- Leverandør af services: Kommunen kan drive egne tilbud, dvs. selv være driftsherre, men kan også vælge at købe ydelser i andre kommuner eller kan hos private aktører.

I Figur 2.1 illustreres de centrale aktører, der indgår i forvaltningen af handicapområdet, samt deres respektive arbejdsområder og indbyrdes relationer. Til denne undersøgelse er interviewet sagsbehandlere, administrativt personale og ledere.

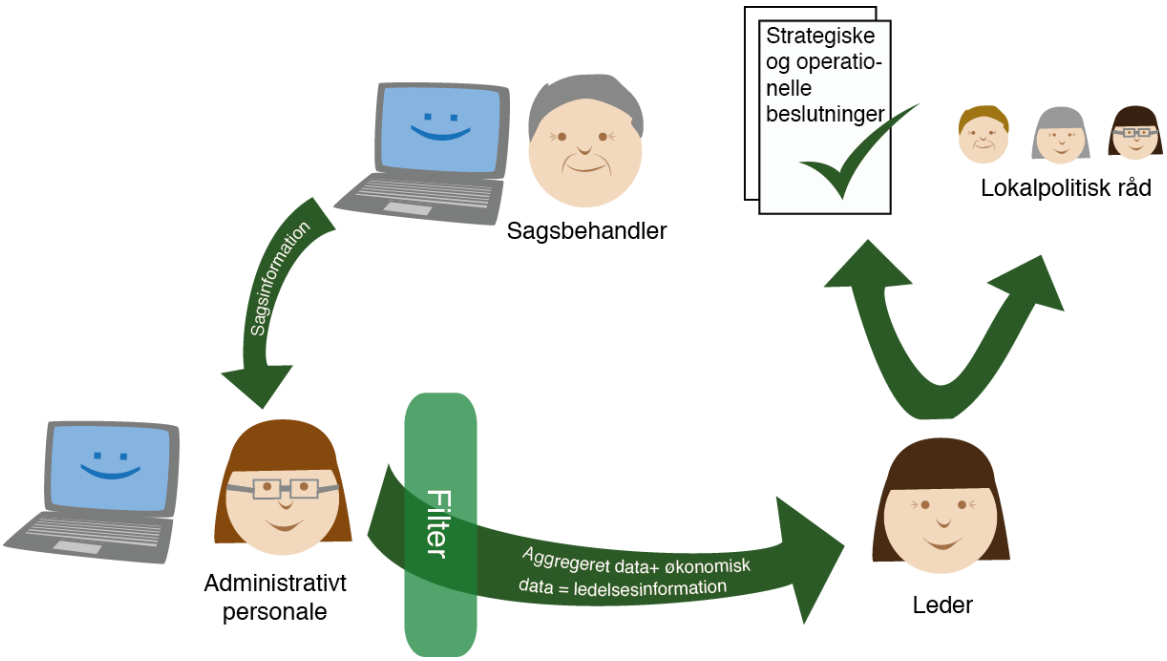
Figur 2.1 Centrale aktører der indgår i forvaltningen af handicapområdet



To ændringer har været væsentlige for kommunernes sagsbehandling og derved for ledelsesinformationen på handicapområdet. For det første er det struktur- og opgavereformen, hvor kommunerne overtog opgaver fra amterne i 2007. Flere kommuner har efterfølgende oplevet problemer med at få overblik over opgaverne fra de tidligere amter, og – hvis der var tale om en sammenlægningskommune – at få overblik over kommunens borgere og eksisterende serviceniveau. For det andet er det ændringen af Retssikkerhedsloven i 2010, hvor kommuner fik mulighed for at overtage handleforpligtigelsen for egne borgere bosat uden for kommunen (se LBK nr. 930 af 17/09/2012 samt Socialministeriets skrivelse nr. 9294 af 20/05/2010). Det har betydet, at kommunerne kan vælge at overtage det administrative ansvar i form af opfølgninger, genvisitering mv., som før skete i den kommune, borgerens botilbud lå i.

I Figur 2.2 illustreres den typiske arbejdsproces forbundet med at producere ledelsesinformation internt i handicapforvaltningerne. Forud for produktionen har der typisk været en kontakt mellem borger og sagsbehandler, fx i form af samtale eller telefonisk henvendelse.

Figur 2.2 Typisk arbejdsproces for produktionen af ledelsesinformation i handicapforvaltningerne



Sagsbehandlerne har kontakten til borgerne og føder informationer ind i diverse digitale systemer. Økonomimedarbejdere bearbejder de informationer, som sagsbehandlerne har registreret via diverse digitale systemer (økonomisystemer, journalsystemer mm.). Ledelsen modtager ledelsesinformation fra økonomimedarbejdere i form af diverse rapporter og bruger sjældent de digitale systemer selv. Pilene illustrerer informationsstrømmene. Filtret illustrerer den bearbejdning af data, som det administrative personale foretager, inden data videresendes til ledelsen.

2.3 Digitalisering

Til forvaltning af velfærdsområderne vil en dansk gennemsnitskommune benytte sig af mange forskellige digitale systemer. På sektorområder som fx ældre- eller handicapområdet vil der kunne være 4-5 systemer i spil.

- For det første et fagsystem, hvor sagsbehandlere, der visiterer til ydelser, skriver vurderinger af borgerens behov.
- For det andet et journalsystem, hvor cpr-nummer og bevilligede ydelser på paragrafniveau indtastes.
- Derudover findes typisk et afregningssystem, hvor oplysninger om, hvad der betales for hvilke ydelser og til hvem, er registreret.
- Udførersiden, som leverer velfærdsydelserne, bruger måske et andet system til at beskrive borgeren, handleplaner og delmål.
- Derudover kan der findes systemer, hvor forhold, der skal indberettes til en anden instans, bliver registreret – fx magtanvendelse eller særligt dyre enkeltsager, der er statslig refusion for. På den måde er de kommunale forvaltninger særdeles digitale.

Teoretisk er der en del uklarhed omkring begrebet digitalisering. For det første er der megen varians i sprogbrugen, og der anvendes begreber som "it", "teknologi", "digitalisering", "elektroniske systemer" og på engelsk begreberne "computerization", "digitization", "technology" og "ICT" (Information and Communication Technology) m.fl. Det kan derfor være vanskeligt at afgøre, hvorvidt forskellige videnskabelige artikler og bøger faktisk behandler det samme emne, og om det er på samme analytiske niveau eller ej. Der er ligeledes forskel på, om begrebet digitalisering bruges til at beskrive en proces, hvor noget bliver gjort digitalt, eller det er implementering og brug af digitale teknologier, der er i fokus.

Vi ved endvidere, at digitale systemer ofte indgår som led i et kontrolsystem, og selve produktionen af ledelsesinformation kan siges at udgøre en kontrol af performance i organisationen. Tekniske barrierer og manglende integration af systemer kan imidlertid medføre en høj samlet mængde af digitale systemer, der skal registreres i, hvilket – ud over at medføre en høj arbejdsbelastning – også kan tænkes at medføre manglende registrering i alle systemer og dermed upålidelige data. Upålidelige data kan medføre, at kommunens ledelse træffer beslutninger på et forkert grundlag. Forkerte aktivitetstal kan fx påvirke budgetlægningsprocessen, og forkerte data om borgernes behov kan påvirke beslutninger om, hvilke tilbud der lukkes eller åbnes (Høybye-Mortensen, Ejbye-Ernst & Hammerskov 2013).

Hvis man gerne vil sige noget om digitalisering i den offentlige sektor, er det derfor relevant med tydelighed og konkretisering af, hvilket fænomen der undersøges. Kort og godt: *Hvad* og *hvordan* der digitaliseres. Dette forskningsprojekt har undersøgt, hvordan ledelsesinformation digitaliseres med det formål at få mere indsigt i selve produktionsprocessen og hvilken rolle digitale systemer spiller for kvaliteten af ledelsesinformationen.

3 Casekommuner og dataindsamling

3.1 Casekommuner

Som nævnt i indledningen har danske kommuner generelt haft problemer med at producere ledelsesinformation på handicapområdet og har tidligere oplevet en stor udgiftsforøgelse (Dalsgaard et al. 2012). Vi forventede derfor stor interesse for at producere og anvende ledelsesinformation om netop dette område i kommunerne, hvilket gjorde ledelsesinformation på handicapområdet og implementeringen af DHUV til en god case.

Projektet har haft to dataindsamlingsforløb. I det første forløb blev interview foretaget i 11 kommuner i perioden januar 2012 til oktober 2012. Vi henvendte os til de kommuner, der i starten af 2012 på Socialstyrelsens kort over udbredelsen af DHUV stod opført som *'Vil anvende Voksenudredningsmetoden'* og *'Vil måske anvende Voksenudredningsmetoden'* [4]. Kommunerne blev forespurgt om, hvorvidt de planlagde en digital understøttelse af Voksenudredningsmetoden (VUM). Det resulterede i en liste på 13 kommuner, der planlagde en digital understøttelse af VUM. Af disse 13 kommuner sagde 11 ja til at deltage i undersøgelsen. De 11 kommuner varierer i størrelse, geografisk beliggenhed og urbaniseringsgrad, og giver derved et bredt erfaringsgrundlag for at få viden om indførslen af DHUV.

De 11 deltagende kommuner fordeler sig således på indbyggertal:

Indbyggertal	Kommune
20.000-49.000	3, 7, 9, 10
50.000-79.999	4, 6, 8, 11
80.000 >	1, 2, 5

I Tabel 3.1 ses, hvordan antallet af beboere i botilbud samt andelen af køb og salg af pladser i de 11 deltagende kommuner ser ud i forhold til landsgennemsnittet. Dette sker på baggrund af KREVIs rapport om undersøgelse af botilbudsområdet[5]. I Tabel 3.1 præsenteres først gennemsnittet for de deltagende kommuner i undersøgelsen og dernæst gennemsnittet for samtlige kommuner i KREVIs undersøgelse (se Dalsgaard et al. 2012).

Tabel 3.1 Sammensætning af botilbud

Kommune	Antal helårsbeboere i botilbud pr. 10.000 18-64-årige (2010)	Købsandel (2010)	Antal døgnpladser i botilbud pr. 10.000 18-64-årige (2011)	Salgsandel (2010)
Gennemsnit for de 11 (10) kommuner	64,0	64 %	47,9	45 %
Gennemsnitskommunen (n=89/98)	70,4	64 %	48,4	44 %

4 http://www.socialstyrelsen.dk/dhuv/implementering/copy_of_udbredelse-af-dhuv (Kortet er ikke længere tilgængeligt på Socialstyrelsens hjemmeside)

5 Da en enkelt af de 11 deltagende kommuner ikke indgår i KREVIs undersøgelse, er den ikke med i sammenligningen.

Af tabellen fremgår, hvordan der i alle kategorier er nogenlunde overensstemmelse mellem landsgennemsnittet og gennemsnittet for de 11 kommuner. Den største afvigelse ses i antallet af "helårsbeboere i botilbud pr. 10.000 18-64-årige", hvor gennemsnittet i de 11 kommuner er 64, og gennemsnittet på landsplan ligger på 70,4. Det kunne derfor tyde på, at de 11 kommuner i undersøgelsen har færre handicappede i botilbud pr. indbygger end landsgennemsnittet. Ud over denne afvigelse er alle gennemsnit i de 11 kommuner stort set sammenfaldende med landsgennemsnittet.

3.2 Dataindsamling

Denne rapport bygger på to typer empirisk materiale: 1) spørgeskemaer om ledelsesinformation fra alle 11 kommuner og 2) interview med ansatte fra de fem kommuner, der har implementeret en digital understøttelse af Voksenudredningsmetoden, dvs. fra kommune 1, 2, 3, 4 og 5. Er man yderligere interesseret i den metodiske baggrund for rapporten, kan man læse mere i Bilag 1.

Digitale systemer sætter, som andre skemaer og regler, rammer for, hvilken information der registreres – og dermed måske også, hvilke problemstillinger og løsninger der er fokus på i forvaltningen. På den måde er digitale systemer et styringsværktøj på linje med andre værktøjer. Men digitale systemer møder implementeringsudfordringer, lige såvel som andre politikker og teknologier gør, og digitale systemer oversættes af de medarbejdere, der skal bruge dem, og i den organisation hvor de bruges.

Det betyder, at det er nødvendigt at kigge nærmere på, hvordan digitale systemer bruges til at producere ledelsesinformation, da det ikke er nok at kigge på en formel beskrivelse af et system og dets tekniske muligheder. Derfor valgte vi at interviewe forskellige typer af ansatte i alle kommuner for at få forskellige perspektiver på produktionen.

I hver kommune anmodede vi om interview med forskellige typer af ansatte:

1. Dels sagsbehandlere, der visiterer/indstiller til botilbud, da de registrerer informationer i de digitale systemer
2. Dels administrative medarbejdere, der producerer oversigter over borgere, priser på tilbud etc., da de transformerer registreringer om enkeltsager til rapporter (ledelsesinformation)
3. Dels ledere, som er ansvarlige for at levere information til et overordnet politisk og administrativt ledelsesmæssigt niveau, da de for det første er fortolkere af den ledelsesinformation, der bliver produceret, og ligeledes er dem der efterspørger ledelsesinformationen.

Der er forskel på de deltagende kommuners størrelse og derfor også på, hvor mange medarbejdere der er ansat i handicapafdelingen. I små kommuner kan det være den samme person, der har ansvaret for at producere oversigter og være i kontakt med det politiske niveau. I store kommuner kan der være flere forskellige økonomimedarbejdere og mange forskellige chefniveauer. Derfor er der også gennemført et varierende antal interview i kommunerne.

I første dataindsamlingsforløb blev der i alt foretaget 37 interview, og i andet forløb blev gennemført interview i ni af de 11 deltagende kommuner. Det foregik i perioden april 2013 til januar 2014[6]. I dette forløb blev i alt foretaget 30 interview.

Tabel 3.2 viser en oversigt over projektets samlede datamateriale.

[6] De sidste to kommuner blev kontaktet ad flere omgange, men ønskede ikke at indgå en ny interviewaftale i denne periode med henvisning til, at de ikke var nået så langt i implementeringen.

Tabel 3.2 Projektets samlede datamateriale

	Første forløb (2012)	Andet forløb (2013-2014)
Interview	37 interview (fordelt på 11 kommuner)	30 interview (fordelt på 9 kommuner)
Kommunebeskrivelser	11 beskrivelser i alt – en for hver kommune	
Spørgeskemaer om ledelsesinformation		For alle 11 kommuner*

* Kommunerne 10 og 11, som ikke indgår i 2. interviewrunde, blev også givet mulighed for at besvare spørgeskemaet via e-mail, hvilket de gjorde.

Alle 11 kommuner blev kontaktet i foråret 2013 med henblik på, om de var klar til runde 2. De fleste bad om udsættelse, da de ikke var kommet i gang med implementeringen af den digitale understøttelse. Fire af de ni interviewede kommuner i 2. forløb nåede ikke at få den digitale understøttelse på plads, inden interviewene blev foretaget. Det har været kendetegnende for alle kommuner, at implementeringen af it-systemet har trukket længere ud, end kommunerne oprindeligt havde forventet.

4 Status for implementering af it og ledelsesinformation

Der har været tre forskellige it-leverandør i spil blandt de 11 kommuner: Team Online, der leverer systemet INCORP; KMD, der leverer systemet EKJ, og KOMBIT-udbuddet (hvilket Team Online vandt). Status for implementering af digital understøttelse i de 11 kommuner vises i Tabel 4.1.

