

---

Marts 2021

# Kommunernes vejledningspligt over for voksne i udsatte positioner

Udarbejdet af  
Retssikkerhedsenheden

## RETSSIKKERHEDSENHEDEN I ANKESTYRELSEN

Telefon: 33 41 12 00 mandag til fredag klokken 9-15

Postadresse: Ankestyrelsen, 7998 statsservice

Mailadresse: [ast@ast.dk](mailto:ast@ast.dk)

Hjemmeside: [www.ast.dk](http://www.ast.dk)

ISBN nr.: 978-87-7811-399-3

# Indholdsfortegnelse

KAPITEL 1	SAMMENFATNING	4
	<b>Hovedresultater</b>	<b>6</b>
	<b>Læsevejledning</b>	<b>11</b>
KAPITEL 2	VEJLEDNINGSPLIGTEN OG UNDERSØGELSENS MÅLGRUPPE	13
	<b>Kommunernes vejledningspligt</b>	<b>13</b>
	<b>Retssikkerhedsenhedens tre undersøgelser om vejledningspligten</b>	<b>15</b>
	<b>Vejledning til borgere i udsatte positioner</b>	<b>17</b>
	<b>Forhold af særlig betydning for vejledning til målgruppen</b>	<b>20</b>
KAPITEL 3	INDGANGE TIL KOMMUNEN	23
	<b>Kommuneperspektiver på indgange til kommunen</b>	<b>24</b>
	<b>Borgerperspektiver på indgange til kommunen</b>	<b>32</b>
KAPITEL 4	RAMMER FOR VEJLEDNINGEN	42
	<b>Kommuneperspektiver på de fysiske rammer for vejledningen</b>	<b>43</b>
	<b>Borgerperspektiver på de fysiske rammer for vejledningen</b>	<b>47</b>
	<b>Kommuneperspektiver på kompetencer og sprogbrug</b>	<b>50</b>
	<b>Borgerperspektiver på kompetencer og sprogbrug</b>	<b>57</b>
KAPITEL 5	INDHOLDET AF VEJLEDNINGEN	63
	<b>Kommuneperspektiver på indholdet af vejledningen</b>	<b>64</b>
	<b>Borgerperspektiver på indholdet af vejledningen</b>	<b>74</b>
KAPITEL 6	KLAGEVEJLEDNING	80
	<b>Kommuneperspektiver på klagevejledning</b>	<b>81</b>
	<b>Borgerperspektiver på klagevejledning</b>	<b>85</b>
BILAG 1	METODE	90

## KAPITEL 1

# Sammenfatning

Medlemmerne af det rådgivende organ har bedt den uafhængige retssikkerhedsenhed, der er i forankret i Ankestyrelsen, om at gennemføre i alt tre undersøgelser om kommunernes vejledningspligt over for borgere.

De tre undersøgelser handler om tre målgrupper: voksne med funktionsnedsættelse, voksne i udsatte positioner og børn og unge i udsatte positioner.

Denne undersøgelse handler om kommunernes vejledning til voksne (herfra benævnt "borgere") i udsatte positioner og er den anden af de tre undersøgelser, retssikkerhedsenheden har gennemført. Alle tre undersøgelser afleveres til det rådgivende organ i 2021.

Læs mere om [den uafhængige retssikkerhedsenhed](#) og [se alle offentliggjorte undersøgelser](#).

### KOMMUNENS VEJLEDNINGSPLIGT

Formålet med vejledningspligten i forvaltningslovens § 7 er at imødekomme borgernes informationsbehov og undgå, at borgerne pga. fejl, manglende viden eller misforståelser ikke får den rette hjælp.

Kommunens vejledning skal være helhedsorienteret og tage højde for alle muligheder for støtte efter sociallovgivningen, jf. retssikkerhedslovens § 5.

Kommunen skal også vejlede borgeren om muligheden for at klage over en afgørelse, jf. forvaltningslovens § 25.

### UNDERSØGELSENS FORMÅL

Formålet med undersøgelsen er dels at belyse, hvordan kommuner varetager vejledningspligten over for voksne i udsatte positioner, dels at belyse, hvordan kommunerne og borgerne oplever vejledningen<sup>1</sup>.

Undersøgelsen skal desuden beskrive eksempler på gode erfaringer og udfordringer i forhold til vejledningen, som undersøgelsens informanter oplever.

<sup>1</sup> Undersøgelsen handler i vidt omfang om borgere i udsatte positioners møde med kommunen. Dette og andre relevante temaer er også berørt i Ankestyrelsens undersøgelse: "[Kommunernes brug af servicelovens §§ 82a-c](#)" (2020).

## METODE OG DATAGRUNDLAG

Borgerperspektivet<sup>2</sup> i undersøgelsen bygger på:

- 10 interview med borgere i forskellige udsatte positioner
- 8 interview med NGO'er og frontpersonale, som arbejder med målgruppen<sup>3</sup>

Kommuneperspektivet i undersøgelsen bygger på:

- 5 interview med medarbejdere, faglige koordinators og ledere fra socialforvaltningen
- 5 interview med medarbejdere og ledere fra beskæftigelsesforvaltningen
- 2 interview med opsøgende medarbejdere
- 1 interview med fremskudte jobkonsulenter

Derudover har Socialstyrelsen og NGO'er bidraget til at kvalificere eksemplerne i undersøgelsen, og VIVE har bidraget med metodisk sparring i forhold til målgruppen.

Rapporten indeholder ikke en juridisk vurdering af kommunernes praksis og har ikke fokus på, om kommunernes praksis er lovmedholdelig eller ej. Vi henviser løbende til lovgivningen og Ankestyrelsens praksis på området, fortrinsvist i lovbokse og grønne bokse i venstremarginen.

Derudover er det vigtigt at understrege, at de borgerperspektiver, der fremgår af undersøgelsen, ikke nødvendigvis relaterer sig til de samme fem kommuner, der indgår i undersøgelsen.

- Metode og datagrundlag er uddybet i bilag 1.

---

<sup>2</sup> Grundet Covid-19-nedlukningen har det ikke været muligt at gennemføre alle planlagte interview med borgere. For at kompensere for dette har vi suppleret med interview med NGO'er og medarbejdere, der er i tæt kontakt med borgergruppen.

<sup>3</sup> Herunder SIND, SAND, Kofoeds Skole, Projekt Udenfor, Mændenes hjem, Hjem til dig, varmetue ved Kirkens Korshær og medarbejdere fra OPUS, der er et psykiatrisk behandlingstilbud til unge.

## KARAKTERISKA VED BORGERE I UDSATTE POSITIONER

## DET FØRSTE MØDE ER AFGØRENDE

## HOVEDRESULTATER

I det følgende præsenterer vi undersøgelsens hovedresultater.

### Flere forhold har betydning for kommunernes vejledning af borgere i udsatte positioner

En række forhold har særlig betydning, når kommunerne vejleder borgere i udsatte positioner:

- Borgerne har ofte komplekse og sammensatte problemer, og graden af udsathed varierer inden for målgruppen.
- Det kan være en stor udfordring for denne målgruppe at henvende sig til kommunen. Det kan skyldes borgerens tidligere historik med kommunen og/eller psykiske udfordringer.
- Målgruppens sammensætning og karakteristika udvikler sig løbende, hvilket stiller krav til kommunernes omstillingsparathed og opdaterede kendskab til tilbud og indsatser under vejledningen og opsøgende arbejde.
- Borgerne har ofte et spinkelt netværk, få eller ingen pårørende, eller begrænsede ressourcer i netværket. Det generelle billede er derfor, at målgruppen sjældent medbringer bisiddere ved møder i kommunen. Det stiller særlige krav til kommunernes formidling af indholdet i vejledningen.

### Indgange til vejledning i kommunen

Undersøgelsen viser, at borgere i udsatte positioner ofte ikke har ressourcerne til selv at henvende sig i kommunen, og det opsøgende arbejde er derfor essentielt i forhold til at sikre, at målgruppen får den nødvendige råd og vejledning, der kan føre til dækning af borgernes støttebehov.

### Borgernes veje ind i kommunen går i høj grad gennem opsøgende arbejde og med støtte fra frontmedarbejdere

Udfordringen i kommunens møde med borgere i udsatte positioner er først og fremmest at nå så langt som til at vejlede. Det skyldes, at mange borgere ikke har ressourcerne til selv at henvende sig. Det stiller krav til kommunernes opsøgende arbejde og involverer i praksis ofte hjælp fra NGO'er, varme-stuer, herberger og lignende.

Når borgeren selv henvender sig, sker det oftest enten via en modtagelse i socialforvaltningen, i Borgerservice eller Jobcentret. Borgerne har generelt svært ved at navigere i kommunens organisering og har ofte været i flere forskellige afdelinger og forvaltninger, inden de finder det rette sted at få råd og vejledning og at indgive deres ansøgning.

### Vigtigheden af det første møde med kommunen

For borgere i udsatte positioner er det særlig vigtigt, at det første møde med kommunen er en god oplevelse. En modtagelse præget af afvisning eller en oplevelse af mistro over for

Manglende motivation kan være en del af borgernes funktionsnedsættelse og må ikke medføre, at borgeren ikke får den nødvendige støtte.

Udfordringen med at borgeren skal genfortælle sin historie ved sagsbehandlerskift, kan til dels afhjælpes, ved at sagsbehandleren opfylder notatpligten.



deres situation kan resultere i, at borgeren opgiver at søge om støtte. En udfordring for kommuner kan være, at det ikke altid er tydeligt, om borgeren er i en udsat position. Det kan resultere i, at borgeren bliver henvist til selvbetjening, hvilket borgeren ikke formår at anvende.

#### Tilgangen til vejledning varierer mellem forvaltninger

Derudover kan det udfordre, at udgangspunktet for vejledningen af borgerne varierer afhængig af, hvilken forvaltning borgeren henvender sig i. Hvor borgeren som udgangspunkt skal være motiveret, før der kan iværksættes en støtte i socialforvaltningen, er udgangspunktet i beskæftigelsesforvaltningen, at borgeren skal vejledes om ret og pligt, som de skal leve op til for at være berettiget en ydelse.

#### Sagsbehandlerskift er en udfordring for borgerne

For borgere i udsatte positioner er sagsbehandlerskift en særlig stor udfordring, da det kan være meget ressourcekrævende at skulle forholde sig til en ny sagsbehandler og fortælle sin historie på ny.

### KOMMUNEPERSPEKTIVER PÅ GODE ERFARINGER

- Åben, tværfaglig rådgivning og fremskudte og specialiserede funktioner i kommunernes forvaltninger er tiltag, der forbedrer mulighederne for at etablere kontakt og yde hjælp til borgere i udsatte positioner.
- Kommunerne har gode erfaringer med koordineret henvisning mellem social- og beskæftigelsesforvaltningen, når borgerne har behov for støtte fra begge forvaltninger.
- Det hjælper borgeren at blive støttet af frontmedarbejdere fra eksempelvis væresteder, herberger og NGO'er i den indledende kontakt med kommunen.

#### Rammerne for vejledningen

Undersøgelsen viser, at fleksibilitet i rammerne for vejledningen er afgørende for at nå denne målgruppe, og god vejledning stiller både krav til sagsbehandlerens formidlingsevner og kompetencer.

Det kan gavne både borgere og sagsbehandlere, når der er fleksibilitet i forhold til, hvor vejledningen foregår

Generelt foretrækker sagsbehandlerne, at den indledende vejledning af borgeren sker fysisk, da det giver bedre mulighed

## **GODE ERFARIN- GER MED FLEK- SIBLE KOMMUNI- KATIONSKANALER**

for at kunne aflæse borgerens mimik, fysiske fremtoning og toneleje.

Nogle borgerne foretrækker, at sagsbehandleren kommer til dem, dér hvor borgeren opholder sig, da kommunen derved opnår et bedre grundlag for at vurdere deres situation og imødekommer, at borgerne kan have vanskeligt ved selv at transportere sig til og fra møderne samt holde styr på aftaler. Andre borgere foretrækker møder med sagsbehandleren over telefonen. Både kommuner og borgere fremhæver, at fleksibiliteten er vigtig, så rammerne for vejledningen kan tilpasses borgerens behov og ønsker.

### **Det kan gavne både borgere og kommuner, når der er fleksibilitet i kommunikationskanaler**

Kommunerne oplever generelt, at det er en fordel, når også de fysiske rammer, altså hvor vejledningen foregår, kan tilpasses borgerens behov. Eksempelvis ved at lave walk-and-talk samtaler eller tage en samtale over telefonen. Sagsbehandlerne bruger deres erfaring med målgruppen til at tilpasse, hvor og hvordan vejledningen foregår.

Nogle borgere foretrækker at mødes fysisk med sagsbehandleren og andre over telefonen. Dette afhænger af flere faktorer, herunder om der er opbygget en tryk kontakt mellem borgeren og sagsbehandleren.

### **God vejledning stiller krav til sagsbehandlerens kompetencer og formidlingsevner**

For borgerne kan det være svært at afkode og forstå vejledningen, og de kan have udfordringer med, at afgørelser og klagevejledning formidles i et kompliceret sprog, såvel mundtligt som skriftligt.

Kommunerne peger på, at vejledningen af målgruppen stiller krav til sagsbehandlerens evne til at oversætte et juridisk sprog, så borgeren forstår det. I modsat fald er der risiko for "pseudovejledning" i den forstand, at borgeren er vejledt om alle nødvendige elementer, men ikke har forstået indholdet eller betydningen af vejledningen. Kommunerne arbejder med kompetenceudvikling i mundtlig og skriftlig formidling til borgerne. Derudover har sagsbehandlerne fokus på ordvalg og gentagelser.

Borgerne oplever, at vejledningen fungerer godt, når sagsbehandleren formår at indgå i en god relation med borgeren, og vejledningen konkret tager afsæt i borgerens situation.





## KOMMUNE- OG BORGERPERSPEKTIVER PÅ GODE ERFARINGER

- Ved vejledning af borgere i udsatte positioner er det en fordel at møde fysisk op på borgerens bopæl, eksempelvis egen bolig eller herberg, for at vurdere borgerens samlede situation.
- Prioritering af formidlingskompetencer for myndigheds-sagsbehandlere kan bidrage til, at borgeren forstår det faktiske indhold af vejledningen samtidig med, at vejledningen er fyldestgørende.
- Borgere vægter højt, at ny sagsbehandler forud for mødet har sat sig ind i borgerens journal, da det kan være ubehageligt at genfortælle sin historik og situation.
- Borgerne fremhæver det som positivt, når sagsbehandleren er fleksibel og kreativ i forhold til at tilpasse rammerne for vejledningen til den enkeltes ønsker og behov.

### Indholdet af vejledningen

Undersøgelsen afdækker kommune- og borgerperspektiver på helhedsorienteret vejledning, herunder udfordringer.

#### Balancegang at vejlede sårbare borgere om ret og pligt på beskæftigelsesområdet

For sagsbehandlere i beskæftigelsesforvaltningen kan det være en udfordring at vejlede præcist om borgerens rettigheder og pligter for at kunne modtage forsørgelsesydelse. Derudover peger kommuner på, at det er vigtigt, at der er tid og ressourcer til vejledningen af målgruppen, da borgere kan have behov for at tage tilløb til at åbne op om deres situation eksempelvis i forhold til misbrug.

#### Vejledning tager ofte udgangspunkt i borgerens akutte behov, hvorefter den bygges ud

Når borgere i udsatte positioner for første gang henvender sig til kommunen, er det ofte nødvendigt først at få afdækket borgerens akutte behov såsom forsørgelse og bolig, før det reelt er muligt at vejlede om og iværksætte andre behandlings- og støttemuligheder.

#### Frygt for fejl kan være hindrende for, hvor bredt sagsbehandlere vejleder

Da borgere i udsatte positioner som udgangspunkt har komplekse problemstillinger, modtager de ofte indsatser med hjemmel i flere forskellige lovgivninger. Det resulterer i en høj

Kommunen skal vejlede om alle støttemuligheder, borgeren kan være berettiget til jf. retssikkerhedslovens § 5 og Ankestyrelsens principmeddelelse 22-18.



grad af kompleksitet i vejledningen. For at undgå fejl i vejledningen er nogle sagsbehandlere på beskæftigelsesområdet varsomme med at vejlede dybdegående inden for servicelovens områder og henviser i stedet borgeren til det relevante sted. Derved sænkes risikoen for, at borgeren vejledes om noget, som borgeren efterfølgende ikke vurderes at være berettiget til i en anden forvaltning. Dog resulterer det også i, at borgeren i stedet skal rette sin henvendelse flere steder hen i kommunen.

#### Borgere oplever, at de bliver pålagt selv at vurdere, hvilken hjælp de har behov for

Nogle borgere oplever, at medarbejderne i kommunen stiller krav til, at de selv er i stand til at identificere og pege på, hvilke problemer de søger hjælp til og i nogle tilfælde også, hvilke indsatser eller ydelser de vil ansøge om. Nogle borgere oplever, at det er tilfældigheder, der afgør, om de bliver opmærksomme på ydelser eller indsatser, som de har mulighed for at søge om.

### KOMMUNE- OG BORGERPERSPEKTIVER PÅ GODE ERFARINGER

- Inddragelse af andre professionelle i og uden for kommunen er med til at kvalificere et helhedsorienteret perspektiv på borgerens situation, der understøtter en god vejledning.
- Tæt og hyppig opfølgning for borgere i målgruppen, eksempelvis på forsorgshjem, kan være initiativer, der styrker relationen og kendskabet til borgeren og muligheden for rettidig vejledning.

#### Klagevejledning

Klagevejledningen udgør en særskilt del af kommunernes vejledningspligt over for borgerne.

**Borgere i udsatte positioner mangler ressourcerne til at klage**  
Generelt oplever kommunerne, at de sjældent modtager klager fra målgruppen, og at de få borgere, der klager, ofte gør det med støtte fra NGO'er, netværk, civilsamfund eller bostøtte. Manglende ressourcer og frygt for konsekvenser for eksisterende ydelser er ofte stopklodser.

**Udfordringer med, hvornår der træffes afgørelse og vejledes**  
NGO'er oplever, at kommunen ikke altid får spurgt ind til, om borgeren ønsker, at der træffes en afgørelse på baggrund af

Der er ikke et krav om, at afgørelserne skal være skriftlige, men kommunen skal kunne dokumentere, at den har givet tilstrækkelig klageadgang. Ifølge forvaltningsloven skal kommunen, på forespørgel fra borgeren, give borgeren en skriftlig afgørelse.



henvendelsen. Hvis der ikke er klarhed over dette, kan det resultere i, at mundtlige ansøgninger ikke bliver behandlet som ansøgninger, hvilket er problematisk, da borgeren derved ikke får en afgørelse med fyldestgørende begrundelse og klagevejledning.

#### Kommuner prioriterer skriftlige afgørelser og mundtlig opfølgning på afslag

Ifølge de kommuner, der indgår i undersøgelsen, har de dog stort fokus på at tydeliggøre, hvornår de vejleder og hvornår, der er tale om en afgørelse. Kommunernes praksis er at give borgeren en skriftlig afgørelse, der ofte suppleres, men ikke erstattes af en mundtlig vejledning om alternativer. Her lægger kommunerne især vægt på, at borgeren har forstået begrundelsen for afslaget, hvilket kan støtte borgeren i en eventuel efterfølgende klage.

### KOMMUNE- OG BORGERPERSPEKTIVER PÅ GODE ERFARINGER

- Den skriftlige afgørelse suppleres med mundtlig vejledning, hvilket gør det muligt at forklare borgeren, hvad der ligger bag afslaget i et sprog, som borgeren forstår.
- Kommunerne afklarer direkte med borgeren, om de skal forstå henvendelsen som en ansøgning for at gøre det tydeligt, hvornår der er tale om henholdsvis vejledning og ansøgning.
- Borgere har gode erfaringer med at få hjælp til at udforme en klage. Denne hjælp kan både komme fra NGO'er eller personale, der er tæt på borgeren. Her er det en fordel, at kommunen informerer borgeren om muligheder i civilsamfundet, eksempelvis bisidderkorps.

### LÆSEVEJLEDNING

Ud over denne sammenfatning er rapporten inddelt i fem kapitler:

**Kapitel 2** rammesætter undersøgelsens resultater og indeholder beskrivelser af lovgivning om kommunernes vejledningspligt og forhold med betydning for vejledningen til målgruppen.

**Kapitel 3** handler om borgernes indgange til vejledning i kommunerne.

**Kapitel 4** handler om rammerne for kommunernes vejledning, og hvordan vejledningen tager højde for borgernes forudsætninger.

**Kapitel 5** belyser indholdet af vejledningen med fokus på, hvordan kommunerne giver helhedsorienteret vejledning.

**Kapitel 6** handler om kommunernes klagevejledning, og hvordan den målrettes borgere i udsatte positioner.

#### Særlige elementer i rapporten

Foruden beskrivelser af undersøgelsens resultater indeholder rapporten følgende elementer, der fremhæver gode erfaringer og udfordringer med vejledningen ud fra både et kommune- og et borgerperspektiv:



- Eksempler, der handler om konkrete borgere og som eksemplificerer gode erfaringer og udfordringer. Eksemplerne er anonymiserede.

Eksemplerne er fremhævet ved brug af to ikoner for henholdsvis gode erfaringer og udfordringer, der ses her til venstre.



- Opsummeringer af gode erfaringer og udfordringer, der dels er baseret på interviewene, dels er kvalificeret af relevante aktører på området.

Opsummeringerne er fremhævet ved brug af to andre ikoner for henholdsvis gode erfaringer og udfordringer, der ses her til venstre.

Derudover vil der løbende fremgå bokse med henvisning til relevante paragraffer og Ankestyrelsens praksis på området.

## Vejledningspligten og undersøgelsens målgruppe

I dette kapitel rammesætter vi undersøgelsens resultater ved at beskrive de overordnede forhold i relation til vejledningspligten og målgruppen af borgerne i udsatte positioner, som konklusionerne i de efterfølgende kapitler skal forstås ud fra.

Kapitlet belyser:

- de lovgivningsmæssige rammer for kommunernes generelle vejledningsforpligtelse
- de lovgivningsmæssige rammer for kommunernes vejledningsforpligtelse specifikt i forhold til borgere i udsatte positioner
- forhold, der har særlig betydning for vejledningen af borgere i udsatte positioner

I forhold til de lovgivningsmæssige rammer er der en generel vejledningspligt, der er beskrevet i forvaltningsloven; en vejledningspligt på det sociale område, der er beskrevet i lov om retssikkerhed og administration på det sociale område (herafter kaldet retssikkerhedsloven); og en vejledningspligt over for borgere omfattet af serviceloven.

### KOMMUNERNES VEJLEDNINGSPLIGT<sup>4</sup>

Når en borger har behov for støtte fra kommunen, kan kommunen efter forvaltningslovens § 7 være forpligtet til at yde vejledning til borgeren om dennes muligheder og rettigheder.

---

<sup>4</sup> Dette afsnit er baseret på [ombudsmandens beskrivelse](#) af vejledningspligten og de nævnte uddrag af lovgivningen.

# §

Rækkevidden af kommunenes vejledningspligt fremgår af Ankestyrelsens principmeddelelse 22-18.

## FORVALTNINGSLOVENS § 7

En forvaltningsmyndighed skal i fornødent omfang yde vejledning og bistand til personer, der retter henvendelse om spørgsmål inden for myndighedens sagsområde.

Forvaltningslovens § 7, stk. 1, gælder alene i tilknytning til sager, hvori der er, eller vil blive, truffet afgørelse. Det følger dog af almindelige retsgrundsætninger og god forvaltningsskik, at der også skal ydes vejledning, selvom der ikke er tale om en afgørelsessag. En sådan pligt kan også følge af særregler i lovgivningen.

**Det overordnede formål** med kommunernes vejledningspligt er at imødekomme borgernes informationsbehov og undgå, at borgerne på grund af fejl, uvidenhed eller misforståelser udsættes for retstap.

Vejledningspligten skærpes, hvis borgeren har særlige problemer såsom ordblindhed eller et andet kommunikationsproblem.

**Vejledningens indhold og omfang** afhænger af en konkret vurdering af den enkelte borgers behov og forudsætninger. Den kan gives både skriftligt og mundtligt. Det afgørende er, at vejledningen gives på en sådan måde, at den opfylder sit formål, nemlig at imødekomme borgerens informationsbehov.

