

Ulf Hjelmar, Hanne Søndergård Pedersen, Iben Bolvig og Jonas Wulff

## Helhedsorienteret indsats for udsatte familier

En analyse med udgangspunkt i erfaringer fra Furesø Kommune



*Helhedsorienteret indsats for udsatte familier – En analyse  
med udgangspunkt i erfaringer fra Furesø Kommune*

Publikationen kan hentes på [www.kora.dk](http://www.kora.dk)

© KORA og forfatterne, 2017

Mindre uddrag, herunder figurer, tabeller og citater, er tilladt med tydelig kildeangivelse. Skrifter, der omtaler, anmelder, citerer eller henviser til nærværende, bedes sendt til KORA.

© Omslag: Mega Design og Monokrom

Udgiver: KORA

ISBN: 978-87-7 488-962-5

Projekt: 10736

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

KORA er en uafhængig statslig institution, hvis formål er at fremme kvalitetsudvikling samt bedre ressourceanvendelse og styring i den offentlige sektor.



Det Nationale Institut  
for Kommuners og Regioners  
Analyse og Forskning

Købmagergade 22  
1150 København K  
E-mail: [kora@kora.dk](mailto:kora@kora.dk)  
Telefon: 444 555 00

# Forord

Analysen af erfaringerne med en helhedsorienteret indsats over for udsatte familier er baseret på et forsøg, som Beskæftigelsesministeriet og det daværende Social- og Indenrigsministerie har igangsat. Forsøget er finansieret af kontanthjælpsreformens pulje til 'Helhedsindsats for udsatte familier'.

I alt ti kommuner modtog støtte til denne indsats: Assens, Brøndby, Furesø, Hedensted, Kolding, Lolland, Randers, Silkeborg, Skive og Thisted. Projekterne er forløbet i perioden fra september 2014 til december 2016.

Deloitte har haft ansvaret for monitoreringen af resultaterne fra det samlede projekt. KORA har udelukkende set på erfaringerne fra en af kommunerne, der har modtaget støtte: Furesø Kommune.

I centrum for indsatsen har været udsatte familier. Hermed menes familier, hvor én eller begge forældre i familien modtager offentlig forsørgelse, og hvor familien har minimum én børnesag eller underrettelse om én eller flere af familiens børn og unge.

Formålet med projektet har været gennem et helhedssyn på udsatte familier at sætte ind over for hele familiens problemer, så familien som helhed får en bedre trivsel. Hermed er det målet, at forældrene gradvist får større tilknytning til arbejdsmarkedet eller uddannelsessystemet, og at børnene får en mere stabil gang i daginstitutioner, skole eller ungdomsuddannelse.

KORA har fulgt projektet i Furesø Kommune siden sommeren 2014. KORAs rolle har været løbende at understøtte udviklingen af indsatsen samt at belyse resultaterne og implementeringen af indsatsen.

Ud over denne analyserapport har KORA også udgivet en redskabsguide, som indeholder de forskellige former for redskaber og manualer, som Furesø Kommune i samarbejde med KORA har udviklet i projektperioden.

Forfatterne  
Marts 2017

# Indhold

Sammenfatning .....	5
Evaluering af erfaringerne i Furesø Kommune – overordnede punkter.....	5
1    Indledning.....	10
1.1    Baggrund for helhedsorienterede indsatser over for udsatte familier .....	10
1.2    Vores forståelse af helhedsorienterede indsatser .....	10
1.3    Familiens Fremtid i Furesø Kommune – et pilotprojekt .....	13
1.4    Formål med analysen.....	14
1.5    Rapportens struktur .....	15
2    Målgrupper for en helhedsorienteret indsats .....	16
2.1. Erfaringer med målgruppen i Furesø Kommune .....	16
2.2. Diskussion af målgrupper for en helhedsorienteret indsats .....	18
3    Kvantitativ evaluering af den helhedsorienterede indsats.....	20
3.1. Kvantitativ evaluering af den helhedsorienterede indsats i Furesø Kommune ...	20
3.1.1. Kontrolgruppeudvælgelse .....	21
3.1.2. Beskrivelse af familierne ved projektets start i 2014.....	21
3.1.3. Beskrivelse af udviklingen i hoved- og delmål for familierne.....	25
3.1.4. Personlig progression for børn og voksne i Familiens Fremtid .....	32
3.1.5. Omkostninger af indsatsen.....	37
3.2. At måle effekter af helhedsorienterede indsatser .....	38
4    Familien i centrum .....	41
4.1    Erfaringer med familien i centrum i Furesø Kommune .....	41
4.1.1. Erfaringer med familiekoordinatorrollen .....	41
4.1.2. Netværksmøder med familierne i centrum .....	43
4.2. Erfaringer med en borgerorienteret forvaltning .....	44
4.2.1. Brugen af netværksmøder.....	45
5    Helhedsorienteret udredning af familierne .....	47
5.1    Erfaringer fra Furesø Kommune med en helhedsorientering .....	47
5.1.1    Erfaringer med Familiens Plan.....	47
5.1.2    Netværksmøder som værktøj til en helhedsorienteret tilgang .....	48
5.2    Faglig helhedsorientering i sagsbehandlingen.....	49
6    Tværgående samarbejde omkring indsatsen .....	52
6.1    Det tværgående samarbejde i Furesø Kommune .....	52
6.2    Det tværgående samarbejde – en organisatorisk helhedsorientering .....	53
7    Læringspunkter og perspektivering .....	56
7.1    Læringspunkter fra den helhedsorienterede indsats i Furesø Kommune .....	56
7.2    Perspektiver i forhold til en helhedsorienteret indsats over for udsatte familier.....	58
Litteratur.....	61
Bilag 1    Datakilder og metode i analysen af erfaringer fra Furesø Kommune.....	63

# Sammenfatning

Helhedsorienterede indsatser over for udsatte familier indebærer, at man ikke skal se på de enkelte familiemedlemmers problemer, ressourcer og behov isoleret set, men at man tager udgangspunkt i de forhold, som har betydning for familiens samlede livssituation. Dette kræver en indsats på tværs af fagligheder og organisering i den offentlige støtteindsats.

Der er ikke en sikker forskningsmæssig viden på området. Resultaterne fra eksisterende studier er ikke entydige, og der er derfor et stort behov for yderligere analyser og forskning på området for at få belyst, hvad helhedsorienterede indsatser egentlig indebærer, og hvad virkningerne af indsatsen er.

I vores overordnede forståelse af området indgår to dimensioner af helhedsorientering: en faglig helhedsorientering i sagsbehandlingen og en helhedsorientering på det organisatoriske niveau. En helhedsorientering i indsatsen kan med dette udgangspunkt forstås som en fælles organisatorisk og faglig forståelse og indsats med udgangspunkt i borgerens samlede livssituation.

## Evaluering af erfaringerne i Furesø Kommune – overordnede punkter

Furesø Kommune og KORA søgte i 2014 Beskæftigelsesministeriet og Social- og Indenrigsministeriet om midler til at gennemføre en helhedsorienteret indsats over for udsatte familier, og midlerne blev bevilliget frem til udgangen af 2016. KORA har i denne periode haft ansvaret for at yde processtøtte til indsatsen samt at evaluere indsatsen.

Der blev i sommeren 2014 etableret et tværfagligt projektteam med navnet "Familiens Fremtid", og der blev etableret en fysisk lokalitet, hvor enheden kunne blive placeret. Enheden kom til at bestå af en projektleder, tre til fire familiekoordinatorer og en til to administrative medarbejdere. Centralt for indsatsen i Furesø Kommune var etablering af nogle fælles funktioner og redskaber for at understøtte en helhedsorienteret indsats, herunder navnlig en familiekoordinatorfunktion og en fælles familieplan.

Der blev udvalgt 23 familier til indsatsen i sommeren 2014. Målgruppen fulgte retningslinjerne fra Beskæftigelsesministeriet og Social- og Indenrigsministeriet og bestod af familier, hvor én eller begge forældre i familien modtog offentlig forsørgelse, og hvor familien havde minimum én børnesag, eller der var underrettelse om én eller flere af familiens børn og unge.

Formålet med evalueringen af erfaringerne fra Furesø Kommune er at belyse, hvordan Furesø Kommune har udviklet og implementeret en helhedsorienteret indsats over for udsatte familier. På den baggrund vil vi søge at redegøre for virkningerne af indsatsen og de fordele og ulemper, der har været ved denne måde at implementere indsatsen på.

Familierne blev udvalgt til projektet på baggrund af en manuel gennemgang af en bruttomålgruppe på ca. 150 familier på basis af journaler og sagsregistreringer. Bruttomålgruppen bestod af familier, hvor én eller begge forældre i familien modtog offentlig forsørgelse, og hvor familien havde minimum én børnesag, eller der var underrettelse om én eller flere af familiens børn og unge. I den endelige udvælgelse af familier ud fra bruttomålgruppen indgik

en vurdering af kompleksiteten af de enkelte sager og samarbejdsrelationerne med kommunen. Vurderingen var, at hvis der var tale om komplekse familiesager, hvor samarbejdet med kommunen ikke var optimalt, så var indsatsen omkring Familiens Fremtid særlig relevant.

Erfaringerne med denne målgruppe har været positive og negative. Der har været positive erfaringer med den del af målgruppen, hvor der har været relevante kompetencer i familien, som har betydet, at familien har kunnet udvikle sig gennem et øget og tættere samarbejde med kommunen. I disse familier har man kunnet skabe en fælles målsætning for familien, og man har kunnet lave aftaler, som er blevet overholdt. Tilsvarende har der været mere negative erfaringer med de familier, som har haft problemstillinger, der har betydet, at man ikke har kunnet etablere et øget og forpligtende samarbejde med familien omkring nogle fælles mål. Sådanne problemstillinger har navnlig været misbrugsproblemer og/eller alvorlige psykiske problemstillinger.

Det har ikke været muligt at lave en egentlig effektmåling af indsatsen i Furesø Kommune. Der har været for få familier inkluderet i indsatsen, og det har ikke været muligt at etablere nogle tilstrækkeligt præcise kontrolgrupper. I stedet har vi sat udviklingen for indsatsgruppen i perspektiv til andre familier i Furesø Kommune og en tilsvarende kommune (Hørsholm), der ligesom indsatsfamilierne både består af børn med en social sag og voksne med offentlig forsørgelse (kontanthjælp). På den baggrund kan vi dokumentere nogle umiddelbare virkninger af indsatsen, men ikke egentlige effekter, da det vil kræve et andet og større forskningsdesign.

#### *Evaluering af de centrale elementer i indsatsen i Furesø Kommune*

Særligt centralt i den helhedsorienterede indsats i Furesø Kommune var familiekoordinatorfunktionen, som blev etableret for at skabe en ny og tillidsfuld relation til borgerne, og for at kunne skabe grundlag for progression hos borgeren. Som familiekoordinator blev det prioriteret, at man tog fat i det, der udgjorde de største problemer for familierne lige nu, og at indsatsen skulle være mere fleksibel og bredere (helhedsorienteret), end den mere specialiserede og mere lovmæssigt bestemte indsats, som sagsbehandlere i kommunen typisk udfører – i enten jobcenter (arbejdsmarkedsfokus), børne- og familieafdeling (børnenes situation), eller voksen og handicap (sociale problemer hos den enkelte i familien).

En anden og væsentlig del af familiekoordinatorens funktion er at støtte borgeren i kontakten med kommunen og sikre, at indsatsen er koordineret med udgangspunkt i familiens mål. Dette indebærer, at familiekoordinatorerne fx er gået med borgerne til møder og støttet dem i at få sagt det, de gerne ville sige, og har hørt de aftaler, der er indgået.

Borgerne har generelt været glade for familiekoordinatorens arbejde. De fleste borgere giver udtryk for, at Familiens Fremtid har gjort en væsentligt positiv forskel for deres families liv, og de oplever, at der er blevet lyttet til og handlet på deres ønsker. Flere samarbejdspartnere fremhæver også, at familiekoordinatorrollen har gjort en positiv forskel for familierne.

Forskningen peger dog også på, at der kan være ulemper ved familiekoordinatorrollen. Det peges på som problematisk, hvis familiekoordinatoren overtager ansvaret for borgerens liv. Der bør være fokus på at styrke borgeren og sikre, at borgeren ikke passiviseres og bliver afhængig af familiekoordinatoren.

Det kan være vanskeligt at afgrænse familiekoordinatorrollen. Som konsekvens af dette har man i projektets sidste år i Furesø Kommune arbejdet på at ændre familiekoordinatorernes rolle i retning af at være mere koordinerende. Det betyder, at rollen som familiekoordinator i højere grad i den sidste del af projektperioden bestod i at koordinere kommunens indsats



ved at arrangere og afholde netværksmøder, afholde formøder med familien og i at vedligeholde den samlede handlingsplan for familien frem for som familiekoordinator at prioritere relationsarbejdet med familien.

I Furesø-casen har familiekoordinatorerne ikke haft en myndighedsrolle og har derfor ikke skullet træffe afgørelser. Det fremgår af interviewene, at der er samarbejdspartnere, der oplever, at familiekoordinatorerne nogle gange har presset på for nogle løsninger, som har været vanskelige for myndighedsfunktionen at udføre på grund af hensynet til bl.a. kommunens serviceloft.

Afholdelse af netværksmøder har også spillet en central rolle i den helhedsorienterede indsats. På disse netværksmøder har alle centrale aktører i kommunen været samlet omkring familien og familiens situation. På netværksmøderne har der været lagt vægt på en empowerment- og recovery-orienteret tilgang, hvor fokus har været på at tale til familierne – og ikke om familierne – og tale om de forhold, som er gået godt for familierne, og hvilke ressourcer og ønsker i familien der kan bygges videre på.

Det fremgår af Furesø-casen, at det kan lade sig gøre at få repræsentanter for udsatte familier til aktivt at deltage i netværksmøderne. Dette er meget positivt, da man fra tidligere forskning på området ved, at manglende deltagelse fra familiens side i sådanne nøgleaktiviteter kan føre til tab af kontrol over egen livssituation.

I forskningen på området er der blevet peget på, at brugen af netværksmøder i en helhedsorienteret indsats kan udmønte sig i en form for overgreb for den involverede familie (se afsnit 4.2.1.). Ræsonnementet er, at indsatsen kan virke massiv og indgribende, fordi en lang række af de vigtigste aktører omkring familien er gået sammen omkring indsatsen, og det kan være vanskeligt og uoverskueligt for familien at påvirke denne samlede indsats. For at modvirke dette har man i Furesø Kommune lagt særlig vægt på at tage udgangspunkt i borgerens situation i forbindelse udarbejdelsen af mål og iværksatte indsatser. Samtidig har man søgt at undgå, at der blev ført tværprofessionelle diskussioner på netværksmødet, hvor familien kunne blive koblet af.

Brugen af Familiens Plan har også været helt central for arbejdet med en helhedsorienteret indsats i Furesø Kommune. Centralt for Familiens Plan er, at man i planen opstiller mål for familien som helhed – og på tværs af forvaltningsområder. Derudover indeholder Familiens Plan en oversigt over indgåede aftaler, en oversigt over familiens netværk, et overblik over familiens planer og indsatser og en aktuel status over familien. Det skal bemærkes, at Familiens Plan ikke kan erstatte de lovpligtige handleplaner, som man fx udarbejder i jobcenteret eller på børneområdet.

Erfaringen fra Furesø Kommune er, at samarbejdspartnerne omkring familien bruger Familiens Plan forskelligt. Et flertal af de interviewede sagsbehandlere/behandlere bruger den i større eller mindre grad, fx for at få et overblik over borgerens mål og indsatser. Der er dog også en del sagsbehandlere, som giver udtryk for, at de ikke har brug for en sådan plan, fordi de godt ved, hvad aftalerne er.

Det fremgår også af analysen, at en udfordring for Furesø Kommune har været, at sagsbehandlingen varetages i mange forskellige forvaltninger, og at den kommunale organisation ikke er gearret til at arbejde helhedsorienteret og koordineret med udgangspunkt i den enkelte families situation.

Furesø Kommune var som udgangspunkt ambitiøs i forhold til at udvikle organisationen i en mere helhedsorienteret retning. Kommunen havde bl.a. en intention om at etablere "flydende

arbejdspladser", som skulle sikre en tæt organisatorisk sammenhæng på tværs i organisationen. Dette organisatoriske tiltag for at fremme en helhedsorientering i arbejdet med de udsatte familier på tværs af organisationen blev imidlertid ikke implementeret. I praksis viste det sig vanskeligt at gennemføre en sådan form for organisatorisk helhedsorientering. Dette skyldes bl.a., at de forskellige jobfunktioner og roller omkring de udsatte familier ikke var præcist nok defineret til direkte at integrere medarbejdere og arbejdsgrupper på tværs af organisationen, og at der ikke blev afsat de nødvendige ressourcer til denne organisatoriske forandringsproces.

Furesø Kommune har efterfølgende søgt at overkomme de organisatoriske og formelle lov-mæssige barrierer, der er blevet afdækket i projektet i forhold til reelt at arbejde helhedsorienteret og tværgående omkring udsatte familier. Kommunen indgår fra starten af 2017 i et nyt frikommuneforsøg omkring én sammenhængende plan for udsatte familier, som fritager kommuner for en række organisatoriske proceskrav i de enkelte forvaltninger. Samtidig har kommunen iværksat et tværorienteret projekt (Selvhjulpne borgere og stærke fællesskaber), som søger at bygge videre på erfaringerne fra Familiens Fremtid.