Tabel 4.1 Implementeringsstatus blandt deltagende kommuner i 2. interviewrunde

Kommune	Status for den digitale understøttelse	Udbyder af det digitale system
1	Implementeret	A
2	Implementeret	A
3	Implementeret	A
4	Implementeret	A
5	Implementeret	B
6	Ikke implementeret på grund af utilfredsstillende funktionalitet	B
7	Ikke implementeret (afventede KOMBITs udbud i projektperioden)	KOMBIT (Team Online vandt dette)
8	Ikke implementeret (er forsøgt, men systemet blev udsat på grund af fatale fejl)	B
9	Har haft en lang proces forud for kontraktindgåelse. Systemet skal implementeres inden for de næste måneder	B
10	Ikke implementeret	B
11	Ikke implementeret	Udbyder ikke valgt

4.1 Ændringer i forhold til ledelsesinformation over tid

Dette afsnit beskriver de 11 kommuners produktion af ledelsesinformation generelt set. Det vil sige, at det ikke udelukkende drejer sig om ledelsesinformation, der kan produceres som følge af implementeringen af DHUV, men om al den ledelsesinformation, der kan produceres i handicapafdelingen, fx i form af økonomisystemer eller manuelt opdaterede Excel-regneark.

I første og anden interviewrunde, som blev gennemført i kommunerne inden implementering (i 2012) og omtrent 1½ år senere (fra april 2013 til januar 2014), blev kommunerne spurgt, hvilke af følgende ni parametre, de kunne lave ledelsesinformation på. Parametrene er listet nedenfor. For nærmere uddybning af, hvordan parametrene er udvalgt, se første delrapport (Høybye-Mortensen, Ejbye-Ernst & Hammerskov 2013).

Tabel 4.2 Parametre ved ledelsesinformation

Parameter	Forklaring
1: Borgerdifferentiering, jf. autoriseret kontoplan	Udtræk over samtlige borgere og hvordan de fordeler sig på ydelser svarende til den autoriserede kontoplan
2: Paragraf som borger bevilges	Udtræk over samtlige paragraffer, som en borger bevilliges ydelser efter
3: Cpr-nummer på aktive borgere	Udtræk på cpr-nummer af samtlige borgere, der modtager ydelser fra handicapafdelingen
4: Samlet udgift på paragraf	Udtræk på den samlede udgift af en paragraf (fx § 107) i afdelingen
5: Specifik udgift til borger i handicapafdelingen	Udtræk på samlet udgift af de samlede ydelser til en borger i handicapafdelingen
6: Demografiskema (viden om fremtidige borgere)	Udtræk på de kommende borgere, dvs. borgere, der overgår til handicapafdelingen, når de fylder 18 år
7: Samlet ydelsesbillede på borgeren	Udtræk på de samtlige ydelser, som borgeren får fra kommunen, dvs. på tværs af afdelingerne
8: Diagnose eller problemstilling	Udtræk på, hvilke diagnoser eller problemstillinger samtlige aktive borgere i handicapafdelingen har
9: Funktionsniveau	Udtræk på, hvilket funktionsniveau (jf. kategorierne i Voksenudredningsmetoden) borgere i handicapafdelingen er kategoriseret med

Svarene på spørgsmålene i første runde er blevet sammenlignet med svarene fra anden runde. Forskellene er opsummeret i Tabel 4.3.

Tabel 4.3 Ledelsesinformation i runde 1 og 2

Kommune	1.runde	2. runde	Digital understøttelse af Voksenudredningsmetoden
1	5	9	Ja
2	6	8	Ja
3	7	9	Ja
4	6	7	Ja
5*	4	5	Ja
6	6	4	Nej
7	4	6	Nej
8	5	6	Nej
9	6	7	Nej
10**	6	5	Nej
11**	5	5	Nej

* I kommune 5 udgik nogle parametre, fordi der manglede oplysninger (1. runde), og fordi svarene pegede i flere retninger (2. runde). Det bevirker, at kommunen ligger lavt.

** Deltog ikke i 2. interviewrunde.

Forud for implementeringen af DHUV I 2012 kunne de 11 kommuner producere ledelsesinformation på mellem fire og syv af parametrene. I 2014 kunne otte kommuner producere mere ledelsesinformation end i 2012. Det skyldes dog ikke udelukkende funktioner i det nye digitale system, men også organisatoriske ændringer.

Flere af kommunerne har oplevet forskelle i deres mulighed for at producere ledelsesinformation på trods af, at de ikke har fået den digitale understøttelse. Forklaringen på det kan måske findes i øvrige organisatoriske ændringer. Flere kommuner havde i udgangspunktet (dvs. da de første interview blev lavet) et lavt niveau af ledelsesinformation og kæmpede med at få overblik over området (fx over borgere og tilbud samt harmonisering af serviceniveau, hvis der var tale om en sammenlagt kommune) som følge af strukturreformen. At implementere VUM/DHUV var således blot én af de aktiviteter, kommunen havde i gangsat for at få styr på området. To kommuner (kommune 6 og 10) har i runde 2 færre muligheder for at producerer ledelsesinformation. Det kan muligvis forklares ved, at eksisterende systemer er blevet rullet tilbage og/eller ikke er blevet opdateret på grund af forventningen om, at et nyt system var lige om hjørnet. Lederen i kommune 6 fortæller fx, at ledelsesinformationen er blevet dårligere, siden de gik bort fra deres Excel-regneark til fordel for et nyt økonomisystem (AØL).

Skemaet om forskellene i ledelsesinformation skal læses som et praj om tendensen og ikke som et objektivt billede. Dette forbehold tages, fordi baseline, dvs. resultaterne fra første runde, er baseret på vores vurdering af interview og kommunerapporter, og da spørgeskemadata fra anden interviewrunde også har været udsat for vores bearbejdning (eksempelvis hvis der er sat kryds i både "ja" og "nej", så har vi på baggrund af interviews vurderet, hvilke svar der var gældende)[7]. Endvidere kan der også være fortolkningsvariationer af spørgsmålene, fx i forhold til hvordan 'automatiseret udtræk' er blevet opfattet. Er det opfattet som noget, der skal kunne komme fra kun ét system, eller er det opfattet som noget, der godt kan komme fra flere systemer med lidt manuel kobling. For at imødekomme denne svaghed har opgørelsen af forskellene gennemgået en kvalitetssikring. Den består i at sammenligne besvarelserne på spørgeskemaet med det, der blev sagt under interviewene for at se, om der var overensstemmelse mellem, hvordan ledelsesinformationen blev beskrevet i interview og besvarelsen i spørgeskemaet.

For yderligere at styrke vores vurdering af, hvor stærke kommunerne er i forhold til at kunne producere ledelsesinformation, har vi lavet en supplerende analyse. Den består af en analyse af interviewmaterialet for at vurdere *modenheden,* dvs. i hvor høj grad kommunerne er i stand til at producere og anvende deres ledelsesinformation

Modenhed forstås her med udgangspunkt i Bouckaert og Halligans model for *performance regimes* (Bouckaert & Halligan 2006). For en nærmere uddybning af dette, se Bilag 1. Alle interview i 2. runde blev analyseret og kategoriseret som enten 1, 2, 3 eller 4 på fire forskellige variable (se Bilag 1), hvor 4 er den højeste grad af modenhed. Som det kan ses af Tabel 4.4, er der (delvist) overlap mellem kommuner med en høj modenhed og kommuner med mange muligheder for at producere ledelsesinformation. Dette indikerer robusthed i vores fund og viser, at der er overensstemmelse mellem de oplysninger, der er fremkommet via interview og fra spørgeskemaet.

[7] Plus vanskeligheder i forhold til, om udtræk forstås som det, kan vi få ud af vores Excel-regneark, eller om det kun forstås som udtræk, hvis det kommer fra et it-system, der kan lave rapporter.

Tabel 4.4 Antal parametre, der kan laves ledelsesinformation på og modenhed

Kommune	1. runde	2. runde	Modenhed (baseret på 2. runde interviews)
1*	5	9	3
2	6	8	3-4
3	7	9	3-4
4	6	7	3-4
5**	4	5	3
6	6	4	3
7	4	6	2-3
8	5	6	2-3
9	6	7	1-3
10	6	5	***
11	5	5	***

* Grunden til, at kommune 1 ikke er vurderet til mere end 3 på modenhed på trods af at, der kan laves ledelsesinformation på 9 parametre, skyldes, at ledelsesinformationen, der kan laves ikke er komplet, da kommunen har ikke indført samtlige sager i det nye digitale system

** I kommune 5 udgik nogle parametre, fordi der manglede oplysninger (1. runde), og fordi svarene pegede i flere retninger (2. runde). Det bevirker, at kommunen ligger lavt.

*** Deltog ikke i 2. runde – derfor ingen modenhedsvurdering.

4.2 Ledelsesinformation til konkrete problemstillinger

For at belyse kommunernes muligheder for at producere ledelsesinformation fra en anden vinkel, end hvad der teknisk kan lade sig gøre, stillede vi også spørgsmål til bestemte situationer for at få viden om, hvorvidt interviewpersonerne mente, at kommunen havde ledelsesinformation, der kunne hjælpe dem i disse specifikke situationer. Her gælder igen, at vi spurgte til ledelsesinformation bredt fra handicapafdelingen og ikke kun ledelsesinformation fra DHUV.

I anden interviewrunde blev samtlige interviewpersoner derfor stillet følgende tre spørgsmål:

1	*Hvis der i X Kommune er en overskridelse af budgettet for § 107 i første kvartal af 2013, mener du så, at man på baggrund af ledelsesinformation kan træffe beslutninger, som kan føre til besparelser?*
2	*Hvis en borger klager over de ydelser, han er blevet visiteret til, mener du så, at man med udgangspunkt i ledelsesinformation for denne og andre borgere kan vurdere, hvorvidt der er hold i klagen eller ej?*
3	*Hvis der pludselig opstår en skandalesag i jeres kommune om problemer med et botilbud, vil kommunalpolitikerne med udgangspunkt i jeres ledelsesinformation så kunne finde ud af, om det var et enkeltstående tilfælde, eller der generelt er problemer med det tilbud?*

Det generelle billede er, at kommunerne har ledelsesinformation, der hjælper med økonomi (spørgsmål 1), men ikke ledelsesinformation der hjælper med at vurdere klagesager (spørgsmål 2) eller belyse skandalesager (spørgsmål 3). Dette bekræfter det generelle billede fra interviewene, nemlig at ledelsesinformation om økonomi har højest prioritet. Man kan også sige, at den første situation er en "normal" situation, forstået således, at alle kommuner fast følger

deres udgifter og laver økonomirapporter med et vist interval, hvorimod situation 2 og 3 beskriver undtagelsesvise situationer. At belyse en klage fra en borger eller en skandalesag på et botilbud ikke er noget, der direkte passer ind i den daglige drift og den rutinemæssige ledelsesinformation.

Svarene på de tre spørgsmål fordeler sig således:

Spørgsmål	Ja	Nej	Intern enighed i kommunen, dvs. samme svar fra hhv. sagsbehandler, økonomimedarbejder og ledere
1 Budgetoverskridelse	22	3	Enighed i 7 ud af 9 kommuner
2 Klage	0	25	Enighed i 9 ud af 9 kommuner
3 Skandalesag	2	23	Enighed i 7 ud af 9 kommuner

De fleste interviewpersoner svarede be- eller afkræftende på spørgsmålene, men nuancerede deres svar på alle tre spørgsmål. I det følgende har vi imidlertid kategoriseret deres svar som enten "ja" eller "nej". I forhold til svarene på spørgsmål 1 er det imidlertid vigtigt at få en nuancering med, da den går igen hos 13 af de 25 interviewpersoner. På spørgsmål 1 (om de har ledelsesinformation der vil kunne informere en besparelse) svarer langt de fleste: Ja, de har informationen, der informerer og indikerer, hvor man eventuelt kan sætte ind, men selve besparelsen er mere kompleks at sætte i værk, fordi a) borgere, der allerede er tildelt en service, ikke bare kan fratages service, i det her tilfælde fx flytte fra et botilbud, eller fordi b) man skal kigge på det samlede ydelsesbillede, da en overskridelse på § 107 (midlertidige botilbud) kan modsvares af et fald på fx § 108 (permanente botilbud). De interviewpersoner, vi har kategoriseret som "nej", svarede, at de ikke har eller kender til ledelsesinformation, som vil kunne belyse problemet med denne budgetoverskridelse (spørgsmål 1).

5 Barrierer for implementering og integration af nyt digitalt system

Dette kapitel omhandler de udfordringer og barrierer, som implementeringen af det nye digitale system er stødt på. Det er valgt, da der ligger et læringspotentiale for andre kommuner heri. Der er også mange eksempler på positive erfaringer og forventninger til systemet, men disse er ikke i fokus i dette kapitel. Kapitlet tager udgangspunkt i interview fra de fem kommuner, der arbejder med det nye digitale system som deres primære sagsbehandlingssystem. For nærmere beskrivelse af, hvordan interviewene er analyseret, se Bilag 1: Analyse af interviews i kapitel 6 og 7.

DHUV er ikke blevet implementeret i et vakuum, men i kommuner, der også forud for det ny system har anvendt it-systemer og som en del af en større organisation, hvor forskellige afdelinger samarbejder på tværs og udveksler informationer. De nye digitale systemer må derfor ses i den kontekst, de ønskes implementeret og integreret i. Med implementering forstås her, at systemerne skal optages i arbejdsgange hos de ansatte i kommunen. Med integration forstås her, at de nye systemer skal fungere hensigtsmæssigt med andre digitale systemer i organisationen. Det nye system skal dermed kunne passe ind i kommunen både i forhold til arbejdsgange hos de ansatte i handicapafdelingerne og i forhold til de øvrige digitale systemer, der anvendes i kommunen.

Overordnet set er de nye systemer i de fem kommuner implementeret. Sagsbehandlerne arbejder med systemerne, og lederne holder øje med sager og trækker i nogle kommuner aggregerede informationer ud af disse. Flere steder møder implementeringen dog forhindringer. De følgende afsnit vil tage udgangspunkt i centrale integrations- og implementeringsvanskeligheder, som de ansatte i kommunernes handicapafdelinger har beskrevet. Dette vil ske ved en gennemgang af seks overordnede tematikker, som bliver fremhævet som centrale på tværs af de forskellige kommuner. Disse seks temaer er: 1) snitflade til handicapafdelingens øvrige digitale systemer, 2) snitflade til andre afdelingers digitale systemer, 3) manuelt produceret ledelsesinformation, 4) manglende forståelse og kendskab til systemet blandt sagsbehandlere, 5) manglende tiltro til systemet blandt økonomimedarbejdere og 6) manglende investeringer i implementeringen.

De seks temaer placerer sig forskelligt i forhold til ovenstående begrebspar – implementering og integration. Således fokuserer de første to afsnit – 1) handicapafdelingens andre digitale systemer og 2) andre afdelingers digitale systemer på integrationen af det nye digitale system med andre digitale systemer, som anvendes omkring det nye digitale sagsbehandlingssystem. Det tredje tema – 3) manuelt produceret ledelsesinformation – beskriver, hvordan sagsbehandlerne grundet implementeringsvanskeligheder stadig anvender manuelle systemer til at producere information. De sidste tre afsnit – 4) systemets uigennemskuelighed, 5) manglende interesse og tiltro til systemet, og 6) manglende ressourcer – beskriver forskellige årsager til, at systemet endnu ikke er fuldt implementeret i kommunernes daglige arbejde.

5.1 Handicapafdelingens andre digitale systemer

Alle kommuner har haft en eller anden form for fagsystemer, som det nye DHUV-system på sigt skal afløse. Flere steder har det nye digitale system dog ikke overtaget de(t) gamle digitale system(er)s plads, men supplerer blot disse. Det nye fagsystem skal således i flere kommuner indgå i samspil med andre fagsystemer. At det nye digitale system bliver et blandt mange systemer, er beskrevet i citatet nedenfor, hvor to sagsbehandlere fortæller om alle de forskellige systemer, de anvender:

Sagsbehandler (superbruger): Vi bruger stadig Lotus [kalendersystem]. Der er jo et kalendersystem i it-løsningen [det nye system], men det bruger vi bare ikke. Vi bruger jo Lotus, som resten af kommunen bruger, fordi ellers så kan vi jo ikke kommunikere med resten af kommunen.