Det følger af god forvaltningsskik, at kommunerne ikke alene bør vejlede, når borgere retter henvendelse herom, men også på eget initiativ, når de er i kontakt med borger, og det forekommer naturligt og relevant at vejlede.

Kommunerne skal være opmærksomme på deres pligt til at foretage en **helhedsvurdering af borgernes samlede behov** for hjælp. Det indebærer en pligt til at vejlede borgerne i forhold til alle spørgsmål og ansøgninger efter den sociale lovgivning. Som led i helhedsvurderingen skal kommunerne også vurdere, om borgerne kan have behov for støtte efter anden lovgivning. Det fremgår af retssikkerhedslovens § 5.

## §

**RETSSIKKERHEDSLOVENS § 5**

Kommunalbestyrelsen skal behandle ansøgninger og spørgsmål om hjælp i forhold til alle de muligheder, der findes for at give hjælp efter den sociale lovgivning, herunder også rådgivning og vejledning. Kommunalbestyrelsen skal desuden være opmærksom på, om der kan søges om hjælp hos en anden myndighed eller efter anden lovgivning.

Ifølge forvaltningslovens § 25 har kommunerne desuden en særskilt pligt til at vejlede borgere om deres **mulighed for at klage**.

## §

**FORVALTNINGSLOVENS § 25**

Afgørelser, som kan påklages til anden forvaltningsmyndighed, skal, når de meddeles skriftligt, være ledsaget af en vejledning om klageadgang med angivelse af klageinstans og oplysning om fremgangsmåden ved indgivelse af klage, herunder om eventuel tidsfrist.

Det gælder dog ikke, hvis afgørelsen fuldt ud giver den pågældende part medhold.

## RETSSIKKERHEDSENHEDENS TRE UNDERSØGELSER OM VEJLEDNINGSPLIGTEN

Retssikkerhedsenheden gennemfører i alt tre undersøgelser om kommunernes vejledningspligt over for tre forskellige målgrupper:

- Voksne med funktionsnedsættelse
- Voksne i udsatte positioner
- Socialt udsatte børn og unge og deres forældre

I alle tre undersøgelser fokuserer vi på kommunernes vejledningsforpligtelse i form af følgende:

1. Pligten til at vejlede borgerne om, hvilken støtte de kan være berettigede til inden for forskellige lovområder, jf. forvaltningslovens § 7 og retssikkerhedslovens § 5 – både indledningsvis og i forbindelse med opfølgning.

2. Pligten til at vejlede borgere om deres mulighed for at klage over en afgørelse fra kommunen, jf. forvaltningslovens § 25.
3. Evt. særlige fokusområder for en given målgruppe.

Denne undersøgelse handler om kommunernes vejledning til voksne i udsatte positioner.



## MULIGHEDER FOR STØTTE CENTRALT I VEJLEDNINGEN

### VEJLEDNING TIL BORGERE I UDSATTE POSITIONER

Kommunernes vejledning til borgere i udsatte positioner handler særligt om, hvilke muligheder der er for støtte og hvilke enheder i kommunen, der bevilger hvilke former for støtte – både indledende og løbende.

Det er et centralt tema i forhold til vejledning til borgere i udsatte positioner, at vejledningen skal være helhedsorienteret. Flere borgere har behov for støtte fra forskellige områder inden for serviceloven såvel som fra andre områder som for eksempel beskæftigelsesområdet. Derfor er det vigtigt, at kommunerne i vejledningen har blik for borgerens samlede livssituation.

Ud over den generelle vejledningspligt, der er beskrevet ovenfor, har kommunerne en særlig forpligtelse over for borgere i udsatte positioner, hvilket fremgår af servicelovens §§ 10 og 12:

# §

#### SERVICELOVENS § 10

Kommunalbestyrelsen skal sørge for, at enhver har mulighed for at få gratis rådgivning. Formålet med rådgivningen er at forebygge sociale problemer og at hjælpe borgeren over øjeblikkelige vanskeligheder. På længere sigt er formålet at sætte borgeren i stand til at løse opståede problemer ved egen hjælp.

Rådgivningen skal kunne gives som et anonymt og åbent tilbud.

# §

#### SERVICELOVENS § 12

Kommunalbestyrelsen skal sørge for tilbud om gratis rådgivning til personer med nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne eller med særlige sociale problemer.

Tilbuddet om rådgivning skal også omfatte opsøgende arbejde.

Derudover er der særlige regler for vejledning af familier med børn i udsatte positioner.<sup>5</sup>

### Omfanget af behovet for vejledning

Antallet af borgere, der modtager en ydelse efter bestemmelser i serviceloven relateret til voksensocialområdet, giver en indikation af omfanget af behovet for vejledning om støttemuligheder og klagevejledning.

Tabel 1.1 viser antallet af borgere, der modtog en ydelse efter servicelovens bestemmelser relateret til voksensocialområdet i 4. kvartal 2019.

Som det fremgår af tabellen, har kommunerne indberettet i alt 85.709 modtagere af de nedenstående ydelser i 4. kvartal 2019.

**TABEL 1.1 KOMMUNERNES SAMLEDE ANTAL INDSATSER EFTER SERVICELOVENS BESTEMMELSER RELATERET TIL VOKSENSOCIALOMRÅDET, 4. KVARTAL 2019**

Bestemmelse i serviceloven	Antal borgere
§ 85 - Socialpædagogisk bistand	38.188
§ 101 - Misbrugsbehandling	13.068
§ 103 - Beskyttet beskæftigelse	6.381
§ 104 - Aktivitets- og samværstilbud	12.264
§ 107 - Midlertidigt botilbud	5.050
§ 108 - Længerevarende botilbud	4.058
§ 110 - Forsorgshjem	6.700
<b>I alt</b>	<b>85.709</b>

Note: For visse af ydelserne kan der både være tale om borgere med sociale problemer og borgere med funktionsnedsættelse. Servicelovens §§ 99 og 100 indgår ikke i tabellen, da der på nuværende tidspunkt ikke indberettes til Danmarks Statistik på disse bestemmelser. Der er tale om unikke borgere inden for den enkelte ydelsestype, den samme borgere kan dog fremgå under flere forskellige ydelsestyper. Ikke alle kommuner har indberettet for samtlige ydelsestyper.

Kilde: Danmarks Statistik, 2021.

<sup>5</sup> Det er desuden en mulighed for kommuner at inddrage Den nationale videns- og specialrådgivningsorganisation i Socialstyrelsen (VISO) i specialiserede og komplicerede sager, jf. § 13 i serviceloven.

Opgørelser fra Ankestyrelsen viser omfanget af klager efter bestemmelserne relateret til borgere i udsatte positioner. Antallet af klager til Ankestyrelsen er ikke i sig selv en indikator for, om kommunerne giver en tilstrækkelig vejledning til borgerne.

Som det fremgår af tabel 1.2, behandlede Ankestyrelsen 171 klager over afgørelser i fjerde kvartal 2019.

**TABEL 1.2. REALITETSBEHANDLEDE SAGER I ANKESTYRELSEN EFTER SERVICELOVENS BESTEMMELSER RELATERET TIL VOKSNE I UDSATTE POSITIONER, 4. KVARTAL 2019**

Bestemmelser i service-loven	Ændrede/ophævede sa-ger	Hjemviste sager	Stadfæstede sager	I alt
§ 85 - Socialpædagogisk bistand	10	31	18	59
§ 101 - Behandling af stof-misbrug	5	13	8	26
§§ 103 og 105, stk. 2, - Beskyttet beskæftigelse	0	1	1	2
§ 104 - Aktivitets- og sam-værstilbud	0	5	6	11
§ 107 - Midlertidigt botilbud	6	26	18	50
§ 108 - Længerevarende botilbud	1	4	11	16
§§ 109 og 110 - Krisecen-tre og forsorgshjem	1	1	5	7
<b>I alt</b>	<b>23</b>	<b>81</b>	<b>67</b>	<b>171</b>

Note: For visse af ydelserne kan der både være tale om borgere med sociale problemer og borgere med funktionsnedsættelse. Det er ikke muligt at opdele data fra Ankestyrelsen på målgrupper. I opgørelserne indgår derfor også klagesager vedrørende borgere, der udelukkende har fysiske funktionsnedsættelser.

Kilde: Ankestyrelsen, 2021

Det er vigtigt at bemærke, at udtrækket fra både Danmarks Statistik og Ankestyrelsen dækker en bred vifte af ydelser inden for området socialt udsatte. For visse ydelser både kan være tale om borgere med sociale problemer og borgere med funktionsnedsættelse.

Gruppen af borgere i udsatte positioner spænder bredt både hvad angår omfang og kompleksitet. I denne undersøgelse stiller vi skarpt på den del af målgruppen, der er særlig udsat,

herunder hjemløse borgere, funktionelt hjemløse borgere og borgere med misbrug og svære sociale og psykiske problemer, og som har brug for støtte efter servicelovens bestemmelser til voksne<sup>6</sup>.

På baggrund af udtræk fra Danmarks Statistik og Ankestyrelsen er det ikke muligt at estimere omfanget af denne del af målgruppen.

## FORHOLD AF SÆRLIG BETYDNING FOR VEJLEDNING TIL MÅLGRUPPEN

I dette afsnit beskriver vi en række forhold, der er væsentlige at have for øje i forhold til forståelse af kommunernes og borgernes erfaringer med vejledningen, der præsenteres i resten af rapporten.

### **Stor variation i typen og graden af udsathed**

Overordnet kendetegner det målgruppen, at der er en meget stor bredde i typen og graden af udsathed. Målgruppen omfatter blandt andet:

- Borgere med psykiske funktionsnedsættelser
- Borgere i hjemløshed
- Borgere i misbrug

Det stiller krav til sagsbehandlerens kendskab til forskellige typer sociale problemer og deres faglige viden om, hvordan vejledningen målrettes den enkelte borger.

### **Krav om tilpasning til en målgruppe i forandring**

Samtidig fortæller flere af kommunerne, at der sker forandringer i sammensætningen af målgruppen af borgere i udsatte positioner. Eksempelvis oplever en kommune en stigning i unge borgere i misbrug. Netop ændringer i målgruppesammensætningen stiller krav til kommunernes tilpasning af deres vejledning og evne til at afkode borgeren. Eksempelvis oplever en kommune en stigning i unge borgere i misbrug. Derudover oplever kommunerne, at de skal håndtere flere borgere i udsatte positioner, hvis udfordringer gør, at de isolerer sig derhjemme i boligen med deres computere, hvilket kræver en øget grad af opsøgende arbejde fra kommunens side.

### **Borgerne modtager ofte ydelser flere steder fra**

---

<sup>6</sup> Vi er bevidste om, at nogle af de borgere, der er i den allermest udsatte position i Danmark, er dem, som falder helt uden for systemet. Dette gælder eksempelvis udenlandske borgere, der opholder sig i landet uden lovligt opholdsgrundlag. Borgere, der er helt uden for systemet, er ikke omfattet af denne undersøgelse.

## SAMMENSATTE PROBLEMSTIL- LINGER

Flere kommuner fremhæver, at borgerne i målgruppen ofte har komplekse, sammensatte problemstillinger. Dette understøttes af NGO'er, der beskriver, at borgernes ydelser derfor ofte hører under forskellige lovgivninger, hvilket også skaber flere forskellige indgange til kommunen. Dette kan give udfordringer af betydning for vejledningen, da borgeren i praksis kan få både regional psykiatrisk indsats, indsatser, der går på tværs af forvaltninger i kommunen, og tværkommunale indsatser. Det stiller store krav til sagsbehandlernes koordinerende kompetencer og overblik i forhold til at sikre en helhedsorienteret vejledning til borgeren. Derudover beskriver NGO'er, at borgere med psykiske udfordringer og misbrug kan risikere at falde mellem to stole i forhold til ansvarsfordelingen mellem kommunen og regionen.

Nogle kommuner nævner også den udfordring, at vejledningen kan blive pseudopræget, når borgeren henvises andetsteds hen. Det skyldes, at borgere kan have så store funktionelle udfordringer eller belastet økonomi, at de kan have svært ved at dække omkostningerne til det, som vejledningen peger på. Ofte kan borgerne ikke selv finansiere hverken medicin, boligindskud eller transport til rådgivningscaféer eller psykiatrisk behandling.

### Selvbetjening og kontinuitet i kontakten er en udfordring

Flere kommuner fremhæver, at det kan være en udfordring at etablere og fastholde en god kontakt til målgruppen, da ikke alle borgere i udsatte positioner har regelmæssig adgang til e-Boks eller telefon. En kommune fremhæver, at det kan være en udfordring i situationer, hvor borgerne selv skal booke deres møde med kommunen, eller når borgeren selv skal udforme og målrette sin ansøgning, eksempelvis når borgeren går fra kontanthjælp til førtidspension. Denne problemstilling kan også få betydning for borgerens faktiske klagemuligheder.

## §

### UNDTAGELSER TIL KRAV OM DIGITAL ANSØGNING

Jf. servicelovens § 112a er der krav om digital ansøgning. Af bestemmelserne i stk. 2 og 3 fremgår, at der er mulighed for at se bort fra dette krav. Hvis borgeren ikke selv er i stand til at ansøge, kan der være behov for at bevillige hjælp, der kan gøre det muligt at borgeren kan ansøge om hjælpen. Dette kan for eksempel være socialpædagogisk støtte efter servicelovens § 85.

### Dialogen kan være udfordret

Derudover oplever kommunerne udfordringer forbundet med at få etableret en aftale med borgeren eller, at borgeren ikke

møder op til samtaler med kommunen. Endelig kan borgerne være påvirkede af rusmidler eller på anden vis være svære at gå i dialog med under vejledningen. Samtidig kan der ligge en særlig udfordring for de borgere, hvor der er sproglige barrierer og behov for tolkebistand. Endelig kan der være borgere, der har det så svært i livet, at det ikke er muligt for dem at opholde sig på forsorgshjem eller herberg. De søger i stedet mod gaden, hvilket får betydning for vejledningens indhold og opfølgning.

### Mistillid og modstand på grund af tidligere erfaringer

Borgere i udsatte positioner kan ofte have en historik med kommunen, der er præget af dårlige oplevelser. Det kan skabe udfordringer for det opsøgende personale eller sagsbehandlere i forhold til at vejlede borgerne, der har modvilje over for kommunen. To opsøgende medarbejdere fortæller, at det kan virke hindrende for et samarbejde med en borger at introducere sig selv som én, der kommer fra kommunen. Derfor indleder de ofte med at sige, at de kommer for at hjælpe. For borgere i målgruppen kan der være en oplevelse af manglende tillid, hvilket kan gøre det svært for de opsøgende medarbejdere at tilbyde råd og vejledning.

### **Bisiddere er ikke udbredt blandt borgere i udsatte positioner**

En anden udfordring, der kan være forbundet med vejledningen af nogle borgere i målgruppen, hænger sammen med, at borgere i udsatte positioner kan have et spinkelt netværk. Det får blandt andet betydning for, hvor hyppigt borgeren medbringer pårørende som bisiddere i dialog med kommunen. Dette fremhæver flere kommuner, som en afgørende forskel i forhold til det generelle billede på handicapområdet, hvor borgerne ofte har en pårørende som bisidder.

For at imødekomme denne udfordring, forsøger kommunerne at vejlede borgerne til eksempelvis bisidderkorps i civilsamfundet, men oplevelsen er, at borgere kan være forbeholdende med at lukke fremmede mennesker ind i deres situation. I de situationer, hvor borgeren medbringer en bisidder, kan det eksempelvis skyldes, at der er tale om en konfliktpræget sag. Derudover oplever en kommune, at det er oftere, at de unge borgere medbringer en bisidder.

### Foreninger og organisationer fungerer som oversættere, bisiddere og bindeled for borgere

For borgere i udsatte positioner fungerer opsøgende medarbejdere og NGO'er ofte som oversættere mellem sagsbehandler og borger under vejledningssamtaler. Her lægger opsøgende medarbejdere vægt på at sikre sig, at borgeren har forstået det, der bliver sagt.

## Indgange til kommunen

Dette kapitel handler om, hvordan borgere i udsatte positioner kommer i kontakt med kommunen, når de har behov for vejledning.

### KAPITLETS HOVEDPUNKTER

Kommuneperspektiver på indgangene til kommunen:

- For borgerne er der mange veje ind i kommunen. Her spiller opsøgende arbejde en central rolle i forhold til at sikre råd og vejledning til de borgere, der ikke selv formår at henvende sig til kommunen.
- Flere kommuner har gode erfaringer med åben rådgivning og tidlig og forebyggende støtte.
- Forskellig tilgang til borgeren i social- og beskæftigelsesforvaltningen er afgørende for, hvornår borgeren tilbydes råd og vejledning. Sagsbehandlere i begge forvaltninger er opmærksomme på at sætte et møde op, hvor sagsbehandleren fra den anden afdeling deltager eller sende borgerne videre, når der er behov for støtte andetsteds.

Borgerperspektiver på indgangene til kommunen:

- Det er afgørende, at medarbejdere, der varetager den indledende vejledning af borgeren, er rustede til at møde borgeren korrekt.
- Det er ikke altid til at se, at en borger er i en udsat position eller har en psykisk lidelse. Dette gør, at flere borgere oplever, at de bliver mødt med skepsis, når de henvender sig for at få hjælp.
- Borgerne oplever, at det er svært at finde vej ind i kommunen og efterspørger én indgang. Her kan NGO'er og behandlingstilbud være en stor hjælp.
- Det er en stor udfordring for borgere i udsatte positioner, at de oplever, at bevisbyrden ligger på deres skuldre i eksempelvis ansøgnings- og klagesituationer.
- Borgerne oplever det udfordrende med skift i sagsbehandlere, da det kræver megen energi at skulle genfortælle deres historie.

## BORGERNE HAR MANGE VEJE IND I KOMMUNEN

### KOMMUNEPERSPEKTIVER PÅ INDGANGE TIL KOMMUNEN

For borgere i socialt udsatte positioner kan der være mange veje ind i kommunen. Som beskrevet i kapitel 2, er det ofte, at borgere i udsatte positioner ikke henvender sig til kommunen af egen drift. En del borgeres vej ind i kommunen vil derfor gå via opsøgende arbejde. I andre tilfælde vil borgerne henvende sig i åbne rådgivningstilbud og få den indledende vejledning her. Endelig er der borgere, der har ressourcerne til selv at henvende sig i kommunen eventuelt med støtte fra opsøgende medarbejdere eller frivillige organisationer. Her kan den første henvendelse både gå gennem social- og beskæftigelsesforvaltningen.

I de følgende afsnit beskriver vi de forskellige veje ind i kommunen for borgere i udsatte positioner.

#### **Vejen ind i kommunen for borgere, der ikke selv henvender sig, går gennem opsøgende arbejde**

For de borgere, der ikke har ressourcerne eller motivationen til selv at henvende sig til kommunen, spiller opsøgende arbejde en afgørende rolle i forhold til at få kontakt til borgeren. Det opsøgende arbejde kan varetages gennem opsøgende medarbejdere, som er ansat af kommunen eller NGO'er. Dertil kan personalet på varmestuer, væresteder, forsorgshjem og herberg også være dem, som får den første kontakt til borgere i udsatte positioner og hjælper borgerne videre ind i kommunen. Kommunerne har også mulighed for at lave fremskudt sagsbehandling på for eksempel herberg og forsorgshjem. Endelig kan kommunerne få kendskab til borgere i udsatte positioner via akuttelefonen i socialforvaltningens modtagelse, hvor pårørende, naboer eller forbipasserende ringer ind med en bekymring for en borger.

#### **Opsøgende medarbejdere reagerer på bekymrende henvendelser og er selv opsøgende dér, hvor borgerne befinder sig**

Flere kommuner bemærker, at opsøgende medarbejdere ofte har den første kontakt til borgerne og derefter henviser videre til socialforvaltningen og Jobcentret, hvis der er behov for yderligere vejledning og støtte.

De opsøgende medarbejders rolle er blandt andet at reagere på bekymrende henvendelser og selv være opsøgende de steder, hvor borgere i socialt udsatte positioner befinder sig – for eksempel parker og torve.



De opsøgende medarbejdere har flere samarbejdsflader – herunder til beskæftigelsesforvaltningen. De opsøgende medarbejdere hjælper også borgerne, for eksempel med at søge kontanthjælp, hvis borgerne er uden forsørgelse.

I en anden kommune fortæller en af de opsøgende medarbejdere, at de har et godt samarbejde med viceværter, som kontakter dem, hvis de for eksempel kan se, at postkassen ikke bliver tømt. Derudover har de tæt samarbejde med Teknik- og Miljøforvaltningen i forhold til at sikre, at borgernes bolig er sikkerheds- og sundhedsmæssig forsvarlig. Nedenstående er en konkret case fra kommunen:



### **GODE ERFARINGER MED OPSØGENDE ARBEJDE**

En opsøgende medarbejder ringes op af en kvinde, der fortæller, at hun er bekymret for sin nabo. Naboens hus forfalder, der er flere smadrede ruder, og haven er fyldt med affald. Den opsøgende medarbejder tager kontakt til Teknik- og Miljøforvaltningen og sammen med en medarbejder derfra kører de ud for at inspicere huset og tale med beboeren.

I huset bor John, som er 61 år. John bliver mistroisk, da de ringer på, og han vil ikke lukke dem ind. Den opsøgende medarbejder efterlader et visitkort og fortæller John, at han må kontakte hende, hvis han skifter mening. Dagen efter ringer John. Han vil gerne have besøg alligevel. Senere på dagen tager de derud igen, og medarbejderen fra Teknik – og Miljøforvaltningen inspicerer huset, mens den opsøgende medarbejder taler med John. Der er huller i væggene, skimmelsvamp og vand-skader på badeværelset. Overalt er der skrald og rådne madrester. Det er tydeligt, at boligen ikke er sundhedsmæssigt forsvarlig. John har ikke andre steder at bo, og den opsøgende medarbejder aftaler med John, at hun vil kontakte det nærliggende forsorgshjem og høre, om han kan bo dér midlertidigt, mens boligen istandsættes.

Eksemplet er anonymiseret.

### **Varmestuer og væresteder hjælper borgere videre til kommunen**

Vejen ind til kommunen for borgere i udsatte positioner kan også gå gennem varmistuer og væresteder. En opsøgende medarbejder fortæller, at det kan være nemmere for personalet på for eksempel væresteder at etablere den første kontakt til borgeren, da det for mange borgere virker mindre farligt at

**GODE ERFARIN-  
GER MED STYRKET  
INDSATS PÅ  
BOFORMER**

snakke med en frivillig end med én, der er ansat af kommunen.

Sagsbehandlere fra socialforvaltningen oplever også, at personalet på varmestuer kan være med til at guide borgeren i retning af kommunen.

#### Kommunens kontakt til forsorgshjem og herberg

Borgerens vej ind i kommunen kan også ske gennem en indskrivning på et forsorgshjem eller herberg. Flere kommuner beskriver, at de har specialiserede teams, der arbejder med borgere på forsorgshjem, som bliver kontaktet, når en borger indskrives. Her beskriver en kommune, at der ofte har været en opsøgende medarbejder eller personale på en varmestue involveret i indskrivningen.

En kommune nævner, at en styrket indsats på både krisecentre og forsorgshjem har givet sagsbehandlerne mulighed for at følge borgerne tættere og få dem hurtigere videre:

*“Der har vi den her styrkede indsats, hvor vi faktisk sidder to medarbejdere på, hvor vi har den her hurtige, intense kontakt med borgerne, der er på forsorgshjem og krisecentre og får givet den her koordinerende rådgivning og råd og vejledning til, hvordan kommer vi videre og følger op på det og får folk videre derfra.” (Sagsbehandler, socialforvaltningen)*

#### Samarbejde med andre instanser i det opsøgende arbejde

En sagsbehandler i en kommunes socialforvaltning beskriver, hvordan kommunen aktivt har opsøgt andre instanser for at få kontakt til borgerne:

*“Vi har aktivt gjort det, at vi har opsøgt forskellige instanser i kommunen, blandt andet Borgerservice og forsyningsselskaber og alle mulige andre steder, hvor det er, at det kan tænkes, at de kommer i berøring med nogle af vores udsatte borgere. Så vi får rigtig mange henvendelser den vej igennem også.” (Sagsbehandler, socialforvaltningen)*

Derudover er der også mange andre veje ind til kommunen for borgere i udsatte positioner. Her nævner de interviewede kommuner blandt andet misbrugscentre, psykiatrien, kriminalforsorgen, hospitalerne, NGO'er, naboer, politiet, støttekontaktpersoner, hjemmeplejen, rehabiliteringsteams og andre dele af forvaltningen.

