



Velfærdsministeriet og Undervisningsministeriet

Evaluering af VISO

Februar 2009

Velfærdsministeriet og Undervisningsministeriet

Evaluering af VISO

Februar 2009

Rambøll Management A/S
Nørregade 7A
DK-1165 København K
Danmark

Telefon 3397 8200
www.ramboll-management.dk

Indholdsfortegnelse

Resume	1
1. Indledning	3
1.1 Evalueringens formål	3
1.2 Evalueringens design	4
1.3 Om VISO	5
1.3.1 VISOs organisatoriske opbygning	7
1.3.2 Ændringer i VISOs virke	8
2. Konklusioner	10
2.1 Hovedkonklusioner	10
2.2 Delkonklusioner	12
2.2.1 Brugen af VISO	12
2.2.2 Behovet for specialiseret viden	13
2.2.3 Erfaringer med VISO	14
2.2.4 Organiseringen og samspillet i VISO	17
3. Brugen af VISO	18
3.1 Henvendelser	18
3.2 Hvorfra stammer kendskabet til VISO?	23
3.3 Sager, hvor der henvises til VISO-leverandører	25
3.3.1 Sager, hvor der ikke henvises til VISO-leverandører	27
3.4 Opsamling	27
4. Behovet for specialiseret viden	29
4.1 Behovet for viden i enkeltsager	30
4.1.1 Hvad kendetegner de komplicerede enkeltsager?	31
4.1.2 Hvor og hvordan indhentes viden i komplicerede enkeltsager?	36
4.1.3 Hvornår bruges VISO, og hvornår bruges VISO ikke?	38
4.2 Vidensbehov og brug af videnscentre	44
4.2.1 Hvilken viden efterspørges?	44
4.2.2 Hvor hentes viden?	46
4.2.3 Kendskab til og brug af videnscentre	48
4.2.4 Hvordan viden formidles bedst?	50
4.3 Opsamling	51
5. Erfaringerne med VISO	54
5.1 Sagsbehandlere og PPR-medarbejdere	54
5.1.1 Hvad forventes af VISO?	55
5.1.2 Vurderingen af VISO	57
5.1.3 Opfattelsen af ændringerne i VISO	65
5.2 Borgere	66
5.3 Personale i tilbud	70
5.4 Opsamling	74

6.	Organiseringen og samspil i VISO om enkeltsager	78
6.1	Den centrale enhed i VISO	78
6.1.1	Organisatoriske rammebetingelser	79
6.1.2	VISO-centrals samarbejde med leverandørnetværket	81
6.1.3	VISO-centrals samarbejde med brugerne	85
6.1.4	Ændringer af VISOs virke	89
6.2	VISOs leverandørnetværk	90
6.2.1	Rammevilkår for VISO-leverandørerne	90
6.2.2	Leverandørernes samarbejde med VISO-central	92
6.2.3	Leverandørernes samarbejde med brugerne	99
6.2.4	Leverandørerne og ændringerne af VISOs virke	102
6.3	Opsamling	103
7.	Bilag	105
7.1	Bilag 1: Evalueringens kommissorium	105
7.2	Bilag 2: Om metoden	111
7.2.1	Analysestrategi	112
7.2.2	Spørgeskemaundersøgelser	114
7.2.3	Casebesøg i 10 kommuner	116
7.2.4	Dokumentstudier og analyse af RIAS-data	118
7.2.5	Organisationsanalyse	119

Resume

På opdrag fra Velfærdsministeriet og Undervisningsministeriet har Rambøll Management foretaget en evaluering af VISO – Den nationale videns- og specialrådgivningsorganisation på socialområdet og specialundervisningsområdet, der blev oprettet i januar 2007 som led i kommunalreformen.

Evalueringen har haft til formål at se på, hvorvidt VISO overordnet set lever op til de formål, der er fastsat i bekendtgørelsen for VISO. Evalueringen er baseret på spørgeskemaundersøgelser til VISOs brugere og VISO samt kvalitative interviews og sagsgennemgange i 10 kommuner.

Evalueringen viser, at VISO lever op til bekendtgørelsens formål om at levere gratis specialiseret rådgivning og udredning til kommuner, borgere og frontpersonale i de mest komplicerede enkeltsager, og at VISO repræsenterer ekspertise, der ikke kan forventes at være til stede i den enkelte kommune. Derudover viser evalueringen, at VISOs rådgivning er relevant, idet VISO tilbyder ydelser, der i høj grad efterspørges af kommunerne. Således angiver mere end tre ud af fire kommunale sagsbehandlere og PPR-medarbejdere, at der er behov for en specialiseret vidensenhed som VISO, og 81 % angiver, at de i høj eller i nogen grad får løst sagerne bedre gennem brugen af VISO. Tilfredsheden med VISO er således stor blandt de kommuner, der har gjort brug af VISO. Da VISO ikke hidtil har haft en fast defineret kvalitetssikring af den rådgivning, der gives af leverandørerne, er det dog vanskeligt at give en vurdering af den faglige kvalitet – ud over den brugeroplevede kvalitet.

I forhold til brugen af VISO, så peger evalueringen på, at 2007 var et opstartsår med relativt få henvendelser. Der har været væsentligt flere henvendelser i 2008, og i 4. kvartal 2008 er der sket en vækst på 25 % i forhold til 3. kvartal 2008. Dette kan tyde på, at antallet af henvendelser fortsat vil vokse i 2009 og kan bl.a. hænge sammen med, at velfærdsministeren iværksatte en række initiativer i forsommeren 2008 for at styrke VISOs rådgivning.

Sagsbehandlere og PPR-medarbejdere bruger oftere deres eget personlige netværk og kolleger i komplicerede enkeltsager frem for at henvende sig til VISO og videnscentre. 18 % af de adspurgte sagsbehandlere søger ofte eller jævnligt viden i komplicerede enkeltsager hos VISO, mens 64 % gør det sjældent og 18 % aldrig gør det.

Evalueringen peger i den sammenhæng på en række barrierer for brug af VISO. Det gælder forhold som manglende tid, og manglende opmærksomhed på, at VISO ville kunne hjælpe. Det hidtidige omfang i brugen af VISO, eksistensen af barrierer samt angivelsen af behovet for en specialiseret vidensenhed sandsynliggør, at der fortsat er et betydeligt potentiale for øget brug af VISO blandt kommunerne.

Der er generelt høj tilfredshed med VISOs ydelser blandt de sagsbehandlere og PPR-medarbejdere, der har anvendt VISO. 83 % vurderer, at de fik kompetent rådgivning af VISO-central, og 91 % vurderer, at de fik kompetent rådgivning af VISOs leverandørnetværk i høj eller i nogen grad. Sagsbehandlere og PPR-medarbejderne er generelt lidt mindre tilfredse i forhold til klare krav til henvisninger (76 % af de adspurgte sagsbehandlere og PPR-medarbejdere vurderer, at dette er til stede i høj eller i nogen grad), og den løbende orientering i sagen (77 % vurderer, at dette er til stede i høj eller i nogen grad).

Evalueringen har ligeledes vist, at sagsbehandlere og PPR-medarbejdere i en række tilfælde har forventninger til VISO, som ikke ligger inden for VISOs beføjelser. Omkring hver fjerde forventer, at VISO kan hjælpe med at finde et konkret tilbud til en borger. Da VISO ikke har en myndighedsrolle, kan VISO ikke anbefale konkrete tilbud. Dette peger på, at en række kommuner føler et behov for øget støtte til at finde konkrete tilbud – en opgave som blev understøttet af amterne tidligere i dyre og komplicerede sager. Det fremgår af det kvalitative materiale, at flere sagsbehandlere har udtrykt utilfredshed med det forhold. Denne utilfredshed, der i en række tilfælde rettes mod VISO, skyldes altså ikke, at VISO ikke lever op til sit formål, men at en række kommuner oplever et behov, der ikke tilstrækkeligt dækkes af fx tilbudsportalen og kommunernes egen visitation eller kommunernes eget netværk.

De borgere, der har anvendt VISO i 2008 har ligeledes været inddraget i analysen. Af de 39 borgere, der har besvaret det udsendte spørgeskema, har 30 henvendt sig med behov for et konkret råd for at komme videre. 18 af de 39 personer mener, at VISO har levet op til deres forventninger i forhold til at svare på en konkret problemstilling, og 26 mener, at de blev mødt med hjælpsomhed i høj eller i nogen grad. Dog vurderer 17 ud af 39 borgere, at VISO ikke opstillede rimelige krav for at hjælpe dem, hvilket muligvis hænger sammen med, at VISO ikke kan efterprøve kommunernes afgørelser.

I forsommeren 2008 iværksatte velfærdsministeren en række initiativer for at styrke VISOs rådgivning. Evalueringen peger på, at disse ændringer kan være med til at håndtere en kommunal efterspørgsel efter rådgivning af mere processuel karakter, ligesom initiativerne vil kunne fremme en øget brug af VISO i fremtiden. Det er endnu for tidligt at vurdere konsekvenserne af disse ændringer, men evalueringen viser, at disse ændringer opfattes som meget positive af VISO selv samt af kommunale sagsbehandlere og frontpersonale. Evalueringen viser dog også, at der er et begrænset kendskab til ændringerne.

1. Indledning

Velfærdministeriet og Undervisningsministeriet har ønsket at få evalueret VISO – Den nationale videns- og specialrådgivningsorganisation på socialområdet og specialundervisningsområdet. VISO blev etableret i forbindelse med kommunalreformens omlægninger og har fungeret siden januar 2007.

Evalueringen er gennemført i perioden fra september til december 2008.

1.1 Evalueringens formål

Formålet med denne evaluering er således at tilvejebringe beslutningstageres, embedsværks og andre interessenters viden om, hvorvidt VISO lever op til det formål, der fremgår af bekendtgørelsen om VISO¹.

Det fremgår af kommissoriet, at evalueringen skal sætte fokus på VISOs opgave med at opfylde lovens bestemmelser om, at:

- yde vejledende specialrådgivning til kommuner, borgere og kommunale, regionale og private tilbud i de mest specialiserede og komplicerede enkeltsager på det sociale område og på specialundervisningsområdet
- yde vejledende udredning til kommuner i de få mest sjældent forekommende specielle og komplicerede enkeltsager på det sociale område, hvor den fornødne ekspertise ikke kan forventes at være til stede i den enkelte kommune eller i regionens tilbud
- yde bistand til kommunens udredning vedrørende specialundervisning og specialpædagogisk bistand.

Selve evalueringens kommissorium fremgår af bilag 7.1.

Evalueringen har med udgangspunkt i kommissoriet haft følgende analytiske fokusområder:

1. Afdækning af enkeltsagsområdet i VISO, herunder
 - a) Kortlægning af henvendelser og sager i VISO
 - b) Vidensbehov (primært hos kommuner)
 - c) Brug og vurdering af VISO
 - d) Det organisatoriske samspil i VISO
2. Afdækning af det generelle vidensbehov og brug af videnscentre.

Hovedfokus i evalueringen har været på enkeltsagsområdet (jf. bekendtgørelsens § 3 og 4), men afdækningen af det generelle vidensbehov og brugen af videnscentre inddrages ligeledes.

¹ Bekendtgørelse nr. 161 af 10. marts 2006.

1.2 **Evalueringsdesign**

Evalueringen er gennemført som en målfrielseevaluering, hvor fokus har været at afdække, hvorvidt VISO lever op til de formål, der er angivet i bekendtgørelsen. To hovedevalueringskriterier har været relevans og kvalitet, men der er ligeledes opstillet en række mere konkrete evalueringsspørgsmål, der har været styrende for dataindsamlingen og afrapporteringen.

Der er endvidere udviklet en række hypoteser om de enkelte fokusområder og evalueringsspørgsmål, der har været anvendt til at fokusere analysen på de primære opfattelser af VISO. Hypoteserne er udviklet på baggrund af fokusgruppeinterviews med Velfærdsministeriet, Undervisningsministeriet, VISO, KL samt kommunale sagsbehandlere og PPR-medarbejdere. Hypoteserne fremgår af bilag 3, men inddrages ikke eksplicit i afrapporteringen.

Rambøll Management har gennemført følgende dataindsamlingsaktiviteter som baggrund for evalueringen:

- En foranalyse bestående af 4 fokusgrupper og supplerende interviews
- Fem spørgeskemaundersøgelser:
 - VISOs centrale enhed (21 besvarelser, svarprocent 100)
 - VISOs leverandører (211 besvarelser, svarprocent 81)
 - Frontmedarbejdere der har anvendt VISO (89 besvarelser, svarprocent 66)
 - Borgere der har anvendt VISO (39 besvarelser, svarprocent 39²)
 - Sagsbehandlere, PPR-medarbejdere m.m. der har henholdsvis anvendt og ikke anvendt VISO (496 besvarelser, svarprocent 60)
- Kvalitative interviews med 35 sagsbehandlere og PPR-medarbejdere i 10 kommuner
- 11 kvalitative interviews med medarbejdere og ledere i VISO-central
- 10 kvalitative interviews med leverandører til VISO
- Dokumentstudier af materiale fra og om VISO
- Registeranalyse baseret på VIAS-databasen (VISOs egen sagsdatabase).

Analysen er baseret på en samlet analyse af ovenstående data. I forhold til borgere skal det særligt bemærkes, at vurderingerne fra borgerne er baseret på et begrænset antal respondenter (39). Det har ikke været evalueringens primære formål at vurdere borgernes erfaringer med VISO, og datamaterialet til denne del er derfor begrænset. Dette betyder, at resultaterne på dette område skal tolkes med forbehold.

I bilag 7.2 beskrives evalueringsdesign og dataindsamlingsmetoder nærmere.

² Den relativt lave svarprocent i spørgeskemaundersøgelsen til borgere kan delvist henføres til, at borgerne er kontaktet pr. brev, og at der ikke er foretaget elektronisk rykker. Dette er gjort for at sikre borgernes anonymitet og for at leve op til bestemmelserne i persondataloven.

1.3 Om VISO

Med kommunalreformen overtog kommunerne pr. 1. januar 2007 det fulde myndighedsansvar på det sociale område og på specialundervisningsområdet. Dermed overtog kommunerne ansvaret for både den almindelige og den mere specialiserede rådgivning til kommuner, borgere³ mv..

VISO blev oprettet for at understøtte kommunernes ansvar for at yde støtte og specialrådgivning til borgerne og for at fastholde specialviden. VISO kan tilbyde kommuner og borgere gratis vejledende specialrådgivning i de mest specialiserede og komplicerede enkeltsager på social- og specialundervisningsområdet. Ligeledes yder VISO gratis vejledende udredning til kommuner i de få mest sjældent forekommende og komplicerede enkeltsager på det sociale område, hvor den fornødne ekspertise ikke kan forventes at være til stede i den enkelte kommune eller i regionens tilbud. Derudover yder VISO bistand til kommunens udredning vedrørende specialundervisning og socialpædagogisk bistand,

VISOs udtalelser er vejledende i forhold til borgere og kommuner, idet det alene er den enkelte kommune, der har ansvaret for at træffe afgørelser i forhold til borgeren. Det er således en kommunal myndighedsopgave at træffe den endelige beslutning i sager, herunder at anvise konkrete tilbud til borgere. VISO kan ikke overtage myndighedsfunktionen fra kommunen og kan ikke henvise til konkrete tilbud, foretage juridisk rådgivning eller i øvrigt foretage vurderinger af kommunale afgørelser.

Formålet med VISO er endvidere at sikre en sammenhængende og helhedsorienteret vidensindsamling og -udvikling, at sikre rådgivning og vejledning af borgere og kommuner samt at få et landsdækkende overblik over den samlede specialrådgivning.

VISO består af en vidensfunktion og en specialrådgivningsfunktion og har tre sammenhængende opgaveområder, idet VISO skal:

- Indsamle, udvikle, bearbejde og formidle viden til kommunernes forvaltninger og institutioner/tilbud i både kommuner og regioner med henblik på at gøre viden anvendelig for kommuners og VISOs specialrådgivning og udredning.
- Bistå kommuner og borgere med vejledende specialrådgivning i de mest specialiserede og komplicerede enkeltsager.
- Tilbyde kommuner vejledende udredning i de få mest sjældent forekommende specielle og komplicerede enkeltsager, hvor den fornødne ekspertise ikke kan forventes at være til stede i den enkelte kommune eller i regionens tilbud.

³ Borgere bruges i evalueringen som begreb og omfatter også pårørende.

VISO skal dække de mest specialiserede, komplicerede problemstillinger inden for følgende områder:

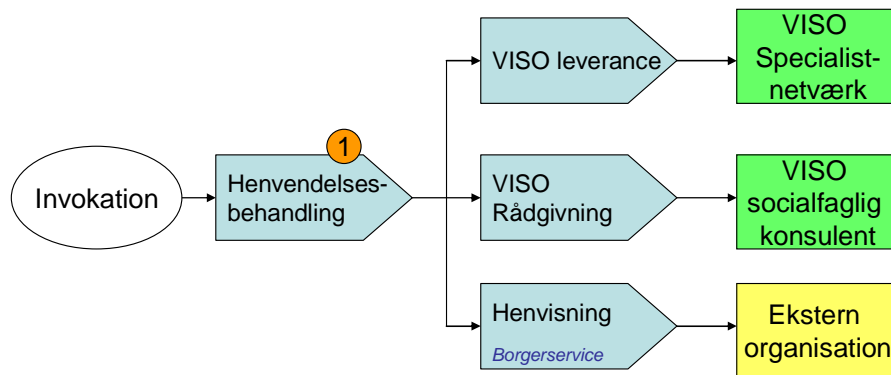
- Børn og unge med handicap, herunder sjældne handicap
- Børn og unge med sociale eller adfærdsmæssige problemer
- Udsatte grupper
- Voksne med handicap
- Socialpsykiatrien
- Specialundervisning og specialpædagogisk bistand til børn, unge og voksne.

VISO afgør, om en konkret sag og problemstilling falder inden for VISOs område, og VISO kan således afvise henvendelser. Afgørelsen kan ikke påklages, hverken til velfærdsministeren eller de sociale klagemyndigheder⁴.

Procesforløbet i VISO illustreres i nedenstående figur:

Figur 1-1: Oversigt over procesforløbet i henvendelser til VISO

VISO - Værdikæde



Noter:

1: Specialistnetværket inddrages i visitationen efter behov og relevans

○	Henvendelse fra borger, kommune, organisation mfl.
▭ (light blue)	VISO Sagsbehandlingsproces
▭ (green)	VISO / VISO netværk
▭ (yellow)	Ekstern myndighed eller organisation, f.eks. DUKH

⁴ Jf. bemærkningerne til lov nr. 573 af 24. juni 2005 om social service.

Henvendelsen starter ved, at VISO kontaktes af en borger, kommune eller organisation. Herefter foretager VISO en "henvendelsesbehandling", hvor der tages stilling til, hvor sagen løses bedst. Herefter henvises enten til en VISO-leverandør (specialistnetværket) eller henvender modtager rådgivning af en socialfaglig konsulent i VISOs centrale enhed. Endelig kan VISO henvise til en ekstern organisation i de sager, hvor denne rådgivning vurderes mest relevant.

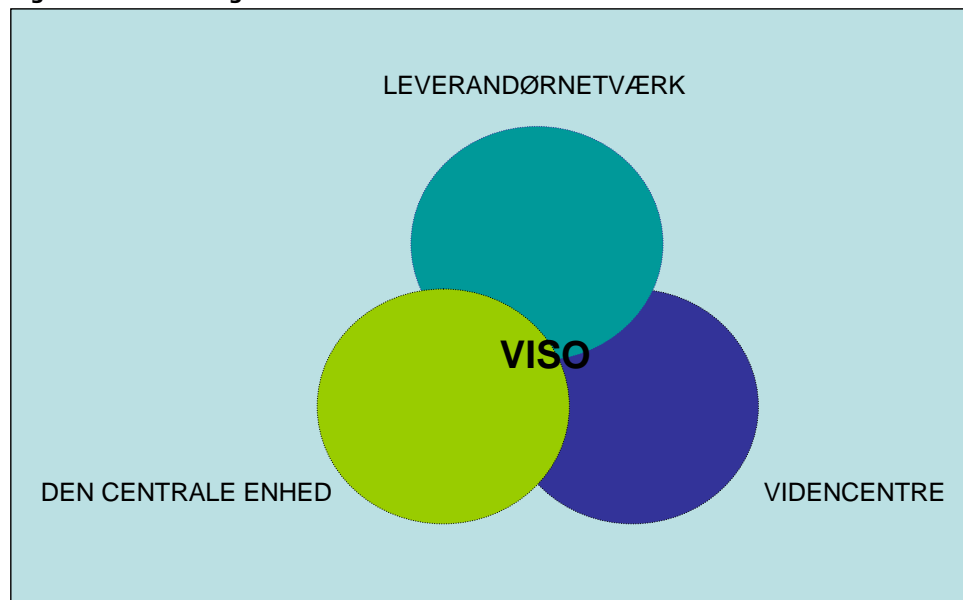
1.3.1 **VISOs organisatoriske opbygning**

VISO er en del af Servicestyrelsen. Der er nedsat en faglig bestyrelse med 12 medlemmer bestående af repræsentanter fra Velfærdsministeriet, Undervisningsministeriet, KL, Danske Regioner, Danske Handicaporganisationer, Børnesagens Fællesråd samt brugerorganisationer på udsatteområdet. Bestyrelsen rådgiver direktøren for Servicestyrelsen om VISOs faglige virksomhed og skal bl.a. komme med forslag til prioritering af VISOs indsatsområder og pege på områder med behov for vidensudvikling.

VISO består som nævnt ovenfor af en vidensfunktion og en specialrådgivningsfunktion. VISO er primært praksisorienteret og skal opbygge viden om relevante metoder i forhold til komplicerede problemstillinger, hvordan man håndterer personer med specifikke problemer mv. VISO kan også pege på indsatsområder for forskning og omsætte forskningsresultater til anvendelig viden. Organisatorisk er VISO opbygget som en netværksorganisation med en mindre central enhed, et leverandørnetværk og en vidensdel.

VISOs samlede organisation er illustreret nedenfor.

Figur 1-2: VISOs organisation



Kilde: VISO

Den overordnede arbejdsdeling mellem den centrale enhed og leverandørnetværket har formelt ligget fast fra VISOs start. Den centrale enhed har dels ansvar for at indgå kontrakter med leverandører. Dels for på baggrund af en faglig problemafklaring at rådgive og, når det er relevant, visitere henvendelser fra borgere, tilbud og kommuner ud til relevante leverandører i netværket. De enkelte leverandører yder herefter den konkrete specialrådgivning og udredning til de personer og tilbud, der henvender sig til VISO.

Leverandørnetværket består af ca. 140 kommunale, regionale, selvejende og private leverandører, som VISO har indgået kontrakt med om at levere den specialrådgivning og udredning, som VISO-sager visiteres til.

VISOs vidensdel består af 14 videnscentre, som sammen med VISOs centrale enhed varetager VISOs opgave i forhold til at indsamle, udvikle og formidle viden til kommunerne og de regionale og private tilbud.

Boks 1-1: Videnscentre i VISO

▪ Center for Små Handicapgrupper	▪ Videnscenter for Hjerneskade
▪ Dansk Videnscenter for Ordblindhed	▪ Videnscenter for Hørehandicap
▪ Dansk Videnscenter for Stammen	▪ Videnscenter for Socialpsykiatri
▪ Hjælpeinstituttet	▪ Videnscenter for Synshandicap
▪ Videnscenter for Autisme	▪ VIKOM – Videnscenter om
▪ Videnscenter for Bevægelsehandicap	Kommunikation og Multiple
▪ Videnscenter for Døvblindblevne	Funktionsnedsættelser hos Børn og
▪ Videnscenter for Døvblindfødte	Unge uden et Talesprog
▪ Videnscenter om Epilepsi	

1.3.2 Ændringer i VISOs virke

I maj 2008 iværksatte velfærdsministeren en række initiativer for at styrke VISOs rådgivning. Formålet med disse initiativer var bl.a. at lette adgangen til rådgivning og udredning i VISO og derigennem øge brugen af VISOs ydelser og forbedre rådgivningsforløbene for såvel borgere som kommuner. Den første ændring er, at leverandørnetværket kan inddrages i visitationsprocessen, som tidligere udelukkende blev foretaget af konsulenterne i VISOs centrale enhed. Formålet med denne ændring er at sikre en hurtigere og smidigere visitationsproces samt sikre, at borger eller kommune hurtigst muligt får den rette rådgivning.

For det andet er det indført, at VISO skal sikre, at rådgivningsforløbene løber så længe, der er brug for et kontinuerligt forløb om særlige problemstillinger, og at borgerne dermed kan vende tilbage til eksperterne i netværket. Dette er en ændring i forhold til den tidligere praksis, hvor det har været forudsat, at VISOs rådgivningsydelser var af kortere varighed og tog udgangspunkt i en konkret situation. Formålet med ændringen er at styrke fleksibilitet og smidighed i VISOs rådgivningsydelser, således at de i højere grad matcher de forskellige brugergrupperes behov.

Derudover kan VISOs faglige netværk fremadrettet involveres i at kvalificere kommunerne til at blive bedre til at yde specialrådgivning. VISO kan således rådgive kommuner i forhold til aktuelle og mere generelle problemstillinger i forhold til bestemte målgrupper, hvor man i kommunen arbejder med at kvalificere kommunens specialrådgivning, indsats og tilbud til målgruppen. Tidligere var VISOs specialrådgivning knyttet op på henvendelser vedrørende enkeltpersoner/familier, men erfaringen har vist, at kommunerne har et behov for en kvalificering af specialrådgivningen, der knytter sig til aktuelle og mere generelle problemstillinger i forhold til forskellige målgrupper.

Endelig er VISO ændret, således at den kommunale sagsbehandler kan kontakte VISO om alt inden for specialrådgivning. Det er en forudsætning, at den kommunale sagsbehandler inden henvendelsen til VISO har konstateret, at der ikke er hjælp at hente i kommunen. Tidligere har VISOs opgaver været snævert defineret som de mest komplicerede, specialiserede og sjældent forekommende sager. Dette vurderes at have afholdt mange sagsbehandlere fra at søge rådgivning hos VISO. Fremover tager sagsbehandlingen udgangspunkt i, om kommunen har den nødvendige specialviden, og mulighederne for, at VISO kan yde specialrådgivning til støtte for sagsbehandlingsprocessen, er dermed styrket.

2. Konklusioner

I dette kapitel sammenfatter Rambøll Management evalueringens konklusioner. Kapitlet er struktureret i en række hovedkonklusioner i henhold til de overordnede evalueringsspørgsmål i kommissoriet samt delkonklusioner på følgende temaer:

- Brugen af VISO
- Behovet for specialiseret viden
- Erfaringer med VISO
- Organiseringen og samspillet i VISO.

2.1 Hovedkonklusioner

Indledningsvist konkluderes på den overordnede målfrielse i forhold til VISOs formål samt evalueringens tre overordnede evalueringsspørgsmål (relevans, kvalitet og tilfredshed).

Målfrielse. I forhold til målfrielse, så vurderer Rambøll Management, at VISO overordnet set lever op til sit formål i forhold til specialrådgivningsfunktionen og udredningsfunktionen. Evalueringen viser, at VISO lever op til formålet om at levere gratis specialiseret rådgivning og udredning til kommuner, borgere og frontpersonale i de mest komplicerede enkeltsager, og at VISO repræsenterer ekspertise, der ikke kan forventes at være til stede i den enkelte kommune. Vurderingen fra kommunale sagsbehandlere og frontpersonale peger også på, at rådgivningen både er kompetent og i de fleste sager gør en positiv forskel.

Evalueringen peger på, at VISO har været og fortsat til en vis grad er i en opstartsfase, idet kun 18 % af de adspurgte sagsbehandlere og PPR-medarbejdere, der arbejder med komplicerede enkeltsager, ofte eller jævnligt bruger VISO som kilde til information i komplicerede enkeltsager. Sagsbehandlere og PPR-medarbejdere bruger oftere kolleger, ledelsen eller et personligt fagligt netværk til at rådføre sig med. I forhold til målfrielse konkluderes det derfor, at *muligheden* for specialiseret rådgivning og udredning er til stede med VISO, men at denne mulighed ikke altid anvendes. Der vurderes således at være et potentiale for styrket målfrielse, såfremt omfanget af barrierer reduceres. Dog peger væksten i antallet af henvendelser i 4. kvartal 2008 på, at dette potentiale allerede er i gang med at blive indfriet.

Evalueringen har ikke haft det primære fokus på at evaluere, hvorvidt VISO sikrer en sammenhængende og helhedsorienteret vidensindsamling og udvikling, eller at få et landsdækkende overblik over den samlede specialrådgivning. I forhold til den afdækning, der er foretaget, så peger evalueringen på, at VISO endnu ikke har implementeret en strategi til at understøtte en sammenhængende og helhedsorienteret vidensindsamling samt en klar sammenhæng mellem arbejdet i videnscentrene og rådgivningen og udredningsfunktionen. VISO er opmærksom på

dette og har gennemført et forberedende arbejde, der skal ligge til grund for en egentlig etablering af vidensfunktionen.

I forhold til ændringerne i VISOs virke, så peger evalueringen på, at kommunerne, frontpersonale og borgere mangler viden om de ændringer, der er blevet indført. Det samme gælder i et vist omfang blandt VISO-leverandørerne. Generelt opleves ændringerne dog som meget positive både af VISO og af kommunale sagsbehandlere og frontpersonale. Det er ikke muligt på nuværende tidspunkt at vurdere, i hvilket omfang VISO udfylder formålet med de nye ændringer, men evalueringen viser, at ændringerne sandsynligvis vil imødekomme nogle af kommunernes forventninger, og ligeledes kan ses som en forklaring på det stigende antal henvendelser i 4. kvartal 2008.

Relevans. Overordnet set viser analysen, at VISOs rådgivning er relevant i den forstand, at kommunerne har et behov for viden i specialiserede enkeltsager, som VISO i vid udstrækning kan tilbyde. Evalueringen viser, at mere end 3 ud af 4 af de kommunale sagsbehandlere finder, at der er behov for en specialiseret rådgivningsenhed som VISO. VISOs primære målgruppe vurderer således i overvejende grad, at behovet for specialiseret viden er til stede. Tilsvarende understøtter den høje grad af brugertilfredshed (jf. mere nedenfor), at VISO leverer relevant rådgivning, udredning mv.

Evalueringen har dog også identificeret en række kommunale forventninger, der ikke er en del af de opgaver, som VISO skal løse:

- a) Kommunerne efterspørger viden om processuelle forhold i deres sager. Evalueringen viser, at kommunernes vurdering af komplicerede enkeltsager ofte har at gøre med processuelle forhold, såsom mange aktører, pres fra omgivelser, mangel på overblik osv. I rigtig mange tilfælde står sagsbehandleren i den situation, at han eller hun "er kørt fast". Denne type sager, der *opfattes* kompleks af den enkelte sagsbehandler, kræver processuel viden og erfaring, der ikke er kernen i de ydelser, som VISO tilbyder, og evalueringen har vist, at ikke alle leverandører har kompetencer inden for dette. Med ændringerne i VISO (jf. afsnit 1.3.2) er der dog mulighed for, at VISO i højere grad kan efterkomme denne efterspørgsel i fremtiden.
- b) Kommunerne efterspørger viden om og rådgivning i forhold til, hvilke tilbud man skal bruge til en given borger – en ydelse, som kommunerne tidligere kunne få i amterne. Evalueringen peger på, at mange sagsbehandlere og PPR-medarbejdere efterspørger hjælp til dette, men det ligger uden for VISOs område direkte at afhjælpe denne type problemer. Konkret formuleres det som, at øvrige muligheder som fx tilbudsportalen ikke hjælper i tilstrækkeligt omfang med at afhjælpe problemet.

Kvalitet og tilfredshed. Generelt peger evalueringen på, at sagsbehandlere og PPR-medarbejdere vurderer, at rådgivningen og udredningen fører til, at de hjælpes videre i forhold til deres problemstillinger.

Følgende resultater fra evalueringen viser stor tilfredshed med VISOs ydelser:

- 83 % af de adspurgte sagsbehandlere og PPR-medarbejdere angiver, at de i høj eller i nogen grad fik kompetent rådgivning fra VISOs centrale enhed.
- 91 % af angiver, at de i høj eller i nogen grad fik kompetent bistand af VISO-leverandørnetværket.
- 81 % angiver, at de i høj eller i nogen grad fik sagen løst bedre ved at bruge VISO.
- 32 % medarbejdere angiver, at rådgivningen i høj eller i nogen grad har ført til en ændret praksis i andre sager.

Analysen af samspillet og organiseringen i VISO peger dog på, at VISO ikke hidtil har haft en fast defineret kvalitetssikring af den rådgivning, der gives af leverandørerne, ligesom der endnu ikke er foretaget en systematisk vidensopsamling på de gennemførte rådgivnings- og udredningsforløb. Dette afspejler sig både i de kommunale sagsbehandlers vurdering af, hvorvidt oplysningerne bruges til at ændre praksis og i VISOs egen beskrivelse af nuværende regler og procedurer for arbejdet. På dette grundlag er det derfor vanskeligt at give en faglig vurdering af kvaliteten af VISOs rådgivning – ud over den brugeroplevede kvalitet.

I de efterfølgende afsnit gennemgås konklusionerne på de enkelte delanalyser. For en mere detaljeret opsamling på de enkelte delanalyser henvises til de opsamlingsafsnit, der afslutter hvert kapitel i rapporten.

2.2 **Delkonklusioner**

2.2.1 **Brugen af VISO**

Kortlægningen af brugen af VISO og kendskabet til VISO, viser i hovedtræk følgende:

- Antallet af henvendelser er steget fra 1.668 i 2007 til 2.763 i 2008. I 4. kvartal 2008 er der sket en vækst på 25 % i antallet af henvendelser i forhold til 3. kvartal 2008. Væksten i 4. kvartal kan bl.a. hænge sammen med, at velfærdsministeren iværksatte en række initiativer i forsommeren 2008 for at forbedre både kommuners og borgeres brug af VISO.
- Der kommer flest henvendelser fra kommunale socialforvaltninger og færrest fra PPR. Statusopgørelserne fra VISO viser den samme tendens.
- Henvendelserne omhandler især rådgivning, som det også påpeges i VISOs egne statusopgørelser.

- De små kommuner har gennemsnitligt flere henvendelser pr. 100.000 indbyggere end de store kommuner. Generelt er spredningen dog stor, og der findes mange små kommuner, der har langt færre henvendelser pr. 100.000 indbyggere, end de store kommuner har.
- Sagsbehandlere og PPR-medarbejderne kender især VISO fra VISOs egen kommunikationsindsats: Pjecer, presse og temadage m.m. Mange har dog også hørt om VISO fra kolleger, ledere m.m. De sagsbehandlere og PPR-medarbejdere, der henvender sig til VISO, har dog ofte enten mødt medarbejdere fra VISO i forskellige sammenhænge, eller har kolleger, der har anvendt VISO tidligere.
- Omkring 1/3 af henvendelserne ender med at involvere en VISO-leverandør. VISOs egne registreringer tyder på, at de resterende henvendelser primært modtager rådgivning (fx telefonisk konsultation) fra VISOs centrale enhed eller henvises til anden rådgivning fra andre instanser. Under 1 % af sagerne afvises, fordi de ikke er komplekse nok.
- Borgerne er den type henvendere, hvor færrest henvendelser henvises til en leverandør i netværket. Mange af sagerne løses i stedet centralt i VISO.

2.2.2 **Behovet for specialiseret viden**

I dette afsnit samles op på analysen af kommunernes vidensbehov i komplicerede og specialiserede sager.

I forhold til sagsbehandlernes og PPR-medarbejdernes vidensbehov i komplicerede enkeltsager kan der konkluderes følgende:

- Sagsbehandlere og PPR-medarbejdere henter først og fremmest deres viden hos deres nærmeste kolleger og faglige ledere. En anden væsentlig kilde er tidligere amtslige konsulenter i sagsbehandlernes og PPR-medarbejdernes arbejdsmæssige netværk.
- En analyse af 59 konkrete sagsforløb bekræfter ovenstående. Første skridt i langt størstedelen af alle sager har været at afsøge viden internt i kommunen, hvorefter man har søgt rådgivning eksternt.
- Kommunerne efterspørger ikke kun ekstern rådgivning pga. sagernes indholdsmæssige kompleksitet. Der efterspørges også rådgivning, når sagerne bliver vanskelige af mere processuelle årsager, eksempelvis når der er mange aktører i sagen, eller når sagen overgår fra børn/ungeområdet til voksenområdet. Med andre ord kendetegnes vanskelige enkeltsager af såvel mere eller mindre objektive forhold (diagnoser, sammensatte problemer mv.) som processuelle. Med ændringerne i VISOs virke fra forsommeren 2008 er der skabt et bedre grundlag for, at VISO kan understøtte kommunerne både indholdsmæssigt og processuelt i de enkelte sager.

- 18 % af de adspurgte sagsbehandlere og PPR-medarbejdere anvender VISO ofte eller jævnligt, mens 64 % anvender VISO sjældent, og 18 % har aldrig henvendt sig til VISO.
- Evalueringen viser, at der er nogle barrierer for at sagsbehandlere bruger VISO i komplicerede enkeltsager. Det omfatter bl.a. manglende viden om, hvornår og hvordan VISO skal inddrages, manglende tid på grund af bl.a. kommunalreformen samt manglende opmærksomhed og viden i kommunen generelt, når det gælder VISO. Samtidig angiver mange af de adspurgte, at de allerede har den fornødne viden internt i kommunen eller bruger andre specialister.

I forhold til sagsbehandlernes og PPR-medarbejdernes generelle vidensbehov kan der konkluderes følgende:

- Den hyppigste kilde til viden er kolleger, videnspersoner i tilbud og medarbejdernes arbejdsmæssige netværk uden for kommunen.
- Videnscentre anvendes især til at hente viden om området generelt, målgruppen generelt og metoder. Det er dog kun hver fjerde sagsbehandler og PPR-medarbejder, der søger viden i videnscentre.
- Generelt peger analysen på, at det ikke er alle sagsbehandlere og PPR-medarbejdere, der kender og bruger VISOs videnscentre. Der er dog relativt mange, der anvender Videnscenter for Autisme og Videnscenter for Hjerneskade. Årsagerne hertil kan skyldes såvel historiske som organisatoriske forhold, ligesom det sandsynligvis har betydning, at de to videnscentre dækker en relativt bred målgruppe af handicappede, sammenlignet med fx Videnscenter for Døvblindføde.
- Mange medarbejdere peger på behovet for mere viden om ADHD og dobbeltdiagnoser.

2.2.3 Erfaringer med VISO

I det følgende sammenfattes erfaringerne med brugen af VISO i forhold til de tre primære målgrupper: Kommunale sagsbehandlere og PPR-medarbejdere, borgere samt frontmedarbejdere (personale i tilbud).

Samlet set peger evalueringen på høj tilfredshed blandt VISOs brugere⁵. Der er højest tilfredshed blandt personalet på tilbud, høj tilfredshed blandt sagsbehandlere og PPR-medarbejdere og en lidt lavere tilfredshed blandt borgere, der henvender sig til VISO. Evalueringen har vist, at borgere ofte forventer en form for rådgivning, som VISO ikke kan give. Eksempelvis kan borgere ikke selv henvende sig til VISO og få

igangsat en udredning, hvilket kan være en af forklaringerne på den lavere tilfredshed hos denne målgruppe.

I nedenstående gennemgås konklusionerne for de tre målgrupper hver for sig:

Kommunale sagsbehandlere og PPR-medarbejdere

- Sagsbehandlere og PPR-medarbejdere forventer først og fremmest, at VISO kan bidrage med en viden, som kommunen ikke selv har (75 %). Lidt over halvdelen forventer desuden, at VISO henviser til en specialist, der kan bistå i sagen.
- En forholdsvis stor andel af sagsbehandlere og PPR-medarbejdere har haft forventninger om leverancer, der ligger uden for VISOs beføjelser. 25 % forventer således, at VISO kan henvise til konkrete tilbud.
- Der er generelt meget høj tilfredshed med VISOs ydelser, særligt i forhold til at blive mødt med hjælpsomhed, at blive henvist til den rigtige specialist og at få kompetent rådgivning af VISO-leverandøren. På alle tre områder vurderer omkring 70 %, at dette opnås i høj grad, mens mere end 90 % vurderer, at dette opnås i høj eller i nogen grad.
- Det kvalitative materiale viser, at der er positive erfaringer med VISOs faglige niveau og kvaliteten i ydelserne, og at det er bærende for tilfredsheden. Det fremhæves som helt afgørende, at man kommer videre i en hidtil fastlåst sag. Her angives leverandørernes store viden og erfaring som den væsentligste faktor.
- De områder, hvor sagsbehandlere og PPR-medarbejdere er mindst tilfredse, er følgende:
 - 25 % angiver, at kravene til at blive visiteret til en specialist i mindre grad eller slet ikke var klare.
 - 19 % angiver, at sagsbehandlingen i mindre grad eller slet ikke gik tilstrækkeligt hurtigt.
 - 23 % angiver, at de i mindre grad eller slet ikke blev løbende orienteret om sagens gang.
 - Det skal dog bemærkes, at mellem 75-81 % har vurderet området tilfredsstillende i høj eller i nogen grad.