Sagsbehandler: Vi har i det hele taget rigtig mange systemer lige nu, fordi det har endnu ikke kunnet afløse nogle af de andre systemer, vi har. Så vi kører vel med en 4-5-6 programmer.

Sagsbehandler (superbruger): Så vi har jo stadigvæk den gamle journal, den skal vi jo kunne hente noget i. Så har vi Acadre, som er vores journaliseringssystem, og så har vi vores kalendersystem, og så har de jo diverse andre økonomisystemer, som vi ikke lige bruger så meget. Så har vi jo Net-forvaltning til lægeblanketter og Mediconnet til store statustest. (Kommune 4)

Det ses ud fra ovenstående, hvordan det nye digitale system ikke nødvendigvis overtager tidligere programmer, men i højere grad bliver en tilføjelse. Det nye sagssystem har eksempelvis, som beskrevet i citatet ovenfor, et simpelt påmindelsessystem, der minder sagsbehandlerne om, hvornår de skal lave opfølgninger. Denne påmindelsesfunktion erstatter dog ikke programmet Lotus, som sagsbehandlerne bruger som deres kalender. De ender dermed med at have både den simple påmindelseskalender fra det nye digitale system og den kalender, de tidligere har arbejdet med. Man kunne så håbe, at disse to systemer ville kunne kommunikere, således at informationerne fra det nye digitale system automatisk overføres til den kalender, der stadig anvendes. Men sådan er det de færreste steder. I de fleste af de fem kommuner har indførelsen af det nye digitale system medført, at sagsbehandlerne skal indføre informationer om borgere og udredninger i *endnu* et digitalt system. Dette ses beskrevet i nedenstående citat:

Sagsbehandler (superbruger): Altså, systemet fungerer, og så laver it- firmaet [leverandører B] nogle tilføjelser, og så laver de nogle forringelser, samtidig med de egentlig laver noget, der skulle være bedre. De glemmer lige at teste den helt færdig, inden de så sætter det i gang hos os. Så nogle gange så får vi nogle set-backs. [Leverandør B] er ikke dem, der kommer op på hesten samme dag, som de sadler, så det har vi nogle udfordringer med.

Interviewer: Men hvordan var det inden?

Sagsbehandler (superbruger): Der brugte vi CARE. Og det gør vi til dels også stadig, fx i forhold til vores indberetning og vores økonomidel, der ligger stadigvæk i CARE. Så vi er sådan lidt tvedelt i forhold til det, og det kan godt nogle gange være enerverende i forhold til at have så mange steder, jeg skal huske at indberette. Så administrativt er det lidt tungt. (Kommune 5).

Det ses ud fra ovenstående citat, hvordan implementeringen af det nye system i denne kommune fører til en administrativ forøgelse, da det for sagsbehandlerne bliver endnu et system, som informationerne skal indtastes i. Det ses dog, at sagsbehandleren selv fortæller om tekniske problemer ved de nye system, og hun giver udtryk for, at anvendelsen CARE ikke kan afsluttes. I eksemplet ovenfor er både Lotus, Acadre og CARE dermed eksempler på tidligere digitale systemer, som det nye system indgår i samspil med. Der er ikke nogen kommuner, hvor det nye digitale system har en automatiseret informationsdeling med det tidligere system. Dette hænger delvis sammen med, at intentionen med at indføre de nye systemer i mange kommuner har været/er at erstatte de tidligere systemer. Anvendelsen af flere systemer italesættes derfor ofte som en overgangsfase.

Et af hovedformålene med at producere ledelsesinformation i kommunerne er at have overblik over, hvor mange penge der bruges i kommunen. Dette er hidtil blevet varetaget af specifikke økonomisystemer, men i flere kommuner beskrives det, hvordan det på sigt er deres ambition at få indført disse informationer i fagsystemet, således at alle informationer er samlet ét sted. Dette beskrives i følgende citat:

> *Sagsbehandler (superbruger): Det er meningen, at vi skal have økonomi ind også. Det hele bliver integreret på sigt, men fordi vi har haft de her begyndervanskeligheder med [leverandør B], så vil vi også være 110 procent sikre på, at systemet kan det. Så vi vil have det testet godt og grundigt, inden vi hopper over. Oplægget var oprindelig, at økonomien skulle have været på først i 2014. Der har [leverandør B] ikke leveret varen. Vi skal have alt skiftet, så betalingsdelen den også kører, så den ikke kører i AS2007, men kører i det nye system. Vi vil ikke have sådan nogle sjove overraskelser hen midt på året, det har vi ikke lyst til. Vi har styr på det nu, og det vil vi gerne blive ved med. [Det betyder at vi har] flere steder, vi skal hen og indberette. Men i forhold til DHUV'en der leverer den det, den skal. Vi laver udredning, faglig vurdering, indsatsmål, indstilling til visitationen. Du kan så efterfølgende lave en bestilling til at udføre handeplan til borgeren, afgørelsesbrev til borgeren og et opfølgningsskema. Så hele det flow, det har vi.* (Kommune 5)

Det ses i citatet ovenfor, hvordan implementeringen af økonomidata i fagsystemet bremses af implementeringsvanskeligheder, da økonomimedarbejderne ikke har tillid til det nye system. Denne manglende tillid til systemet, betyder også, at der ikke sker en automatisk udveksling af informationer mellem det nye fagsystem og økonomisystemet, da dette ville medføre, at fejl i fagsystemet førte til fejl i økonomisystemet. Men i forhold til sagsbehandlingsprocessen – bortset fra økonomi - fungerer det nye system.

5.2 Andre afdelingers digitale systemer

Hvor det ovenfor beskrives, hvordan økonomisystemet ikke kan integreres med det nye digitale fagsystem grundet manglende tiltro til det nye system, beskriver informanterne også, at den manglende integration skyldes økonomisystemets anvendelse på tværs af kommunens afdelinger. Dette beskrives af en social- og tilbudschef i nedenstående citat:

> *Interviewer: Har I overvejet at inkorporere økonomisystemet i det faglige system?*
>
> *Socialchef: Ja, men det er to forskellige systemer. Der er to forskellige leverandører på de systemer. Vi havde nogle overvejelser på, fordi [leverandør A] kan ret beset også levere nogle moduler, der kan løse de der økonomiske ting, men det ville betyde, at vi skulle lægge det om, og da vores økonomifolk er rigtig glade for AS2007 og Prisme, som de også bruger, og da det også kører andre steder i kommunen, så ville det være for det første en større investering, men også være en omlægning, der ikke lige gav mening. Så lige nu går bestræbelsen på at få lavet nogle snitflader og få det hele til at hænge sammen.* (Kommune 1)

På baggrund af ovenstående citat ses det dermed, hvordan økonomisystemet ikke nødvendigvis ønskes indføjet i fagsystemet, da økonomisystemet går på tværs af de forskellige afdelinger i kommunen, og man derfor ikke blot kan træffe en beslutning internt i handicapafdelingen. Det er derfor ikke muligt at samle data, men informanten beskriver i citatet ovenfor stadig muligheden for en fremtidig snitflade mellem de to programmer.

Det er ikke kun økonomien, der går på tværs af kommunen – borgerne vil også ofte være tilknyttet flere forskellige afdelinger i kommunen. Dette giver et behov for at dele information på tværs af forskellige afdelinger, som følgende citat beskriver:

> *Myndighedschef: På handicapområdet, der kører vi mest med noget, der hedder EKJ. Og på ældreområdet der kører vi mest med noget, der hedder KMD Care. Men problemet er, at vi sagtens kan have nogle ældre med handicap. Vi kan også sagtens have nogle handicappede, der har brug for hjælpemidler, og hjælpemidler det er noget, vi håndterer i ældresystemet. Vi har masser af borgere, som findes i begge systemer, og vi kan ikke rigtig kommunikere på tværs af de to systemer. I hvert fald ikke ret forsvarligt. Så nej, vi har ikke super god adgang til ledelsesinformation, som det ligger nu p.t.* (Kommune 5)

5.3 Manuelt produceret ledelsesinformation

Borgere, der går på tværs af afdelinger, giver informationsproblemer, når forskellige afdelinger anvender forskellige systemer. Den mest omtalte form for kommunikationsudveksling mellem handicapafdelingen og en anden kommunal afdeling er information om kendte fremtidige borgere. Fremtidige borgere er borgere, der snart fylder 18 år og har nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne, som varsles af børne- og familieafdelingen til handicapafdelingen, så de kan tage højde for disse borgere i deres fremtidige budgetter. Denne informationsudveksling beskrives i citatet nedenfor:

> *Leder: Jeg kan bruge den information, hvis vi skal lave strategiplaner, så vil jeg kunne bruge det til at se, hvor mange typer af borgere har vi egentlig i den aldersgruppe inden for det og det. Fordi vi har nogle unge, som vi smider ind i vores eget system, et halvt år før de egentlig er vores borgere. Så står de bare hvilende som DHUV-sag, inden vi går i gang. Der kan vi så også følge de unge. Det er der, hvor vi har et lille regneark-problem, fordi når vi først smider dem herover i DHUV, så er det egentlig en aktiv sag hos os. Så vi kører parallelt forløb med børne- og familieafdelingen i et halvt år, nogle gange i et helt år. Det er fint, det er rigtig godt. Det giver nogle helt andre overgange, men jeg har jo styr på de der unge helt ned til 15-årsalderen. Det der lille regneark, det har jeg endnu. Børne- og familieafdelingen har ikke noget system derude, men hvis jeg ikke havde regnearket, så var der ikke styr på, hvor mange nye borgere der kommer. De har ikke noget fagsystem, vi kan snakke sammen med. Derfor ville jeg jo gerne have, at de havde samme system som os. Men det har de ikke endnu, og jeg ved ikke, hvad de bliver enige med sig selv om. Det kan jeg kun anbefale, når kommunerne går i gang med sådan noget her, at man finder ud af at få ens fagsystemer. Problemet er, at der er så stort et marked for fagsystemer, så nogle specialiserer sig i børneområdet, og nogle specialiserer sig i voksenområdet. Det er et problem.* (Kommune 3)

Det ses ud fra ovenstående, hvordan lederen angiver to årsager til, at informationerne ikke automatisk overføres mellem de to systemer. For det første er systemet bygget til en bestemt sagsgennemgang. Det betyder, at hvis de unge indføres, før de er "aktive", så bliver de talt med alligevel; der er dermed ikke nogen måde at have borgere i systemet, som ikke er aktive endnu. Derudover skyldes det manglende snitflader mellem SBSYS og det nye digitale system. Disse to problemer medfører, at dataudvekslingen foretages manuelt ved, at handicapafdelingen modtager et regneark med informationer om de relevante borgere.

Dette eksempel med manuelt udvekslede data mellem de to afdelinger er interessant, fordi det er et udtryk for, at kommunen har lavet en løsning, der forsøger at kompensere for det digitale systems manglende integration og/eller implementering i handicapafdelingernes arbejde. Det

ses således i flere kommuner, at det nye digitale system bliver beskrevet som udgangspunktet for deres arbejde, men regneark anvendes fortsat til registrering og informationsudveksling. Det nye digitale system dækker de almindelige operationer, men i de ekstraordinære situationer, som det nye digitale fagsystem ikke tager højde for, anvendes de manuelle regneark. Det ses dermed, at når der er uoverensstemmelse mellem arbejdspraksis og det nye digitale system, løses dette ved at anvende andre systemer.

De manuelle systemer tages også i brug, hvis de digitale systemer giver så mange tekniske problemer, at det ikke bliver muligt at trække basal information ud fra dem. Dette ses eksemplificeret i nedenstående citat:

> *Interviewer: Er du tilfreds med den ledelsesinformation, du har?*
>
> *Leder: Der synes jeg stadig, der er noget at komme efter. Ledelsesinformation i forhold til daglig ledelse, der har vi været nødsaget til at lave vores eget skufferegnskab for egentlig at kunne styre, hvilke sager er hos hvilke rådgivere, hvor gamle er sagerne, hvorvidt de er udredt. Alt sådan nogen ting, det har vi selv skullet lave, der har vi lavet et regneark, en mikrodatabase vil jeg kalde det, der kan holde overblik. […] Jeg kan ikke sige præcist, hvorfor vi ikke kan få dataene ud, jeg har bare spurgt og fået at vide, at det kan vi ikke. […] Der har været nogle it-mæssige udfordringer med rent praktisk at gå ind og ændre rådgivertilknytning inde i det nye system. Det har været enormt tidskrævende. Nu er det blevet lettere. Der er kommet nogle opdateringer af systemet, der gør, at det ikke tager flere dage, som det gjorde før, at skulle ændre sin sagsstamme. Så derfor er vi også ved at være i hus nu. Men det kan selvfølgelig have været én udfordring i forhold til at trække ud der. Det er en åbenlys udfordring i hvert fald.* (Kommune 5)

I ovenstående citat bliver det klart, at de såkaldte "skufferegnskaber" må tages i brug i denne kommune, da det digitale system [fra leverandør B] ikke kan levere den ønskede information. Det manuelle system er muligvis simpelt og mangler fleksibilitet, men de ved, hvordan det virker. Derfor anvendes her Excel-regneark, som hver enkelt sagsbehandler udfylder for at holde styr på sin sagsstamme.

5.4 Manglende forståelse og kendskab til systemet

Flere sagsbehandlerne beskriver, at det har taget tid at lære systemet at kende, og hvordan de har haft svært ved at skelne mellem tekniske problemer og forkert brug af programmet. Denne manglende forståelse beskrives som en effekt af, at sagsbehandlerne ikke har fået tid til at tillære sig det nye system og få det implementeret ordentligt i deres arbejdsgange. Når først systematikken er inde under huden, og det lykkes at fuldføre en sag fra start til slut i systemet, er det imidlertid en stor kilde til glæde. Eksempelvis beskriver nogle sagsbehandlere fra kommune 2:

> *Sagsbehandler: Jeg er begejstret. Jeg synes, det er et godt system, det kræver bare noget tid, og man kan sige, at vi har fået det på den måde, at vi har jo ikke været fredet til at kunne sige: "nu kan du sidde i en uge og lave nogle sager i det nye system og koncentrere dig om det". Vi har jo bare lavet det, samtidig med at dagen er kørt, som den plejer. Så tager det noget tid, før man kommer ordentligt ind i det og får lavet nogle VUM'er fra start til slut, hvor det hele bare fungerer, fordi der har jo også været nogle ting undervejs, der har drillet lidt, og noget der ikke har virket. Når man får lavet noget og det lykkedes, fra man starter til man slutter, så bliver man jo også glad, og så tænker man "yes", super system. Det skal man lige prøve nogle*

gange, så man også forstår systematikken i det. De forskellige faneblade, og hvor man skal klikke. Det er jeg dog efterhånden også ved at blive god til.