Kommunen skal samtidig være opmærksom på, hvilken anden form for hjælp, der kan tilbydes.

### Sagsbehandlere i forvaltningerne har gode erfaringer med selv at være opsøgende

Sagsbehandlerne i både beskæftigelses- og socialforvaltningen kan også selv lave opsøgende arbejde. Særligt i de mindre kommuner kender sagsbehandlerne borgerne og kan ofte selv finde de borgere, der har behov for hjælp:

*”Der har vi ret godt styr på dem [borgerne]. Vi skal nok sørge for at få dem ind og få oprettet et forsørgelsesgrundlag. (..) Der er mange lokale, der arbejder på Jobcentret. Så de ser borgerne: ”Jeg så lige ham i går. Han så skidt ud, det dur ikke, han går bare til”. Dét er fordelen ved, at vi ikke er et større sted. Vi har ret godt styr på dem vi har.” (Sagsbehandler, beskæftigelsesforvaltningen)*

I den samme kommune fortæller sagsbehandlerne fra socialforvaltningen, at de har gode erfaringer med at være opsøgende i forhold til målgruppen af unge voksne. Her har sagsbehandleren aflagt den unge regelmæssige besøg over en længere periode, hvilket har medført, at sagsbehandleren har fået et godt kendskab til den unge og derved har kunne målrette vejledningen:

*”Det har primært været unge mænd, som bor hjemme, og som isolerer sig foran computeren, og som er droppet ud af uddannelsessystemerne og bliver forsørget af forældrene. Og det er det lange seje træk, (..) Det der med, at jeg konsekvent er kommet derud med faste intervaller på måske én uge eller 14 dage og simpelthen aflagt et besøg og få talt om og nærme sig den her unge. Dem har vi haft nogle stykker af, som også er kommet tilbage i uddannelsessystemet.” (Sagsbehandler, socialforvaltningen)*

### Vejen ind i kommunen kan gå gennem åbne rådgivningstilbud

Flere kommuner har gode erfaringer med åben rådgivning for de borgere, som har ressourcerne til selv at opsøge råd og vejledning, men som ikke formår selv at henvende sig direkte til kommunens social- eller beskæftigelsesforvaltning.

### Gode erfaringer med åben rådgivning og tidlig og forebyggende indsats

I en åben anonym rådgivning kan borgeren modtage umiddelbar vejledning, få hjælp til at finde frem til den relevante enhed i kommunen, og eventuelt modtage tidlig og forebyggende støtte efter servicelovens § 82a-b.

# §



Kommunen skal tilbyde hjælp, omsorg eller støtte samt optræning og hjælp til udvikling af færdigheder til personer, der har behov herfor på grund af betydelig nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne eller særlige sociale problemer jf. servicelovens § 85

## TIDLIG OG FOREBYGGENDE INDSATS EFTER SERVICELOVENS §§ 82A-B

Kommunerne kan tilbyde gruppebaseret hjælp og støtte (§ 82a) og individuel, tidsbegrænset socialpædagogisk hjælp og støtte (§ 82b). Støtten tilbydes til personer, der har nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne eller sociale problemer, og personer, der er i risiko for at udvikle denne type problemer.

## PROJEKT OM TVÆRFAGLIG RÅDGIVNINGSCAFÉ

En kommune har etableret en rådgivningscafé. Her sidder sagsbehandlere og en økonomisk rådgiver klar til at hjælpe borgerne. Formålet er at yde en tidlig forebyggende støtte og derved gribe de borgere, som på længere sigt kunne få brug for støtte efter servicelovens § 85. I stedet for, at borgeren bliver visiteret til et vist antal timer, visiterer de borgeren til et forløb på tre måneder, som kan forlænges én gang i tre måneder:

*”Så er det faktisk den vejleder, som kommer på, som er en medarbejder i støttekontaktpersons-teamet eller socialpsykiatrien (...), der lidt afgør, hvad er der brug for (...) så starter de med at bruge rigtig mange timer der, og så er der måske ikke nogen timer den næste uge. Så det er sådan lidt frit.”*

Medarbejderne i caféen er opmærksomme på at henvise videre, hvis borgeren henvender sig om en eksisterende sag eller har behov for specialiseret rådgivning.

Eksemplet er anonymiseret.

En anden kommune beskriver, at der i denne kommune er frivillige rådgivere i centre i boligområder, der for eksempel kan hjælpe med e-Boks.

## Når borgeren selv henvender sig i social- eller beskæftigelsesforvaltningen

Generelt er det ofte borgere, der har lidt flere ressourcer, eller er blevet opfordret til at søge hjælp på baggrund af kommunens opsøgende arbejde eller åben rådgivning, der henvender sig selv i kommunen.

Borgerne har ofte været i kontakt med opsøgende medarbejdere eller fået råd og vejledning i frivillige tilbud, før de kommer i kontakt med socialforvaltningen. En kommune beskriver

En del af helhedsorienteret sagsbehandling er, at sagsbehandlerne skal have viden om, hvor i kommunen borgeren kan få hjælp til sine problemer.

socialforvaltningen som endestationen efter en snørklet vej ind:

*"Socialenheden er endestationen i forhold til råd og vejledning. Folk har ofte prøvet en masse andre ting eller er måske kommet til kort i en anden instans og så er det os man ender hos."* (Sagsbehandler, socialforvaltningen)

### Svært for borgerne at finde vej ind i kommunen

Flere kommuner oplever, at det er svært for borgeren selv at finde vej:

*"Dér, hvor det er det største problem er, når borgeren selv skal finde vejen igennem systemet (..) Og vi modtager af og til nogle, der har været en tur i Jobcentret og på Borgerservice, som virkelig er blevet kastet rundt, inden de så lander her. Internt i kommunen ved vi heller ikke altid, hvor vi skal hjælpe folk med at søge hen."* (Sagsbehandler, socialforvaltningen)

Som nævnt i kapitel 2 har borgere i udsatte positioner ofte svært ved at få adgang til og/eller orientere sig på kommunens hjemmeside, hvilket kan gøre det svært for disse borgere at finde ind i kommunen.

En kommune påpeger, at placeringen af modtagelsen for socialforvaltningen er afgørende for, om borgerne kan finde dertil. I denne kommune er modtagelsen placeret centralt i kommunen i samme bygning som Borgerservice, hvilket gør, at det er nemmere for borgeren at finde.

Det er også en udfordring for borgeren, at der er mange mennesker at forholde sig til inde i kommunen, og at det er svært at finde ud af, hvem der kan hjælpe med hvad. Kommunerne forsøger at hjælpe borgerne med denne koordinering:

*"Man forstår jo godt, at de [borgerne] er trætte af systemet (..) Jo mere udsat du er, jo flere snitfalder får du ind i kommunen, jo flere steder skal du også fortælle din historie. Og så bliver du tilmed beskyldt for, at nu laver du også splitelse (..) og i virkeligheden kan han [borgeren] bare ikke huske, hvem det er han har snakket med. For ham er det hele kommunen (..) Så det er det, vi kommer ud for, og det er en vanskelig opgave. Og det prøver vi at løse, så godt som vi kan."* (Sagsbehandler, socialforvaltningen)

### Vigtigheden af en god modtagelse i kommunen

Når borgeren selv henvender sig til kommunen sker det ofte via en modtagelse i socialforvaltningen, Borgerservice eller Jobcentret.

Kommunen har pligt til at forsøge at levere den nødvendige hjælp efter serviceloven til borgere i udsatte positioner, jf. kommunernes omsorgspligt (servicelovens § 82). Dette kan for eksempel ske gennem socialpædagogisk støtte.

En opsøgende medarbejder beskriver vigtigheden af, at der er tilstrækkeligt med ressourcer til at møde borgeren ved den første kontakt i kommunen:

*"Hvis borgeren ikke føler sig hørt og stormer ud af døren, fordi han/hun fik et nej, så er det sværere at komme ind igen. Hvis man i stedet har tid til at sætte sig ned og snakke stille og roligt med borgeren, gør det en forskel. Derfor skal man ikke skære i bemanningen sådanne steder, hvor borgeren henvender sig, og hvor man har den første kontakt."* (Opsøgende medarbejder)

Forskellige tilgange i social- og beskæftigelsesforvaltningen er afgørende for, hvornår borgeren tilbydes råd og vejledning. Sagsbehandlere fra både socialforvaltningen og beskæftigelsesforvaltningen fremhæver, at der er forskel på, hvilken tilgang der er til borgerne i de to forvaltninger, og at denne forskel spiller ind på den vejledning, borgeren modtager. I socialforvaltningen er udgangspunktet, at indsatserne er frivillige, hvorfor det derfor er frivilligt, om borgeren ønsker at tage imod tilbuddet. Sagsbehandleren i socialforvaltningen er dog forpligtet til at undersøge, om borgerens eventuelle manglende motivation til at tage imod støtte skyldes borgerens funktionsnedsættelse, hvilket også gælder for borgere i udsatte positioner. I dette tilfælde er kommunen forpligtet til vedvarende at forsøge at levere den nødvendige støtte.

I beskæftigelsesforvaltningen er udgangspunktet, at borgeren har ret til en ydelse, hvis en række betingelser er opfyldt, herunder en række forpligtelser hos borgeren. Disse forskelle giver to forskellige tilgange til borgerne:

*"I Jobcentret er vi vant til at tænke: Jamen hvis ikke borgerne er motiverede for det, så må vi jo motivere dem. De forskellige tilgange kan godt give nogle clash en gang imellem."* (Sagsbehandler, beskæftigelsesforvaltningen)

#### Henvisning mellem beskæftigelses – og socialforvaltningen

De interviewede kommuner giver flere eksempler på, at borgeren først henvender sig i Jobcentret og herfra bliver vist videre til socialforvaltningen, hvis borgeren har andre problemer end ledighed:

*"Hvis man ikke lige ved, hvor sagen skal starte op, så starter den hos os i socialforvaltningen. (...) Vi har også en bred viden jo og en bred rådgivningsforpligtelse."* (Leder, socialforvaltningen)

Modsat er der også tilfælde, hvor den første kontakt med kommunen er i Jobcentret, hvor borgeren henvender sig for at få

udbetalt kontanthjælp. En leder i beskæftigelsesforvaltningen fortæller, hvordan en sag henvises:

*"Det er jo hele tiden en vurderingssag (..) Er der nogle bekymringer, så sender de dem jo ned til Socialafdelingen. Hvis de er usikre på, hvad de skal gøre her, så drøfter de det med enten mig eller vores socialfaglige konsulent, og så kan vi drøfte, hvad vi kan byde ind med, og hvad kan I byde ind med (..) Og så er det selvfølgelig rådgiveren her i Jobcentret, der har ansvaret for at oplyse borgeren, når vi har fået afdækket, hvad er der så af muligheder." (Leder, beskæftigelsesforvaltningen)*

Sagsbehandlerne i denne kommune peger på, at kommunens lille størrelse gør det nemmere for dem at henvende sig i forhold til overlevering af en sag:

*"Vi har jo vores lovpligtige jobsamtaler. Der sørger sagsbehandlerne for at undersøge, hvad er det for en situation, som den enkelte borger står i, og er det hér, hvor vi skal have fat i vores socialafdeling i forhold til råd og vejledning. Vi har en tradition for at have et meget tæt samarbejde med vores socialafdeling, fordi vi er en lille kommune, så det er ret nemt at kontakte hinanden og få hinanden med til samtaler." (Leder, beskæftigelsesforvaltning)*

Når Jobcentret bliver opmærksom på, at en borger har sociale udfordringer, tager Jobcentret kontakt til modtagelsen i socialforvaltningen. Denne henvendelse kan både foregå via et henvisningsskema og via en mail eller en opringning.

En anden kommune fortæller, at de inviterer sagsbehandlere fra socialforvaltningen med til et møde, hvis de vurderer, at borgeren har behov for støtte efter serviceloven.



## KOMMUNEPERSPEKTIVER PÅ GODE ERFARINGER

- Opsøgende arbejde er vigtigt for borgere i udsatte positioner, der ikke altid er i stand til selv at søge hjælp. Kommuner har gode erfaringer med at tænke den opsøgende indsats på tværs af forvaltningsnitflader, eksempelvis samarbejde med udkørende medarbejdere fra Teknik- og Miljøforvaltningen til at opspore borgere med behov for hjælp.
- Åben rådgivning, samlet modtagelse og akuttelefoner kan understøtte god, indledende vejledning og giver samtidig et godt afsæt for at hjælpe borgeren videre.
- Kommuner har gode erfaringer med styrket og fremskudt indsats på forsorghjem og væresteder for at understøtte, at borgeren kommer godt videre i sin livsførelse.

## SUPPLERENDE BEMÆRKNINGER

OPUS, som er et psykiatrisk behandlingstilbud for unge mellem 18 og 35 år, supplerer med, at nogle kommuner tilbyder IPS (individuelt planlagt job/uddannelse med støtte) til borgere, der er i behandling i psykiatrien og har et ønske om at komme i arbejde eller uddannelse. OPUS udtaler, at det fungerer rigtig godt, at konsulenterne holder til i psykiatriens lokaler, hvilket letter samarbejdet. Derudover giver det adgang til, at personalet i psykiatrien kan stille spørgsmål, der vedrører kommunens kompetencer (lovgivning, rettigheder med videre).

## BORGERPERSPEKTIVER PÅ INDGANGE TIL KOMMUNEN

Generelt er det svært for borgerne at gennemskue, hvor i kommunen de skal henvende sig, når de har behov for vejledning.

### **Vigtigheden af det første møde med kommunen**

Interviewene med borgerne peger på, at det er vigtigt, at de medarbejdere, der varetager den indledende vejledning af borgeren, er rustede til vejlede borgerne korrekt. Det gælder eksempelvis, når borgeren første gang henvender sig i kommunen for at bede om hjælp. Her er det vigtigt, at personalet, der varetager den indledende henvendelse, er klædt på til at kunne håndtere og vejlede borgeren, også når borgeren selv



Der er ikke forvaltningsretlige krav til ansøgningen. På baggrund af borgerens beskrivelse af vanskelighederne skal kommunen undersøge, hvilken hjælp, der kan bevilges.

Myndighedens personale skal altid opføre sig professionelt.

har svært ved at pege på præcist, hvad det er, vedkommende ansøger om.

Derudover er imødekommenhed fra medarbejderne vigtigt, da nogle borgere frygter at blive mødt med vrede eller modstand fra kommunen:

*"Det sværeste er jo egentlig den der usikkerhed på, hvad man bliver mødt af, når man kommer op på kommunen (..) kommer man op og er mega nervøs og usikker på, fordi man skal søge en enkeltydelse eller skal have hjælp til noget andet og så bliver mødt af sådan en halvsur mand eller dame, (..) der er virkelig sådan: "Hvorfor forstår du ikke det?!". Det er det, jeg er blevet mødt af." (Kvinde, der tidligere har været anbragt, og har en sindslidelse, 26 år)*

Her peger borgeren på, at frygten for at møde modstand fra kommunen kan være så stor, at hun i nogle tilfælde hellere undgår at tage kontakt til kommunen:

*"Jeg står her, fordi jeg skal have hjælp. Jeg står her jo ikke for at være irriterende." (Kvinde, der tidligere har været anbragt, og har en sindslidelse, 26 år)*

Dette understøttes af organisationen Kofoeds Skole, der fortæller, hvordan borgerne ofte vægrer sig mod kontakten med kommunen, da det kan opleves som en skamfuld situation for borgeren at bede om hjælp:

*"De vil egentlig gerne have hjælpen, men de vil også allerhelst bare holde sig langt væk fra kommunen, fordi det er forbundet med meget ubehag og måske også skam ofte, at de går derfra med følelsen af at være skamfulde. Jeg har tit hørt dem sige: "Ej, jeg vidste, at jeg ikke ville få det, og hvorfor fik du mig til at gå derhen?!" (Kofoeds Skole)*

Landsforeningen for psykisk sundhed, SIND, påpeger, at en uvenlig stemme i telefonen kan være nok til, at borgeren trækker sig helt og derved ikke får den hjælp, som borgeren har behov for.

En borger foreslår her, at medarbejdere, der håndterer borgernes henvendelser, bør komme på kursus i, hvordan man har en god dialog med borgere i forskellige situationer. Borgeren peger også på, at det ville være en stor hjælp, hvis der var psykologer ansat til at understøtte samtalerne mellem borgeren og sagsbehandleren, som ville kunne hentes ind ved samtalerne ved behov.

### Udsathed er ikke altid til at se

Som beskrevet i kapitel 2, er det ikke altid synligt for kommunen, om borgere befinder sig i en udsat position. Hjem til dig, som er et projekt for unge i eller i risiko for hjemløshed under Røde Kors, oplever, at dette gør, at kommunen ikke altid får taget særlige hensyn til borgeren. Hjem til dig foreslår, at der skabes en indgang i kommunen for unge borgere. Her kunne medarbejderne være ekstra opmærksomme og tage sig tid til at få spurgt ind til, hvorfor de unge søger kontanthjælp i stedet for at være i gang med en uddannelse.

Det, at social udsathed og psykisk sygdom ikke nødvendigvis er nemt at afkode, bevirker, at flere af borgerne oplever, at de bliver mødt med mistro fra kommunens side. En borger ønsker, at kommunen skal være bedre til at møde borgerne på en anerkendende måde:

*"Jeg følte, at jeg blev mødt med virkelig meget mistroiskhed. (..) hvis man virkelig kommer og er helt nede og virkelig har brug for hjælp, så er det bare så hårdt at blive mødt med så meget mistroiskhed og lidt en følelse af: "Men er du egentlig syg?" (..), fordi der er en grund til, at man tropper op – det gør jeg virkelig ikke af lyst. Det er, fordi man står i en meget nederen situation, og der ikke er andre steder at gå hen. Det er jo virkelig sidste mulighed at tage på kommunen." (Kvinde med sindslidelse, 25 år)*

Både Hjem til dig og OPUS, genkender borgernes oplevelser med at blive mødt af mistillid fra systemet:

*"Mange af de unge kan have en oplevelse af, at de er under mistanke for at snyde. Man kan ikke altid se på vores unge, at de faktisk har rigtig mange symptomer og at de så bliver mistænkeliggjort for måske at ville snyde eller være dovne, det synes vi er uretfærdigt. Der er mange af dem, der siger: "Hvis bare jeg havde et brækket ben, så kunne de i det mindste se, at jeg var syg." (OPUS)*

### Svært at finde vej ind i kommunen

Både OPUS og flere NGO'er påpeger, at det generelt er svært for borgerne at finde ud af, hvor de skal henvende sig for at få hjælp af kommunen.

De hjemløses landsorganisation, SAND, oplever, at det generelt er nemmere for borgerne at finde ind i kommunen i de mindre kommuner, hvor der er færre indgangsdøre. I de større byer er der rigtig mange indgange, hvilket forvirrer borgerne.

Kofoeds Skole oplever, at borgerne efterspørger at have én sagsbehandler, som kan være deres indgang til kommunen:

*"Jeg tror, at den typiske sætning, som er ret retvisende er: "Kan du hjælpe mig med at finde ud af, hvem min socialrådgiver er? Altså denne her idé om, at alle borgere har én socialrådgiver. Det handler bare om at finde hende. (..) at de ligesom gerne vil have én startkontakt til kommunen, så de ligesom har én, der forstår dem, og den synes jeg ikke rigtig, at de får (..)." (Koføeds Skole)*

En borger oplever, at det er svært at finde ud af, hvilken afdeling hun skal henvende sig i, da hendes udfordringer er komplekse, og hun derfor falder mellem flere stole. Her har hun oplevet, at også kommunen havde svært ved at henvise videre:

*"Vores første problem var, at vi kontaktede borgercenteret i forhold til, hvem vi skulle have fat i, og det kunne de ikke fortælle os." (Kvinde med sindslidelse, 35 år)*

En anden borger med psykiske udfordringer havde så store udfordringer med at vurdere, hvor hun skulle henvende sig, at hun så sig nødsaget til at hyre en privat socialrådgiver, som kunne hjælpe hende.

Selv borgere, der tidligere har været igennem en ansøgningsproces, har svært ved at vide, hvor de skal henvende sig, hvis de igen skulle få brug for hjælp:

*"Jeg ved ikke nødvendigvis, om jeg faktisk ville vide, hvor jeg skulle henvende mig (..) Jeg er stadig nogle gange ret forvirret over hele det der system." (Mand med sindslidelse, 24 år)*

En anden borger fortæller om sin oplevelse med at finde vej ind i kommunen. Borgerens fortælling er skitseret i følgende case.



Den person, som borgeren henvender sig til, skal også vejlede borgeren, hvis denne kan se, at borgeren har behov for hjælp til at kunne ansøge på grund af sine sociale problemer. Der kunne være for eksempel være behov for bevilling af bostøtte efter servicelovens § 85.

Kommunen er en enhedsforvaltning og har pligt til at sørge for, at ansøgningen kommer det rigtige sted hen.

### UDFORDRING FOR BORGEREN: LANG VEJ FØR MAN NÅR TIL AT KUNNE ANSØGE OM KONTANTHJÆLP

Rune på 24 år flytter til kommunen og vil gerne søge om kontanthjælp. Han har flere psykiske diagnoser og har svært ved at overskue ting.

Rune ringer til Jobcentret og får adressen. Jobcentret er delt for dem over og under 25 år, hvilket Rune ikke fik fat i under telefonsamtalen. Han henvender sig derfor først i Jobcentret for borgere over 25 år og bliver henvist videre til Jobcentret for dem under 25 år. Rune har hverken bil eller cykel, så han går fra det ene sted til det andet, hvilket tager over en time. Her bliver han mødt af en computer, hvor han kan bestille en tid til næste mandag. Han er frustreret, da han går hjem. Han møder op næste mandag på den aftalte tid. Her får han af vide, at han skal skaffe dokumentation fra banken, før han kan søge om kontanthjælp. Det virker helt uoverskueligt for ham at skulle skaffe dokumenterne fra banken, og han er tæt på at opgive. Det lykkes at skaffe dokumenterne og næste uge kommer han til en ny samtale. Her får han tildelt en sagsbehandler, der vil tage imod hans ansøgning. Rune er frustreret over, hvor besværligt det har været bare at komme hertil, og han har svært ved at samle sig om mødet.

Eksemplet er anonymiseret.

SIND pointerer, at udfordringen med de mange indgange til kommunen er, at borgerne får ansøgt et forkert sted og derfor får afslag på en ydelse, som de måske ville have været berettiget til, hvis de havde rettet henvendelsen det rette sted. Dette udfoldes i Kapitel 6.

#### En fordel med fremskudte sagsbehandlere på boformer

Borgere oplever, at fremskudte funktioner er en stor hjælp til at få adgang til kommunen og bevare en regelmæssig kontakt. En borger, der er bosat på et herberg, hvor der med faste intervaller kommer en fremskudt sagsbehandler fra kommunens beskæftigelsesforvaltning fortæller:

*”Det gør en forskel, at de [fremskudte sagsbehandlere] kommer her. Fordi som misbruger, vil jeg sige, kan man godt nogle gange prioritere nogle forkerte ting, og nogle gange går det bare i glemmebogen, at man lige skal møde et eller andet sted (..) Det er dejlig nemt, at det er lige uden for døren nærmest.” (Mand i misbrug, der er bosat på herberg, 36 år)*

### Viden om tidsperspektiv giver tryghed for borgeren

Flere NGO'er oplever, at det er afgørende for borgere i udsatte positioner, at de ved den første henvendelse får at vide, hvornår de kan regne med at høre fra sagsbehandleren igen:

*"Det, at man får fat i en medarbejder, der kan hjælpe én videre, og (..) kan fortælle, hvornår man ringer tilbage, så man ikke går og venter i lang tid, som siger: "Ved du hvad, det finder jeg ud af. Der går én dag" eller der går to (..). Så man har det her tidsperspektiv, så man ikke bare får at vide: "Vi vender tilbage", og så går du rundt og ikke ved, hvornår (..). Det er dér, hvor det er godt, fordi det gør folk trygge." (SIND)*

Netop klarhed og tryghed i dialogen med kommunen og i ansøgningsprocessen efterspørges også af borgerne:

*"Jeg husker det bare stadig som vildt forvirrende og helt vildt utrygt (..) Jeg havde en følelse af, at hvis man siger én ting forkert, så bliver du bare sparket ud, og så er det er bare ærgerligt." (Kvinde med sindslidelse, 25 år)*

### Borgere oplever, at bevisbyrden ligger på deres skuldre, hvilket er en stor udfordring

Flere borgere beskriver, at det er en udfordring, at bevisbyrden i forhold til at være berettiget en ydelse eller en støtte ligger på deres skuldre. I det følgende beskriver en borger, at det var svært at finde dokumentation for, at han opfyldte opholdskravene i forhold til at være berettiget til kontanthjælp:

*"Man aner ikke, hvordan du skal bevise, at du har været i landet, hvis du for eksempel ikke har haft nogen adresse. Kommunen kan jo sige, at et vidne ikke er godkendt. Kommunen kan sige, at et billede ikke er godkendt. Og det bliver sgu svært. Der synes jeg lidt, at det er borgeren, der skal bevise mere, end systemet kan i de tilfælde, og det synes jeg er unfair." (Mand, der tidligere har oplevet hjemløshed, 42 år)*

Ligeledes oplever Projekt Udenfor, at borgerne selv skal stå for at skaffe dokumentation, og at borgerne har brug for støtte for at kunne løfte denne opgave:

*"Det er ikke, fordi de møder kommunen, som så hjælper dem. Kommunen siger "Du skal udfylde det og det og det, og jeg skal bruge det og det fra dig." Og så skal de have hjælp fra os til at få skaffet udskrifterne eller få skaffet en bankkonto eller finde en midlertidig adresse." (Projekt Udenfor)*

Jf. retssikkerhedslovens §§ 10 og 11 har kommunen pligt til at oplyse sagen, herunder med bidrag fra borgeren.