Borgere

- Evalueringen viser, at de fleste borgere henvender sig til VISO enten for at få konkret hjælp, eller fordi de ikke føler, at de får den rigtige hjælp i kommunen.

⁵ Begrebet "brugere" anvendes i denne rapport som samlebetegnelse for sagsbehandlere, PPR-medarbejdere, medarbejdere i tilbud samt borgere.

- Borgere forventer, at VISO kan henvise til en specialist, der kan hjælpe. Der, hvor VISO har levet bedst op til borgernes forventninger, er i forhold til hurtigt at svare på en konkret problemstilling. 18 ud af 39 vurderer, at det i høj eller i nogen grad er tilfældet.
- Kommunernes involvering varierer i forhold til de forskellige henvendelser fra borgere. Oftest har kommunen været informeret (15 ud af 39 sager), om end kommunen kun i én sag har været direkte involveret. I 11 af de 39 sager har kommunen været uvidende om borgerens henvendelse til VISO.
- 32 ud af 39 borgere vurderer, at de i høj eller i nogen grad er blevet mødt af hjælpsomhed i den første kontakt med VISO-central. Dog mener 16 ud af 39, at VISO i mindre grad eller slet ikke gav kompetent rådgivning med det samme, mens 17 ud af 39 vurderer, at VISO kun i mindre grad eller slet ikke opstillede rimelige krav for at hjælpe dem. Den noget lavere tilfredshed kan hænge sammen med, at VISO ikke kan leve op til eventuelle forventninger om at ændre eller omgøre kommunernes afgørelser.

Frontmedarbejdere (personale i tilbud)

- Frontmedarbejdere henvender sig i overvejende grad til VISO med meget komplekse sager. 2 ud af 3 nævner, at sagens kompleksitet i høj grad var en årsag til, at de henvendte sig. Derudover har det også betydning for en del af frontmedarbejderne, at det er gratis at henvende sig til og anvende VISO.
- Spørgeskemaundersøgelsen viser, at frontmedarbejdernes primære forventninger til VISO minder om sagsbehandlernes og PPR-medarbejders forventninger. Forventningen er således først og fremmest, at VISO kan bidrage med en faglig viden, som de ikke selv har (76 %) og dernæst, at VISO vil henvise til en specialist (68 %).
- VISO har i høj grad har levet op til forventningerne hos over halvdelen af frontmedarbejderne med hensyn til, at VISO kunne henvise til en specialist (59 %) samt bidrage med faglig viden, som frontmedarbejderne ikke selv har (53 %). Der, hvor VISO synes at have sværest ved at møde frontmedarbejdernes forventninger, er i forhold til at levere hurtige svar på konkrete problemstillinger. Her vurderer 32 %, at VISO i høj grad har levet op til forventningen, mens 17 % svarer, at VISO slet ikke lever op til denne forventning.
- 68 % af frontmedarbejderne angiver, at VISO-leverandørerne i høj grad har henvist til den rette specialist, og hele 97 % vurderer, at det var tilfældet i høj eller i nogen grad. 98 % svarer, at de fik kompetent rådgivning af specialisten i høj eller i nogen grad. Den laveste vurdering angår den tid, som det tager at overlevere sagen til en specialist. Selv om langt størstedelen af frontmedarbejderne vurderer, at det i høj eller i nogen grad går tilstrækkeligt hurtigt, er der fortsat 10 %, der vurderer, at det slet ikke er tilfældet.

2.2.4 **Organiseringen og samspillet i VISO**

I dette afsnit samles op på analysen af organiseringen af VISO.

Evalueringen viser, at der er en positiv oplevelse af samarbejdet fra såvel VISO-central som leverandørerne. Begge parter i netværksorganisationen oplever et udpræget godt samarbejde.

- Evalueringen dokumenterer, at begge parter ønsker et tættere samarbejde i organisationen – også samarbejdsrelationer, der rækker ud over enkelt-sagsarbejdet.
- Leverandørerne oplever generelt, at rammevilkårene for at fungere som VISO-leverandør er hensigtsmæssige – både i økonomisk og faglig henseende. Det bemærkes i den sammenhæng, at der er forhandlet nye kontrakter med leverandørerne, som trådte i kraft 1. januar 2009, hvilket betyder, at betingelserne for nogle af leverandørerne kan være ændret i forhold til evalueringstidspunktet.
- Leverandørerne efterlyser tydeligere krav og forventningsafstemning fra VISO-central. Også en kontinuerlig drøftelse af roller vurderes som vigtig. VISO-central erkender samtidig, at der er behov for sådanne tiltag og er i gang med arbejdet i regi af strategi 2008.
- Samarbejdet med brugerne vurderes efter de første to års erfaringer generelt positivt. VISO oplever, at kommunerne er kompetente henvendere, om end der er stor variation i den måde, hvorpå sagerne er oplyst på. Man oplever dog fortsat, at nogle kommuner mangler indsigt i, hvad VISO kan og må tilbyde, hvilket udgør en markant barriere i forhold til brugen af VISO.
- Evalueringen viser, at der er flere udfordringer i samarbejdet med borgerne. Borgerne har generelt mindre viden end kommunerne om, hvad VISO kan tilbyde, hvilket i en del tilfælde resulterer i, at forventningerne ikke indfries. Mange borgere forventer ifølge VISO selv, at VISO kan efterprøve kommunens beslutning (fx i forhold til skolen på specialundervisningsområdet) eller henvise til tilbud, men ofte må VISO nøjes med at give rådgivning af generel karakter.
- De seneste ændringer af VISO opleves entydigt positivt af VISO-central og leverandørerne.

3. Brugen af VISO

Indeværende kapitel kortlægger enkeltsagsområdet i VISO. I første afsnit gives et overblik over de henvendelser, som VISO har haft siden starten i januar 2007. Kapitlets indledende afsnit kortlægger antallet af henvendelser til VISO fordelt over:

- Tid
- Målgruppe (Kommunal forvaltning, PPR, borgere eller andre)
- Område (specialundervisning, voksne eller børn og unge).

Derudover analyseres det, om kommunestørrelse og sammenlægningsstatus har eller ikke har betydning for antallet af henvendelser.

I kapitlets andet afsnit præsenteres en analyse af, hvordan de tre primære målgrupper (sagsbehandlere og PPR-medarbejdere, frontmedarbejdere samt borgere) har fået kendskab til VISO. Evalueringsspørgsmålet – hvorfra stammer kendskabet til VISO – besvares således i nærværende kapitel.

Kapitlets sidste afsnit giver et overblik over de henvendelser, der godkendes som VISO-sager. Afsnittet kortlægger antallet af sager relativt i forhold til antal henvendelser. Det analyseres i den forbindelse, om der er mønstre i forhold til, hvilke sager der godkendes som VISO-sager.

Kapitlet bygger primært på data fra VISOs egen registrering af sager og henvendelser (VIAS). Alle data er trukket d. 10. november 2008 og dækker perioden fra 1. januar 2007 til og med 10. november 2008. VIAS er **VISOs Administrative System**, og her er alle henvendelser og sager registreret. VIAS styrer desuden sagsgangen i forhold til VISO-leverandørerne⁶. Hvor det er relevant, suppleres der med data fra evalueringens andre dataindsamlingsaktiviteter.

3.1 Henvendelser

I perioden 1. januar 2007 til 10. november 2008 havde VISO 4.190 henvendelser. 177 af disse er dog klassificeret som fejlhenvendelser⁷. Blandt de resterende 4.013 henvendelser, var der flest i 2008 (59 % ikke medregnet december og den sidste uge af november).

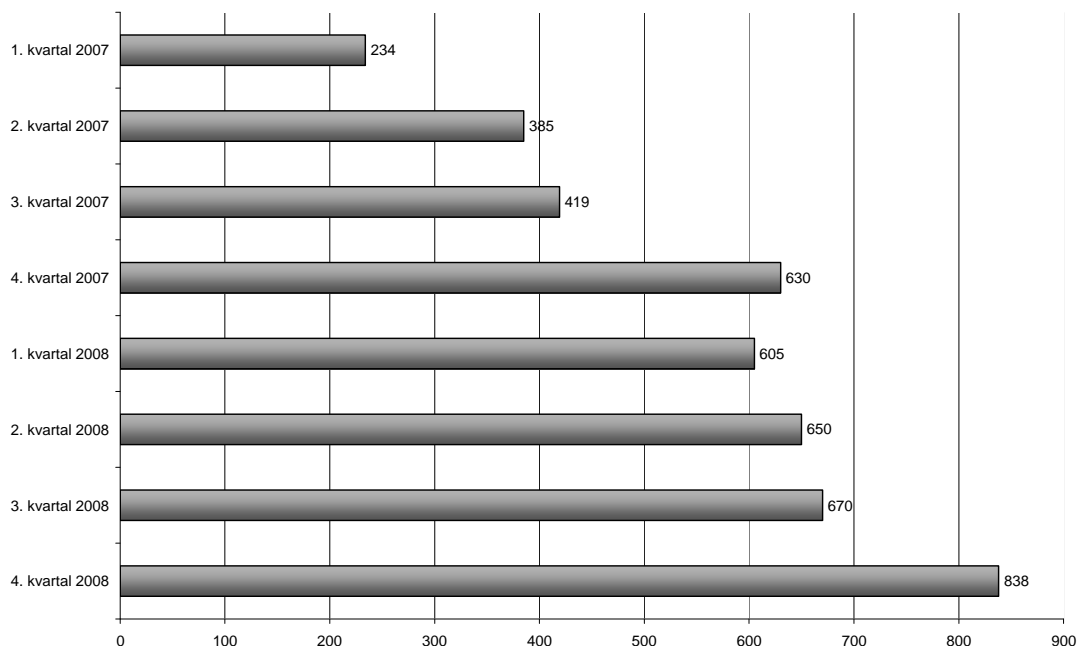
Generelt havde VISO en stor stigning i antallet af henvendelser i 4. kvartal af 2007. Herefter er antallet af henvendelser stabiliseret med en tendens til en mindre stigning løbende i 2008, jf. figuren nedenfor. I 4. kvartal 2008 er antallet af

⁶ VIAS er løbende blevet ændret, hvilket har betydet, at nogle analyser er baseret på ufuldstændige data. Se i øvrigt metodebilaget om vurdering af VIAS som datakilde.

⁷ I VIAS er denne klassificering sket i to separate variable. 133 var klassificeret som fejlhenvendelser under kategorien "formål", mens de sidste var klassificeret som fejlhenvendelser eller sager med fejl i begrundelsen for, at sagen var afsluttet.

henvendelser steget med 25 % i forhold til 3. kvartal 2008. Dette tyder på en stigende tendens i antallet af henvendelser, hvilket sandsynligvis hænger sammen med de ændringer, der blev indført i VISO i forsommeren 2008.

Figur 3-1: Antal henvendelser til VISO fordelt kvartalsvist



Kilde: VIAS.

Der har været flest henvendelser fra kommunale forvaltninger (44 %) og færrest fra PPR (9 %).

Tabel 3-1: Antal henvendelser fordelt på type af henvender

Henvendertype	Antal	Andel
Borger og pårørende	976	24 %
Kommunal forvaltning	1747	44 %
PPR	356	9 %
Andre (primært institutioner/tilbud)	810	20 %

Kilde: VIAS. N=4013. For 124 henvendelser er henvendertype ikke angivet.

Borgerne har stået for 24 % af henvendelserne, mens de resterende henvendelser er kommet fra tilbud (kommunale, regionale og private), brugerorganisationer samt statslige og regionale forvaltninger.

Henvendelserne kommer især inden for området udsatte og handicappede voksne (43 %), udsatte og handicappede børn og unge (36 %), mens specialundervisning er hovedområdet for 14 % af henvendelserne. 7 % af henvendelserne er registreret under "andet" som hovedområde.

Tabel 3-2: Antal henvendere fordelt på hovedområder

Hovedområde	Antal	Andel
Voksne	1708	43 %
Børn/unge	1457	36 %
Specialundervisning	574	14 %
Andet	274	7 %

Kilde: VIAS. N=4013.

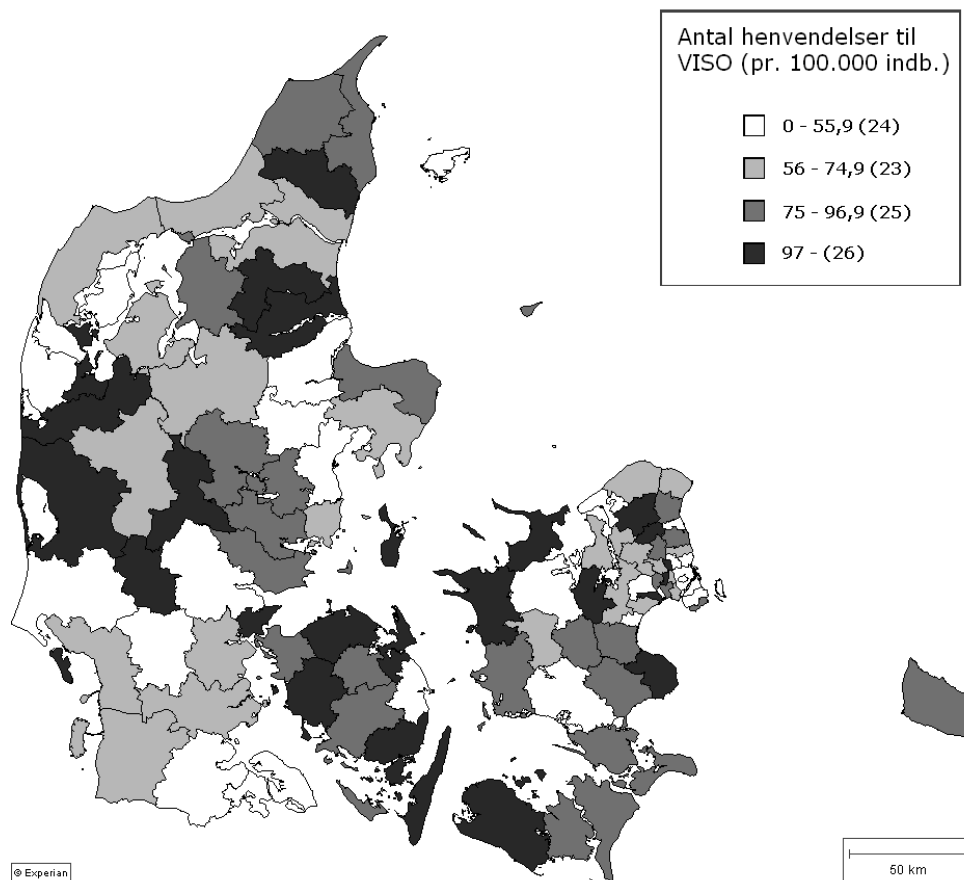
Ved hjælp af VIAS er det muligt at koble, hvem der henvender sig, med hvad de henvender sig om. Heraf fremgår det ikke overraskende, at 83 % af henvendelserne fra PPR handler om specialundervisningsområdet. Borgere har flest henvendelser på voksenområdet (46 %) samt inden for området for børn og unge (38 %). Forvaltninger har næsten lige mange henvendelser på voksen- samt børne- og ungeområdet (43-45 %). Endelig henvender tilbud m.m. sig især på voksenområdet (59 %), men har også en del henvendelser på børne- og ungeområdet (24 %).

Henvenderne har især ønsket rådgivning (59 %). 17 % har ønsket udredning og 17 % anden form for ydelse. Anden form for ydelse dækker over eksempelvis viden om VISO, generel vidensgenerering/vidensformidling, vejledning med hensyn til tilbud eller lovforklaring etc.

Ser vi på forskellen mellem type af henvender, og hvad de henvender sig om, er der ikke mærkbare forskelle. Borgerne henvender sig primært om rådgivning. Dog vedrører 4 % af borgerhenvendelserne konkrete tilbud. De borgerhenvendelser, der omhandler tilbud, er i langt de fleste tilfælde klager over det tilbud, borgeren har modtaget. Disse henvendelser ligger uden for VISOs arbejdsområde, da klager over konkrete tilbud skal rettes til de sociale nævn. I få tilfælde er det mere generelle henvendelser, hvor der efterspørges råd og vejledning om tilbud.

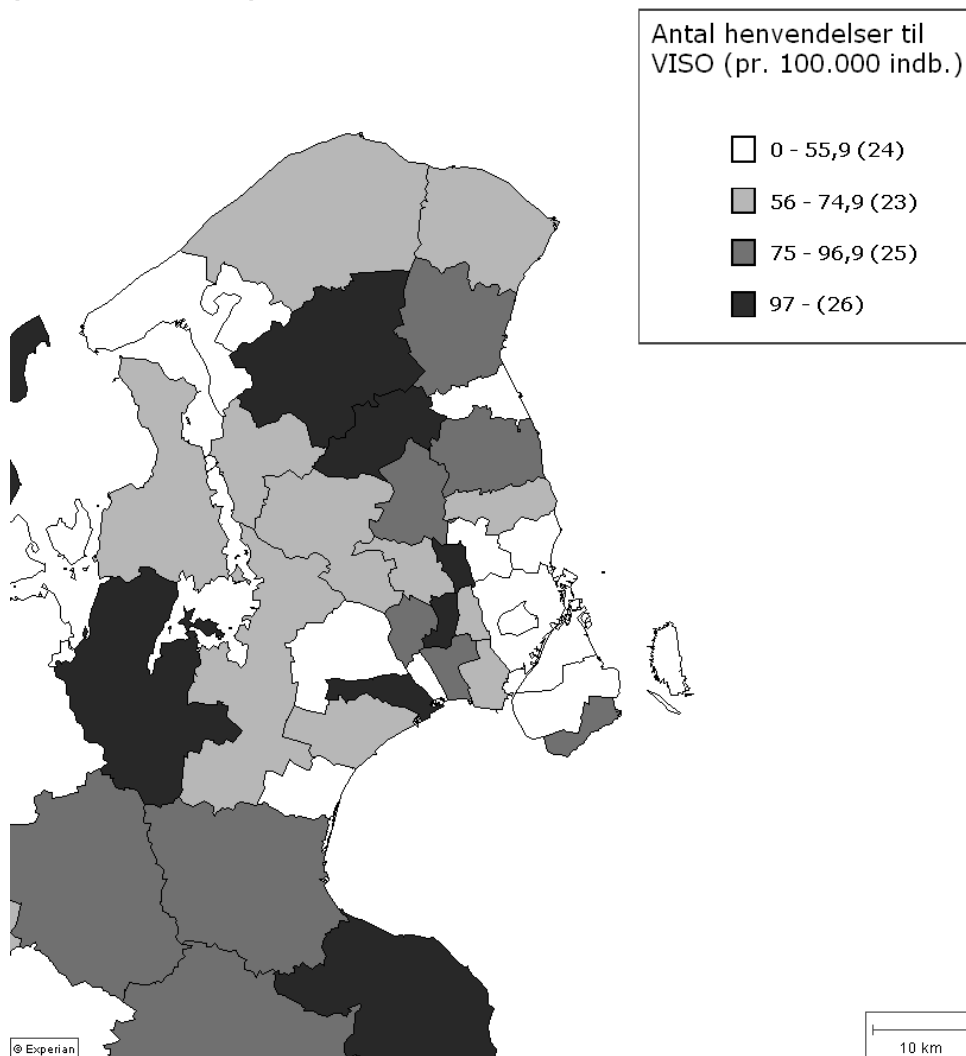
Henvendelserne kommer fra kommuner i hele landet, som figuren herunder illustrerer.

Figur 3-2: Antal henvendelser pr. 100.000 indbyggere fordelt på kommuner



Kilde: Data fra VIAS og Danmarks Statistik.

Figur 3-3: Antal henvendelser pr. 100.000 indbyggere fordelt på kommuner (Hovedstadsområdet)



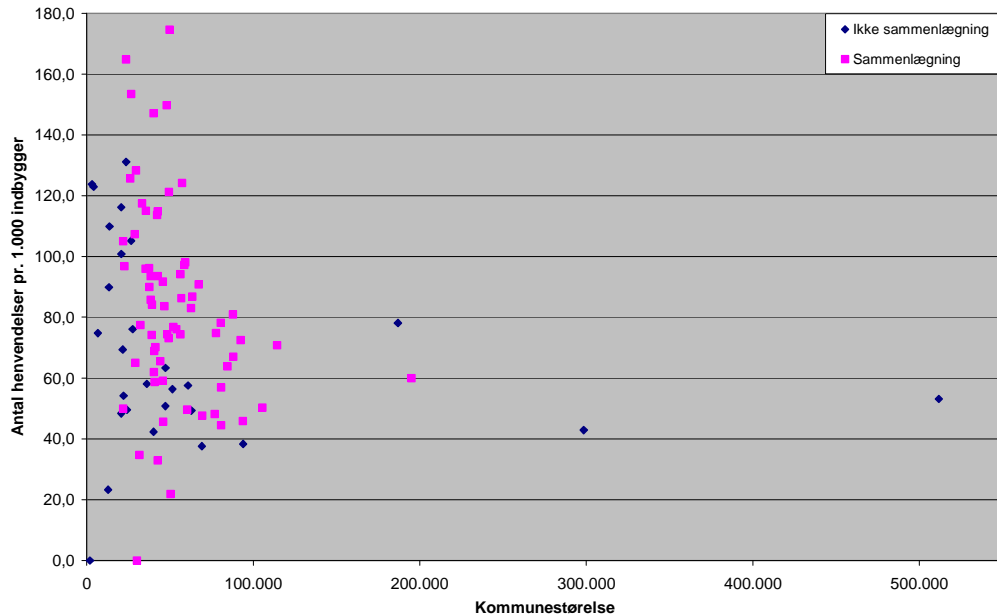
Kilde: Data fra VIAS og Danmarks Statistik.

I forhold til kommunistørrelse er det generelt billedet, at jo større kommunerne er, desto mindre henvender de sig til VISO, når henvendelserne måles pr. indbygger.⁸ Overordnet set har de helt store kommuner (med over 100.000 indbyggere) i gennemsnit haft 61 henvendelser til VISO pr. 100.000 indbyggere. Kommuner med 50.001-100.000 indbyggere har gennemsnitligt 68 henvendelser pr. 100.000 indbyggere, de mellemstore (25.001-50.000 indbyggere) har 85 henvendelser, og de små med under 25.00 indbyggere har 89 henvendelser pr. 100.000 indbyggere.

⁸ Baseret på tal fra Danmarks Statistik.

Dette billede angiver dog alene gennemsnittene for de fire grupper og dækker over en stor spredning i de enkelte grupperinger. Blandt de mindste kommuner er der eksempelvis både én kommune, der slet ingen henvendelser har haft til VISO, mens en anden kommune har haft 165 henvendelser pr. 100.000 indbygger. Figuren nedenfor giver et overblik over sammenhængen mellem kommunestørrelse og antal henvendelser pr. 100.000 indbyggere og illustrerer den store spredning.

Figur 3-4: Antal henvendelser fordelt på kommunestørrelse



Kilde: Data fra VIAS og Danmarks Statistik.

De to kommuner, der ikke har rettet henvendelse til VISO, er Læsø Kommune og Halsnæs Kommune. Læsø Kommune har indgået forpligtende samarbejde med Frederikshavns Kommune på de områder, som VISO behandler. Henvendelser på vegne af borgere i Læsø Kommune sker dermed igennem Frederikshavns Kommune.

Rambøll Management har ligeledes gennemført en analyse af, hvorvidt antallet af henvendelser hænger sammen med, om kommunen er sammenlagt eller ikke. Det er undersøgt, om de organisatoriske ændringer i forbindelse med kommunesammenlægningen kan have betydet, at sagsbehandlere og PPR-medarbejdere i sammenlagte kommuner ikke har haft tid til at henvende sig til VISO. Analysen har ikke bekræftet denne antagelse.

3.2 **Hvorfra stammer kendskabet til VISO?**

I dette afsnit svares på evalueringsspørgsmålet omhandlende kendskabet til VISO.

Boks 3-1: Hvorfra stammer kendskabet til VISO?

Evalueringen viser, at kendskabet til VISO stammer fra forskellige kilder. De kommunale sagsbehandlers kendskab til VISO stammer primært fra VISOs kommunikationsindsats. Endvidere tyder de kvalitative interviews på, at først når VISO præsenteres som en konkret løsning på et opstået problem, så kvalificeres kendskabet til VISO og kan resultere i en henvendelse til VISO. Endvidere fremgår det, at kendskab opnået gennem personbåret formidling er afgørende. De væsentligste kilder for frontmedarbejdere er via deres eget arbejde samt i mindre grad VISOs egen kommunikationsindsats. Borgerne derimod, søger langt mere aktivt information om VISO og har således deres kendskab fra andre i samme situation, brugerorganisationer og internettet.

Ikke overraskende har de forskellige grupper af respondenter stiftet bekendtskab med VISO gennem forskellige kilder. Den mest markante forskel mellem grupperne består dog i, at sagsbehandlere modtager information direkte fra VISO i langt højere grad end frontmedarbejdere og borgere. Dette både i form af pjecer, foldere, presse og VISO-temadage. Sagsbehandlernes kendskab til VISO stammer således primært direkte fra VISOs eget informationsarbejde, dernæst fra ledere og kolleger og endelig fra internettet. Det er de færreste sagsbehandlere, der har fået kendskab til VISO gennem tredje part (VISO-leverandører, borger, brugerorganisation).

Borgerne derimod søger langt mere aktivt information om VISO og har således deres kendskab fra andre i samme situation, brugerorganisationer og internettet.

Tabel 3-3: Hvor hørte du første gang om VISO?

Kilde	Sagsbeh.	Front	Borgere
Pjece, *presse m.m.	47 %	27 %	23 %
Arbejde (leder og kollega)	46 %	47 %	15 %
VISO-temadage m.m.	37 %	19 %	2 %
Internettet/VISOs hjemmeside	17 %	10 %	28 %
VISO-leverandør, brugerorganisation, *videnscenter	10 %	18 %	31 %
*Information i forbindelse med kommunalreform	8 %	15 %	0 %
*Kursus/uddannelse m.m.	4 %	2 %	0 %
Borger/pårørende eller *kommunen	2 %	4 %	5 %
Medarbejdere i et tilbud	1 %	9 %	18 %
Andet**	4 %	5 %	33 %
I alt	495	88	39

Kilde: Spørgeskemaundersøgelser til sagsbehandlere, borgere og frontmedarbejdere.

* Dette er nye kategorier baseret på genkodninger af den åbne svarkategori "andet"

** Kategorien "Andet" dækker for sagsbehandlere og frontmedarbejdere som oftest at respondenter kommer fra en stilling i et tidligere amt, selv har været ansat i VISO eller har været leverandører til VISO. For borgere dækker det primært "andre i samme situation".

De gennemførte interviews med sagsbehandlere i kommunerne støtter op om det billede, som spørgeskemadata giver. Det er dog interessant, at der i de gennemførte interviews tegner sig et generelt billede af, at dem der har et godt kendskab til VISO

og anvender VISO, som oftest har fået dette kendskab ved, at VISO har præsenteret sig selv på eksempelvis et faggruppemøde eller på en temadag.

Alternativt har de fået kendskab til VISO gennem en kollega eller en erfa-gruppe, der selv har anvendt VISO. Ud af de 15 personer, der har anvendt VISO eller vurderer, at de har et godt kendskab til VISO, er der 11, der har hørt om VISO gennem temadage, VISOs egen præsentation på faggruppemøder, eller gennem kolleger som har anvendt VISO. Kun én vurderer at have fået et godt kendskab til VISO gennem den generelle skriftlige information, mens de sidste to selv har været meget opsøgende omkring VISO, herunder har brugt hjemmesiden, har læst artikler og informationsmateriale. Enkelte udtaler selv, at den direkte kontakt med VISO på temadage eller faggruppemøder, har været afgørende for, at de overhovedet har henvendt sig til VISO, jf. nedenfor.

Boks 3-2: Kendskab til VISO

"Jeg har ikke et dybt kendskab til VISO, men jeg har været med på en temadag, hvor de præsenterede sig. Det var egentlig ok – det fik mig til at henvende mig til VISO".

"Jeg har fået en god del mere viden om VISO og er blevet klogere på brugen af VISO efter det faggruppemøde, hvor de deltog og holdt oplæg om sig selv. Eksempelvis har jeg fundet ud af, at det ikke kun behøver at være på sagsniveau, at man kan anvende VISO."

Kilde: Rambøll Management, kvalitative interviews.

Omvendt angiver størstedelen af dem, der vurderer, at deres kendskab til VISO er begrænset, at de primært har fået deres viden om VISO gennem presse, pjecer og eksempelvis ledelsens præsentation på møder.

Blandt de der i spørgeskemaundersøgelsen angiver at have hørt om VISO gennem VISO-temadage/informationsmøder, er der 4 %, der angiver, at de kender til VISO, men ikke har en klar idé om, hvad VISO kan/skal. Blandt de, der har hørt om VISO gennem andre kanaler, er det 17 %, der angiver, at de kender til VISO, men ikke har en klar idé om, hvad VISO kan/skal.

Evalueringen sandsynliggør, at sagsbehandlerne nok hører om VISO gennem pjecer, presse, fagblade m.m., men at det først er, når VISO præsenteres som en konkret løsning på en opstået udfordring, at kendskabet bliver kvalificeret og eventuelt resulterer i henvendelse til VISO. Det skal nævnes, at denne erkendelse tilsvarende er en del af VISO-centrals måde at arbejde med kommunikation på.

3.3 Sager, hvor der henvises til VISO-leverandører

Af de 4.013 henvendelser er 1.431 blevet godkendt som sager, hvor VISO-leverandører inddrages.⁹ Som det fremgår af afsnit 3.3.1 nedenfor, bidrager VISO-central

⁹ Dækker over kategorierne "Afventer accept fra leverandør", "Godkendt VISO-sag", "Leverance accepteret", "Leverance afsluttet", "Tildelt", "VISO-sag afsluttet", "VISO-sag med afsluttede leverancer" og "VISO-sag med leverancer" samt en enkelt sag i kategorien "Vurderingsgrundlag komplet" til, hvilke en leverandør har været tilknyttet".

også med rådgivning og konsultativ bistand i forhold til en stor andel af de øvrige henvendelser, om end disse ikke – i VIAS-sammenhæng – kategoriseres som egentlige VISO-sager.

I forlængelse af ovenstående udgør andelen af godkendte sager ca. 36 % af samtlige henvendelser (34 % i 2007 og 37 % i 2008). Det er især henvendelser fra kommunale forvaltninger og "andre", der godkendes som VISO-sager. Blandt henvendelserne fra borgerne og deres pårørende blev 18 % godkendt som VISO-sager, mens det gælder 29 % af henvendelserne fra PPR.

Tabel 3-4: Andel godkendte VISO-sager fordelt på henvendertype

	Henvendelser	Godkendte sager	Andel godkendte sager
Andre (primært institutioner/tilbud)	810	368	45 %
Kommunal forvaltning	1747	784	45 %
PPR	356	104	29 %
Borgere og pårørende	976	172	18 %
Total	4013	1431	36 %

Kilde: VIAS. N=1431. I 124 af henvendelserne og tre af VISO-sagerne har henvendertype ikke været angivet.

At så få borgerhenvendelser godkendes som VISO-sager, kan der være flere årsager til. En årsag kan være, at borgerhenvendelser på specialundervisningsområdet ifølge bekendtgørelsen for VISO skal afvises, hvis PPR ikke har været inddraget. Således har der været 120 borgerhenvendelser inden for specialundervisningsområdet, men kun én af disse er blevet til en VISO-sag.

En anden forklaring kan være borgernes formål med (og forventninger i forhold til) at henvende sig til VISO. Som analysen i kapitel 5 viser, så angiver næsten 80 % af borgerne, at de henvendte sig til VISO, fordi de havde behov for et konkret råd for at komme videre. Nogle af disse kan VISO hjælpe i den indledende kontakt, men interview med VISO-konsulenter (jf. kapitel 6) viser, at borgerhenvendelserne er vanskelige, da man ofte må nøjes med at give meget generel rådgivning og vejledning. Dette skyldes bl.a., at VISO ikke må efterprøve kommunernes afgørelser, og/eller at de ikke må henvise til konkrete tilbud. Derfor bliver henvendelserne ikke til sager. Omvendt viser spørgeskemaundersøgelsen, at 65 % af de borgere, der har deltaget i spørgeskemaundersøgelsen, vurderer, at VISO i høj eller i nogen grad lever op til deres forventninger med hensyn til at kunne svare hurtigt på en konkret udfordring.¹⁰

Siden opstarten har VISO haft flest sager på voksenområdet (796 sager) og færrest på specialundervisningsområdet (110 sager). Derudover har VISO haft 71 sager, der er registreret som "andet"¹¹. Ses dette i forhold til henvendelserne tegner der sig et

¹⁰ Her tages der alene udgangspunkt i de borgere/pårørende, der har haft denne forventning.

¹¹ "Andet" dækker historisk over, at VISO i det første 3/4 år af 2007 havde nogle andre kategorier end de i dag anvendte. Således er nogle sager mærket som enten "handicap" eller

billede af, at især henvendelser på voksenområdet resulterer i en godkendt VISO-sag (47 % af alle henvendelserne inden for området). Ved henvendelser om børn og unge blev 31 % af henvendelserne til VISO-sager, mens tallet er 19 % for sager på specialundervisningsområdet.

Tabel 3-5: Andel godkendte VISO-sager fordelt på hovedområde

	Henvendelser	Godkendte sager	Andel godkendte
Voksne	1708	796	47 %
Børn/unge	1457	454	31 %
Specialundervisning	574	110	19 %
Andet	274	71	26 %
Total	4013	1431	36 %

Kilde: Data fra VIAS. N = 1431

3.3.1 Sager, hvor der ikke henvises til VISO-leverandører

De sager, der ikke bliver VISO-sager, omfatter som nævnt henvendelser fra borgere samt henvendelser, der ligger uden for VISOs område, jf. analyserne ovenfor.

I forbindelse med årsager til, at en stor andel ikke bliver til VISO-sager, er det interessant at se på VIAS-kategorien "begrundelser for afslutning af sag". Som allerede nævnt, er dette en kategori, som er blevet ændret flere gange i løbet af VISOs levetid, hvorfor konklusionerne bør tages med forbehold.

Ud af de 2.433 registreringer i denne kategori, er 40 % af henvendelserne afsluttet, fordi henvender har modtaget anden vejledning og/eller en konsultativ samtale i VISO-central. Interviews og fokusgruppeinterview med medarbejdere hos VISO-central understøtter, at denne arbejdsopgave får stigende betydning. Det vil sige, at henvendelser, der ikke bliver til egentlige VISO-sager, ofte *alligevel* indbefatter en betydelig arbejdsindsats fra VISO-centrals side i form af problemafklarung og telefonisk rådgivning. Disse arbejdsopgaver er imidlertid ikke i dag registreret i VIAS.

Yderligere 28 % er afsluttet ved, at VISO har henvist til en anden instans (DUKH, ministerierne, myndighed ved borgerhenvendelser m.m.). Kun 10 henvendelser (0,4 %) er afsluttet med begrundelsen, at sagen ikke var kompleks nok. De resterende (32 %) henvendelser er afsluttet med anden begrundelse.

3.4 Opsamling

På baggrund af kortlægningen af henvendelserne til og sagerne i VISO er det muligt at konkludere, at:

"udsatte", hvilket ikke umiddelbart kan henføres til en af de nuværende hovedgrupper, hvor der skelnes mellem voksne og børn/unge-området. I dag dækker "Andet" over sager, typisk emnesager, som ikke entydigt tilhører et af hovedområderne. I 4. kv. 2008 er der registreret 0,6% af henvendelserne i dette hovedområde.

- Antallet af henvendelser steg mærkbart i 4. kvartal af 2007, herefter er antallet svagt stigende i 1-3. kvartal af 2008. I 4. kvartal 2008 er det sket en vækst på 25 % i forhold til 3. kvartal 2008. Dette hænger sandsynligvis sammen med, at ændringerne i VISOs virke, der blev indført i forsommeren 2008, fører til et øget antal henvendelser.
- Der kommer flest henvendelser fra kommunale forvaltninger under serviceloven og færrest fra PPR. Statusopgørelserne fra VISO viser den samme tendens, dog uden at de opdeler mellem kommunale forvaltninger og tilbud.
- Gennemsnitligt er der flere henvendelser pr. 100.000 indbyggere i de små end i de store kommuner, som også statusrapporterne fra VISO viser. Generelt er spredningen dog stor, og der findes mange små kommuner, der har langt færre henvendelser pr. 100.000 indbyggere, end de store kommuner har.
- Som også en tidligere undersøgelse – gennemført i marts 2008 – viser, har sagsbehandlerne især deres viden om VISO fra VISOs egen kommunikationsindsats: Pjecer, presse og temadage m.m. Derudover fra kolleger, ledere m.m. Det kvalificerede kendskab og henvendelserne kommer dog primært gennem konkret at møde VISO-medarbejdere eller gennem kolleger, der har anvendt VISO. Borgere derimod, har primært deres viden fra brugerorganisationer og andre i samme situation som dem selv.
- 36 % af henvendelserne bliver til egentlige VISO-sager ved at blive visiteret videre til leverandørnetværket. Borgerne er den type henvendende, der får færrest henvendelser godkendt som VISO-sager. Dette er en mindre stigning i forhold til statusopgørelsen fra 2007, hvor knap en ud af tre henvendelser blev godkendt som VISO-sag.

4. Behovet for specialiseret viden

Det fremgår af bekendtgørelsen for VISO, at VISO har til formål at bistå kommuner, borgere m.fl. med vejledende specialrådgivning i komplicerede og specialiserede enkeltsager. Det fremgår ligeledes, at det skal være i de tilfælde, *”hvor den fornødne ekspertise ikke kan forventes at være til stede i den enkelte kommune eller i regionens tilbud”*, hvilket dog kun gælder udredning, jf. servicelovens § 13 stk. 1 og 2.

En del af evalueringen er derfor målrettet en analyse af de vidensbehov, som kommunale sagsbehandlere og PPR-medarbejdere har i bred forstand (ikke kun i forhold til VISO)¹².

For at undersøge dette har Rambøll Management gennemført en spørgeskemaundersøgelse til 521 sagsbehandlere og PPR-medarbejdere, ligesom der er gennemført 35 interviews i 10 kommuner, hvor 59 konkrete sagsforløb er afdækket i samarbejdet med interviewpersonerne. For yderligere information om metoden henvises til bilag 7.2.

Nærværende kapitel afdækker følgende evalueringsspørgsmål:

- Hvad der kendetegner de enkeltsager, hvor man har behov for viden og rådgivning udefra?
- Hvordan og hvor henter man sin viden i komplicerede enkeltsager?
- Hvad karakteriserer de sager og situationer, hvor VISO anvendes?
- Hvorfor og hvornår bliver VISO henholdsvis brugt/ikke brugt, og hvilke faktorer har betydning i den sammenhæng?
- Har kommunerne retningslinjer for brugen af VISO?
- Hvad ville kommunerne gøre, hvis VISO ikke eksisterede?

I forhold til det generelle vidensbehov og brug af videnscentre afdækkes endvidere følgende evalueringsspørgsmål:

- Kendes videnscentrene, bruges de, i så fald til hvad og hvordan er tilfredsheden?
- Hvor hentes viden om fx metoder, behandlingstyper, indsatser, sagsbehandling?
- Hvilken viden om metoder, behandlingstyper, indsatser, sagsbehandling mv. efterspørges?¹³
- Hvordan skal viden formidles, så den opleves som tilgængelig, relevant og anvendelig?

¹² Generelle vidensbehov for frontmedarbejdere i tilbud er ikke undersøgt som led i evalueringen. I stedet har spørgeskemaundersøgelsen til frontmedarbejdere fokus på brugen af VISO og afrapporteres i kapitel 5.

¹³ Herved afdækkes, hvilken viden der efterspørges, dog kun erkendt viden.

Nedenstående afrapporteres evalueringens resultater med udgangspunkt i ovenstående spørgsmål.

4.1 **Behovet for viden i enkeltsager**

Indledningsvist skal det nævnes, at besvarelserne i spørgeskemaundersøgelsen kommer fra personer med mange års erfaring med særligt vanskelige enkeltsager. Ud af de 521 sagsbehandlere og PPR-medarbejdere, der har deltaget i spørgeskemaundersøgelsen, har over halvdelen arbejdet med komplicerede enkeltsager i mere end 6 år. Kun 8 % har arbejdet med komplicerede enkeltsager i mindre end et år. Det kan på den baggrund konstateres, at resultaterne er baseret på besvarelser fra kommunale medarbejdere med stor erfaring og derfor – forventeligt – et godt grundlag for at vurdere egne vidensbehov.

