

Recovery-orienteret myndighedsrådgivning på voksenhandicapområdet

– Evaluering af tre kommuners udvikling af model til at styrke tillid, inddragelse og samarbejde med borgeren

Hovedresultater



Hovedresultater

Det grundlæggende formål med en myndighedsrådgivning på voksenhandicapområdet er at udrede borgerens funktionsnedsættelse i samarbejde med borgeren, tildele relevant støtte og løbende følge op på, at borgeren fortsat får den rette hjælp og støtte (Social- og Boligstyrelsen, 2026d).

De kommunale myndigheders sagsbehandling og rådgivning for voksne på handicapområdet har mødt stigende kritik og mistillid. Antallet af klager og hjemvisninger samt omgørelser hos Ankestyrelsen blev vurderet til at være så højt i starten af 2020, at det medførte et politisk ønske om og initiativ til at forbedre myndighedsrådgivningen på voksenhandicapområdet (Social- og Boligministeriet, 2025). Det blev vurderet fra politisk side, at mistilliden til kommunerne og den potentielle kompromittering af borgernes retssikkerhed, som man mente klagerne var udtryk for, var et resultat af, at den eksisterende myndighedsindsats i utilstrækkelig grad inddrog og samarbejdede med borgeren. En vurdering, som en række undersøgelser på området ligeledes understøttede (DH, 2020; Kohl, Mikkelsen, & Schauser, 2021). Myndighedsrådgivere blev blandt andet kritiseret for at have et utilstrækkeligt fokus på at løse borgernes problemer og understøtte deres personlige recovery- og rehabiliteringsproces (Socialstyrelsen, 2022c). På politisk opdrag iværksatte Social- og Boligstyrelsen derfor et 3-årigt projekt om udvikling og afprøvning af en ny model for myndighedsrådgivningen på handicapområdet baseret på recovery-orienteret rehabilitering. Modellen har fået navnet *Tættere samarbejde med borgeren* i evalueringen kaldet 'TÆT-modellen'.

Evalueringen er et bidrag til, at Social- og Boligstyrelsen kan vurdere, om TÆT-modellen er tilstrækkeligt udviklet til, at den kan overgå fra modningsfasen til afprøvningsfasen, ud fra kriterierne i Strategien for Udvikling af Sociale Indsatser i Danmark, SUSI (Socialstyrelsen, 2022b). Rapporten bidrager desuden til de mange kommunale myndighedsafdelinger i Danmark, der i øjeblikket er i gang med at implementere en tilgang baseret på recovery-orienteret rehabilitering, herunder voksenudredningsmetoden i version 2.0 (VUM 2.0), som også ønsker at styrke tillid, inddragelse og samarbejde med borgerne. Rapporten formidler således erfaringer og inspiration til, hvilke centrale elementer og forudsætninger for myndighedsrådgivning der i teori og praksis bør sættes fokus på, hvis ønsket er at skabe en myndighedspraksis baseret på recovery-orienteret rehabilitering.

Evalueringen er gennemført som en formativ evaluering, hvor foreløbige fund fra evalueringen løbende er blevet delt mellem alle deltagerne, så de har kunnet indgå i udviklingen af modellen. Modellen er blevet udviklet og afprøvet af de kommunale myndighedsafdelinger i Hedensted, Roskilde og Aarhus Kommuner i årene 2022-

2025. Konsulenthuset Substans har bidraget til udviklingsarbejdet ved at gennemføre kompetenceudvikling for kommunerne. Social- og Boligstyrelsen har bidraget med processtøtte, og VIVE har været evaluatore.

Ud over at bidrage til udviklingsarbejdet har evalueringen bidraget med foreløbige svar på fem hovedspørgsmål:

- Er TÆT-modellen færdigudviklet og defineret?
- Har TÆT-modellen vist lovende resultater?
- Kan TÆT-modellen implementeres i danske kommuner?
- Er omkostningerne ved brug af TÆT-modellen realistiske i drift?
- Er TÆT-modellen accepteret og efterspurgt af kommuner?