Hvis borgeren på grund af sociale problemer ikke kan overskue eller motiveres til at indhente den nødvendige dokumentation, skal kommunen yde hjælp. Det er en del af kommunens oplysningspligt, selv at indhente den nødvendige dokumentation, hvis det er muligt, eller sørge for at borgeren får kontakt til frivillige, som kan hjælpe.

Dertil tilføjer OPUS, at borgerne også selv skal stå for at videbringe dokumentationen til de andre forvaltninger. OPUS fortæller, at der er gode erfaringer med en satellit i en kommune, hvor borgeren kan få hjælp til at indhente de oplysninger, som de skal vedlægge deres ansøgninger.

### Borgere oplever stor støtte fra NGO'er og OPUS

Flere borgere fortæller, at de har fået hjælp fra NGO'er, OPUS eller personalet på deres boform til at søge støtte hos kommunen:

*"Jeg henvender mig her i huset, hvis det er. Medarbejderne på herberget er rimelig dygtige til at pejle én i den rigtige retning, og så er de også rigtig gode til lige at holde én i ørerne og sige: "Hey. Skulle du ikke lige det der, vi snakkede om?" (Mand i misbrug, der er bosat på herberg, 36 år)*

Flere NGO'er og OPUS bemærker, at de gerne hjælper borgeren med for eksempel at ringe til sagsbehandler eller gå ned i banken, men at det er væsentligt, at borgeren sidder med ved siden af, når de har samtalen eller går i banken.

OPUS fortæller, at borgere, der netop har fået en psykiatrisk diagnose, har behov for at blive klædt på til, hvordan man kommunikerer om sin lidelse. Her oplever OPUS, at de bruger ressourcer på at insistere på at være med i dialogen med kommunen og fungerer som oversætter og bisidder for borgeren.

Kofoeds Skole beskriver, at der er borgere, der har så mange negative erfaringer med kommunen, så hvis ikke medarbejderne følger dem med op på kommunen, så var de vendt om, allerede inden de nåede derop:

*"Borgerne tænker ikke i skel mellem forvaltninger. For dem er det hele kommunen. Det gør, at negative erfaringer for eksempel i Jobcentret, kan gøre, at borgeren er utryk ved at henvende sig i socialforvaltningen for at søge om støtte." (Kofoeds Skole)*

Tidligere negative erfaringer kan bevirke, at borgere på forhånd er i forsvarsposition og derfor har svært ved at høre og forstå, hvad der bliver sagt. Her fungerer Kofoeds Skole ofte som translatør for borgeren.

### Udfordring for borgerne, når der sker sagsbehandler-skift

Flere borgere har dårlige erfaringer med mange sagsbehandler-skift og fortæller, at det kræver meget energi at skulle genfortælle deres historie:

## NEGATIVE ERFARINGER TAGES MED FRA ÉN FORVALTNING TIL EN ANDEN

Kommunens notatpligt og oplysning af sagen kan gøre det nemmere ved skift af sagsbehandlere.

*"I sommer havde jeg et rigtig godt forhold til min gamle sagsbehandler. Lige pludselig fik jeg bare et opkald fra en ny (..) Så skal man starte forfra ja. Når man har meget i bagagen, som jeg har, så gider man ikke flere gange om året at skulle sidde og remse op i hele ens livshistorie for at kunne fortælle det igen om et par måneder måske. Det er lidt hårdt." (Kvinde, der tidligere har været anbragt, og har en sindslidelse, 26 år)*

En borger fortæller, at de mange sagsbehandlerskift og korte samtaler giver ham en oplevelse af, at hans møder med sagsbehandleren er ligegyldige:

*"Jeg tror, at den sidste sagsbehandler har jeg kun mødt to gange, fordi de har skiftet på grund af sygdom. Det er lidt det samme med hensyn til, at det er de her møder, der er ligegyldige at møde op til. Så det er lidt det indtryk, man får, at det ikke er de mest interessante samtaler, vi kan have." (Mand med sindslidelse, 24 år).*

En borger fortæller, at han ofte oplever, at nye sagsbehandlere kommer uforberedt til møder, og han har en oplevelse af at skulle starte forfra hver gang:

*"Jeg er egentlig ligeglad med, at der igen kommer en ny person igen, men skån mig for helvede for at skulle gå hele lortet igennem én gang til og læs papirerne. Det vil skåne mig for meget." (Mand, der tidligere har været i hjemløshed, 42 år)*

OPUS oplever ligeledes, at det gør det sværere og mere utrygt for borgeren at møde op i kommunen, når der er meget udskiftning i sagsbehandlere.



## BORGERPERSPEKTIVER PÅ UDFORDRINGER

- For borgere i udsatte positioner er den primære udfordring med at få råd og vejledning fra kommunen ofte at få skabt den indledende kontakt. Her kan borgere opleve at skulle henvende sig flere steder, og gentagne gange, før deres henvendelse bliver håndteret.
- Hyppige sagsbehandlerskift og snitfladeudfordringer mellem lovgivningen på henholdsvis beskæftigelses- og socialområdet er en udfordring, og gør det svært at skabe overblik over egen sag.
- Dårlige førstehåndsindtryk hos kommunens frontmedarbejdere kan resultere i, at borgere med angstdiagnoser eller andre psykiske lidelser helt vælger at blive væk og derved ikke får den nødvendige hjælp.
- Borgeres "udsathed" kan være kamufleret, og borgere risikerer derved ikke at blive vejledt med udgangspunkt i deres faktiske situation, hvilket ifølge informanterne er mest forekommende i beskæftigelsesforvaltningen.
- Borgere oplever, at det bliver krævet af dem, at de skal kunne sætte ord på deres situation og problemer, hvilket kan være meget svært for målgruppen.

## SUPPLERENDE BEMÆRKNINGER

Socialstyrelsen genkender ovenstående problematik og udtaler, at de erfarer, at borgerne bliver bedt om at henvende sig andre steder på egen hånd, i stedet for, at den første medarbejder hjælper borgeren med at kontakte de relevante steder. Ifølge Socialstyrelsen kan denne service bidrage til, at borgeren vil kunne overskue den kommunale organisation og med det samme få meldinger om eventuelle krav i forhold til videre processer/ansøgninger.





### **BORGERPERSPEKTIVER PÅ GODE ERFARINGER**

- Borgerne oplever, at det første møde med kommunen kan være afgørende for deres oplevelse af kommunen og motivation for at få hjælp til deres situation.
- Borgerne oplever det positivt, når kommunen tager højde for, og udgangspunkt i, borgerens situation, før kommunen adresserer lovgivningen i forhold til ret og pligt.
- Fremskudte funktioner dér, hvor borgeren opholder sig, er en god og tryk vej ind til råd og vejledning i kommunen, når behovet opstår.
- NGO'er spiller en rolle i etableringen af kontakten til kommunerne, hvor borgerne ikke selv er i stand til det.

## Rammer for vejledningen

Dette kapitel handler om, hvordan kommunernes vejledning praktisk er tilrettelagt. Det indbefatter blandt andet:

- Hvor vejledningen foregår og
- Hvornår sagsbehandlerne yder løbende vejledning
- Hvordan sagsbehandlerne sikrer, at vejledningen er tilgængelig for borgerne og tilpasset den enkeltes forudsætninger.

Kapitlet belyser både kommune- og borgerperspektiver på de praktiske rammer for vejledningen om støttemuligheder.

### KAPITLETS HOVEDPUNKTER

Kommunernes beskrivelser af rammerne for vejledningen:

- Sagsbehandlerne foretrækker generelt at mødes fysisk med borgerne og gerne i borgernes hjem ved den indledende vejledning. Det skyldes, at det giver et andet indblik i borgerens situation, end de kan få over telefon eller video, og er vigtigt, da borgerne ikke altid selv kan sætte ord på deres situation og behov.
- Rammerne for den løbende råd og vejledning afhænger af en konkret vurdering af borgerens situation og tidsintervallet siden sidste opfølgningssamtale.
- Sagsbehandlerne fortæller, at den øgede brug af video- og telefonsamtaler grundet corona har skabt en mere positiv og afslappet dialog til kommunen for nogle borgere, mens det kan være udfordrende at finde og fastholde kontakten til borgere i meget udsatte positioner.
- I forhold til hvordan vejledningen tilpasses borgerens forudsætninger, fortæller sagsbehandlerne blandt andet, at de er opmærksomme på deres sprogbrug og udleverer skriftlige referater til borgeren.
- Sagsbehandlerne fremhæver generelt, at det kræver en stærk faglighed at give god vejledning, og at erfaring gør en stor forskel.

Borgernes beskrivelser af rammerne for vejledningen:

- Borgerne fortæller, at hvorvidt de foretrækker at afholde møder med deres sagsbehandler fysisk eller over telefon både afhænger af kontakten til sagsbehandleren og borgerens mentale overskud.
- Borgere og NGO'er erfarer, at møder med sagsbehandlere med fordel kan afholdes over telefon eller på herberg eller varmestuer, da det er energibesparende for borgerne, både mentalt og tidsmæssigt.

## KOMMUNEPERSPEKTIVER PÅ DE FYSISKE RAMMER FOR VEJLEDNINGEN

### Behov for fleksibilitet i de fysiske rammer for vejledningen

I interviewene lægger kommunerne vægt på, at det varierer, om borgere profiterer af, at møder afholdes fysisk, telefonisk eller over video, afhængig af den enkeltes udfordringer, diagnose(r) og mødets formål.

#### De indledende samtaler fungerer bedst fysisk

Kommunerne understreger, at det for de indledende samtaler generelt fungerer bedst med fysisk fremmøde i borgernes hjem eller i kommunen, frem for at tale i telefon eller holde virtuelle møder.

### FYSISKE MØDER ER NØDVENDIGE FOR SAGSBEHANDLERS AFDÆKNING

Sagsbehandlerne fortæller, at de ved fysiske møder bedre kan aflæse borgerens mimik, fremtoning og væremåde. Derudover kan der være tilfælde, hvor borgeren ikke er realistisk omkring sin egen situation, for eksempel omfanget af misbrug:

*"Man får en fornemmelse af, hvad er det for nogle mennesker man sidder overfor (..) som man ikke altid kan høre i telefonen. Deres fremtoning og om de er soignerede for eksempel (..) jeg synes det [telefonen] bliver meget ydelsesagtigt (..) det er det ikke, når du møder et menneske, der faktisk er der. Det med at forklare, at systemet er til for dig, jeg vil gerne hjælpe dig. Det kan man bedre forklare, når man sidder over for folk." (Sagsbehandler, socialforvaltningen)*

En anden kommune fortæller, at det fysiske møde giver bedre mulighed for at trække på socialrådgiverens erfaringsbaserede intuition i vurderingen af borgerens situation:

*"Vi kan synes meget godt om Skype og Teams og telefonmøder, (..) men det giver ikke helt den socialfaglige mavefornemmelse. Vi har jo lidt en fornemmelse af noget genkendelighed, når vi sidder over for en borger, og vi sidder jo over for borgere, der siger: "Vi har ikke noget misbrug", og så tænker vi i vores stille sind, om det nu også passer. Og helt den samme fornemmelse får man ikke med de her kontaktmetoder, vi bruger under corona, det gør man simpelt hen ikke." (Sagsbehandler, socialforvaltningen)*

En sagsbehandler i en anden kommune fortæller, at dét at mødes i borgerens eget hjem kan være med til at mindske distancen mellem kommunen og borgeren. For nogle borgere kan det desuden give en tryghed at mødes i borgerens eget hjem:

*"Hvis vi kommer ud til dem, så kommer vi ud på deres hjemmebane, og det giver dem en eller anden tryghed (..) Det gør et eller andet. De er ligesom: det er her, jeg er, det er mit sted, og det er dig, der kommer på besøg hos mig." (Sagsbehandler, socialforvaltningen)*

Selvom Covid-19-situationen har gjort det nødvendigt at afholde flere møder over telefon eller video, fortæller flere kommuner, at i tilfælde, hvor de har svært ved at foretage en vurdering, aftaler de et nyt fysisk møde med borgeren.

#### Møder på borgernes præmisser

Flere kommuner lægger vægt på, at det er vigtigt at tage højde for borgernes behov og ønsker til, om mødet skal afholdes fysisk på kommunen, i borgerens eget hjem, eller om mødet skal afholdes over telefon eller video. Flere kommuner peger på, at kommunens lokaler ikke altid er den mest optimale ramme for mødet. Hvilke rammer, der er bedst i den enkelte situation, afhænger af en konkret vurdering.



Sagsbehandleren skal være opmærksom på, at hun fortsat har notatpligt ved at notere væsentlige oplysninger i journalen efterfølgende.

## GODE ERFARINGER MED WALK-AND-TALK MED BORGERE I HJEMLØSHED

En sagsbehandler fortæller, at hun har gode erfaringer med at afholde walk-and-talk-samtaler med sine borgere, herunder særligt borgere i hjemløshed:

*”For hjemløse generelt så er det en super god idé at gå ture med dem. Det gør jeg rigtig meget, om det så bare er rundt om rådhuset. Fordi de taler meget bedre, når de laver noget andet end at sidde foran mig og tale om sig selv og kigge mig i øjnene (...). Der er virkelig meget metode i (...) når man rigtig kommer i gang med det” (Sagsbehandler, socialforvaltningen)*

Eksemplet er anonymiseret.

### Ofte behov for fysisk opfølgning

Kommunerne har forskellig praksis for, om de afholder opfølgingsmøder fysisk i borgerens hjem eller over video eller telefon. En sagsbehandler fortæller, at det kan være ressourcebesparende at give løbende råd og vejledning over telefon, mens en sagsbehandler i en anden kommune mener, at opfølgings-samtaler i udgangspunktet bør foregå fysisk, fordi borgerne ikke altid er realistiske om deres situation:

*”Hvis der går længere tid imellem, så foretrækker vi at besøge borgeren (...). Det handler også rigtig meget om, at (...) især måske de mest udsatte (...) ikke er realistiske om deres udfordringer. Så hvis nu man tager den i telefonen og siger: ”Hvordan går det med at få gjort rent?”, ”Det går fint, jeg gør rent hver eneste torsdag.” Og hvis man så kommer derud, så kan man faktisk ikke komme frem (...) Det er rigtig vigtigt, at vi kommer ud og ser omfanget af problemstillingen, og det gør vi altså ikke i en telefon.” (Sagsbehandler, socialforvaltningen)*

### Gode erfaringer med video- og telefonsamtaler

Mens den udbredte brug af telefon- og videosamtaler, som Covid-19-situationen har medført, har påvirket nogle borgere i negativ retning, har det for andre været et positivt.



## GODE ERFARINGER MED TILPASNING AF VEJLEDNINGEN UD FRA BORGERENS SITUATION

Flere kommuner fortæller, at borgere med angst- eller autismediagnoser kan have lettere ved at deltage i møder, der afholdes telefonisk eller digitalt:

*”Vi har faktisk oplevet også i forhold til corona, at der var nogle med autismediagnoser, der faktisk synes det var rart også at tage det på telefon eller via teams, men uden billede, fordi de ikke har skulle forholde sig til alle mulige omgivelser og det der med, hvordan de skal agere når de kommer ind i et rum og hvordan det ser ud og hvor mange personer der er tilstede.”*  
(Leder, socialforvaltningen)

En kommunes beskæftigelsesforvaltning fortæller, at de under Covid-19-nedlukningen har erfaret, at telefoniske samtaler med borgere ofte virker godt:

*”Det har været en helt klar fordel for os, at vores kontakt med dem har været telefonisk her i coronatiden, (..) Mange af mine medarbejdere melder tilbage, at de faktisk har nogle bedre samtaler med især de sårbare og udsatte, fordi det bliver ikke så farligt når man ikke kan se hinanden.”* (Leder, beskæftigelsesforvaltningen)

Kommunen fortæller, at det ofte kan være en fordel at tænke i alternative fysiske rammer for vejledning, når sårbare emner skal berøres:

*”Det allerbedste sted at have en samtale, det er i en bil. Fordi du skal ikke kigge på hinanden, du kan sidde og kigge ligeud (..)det bliver meget blufærdigt og sårbart at nogle kan sidde og kigge dig ind i øjnene mens du taler og det skamfulde kommer meget op til overfladen.”* (Leder, beskæftigelsesforvaltningen)

Eksemplet er anonymiseret.



## KOMMUNEPERSPEKTIVER PÅ GODE ERFARINGER

- Det fysiske møde med borgeren gør det nemmere at få en god dialog og sikre sig, at borgeren forstår vejledningen.
- Særligt ved den indledende dialog og udredning af borgeren er det godt at holde fysiske møder.
- Møder i borgerens hjem giver et godt indblik i borgerens samlede situation, kvalificerer vejledningen og mindsker risikoen for, at elementer af borgerens situation bliver overset.
- Møder via digitale kanaler som telefon og Skype kan skåne borgere og opleves som mere trygt, særligt for borgere med diagnoser inden for autismspektret eller angst.
- Sagsbehandlerne bruger deres metode, erfaring med målgruppen og intuition, når de tilrettelægger rammerne for den konkrete vejledning. Det kan eksempelvis bestå i at vælge at gå tur med borgeren under samtalen.

## BORGERPERSPEKTIVER PÅ DE FYSISKE RAMMER FOR VEJLEDNINGEN

### **Borgernes ønsker til vejledning fysiske rammer er kontekstafhængig**

For borgerne afhænger beslutningen om, hvorvidt mødet bedst holdes fysisk eller ej, af borgerens situation, mødets karakter, og hvilken sagsbehandler de taler med.

En borger fortæller, at hun altid ringer til sin sagsbehandler, hvis hun får en ny, for at få en fornemmelse for, hvem vedkommende er, da det giver en form for tryghed. For hende er sagsbehandlerens personlighed afgørende for, om hun ønsker at holde møderne fysisk eller telefonisk:

*"Jeg vil sige, at det kommer meget an på, hvordan de er som personer. Er det én, der er lidt stram i betrækket og er meget regelrytter, så har jeg det bedre med at snakke med dem i telefon, fordi jeg har også mine diagnoser (..) bliver jeg presset hårdt nok i en situation, så kan jeg eksplodere oppe i hovedet, og det har jeg hverken lyst til for mig eller*

for dem.” (Kvinde, der tidligere har været anbragt og har en sindslidelse, 26 år)

#### Positive oplevelser med møder over telefon

Flere borgere og NGO'er fremhæver positive erfaringer med telefonisk kontakt til kommunen under corona. Det fungerer godt for borgerne, at de kan få hjælpen hjem til sig og ikke skal møde op til en masse møder på kommunen:

*”Det er lidt hårdt med hensyn til de forskellige steder, der er. (..) Så det er sådan lidt, når man rykker meget rundt – jeg synes, at jeg skal rejse meget for at komme til de forskellige sagsbehandlere. Så det er for det meste rejsen, der er det slemme i det, det er ikke selve mødet.”*

(Mand med sindslidelse, 24 år)

### FORDELE VED TELEFONISK OPFØLGNING

Samme borger fortæller, at de mange lovpligtige møder i beskæftigelsesforvaltningen ofte kan virke ligegyldige, fordi møderne ofte er korte, og hans situation er uændret, når han skal til opfølgende samtaler med sin sagsbehandler. Han efterspørger derfor, at opfølgingsmøderne bliver afholdt telefonisk i stedet for fysisk, samt at sagsbehandleren tager højde for borgerens situation, for eksempel om vedkommende er i et læn- gerevarende behandlingsforløb:

*”Det er meget bedre, synes jeg. Jeg kan godt forstå, hvis det er en samtale, der har lidt mere impact på, hvad min situation er, men når det bare er, at jeg kommer ind og siger, at min situation stadig er den samme, og det tager fem minutter, så virker det åndssvagt, at det ikke kan gøres over telefonen.”* (Mand med sindslidelse, 24 år)

En anden borger fortæller, at hun foretrækker telefonisk kontakt i de perioder, hvor hun mangler mentalt overskud, da det er tids- og energikrævende at møde op til fysiske møder:

*”Det kommer virkelig meget an på, hvordan jeg har det. I perioder hvor jeg har overskud, så har jeg nemt ved at møde op derude (..) I perioder, hvor jeg ikke har det så godt eller er meget stresset eller har lavt overskud, der foretrækker jeg helt klart at tage den over telefonen, fordi det sparer mig for virkelig meget.”*

(Kvinde med sindslidelse, 25 år)

#### Borgerne oplever det positivt, når sagsbehandlerne kommer ud til dem

En medarbejder på en varmestue fortæller, at de har gode erfaringer med, at sagsbehandleren kommer ud på varmestuen og holder opfølgning med borgerne dér.





### RART, NÅR VEJLEDNINGEN FOREGÅR I OMGIVELSER, HVOR BORGEREN I FORVEJEN FÆRDES

En medarbejder på en varmestue fremhæver, at det ofte er en positiv oplevelse, når kommunen vælger at afholde møderne på herberget, fremfor at kræve, at borgeren møder op i forvaltningen.

*"Der er også sagsbehandlere, der holder møde med deres borgere her i huset. Det er gæsterne meget glade for, for det er deres velkendte og trygge sted. På forvaltningen bliver møder ude af borgerens 'comfort zone'." (Medarbejder på varmestue)*

En borger i et misbrug fortæller, at han har nemmere ved at overholde aftaler, når sagsbehandleren selv møder fysisk op på hans bopæl på herberget.

Eksemplet er anonymiseret.



### BORGERPERSPEKTIVER PÅ GODE ERFARINGER

- Der er gode erfaringer med at holde møder over telefon eller fremskudt på herberger eller varmestuer, da det både skåner borgeren og sparer borgerens tid.

## KOMMUNEPERSPEKTIVER PÅ KOMPETENCER OG SPROGBRUG

Jf. retssikkerhedslovens § 5 skal kommunen behandle ansøgninger og spørgsmål om hjælp i forhold til alle de muligheder, der findes for at give hjælp efter den sociale lovgivning, herunder også rådgivning og vejledning. Kommunen skal desuden være opmærksom på, om der kan søges om hjælp hos en anden myndighed eller efter anden lovgivning.

### **Kompetenceudvikling for medarbejdere på beskæftigelsesområdet**

Som beskrevet i kapitel 3 kan der være særlige udfordringer for borgere i udsatte positioner, der henvender sig til beskæftigelsesforvaltningen i forhold til vejledningen inden for det sociale område.

Flere kommuner fortæller, at det at vejlede om støttemuligheder inden for lov om social service som medarbejder på beskæftigelsesområdet kræver bredspektrede kompetencer.