Sagsbehandler (superbruger): Det tænker jeg også, og det har da taget lang tid med implementeringen med det, fordi mængden af arbejde har været så stor, så man har simpelthen ikke kunne koncentrere sig om at få lært systemet ordentligt. Så har systemet fået skylden for den ekstra arbejdsmængde. Der har været både metoden [VUM] og it-systemet. Så jeg har oplevet lidt, at der har været en barriere i forhold til både at skulle lære en ny metode og et nyt it-system. Nu er jeg så den type, der sagde ja til at være superbruger og ja til at gøre de her ting, så jeg har haft uger, hvor jeg har arbejdet 37 timer med det, og så har det andet bare måttet ligge, eller også så har jeg hygget med det i weekenden derhjemme, ik'? Så på den måde, så har jeg arbejdet meget koncentreret med systemet. Jeg får også energi af, at det lykkedes, og vi kan trække ledelsesinformation ud. (Kommune 2)

Det beskrives i ovenstående citat, hvordan det tager tid at forstå systemet og få det ind under huden. Dette kan medføre en kritisk indstilling i forhold til det nye digitale system blandt nogle sagsbehandlere. I nogle kommuner beskrives denne manglende forståelse for systemet at føre til en tvivl om, hvor eventuelle problemer opstår:

Sagsbehandler: Det, der er det værste i øjeblikket, det er, at forbindelsen mellem [System A] og Bostedet [digitalt system der anvendes af udfører], den er slet, slet ikke sikker. Tingene forsvinder faktisk ud i space, når vi sender til Bostedet. Og når de godkender en borger i Bostedet, så i samme øjeblik de trykker på knappen, så er det hele væk. Det er svært, når vi er ved at implementere det, fordi man bliver usikker på, om det er en fejl, man selv kommer til at sidde og lave, eller om det er systemet, der laver en fejl. Det er svært at analysere, når det ikke rigtig virker, og man ikke har det helt inde under huden. […] Meningen er, at de to systemer skal tale sammen og også i forhold til effektmåling. (…) Det allerværste problem er, at vi ikke snakker sammen med Bostedet, eller at vi hvert fald ikke kan stole på, at vi gør. Det er ligesom i starten, da man fik faxen, så ringede man til folk og sagde: "nu får du en fax". Det gør vi nu. Nu skriver vi i Outlook: "prøv lige at kigge i Bostedet, jeg har sendt noget til dig". (Kommune 1)

Sagsbehandleren i ovenstående citat er usikker på, om fejlen i systemet skal findes i relationen mellem denne og udførernes digitale system eller internt i det nye it-system. Citatet beskriver dermed en problematik ved en utilstrækkelig implementering og den medfølgende forståelse for, hvordan systemet anvendes korrekt. De nye fagsystemer bliver til en form for uforudsigelig black box. Det ses derudover i ovenstående citat, at sagsbehandleren – for at sikre, at systemet rent faktisk har sendt dokumenterne – også sender en mail for at tjekke, at dokumentet er kommet frem til modtageren. Den eventuelle besparelse, der kunne være i at sende dokumenterne til udfører direkte fra fagsystemet, er dermed – grundet mistillid til snitfladen mellem to programmer – ikke en administrativ besparelse. Dette medfører manglende tillid til programmet, og informanten beskriver, at denne nu bruger tid på at gardere sig mod eventuelle fejl i systemet.

At et større kendskab til, hvilke muligheder for udtræk systemet tilbyder, omvendt fører til større begejstring for systemet, beskriver økonomimedarbejderen fra kommune 2, hvor sagsbehandlerne selv begynder at efterlyse ledelsesinformation:

Økonomimedarbejder: Det tyder på, at så begynder vi at være der, hvor det virker for dem (sagsbehandlerne). De kommer selv og efterspørger: "gud, kan jeg udtrække mine sager sådan og sådan?", så har de siddet og leget lidt med det. Der er også

nogle af dem, der er fløjtende ligeglade, fordi de skal bare vide, hvad for nogen de arbejder med, og så tager den derfra. Der er faktisk også nogen, der har sagt: "gud, udtrækningsmulighederne er faktisk også tilgængelige for os". Nu er der nogen, der begynder at efterspørge, om de ikke kan få nogen af de oversigter, jeg har sendt til ledelsen, om ikke også de kunne få lidt mere viden om, hvordan butikken kører. (Kommune 2)

5.5 Manglende interesse og tiltro

Nogle sagsbehandlere beskriver en lyst og fascination af de nye systemer og de muligheder, de bringer med sig. Dette kommer især til udtryk ved superbrugerne, der i alle kommuner er mere positive end deres kollegaer. Dette kan både hænge sammen med, at superbrugerne får mere tid til at lære systemet at kende, men også at de, der vælges/melder sig som superbrugere, er interesserede i det nye system. I kommunerne er der også medarbejdere, der er kritiske over for det nye system, som ikke interesserer sig for it og forsøger at holde fast i de tidligere systemer. Dette ses eksempelvis i følgende citat:

Interviewer: Så der er ikke noget, der hedder administrativ lettelse med det nye system?

Sagsbehandler: Overhovedet ikke, tværtimod, det er blevet virkelig en administrativ byrde oveni. Ikke så meget i forhold til at skrive journaler, bare almindelige journaler, det er sådan nogenlunde, bortset fra at bedst, som man tror, man har lavet et eller andet journalnotat, som nu så fint ud og med dato og alt sådan noget, så næste gang så er det bare ét sammensurium, det er bare én pærevælling sådan pludselig. Og det er jo sådan noget, der sker. Som man bliver dødirriteret over, fordi det er fuldstændig ulæseligt over for andre mennesker. […] Det er bare én ting. Og så har vi haft problem med at printe ud, og så kunne man kun se halvdelen af teksten inde i VUM og ej men altså, det er uendeligt altså. Og der er jeg typen, fordi det her det interesserer mig ikke, det er, jamen har man valgt, at man skal have sådan et system, så skal det fungere fra første dag af, og det skal være brugervenligt. Det skal være sådan, at man som fagperson, som rådgiver, bare synes at det her, det er brugervenligt. Og det, jeg er godt klar over, at [superbrugen] vil have en anden mening, men hun sidder også med helt andre forudsætninger. Hun har timer ved siden af, hun er betalt for at lave det. Jeg skal bare bruge det… Hun [superbrugeren] er frigivet nogle timer om ugen til det; jeg skal implementere det i mit daglige arbejde. Og det er til så stor irritation, så jeg faktisk stadig nogle gange laver en VUM på gammeldags manér, og så klipper jeg over, for jeg er bange for, hvad der sker i hele systemet ik' også. (Kommune 5)

Det ses ud fra ovenstående, hvordan sagsbehandleren i dette citat stadig anvender det gamle system til (manuel) udredning, og først efterfølgende overfører dette til det nye system. Hun holder fast i det gamle system, hun kender til, da hun ikke har tiltro til, at det nye system er stabilt. Det er dog ikke kun sagsbehandlerne, der er kritiske i forhold til det nye system. Flere økonomimedarbejdere forholder sig ligeledes kritisk til systemet og vil ikke overføre økonomidata, før de er helt tilfredse med det nye system:

Leder: Der kører fortsat parallelle systemer. Og som jeg hører økonomiafdelingen, så har de ikke tillid til det nye system [system B]. Det kan også være, de rent teknisk ikke kan, men de har i hvert fald brug for at køre med flere systemer. Vi bruger jo stadig også CARE-systemet i forbindelse med økonomi, så vi indrapporterer faktisk til to systemer. (Kommune 5)

Det er ud fra ovenstående eksemplificeret, hvordan bevillingschefen i kommune 5 beskriver, at økonomifolkene i kommunen ikke har tillid til, at det nye fagsystem kan varetage den økonomiske del af vidensproduktionen i kommunen. Dette betyder også, at økonomifolkene i flere kommuner ikke har nogen som helst berøring eller erfaring med de nye fagsystemer og at lave udtræk fra dem. Der ses dermed, at medarbejdere i flere kommuner forsøger at undgå eller i hvert fald udskyde arbejdet med det nye system, når det gælder økonomi. Kommune 2, 4, 7 og 8 har fastholdt deres Excel-regneark til økonomistyring.

5.6 Manglende investeringer

Implementering af et nyt digitalt system koster mange penge (både selve købet af systemet og medarbejderressourcerne), og det beskrives i flere kommuner, hvordan der kun er afsat begrænsede midler til implementeringen af de nye systemer. Dette blev delvist beskrevet ud fra sagsbehandlernes synspunkt i ovenstående afsnit i forhold til deres manglende oplæring, forståelse og/eller interesse for det nye system. Ud over de ansattes beskrivelser af, at det nye digitale system ikke implementeres fuldt ud, angives der også en mere teknisk årsag. Denne har sit udspring i manglende ressourcer til at flytte og indføre data i det nye system. Dette beskriver økonomimedarbejderen fra kommune 2 eksempelvis:

> *Økonomimedarbejder: Vores aktiviteter her i handicapforvaltningen tjener et formål, og når vi laver så meget aktivitet, så har det selvfølgelig nogle konsekvenser for borgeren, og det koster nogle penge at lave. Og de to ting skal jo stemme overens, og det tror jeg ikke altid, det har gjort før i tiden. Der er jo meget fokus på, at vi skal kunne gøre tingene bedre og billigere. Det kan vi altså ikke, hvis vi handler i blinde. Derfor tror jeg på, at det her mere tilgængelig information, gør det muligt for os at handle mere målrettet og effektivt både for os som administration og som mennesker. Det er jo win-win. Så derfor så synes jeg, det er vigtigt, det er det formål, vi skal have gjort os klart, men også at der går lang tid, før vi er i mål. Medmindre man tager en ledelsesmæssig beslutning og siger, at: "vi skal have det her datagrundlag gjort så up-to-date, som vi kan tilbage i tiden, så vi har et sammenligningsgrundlag, og så skal vi have lukket alle de sorte huller, vi overhovedet kan forstille os", men den næste sætning skal så også være: "og her er ressourcerne til at gøre det med".* (Kommune 2)

Ud fra ovenstående citat ses det, hvordan det vil kræve store midler at få systemet fuldstændigt implementeret. Flere af de undersøgte kommuner har ikke overført alle borgere til det nye fagsystem, men indfører kun borgerne fremadrettet. Det betyder, at disse kommuner ikke kan lave udtræk på samtlige borgere og dermed få et retvisende billede af handicapafdelingens aktiviteter. Derfor giver systemet heller ikke mulighed for, som økonomimedarbejderen fra kommune 2, siger "at lukke de sorte huller", da der ikke kan laves udtræk på andet end de borgere, der er udredt, siden systemet blev taget i brug. Dette hænger også sammen med en af de negative effekter, som blev beskrevet i foregående afsnit: at udredninger i det nye system tager lang tid. Det vil dermed være en kæmpe investering at få alle informationer overført til de nye systemer.

5.7 Opsamling

Overordnet set er der hverken sket fuld integration eller implementering af systemet i kommunerne. Informanterne beskriver brudflader fremfor integrerede snitflader, hvor de nye digitale systemer flere steder ikke kan modtage og/eller viderelevere informationer til andre systemer, som anvendes inden for handicapafdelingen eller i kommunen. Der ses derudover blandt personalet flere steder en kun delvis implementering, som enten skyldes manglende ressourcer,

fagligt afgrænset interesse eller tidligere problemer. Informanterne beskriver desuden flere steder, at systemets muligheder begrænses af et forsøg på at spare penge ved implementeringen, som har sit udspring i både kommunen selv (fx for få indkøbte licenser) og ved udbyderen af det digitale system (for lidt serverplads).

6 Forandringer som det nye digitale system har medført

Dette kapitel fokuserer på den forandring, som de nye digitale systemer har betydet for arbejdsprocesser og informationsproduktionen internt i de kommuner, der har implementeret en digital understøttelse af Voksenudredningsmetoden. Det følgende afsnit tager udgangspunkt i interviews fra de fem kommuner, der arbejder med det nye digitale system som deres primære sagsbehandlingssystem. De forandringer, som det nye system har medført, falder under to overskrifter, som er: 1) sagsbehandlingsprocessen og 2) produktion af ledelsesinformation. For nærmere beskrivelse af, hvordan interviewene er analyseret, se Bilag 1: Analyse af interviews i kapitel 6 og 7.

6.1 Sagsbehandlingsprocessen

Sagsbehandlingsprocessen er i alle de fem kommuner påvirket af det nye digitale system. I samtlige kommuner skal sagsbehandlerne udrede borgere i de nye digitale sagsbehandlingssystemer, og dele af deres daglige arbejde vil derfor være struktureret af det nye system. Sagsbehandlerne fremhæver både positive og negative elementer ved de nye digitale sagsbehandlingssystemer. Disse forandringer vil blive udfoldet i de følgende afsnit.

6.1.1 Positive forandringer

Sagsbehandlerne beskriver mange positive forandringer ved indførslen af det nye system. Dette afsnit sætter fokus på tre af de gennemgående ting, som sagsbehandlerne fremhæver som positive: øget overblik, højere faglighed og automatisering af arbejdsopgaver.

Øget overblik

Mange sagsbehandlere beskriver, at det nye system giver dem et større overblik. Dette ses eksemplificeret i følgende citat:

> *Sagsbehandler (superbruger): (…) Det [nye digitale system] har gjort det nemmere at komme til og fra opgaverne, fordi det ligger digitalt, og man kan gå ind og se i andre sager, hvor langt man er kommet i en sag. Så på den måde ved at it-understøtte, så gør det hverdagen lettere og mere overskuelig. Det er mere overskueligt, og selvom man ikke har nået det, har man har et overblik over, hvor man er i sagsforløbet, og hvor meget man har liggende. Hvor mange borgere mangler jeg at følge op på, og hvor er jeg henne i processen? Det har givet rigtig meget overblik. Og jeg synes [system A] er et godt system til at styre det.*
>
> *Sagsbehandler: Jeg synes den største fordel, det er, at man kan gå til og fra. Man behøver ikke at lave Voksenudredningen færdig. Man kan lave lidt på den og så stoppe og så gå videre næste dag. Det synes jeg har været en kæmpe hjælp.* (Kommune 2)

Det beskrives i ovenstående citat, hvordan det digitale system både skaber et overblik over sagsbehandlerens arbejde med en specifik sag, og hvor langt de er i dette sagsforløb, men samtidig også over den samlede sagsmængde. Dette overblik over specifikke sager og den samlede sagsmængde giver også en større fleksibilitet, da sagsbehandlerne hermed oplever, at det bliver lettere at gå til og fra udredningerne. Det nye program beskrives generelt af sagsbe-

handlerne som mere pædagogisk og fleksibelt. Det skaber overblik over enkelte sager, den personlige sagsstamme og kollegernes arbejde.