En organisatorisk helhedsorientering er en praksisform, som adskiller sig markant fra en mere traditionel hierarkisk ordre- og regelstyring. Der kræves et stadigt samarbejde og koordinering mellem aktørerne på området, så det sikres, at de forskellige aktørers interesser løbende inddrages, og alle aktører oplever et ejerskab og medansvar for opgaveudførelsen. Dette er en kompleks og udfordrende opgave, hvilket erfaringerne fra Furesø Kommune er med til at understrege.

#### *Virkninger af den helhedsorienterede indsats i Furesø Kommune*

Overordnet viser evalueringen, at udgifterne er steget forholdsmæssigt mere for familierne, der har modtaget en helhedsorienteret indsats end for de grupper, vi sammenligner med, hen over hele perioden fra 2013 til 2016. Dette kan måske skyldes, at den helhedsorienterede indsats har muliggjort iværksættelse af flere kommunale indsatser, og at en eventuel økonomisk gevinst heraf endnu ikke har vist sig.

Dette er ikke umiddelbart et overraskende resultat. Flere studier på området viser, at virkningerne af indsatsen typisk ikke er markante på kort sigt for familierne samlet set. Dette forklares med, at udsatte familier er karakteriseret af meget komplekse problemstillinger, som kræver en mere langsigtet indsats, hvis fælles og overordnede mål for familien samlet set skal kunne opnås.

Man kan ikke umiddelbart spore nogen positiv udvikling på arbejdsmarkedstilknytningen blandt forældrene i Familiens Fremtid. Dette resultat fremkommer, hvis man sammenligner resultaterne fra Familiens Fremtid med en tilsvarende gruppe af voksne, som ikke har modtaget en helhedsorienteret indsats. Der kan ses et fald i hovedsageligt kontanthjælpsforbrug for familierne i Familiens Fremtid, men dette fald følger udviklingen for begge kontrolgrupper. Selvom sammenligningsgrupperne i udgangspunkt er lidt bedre stillet, er det svært at argumentere for, at de voksne i Familiens Fremtid har oplevet større fald i kontanthjælpsgraden eller større stigning i selvforsørgelsesgraden, end man kunne forvente.

Vi har også set på andre indikatorer for indsatsen, som kan sandsynliggøre, at man på længere sigt opnår de ønskede resultater af den helhedsorienterede indsats.

Det fremgår af analysen, at der ikke er noget, der tyder på, at Familiens Fremtid har medført en tættere kontakt mellem familierne og Jobcenteret i form af flere formelle samtaler. Til gengæld ses en stigning i aktiveringsgraden blandt de ledige voksne fra 22 % i starten af 2014 til knap 40 % i 2016. En stigning, der ikke ses i nogen af de to kontrolgrupper.



I forhold til børnene har vi set nærmere på antallet af underretninger og omfanget af skolefravær. For begge mål gælder det, at et fald kan være et tegn på, at familierne har fået en bedre trivsel, hvilket kan føre til bedre beskæftigelsesmuligheder for de voksne og på endnu længere sigt også bedre beskæftigelsesmuligheder for børnene. I forhold til antallet af sager vedrørende børnefaglige undersøgelser ses et noget kraftigere fald for børnene i Familiens Fremtid end for kontrolgruppen. For antallet af sager vedrørende underretninger er billedet knapt så klart. Her ses først et fald fra 2013-2014, hvorefter kurven stiger langsomt igen.

I forhold til omfanget af skolefravær viser analysen, at når vi måler over hele skoleåret, har børnene i Familiens Fremtid oplevet et fald i antal fraværsdage fra 2014/15 til 2015/16, mens kontrolgruppen oplever en stigning, men det er tvivlsomt, om denne udvikling holder til skoleåret 2016/17, da antallet af fraværsdage i december 2016 var den samme som i december 2015 – og den samme som i kontrolgruppen.

Spørgsmålet er, om indsatsen har formået at flytte på nogle mere grundlæggende problematikker i familierne, som så på længere sigt eventuelt vil kunne medføre de ønskede gevinster. For at kunne vurdere dette er der undervejs i projektførelsen via spørgeskemaer til både sagsbehandlere og familierne selv blevet målt på en række livsduelighedsmål (håndtering af praktiske og sociale problemer, emotionelle styrker og svagheder m.m.). Desværre har det ikke været muligt at måle tilsvarende progression i en kontrolgruppe, så vi har ikke mulighed for at se, om en eventuel udvikling i livsduelighed kan forbindes med en helhedsorienteret indsats.

I forhold til de voksne i familierne ses det, at udviklingen i de selvvalgte mål for livskvalitet udvikler sig svagt positivt i projektperioden. Derudover ses en tendens til, at flere voksne har oplevet en positiv udvikling i forhold til oplevelsen af sociale problemer, håndteringen af praktiske opgaver i hjemmet og deres oplevelse af egen sundhed.

I forhold til børnene ses en faldende tendens i emotionelle vanskeligheder og hyperaktiv uopmærksomhed, mens adfærdsproblemer og problemer i forhold til jævnaldrende har en svagt stigende tendens. I forhold til forældrenes vurdering af børnenes samlede mentale styrker og vanskeligheder så ses der en klar tendens til, at de samlede vanskeligheder bliver færre. Det er især i forhold til fritidsforhold og venskaber, at de fleste børn og unge har oplevet en positiv udvikling i projektperioden.

Omkostningerne i forbindelse med Familiens Fremtid er blevet opgjort. KORAs opgørelse viser, at udgiften til udvikling og implementering pr. familie, der har været i kontakt med Familiens Fremtid, er godt 85.000 kr., mens den årlige driftsudgift pr. familie er opgjort til yderligere knap 115.000 kr. om året.

Det fremgår, at der med projektet i Furesø Kommune ikke er opnået kortsigtede effektivitetsgevinster for familierne. Der er dog opnået nogle konkrete resultater, navnlig i forhold til børnene, som på længere sigt vil kunne bringe børnene i disse familier ind i mere positive livsbaner, end de ellers ville have været. Den faldende tendens i emotionelle vanskeligheder og hyperaktiv uopmærksomhed for børnene og den positive udvikling i fritidsforhold og venskaber kan være af afgørende betydning for børnenes fortsatte positive udvikling og muligheder for at blive en del af arbejdsmarkedet på længere sigt.

Den helhedsorienterede indsats i Furesø Kommune betragtes af kommunen i et investeringsperspektiv. Kommunen har prioriteret at investere i de udsatte familier for at opnå en positiv virkning for familierne – og derved også en økonomisk gevinst for kommunen – på længere sigt.

# 1 Indledning

## 1.1 Baggrund for helhedsorienterede indsatser over for udsatte familier

Målet med de helhedsorienterede indsatser er overordnet set at skabe en sammenhængende og tværprofessionel indsats til udsatte børn og familier på tværs af den offentlige støtteindsats, herunder navnlig familieafdeling og beskæftigelsesafdelingen.

Med den nuværende organisering på området opleves ofte udfordringer i forhold til at arbejde på tværs af fagligheder, indsatser og centre, og der derfor skønnes at være et stort gevinstpotentiale i forhold til en mere helhedsorienteret organisering i forhold til de mest udsatte og ressourcekrævende familier.<sup>1</sup>

Trods god vilje og et stort ønske på både politisk, ledelsesmæssigt og medarbejderniveau har det imidlertid vist sig hidtil at være vanskeligt at koordinere indsatserne for den enkelte udsatte familie på en hensigtsmæssig måde, som både har kunnet løfte indsatsen for den enkelte familie og lede til effektiviseringer. Teorien er ét, imens hverdagens realiteter med mange sager, generel travlhed, sektorlovgivning, fysisk afstand mellem forskellige enheder samt vaner og rutiner har vist sig at være en anden.

Dette er baggrunden for, at Beskæftigelsesministeriet og Social- og Indenrigsministeriet i 2014 igangsatte et forsøg i ti kommuner med udvikling af helhedsorienterede indsatser over for udsatte familier. Deloitte fik ansvaret for at evaluere resultaterne på tværs af de ti forsøgskommuner, mens KORA har haft til opgave at evaluere erfaringerne mere dybdegående i en af de kommuner, der har haft et forsøg på området (Furesø Kommune).

Der er ikke solid forskningsmæssig viden om, hvordan helhedsorienterede indsatser påvirker familiernes trivsel, beskæftigelse og skolegang. Effekter af en tværfaglig koordinering mellem beskæftigelsesindsatsen og øvrige sociale og sundhedsrelaterede problemer inden for samme familie er forholdsvis ubeskrevet i en forskningssammenhæng. I Danmark er der kun gennemført ganske få studier af virkningerne af helhedsorienterede indsatser over for udsatte familier (Miskar 2009). Internationalt er der ligeledes kun få studier på området (Siraj-Blatchford & Siraj-Blatchford 2009; Oliver & Statham 2010; Morris 2013; Karetekin et al. 2014). Resultaterne fra disse studier er ikke entydige, og der er derfor et stort behov for yderligere analyser og forskning på området for at få belyst, hvad helhedsorienterede indsatser egentlig indebærer, og hvad virkningerne af indsatsen er.

## 1.2 Vores forståelse af helhedsorienterede indsatser

Helhedsorienterede indsatser over for udsatte familier bygger på et fagligt helhedssyn på familien og familiens situation. Dette helhedssyn indebærer, at man ikke skal se på de enkelte familiemedlemmers problemer, ressourcer og behov isoleret set eller se på familiens situation i sig selv. Et fagligt helhedssyn kræver, at man medtænker og tager udgangspunkt

---

<sup>1</sup> Muusmann har for Furesø Kommune beregnet et gevinstpotentiale på 14 mio. kr. om året: <http://www.furesoe.dk/~media/WWW/Kommunen/Oekonomi/Budgetter/Budget%202016/Budgetbemaerkninger/Selvhjulpne%20borgere/Executive%20Summary%20-%20Fures%C3%B8%20Kommune%20-%20Kopi.ashx?la=da>

i de forhold, som har en betydning for familiens samlede livssituation (Ejrnæs og Guldager 2008; Bo et al. 2011).

Det må betragtes som en faglig kvalificering, at en families situation iagttages og beskrives fra flere forskellige sider. Et barn må eksempelvis forventes at udleve forskellige sider af sig selv på de forskellige sociale arenaer, hvor barnet færdes – i skolen, på fritidshjemmet, i familien, i sportsklubben mv. En inddragelse af fagprofessionelle fra disse arenaer må formodes samlet set at kunne resultere i en mere komplet forståelse af barnets situation og eventuelle indsatsmuligheder i forhold til barnet.

Det tværfaglige samarbejde indebærer, at de involverede professionelle i fællesskab beskriver og analyserer en families forskellige problemstillinger med henblik på at kunne iværksætte indsatser, der imødekommer familiens behov for støtte. Denne form for samarbejde går ud over den gængse tværprofessionelle arbejdsmåde, hvor man udveksler udtalelser, indstillinger mv., uden at man nødvendigvis behøves at mødes.

Et helhedssyn kan i praksis være forskelligt afhængigt af, hvilket fagligt udgangspunkt man har, og hvilket arbejdsmæssigt og lovgivningsmæssigt udgangspunkt man har i forhold til en forståelse af en families situation. Som fagprofessionel oplever man familien forskellige steder fra, og målet er, at de forskellige faglige udgangspunkter skal supplere og nuancere det samlede billede af familien (Bo et al. 2011).

For de fagprofessionelle kan det være vanskeligt at nå til enighed om den grundlæggende faglighed eller tankeramme, der skal lægges til grundlag for en samlet forståelse af en families situation. Samtidig kan det også være svært for den enkelte medarbejder, som skal arbejde helhedsorienteret med en familie, at rumme og overskue de forskellige fagligheder, der er involveret i en sådan indsats.

Udgangspunktet for en helhedsorienteret indsats tages derfor typisk i familiens egen forståelse af deres situation. Set ud fra den enkelte families perspektiv kan det mere intuitivt give mening, hvad det vil sige at arbejde helhedsorienteret. En faglig helhedsorientering indebærer her, at man tilrettelægger indsatsen ud fra, hvad der samlet set "fylder mest" i familien lige nu, og hvad der skal ske i hvilken rækkefølge for at nå de mål, som familien har sat sig i samarbejde med kommunen (Ejrnæs & Guldager 2008; Guldager 2011).

Afgørende for en helhedsorienteret indsats er, at man lader familien komme til orde og gøre sig gældende i et deltagende samarbejde med de forskellige professionelle aktører, der er involveret i og omkring familien. Familien er anledningen til og udgangspunktet for den helhedsorienterede indsats, og professionelle kan ikke alene tilrettelægge en helhedsorienteret indsats uden aktiv medvirken og engagement fra familien. I en helhedsorienteret indsats kan familien ikke blot være passive klienter. Ideelt set skal familien aktivt – som samfundsborgere – medvirke til at belyse deres situation og tilrettelægge en samlet indsats (Bo 2011; Kinge 2012).

Det har vist sig vanskeligt at arbejde med et fagligt helhedssyn i praksis. På det sociale og beskæftigelsesmæssige område er et afgørende forhold, at samfundsmæssige og individuelle hensyn skal afbalanceres, så myndighedsudøvelsen tilpasses den enkeltes situation. I Caswells studie af sagsbehandlerpraksis beskriver hun disse hensyn som værende et dilemma for den enkelte sagsbehandler, et dilemma mellem samfundsmæssig standardisering og effektivitet på den ene side og individuelt tilpassede og mere helhedsorienterede forløb på den anden side (Caswell 2005).

For at forstå og for at kunne handle ud fra en families samlede livssituation kræves også en tværfaglig tilgang, hvor man inddrager viden fra forskellige fag og sektorområder. Relevante

fagområder kan være jura, økonomi, det socialfaglige område, det pædagogiske område, det sundhedsfaglige område samt psykologi og terapi. Sektorområder kan inkludere beskæftigelsesområdet, voksen og handicap, børn- og ungeområdet, skoleområdet, sundhedsområdet, fritidsområdet m.m. (Hielmcrone & Schultz 2011).

En tværfaglig tilgang fordrer et tværsektorielt samarbejde. Det tværsektorielle og helhedsorienterede samarbejde indebærer ideelt, at man arbejder i et sammenhængende forløb med fælles mål med udgangspunkt i borgerens eller familiens situation, og hvor organisatoriske forhold (jobcenter, børn- og unge forvaltning, voksen og handicap forvaltningen etc.) tilpasses dette forløb. De organisatoriske forhold understøtter på denne måde en helhedsorienteret indsats.

Det er afgørende for det tværsektorielle og helhedsorienterede samarbejde, at ledelsen bakker op omkring samarbejdet, så samarbejdet i det hele taget kan lade sig gøre. Den grundlæggende udfordring for det tværgående samarbejde er, at der kan være sektorspecifikke mål og incitamenters i forbindelse med indsatsen, og at disse forskellige sektorspecifikke mål og incitamenters kan modarbejde hinanden. Hvis ledelsen ikke tydeligt markerer, hvad de fælles målsætninger og gevinster ved det tværgående samarbejde er, så vanskeliggøres en helhedsorientering i indsatsen. Medarbejderne kan opleve en sådan manglende ledelsesmæssig forankring i form af en opgaveusikkerhed og en tvivl om, hvem der har ansvar for hvad (Bo et al. 2011).

I vores overordnede forståelse af helhedsorientering i indsatsen indgår de to forskellige typer af helhedsorientering, som vi har været inde på: *en faglig helhedsorientering i sagsbehandlingen* og *en helhedsorientering på det organisatoriske niveau* (Olesen 2011). I forlængelse af dette forstår vi helhedsorientering i indsatsen som en fælles organisatorisk og faglig forståelse og indsats ud fra borgerens samlede livssituation, hvilket indbefatter borgerens personlige, familiemæssige og øvrige sociale position.

I den eksisterende litteratur på området ses også denne skelnen mellem disse to grundlæggende måder at begrebsliggøre helhedsorientering på. Jacobi skelner mellem helhedsorientering i den daglige frontlinjepraksis og helhedsorientering i den overordnede styringspraksis (Jacobi 2013). Ved frontlinjepraksis forstås de konkrete relationer mellem involverede aktører omkring udredning og indsats – en form for helhedsorientering i daglig praksis. Ved styringspraksis forstås styrings- og ledelsesmæssige relationer mellem udførende sagsbehandlere og ledelsen i de respektive forvaltninger samt relationer til øvrige parter, som øver indflydelse på den daglige praksis.

Helhedsorientering er på mange måder et positivt ladet begreb. Hvem ønsker ikke at se tingene i sin helhed og komme hele vejen rundt om et problem, før man tager en beslutning? Dette ses også politisk. Helhedsorienterede indsatser har i stigende grad de senere år været genstand for en positiv politisk opmærksomhed, og 'helhedsorientering' er også blevet inkluderet i lovgivningen på bl.a. social- og beskæftigelsesområdet.