En kommune bemærker, at mulighederne for at give helhedsorienteret vejledning kræver, at i hvert fald nogle af medarbejderne har en bred socialfaglig indsigt:

*”Vi kommer i lige så høj grad til at samarbejde med psykiatrien, kriminalforsorgen, egen læge, familieafdelingen, socialafdelingen og (...) måske i mindre grad med vores egne virksomhedskonsulenter, fordi det er dér, de lander allersidst, fordi der er mange, mange andre problematikker, som vi skal have taget højde for først.” (Leder, beskæftigelsesforvaltningen)*

Kommunen fortæller her, at kvaliteten af den vejledning, som borgeren modtager i beskæftigelsesforvaltningen, i høj grad er afhængig af den pågældende sagsbehandlers dygtighed.

En anden kommunes beskæftigelsesforvaltning fortæller, at vejledningen skal gives ud fra borgerens forudsætninger, og at netop forudsætninger hos borgerne kan være en udfordring, særligt for borgere med kognitive udfordringer. Derudover kan der opstå udfordringer, der relaterer til, at der kan være meget travlt i beskæftigelsesforvaltningens indledende visitation, og at borgeren kan risikere at møde en vagt, der ikke nødvendigvis har særlig erfaring på udsatte-området. Derudover bemærker en anden kommune, at det også handler om, at der er tilstrækkeligt med ressourcer til, at sagsbehandlerne i praksis får anlagt et bredt perspektiv på borgerens samlede situation:

Kommunen er en enhedsforvaltning og skal sørge for, at der er mulighed for at indhente den nødvendige viden for at give en korrekt og helhedsorienteret sagsbehandling.

*"Hvis man sidder og visiterer syv i timen, så er det ikke dér, man har tid til at være helt vildt kreativ." (Sagsbehandler, beskæftigelsesforvaltningen)*



### **SYSTEMATISK, CASEBASERET VIDENDELING MELLEM BESKÆFTIGELSE- OG SOCIALFORVALTNING**

En sagsbehandler fra en beskæftigelsesforvaltning fortæller, at de har en fast praksis om at afholde møder med kommunens socialforvaltning på voksenområdet, hvor både ledelse og medarbejdere er repræsenterede. På møderne drøfter de forskellige cases, som skal bidrage til at skabe en større vidensdeling om de lovområder, som hver forvaltning sidder med, og hvordan afgørelser i hver forvaltning kan influere på borgerens situation. Eksempelvis bliver det klart for medarbejdere og ledere, hvilke konsekvenser for borgerens sociale situation det kan have, hvis beskæftigelsesforvaltningen sanktionerer. Derudover understøtter det, at medarbejdere og ledelse opdateres på lovgivning og indsatser, der ligger uden for eget område, så parterne styrkes i at kunne vejlede helhedsorienteret.

*"Dét, der giver mening, det er dét, der giver mening for borgeren. (..) Det er altså noget, der styrkes ved, at man mødes og har konkrete cases med (..) så finder man altså meget ofte nogle gode løsninger, hvor man faktisk oplever, at man hæver sig op i det der helikopterperspektiv og ikke længere tænker på hvilken kasse betaler det her og (..) hvordan sparer jeg flest penge her og hvordan undgår jeg, at jeg får den opgave. (..) Den metode at arbejde på er med til at fremme de gode løsninger." (Leder, beskæftigelsesforvaltningen)*

Eksemplet er anonymiseret.

En kommunes socialforvaltning, der indgår i undersøgelsen fortæller, at den helhedsorienterede vejledning på beskæftigelsesområdet kræver, at sagsbehandlerne tør indgå i kontakten med borgerne, herunder at tale om de svære ting. Dette kan dog være en udfordring, da beskæftigelsesforvaltningen på samme tid har en stor magt over borgeren, da den varetager udbetalingen af borgerens forsørgelsesgrundlag og har lov hjemmel til at sanktionere:

*"Det der med at turde lade borgeren stole på, at selvom man har en anden relation til dem, fordi man har nogle andre krav, så vil man det godt man vil faktisk gerne have det*

## FOKUS PÅ SAGS- BEHANDLERNES UDDANNELSES- BAGGRUND

*her det lykkes for dem. Både med selvforsørgelse og med bolig og hvad det nu kan være.”*

(Sagsbehandler, socialforvaltningen)

Samme forvaltning fortæller også, at det giver god mening og kan spare borgeren og kommunen for tid, hvis sagsbehandlere på beskæftigelsesområdet tør indgå i denne rolle. Det skyldes blandt andet, at sagsbehandlere i jobcentre ofte har en god relation til borgerne, fordi de typisk har været længe i systemet.

### Uddannelsesmæssige krav til sagsbehandleren

Flere kommuner, der indgår i denne undersøgelse, har derfor som udgangspunkt, at sagsbehandlere på såvel beskæftigelses- som socialområdet skal have en socialrådgiveruddannelse.

En kommune fortæller her, at det er væsentligt at have et vist kendskab til lovgivningen på beskæftigelsesområdet. Det kan eksempelvis være nødvendigt i situationer, hvor sagsbehandleren på socialområdet orienterer Jobcentret om sin vurdering af borgerens arbejdsevne:

*”Hvis man lige har behov for lige at følge lidt op i Jobcenter-regi og sige: vi er ikke ude i en kæmpe beskæftigelsesindsats for eksempel. Dét kræver, at man lidt har en idé om, hvad det er for nogle indsatser, der kan ligge i nogle af de andre forvaltninger.”* (Sagsbehandler, socialforvaltningen)

En kommune fremhæver, at kompetencerne ikke udelukkende består i uddannelsen, men også det menneskesyn og de personlige kompetencer som medarbejderen er i besiddelse af:

*”Man skal i hvert fald ikke være berøringsangst og så skal man jo være i besiddelse af empati og fingerspidsgefühl. Fordi det er jo ikke alle hemmeligheder man kan få på bordet første gang, men man skal kunne fornemme: ligger der noget bag overfladen her som jeg skal kratte lidt i? og ikke altid tage alting for pålydende (..) og så arbejde med den der relation, der gør, at borgeren til sidst får lyst til at fortælle.”* (Sagsbehandler, beskæftigelsesforvaltningen)

### Sagsbehandlerens vejledningskompetencer bygger på erfaring

Flere kommuner fortæller, at de brede vejledningskompetencer i høj grad bliver opbygget gennem erfaringen:

*”Socialrådgiveruddannelsen er jo ligesom at tage kørekort, (..) man lærer først at køre bil, når man har fået den. Og det er jo, fordi vi har med mennesker at gøre, og man bru-*

## COVID-19-SITUATIONEN STILLER SÆRLIGE KRAV TIL SAGSBEHANDLEREN



En del af borgerinddragelse efter retssikkerhedslovens § 4, er at lave en dagsorden til et møde og derefter udfærdige et referat. Kommunen har også fortsat et notatpligt vedrørende det, som der er talt om af væsentlig betydning for borgerens sag.

*ger jo sig selv som værktøjskasse. Så er der selvfølgelig noget teori, og man har været i praktik, men det er praksiserfaring, der gør, at du bliver god til det, og når du først har lavet en fejl med et rigtig menneske, du sidder overfor, så kommer du ikke til at gøre det igen.” (Sagsbehandler, socialforvaltningen)*

Særligt under Covid-19-situationen, hvor flere samtaler med borgere er foregået telefonisk, fortæller sagsbehandlerne, at de trækker på deres intuition og erfaring for at have en fornemmelse af de borgere, de er i dialog med. Eksempelvis fremhæver en sagsbehandler fra en socialforvaltning en sag, hvor hendes erfaring med at tale med påvirkede borgere hjalp hende til at afdække, at en borger havde et forbrug af stoffer. Derved kunne hun vejlede borgeren om, hvor borgeren kunne få misbrugsbehandling under en indledende telefonisk samtale.

En leder fra socialforvaltningen fortæller her, at der kan være særlige udfordringer i forhold til udredningen af borgere med diagnoser inden for autismspektret, hvilket blandt andet skyldes, at disse borgere ofte bruger få ord, når de fortæller om deres situation. Her peger hun på, at der kan være behov for kompetenceudvikling og samtaleteknikker til medarbejderne.

### SKRIFTLIGT REFERAT UDLEVERES TIL BORGEREN EFTER SAMTALEN

En sagsbehandler fortæller, at hun, når det er muligt, vælger at udarbejde et referat til borgeren, der opsummerer mødets indhold og giver det til borgeren efterfølgende.

*”Hvis jeg sidder over for en borger, hvor jeg har en god fornemmelse af, at når du går ud ad døren, så har du glemt alt, hvad jeg har vejledt dig om, så tilbyder jeg at give et referat, hvis jeg har den fornemmelse, og der ikke er en bisidder.” (Sagsbehandler, socialforvaltningen)*

Eksemplet er anonymiseret.

En kommune fortæller, at der har været fokus på at ruste sagsbehandlersteamet til at have et godt kendskab til personkredsen. Her har medarbejderne været på et kursus, der var målrettet personkredsvurdering. Kurset omhandlede blandt andet, hvordan man kan spørge ind til borgerens lægelige oplysninger, udtalelser fra psykiatrien og lignende, hvilket kommunen erfarer har styrket vejledningskompetencerne.

**GOD VEJLEDNING  
KAN OGSÅ VÆRE  
AT LØSE BORGERENS  
PROBLEM  
NU OG HER**

**VIGTIGT MED  
KENDSKAB TIL  
MULIGHEDER I  
CIVILSAMFUNDET**



**TVIVL OM, HVOR  
MEGET JURAEEN  
MÅ OVERSÆTTES**

**De gode vejledningskompetencer opbygges over tid**

Flere kommuner fortæller, at deres kompetencer til at vejlede bredt og deres kendskab til andre forvaltninger og tilbud er oparbejdet over tid. En sagsbehandler fortæller, at de gode vejledningskompetencer kræver, at sagsbehandleren selv er nysgerrig på at udvikle sine kompetencer. Her peger sagsbehandleren på, at en god vejledning af borgeren også kan handle om, at sagsbehandleren anstrenger sig for at løse borgerens problem, frem for at henvise borgeren videre i de situationer, hvor det er muligt:

*“Kan man ringe til ØRSTED, når man er bagud med el?, hvad er mine rettigheder i en fogedsag? Alle de her ting man lærer, når man arbejder i en socialenhed og lærer som menneske hen ad vejen. (..) Tit kommer det voldsomt bag på mine praktikanter, at jeg googler rigtig meget altså (..) fordi nogle gange er det simpelthen dét, der gør det. Det her med ikke at være bange for at prøve at løse et konkret problem. Dét er nok i virkeligheden det, der er den største kompetence.” (Sagsbehandler, socialforvaltningen)*

En anden sagsbehandler fra samme socialforvaltning fortæller, at vejledningskompetencer derudover handler om at opbygge et kendskab, der gør én i stand til at henvise borgeren til tilbud i civilsamfundet, når det er nødvendigt. Det kan eksempelvis være at vejlede en borger, der har fået afslag på boligstøtte om muligheden for at få en besøgsven hos SIND.

**KURSUS I BORGERKONTAKT FOR MEDARBEJDERE**

En enhed i en kommunes socialforvaltning har valgt at sende relevante medarbejdere til undervisning over en tredages periode under titlen “Styrket borgerkontakt”. Derudover har medarbejdere været på kursus i “Bedre borgerdialog” for at ruste medarbejderne til at afkode borgerens individuelle behov og samarbejde med borgeren. Medarbejderne fortæller, at det er godt med løbende genopfriskning på området, så det sikres, at de vedvarende har fokus på god dialog med borgere.

Eksemplet er anonymiseret.

**En særlig udfordring i at formidle lovgivning til målgruppen**

En kommune fortæller, at man forsøger at tage udgangspunkt i borgerens konkrete situation, forudsætninger og alder og så vidt muligt undgå et bureaukratisk sprog i vejledningen.

En leder i en kommunes beskæftigelsesforvaltning fortæller, at den indledende samtale med borgerne ofte handler om at

lægge ud med at informere om borgerens rettigheder, pligter og muligheden for sanktion. Herefter er det, at samtalen kan bevæge sig ind på de sociale dele af borgerens situation. Her fortæller lederen, at det kan være en balancegang mellem kravene til indholdet af vejledningen og det at tage hensyn til, hvor meget borgeren kan modtage af information samt at formidle og oversætte et juridisk sprogbrug til målgruppen:

*"I [interviewer] er selvfølgelig også optagede af, at den der retssikkerhed er på plads. Men der er nogle gange et dilemma i det her (..) mange unge (..) de bliver fortabte i det (..). Få en masse ord hældt over hovedet, og i virkeligheden står de i en eller anden kritisk situation i deres liv (..). Den her balance mellem at opfylde vejledningsforpligtelsen og få sagt de rigtige ting på den rigtige måde og så samtidig få sagt det i et sprog, så den anden kan forstå det. Altså, hvor langt kan man gå i forhold til at tage juraen ud af sproget."* (Leder, beskæftigelsesforvaltningen)

Lederen fortæller, at man i Jobcentret er meget opmærksom på at forbedre den skriftlige kommunikation til borgeren, men han savner samme fokus på den mundtlige dialog:

*"Jeg ville frygtelig gerne have, at det ikke kun var det skriftlige (..) Jeg ved godt, vi sender dem en hel del breve, og det skal vi også. Men vi ved jo godt, at for vores unge... det er de færreste, hvor det er brevene, der udgør en væsentlig del af det, vi kalder kommunikation med dem eller dialogen med dem."* (Leder, beskæftigelsesforvaltningen)

## **NÅR VEJLEDNINGEN ER KORREKT, MEN IKKE FORSTÅET – FALSK RETSSIKKERHED?**

### **Behov for at målrette den skriftlige vejledning til målgruppen**

Det kan være svært for borgere at forstå lange komplicerede breve fra kommunen. En sagsbehandler fra beskæftigelsesforvaltningen påpeger, at det kan være en falsk retssikkerhed, når borgeren får en lang juridisk forklaring men ikke nødvendigvis har forstået budskabet, og den betydning det får for vedkommende:

*"Alt er blevet så kompliceret. Når vi sender et indkaldelsesbrev ud, så er det jo syv sider (..) Ja, de har fået information og måske har vi endda også sagt det mundtligt på et møde, men de har glemt alt om det, og måske forstod de det ikke, og måske var de også lidt påvirkede, da de sad der. Så på en eller anden måde, så er det en falsk retssikkerhed, de har, og det synes jeg faktisk er et problem."* (Sagsbehandler, beskæftigelsesforvaltningen)

Kommunen skal sikre sig, at borgeren er tilstrækkelig habil til at kunne deltage i møder med mange informationer. De pårørende skal inddrages i sagsbehandlingen, men de kan ikke få overdraget partsrettighederne. Kommunen skal derfor være opmærksom på, om det er nødvendigt at søge om personlig værgebeskikkelse, se Ankestyrelsens principmeddelelse 60-17.

### **Frygt for fejl giver incitament til at bevare et juridisk sprog**

En leder fra en beskæftigelsesforvaltning fortæller, at bekymring for at fejlinformere borgeren, eller udelade indhold i vejledningen, kan bevirke, at sagsbehandleren holder sig til et mere juridisk sprog.

Derudover kan det være en udfordring, når borgeren medbringer pårørende i samtalen, hvis borger og pårørende har forskellige forudsætninger for at modtage informationen:

*”Jeg tror stadig, at jeg har samtaler, hvor vi falder tilbage igen i meget jurasprog, fordi vi bliver usikre, når vi sidder over for en eller anden ung autist, der kun siger ja og nej, og som har sin mor med (..) Man er i tvivl om, hvordan man skal tale, og man er i tvivl om, om han overhovedet forstår noget af det, man siger. Så er der en mor, der har en helt anden type af sprog, som appellerer til en helt anden type af dialog. Så bliver det bare komplekst, og det bliver svært.” (Leder, beskæftigelsesforvaltningen)*

Her fortæller lederen, at han forsøger at være meget opmærksom på, at borgeren har forstået og modtaget vejledningen ved mødets afslutning, da han mener, at det er en forudsætning for, at borgeren kan påtage sig ansvar, eksempelvis i forhold til at møde regelmæssigt til samtaler:

*”Man kan jo ikke forvente, at et menneske overholder nogle regler og forstår en eller anden vejledning, hvis han ikke forstår det (..) så kan man jo ikke bagefter stille folk til ansvar for: ”Hvorfor har du ikke gjort det? Jeg fortalte dig, at du skulle møde op hver gang” ”Okay, det forstod jeg ikke”. (..) Der vil ikke være ret mange steder i et jobcenter, hvor man vil godtage det som en legitim undskyldning. Selvom den kan være ganske rigtig.” (Leder, beskæftigelsesforvaltningen)*





## KOMMUNEPERSPEKTIVER PÅ GODE ERFARINGER

- I forhold til, hvordan vejledningen tilpasses borgerens forudsætninger, fortæller sagsbehandlerne blandt andet, at de er opmærksomme på at oversætte komplekst lovstof og om nødvendigt udlevere skriftlige referater direkte til borgeren.
- Sagsbehandlerne fremhæver generelt, at det kræver en stærk faglighed at give god vejledning, og at erfaring er afgørende.
- Kommunerne har fokus på vidensdeling mellem forvaltninger.

## BORGERPERSPEKTIVER PÅ KOMPETENCER OG SPROGBRUG

Flere borgere fremhæver, at det har stor positiv betydning, når sagsbehandlerne tager udgangspunkt i mennesket frem for regler og formalia i drøftelsen af, hvilken hjælp borgeren kan have brug for at modtage vejledning om.

### Oplevelse af, at borgerne får ansvaret

En borger har erfaret, at hun har haft behov for at trække på sit eget juridiske kendskab i dialogen med kommunen:

*”Sagsbehandlerne skal dødt og pine uddannes noget bedre i forhold til helhedsvurdering, notatpligt, partshøring, aktindsigt, retssikkerhedslov – for de kender den ikke. Og hvis de kender den, så ignorerer de den (..) Hvis ikke man kommer ind og ved 100 procent, hvordan serviceloven er, så bliver man tromlet i systemet.”* (Kvinde med sindslidelse, 35 år)

Borgeren peger her på, at borgere, der har komplekse sager, kan have behov for at kunne bede om at få en sagsbehandler med stor erfaring tilknyttet sin sag:

*”Vi var blevet lovet at få én, som var godt inde i paragrafferne, da det var en kompleks sag. Da vi møder op, får vi at vide, at sagsbehandler er nyuddannet, nyansat og kun vikar, og hun ved ikke noget som helst om serviceloven, og så kan vi godt se, at den er ved at gå galt der.”* (Kvinde med sindslidelse, 35 år)

Kofoeds Skole fortæller her, at der kan være udfordringer med fagligheden hos de medarbejdere, som de er i kontakt med på

## FORMIDLINGEN KAN VÆRE UDFORDRET

borgerens vegne, og at der mangler uddannelse og specialisering.

Derudover fortæller Kofoeds Skole, at der er udfordringer med kommunernes sproglige formidling til borgeren i forbindelse med vejledningen:

*"Selvom det har været oppe at vende i mange år efterhånden; det her sprog, der bliver brugt i de offentlige breve. Jeg kan stadig sidde med breve, hvor jeg tænker; "Jamen jeg forstår det heller ikke!" (..) Så det er en ting i det, at der stadig er en enormt stor afstand imellem den sproglige kommunikation [mellem borger og kommune]." (Kofoeds Skole)*

### Oplevelse af ikke at blive set eller hørt

En borger, der bor på herberg, fortæller, at han har oplevet forskelsbehandling og modstand fra kommunen.

Her har borgeren oplevet, at sagsbehandler på forhånd havde lagt en plan for, hvad der skulle ske i hans sag, og at der var manglende lydhørhed over for hans egne forslag:

*"Der er slet ikke noget, der er godt, med mindre det er det, de selv vil have én til. Frem for at de bare spørger ind til; "Okay, hvad vil du?" (Mand i misbrug, der er bosat på herberg, 36 år)*

På samme vis fortæller en anden borger, der tidligere har været anbragt og nu modtager kontanthjælp, at hun har oplevet, at der ikke er forståelse for hendes samlede situation og historik, hvilket gør det mere vanskeligt for hende at leve op til aktiveringsregler:

*"Jeg ved jo godt, at jeg skal passe mine ting, og jeg ved jo godt, at alle de her regler og love skal holdes. Men jeg er jo stadig et menneske med en rigtig stor bagage, så jeg kan ikke bare som alle andre kan, selvom jeg gerne ville. Det er ikke altid, at de [Jobcentret] forstår det." (Kvinde, der tidligere har været anbragt og har en sindslidelse, 26 år)*

### Vejledningen fungerer godt, når der er opbygget en tryk kontakt

Flere borgere fremhæver, at relationen til sagsbehandler og en god forståelse for borgerens situation er vigtig for vejledningen. En borger fremhæver her, at sagsbehandleren skal være opmærksom på ikke at dømme borgeren på hans historik men behandle alle ens:

*"Man bliver tit dømt. The book is judged by its cover. Det synes jeg bare er synd, fordi det gør det jo ikke bedre for én selv for at være imødekommende og noget, når man kan mærke, at der er den der forskelsbehandling. Selvfølgelig skal vi behandle dem forskelligt, vi er jo forskellige mennesker, men jeg synes, at det er tydeligt at mærke, når man har fat i én, som har modstand på én." (Mand i misbrug, der er bosat på herberg, 36 år)*



### **BORGERE VÆRDSÆTTER, NÅR MENNESKE SNARERE END REGELSÆT ER UDGANGSPUNKTET FOR VEJLEDNINGEN**

Camilla på 26 år, der er flyttet til en ny kommune efter et endt efterværnsforløb, fortæller om, hvordan hun blev mødt på en positiv måde af en sagsbehandler i beskæftigelsesforvaltningen, da hun ansøgte om kontanthjælp.

Her oplevede hun, at sagsbehandleren i Jobcentret fokuserede på hendes person, og hvordan han kunne hjælpe hende:

*"Han meldte klart ud første gang, at selvfølgelig var der nogle lovgivninger, men han fokuserede mere på mig som person, og hvordan man kunne hjælpe mig ud i det her voksenliv og komme videre, så jeg ikke altid skulle være på kontanthjælp. Vi havde rigtig mange gode samtaler." (Kvinde, der tidligere har været anbragt, og har en sindslidelse, 26 år).*

Eksemplet er anonymiseret.

## **UDFORDRINGER MED VEJLEDNINGS- KOMPETENCERNE**

### **Når vejledningen er mangelfuld eller forkert**

SAND peger på, at der kan være udfordringer hos særligt frontpersonalet i forhold til kendskab til borgernes rettigheder, hvor borgeren skal vejledes hen og i skelnen mellem vejledning og afgørelse. Med frontpersonale henviser SAND her til eksempelvis opsøgende medarbejdere, personale i Borgerservice og aktivitets- og samværstilbud og medarbejdere, der står i skranken i Jobcentret. Denne problematik udfoldes i kapitel 6 om klagevejledning

Kofoeds Skole fortæller, at der kan være udfordringer med vejledningskompetencerne hos de medarbejdere, der giver pædagogisk støtte til borgerne, og at de ikke altid er tilstrækkeligt velbevandrede i lovgivningen til at kunne vejlede borgeren korrekt:

*"Og så bliver borgeren endnu mere frustreret og siger; "Jamen min kontaktperson sagde sådan og sådan", og så sidder vi og siger; "Jamen det kan godt være han har sagt det, men vi ved, at for at få en enkeltydelse skal du dokumentere det og det. Så der er også et mismatch imellem myndighedsrollen sådan kommunalt og så de udgående medarbejdere og deres viden og øvelse i at videreformidle borgers rettigheder eller pligter." (Koføeds Skole)*

Ifølge Koføeds Skole er det vigtigt, at det opsøgende og pædagogiske personale får mere viden og øvelse i at vejlede borgerne. Dette kunne ske ved, at socialrådgivere og opsøgende og pædagogiske medarbejdere arbejdede tættere sammen i blandede teams.

#### Kendskab til målgruppens udfordringer halter

En borger oplever, at kommunen ikke har forståelse for, hvad en psykisk funktionsnedsættelse betyder:

*"Jeg kan huske første gang jeg søgte om hjemmehjælp. Der fik jeg afslag (..) for jeg kunne jo bevæge mine arme og ben, og så kunne jeg jo godt selv støvsuge (..) Det er jo bare ikke dér, mine problemer ligger. Problemerne ligger i, at jeg ikke kan få opgaven overskuet og struktureret (..) De aner ikke, hvad de har med at gøre, i forhold til folk med sindslidelser (..) Vi kan jo bevæge vores arme og ben, så fejler vi ikke noget." (Mand, der tidligere har været i hjemløshed, 42 år)*

Se Ankestyrelsens principmeddelelse 10-19, om hjemmehjælp til motivation og guidning.