Blandt de 521 sagsbehandlere og PPR-medarbejdere, der svarede på spørgeskemaundersøgelsen, har 25 slet ikke haft en kompliceret enkeltsag i 2008, hvor de har søgt råd og vejledning udefra. Disse er derfor udgået af undersøgelsen. Blandt de 496 tilbageværende sagsbehandlere og PPR-medarbejdere har 69 % i løbet af 2008 haft mellem en og syv vanskelige sager, hvor de havde behov for råd og vejledning udefra. 25 % har haft otte eller derover.

Disse tal viser, at sagsbehandlerne og PPR-medarbejderne må antages generelt at have et behov for i enkeltsager at kunne hente råd og vejledning udefra. Samtidig er der noget, der tyder på, at det er i et mindre antal sager, at der er et behov for at søge hjælp hos andre. Dette harmonerer umiddelbart godt med VISOs fokus på de mest specialiserede og komplicerede enkeltsager.

At behovet for specialiseret viden og rådgivning findes, bekræftes derved, at 77 % af sagsbehandlerne og PPR-medarbejderne angiver, at der er et behov for en specialiseret rådgivningsenhed som VISO. Kun 3 % vurderer, at kommunerne selv har denne viden, mens 8 % vurderer, at der er rigeligt med aktører på banen, som man kan anvende, og at der derfor ikke er behov for en yderligere aktør. De sidste 12 % har svaret "ved ikke". Det bemærkes, at der ikke er forskel på vurderingen af behovet for henholdsvis sagsbehandlere og PPR-medarbejdere. Behovet er lige stort.

Tabel 4-1: Vurderer du, at der på dit område er behov for en specialiseret rådgivningsenhed som VISO?

	Respondent er	Procent
Ja	382	77 %
Nej, der er allerede mange andre aktører at henvende sig til	37	8 %
Nej, den viden har kommunerne selv	16	3 %
Ved ikke	59	12 %

Kilde: Spørgeskema blandt sagsbehandlere, N=494.

Resultaterne fra spørgeskemaundersøgelsen stemmer godt overens med resultaterne fra de gennemførte interviews i kommunerne, om end der fremkommer mere

nuancerede udsagn om, *hvor* man vil opsøge viden og rådgivning. Hovedparten af sagsbehandlerne og PPR-medarbejderne giver generelt udtryk for, at de har behov for ekstern rådgivning i forbindelse med særligt komplicerede enkeltsager. Her kan VISO for nogle være et kvalificeret bud på, hvor de kan få rådgivning, men sagsbehandlerne nævner også andre muligheder. Nogle nævner fordelene ved de tidligere amters "nærhed" i forhold til at få rådgivning, og andre nævner andre relevante funktioner, fx videnscentre. Vi vender senere tilbage til spørgsmålet omkring barrierer ved brug af VISO.

4.1.1 **Hvad kendetegner de komplicerede enkeltsager?**

Nedenfor ser vi nærmere på, hvad der kendetegner de sager, hvor sagsbehandlere og PPR-medarbejdere har behov for rådgivning og/eller udredning udefra.

Boks 4-1: Hvad kendetegner de komplicerede enkeltsager i kommunerne?

Evalueringen har afdækket, at der er flere markante kendetegn ved de enkeltsager, hvor de kommunale sagsbehandlere har behov for viden udefra. De fremgår nedenfor:

- Hvad angår *indhold* i sagerne, er det oftest sager, der består af sammensatte problemstillinger og/eller dobbeltdiagnoser, hvor de kommunale sagsbehandlere og PPR-medarbejdere har behov for rådgivning og/eller udredning udefra. Også sager, der ligger i krydsfeltet mellem forvaltninger samt særligt vanskelige sager udløser et behov for hjælp.
- Et andet kendetegn, der kan optræde i sammenhæng med eller uafhængigt af de indholdsmæssige problemstillinger, er sagernes *proces- og aktørmæssige kompleksitet*. Nogle sagsbehandlere har behov for hjælp, fordi processuelle forhold og aktørerne i en sag er så problemfyldte og uoverskuelige, at sagsbehandlerne opfatter sagen som kompliceret og/eller specialiseret.
- Et tredje kendetegn, der er afdækket kvalitativt, er, at mange kommuner efterspørger viden i forhold til konkrete tilbud til borgerne.

Rambøll Management har bedt sagsbehandlere og PPR-medarbejdere om at angive, i hvilke typer sager de søger rådgivning og/eller udredning udefra. Nedenstående tabel afspejler de svar, sagsbehandlere og PPR-medarbejdere har givet.

Tabel 4-2: I hvilke typer sager søger du rådgivning og/eller udredning udefra?

	Ofte	Jævnligt	Sjældent	Aldrig
Sager der inkluderer sjældne problemstillinger (fx små handicapgrupper)	9%	29%	53%	9%
Sager som ligger i krydsfeltet mellem forskellige forvaltninger	12%	34%	41%	13%
Sager der består af sammensatte problemstillinger og/eller dobbeltdiagnoser	21%	45%	31%	3%
Særligt vanskelige børnesager	18%	35%	34%	13%
Vanskelige områder (fx magtanvendelse o.l.)	5%	12%	51%	32%
Sager, hvor der er opstået uenighed med borgeren	3%	16%	57%	24%
Sager, hvor der er opstået uenighed med andre (institution, skole etc.)	3%	13%	56%	29%

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse, n=496. Sagsbehandlere, der har angivet, at de ikke har den konkrete type sager, indgår ikke i beregningen for de enkelte underspørgsmål.

Som det ses af tabellen, er det særligt i sager, der består af **sammensatte problemstillinger og/eller dobbeltdiagnoser**, at sagsbehandlere og PPR-medarbejdere ofte søger råd og/eller udredning udefra. Dette billede svarer i nogen grad overens med VISO-centrals egen opfattelse af, hvad kommunerne henvender sig med, jf. kapitel 6. I de gennemførte interviews med medarbejdere i VISO-central fylder de sjældne problemstillinger imidlertid noget mere, end hvad kommunerne angiver.

De kvalitative interviews bekræfter spørgeskemaundersøgelsens resultater, idet langt størstedelen af de interviewede sagsbehandlere og PPR-medarbejdere mener, at de komplicerede sager er dem, hvor der optræder sammensatte problemstillinger/eller dobbelte diagnoser. Et eksempel er givet i boksen nedenfor.

Boks 4-2: En kompliceret sag med sammensatte problemstillinger

En sagsbehandler beskriver en kompliceret sag med sammensatte problemstillinger/dobbelte diagnoser. Der er tale om en udsat voksen, som både er kriminel, misbruger og personlighedsforstyrret. Der foreligger desuden en mulig ADHD-diagnose. Borgeren bor hos sin mor, og han er forsøgt medicinsk behandlet. Sagsbehandleren giver udtryk for, at det kan være vanskeligt at afgøre, hvad der er den primære problemstilling, og hvad der er borgerens primære behov.

Kilde: Rambøll Management, kvalitative interviews.

I spørgeskemaundersøgelsen fremgår det, at sagsbehandlerne i et vist omfang også søger rådgivning og/eller udredning i sager, der ligger i krydsfeltet mellem forskellige forvaltninger og særligt vanskelige børnesager.

I de kvalitative interviews er det dog kun enkelte sagsbehandlere og PPR-medarbejdere, der nævner særligt vanskelige børnesager som eksempel på en kompliceret sag. Tilsvarende er der i de kvalitative interviews kun få eksempler på sager, der ligger i krydsfeltet mellem forskellige forvaltninger.

At de komplicerede sager kun i en mindre grad karakteriseres ved at ligge i krydsfeltet mellem forskellige forvaltninger, bekræftes ligeledes i en undersøgelse, som VISO fik gennemført i marts 2008. Her konkluderes det, at kun 5 % har behov for rådgivning i forbindelse med tværfaglige sager¹⁴.

Boks 4-3: En sag i krydsfeltet mellem forvaltninger

En sagsbehandler beskriver en kompliceret sag, hvor krydsfeltet mellem forskellige forvaltninger komplicerer sagen. Der er tale om en ung pige, som søger førtidspension, inden hun fylder 18 år. Hun har fået tildelt invalidebil, og hun går på en specialscole for psykisk udviklingshæmmede. Hun søger i samråd med sine forældre om forskellige ydelser. Internt i kommunen opstår der uklarhed om, hvor sagen hører til (børneområdet/voksenområdet), og hvorfra man skal få midlerne.

Kilde: Rambøll Management, kvalitative interviews.

Af tabel 4.2 fremgår det endvidere, at de kategorier hvor flest sagsbehandlere sjældent eller aldrig søger rådgivning udefra er følgende:

- Vanskelige områder (fx om magtanvendelse)
- Sager, hvor der er opstået uenighed med borgere og/eller andre.

Omvendt har en mindre del af sagsbehandlerne givet udtryk for, at de komplicerede sager, ofte er dem, hvor der opstår uenigheder med borgere, forældre eller andre. Dette er dermed et område, hvor der potentielt er behov for råd og vejledning også udefra.

Boks 4-4: En sag med uenighed med borgerens forældre

En sagsbehandler beskriver en kompliceret sag, som en sag, hvor der er opstået uenigheder mellem sagsbehandleren og borgerens forældre. Der er tale om en ung pige under 18 år. Kommunen har fået en underretning. Pigen er sammen med sine søskende flyttet ud til faren, idet moren er blevet indlagt på psykiatrisk afdeling. Det viser sig, at pigen har problemer, men forældrene vil ikke samarbejde om at få hende psykiatrisk udredt. Hun bliver i sidste ende indlagt på psykiatrisk, og her konkluderes det, at der er tale om en psykosomatisk tilstand. Vurderingen er, at hun skal på et opholdssted. Sagen drøftes på gruppemøder, og sagsbehandleren appellerer til samarbejde, men forældrene nægter fortsat at samarbejde.

Kilde: Rambøll Management, kvalitative interviews.

Hvor vi hidtil har refereret til kendetegn, der relaterer sig til *indholdet* af de komplicerede enkeltsager, viser ovenstående eksempel en anden dimension af, hvad der karakteriserer kommunernes enkeltsager. Interviewene i kommunerne har tilsvarende anskueliggjort, at sagernes *proces- og aktørmæssige kompleksitet* også har betydning for, om sagsbehandlerne opfatter en sag som kompliceret og/eller specialiseret. Det kan være tilstedeværelsen af mange aktører, et komplekst sagsforløb samt behovet for at skabe overblik, der har betydning.

¹⁴ Servicestyrelsen, *Kendskab og brug af VISO*, marts 2008.

Evalueringen viser dermed, at det ikke kun er indholdsmæssige forhold, der betinger et eksternt vidensbehov hos kommunerne, men tilsvarende processuelle forhold. Rambøll Management konstaterer på den baggrund, at vanskelige enkeltsager kendetegnes af såvel mere eller mindre objektive forhold (diagnoser, sammensatte problemer mv.) som subjektive forhold i sagsbehandlerens situation. Evalueringen bekræfter, at kombinationer af flere problemstillinger er i spil.

De kvalitative interviews med de kommunale sagsbehandlere og PPR peger på endnu et centralt træk ved de komplicerede sager, som ikke blev indfanget i spørgeskemaundersøgelsen. Interviewene viser, at mange sagsbehandlere og PPR-medarbejdere angiver, at identificeringen af konkrete tilbud ofte er det, der gør en sag kompliceret.

I gennemgangen af sagsbehandlernes og PPR-medarbejdernes komplicerede sager, viser det sig, at problematikken med hensyn til at identificere et konkret tilbud, indgår i langt størstedelen af sagerne (nævnes af 25 ud af 35 sagsbehandlere). I de kvalitative interviews er det således ikke de sammensatte problemstillinger/dobbelte diagnoser, som udgør den hyppigst forekommende problemstilling, som det var tilfældet i spørgeskemaundersøgelsen.

Sagsbehandlerne og PPR-medarbejderne understreger i den sammenhæng, at de kan have vanskeligheder med følgende:

- At finde et tilbud, der indholdsmæssigt imødekommer borgernes konkrete problemstillinger.
- At skabe overblik i processen omkring dét at finde et egnet tilbud.

Kompleksiteten i at identificere et tilbud, som indholdsmæssigt imødekommer borgeren, opstår typisk, når borgerne har meget individuelle eller specielle behov. Sagsbehandlerne har ofte behov for ekstern rådgivning for at afklare, hvad der er den primære problemstilling samt afdække borgerens konkrete behov.

Boks 4-5: En sag med vidensbehov i forhold til et konkret tilbud

Kort beskrivelse af problemstillingen

Sagen omhandler en dreng med etnisk baggrund, der bliver tvangsfjernet, idet moren er psykotisk og ikke giver børnene mad. Drengen bliver udredt psykologisk, hvilket viser, at han er udviklingshæmmet. Sagsbehandleren ønsker derfor at finde et sted, der kan rumme en dreng fra han er 6–18 år, så han ikke skal flyttes allerede som 14-årig. Døgninstitution er ikke en løsning, da han ikke er så dårligt stillet. Det er svært at finde en plejefamilie, som vil have en udviklingshæmmet dreng. Næsten alle handicappede børn bor hjemme med noget aflastning.

Hvorfor kontaktede sagsbehandleren VISO?

Sagsbehandleren henvender sig til VISO med henblik på at få hjælp til at finde et konkret tilbud. Hun sender alle sagsakterne ind til VISO og får at vide, at det er en yderst veloplyst sag. VISO vurderer endvidere, at hun er på det rigtige spor, men at de desværre ikke kan være behjælpelige med henvisning til et bosted (konkret tilbud).

Sagsbehandlerens vurdering af VISO

Sagsbehandleren konkluderer: *”Set i forhold til, at VISO arbejder inden for de rammer de nu engang har fået udstukket, så løste de jo opgaven tilfredsstillende. Det er rammerne, der er noget galt med. Fremadrettet må de være opsøgende i forhold til, hvad der reelt set er behov for ude i kommunerne. Skal de have berettigelse, må de matche de behov, der er i kommunerne.”*

Kilde: Rambøll Management, kvalitative interviews.

Når flere sagsbehandlere understreger, at processen med hensyn til at identificere et tilbud er vanskelig, så skyldes det ofte, at sagsbehandlerne ikke har et overblik over, hvilke relevante tilbud der eksisterer på pågældende område, og at tilbudsportalen ikke fungerer optimalt. Det komplicerer processen, og sagsbehandlerne har ofte behov for hjælp til at finde et tilbud.

Når en stor andel af sagsbehandlerne udtaler, at de komplicerede sager involverer overvejelser om tilbud, så bør det ses i lyset af, at tilbuddene ofte bliver vanskelige at identificere, når der er tale om sammensatte problemstillinger/dobbelte diagnoser.

Kompleksiteten opstår, fordi sagsbehandleren har svært ved at afgøre, hvad der er borgerens primære problemstilling samt afdække borgerens behov. Processuelt bliver det tilsvarende vanskeligt, idet kommunen ikke har et eksisterende tilbud, som kan rumme borgeren, og fordi sagsbehandleren ikke har et regionalt og/eller nationalt overblik over tilbud uden for kommunen.

Det skal afslutningsvist nævnes, at juridiske problemstillinger også er nævnt af et mindre antal sagsbehandlere i de kvalitative interviews som et træk, der gør en sag vanskelig. Dette forhold synes dog ikke at være udtalt, og spørgeskemaundersøgelsen viser da også, at sagsbehandlerne meget sjældent går til VISO med juridiske problemstillinger.

4.1.2 Hvor og hvordan indhentes viden i komplicerede enkeltsager?

Mens ovenstående afsnit har analyseret, hvad der *kendetegner* sagerne, ser dette afsnit på, *hvor* og *hvordan* kommunerne indhenter viden i komplicerede enkeltsager.

Boks 4-6: Hvor og hvordan indhenter kommunerne viden i komplicerede enkeltsager?

Evalueringen viser samlet set, at sagsbehandlere og PPR-medarbejdere først og fremmest henter deres viden i komplicerede sager hos de personer, der arbejdsmæssigt er i umiddelbar nærhed. Det gælder kolleger og faglige ledere. En anden væsentlig kilde er tidligere amtslige konsulenter i netværket. VISO anvendes ikke særlig ofte, hvilket også er tilfældet for videnscentre. Evalueringen bekræfter, at der anvendes mange strategier til at opfylde vidensbehov, men at det primært er de nærmeste kolleger, ledere og netværk, der gøres brug af.

Kolleger er helt entydigt den vigtigste kilde til viden og råd i vanskelige enkeltsager, jf. tabellen nedenfor. Kun 1 % anvender aldrig kolleger i denne situation, mens 63 % ofte anvender dem. Næstefter kolleger er den faglige leder den mest anvendte kilde til viden og rådgivning i enkeltsager. DUKH er den kilde til rådgivning og vejledning, som mest sjældent anvendes. Det hænger naturligt sammen med, at DUKH alene kan svare på spørgsmål af juridisk karakter inden for handicapområdet.

Tabel 4-3: Hvor søger du rådgivning og/eller udredning i særligt vanskelige sager?

	Ofte	Jævnligt	Sjældent	Aldrig
En kollega/et team af kolleger	63%	32%	5%	1%
Mine faglige ledere	39%	35%	18%	9%
En specialist internt i kommunen (konsulenter, jurister etc.)	19%	36%	34%	11%
Faglige netværk	13%	50%	27%	10%
Jeg finder selv svaret, fx via internettet	12%	47%	36%	6%
Tidligere amtslige konsulenter i mit netværk	8%	23%	36%	34%
I ministerierne, hos KL eller lignende	6%	28%	50%	16%
Andre eksterne specialister (institutioner/tilbud, private konsulenter etc.)	5%	27%	50%	18%
VISO	3%	15%	64%	18%
Videnscentre	3%	24%	58%	16%
DUKH	1%	3%	25%	71%

Kilde: Spørgeskema blandt sagsbehandlere, N=496.

Endelig er det interessant, at tidligere amtslige konsulenter i netværket er en mere anvendt kilde til råd og vejledning end VISO, og at VISO i store træk anvendes i lige så høj grad som videnscentre generelt.

Det er i øvrigt værd at bemærke, at PPR-medarbejdere i mindre grad søger viden hos kolleger, faglig leder eller interne specialister, end hvad der er tilfældet hos sagsbehandlerne. Derimod finder PPR i højere grad svaret selv og gør brug af faglige netværk og videnscentre. Dette kan hænge sammen med stærke faglige netværk i PPR-miljøet og tradition for at gøre brug af ekstern rådgivning.

Samlet bekræfter evalueringen, at der anvendes mange strategier til at opfylde vidensbehov, men at det primært er det nærmest kolleger, ledere og netværk, der gøres brug af.

Det kvalitative materiale bekræfter ovenstående billede. De i alt 59 sagsforløb viser tydeligt, at de første skridt i de komplekse enkeltsager er at søge rådgivning internt i kommunen. Dette sker først og fremmest ved kolleger, fx ved ugentlige gruppemøder, nærmeste leder, samt evt. fra kommunens fagspecialister.

Som det fremgår af nedenstående opgørelse, har første skridt i 45 af de gennemgåede sager været at rådføre sig internt i kommunen. Kun i 14 af sagerne blev der taget direkte kontakt til en ekstern aktør.

Det vurderes imidlertid, at der er en vis risiko for, at dette resultat er overestimeret. En stor del af de gennemgåede sager har forløbet over en længere periode, og typisk har flere sagsbehandlere været ansvarlige for sagen. De sagsforløb, som Rambøll Management har kunnet afdække, omfatter derfor ikke altid de tidlige skridt i sagsforløbet (som de interviewede sagsbehandlere ofte heller ikke kender i detaljer). På den baggrund synes det rimeligt at antage, at antallet af sager, hvor der er taget kontakt til eksterne aktører som det første skridt, er overestimeret, idet kommunale aktører kan have været kontaktet, før den sagsbehandler, som Rambøll Management interviewede, overtog sagen.

Når mulighederne for at få rådgivning internt i kommunen er udtømt, er næste skridt at søge rådgivning uden for den kommunale forvaltning.

Tabel 4-4: Hvor søges der viden i komplekse enkeltsager?

	De enkelte skridt i sagen					Total
	1.	2.	3.	4.	5.	
Jeg finder svaret selv	5	0	0	0	0	5
En kollega/et team af kolleger	25	7	2	0	1	35
Mine faglige ledere	5	7	1	0	0	13
En specialist internt i kommunen (konsulenter, jurister, etc.)	10	5	5	1	0	21
I ministerierne, hos KL eller lignende	0	0	1	0	0	1
Faglige netværk	0	0	1	1	0	2
Tidligere amtslige konsulenter i mit netværk	0	0	1	0	0	1
VISO	5	6	9	4	1	25
Videnscentre	1	1	0	0	0	2
Andre eksterne specialister (institutioner/ tilbud, private konsulenter, DUKH etc.).	8	15	6	4	1	34
Total	59	41	26	10	3	

Kilde: Analyse af data fra kvalitative interviews i kommuner.

En sammenligning af sagerne, hvor VISO henholdsvis har været benyttet/ikke-benyttet, viser, at sagerne grundlæggende følger det samme mønster. Der er ikke

systematiske forskelle mellem VISO-sager og ikke-VISO-sager, hverken hvad angår problemstilling eller processuelle karakteristika ved sagerne. I de sager, hvor VISO ikke er blevet benyttet, har sagsbehandlere og PPR-medarbejdere således gjort brug af andre former for ekstern rådgivning, fx via specialiserede tilbud, organisationer eller hospitaler, og herigennem søgt hjælp til at komme videre i sagen.

Det er generelt væsentligt at understrege, at afdækningen af konkrete sagsforløb i kommunerne har vist, at der er meget stor variation i måden at håndtere vanskelige sager. Specialiserede sager betinger ofte særlige løsninger, og der kan sjældent peges på lineære forløb, hvor sagsbehandleren starter med sig selv, rådfører sig med andre og ender hos VISO – efter at have udtømt alle muligheder. Det er dog entydigt, som nævnt ovenfor, at de første skridt ikke overraskende tages internt i kommunen.

Det vil også fremgå nedenfor, at VISO endnu langt fra udgør en integreret del af de muligheder, der eksisterer for kommunale sagsbehandlere, når man søger hjælp udefra. Dertil er VISO fortsat for ny en spiller og barriererne for mange. Omvendt må man antage, at når kendskabet og anvendelsen af VISO er mere udbredt, så vil der i højere grad være en logik i, hvornår VISO bruges tidsmæssigt i et sagsforløb.

Evalueringen kan således ikke ud fra de kvalitative data entydigt bekræfte, at VISO anvendes som sidste mulighed, jf. dog nedenfor.

Der er blevet undersøgt, om sagsbehandlere bruger VISO som pression over for kommunen til at få dyre løsninger igennem. Hverken det kvalitative eller kvantitative materiale kan bekræfte, at dette generelt er tilfældet. Der er dog i det kvalitative materiale to eksempler på, at VISO bl.a. anvendes til dette formål.

4.1.3 **Hvornår bruges VISO, og hvornår bruges VISO ikke?**

I dette afsnit har vi undersøgt, hvad der kendetegner de situationer, hvor kommunerne har kontaktet VISO, samt de situationer, hvor VISO ikke bruges.

Boks 4-7: Hvad kendetegner de situationer, hvor VISO henholdsvis bruges og ikke bruges?

Evalueringen viser, at VISO i høj grad bruges, når sagsbehandleren eller PPR-medarbejderen er gået i stå i sagen, og når alle andre muligheder er afprøvet. Dog viser de kvalitative interviews og de undersøgte sagsforløb, at dette ikke altid er tilfældet.

I forhold til hvorfor VISO ikke bruges, så viser evalueringen, at følgende fire barrierer er centrale:

- Manglende tid på grund af bl.a. kommunalreformen.
- Kommunerne vurderer ikke, at det er nødvendigt, enten fordi kommunen selv har den fornødne viden, eller fordi rådgivning og udredning kan hentes hos andre specialister.
- Det er svært at overskue, hvornår og hvordan VISO skal inddrages, herunder om en sag er kompleks nok.
- Manglende kommunal opmærksomhed og viden om VISO.

Det er endvidere i langt overvejende grad hovedreglen, at der ikke findes skriftlige og faste retningslinjer for brugen af VISO i kommunerne.

Indledningsvist ses på årsager til, at man henvendte sig til VISO. Dette fremgår af tabellen nedenfor.

Tabel 4-5: Var nedenstående en årsag til, at du henvendte dig til VISO?

	I høj grad	I nogen grad	I mindre grad	Slet ikke
Jeg var gået i stå i sagen	34%	34%	13%	19%
Jeg havde prøvet alle andre muligheder	27%	32%	20%	21%
Det er gratis	22%	23%	23%	32%
En kollega har anbefalet mig at bruge VISO	19%	21%	14%	46%
Den specialist, som jeg normalt anvender, er nu tilknyttet VISO	8%	6%	5%	81%
Borgeren eller dennes pårørende bad om det	6%	2%	4%	88%

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt sagsbehandlere, N=376.

Tabellen viser, at 68 % af sagsbehandlerne og PPR-medarbejderne i høj eller i nogen grad henvender sig, når de er gået i stå i sagen. De angiver også selv, at det sker, når de har prøvet alle andre muligheder (59 %). Dette nuancerer i nogen grad analysen fra de kvalitative interviews, idet de statistiske data rent faktisk viser, at sagsbehandlerne føler, at de har udtømt alle muligheder. Målt på de kvantitative data kan det bekræftes, at VISO primært anvendes af sagsbehandlerne som sidste mulighed, hvor man er gået i stå. Derudover er det af en vis betydning for knap halvdelen, at det er gratis, og også anbefalinger fra kolleger spiller ind (40 %).

VISO er som bekendt ikke den eneste mulighed for at indhente viden. Derfor er der relevant at undersøge, hvorfor VISO i nogle tilfælde ikke bruges. I den forbindelse har vi haft fokus på de barrierer, der kan være for at bruge VISO.

Ser vi på de 118 sagsbehandlere og PPR-medarbejdere, der ikke har henvendt sig til VISO, er det først og fremmest værd at bemærke, at ingen af de i spørgeskemaet opstillede forklaringer synes at være markante årsager til, at man ikke henvender sig til VISO, jf. tabellen nedenfor.

Således er der intet underspørgsmål, hvor mere end 17 % har angivet, at dette i meget høj grad er en årsag til, at man ikke har henvendt sig. Derimod er det generelt over 20 %, der angiver, at de opstillede muligheder slet ikke er en årsag til, at man ikke har henvendt sig.

Tabel 4-6: Hvorfor har du ikke henvendt dig til VISO?

	I høj grad	I nogen grad	I mindre grad	Slet ikke
Ledelsen har givet udtryk for, at VISO ikke skal anvendes	0%	3%	6%	92%
VISO har ingen særlig ekspertise inden for mit område	3%	7%	12%	78%
Jeg forventer, at VISO vil rådgive til et tilbud, som vi alligevel ikke har råd til	1%	8%	14%	78%
VISOs krav til sagens oplysning er urealistiske	3%	10%	26%	60%
Organisationsændringer og nye opgaver med kommunalreformen har resulteret i, at jeg ikke har haft tid	17%	19%	18%	47%
Jeg har i højere grad behov for konkrete svar end rådgivning og udredning	10%	25%	19%	46%
Det er svært at gennemskue, hvordan en kontakt til VISO skal gribes an	10%	36%	20%	35%
Det har ikke været nødvendigt, da vi har den viden, vi skal bruge internt i kommunen	17%	41%	17%	25%
Det har ikke været nødvendigt, da vi søger rådgivning og udredning hos andre specialister	15%	38%	23%	24%
Jeg synes, at det er svært at vurdere, om sagen er kompleks nok	14%	39%	25%	22%

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt sagsbehandlere, N=118.

De forklaringer, der trods alt angives som en årsag i høj eller i nogen grad, falder i følgende kategorier:

- Kommunerne vurderer ikke, at det er nødvendigt, enten fordi kommunen selv har den fornødne viden (58 %), eller fordi rådgivning og udredning kan hentes hos andre specialister (53 %).
- Det er svært at overskue, hvornår og hvordan VISO skal inddrages (46 %), herunder om en sag er kompleks nok (53 %).
- Manglende tid på grund af bl.a. kommunalreformen (36 %).

Endelig viser data, at det er meget sjældent, at det er ledelsen, der har givet udtryk for, at VISO ikke skal anvendes. Generelt viser data, at ledelsens involvering i anvendelsen af VISO er begrænset. Således angiver 86 % af sagsbehandlere og PPR-medarbejderne, at de ikke har faste retningslinjer for, hvornår VISO skal

inddrages i en sag. 6 % angiver, at de har retningslinjer, men at disse ikke er nedskrevet. De sidste 7 % ved ikke, om der er retningslinjer i kommunen. Dermed viser evalueringen, at der generelt ikke findes retningslinjer for brugen af VISO i kommunerne.

Det kvalitative materiale tilføjer et yderligere aspekt til, hvorfor VISO ikke anvendes.

Tabel 4-7: Barrierer for brug af VISO

	Antal interviewpersoner, der omtaler emnet
Manglende kommunal opmærksomhed	14
Manglende viden om VISOs ydelser	12
Dokumentationskrav, oplysning af sagen	11
Manglende kendskab til VISO	10
For lang sagsbehandlingstid	10
Manglende nærhed	8
Forventning om at sagen bliver afvist	6

Kilde: Analyse af data fra kvalitative interviews i kommuner.

Tabellen viser, at 14 ud af 45 af de interviewede sagsbehandlere og PPR-medarbejdere påpeger, at man i hverdagen ikke er opmærksom på VISO. Derfor tænkes muligheden for rådgivning/udredning ikke ind i relevante situationer i hverdagen. Dette hænger sammen med, at der efter sagsbehandlernes og PPR-medarbejdernes vurdering hverken er et tilstrækkeligt kendskab til VISO eller VISOs ydelser.

Dette billede kan nuanceres yderligere ved at undersøge, hvilke begrundelser sagsbehandlere og PPR-medarbejdere giver på, at de ikke har kontaktet VISO i de konkrete sager. Som det fremgår af nedenstående tabel viser en optælling, at de primære begrundelser er, at sagsbehandlere og PPR-medarbejderne stadig overvejer at kontakte VISO (fx fordi andre muligheder er blevet afprøvet først), eller at man ikke har overvejet muligheden af at kontakte VISO. Dette skyldes i mange tilfælde et manglende kendskab til VISO.

Tabel 4-8: Årsager til at sagsbehandlere ikke har kontaktet VISO i de konkrete sager

	Interviewpersoner
Overvejer at bruge VISO	10
Har ikke overvejet VISO	9
Søger hjælp andetsteds	5
Andet	4

Kilde: Rambøll Management, kvalitative interviews.

Boks 4-8: VISO er ikke en integreret del af sagsbehandlingens hverdag, men brug avler mere brug

En sagsbehandler på børneområdet fortæller, hvordan hun ikke oplever VISO "som en integreret del af vores tanke-system". Det er mere naturligt for sagsbehandlerne at ringe over til PPR-afdelingen og få sparring på en sag end at ringe til VISO. VISO opleves som længere væk fra arbejdet end de tidligere amtslige konsulenter.

Sagsbehandleren understreger dog, at de gode erfaringer, som hun for nylig har haft med VISO, medvirker til, at hun formentlig vil tænke dem ind i arbejdet en anden gang.

Kilde: Rambøll Management, kvalitative interviews.

I interviewene kommer sagsbehandlerne og PPR-medarbejderne ind på en række forklaringer på, hvorfor kommunerne ikke er opmærksomme på VISO. En gruppe interviewpersoner mener ikke, at VISO har været tilstrækkeligt opsøgende, fx via markedsføring og profilering i kommunerne. Som en sagsbehandler udtrykker det: *"Den første barriere må være, at mange ikke ved, at VISO eksisterer. VISO burde være mere opsøgende, end de har været hidtil. Er VISO bange for manglende efterspørgsel, så burde de øge deres reklameindsats. De må tage kontakt og formidle deres ansigter og organisation. Kommunen ville kun være positiv, hvis de tog kontakt og ville formidle deres budskab."*

Flere sagsbehandlere og PPR-medarbejdere peger dog også på en række faktorer internt i kommunerne, der har været medvirkende til, at kendskabet til VISO ikke er tilstrækkeligt. Det handler om et generelt højt arbejdspress i kommunerne, herunder øget arbejdspress som følge af kommunalreformen. En sagsbehandler beskriver en typisk problemstilling: *"Jeg ved ikke, hvordan kommunerne kan blive bedre til at sprede kendskabet til VISO. Måske er det meget afhængigt af, at sagsbehandlere, der har haft kontakt til VISO, fortæller det til kolleger. Og jeg kan da se, at der er flere og flere, der kommer til mig og spørger efter "det der link til VISO".*

Enkelte sagsbehandlere nævner derudover forhold som vanetænkning eller ønsket om at klare sagerne på egen hånd i kommunen, som barrierer for brugen af VISO.

Boks 4-9: En stærk kommunal selvstændighedskultur

En sagsbehandler fortæller, at der er en "indgroet" kultur i kommunen om, at man kan selv. Før kommunalreformen brugte kommunen således også kun sjældent børnerådsgivningen i amtet. Som han udtrykker: *"Vi har haft nogle meget voldsomme sager, men vi tænker, vi er sidste led i rækken, og vi gør det selv."*

Kilde: Rambøll Management, kvalitative interviews.

En anden væsentlig barriere for brugen af VISO er ifølge en gruppe interviewpersoner VISOs sagsbehandling, herunder både sagsbehandlingstiden samt dokumentationskravene til sagerne. Der er i forvejen et stort ressourceforbrug på de komplicerede enkeltsager, og det at skulle tage kontakt til VISO beskrives af flere interviewpersoner som en opgave, der kan være svær at overskue.

Det er karakteristisk, at sagsbehandlerne har forskellige forventninger til sagsbehandlingstiden. En sagsbehandler nævner, hvordan sagsbehandlingstiden er en væsentlig barriere: *"Tit skal det gå meget hurtigt i de her sager. Der skulle være tidsfrister for VISO, så ville vi have noget konkret at forholde os til. Så kunne man lige ringe og høre, hvor langt den er kommet, og evt. rykke".*

Boks 4-10: Brugen af VISO er forbundet med et stort ressourceforbrug

En sagsbehandler (PPR-området), der ikke har benyttet VISO, beskriver, hvordan det efter hans vurdering er karakteristisk for de komplekse sager, at der allerede fra starten er mange fagfolk inde over sagen. Det vurderes derfor, at det ville være meget ressourcekrævende, hvis man også skulle have VISO ind over sagen. Man må forsøge at tage hensyn til borgeren, da der ofte er tale om borgere, som allerede har været igennem meget.

"En af udfordringerne er det store ressourceforbrug, og det er problematisk, at sagsbehandlerne skal indhente forældrenes godkendelse af, at VISO inddrages. Der går meget tid med at ringe rundt, og i kommunen ved man jo, at VISO-central blot stiller en videre til en anden fagekspert."

Han konkluderer derfor, at *"det ville være mere hensigtsmæssigt, hvis man havde ekspertisen internt i kommunen frem for i VISO. Det ville skabe grundlag for et bedre samarbejde, og man ville have mulighed for at inddrage eksperten mere undervejs i processen"*.

Kilde: Rambøll Management, kvalitative interviews.

På baggrund af ovenstående er det ikke overraskende, at langt hovedparten af de interviewede sagsbehandlere og PPR-medarbejdere anser udbredelsen af kendskabet til VISO som helt afgørende for at fremme brugen af VISO. Dette skal ses i lyset af, at det som beskrevet i indledningen af afsnittet blev dokumenteret, at 77 % af sagsbehandlerne og PPR-medarbejderne angiver, at der er et behov for en specialiseret rådgivningsenhed som VISO.

Boks 4-11: Sagsbehandlere om behovet for rådgivning

"Jeg tror aldrig, at VISO bliver overflødig... Vi kan jo sagtens blive klogere, og vi opkvalificerer os, men vi kan ikke følge med i alt. Det forventer jeg, VISO kan."

"Videnscentertanken er fantastisk, både på skole-, kommune- og regionalt niveau, men det ville være godt, hvis man fik noget viden uden at be' om det".

"Den rådgivning VISO har leveret, kunne jeg godt have fået andre steder, fx KL, foreninger eller ministeriet. Der er et behov, men VISO må lave et reklamefremstød. Sagen er den, at sagsbehandlerne bruger det, de kender til, og det, de plejer at bruge. Bliver deres behov dækket, så orienterer de sig ikke efter alternativer".

"Der er behov for en organisation med et overblik over, hvad der foregår på landsplan. Det, at VISO har forskellige leverandører, er et fint system. Dermed får man fat i nogle eksperter, som er meget mere nede i substansen, end sagsbehandlere er (der er som kommunal sagsbehandler meget kontorarbejde)."

Kilde: Rambøll Management, kvalitative interviews.

Det er blevet undersøgt, om følgende forhold skulle være centrale barrierer:

- Rådgivningen forventes at lede til en "for dyr" løsning.
- Manglende viden om, at man har et behov for rådgivning i den konkrete sag
- Ledelsens retningslinjer eller tilkendegivelser mod at anvende VISO
- Fordi sagsbehandleren oplever kravene fra VISO til sagens oplysning som for store.

Disse barrierer har ikke været gennemgående i hverken det kvalitative eller kvantitative materiale.

Det er ligeledes undersøgt, hvorvidt man henvender sig til leverandører uden om VISO-central. Dette er ikke blevet påvist i evalueringen.

4.2 **Vidensbehov og brug af videnscentre**

Som det fremgår af bekendtgørelsen for VISO, har VISO ligeledes en central videnscenterfunktion, herunder at sikre en sammenhængende og helhedsorienteret vidensindsamling og vidensformidling og gøre den anvendelig for både kommunernes og VISOs specialrådgivning og udredning i enkeltsager.

En del af evalueringen har derfor været målrettet en undersøgelse af, hvorledes VISO håndterer disse opgaver samt at undersøge, hvilke behov kommuner og andre måtte have i relation til denne opgave.

Konkret har følgende spørgsmål været undersøgt:

- Kendes videnscentrene, bruges de, i så fald til hvad og hvordan er tilfredsheden?
- Hvor hentes viden om fx metoder, behandlingstyper, indsatser, sagsbehandling?
- Hvilken viden om metoder, behandlingstyper, indsatser, sagsbehandling mv. efterspørges?
- Hvordan skal viden formidles, så den opleves som tilgængelig, relevant og anvendelig?

Efterspørgslen efter denne type viden har vi afdækket delvist gennem spørgeskemaundersøgelsen og interviews blandt sagsbehandlere og PPR-medarbejdere. Formålet har været at afdække:

- Hvilken type viden er der behov for?
- Hvordan henter man sin viden, og hvordan formidles viden bedst?

I nedenstående afrapporteres evalueringens resultater.

4.2.1 **Hvilken viden efterspørges?**

I dette afsnit afdækkes det, hvilken viden sagsbehandlere og PPR-medarbejdere efterspørger generelt på det sociale område og specialundervisningsområdet.

Boks 4-12: Hvilken viden efterspørges?

Evalueringen viser, at det generelt har været meget svært at få sagsbehandlere og PPR-medarbejdere til at specificere et generelt vidensbehov, da vidensbehovet i langt de fleste tilfælde netop knytter op på enkeltsager. Samlet set viser evalueringen, at der efterspørges mere viden om ADHD og dobbeltdiagnoser og sammensatte problemstillinger.

Vidensbehovet på enkeltsagsområdet er dynamisk og individuelt, hvilket derfor også afspejler sig i respondenternes refleksioner over deres mere generelle vidensbehov. På enkelte områder har det i såvel interviews, som spørgeskemadata været muligt at identificere vidensbehov på tværs.

I spørgeskemaundersøgelsen har Rambøll Management eksempelvis bedt sagsbehandlere selv at angive de områder, hvor de mener, der på landsplan er behov for yderligere viden. Sagsbehandlere kunne angive deres svar i åbne svarkategorier, som Rambøll Management efterfølgende har kodet. Resultatet fremgår af tabel 4.9.

Tabel 4-9: Angiv venligst de områder/målgrupper, hvor du mener, at der på landsplan er behov for yderligere viden

Kategorier	Antal
ADHD	54
Sammensatte problemstillinger	14
Specialundervisning	5
Små handicap	4
Asperger	4
Autisme	4
Erhvervet hjerneskade	3

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt sagsbehandlere (der er tale om en åben kategori).

Kodningen viser, at det især er i forhold til ADHD, at sagsbehandlere vurderer, at der mangler mere generel viden. Derudover opleves der også – men i langt mindre grad – et behov for viden om dobbeltdiagnoser/sammensatte problemstillinger (14 sagsbehandlere har angivet at have dette behov). Samme billede kommer frem i de kvalitative interviews, hvor flere sagsbehandlere og PPR-medarbejdere giver udtryk for et vidensbehov inden for ADHD, autisme og sjældne diagnoser. Enkelte har derudover nævnt asperger.