Af sygedagpengeloven fremgår det eksempelvis, at "indsatsen skal være sammenhængende og helhedsorienteret, og kommunen skal koordinere den kommunale indsats med indsatsen fra andre (...) herunder arbejdsplads, læge, arbejdsløshedskasse, faglig organisation, revalideringsinstitutioner, sygehuse og sygehusafdelinger".<sup>2</sup> Af serviceloven fremgår det – som et andet eksempel – at man i forbindelse med en børnefaglig undersøgelse "skal anlægge en

---

<sup>2</sup> LBK nr. 653, § 8 og § 9.

helhedsbetragtning (...) der skal omfatte barnets eller den unges udvikling og adfærd, familieforhold, skoleforhold, sundhedsforhold, fritidsforhold og andre relevante forhold”.<sup>3</sup>

Det nærmere indhold af en ‘helhedsorientering’ er dog kun i begrænset omfang specificeret i lovgivningen. Borger- og partsinddragelse er elementer, der nævnes i lovgivningen, men indholdet i inddragelsen klargøres ofte ikke. Generelt gælder det, ifølge forvaltningsloven og retssikkerhedsloven, at borgerne og relevante parter skal inddrages i en myndighedsafgørelse, så borgeren føler, at hans/hendes synspunkter er blevet anerkendt og taget i betragtning. Ligeledes er der i social- og beskæftigelseslovgivningen intentioner om, at borgeren skal inddrages i opfølgningen på myndighedsafgørelser, så borgerforløbet i højest mulig grad rettes mod borgerens behov og situation. Et eksempel på dette kunne være inddragelse af borgeren i vurderingen af borgerens arbejdsevne og den løbende revision af borgerens resourceprofil med henblik på at tilrettelægge et individuelt og realistisk forløb henimod beskæftigelse.

### 1.3 Familiens Fremtid i Furesø Kommune – et pilotprojekt

Furesø Kommune og KORA søgte i 2014 Beskæftigelsesministeriet og Social- og Indenrigsministeriet om midler til at gennemføre en helhedsorienteret indsats over for udsatte familier. Der var nogle overordnede krav fra ministeriets side i forhold til tilrettelæggelse af indsatsen:

- Kommunen skulle etablere en såkaldt samarbejdsmodel, der skulle sikre, at samarbejdet på tværs af kommunen ikke hæmmede en helhedsorienteret indsats. Dette indebar bl.a. krav om en topledelsesforankring og etablering af et tværfagligt projektteam med én projektleder
- Kommunen skulle udvikle nogle fælles funktioner og redskaber for at understøtte en helhedsorienteret indsats, herunder navnlig familiekoordinatorfunktionen og en fælles familieplan.

Samarbejdsmodellen i Furesø Kommune blev bygget op omkring en tværgående styregruppe med deltagelse af repræsentanter på chefniveau, hvor beskæftigelse, social- og børneområdet samt familieområdet var repræsenteret, og hvor KORA også var repræsenteret. Det blev også fremhævet, at der i projektet var en såkaldt ‘VIP-adgang’, hvormed menes, at det var muligt for projektlederen og KORA at søge at fremme helhedsorienteringen i den organisatoriske indsats ved at rette direkte henvendelse til direktionen.

Etableringen af det tværfaglige projektteam med én projektleder blev foretaget i sommeren 2014. Det tværfaglige projektteam fik navnet “Familiens Fremtid”, og der blev etableret en fysisk lokalitet, hvor enheden kunne blive placeret. Enheden kom til at bestå af en projektleder, tre til fire familiekoordinatorer og en til to administrative medarbejdere.<sup>4</sup>

Familiekoordinatorfunktionen i Furesø Kommune blev varetaget af forskellige typer af medarbejdere. Der indgik både medarbejdere med en tværfaglig og sundhedsfaglig baggrund, men der indgik også medarbejdere med mere “klassiske” sagsbehandlerkompetencer fra familieafdeling og jobcenter. Der indgik i projektteamet både medarbejdere internt fra Furesø Kommune, som kendte til de konkrete arbejdsgange og relevante kontaktpersoner i kommunen, og der indgik eksternt rekrutterede medarbejdere, som i højere grad så kommunen ‘udefra’ og dermed også havde gode muligheder for at bidrage til nytænkning i indsatsen.

---

<sup>3</sup> Serviceloven, § 50, stk. 2.

<sup>4</sup> I løbet af projektperioden var der forskellige former for ekstra ansættelser, bl.a. for at styrke den administrative funktion i projektet.

Et centralt valg var, hvorvidt man i Furesø Kommune skulle integrere myndighedsfunktionen i projektteamet og familiekoordinatorfunktionen. Det vil sige, at familiekoordinatorerne i dette tilfælde også skulle fungere som myndighedsrådgivere/sagsbehandlere for familierne. Det blev besluttet ikke at gøre dette. En begrundelse for dette var, at man i Furesø Kommune ønskede en familiekoordinatorfunktion, som havde mulighed for at skabe en ny og tillidsfuld relation til borgerne for at kunne skabe grundlag for progression hos borgeren, og myndighedsrollen passede ikke til denne form for funktion. En anden begrundelse var, at man ikke ønskede at "afkoble" resten af organisationen gennem at skabe en ny selvstændig enhed med egen myndighedsfunktion.

I en række af de øvrige kommuner med forsøg på området ræsonnerede man anderledes og valgte at integrere myndighedsfunktionen i projektteamet.<sup>5</sup> For disse kommuner handlede det først og fremmest om muligheden for hurtig og smidig sagsbehandling og effektiv drift (Deloitte 2016: 7).

Familiens Plan blev i projektperioden løbende udviklet og tilpasset. Centralt for Familiens Plan var, at man i planen satte målene for familien som helhed – og på tværs af forvaltningsområder. Familieplanen havde til formål at indeholde de mål, som familierne, kommune og eventuelt andre aktører var enige om, var de centrale at arbejde med for familien.

Der blev screenet 25 familier til indsatsen i sommeren 2014, hvoraf 23 familier blev udvalgt til indsatsen. I 2016 blev yderligere 8 familier inkluderet i indsatsen. Målgruppen fulgte retningslinjerne fra Beskæftigelsesministeriet og Social- og Indenrigsministeriet og bestod af familier, hvor én eller begge forældre i familien modtog offentlig forsørgelse, og hvor familien havde minimum én børnesag, eller der var underrettelse om én eller flere af familiens børn og unge.

## 1.4 Formål med analysen

Fokus i rapporten er på, hvordan Furesø Kommune har udviklet og implementeret en helhedsorienteret indsats over for udsatte familier. Vi vil søge at dokumentere, hvordan indsatsen omkring "Familiens Fremtid – en helhedsorienteret indsats for udsatte familier" praktisk er blevet implementeret, og redegøre for de fordele og ulemper, der har været ved denne måde at implementere indsatsen på.

Analysen er bygget op omkring følgende fem undersøgelsesspørgsmål:

1. Hvad er erfaringerne med målgruppen for indsatsen i Furesø Kommune, og hvilke målgrupper i gruppen af udsatte borgere er særlig relevante i forhold til en helhedsorienteret indsats?
2. Hvad har virkningerne af indsatsen i Furesø Kommune været, og hvordan er det muligt at opgøre sådanne virkninger?
3. Hvordan har erfaringerne i Furesø Kommune været med familiekoordinatorfunktionen, og hvilke mere principielle udfordringer er der med denne funktion?
4. Hvilke erfaringer har der i Furesø Kommune været med at lave en samlet og helhedsorienteret plan for den udsatte familie, og hvilke forhold skal man generelt være særlig opmærksom på i forhold til dette?

---

<sup>5</sup> Seks af projektkommunerne valgte at integrere myndighedsfunktionen i projektteamet, mens fire projektkommuner valgte ikke at gøre dette (Deloitte 2016).

5. Hvad har erfaringerne været med det tværsektorielle samarbejde omkring udsatte familier i Furesø Kommune, og hvilke problemstillinger er der på området?

I forlængelse af den konkrete analyse af erfaringerne med implementering af en helhedsorienteret indsats over for udsatte familier i Furesø Kommune diskuterer vi, hvordan erfaringerne mere generelt har været på området. Fokus er her på de mere generelle problemstillinger på området, herunder de overordnede fordele og ulemper ved denne form for indsats.

Rapporten angiver hermed nogle retningslinjer for, hvordan man hensigtsmæssigt kan gribe en implementering an af helhedsorienterede indsatser over for udsatte familier. På denne baggrund er det ambitionen, at andre kommuner, som ønsker at lave en mere helhedsorienteret indsats for udsatte familier, kan lære af Furesø Kommunes praktiske erfaringer og de mere generelle problemstillinger på området.

## 1.5 Rapportens struktur

I rapporten indgår fem analysekapitler, hvorefter vi samler op på delanalyserne i en afsluttende konklusion og perspektivering.

I det første analysekapitel (kapitel 2) ser vi på erfaringerne med målgruppen for den helhedsorienterede indsats. I Furesø-casen var målgruppen for indsatsen familier, hvor én eller begge forældre i familien modtager offentlig forsørgelse, og hvor familien har minimum én børnesag eller underrettelse om én eller flere af familiens børn og unge. Erfaringerne med denne målgruppe diskuteres i lyset af øvrige erfaringer på området.

I det andet analysekapitel (kapitel 3) ser vi på virkningerne af den helhedsorienterede indsats over for udsatte familier i Furesø Kommune. Vi ser i kapitlet på virkningerne af indsatsen i forhold til både voksne og børn i familierne. I målingerne indgår både virkninger i forhold til funktionsniveau, beskæftigelse og andre relevante forhold, der samlet kan belyse, hvorvidt indsatsen har ført til de ønskede mål. I kapitlet indgår også en opgørelse af driftsudgifterne i forhold til projektet.

I det tredje analysekapitel (kapitel 4) fokuserer vi på erfaringerne med en familiekoordinatorfunktion med udgangspunkt i erfaringerne fra Furesø Kommune. Der ses navnlig på, hvorvidt denne funktion kan bidrage til at sætte borgeren mere aktivt i centrum for de kommunale indsatser for familien.

I det fjerde analysekapitel (kapitel 5) ser vi på erfaringerne med én samlet og overordnet plan for indsatserne for den enkelte familie. Vi tager i kapitlet udgangspunkt i erfaringerne med Familiens Plan i Furesø Kommune og diskuterer på den baggrund de mere generelle erfaringer med den type af handlingsplan.

I det femte og sidste analysekapitel (kapitel 6) ser vi nærmere på erfaringerne med det tværsektorielle samarbejde som omdrejningspunkt for den helhedsorienterede indsats for udsatte familier. Der tages udgangspunkt i erfaringerne fra Furesø Kommune, og de generelle problemstillinger på området diskuteres efterfølgende.



## 2 Målgrupper for en helhedsorienteret indsats

### 2.1. Erfaringer med målgruppen i Furesø Kommune

Den overordnede målgruppe for indsatsen i Furesø Kommune er udsatte familier, hvor én eller begge forældre modtager offentlig forsørgelse, og som samtidig har komplekse og sammensatte problemer af social, helbredsmæssig og beskæftigelsesmæssig karakter. Derudover er det specificeret, at én eller flere af familiens øvrige medlemmer skal have sager inden for en eller flere områder, herunder integration, socialområdet, børn og unge, skole- og sundhedsområdet.<sup>6</sup>

Denne type af familier har komplekse problemer, hvor der i særlig grad er behov for en helhedsorienteret indsats, der dækker hele familien. På det sociale område er der typisk tale om fattigdom, kriminalitet, svagt netværk, misbrugsproblemer, vold, anbringelser og omsorgssvigt. På skoleområdet kan det være lavt skolefremmøde eller eksklusion fra normalområdet. På sundhedsområdet kan der både være tale om fysisk og psykisk sygdom og/eller funktionsnedsættelser, og på beskæftigelsesområdet kan der ud over manglende tilknytning til arbejdsmarkedet (typisk kontanthjælp eller pension) også være manglende uddannelse. Borgerne skal som udgangspunkt ikke være jobparate men aktivitetsparate eller uddannelsesparate (særligt tidligere matchgruppe 2 og 3).

I forhold til at definere målgruppen blev følgende inklusionskriterier som udgangspunkt brugt:

- Familier, hvor enten samboende mor og/eller far har en kontanthjælps- eller førtidspensionssag, samt en egentlig foranstaltning efter servicelovens kapitel 11; § 52 eller modtager anden særlige støtte (med i Tryk Start, har en PPR-ydelse mv.).
- Familier, hvor minimum et barn har enten en foranstaltning eller andet/anden social tilbud/undersøgelse/underretning, bekymrende lavt skolefremmøde, ekskluderet fra normalområdet, mange behovsbesøg hos sundhedsplejen eller andre bekymrende risikoparametre.

Disse inklusionskriterier medførte, at følgende grupper borgere ikke blev medtaget i projektet:

- Borgere med sygedagpengesager blev som udgangspunkt ikke medtaget, fordi sagsbehandlingen her er fokuseret på at kunne bibeholde tilknytningen til eksisterende arbejdsgiver og herunder foretage hurtig afklaring og gradvis tilbagevending til arbejde.
- Borgere i ressourceforløb og borgere med hjerneskadecoordinering blev som udgangspunkt heller ikke medtaget, da disse i forvejen modtager en koordinerende indsats.
- Endelig blev borgere i fleksjob heller ikke medtaget, da disse borgere allerede har en tilknytning til arbejdsmarkedet.

En screening af målgruppen i kommunens it-fagsystemer til sagsbehandlere (DUBU og KMD Sag) viste indledningsvist (pr. 1. december 2013), at der var 146 familier i bruttomålgruppen

---

<sup>6</sup> Disse karakteristika for målgruppen følger de krav, som Beskæftigelsesministeriet og Social- og Indenrigsministeriet stillede til målgruppen i forbindelse med kontanthjælpsreformens pulje til 'Helhedsindsats for udsatte familier'.

i Furesø Kommune. En senere mere præcis gennemgang viste, at der var 46 familier i målgruppen. Herudfra skulle i første omgang udvælges 25 familier til projektet omkring Familiens Fremtid. 23 familier endte med at indgå i indsatsen.

Udgangspunktet for den konkrete visitering til projektet var en manuel gennemgang af bruttomålgruppen på basis af journaler og sagsregistreringer. Udvælgelsen af familier blev foretaget af to fagledere fra henholdsvis jobcentret og familierådgivningen under Center for Børn og Familie. I udvælgelsen indgik et krav om, at den sociale foranstaltning skulle have et vist omfang. Konkret betød det, at sagen skulle have eksisteret i mere end tre måneder, at sagen skulle indeholde en § 50-undersøgelse (børnefaglig undersøgelse) eller indeholde særlig støtte til et af børnene (servicelovens kapitel 11). I udvælgelsen indgik også en vurdering af kompleksiteten af de enkelte sager og samarbejdsrelationerne med kommunen. Vurderingen var, at hvis der var tale om komplekse familiesager, hvor samarbejdet med kommunen ikke var optimalt, så var indsatsen omkring Familiens Fremtid særlig relevant.

Denne form for udvælgelse har fordele og ulemper. Fordelen er, at man ved en faglig og personlig vurdering af hver enkelt familie ud fra nogle overordnede kriterier (kontanthjælp eller førtidspensionssag, foranstaltning eller tilbud til et af børnene) kan sikre sig, at den enkelte familie passer ind i det pågældende tilbud – i dette tilfælde Familiens Fremtid. Ulempen er, at udvælgelsen er baseret på subjektive kriterier, og det på den baggrund er svært at måle virkningen af indsatsen (se kapitel 3).

Erfaringerne med målgruppen har været positive og negative. Der har været positive erfaringer med den del af målgruppen, hvor der har været relevante kompetencer i familien, og hvor der kunne skabes en forventning om, at borgeren kunne løfte noget ved et øget samarbejde. I disse familier har man kunnet skabe en fælles målsætning for familien, og man har kunnet lave aftaler, som er blevet overholdt, fx mødeaftaler. Tilsvarende har der været negative erfaringer med de familier, som har haft problemstillinger, der har betydet, at man ikke har kunnet etablere et øget og forpligtende samarbejde med familien omkring nogle fælles mål. Sådanne problemstillinger har navnlig været misbrugsproblemer og/eller psykiske alvorlige problemstillinger.

På baggrund af erfaringerne med målgruppen fra den første fase i projektet omkring Familiens Fremtid blev der foretaget mindre justeringer i forhold til definition af målgruppen til den anden fase af projektet (maj-december 2016). Her blev udvalgt ti familier til en mere kort og intensiv indsats.

Fokus i udvælgelsen af familier til den anden fase af projektet var stadig på sager med mange etablerede tilbud og indsatser på tværs af fagcentre, og hvor en faglig vurdering af sagen pegede på et behov for et koordineret og mere helhedsorienteret forløb. I forhold til tidligere blev der dog i den faglige vurdering af sagen, som lå til grund for udvælgelsen, lagt mere vægt på muligheden for progression for borgerne på kort sigt, og at kompleksiteten i sagerne ikke var så stor, at et beskæftigelsesperspektiv på kort sigt ikke var realistisk. Borgere med svære misbrugsproblematikker og psykiske problematikker blev som udgangspunkt ikke udvalgt.