Disse spørgsmål er formuleret, så de kan udgøre et grundlag for, at Social- og Boligstyrelsen kan vurdere, om TÆT-modellen er tilstrækkeligt udviklet til, at den kan overgå fra modningsfasen til afprøvningsfasen, jf. SUSI-kriterierne (Socialstyrelsen, 2022b). Beskrivelsen af modellen og besvarelsen af disse spørgsmål er baseret på både kvalitative og kvantitative data, der er indsamlet over den 3-årige periode 2023-2025. Materialet inkluderer erfaringer fra både myndighedsrådgivere, borgere, ledere, udførere og pårørende. Social- og Boligstyrelsen har rekvireret og finansieret undersøgelsen.

Myndighedsrådgivning baseret på recovery-orienteret rehabilitering

Social- og Boligstyrelsens prototype for den nye model for recovery-orienteret og rehabiliterende myndighedsrådgivning havde oprindeligt navnet 'Borgeren i Centrum, BIC'. Prototypen inkluderede viden og erfaringer med fremmede faktorer for tillid, inddragelse og samarbejde i myndighedsarbejde på handicapområdet. Prototypen er siden blevet udviklet og modnet gennem lokale afprøvninger, konkretiseringer og revideringer af elementer i modellen i de tre kommuner. Figur 1, TÆT-modellen, illustrerer den endelige version af modellen for myndighedsindsatsen.

Visualiseringen af TÆT-modellen illustrerer, at den udviklede model er baseret på principperne for recovery-orienteret rehabilitering, fire organisatoriske forudsætninger (tydelig og vedholdende ledelse, en passende sagstygnde, styrkelse af kompetencer og faglighed samt tæt samarbejde på tværs) samt tre kernelementer, der anses som særligt væsentlige for at styrke tillid, samarbejde og inddragelse på voksenhandicapområdet.

Arbejdet med TÆT-modellen i praksis: Lokal afprøvning og tilpasning

De tre kommuner, Hedensted, Roskilde og Aarhus, har udviklet TÆT-modellen som en lokal generisk model. Kommunerne har arbejdet med fokus på samme elementer, der fremgår af Figur 1, men elementerne er tilpasset lokale forhold og indsatser. Kommunerne har arbejdet med de samme organisatoriske forudsætninger, fx 'passende sagstygnde' ved at reducere antallet af borgere i rådgivernes sagsstammer. Der er imidlertid forskel på, hvor meget rådgivernes sagsstamme er blevet reduceret i de enkelte kommuner, fra 35 til 65. Modellens tre kerneelementer og den faglige tilgang – recovery-orienteret rehabilitering – er også løbende tilpasset de lokale kontekster gennem 'prøvehandlinger' og 'mellemlumshandlinger'.

Er TÆT-modellen færdigudviklet og defineret?

Formålet med at udvikle og afprøve en model for en myndighedsindsats på handicapområdet baseret på recovery-orienteret rehabilitering, har som beskrevet blandt andet været at færdigudvikle og definere en indsats, der kan styrke samarbejde, tillid og indflydelse i en sådan udstrækning, at den er klar til systematisk at blive testet i en afprøvningsfase.

Det korte svar på, om TÆT-modellen, som den er visualiseret i Figur 1, er færdigudviklet og tilstrækkelig klart defineret til systematisk afprøvning, fx i form af et effektstudie, er: nej, ikke endnu. Elementerne i modellen og de metoder og redskaber, der løbende er blevet udviklet og knyttet til modellen, mangler fortsat at blive mere konkretiseret og strømlinet, så der skabes

Figur 1 TÆT-modellen



Anm.: Dette er Social- og Boligstyrelsens visualisering af TÆT-modellen, version 4.

Kilde: Modellen er udviklet i forbindelse med projektet Borgeren i Centrum, der er finansieret af Social- og Boligstyrelsen.

større klarhed over, hvordan indsatsen skal implementeres i praksis. Desuden er det fortsat uklart, hvordan og i hvilket omfang modellen er brugbar for hele målgruppen af borgere på handicapområdet.

Evalueringen af modellen udfolder dog, at der er god grund til at fortsætte arbejdet med at definere og færdigudvikle modellen. Det er en udbredt opfattelse blandt både rådgivere og ledere, at arbejdet med de elementer, der indgår i modellen, er velvalgte og bringer dem tættere på at styrke inddragelse, tillid og samarbejde i myndighedsrådgivningen. En spørgeskemaundersøgelse blandt rådgiverne viser således også, at omkring tre fjerdedele af rådgiverne giver udtryk for, at TÆT-modellen fungerer godt i sin nuværende form. Det er dog ligeledes en udbredt opfattelse, at modellen endnu ikke er klar til at blive udbredt og systematisk afprøvet, da en yderligere konkretisering af indsats og målgruppe fortsat udestår.