Men da det generelle vidensbehov netop knyttes op på behovet i enkeltsager, er dette langt fra dækkende. Følgende liste er *eksempler* på områder, hvor en enkelt eller et par sagsbehandlere har udtrykt et vidensbehov:

- Ordblindhed
- Misbrug
- Tosprogede
- Udadreagerende teenagere
- Juridiske forhold generelt

- Demens
- Marginaliserede grupper generelt
- Omsorgssvigt
- Seksuelt misbrug
- Krigs- og torturofre
- Socialt/emotionelt belastede børn.

Det vidensbehov, som sagsbehandlerne giver indtryk af inden for denne liste, er generelt enhver viden, der kan bistå dem i arbejdet med at hjælpe borgeren. Det vil sige viden om, hvilke tilbud der er, hvad forældrene kan gøre for at støtte barnet med en given (sammensat) problemstilling, og hvad borgeren kan/må etc.

4.2.2 Hvor hentes viden?

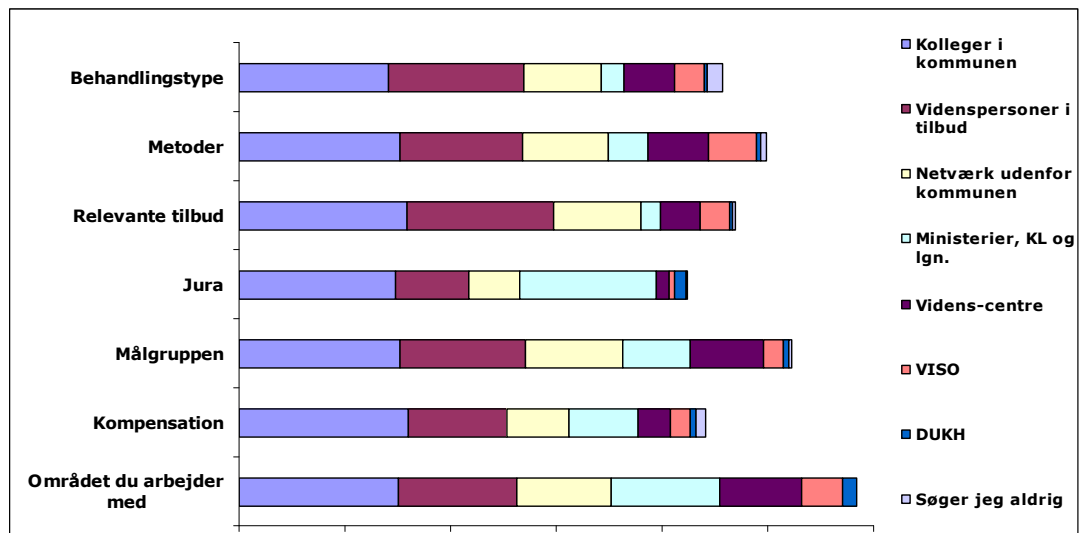
Hvor det ovenfor fremgik, hvilken viden der efterspørges, er det i dette afsnit undersøgt, hvor man henter viden.

Boks 4-13: Hvor hentes viden?

Evalueringen viser, at den hyppigste kilde til viden er kolleger, videnspersoner i tilbud og netværk uden for kommunen. Videnscentre anvendes især til at hente viden om området generelt, målgruppen generelt og metoder.

Som følge heraf er mønstret for, hvor viden hentes det samme som mønstret i forhold til komplicerede enkeltsager. Der er desuden ikke den store forskel at spore på tværs af områder, som det også ses af figuren nedenfor.

Figur 4-1: Hvor søger du primært viden om følgende emner?



Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt sagsbehandlere, N=521.

Viden søges først og fremmest hos kolleger i kommuner og dernæst hos videnspersoner i kommunale, regionale og private tilbud. Dog gælder det for juridiske spørgsmål og lovforklning, at flere henvender sig til ministerier, KL og lignende end til videnspersoner i tilbud. Også i de kvalitative interviews viser kolleger sig at være den mest anvendte kilde til viden bredt set. Generelt synes det bredere netværk som erfa-grupper, konsulenter m.m. at være en anvendt kilde til mere generel viden. Interviewene peger dog samtidig på, at internettet er en lige så vigtig kilde til information og generel viden.

Netværk uden for kommunen anvendes på de fleste områder af lige under halvdelen af sagsbehandlerne. Dog synes ministerier, KL og lignende oftere at blive anvendt, når det gælder generel viden om området, man arbejder med, kompensations- og støttemuligheder samt juridiske spørgsmål. Ministerierne m.m. anvendes sjældent, når det gælder tilbud, metoder og behandlingstyper.

Videnscentre anvendes af ca. én ud af fire sagsbehandlere og VISO lidt mindre. Videnscentre anvendes især til at hente viden om området generelt, målgruppen generelt og metoder. Derimod er der meget få, der henvender sig til videnscentre med juridiske spørgsmål. VISO anvendes kun i meget begrænset omfang til at hente viden om målgruppen generelt, men ellers efter samme mønster som videnscentrene.

I de kvalitative interviews er videnscentre en næsten lige så anvendt kilde til generel viden som kolleger og internettet (i det omfang foreninger og brugerorganisationer også opfattes som videnscentre, er det faktisk den mest anvendte kilde til generel viden). Denne forskel mellem interviewmaterialet og spørgeskemadata kan skyldes, at det i interviewene har været muligt endnu en gang at tydeliggøre og præcisere undersøgelsens skelnen mellem generel viden og rådgivning i enkeltsager. Det er dermed Rambøll Managements vurdering, at når det gælder generel viden om et givent område, så søges den oftere hos videnscentre, end spørgeskemadata angiver. Dog ændrer dette ikke ved, at denne type viden sjældent søges. Der er simpelthen ikke tid til at søge generel viden, medmindre det er nødvendigt i forhold til en given konkret problemstilling.

Viden om juridiske spørgsmål og lovforklning søges dog oftere hos DUKH end hos VISO, hvilket ligger helt i tråd med ansvarsfordelingen mellem de to organisationer. DUKH er generelt set den mindst anvendte kilde til viden.

Ud over internettet peger de kvalitative data på yderligere én vigtig kilde til generel viden, som ikke har været afdækket i det kvantitative datamateriale. Uddannelse, kurser, seminarer og temadage synes generelt at være en vigtig kilde til generel viden. Igen er disse ofte drevet af enkeltsager, således at sagsbehandleren deltager i – eller ligefrem får arrangeret – kurser inden for områder, som han/hun ofte støder ind på i det daglige arbejde.

Boks 4-14: Netværk, uddannelse og VISO som kilde til generel viden

I en af kommunerne har sagsbehandleren etableret en arbejdsgruppe vedr. børn med erhvervet hjerneskade. Arbejdsgruppen er nedsat for at opkvalificere viden på området i kommunen.

Årsagen er, at sagsbehandlerne ikke føler sig tilstrækkeligt godt klædt på til at løfte de sager, de har på området. Derudover står de – i flere af de konkrete sager de har – med nogle tilbud, som de ikke synes er gode nok i øjeblikket. Men grundet manglende viden og erfaring har de svært ved at sætte fingeren på, præcist hvorfor det ikke er godt nok.

Gruppen overvejer bl.a. at arrangere noget undervisning om emnet og påtænker i den forbindelse at kontakte VISO med henblik på at høre, om de kan hjælpe hermed.

Kilde: Rambøll Management, kvalitative interviews.

4.2.3 Kendskab til og brug af videnscentre

Analysen i forrige afsnit viser, at en ud af fire sagsbehandlere og PPR-medarbejdere henvender sig til videnscentre for at hente viden. I dette afsnit ser vi nærmere på, hvilke videnscentre de kender og anvender.

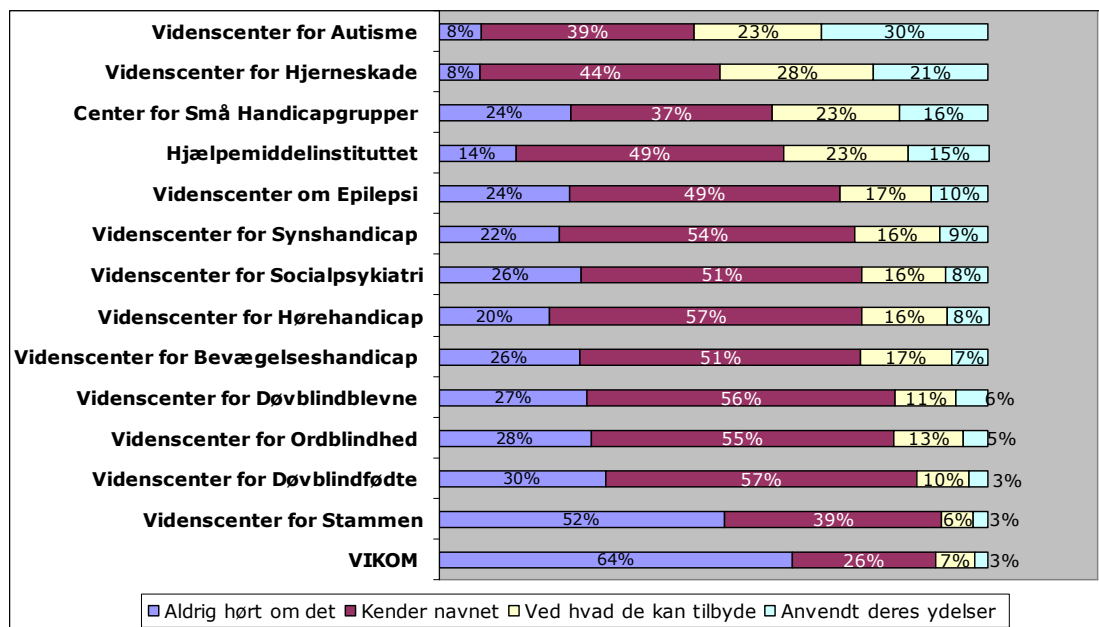
Boks 4-15: Kendskab til, brug af og tilfredshed med videnscentre

I forhold til brugen af og kendskabet til videnscentre viser evalueringen samlet set, at få kender og bruger videnscentrene, om end de, der har brugt dem, generelt er meget tilfredse med dem.

Figuren nedenfor viser, at der er stor forskel på kendskabet til og anvendelsen af videnscentrene under VISO. Videnscenter for Autisme og Videnscenter for Hjerneskade er kendt og anvendes af en del sagsbehandlere. Videnscenter om Kommunikation og Multiple Funktionsnedsættelser hos Børn og Unge uden et Talesprog (VIKOM) er derimod hverken særlig kendt eller anvendt.¹⁵

¹⁵ Dette kan delvist skyldes, at det kun var forkortelsen VIKOM, der fremgik af spørgeskemaet.

Figur 4-2: Hvilke af følgende videnscentre kender du?



Kilde: Spørgeskema blandt sagsbehandlere, N=521.

Selv for de mest kendte og anvendte videnscentre er det kun omkring halvdelen af sagsbehandlerne, der har anvendt videnscentrets ydelser eller ved, hvad det kan tilbyde.

De sagsbehandlere, der har anvendt videnscentrene, er generelt set tilfredse med den hjælp/viden, de har modtaget. Gennemsnitligt er 77 % tilfredse og kun 2 % utilfredse, de sidste 21 % er hverken tilfredse eller utilfredse.

Hovedparten af de interviewede sagsbehandlere og PPR-medarbejdere er positive over for ideen om videnscentrene, og flere af dem, som ikke har været bekendte med videnscentrene, efterspørger en øget markedsføring. En sagsbehandler udtaler, at videnscentertanken er fantastisk, både på skole-, kommune- og regionalt niveau. Hun vurderer, at det ville være en god ide, hvis hun og hendes kolleger fik noget viden, uden at de skulle bede om det.

”Når man har travlt, er det svært at vide, hvad man ikke ved noget om, og det er ligeledes svært at vide, hvad det er for en viden, man går glip af.”

Vurderingen er, at det kunne formidles via nyhedsportaler på nettet eller via e-mail. Det ville være en stor hjælp, hvis hun og hendes kolleger havde noget visuelt foran sig i hverdagen.

4.2.4 Hvordan viden formidles bedst?

Boks 4-16: Hvordan skal viden formidles?

Evalueringen viser, at sagsbehandlere og PPR-medarbejdere foretrækker personlig og personbåren formidling med fokus på involvering. Konferencer, sparring med kolleger, kurser og hjælp fra specialister er de hyppigst nævnte.

Rambøll Management har ligeledes spurgt ind til, hvordan viden bedst formidles for at nå ud til sagsbehandlerne og PPR-medarbejderne. I spørgeskemaundersøgelsen med lukkede svarkategorier og mulighed for at prioritere har sagsbehandlere og PPR-medarbejdere fire tydeligt foretrukne kanaler (jf. tabellen nedenfor):

- Konferencer og temadage (59 %)
- Mulighed for struktureret sparring med kolleger (58 %)
- Kurser (57 %)
- Hjælp fra specialister i konkrete sager (57 %).

Enkelte (30 %) vil også gerne informeres gennem internettet, mens meget få (11-15 %) ønsker, at formidlingen foregår gennem rapporter, pjecer, hotlines og lignende.

Tablet 4-10: Hvordan formidles viden om metoder, målgrupper, indsatser etc. bedst til dig?

	Respondent er	Procent
Gennem konferencer/temamøder etc.	305	59 %
Gennem mulighed for struktureret sparring med kolleger	301	58 %
Gennem kurser	299	57 %
Gennem hjælp fra specialister i konkrete sager	299	57 %
Gennem internettet/hjemmesider	157	30 %
Gennem rapporter, pjecer mv.	80	15 %
Gennem hotlines og andre muligheder for konkrete svar	58	11 %
Andet	14	3 %

Kilde: Spørgeskema blandt sagsbehandlere, N=521

De foretrukne formidlingskanaler ligger dermed tæt op ad de kanaler, som sagsbehandlere og PPR-medarbejdere allerede bruger til at indhente viden. Kendetegnet for kanalerne er, at det er vigtigt for sagsbehandlere og PPR-medarbejdere, at viden formidles personligt til dem og gerne på en måde, der giver dem mulighed for at stille konkrete spørgsmål.

Det er samme billede, der tegner sig i de gennemførte interviews. En af respondenterne udtrykker dette meget direkte i interviewet:

"De må reklamere for sig selv – vi glemmer, at de er der. De burde komme ud og fortælle om sig selv, holde kurser etc. Vi får ikke læst pjecerne. De kommer i posten, og så havner de på en hylde."

Fra en anden kommune og et andet område har en anden sagsbehandler samme analyse:

"Det er ikke nok bare at sende en folder. Det ville være bedst, hvis de ville sende nogle ud, og vi fik lov at møde dem, og vi kunne spørge, i hvilke sager man kunne bruge dem. Det skal være konkret, når de fortæller om sig selv. Hvis det ikke er konkret, så virker det som om, at de ikke selv ved, hvad de kan."

Denne direkte kommunikation kunne også afhjælpe nogle af de udfordringer, der har været eksempelvis i kommunikationen om VISO. Rambøll Management er eksempelvis stødt ind i mange eksempler på, at den skriftlige kommunikation fra VISO er blevet misforstået, eller blot ikke har givet de nødvendige svar. Mange har således været i tvivl om, hvad VISO egentlig kan og en del har haft en opfattelse af, at VISO kun dækker meget begrænsede områder. Eksempelvis nævner en PPR-medarbejder, at hun på baggrund af den indledende kommunikation om VISO, herunder især

VISOs egne nyhedsbreve *"fik associationer til handicapområdet, hvilket har gjort, at hun selv og flere af hendes kolleger har afskrevet at kunne gøre brug af VISO"*.

4.3

Opsamling

I dette afsnit samles op på analysen af kommunernes vidensbehov i komplicerede og specialiserede sager. Der fokuseres på besvarelse af de opstillede evalueringsspørgsmål.

Evalueringen har afdækket, at der er flere markante kendetegn ved de enkeltsager, hvor de kommunale sagsbehandlere har behov for viden udefra:

- Hvad angår *indhold* i sagerne, er det oftest sager, der består af sammensatte problemstillinger og/eller dobbeltdiagnoser, hvor de kommunale sagsbehandlere og PPR-medarbejdere har behov for rådgivning og/eller udredning udefra. Også sager, der ligger i krydsfeltet mellem forvaltninger samt særligt vanskelige sager, udløser et behov for hjælp.
- Et andet kendetegn, der kan optræde i sammenhæng med eller uafhængigt af de indholdsmæssige problemstillinger, er sagernes *proces- og aktørmæssige kompleksitet*. Nogle sagsbehandlere har behov for hjælp, fordi processuelle forhold i en sag er så problemfyldte og uoverskuelige, at sagsbehandlerne opfatter sagen som kompliceret og/eller specialiseret.
- Et tredje kendetegn, der er afdækket kvalitativt, er, at mange kommuner efterspørger viden i forhold til konkrete tilbud til borgerne.

Evalueringen konstaterer således, at det ikke kun er indholdsmæssige forhold, der betinger et eksternt vidensbehov hos kommunerne, men tilsvarende processuelle forhold, fx at der er mange aktører i sagen, eller at de overgår fra børn/ungeområdet til voksen. Med andre ord kendetegnes vanskelige enkeltsager af såvel mere eller mindre objektive forhold (diagnoser, sammensatte problemer mv.) som subjektive forhold i sagsbehandlerens situation. Evalueringen bekræfter under alle omstændigheder, at kombinationer af flere problemstillinger er i spil.

I forhold til spørgsmålet om hvor og hvordan der indhentes viden, så viser evalueringen, at sagsbehandlere og PPR-medarbejdere først og fremmest indhenter deres viden i komplicerede sager hos de personer, der arbejdsmæssigt er i umiddelbar nærhed. Det gælder kolleger og faglige ledere. En anden væsentlig kilde er tidligere amtslige konsulenter i netværket. VISO anvendes ikke særlig ofte, hvilket også er tilfældet for videnscentrene. Evalueringen bekræfter, at der anvendes mange strategier til at opfylde vidensbehov, men at det primært er de nærmeste kolleger, ledere og netværk, der gøres brug af.

En analyse af 59 konkrete sagsforløb bekræfter ovenstående. Første skridt i langt størstedelen af alle sager har været at afsøge viden internt i kommunen, hvorefter man søger rådgivning uden for forvaltningen.

I forhold til evalueringsspørgsmålet om, hvornår VISO bruges, så viser evalueringen, at der er stor variation i den måde, hvorpå sagsbehandlerne opsøger viden, og der kan i de undersøgte sager sjældent peges på et lineært forløb, hvor man starter med sig selv, rådfører sig med andre og ender hos VISO – efter at have udtømt alle muligheder. Omvendt angiver kommunale sagsbehandlere og PPR-medarbejdere selv i spørgeskemaundersøgelsen, at de gør brug af VISO, når de er gået i stå i en sag, eller fordi de har udtømt alle andre muligheder. At VISOs ydelser er gratis udgør tilsvarende en væsentlig faktor. Det bekræftes delvist, at VISO primært anvendes som sidste mulighed i sager, hvor man er gået i stå.

I forhold til evalueringsspørgsmålet om, hvorfor VISO ikke bruges, så viser evalueringen, at følgende forklaringer hyppigst anvendes:

- Kommunerne vurderer ikke, at det er nødvendigt, enten fordi kommunen selv har den fornødne viden (58 % vurderer dette i høj eller i nogen grad), eller fordi rådgivning og udredning kan hentes hos andre specialister (53 % vurderer dette i høj eller i nogen grad).
- Det er svært at overskue, hvornår og hvordan VISO skal inddrages (46 % vurderer dette i høj eller i nogen grad), herunder om en sag er kompleks nok (53 % vurderer dette i høj eller i nogen grad).
- Manglende tid på grund af bl.a. kommunalreformen (36 % vurderer dette i høj eller i nogen grad).
- Manglende kommunal opmærksomhed og viden om VISO (baseret på erfaringerne fra det kvalitative materiale).

Evalueringen dokumenterer videre, at der langt overvejende ikke findes retningslinjer for brug af VISO i kommunerne. Kun i ganske få tilfælde foreligger der klare nedskrevne retningslinjer.

Evalueringen viser, at mere end tre ud af fire af de kommunale sagsbehandlere finder, at der er behov en specialiseret rådgivningsenhed som VISO. VISOs primære målgruppe vurderer således i overvejende grad, at behovet for specialiseret viden er til stede.

Såfremt VISO ikke eksisterede, ville de kommunale sagsbehandlere i vid udstrækning gøre brug af de samme kilder, som man bruger, når man søger viden i komplekse sager. Det gælder primært kolleger og faglige ledere, men også videnscentre og faglige netværk nævnes hyppigt. Med andre ord ville man have aktiveret de faglige netværk, som man i øvrigt anvender.

Analysen af det generelle vidensbehov og brugen af videnscentre viser, at hver fjerde sagsbehandler og PPR-medarbejder søger viden i videnscentre. I forhold til evalueringsspørgsmålet om, hvor viden hentes, så viser evalueringen, at den hyppigste kilde til viden er kolleger, videnspersoner i tilbud og netværk uden for kommunen. Videnscentre anvendes især til at hente viden om området generelt, målgruppen generelt og metoder.

Generelt peger analysen på, at kendskabet til og brugen af videnscentrene i VISO er begrænset. Videnscenter for Autisme og Videnscenter for Hjerneskade anvendes dog af relativt mange sagsbehandlere og PPR-medarbejdere. Årsagerne hertil kan skyldes såvel historiske som organisatoriske forhold, ligesom det sandsynligvis har betydning, at de to videnscentre dækker en relativt bred målgruppe af handicappede, sammenlignet med fx Videnscenter for Døvblindfødt.

I forhold til spørgsmålet om, hvor der efterspørges mere viden, så viser evalueringen at mange medarbejdere peger på behovet for mere viden om ADHD og dobbeltdiagnoser, mens mange andre behov dog også nævnes af enkelte.

Endelig viser evalueringen i forhold til formidling af viden, at personlig kontakt i form af oplæg, deltagelse på konferencer og kurser eller personlig sparring er de foretrukne kommunikationskanaler.

5. Erfaringerne med VISO

I dette kapitel gennemgås erfaringerne med VISO fra henholdsvis kommunale sagsbehandlere, PPR-medarbejdere, personale på tilbud og borgere,

Der lægges særlig vægt på at besvare følgende spørgsmål:

- Hvilke forventninger var der til VISO forud for henvendelsen?
- Hvordan vurderes rådgivning/udredning fra henholdsvis VISO-central og VISO-netværk?
- Har VISOs rådgivning givet anledning til ændret praksis i andre sager el. lign.?

For så vidt angår borgeres vurdering af VISO, afdækkes følgende spørgsmål:

- I hvilke sager har borgere kontaktet VISO og hvorfor?
- I hvilket omfang er/var kommunens sagsbehandler involveret?
- Hvordan vurderes VISO?

Kapitlet er struktureret i tre delafsnit. I første delafsnit dokumenteres sagsbehandlers og PPR-medarbejders forventninger til og vurdering af VISO. Andet delafsnit belyser borgeres forventninger og vurdering af VISO. Det tredje afsnit fokuserer på frontpersonalets erfaringer med VISO.

5.1 Sagsbehandlere og PPR-medarbejdere

I dette afsnit afrapporteres sagsbehandlers og PPR-medarbejders vurdering af VISO. Der ses ligeledes på, hvilke forventninger de indledningsvist havde til kontakten med VISO. Boksen nedenfor opsummerer evalueringens svar på evalueringsspørgsmålene.

Boks 5-1: Kommunernes forventninger til og vurdering af VISO

Kommunerne har først og fremmest en **forventning** om, at VISO kan bidrage med viden, som kommunerne ikke selv er i besiddelse af. Supplerende forventer de, at VISO kan henvise til en specialist samt give et hurtigt svar på et problem. Af øvrige forventninger nævnes ønsket om henvisning til konkret tilbud – altså en forventning, der ligger uden for VISOs arbejdsområde. De kvalitative interviews viser, at mange sagsbehandlere efterspørger hjælp til at finde konkrete tilbud.

I forhold til **vurderingen af VISO** viser evalueringen, at de fleste sagsbehandlere og PPR-medarbejdere er tilfredse med både servicen i VISO-central, henvisningen til den rette specialist og den rådgivning, de modtager af leverandørnetværket. Særligt i forhold til at blive mødt med hjælpsomhed, blive henvist til den rigtige specialist og få kompetent rådgivning af VISO-leverandøren er der meget høj tilfredshed. På alle tre områder er der omkring 70 %, der vurderer, at dette var til stede i høj grad, og over 90 % der vurderer, at dette var til stede i høj eller i nogen grad.

Samtidig vurderer 81 %, at sagen i høj grad eller nogen grad blev løst bedre med VISOs hjælp. I forhold til at ændre praksis mere generelt vurderer 32 %, at rådgivningen i nogen eller i høj grad har givet anledning til ændret praksis i andre sager.

Omkring hver fjerde vurderer, at VISO-central i mindre grad eller slet ikke har klare visitationskriterier, og hver femte vurderer, at overleveringen til VISO-leverandøren gik for langsomt. De sagsbehandlere og PPR-medarbejdere, der har været utilfredse med VISOs rådgivning, har som oftest enten ønsket rådgivning til at finde et tilbud eller ønsket akut hjælp.

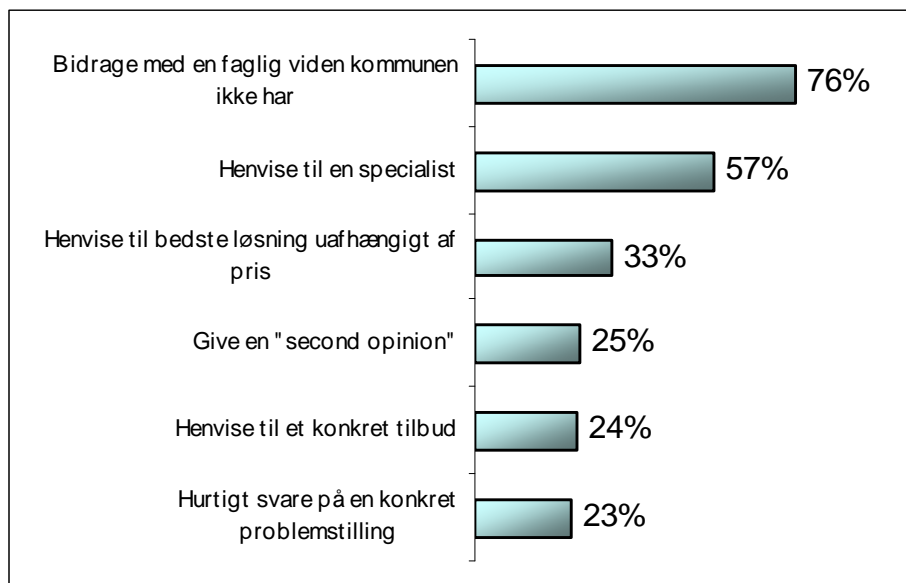
5.1.1 Hvad forventes af VISO?

Sagsbehandlere og PPR-medarbejdere har primært forventet, at VISO kunne bidrage med en viden, som kommunen ikke selv har (76 %). Derudover forventede lidt over halvdelen, at VISO ville henvise til en specialist, der kunne bistå i sagen. Ca. hver fjerde, der henvender sig, forventede, at VISO:

- Hurtigt kunne svare på en konkret problemstilling
- Ville henvise til et konkret tilbud
- Kunne give en "second opinion" på sagen.

Lidt flere forventede, at VISO ville henvise til den bedste løsning, uafhængigt af prisen.

Figur 5-1: Hvad forventede du, da du kontaktede VISO med en konkret sag? At de kunne...



Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt sagsbehandlere, N=376.
Besvarelsen "ikke relevant" er fratrukket totalen for hver kategori.

Forventningerne stemmer derfor godt overens med VISOs kerneydelser, men hver fjerde har også en forventning om, at VISO kan henvise til et konkret tilbud. Som det blev beskrevet afsnit 4.1.1, var et væsentligt tema i de kvalitative interviews netop, at mange sagsbehandlere efterspørger hjælp til at finde konkrete tilbud. En stor del af de interviewede ønskede, at VISO ud over at foretage den konkrete udredning også kunne "følge sagen helt til dørs" ved at henvise til et relevant tilbud. Dette vurderes at kunne have betydning for sagsbehandlernes vurdering af VISO, da flere ikke er bekendt med, at VISO ikke må henvise til konkrete tilbud.

En sagsbehandler på handicapområdet udtaler således: *"Jeg havde behov for rådgivning om, hvordan jeg skulle komme videre. Men jeg havde åbenbart kun fået bevilget udredningen, men i min verden hænger analyse sammen med en løsning. Men det gjorde sig ikke gældende her."*

Eksemplet illustrerer, at sagsbehandlere og PPR-medarbejdere i visse tilfælde har "urealistiske" ønsker og forventninger til VISO.

Boks 5-2: Eksempel på sagsforløb, hvor problemet er at få udredt borgeren med henblik på at finde et egnet tilbud

Kort beskrivelse af problemstillingen

Sagsbehandleren arbejder med voksne handicappede i en kommune. Sagen omhandler en yngre mand, der er diagnosticeret med en erhvervet hjerneskade og med et stort behov for tryghed, struktur i hverdagen og så få stimuli som muligt. Ved angst får borgeren en voldsom udadreagerende adfærd. Borgeren har senest boet i et enkeltmandsprojekt, men på grund af personaleflugt har tilbuddet måttet opsiges kontrakten med kommunen. Borgerens adfærd er blevet mere vanskelig som følge heraf.

Hvorfor behøvede sagsbehandleren rådgivning udefra?

Den konkrete anledning er det akutte behov for at finde et andet tilbud til borgeren. Der har været mange specialister inde over den pågældende sag tidligere, men efter opsigelsen fra tilbuddet "aner man ikke sine levende råd" i forhold til, hvad man skal gøre med borgeren.

Kompleksiteten i sagen er så stor, at man har behov for at vide mere om de pædagogiske forudsætninger, der skal være til stede for den pågældende borger. Man skal have viden om, hvordan man opfylder borgerens behov, samt hvad et tilbud skal indeholde.

Hvem spørger sagsbehandleren til råds?

Sagsbehandleren er meget bevidst om, hvad kommunen selv har viden herom, og i hvilke tilfælde kommunen omvendt har behov for viden udefra. Sagsbehandleren er derfor meget afklaret med, at VISO skal inddrages, da øvrige muligheder er udtømte. Beslutning om at tage fat i VISO drøftes med kolleger (på fagmøder) samt afdelingslederen.

Hvorfor endte sagsbehandleren med at inddrage VISO?

Alle andre muligheder var udtømte, hvorfor VISO var oplagt.

Hvad var udbyttet af at inddrage VISO?

VISO henviste til en specialist, der gennemførte en grundig udredning af borgeren, der bl.a. viste en mulig tillægsdiagnose. Derudover fik kommunen rådgivning om, hvad et kommende tilbud skulle indeholde. Borgeren har nu været i det nye tilbud i et år og er faldet godt til. Sagsbehandleren udtrykker derfor også stor tilfredshed med VISOs engagement i sagen. Det har været "helt i top".

Kilde: Rambøll Management, kvalitative interviews.

5.1.2 Vurderingen af VISO

I forhold til den indledende kontakt med VISOs centrale enhed i Odense er sagsbehandlere og PPR-medarbejdere overordnet set godt tilfredse. Der er størst tilfredshed med VISO-konsulenternes evne til at henvise til den rette specialist og den imødekommenhed og hjælpsomhed, som de mødte ved den første kontakt til VISO.

Tabel 5-1: Hvis du tænker tilbage på sagsforløbet, hvordan vurderer du så følgende forhold?

	I høj grad	I nogen grad	I mindre grad	Slet ikke
Du blev mødt af hjælpsomhed ved den første kontakt med VISO	69%	27%	6%	1%
Du fik kompetent rådgivning fra VISOs centrale enhed	47%	36%	13%	7%
Kravene til sagens oplysning var realistiske	56%	39%	6%	3%
Kravene til at blive visiteret til en specialist var klare	42%	34%	19%	6%
Den indledende rådgivning var med til at kvalificere sagens videre forløb og løsning	33%	36%	20%	11%
VISOs centrale enhed henviste til den rigtige specialist	73%	26%	4%	2%
Overleveringen til specialisten gik tilstrækkeligt hurtigt	52%	31%	14%	5%

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt sagsbehandlere, N=376.

Besvarelsen "ikke relevant" er fratrukket totalen for hver kategori.

Som det fremgår af ovenstående tabel, er det over 90 % der vurderer, at de blev mødt med hjælpsomhed, blev henvist til den rigtige specialist og at kravene til sagens oplysning var realistiske i høj eller i nogen grad. Generelt vurderer langt størsteparten af respondenterne sagsforløbet positivt i høj eller i nogen grad på alle parametre, men de områder, der har lavest tilfredshed, er ift. klare krav for henvisning til en specialist (76 % vurderer dette i høj eller i nogen grad), og at den indledende rådgivning var med til at kvalificere sagens videre forløb og rådgivning (69 % vurderer dette i høj eller i nogen grad).

Ser vi på vurderingen af leverandørerne, er der også her en generel høj tilfredshed. Over 90 % vurderer, de fik kompetent rådgivning af specialisten i høj eller i nogen grad. I forhold til processen er lidt færre tilfredse, men stadig over 70 % (i høj eller i nogen grad) på alle stillede spørgsmål.

Tabel 5-2: Hvis du tænker tilbage på sagsforløbet, hvordan vurderer du så følgende forhold?

	I høj grad	I nogen grad	I mindre grad	Slet ikke
Du fik kompetent rådgivning af specialisten	65%	26%	5%	3%
Du blev løbende orienteret om sagens gang	45%	32%	19%	4%
Du fik den nødvendige rådgivning og/eller udredning i rimelig tid	48%	34%	11%	7%
Den rådgivning og/eller udredning, som du fik, resulterede i, at sagen blev løst bedre	41%	40%	13%	7%
Den rådgivning du fik, har givet anledning til at ændre praksis i andre sager	6%	26%	36%	32%

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt sagsbehandlere, N=376.

Besvarelsen "ikke relevant" er fratrukket totalen for hver kategori.

Endelig tyder data på, at rådgivningen i 81 % af sagerne førte til bedre resultater (41 % vurderer, at det sker i høj grad). I forhold til at ændre praksis mere generelt, vurderer 32 %, at rådgivningen i høj eller i nogen grad har givet anledning til ændret praksis i andre sager.

Det sidste stemmer med, at respondenterne generelt har givet udtryk for, at de har delt den viden, de har modtaget. Kun 19 % angiver slet ikke at have delt den nye viden med kolleger, mens de resterende 81 % har sparrat løbende med kolleger eller vidensdelt systematisk på møder eller lignende.

Boks 5-3: Eksempel på sagsforløb med en hurtig udredning

Kort beskrivelse af problemstillingen

Sagen omhandler en yngre mand med erhvervet hjerneskade (generel atrofi). Han har stort behov for struktur, tryghed og kan kun klare få stimuli. Når han bliver angst, får han voldsom udadreagerende adfærd.

Hvad blev gjort før kontakten til VISO?

Han havde været igennem rehabilitering for hjerneskadede, og det stod klart, at kommunen ikke havde egnede tilbud til ham. Man oprettede derfor et individuelt tilbud til ham i samarbejde med et rehabiliteringshospital. Efter ca. 2 år opsagde tilbuddet kontrakten, fordi de ikke kunne fastholde personalet.

Hvorfor behøvede sagsbehandleren rådgivning udefra?

Herefter blev der rettet henvendelse til VISO, der skulle rådgive om borgerens behov, fx hvilke pædagogiske forudsætninger der skulle være til stede. Tidshorisonten var kort, idet tilbuddet kun havde givet kommunen tre måneders varsel, "så det skulle gå stærkt".

Hvad var udbyttet af at inddrage VISO?

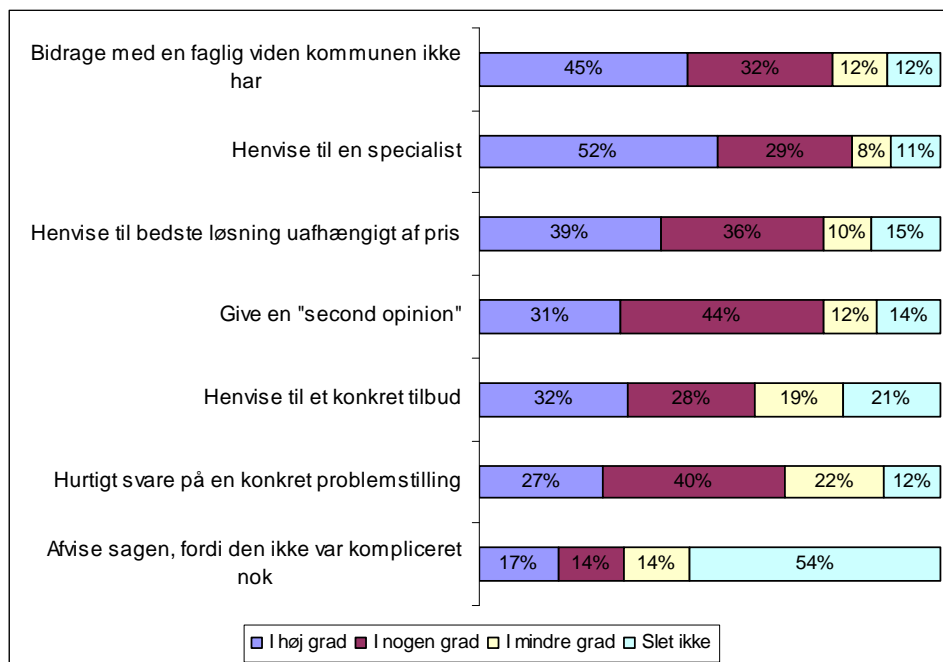
Udredningen blev iværksat ganske hurtigt, og han blev indlagt på psykiatrisk afdeling. Tre måneder senere havde VISO et bud på, hvad et tilbud til ham skulle indeholde. Specialisterne fra VISO foretog observationer, havde samtaler med familie, med sagsbehandleren og med personale fra det tidligere tilbud. På den baggrund konkluderede de, at der var tale om en OCD-problematik.

Sagsbehandleren udtaler: *"Forløbet var helt i top. Vi fik en grundig udredning af hjerneskadens konsekvenser. Vi fik også strukturel rådgivning – altså hvordan skal tilbuddet laves, så det er holdbart. Og det er vigtigt, for det er ressourcekrævende – det skal være en varig ramme, et varigt tilbud."*

Kilde: Rambøll Management, kvalitative interviews.

Den samlede vurdering af VISO set i forhold til de forventninger, som sagsbehandlere og PPR-medarbejdere havde forud for kontakten til VISO, er ligeledes positiv. Som det ses af figuren nedenfor, har VISO især formået at leve op til forventningen om at henvise til en specialist (52 % vurderer, at dette i høj grad er tilfældet), og forventningen om at bidrage med faglig viden, som kommunen ikke har (77 % vurderer, at dette i høj eller i nogen grad er tilfældet). Størst utilfredshed har der været med VISOs manglende mulighed for at henvise til et konkret tilbud (21 % har slet ikke fået denne forventning imødekommet).

Figur 5-2: Levede VISO op til dine forventninger med hensyn til følgende forhold?



Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt sagsbehandlere, N=376. I hver underkategori indgår alene de respondenter, der havde den pågældende forventning til VISO.

Dette tegner endnu engang et billede af, at VISO har en relativt høj tilfredshed i forhold til sine kerneydelser og i et vist omfang også formår at imødekomme forventninger, der ligger uden for VISOs egentlige kerneydelser, fx at kunne svare hurtigt på en konkret problemstilling.

Som en del af analysen har Rambøll Management sammenlignet resultaterne fra de forskellige sektorområder. Formålet er at afdække, hvorvidt de aggregerede tal dækker over væsentlige forskelle, fx at PPR-medarbejdere er mere kritiske over for VISO end gennemsnittet. Resultatet af disse analyser viser dog, at dette ikke er tilfældet, idet der ikke er væsentlige forskelle mellem områderne.

Det kvalitative materiale understøtter billedet fra ovenstående. Flertallet af de sagsbehandlere og PPR-medarbejdere, der har haft en VISO-sag, er i deres udtalelser om VISO overvejende tilfredse (16 personer). En mindre gruppe (6 personer) er overvejende utilfredse.

Med hensyn til de positive erfaringer med VISO viser det kvalitative materiale, at sagbehandlere har været særligt tilfredse med VISOs faglige niveau og kvaliteten i ydelserne. Det at komme videre i en hidtil fastlåst sag fremhæves som det helt afgørende. Leverandørernes store viden og erfaring beskrives typisk som den væsentligste faktor for vurderingen. Hertil kommer, at muligheden for at trække på leverandørnetværkets specialiserede viden vurderes som værdifuldt.