I realiteten har forskellen på arbejdet med målgrupperne dog ikke været stor. Der har stadig i arbejdet med familierne i fase 2 af projektet været stort fokus på at få familien til at fungere i det daglige, mens beskæftigessigtet ikke har været meget fremtrædende. Dette fremgår bl.a. af følgende udsagn fra en af medarbejderne i Familiens Fremtid:

*De nye familier er i mine øjne ikke helt arbejdsmarkedsparete. Fordi det bliver lynhurtig nogle familiære ting, som fylder: Hvordan de i det hele taget fungerer*

*som voksne, er det, som bliver barriererne. Det havde været noget andet, hvis de reelt var jobparate, hvor det bare har været en lidt svær periode, der skulle koordineres, for at det hele kunne passe sammen. (Medarbejder, Familiens Fremtid)*

## 2.2. Diskussion af målgrupper for en helhedsorienteret indsats

I alt ti kommuner – hvoraf Furesø er en af kommunerne – har fået erfaringer med den målgruppe, som Beskæftigelsesministeriet og Social- og Indenrigsministeriet definerede i forbindelse med kontanthjælpsreformens pulje til "Helhedsindsats for udsatte familier". Erfaringerne samlet set med målgruppen er forholdsvis positive, selvom erfaringerne også viser, at virkningerne af indsatsen ikke er markante på kort sigt (Deloitte 2016).

Som beskrevet i foregående afsnit, udgøres målgruppen af voksne med det fælles udgangspunkt, at de er på overførselsindkomst, har været det i en længere periode, og hvor der også er problemer i forhold til børnene. Sigtet med den helhedsorienterede indsats over for denne målgruppe har været at afhjælpe familiens samlede situation med særlig henblik på at bringe de voksne tættere på beskæftigelse.

I andre kommuner er der også begyndende erfaringer med andre typer af målgrupper for den helhedsorienterede indsats over for udsatte familier. I det følgende gennemgås kort nogle hovedkarakteristika for disse målgrupper. Effekten af en helhedsindsats over for disse målgrupper er endnu ikke systematisk belyst i en dansk kontekst.

Der er begyndende erfaringer med en helhedsorienteret indsats over for voksne med særligt fysisk funktionsnedsættelse, og hvor familiernes samlede situation er en barriere for de voksnes deltagelse i beskæftigelse (Oxford Research 2016). Den fysiske funktionsnedsættelse dækker over især mobilitetsnedsættelse, men kan også dække over fx syns- eller hørenedsættelse samt multiple funktionsnedsættelser. Det er kun en mindre andel voksne, der har en fysisk funktionsnedsættelse i forhold til den samlede målgruppe for helhedsorienterede indsatser, men det er en målgruppe, som er forholdsvis omkostningstung for kommunerne.

Der er også begyndende erfaringer med en helhedsorienteret indsats over for voksne med misbrugsproblemer og øvrige sociale problemer (Oxford Research 2016). For kommunen kræves typisk en tæt, koordineret og opsøgende indsats over for denne målgruppe, hvis det skal lykkes at bringe borgerne ud af et misbrug og tættere på arbejdsmarkedet. Det kan være en udfordring i kommunerne at få et overblik over denne målgruppe i forhold til at kunne iværksætte en systematisk helhedsorienteret indsats, da misbrugsproblematikker ofte ikke registreres i kommunernes it-systemer.

Der arbejdes også i kommunerne med en helhedsorienteret indsats over for unge med komplekse behov. Målgruppen udgøres af unge i alderen 15-30 år, som har svært ved at finde fodfæste i uddannelsessystemet eller på arbejdsmarkedet. De har typisk en sag i jobcenteret og kan have psykiske udfordringer og evt. et begyndende misbrug. Ofte er der behov for en helhedsorientering i den kommunale indsats, som kan omfatte en mentorordning, et STU-forløb (særlig tilrettelagt ungdomsuddannelse) eller socialpædagogisk bistand, et dagtilbud og eventuelt misbrugsbehandling.

Endelig arbejdes der i kommunerne (bl.a. Gladsaxe Kommune) systematisk med en helhedsorienteret indsats over for børn og unge med behov for en koordineret støtte. Målgruppen er karakteriseret af børn og unge med en kombination af udfordringer, men det er særligt sociale problemer, der fylder meget. Typisk har forældrene ikke evnet at støtte børnenes udvikling og udfordringer, og børnene har ofte oplevet et omsorgssvigt. Det giver sig udtryk i,

at børnene eller de unge ikke trives i skoletilbuddet, hvorfor det er svært for barnet at blive uddannelsesparat inden udgangen af 9. klasse. I nogle tilfælde er deres udfordringer ikke registreret som en børnesag i kommunen, men der er i stedet tale om en underretning fra skolen.

Samlet set er der internationalt forskellige erfaringer med at arbejde helhedsorienteret med disse målgrupper. Studierne viser, at der generelt blandt borgerne og på tværs af målgrupper er tilfredshed med helhedsorienterede indsatser, der søger at imødekomme borgernes og familiernes samlede behov (Day et al. 2012; Morris 2013). Studierne viser samtidig, at det – også ud fra familiernes eget perspektiv – er en meget vanskelig opgave at tilrettelægge indsatsen på en måde, som reelt imødekommer og tager udgangspunkt i de forskellige familiers ressourcer og behov.

Flere studier viser, at effekterne af indsatsen typisk ikke er markante på kort sigt for familierne samlet set, men at man kan se, at delmål opnås for enkelte familiemedlemmer (Dauber et al. 2012; Karetekin et al. 2014). Dette forklares med, at de forskellige målgrupper og typer af familier er karakteriseret af meget komplekse problemstillinger, som kræver en mere langsigtet indsats, hvis fælles og overordnede mål for familien samlet set skal kunne opnås.

## 3 Kvantitativ evaluering af den helhedsorienterede indsats

### 3.1. Kvantitativ evaluering af den helhedsorienterede indsats i Furesø Kommune

Den overordnede målsætning for den helhedsorienterede indsats i Furesø var at hjælpe de voksne familiemedlemmer tættere på beskæftigelse og få evalueret, om dette medførte omkostningsbesparelser på kort og på længere sigt for kommunen. Dette fulgte retningslinjerne fra Beskæftigelsesministeriet og Social- og Indenrigsministeriet, som tildelte økonomiske midler til projektet.

Det ultimative mål for en effektmåling af projektet ville være at vurdere, hvorvidt de voksne medlemmer af familierne er kommet tættere på beskæftigelse *som følge af* deltagelse i Familiens Fremtid. Denne målsætning er dog af forskellige årsager vanskelig at gennemføre i praksis. Nedenfor er de vigtigste udfordringer angivet, samt hvilken strategi der anvendes i evalueringen for at imødekomme disse udfordringer.

1. For at måle effekten af en indsats skal man i princippet vide, hvordan det var gået de deltagende familier, hvis de ikke havde deltaget i projektet. Dette kontrafaktiske udfald kan aldrig observeres, men må estimeres fx ved hjælp af en kontrolgruppe, der ligner modtagerne af indsatsen, men som ikke selv har modtaget indsatsen. Vi anvender to forskellige typer kontrolgrupper i forhold til familierne i Familiens Fremtid, hvilket beskrives nærmere nedenfor. Ingen af målgrupperne er dog ideelle i forhold til en egentlig effektmåling.
2. Det må forventes, at den overordnede målsætning om beskæftigelse er en langsigtet målsætning, og at det derfor er sandsynligt, at en eventuel gevinst ikke er mulig at måle inden for evalueringens målingsperiode. For at imødekomme denne begrænsning opstilles en række underordnede delmål, som kan måle en anden form for progression.
3. Endelig vil der altid være et gran af tilfældighed, når man arbejder med mennesker. Denne tilfældighed medfører en usikkerhed i målingerne, som kun kan afhjælpes ved store målgruppestørrelser. Desværre er antallet af familier, der har deltaget i Familiens Fremtid begrænset.

På baggrund af de nævnte udfordringer, vil nedenstående evaluering ikke kunne betegnes som en effektmåling af Familiens Fremtid. I stedet skal de fremlagte målinger ses som et kvantitativt input i den samlede evaluering af projektet.

Afsnittet er opbygget som følger. Først fremlægges proceduren for udvælgelse af de to kontrolgrupper. Herefter præsenteres karakteristika for deltagerne i Familiens Fremtid samt en sammenligning af disse med karakteristika for kontrolgrupperne for på den måde at vurdere kontrolgrupperne med indsatsgruppen i udgangspunktet. I afsnit 3.1.3 måles udviklingen i beskæftigelsestilknytningen samt udviklingen i de kommunale udgifter for indsats- og kontrolgrupperne. I afsnit 3.1.4 præsenteres udviklingen for en række mål, der kun er tilgængelig for familierne i Familiens Fremtid. Endelig afrundes den kvantitative evaluering med en præsentation af udgifterne til projekt Familiens Fremtid (afsnit 3.1.5).

### 3.1.1. Kontrolgruppeudvælgelse

Som nævnt i kapitel 2 blev de deltagende familier i Familiens Fremtid udvalgt ud fra to kriterier: Minimum den ene voksne i familien var på udvælgelsestidspunktet offentlig forsørgt ved kontanthjælp og minimum et af børnene i familien skulle på udvælgelsestidspunktet have en social sag. Disse objektive kriterier har dannet grundlag for udvælgelse af kontrolgrupperne, som er udvalgt efter to strategier: kontrolgruppe 1 er udvalgt blandt de familier i Furesø Kommune, der opfylder de objektive kriterier (svarende til de 46 familier, der indgik i den endelige bruttoliste for målgruppen – se afsnit 2.1.), mens kontrolgruppe 2 er udvalgt blandt tilsvarende familier, der opfylder de objektive kriterier i Hørsholm Kommune.

Brugen af kontrolgruppe 1 som sammenligningsgrundlag har den fordel, at de øvrige kommunale indsats er de samme for denne gruppe som for familierne i Familiens Fremtid. Forskellen på de to grupper er således udelukkende den indsats, som Familiens Fremtid tilvejebringer. Desuden er det en fordel, at datagrundlaget er det samme, så det er muligt at trække informationer fra de samme registre som for indsatsfamilierne. Udfordringen ved brug af kontrolgruppe 1 er til gengæld, at kontrolgruppen er opstået som en restgruppe efter udvælgelsen af familierne til Familiens Fremtid, og da denne udvælgelse ikke foregik efter en helt tilfældig proces, så vil kontrolgruppen heller ikke være tilfældig udvalgt.

Brugen af kontrolgruppe 2 har den fordel, at den er udvalgt efter samme kriterier som bruttolisten i Furesø. Det vil sige, at der ikke er foregået en yderligere selektion. Til gengæld kan denne kontrolgruppe ikke sammenlignes direkte med familierne i Familiens Fremtid, men den må i stedet sammenlignes med hele bruttogruppen. Det betyder, at sammenligningen med Hørsholm Kommune skal opfattes som en såkaldt Intention to treat-måling. Det vil sige, hvordan er udviklingen i blandt alle potentielle indsatsdeltagere i Furesø Kommune i forhold til alle tilsvarende borgere i Hørsholm Kommune.

**Tabel 3.1** Antal familier i indsats og kontrolgrupperne

	Antal familier	Kilde til udvælgelse	Sammensætning
Familiens Fremtid (FF)	23	Registreringer i FF	46 børn og 31 voksne
Kontrol 1 (Furesø)	46	Bruttolisten flettet med beskæftigelsesoplysninger fra Danmarks Statistik	90 børn og 64 voksne
Kontrol 2 (Hørsholm)	51	Udtræk fra Hørsholms Kommunes register over børn med sociale sager flettet med beskæftigelsesoplysninger på forældrene fra Danmarks Statistik	64 børn og 51 voksne*

Note: \*Det har ikke været muligt at indsamle information på hele familien. Derfor indgår kun de børn, der har en social sag og deres registrerede formyndere (oftest kun den ene forælder). Kontrolgruppen udtrækkes kun, hvis den registrerede formynder er ledig i løbet af første halvår af 2014.

Kilde: Udtræk fra økonomisystem i Furesø og Hørsholm Kommuner

Det fremgår af Tabel 3.1, at selv hvis kontrolgrupperne ideelt set havde været tilfældig udtrukket, så ville målgrupperne alligevel være så små, at det er tvivlsomt, om man ville kunne finde statistisk styrke til en egentlig effektmåling. Derfor skal de følgende resultatmål ses som en beskrivelse af udviklingen for indsatsgruppen, sat i perspektiv til tilsvarende grupper frem for en effektmåling, der kan dokumentere effekten som følge af indsatsen.

### 3.1.2. Beskrivelse af familierne ved projektets start i 2014

Herunder følger en kvantitativ beskrivelse af, hvordan familierne så ud ved projektets start januar 2014. Da familierne er udvalgt på baggrund af børnenes sociale sager og forældrenes

forsørgelsesgrundlag, vil der være fokus på disse udvælgelseskræterier, men også familie-sammensætning, skolefravær, kommunale udgifter og lignende vil blive præsenteret i det omfang, der er tilgængelige data.

**Tabel 3.2** Sammensætning af familierne

	Familiens Fremtid		Kontrol Furesø		Kontrol Hørsholm	
	Procent	Antal	Procent	Antal	Procent	Antal
Andel kvinder						
Børn	51 %	21	49 %	44	52 %	46*
Voksne	68 %	21	66 %	42	76 %	51
Gns. alder 1. jan. 2014						
Børn	9,3	41	11,8	90	9,7	46*
Voksne	38,1	31	41,8	64	32,7	51
Skoledistrikt pr. familie						
Ll. Værløse Distrikt	22 %	5	32 %	15	-	
Lyngholm	22 %	5	26 %	12	-	
Solvang	9 %	2	4 %	2	-	
Stavnshølt	43 %	10	34 %	16	-	
Syvtjerne Distrikt	-	-	4 %	2	-	
Søndersø Distrikt	4 %	1	-	-	-	
Herkomst pr. familie						
Ikke-vestlig baggrund	30 %	7	45 %	21	35 %	18
Dansk (vestlig) baggrund	70 %	16	55 %	26	65 %	33
Antal flytninger seneste 5 år	2,26	23	1,3	47	-	

Note: \*For nogle af de inkluderede børns vedkommende har vi kun cpr-nummer på deres formynder, og vi har dermed ikke kendskab til alder og køn for disse børn.

Kilde: Udtræk fra økonomisystem i Furesø og Hørsholm Kommuner

I Tabel 3.2 er sammensætningen af familierne tilknyttet Familiens Fremtid samt fra de to kontrolgrupper præsenteret. Det fremgår, at andelen af kvinder blandt de inkluderede børn og voksne er nogenlunde ens mellem de to grupper fra Furesø, mens der indgår forholdsvis flere kvinder blandt de voksne i udtrækket fra Hørsholm Kommune. Denne forskel skyldes først og fremmest forskelle i udtræksmetoden mellem de to kommuner, hvor udtrækket fra Hørsholm Kommune kun inkluderer én formynder, som typisk er moderen. I forhold til den gennemsnitlige alder ses det, at både børn og voksne er en smule ældre i kontrolgruppen fra Furesø, mens alderssammensætningen i Familiens Fremtid passer meget godt med kontrolgruppen fra Hørsholm Kommune. Den samme tendens ses i forhold til sammensætningen af familiernes herkomst. Det fremgår at 30 % af familierne i Familiens Fremtid har en ikke-vestlig baggrund, mens denne andel er 45 % blandt kontrolgruppen fra Furesø Kommune. Det kunne således tyde på, at der er sket en lille selektion væk fra familier med ikke-vestlig baggrund, men tallene er små og forskellen er ikke signifikant.

I Tabel 3.3 og Tabel 3.4 er udgangspunktet for familiernes tilknytning til kommunen præsenteret via sagstyper og samlede udgifter i året op til udtrækningstidspunktet. Det fremgår, at familierne tilknyttet Familiens Fremtid i udgangspunktet har været dyrere for kommunen i 2013 end kontrolgruppen fra Furesø Kommune. Udgiften pr. modtager er ikke så meget større, men når de samlede udgifter pr. familie opgøres, så ses det, at familierne i Familiens Fremtid (FF-familierne) i gennemsnit er næsten dobbelt så dyre. Det tyder altså på, at indsatsfamilierne i højere grad er udvalgt blandt familier med sager på flere familiemedlemmer,



og familierne i Familiens Fremtid fremstår samlet derfor i udgangspunktet tungere end kontrolfamilierne.