## UDFORDRING FOR BORGER: OPLEVELSE AF, AT PSYKISKE UDFORDRINGER IKKE TAGES ALVORLIGT

Flere borgere fortæller, at der kan være udfordringer med kommunens kendskab til psykiske lidelser, og at der mangler faglige kompetencer i forhold til vurderingen af borgerens funktionsevne, som får betydning for vejledningens indhold. Dette ser ud til at gå på tværs af både social- og beskæftigelsesområdet.

Borgeren Karen er 25 år og i behandling for en psykiatrisk diagnose. Hun fortæller, at hun i forbindelse med sin henvendelse om kontanthjælp oplevede, at hendes psykiske lidelse ikke blev taget alvorligt. Oplevelsen var så slem, at Karen helt opgav at søge kontanthjælp.

*”Jeg var til nogle samtaler, hvor min far var med, med en person fra Jobcentret, og jeg kan bare huske, at jeg virkelig ikke følte, at jeg blev taget seriøst, eller at de forstod alvoren af min situation. (...) Jeg var et sted, hvor jeg virkelig ikke kunne noget – jeg havde det så skidt, jeg kunne ikke arbejde, jeg kunne ingenting. (...) Så det var også derfor, at vi opgav, fordi det simpelthen var så hårdt at komme igennem til.”*  
(Kvinde med sindslidelse, 25 år)

Eksemplet er anonymiseret.

Kommunen skal kunne anvende de oplysninger de indhenter på en konstruktiv måde. Kommunen skal derfor sikre sig, at den kan udlede noget af for eksempel lægeerklæringer. Vurderinger må ikke baseres på sagsbehandlerens egne synspunkter.

På samme vis peger en anden borger, at hendes kommune har haft vanskeligt ved at fortolke og inddrage faglige oplysninger om hende i deres udredning:

*”De er dygtige nok til at indhente lægelige oplysninger, men de aner ikke, hvordan de skal læse dem. I min kommune, der har social- og handicapområdet ikke tilknyttet en lægekonsulent, så de har ikke engang den mulighed for at søge råd og vejledning hos en lægekonsulent eller, hvis der mangler noget, der skal indhentes.”* (Kvinde med sindslidelse, 39 år)

Både Projekt Udenfor og OPUS oplever, at det er meget sagsbehandlerefæhængigt, hvilken vejledning borgeren får, og at der er tilfælde, hvor sagsbehandleren mangler kendskab til den konkrete målgruppe for at kunne give en ordentlig vejledning.

OPUS beskriver en situation, hvor de ledsagede en ung pige med skizofreni til mødet med Jobcentret:

*”For det første bliver hun bedt om at udfylde flere forskellige blanketter, hvor hun skal redegøre for sin situation,*

---

*men mest noget med, hvad hun er i stand til, og så til sidst er der en lille rubrik, hvor hun kan skrive, hvis hun har en eller anden udfordring, hvor hun skriver; "Jeg har skizofreni." Da hun efterfølgende kommer op til sagsbehandleren, har han overhovedet ikke læst det, og han informerer hende heller ikke om, hvad der skal ske. Han sætter hende bare i gang med et forløb." (OPUS)*

---



---

### **BORGERPERSPEKTIVER PÅ GODE ERFARINGER**

- Dialogen forbedres, når borgeren oplever at blive set og hørt af sagsbehandleren.
  - Vejledningen fungerer godt, når der er opbygget en tryk kontakt, og sagsbehandleren tager udgangspunkt i borgerens unikke situation.
- 



---

### **BORGERPERSPEKTIVER PÅ UDFORDRINGER**

- Borgere oplever, at de skal overtage ansvaret for egen sag, hvis ikke sagsbehandleren er tilstrækkeligt inde i fagområdet.
  - Borgere oplever, at vejledningen er mangelfuld eller forkert.
  - Borgere peger på, at sagsbehandlerernes kendskab til målgruppens udfordringer halter.
-

## KAPITEL 5

## Indholdet af vejledningen

Dette kapitel handler om indholdet af den vejledning, borgerne modtager.

Kapitlet belyser sagsbehandlernes arbejde med at give borgerne helhedsorienteret vejledning, der samtidig målrettes borgernes behov. Derudover belyser kapitlet borgernes oplevelse af indholdet af vejledningen.

# §

### **KRAV OM HELHEDSORIENTERET VEJLEDNING, MEN INGEN SPECIFIKKE KRAV TIL VEJLEDNINGENS INDHOLD**

Som beskrevet i kapitel 2 er kommunerne forpligtede til at yde helhedsorienteret vejledning, jf. retssikkerhedsloven § 5. Ved vejledningen skal sagsbehandlerne være opmærksomme på mulighederne for støtte efter den sociale lovgivning.

Derudover er der ikke specifikke krav til vejledningens indhold. Det fremgår af ombudsmandens myndighedsguide blandt andet, at hovedsynspunktet er, at vejledningen skal have et indhold, der sikrer, at borgeren ikke udsættes for et retstab på grund af fejl, uvidenhed eller misforståelser. De nærmere krav til vejledningens indhold og omfang afhænger af omstændighederne og de spørgsmål, som borgeren eventuelt stiller.<sup>7</sup>

<sup>7</sup> [https://www.ombudsmanden.dk/myndighedsguiden/general\\_forvaltningsret/vejledningspligt/](https://www.ombudsmanden.dk/myndighedsguiden/general_forvaltningsret/vejledningspligt/)

## KAPITLETS HOVEDPUNKTER

Kommuneperspektiver på arbejdet med indholdet i vejledningen:

- Kommunerne er opmærksomme på, at god vejledning kræver, at vejledningen er forstået af modtageren, og kommuner prioriterer løbende at sikre sig, at det er tilfældet.
- Kommunerne erfarer, at det kræver tid, gentagelser og vejledning i etaper at sikre helhedsorienteret vejledning til borgere i udsatte positioner.

Borgerperspektiver på indholdet af vejledningen:

- Nogle borgere oplever, at der stilles krav om, at de selv skal kende de specifikke ydelser, som de kan søge om.
- Nogle borgere oplever, at der ikke bliver taget højde for deres samlede situation.
- NGO'er giver eksempler på, at der ikke følges op på bekymringstegn hos borgere, der allerede modtager støtte i hjemmet.

## KOMMUNEPERSPEKTIVER PÅ INDHOLDET AF VEJLEDNINGEN

Kommunen skal ved borgerens henvendelse vejlede i forhold til borgerens situation og behov for hjælp, og skal vejlede om alle de støttemuligheder, der er i den sociale lovgivning. Kommunen skal på denne måde sikre, at der gennem vejledningen kan sikres borgeren en helhedsorienteret sagsbehandling. En forudsætning for dette er, at sagsbehandleren tilegner sig viden om borgerens sociale situation og aktuelle behov. Det er derfor vanskeligt at adskille den helhedsorienterede vejledningen fra den indledende og løbende vurdering af borgerens situation og behov.

Flere kommuner fortæller, at borgere i udsatte positioner oftest har meget brede forespørgsler og individuelle behov. Flere kommuner fortæller, at de betragter det som en kerneopgave i vejledningen at sikre sig, at kommunen har gjort, hvad den kunne for at få formidlet vejledningen til borgeren. Dette inkluderer at se bredt på, hvad borgeren har af ressourcer i netværket, og indledningsvist sikre sig, at der er samtykke til, at der kan ske en formidling af vejledningen til borgeren.



## SAGSOPLYSNING KAN VÆRE OVER- RUMPLENDE FOR BORGEREN

### Indledende vejledning i beskæftigelsessystemet

En kommunes beskæftigelsesforvaltning, der indgår i denne undersøgelse, fortæller, at de indledningsvist har en samtale med borgeren, hvor borgeren eksempelvis vejledes om rettigheder og pligter, herunder muligheden for sanktion. Kommunen fortæller, at den indledende vejledning af borgeren i beskæftigelsessystemet ofte er meget systematiseret, og at der blandt medarbejdere er en høj grad af bevidsthed om, hvad de skal vejlede borgeren om. Kommunen fortæller, at når denne indledende vejledning af borgeren er sket, er det herefter, at sagsbehandleren spørger ind til, hvad der ellers fylder i borgerens liv.

### Hensyntagen til sårbare borgere er en balancegang

Flere beskæftigelsesforvaltninger, der indgår i undersøgelsen, fortæller, at en konkret udfordring i forhold til at vejlede borgerne bredt om deres muligheder er, at det kan virke meget voldsomt for sårbare borgere og særligt de unge. Det gælder eksempelvis, når sagsbehandleren vejleder om ret og pligt sammen med vejledning om uddannelsespålæg og CV. Derudover kan det være vanskeligt for borgeren at forholde sig til al den information, der gives.

### Det tager tid at afdække borgers livssituation

En kommune fortæller, at de er opmærksomme på, at det kan være svært og overrumplende for borgeren at skulle åbne op om sin sociale situation:

*"Nogle gange skal man være opmærksom på, at det menneske, der sidder over for dig er jo ikke vant til at snakke. (..) Når man er vant til at lave den samme opgave, så bliver det jo totalt på rutinen, altså man ved, hvad man skal spørge om, hvad der er vigtigt at få belyst (..) Så det er jo det der med at have en føling med, at det er jo nyt hver eneste gang man møder et nyt menneske. Hvad kan man spørge om?, hvornår kan du spørge? og hvordan går du ligesom til opgaven?" (Sagsbehandler, socialforvaltningen)*

### Balancen mellem at belyse uden at overbelyse

En udfordring ved afdækningen af borgerens situation, som er en forudsætning for vejledningen, er balancen mellem at belyse sagens forhold uden at overbelyse. En sagsbehandler fortæller, at hun nogle gange oplever en modstand her fra borgeren og/eller den professionelle, der deltager med borgeren under vejledningssamtalen:

*"Dér kan jeg godt opleve, at der ikke er en lyst. Der sker noget i forhold til, hvad det egentlig er, vi skal tale om. For eksempel hvis jeg lige hører, nå der er tre børn, du ikke er i kontakt med? og hvorfor drikker du? og jeg kommer ind i*

Kommunen skal sikre sig, at den ikke begrænser borgerens muligheder for at få den nødvendige hjælp i vejledningen.

Kommunen skal via vejledningen undersøge borgers behov inden for den samlede sociale lovgivning.



## HOUSING FIRST

Housing First er en helhedsorienteret tilgang til hjemløshed, hvor borgeren tilbydes en selvstændig bolig i almindeligt byggeri og samtidig modtager bostøtte. Du kan læse mere om tilgangen [her](#)

*sådan en analyse, og så sidder kontaktpersonen: "Nej nej rolig, dét skal vi ikke prikke til!" Og jeg synes jo vi skal prikke til det!" (Sagsbehandler, socialforvaltningen)*

Kommunen fortæller derudover, at det er vigtigt at have respekt for, at det som borgeren siger, er det, som der skal arbejdes ud fra frem for, at kommunen lægger ud med at identificere en masse problemer hos borgeren, der skal løses.

### Kommunernes prioritering af rækkefølgen i vejledningen

Flere kommuner fortæller, at de for borgere, der står i en akut udsat position, vælger at lave en prioritering i rækkefølgen af vejledningen. Hvis borgeren endnu ikke har en indsats i kommunen, kan det eksempelvis handle om indledningsvist at sikre, at borgeren har et forsørgelsesgrundlag og en sikker bolig at opholde sig i, for derefter at undersøge borgerens øvrige udfordringer og vejlede derefter:

*"At danne et overblik over, hvor mange instanser, der er inde over. At prøve at holde styr på, hvem der er vigtigst, at vi får fat på hurtigst, og er der et eller andet, som mangler. (..) [Det] kan det være en borger, som står uden forsørgelse for eksempel eller uden bolig eller noget andet. Så er det jo den vej, så er det dér, vi starter først, fordi det er alt-afgørende." (Sagsbehandler, socialforvaltningen)*

### KOMMUNEN SKAL VEJLEDE OM ALLE RELEVANTE MULIGHEDER FOR STØTTE

Kommunen er forpligtet til at vejlede borgeren om alle former for støtte, som de vurderer, at borgeren kan være berettiget til.

Hvis kommunen undlader at vejlede om støttemuligheder, som det senere viser sig, at borgeren er i personkredsen for, risikerer kommunen krav om realudligning. Realudligning indebærer, at borgeren skal stilles, som om kommunen havde ydet korrekt og fyldestgørende vejledning. Det kan for eksempel betyde, at borgeren er berettiget til hjælp fra et tidligere tidspunkt end ansøgningstidspunktet. Jf. Ankestyrelsens principmeddelelse 22-18.

En kommune fortæller om gode erfaringer med Housing First-tilgangen, hvor første skridt er at sørge for en bolig til borgeren sideløbende med, at borgeren modtager støtte.

En opsøgende medarbejder fortæller, at det ud over bolig ofte er forsørgelsesgrundlaget, som den indledende vejledning

kredser om. Det vil sige, at borgeren eksempelvis vejledes og støttes i at få søgt kontanthjælp og herefter om mulighed for boliganvisning eller ophold på herberg eller forsorgshjem. Derudover bliver borgerne ofte vejledt om muligheden for at få en mentor tilknyttet i beskæftigelsesregi. Kommunerne fortæller, at de herefter afdækker borgerens samlede situation med henblik på at kunne tilrettelægge vejledningen:

*“Så er vi også nysgerrige på, hvorfor man er endt i den her situation, og på den måde begynder vi jo også at grave i, hvad er det for nogle sociale helbredsmæssige problemer, der gør sig gældende her. (..) om der er nogle kendte psykiske udfordringer, kan der være nogle ukendte udfordringer.”* (Sagsbehandler, socialforvaltningen).

En anden kommune fortæller, at det i praksis betyder, at vejledningen lægger ud med at fokusere på et afgrænset område hvorefter, der gradvist bygges ud.

En kommune fortæller, at den forsøger at stille spørgsmål, der kan pege på, hvad det er, som borgeren skal vejledes om, da borgeren ofte ikke selv ved det. Her forsøger kommunen at varetage en koordinerende rolle i forhold til, hvem borgeren skal i kontakt med:

*“Vi er opmærksomme på, hvis man står i den situation, at man ikke har noget mad på bordet, så er det ret væsentligt at finde ud af, om der er børn involveret, om der er samvær, hvor bliver det afholdt henne, og hvordan og hvorledes. Så det er vi selvfølgelig også altid opmærksomme på.”* (Sagsbehandler, socialforvaltningen).

En anden kommune fortæller, at det kan være en udfordring at vejlede om alle de indsatser og tilbud, som borgere i udsatte positioner ville kunne ansøge om:

*“Jeg oplever i hvert fald ikke nogle borgere, det skulle være med enkelte undtagelser, der er så godt fungerende ude på forsorgshjemmene, hvor man kan sige: “Nu sætter jeg mig ned og fortæller dig alt, hvad du har lov til at søge”, og så kan de selv gå ind i det, det kan de simpelthen ikke. Det skal være meget enkeltsagsrettet, hvad det er for en vejledning, du giver.”* (Sagsbehandler, socialforvaltningen)

### **Behovet for den insisterende vejledning og etapevejledning**

Flere kommuner peger på, at der kan være udfordringer med at få borgeren til at åbne op om sin sociale situation. Her kan det for eksempel være særligt svært at få de unge til at fortælle om et eventuelt misbrug. Ifølge sagsbehandlerne kan det

Kommunen skal se på, om der er behov for en værgebeskikkelse i de situationer, hvor borgeren på grund af sin kognitive situation ikke kan overskue egne handlinger. En værge vil kunne foretage den eventuelle nødvendige prioritering. Se Ankestyrelsens principmeddelelse 60-17.

betyde, at de må være mere insisterende i deres samtale med borgeren. En sagsbehandler fortæller, at vejledningen derfor også bliver påvirket af, hvad borgeren selv ønsker at informere om, og at det kan kræve, at sagsbehandleren mødes med borgeren flere gange, før borgeren får lyst til at fortælle om sin situation:

*”Det kan også godt være, at jeg lige planter et par frø, og så næste gang så spørger jeg igen til det.”* (Sagsbehandler, socialforvaltningen)

### **BETYDNINGEN AF GENTAGELSER I VEJLEDNINGEN**

Flere kommuner fortæller, at de har erfaret, at gentagelser er vigtige for at kunne vejlede borgeren korrekt. Det gælder især, hvis der er tale om unge med kognitive udfordringer, der også kan have udfordringer i forhold til hukommelse og koncentration.

En kommune fortæller, at de sårbare unge, der er i personkredsen for et ressourceforløb, ofte har svært ved at overskue de mange mennesker, der er tilstede ved eksempelvis rehabiliteringsmøder. Kommunen fortæller, at de gennemgår rehabiliteringsteamets indstilling med den unge og vejleder den unge om regler og retningslinjer samt forpligtelser for at være i et ressourceforløb. Her er det en balancegang at formidle på en måde, der ikke simplificerer eller reducerer vejledningens indhold:

*”Jeg oplever det desuden udfordrende dér, hvor de unge, ud over de sociale problemer, har mentale udfordringer af en eller anden art, som gør det vanskeligt for dem at forstå betydningen af vejledningen. Dér oplever jeg en trang til at formidle vejledningen på en anden og meget forsimplet måde, hvilket ville betyde, at det ikke er den hele vejledning de får.”* (Sagsbehandler, beskæftigelsesforvaltningen)

En anden kommune, der genkender denne problematik, fortæller, at de under vejledningen løbende forsøger at undersøge, om de unge har forstået den vejledning, der er blevet givet. Dette gælder også i forhold til kommunens overvejelser om den unges forpligtelser set i forhold til den unges evner til at forstå og handle på dem, herunder om nødvendigt fritage borgere fra sanktioner.

### **BETYDNINGEN AF SANKTIONER I BESKÆFTIGELSESSYSTEMETS VEJLEDNING**

#### **Opmærksomhed på, at vejledning kan udfordre relationen til borgeren**

Flere kommuner fortæller, at de er opmærksomme på, at den vejledning, der gives i beskæftigelsesregi, i nogle tilfælde kan virke konfliktoptrappende. Det gælder eksempelvis, når borgeren skal orienteres om kommunens sanktionsmuligheder.

Det fremgår af supplerende bestemmelser til databeskyttelsesloven (se fodnote nederst på denne side), at der er mulighed for, at kommunen undtagelsesvist kan udveksle oplysninger om borgeren uden borgerens samtykke. Dette forudsætter en konkret vurdering i forhold til oplysningernes indhold og formål.

Kommunen skal være påpasselig med ikke på denne måde at begrænse kommunens pligt til at yde borgeren vejledning.

Kommunen fortæller, at nogle sagsbehandlere håndterer denne problematik ved at anvende nogle andre ord, da eksempelvis begrebet "sanktion" kan være svært at forstå for borgeren. Her bruger sagsbehandleren i stedet betegnelsen "bøde".

### **Fokus på inddragelse af fagpersoner i vejledningen**

For at kunne vurdere borgerens situation som et led i vejledningen kan kommunen vælge at inddrage andre fagpersoner. En kommune fortæller, at de taler med borgeren om at inddrage egen læge i afdækningen af borgerens situation og i netværksmøder. En kommunes socialforvaltning fortæller, at de ofte holder samarbejds møder med både Jobcentret og egen læge, hvilket er med til at understøtte et helhedsorienteret bilde af borgerens situation.

Flere kommuner fortæller dog, at det kan være en udfordring for den helhedsorienterede vejledning, at kommunernes forvaltninger ofte opererer med forskellige fagsystemer, og at lovgivning, der regulerer persondataudveksling, i praksis kan udfordre det helhedsorienterede perspektiv og det løbende indblik i borgerens sag<sup>8</sup>.

### **Frygt for fejl i vejledningen og specialisering af lovgivning udfordrer**

Flere kommuner fortæller, at det kan være en udfordring at skulle vejlede om mange forskellige lovområder. En kommune fortæller, at de er opmærksomme på ikke at vejlede borgeren til at søge om noget, som borgeren ikke er berettiget til:

*"Vi vejleder helst ikke så meget i dybden i forhold til serviceloven af frygt for at sige noget forkert, så det er mere en opfordring til at få søgt bostøtte, hvis vi er temmelig sikre på, at det er dér, vi er (..) vi vejleder helst ikke sådan i dybden i andre lovgivninger, og det er det samme med ydelsesområdet. Men vi skal selvfølgelig vide, hvad der findes, men det er mere på det niveau." (Sagsbehandler, beskæftigelsesforvaltningen)*

En anden kommune fortæller her, at der kan være begrænset viden om kriterier for, at borgeren kan få tilkendt den pågældende indsats:

<sup>8</sup> Vi henviser til §§ 5 og 6 i lov nr. 502 af 23. maj 2018 om supplerende bestemmelser til forordning om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger (databeskyttelsesloven) vedrørende kommunens muligheder for at udveksle oplysninger om borgeren uden samtykke.

## BETYDNING AF REHABILITE- RINGSTEAMS

*"Så er det også det her med, hvad skal der til i de forskellige afdelinger. Én ting er, at man ved, at der er noget, der hedder, at man kan få en bostøtte, men hvad er det, der skal til, før der kan bevilliges en bostøtte." (Leder, beskæftigelsesforvaltningen)*

Derudover fremhæver en tredje kommune, at indførslen af rehabiliteringsteams medførte, at rådgiverne i beskæftigelsesforvaltningen nu er endnu mere opmærksomme på at vejlede borgeren bredt og helhedsorienteret. Her har opgaven også bestået i at blive mere klar på tilrettelæggelsen af vejledningen, så frykten for at vejlede om noget, borgeren ikke er berettiget til, ikke bliver en stopklods for vejledningen:

*"Der har vi skulle finde vores ben i forhold til, hvordan og hvilken vejledning vi gav (..) hvornår man var berettiget til hjemmehjælp og også bostøtte, for det brændte vi også fingrene på ind i mellem (..) fordi vi meget nødig vil risikere, at vi sætter et ønske i borgeren, hvis ikke de også kan få det bevilliget. Men selvfølgelig er vi opmærksomme på i samtalen med borgeren, om det er nogle af de her hjælpemuligheder, der vil være relevante." (Sagsbehandler, beskæftigelsesforvaltningen)*

En anden udfordring for vejledningen af borgeren kan være tilfælde, hvor borgeren modtager støtte og hjælp fra mange forskellige forvaltninger. En kommune fortæller, at det kan være særligt udfordrende, hvis borgeren har børn, der modtager en indsats i familieafdelingen:

*"Der er rigtig mange, der kan være inde over de her børn. Så selve det område er faktisk meget komplekst, også for os at navigere i, hvis borgeren har nogle udfordringer i forhold til det som jo har en betydning for, om vi kan få borgeren i beskæftigelse." (Leder, beskæftigelsesforvaltningen)*

### **Fordele og ulemper ved kontinuitet i tilknyttet sagsbehandler**

Som beskrevet i kapitel 2 kan udskiftning i borgerens sagsbehandler udfordre vejledningen. Dog fortæller en opsøgende medarbejder, at der også er fordele forbundet med, at flere sagsbehandlere kan varetage borgerens situation:

*"Går man 15 år tilbage, kunne man gå hen til sagsbehandler, som var en fast person (..) Nu møder de ind ved en skranke og skal have en aftalt tid. I gamle dage var det måske nemmere at komme i kontakt med sagsbehandleren, men det var også mere sårbart. Nu er der flere, der kan hjælpe." (Opsøgende medarbejder)*

## DEN KOORDINERENDE SAGSBEHANDLER

Flere kommuners beskæftigelsesforvaltninger fortæller, at de for borgere, der er i et ressourceforløb, anvender den koordinerende sagsbehandler, som afholder de tværfaglige møder og koordinerer indsatserne:

*”Så man er jo den, der samler alle trådene, og det viser sig også, når sagerne skal videre, at så er det Jobcentret, der samler hele sagen” (Leder, beskæftigelsesforvaltningen)*

Her kan det dog have betydning for vejledningen, at der på tværs af forvaltninger kan være forskellige mål med indsatserne. Eksempelvis kan målet være selvforsørgelse i beskæftigelsesforvaltningen, mens barnets tarv er hovedfokus i familieafdelingen.

## BORGERE, DER ØNSKER SAGS- BEHANDLERSKIFT

En kommune påpeger, at der også kan være tilfælde, hvor det er borgeren selv, der ønsker en udskiftning i sagsbehandler, hvilket kommunen oplever især sker, når der stilles mange krav til borgeren.