Boks 5-4: Eksempel på sagsforløb, hvor VISOs udredning dokumenterer, at borgeren er fejlagnosticeret

Kort beskrivelse af problemstillingen

Sagen omhandler en ung pige på 17 år. Hun er multihandicappet og har bl.a. en sjælden muskellidelse. Pigenes forældre, der selv har plejet pigens i hele opvæksten, vurderes som meget "slidte" efter at have haft dette meget plejekrævende barn boende i 17 år. Forældrene er således "ved at være klar til", at hun skulle flytte hjemmefra. På daværende tidspunkt forelå en psykolograpport, hvor det blev vurderet, at pigens ikke var normalt begavet. Forældrene mener dog ikke, at dette er tilfældet.

Hvorfor behøvede sagsbehandleren rådgivning udefra?

Efter sagsbehandlerens vurdering var der behov for en gennemgående udredning af barnet på alle områder. Denne skulle blandt andet afklare pigens kommunikationsevner, men også hvilke tilbud der ville være egnede for hende.

Hvem spørger sagsbehandleren til råds?

Sagsbehandleren vælger at gå direkte til VISO. Hun forklarer, at dette skyldes hendes hidtidige gode erfaringer med VISO, samt at hun er meget erfaren på området og herved kan vurdere, at dette er en oplagt VISO-sag.

Sagen sendes derfor til VISO med henblik på at få udarbejdet en grundig udredning. Sagen accepteres som en VISO-sag. I det videre forløb holder VISO-leverandøren sagsbehandleren opdateret via en slags dagbog, hvor sagsbehandleren pr. e-mail blev orienteret om udviklingen i sagen, leverandørens observationer etc.

Hvad var udbyttet af at inddrage VISO?

Resultatet var en "rigtig flot" rapport, der var meget grundig og dokumenterede, at pigens var mere intelligent end hidtil antaget og var i besiddelse af kommunikationsevner. Pigen skal derfor begynde på en døgninstitution, hvor man vil arbejde meget med kommunikationsdelen, da hun er blevet svigtet på det område indtil nu.

Sagsbehandleren beretter: *"Jeg har været stolt af at have været med i det her. De har været så kompetente i den måde, de har løst opgaven på. Jeg føler, der er mere kvalitet i VISO, end der var i de gamle amters specialkonsulenter. Det, at man har samlet ekspertisen på landsplan, er rigtig godt. Det kan være ligegyldigt, om man henter ekspertisen i København eller Skagen, bare der er god kvalitet."*

Eneste kritiske bemærkning er, at det efter sagsbehandlerens mening er ærgerligt, at VISO ikke må pege på konkrete tilbud: *"Når de ligger inde med en viden, så burde de kunne anbefale et sted."*

Kilde: Rambøll Management, kvalitative interviews.

I de kvalitative interviews er sagsbehandlere og PPR-medarbejdere blevet bedt om at vurdere deres udbytte af rådgivningen. Først og fremmest peger de interviewede på, at de har fået stor gavn af VISO-leverandørernes viden om fx diagnoser og metoder. For det andet fortæller mange sagsbehandlere, at kontakten til VISO hjælper dem med at "hæve sig lidt op over sagen". Selve processen og kontakten til

VISO opleves typisk som medvirkende til at afklare sagsbehandlerens egen forståelse af sagen.

En særlig kategori af VISO-sager er de meget sjældne sager (fx hvor borgere er meget kritiske eller sociale problemstillinger på integrationsområdet), hvor VISO efter de interviewede sagsbehandleres og PPR-medarbejderes vurdering ikke kan kvalificere sagen yderligere. Dette reducerer dog ikke nødvendigvis tilfredsheden med VISOs ydelse. I en sag med gentagne klager fra borgeren og borgerens pårørende, herunder klage til Ombudsmanden, omtaler sagsbehandleren udbyttet af VISOs rådgivning på følgende måde: *"Ja, altså, der var jo ikke så meget nyt i det, de sagde. Men vi blev anerkendt som kommune i, at det var en meget vanskelig sag, og at det vi havde gjort indtil videre var ok."*

Ser man på de negative erfaringer med VISO, falder disse i to hovedkategorier. Den første type sager er, hvor sagsbehandlerne oplevede at få afslag på deres henvendelse. Dette giver naturligvis anledning til frustrationer, idet sagsbehandlerne forventede at få hjælp til at komme videre i sagen. Utilfredsheden i denne type sager kan, som før nævnt, til en vis grad skyldes manglende viden om VISOs ydelser, hvorved forventningerne til VISO ikke er realistiske/i overensstemmelse med VISOs opgavebeskrivelse.

Flere sagsbehandlere beskriver, hvordan de har fået en tilbagemelding om, at VISO ikke kunne gå ind i sagen. Dette skyldes forskellige begrundelser, hvoraf de typiske er, at sagsbehandleren har ønsket henvisning til et konkret tilbud, eller – i sjældnere tilfælde – at sagen allerede er veloplyst. En sagsbehandler beskriver sine frustrationer over afslaget: *"Havde jeg ikke afdækket pigens behov, kunne de have ydet rådgivning... Jeg ønsker ikke at virke dum eller tilbageholde informationer for at få rådgivning. Det kan vel ikke passe, at man skal gå på kompromis med din faglighed for at få vejledning?"*

Den anden type sager er akutte sager, hvor sagsbehandlerne har behov for hjælp her og nu. Flere sagsbehandlere beretter om sager, hvor man har kontaktet VISO i håbet om at få telefonisk rådgivning ved henvendelsen. Viderevisitationen til leverandørnetværket beskrives i disse sager som irrelevant, da dette tager for lang tid. I forlængelse heraf ser enkelte sagsbehandlere det som et afgørende problem, at VISO ikke yder mere dybtgående telefonisk rådgivning, fx i form af en hotline.

Boks 5-5: Eksempel på sagsforløb med akutte problemstillinger

Kort beskrivelse af problemstillingen

Sagen omhandler en 30-årig mand, der har været ude for en bilulykke og herved er blevet svært hjerneskadet. Han er desuden motorisk hæmmet.

Sagen kompliceres af, at der er et problematisk mor/barn-forhold, og at moderen herved indtager en *"lidt kompliceret rolle i sagen"*.

Manden bor i egen lejlighed, men dette er ikke holdbart på længere sigt. Han har været aggressiv og truende i sin adfærd over for sagsbehandleren, og deres forhold er derfor meget anstrengt. Som en nødløsning valgte kommunen at indlogere manden på et hotel i en kortere periode. Derudover bliver manden tildelt en støtteperson.

Hvorfor behøvede sagsbehandleren rådgivning udefra?

Sagen er både økonomisk og fagligt ud over det sædvanlige. Sagsbehandleren manglede viden om, hvad man skulle stille op med en hjerneskadet under disse omstændigheder: *"Det var slet ikke klart for os, hvad vi skulle gøre"*.

Hvem spørger sagsbehandleren til råds?

Inden sagen sendes til VISO, har sagsbehandleren valgt at inddrage kolleger samt én af kommunens fagspecialister på området.

Dernæst kontaktes VISO for at få hjælp og ideer til, hvordan sagen kan løses. Kontakten til VISO er imidlertid ikke nogen succes, idet de ikke kunne give et hurtigt svar. Sagsbehandleren beretter: *"Det stod de af på, det kunne de ikke umiddelbart give noget svar på. De ville gerne have, at vi fremsender papirer og fortæller, at det vil tage ca. to måneder."*

Hvorfor det ikke blev en VISO-sag?

Sagsbehandleren vælger ikke at gå videre med VISO i sagen. Begrundelsen er, at sagen har antaget en mere akut karakter, fordi der er blevet klaget over borgeren direkte til borgmesteren. Der er således opstået stor politisk opmærksomhed om sagen. Sagsbehandleren, der er nødt til at finde en hurtig løsning, benytter i stedet sit faglige netværk og finder herved et botilbud.

Dette bliver dog kun en kortvarig løsning, idet borgeren bliver smidt ud af tilbuddet. På nuværende tidspunkt er der derfor ikke fundet en endelig løsning. Sagsbehandleren fortæller opsummerende: *"Det handler både om at finde ud af, hvad der præcist er galt, men også det at finde et passende tilbud – det kan være mindst lige så svært"*.

Kilde: Rambøll Management, kvalitative interviews.

Afslutningsvis præsenteres en række beskrivelser af særlige forhold, der vurderes at pege på principielle problemstillinger. Disse er kun blevet omtalt af enkelte sagsbehandlere og PPR-medarbejdere.

Boks 5-6: Eksempel på sagsforløb, hvor VISOs leverandører har en dobbeltrolle

Kort beskrivelse af sagen

Sagen handler om en handicappet dreng, der går i 2. klasse. Forældre og sagsbehandler er ikke enige om, hvorvidt drengen er autist. Der foretages derfor først en undersøgelse af PPR, hvori det anbefales, at der foretages en grundig børnepsykiatrisk vurdering.

På baggrund af den børnepsykiatriske undersøgelse vurderes det, at drengen ikke er autist. Sagsbehandleren finder derfor en skole til drengen, der kan tage hånd om de eksisterende problemstillinger. Det går dog ikke godt, og der foretages endnu en psykiatrisk udredning.

Denne gang konkluderer man, at han er autist, og at han har behov for en behandling. Drengen bliver døgnindlagt, og det konkluderes, at han skal i et behandlingsforløb på en døgninstitution.

Forældrene foretrækker dog, at han bliver boende hjemme og i stedet går på en specialskole. Adskillige skoler afviser drengen, da man vurderer, at han har for omfattende behandlingsbehov. Der inddrages en privatpraktiserende psykiater, der foretager en ny vurdering. Konklusionen er den samme som tidligere, og forældrene forlanger, at VISO inddrages. Sagsbehandleren ønsker, at VISO kan fungere som "objektive øjne på sagen". Derudover inddrages Den Uvildige Konsulentordning.

Den principielle problemstilling

VISO-central vurderer, at drengen er velbeskrevet, og at der ikke skal foretages yderligere undersøgelser. VISO må ikke angive konkrete skoleplaceringer, men arrangerer et møde med forældrene. Da VISO kommer ind i billedet, er der en af de skoler, som tidligere havde sagt nej, som melder ud, at de pludselig har en ledig plads.

Problemet er, at en af VISOs leverandører er ansat på denne skole. Sagsbehandlerens oplevelse er derfor, at leverandøren kommer til at indtage en dobbeltrolle med den konsekvens, at "VISO henviser til sig selv".

Kilde: Rambøll Management, kvalitative interviews.

Boks 5-7: Eksempel på sagsforløb, hvor sagsbehandleren oplevede en skarp sondring mellem VISOs arbejdsområder

Kort beskrivelse af sagen

Sagen omhandler en dreng med udadreagerende adfærd, der går på specialskole. Sagsbehandleren kontaktes af moderen, fordi der er mange konflikter omkring barnet både hjemme og i skolen. Sagsbehandleren vil gerne have en specialistvurdering af barnet.

Der tages kontakt til VISO i begyndelsen af 2008 for at høre deres vurdering. Sagen falder ind under VISOs område, og der indkaldes til et møde, hvor forældre, barn, specialist fra VISO og medarbejdere på institutionen deltager.

VISO foretager en vurdering af barnet og rådgiver forældrene om, hvad de kan gøre. Derudover blev der arrangeret et møde for institutionens personale, hvor de fik supervision/uddannelse i, hvordan den pågældende diagnose skal håndteres. Det viste sig, at personalet indtil nu har brugt forkerte metoder over for barnet.

Den principielle problemstilling

Sagsbehandleren er generelt godt tilfreds med forløbet. Efter hendes mening er det dog problematisk, at VISO skelner så skarpt mellem specialundervisning og socialområdet. Det betød konkret, at barnets lærere ikke blev inddraget fra VISOs side, da kommunens PPR-afdeling ikke havde søgt om støtte fra VISO. VISOs leverandør måtte derfor egentlig ikke undervise lærerne, fordi det var en anden del af VISO, der skulle inddrages til det: "Det var noget, vi var nødt til at gøre sådan lidt ind ad bagdøren fra kommunens side. Det er en uholdbar måde at dele tingene op på."

Kilde: Rambøll Management, kvalitative interviews.

5.1.3 Opfattelsen af ændringerne i VISO

Over halvdelen af respondenterne (54 %) har ikke hørt om de fire ændringer, der blev indført af VISO i maj 2008, og yderligere 33 % har hørt om dem, men kender ikke nærmere til dem. Når de fire ændringer præsenteres for sagsbehandlere og PPR-medarbejdere, tager de generelt rigtig godt imod dem.

39-49 % vurderer, at ændringerne i høj grad vil øge deres egen brug af VISO. Her synes de to vigtigste faktorer at være, at VISO nu kan deltage i længerevarende rådgivningsforløb, og at den kommunale sagsbehandler kan kontakte VISO om alt inden for specialrådgivning, efter at alle muligheder i kommunen er udtømt. Kun 2-4 % vurderer, at ændringerne slet ingen betydning vil have for deres anvendelse af VISO.

Lidt flere (43-53 %) vurderer, at ændringerne vil øge deres tilfredshed med VISO. Her er det især det, at VISO kan gennemføre længerevarende rådgivningsforløb, der forventes at få en positiv effekt. 1-4 % vurderer ikke, at det får betydning for deres tilfredshed.

5.2 Borgere

Som nævnt i indledningen af kapitel 5 besvarer evalueringen en række specifikke evalueringsspørgsmål målrettet borgere (herunder deres pårørende).

Boks 5-8: Hvordan vurderes VISO af borgere?

Evalueringen viser, at de fleste borgere henvender sig til VISO for at få konkret hjælp, samt fordi de ikke føler, at de får den rigtige hjælp i kommunen.

Kommunernes involvering varierer i forhold til de forskellige sager. Oftest har kommunen været informeret, og mest sjældent har kommunen været direkte involveret. I 11 af sagerne har kommunen været uvidende om, at borgeren havde henvendt sig til VISO.

26 vurderer, at de af VISO i høj grad blev mødt med hjælpsomhed, men 15 vurderer, at de i mindre grad eller slet ikke fik kompetent rådgivning med det samme. 17 vurderer, at VISO i mindre grad eller slet ikke opstillede rimelige krav for at ville hjælpe.

Borgere har mulighed for at henvende sig til VISO for at få rådgivning i deres sagsforløb. VISO kan rådgive borgere, men selve visitationen foregår i kommunerne. For at undersøge borgernes syn på VISO er der sendt et spørgeskema til alle borgere for at afdække deres syn på VISO.

39 borgere har svaret på Rambøll Managements spørgeskema. Langt de fleste af dem (32) har haft kontakt til VISO, der er blevet afsluttet i løbet af det sidste år. Borgerne har fået kendskab til VISO gennem meget forskellige kanaler, som det fremgår af nedenstående tabel.

Tabel 5-3: Hvordan har du fået kendskab til VISO (mulighed for flere kryds)?

	Respondenter	Procent
Fra internettet/VISOs hjemmeside	11	28 %
Gennem brugerorganisation (eksempelvis en handicaporganisation)	12	31 %
Gennem presse, foldere, pjecer o.a.	9	23 %
Andet:	1	3 %
Gennem andre i samme situation som mig	11	28 %
Gennem mit arbejde	6	15 %
Fra medarbejdere i et tilbud (en institution o.a.)	7	18 %
Gennem sagsbehandleren i kommunen	2	5 %
Gennem temadage om VISO	2	5 %

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt borgere, N=39.

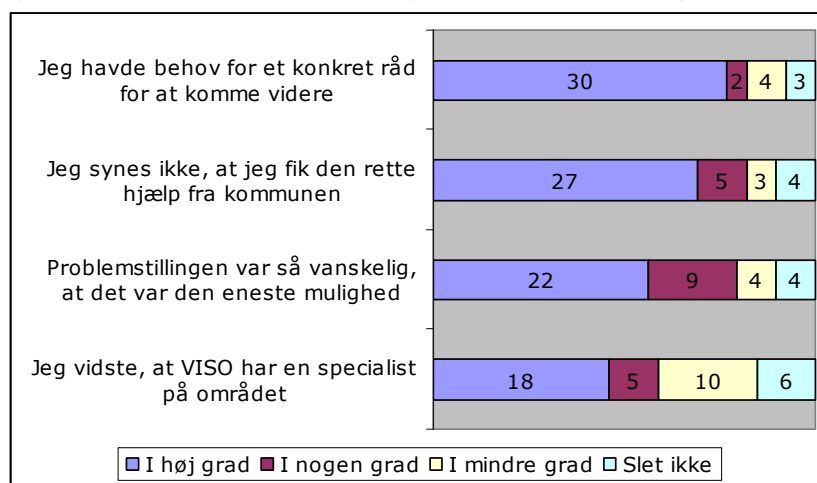
Sagsbehandlere og temadage om VISO er den kanal, hvorfra færrest borgere har hørt om VISO (2 henvendelser).

Det er især på handicapområdet (både børn, unge og voksne), at borgerne har henvendt sig (24 henvendelser). Udsatteområdet og specialundervisningsområdet

har begge haft ni ud af de 39 henvendelser.¹⁶ Enkelte (i alt seks henvendelser) har henvendt sig med problemstillinger, der falder uden for de tre hovedområder, det har eksempelvis været problemer med kommunen (fire henvendelser) og anoreksi (to henvendelser).

Det fremgår af figuren nedenfor, at problemstillinger i forhold til kommunen er en hovedårsag til at henvende sig til VISO. 30 af borgerne angiver, at det, at de ikke synes, at de fik tilstrækkelig hjælp fra kommunen, i høj grad var en årsag til, at de henvendte sig til VISO. Lidt flere angiver, at årsagen var, at de havde behov for et konkret råd for at komme videre.

Figur 5-3: Var nedenstående en årsag til, at du henvendte dig til VISO?



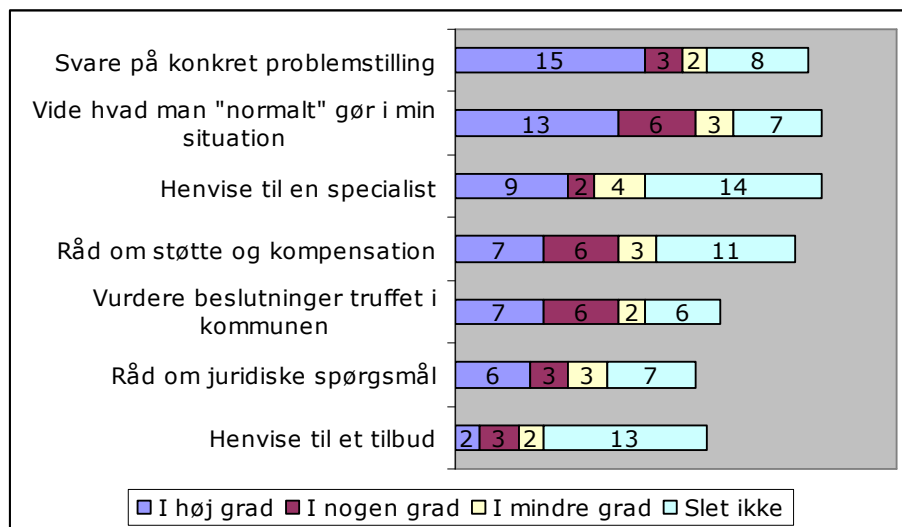
Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt borgere, N=39.

Kommunernes involvering har været forskellig i forhold til de forskellige sager. Oftest har kommunen været informeret (15 sager), og mest sjældent har kommunen været direkte involveret (1 sag). I 11 af sagerne har kommunen været uvidende om, at borgeren havde henvendt sig til VISO.

Borgernes forventninger til VISO har generelt været høje. Flest (22 borgere) har i høj grad forventet, at VISO kunne henvise til en specialist, der kunne hjælpe. 19 har haft en forventning om, at VISO kan give råd om, hvad man normalt gør i borgerens situation, og 18 har forventet, at VISO kan give konkrete råd om støtte- og kompensationsmuligheder. Færrest (11) har forventet, at VISO kunne henvise til et tilbud, eller at de ville kunne rådgive i juridiske spørgsmål. Dette viser, at borgerne har haft en god forståelse af VISOs muligheder generelt, men måske mindre forståelse af, hvilke muligheder VISO har, hvis kommunen ikke skal inddrages. Således vurderer næsten halvdelen af dem, der forventede, at VISO ville henvise til en specialist, at VISO slet ikke har levet op til deres forventninger på dette område.

¹⁶ Det har været muligt at sætte flere kryds, hvorfor totalen summerer til mere end 39.

Figur 5-4: I hvilket omfang levede VISO op til dine forventninger med hensyn til følgende forhold?



Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt borgere, N=39.

VISO har bedst levet op til borgernes forventninger i forhold til at hurtigt at kunne svare på en konkret problemstilling. Her er 15 af borgerne i høj grad tilfredse.

Minst tilfredshed er der blandt dem, der havde forventet, at VISO kunne henvise til et konkret tilbud. Her er to borgere i høj grad tilfredse, mens 13 slet ikke er det, hvilket ikke er overraskende i og med at dette ikke er en af VISOs opgaver.

I forhold til sagsforløbet er borgernes vurderinger angivet i tabellen nedenfor.

Tabel 5-4: Hvad er din vurdering af VISO, hvis du tænker tilbage på din henvendelse

	I høj grad	I nogen grad	I mindre grad	Slet ikke
Du blev mødt af hjælpsomhed ved den første kontakt med VISO?	26	6	3	3
Du blev tilstrækkeligt inddraget og hørt?	16	4	5	5
Du fik kompetent rådgivning fra VISO med det samme?	12	8	6	9
VISO opstillede rimelige krav for at ville hjælpe?	11	5	2	15

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt borgere, N=39.

De fleste vurderer, at de er blevet mødt af hjælpsomhed, og der er ligeledes rimelig stor tilfredshed i forhold til at blive hørt og vejledt. Lidt færre vurderer, at de med det samme modtog kompetent rådgivning fra VISO, og en del mener ikke, at VISO opstiller rimelige krav for at ville hjælpe.

Dette understøttes i nogle af de kvalitative interviews, der er gennemført med VISO-central. Flere har tilkendegivet, at man ofte har svært ved at hjælpe borgerne, da

man inden for eksisterende rammer ofte skal inddrage kommunen og ikke kan efterprøve kommunens afgørelse.

Boks 5-9: Eksempel på sagsforløb, hvor borgere kontakter VISO midt i et sagsforløb

Kort beskrivelse af problemstillingen

Sagen omhandler en 16-årig pige, som mere eller mindre har levet på gaden i et års tid. Pigen og hendes forældre kan ikke enes, og hun bor i øjeblikket på en døgninstitution for unge hjemløse. Pigens ophold på døgninstitutionen er dog problematisk, idet hun har et misbrug og er meget truende over for andre. Pigen har ikke en psykisk lidelse, men vurderes at være i fare for at udvikle det.

Efterhånden som sagen udvikler sig vælger sagsbehandleren at meddele pigen, at hun ikke kan blive på døgninstitutionen. Forældrene kan ikke overskue at have hende hjemme, så der skal findes et nyt opholdssted. Kommunens familieplejekonsulent medvirker til at finde mulige anbringelsessteder. Det er meget vanskeligt at finde et sted, og sagsbehandleren mangler viden om, hvilke tilbud der kan være relevant for pigen.

Hvorfor blev VISO inddraget?

I denne sag er det forældrene, der vælger at rette henvendelse til VISO. Efter sagsbehandlerens vurdering skyldes det, at familien ikke ønsker at deltage i familiebehandling og derfor håber at finde et sted til pigen.

Samarbejdet med VISO

VISO retter henvendelse til sagsbehandleren og beder hende om at udtale sig om sagen og fortælle om situationen. Udgangspunktet er, at pigen skal undersøges med henblik på at foretage en grundig udredning. Der afholdes to møder, hvor specialisterne kommer med forslag til, hvilke typer opholdssteder der er velegnede for pigen. Møderne ender dog uden egentlig konklusion på sagen. Forældrene er uklare i deres udmelding, og pigen vil meget gerne anbringes i egen bolig og ikke i de af VISO-leverandøren foreslåede opholdssteder.

Hvad var udbyttet af at inddrage VISO?

Sagsbehandleren udtaler: *"Det har været godt, at VISO har været med og har set på sagen med øjne udefra, men selve det at komme videre med den konkrete sag er ikke opnået. Kontakten med VISO har ikke rykket på sagen."*

Ifølge sagsbehandleren var problemet, at VISO er blevet inddraget midt i et forløb, hvilket har gjort det vanskeligt at inddrage dem. Hun vil helt klart anbefale sine kolleger at bruge VISO, men man skal være meget klar på, hvad man ønsker at bruge VISO til, samt hvor i processen man befinder sig, når man inddrager VISO.

Sagsbehandleren er dog samlet set positiv i sin vurdering, idet VISO efter hendes mening har en rigtig god faglig viden, som kan bruges konstruktivt.

Kilde: Rambøll Management, kvalitative interviews.

De seks borgere, der har haft en specialist fra VISOs leverandørnetværk tilknyttet, er meget tilfredse. De vurderer således alle sammen i høj eller i nogen grad at:

- De hurtigt blev tilknyttet den rigtige specialist
- De fik kompetent rådgivning af specialisten
- De blev informeret løbende i processen
- Samarbejdet mellem VISO i Odense og specialisten fungerede
- Specialistens leverede rådgivning i rimelig tid
- Specialistens rådgivning var brugbar i forhold til at komme videre.

5.3 Personale i tilbud

Boks 5-10: Hvordan vurderes VISO af frontmedarbejdere?

Evalueringen viser, at frontmedarbejdere i overvejende grad henvender sig til VISO med meget komplekse sager. To ud af tre nævner, at sagens kompleksitet i høj grad var en årsag til, at de henvendte sig. Derudover har det også betydning for en del af frontmedarbejderne, at det er gratis at henvende sig til og anvende VISO.

Forventningerne til VISO går primært på, at VISO kan bidrage med viden, som frontmedarbejderne ikke selv har, samt at kunne blive henvist til en specialist.

Hvad angår vurderingen af VISO, så viser evalueringen, at de fleste vurderer, at de er blevet mødt med hjælpsomhed og har fået kompetent rådgivning.

I alt 88 frontmedarbejdere har svaret på Rambøll Managements spørgeskema. Alle har henvendt sig til VISO, og lidt over halvdelen (57 %) havde en sag hos VISO, mens de deltog i undersøgelsen. 5 % afsluttede kontakten til VISO for mere end ét år siden, og de sidste har afsluttet den inden for et år forud for undersøgelsen. 74 % af respondenterne har henvendt sig til VISO med én sag, mens de sidste 24 % har henvendt sig flere gange med forskellige sager.

Det er især frontmedarbejdere, der arbejder på voksenområdet (74 %) og/eller med handicappede (85 %), der har deltaget i undersøgelsen. 18 % arbejder med udsatte og 14 % med specialundervisning.¹⁷

Tabel 5-5: Arbejder du i dit job inden for følgende områder?

	Respondenter	Procent
Børn og unge	19	22%
Voksne	65	74%
Både børn og unge samt voksne	4	5%

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse til frontmedarbejdere, N = 88. Respondenterne har kunne sætte flere kryds, hvilket forklarer, hvorfor procenterne summerer til mere end 100 %

¹⁷ Det har været muligt at afkrydse flere områder, hvorfor totalen summerer til mere end 100 %.

Tabel 5-6: Arbejder du i dit job inden for følgende områder?

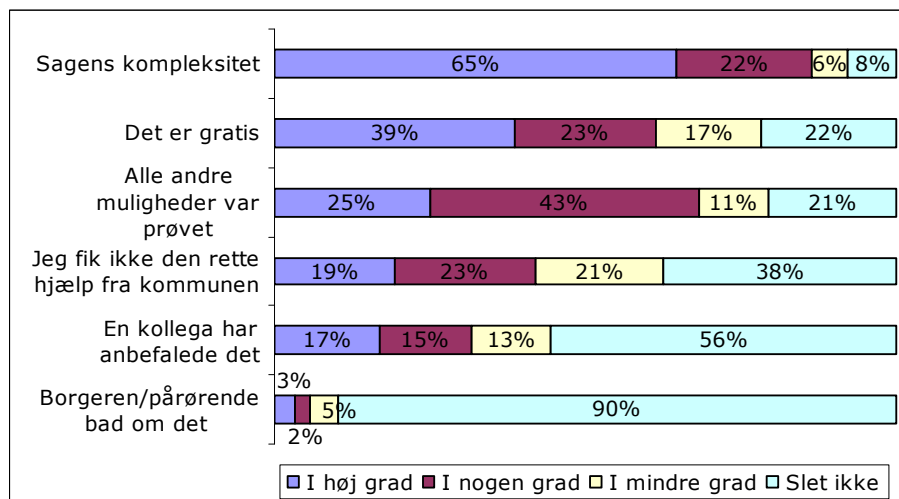
	Respondenter	Procent
Specialundervisning	12	14%
Fysisk/psykisk handicap	75	85%
Udsatte	16	18%
Ingen af ovenstående	0	0%

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse til frontmedarbejdere, N = 88. Respondenterne har kunnet sætte flere kryds, hvilket forklarer, hvorfor procenterne summerer til mere end 100 %

42 % af frontmedarbejderne har i deres sag fået rådgivning af en VISO-specialist, og 30 % har fået en udredning. Kun 5 % har fået sagen afvist. De sidste afventer en afklaring, har frafaldet anmodningen om rådgivning, eller har vurderet at telefonrådgivningen var tilstrækkelig.

Frontmedarbejderne har generelt henvendt sig til VISO af flere årsager. Det fremgår af figuren nedenfor.

Figur 5-5: Er du enig i, at nedenstående var en årsag til, at du henvendte dig til VISO?



Kilde: Spørgeskemaundersøgelse til frontmedarbejdere, N = 88.

Som figuren ovenfor illustrerer, henvender frontmedarbejdere sig særligt til VISO med meget komplekse sager. 65 % angiver således, at sagens kompleksitet i høj grad var en årsag til, at de henvendte sig. Derudover har det også betydning for en del af frontmedarbejderne, at det er gratis at henvende sig til og anvende VISO. 39 % vurderer, at dette i høj grad har været en årsag til, at de har henvendt sig til VISO.

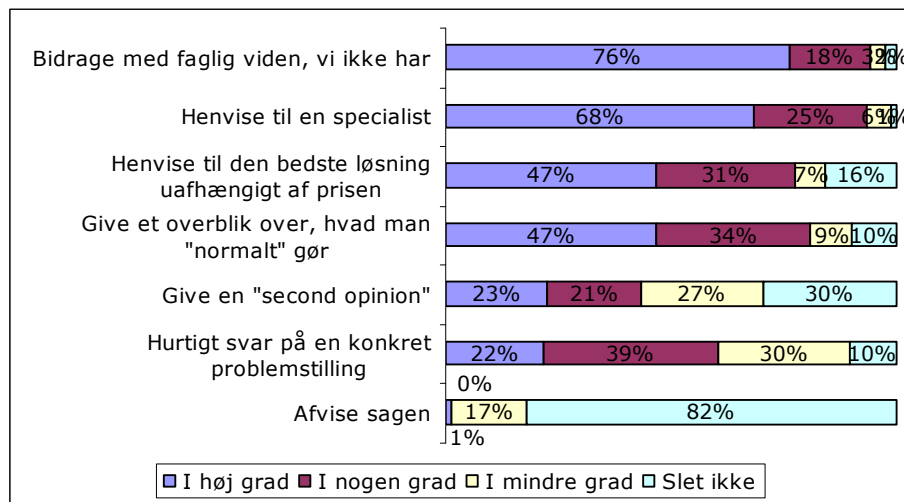
Mest sjældent er henvendelserne baseret på andre personer, såsom borgeres eller kollegers råd eller kommunen. Endelig er det interessant, at kun én ud af fire angiver at have prøvet alle andre muligheder. Dette indikerer, at VISO kommer ind

sagen tidligere i forløbet og ikke nødvendigvis er den sidste mulighed for frontmedarbejderne.

Med hensyn til frontmedarbejdernes forventninger til VISO, så minder de i høj grad om de kommunale sagsbehandlers forventninger. Frontmedarbejderne forventer således først og fremmest, at VISO kan bidrage med en faglig viden, som de ikke selv har (76 %), og dernæst, at VISO ville henvise til en specialist (68 %). Kun én forventede, at VISO ville afvise sagen, hvilket dog ikke skete.

Frontmedarbejdernes forventninger er angivet nærmere i figuren nedenfor.

Figur 5-6: Hvad forventede du, da du kontaktede VISO? At de kunne...



Kilde: Spørgeskemaundersøgelse til frontmedarbejdere, N=88.

VISO har i høj grad levet op til mere end halvdelen af frontmedarbejdernes forventninger med hensyn til, at de kunne:

- henvise til en specialist (59 %)
- bidrage med faglig viden, som henvender ikke selv har (53 %)
- give en "second opinion" (53 %)
- henvise til den bedste løsning uafhængigt af prisen (53 %).

Der, hvor VISO synes at have sværest ved at møde frontmedarbejdernes forventninger, er i forhold til at kunne levere hurtige svar på konkrete problemstillinger. Her vurderer 32 %, at VISO i høj grad har levet op til forventningerne, mens 17 % svarer, at VISO slet ikke lever op til denne forventning. 41 % vurderer, at VISO har levet op til deres forventninger med hensyn til at kunne give et overblik over, hvad man "normalt" gør i den situation, frontmedarbejderen henvender sig om.

At VISO generelt har levet op til det forventede afspejler sig også i frontmedarbejdernes vurdering af VISO-central. Som det ses af tabellen nedenfor,

vurderer frontmedarbejderne især, at de er blevet mødt af hjælpsomhed i den første kontakt med VISO.

Tabel 5-7: Hvis du tænker tilbage på sagsforløbet, hvordan vurderer du så følgende forhold?

	I høj grad	I nogen grad	I mindre grad	Slet ikke
Du blev mødt af hjælpsomhed ved den første kontakt med VISO	75%	15%	7%	3%
Kravene til sagens oplysning var realistiske	61%	31%	5%	2%
Du fik kompetent rådgivning fra VISOs centrale enhed	52%	28%	12%	7%
Kravene til at blive visiteret til en specialist var klare	52%	20%	19%	9%
Den indledende rådgivning var med til at kvalificere sagens videre forløb og løsning	48%	31%	14%	8%

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse til frontmedarbejderne, N=88. Besvarelsen "ikke relevant" er fratrukket totalen for hver kategori.

79 % af frontmedarbejderne vurderer, at den indledende kontakt/rådgivning i VISO-central i høj grad eller i nogen grad var med til at kvalificere sagens videre forløb. Størst utilfredshed er der med kravene til at blive visiteret til en specialist. 9 % vurderer, at kravene slet ikke er klare og yderligere 19 %, at de kun i mindre grad er klare.

62 af frontmedarbejderne har været i kontakt med en VISO-leverandør. Disse giver generelt også en positiv vurdering af denne del af kontakten til VISO. Især vurderer de, at VISO har henvist til den rette specialist, og at de fik kompetent rådgivning af specialisten. 66-68 % vurderer, at dette i høj grad er tilfældet, og næsten alle andre, at det i nogen grad er tilfældet.

Tabel 5-8: Hvis du tænker tilbage på sagsforløbet, hvordan vurderer du så følgende forhold?

	I høj grad	I nogen grad	I mindre grad	Slet ikke
VISOs centrale enhed henviste til den rigtige specialist	68%	29%	0%	3%
Du fik kompetent rådgivning af specialisten	66%	33%	0%	2%
Du blev løbende orienteret om sagens gang	59%	21%	15%	5%
Du fik den nødvendige rådgivning og/eller udredning i rimelig tid	57%	32%	9%	2%
Overleveringen til specialisten gik tilstrækkeligt hurtigt	53%	31%	7%	10%
Den rådgivning og/eller udredning, som du fik, resulterede i, at sagen blev løst bedre	52%	24%	18%	6%
Den rådgivning du fik, har givet anledning til at ændre praksis i andre sager	22%	52%	20%	6%

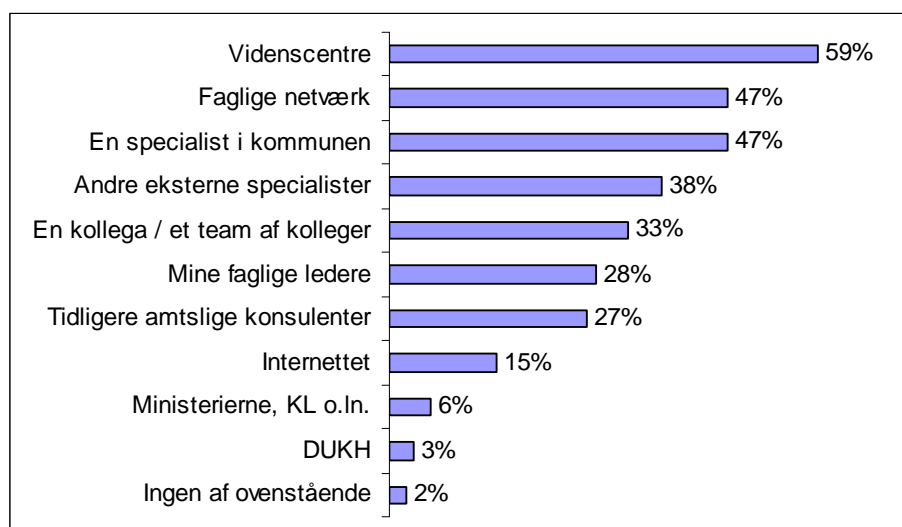
Kilde: Spørgeskemaundersøgelse til frontmedarbejderne, N=62. Besvarelsen "ikke relevant" er fratrukket totalen for hver kategori.

52 % vurderer, at den rådgivning, de modtog, i høj grad har resulteret i, at sagen er blevet løst bedre. Alligevel er det kun 22 %, der vurderer, at rådgivningen i høj grad har givet anledning til at ændre praksis i andre sager. Dette kan dog hænge sammen med, at det er meget få sager, der er lige så komplekse, som de sager man henvender sig til VISO om, og dermed få sager, hvor rådgivningen kan give anledning til praksisændring.

Størst utilfredshed er der med den tid, som det tager at overlevere sagen til en specialist. Selv om langt størstedelen af frontmedarbejderne vurderer, at det i høj eller i nogen grad går tilstrækkeligt hurtigt, er der stadig 10 % der vurderer, at dette slet ikke er tilfældet.

Havde VISO ikke eksisteret, ville frontmedarbejderne i stedet have henvendt sig til videnscentre, deres faglige netværk eller specialister i kommunen. DUKH og ministerierne ville de færreste anvende som alternativ, hvilket skyldes, at DUKH primært rådgiver i handicapsager og primært i tilfælde, hvor kommuner og borgere er uenige.

Figur 5-7: Hvor ville du have henvendt dig i den konkrete sag, hvis VISO ikke eksisterede?



Kilde: Spørgeskemaundersøgelse til frontmedarbejdere, N=88.

5.4 Opsamling

Formålet med dette kapitel er at dokumentere brugernes forventninger til og vurdering af VISO. Erfaringerne med brugen af VISO er nedenfor sammenfattet i forhold til de tre primære målgrupper: Kommunale sagsbehandlere og PPR-medarbejdere, borgere samt frontmedarbejdere (personale i tilbud).

Kommunale sagsbehandlere og PPR-medarbejdere

I forhold til **forventninger** så viser evalueringen, at sagsbehandlere og PPR-medarbejdere først og fremmest forventer, at VISO kan bidrage med en viden, som kommunen ikke selv har (75 %). Derudover forventer lidt over halvdelen, at VISO vil henvise til en specialist, der kan bistå i sagen.

Evalueringen dokumenterer, at en stor andel af sagsbehandlerne og PPR-medarbejderne har haft forventninger, der ligger uden for VISOs arbejdsområde. 25 % forventer således, at VISO kan henvise til konkrete tilbud. Dette understøttes tillige af de kvalitative analyser.

Det har derudover været undersøgt, om kommunerne forventer, at:

- VISO kan svare på konkrete her-og-nu spørgsmål
- VISO er uvildig.

Evalueringen viser, at dette kun delvist er tilfældet. Det kvantitative materiale viser, at der er tale om mere sekundære forventninger, ligesom disse temaer ikke er gennemgående i det kvalitative materiale.

I forhold til evalueringsspørgsmålet om **vurderingen af VISOs rådgivning**, så viser evalueringen, at VISO generelt set er i stand til at indfri sagsbehandlernes og PPR-medarbejdernes forventninger. Der er generelt meget høj tilfredshed med VISOs ydelser, særlig i forhold til at blive mødt med hjælpsomhed, blive henvist til den rigtige specialist og få kompetent rådgivning af VISO-leverandøren. På alle tre områder er det omkring 70 %, der vurderer, at dette opnås i høj grad, og over 90 % der vurderer, at dette opnås i høj eller i nogen grad.

Dette peger på en meget stor tilfredshed med det faglige indhold i rådgivningen og udredningen, samt hvorvidt det har ført til en positiv udvikling i sagen.