**Tablet 3.3** Udgifter og sociale sager i 2013 for Familiens Fremtid og de to kontrolgrupper

	Familiens Fremtid			Kontrol Furesø			Kontrol Hørsholm		
	Antal familier /modtagere	Gns. pr. modtager*	Gns. pr. familie	Antal familier /modtagere	Gns. pr. modtager*	Gns. pr. familie	Antal familier /modtagere	Gns. pr. modtager*	Gns. pr. familie
<b>Samlede udgifter pr. familie 2013</b>	23	31.195	104.437	46	18.234	59.747	51	91.725	252.270
<b>Funktionsopdelte udgifter:</b>									
Administrativ organisation	24	2.712	2.830	37	3.375	2.657	-	-	-
Arbejdsmarkedsforanstaltninger	12	10.777	5.623	20	12.967	5.518	-	-	-
Dagtilbud til børn og unge	5	94.717	20.591	1	865	18	-	-	-
Faste ejendomme	0	-	0	0	-	0	-	-	-
Folkeskolen m.m.	7	94.814	28.856	9	42.220	8.085	21	115.037	36.090
Ungdomsuddannelser	-	-	-	-	-	-	1	21.338	-
Førtidspensioner og personlige tillæg	0	-	0	1	123.861	2.635	-	-	-
Kontante ydelser	20	36.122	31.410	36	44.208	33.862	11	198.505	35.030
Revalidering	0	-	0	3	9.145	584	-	-	-
Sundhedsudgifter mv.	0	-	0	2	865	37	-	-	-
Tilbud til børn og unge med særlige behov	8	28.949	10.069	4	70.192	5.974	36	279.184	153.278
Tilbud til voksne med særlige behov	2	58.163	5.058	1	3.157	67	-	-	-
Tilbud til ældre og handicappede	0	-	0	1	14.600	311	-	-	-

Note: \*Når vi ser på de samlede udgifter, beregnes dette gennemsnit pr. observeret medlem af familien

Kilde: Udtræk fra økonomisystem i Furesø og Hørsholm Kommuner. CPR-konterede udgifter for borgere i Familiens Fremtid og i kontrolgrupperne

Ser vi nærmere på fordelingen af udgifter på funktioner, ses det, at en af de tungeste poster for begge grupper er udgifter til kontante ydelser, herunder udgifter til offentlig forsørgelse såsom kontanthjælp. Denne udgift er stort set lige stor i de to grupper. Til gengæld har FF-familierne i gennemsnit betydelig højere udgifter til *dagtilbud til børn og unge*, og *tilbud til voksne med særlige behov*. Det fremgår dog af tabellen, at disse højere gennemsnitlige udgifter skyldes få dyre sager. *Tilbud til børn og unge med særlige behov* koster i gennemsnit mere pr. modtager i kontrolgruppen, men der er flere, der modtager indsatsen blandt FF-familierne og derfor bliver udgiften pr. familie højere.

I forhold til kontrolgruppen i Hørsholm Kommune ses et noget højere gennemsnitligt forbrug af *Tilbud til børn og unge med særlige behov*. I denne kategori optræder anbringelser uden for hjemmet, hvilket bidrager til en større andel i kontrolgruppen fra Hørsholm Kommune end i nogen af de to grupper fra Furesø Kommune. I udtrækket fra Hørsholm Kommune har vi desværre ikke fået forældrenes udgifter til offentlige forsørgelsesydelser med. Det betyder, at kategorien *Kontante ydelser* ikke dækker over helt de samme kontogrupper i de to kommuner.

For at sammenligne forældrenes tilknytning til arbejdsmarkedet på udtrækstidspunktet, ser vi i stedet på antallet af uger gennem de seneste tre år, hvor de har modtaget offentlige forsørgelsesydelse (se Tabel 3.4). Heraf fremgår det, at den offentlige forsørgelse har stort set været ensartet for de to grupper af familier i Furesø Kommune, mens kontrolgruppen fra Hørsholm Kommune har haft en lidt svagere tilknytning med gennemsnitlig ca. 53 % af tiden på kontanthjælp i 2013 mod 77-78 % af tiden i Furesø Kommune. Det er dog ikke uvæsentligt, at udtrækket fra Hørsholm Kommune kun dækker den ene forælder, der pr. definition skal modtage kontanthjælp i løbet af det første halvår af 2014. Det trækker ned på arbejdsmarkedstilknytningen i forhold til udtrækket fra Furesø Kommune, hvor der godt kan indgå en forælder, der er i beskæftigelse i 2014. Til sammenligning har vi derfor i nederste linje opgjort det gennemsnitlige antal uger på kontanthjælp for den af forældrene, der havde det højeste antal uger på kontanthjælp det første halvår af 2014. Heraf fremgår det, at forældrene i Familiens Fremtid faktisk har en kontanthjælpsgrad i perioden op til udvælgelsen, der ligner kontrolgruppen fra Furesø Kommune forholdsvis meget. I forhold til kontrolgruppen fra Hørsholm Kommune, er kontanthjælpsgraden dog noget højere. For alle tre grupper ses der en stigning i kontanthjælpsgraden i perioden op til udtrækstidspunktet.

**Tabel 3.4** Forældrenes tilknytning til arbejdsmarkedet

Gennemsnitlig andel uger om året med pågældende ydelse:	Familiens Fremtid			Kontrol Furesø			Kontrol Hørsholm		
	2011	2012	2013	2011	2012	2013	2011	2012	2013
Kontanthjælp	58,3	65,1	77,2	51,6	65,9	77,8	17,1	31,6	52,9
Dagpenge	1,6	2,4	3,2	7,8	8,1	2,2	1,6	3,1	3,4
Sygedagpenge	2,4	6,5	8,7	6,6	5,6	4,8	2	0,4	2,8
Førtidspension	1,7	1,7	1,7	0,3	0,8	0,8	0	0	0
Kontanthjælp kun én forælder	19,8	21,2	26,0	21,5	27,7	32,6	17,1	31,6	52,9

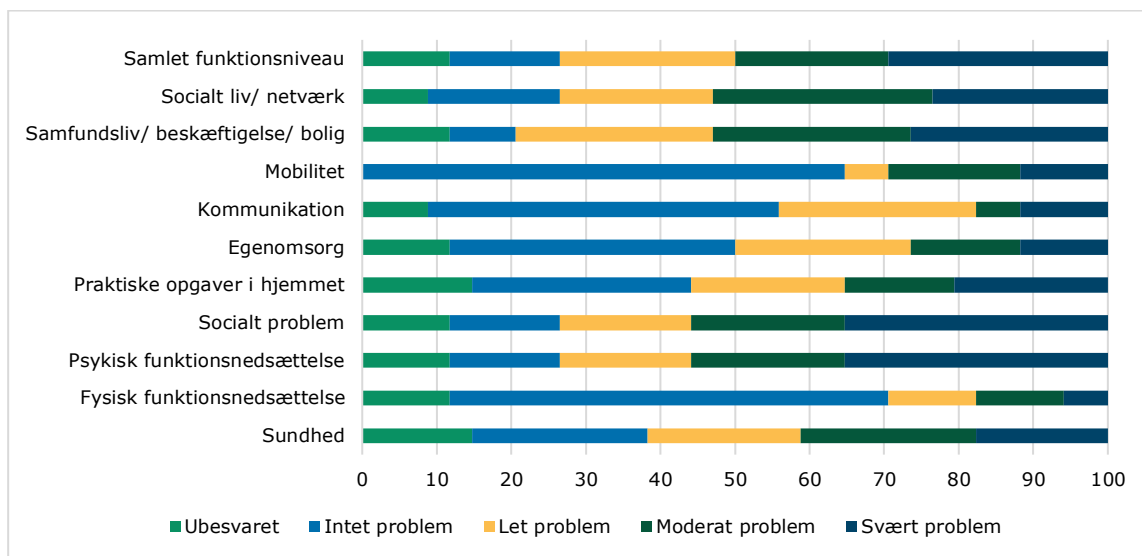
Kilde: DREAM-data

Ud over de registerbaserede informationer har vi også adgang til oplysninger om funktions-evne for både voksne og børn tilknyttet Familiens Fremtid. Vurderingen af funktionsniveauet foretages på baggrund af de indsamlede oplysninger i en udredning af de voksnes og børnenes/de unges problemer og tager udgangspunkt i såvel ressourcer som udfordringer. Funktionsniveauet angives af de enkelte familiekoordinatorer ud fra en faglig vurdering. For hver borger angives et samlet funktionsniveau samt et funktionsniveau opdelt på dimensioner. Funktionsniveauet angives på en skala fra 0-4:

- 0 = Intet problem (ingen, fraværende, ubetydeligt)
- 1 = Let problem (en smule, lidt)
- 2 = Moderat problem (middel, noget)
- 3 = Svært problem (omfattende, meget)
- 4 = Fuldstændigt problem (totalt, kan ikke).

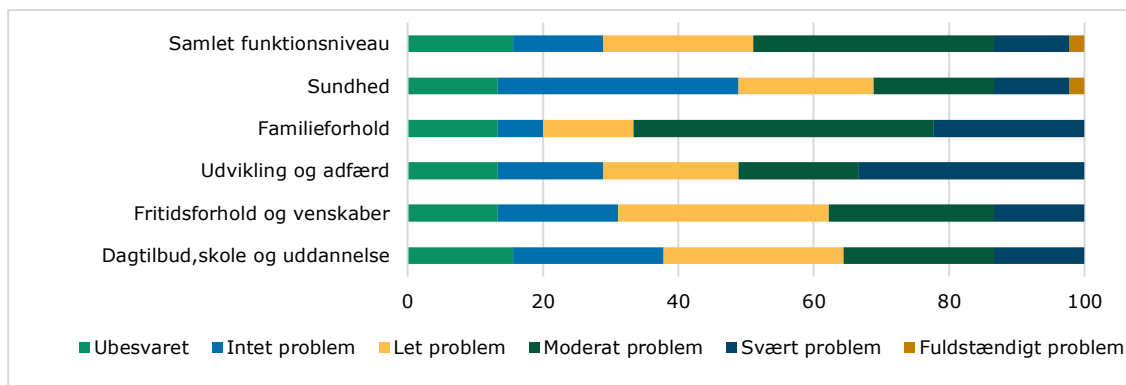
Som det fremgår af Figur 3.1 har omkring halvdelen af de voksne i Familiens Fremtid et moderat til svært problem i forhold til det samlede funktionsniveau. Ser man på de enkelte dimensioner, så ses det, at det især er sociale og psykiske problemer, der belaster målgruppen, mens kun 20-30 % har problemer med den fysiske funktionsevne herunder også mobilitet. Blandt børnene i Familiens Fremtid er det især familieforhold, der er årsag til problemer i forhold til det samlede funktionsniveau. Faktisk har 65 % af børnene moderat til svære problemer i forhold til familieforhold.

**Figur 3.1** De voksne i Familiens Fremtids funktionsevne målt ved projektets start (andele i %)



Kilde: Udtræk fra Deloitte's dataindsamling (se Deloitte (2016))

**Figur 3.2** Børnene i Familiens Fremtids funktionsevne målt ved projektets start (andele i %)



Kilde: Udtræk fra Deloitte's dataindsamling (se Deloitte (2016))

### 3.1.3. Beskrivelse af udviklingen i hoved- og delmål for familierne

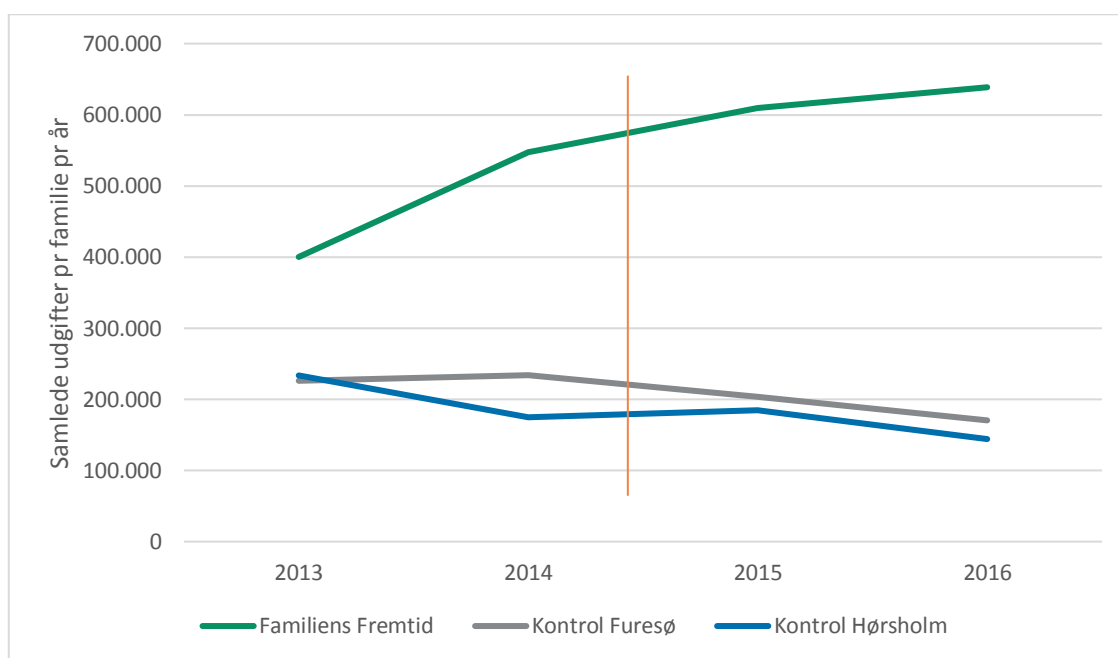
I dette afsnit beskriver vi udviklingen i nogle af de mest centrale mål for projektet, herunder først og fremmest familiernes udgifter for kommunen og forældrenes tilknytning til arbejdsmarkedet, men også mere indirekte mål så som mødefrekvens og skolefravær. Alle mål præsenteres grafisk med målinger for perioden 2013-2016 for både FF-familierne og kontrolfamilierne.

Det er den relative forskel i *udviklingen* mellem indsats- og kontrolgruppe, vi er interesseret i, idet denne *kan* være et udtryk for virkningen eller effekten af indsatsen. Det skal dog pointeres, at det næppe er en kausal sammenhæng, som vi finder på grund af de meget små målgrupper og udfordringerne med kontrolgrupperne.

I Figur 3.3 er udviklingen i den gennemsnitlige samlede kommunale udgift pr. familie præsenteret. Som det fremgår, lå familierne i Familiens Fremtid i udgangspunktet en smule over

niveauet for kontrolfamilierne, men derudover ses det, at udgifterne er steget forholdsme- sigt mere for disse familier hen over hele perioden fra 2013 til 2016. Selvom stigningen er aftagende, så er tendensen i forhold til begge kontrolgrupper klar: Udgifterne til familierne i Familiens Fremtid har været stigende, hvilket kunne tyde på, at den helhedsorienterede ind- sats har muliggjort iværksættelse af flere kommunale indsatser, men at en eventuel økono- misk gevinst heraf endnu ikke har vist sig.

**Figur 3.3** Udviklingen i udgiften for kommunen



Note: Lodret streg angiver tidspunkt for projektets start (juni 2014)

Kilde: Udtræk fra økonomisystem i Furesø og Hørsholm Kommuner. CPR-konterede udgifter for borgere i Familiens Fremtid og i kontrolgrupperne.

For at undersøge nærmere, hvor udgiftsstigningen især har fundet sted, har vi opdelt ud- giftsudviklingen på fire udvalgte funktionsområder, se Figur 3.4, hvor udviklingen for de fire udvalgte funktionsområder er vist. Heraf fremgår det, at den omvendte u-form, vi så for Familiens Fremtid i Figur 3.3, går igen for udgifter til kontante ydelser og udgifter til indsatser i folkeskolen. For udgifter til børn med særlige behov samt udgifter til voksne med særlige behov ses til gengæld en meget kraftig stigning for FF-familierne, mens kontrolgrupperne i den samme periode enten har oplevet et fald eller fastholdt niveauet. Stigningen for voksne med særlige behov dækker bl.a. over en stigning fra to til syv i antallet af personer, der har en udgift på dette område, samt en stigning i udgiften pr. modtager fra 58.000 kr. til 302.000 kr. Udgifterne til dette område for de voksne i Familiens Fremtid dækker bl.a. over et be- handlingstilbud til stofmisbrugere, et ophold på et kvindekrisecenter og et rehabiliterings- center. I kontrolgruppen er den type udgifter slet ikke anvendt.<sup>7</sup> Udgiftsstigningen til børn med særlige behov dækker først og fremmest over en stigning i udgifter til plejefamilier, en stigning i udgifter til en fast kontaktperson for barnet samt økonomisk støtte til forældre- myndighedsindehaver.

Som det også fremgår af Figur 3.4 har udgifterne til kontante ydelser været stigende i starten af perioden, hvorefter det i 2016 er faldet til et niveau under det oprindelige niveau i 2013.

<sup>7</sup> Udtrækket fra Hørsholm Kommune dækker ikke over alle forældres udgifter, og det er derfor ikke så mærkeligt, at dette funktionsområde ikke er repræsenteret.

Denne udvikling er dog ikke særlig for Familiens Fremtid, men ses også for begge kontrolgrupper, og der er således ikke noget, der tyder på, at indsatsen i Familiens Fremtid har været årsag til dette fald. I næste afsnit vil vi se, om denne tendens kan genfindes i data over offentlig forsørgede.