Højere faglighed

En anden forskel i sagsbehandlingen, som sagsbehandlerne beskriver på tværs af kommunerne, er det nye systems tvingende karakter. Hvor de gamle sagsudredninger, som flere steder foregik i Word-skabeloner, var mere frie, så man kunne springe spørgsmål over eller tilføje yderligere oplysninger, så har de nye digitale systemer en indbygget tvungen systematik. Dette beskrives i følgende citat:

> *Sagsbehandler 1: (…) Når vi har fået den her it-løsning, så fordrer det jo også, at vi bruger metoden, fordi vi kan jo ikke komme uden om den. Når vi opretter en ny sag, så er der kun en vej, og det er at komme igennem hele værktøjet. Så selvom vi måske havde en fornemmelse for de borgere, vi mødte, og vi vidste egentlig hvilken vej vi ville gå, så er der ingen vej udenom, når vi bruger vores it-understøttelse i dag.*
>
> *Sagsbehandler 2: Hvis vi eksempelvis tager handleplan og opfølgningsskemaet, så er det jo blevet mere formaliseret. Man sikrer, at man kommer hele vejen rundt, fordi der er en tjekliste. Det synes jeg da absolut er en fordel. Det er så bare med at få det lært at kende. Lige nu tror jeg, at jeg skriver lidt for meget for mange gange. Men det er jo det, der sker, når det er et nyt system, man skal lige lære det at kende, og hvad kan det, og hvilke informationer trækker det med videre.*
>
> *Sagsbehandler 1: Jeg tror det nye system har gjort, at det, vi egentlig har i vores hoveder, det husker vi nu at få skrevet ned. Feltet er der, så man bliver mindet på, at det, man lige sidder med i hovederne, og de refleksioner man har gjort sig, at de kommer ind og står der. Selvfølgelig har det taget længere tid, fordi det er et nyt it-system, vi skal lære at kende. Ingen vej uden om, og vi har skullet bruge tid på at lægge alle vores sager ind, og vi har jo 400 et eller andet. Så det tager jo lidt tid at skulle lægge dem ind, men jeg tror på, når det kører, så tror jeg ikke på, at det tager mere tid end det, vi gjorde før.* (Kommune 3)

Det ses ud fra ovenstående citat, hvordan det nye digitale system ifølge sagsbehandlerne øger fagligheden ved at tvinge sagsbehandlerne til at tage stilling til centrale spørgsmål i udrednings- og sagsbehandlingsprocessen. Det digitale system betyder derved, at sagsbehandlerne får lavet en handleplan og opfølgningsskema i udredningen, som mange steder beskrives som forsømt tidligere. Denne påtvungne grundighed betyder, at det nye system øger sagsbehandlingstiden i første omgang, men det medfører, at udredningerne bliver grundigere og højner den faglige kvalitet. Sagsbehandlere fra andre kommuner beskriver ligeledes, at det nye system medfører, at udredningerne tager længere tid, men ofte at dette skyldes, at udredningerne laves grundigere og er af en fagligt højere kvalitet. Den øgede faglighed giver også en større fleksibilitet, da den sikrer, at det arbejde, som en sagsbehandler udfører, er mere transparent. Dette ses i følgende citat:

> *Sagsbehandler: Når vi starter sagen op og skal lave udredningen, er det et kæmpe stykke arbejde, men så det efterfølgende stykke arbejde med opfølgninger og så videre, det bliver meget nemmere, fordi så ved du jo, hvad målet med den her sag er, og hvad det er der skal følges op på, også når sagerne skifter, eller en rådgiver holder op, og der kommer en ny. Der var det nogle gange tidligere rigtig svært at finde ud af, hvad går den her sag ud på. Det bliver nu overskueligt.* (Kommune 2)

Det ses ud fra ovenstående citat, hvordan den øgede faglighed i sagsudredningen betyder, at sager lettere kan genoptages, når sagsbehandlerne skal lave opfølgninger, at kollegaer lettere

kan tage over, samt at nye medarbejdere lettere kan læres op til det arbejde, der udføres i handicapafdelingen. Systematiseringen og standardiseringen af de faglige udredninger, som det digitale system understøtter, fører dermed til, at den nødvendige information bliver en del af udredningsfilen og gør sagen gennemskuelig for udefrakommende.

Automatisering af arbejdsopgaver

Det nye system giver mulighed for at automatisere visse skridt i udredningsprocessen. Dette sker enten ved, at sagsbehandlerne har forskellige skabeloner til svarbreve, påmindelser om opfølgninger, eller at informationer fra et sted i udredningen automatisk overføres til et andet. Dette beskriver en sagsbehandler eksempelvis i følgende citat:

> *Sagsbehandler (superbruger): Jeg tror, at man er mere konkret med at få viden ind i forhold til værgemål og i forhold til handlekommuner og delegationsaftaler og repression og sådan nogle mere retssikkerhedsmæssige ting. Det er vi bedre til at få registreret, og så er vi bedre til at få spyttet en handleplan ud. Altså tidsmæssigt. Fordi den genererer det jo helt af sig selv, så der er ikke noget til hinder for at få den spyttet ud. Når du har tastet oplysningerne ind, så det er jo bare at så gå videre, og så får du oprettet det skema, sådan så du kan printe den ud, og så sende den ud til borgeren. Så det, synes jeg, er rigtig, rigtig godt.* (Kommune 5)

Samme tendens beskrives af en sagsbehandler fra kommune 2:

> *Sagsbehandler (superbruger): Jeg synes også, at en af de gode ting, det er, at systemet overfører rigtig mange data, så man ikke skal fodre systemet flere gang. Har man én gang lagt de her ting ind, så tager den automatisk de her ting med i de andre skemaer, blandt andet til handleplan og til bestilling og til vores bevillingsbreve. Så på den måde har det lettet arbejdsgangen mange gange.* (Kommune 2)

Det ses ud fra ovenstående citater, hvordan det nye digitale system automatisk overfører informationer fra udredningen til svarbreve til borgerne. Det medfører en automatisering af produktionen af dokumenter og breve, som den enkelte sagsbehandler bruger i udredningerne og til at informere borgerne om deres ansøgninger, hvilket i høj grad sparer sagsbehandlerne tid.

6.1.2 Negative forandringer

Hvor der i ovenstående afsnit er sat fokus på de positive forandringer, beskriver sagsbehandlerne fra alle kommuner også udfordringer og tekniske vanskeligheder ved de nye digitale systemer. I det følgende afsnit gennemgås to centrale negative forandringer, der er opstået i forbindelse med udredningen af sager i det nye digitale system. Den første problematik, som sagsbehandlerne beskriver, er, at det nye system kræver flere klik i en sagsgennemgang, og for det andet beskrives, hvordan det digitale system er ufleksibelt bygget op.

Flere klik i en sagsgennemgang

En generel kritik af de nye digitale sagsbehandlingssystemer er det øgede antal klik i en sagsgennemgang. I det nye digitale system skal sagsbehandlerne klikke igennem flere faner i løbet udredningen af en borger. De mange klik gennem faner og undersider i en udredning medfører ifølge en leder, at sagsbehandlerne mister overblikket:

> *Leder: Det, jeg hører om, det er dels når systemet ikke virker, og dels hører jeg, der bliver talt om det, at der p.t. er for mange klik, inden man når igennem en sag. Rådgiverne savner et eller andet sted måske at se helheden, altså it-mæssigt at se helheden i sagen. Det kunne de jo før, der kunne de se, hvad de havde skrevet, det kan de ikke helt i dag*. (Kommune 1)

Og en sagsbehandler (ikke superbruger) fra kommune 5 udtrykker sin frustration:

> *… det svarer til at jeg skal trykke 30 taster, hver gang jeg skal have fat i et eller andet. I stedet for noget, der virkelig var tilgængeligt og brugervenligt.*

Når sagsbehandlerne skal klikke frem og tilbage mellem forskellige faneblade, bliver det svært at holde fast i overblikket. Hvor den tidligere udredning i eksempelvis en Word-skabelon muligvis ikke hjalp sagsbehandlerne til at huske at få lavet en handleplan, så kunne de hurtigt scrolle igennem den og danne sig et overblik over hele udredningen. Dette overblik savnes i de nye sagsbehandlingssystemer. Denne frustration kan dog antages at lægge sig, når logikken i systemet er mere inde under huden, jf. afsnit 5.4.

For tvingende i opbygning

Det nye digitale system er bygget til et specifik sagsforløb og er udformet til at understøtte en bestemt kronologi. Det blev fremhævet som positivt, at det hjælper med at huske ting, jf. afsnit 6.1.1. Den tvingende opbygning har dog også nogle ulemper. Flere sagsbehandlere beskriver, at understøttelsen af en konkret type sagsgennemgang medfører, at den primært støtter i forhold til åbning og behandling af nye sager. Dette ses eksempelvis i forhold til at lave opfølgninger på eksisterende sager:

> *Interviewer: Det lader til, at systemet er bygget op med et bestemt kronologisk forløb for alle sager?*
>
> *Sagsbehandler (superbruger): Det er det. Jeg ved ikke, om det så er metoden, men det er i hvert fald it-løsningen; den lægger meget op til, at der kommer en ny borger, og så laver vi en udredning og finder ud af, hvad borgeren skal have, og så får borgeren et eller andet, og så holder vi en opfølgning, og så stopper det. Så hvor man i starten af en sag er hjulpet ved, at bestemte skemaer åbner op, efter du har lukket nogle andre, det sker ikke efter opfølgningsmodulet. Der er ikke noget. Så skal du selv tilbage og hente noget. Så fra at it-løsningen er meget struktureret, og at du bliver præsenteret for, at "nu skal du gøre det her" og "nu skal du gøre det", når du så kommer hen og laver opfølgningsmodulet, så siger den ikke, hvad du skal. Så skal du jo selvfølgelig stadigvæk sende en ny handleplan til borgeren og en ny bestilling til udfører, men det siger systemet ikke.* (Kommune 4)

Det ses ud fra ovenstående citat, hvordan det nye systems pædagogiske påmindelser, der minder sagsbehandlerne om, hvad de skal gøre, kun findes til dele af sagsbehandlingen. Så snart sagsbehandlerne skal lave opfølgninger i stedet for udredninger, bliver programmet mindre pædagogisk, og sagsbehandlerne skal igen selv huske at sende handleplaner ud og sende bestillinger til udfører. I forlængelse heraf beskriver en socialrådgiver fra kommune 1:

> *Sagsbehandler: It-mæssigt der savner man et overblik, fordi man skal springe utrolig meget ud og ind af systemet og rundt og op og ned og ud og ind af faneblade, og man kan ikke arbejde i flere billeder på samme tid. De [de andre sagsbehandlere] synes, det er blevet meget fragmenteret. Det synes jeg også selv. Og så kræver det jo, at hvis man skal have noget rigtig med ud af det, så kræver det jo, at man følger den kronologiske orden i det. Det er der rigtig mange, der ikke gør. Det kan også nogle gange være lidt svært i forhold til den måde, vi får oplysningerne på. De kan godt komme sådan forskelligt. Så vi har tit behov for at gå ud og ind af skemaerne og ind på de forskellige skemaer og ja. Skemaet er for rigidt på en eller anden måde.* (Kommune 1)

Det ses ud fra ovenstående, hvordan kombinationen af de mange klik igennem systemet og den tvingende opbygning medfører, at systemet fremstår statisk i forhold til den måde, som sagsbehandlerne får oplysningerne på i deres samtaler med borgerne. Kronologien i udredningen stemmer dermed ikke overens med det flow, der er i samtalen, hvor borgeren måske beskriver lidt til et spørgsmål og lidt til et andet. Dette medfører, at det digitale system bliver rigidt. Det ses dermed, at selvom systemets tvingende karakter tidligere beskrives som en positiv ting, da det øger det faglige niveau og gør sagerne gennemskuelige, så beskrives det også modsat, hvordan den faste form står i kontrast til den konkrete udredningssamtale, som sjældent følger skemaet.

6.2 Ledelsesinformation

De nye digitale systemer har til formål at give adgang til nye typer af aggregeret information om aktiviteterne i handicapafdelingerne. Forandringerne i mulighederne for at producere og validiteten af ledelsesinformation vil blive udfoldet i det følgende afsnit. Dette sker først med udgangspunkt i et afsnit, der beskriver de nye muligheder for at lave udtræk på ledelsesinformation, og derefter i et afsnit, der beskriver de validitetsovervejelser og tekniske vanskeligheder, som ansatte i handicapafdelingerne stadig møder i deres arbejde med at producere og kvalitetssikre ledelsesinformation.

6.2.1 Nye muligheder for udtræk

De kommuner, der som en del af DHUV har implementeret nye digitale systemer, beskriver, hvordan dette har haft positive effekter for muligheden for at producere ledelsesinformation. Det følgende afsnit vil sætte fokus på tre gennemgående forandringer, som fremhæves på tværs af de undersøgte handicapafdelinger: 1) automatiseret produktion af ledelsesinformation, 2) nye mulige udtræk, og 3) bedre formidling af udtræk.

Automatisk produktion af informationer og rapporter

En forandring ved indførelsen af de nye digitale systemer, som beskrives i kommunerne, er en øget automatisering i produktionen af ledelsesinformation. I ovenstående afsnit blev beskrevet, hvordan sagsbehandlerne oplevede en positiv forandring i sagsbehandlingen, da visse informationer automatisk blev overført og udfyldt i det nye digitale system. Den automatiske produktion af ledelsesinformation har samme karakter, men foregår på tværs af sagerne og producerer dermed aggregeret information. De nye muligheder beskrives i følgende citat:

> *Leder: Sådan noget som at trække sagslister for sagsbehandlerne. Jeg kan se, hvad der lyser rødt [rød indikerer en overskridelse af en tidsfrist] på deres sagslister. Jeg kan jo også se på deres sagslister, hvad det er for en indsats, borgeren får. Jeg kan se, hvor mange vi har på midlertidige botilbud, hvor mange har vi på paragraf 85. Vi har mange sagsbehandlere, og hvis jeg beder dem om, at jeg skal have et sagsantal på et eller andet, det har jeg gjort utallige gange tidligere, altså sagt: "nu skal jeg lige have en opgørelse over, hvor mange sager det er, vi har", fordi en gang i kvartalet skal jeg give socialudvalget en opgørelse over, hvor mange sager har vi. Så har jeg skrevet ud til dem, at det vil jeg gerne have inden på onsdag, der vil jeg gerne have deres sagstal. Så har jeg fået de halve af dem, når vi når onsdag. Så lige nu og her, så er det en stor lettelse for mig, når jeg skal finde ud af, "hvor mange sager har vi med borgere under 30 år". Der går jeg lige ind og trækker listerne ud, og det kan jeg vupti gøre, og så er jeg fri for at ulejlige sagsbehandlerne med det. […] Det er også en lettelse, at vi kan se, hvordan de enkelte sagsbehandlere er belastet. Hvem har grønne markeringer [grøn indikerer, at tidsfrister er overholdt] over det hele? Fordi jeg er i gang med MUS-samtaler nu her, og der er det vigtigt at kunne*

se, hvordan det ser ud. Kan de følge med, med deres sager og deres opfølgninger. Det er vigtigt i forhold til MUS-samtaler, at man kan gå ind og se, "hvor langt er du kommet med de opfølgninger, og hvorfor er du ikke kommet så langt?". Så kan man jo tage en dialog omkring det. Det, vi ikke er kommet så langt med, det er at bruge det i forhold til den økonomiske del. Jeg kan gå ind og tælle op i forhold til, hvor mange paragraf 107-sager vi har, men vi bruger den ikke til budgetstyring endnu. Det er der jo mange, der har forsøgt sig med, hvor vi kan sige, at de har lige været her fra [leverandør A] og fortælle os om muligheden for at trække ledelsesinformation. Nu mener de, at systemet er så godt, at vi kan bruge det, men det har det ikke været fra starten af. (Kommune 4)

Det ses i ovenstående citat, hvordan ledelsesinformation tidligere har været indsamlet ved, at sagsbehandlerne manuelt har udfyldt skemaer med antal borgere under 30 år eller lignende. Det nye digitale system har muliggjort, at sagsbehandlernes indtastninger kan samles digitalt, og der derved ikke er behov for disse ad hoc-registreringer. Dette beskrives i næsten alle kommunerne og fremhæves som en central fordel ved det nye system. Sagsbehandlerne skal ikke længere bebyrdes med at optælle deres sager og udfylde lister, men kan i højere grad fokusere på deres arbejde med borgerne.