Med hensyn til de positive erfaringer med VISO viser det kvalitative materiale, at der er stor tilfredshed med VISOs faglige niveau og kvaliteten i ydelserne. Det at komme videre i en hidtil fastlåst sag fremhæves som helt afgørende. Leverandørernes store viden og erfaring beskrives typisk som den væsentligste faktor for vurderingen. Evalueringens kvalitative interviews viser, at negative erfaringer med VISO primært skyldes, at:

- sagsbehandlerne oplevede at få afslag på deres henvendelse
- sagsbehandlerne havde behov for hjælp her og nu.

Evalueringen har yderligere afdækket, at 32 % af sagsbehandlerne og PPR-medarbejderne angiver, at rådgivningen i høj eller i nogen grad har givet anledning til ændret praksis i andre sager.

Borgere

Evalueringen viser, at de fleste borgere **henvender sig til VISO** for at få konkret hjælp, samt fordi de ikke føler, at de får den rigtige hjælp i kommunen.

Borgere **forventer**, at VISO kan henvise til en specialist, der kan hjælpe. Ligeledes har mange haft en forventning om, at VISO kan give råd om, hvad man normalt gør i borgerens situation samt give konkrete råd om støtte- og kompensationsmuligheder. Kommunernes involvering varierer i forhold til de forskellige sager. Oftest har kommunen været informeret, og mest sjældent har kommunen været direkte involveret. I 11 af sagerne har kommunen været uvidende om, at borgeren har henvendt sig til VISO.

I forhold til borgernes **vurdering af VISO** så viser evalueringen, at 15 af borgerne vurderer, at VISO i høj grad har levet op til deres forventninger i forhold til hurtigt at kunne svare på en konkret problemstilling. De fleste vurderer, at de i høj grad er blevet mødt af hjælpsomhed i den første kontakt med VISO-central (26 borgere).

I lighed med sagsbehandlingernes og PPR-medarbejdernes besvarelser viser analysen endvidere, at vurderingen af VISO-central er mest kritisk i forhold til kravene for at ville hjælpe. 15 vurderer, at kravene slet ikke er klare, og yderligere to, at de kun i mindre grad er klare.

Frontmedarbejdere (personale i tilbud)

Evalueringen viser, at frontmedarbejdere i overvejende grad henvender sig til VISO med **meget komplekse sager**. To ud af tre nævner, at sagens kompleksitet i høj grad var en årsag til, at de henvendte sig. Derudover har det også betydning for en del af frontmedarbejderne, at det er gratis at henvende sig til og anvende VISO.

Spørgeskemaundersøgelsen blandt frontmedarbejdere viser, at denne målgruppes primære **forventninger til VISO** minder om sagsbehandleres og PPR-medarbejdernes forventninger. Forventningen er således først og fremmest, at VISO kan bidrage med en faglig viden, som de ikke selv har (76 %), og dernæst, at VISO vil henvise til en specialist (68 %).

I forhold til **vurderingen af VISO** fra frontpersonalet så viser evalueringen, at VISO i høj grad har levet op til over halvdelen (59 %) af frontmedarbejdernes forventninger med hensyn til, at VISO kunne henvise til en specialist, samt bidrage med faglig viden, som henvender ikke selv har (53 %). Der, hvor VISO synes at have sværest ved at møde frontmedarbejdernes forventninger, er i forhold til at kunne levere hurtige svar på konkrete problemstillinger. Her vurderer 32 %, at VISO i høj grad har levet op til forventningerne, mens 17 % svarer, at VISO slet ikke lever op til denne forventning.

Med hensyn til VISO-leverandørerne angiver 68 % af frontmedarbejderne, at VISO efter deres vurdering i høj grad har henvist til den rette specialist. 66 % svarer, at de fik kompetent rådgivning af specialisten. Den laveste vurdering angår den tid,

som det tager at overlevere sagen til en specialist. Selv om langt størstedelen af frontmedarbejderne vurderer, at de i høj eller i nogen grad går tilstrækkeligt hurtigt, er der stadig 10 %, der vurderer, at dette slet ikke er tilfældet.

Afslutningsvist skal det nævnes, at evalueringen viser, at sagsbehandlerne og PPR-medarbejderne oplever visitationsprocessen i VISO-central som kompliceret (uklare kriterier). Dette går igen som det område, VISO har sværest ved at leve op til forventningerne i analyserne af både sagsbehandlere og PPR-medarbejdere, borgere samt frontpersonale.

6. Organiseringen og samspil i VISO om enkeltsager

VISOs organisation er et centralt element i at forstå, hvordan VISOs udbud af viden og ydelser leveres. I dette afsluttende kapitel fokuseres der på samarbejdet mellem VISO-central og VISO-leverandørnetværket, herunder om konstruktionen VISO som netværksorganisation har bidraget til, at VISO indtil videre har kunnet leve op til sit formål.

Følgende evalueringsspørgsmål afdækkes i kapitlet:

- VISO-centrals¹⁸ oplevelse af samarbejdet omkring rådgivning og udredning i enkeltsager, herunder samarbejdet med leverandørnetværket, borgere, kommunale sagsbehandlere, PPR-medarbejdere og frontmedarbejdere i kommunale, regionale og private tilbud m.fl.
- Leverandørernes oplevelse af samarbejdet omkring rådgivning og udredning i enkeltsager. Herunder samarbejdet med VISO-centrals medarbejdere i Odense, relevansen af de modtagne opgaver, ventetider og vilkår i forbindelse med løsning af enkeltsager, samarbejdet med andre leverandører mv.
- Leverandørernes generelle oplevelse af vilkårene som leverandør.

Analysen i dette kapitel omfatter i langt overvejende grad enkeltsagsområdet og berører kun i begrænset omfang VISOs generelle vidensfunktion.

Kapitlets indhold er baseret på spørgeskemaundersøgelser til VISO-centrals medarbejdere (21 besvarelser) og til leverandørnetværket (211 besvarelser)¹⁹. Dertil kommer kvalitative interviews med VISO-central og leverandører (i alt 21) samt desk research af tilgængelige dokumenter. Der henvises til metodebeskrivelsen i bilag 7.2 for en uddybning.

6.1 Den centrale enhed i VISO

Den centrale enhed i VISO (VISO-central) fungerer som indgang til den øvrige del af VISO, idet henvendelser fra professionelle og borgere modtages og visiteres af de konsulenter, som er placeret i VISO-central. Der henvises i øvrigt til kapitel 1.

De følgende afsnit belyser VISO-centrals oplevelse af på den ene side samarbejdet med de forskellige leverandører i VISO og på den anden side de kommunale medarbejdere, borgere og tilbud, der henvender sig til VISO for at få rådgivning og/eller udredning. I forhold til brugerne vil der være fokus på de kommunale

¹⁸ VISO-central omfatter både VISO-centrals ledelse samt VISO-konsulenter. I såvel spørgeskemaundersøgelse som kvalitative interviews har både ledelse og konsulenter været inddraget.

¹⁹ Det bemærkes, at spørgeskemaundersøgelsen til VISO-central afrapporteres i tal på grund af den lille population, hvorimod der bruges procenter i undersøgelsen til leverandørerne.

sagsbehandlere, der af flere af interviewpersonerne i VISO-central betegnes som VISOs primære målgruppe.

6.1.1 Organisatoriske rammebetingelser

VISO er etableret som en netværksorganisation bestående af en central enhed i Odense, et netværk af specialister (herefter *leverandørnetværket*) og en vidensfunktion bestående af i alt 14 videnscentre. Der henvises til beskrivelsen af arbejdsdeling og organisatoriske ændringer i kapitel 1.

En vurdering af de organisatoriske rammebetingelser for VISO-central indgår ikke eksplicit som en del af evalueringens kommissorium. Alligevel finder Rambøll Management det hensigtsmæssigt at fremhæve en række pointer om VISOs organisatoriske rammebetingelser, der vurderes at have betydning for samarbejdsrelationerne i VISO. Pointerne fremhæves nedenfor i punktform:

- Bekendtgørelsen for VISO har været et afgørende strategisk grundlag for arbejdet. Udgangspunktet fra centralt hold var, at VISO kun skulle inddrages i de mest specialiserede og komplicerede enkeltsager, jf. bekendtgørelsens §2, stk. 1. Ifølge VISOs medarbejdere betød bekendtgørelsens ordlyd, at man arbejdede med en smal fortolkning af, hvad der kunne kvalificere som godkendte VISO-sager.
- VISO må betegnes som en organisation, der fortsat er i opstartsfasen. VISO startede med nyansatte medarbejdere den 1. januar 2007, og i de to første år har man fortløbende arbejdet på at udvikle og konsolidere organisationen internt og eksternt. Som det fremgik af kapitel 3, var der få henvendelser særligt i 1. halvår i 2007, men disse er efterfølgende steget mærkbart. Tilsvarende er der indført væsentlige ændringer i VISOs virke i forsommeren 2008, der fortsat er under implementering. Alt i alt er det en væsentlig rammebetingelse for VISO, at opbygningen af organisationen VISO endnu ikke er tilendebragt, og at VISO er i gang med at tilpasse organisation og ydelser i tråd med brugernes behov og forventninger.
- I forlængelse af ovenstående viser evalueringen, at VISO i 2. halvår af 2008 er inde i en konsolideringsfase, hvad angår den samlede organisation. Interviewene med VISOs medarbejdere har dokumenteret, at der frem til foråret 2008 ikke forelå en samlet strategi for VISOs virke. I stedet handlede 2007 om at få VISO til at fungere, dvs. at besvare henvendelser og visitere sager ud til netværket. I opbygningsfasen – som VISO-central selv fortsat vurderer, at man er i gang med – har arbejdet således været præget af situationsbestemt opgaveløsning, og der er med andre ord blevet "asfalteret undervejs".
- En strategi for 2008 med fem strategispor forelå i foråret 2008 og har siden dannet udgangspunkt for konsolideringen af VISO. Det er således tydeligt, at VISO i langt højere grad end tidligere arbejder strategisk med fokus på

tydeligere mål- og resultatstyring. Der er dog fortsat en række indsatsområder, der endnu ikke er implementeret (jf. mere nedenfor).

- Evalueringen viser, at der blandt VISO-central selv er en overvejende positiv holdning til netværksorganisationen. 16 ud af 21 medarbejdere finder således, at VISOs organisering i nogen grad eller i høj grad understøtter VISOs overordnede formål og virke. Enkelte medarbejdere svarer, at dette i mindre grad eller slet ikke er tilfældet.
- Interviewene peger samtidig på, at netværksorganisationen stiller store krav til aktørerne i netværket, der sætter organisationen under pres. Rambøll Management har valgt at fremhæve to, der kom frem i interviewene:
 - VISO skal forenklet sagt arbejde både i bredden og i dybden. På den ene side skal VISO sikre og vedligeholde det nationale overblik på mange faglige områder (visitationsopgaven) og på den anden side kunne arbejde meget specifikt ned i enkeltsager (rådgivning og udredning).
 - På de mere interne linjer skal VISO kunne håndtere, at relationen mellem VISO-central og VISO-leverandører på den ene side skal have kollegalignende karakter (man taler fx om fælles værdier, og at man er én organisation udadtil), og på den anden side skal man arbejde ud fra bestiller-/udfører-modellen i form af kontrakter.
- Specialundervisningsområdet fylder langt mindre end det sociale område i VISO – både personalemæssigt og økonomisk. Evalueringen viser, at specialundervisningsområdet ikke entydigt opleves som en integreret del af VISO, hvilket kan hænge sammen med, at området har betingelser (og dermed udfordringer), der er anderledes end det sociale område. Det betyder fx, at borgere har vanskeligere ved at bruge VISO direkte, hvilket har ført til mange afviste sager på området²⁰. Samtidig har kommunerne i PPR allerede en rådgivningsenhed, der betjener skoler og borgere inden for specialundervisning og specialpædagogisk bistand.
- Endelig har fraværet af meget faste retningslinjer været en rammebetingelse for arbejdet i VISO i organisationens opstartsfasen. Interviewene viser, at VISO – ud over det elektroniske sagssystem VIAS – ikke hidtil har haft entydige retningslinjer for arbejdet med enkeltsager. Det gælder i forhold til hele sagscyklus fra udarbejdelse af leveranceaftale over løbende kvalitetssikring til afrapportering og evaluering. Som led i organisationens konsolidering og professionalisering (strategi 2008) er emnerne nu på dagsordenen, bl.a. på det seneste temamøde med leverandørerne i september 2008.

²⁰ 1 ud af 120 borgerhenvendelser inden for specialundervisning er blevet til en VISO-sag, jf. kapitel 3.

6.1.2 VISO-centrals samarbejde med leverandørnetværket

Boks 6-1: VISO-centrals oplevelse af samarbejdet med leverandørnetværket

Evalueringen viser, at VISO-central oplever samarbejdet med leverandørerne som meget positivt. Det er en entydig konklusion, at leverandørerne får 'gode karakterer', ikke blot for det generelle samarbejde, men tilsvarende for kvaliteten af det arbejde, som de udfører i VISO-regi. Arbejdsdelingen i netværksorganisationen fungerer hensigtsmæssigt, men det fremgår også, at der hidtil har manglet klare retningslinjer i samarbejdet på en række områder, fx i forhold til visitation. VISO-central ser gerne fremadrettet et mere strategisk samarbejde med leverandørerne.

Samarbejdet mellem VISO-central i Odense og leverandørerne rundt omkring i landet er en afgørende forudsætning for at få VISO til at fungere som organisation. Vi har derfor i overensstemmelse med kommissoriet spurgt ind til dette både i spørgeskemaundersøgelsen og i de gennemførte interviews.

Tabellen nedenfor illustrerer VISO-central-medarbejdernes oplevelse af forskellige aspekter af samarbejdet med leverandørerne.

Tabel 6-1: Er du enig i følgende udsagn om VISOs leverandører?

	I høj grad	I nogen grad	Slet ikke*	Ved ikke
Der er generelt et godt samarbejde mellem VISOs centrale enhed og leverandørnetværket	15	6	0	0
Leverandørnetværket løser generelt opgaverne med høj kvalitet	11	10	0	0
Leverandørnetværket holder sig opdateret med den nyeste viden på deres område	7	9	0	5
Leverandørnetværket er dynamisk og udvikler sig i takt med brugernes behov	4	12	0	5

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse til VISOs centrale enhed, n=21.

* Inkluderer svarkategorien "i mindre grad".

To af resultaterne i tabellen ovenfor vidner om, at VISO-central oplever et særdeles godt samarbejde med leverandørnetværket:

- 7 ud af 10 medarbejdere svarer, at de i høj grad generelt oplever et godt samarbejde mellem VISOs centrale enhed og leverandørerne. Resten svarer i nogen grad, og der ligger således ingen under disse to øverste kategorier.
- Alle respondenter er i nogen eller i høj grad enige i, at leverandørnetværket generelt løser opgaverne med høj kvalitet.

Også de øvrige svar tyder på positive oplevelser af leverandørerne i forhold til at holde sig opdateret om den nyeste viden og udvikling i takt med brugerbehov.

Selvom ovenstående er udtryk for et øjebliksbillede ultimo 2008, hvor samarbejdet i netværksorganisationen har haft knap 2 år til at udvikle sig, så dokumenterer

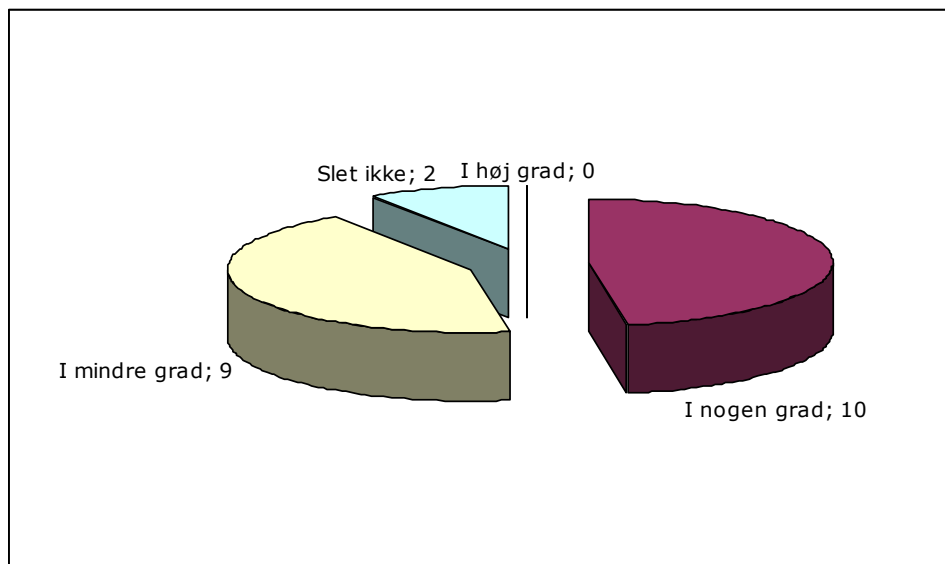
spørgeskemaundersøgelsen, at VISO-central vurderer samarbejdet med leverandørerne **særdeles positivt**, herunder det arbejde som de udfører.

Medarbejderne i VISO-central – såvel ledere som konsulenter – oplever tilsvarende *”et rigtig godt samarbejde”* med leverandørerne, og VISO-central vurderer generelt, at leverandørerne tager et stort fagligt ansvar og er stolte over at fungere som VISO-leverandør. Det nævnes også, at der har været tilfælde, hvor den faglige kvalitet ikke har været tilfredsstillende, eller hvor leverandørerne er gået for langt i forhold til, hvad de kan og må. I de tilfælde tages dialogen direkte på møder – ofte med inddragelse af ledelsesniveauet fra VISO-central.

Flere medarbejdere i VISO-central nævner også, at samarbejdet nu er så veludviklet, at der skal stilles tydeligere og ensartede krav og forventninger til leverandørerne. Det er også VISO-centrals oplevelse, at leverandørerne efterspørger dette.

Hvad angår den **faglige kvalitet** af leverandørernes arbejde, blev denne som nævnt oplevet som meget positiv, jf. tabel 6-1. Figur 6.1 nedenfor indeholder VISO-centrals egen vurdering af, om man har klare kvalitetskriterier for, hvornår en VISO-sag er løst tilfredsstillende – altså en bredere kvalitetsvurdering af håndteringen af VISO-sager.

Figur 6-1: Vurderer du, at VISOs centrale enhed har klare fælles kvalitetskriterier for, hvornår en VISO-sag er løst tilfredsstillende?



Kilde: Spørgeskemaundersøgelse til VISOs centrale enhed, n=21.

Spørgeskemaundersøgelsen viser, at VISO-central endnu ikke har klare fælles kvalitetskriterier for, hvornår en VISO-sag er løst tilfredsstillende. Ingen af respondenterne i VISO-central svarer, at dette i høj grad er tilfældet. Knap halvdelen

svarer i nogen grad, mens mere end 4 ud af 10 mener, at man i mindre grad har fælles klare kvalitetskriterier.

Der er tydeligt, at der er en bevidsthed i VISO-central om, at der skal arbejdes med dette område fremadrettet – både blandt ledelsen og medarbejderne. Kvaliteten af leverandørernes arbejde vurderes i dag på forskellige tidspunkter i sagsforløbet (tilbud på leverance, evt. opstartsmøde og ved afrapporteringen), men flere argumenterer for langt mere entydige kvalitetskrav til leverandørerne. Dette peger på, at der ikke evalueres systematisk på samarbejdet. Rambøll Management er bekendt med, at disse overvejelser er forankret i arbejdet med strategi 2008.

Arbejdsdelingen mellem VISO-central og leverandørnetværket synes at fungere hensigtsmæssigt. Alle de interviewede medarbejdere i VISO-central peger på, at arbejdsdelingen er på plads og fungerer, om end der har været problemer for nogle leverandører med at afgrænse deres rolle.

I spørgeskemaundersøgelsen til VISO-central har vi spurgt til, om de opfatter en række opgaver som en del af deres arbejde som VISO-medarbejder. Her tyder det også på, at arbejdsdelingen og dermed opgaverne er på plads. Topscoreren blandt de mange opgaver er *”at sikre at henvender hurtigst muligt henvises til rette leverandør”*, hvor 19 ud af 21 svarer i høj grad. Visitationsopgaven anses således som den vigtigste, hvilket er helt i tråd med den formelle arbejdsdeling i netværksorganisationen.

Det er også værd at bemærke, at 3 ud af 4 VISO-medarbejdere i høj grad anser det som en del af opgaven at bistå henvender med at definere sit behov. Flere medarbejdere har nævnt, at grundlaget for at kunne henvise til en leverandør i form af en grundig problemafklaring fylder rigtig meget og udgør en stor del af det arbejde, som VISO-central varetager.

Som nævnt under rammebetingelserne ovenfor har der hidtil ikke været faste **retningslinjer** for arbejdet med enkeltsagerne. Evalueringen viser, at sagsarbejdet på nogle områder har været mere ad hoc-præget end ensartet og systematisk på tværs af medarbejdere. Eksempelvis viser spørgeskemaundersøgelsen, at 2 ud af 3 medarbejdere mener, at der ikke er klare retningslinjer for, hvornår en sag skal sendes til en leverandør, men at det enten drøftes internt fra sag til sag, eller at man selv vurderer det. Det er imidlertid indtrykket, at erfaringsudveksling og dialog har fyldt meget internt hos VISO-central. Også på dette område er der flere ændringer undervejs som led i strategi 2008, der indgår i den igangværende udvikling af organisationens kerneydelser (strategispor 1).

I boksen nedenfor er beskrevet endnu en dimension af ovenstående.

Boks 6-2: Hvad er en VISO-sag?

Ifølge de interviewede medarbejdere var det fra starten meget vanskeligt at definere entydigt, hvad der var en VISO-sag, og hvornår en sag var tilstrækkeligt kompliceret/specialiseret til at blive godkendt til visitation. Der forelå ikke klare kriterier for dette. Sagerne skulle dog være sjældne og komplekse, men alene af den grund var det vanskeligt at give typiske eksempler. Flere af interviewpersonerne har fremhævet, at det har været lettere at klassificere, hvad der *ikke* var VISO-sager, fx anvisning af tilbud, juridisk rådgivning, behandling mv.

De seneste ændringer af VISOs virke, hvor sagsbehandleren kan henvende sig om alt inden for specialrådgivning, såfremt der ikke er hjælp at hente i kommunen, vurderes af stort set alle de interviewede medarbejdere som en positiv ændring.

Kilde: Rambøll Management, kvalitative interviews.

Oplevelsen af **tilgængelighed** hos leverandører har ikke indgået i spørgeskemaundersøgelsen, men det nævnes i interviewene med VISO-central, at det generelt er blevet nemmere at få fat i leverandørerne. Det er dog Rambøll Managements oplevelse på baggrund af interviewene blandt leverandørerne, at nogle leverandører kan komme under pres mellem normal drift og VISO-opgaver, når sagsmængden – som det er tilfældet nu for flere leverandører – vokser.

Det nævnes også i interviewene, at de **seneste ændringer i VISOs virke** har styrket (eller forventes at ville styrke) samarbejdet med leverandørerne. Inddragelsen af leverandørerne tidligere i forløbet vurderes at give VISO en bredere faglig ballast i problemafklaringsfasen.

Endelig viser evalueringen, at der synes at være grobund for et mere **strategisk og tættere samarbejde** mellem VISO-central og leverandørerne. Oplagte emner er erfaringsopsamling og evaluering, kvalitetsudvikling og vidensdeling – alle emner, der været mindre fokus på i de første to år af VISOs eksistens. Det nævnes bl.a., at der er behov for flere netværksmøder mellem VISO-central og leverandørerne inden for udvalgte områder, hvor blandt andet leverandørernes bidrag til VISOs vidensfunktion kan drøftes. Således har VISO-central for nylig (november) inviteret leverandørerne til deltagelse i netværkssamarbejde.

Sammenfattende er VISO-centrals oplevelse af samarbejdet med leverandørerne i dag meget positiv, og det er en entydig konklusion, at leverandørerne får 'gode karakterer' af VISO-central for det arbejde, som de udfører i VISO-regi.

6.1.3 VISO-centrals samarbejde med brugerne

Boks 6-3: VISOs centrals oplevelse af samarbejdet med brugerne

Evalueringen viser, at VISO-central generelt har en positiv opfattelse af samarbejdet med deres primære brugere, dvs. **de kommunale sagsbehandlere og PPR-medarbejdere**. Spørgeskemaundersøgelsen viser, at VISO-central i vid udstrækning opfatter kommunerne som kompetente bestillere af ydelser hos VISO. De kvalitative interviews viser et mere nuanceret billede, da der fortsat er barrierer i samarbejdet med kommunerne, jf. også tidligere i rapporten.

Opfattelsen af **samarbejdet med borgerne** er mindre entydigt. Interviewpersonerne i VISO-central har forskellige opfattelser af, om borgerdelen bør være en del af VISO, men flere finder samarbejdet med borgerne vigtigt, da VISO derigennem får en direkte viden om problemstillinger i praksis. Alle er dog enige om, at der er flere udfordringer i samarbejdet – særligt på specialundervisningsområdet. Det handler bl.a. om, at borgerne ofte er usikre på, hvad VISO kan og må, hvilket resulterer i meget generel rådgivning og/eller skuffede forventninger hos borgerne.

Endelig har VISO indtil videre haft begrænset **samarbejde med frontmedarbejdere** på tilbud, om end dette er stigende, men at det hidtidige samarbejde har fungeret godt.

Brugerne af VISO kan kategoriseres i tre hovedkategorier: Kommunale sagsbehandlere (herunder PPR), borgere samt personale på institutioner, tilbud m.fl. Det er som nævnt indtrykket fra interviewene med VISO-central, at kommunerne opfattes som VISOs primære målgruppe, hvorfor disse er afdækket mest fyldestgørende nedenfor.

En række forhold ved VISO-centrals oplevelse af **samarbejdet med kommunerne** fremgår af nedenstående tabel.

Tabel 6-2: I hvilken grad er du enig i følgende udsagn om de kommuner, der henvender sig til VISO?

	I høj grad	I nogen grad	I mindre grad	Slet ikke
De er interesserede i at indgå i et konstruktivt samarbejde med VISO om enkeltsager	13	8	0	0
De er kompetente henvendere	6	13	2	0
De henvender sig primært med meget komplicerede enkeltsager	4	15	2	0
De har ressourcerne til at indgå i et konstruktivt samarbejde med VISO om enkeltsager	2	13	6	0
De har indsigt i, hvad VISO kan og må tilbyde	0	14	7	0
De har generelt udtømt alle andre muligheder, når de henvender sig	0	16	5	0
De henvender sig på foranledning af borgere	0	13	8	0
De henvender sig på foranledning af organisationer (handicaporganisationer etc.)*	0	1	9	8

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse til VISOs centrale enhed, n=21

* Tre har svaret "ved ikke".

Først og fremmest kan det konstateres, at VISO-central oplever kommunerne som kompetente henvendere, idet 19 ud af 21 besvarer i nogen eller i høj grad på dette spørgsmål. To ud af tre respondenter hos VISO-central svarer, at kommunerne i nogen grad har indsigt i, hvad VISO kan og må tilbyde, og den resterende tredjedel svarer, at dette i mindre grad er tilfældet. Man oplever i vid udstrækning, at kommunerne er interesserede i at indgå i et konstruktivt samarbejde, om end de langt fra opleves at have ressourcerne til dette.

Medarbejderne har i nogle åbne spørgsmål i spørgeskemaundersøgelsen haft mulighed for at uddybe deres svar. Her peges der på flere barrierer i forhold til samarbejdet med kommunerne:

- Nogle kommuner er gearet til samarbejdet og ved nøjagtigt, hvad de kan og vil have rådgivning til. Andre har slet ikke erfaring med specialområdet, og der mangler massiv viden om fx handicapområdet i kommunerne.
- Mange medarbejdere er nye i kommunerne, hvilket betyder særlige udfordringer i samarbejdet.

De kvalitative interviews med VISO-central vidner om, at der er et godt samarbejde med de kommunale sagsbehandlere (herunder PPR), men det fremhæves, at der er stor variation i kvaliteten af henvendelserne. Her er der altså tale om et billede, hvor der er større variation i vurderingen af kommunerne som henvendere. Mangel på kvalificeret kendskab til VISO fremhæves som en barriere, hvilket bl.a. kommer til udtryk i, at mange kommuner forventer, at VISO kan anvise konkrete tilbud. I spørgeskemaundersøgelsen oplever alle VISO-medarbejdere således, at kommunerne ofte eller jævnligt spørger om relevante tilbud. Dette har også været fremhævet tidligere i evalueringen.

Boks 6-4: I hvilken type sager henvender kommunerne sig, og hvilken viden efterspørger de?

Spørgeskemaundersøgelsen viser, at kommunerne jævnligt eller ofte henvender sig med sjældne problemstillinger, idet 19 ud af 21 nævner, at dette er tilfældet. Tilsvarende svarer VISOs medarbejdere, at kommunerne i meget høj grad henvender sig med sager, der består af sammensatte problemstillinger og/eller dobbeltdiagnoser. 13 ud af 21 svarer ofte, og de resterende svarer jævnligt. Der synes dermed at være god overensstemmelse med bekendtgørelsens ordlyd om, at VISO tager sig af de mest specialiserede og komplicerede enkeltsager. Også andre sager nævnes, men de nævnes ikke i samme grad som ovenstående.

Spørgeskemaundersøgelsen dokumenterer også, hvilken viden kommunerne efterspørger. Viden om metoder og værktøjer i forhold til bestemte målgrupper er det hyppigste svar, idet 14 ud af 21 svarer ofte, men også viden om kompensations- og støttemuligheder samt svar på et konkret spørgsmål fylder meget. Endvidere er det interessant at konstatere, at både viden om jura/lovfortolkning og relevante tilbud er meget efterspurgt blandt kommunerne, og det vidner om et behov hos kommunerne, som VISO ikke kan honorere, da rådgivning på disse felter ikke er en del af VISOs opgaveportefølje.

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse til VISOs centrale enhed, n=21.

Sammenfattende viser evalueringen, at kommunerne af VISO-central opleves som kompetente henvendere. Spørgeskemaundersøgelsen viser, at VISO-central i vid udstrækning opfatter kommunerne som kompetente bestillere af ydelser hos VISO. De kvalitative interviews tegner et mere nuanceret billede, og der eksisterer således fortsat barrierer i forhold til at sikre en hensigtsmæssig anvendelse af VISO fra kommunernes side. Det gælder manglende kendskab til, hvad VISO kan og må samt også manglende 'gearing' i kommunerne til at bruge VISO. Evalueringen sandsynliggør således et fortsat behov for kommunikation og dialog med kommunerne om brugen af VISO.

Samarbejdet med borgerne er yderligere en vigtig samarbejdsrelation i VISO-sammenhæng, om end evalueringen har dokumenteret, at der er særlige problemstillinger knyttet til borgersamarbejdet. Tabellen nedenfor viser VISO-centrals opfattelse af forskellige dele af samarbejdet med borgerne.

Tabel 6-3: I hvilken grad er du enig i følgende udsagn om de borgere, der henvender sig til VISO?

	I høj grad	I nogen grad	I mindre grad	Slet ikke
De henvender sig, fordi de er uenige med sagsbehandleren i kommunen	7	13	0	0
De henvender sig på foranledning af organisationer (handicaporganisationer etc.)	2	10	8	0
De har indsigt i, hvad VISO kan og må tilbyde	0	8	12	1
De henvender sig på foranledning af sagsbehandleren i kommunen	0	3	15	3

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse til VISOs centrale enhed, n=21.

Tabellen viser i hovedtræk følgende:

- Borgerne har i mindre grad end kommunerne indsigt i, hvad VISO kan tilbyde. Over halvdelen af respondenterne mener, at det i mindre grad er tilfældet.
- Borgerne henvender sig ofte, fordi de er uenige med kommunen. Alle svarer i høj grad eller i nogen grad på dette spørgsmål.
- Borgerne henvender sig i nogen grad på foranledning af brugerorganisationerne, og i mindre grad på foranledning af kommunen.

Det synes naturligt, at borgere har mindre viden om, hvad VISO kan og må som organisation, sammenlignet med de professionelle samarbejdspartnere. Spørgeskemaundersøgelsen dokumenterer også en problemstilling, der har været fremme i flere af interviewene med VISO-central. Det har været nævnt af VISO-central, at man i mange af borgersagerne "bevæger sig på en knivsæg", idet nogle borgere forventer, at man hos VISO kan få efterprøvet (eller anket) en kommunal beslutning. Forventningen om, at borgerne kan få efterprøvet kommunens beslutning hos VISO fylder således meget (jf. også ovenfor og i kapitel 5), men det er indtrykket, at VISO i dag er meget opmærksomme på, at det ikke er VISOs rolle.

Det er også en af de problemstillinger, der har givet anledning til at præcisere rollefordelingen over for nogle leverandører i konkrete sager.

De kvalitative interviews med VISO-central viser forskellige holdninger til arbejdet med borgerhenvendelser. Nogle finder, at borgerdelen er præget af mange dilemmaer, og at man i mange tilfælde må give meget generel rådgivning for at undgå at komme i konflikt med kommunale afgørelser. Andre finder det vigtigt, at borgerdelen er en del af VISO, da man via borgerhenvendelser får en direkte kontakt til 'virkeligheden'. Det nævnes dog også, at borgerhenvendelserne ofte kræver mere arbejde i forhold til at afklare problemstillingernes karakter. Det er generelt indtrykket, at

VISO-central opfordrer borgerne til involvering af kommunerne i de tilfælde, hvor dette vil være hensigtsmæssigt. Omvendt er det i nogle tilfælde det, der skuffer borgernes forventninger, da de kan være kørt fast i deres sag med kommunen. På **specialundervisningsområdet** oplever VISO-central tilsvarende, at den direkte rådgivning af borgerne kan være problematisk, idet borgerne i nogle tilfælde ønsker at bruge VISO til at presse skolerne. Men kommunerne har på specialundervisningsområdet deres egen rådgivningsenhed (pædagogisk-psykologisk rådgivning), og det er kun PPR, der kan tage stilling til, om VISO skal inddrages i en sag. Derfor bliver rådgivningen ved borgerhenvendelser også her af meget generel karakter.

Sammenfattende opfattes borgerdelen af flere i VISO-central som vigtig, men alle peger også på, at borgerhenvendelser udgør en udfordring med flere dilemmaer. Ofte ved borgerne ikke, hvad VISO kan og må, hvilket resulterer i meget generel rådgivning og/eller skuffede forventninger hos borgerne, da VISO ikke kan fungere som uvildig (klage)instans vis-a-vis kommunerne. I den sammenhæng ligger der også et arbejde i at sikre, at leverandørerne er helt opmærksomme på, hvor langt VISO må gå i borgersager.

Endelig er der også i spørgeskemaundersøgelsen spurgt ind til VISO-centrals holdning til brugen af VISO fra **medarbejderne på tilbuddene** (bosteder, tilbud, specialbørnehaver mv.). Det fremgår, at der er et stykke vej til, at disse har tilstrækkelig indsigt i, hvad VISO kan. Således svarer godt halvdelen af VISO-centrals medarbejdere, at frontmedarbejderne kun i mindre grad har indsigt i, hvad VISO kan og må tilbyde. De frontmedarbejdere, der henvender sig, opfattes omvendt som kompetente henvendere, og de vurderes både at være interesserede i og at have ressourcerne til at indgå i et konstruktivt samarbejde med VISO om enkelt-sager. Interviewene med VISO-central viser, at samarbejdet med frontmedarbejderne på tilbuddene ikke har fyldt så meget indtil nu, men at henvendelserne fra denne målgruppe nu er stigende.

Afslutningsvist er der i spørgeskemaundersøgelsen spurgt til VISO-medarbejdernes oplevelse af **brugernes tilfredshed** med VISO. Resultatet fremgår nedenfor.

Tabel 6-4: Oplever du, at brugerne af VISO er tilfredse med følgende forhold?

	I høj grad	I nogen grad	I mindre grad	Ved ikke
Kvaliteten af rådgivning og udredning	10	9	1	1
Sagsbehandlingstiden	6	13	1	4
At kommunen eventuelt skal inddrages (borger)	4	9	6	2
Kravene til sagens oplysning (kommune)	2	9	6	1

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse til VISOs centrale enhed, n=21. Ingen har svaret "slet ikke".

Tabellen viser, at VISO-central selv har en opfattelse af, at VISO bliver godt modtaget, og at rådgivningen kan bruges. 19 ud af 21 vurderer, at brugerne i høj eller i nogen grad er tilfredse med kvaliteten af VISOs ydelser, og de kvalitative interviews med VISO-central bekræfter dette udprægede positive billede. Dette understreges af kommunernes egen vurdering i kapitel 5.

Også sagsbehandlingstiden vurderes hensigtsmæssig, om end flest (13 ud af 21) svarer, at brugerne i nogen grad er tilfredse med dette. Som tidligere nævnt kan det være en barriere i samarbejdet med borgerne, at kommunen ofte skal inddrages, hvilket fremgår ovenfor. Endelig tyder resultatet i tabellen på, at man hos VISO godt er klar over, at der kan være udfordringer i forhold til de krav, som VISO stiller til sagens oplysning. 3 ud af 10 vurderer, at kommunerne i mindre grad er tilfredse på dette område.

6.1.4 **Ændringer af VISOs virke**

En anden afgrænsning går på, at analysen af organisationen VISO kun i begrænset omfang dækker de ændringer, der senest er gennemført af VISOs virke. Ændringerne blev indført som opfølgning på et samråd i Folketingets socialudvalg i starten af 2008, og implementeringen blev påbegyndt 1. juni 2008. Derfor har evalueringen kun i begrænset omfang afdækket konsekvenserne af disse ændringer og ofte som *forventninger* til fremtidigt samarbejde.

De fire ændringer af VISOs organisation er generelt velkendte blandt medarbejderne, idet alle kender til ændringerne, og kun en enkelt kender dem ikke i detaljer.

Såvel de kvalitative interviews som spørgeskemaundersøgelsen til VISO-central viser, at ændringerne modtages positivt af VISO-centrals medarbejdere.

Generelt vurderes alle fire ændringer at kunne bidrage positivt til brugernes **tilfredshed** med VISO, om end dette i mindre grad er tilfældet for den justering, der handler om inddragelse af leverandørerne i visitationen. Dette kan dog skyldes, at dette allerede er implementeret i et vist omfang.

Ændringerne vurderes også at kunne øge brugernes **anvendelse** af VISO, og det gælder særligt dels VISOs mulighed for at kvalificere kommunerne til at yde specialrådgivning, dels at den kommunale sagsbehandler nu kan kontakte VISO om alt inden for specialrådgivning, hvis alle muligheder i kommunen er udtømt. For

begge ændringer gælder det, at over halvdelen af VISOs medarbejdere i høj grad mener, at det vil øge brugernes anvendelse.

Det bemærkes i øvrigt, at samme positive tilgang til ændringerne er oplevet af leverandørerne, hvilket vil fremgå af afsnit 6.2.4.

6.2 VISOs leverandørnetværk

VISOs leverandørnetværk var etableret fra VISOs start i 2007. Netværket udgør et landsdækkende udbud af specialister inden for VISOs faglige områder. Leverandørerne består af kommunale, regionale, selvejende og private aktører, der ifølge VISOs hjemmeside er "de bedste på området" inden for hvert deres område. Netværket består som nævnt i kapitel 1 af ca. 140 leverandører rundt om i Danmark. Dette afsnit belyser leverandørernes oplevelse af samarbejdet omkring rådgivning og udredning i enkeltsager. Det gælder samarbejde med VISO-central, brugere/rekvirenter m.fl. Afsnittet er i store træk struktureret omkring de samme emner som ovenstående afsnit om VISO-central.

6.2.1 Rammevilkår for VISO-leverandørerne

Boks 6-5: Leverandørernes oplevelse af vilkårene som leverandør

Evalueringen viser, at leverandørerne generelt oplever, at rammevilkårene for at fungere som VISO-leverandør er hensigtsmæssige – både i økonomisk og faglig henseende. De økonomiske vilkår opleves som gode, og der opleves høj grad af fleksibilitet fra VISO-centrals side. Arbejdsdelingen udmøntes tilsvarende på en sådan måde, at VISO-central sørger for rammerne, hvorimod leverandørerne har til opgave at stå for det faglige indhold i sagerne. Den arbejdsdeling opleves positivt. Endelig viser evalueringen, at der har været – og fortsat er – efterspørgsel efter en klarere afstemning af forventninger, fx i forhold til rolleafklaring og faglige forventninger til det at være VISO-leverandør.