**Figur 3.4** Udviklingen i den gennemsnitlige udgift pr. familie for udvalgte funktionsområder



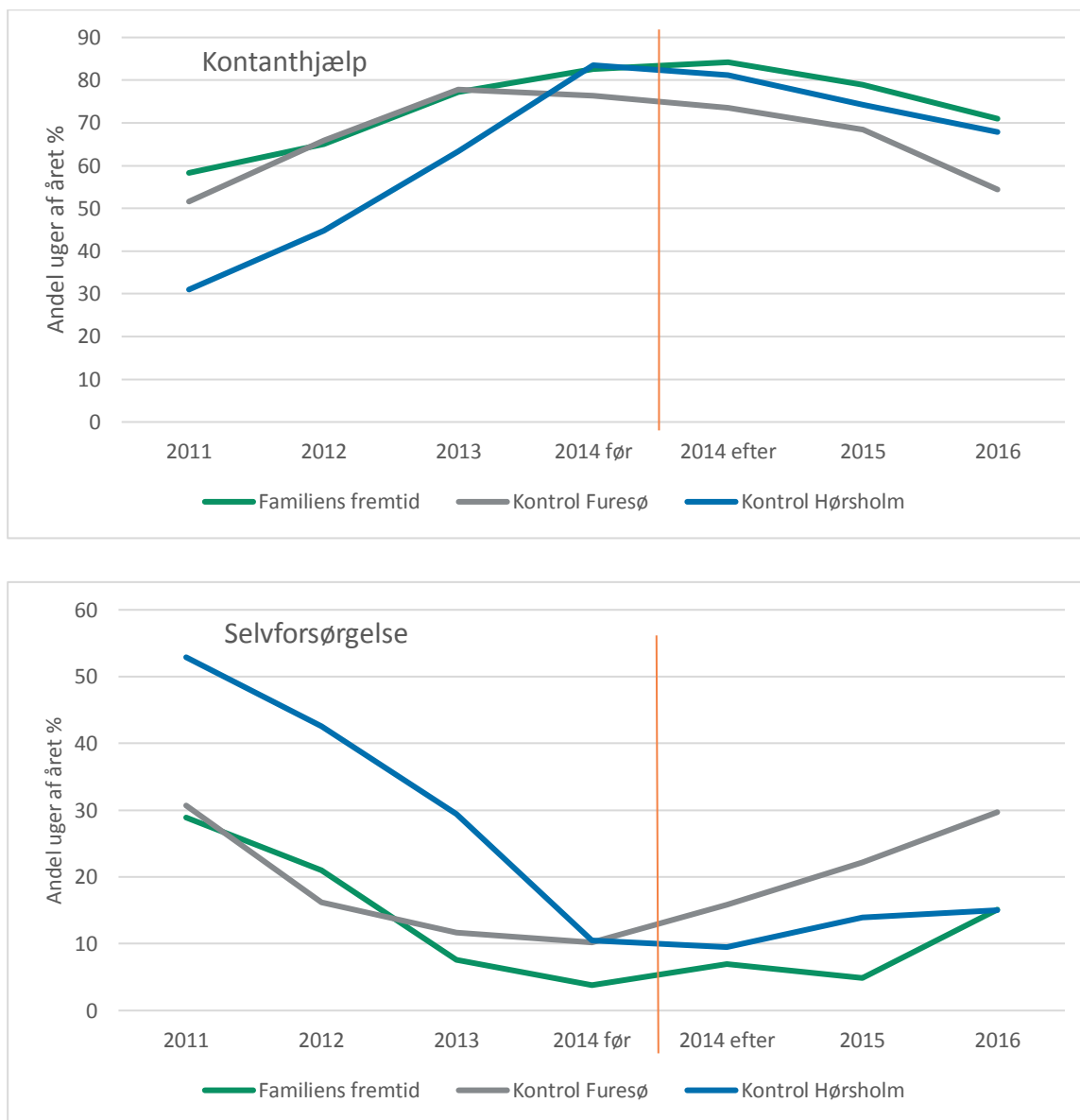
Note: Lodret streg angiver tidspunkt for projektets start (juni 2014). Udgifter til voksne med særlige behov indgår ikke i udtrækket fra Hørsholm Kommune

Kilde: Udtræk fra økonomisystem i Furesø og Hørsholm Kommuner. CPR-konterede udgifter for borgere i Familiens Fremtid og i kontrolgrupperne

I Figur 3.5 er andelen af uger med en given forsørgelsesydelse i løbet af året præsenteret for perioden 2011-2016. Som det allerede fremgik af Tabel 3.4 er kontanthjælp den forsørgelsestype, der fylder mest blandt familierne i Familiens Fremtid og i kontrolgrupperne, hvilket er helt i tråd med udvælgelseskriteriet for at indgå i indsatsen/kontrolgruppen. I løbet af de to år omkring udtrækstidspunktet (2013/14) ses da også den højeste andel af uger med kontanthjælp, hvor de voksne i familierne i gennemsnit har været forsørget 80 % af året ved hjælp af kontanthjælp. Denne kontanthjælpsgrad falder i løbet af de følgende to år med stort

set samme grad for familierne i Familiens Fremtid og i de to kontrolgrupper. Heller ikke for arbejdsløshedsgodtgørelse eller sygedagpenge ses en markant anderledes udvikling blandt FF-familierne. Dermed følger disse opgørelser konklusionen fra Figur 3.4, at man ikke umiddelbart kan spore nogen virkning på arbejdsmarkedstilknytningen blandt forældrene i Familiens Fremtid.

**Figur 3.5** Udviklingen i andelen af uger med offentlig forsørgelse



Note: Kontanthjælp inkluderer kontanthjælp, uddannelseshjælp, forrevalidering, ressourceforløb og jobafklaring. Den lodrette streg angiver start på projektet (juni 2014)

Kilde: DREAM-data og egne beregninger

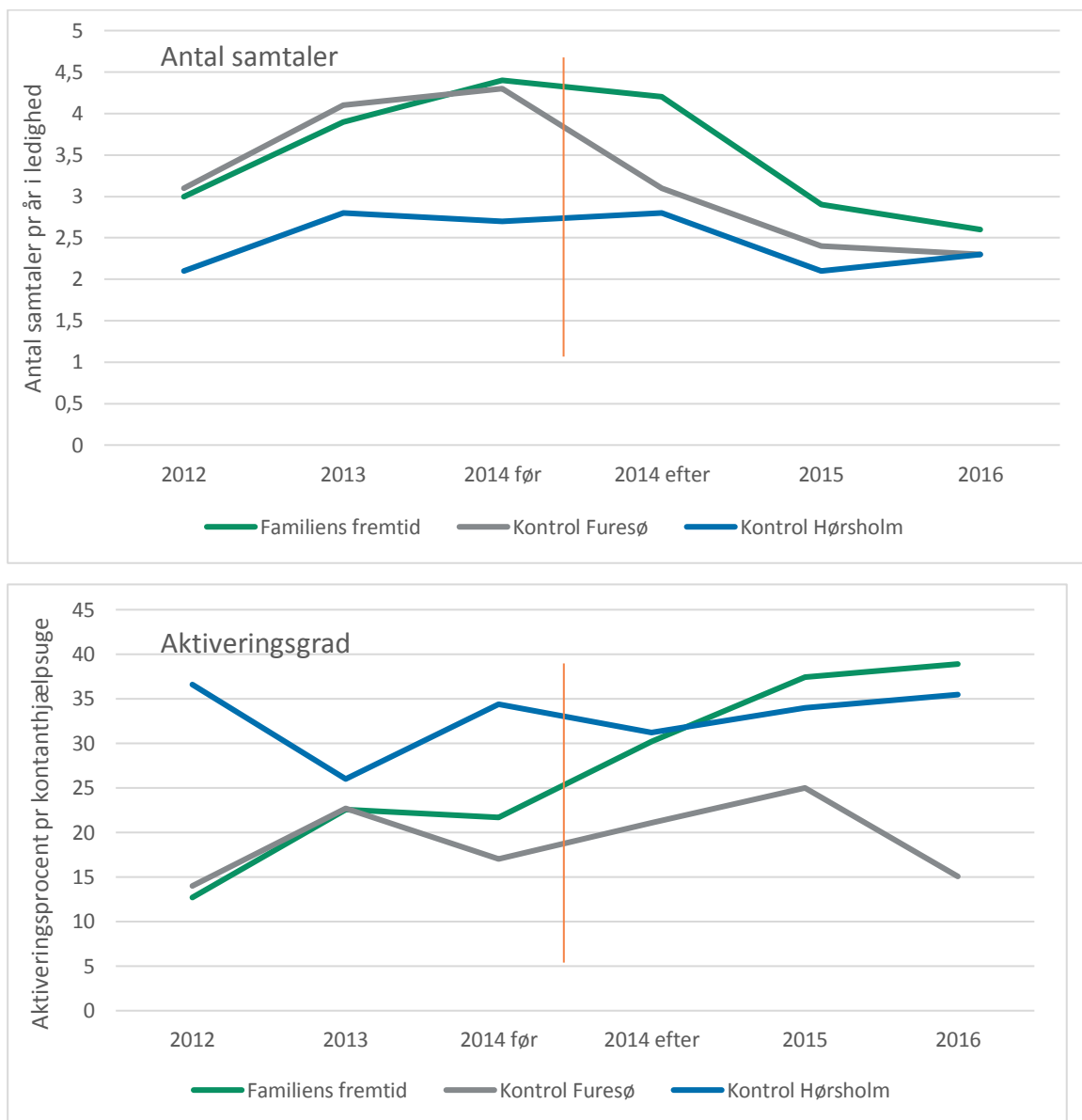
Selvom de voksne i Familiens Fremtid, i lighed med resultaterne fra Deloitte (2016) for alle kommuner i projektet, oplever et fald i hovedsageligt kontanthjælpsforsørgelse, så følger dette fald udviklingen for begge kontrolgrupper. Det er altså ikke muligt at spore en udvikling i beskæftigelsen, der adskiller sig fra udviklingen i de to kontrolgrupper. Grafen viser dog også tydeligt, at selvom kontrolgruppen fra Hørsholm Kommune primo 2014 ligger på samme niveau som i Familiens Fremtid, så har de i årene forud haft lavere ledighedsgrad, og man

kunne derfor forvente, at de også fremadrettet ville have bedre beskæftigelsesmuligheder. Så det kan være et tegn på succes, når Familiens Fremtid holder samme niveau som kontrolgruppen fra Hørsholm Kommune. Dette mønster går dog ikke igen i forhold til kontrolgruppen fra Furesø Kommune, og det er derfor vanskeligt at argumentere for, at Familiens Fremtid har oplevet større fald i kontanthjælpsgraden eller større stigning i selvforsørgelsesgraden, end man kunne forvente. Dette er måske ikke så overraskende, da den helhedsorienterede indsats i høj grad sigter på de langsigtede mål. Derfor har vi også set på udviklingen i et par relevante delmål for at se, om indsatsen eventuelt har flyttet på nogle af disse på kort sigt.

Én af de faktorer, der havde betydning for, hvilke familier der blev udvalgt til Familiens Fremtid frem for andre på bruttolisten, var familiens samarbejde med kommunen, idet man i udvælgelsen prioriterede familier med en dårlig kontakt til kommunen, fx som følge af mange aflyste samtaler. Vi har desværre ikke mulighed for at måle antallet af aflyste samtaler, men vi kan måle antallet af nulstillende samtaler i Jobcenteret. I Figur 3.6 er antallet af samtaler i løbet af året målt blandt de af voksne i familierne, der har modtaget kontanthjælp i løbet af året.



**Figur 3.6** Udviklingen i antal jobcentersamtaler og aktiveringsgrad



Note: Lodret streg angiver tidspunkt for projektets start (juni 2014). Aktiveringsgraden måles i forhold til antal uger  
 Kilde: DREAM-data og egne beregninger

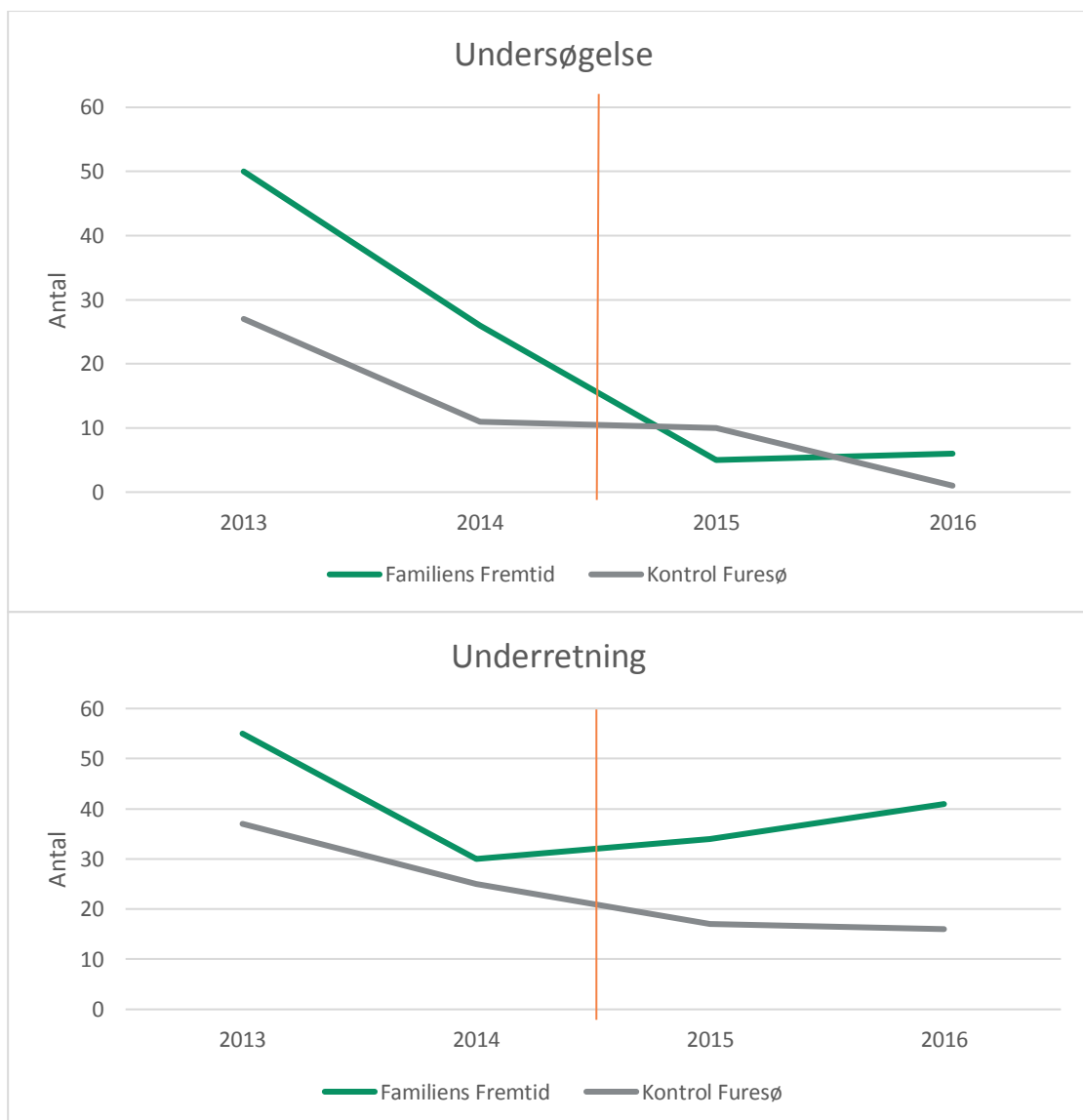
Som det fremgår, så er der stort set ingen forskel mellem Familiens Fremtid og kontrolgruppen fra Furesø i perioden inden projektstart. Herefter sker der et fald for kontrolgruppen, som man ikke oplever for Familiens Fremtid, men de følgende to år nærmer niveauet det samme for de to grupper. Der er altså ikke noget der tyder på, at Familiens Fremtid har medført en tættere kontakt mellem familierne og Jobcenteret. I hvert fald ikke i form af flere formelle samtaler. Til gengæld ses en tydelig stigning i aktiveringsgraden blandt de ledige voksne i Familiens Fremtid (nederste panel af Figur 3.6). Her stiger andelen af uger i aktivering fra 12 % til knap 40 %, mens der ikke kan spores en lignende udvikling for nogen af kontrolgrupperne.

I forhold til børnene ser vi på to delmål, som kan observeres for både Familiens Fremtid og børnene i kontrolgruppen fra Furesø, men ikke for kontrolgruppen fra Hørsholm: dels antallet

af underretninger, dels skolefravær. For begge mål gælder det, at et fald kan være et tegn på, at familierne har fået bedre styr på nogle af de grundlæggende familieforhold, som sidenhen kan føre til bedre beskæftigelsesmuligheder for de voksne og på endnu længere sigt også bedre beskæftigelsesmuligheder for børnene.

I forhold til de børnefaglige underretninger og undersøgelser, så ses det, at børnene i Familiens Fremtid i udgangspunkt ligger højere end kontrolgruppen fra Furesø, hvilket igen er et tegn på, at Familiens Fremtid udgøres af en lidt tungere gruppe. Antallet af sager vedrørende børnefaglige undersøgelser falder tydeligt over perioden 2013-2016, og børnene i Familiens Fremtid lander således på det samme niveau som kontrolgruppen i 2016. For antallet af sager vedrørende underretninger er billedet knapt så klart. Her ses faktisk en stigning fra 2014 til 2016 for Familiens Fremtid, men niveauet i 2013 er også betydeligt højere for denne gruppe, og det er svært at vurdere, hvad der har været skyld i det midlertidige fald i antallet af underretningssager fra 2013 til 2014.