Nye mulige udtræk

I forlængelse af automatiseringen har indførelsen af de nye digitale systemer medført, at kommunerne har mulighed for at lave udtræk på flere parametre. Eksempelvis er det i de nye systemer muligt at lave udtræk på sagsbehandlernes sagsstammer, hvilket beskrives i følgende citat:

Leder: Når vi skal lave nye sagsfordelinger, så er det nemt for os at trække ud, hvad de forskellige sagsbehandlere sidder med, og hvor mange sager sidder de med hver? Det er jo sådan en god styringsmæssig ledelsesinformation i forhold til at kunne sikre en god fordeling af sager. Det, vi også er gået over til, det er, at i stedet for at have sådan en klassisk cpr-nummerfordeling, så er vi begyndt at arbejde med en belastningsfordeling. Det vil sige, vi kommer til at gå ind og vurdere sagerne: er det en let og ligetil sag, eller er det sådan mere en middelsvær sag, eller er det en af de der utroligt komplekse sager, som man kan bruge rigtig meget tid på og så lave en vurdering på baggrund af det. Det vil så også sige, at når vi får sager ind, så bliver de screenet i forhold til det og bliver så fordelt på den sagsbehandler, som har luft. (Kommune 2)

I ovenstående citat ses det, hvordan det nye system ifølge handicapchefen i kommune 2 giver mulighed for, at lederne i handicapafdelingerne kan danne sig overblik over antallet og fordelingen af sager mellem sagsbehandlerne. I flere kommuner har sagerne tidligere været tilfældigt fordelt mellem sagsbehandlerne efter borgernes cpr-numre. Med det nye system er der mulighed for at fordele sagerne efter tyngde, så sagsbehandlerne har samme arbejdsmængde. Det ses dermed, at det nye digitale system har givet et teknisk fundament for en fordeling af sagerne, der tager hensyn til, hvor arbejdskrævende de er, hvor der før måtte satses på en mere tilfældig tildeling af sager. Med det nye digitale system har lederne i kommunerne dermed fået indsigt i sagsbehandlernes arbejde i handicapafdelingen. Mere generelt beskriver en leder muligheden for nye udtræk:

Leder: Alle vores andre regneark, dem har vi skrottet; nu bruger vi kun vores fagsystem og det her regneark, der styrer tal og en kontoplan. […] Al systematik omkring diagnoser, udtræk på alder, udtræk på hvornår en sag starter, og hvornår en sag slutter. Du kan bare sige, hvad vi skal tage ud. Vi kan tage udtræk på næsten alt omkring sagen, hvis vi ellers sørger for at få sat de rigtige krydser i den sag. Det tror

jeg også [en af sagsbehandlerne] kan sige noget om. Vi har en lille udfordring i at anvende alt det, som systemet faktisk kan. (Kommune 3)

Ud fra ovenstående citat ses det, hvordan det nye digitale system "*kan tage udtræk på næsten alt omkring sagen*". Der er dermed en væsentlig forøgelse i de mulige udtræk, og der ses ikke tekniske begrænsninger på de mulige udtræk, men kun en begrænsning i forhold til registreringspraksis hos sagsbehandlerne. Der er behov for at en prioritering af, hvilke registreringer de skal foretage. Det ses dermed, at udfordringen med mulige udtræk her nærmest vendes til en positiv overvejelse over, om de nu får anvendt alle de informationer, det nye system kan levere. Selv i kommuner, hvor tekniske problemer giver forhindringer i mulige udtræk, er de positive i forhold til fremtidige mulige udtræk. En leder fortæller, hvad hun bruger ledelsesinformation til:

Leder: Det skulle jo gerne give mig noget mere overblik. Det skulle også gerne lette sagsbehandlerne, at jeg ikke behøver at spørge dem hele tiden. Jeg skal være ærlig og sige, at vi ikke bruger ledelsesinformationen fuldt ud, som det kan gøres. Nu skal jeg ikke komme med undskyldninger, men systemet har heller ikke kunne levere alle de data før nu. De er først kommet nu her i efteråret, hvor jeg kan sige, at nu er det klar. De [leverandør A] præsenterede os også først for det nu her. […] Det er jo ikke noget med, at man skal kigge sagsbehandlerne i kortene, men det er noget med også at kunne sige, at man kan støtte sagsbehandlerne, hvis de siger, de ikke kan nå det, og så få fordelt sagerne. Jeg sidder jo som personaleleder og skal sørge for, at butikken hænger sammen, og folk ikke går ned med stress og sådan nogle ting. Så er det jo vigtigt, at jeg kan se, hvem halter bagefter, og hvem gør ikke? Og det kan jeg se ved at kigge på, hvem der har mange grønne og røde sager. Så tager jeg en snak med sagsbehandlerne ud fra det. Så på den måde, altså både det ledelsesmæssige og det personlige giver mig en større træfsikkerhed, end jeg har haft tidligere. […] Jeg tror, jeg skal sætte mig sammen med min faglige leder en dag og diskutere: "bruger vi det her system godt nok?". Fordi nogle gange, der kan man ikke se skoven for bare træer. Det skal vi have gjort, så vi også får den lettelse, det kan give vores bogholderi, og vores økonomimedarbejdere er også spændte. (Kommune 4)

Der ses dermed på tværs af kommunernes ledere en positiv indstilling i forhold til de nye digitale systemers mulige udtræk, som enten begrundes i nuværende nye muligheder eller ved en optimisme i forhold til i en nær fremtid at have mulighed for at lave nye udtræk. De fleste kommuner har med indførelsen af de nye digitale systemer fået nye muligheder for at lave udtræk. Disse udtræk begrænser sig dog i flere kommuner til at være udtræk på størrelsen af sagsbehandlernes sagsstamme, men de nye systemer tilbyder teknisk set væsentligt flere mulige udtræk, som dog kræver, at flere borgere bliver udredt ud fra DHUV.

De spørgeskemaer, der blev præsenteret i Tabel 4.3., viser, hvordan alle kommuner, der bruger den digitale understøttelse af VUM fra interviewrunde 1 til 2, har fået flere muligheder for udtræk. Dette kan umiddelbart virke i modstrid med ovenstående afsnit, da der her beskrives begrænsninger i fagsystemer grundet manglende udredninger af borgerne. Det er dog her centralt at huske på, at der i tabellens spørgsmål ikke udelukkende spørges ind til fagsystemets mulige udtræk. En forbedring i mulighederne for udtræk kan dermed ligeså vel betyde, at kommunerne har fået optimeret informationsproduktionen i deres økonomisystem eller lignende.

6.2.2 Formidling af information

En central del af, hvor anvendelig den producerede ledelsesinformation er, bunder i, hvorvidt den kan forstås. Det afhænger dermed af, hvor godt formidlet denne viden er. De nye digitale systemer giver redskaber til at formidle ledelsesinformationen på en måde, som er lettere for lederne at forstå, men også gør det lettere at formidle denne viden til tredjepart. Dette beskrives i følgende citat:

> *Interviewer: Hvilke muligheder giver det så med den ledelsesinformation?*
>
> *Leder: Det giver tillid, og det giver et overblik, for det politiske system arbejder ud fra den information, det får. Dine politikere, de er ligeså kloge som det, du fodrer dem med. Jeg synes også, det er rigtig vigtigt, at det, man fremlægger for sit politiske system, at det er den virkelighed, vi sidder i. Så derfor skal det være enkelt og overskueligt og til at læse. Så jeg tænker, at det er meget baseret på det der med, at hvis vi skal forklare effektivitet, og om der er kvalitet i det, vi går og gør, så handler det jo rigtig meget om, at vi har sådan et system, hvor tingene er gennemskuelige og let forståeligt. Der bliver produceret rigtig meget, som ingen forstår. Jeg tror, det er rigtig vigtigt, at man har et system, som er tydeligt […]. At producere ledelsesinformation handler også rigtig meget om, hvad du har til rådighed. Nu med den der systematik, som vi i det hele taget har, som gennemsyrer vores organisation. Det gør, at vi kan lynhurtigt trække ledelsesinformation ud. Det er ikke sådan noget, jeg skal bruge lang tid på, fordi det ligger indbygget i systemet.* (Kommune 3)

Ovenstående citat sætter fokus på nødvendigheden af ikke bare at producere viden, men viden der er forståelig og gennemskuelig. Problematikken er, at "d*er bliver produceret rigtig meget, som ingen forstår*", som derfor ingen anvendelsesmuligheder har. Lederen beskriver i ovenstående, hvordan viden skal anvendes til at informere det politiske niveau om den hverdag, der er i handicapafdelingen. Det er dermed en central fordel ved de nye systemer, at de ikke blot giver nye redskaber til vidensproduktion, men også giver redskaber til at formidle denne viden på en forståelig måde. Samtidig beskriver alle ledere også, at politikerne ikke skal have alt for detaljeret information, men mere orienteres om det store billede.

6.2.3 Udfordringer ved produktionen af ledelsesinformation

I det ovenstående afsnit beskrives nogle af de nye muligheder for at producere ledelsesinformation, som de digitale systemer har medført i kommunerne. Det følgende afsnit vil sætte fokus på de overvejelser, som de ansatte gør sig om udfordringer eller begrænsninger ved systemerne i forhold til at producere ledelsesinformation. Afsnittet har to overordnede fokuspunkter, som er 1) tekniske begrænsninger, som de ansatte i kommunerne har mødt ved implementeringen af de nye systemer, og 2) de ansattes overvejelser omkring validiteten af ledelsesinformation produceret med de nye digitale systemer.

Tekniske udfordringer

I langt de fleste kommuner har implementeringen af de nye digitale systemer været præget af, at systemerne har haft forskellige tekniske fejl, der har begrænset muligheden for at producere information. Dette beskrives i følgende citat:

> *Økonomimedarbejder: Lige pludselig, så er der en sagsbehandler, der siger: "jeg mangler to borgere, som jeg har haft" under et eller andet paragraf 85-støtte, "hvorfor er de ikke inde i [system A]?", og så siger jeg: "det ved jeg ikke". Det burde de jo være. Så må vi lige gå tilbage og sige: "hvor er kæden faldet af?". Men det bliver mindre og mindre, og efterhånden, nu i den her omstillingsfase, der har vi næsten*

udelukkende baseret os på udtræk i forhold til [system A], til at de skal fordele deres sager. (Kommune 2)

Det ses i ovenstående citat, hvordan økonomimedarbejderen beskriver, at der stadig er nogle tekniske problemer med systemet, hvor borgere forsvinder. Disse tekniske problemer beskrives dog som en implementeringsvanskelighed, som bliver rettet med tiden.

Et andet eksempel på, hvordan tekniske udfordringer kan have indflydelse på produktionen af ledelsesinformation, ses i nedenstående citat:

Økonomimedarbejder 1: Men man kan sige – inde i [system B], der ligger funktionsvurderingen på borgeren. Og der ligger pakketildelingen. Så data er der, vi kan bare ikke få lov at få dem ud. Men så sent i forrige uge har vi lavet en aftale med vores it-afsnit om, at de skal prøve at trække data ud. Og den fil har vi ikke fået endnu. Men for ligesom at se, fordi når vi så har bogstavet [vurderingen fra VUM], og vi har pakken, så kan vi jo begynde at kigge lidt på, er der så en effekt af den givne pakke.

Økonomimedarbejder 2: Data er derinde, men systemet har ikke en brugervenlig uddata-funktion. Det kan godt ske, den har en bagindgang, men det er det, vi er ved at undersøge. Og jeg tænker, at så længe at man ikke kan få data ud sådan i en samlet fil eller på aggregeret niveau uden at skulle slå den enkelte borger op, så er data der ikke. Det kan godt ske, de er der i en individuel journaloptegnelse, men det er der ikke som datasæt. Men oplysningerne må jo være et sted. (Kommune 5)

Ud fra ovenstående citat ses det, hvordan tekniske udfordringer kan være kritiske, da en blokade i kæden af vidensproduktion kan stoppe hele transportbåndet. Således betyder den manglende mulighed for at lave udtræk på data fra fagsystemet, at selv hvis al informationen var indført, og maskineriet stod klar til at omforme det til ledelsesinformation, så blokerer det tekniske problem for denne overlevering. I ovenstående citat har økonomimedarbejderne ganske simpelt ikke adgang til aggregerede data, men kun som enkeltindtastninger. Således kan de godt finde hver enkelt borger i databasen, men forsøg på at beskrive tendenser på tværs af borgerne bliver umuligt. Ovenstående eksempel viser, hvor fatal en tilsyneladende lille teknisk udfordring kan være for vidensproduktionen.

Validiteten af ledelsesinformationen

Ledelsesinformation er kun noget værd, hvis den er retvisende. Der er i de forskellige kommuner overvejelser om, hvordan det nye system har indflydelse på validiteten af den producerede information. I flere kommuner beskrives det, hvordan det nye system øger troværdigheden af data. Dette fremgår eksempelvis af følgende citat, hvor to sagsbehandlere beskriver, hvad deres leder anvender ledelsesinformation til:

Sagsbehandler 1: Hun skal jo bl.a. fodre det politiske system. Vi ved jo også, at der tidligere har været en del manuelt statistik indberetninger. Jeg tænker da også, at hun kigger os over skulderen med, hvad vi laver.

Sagsbehandler 2: Der må jo være noget ledelsestilsyn. Hvis vi får besøg af revisionen, så går de jo selvfølgelig ind og ser, om [lederen] har styr på, at vi leverer det, vi skal. Det har hun mulighed for nu. Men i forhold til Danmarks Statistik så kommer der en opkobling fra [system A]. Så alle de der oplysninger, Danmarks Statistik ønsker, de kører bare pr. automatik over, så det er jo en kæmpe fordel for os. Både tidsmæssigt, men også for Danmarks Statistik og Ankestyrelsen, at det bliver mere korrekt opgjort. Før der skulle man ind manuelt og tælle dem; det kan man jo godt risikere, at der sker en fejl. (Kommune 3)

Det ses ud fra ovenstående, hvordan sagsbehandlerne i kommune 3 vurderer, at ledelsesinformationen bliver mere korrekt gennem den automatisering af produktionen af ledelsesinformation, der blev beskrevet i foregående afsnit. Den manuelle indtastning, som før var nødvendig for at videregive aggregeret information til Danmarks Statistik, har en lavere validitet end den information, som kan trækkes ud af de digitale systemer. I andre kommuner forholder man sig dog mindre entydigt til, hvorvidt de nye systemer kan øge validiteten af ledelsesinformationen. Dette beskrives i det følgende eksempel, som sætter fokus på en ambivalens i forhold til de nye systemers evne til at øge validiteten:

> *Økonomimedarbejder: (…) Digitalisering af det her, det er jo et kæmpe skridt på vejen. Kanon hjælp, men det giver jo ikke bedre ledelsesinformation i sig selv. I princippet kunne jeg jo lave den samme ledelsesinformation, hvis alle rådgiverne sad med deres eget regneark og registrerede de her ting. Der er en digital infrastruktur omkring det, der gør det nemmere og mere stabilt. Det er super fedt. Men i sidste ende, så får vi kun det ud af systemet, som vi har hældt ind i det. Der skal sidde nogen bag ved, som kigger på de her tal efterfølgende, som forstår begge verdener, fordi ellers så får du to fronter, der bare står og råber ad hinanden.* (Kommune 2)

Ovenstående citat viser, hvordan de nye systemer kan hjælpe til at gøre indsamling af data lettere, men samtidig ikke afhjælpe overvejelser om validiteten af ledelsesinformation og den fortsatte indsats for at hæve datakvaliteten. Den ansatte sætter fortsat spørgsmålstegn ved validiteten af de data, de kan producere.