Har modellen vist lovende resultater?

Udviklingsarbejdet, og evalueringen af dette arbejde, viser, at det er komplekst at identificere, dokumentere og sammenligne resultaterne af arbejdet med TÆT-modellen i den enkelte kommune, og i særdeleshed på tværs af kommuner. De foreløbige resultater tegner dog lovende, hvad angår det primære formål om at styrke inddragelse, samarbejde og tillid i myndighedsrådgivningen. Datamaterialet tegner et billede af, at myndighedsrådgivernes arbejde med TÆT-modellen bidrager positivt til, at rådgiverne i højere grad inddrager borgerne, udbygger det gensidige samarbejde og skaber øget tillid og mindre utilfredshed blandt hovedparten af borgere i deres sagsstamme. 51 % af de borgere, der har medvirket i en spørgeskemaundersøgelse, angiver ligeledes, at de i 'nogen grad', en 'hel del' eller 'rigtig meget' er enige i, at deres tillid til myndighedsrådgiverne er øget over tid, herunder i en TÆT-kontekst.

Samtidig viser datamaterialet, at TÆT-modellen virker mere lovende i forhold til nogle målgrupper frem for andre. Særligt nyvisiterede borgere, borgere med verbalt sprog og borgere, der ikke har svære kognitive udfordringer eller stærkt invaliderende sygdomme (fx ALS), kan fremhæves som grupper, hvor frugterne af en indsats formet af TÆT-modellen kan være lavere hængende og kan være mere kontroversielle. Et resultat, der dog også kan afspejle, at indsatsen netop ikke er blevet tilstrækkeligt veldefineret og tilpasset alle målgrupper.

Udviklingen af TÆT-modellen har ligeledes været motiveret af et politisk ønske om at mindske antallet af klager og at øge borgernes retssikkerhed. I forhold til disse mål er resultaterne mindre entydige. De foreløbige resultater tegner et billede af, at TÆT-modellen kan bidrage med at højne et mere systematisk fokus på løbende

inddragelse af borgeren i myndighedsrådgivningen, men også at dokumentationsarbejdet øges tilsvarende. Lederne i de tre kommuner angiver desuden alle, at antallet af klager er faldet i forbindelse med arbejdet med TÆT-modellen, hvilket dog har vist sig svært at dokumentere. Rådgiverne har heller ikke et klart billede af, om antallet af klager er faldet. De fremhæver, at klager ikke nødvendigvis er udtryk for, at deres arbejde ikke er lykkedes, men også kan være et udtryk for borgerens utilfredshed med serviceniveauet. En rådgiver fremhæver, at TÆT-modellen ikke umiddelbart har resulteret i færre klager, men at klagerne er mere "respektfulde", og fx klart fremhæver, at der ikke klages på grund af utilfredshed med rådgiverens indsats.

I en tid med fokus på rekrutterings- og fastholdelsesproblematikker på myndighedsområdet viser arbejdet med TÆT-modellen også lovende resultater i form af medarbejdertilfredshed.

Rådgiverne finder i høj grad, at TÆT-modellen har bidraget til deres arbejdsglæde og været personligt og fagligt berigende, særligt i begyndelsen af projektet. De giver dog også udtryk for, at arbejdet og forandringerne kræver tid, og at der opstår nye udfordringer og dilemmaer i arbejdet med at inddrage ny viden, samarbejde på nye måder og afgrænse deres opgaver, så de kan bruge modellen i forhold til alle deres borgere.

Kan modellen implementeres i danske kommuner?

Projektkommunernes arbejde viser, at modellens dele kan implementeres på forskellige tilpassede måder i danske kommuner. Der er dog brug for yderligere vejledning til kommunerne i forhold til, hvordan de skal og kan implementere modellen.