**Figur 3.7** Udviklingen i antal af børnefaglige underretninger og undersøgelser

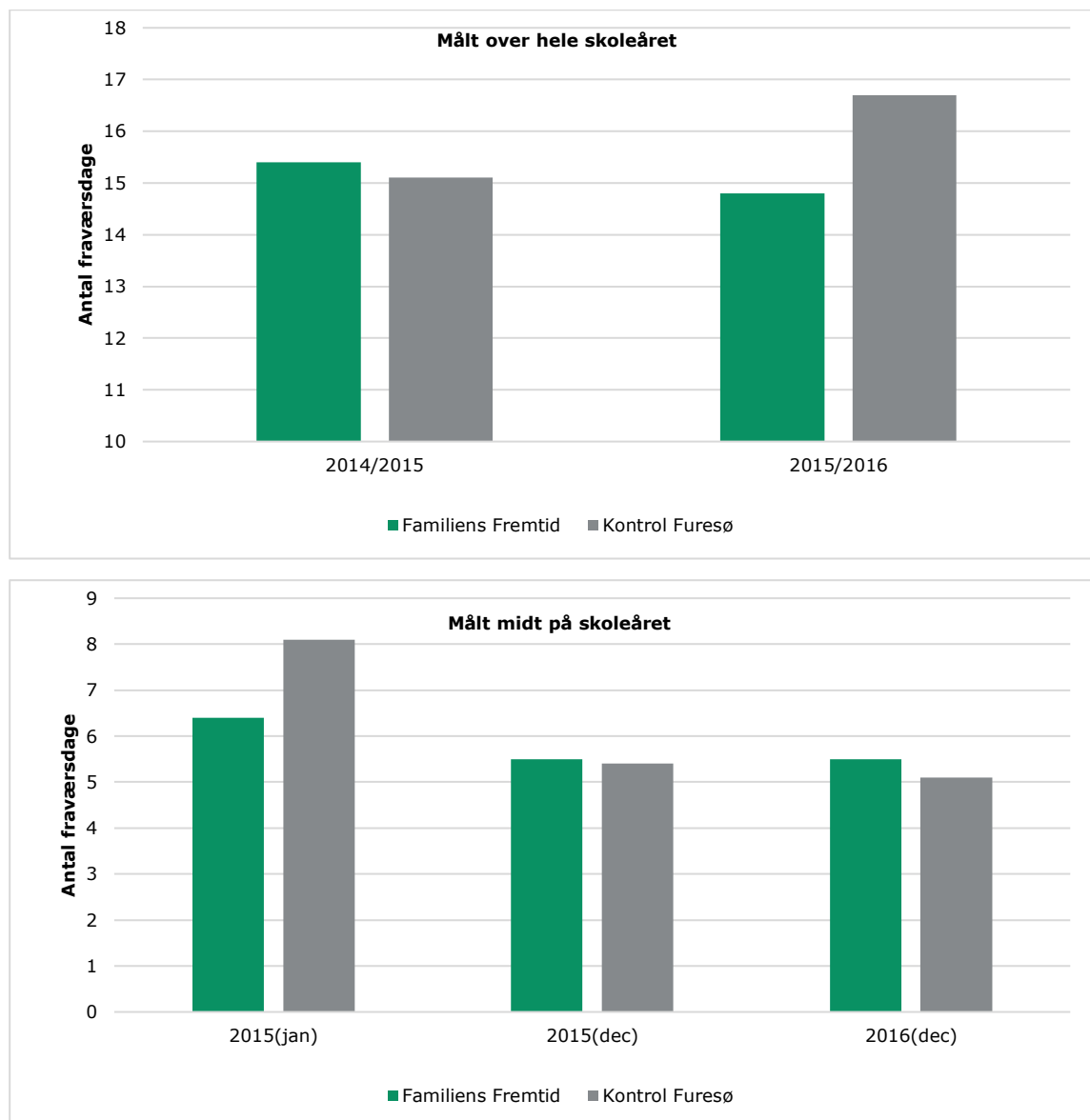


Note: Lodret streg angiver tidspunkt for projektets start (juni 2014)

Kilde: Furesø Kommunes MIE data.

Skolefravær måles en gang månedligt som antal dage med fravær i løbet af skoleåret. Desværre har vi kun data for registreret fravær fra 2015 og kun fra Furesø, hvilket kun gør det muligt at følge udviklingen i et helt skoleår fra 2014/2015 til 2015/2016 i forhold til kontrolgruppen fra Furesø. Derudover kan vi følge udviklingen fra januar 2015 til december 2015 og december 2016. Når vi måler over hele skoleåret, ses det, at børnene i Familiens Fremtid har oplevet et fald i antal fraværsdage, mens kontrolgruppen oplever en stigning. Om denne udvikling holder til skoleåret 2016/17 er dog ikke til at se, da antallet af fraværsdage i december 2016 var den samme som i december 2015 – og den samme som i kontrolgruppen.

**Figur 3.8** Udviklingen i antal fraværsdage i skoleåret



Kilde: Furesø Kommunes MIE-data

### 3.1.4. Personlig progression for børn og voksne i Familiens Fremtid

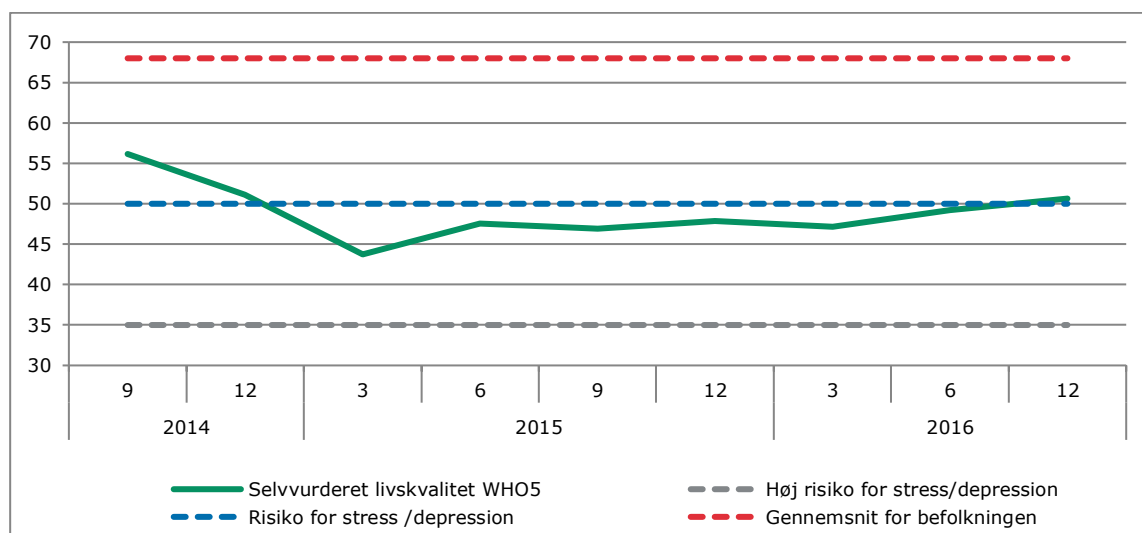
Som tidligere nævnt kan den økonomiske og beskæftigelsesrettede gevinst af indsatsen omkring Familiens Fremtid måske ikke måles på kort sigt, idet indsatsen har til formål at flytte

på nogle mere grundlæggende problematikker i familierne, som så på længere sigt eventuelt vil kunne medføre de ønskede økonomiske gevinster.

For at måle denne progression er både børn og voksne undervejs i forløbet blevet målt på en række livsduelighedsmål. Desværre har det ikke været muligt at måle tilsvarende progression i kontrolgruppen, så vi har ikke mulighed for at se, om en eventuel udvikling er forventelig for denne målgruppe. Til gengæld vil resultaterne for Familiens Fremtid blive sammenlignet med gennemsnittet for udsatte familier i de øvrige kommuner, der har indført helhedsorienteret indsats over for udsatte familier jf. Deloitte (2016).

I forhold til de voksne i Familiens Fremtid er der i projektperioden blevet fulgt op på de udfordringer, de måtte have i form af fysiske og psykiske funktionsnedsættelser samt sociale problemer. I Figur 3.9 er udviklingen i det selvvrurderede mål for livskvalitet WHO5 præsenteret. I løbet af måleperioden bevæger gennemsnittet sig omkring de 50 point, som er risikogrænsen for stress og depression. Gennemsnittet starter ud et pænt stykke over risikogrænsen, men dropper efter de to første målinger til et niveau under 45. Herefter bevæger den sig langsomt op, så den ved seneste måling lige overskrider risikogrænsen. Niveaulet er dog hele perioden et godt stykke under gennemsnittet fra befolkningen.

**Figur 3.9** Selvvrurderet livskvalitet WHO5 blandt voksne i Familiens Fremtid

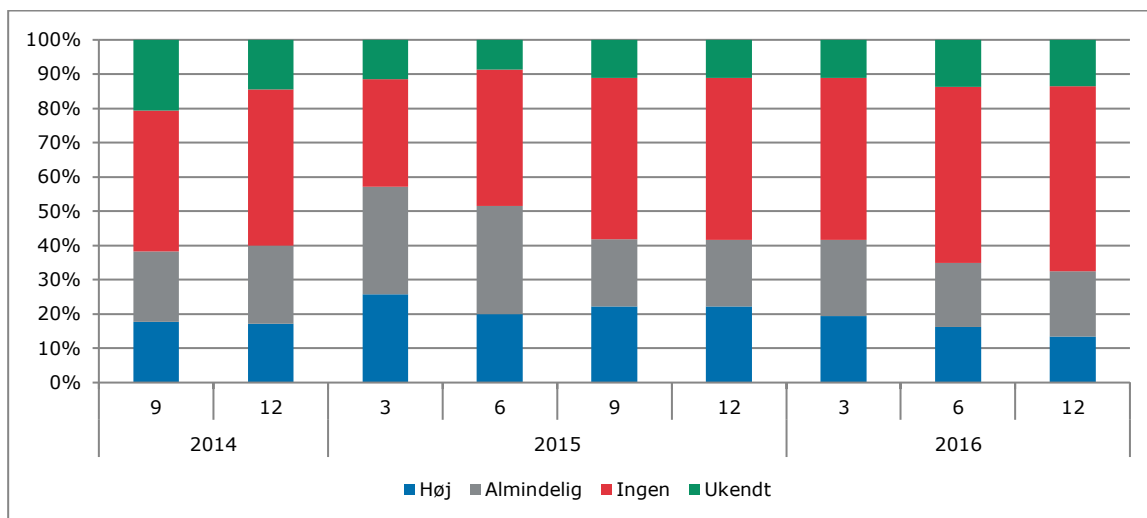


Note: WHO5 er et kort spørgeskema, der måler borgerens trivsel. Gennemsnittet for befolkningen stammer fra Sundhedsstyrelsen: <http://www.sst.dk/~media/874C7A337C5F4450B55476CA535461E3.ashx>

Kilde: Udtræk fra Deloitte's dataindsamling (se Deloitte (2016))

I Figur 3.10 ses andelen af de voksne, der har høj eller lav risiko for stress/depression og heraf fremgår det, at andelen i risiko falder fra knap 40 % til godt 30 % fra første til seneste måling, men også at risikogruppen i løbet af projektperioden har været over 55 %.

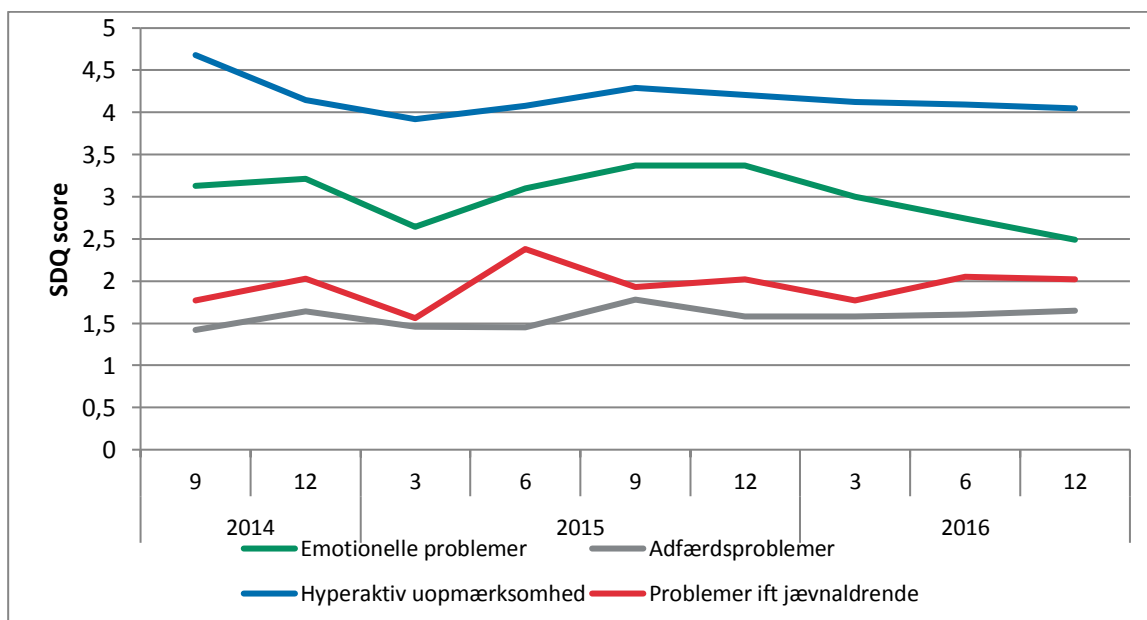
**Figur 3.10** Voksne fra Familiens Fremtid med høj og lav risiko for stress/depression



Kilde: Udtæk fra Deloitte's dataindsamling (se Deloitte (2016))

I Figur 3.11 ses udviklingen i fire opmærksomhedsområder i forhold til mentale vanskeligheder blandt børnene/de unge i Familiens Fremtid. Der ses en faldende tendens i emotionelle vanskeligheder og hyperaktiv uopmærksomhed, mens adfærdsproblemer og problemer i forhold til jævnaldrende har en svagt stigende tendens.

**Figur 3.11** Mentale vanskeligheder hos børnene/de unge i Familiens Fremtid. Fire opmærksomhedsområder målt via SDQ-spørgeskema. Jo højere score, jo større vanskeligheder



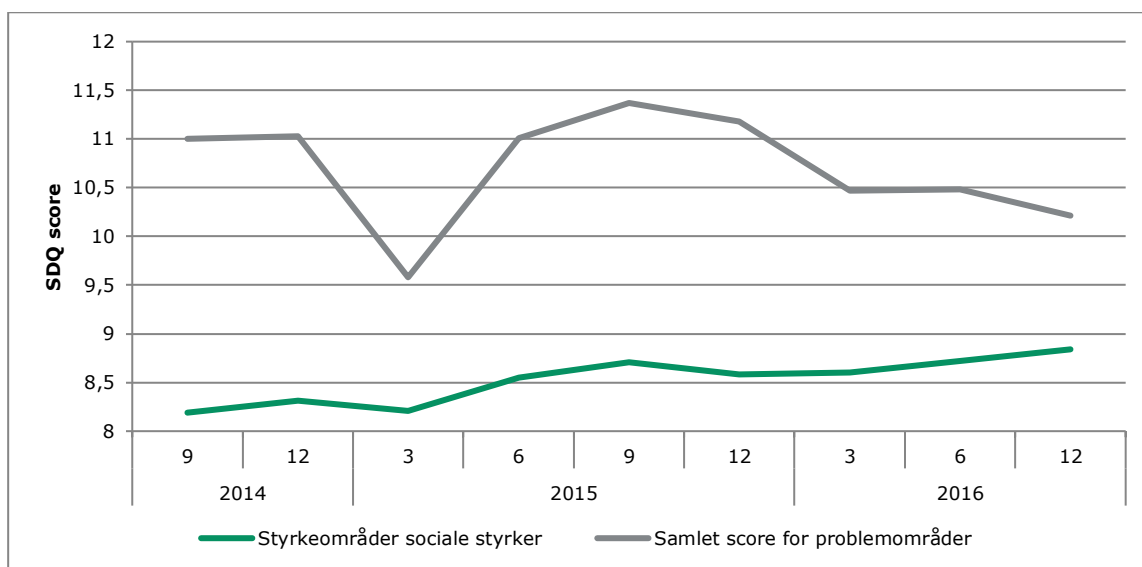
Note: SDQ (Strengths and Difficulties Questionnaire) måler børn og unges psykiske trivsel

Kilde: Udtæk fra Deloitte's dataindsamling (se Deloitte (2016))

Ser vi i stedet på de samlede mentale styrker og vanskeligheder blandt børnene/de unge, så ses der en klar tendens til, at de samlede styrker stiger, mens de samlede vanskeligheder falder fra midt 2015 og frem som vist i Figur 3.12. Om udviklingen skyldes Familiens Fremtid

er svært at vurdere, når vi ikke har en sammenligningsgruppe. Niveauet af kurverne kan dog sammenlignes med nationale gennemsnit for danske børn i aldersgruppen 5-7 år og 10-12 år. Heraf fremgår det, at de sociale styrker ligger på niveau med gennemsnit for danske piger, men niveauet for mentale vanskeligheder ligger næsten dobbelt så højt som niveauet for danske drenge og piger.