At udtrække ledelsesinformation direkte fra fagsystemet medfører ifølge økonomimedarbejderen citeret nedenfor, at datakvaliteten bliver højere, da han får data direkte fra kilden, som er sagsbehandlerne. Den øgede kompleksitet af de nye digitale systemer giver dog også nogle nye udfordringer i forhold til at producere ledelsesinformation. Systemerne er bygget op efter en bestemt logik, og for at kunne producere valid information er det ikke nok, at kun økonomimedarbejderne, der laver udtræk af information, kender til denne logik. Dette beskrives i nedenstående citat, hvor det ses, at sagsbehandlernes viden om systemets logiske infrastruktur (hvad der skal klikkes af) er vigtig for, at de informationer, der udtrækkes, er valide. Det bliver dermed ikke kun begrænsningerne inden for systemet, men en forståelse af det digitale system som en del af en kæde af overleveret information, der bliver relevant. De ansatte i handicapafdelingerne italesætter især interaktionen mellem socialrådgiverne og det digitale system som central for validiteten af den ledelsesinformation, der produceres:

> *Økonomimedarbejder: Den største forskel er, at nu er vi så tæt på kilden, som vi kan komme. Tidligere der har de data, vi har arbejdet med, været registreret i måske tredje eller fjerde led – eller endnu værre – før de ligesom blev opfanget af vores systemer, og man kunne udtrække og bearbejde dem. Så har det været suppleret med nogle håndholdte regneark rundt omkring, men nu har jeg jo faktisk adgang direkte til rådgivernes arbejde. Lige så snart de laver deres arbejde, så er det tilgængeligt for mig. Jeg har ikke sådan nogen informationsflaskehalse, hvor vi venter på, at nogen har tid til at taste noget ind. […] Når vi sidder med sådan en myndighed som vores, så er det sagsbehandlerne, der er mit informationsfødested. Potentielt set, inden så længe, så skulle det jo gerne være sådan, at jeg i en eller anden forstand kan tjekke den registreringsmæssige kvalitet af det arbejde, de laver. Det er der nogle udfordringer med, det de laver lige nu, rent teknisk, fordi den udtræksfunktion der ligger i [system A], der er den finurlighed ved den, at hvis der er nogle felter, der ikke er udfyldt rigtigt, så fjerner den dem bare. Så det vil sige, man kan tro, man sidder med et komplet dataudtræk, men i virkeligheden så kan du mangle en masse, fordi det ikke er udfyldt rigtigt af rådgiveren. Når det ikke kommer med*

ud, så kan jeg ikke se, der er en fejl, før jeg begynder at tælle sammen på totalerne. (Kommune 2)

Det ses ud fra ovenstående citat, hvordan interaktionen mellem sagsbehandler og systemet er central, og hvordan kvaliteten af udtrækkene i de automatiserede system er afhængige af sagsbehandlernes viden om, hvilke informationer der er centrale for ledelsesinformationen. Det beskrives i forlængelse heraf i flere kommuner, hvordan der kun kan laves udtræk på de ting, som sagsbehandlerne er bevidste om, at der kan laves udtræk på:

Leder: Der er mange nye muligheder i det. Der er rigtig mange, fordi vi kan tegne grafer og sådan noget. Det er jeg bare ikke gået i gang med endnu. Det kan jeg. Jeg kan bruge det rigtig meget, når alt bliver lagt ind. Det kræver, at alle skal være 100 procent enige om, hvor dybt vi går ind i systemet. Jo mere jeg vil vide, jo dybere skal sagsbehandlerne ind og sætte krydser. Så det arbejder vi lige lidt på nu. Vi tager det step by step. I sådan en implementering her så er det bare vigtigt, at man får styr på, hvad kan man sige – faserne i det her, sådan så alle føler, at de er med, og at de er helt med. Så tager vi næste fase og til sidst, så kan vi sikkert bruge det 110 procent. Men der er også nogle udviklingsopgaver, som vi ikke helt selv kan gøre noget ved i [system A]. (Kommune 3)

Ud fra ovenstående citat ses det, hvordan lederen i kommune 3 er opmærksom på denne udfordring ved et nyt digitalt system. Udfordringen består i at adskille systemets mulighed for at automatisere udtræk, men samtidig have for øje, at disse udtræk ikke lader sig gøre uden sagsbehandlernes involvering. Det at kunne lave automatiske udtræk betyder dermed ikke, at man kan lave udtræk uden at involvere sagsbehandlerne. Sagsbehandlerne skal vide, hvor dybt og bredt der laves udtræk fra systemet, således at de i deres registreringspraksis kan tage højde for dette. Denne afhængighed fører også til en bevidsthed om, at ledelsesinformationens kvalitet afhænger af registreringspraksis hos socialrådgiverne, og de skal i deres praksis medregne, hvilke udtræk der skal laves. Dette ses beskrevet i følgende citat:

Sagsbehandler (superbruger): Det var jo meningen, at man kunne trække en statistik på, hvor lang tid tager det at lave sagsbehandling i en sag. Fra sagsåbning til der er en eller anden bevilling. Fordi så kunne man også se, om vi overholder vores sagsfrist og tidsfrist og sådan, men det ville jo fordre, at sagsbehandleren ikke lavede sig et gult omslag, den første dag hun talte med borgeren. Så når vi når herhen om 14 dage eller tre uger, alt efter hvor lang tid der går, så har jeg jo samlet mig noter på mit papir, og så laver jeg en udredning. Det kan godt være, at jeg åbner en sag op i [system A], den dag borgeren ringer, fordi jeg lige laver en opgave og opretter sagen, men det er ikke sikkert, jeg skriver noget. Jeg laver ikke en sagsåbning. For at hun (lederen) kan lave den her statistik rigtig, så skal jeg egentlig skrive en sagsåbning, den dag borgeren ringer. Ellers så kan hun [lederen] ikke trække sådan en statistik. Så er det noget med, at så i systemet er der sådan nogle bjælker, der skal farves helt ud. Der er en hel masse ting, jeg skal gøre, før den er færdig. Hvis ikke vi gør det, så kan man ikke trække den her statistik. (Kommune 4)

Det ses i ovenstående citat, at sagsbehandlerne i deres hverdagsarbejde er nødt til at medtænke de udtræk, som deres leder ønsker at lave. Således medfører et ønske om at måle sagsbehandlingstiden, at sagsbehandlerne skal have en bestemt praksis og åbne sagerne på bestemte tidspunkter for at sikre retvisende ledelsesinformation. I ovenstående eksempel ses det, at det kræver en ændring i registreringspraksis hos sagsbehandlerne for at muliggøre et specifikt udtræk. Validiteten af ledelsesinformationen kan dermed siges at være afhængig af alle medarbejderes forståelse for, hvilke udtræk der laves, og en tilrettelæggelse af praksis der stemmer overens med denne.

7 Opsamling og opmærksomhedspunkter

I dette kapitel samles op på de tre undersøgelsesspørgsmål, og der afsluttes med nogle forslag til opmærksomhedspunkter.

7.1 Mere ledelsesinformation?

Inden implementeringen i 2012 kunne de 11 kommuner producere ledelsesinformation på mellem fire og syv parametre. I 2014 kunne otte kommuner producere mere ledelsesinformation, end de kunne i 2012. Dette skyldes dog ikke udelukkende funktioner i det nye digitale system (DHUV), men også øvrige organisatoriske ændringer eller implementering af andre nye digitale systemer. Tre kommuner, der ikke havde implementeret DHUV, oplevede således også en lille fremgang. Som det fremgår af kapitel 6, har implementeringen af DHUV især betydet ny ledelsesinformation i forhold til at følge den enkelte sagsbehandlers arbejdsmængde og i forhold til at kunne lave udtræk på bestemte målgrupper, fx borgere over 30 år eller lignende.

På tværs af de ni kommuner, som blev interviewet i anden runde, er der generel enighed om, at de kan genere ledelsesinformation om økonomiske forhold, men ikke ledelsesinformation der kan informere klagesager eller belyse skandalesager.

7.2 Barrierer og udfordringer for implementeringen

Overordnet set er de nye systemer i de fem kommuner implementeret. Sagsbehandlerne arbejder med systemerne, og lederne holder øje med sager og trækker i nogle kommuner aggregerede informationer ud af disse. Der er dog flere steder, hvor implementeringen møder forhindringer. Det gælder fx i forhold til integration til handicapafdelingens øvrige digitale systemer og integration med andre afdelingers digitale systemer.

Derudover er der fortsat brug af manuelt opdaterede Excel-regneark. Dette sker som oftest for at kompensere for det digitale systems manglende integration og/eller implementering i handicapafdelingernes arbejde. Det ses således i flere kommuner, at det nye digitale system bliver beskrevet som udgangspunktet for deres arbejde, men at regneark fortsat anvendes til registrering og informationsudveksling. De manuelle systemer tages også i brug, hvis de digitale systemer giver så mange tekniske problemer, at det ikke er muligt at trække basal information ud fra dem.

En manglende forståelse og kendskab til systemet kan også udgøre en udfordring. Flere sagsbehandlerne beskriver, at det har taget tid at lære systemet at kende, og at de har haft svært ved at skelne mellem tekniske problemer og forkert brug af programmet. Denne manglende forståelse beskrives som en effekt af, at sagsbehandlerne ikke har fået tid til at tillære sig det nye system og få det implementeret ordentligt i deres arbejdsgange. Når først systematikken er inde under huden, og det lykkes at fuldføre en sag fra start til slut i systemet, er det imidlertid en stor kilde til glæde.

Nogle sagsbehandlere beskriver en lyst og fascination ved de nye systemer og de muligheder, de bringer med sig. Dette kommer især til udtryk hos superbrugerne, som i alle kommuner er mere positive end deres kolleger. Der er dog også medarbejdere, der er kritiske over for det nye system og forsøger at holde fast i de tidligere systemer på grund af dårlige erfaringer omkring ustabilitet i det nye system.

Manglende investering i oplæring og i at flytte alle sager over i det nye system kan også udgøre en barriere i forhold til at kunne høste gevinsterne af systemet, fx i form af mere ledelsesinformation.

7.3 Forandringer for sagsbehandling og ledelsesinformation

Sagsbehandlere beskriver, hvordan DHUV medfører en standardiseret rækkefølge i sagsbehandlingen, da det digitale system er sat op med felter, som skal udfyldes i en bestemt rækkefølge. Det beskrives at have både positive og negative konsekvenser. Ifølge sagsbehandlerne er det positive, at det sikrer en grundighed, systematik og en højere grad af lovmedholdelighed, da de bliver mindet om tidsfrister, udarbejdelse af handleplaner osv. Det negative er, at den manglende fleksibilitet i rækkefølgen giver problemer i forhold til sager, der allerede er i gang eller har et andet forløb, der ikke passer til den rækkefølge, som programmet dikterer.

Nogle sagsbehandlere beskriver, at opbygningen af systemet opleves som tung, fordi der er rigtig mange klik og skiftende faneblade, hvilket gør det svært at bevare et samlet overblik over udredningen. Det nye system medfører en anden logik end det lange sammenhængende journalnotat. Sagsinformationernes opdeling i forskellige tekstfelter fremhæves dog modsat også som en ting, der giver hurtigere adgang til specifikke informationer i sagen, da sagsbehandlerne på grund af overskrifter hurtigere kan finde frem til det ønskede indhold i egne og andres udredninger.

En af ambitionerne med DHUV er at give administrative lettelser for sagsbehandlerne. Der er blandt sagsbehandlerne delte meninger om, hvorvidt dette er sket. En administrativ lettelse der peges på sker som følge af automatisk overførsel af informationer fra fx sagsåbningen til afgørelsesbreve og handleplaner. I flere kommuner opleves det dog også, at systemet tager længere tid at bruge, fx på grund af tekniske vanskeligheder med dårlig internetforbindelse.

De nye digitale systemer har til formål at give adgang til nye typer af aggregeret information om aktiviteterne i handicapafdelingerne. De kommuner, der som en del af DHUV har implementeret nye digitale systemer, beskriver, hvordan dette har haft positive effekter for muligheden for at producere ledelsesinformation. De peger på tre gennemgående forandringer, som fremhæves på tværs af de undersøgte handicapafdelinger: 1) automatiseret produktion af ledelsesinformation, 2) nye muligheder for udtræk, og 3) bedre formidling af den information, de kan trække ud.

Tidligere har ledelsesinformation om borgere typisk været indsamlet ved, at sagsbehandlerne manuelt har udfyldt skemaer, fx med antal borgere under 30 år eller lignende. Det nye digitale system har muliggjort, at sagsbehandlernes indtastninger kan samles digitalt. Dette beskrives i næsten alle kommunerne og fremhæves som en central fordel ved det nye system. Sagsbehandlerne skal ikke længere bebyrdes med at udfylde lister, men kan i højere grad fokusere på deres arbejde med borgerne, da lederen nu selv kan trække de ønskede informationer ud. Det er ligeledes en fordel rent tidsmæssigt, at ledelsesinformationen kan genereres direkte på baggrund af sagsbehandlernes sagsregistreringer, så snart de har foretaget registreringer og ikke – som tidligere – afventer efterfølgende registreringer, hvilket betød, at ledelsesinformationen kunne bygge på både anden- og tredjehåndsregistreringer.

I forlængelse af automatiseringen har det nye digitale system også medført, at kommunerne har mulighed for at lave udtræk på sagsbehandlernes sagsstammer. Det fremhæves af lederne som en stor fordel. Lederne i kommunerne har dermed med det nye digitale system fået mere direkte adgang til sagsbehandlernes arbejde i handicapafdelingen – forudsat at lederne kan og vil anvende det nye system.

I sammenhæng med at der er mange faneblade og klik, der skal sættes, jf. sagsbehandlernes oplevelser, så er der også rigtig mange muligheder for udtræk. Da udfyldelsen af mange forskellige felter er tidskrævende og kræver omhyggelighed, hvis data skal kunne bruges til noget, kræver det en hvis form for prioritering af, hvilke forhold kommunerne vil lave udtræk på og derfor skal være ekstra omhyggelige med at registrere. Denne prioritering var kommunerne endnu ikke nået til ved interviewrunde 2.

De fleste kommuner har med indførelsen af de nye digitale systemer fået nye muligheder for at lave udtræk. Disse udtræk begrænser sig dog i flere kommuner til at være udtræk på størrelsen af sagsbehandlernes sagsstamme, men de nye systemer tilbyder teknisk set væsentligt flere mulige udtræk (fx på borgernes funktionsniveau). Skal udtrækkene give et validt billede af situationen i kommunen, kræver det dog, at alle de aktive borgersager er registreret i DHUV, ellers fås kun et delvist billede. Ikke alle fem kommuner havde alle borgersager registreret på tidspunktet for 2. interviewrunde – og for nogle havde et komplet dataset (dvs. med alle aktive borgersager) lange udsigter.

At ledelsesinformation kun er noget værd, hvis den er retvisende, er ledere og administrative medarbejdere enige om. Der er i de forskellige kommuner overvejelser om, hvordan det nye system har indflydelse på troværdigheden af den producerede information. Ledere og de administrative medarbejdere i handicapafdelingerne italesætter især interaktionen mellem sagsbehandlerne og det digitale system som central for validiteten af den ledelsesinformation, der produceres.

Sagsbehandlerne er endvidere i deres hverdagsarbejde nødt til at medtænke de udtræk, som deres leder ønsker at lave. Således medfører et ønske om at måle sagsbehandlingstiden, at sagsbehandlerne skal have en bestemt praksis og åbne sagerne på bestemte tidspunkter for at sikre retvisende ledelsesinformation. Troværdigheden af ledelsesinformationen kan dermed siges at være afhængig af alle medarbejderes forståelse for, hvilke udtræk der laves, og en tilrettelæggelse af praksis der stemmer overens med denne.

7.4 Opmærksomhedspunkter

Overordnet set har studiet vist, at alle kommuner har oplevet udfordringer i samarbejdet med leverandørerne af it-systemerne. Flere synes, de er blevet lovet noget, som systemerne ikke kunne levere. Flere ledere udtrykker frustration og magtesløshed over samarbejdet med leverandørerne, som de jo er meget afhængige af, men har meget få sanktionsmuligheder over for, når tingene ikke bliver leveret, eller problemer ikke bliver ordnet (det gælder fx kommune 4, 5, 6 og 8). De kommuner, der har afbrudt samarbejder med en leverandør eller fortsat afventer at vælge og implementere digitale systemer, anvender netop til disse problemer som begrundelse. Enten har de selv oplevet dem, eller deres nabokommune har. Der anes en tendens til, at de kommuner, hvor lederen har haft aktivt kendskab til, hvad et nyt system skal kunne, og selv er bruger af systemet, har haft en lidt lettere implementeringsproces, men datagrundlaget er her for usikkert til at kunne konkludere noget håndfast.

I forhold til produktionen af ledelsesinformation bliver sagsbehandlerne endnu mere væsentlige, når ledelsesinformationen trækkes automatisk fra et nyt digitalt system som DHUV. Deres registreringer danner grundlaget, så der er behov for, at a) registreringer bliver lavet, b) at de bliver lavet nogenlunde ensartet på tværs af sagsbehandlere, c) at systemet kendes godt nok til at vide, hvilke bokse, der eventuelt fungerer som stopklodser (hvis den boks ikke er udfyldt, falder hele sagen bort), og d) at en medarbejder med indgående system kendskab kvalitetssikrer den automatisk genererede ledelsesinformation, så eventuelt manglende informationer bliver opdaget.