### Vejledning i forbindelse med opfølgning

Kommunen skal løbende tilbyde borgeren vejledning om eventuelle nye indsatser eller ydelser, som borgeren kan ansøge om. Denne løbende vejledning sker ofte i forbindelse opfølgning for borgere, der modtager en indsats. En udfordring for den løbende vejledning kan være lange intervaller mellem møderne i socialforvaltningen.



### GODE ERFARINGER MED HYPPIG OPFØLGNING FOR BORGERE PÅ FORSORGSHJEM

En kommune fortæller, at de har haft fokus på tæt opfølgning med borgere, der bor på forsorgshjem:

*”Vi har fået et projekt om tæt opfølgning på forsorgshjem for at nedbringe antallet af hjemløse (...) på dette område handler det jo om at være meget borgernær, borgerinddragende og være tilstede. Man kan ikke få kontakt til dem eller få samarbejde med dem, hvis man ikke er der i deres liv. Man har haft sådan nogle ideer, at man skulle meget hurtigt ud og man skulle komme ud rigtig meget og rigtig ofte.”*  
(Sagsbehandler, socialforvaltningen)

Eksemplet er anonymiseret.

### Handleplanen som udgangspunkt for vejledningen

En anden kommune fortæller, at den udarbejder en handleplan, hvor borgeren og sagsbehandler i fællesskab bliver enige om, hvornår der skal følges op, eksempelvis efter én, to eller

## FORSKELLIGE MODELLER FOR OPFØLGNING I KOMMUNERNE

tre måneder. I forbindelse med opfølgningen tager sagsbehandleren udgangspunkt i de aftaler, der er lavet i handleplanen, og vejleder med udgangspunkt i opfølgningen på målene i handleplanen:

*"Så tager vi egentlig udgangspunkt i den [handleplanen], og når vi så er færdige med det, så ligger det helt naturligt; "Hvor langt er I kommet med det her?, har I brug for noget fra mig for at komme videre?; har der vist sig noget andet, der er kommet op, som vi skal have fokus på for, at du kan komme videre?" (Sagsbehandler, socialforvaltningen)*

### Faste intervalkriterier for opfølgning og den løbende vejledning

En anden kommune har faste intervaller for opfølgning og fortæller, at kommunens mindre størrelse betyder, at de har mulighed for at have en løbende dialog med kontaktpersoner og Jobcenter. Her er det ofte kontaktpersoner, der giver sagsbehandler besked, hvis der sker ændringer i borgerens situation, som kræver, at borgeren igen skal vejledes. Det kan eksempelvis være i situationer, hvor en borger er blevet genindlagt i psykiatrien, og borgeren skal vejledes om sine muligheder i forbindelse med udslusningsplanen.

### Brev til borgeren som led i opfølgningen

En tredje kommune fortæller, at den i forbindelse med opfølgningen sender borgeren et brev og spørger, om der er nogle ændringer i borgerens situation. Her kan borgeren så komme med tilføjelser, herunder hvis borgeren har nye udgifter, som borgeren ønsker at søge om at få dækket. Kommunen fortæller, at den rykker borgeren i tilfælde, hvor borgeren ikke besvarer kommunens breve. For borgere, der modtager støtte efter § 85 i serviceloven, følger kommunen hvert halve år op på, om der behov for justering af indsatsen eller timeantal. Det er ofte i denne forbindelse, at borgeren vejledes om andre forhold, der er opstået i mellemtiden. Ofte har borgere, der modtager § 85-støtte inden opfølgningssmødet, afklaret, hvad borgeren oplever at have behov for i samarbejde med sin vejleder.

### Sociale forhold fylder fremskudte jobrådgiveres vejledning

En sagsbehandler fra en fremskudt funktion på beskæftigelsesområdet fortæller, at det ofte er sociale forhold, der er omdrejningspunktet for vejledningen, da borgerne i reglen er meget langt fra beskæftigelse:

*"Jeg tror næsten, at jeg spørger ind til alt andet end kon-tanthjælp, fordi de er så udsatte og socialt tunge, så det er jo slet ikke beskæftigelse, der er i højsædet, når man snakker med dem (..) Det er sådan en lille procentdel, der gerne*



*vil ud og arbejde, fordi alt det andet fylder så meget. Selvfølgelig er det også noget med at sørge for at holde fokus på beskæftigelse, når man taler med dem, fordi vi er et job-center, men det går hurtigt i en anden retning, fordi det er det, der fylder.” (Sagsbehandler i fremskudt funktion, beskæftigelsesforvaltningen)*



## KOMMUNEPERSPEKTIVER PÅ GODE ERFARINGER

- Kommunerne arbejder med insisterende vejledning og vejledning i etaper for at skabe en god kontakt med borgeren. Dette kræver, at kommunen har tålmodighed og kendskab til målgruppen.
- Inddragelse af andre fagpersoner er vigtig.
- Hyppig opfølgning kan være særligt gavnligt for nogle borgergrupper.
- Rehabiliteringsteams medvirker til at forbedre social- og beskæftigelsesforvaltningers gensidige forståelse af ydelser og indsatser i de respektive lovgivninger.
- Kommuner har eksempler på løbende erfaringsudveksling og case/vignette-diskussioner af borgersager mellem beskæftigelses- og socialforvaltninger for at understøtte og vedligeholde sagsbehandleres tværgående kompetencer.

## SUPPLERENDE BEMÆRKNINGER

Socialstyrelsen genkender, at samarbejde med andre fagpersoner er vigtigt og pointerer, at der i samarbejdet bør etableres en fælles faglig forståelse, herunder også i samarbejdet med borgeren.

SAND pointerer, at det er vigtigt, at den insisterende tilgang fokuserer på at sikre, at borgeren får den nødvendige hjælp under den indledende vejledning, ikke på at overbevise borgeren om kommunens vurdering eller afgørelse i forbindelse med klagevejledning.



## KOMMUNEPERSPEKTIVER PÅ UDFORDRINGER

- Det stiller store krav til sagsbehandlerne at kunne vejlede borgerne bredt efter serviceloven, hvilket især opleves som en udfordring for medarbejdere i Beskæftigelsesforvaltningen.
- Det kan være svært at skabe en relation til borgeren og opleves konfliktoptrappende, når borgeren skal vejlede om sanktionsrisiko, ret og pligt i beskæftigessystemet.
- Borgere kan have svært ved at forstå, at der i nogle tilfælde skal rives op i tidligere traumatiske begivenheder i deres liv for at kunne yde en målrettet vejledning.

## BORGERPERSPEKTIVER PÅ INDHOLDET AF VEJLEDNINGEN

I det følgende præsenterer vi borgerperspektiver på indholdet af vejledningen.

### **Borgerne oplever, at de skal vide, hvad der kan søges om**

En borger fortæller, at hun i høj grad oplevede, at det var op til hende selv at finde ud af hvilke indsatser eller ydelser som hun kunne søge om. En anden borger fortæller, at han oplevede det som et problem, at han ikke selv havde fået at vide, hvad han kunne søge:

*”At man selv skal være med til at finde oplysninger frem eller have at vide fra familiemedlemmer, at man kan søge støtte (..) Det dér med at få information ud til folk kan gøres bedre, fordi jeg havde ikke haft nogen anelse om, at jeg kunne søge det.” (Mand med sindslidelse, 24 år)*

Kofoeds Skole fortæller her, at det er deres erfaring, at borgere ofte ikke bliver oplyst om deres rettigheder i møderne med kommunen, herunder hvad der kan være af alternativer, de kan søge om. Et eksempel er borgere, der står med et akut boligproblem og henvender sig til kommunen for råd og vejledning:

*”Så kan de måske får udleveret en liste med boformer, men så er det det. Så kan du prøve at ringe til dem og så står de*

*der med en liste som (..) bare er et Word-dokument, hvor der bare står en masse tal og en masse bogstaver og så står der måske 48 forskellige telefonnumre, og hvor skal man så starte henne.” (Kofoeds Skole)*

SAND fortæller, at dialogen med sagsbehandler ofte kræver, at borgeren selv er i stand til at give udtryk for sine behov, og at borgere, der er udadreagerende og frustrerede, fordi de har vanskeligt ved at udtrykke sig, sjældent får de ydelser, som de kunne være berettiget til. Dette understøttes af interview med en borger, der fortæller, at hun har meget svært ved selv at udtrykke sine behov. Borgeren, der er tilflyttet fra et opholdssted i en anden kommune, fortæller her om en situation, hvor hun havde brug for kommunens hjælp til at administrere sin økonomi, da hun flyttede i egen bolig:

*”At skulle huske hjælp til egne regninger, det var jo svært i starten, når man flytter ud. Det blev jeg ved med at sige til sagsbehandler: ”Kan I ikke hjælpe mig, så I betaler regningen hver måned, i stedet for, at jeg får dem ind på min konto?” Det vidste han [sagsbehandleren] ikke, om man kunne, og det tog ham et halvt år at finde ud af, at det kunne man egentlig godt gøre.” (Kvinde, der tidligere har været anbragt, og har en sindslidelse, 26 år)*

### **Manglende kontinuitet i sagsbehandler udfordrer**

Som beskrevet i kapitel 2, kan det være en udfordring for borgeren, når der sker hyppige skift i sagsbehandlere. Dog er der nuancer i problemstillingen.

#### **Både fordele og ulemper ved flere tilknyttede sagsbehandlere**

Kofoeds Skole fortæller, at det er en udfordring, at der er stor opsplittning mellem forvaltninger og sagsbehandlere, som betyder, at borgeren ikke har overblik over, hvem hans eller hendes sagsbehandler er. Omvendt er det en fordel med opdelingen i forvaltninger, at det bliver mindre sagsbehandlerefæhængigt, hvilken vejledning borgeren modtager:

*”Her er retssikkerheden jo styrket, for det kan jeg da selv huske bare for de der 10-12 år siden, hvor jeg sad i voksen-teamet, og der var jo alverden til forskel på, om du gik ind på kontor 1, 2, 3 eller 5 alt efter hvad, der kunne lade sig gøre, og det var jo også et retssikkerhedsmæssigt problem.” (Kofoeds Skole)*

#### **Risiko for, at borgere vejledes til en indsats, som de ikke kan håndtere**

En borger fremhæver, at nogle borgere kan have svært ved at sige nej til et forløb eller indsats, som de i praksis ikke er i

## **BORGERE KAN HAVE SVÆRT VED AT SIGE FRA**

stand til at håndtere, når de bliver vejledt forbindelse med samtalen med kommunen:

*"Man har jo ikke lyst til at stå som én, der ikke kan noget i samfundet (..) så vil halvdelen af dem [borgerne] sige: "Jamen, den kan jeg godt gribe", selvom de i deres situation ikke er i stand til at gribe den." (Mand, der tidligere har været i hjemløshed, 42 år)*

SIND giver dette eksempel på en borger, der som 39-årig havde fået en diagnose og søgte om at komme på et bosted, fordi han havde svært ved at klare sig i hverdagen:

*"Der er bare kommet én hjem til ham fra kommunen, der bare har spurgt ham: "Kan du klare det? Kan du klare det? Kan du klare det?", og det har han svaret ja til, fordi han har klaret sig selv lige indtil nu. Så skriver sagsbehandler (..) at han har jo klaret sig selv indtil nu, at han er alt for god til at bo på et bosted (..) så siger jeg jo: "Har du ikke noget på skrift? Du har jo ret til at klage?" (..) men det har han slet ikke opfattet." (SIND)*

Kofoeds Skole understøtter denne fortælling og oplever, at nogle borgere kan have et ønske om at manifestere, at de er selvstændige og har autonomi, og derfor afviser, at kommunen følger op på deres indsats. Her kan det også skyldes, at der følges op for tidligt i borgerens forløb, hvor borgerens situation endnu ikke er begyndt at krakelere.

SIND fortæller, at en udfordring for vejledningen er, at sagsbehandlerne ikke forklarer formålet med vejledningssamtalen, eksempelvis hvad det egentlig er, kommunen spørger om, hvorfor kommunen spørger om det, og hvilke oplysninger kommunen har brug for at kende.

En borger fortæller, at en anden udfordring er, at borgere i hjemløshed, der eksempelvis rejser ud, så de ikke længere opfylder opholdskravene for kontanthjælp, ikke bliver vejledt om, hvornår de har mulighed for at modtage den fulde ydelse igen, hvad deres rettigheder og lovgivningen er.

### **Oplevelse af, at kommunen ikke har blik for samlet situation**

Som beskrevet i kapitel 4 oplever nogle borgere, at kommunen har udfordringer med at oplyse borgerens sag:

*"Så har de for eksempel indhentet statusattest hos min læge, og så er det kun den her statusattest, som de har indhentet, som de ligger til grund for afgørelsen. De tager ikke hele historikken med. (..) så der mangler ligesom den*

*der historie omkring funktionsevnen, og hvorfor den er ned-sat.” (Kvinde med sindslidelse, 39 år)*

Borgeren oplever her ikke, at hendes funktionsniveau er blevet tilstrækkeligt undersøgt, og at hun vejledes i, hvad der er af mulige indsatser.

Ifølge OPUS kan der være en tendens til, at kommuner har udfordringer med den helhedsorienterede udredning i forhold til borgere, der har somatiske udfordringer ud over psykiatriske. Her oplever OPUS, at det bliver enten det ene eller det andet element, som kommunen fokuserer på frem for, hvordan de forskellige udfordringer kan påvirke hinanden.

En borger fortæller, at det kan handle om manglende kompetencer hos kommunen til at kigge helhedsorienteret på borgernes behov, hvilket hun blandt andet tilskriver, at sagsbehandlere sidder med særskilte paragraffer hver især:

*”Når man sagsbehandler enkeltsager, så har man ikke den helhedsorienterede indsats.” (Kvinde med sindslidelse, 39 år)*

#### Særlige udfordringer i beskæftigelsesforvaltningen

Flere borgere, der har en sindslidelse, fortæller, at de oplever, at møderne i Jobcentret er meget centreret om at retnings-sætte deres vej til arbejdsmarkedet. Borgerne oplever, at samtalerne i høj grad kredser om deres sygdom, som står i vejen for beskæftigelse frem for også at forholde sig til deres aktuelle øvrige behov. SAND fortæller, at der kan være en tendens til, at beskæftigelsesforvaltningen ikke har tilstrækkeligt blik for borgerens eventuelle sociale problemstillinger, herunder at få inddraget socialforvaltningen hurtigt:

*”Det er kun lige det, der vedrører beskæftigelse, hvor man godt kunne sige: ”Vi kan da godt se, at den har helt galt fat, der var noget med noget psykiatri, det er min kollega. Du får lige nummeret her, eller jeg beder hende eller om at kontakte dig, eller er det okay, at jeg gør det?” (..)Dét hører man sjældent om.” (SAND)*

# §

## MANGLENDE ELLER MANGELFULD VEJLEDNING

Det fremgår af vejledning om retssikkerhed og administration på det sociale område, at borgeren også har mulighed for at klage over manglende eller mangelfuld rådgivning og vejledning.<sup>9</sup>

### Borgernes oplevelse af den løbende vejledning

I forbindelse med opfølgningen på borgernes indsats skal kommunen forholde sig til, om den iværksatte hjælp er tilstrækkelig, og vurdere, om borgeren har behov for yderligere vejledning. Kofoeds Skole fortæller, at det helhedsorienterede perspektiv kan være udfordret i praksis, og at de oplever, at der ikke bliver fulgt op på borgere med akut behov for vejledning til trods for, at mange fagpersoner er i kontakt med borgeren.



### UDFORDRING FOR BORGER: MANGLENDE VEJLEDNING VED AKUT OPSTÅET BEHOV

Malik er en grønlandsk, dansktalende mand, der tidligere har været i misbrug og bor i egen lejlighed. Malik er især påvirket fysisk af sit tidligere misbrug og dør med gig. Malik modtager antabusbehandling, får ordineret medicin af en sygeplejerske og har en hjemmevejleder. I forbindelse med et besøg i Maliks hjem opdager Kofoeds Skole, at Maliks tænder er i meget dårlig stand:

*"Simpelthen alle hans tænder var helt rådne. (..) Han er i kontakt med så mange mennesker (..) og jeg tænkte: "Ej der må jo være nogen, der er på (..) Der aldrig nogen, der har snakket med ham om [det] i hans optik."*

Kofoeds Skole hjælper efterfølgende Malik med at søge om tandlægehjælp og efterfølgende proteser.

Eksemplet er anonymiseret.

Som beskrevet i kapitel 3 fremhæver borgerne, at fremskudte sagsbehandlerfunktioner på herberger og varimestuer er en god og tryk måde at modtage løbende vejledning. Hjem til dig, der håndterer unge borgere i – eller på kanten af – hjemløshed, fortæller, at der generelt bliver fulgt op på borgerne, når først borgeren er "i systemet".

<sup>9</sup> Jf. vejledning nr. 9330 af 21. marts 2019, punkt 234.



### **BORGERPERSPEKTIVER PÅ UDFORDRINGER**

- Borgere oplever, at de ikke informeres om ydelser, de kunne være berettigede til.
- Borgere oplever, at de selv skal kunne identificere og pege på den specifikke indsats, de har brug for.
- Der er eksempler på, at der ikke følges op på nye bekymringstegn hos borgere, der løbende får besøg af fagpersoner.



### **BORGERPERSPEKTIVER PÅ GODE ERFARINGER**

- Ofte er der systematisk opfølgning på borgere, når først borgeren er i systemet.
- Borgere oplever, at fremskudte funktioner er en god måde, hvorpå kommunen kan facilitere en løbende vejledning.

## Klagevejledning

Kommunernes pligt til at vejlede borgerne om deres mulighed for at klage over kommunens afgørelser om støtte er en særskilt vejledningsforpligtelse. Dette kapitel beskriver, hvordan interviewkommunerne giver klagevejledning, og hvad de lægger vægt på i den forbindelse. Derudover belyser kapitlet, hvordan borgerne oplever den klagevejledning, de modtager.

# §

### KLAGEVEJLEDNING

Når kommunen giver borgeren råd og vejledning om muligheder for hjælp, skal kommunen være opmærksom på, om der er i den forbindelse meddeles en beslutning, der går på, om borgeren har ret eller ikke ret til en ydelse og som derfor kan betragtes som en afgørelse.

### FORVALTNINGSLOVENS § 25

Når kommunen giver borgeren en skriftlig afgørelse, der kan påklages til en anden forvaltningsmyndighed, skal den samtidig give borgeren en klagevejledning, medmindre borgeren får fuldt ud medhold.

I klagevejledningen skal fremgå, hvem borgeren kan klage til, hvordan borgeren skal gøre, og hvad tidsfristen for at klage er.

Den almindelige vejledningspligt medfører, at kommunen også om fornødent skal give borgeren klagevejledning ved en mundtlig afgørelse.<sup>10</sup>

### KAPITLET'S HOVEDPUNKTER

Kommuneperspektiver på klagevejledningen:

- Alle kommuner nævner, at der er meget få borgere i udsatte positioner, der har ressourcerne til at klage.

<sup>10</sup> Jf. vejledning nr. 11740 af 4. december 1986 om forvaltningsloven, punkt 140.



- Kommunerne forsøger at imødekomme utilfredse borgere via et møde, og afslag suppleres af mundtlig vejledning tilpasset målgruppen.
- Sagsbehandlere og opsøgende medarbejdere oplever et dilemma i forhold til, hvor meget de må hjælpe borgeren med at udforme klagen.

Borgerperspektiver på klagevejledningen:

- Borgere i udsatte positioner har ofte ikke ressourcer til at klage med mindre, at der er nogen, der støtter dem.
- Borgere oplever, at ansøgningen afvises, hvis blot de mangler et enkelt dokument, hvilket tager modet fra dem.
- Borgere kan være bange for at miste eksisterende ydelser, hvilket kan afholde dem fra at klage.
- Der er eksempler på, at kommunen ikke får foretaget en tydelig skelnen mellem vejledning og ansøgning og derved ikke giver borgere mulighed for at klage.
- Det kan være svært for borgere at vide, hvor de skal rette klagen hen.

## KOMMUNEPERSPEKTIVER PÅ KLAGEVEJLEDNING

I det følgende præsenterer vi kommunernes perspektiver på, hvordan de giver klagevejledning.

### **Borgere mangler ressourcer til at klage**

Alle fem kommuner bemærker, at de ser meget få klager fra borgerne, hvilket de tilskriver, at borgerne ikke har ressourcer til at klage. Det er kommunernes erfaring, at de borgere, der formår at klage, ofte har fået støtte fra netværk, frivillige organisationer, kontaktperson, bostøtte eller andre til at udforme en skriftlig klage. Borgerne kan godt blive vrede over en afgørelse, men sagsbehandlere oplever kun meget sjældent mundtlige klager. En opsøgende medarbejder oplever, at det kun er de mest ressourcestærke, der formår at udforme en klage. Mange borgere har svært ved at se formålet med at klage eller overskue tidshorizonten. Som beskrevet i kapitel 2 kan det være en udfordring for borgerne at tjekke fysisk post og E-post. Får en borger kun en skriftlig afgørelse, er der derfor risiko for, at borgeren ikke ser afgørelsen, inden klagefristen på 4 uger er overskredet.

Kommunen skal være opmærksom på, at borgere kan fritages for E-post eller ydes hjælp til håndtering af post, for eksempel efter servicelovens § 85.

En vrede over afgørelsen kan også være en klage. Her skal sagsbehandleren spørge ind. Borgeren behøver ikke bruge ord som klage eller anke.

### INGEN FORMKRAV TIL EN KLAGE

Der er ikke nogen formkrav til en klage. Det betyder, at der ikke er krav til, hvordan borgeren klager (mundtligt eller skriftligt).

### OPFØLGENDE MØDER KAN TAGE TOPPEN AF BORGERENS FRUSTRATION

### Sagsbehandlerne tydeliggør borgernes klagemulighed, hvis borgeren er uenig i afgørelsen

De interviewede kommuner fortæller, at de gør det tydeligt for borgeren, at borgeren har mulighed for at klage, hvis borgeren ikke har fået medhold:

*"På trods af, at mange er utilfredse med indsatser eller afgørelser, så oplever jeg ikke ret mange klager. Jeg bruger tid på at vejlede om klagemulighederne ved utilfredshed, men de fleste kvitterer med "det nytter jo ikke noget". Jeg henviser ofte til Borgerrådgiveren, men oplever heller ikke, at dette benyttes. Der kunne jeg måske godt ønske noget materiale til at udlevere om klager, Ankestyrelsens arbejde og Borgerrådgiverens arbejde." (Sagsbehandler, beskæftigelsesforvaltningen)*

En anden kommune oplever, at mange borgere ser klageprocessen som en kamp, de ikke magter:

*"Jeg synes da tit, at vi hører: nu starter en ny kamp med kommunen (..) Så jeg tror da, at der er mange, der egentlig er utilfredse med afgørelserne, men som ikke orker at tage den, og som ikke får gjort noget." (Sagsbehandler, socialforvaltningen)*

En kommune oplever, at man godt kunne gøre mere ud af at oplyse borgerne om, at der ikke er et formkrav til klagen, og at borgeren i princippet ikke behøver gøre andet end at ringe op og sige, at han/hun vil klage.

En kommuner fortæller, at få klager fra borgere i målgruppen resulterer i færre principmeddelelser at stå på. Kommunen efterspørger tydeligere rettesnore for, hvornår deres praksis er god nok:

*"Det er et stort problem, at der er så få, der klager blandt socialt udsatte (..) Det er jo også det der med, hvornår (..) er vi på det rigtige sted i forhold til nogle af de afgørelser, vi træffer (..). Hvor er principafgørelserne? Hvor er de sager? De er der jo ikke, for der er næsten ingen, der klager." (Leder, beskæftigelsesforvaltningen)*

### Gode erfaringer med at imødekomme utilfredse borgere

Flere kommuner nævner, at de tager en snak med borgerne, hvis borgeren udtrykker utilfredshed over en afgørelse. En kommune fortæller, at lederen altid kommer ind over i disse tilfælde, og borgeren tilbydes et møde. Her får borgeren mulighed for at fortælle om sin frustration, og sagsbehandler kan nuancere sagsforløbet og forklare rammer og lovgivning. Til dette møde bliver borgeren orienteret om, at de har ret til at

klage. Kommunen oplever, at disse møder tager toppen af borgernes frustrationer og, at borgerne føler sig bedre forstået efterfølgende. Kommunen fortæller, at der også er borgere, der oplever møderne som provokerende og et forsøg på at tale dem til ro, hvorfor det er vigtigt, at mødets formål fremgår klart, så det nedtrapper frem for eskalerer konflikten.