Af kommissoriet for evalueringen fremgår det, at leverandørernes generelle opfattelse af vilkårene som leverandør skal belyses. Disse forhold er undersøgt både kvantitativt via spørgeskemaundersøgelsen til leverandørerne og kvalitativt ved hjælp af interviews med udvalgte leverandører. Vurderingen af rammevilkårene sammenfattes i punktform nedenfor:

- Flere leverandører udtrykker ønske om mere viden om, hvilke kriterier der har ligget til grund for **udvælgelsen af VISO-leverandører**. Heri ligger et grundlæggende ønske om en *tydeligere forventningsafstemning* fra VISO-central til leverandørerne, og netop ved at sikre et bedre kendskab til, hvorfor man er udvalgt som leverandør – eller fortsat kvalificerer sig til at være leverandør – kan forventningerne afstemmes bedre. Temamøder og løbende dialog synes i den sammenhæng ikke helt at være nok til at sikre denne forventningsafstemning.
- Interviewene med leverandørerne har vist, at **rolleafklaring** i netværksorganisationen tilsvarende er vigtig for, at VISO kan fungere

hensigtsmæssigt. Evalueringen viser, at man løbende har arbejdet med rolleafklaring i forbindelse med de enkelte sager, og at dette samarbejde efter nogle indkøringsvanskeligheder fungerer hensigtsmæssigt. Både VISO-konsulenter og leverandører giver i dag udtryk for, at man tager fat i konkrete problemstillinger, når de opstår. På det mere strategiske niveau har der været sat fokus på emnet på en temadag om konsulentrollen i oktober 2007, men evalueringen vidner også om, at der kontinuerligt er behov for at drøfte emnet. Der vendes tilbage til emnet under "arbejdsdeling".

- **De økonomiske rammevilkår** fungerer på to niveauer: (1) Det strategiske niveau med indgåelse af kontrakter med driftsherrer, og (2) ved konkrete leveranceaftaler i de enkelte sager. De økonomiske rammer, som VISO-central har stillet til rådighed i 2007 og 2008, vurderes generelt som gode af de interviewede leverandører. På det overordnede niveau opleves det som meget positivt, at man har fået midler betalt forud til at sikre en vis parathed, såfremt der kom henvendelser. Dette har muliggjort, at leverandørerne har kunnet opkvalificere internt (fx ved ansættelser) til arbejdet som VISO-leverandør. Det skal understreges, at der i efteråret 2008 er forhandlet nye kontrakter med leverandørerne, som trådte i kraft den 1. januar 2009, hvilket betyder, at betingelserne for nogle af leverandørerne kan være ændret i forhold til evalueringstidspunktet. På det mere konkrete niveau, dvs. det daglige samarbejde omkring økonomi, oplever leverandørerne fleksibilitet og få begrænsninger i håndteringen af de leveranceaftaler, der indgås i enkeltsagerne. VISO-konsulenterne er hurtige til at reagere, hvis der anmodes om udvidelser af økonomien. Nogle – særligt mindre aktører – kan opleve detaljeringsniveauet i økonomien som vanskeligt at håndtere og efterlyser hjælp til dette, fx i form af skabeloner til, hvordan de økonomiske overslag skal udarbejdes. En enkelt leverandør opfordrer også til mere gennemsigtighed, idet leverandører, der leverer ensartede ydelser, kan forhandle sig frem til forskellige timepriser.

De økonomiske vilkår opleves altså som hensigtsmæssige, og eventuelle problemstillinger i enkeltsagerne klares undervejs. Dette billede bekræftes i spørgeskemaundersøgelsen, hvor 85 % vurderer, at kontraktstyringen i nogen eller i høj grad giver gode rammer for arbejdet. Evalueringen afkræfter dermed i nogen grad, at der ikke har været nok fleksibilitet i kontraktstyringen.

- Endelig udgør **de faglige rammevilkår** også en del af de betingelser, som leverandørerne arbejder under. Fra de gennemførte interviews er det indtrykket, at leverandørerne er tilfredse med den faglige tilgang, som VISO-central lægger op til. Arbejdsdelingen (jf. mere nedenfor) opleves entydigt sådan, at VISO-central står for rammerne, og det er så op til leverandørerne *fagligt* at fylde disse rammer ud i de konkrete sager. Flere leverandører oplever stor anerkendelse og opbakning fra VISO-konsulenternes side, hvilket vurderes som vigtigt og befordrende for at yde en fagligt kompetent indsats.

Et andet udtryk for faglige rammevilkår (eller den faglige betydning) er leverandørernes vurdering af vigtigheden af at være VISO-leverandør. Her svarer 83 %, at det i høj eller i nogen grad er et kvalitetsstempel at blive godkendt som VISO-leverandør. Dette bekræftes via interviewene, hvor næsten alle uopfordret omtaler det at være VISO-leverandør som en "blåstempling". Flere leverandører nævner, at de er nødt til at være på forkant fagligt på deres område, og involveringen i VISO har både givet mulighed for intern opkvalificering og skærpelse af fagligheden ved involvering i VISO-sager. Evalueringen bekræfter, at det er vigtigt at blive udvalgt som VISO-leverandør, idet det opfattes som et fagligt kvalitetsstempel.

Sammenfattende viser evalueringen, at rammevilkårene for at fungere som VISO-leverandør opleves som hensigtsmæssige – såvel økonomisk som fagligt. Det er Rambøll Managements vurdering (bl.a. via de kvalitative interviews), at leverandørerne er tilfredse med samarbejdet i dag, men at der også har været – og fortsat er – efterspørgsel efter en klarere afstemning af forventninger, fx i forhold til rolleafklaring og faglige forventninger til det at være VISO-leverandør.

6.2.2 Leverandørernes samarbejde med VISO-central

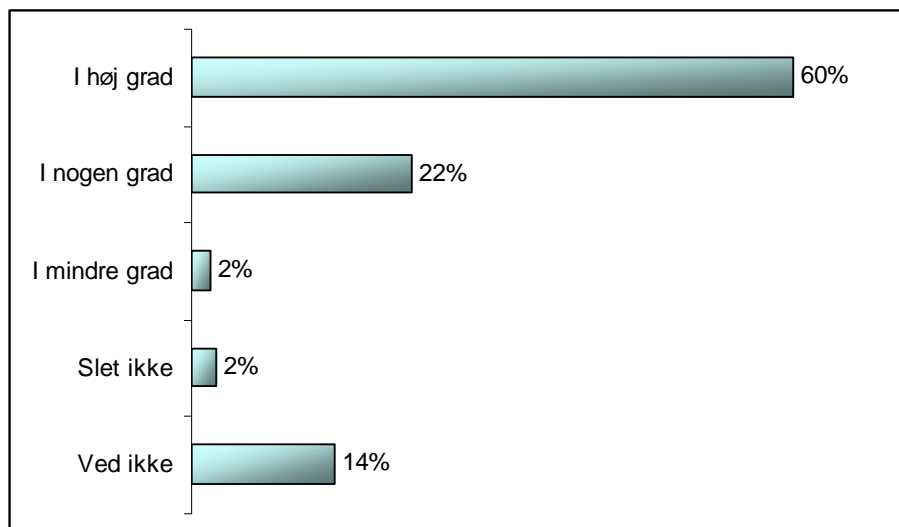
Boks 6-6: Leverandørernes oplevelse af samarbejdet med VISO-central

Evalueringen viser, at leverandørerne opfatter samarbejdet med VISO-central som rigtig godt. Der har været visse indkøringsvanskeligheder, men generelt fungerer samarbejdet i dag hensigtsmæssigt. De visiterede sager opleves i udpræget grad som relevante, og sagsbehandlingstiden opfattes som rimelig. Leverandørerne har indtil videre kun i begrænset omfang samarbejdet med andre leverandører. Forbedringspotentialerne i samarbejdet ligger i tydeligere og ensartet forventningsafstemning (i modsætning til ad hoc fra sag til sag eller fra konsulent til konsulent), bl.a. i form af krav til dokumentation og bedre kvalitetssikring. Det daglige samarbejde om sagerne synes således at fungere rigtig godt, men der efterspørges en strategisk konsolidering og professionalisering af samarbejdet i netværksorganisationen.

VISO-centrals oplevelse af samarbejdet med leverandørnetværket blev ovenfor vurderet som overvejende positiv i de første 1½ til 2 år, som VISO har eksisteret. Der blev også redegjort for en grundlæggende udfordring i samarbejdet mellem de to parter i VISOs organisation i form af et skisma mellem den kollegalignende relation på den ene side og bestiller-/udfører-relationen på den anden side. Nedenfor belyses leverandørernes oplevelse af samarbejdet med VISO-central på en række dimensioner.

På det helt overordnede plan udtrykker alle de interviewede leverandører **tilfredshed** med samarbejdet med VISO-konsulenterne i Odense. Spørgeskemaundersøgelsen viser, at 82 % i høj eller i nogen grad har et godt samarbejde med VISOs centrale enhed, jf. nedenfor. Det antages, at de, der svarer ved ikke, endnu ikke har haft samarbejde i form af konkrete sager.

Figur 6-1: Jeg har generelt et godt samarbejde med VISOs centrale enhed om de enkelte sager



Kilde: Spørgeskemaundersøgelse til leverandører, n=211.

Det bemærkes, at der er en mindre tendens til, at samarbejdet i højere grad vurderes positivt, såfremt leverandøren har tidligere kolleger eller samarbejdspartnere, der nu er ansat i VISOs centrale enhed. 71 % af førstnævnte svarer ja til, at de i høj grad har haft et godt samarbejde, hvorimod andelen er 56 % for dem, der ikke har tidligere kolleger eller samarbejdspartnere i VISO-central.

Nogle har oplevet opstartsperioden som "lidt rodet", men der er samtidig en anerkendelse af, at VISO-central (og VISO generelt) skulle finde sine ben i det første halve år af 2007. Flere leverandører nævner, at forudsætningerne var udfordrende for VISO i starten med en helt ny organisation, nye medarbejdere, en vis uklarhed om VISOs opgaver samt manglende kendskab til VISO blandt den primære målgruppe (kommunerne). Den høje grad af tilfredshed med VISO må derfor i nogen grad ses som et øjebliksbillede ultimo 2008 og dermed udtryk for, at netværksorganisationen er mere moden i dag end i 2007.

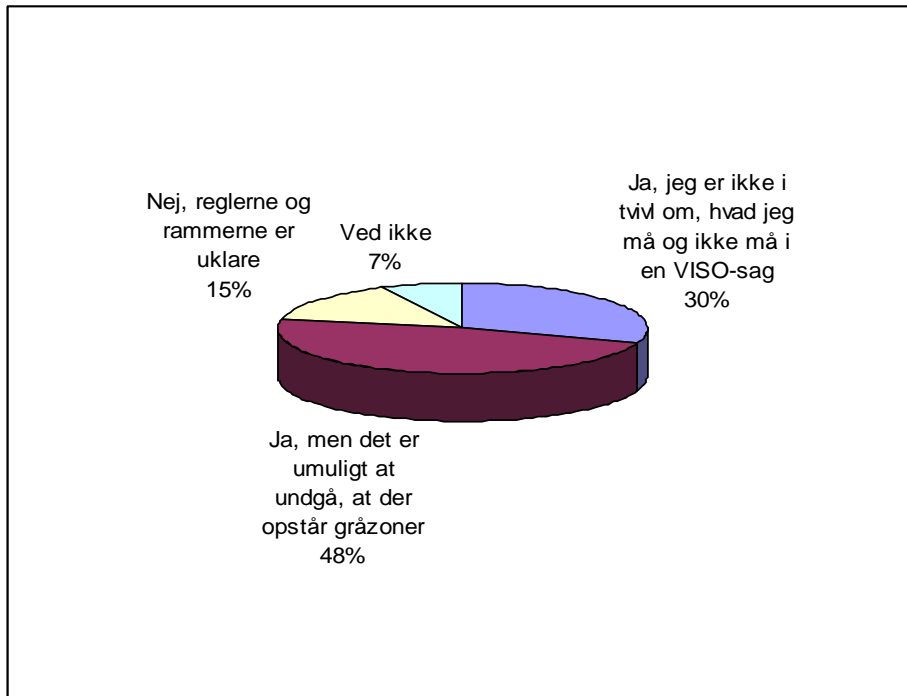
Arbejdsdelingen mellem leverandørerne og VISO-central opfattes af leverandørerne som klar og hensigtsmæssig. Dette kom entydigt til udtryk i forbindelse med Rambøll Managements interviews med leverandørerne. VISO i Odense tager sig af henvendelser og efterfølgende visitation samt efterfølgende indgåelse af aftaler med leverandører og løbende opfølgning. Leverandørerne udfører den konkrete rådgivning og udredning til henvenderne og står dermed for de specialiserede, faglige ydelser.

Denne arbejdsdeling har formelt været på plads siden starten, om end ansvars- og rollefordeling løbende er udviklet og er blevet klarere, efterhånden som samarbejdsrelationerne har udviklet sig. Nogle leverandører har nævnt visse

indkørvingsvanskeligheder i 2007 (jf. tidligere), bl.a. i form af uklarhed om roller og personaleudskiftning hos VISO-central²¹.

Som det tidligere er nævnt, er rollefordeling (og afklaring heraf) en væsentlig del af samarbejdet mellem VISO-central og leverandørerne – særligt i en netværksorganisation. Tabellen nedenfor tyder på, at der på trods af en klar opfattelse af *arbejdsdeling* kan være forskellige opfattelser af, om *rollerne* er tilstrækkeligt klare.

Figur 6-2: Har VISO opstillet klare regler og rammer for dig i rollen som leverandør?



Kilde: Spørgeskemaundersøgelse til leverandører, n=211.

3 ud af 10 leverandører er i dag ikke i tvivl om, hvad deres rolle er, og hvad de må og ikke må i en VISO-sag. Knap halvdelen er på sikker grund, men angiver, at der er gråzoner. Endelig siger 15 %, at reglerne og rammerne er uklare. De gennemførte interviews understøtter denne forskellighed.

Det er Rambøll Managements vurdering, at VISO har gjort en del ud af løbende at italesætte roller og regler for leverandører, men omvendt viser evalueringen, at 15 % (endnu) ikke føler, at reglerne og rammerne er klare, når man skal fungere som VISO-leverandør. Det bemærkes, at der er en mindre tendens til, at de leverandører, der finder regler og rammer uklare, i mindre grad er tilfredse med samarbejdet med

²¹ Spørgeskemaundersøgelsen viser, at knap hver 4. af VISO-centrals medarbejdere er ansat i 2008.

VISO-central. Under alle omstændigheder synes der fortsat at være et behov for klare udmeldinger om roller og regler, jf. også tidligere.

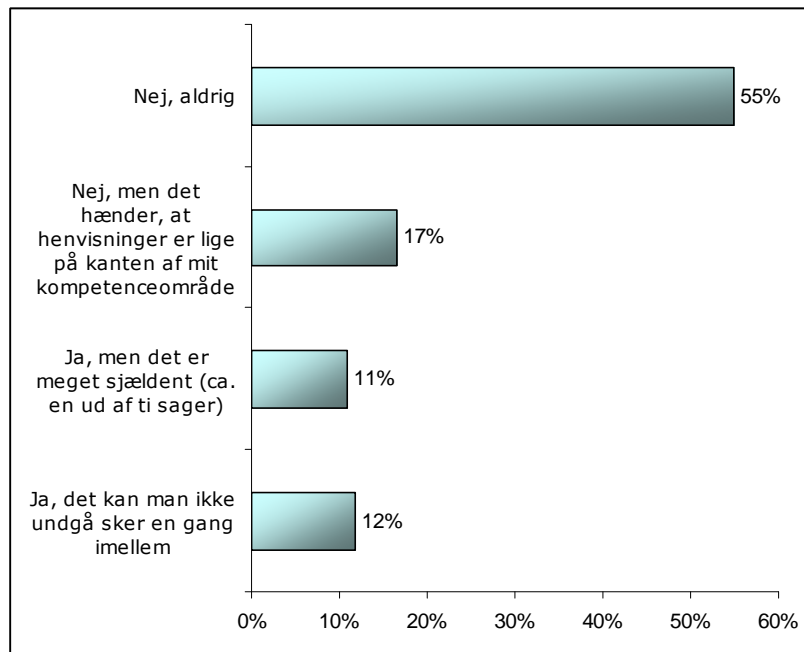
Boks 6-7: Roller og regler som VISO-leverandør

Interviewene med leverandører viser, at der er flere dimensioner i diskussionen af roller og regler. *For det første* har diskussionen af, hvad der kan klassificeres som en VISO-sag spillet ind på selvpfattelsen af, hvilke opgaver leverandørerne skal og må varetage. *For det andet* har drøftelsen af, hvad man må og ikke må som VISO-leverandør haft betydning. VISO som organisation må fx ikke anvise konkrete tilbud, yde juridisk bistand, efterprøve kommunens afgørelse, behandle, være udgiftsdrivende for kommuner mv. Mange leverandører er opmærksomme på disse grænser, hvorimod andre har begrænset kendskab til dette. Det er imidlertid opfattelsen, at VISO-central har meget stærkt fokus på dette og tager fat i det, hvis det opleves i konkrete tilfælde.

Kilde: Rambøll Management, kvalitative interviews.

De visiterede sager opleves i udpræget grad som **relevante** af leverandørerne, om end enkelte har fået sager, som ikke umiddelbart lå inden for leverandørens kompetencer og kerneydelser. Dette siger noget om VISO-centrals kerneopgave – i form af at visitere henvendelser og sager ud til de rigtige leverandører. Tabellen nedenfor understøtter, at VISO-central generelt er lykkedes med visitationsopgaven.

Figur 6-3: Har VISOs centrale enhed henvist en kommune/borger, som lå uden for dit kompetenceområde?



Kilde: Rambøll Management, spørgeskemaundersøgelse til leverandører, n=211.

Den konkrete sagspraksis har været befordrende i forhold til at ramme rigtigt, når sager visiteres ud i praksis. Der synes blandt VISO-konsulenterne at være en praksis, hvor sagerne først drøftes med den potentielle leverandør pr. telefonen på et overordnet plan, hvorefter det skriftlige materiale sendes til leverandøren. Først derefter indgås en aftale om ydelser, timeforbrug og tidsramme.

Denne praksis, der er beskrevet i brugerhåndbogen til VIAS, vurderes som hensigtsmæssig – også set i lyset af at korrekt visitation er et af de få 'håndtag', som VISO-central anvender i forhold til at sikre kvalitet i ydelserne (jf. mere om dette nedenfor).

De administrative procedurer omkring arbejdet med enkeltsager fungerer i praksis hensigtsmæssigt set fra leverandørernes synspunkt. Flere nævner, at VISO-konsulenterne er meget hurtige til at reagere på forespørgsler, og To ud af tre leverandører angiver i spørgeskemaundersøgelsen, at sagsbehandlingstiden i VISO-central generelt er rimelig (yderligere 26 % svarer ved ikke). Også her skal det bemærkes, at resultatet er udtryk for holdningen blandt leverandørerne i dag, hvor organisationen er mere moden end tidligere. Evalueringen viser således, at de fleste leverandører opfatter sagsbehandlingstiden som rimelig.

Det skal nævnes, at VISO-central i 2008 har udarbejdet en intern instruks om responstider som udgangspunkt for samarbejdet med leverandørerne, men responstiderne er i instruksens møntet på, hvor hurtigt leverandørerne skal reagere. Så vidt Rambøll Management er bekendt med, findes der ikke lignende retningslinjer for VISO-central.

Hvad angår **kravene til dokumentation og afrapportering**, oplever alle de interviewede leverandører, at der er stor fleksibilitet og få retningslinjer i forhold til, hvordan en leveranceaftale skrues sammen, og hvordan ydelserne efterfølgende afrapporteres. Nogle er tilfredse og understreger vigtigheden af denne fleksibilitet, da begrænset bureaukrati er afgørende for at kunne fokusere på det faglige. Andre efterlyser meget eksplicit tydelige retningslinjer og/eller skabeloner til, hvordan man udarbejder et timeoverslag/leverancetilbud samt ikke mindst, hvordan man afrapporterer et sagsforløb. Også et evalueringsskema har været nævnt. Af øvrige forhold nævner nogle leverandører, at det er forskelligt fra konsulent til konsulent, hvad der kræves.

Rambøll Management konstaterer, at flere leverandører efterlyser, at der arbejdes mere systematisk med at dokumentere og opsamle erfaringer af det arbejde, som leverandørerne udfører. Det er dog væsentligt at pointere, at det skal gøres på et niveau, så dokumentationskravene ikke opfattes som en belastning, men snarere som en lettelse i form af fx skabeloner, enkle indberetningsskemaer mv. Rambøll Management er bekendt med, at leverandørerne har fået adgang til det elektroniske sagsystem VIAS i efteråret 2008, men det er ikke opfattelsen, at alle gør brug af systemet endnu. Brugen af VIAS kan muligvis imødekomme efterspørgslen fra

leverandørerne, men det har ikke været undersøgt i dybden som en del af evalueringen²².

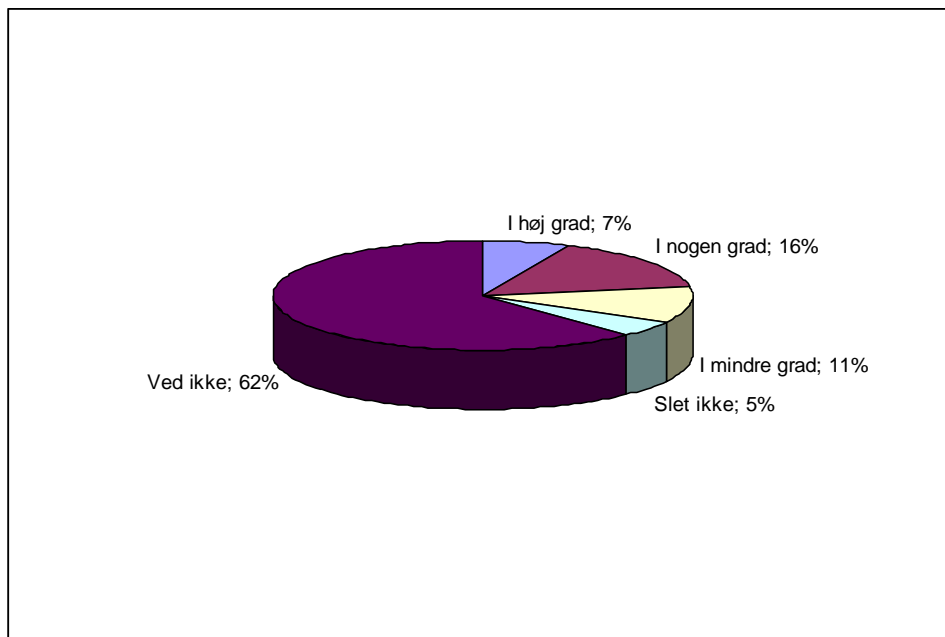
Samarbejdet mellem leverandører har indtil videre kun fundet sted i begrænset omfang. Leverandørerne har haft lejlighed til at møde hinanden på nogle få temamøder, og i få sager kobles flere leverandører sammen for at håndtere en sag. Af spørgeskemaundersøgelsen fremgår et relativt uklart billede af, om leverandørerne oplevet et godt samarbejde med andre VISO-leverandører. Dette skyldes sandsynligvis, at over halvdelen af leverandørerne slet ikke eller i begrænset omfang har haft samarbejde med andre. Det er dog vurderingen på baggrund af udsagn fra interviewene, at der er potentiale for faglig udvikling og vidensdeling leverandørerne imellem, såfremt VISO får igangsat initiativer til den generelle vidensdel. Evalueringen viser under alle omstændigheder, at der indtil videre er begrænset samarbejde mellem de forskellige leverandører i VISO.

Som det blev nævnt i afsnit 6.1, er der flere hos VISO-central, der efterlyser, at VISO-central stiller tydeligere **krav til kvaliteten** af de ydelser, som VISO-leverandørerne leverer, og samtidig styrker kvalitetssikringen af VISOs leverancer til praksis. Der arbejdes pt. med kvalitetssikring som en af målsætningerne i "strategi-spor 4" som led i VISOs strategi for 2008.

Spørgeskemaundersøgelsen til leverandørerne understøtter klart behovet for at arbejde med kvalitetssikring i VISO-organisationen, jf. figuren nedenfor.

²² VISO har som led i strategien for 2008 igangsat en arbejdsgangsanalyse, hvor en analyse af VIAS indgår.

Figur 6-4: Har VISOs centrale enhed klare fælles kriterier for, hvornår en VISO-sag er løst tilfredsstillende?



Kilde: Rambøll Management, spørgeskemaundersøgelse til leverandører, n=211.

Hele 62 % af leverandørerne svarer ved ikke til, om VISOs centrale enhed har klare fælles kriterier for, hvornår en VISO-sag er løst tilfredsstillende, og kun 2 ud af 10 svarer, at dette i nogen eller i høj grad er tilfældet. Svarene dokumenterer, at langt den overvejende del af leverandørerne ikke oplever tydelige krav til, hvad der vurderes som tilfredsstillende kvalitet i VISO-regi.

Flere af de interviewede leverandører påpeger, at VISO-leverandører i vid udstrækning arbejder "tillidsbaseret", og selv om flere finder dette sympatisk, så er det også tydeligt, at flere leverandører undrer sig over, at der ikke finder mere systematisk kvalitetssikring, erfaringsopsamling og evaluering sted.

Igen er vi inde på aspekter i forhold til at sikre en tydelig forventningsafstemning mellem VISO-central og VISO-leverandørerne. Leverandørerne er generelt ikke interesserede i, at VISO-central "blander sig fagligt", men omvendt ser næsten alle interviewede leverandører med velvilje på, hvis der stilles tydeligere krav til og/eller indledes en dialog om, hvad der kan betegnes som "god VISO-praksis".

Det er Rambøll Managements vurdering, at arbejdet med systematisk kvalitetssikring har haft for begrænset fokus i VISOs opstartsperiode. Dette kan i nogen udstrækning forklares med, at VISO har haft nok at gøre med at få en helt ny organisation til at fungere, men omvendt er VISO nu så moden og erfaren som organisation, at der kan arbejdes videre med dette vigtige område. En mulighed ved et mere proaktivt kvalitetsfokus kan være, at leverandørerne oplever, at der stilles ensartede

kvalitetskrav, således at de ved, hvad de skal leve op til (med respekt for forskelligheden fra område til område). En anden gevinst kunne være, at kommuner, tilbud og borgere vil kunne have en forventning om, at de får et ensartet kvalitetsniveau (og ikke ens ydelser), når de anvender VISO. En interviewet leverandør udtalte, at VISO ikke kan kalde sig eksperter, hvis man ikke arbejder mere professionelt med kvalitetssikring.

Sammenfattende er den samlede vurdering, at leverandørerne opfatter samarbejdet med VISO-central som rigtig godt. Som nævnt vurderes det, at dette er udtryk for, hvor samarbejdet står i dag, hvor samarbejdsrelationer er afprøvet, og konkrete erfaringer med enkeltsager opsamlet. Forbedringspotentialerne ligger i tydeligere og ensartet forventningsafstemning (i modsætning til ad hoc fra sag til sag eller fra konsulent til konsulent), bl.a. i form af krav til dokumentation og bedre kvalitetssikring. Sagt på anden vis synes det daglige samarbejde om sagerne at fungere rigtig godt, men der efterspørges en strategisk konsolidering og professionalisering af samarbejdet i netværksorganisationen.

6.2.3 **Leverandørernes samarbejde med brugerne**

Boks 6-8: Leverandørernes oplevelse af samarbejdet med brugerne

Leverandørernes samarbejde med brugerne opfattes, som det var tilfældet for VISO-central, som overvejende positivt. Brugerne har generelt set realistiske forventninger til VISO, og vurderet på oplevelsen af tilfredshed synes leverandørerne at kunne indfri forventningerne. Der efterlyses fremadrettet højere grad af kvalitet i henvendelserne fra kommunerne, evt. ved hjælp af mere eksplicite krav til sagens oplysning.

Evalueringen har også afdækket leverandørernes oplevelse af samarbejdet med brugerne af VISO, dvs. primært de kommunale sagsbehandlere, men også medarbejdere på tilbud og borgere. Samarbejdet med brugerne er ikke nævnt eksplicit i evalueringens kommissorium og afdækkes derfor relativt kortfattet. Det bemærkes, at brugerne behandles samlet i afsnittene nedenfor, men såfremt der er særlige forhold for en type bruger (fx borgerne), der gør sig gældende, gøres der opmærksom herpå.

Forventninger til VISO

I tabellen nedenfor fremgår det, hvad de kommunale sagsbehandlere efterspørger, når de henvender sig via VISO.

Tabel 6-5: Hvilken type viden efterspørger kommuner, der henvender sig via VISO?

	Ofte	Jævnligt	Sjældent	Aldrig
Juridiske spørgsmål og lovfortolkning	3%	10%	36%	51%
Den nyeste viden om det område, de arbejder med	19%	30%	28%	22%
Behandlingstyper og deres fordele og ulemper	22%	24%	27%	27%
Svar på et konkret opstået spørgsmål	23%	29%	27%	21%
Viden om kompensations- og støttemuligheder	32%	26%	20%	22%
Relevante tilbud	37%	28%	19%	17%
Generel viden om målgruppen, de arbejder med	39%	28%	17%	16%
Metoder og værktøjer i forhold til bestemte grupper/problemstillinger	60%	17%	10%	13%

Kilde: Rambøll Management, spørgeskemaundersøgelse til leverandører, N=211.

Det fremgår, at kommunerne spørger om rådgivning på en lang række områder lige fra svar på konkrete spørgsmål over viden om målgruppen til egentlige behandlingstyper. Særligt viden om metoder og værktøjer scorer meget højt (6 ud af 10 får ofte henvendelser), men også generel viden om målgrupper samt spørgsmål om relevante tilbud fylder meget. Dette svarer i store træk overens med svarene fra VISO-central.

Det kan på ny konstateres, at der spørges om forhold, som VISO ikke må hjælpe med i henhold til det regelsæt, der gælder for VISO. 10 % får jævnligt og 36 % sjældent spørgsmål om jura og lovfortolkning, hvilket også har været fremme som en forventning i interviewene i kommunerne. Endnu mere udpræget er det, at de kommunale sagsbehandlere forventer, at VISO kan hjælpe med relevante tilbud. Det kan VISO som bekendt også, så længe at rådgivningen handler om *indholdet* af et tilbud og ikke henvisning til konkrete tilbud. Interviewene i kommunerne (og med leverandører) viser, at mange kommuner har et ønske eller forventning om, at VISO – ligesom amterne kunne det – kan visitere til og/eller pege på et konkret tilbud til en borger.

De kvalitative interviews med leverandørerne tyder på, at kommunerne og øvrige brugere egentlig ikke har urealistiske forventninger til, hvad VISO kan. Sagerne er ofte komplekse, hvorfor meget har været forsøgt tidligere. Derimod er forventningen ofte, at VISO kan bringe et nyt perspektiv på en i forvejen vanskelig sag og ikke mindst, at VISO kan *bringe sagen videre*. Interviewene bekræfter også, at nogle brugere – i mange tilfælde borgerne – forventer eller håber på, at VISO kan levere noget, som de reelt ikke kan. Det kunne være at få efterprøvet den afgørelse, som kommunen har truffet. Generelt nævner alle leverandørerne, at forventningerne varierer meget fra sag til sag.

Kvalitet i henvendelser

Leverandørerne opleverer meget stor variation i kvaliteten i henvendelserne, herunder oplysning af sagen. Det bemærkes af flere, at VISO-central gør et stort arbejde for at afklare problemstillingerne, men kvaliteten vurderes stadig som svingende.

Leverandørerne konstaterer, at brugerne typisk har udfyldt det kontaktskema, der findes på VISOs hjemmeside, men enkelte anbefaler, at det overvejes, om der kan stilles mere eksplicitte krav til, hvordan sagerne skal oplyses, så der er et ensartet grundlag at arbejde ud fra. Samtidig er man bevidst om, at kravene ikke skal opleves som en bureaukratisk barriere, så der skal findes en balance.

Spørgsmålet om kvalitet i henvendelser hænger sammen med, om kommunerne kan siges at være kompetente henvendere. Dette blev afdækket i afsnit 6.1.3, hvor VISO central i høj eller i nogen grad oplevede kommunerne som kompetente henvendere. Der synes i den sammenhæng at være forskellige holdninger blandt leverandørerne til, om kommunerne er kompetente henvendere. Fortsat information og en anerkendende dialog peges der på som faktorer, der kan bidrage til at styrke et godt samarbejde.

Oplevet brugertilfredshed

I spørgeskemaundersøgelsen er der også spurgt til, hvordan leverandørerne oplever brugernes tilfredshed, hvilket fremgår af tabellen nedenfor.

Tabel 6-6: Oplever du, at brugerne af VISO er tilfredse med følgende?

	I høj grad	I nogen grad	I mindre grad	Slet ikke	Ved ikke
Kvaliteten af rådgivning og udredning	61%	16%	0%	0%	23%
Sagsbehandlingstiden	22%	35%	9%	1%	34%
At kommunen eventuelt skal inddrages (borger)	19%	29%	5%	1%	46%
Kravene til sagens oplysning (kommune)	17%	31%	4%	1%	47%

Kilde: Rambøll Management, spørgeskemaundersøgelse til leverandører, n=211.

Det kan først og fremmest konstateres, at en stor andel svarer ved ikke på mange af spørgsmålene. Dette kan hænge sammen med, at leverandørerne kun i begrænset omfang får feedback fra brugerne, og at denne – hvis den findes – tilgår VISO-central.

Det fremgår trods ovenstående, at størstedelen af leverandørerne oplever, at brugerne er tilfredse med kvaliteten af ydelserne. 6 ud af 10 leverandører mener i høj grad, at dette er tilfældet, og ingen har svaret i mindre grad eller slet ikke. De øvrige forhold vurderes tilsvarende positivt, om end der som nævnt er en stor andel, der svarer ved ikke.

Sammenfattende opleves samarbejdet med brugerne som positivt blandt leverandørerne. Brugerne har generelt set realistiske forventninger til VISO, og

vurderet på oplevelsen af tilfredshed synes leverandørerne at kunne indfri forventningerne. Der efterlyses fremadrettet højere grad af kvalitet i henvendelserne fra kommunerne, evt. ved hjælp af mere eksplicite krav til sagens oplysning.

6.2.4 **Leverandørerne og ændringerne af VISOs virke**

Ændringerne af VISO blev som nævnt meldt ud i forsommeren 2008²³, og der blev bl.a. orienteret om ændringerne på extranettet for leverandører (og i breve til driftsherrerne) samt på et temamøde med leverandørerne i september måned.

Spørgeskemaundersøgelsen til leverandørerne viser, at knap 40 % har et kvalificeret kendskab til de foretagne ændringer, idet de angiver at kende ændringerne. Derudover fremgår det, at yderligere 40 % har hørt om ændringerne, uden at kende dem i detaljer, og 20 % har intet kendskab til den ny organisering af VISO.

Samlet set tegner der sig et billede af, at der er nogen viden om ændringerne, men stadig mange, der ikke ved, hvad ændringerne består i og betyder for VISO.

Interviewrunden blandt VISO-konsulenter og udvalgte leverandører har tilsvarende sandsynliggjort, at ændringerne endnu ikke er slået fuldt igennem og derfor ikke udgør en integreret del af leverandørernes arbejde i VISO-regi. På trods af temadagen i september 2008 og øvrig information om ændringerne på extranettet efterspørger flere leverandører mere systematisk og fortløbende information om de implementerede ændringer.

Evalueringen dokumenterer, at der er behov for at kommunikere mere proaktivt og systematisk om ændringerne – også i betragtning af den store betydning, som ændringerne kan forventes at få for VISO som helhed.

Det er i forbindelse med evalueringen nævnt af en leverandør, at netop så fundamentale ændringer i VISOs funktionsmåde kunne være et afsæt til en mere offensiv dialog mellem VISO-central og leverandørerne. Rambøll Management vurderer tilsvarende, at ændringerne er en oplagt mulighed til at styrke samarbejdet i netværksorganisationen VISO.

Spørgeskemaundersøgelsen viser under alle omstændigheder, at de fire ændringer modtages positivt af leverandørerne. Langt den overvejende del af leverandørerne mener, at ændringerne enten i nogen eller i høj grad vil øge brugernes tilfredshed med VISO. Samme billede gør sig gældende i forhold anvendelse af VISO, hvor leverandørerne forventer øget anvendelse, om end ca. 15 % endnu ikke er stand til at vurdere disse forhold.

²³ Se fx artiklen "VISO vil videre" i Social Fokus, nr. 4, juni 2008.

De kvalitative interviews med leverandørerne bekræfter ovenstående billede. Nogle leverandører ser potentiale i at yde fagligt stærkere rådgivning ved længere forløb. Andre ser muligheder i at inddrage leverandører tidligere (i visitationen), om end det er indtrykket, at dette allerede har været praktiseret i mange sager. Dette bekræftes af, at tre ud af fire leverandører angiver i spørgeskemaundersøgelsen, at de i tilstrækkelig grad bliver inddraget fra starten, når der kommer henvendelser.

Derimod er der endnu ikke så mange holdninger til muligheden for at yde bredere funderet rådgivning til kommunerne (ikke kun enkeltsager), hvilket givetvis skyldes, at de fleste leverandører har haft nok at gøre med at gøre sig erfaringer i enkeltsagerne.

Den sidste ændring – at kommunerne nu kan kontakte VISO om alt inden for specialrådgivning vurderes umiddelbart også positivt. Markant flere af leverandørerne er skeptiske overfor, om denne ændring vil øge brugernes tilfredshed.

I de gennemførte interviews udtrykker leverandørerne forståelse af, at man i starten gik forsigtigt til værks, men med de meget få henvendelser i 1. halvår af 2007 skulle der også ske noget for at få flere til at bruge VISO. Omvendt oplever nogle leverandører ændringen som bekymrende eller sågar problematisk, idet ændringen kan betyde, at der dels tilgår sager til VISO, som kommunerne selv bør håndtere, dels at VISO risikerer at "sande til" i sager. Det nævnes, at VISO som minimum bør fastholde nogle kriterier for, hvad en VISO-sag består i.

På baggrund af interviewrunden blandt leverandørerne vurderes det, at konsekvenserne af ændringen med, at sagsbehandlere kan henvende sig om alt inden for specialrådgivning, såfremt mulighederne er udtømt i kommunen, bør følges meget nøje – både i forhold til udviklingen i sagsmængden hos VISO, og hvad kommunerne henvender sig til VISO om.

6.3 Opsamling

I dette afsnit samles op på analysen af VISOs organisering. Der fokuseres på besvarelse af de opstillede evalueringsspørgsmål.

Evalueringen dokumenterer, at der er en positiv oplevelse af samarbejdet fra såvel VISO-central som leverandørerne. Begge parter i netværksorganisationen oplever et udpræget godt samarbejde, og man vurderer hver især, at den anden part leverer en kvalificeret indsats.

Evalueringen dokumenterer, at begge parter ønsker et tættere samarbejde i organisationen – også samarbejdsrelationer, der rækker ud over enkeltsagsarbejdet. VISO-central vurderer på sin side, at der er behov for et strategisk samarbejde på tværs af leverandører og centret omkring udvalgte problemstillinger. Flere leverandører ønsker tilsvarende en stærkere tilknytning til VISO og i højere grad at "være en del af VISO". Det bemærkes i den sammenhæng, at der eksisterer et dilemma mellem på den ene side at ønske tættere kollegiale relationer i

netværksorganisationen og på den anden side at arbejde inden for rammerne af et kontraktforhold.

Endvidere oplever leverandørerne generelt, at rammevilkårene for at fungere som VISO-leverandør er hensigtsmæssige – både i økonomisk og faglig henseende.

I forlængelse af ovenstående efterlyser leverandørerne dog tydeligere krav og forventningsafstemning fra VISO-central. Det gælder for nogle i form af konkrete retningslinjer og skabeloner og for andre krav til kvalitet, evaluering og erfaringsopsamling. Også en kontinuerlig drøftelse af roller vurderes som vigtig. VISO-central erkender selv, at der er behov for sådanne tiltag og er i gang med arbejdet med yderligere professionalisering i regi af strategi 2008.

Samarbejdet med brugerne vurderes efter de første to års erfaringer generelt positivt. VISO oplever, at kommunerne er kompetente henvendere, om end der er stor variation i den måde, hvorpå sagerne er oplyst på. Man oplever dog fortsat, at nogle kommuner mangler indsigt i, hvad VISO kan og må tilbyde, hvilket udgør en markant barriere i forhold til brugen af VISO.

Samarbejdet med frontmedarbejderne på tilbud er endnu begrænset, om end stigende. Derimod har VISO opsamlet erfaringer i samarbejdet med borgerne, og her viser evalueringen, at der er flere udfordringer. Borgerne har generelt mindre viden end kommunerne om, hvad VISO kan tilbyde, hvilket i en del tilfælde resulterer i, at forventningerne ikke indfries. Mange borgere forventer ifølge VISO selv, at VISO kan efterprøve kommunens afgørelse (fx i forhold til skolen på specialundervisningsområdet) eller henvise til tilbud, men ofte må VISO nøjes med at give rådgivning af generel karakter. Dette kan også læses ud af spørgeskemaundersøgelsen med borgere. Evalueringen dokumenterer således, at VISO i nogen grad har svært ved at tilfredsstille borgerbehov.