De tre kommuner har i udviklingsprojektet fået erfaringer med at implementere modellen på forskellige måder i mindre teams og i hele afdelinger samt i forhold til forskellige målgrupper. Den samlede vurdering af disse erfaringer er, at hovedelementerne i modellen godt kan implementeres i danske kommuner. Der er dog en række udfordringer, der skal håndteres i modellen i forhold til kommunernes implementering i deres lokale kontekster, så det understøtter eksisterende praksis og igangværende udviklingsarbejde, fx implementeringen af VUM 2.0.

Er omkostningerne ved brug af modellen realistiske i drift?

Det er indtænkt i modellen allerede fra start, at der er omkostninger forbundet med at implementere TÆT-modellen. En 'passende sagstygde' er fx præciseret som en organisatorisk forudsætning for indsatsen. Det korte svar på, om det er realistisk, at kommuner vil anvende modellen trods de ekstra omkostninger ved implementering og drift, er dog: ja.

Et mere nuanceret svar på spørgsmålet er imidlertid, at udgifter og omkostninger endnu ikke kan fastsættes entydigt, og kommunernes vurderinger af omkostningerne varierer meget og er baseret på skøn. Det er på baggrund af den indsamlede data svært at vurdere, om de investeringer, der ligger i at intensivere rådgivningsarbejdet på den korte bane, kan give besparelser på tilbudssiden (på kortere og længere sigt), fordi borgerne i højere grad får den rette indsats og potentielt en korterevarende indsats. Nogle informanter påpeger en sådan sammenhæng som et sandsynligt scenarie, men det er dog ikke en sammenhæng, det har været muligt at dokumentere i projektregi på grund af manglende data.

Fælles for udviklingskommunerne er, at de giver udtryk for, at de vil forsætte deres arbejde med modellen og dermed budgettere med de ekstra omkostninger, der er forbundet med deres forskellige måder at videreføre arbejdet med modellen på. Fælles for de tre kommuner er også, at de har bidraget med deres bedste bud på, hvilke ekstra omkostninger det vil kræve for nye kommuner at implementere og bruge modellen i en 3-årig periode. Deres svar underbygger, at det er realistisk for danske kommuner at arbejde med modellen, men også at det kan gøres på forskellige måder og med forskellige niveauer af ekstra omkostninger.

Er modellen accepteret og efterspurgt af kommuner?

Modellens indhold kan overvejende siges at være accepteret, og det samme gælder efterspørgsel efter at få viden, erfaringer og redskaber, der kan bidrage til at omsætte modellens indhold til praksis. Det viser erfaringer fra både de tre interne udviklingskommuner, der alle vil videreføre arbejdet med modellen i en eller anden form efter endt projektperiode, og fra eksterne kommuner.

Eksterne kommuner omfatter i dette tilfælde dels 9 kommuner, der har besvaret spørgsmål om interesse og efterspørgsel af den udviklede TÆT-model. Her vurderer

alle 9 kommuner – om end i varierende grad – at der er behov for modellen. 3 ud af de 9 kommuner angiver desuden i nogen grad at kunne overveje implementering af modellen, mens det for yderligere 2 af kommunerne i høj grad gør sig gældende.

Foruden de ni kommuner, der har besvaret spørgsmål om interesse og efterspørgsel, må det antages, at også de seks kommuner, der er en del af partnerskabet 'Borgeren ved roret', et initiativ i regi af Social- og Boligstyrelsen med flere ligheder med TÆT-modellen, vil udtrykke accept og efterspørgsel af den nye myndighedsmodel.

Faktaboks

Social- og Boligstyrelsen har iværksat og faciliteret udviklingen af "Tættere samarbejde med borgeren", der er en model for recovery-orienteret rehabiliterende myndighedsrådgivning. Udviklingen er gennemført i samarbejde med de tre kommuner Hedensted, Roskilde og Aarhus i 2023-2025.

Konsulenthuset Substans har bidraget med kompetenceudvikling.

VIVE har evalueret udviklingsarbejdet. Evalueringen er både baseret på en spørgeskemaundersøgelse blandt borgere og rådgivere samt interview med borgere, rådgivere, pårørende, udførere og ledere.

På Social- og Boligstyrelsens hjemmeside kan der hentes mere materiale om udviklingsarbejdet, modellen og dens resultater:
<https://www.sbst.dk/udgivelser/2026/taettere-samarbejde-med-borgeren>

Hovedresultater: Recovery-orienteret myndighedsrådgivning på voksenhandicapområdet
VIVE/2026
HR_302319