Da de digitale systemer har rigtig mange muligheder for udtræk, synes der at være behov for, at ledere og medarbejdere får prioriteret, hvilke udtræk de finder væsentlige. Dermed får de prioriteret, hvilke registreringer sagsbehandlerne skal koncentrere sig om, hvilket er vigtigt, da der er grænser for, hvor meget tid sagsbehandlerne kan bruge på registreringer i hver sag. Hvis ikke der prioriteres, opstår der en risiko for, at alle registreringer bliver lavet halvhjertet, hvilket vil gøre ledelsesinformationen utroværdig.

Følgende overvejelser kan være relevante inden implementeringen af et nyt digitalt sagsbehandlingssystem:

- Hvis produktion af ledelsesinformation er et vigtigt formål med at implementere det nye system, så prioritér tiden til at få lagt alle sager over i det nye system, så det sikres, at de udtræk, der laves, giver et dækkende billede.
- Som ledelse er det en god idé at fortælle sagsbehandlerne, hvilken information man er interesseret i, og hvad den kan bruges til. Det kan højne sagsbehandleres interesse for at registrere korrekt, at man ved, at registreringerne tjener et specifikt formål.
- Prioritér diskussioner af, hvordan forskellige felter og klik fortolkes. Ensartethed i fortolkninger af kategorier og felter i et digitalt system er også vigtigt for kvaliteten af ledelsesinformationen.
- Anerkend at implementeringen af et nyt digitalt system ikke kun er en teknisk udfordring, men også påvirker arbejdsgange og arbejdsfunktioner. Måske bliver der brug for en ny type medarbejder – en brobygger mellem sagsbehandlere(s registreringspraksis), ledernes informationsbehov og de tekniske systemers funktionaliteter.
- I forhold til økonomi skal det overvejes, hvad der er vigtigst: kommunikation med øvrige afdelinger og systemer i kommunen eller integration mellem fagsystem og økonomidata. P.t. synes begge dele ikke at være muligt.

Litteratur

Bekendtgørelse af lov om retssikkerhed og administration på det sociale område, LBK nr. 930 af 17/09/2012. Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forhold.

Bekendtgørelse om vurdering af nedsat funktionsevne som grundlag for tildeling af handicapkompenserende ydelser, BEK nr. 39 af 20/01/2012. Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forhold.

Bouckaert, Geert & John Halligan. 2006: Performance and performance management. *Handbook of Public Policy,* Eds. B. Guy Peters & Jon Pierre. London: Sage, 443-59.

Dalsgaard, Camilla, Rasmus Dørken, Asger Grønlund Andersen & Simon Østergaard Møller. 2012: *Botilbudsområdet: Hvem-Hvad-Hvor. Kortlægning af området for botilbud og støtte til voksne handicappede og sindslidende*. Aarhus: KREVI.

Dearman, Philip. 2005: Computerized Social Casework Recording: Autonomy and Control in Australia's Income Support Agency. L*abor Studies Journal* 30 (1):47-65.

Høybye-Mortensen, Matilde (2011): *Velfærdsstatens dørvogtere. Procesregulering af visitationer på socialområdet. Ph.d.-afhandling*. København: Københavns Universitet. Institut for Statskundskab.

Høybye-Mortensen, Matilde, Peter Ejbye-Ernst & Karla Hammerskov. 2013: *Produktion og anvendelse af ledelsesinformation på handicapområdet. Status i 11 kommuner inden implementeringen af DHUV.* København: KORA.

Kühn Pedersen, Mogens & Jens Kristian Elkjær d. 12. 12. 2012: *Oplæg ved konference i Produktivitetskommissionen.*

Moynihan, Donald P. 2008: *The Dynamics of Performance Management. Constructing Information and Reform*. Washington, D.C.: Georgetown University Press.

Power, Michael. 1997: *The Audit Society. Rituals of Verification.* Oxford: Oxford University Press.

Socialministeriet. 2010: *Skrivelse nr. 9294 af 20/5 2010. Orientering om ændring af lov om retssikkerhed og administration på det sociale område og lov om social service (Sammenhæng mellem visitationskompetence og finansieringsansvar på det specialiserede socialområde)*. København: Socialministeriet.

Bilag 1 Metodiske overvejelser

Mængden af parametre der kan laves ledelsesinformation på

Efter første interviewforløb blev der udarbejdet en skematisk oversigt over, hvilke parametre den enkelte kommune kunne lave ledelsesinformation på. Oversigten blev til på baggrund af interviewene og en kommunerapport[8], der blev sendt til kommunerne for verifikation. Fire af kommunerne vendte tilbage med kommentarer hertil, som efterfølgende er tilføjet. Denne proces er nærmere beskrevet i delrapporten *Produktion og anvendelse af ledelsesinformation på handicapområdet. Status i 11 kommuner inden implementeringen af DHUV* (Høybye-Mortensen, Ejbye-Ernst & Hammerskov 2013).

Oversigten over, hvilke parametre den enkelte kommune kunne lave ledelsesinformation på, udgør sammenligningsgrundlaget *(baseline)* for andet forløb. I andet forløb blev kommunerne bedt om at udfylde et spørgeskema for at belyse de samme parametre, samt et ekstra, nemlig muligheden for udtræk på effekten af botilbud. Ledelsesinformation om effekt blev tilføjet, da muligheden for information om dette blev efterspurgt i interviewene, og da viden om effekt er en mulighed i præsentationen af DHUV (www.socialstyrelsen.dk/tvaergaende-omrader/sagsbehandling/viden-og-metoder/implementering-af-dhuv, Høybye-Mortensen, Ejbye-Ernst & Hammerskov 2013, s. 13).

Det fulde spørgeskema, som blev anvendt i runde 2, ses nedenfor. Vi bad økonomimedarbejderne om at udfylde skemaet, da det typisk er dem, der ved, hvilke udtræk der kan laves. I visse kommuner blev lederne også spurgt, hvis økonomimedarbejderen enten ikke kendte svarene eller var forhindret i at besvare skemaet[9].

Resultater på baggrund af første runde dataindsamling

Parameter	Antal kommuner der har mulighed for at lave udtræk
1: Borgerdifferentiering, jf. autoriseret kontoplan	11
2: Paragraf, som borger bevilges	11
3: Cpr-nummer på aktive borgere	11
4: Samlet udgift på paragraf	9
5: Specifik pris på borger i handicapafdelingen	10
6: Demografiskema (viden om fremtidige borgere)	6
7: Samlet ydelsesbillede på borgeren	1
8: Diagnose	1
9: Funktionsniveau	0

Kilde: Høybye-Mortensen, Ejbye-Ernst og Hammerskov 2013, s. 25.

8 Kommunerapporterne blev udarbejdet på baggrund af de gennemførte interview og enkelte dokumenter, fx kvalitetsstandarder og kommunernes hjemmesider.

9 Det gælder kommune 4, hvor lederen svarede på to af spørgsmålene, og kommune 9, hvor økonomimedarbejderen var syg, og lederen derfor besvarede skemaet.

Spørgeskema brugt i runde 2

KOMMUNE: _____

Spørgsmål til mulige automatiserede udtræk	Ja	Nej	Kommentarer
Er det i handicapafdelingen muligt at lave udtræk på effekten af botilbud?			
Er det i handicapafdelingen muligt at lave udtræk, der viser det samlede antal borgeres fordeling på forskellige funktionsniveauer?			
Er det i handicapafdelingen muligt at lave udtræk på borgernes primære diagnose?			
Er det muligt at lave et udtræk på en borgers samlede ydelser på tværs af forskellige afdelinger i kommunen?			
Opnår handicapafdelingen information om fremtidige borgere eller udgiftsstigninger på eksisterende borgere gennem samarbejde med fx Børn- og Ungeafdelingen eller hospitaler?			
Er det muligt at lave et udtræk på de samlede udgifter, som handicapafdelingen har vedrørende en specifik borger?			
Er det i handicapafdelingen muligt at lave udtræk på de samlede udgifter på en specifik paragraf?			
Er det i handicapafdelingen muligt at lave et udtræk på samtlige aktive borgeres cpr-numre?			
Er det i handicapafdelingen muligt at lave udtræk på de(n) paragraf(fer), som en specifik borger får støtte efter?			
Er det i handicapafdelingen muligt at opdele udgifterne, jf. kravene til den autoriserede kontoplan?			

Vurdering af modenhed

For yderligere at styrke vores vurdering af, hvor stærke kommunerne er i forhold til at kunne producere ledelsesinformation, lavede vi en supplerende analyse af interviewmaterialet for at vurdere *modenheden,* dvs. i hvor høj grad kommunerne er i stand til at producere og anvende deres ledelsesinformation.

Modenhed forstås her med udgangspunkt i Bouckaert og Halligans model for *performance regimes* (Bouckaert & Halligan 2006). Alle gennemførte interview i 2. runde er analyseret og kategoriseret som enten 1, 2, 3 eller 4 på fire forskellige variable (se skema nedenfor), hvor 4 er den højeste grad af modenhed. Vi har kodet de transskriberede interviews fra 2. runde ud fra fire modenhedsparametre: *Integrating*, *Measuring*, *Technology* og *Using.*

Under hver af disse fire parametre findes fire niveauer af modenhed, som eksempelvis under *Integrating* spænder fra "der er ikke nogen data eller ledelsesinformation at integrere" til "systematisk og sammenhængende kobling mellem ledelsesinformation og organisationsudvikling". De fire parametre er præsenteret nedenfor med deres respektive underinddelinger på fire niveauer:

Niv.	Integrating*	Measuring	Technology	Using
1	Der er ikke nogen data eller ledelsesinformation at integrere	Ingen ledelsesinformation til rådighed og generelt dårlige data	Alle udtræk skal laves via manuelle optællinger	Data er ikke brugbar og bruges ikke
2	Data, der indsamles, er frakoblet udviklingen af organisationen	Der indsamles data administrativt, og data tænkes ikke som ledelsesinformation	Der kan laves få automatiske udtræk, fx på antal, cpr-nr. og pris	Data bruges ikke. Data bearbejdes ikke, så den kan indgå i beslutninger
3	Svagt link mellem forskellig ledelsesinformation og udvikling af organisationen. Mange forskellige typer af ledelsesinformation, der ikke spiller sammen	Forskellige typer af data samles op til forskellig ledelsesinformation fx i form af nogle rapporter	Der kan laves flere automatiske udtræk, fx på indsats, paragraf, bosted, samlet ydelsesbillede (+ antal borgere, cpr-nr. og pris)	Visse dele af data bruges i dele af organisationen (dvs. bruges som ledelsesinformation)
4	Systematisk og sammenhængende kobling mellem ledelsesinformation og organisationsudvikling	Der er et samlet og fast sæt af data, der indsamles og udgør ledelsesinformation	Der kan laves automatiske udtræk på funktionsniveau (effekt) og diagnoser (problemtype) (+ indsats, paragraf, bosted, samlet ydelsesbillede, antal borgere, cpr-nr. og pris)	Data indgår i systematisk og hierarkisk ordnede processer og er direkte koblet til beslutningstagning

* *Integrating* viste sig at være en vanskelig kode at arbejde med, og den er ikke brugt særlig meget. Derfor indgår denne ikke i den samlede vurdering.

Ud fra ovenstående inddelinger af modenhed inden for de fire parametre er alle relevante passager af de transskriberede interviews kodet. Vi har ikke fordelt koderne, således at en enkelt modenhedskode fra et parameter dækker hele interviewet fra starten, men har derimod kodet specifikke passager efter, hvilket niveau de er på. Dette giver efterfølgende nogle udfordringer med at inddele kommunerne i forhold til de forskellige koder. Hvordan vurderes en kommunes modenhed placeret ud fra ovenstående fire niveauer, når der potentielt kan være kommuner, der er placeret på flere niveauer? Vi har tilgået til dette problem ud fra en konkret vurdering af hver kommune. Hvis alle koder inden for en parameter i en kommune falder på ét niveau, placeres kommunen på dette niveau. Hvis kommunen fordeler sig over flere forskellige niveauer under samme parameter, er alle relevante koder blevet gennemlæst og placeret på baggrund heraf. Denne gennemlæsning kan fx opklare, om en placering på niveau 2 i *Technology* er udtryk for en konkret begrænsning til disse typer af information, eller om det er udtryk for, at denne type af information *også* kan trækkes ud. De enkelte kommuner er på baggrund af

ovenstående modenhedsvurderingsstrategi fordelt på et af de fire modenhedsniveauer inden for de fire forskellige parametre. Denne inddeling ses i skemaet nedenfor:

	Integrating				Measuring				Technology				Using			
Kommune	**1**	**2**	**3**	**4**	**1**	**2**	**3**	**4**	**1**	**2**	**3**	**4**	**1**	**2**	**3**	**4**
1			x				x				x				x	
2				x								x			x	
3	x						x					x			x	
4				x			x				x				x	
5		X					x				x				x	
6			x				x				x				x	
7		X					x				x				x	
8						x				x					x	
9							x		x						x	

Analyse af interviews brugt i kapitel 5 og 6

Kapitel 6 og 7 trækker på interview fra de kommuner, som ved anden interviewrunde havde implementeret en digital understøttelse af Voksenudredningsmetoden. Analysen har til formål at trække linjer på tværs af kommunernes oplevelser med implementering og forandring, som implementeringen af det nye digitale fagsystem har medført, og den forsøger dermed at fremhæve tendenser, som går på tværs af de enkelte kommuner. Formålet med kapitlerne er dermed ikke hverken at sammenligne de forskellige kommuners oplevede forskelle eller at give en fuldstændig indføring i hver enkelt kommuners oplevede forandringer. Det betyder også, at de gengivne citater ikke skal ses som et udtryk for de specifikke kommuners implementering, men som eksemplificeringer af en tværgående tendens.

Det er ikke nødvendigvis alle kommuner, der giver udtryk for alle de fremhævede tendenser. For eksempel kan en af kommunerne (kommune 1), der har implementeret systemet, på interviewtidspunktet ikke lave udtræk af ledelsesinformation fra det nye digitale fagsystem, da kommunen endnu ikke har lagt samtlige sager ind i systemet. Der er derfor ikke sket nogen forandring i denne kommune i forhold til, hvilke udtræk af ledelsesinformation der er mulige ved implementeringen af det nye digitale fagsystem. Det betyder, at denne kommune slet ikke indgår i afsnit 6.2, der netop handler om, hvilke nye muligheder det nye digitale system har givet for at lave udtræk af ledelsesinformation. Selvom dette er det eneste eksempel på en kommunes fravær i en hel kategori, gælder det for alle afsnit, at de i varierende grad trækker på de forskellige kommuners oplevelser. For at sikre, at de specifikke afsnit ikke er udtryk for oplevelser udelukkende fra én kommune, har vi gennemlæst, hvilke kommuner der bidrager til nuanceringen af en tendens og sikret os, at disse udgør et bredt udsnit af de fem kommuner, der har implementeret det nye digitale system.

Rent praktisk er analysen blevet lavet ved en gennemlæsning af alle interview fra de fem kommuner, hvor alle interviewpassager, der omhandler forskelle, som det nye digitale sagsbehandlingssystem har medført, er blevet kodet som relevante. Efterfølgende er samtlige relevante passager blevet gennemlæst og typificeret af to personer, som efterfølgende har diskuteret mulige overskrifter og kategoriseringer i afsnittet. Denne kodnings- og analyseproces endte ud i tre overskrifter, som sætter fokus på oplevede forskelle i henholdsvis 1) implementering og integration af et nyt digitalt system, 2) forandring for sagsbehandlingsprocessen, og 3) forandring for ledelsesinformation.

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

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