I de tilfælde, hvor VISO *har* bidraget med rådgivning eller udredning, er det opfattelsen hos VISO, at der er høj grad af brugertilfredshed. Det gælder både kvaliteten af ydelserne samt sagsbehandlingstiden. Dog er den oplevede brugertilfredshed mindre i de tilfælde, hvor man må bede en borger om inddragelse af kommunen.

Evalueringen viser, at langt hovedparten af leverandørerne oplever sagsbehandlingstiden hos VISO-central som rimelig.

De seneste organisatoriske ændringer af VISO opleves entydigt positivt af VISO-central og leverandørerne.

Evalueringen viser, at den valgte organisatoriske model for VISO opleves som hensigtsmæssig af langt de fleste involverede i VISO-organisationen. Man er bekendt med, at modellen indeholder nogle iboende udfordringer, men der arbejdes på at håndtere disse i forbindelse med den igangværende professionalisering af organisationen.

7. Bilag

7.1 Bilag 1: Evalueringens kommissorium

I. Formål, dimensionering og organisering af VISO

VISOs historik

Med kommunalreformen fik kommunerne ansvaret for både den almindelige og den mere specialiserede rådgivning til brugere og pårørende.

VISO er et supplement til den kommunale rådgivning, idet VISO er blevet oprettet for at være en stærk støttefunktion for kommuner i de mest vanskelige enkeltsager.

VISO skal tillige sikre, at borgeren kan trække på den bedste ekspertise, uanset hvor i landet borgeren bor. VISO skal sikre et overblik over, hvilke eksperter i landet der har den største viden om de mest komplicerede problemstillinger.

VISO har følgende funktioner, jf. § 13 i lov om social service:

1. at bistå både kommuner og borgere med gratis vejledende specialrådgivning og gratis vejledende udredning i forhold til de mest specialiserede og komplicerede typer af enkeltsager på det sociale område
2. at bistå kommuner og borgere med gratis vejledende specialrådgivning og yde bistand til kommunens udredning i forhold til de mest specialiserede og komplicerede typer af enkeltsager på specialundervisningsområdet
3. at sikre sammenhængende og helhedsorienteret vidensindsamling, vidensudvikling og vidensformidling til kommuner og tilbud og gøre viden anvendelig for både kommunernes og VISOs specialrådgivning og udredning i enkeltsager.
4. at sikre et landsdækkende overblik over den samlede specialrådgivning.

Målet var at sikre:

- at der ikke forsvandt viden og ekspertise i forbindelse med kommunalreformen,
- at der både skete en videreførelse og en modernisering af den eksisterende vidensstruktur og en fortsat vidensudvikling til gavn for borgere og kommuner i hele landet.

VISOs organisation

VISO er en del af Servicestyrelsen i Odense. VISO består af en central enhed placeret i Odense, dimensioneret med 50 årsværk (pt. er der ansat ca. 35 faglige årsværk) i den centrale enhed.

Hertil kommer et stort netværk af specialister, som er ansat i kommunale, regionale og private tilbud. Der er medio 2008 indgået 132 kontrakter. Kontrakterne fordeler sig på 23 kommuner, 5 regioner og 27 private tilbud.

Derudover er der til VISOs vidensfunktion knyttet 11 tidligere amtskommunale videnscentre, Center for Små Handicapgrupper, Videnscenter for Socialpsykiatri og Hjælpemiddelinstitutet.

Der er nedsat en rådgivende faglig bestyrelse for VISO bestående af repræsentanter for KL, Danske Regioner, forskellige brugerorganisationer samt Velfærdsministeriet og Undervisningsministeriet. Den faglige bestyrelse skal bl.a.

- løbende vurdere dimensioneringen af indsatsområderne inden for den samlede ramme med henblik på, at sammensætningen af VISOs netværk er i overensstemmelse med kommuners og borgeres behov,
- komme med forslag til prioritering af VISOs indsatsområder,
- pege på områder med behov for vidensudvikling, og
- løbende vurdere niveauet af VISOs konkrete indsats i sammenhæng med kommunernes praksisfelt.

II. Evalueringens formål, tidsperspektiv og organisering

Evalueringens formål

Formålet er at evaluere VISO, herunder sætte fokus på kvaliteten og relevansen af den rådgivning, som VISO giver til de kommunale sagsbehandlere og borgere samt på oplevelsen af tilfredsheden med VISO. Evalueringen skal indgå i vurderingen af mulige ændringer af VISOs konstruktion.

Evalueringens tidsperspektiv

Evalueringen igangsættes umiddelbart efter sommerferien 2008 og afsluttes med evalueringsrapport november 2008.

Evalueringens organisering

Velfærdsministeriets departement og Undervisningsministeriet er ansvarlige for evalueringen.

Der nedsættes en faglig følgegruppe med repræsentanter for de to ministerier, en repræsentant fra VISO, en repræsentant fra KL, en repræsentant fra Danske Regioner, en repræsentant udpeget af DH, en repræsentant udpeget blandt brugerorganisationerne på udsatteområdet, samt en repræsentant udpeget af Børnesagens Fællesråd.

III. Evalueringens indhold

Følgende overordnede emner skal belyses:

1. Afdækning af enkeltsagsområdet i VISO
 - a. Kortlægning
 - b. Vidensbehov
 - c. Brug og vurdering af VISO
 - d. Det organisatoriske samspil i VISO
2. Afdækning af generelle vidensbehov og brug af videnscentre

VISO har to hovedopgaver:

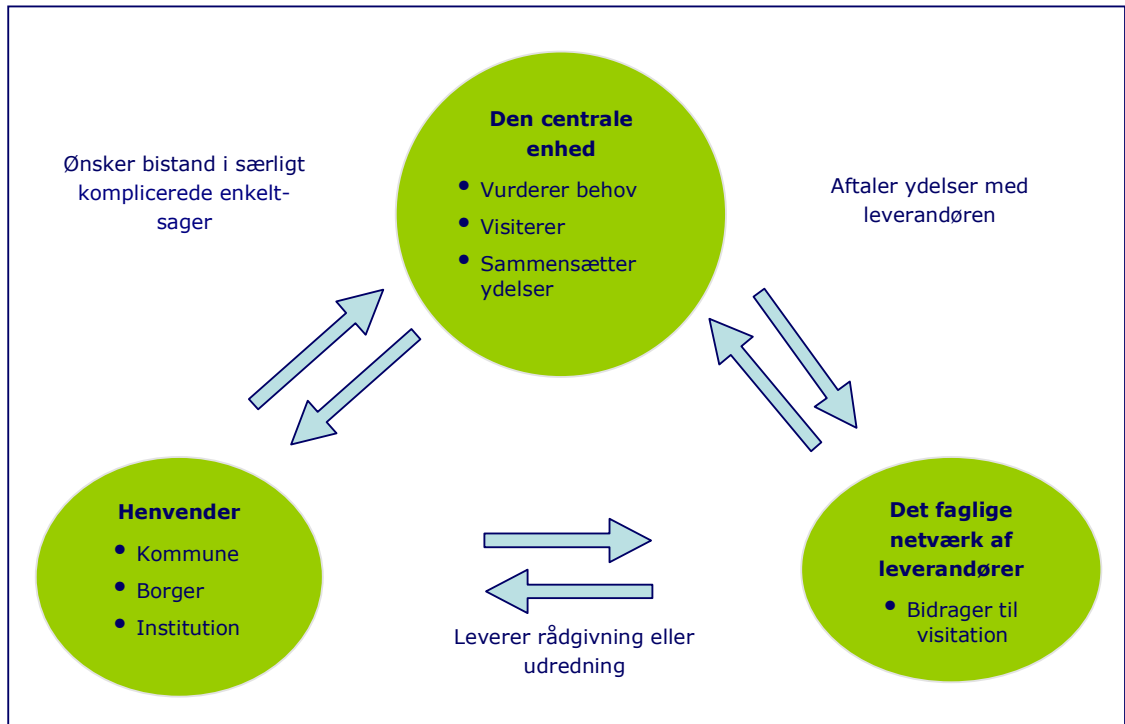
- At sikre rådgivning og udredning af borgere og kommuner i enkeltsager
- At sikre en sammenhængende og helhedsorienteret vidensindsamling og -udvikling, og herunder et landsdækkende overblik over den samlede specialrådgivning.

Evalueringens hovedvægt ligger på den første hovedopgave med rådgivning og udredning af borgere i enkeltsager, idet opbygningen og varetagelsen af VISOs vidensdel endnu ikke er fuldt implementeret.

Evalueringen skal sætte fokus på VISOs opgave med at opfylde lovens bestemmelser om at:

- yde vejledende specialrådgivning til kommuner, borgere og kommunale, regionale og private tilbud i de mest specialiserede og komplicerede enkeltsager på det sociale område og på specialundervisningsområdet,
- yde vejledende udredning til kommuner og borgere i de få mest sjældent forekommende specielle og komplicerede enkeltsager på det sociale område, hvor den fornødne ekspertise ikke kan forventes at være til stede i den enkelte kommune eller i regionens tilbud
- yde bistand til kommunens udredning vedrørende specialundervisning og specialpædagogisk bistand.

MODEL for sagsgangen ved rådgivning i enkeltsager



Ovenstående model illustrerer sagsgangen i VISO på enkeltsagsområdet. Såvel kommuner, tilbud som borgere kan henvende sig til VISOs centrale enhed. Den centrale enhed vurderer henvenders behov for rådgivning eller udredning, eventuelt i samarbejde med leverandører i det faglige netværk, hvorefter der henvises til en eventuel rådgivnings-/udredningsydelse. Ydelsen leveres til henvender af en eller flere relevante leverandører i det faglige netværk. Processen med afklaring af behov og ydelse foregår således i fortløbende dialog mellem de tre parter.

1. Afdækning af enkeltsagsområdet i VISO

1a. Kortlægning af enkeltsagsområdet i VISO

Enkeltsagsområdet skal via data fra VISO kortlægges. Her skal det blandt andet belyses, hvilke henvendelser VISO har haft, hvad der blev VISO-sager, hvilken type rådgivning der har været efterspurgt, hvilke behov for hjælp der er, hvilken type rådgivning efterspørges, hvem der henvender sig, hvordan ydelserne fordeler sig på målgrupper mv.

1b. Vidensbehov i forhold til enkeltsager

Hvilken viden om komplicerede enkeltsager har kommunale sagsbehandlere, PPR-medarbejdere og frontpersonale i kommunale, regionale og private tilbud behov for? Og hvor henter de den?

Herunder ønskes svar på:

- Hvad kendetegner generelt de enkeltsager, hvor sagsbehandleren/PPR-medarbejderen/frontmedarbejderen har behov for viden og rådgivning/udredning udefra? (ikke specifikt i forhold til VISO)
- Hvordan/hvor indhenter sagsbehandleren/PPR-medarbejderen/frontmedarbejderen viden og hjælp i komplicerede enkeltsager? Fx hos den kommunale sagsbehandler, kolleger i egen kommune, frontmedarbejdere i kommunale, regionale og private tilbud, VISO, videnscentre mv.
- Hvad kendetegner situationer/sager, hvor man har henvendt sig til VISO?
- Hvorfor og hvornår bliver VISO brugt/ikke brugt? Herunder hvilke barrierer sagsbehandleren/PPR-medarbejderen/frontmedarbejderen har i forhold til at søge viden og hjælp hos VISO i forbindelse med en kompliceret enkeltsag?
- Findes der i kommunen/regionen retningsanvisninger for brugen af VISO?
- Hvis VISO ikke eksisterede, hvor ville man så søge viden/hjælp?

1c. Brug og vurdering af VISO i enkeltsager

Professionelles brug og vurdering af VISO

Hvordan bruger og vurderer kommunale sagsbehandlere, PPR-medarbejdere, frontmedarbejdere mv. den rådgivning/udredning, som VISO giver i forbindelse med løsning af enkeltsager?

Herunder ønskes svar på:

- Hvorfra stammer kendskabet til VISO?
- Hvilke forventninger var der til VISO forud for henvendelsen?
- Hvad kendetegner de sager, hvor man har henvendt sig til VISO?
- Hvordan vurderes rådgivning/udredning fra hhv. VISO-central hhv. VISO-netværk?
 - Vurdering af VISO-central (målgruppen har haft kontakt til VISO-central) kan bl.a. omfatte oplevelse af kontakten, ventetid, sagsbehandlingstid, brugbarhed af rådgivning, forløbet, forslag til forbedringer mv.
 - Vurdering af VISO-netværk omkring løsning af enkeltsager kan bl.a. omfatter oplevelse af kontakt til VISO-central og leverandør, samspillet mellem parterne, ventetid og sagsbehandlingstid, brugbarhed, forløbet, forslag til forbedringer mv., herunder om henvender mener, at de blev henvist til den rette ekspertise.
 - Vurdering af samspillet mellem VISO-netværk og VISO-central i enkeltsagsrådgivningen.
- Bruges VISO/leverandørnetværkets rådgivning og hvordan (i selve forløbet og i afgørelsen)? Herunder hvilken betydning rådgivningen har haft for indsatsen over for borgeren?
- Har VISOs rådgivning givet anledning til ændret praksis i andre sager el. lign?

Borgeres brug og vurdering af VISO

Hvordan vurderer borgere den rådgivning, som VISO har givet i forbindelse med løsning af enkeltsager?

Denne del af evalueringen omfatter ikke udredningsydelser.

Herunder ønskes svar på:

- Kendskab til VISO
- I hvilke sager har borgere kontaktet VISO og hvorfor?
- I hvilket omfang er/var kommunens sagsbehandler involveret?
- Vurdering og brug af rådgivning, herunder en vurdering af den rådgivning der blev givet hhv. i VISO-central hhv. i VISO-netværk, oplevelse af kontakten til VISO-central og leverandør, ventetid og sagsbehandlingstid, rådgivningens brugbarhed, samspillet mellem parterne, forløbet, forslag til forbedringer mv.

1d. Organisering og samspil i VISO omkring enkeltsager

Hvordan fungerer konstruktionen og samspillet mellem VISO-central og VISO-leverandørnetværk på enkeltsagsområdet?

Herunder ønskes svar på:

- VISOs konsulents oplevelse af samarbejdet omkring rådgivning og udredning i enkeltsager, herunder samarbejdet med leverandørnetværket, borgere, kommunale sagsbehandlere, PPR-medarbejdere og frontmedarbejdere i kommunale, regionale og private tilbud mv.
- Leverandørernes oplevelse af samarbejdet omkring rådgivning og udredning i enkeltsager. Herunder samarbejdet med VISO-centrals medarbejdere i Odense, relevansen af de modtagne opgaver, ventetider og vilkår i forbindelse med løsning af en enkeltsag, samarbejdet med andre leverandører
- Leverandørernes generelle oplevelse af vilkårene som leverandør.

2. Afdækning af generelle vidensbehov og brug af videnscentre

Hvilken generel såvel som specialiseret viden om metoder, behandlingsformer, indsatser, redskaber, processer, diagnoser mv. har kommunale sagsbehandlere., PPR-medarbejdere og frontmedarbejdere i kommuner, regioner og private tilbud behov for?

Herunder ønskes svar på:

- Hvilken viden om metoder, behandlingstyper, indsatser, sagsbehandling mv. efterspørges?²⁴

²⁴ Herved afdækkes, hvilken viden der efterspørges, dog kun erkendt viden.

- Hvor hentes viden om fx metoder, behandlingstyper, indsatser, sagsbehandling?
- Hvilken type af vidensformidling har man gjort brug af (telefonisk, konsulent, rapporter, blade, kurser/temadage mv.)?
- Hvordan skal viden formidles, så den opleves som tilgængelig, relevant og anvendelig?
- Kendes videnscentrene, bruges de, i så fald til hvad og hvordan er tilfredsheden?
- Hvilke typer videnscentre vurderer man, at der er brug for?
- Er der områder/målgrupper, hvor der mangler viden?

IV. Evalueringens gennemførelse og rammer herfor

Der ønskes et samlet løsningsforslag bestående af opgavebeskrivelse, herunder undersøgelsesmetoder og grupper, antal og fordeling af respondenter, ressourceanvendelse og tidsplan på ovenstående elementer i evalueringen.

VISO tilvejebringer det nødvendige skriftlige baggrundsmateriale i form af kvartalsrapporter, organisationsdiagram, allerede gennemførte brugerundersøgelser mv. Materialet skal indgå i analyserne.

Bestemmelserne i persondataloven skal overholdes, og der skal indhentes tilladelse fra Datatilsynet i forbindelse med behandling af personfølsomme oplysninger.

7.2

Bilag 2: Om metoden

I dette afsnit gennemgås de metoder, der er anvendt i evalueringen.

Selve dataindsamlingen har bestået af følgende:

Rambøll Management har gennemført følgende dataindsamlingsaktiviteter som baggrund for undersøgelsen:

- Seks spørgeskemaundersøgelser
- Fem spørgeskemaundersøgelser:
 - VISOs centrale enhed (21 besvarelser, svarprocent 100)
 - VISOs leverandører (211 besvarelser, svarprocent 81)
 - Frontmedarbejdere, der har anvendt VISO (89 besvarelser, svarprocent 66)
 - Borgere der har anvendt VISO (39 besvarelser, svarprocent 39²⁵)
 - Sagsbehandlere, PPR-medarbejdere m.m. der har henholdsvis anvendt og ikke anvendt VISO (496 besvarelser, svarprocent 60)
- Kvalitative interviews med 35 sagsbehandlere, PPR-medarbejdere i 10 kommuner

²⁵ Den relativt lave svarprocent blandt spørgeskemaet til borgere og pårørende kan delvist henføres til, at borgerne er kontaktet pr. brev, og at der ikke er foretaget elektronisk rykkere. Dette er gjort for at sikre borgernes anonymitet og for at leve op til bestemmelserne i persondataloven.

- 11 kvalitative interviews med medarbejdere og ledere i VISO
- 10 kvalitative interviews med leverandører til VISO
- Dokumentstudier af materiale fra VISO
- Registeranalyse baseret på VIAS-databasen (VISOs egen database).

I de efterfølgende afsnit gennemgås følgende:

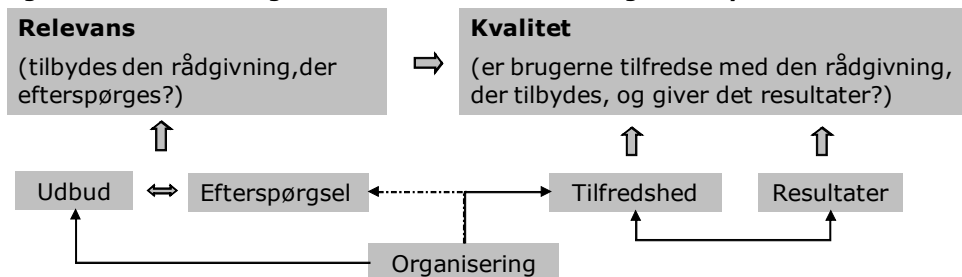
- Den samlede analysestrategi for evalueringen
- Gennemførelsen af spørgeskemaundersøgelserne
- Udvælgelsen og gennemførelsen af analysen i de ti kommuner.

7.2.1 Analysestrategi

Analysestrategien udgør den samlede tilgang for, hvordan evalueringen er foregået, og hvordan der drages konklusioner under de enkelte elementer.

Overordnet set er der to overordnede evalueringsspørgsmål, nemlig relevansen og kvaliteten af VISOs rådgivning. I nedenstående figur ses en oversigt over den analytiske ramme, der er blevet anvendt:

Figur 7-1: Sammenhæng mellem de overordnede mål og delanalysen



Kilde: Rambøll Management.

Som figuren illustrerer, defineres relevans i indeværende som sammenhængen mellem udbuddet af og efterspørgselen efter viden. VISOs primære opgave er på særligt komplekse områder at bibringe fagpersoner og privatpersoner den nødvendige viden, der gør dem bedre i stand til at træffe de rigtige beslutninger. Den viden VISO tilbyder, er dermed relevant i det omfang den matcher den viden, der efterspørges. Det er eksempelvis muligt, at frontpersonalet primært mangler valid viden om, hvilke metoder der er de bedste til at undervise børn med ADHD. I dette tilfælde vil VISOs vidensudbud *ikke* være relevant, hvis der her er fokus på at formidle viden om regelsættet i forbindelse med henvisning til specialundervisning for børn med ADHD.

I forhold til at konkretisere de enkelte elementer yderligere er der foretaget en udpensling af de enkelte spørgsmål, der besvares.

Indledningsvist blev der gennemført en foranalyse, der havde til formål at udvikle en række specifikke hypoteser vedr. de enkelte evalueringsspørgsmål. Foranalysen indeholdt følgende:

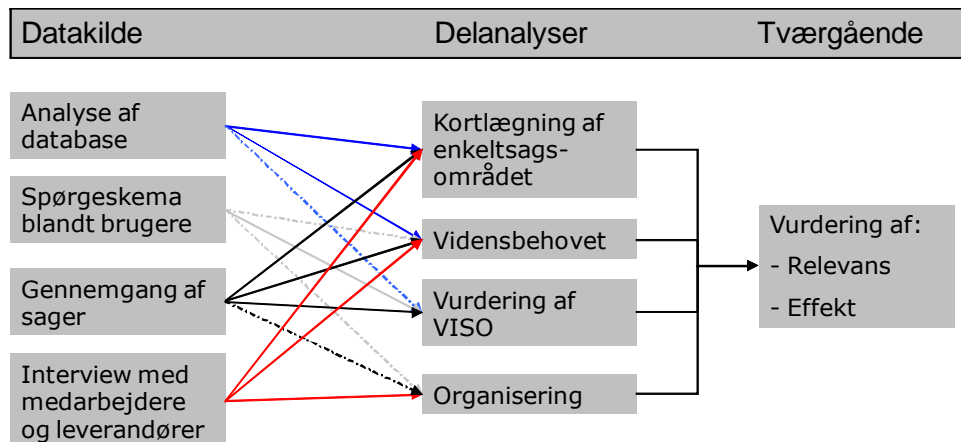
- To fokusgrupper med sagsbehandlere og PPR-medarbejdere
- En fokusgruppe med VISO-medarbejdere
- En fokusgruppe med Velfærdsministeriet og Undervisningsministeriet
- Interview i KL.

På baggrund af foranalysen blev der udviklet en række specifikke hypoteser om de enkelte evalueringsspørgsmål. Samtidig blev foranalysen brugt til at skærpe interviewguides og spørgeskemaer.

Selve analysestrategien er baseret på **datatriangulering**. Dette betyder, at det anvendes flere uafhængige datakilder til at belyse de samme spørgsmål. Generelt vurderes en konklusion stærkere, hvis den understøttes af flere uafhængige datakilder.

De forskellige datakilder bidrager alle til mere end én af analyserne i evalueringen. På den måde optimeres dataindsamlingen, samtidig med at det sikres, at data trianguleres, og konklusionerne dermed baseres på et solidt grundlag. De forskellige datakilders bidrag til de enkelte elementer i den tværgående analyse er illustreret i nedenstående figur:

Figur 7-2: Datatriangulering i den tværgående analyse²⁶



Kilde: Rambøll Management.

For hver delanalyse er fokus på at afdække hypoteser udviklet som del af foranalysen. Som illustreret i ovenstående figur besvarer den tværgående analyse følgende overordnede spørgsmål:

- Hvad er relevansen af VISOs rådgivning?
- Hvordan er kvaliteten af VISOs rådgivning?

²⁶ Fulde linjer illustrerer et direkte bidrag fra datakilden, stiplede linjer et mere indirekte bidrag fra datakilden.

Dette datamateriale har givet rigelig mulighed for datatriangulering såvel i relation til dataindsamlingsmetoder (dokumenter, survey, register og interviews) som i relation til typer af respondenter (borgere, frontmedarbejdere, sagsbehandlere/konsulenter, PPR-medarbejdere, leverandører og medarbejdere i VISO).

7.2.2 Spørgeskemaundersøgelser

Som nævnt ovenfor har Rambøll Management gennemført fem spørgeskemaundersøgelser.

- Borgere og pårørende, der har anvendt VISO. Skemaet er sendt til de 100 borgere, der har kontaktet VISO frem til og med august 2008, og som VISO havde fuldstændige adresser på. 39 har svaret, hvilket giver en svarprocent på 39 %.
- VISOs centrale enhed. Skemaet er sendt til 21 konsulenter og faglige ledere i VISOs centrale enhed. Alle har svaret.
- VISOs leverandører. Skemaet er sendt til 275 personer, der arbejder i de organisationer, der er VISO-leverandører, der bidrager med rådgivning og udredning i enkeltsager. 211 har svaret, hvilket giver en svarprocent på 77 %.
- Frontmedarbejdere, der har anvendt VISO. Skemaet er sendt til alle frontmedarbejdere, der har kontaktet VISO frem til og med august 2008. 88 har svaret, hvilket giver en svarprocent på 59 %.
- Sagsbehandlere og PPR-medarbejdere m.m. i VISOs målgruppe. Skemaet er sendt til alle sagsbehandlere og PPR-medarbejdere, der har kontaktet VISO frem til og med august 2008 (557 personer) samt til 431 sagsbehandlere identificeret af Rambøll Management, dvs. 988 i alt. 562 har svaret, heraf er 19 frafaldet, fordi de hverken arbejder inden for området specialundervisning, udsatte eller handicappede, og yderligere 15, der ikke har arbejdet med sager, der krævede specialviden om et af de tre områder. Blandt de resterende 521 respondenter arbejder 72 % med handicappede, 54 % med udsatte og 27 % med specialundervisning.²⁷

Nedenfor beskrives metoden kort for de gennemførte spørgeskemaundersøgelser inddelt i tre grupper:

- Borgere
- VISO-medarbejdere og leverandører
- Sagsbehandlere, PPR-medarbejdere, frontmedarbejdere m.m.

²⁷ Dette summerer til mere end 100 %, da 12 % af respondenterne arbejder med alle tre områder og 27 % med to områder.

Borgere

Alle borgere, der har henvendt sig til VISO, og hvis sag er afsluttet, blev inviteret til deltagelse i undersøgelsen. Dog ikke borgere, hvis sag blev afsluttet mindre end en måned forud for dataindsamlingen, da disse borgere endnu ikke haft mulighed for at anvende informationen eller forholde sig til processen og værdien af den rådgivning eller eventuel udredning, som de har modtaget fra VISO.

Af hensyn til persondataloven stod VISO for at rundsende spørgeskemaerne. Borgere og pårørende havde mulighed for at svare postalt såvel som elektronisk. En individuel kode gjorde det muligt.

VISO-netværket og VISO-central

Fra VISOs centrale enhed har følgende personer været inviteret til at deltage i den gennemførte survey: Kontorchefer, faglige ledere samt konsulenter i VISO Børn & unge, VISO Voksen samt VISO Specialundervisning. Blandt leverandørerne var alle nuværende leverandører, der bidrager med rådgivning og udredning i enkeltsager, inddraget.

Rambøll Management har modtaget kontaktdata på medarbejderne i VISOs centrale enhed fra VISO selv. Leverandørerne har Rambøll Management indhentet kontaktdata på telefonisk gennem henvendelse til kontraktholderen. Vi bad kontraktholderen om kontaktoplysninger på de tre medarbejdere, der har gennemført flest rådgivninger og/eller udredninger i VISO regi.

Spørgeskemaerne var individuelt tilpasset de to grupper af respondenter, dog med flest muligt ens eller direkte sammenlignelige spørgsmål.

Sagsbehandlere og frontpersonale i målgruppen

Kontaktdata på sagsbehandlere, PPR-medarbejdere, frontmedarbejdere m.fl., der har anvendt VISO, blev leveret fra VIAS. Alle personer, der havde sager, der var igangsat pr. 01-10-08, og hvor der var rettet henvendelse før 1. august 2008, blev inviteret til at deltage i undersøgelsen.

Disse respondenter blev blandt sagsbehandlerne suppleret med respondenter, der *ikke* havde henvendt sig til VISO. De supplerende respondenter blev identificeret af Rambøll Management gennem en velafprøvet procedure. Først gennemgik Rambøll Management alle kommunens hjemmesider med henblik på at identificere relevante ledere med overblik over potentielle kontaktpersoner. Lederne modtog herefter en mail, der præsenterede undersøgelsens formål, hvor de blev bedt om kontaktdata på relevante medarbejdere i kommunen. Mailen kunne videresendes til kolleger for at sikre, at alle oplysninger blev indsamlet. Rambøll Management fulgte op telefonisk, for dem der ikke havde svaret.

Disse respondentdata blev samlet med respondentdata fra VIAS (såvel sagsbehandlere som frontpersonale) og rensset for dobbelt e-mail adresser. Herefter blev et spørgeskema sendt til alle respondenter.

Spørgeskemaerne var individuelt tilpasset de to grupper af respondenter (sagsbehandlere og frontmedarbejdere), dog med flest muligt ens eller direkte sammenlignelige spørgsmål.

7.2.3 **Casebesøg i 10 kommuner**

Rambøll Management har gennemført interview med ca. fire sagsbehandlere i 10 udvalgte kommuner. I det følgende beskrives de tre centrale faser i denne del af dataindsamlingen:

- Udvælgelsen af de 10 kommuner
- Identificering af sagsbehandlere og sager
- Gennemførelse af interview.

Udvælgelsen af de 10 kommuner

Udvælgelsen er sket efter kriterier, der sikrer, at kommunerne er så forskellige som muligt på centrale variable. Rambøll Management har vurderet, at fire kriterier var vigtige at inddrage i udvælgelsen (nævnt i prioriteret rækkefølge):

- Kommunens anvendelse af VISO. Det er således interessant at tale med både kommuner, der anvender VISO meget, og kommuner, der anvender VISO lidt.
- Kommunens størrelse. En hypotese er, at jo mindre kommunen er, desto større behov er der for at søge viden eksternt, fordi specialistviden ikke eksisterer i huset. Dette bekræftes af statusrapporterne for VISO.
- Hvorvidt kommunen i forbindelse med kommunalreformen blev sammenlagt med andre kommuner. En hypotese er, at sammenlagte kommuner kan have meget fokus på selve sammenlægningen og dermed mindre tid og overskud til at søge råd og vejledning. Modhypotesen er, at netop sammenlagte kommuner søger eksternt råd og vejledning, både fordi det er sværere at overskue, hvilken viden der er internt i huset, og fordi man har behov for hurtige svar i en presset hverdag.
- Kommunens geografiske placering. Statusrapporten for VISO af 7. juli 2008 viser, at kommuner i Region Sjælland henvender sig oftere end kommuner i Region Midtjylland (målt pr. indbyggerantal). Statusrapporten viser dog samtidig, at forskellen er begrænset, hvorfor dette kriterium ikke vil blive vægtet højt i udvælgelsen.

På baggrund af disse kriterier arrangerede Rambøll Management interviewrækker i følgende kommuner:

Tabel 7-1: De valgte kommuner

	Kriterier	Kommune
Mange henvendelser ²⁸	Mellem, sammenlagt	Holstebro (57.199 indbyggere, 40,2 henvendelser pr. 1.000 indb.)
	Lille, sammenlagt	Ishøj (20.665 indbyggere, 29,0 henvendelser pr. 1.000 indb.)
	Mellem, ikke sammenlagt	Greve (47.743 indbyggere, 18,9 henvendelser pr. 1.000 indb.)
	Lille, ikke sammenlagt	Allerød (23.650 indbyggere, 29,6 henvendelser pr. 1.000 indb.)
Gennemsnitligt antal henvendelser	Mellem, sammenlagt	Faaborg/Midtfyn (52.101 indbyggere, 17,3 henvendelser pr. 1.000 indb.)
	Stor, ikke sammenlagt	Frederiksberg (93.921 indbyggere, 13,8 henvendelser pr. 1.000 indb.)
Få henvendelser	Stor, sammenlagt	Rudersdal (53.924 indbyggere, 11,1 henvendelser pr. 1.000 indb.)
	Lille, sammenlagt	Halsnæs (30.253 indbyggere, 0,0 henvendelser pr. 1.000 indb.)
	Stor, ikke sammenlagt	Århus (298.501 indbyggere, 5,4 henvendelser pr. 1.000 indb.)
	Lille, ikke sammenlagt	Albertslund (27.596 indbyggere, 7,2 henvendelser pr. 1.000 indb.)

Kilde: Rambøll Management.

Det er vigtigt at gøre opmærksom på, at formålet med udvælgelsen ikke var at sikre repræsentativitet, men derimod at sikre en rimelig spredning. Med en rimelig spredning er det muligt kvalitativt at trække på eksempler fra forskellige kontekstuelle betingelser og dermed sandsynliggøre, at de identificerede eksempler ikke kun eksisterer under givne kontekstuelle betingelser. Denne tilgang til udvælgelse bygger på principperne for "most different caseudvælgelse", hvis formål det er at udvælge cases med henblik på at øge sandsynligheden for, at identificerede sammenhænge ikke kan forklares med andre variable.

Identificering af sagsbehandlere og sager

I de udvalgte kommuner, hvor en eller flere sagsbehandlere har henvendt sig til VISO, henvendte Rambøll Management sig til disses nærmeste leder med ønske om at tale specifikt med disse personer.

Sagsbehandlerne blev herefter bedt om at medbringe to sager, der ligner hinanden mest muligt. Dog skal de i den ene sag have kontaktet VISO for at få råd og

²⁸ Landets store kommuner har ikke mange henvendelser målt pr. 1.000 indbyggere, og det har derfor ikke været muligt at matche de store kommuner med kriteriet "mange henvendelser".

vejledning, hvorimod de ikke har gjort det i den anden sag. Herefter suppleredes der op med personer, som ikke har anvendt VISO. Disse identificeredes i samarbejde med lederen af de afdelinger, hvor relevante respondenter måtte sidde.

Kriterierne for udvælgelse af disse personer er:

- De arbejder med relevante opgaver (komplekse, specialiserede enkeltsager inden for VISOs område)
- De har arbejdet med relevante sager i mere end to år og helst i samme kommune (eller en af de sammenlagte kommuner, der nu udgør den nye kommune, de sidder i). Dette er nødvendigt for at sikre viden og kontinuitet i de besvarelser, vi får.
- De repræsenterer et andet af VISOs områder end de allerede valgte kolleger, således at der sikres størst mulig spredning i den enkelte kommune.

I kommuner, der ikke har henvendt sig til VISO, eller hvor de sagsbehandlere, der har henvendt sig til VISO, ikke længere var ansat, tog vi kontakt til relevante ledere i kommunen for at arrangere fire interviews med udgangspunkt i de tre ovenfor nævnte kriterier. Nedenfor ses en oversigt over, i hvilket omfang VISOs hovedområder er dækket:

Tabel 7-2: Interviewpersoner

	Har haft en VISO-sag	Har ikke haft en VISO-sag	Total
Specialundervisning	4	4	8
Udsatte børn og unge	4	2	6
Udsatte voksne	1	1	2
Handicappede børn og unge	7	3	10
Handicappede voksne	8	1	9
Total	24	11	35

Kilde: Rambøll Management.

Gennemførelse af interviews

Rambøll Management udarbejdede en interviewguide til et relativt struktureret interview. Denne dannede udgangspunkt for alle de gennemførte interviews. Interviewene foregik som face-to-face interview af 1½ times varighed.

7.2.4 **Dokumentstudier og analyse af RIAS-data**

Rambøll Management har anvendt data fra VISOs egen database VIAS. Følgende metodiske bemærkninger skal knyttes til dette:

Først og fremmest har enkelte åbne kategorier i VIAS indeholdt personfølsomme oplysninger. Disse oplysninger er ikke overgivet til Rambøll Management, hvorfor de ikke indgår i analysen.

I forbindelse med data fra VIAS er det desuden vigtigt at påpege, at systemet for registrering af sager i VIAS er blevet ændret flere gange siden VISO startede. Disse ændringer har i nogle tilfælde betydet, at data ikke er inddraget i analysen. Dette gælder kategorierne "klassifikation" og "problemstilling", der er indført pr. 1/7 2008 men først obligatoriske pr. 23/9 2008. For disse to kategorier vurderes data ikke at være af en tilstrækkelig kvalitet til at indgå i analysen.

I andre tilfælde har data været mangelfulde. Det gælder følgende kategorier:

- Kategorierne henvendelseskommune, type henvendelse og formål med henvendelse er først blevet obligatoriske pr. 20. september 2007. Sager, der er oprettet eller afsluttet inden denne dato, har ofte manglet værdier i disse felter.
- Der er af flere omgange, dels sommer 2007, dels pr. 1/7 2008, ændret i de værdier, som registreres i kategorierne "begrundelser for afslutning af sag", "henvendelsens formål" og "type".

Endelig er en stor del af VIAS-data registreret i mange meget små underkategorier, der gør det nødvendigt at kode data yderligere. Genkodning er kun sket, hvor data har været tilstrækkeligt dækkende (dvs. obligatorisk registrering i mindst 6 mdr.) og registreringerne af en tilstrækkelig kvalitet (dvs. beskrivende nok til, at statistikeren kan kategorisere dem) til, at det med rimelighed kan forventes at resultere i valide genkodninger.

7.2.5 **Organisationsanalyse**

Flere dataindsamlingsaktiviteter (kvalitative som kvantitative) blev inddraget til afdækning af VISOs organisering. Her fokuseredes der på interviews med medarbejdere og leverandører, dokumentstudier og data fra RIAS, i og med at spørgeskemaundersøgelserne allerede er beskrevet.

Interview

Det er væsentligt at slå fast, at der i udvælgelsen af interviewpersoner ikke gælder de samme krav til repræsentativitet som i forbindelse med eksempelvis udvælgelse af stikprøver til spørgeskemaundersøgelser. Tilsvarende er der begrænsninger på, i hvilket omfang data indsamlet via kvalitativ metode kan generaliseres. Til trods for disse begrænsninger er det stadig afgørende at sikre stringens, systematik og omtanke i den måde, hvorpå interviewpersoner udvælges på. En høj 'dækningsgrad' er væsentlig, således at interviewpersoner med forskellige karakteristika og perspektiver inddrages. Nedenfor er det beskrevet, hvordan dette er sikret.

VISOs centrale enhed

Der er gennemført interview med 11 respondenter fra VISOs centrale enhed. For så vidt angår VISOs centrale enhed i Odense blev gruppen af interviewpersoner sammensat bredt af følgende medarbejderkategorier:

Tabel 7-3: Oversigt over gennemførte interviews i VISO-central

Medarbejderkategori	Antal enkeltinterview
Topledelse	Vicedirektør Helle Thiele
Øvrig ledelse	Kontorchef Else Lund Frydensberg Kontorchef Rikke Berg Kontorchef Bo Beck Faglig leder Marianne Engbo Faglig leder Jens Kofoed Mogensen
Fagmedarbejdere	Konsulent Anne Andersen Konsulent Anne-Grethe Nielsen Konsulent Klaus Fink Konsulent Gitte Weitlig
Kontraktmedarbejdere	Funktionsleder Mona Holm (se under øvrig ledelse)

I udvælgelsen af respondenter har Rambøll Management derudover taget højde for følgende kriterier:

- Anciennitet (medarbejdere med anciennitet siden VISOs opstart blev prioriteret)
- Sagsområder (jævn fordeling på sagsområder)
- Erfaring (medarbejdere med konkrete erfaringer med VISO-sager og med samarbejde med leverandørnetværket blev prioriteret).

VISOs leverandørnetværk

Der er gennemført 10 interview med respondenter fra VISOs leverandørnetværk. I forhold til leverandørnetværket var udgangspunktet at interviewe personer, der konkret i regi af VISO har givet rådgivning og/eller udredning i enkeltsager. Dog har også kontraktholder hos enkelte leverandører deltaget i interview, bl.a. med henblik på at få drøftet spørgsmål vedrørende indgåelse af kontrakter.

Udvælgelsen af respondenter er sket efter følgende kriterier:

- I hvor høj grad leverandørerne har været anvendt. Det blev prioriteret at inkludere leverandører med en vis grad/høj grad af anvendelse, men også leverandører med mindre/ingen grad af anvendelse indgår.
- Sagsområder (jævn fordeling på sagsområder)
- Anciennitet.

VISO har på baggrund af disse kriterier bidraget til udvælgelsen af leverandører, da Rambøll Management ikke havde det fornødne detaillkendskab.

Gennemførelse af interviewene

Interviewene er foregået som face-to-face interview, dog har det været nødvendigt med enkelte telefoninterview i forbindelse med leverandører, hvor rejseafstanden ikke stod mål med udbyttet af et face-to-face interview. Som baggrund for

interviewene har Rambøll Management udviklede spørgeguides målrettet henholdsvis VISO-central og VISO-leverandørnetværk, dog med henblik på så sammenlignelige data som muligt. Interviewreferater er efterfølgende blevet renskrivet og sendt til godkendelse hos respondenterne.