### **Kommunen tydeliggør, hvornår den træffer en afgørelse**

Ifølge lovgivningen skal kommunen vejlede borgerne om mulighederne for at klage, når kommunen træffer en afgørelse. Derfor er det vigtigt, at kommunerne skelner imellem og tydeliggør, hvornår der ydes vejledning, og hvornår der træffes en afgørelse, som kræver en klagevejledning. Kommunerne forsøger at tydeliggøre skellet i vejledningssituationen. En sagsbehandler fortæller her, at hun er opmærksom på at få afklaret, om henvendelsen skal forstås som en ansøgning under dialogen med borgeren.

### **Skriftlig afgørelse suppleres af mundtlig vejledning**

De fem kommuner i undersøgelsen oplyser, at de altid giver skriftlige afgørelser med begrundelse og klagevejledning. Kommunerne prioriterer at sikre, at borgeren har forstået afslaget. Alle fem kommuner har en praksis om at rette henvendelse til borgeren i forbindelse med afgørelsen. En kommune fortæller, at sagsbehandleren følger op på et skriftligt afslag ved at ringe til borgeren og høre, om borgeren vil deltage i et møde og drøfte, hvad der kan være af øvrige muligheder.

En anden kommune fortæller, at sagsbehandleren ofte kontakter borgeren forud for, at afgørelsen er blevet sendt ud, så borgeren er forberedt på afgørelsen:

*”Jeg tænker jo, at vi i en den dialog, der ligger forud med borgeren, har en eller anden forforståelse af, hvad borgers forståelsesramme er (..) Jeg synes, at vi gør meget for at sikre, at borgeren forstår det. Vi sender ikke bare et eller andet formelt brev ud og så siger; ”Nu er det sådan set borgers eget problem.” (Sagsbehandler, socialforvaltningen)*

Det følgende er et konkret eksempel fra kommunen:

Kommunen skal undersøge, om borgeren fortsat ønsker at klage eller efterfølgende har fået fuldt ud medhold.



### GODE ERFARINGER FRA KOMMUNE: MUNDTLIG OPFØLGNING PÅ SKRIFTLIG AFGØRELSE

Jakob på 37 år er kontanthjælpsmodtager og i misbrug. Han bor på et herberg. Jakob har ansøgt kommunen om indskud til en lejlighed. Kommunen har dog vurderet, at lejligheden, han har fundet, er for dyr, og sagsbehandleren giver afslag på hans ansøgning. Forud for, at sagsbehandleren sender afslaget, holder hun et møde med Jakob på herberget, hvor hun forklarer ham, hvorfor han får afslag og, at han kan klage over afgørelsen, enten ved dette møde eller inden for 14 dage. Ved samme lejlighed vejleder hun om, inden for hvilken prisramme Jakob vil kunne få tidskud til en lejlighed. Senere samme dag sender sagsbehandleren det skriftlige afslag til Jakob med en klagevejledning.

Eksemplet er anonymiseret.

En kommune fortæller, at der kan forekomme tilfælde, hvor borgeren er så påvirket af enten alkohol eller stoffer, at borgeren ikke er i stand til at modtage en klagevejledning. I disse tilfælde kontaktes borgeren igen et par dage efter.

Der er ingen formkrav til en klage, så kommunen kan modtage klagen og spørge ind til de forhold, som klageren måtte komme med.

#### **Uklart, hvor meget sagsbehandler må bistå i klagen**

En kommune bemærker, at det kan være en udfordring, når en borger ønsker at klage, men har behov for hjælp til det. Her oplever sagsbehandlerne det som et dilemma at afgøre, hvor langt de kan gå i forhold til at bistå borgeren i klageprocessen. På samme vis er det en hårfin balance, når mentoren eller bostøtten hjælper borgeren med klagen.

En opsøgende medarbejder fortæller, at hun gerne hjælper borgerne med at smide brevet i postkassen, men at klagen skal være formuleret med borgerens egne ord.

### KOMMUNEPERSPEKTIVER PÅ GODE ERFARINGER

- Der er gode erfaringer med at afholde møder med borgere, der er utilfredse med et afslag. Her kan borgeren fortælle om sin frustration, og sagsbehandleren kan sammen med sin leder nuancere sagsforløbet og forklare rammer og lovgivning.
- God erfaring med at spørge direkte, om borgers henvendelse skal forstås som en ansøgning for at tydeliggøre, hvornår der er tale om vejledning og ansøgning.



- Kommuner har gode erfaringer med at supplere skriftlig afgørelse med mundtlig vejledning, hvilket både kan komme før og/eller efter, at afgørelsen er sendt

## BORGERPERSPEKTIVER PÅ KLAGEVEJLEDNING

### Borgere mangler ressourcer til at klage

Lig kommunernes beskrivelser tidligere i dette kapitel oplever flere NGO'er, at borgerne generelt set ikke har ressourcerne til selv at klage. En varmistue oplever, at der er borgere, der allerede på forhånd har mistet troen på, at de vil kunne vinde en klagesag over kommunen:

*"Der er jo også borgere, der ikke siger noget [om afslaget], og så ligger brevet bare i lommen, og så har de sådan set opgivet, også fordi det er kommunen de er oppe imod. Og de er så vant til, at hvis kommunen har sagt nej, så får de ikke et ben til jorden."* (Varmestue)

En borger, der fortæller, at han i sin barndom og ungdom har oplevet svigt fra kommunen, forklarer, at han ikke tror på, at det nytter noget at klage. SAND peger på, at en anden årsag til få klager fra målgruppen kan være det lange tidsperspektiv for klageprocessen. Ifølge SAND har de erfaring med flere borgere, som trækker klagen igen, når de finder ud af, at der kan gå flere måneder, inden de får en afgørelse. SAND fortæller, at det kan fylde for meget for borgere, hvis de har en klage i systemet.

En borger fortæller her om en ansøgningsproces, der startede for tre et halvt år siden, hvor sagen endnu ikke er afsluttet:

*"Så har vi et system, der er tungt og ekstremt langsomt at komme igennem. Vi søgte i midten af 2017 og ingen af vores sager er pt. afgjort færdig. De har været behandlet fire eller fem gange og selv når de bliver fast-tracked, så kan vi jo se, at man kun ender med at tage dele af sagen, fordi den er så kompleks. Så vi ender altid med at skulle lave nye klager (..) og så starter hele møllen op en gang til."* (Kvinde med sindslidelse, 35 år)

### Andre aktører støtter borgere i klageprocessen

SAND fortæller, at retssikkerheden halter på området, da borger i målgruppen ofte har brændt deres broer til pårørende og netværk og derfor ikke har støtte herfra i klageprocessen. I stedet oplever både SAND, Kofoeds Skole, Mændenes Hjem og

**TIDSPERSPEKTI-  
VET ER EN  
BARRIERE FOR  
KLAGER**

varmestue, at borgere søger til dem for at få hjælp og støtte. SAND har blandt andet ansat en jurist for eksempelvis at støtte borgere i hjemløshed i klagesager.

Kofoeds Skole og varmestuen fortæller, at de gerne hjælper borgerne med klage, såfremt de vurderer, at der rent juridisk er noget at anfægte i afgørelsen. Der kan være tilfælde, hvor de ikke vurderer, at der er belæg for at klage, hvor de fraråder borgerne at gå ind i klageprocessen. Da borgeren selv skal være aktiv i klageforløbet, er der en grænse for, hvor langt organisationer og tilbud kan gå for at hjælpe. OPUS oplever at kunne komme til kort, hvis ikke borgeren formår at bidrage til at udrede det forløb, som klagen omhandler:

*”Så er vi jo stadig afhængige af, at de ligesom er med. Vi kan jo ikke overtage det for dem, og hvis tingene ikke kommer af sted til tiden, og borgerne ikke får sendt de relevante oplysninger, så kommer man jo ingen vegne. Det er nogle gange en stor hindring i forhold til at hjælpe dem den sidste vej igennem systemet.” (OPUS)*

OPUS giver et konkret eksempel, hvor det ikke lykkedes at fremskaffe bevis på, at borger var berettiget til kontanthjælp:

*”Vi havde også en ung, som endte med at få integrationsydelse, fordi jeg simpelthen ikke kunne få ham til at samarbejde om at finde den rigtige dokumentation og få sendt ind i forhold til, at han faktisk havde opholdt sig i landet. Han var så plaget af sin psykose, at han slet ikke kunne samle sig om at samarbejde om det med mig.” (OPUS)*

Flere borgere fortæller, at de ikke ville have haft overskud til selv at klage uden hjælp. Der er også borgere, der fortæller, at de har hyret en privat partsrepræsentant og en privat socialrådgiver for at støtte dem i at føre deres sag.

### **Strengt ansøgningskrav kan tage modet fra borgerne**

Både Mændenes Hjem og Kofoeds Skole oplever, at det er svært for borgerne at opfylde kravet til den dokumentation, der skal indhentes for eksempelvis at få bevilliget enkeltydelse. Mange borgere kan således miste modet i dokumentationsprocessen:

*”Så fordi der mangler ét dokument så falder ansøgningen. Dét skal en borger kun opleve én eller to gange, og så gider de ikke at gøre det igen. Det er borgernes oplevelse, at kommunen bare venter på at finde fejl, så de kan afvise dem.” (Kofoeds Skole)*

## **DOKUMENTA- TIONSKRAV TIL ANSØGNING UDFORDRER**

Kofoeds Skole bemærker ligeledes, at det også udfordrer, at det koster penge at få de nødvendige udskrifter fra borgers bank.

### **Borgere er bange for at miste ydelser, de har i forvejen**

Borgere kan ifølge Kofoeds Skole og SAND frygte, at kommunen i forbindelse med klageprocessen vurderer, at borgerne ikke er berettigede til en ydelse, som de i forvejen modtager. Denne bekymring kan som konsekvens medføre, at borgeren ikke tør hverken søge eller klage:

*"Vi havde faktisk en sag med en borger, som boede i en gammel slidt andelsbolig (...) i forbindelse med, at hun søger om tilskud til tandlæge, finder kommunen finder ud af, at hun har en andelsbolig. Så får hun både afslag på tandlæge, og kommunen iværksætter en undersøgelse af, om andelsboligen skal sælges, så hun kan leve af prisen (..) Der var hun [borgeren] bare sådan: Jeg skal aldrig nogen sinde stikke min næse ind i noget som helst mere!" (Kofoeds Skole)*

### **Er der ikke klarhed om forskellen mellem vejledning og ansøgning forringer det klagemulighederne**

Som nævnt i kapitel 4 kan der være udfordringer med, hvornår kommunen yder vejledning og hvornår, der træffes en egentlig afgørelse. Ifølge SAND oplever flere borgere, at kommunen i praksis træffer afgørelse på stedet uden at oplyse borgeren om, at der er tale om en afgørelse. Derved får borgeren hverken en begrundelse eller klagevejledning:

*"Ofte så ved de [frontpersonalet] heller ikke forskellen på afgørelsesbegrebet og vejledningen. Så de træffer en afgørelse og siger: "det giver vi ikke til", og så sender de borgeren ud ad døren, og så er den ligesom lukket der." (SAND)*

Kofoeds Skole oplever ligeledes eksempler på, at kommunen ikke får behandlet mundtlige ansøgninger:

*"De her mundtlige ansøgninger det er også noget, der virkelig mangler. Det bliver ikke taget alvorligt (...) og når vi insisterer på at få et afslag, så siger de "Jamen jeg ved ikke, hvad jeg skal give dig afslag på". De [kommunen] betragter det ikke som en afgørelse men en teknisk umulighed." (Kofoeds Skole)*



Kommunen er altid forpligtet til at foretage en konkret og individuel vurdering af sagen.

## UDFORDRINGER MED MÅLRETNING AF KLAGEN

### UDFORDRING I FORHOLD TIL AT VIDE, HVORNÅR KOMMUNEN TRÆFFER EN AFGØRELSE

Trine er 38 år og har været stofbruger siden starten af 20'erne. Hun er for første gang motiveret for at komme ud af sit stofbrug. Trine henvender sig i modtagelsen i socialforvaltningen og siger; "Jeg vil godt have misbrugsbehandling. Det skal være døgnbehandling, for jeg skal bare helt væk fra miljøet her". Sagsbehandleren i Modtagelsen svarer; "Det kan du ikke få, for vi bruger ikke døgnbehandling her i kommunen, men du gå komme ned på misbrugscentret og tage en snak med dem om ambulantly behandling". Trine bliver frustreret og går. Først efter, at Trine har vendt sagen med SAND, bliver hun klar over, at kommunen har truffet en afgørelse på det foreliggende grundlag, og at hun er berettiget til at klage over afgørelsen.

Eksemplet er anonymiseret.

Flere borgere fortæller, at de ikke har kunnet få en skriftlig afgørelse, når de har ansøgt kommunen om en ydelse. En borger fortæller, at det først lykkedes hende at få et skriftligt afslag efter flere klager til Ankestyrelsen.

### Borgere ved ikke, hvor de skal rette deres klage hen

Som beskrevet i kapitel 3 kan det være svært for borgerne at vurdere, hvor de skal henvende sig. Samme mønster gør sig gældende for klager til kommunen. Her peger Kofoeds Skole på, at opsplitningen i forvaltninger og arbejdsdelingen mellem kontorer, gør det sværere at målrette klagen og udpege, hvem der i praksis har truffet afgørelsen:

*"Vi har så opsplittet et system, så det er nemt ikke at skulle stå til ansvar for det, man gør som kommunal medarbejder. (...) Man indgiver en ansøgning hos én, og så er det en beregnergruppe, der sidder med det og ringer op, og spørger borgeren; "Har du det eller det, og jeg mangler det eller det", og så er det en tredje, der giver afslaget. Så det vil sige, at der er ingen man rigtig kan anfægte eller blive vred på." (Kofoeds Skole)*

En borger fortæller, at hun har oplevet ikke at kunne få oplyst navnet på den, der havde truffet afgørelsen, og at det krævede fire klager, før hun fik navnet oplyst.



---

## BORGERPERSPEKTIVER PÅ UDFORDRINGER

- Borgere i udsatte positioner har sjældent ressourcer til at klage eller pårørende, som kan hjælpe.
- Frygten for, at kommunen vil fratage borgeren en eksisterende ydelse undervejs i klageprocessen, kan afholde borgere fra at klage over en afgørelse.
- Flere borgere oplever, at kommunerne træffer afgørelse på stedet uden at oplyse borgeren om, at der er truffet en afgørelse. Derved får borgerne ikke en begrundelse eller mulighed for at klage.
- Det er svært for borgerne at vide, hvortil de skal rette deres klage.



---

## BORGERPERSPEKTIVER PÅ GODE ERFARINGER

- Flere borgere har gode erfaringer med at få hjælp til at udforme en klage. Denne hjælp kan eksempelvis komme fra NGO'er eller behandlingssteder.

## SUPPLERENDE BEMÆRKNINGER

Socialstyrelsen genkender dette billede og supplerer med, at det er typisk er udførerniveauet, som hjælper borgerne med at udforme en klage. Det kan eksempelvis være gadeplansmedarbejdere, sociale viceværter eller misbrugsbehandlere.

---

## Metode

I undersøgelsen ser vi på kommunernes vejledningspligt over for borgere i udsatte positioner fra dels et borger- og et kommuneperspektiv.

Borgerperspektivet bygger på:

- 10 enkeltinterview med borgere i forskellige udsatte situationer
- 8 enkelt- og fokusgruppeinterview med NGO'er og frontpersonale, som arbejder med målgruppen

Kommuneperspektivet bygger på:

- 5 fokusgruppeinterview med medarbejdere og faglige koordinatører fra socialforvaltningen
- 5 enkelt- og fokusgruppeinterview med medarbejdere og ledere fra beskæftigelsesforvaltningen i samme fem kommuner
- 2 fokusgruppeinterview med opsøgende medarbejdere
- 1 fokusgruppeinterview med fremskudte jobkonsulenter

Derudover har Socialstyrelsen og NGO'er bidraget til at kvalificere eksemplerne i undersøgelsen, og VIVE har bidraget med metodisk sparring i forhold til målgruppen.

### INDDRAGELSE AF EKSPERTER

I forbindelse med opstarten af undersøgelsen gennemførte vi ekspertinterview med en række medlemmer af det rådgivende organ og Socialstyrelsen.

Formålet med interviewene var at afdække aktuelle temaer, udfordringer og gode erfaringer, der er relevante at få belyst i undersøgelsen.

Derudover gennemførte vi et interview med en forsker fra VIVE for få metodisk sparring om interview med målgruppen og kvalificering af vores interviewguide til brug ved borgerinterview. Disse interview indgår ikke direkte som en del af datagrundlaget i afrapporteringen af undersøgelsens resultater.

### **Kvalificering af eksempler, gode erfaringer og udfordringer**

Som en del af undersøgelsen har vi udarbejdet eksempler på gode erfaringer og udfordringer, der knytter sig til vejledning. Eksemplerne er udarbejdet på baggrund af interview med borgere, frontpersonale, NGO'er og kommuner.

Eksemplerne har været i skriftlig høring blandt NGO'er og Socialstyrelsen. Formålet er at perspektivere resultaterne i forhold til eksisterende viden på området og supplere interviewperso-

nernes erfaringer. I afrapporteringen fremgår det, når beskrivelser af gode erfaringer og udfordringer er baseret på input fra eksperterne.

## INTERVIEW MED BORGERE

Vi havde oprindeligt planlagt at udføre 30 interview med borgere i udsatte positioner. Grundet Covid-19-nedlukningen over efter/vinter var det ikke muligt at gennemføre alle interview. For at kompensere for dette, har vi suppleret med interview med frontmedarbejdere, der er i tæt kontakt med borgergruppen samt relevante NGO'er for målgruppen. Vi har i alt gennemført 10 interview med borgere i forskellige udsatte positioner. Interviewene blev gennemført dels som face-to-face og dels som telefoninterview i efterår/vinter 2020/2021.

### Målgruppe

De interviewede borgere er alle over 18 år og har forskellige sociale og psykiske udfordringer, herunder psykisk sygdom, hjemløshed og/eller misbrug. Alle borgere har enten på interviewtidspunktet eller tidligere modtaget støtte efter servicelovens voksenbestemmelser.

Der er med andre ord tale om en bred målgruppe af borgere i forskellige udsatte positioner, som indgår i undersøgelsen.

### Rekruttering

I rekrutteringen af borgere har vi tilstræbt både at gå gennem kommuner og organisationer, for at sikre så bredt et erfaringsgrundlag i gruppen som muligt. Trods gentagne forsøg lykkedes det os ikke at få kontakt til borgere gennem kommuner, hvilket blandt andet skyldes Covid-19-nedlukningen. Borgerne er i stedet rekrutteret gennem en lang række organisationer på området; SIND, SAND, Mændenes Hjem og OPUS.

### Formidling af kontakt

Kontakten til borgere er primært foregået ved, at en kontaktperson i organisationen har videreformidlet information om undersøgelsen til borgere, som kontaktpersonen mente ville være i stand til at deltage i et interview. Hvis borgeren har udvist interesse for at deltage, har kontaktpersonen videregivet deres kontaktoplysninger til os. Vi har derefter kontaktet borgeren for at lave en interviewaftale. Derudover har flere borgere selv henvendt sig til os på baggrund af opslag på SIND og SANDs Facebookside.

### Formål med interviewene

Formålet med interviewene har været at belyse borgernes erfaringer med kommunens vejledning. I interviewene har vi blandt andet spurgt til:

- Om det er klart for borgeren, hvor de skal henvende sig for at få vejledning ved den indledende kontakt og undervejs i et forløb
- Borgerens oplevelse af om vejledningen indeholder tilstrækkelig information om mulighederne for hjælp og støtte
- Om borgeren oplever at blive vejledt om andre forhold end det, som borgerne selv henvender sig om
- Om borgeren modtager klagevejledning
- Hvordan vejledningen foregår og om kommunen tager særlige hensyn til borgernes udsatte position

I alle interview har vi lagt vægt på at få beskrevet konkrete vejledningssituationer med henblik på at udarbejde eksempler på udfordringer og gode erfaringer med vejledning.

## INTERVIEW MED NGO'ER OG FRONTMEDARBEJDERE, DER ARBEJDER MED MÅLGRUPPEN

Som beskrevet valgte vi at supplere vores borgerinterview med interview med udvalgte NGO'er og frontpersonale, der kunne være med til at styrke borgerperspektivet i undersøgelsen og samtidig repræsentere spredningen i målgruppen.

Her har vi foretaget i alt 8 interview med medarbejdere og/eller ledere fra:

- Kofoeds Skole
- Hjem til dig
- Projekt Udenfor
- SIND
- SAND
- Mændenes Hjem
- Varmestue ved Kirkens Korshær
- OPUS (psykiatrisk behandlingstilbud til unge)

Grundet Covid-19 er de fleste interview foregået over telefon eller Skype.

### Formål med interviewene

Formålet med interviewene har været at få afdækket NGO'ernes og frontmedarbejdernes erfaringer med kommunernes vejledning til borgere i udsatte positioner. I interviewene har vi blandt andet spurgt til:

- Udfordringer og gode erfaringer i forhold til kommunernes vejledning af borgere i udsatte positioner
- Deres egen rolle i borgernes sagsforløb og eventuelle klageproces

I alle interview har vi lagt vægt på at få beskrevet konkrete vejledningssituationer med henblik på at udarbejde eksempler på udfordringer og gode erfaringer med vejledning.

## INTERVIEW MED KOMMUNER

Vi har gennemført i alt 13 interview med medarbejdere og ledere fra i alt fem forskellige kommuner.

- Fem fokusgruppeinterview med sagsbehandlere, faglige koordinatorer og ledere fra socialforvaltningen
- Fem fokus- og/eller enkeltinterview med sagsbehandlere og ledere fra beskæftigelsesforvaltningen
- To fokusgruppeinterview med opsøgende medarbejdere
- Ét fokusgruppeinterview med fremskudte jobkonsulenter

Interviewene blev gennemført i efteråret 2020 og vinteren 2020/2021. Deltagere i interviewene arbejder specifikt med borgere i målgruppen.

### Udvælgelse af kommuner

De fem kommuner er udvalgt ud fra et ønske om spredning i forhold til geografi, størrelse og på baggrund af litteratur og data om spredning i forhold til målgruppen (eksempelvis i forhold til by- og landkommuner). I undersøgelsen indgår to store kommuner, én mellemstor og to små kommuner, der er jævnt fordelt i regionerne. I udvælgelsen af kommuner har vi kigget på antallet af hjemløse borgere ud fra VIVEs nationale kortlægning af hjemløshed i Danmark i 2019.

### Formål med interviewene

Formålet med interviewene med kommunerne har været at belyse:

- Kommunens rådgivningstilbud
- Generelle overvejelser om at vejlede borgere i udsatte positioner
- Vejledning i beskæftigelsesregi
- Helhedsorienteret vejledning
- Klagevejledning

På tværs af temaerne havde vi fokus på at afdække hvilke udfordringer kommunerne oplever i forhold til at give vejledning, initiativer og redskaber, der kan understøtte vejledningen, og eksempler på gode erfaringer.

## DATABEHANDLING OG ANALYSE

Interviewene er blevet optaget på diktafon og efterfølgende transskriberet. Herefter er der foretaget en systematisk kod-

ning med udgangspunkt i et kodetræ. Kodetræet bygger på temaer og spørgsmål fra interviewguiden i kombination med analysetemaer, som er opstået på baggrund af interviewene. I afrapporteringen har vi benyttet eksempler fra interviewene til at illustrere gode erfaringer og udfordringer, interviewpersonerne har beskrevet. Eksemplerne er anonymiserede.

## HØRING

Interviewpersonerne fra kommunerne, NGO'er og frontmedarbejdere har fået de uddrag af rapporten, der er baseret på deres udtalelser, i faktuel høring. Formålet med høringen er at sikre, at vi har forstået deres udsagn som de var ment. Alle borgere har også fået tilbud om at få uddragene, der er baseret på interviewet med dem, i høring. Enkelte borgere har takket ja til det. Her har borgerne efter eget ønske fået sendt uddragene til deres e-boks, eller vi har ringet op til borgeren og gennemgået uddragene med dem over telefonen.