**Figur 3.12** Mentale styrker og vanskeligheder blandt børnene/de unge i Familiens Fremtid. Målt via SDQ-spørgeskema. Jo højere score, jo større styrke/vanskelighed

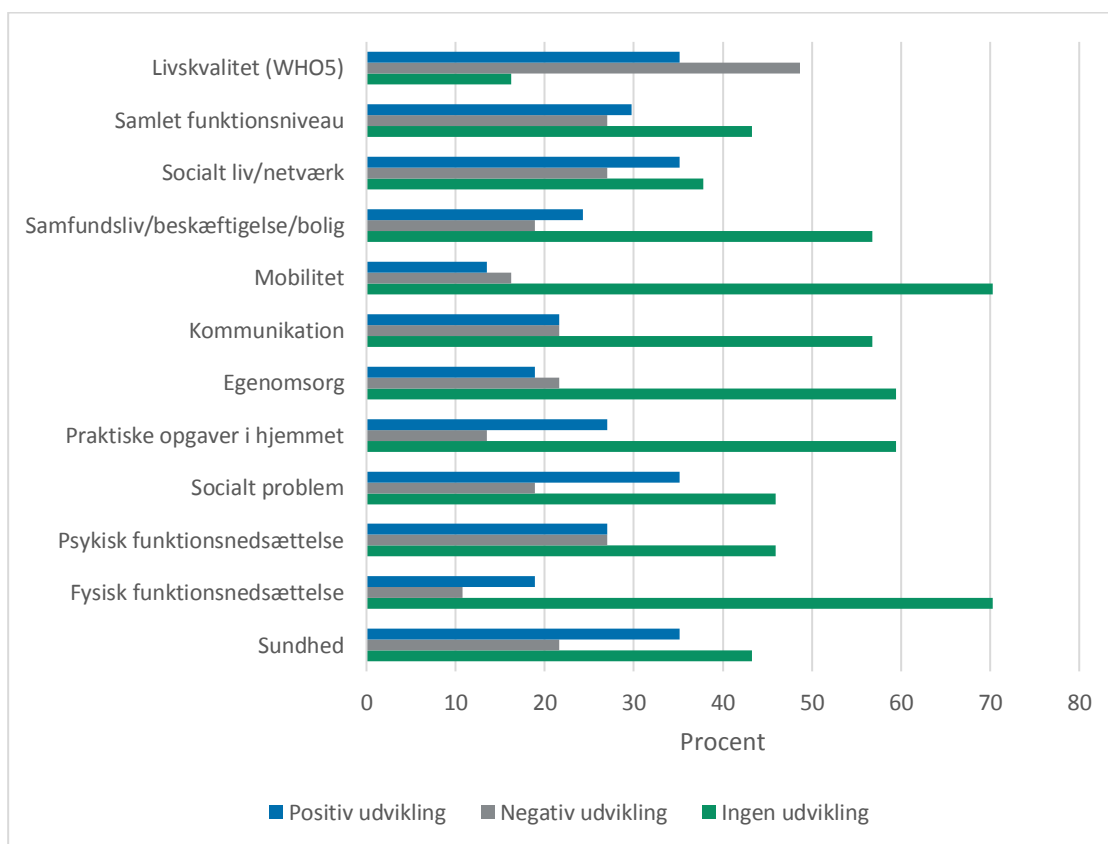


Note: SDQ (Strengths and Difficulties Questionnaire) måler børn og unges psykiske trivsel. SDQ-score - danske gennemsnit (5-7-årige - 10-12-årige): Sociale styrker: drenge: 8,1-6,8; piger: 8,7-8,1. Samlede problemområder: drenge 6,4-6,0 piger: 5,5-5,3.

Kilde: Udtræk fra Deloittes dataindsamling (se Deloitte (2016))

Udviklingen i den individuelle funktionsevne er præsenteret i Figur 3.13 og Figur 3.14, som viser andelen af personer, der har positiv/negativ udvikling på en række funktionsområder fra første til seneste måling.

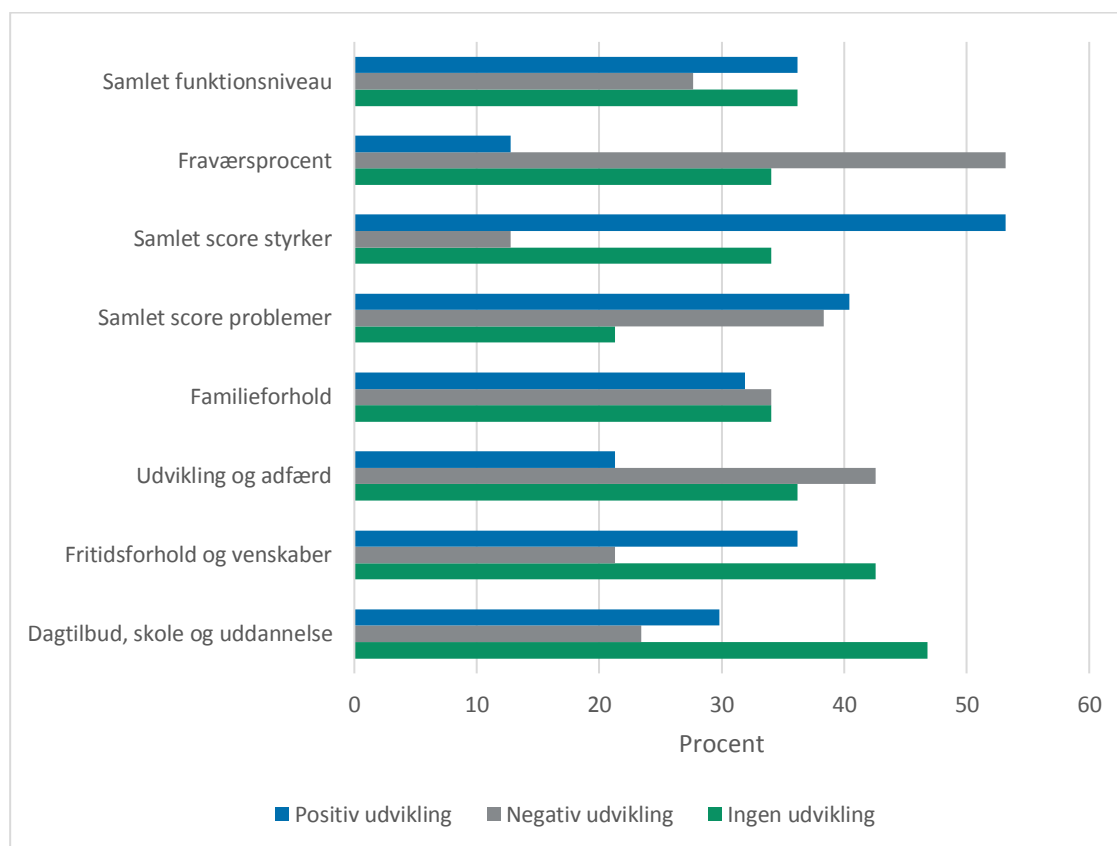
**Figur 3.13** Fordelingen af voksne fra Familiens Fremtid med positiv/negativ udvikling i scoren for funktionsniveau og livskvalitet fra første måling september 2014 til sidste måling december 2016



Kilde: Udtræk fra Deloittes dataindsamling (se Deloitte (2016))

Bortset fra målet for livskvalitet har et flertal af de voksne ikke oplevet en ændring fra 2014 til ultimo 2016. Derudover er der en tendens til, at flere voksne har oplevet en positiv end en negativ udvikling, hvilket især gør sig gældende for de tre funktionsområder, sociale problemer, praktiske opgaver i hjemmet og sundhed. Forskellene er dog ikke store og for de fleste funktionsområder har stort set lige mange oplevet en positiv som negativ udvikling.

**Figur 3.14** Fordelingen af børn/unge fra Familiens Fremtid med positiv/negativ udvikling i scoren for funktionsniveau og mentale styrker/svagheder fra første måling september 2014 til seneste måling december 2016



Kilde: Udtræk fra Deloitte's dataindsamling (se Deloitte (2016))

Udviklingen blandt børnene og de unge i Familiens Fremtid viser, at det især er i forhold til fritidsforhold og venskaber samt på de samlede mentale styrker, at de fleste har oplevet en positiv udvikling. Omvendt er den negative udvikling dominerende i forhold til fraværsprocenten og udvikling og adfærd, hvilket stemmer meget godt overens med, at alle børn er blevet to år ældre i løbet af måleperioden.

### 3.1.5. Omkostninger af indsatsen

I forhold til opgørelsen af Familiens Fremtids omkostninger er der indsamlet oplysninger om de kommunale merudgifter, der direkte kan relateres til projektet. Oplysningerne stammer fra de administrative udgifter til udvikling, implementering og drift af projektet fra projektgruppen omkring Familiens Fremtids projektregnskab og fremadrettede budget. Ud over de direkte udgifter, der har været afholdt af projektgruppen, har projektet også trukket på fagpersoner fra andre dele af kommunen i forhold til tværfaglige møder og koordinering af indsatser for familierne. Udgifter til disse er ikke medregnet, idet det vurderes, at den ekstra tid, disse medarbejdere har måttet afsætte til koordinerende møder, har de kunnet spare ved at bruge mindre tid på kontakt med familierne.

Omkostningerne opgøres dels på udviklings- og implementeringsomkostninger, dels på driftsomkostninger. Udviklings- og implementeringsomkostningerne henføres til de omkostninger, der vedrører uddannelse og evaluering, mens driftsudgifter vedrører lønudgifter og



Øvrige omkostninger til fx materialer. Driftsudgifterne måles over hele den to år og syv måneders lange projektperiode, da det ikke har været muligt at isolere udgifterne fra den første opstartsperiode. Udviklings- og implementeringsomkostningerne beregnes pr. påbegyndt familie, mens driftsomkostningerne opgøres pr. måned, familierne har været tilknyttet Familiens Fremtid.

Der har været en mindre udskiftning i familierne undervejs, men for de fleste familiers vedkommende har de været tilknyttet projektet fra projektets start til slut. Det betyder, at vi ikke kan sætte en gennemsnitlig indsatslængde på, idet de fleste af familierne ville have fortsat, hvis projektet havde fortsat. Derfor beregnes ikke en samlet driftsudgift pr. familie, men i stedet en årlig driftsudgift.

De estimerede udgifter er angivet i Tabel 3.5, og heraf fremgår det, at udgiften til udvikling og implementering pr. familie, der har været i kontakt med Familiens Fremtid, er 86.662 kr., mens den årlige driftsudgift pr. familie er opgjort til 114.700 kr.

**Tabel 3.5** Udviklings-, implementerings- og driftsomkostninger

		Antal	Udgifter DKK
Udvikling/implementering	Undervisning		225.000
	Evaluering		1.768.233
	Udvikling/implementering i alt		1.993.233
	Udvikling/implementering pr. påbegyndt familie	23 familier	86.662
Driftsudgifter målt over to år og syv mdr.	Løn		6.595.374
	Materialer/transport		56.625
	It/revision		163.100
	Driftsudgifter i alt over to år og syv mdr.		6.815.099
	Årlig driftsudgift	2 år 7 mdr.	2.638.102
	Årlige driftsudgifter pr. familie	23 familier	114.700

Kilde: Familiens Fremtid budget/regnskab 2014-2016

## 3.2. At måle effekter af helhedsorienterede indsatser

Det er vanskeligt at gennemføre egentlige effektmålinger på det sociale område, og der er da også kun gennemført få målinger af effekten af indsatser over for udsatte familier i Danmark (Hansen, Skov & Sørensen 2012). Vanskelighederne er flerfold, men de tre vigtigste faktorer kan opsummeres således:

1. Identifikation af kausal effekt (fx pga. mangel på passende kontrolgruppe)
2. Små målgrupper, så der mangler statistisk styrke
3. Effekten opstår ofte først på langt sigt, men der måles på kort sigt.

**Kausal effekt:** Identifikation af en kausal effekt er vel nok den væsentligste udfordring i en samfundsøkonomisk evaluering af en social indsats. Den ideelle effektmåling sammenligner de borgere, der modtager indsatsen med en kontrolgruppe, der ikke modtager indsatsen, men som lige så godt kunne have modtaget den. Dette kan i princippet kun opnås, hvis indsats- og kontrolgrupperne udvælges ved et kontrolleret randomiseret forsøg (RCT). Ofte vil det dog ikke være muligt at gennemføre et randomiseret forsøg, og man er derfor nødt til at identificere en kontrolgruppe på anden vis. Kvaliteten af den valgte kontrolgruppe, herunder

muligheden for at korrigerer for målbare faktorer, er afgørende for, hvordan man tolker resultaterne af effektmålingen. Endelig kan det forekomme, at man ikke kan identificere nogen kontrolgruppe og derfor må basere evalueringen på før-efter-målinger. Den type målinger kan være meget informative, men kan næppe tolkes som effektmålinger.

Den dimension, der omhandler kvaliteten af evalueringsdesignet til effektmålinger, kan beskrives ud fra typiske evidenshierarkier. Socialstyrelsen har i deres Vidensdeklaration opstillet et evidenshierarki, der placerer effektmålinger i et hierarki fra A til C efter effektmålingsmetoden (Socialstyrelsen 2012). Som Arendt (2015) dog bemærker, er der et behov for at fininddele dette hierarki, idet meta-analyser, randomiserede forsøg og statistisk korrigerede analyser alle placeres i niveau A.

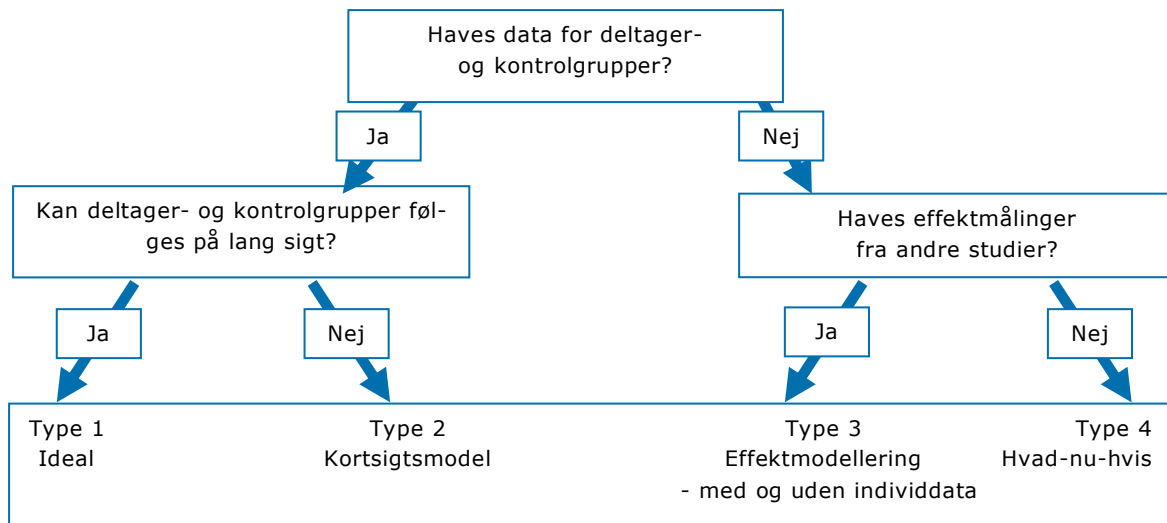
**Små målgrupper:** Selv i den ideelle RCT-model, hvor effekten for en indsatsgruppe måles i forhold til en tilfældigt udvalgt kontrolgruppe, kan man komme ud for vanskeligheder i forhold til identifikation af en statistisk signifikant effekt, hvis målgruppen er for lille. Hvor stor en målgruppe, der er behov for for at kunne identificere en signifikant effekt, kommer an på, hvor stor en effekt man forventer at finde, og hvor stor usikkerheden i resultatmålet er. For at svare på dette skal teststyrken beregnes. Teststyrken er sandsynligheden for, at effektmålingen opdager en forskel på de to populationer, hvis der faktisk er en forskel. Jo større målgruppe, jo større effekt, og jo mindre usikkerhed, des større styrke, og dermed des større sandsynlighed for at kunne finde en signifikant effekt.

Ofte er målgruppen for en specifik social indsats meget lille, eller også afprøves den sociale indsats kun på en udvalgt gruppe af en større målgruppe (som tilfældet med de udsatte familier i Furesø). Det betyder, at den forskel man eventuel finder mellem indsats- og kontrolgruppen skal være mærkbar, og usikkerheden i resultatmålet skal være minimal for at sikre, at det ikke blot er en tilfældig forskel, man finder

**Tidshorisont:** En samfundsøkonomisk evaluering skal medtage alle indsatsens effekter, dvs. at tidshorisonten for evalueringen skal være tilstrækkelig lang til at indfange disse. Det kan i praksis betyde livscyklus eller sågar intergenerationelle effekter, hvis fx den helhedsorienterede indsats påvirker de voksne i familierne, så de bedre kan varetage problemerne omkring deres børn og dermed påvirke børnenes voksenliv. I praksis måles effekter stort set altid kun på kort eller mellemlangt sigt, hvilket har stor betydning for de konklusioner, der kan drages. Ved anvendelse af korte tidshorisonter kan det vælges, at effekten på længere sigt modelleres, hvilket dog kræver et kendskab til sammenhængen fremadrettet og uvægerligt vil medføre en yderligere kilde til usikkerhed.

I Arendt (2015) kombineres tidshorisonten med kvaliteten af effektmålingen i en beskrivelse af modelleringsbehovet ved evaluering af en social indsats (se Figur 3.15). Heraf fremgår det, at evidenshierarkiet også bør tage højde for tidsdimensionen, idet den ideelle model både tager højde for kontrolgrupper og måler effekten på lang sigt.

**Figur 3.15** Modelleringsbehovet i evalueringen af en social indsats



Kilde: Arendt (2015)

## 4 Familien i centrum

I det første afsnit ser vi først på erfaringerne i Furesø Kommune med familiekoordinatorrollen og brugen af netværksmøder med fokus på hele familien. I det andet afsnit diskuterer vi fordele og ulemper ved ICM-metoden (Intensive Case Management), som er den tilgang, man har valgt i familiekoordinatorernes arbejde. Derudover sættes erfaringer fra Furesø Kommune i relation til erfaringer med ICM-metoden fra først og fremmest hjemløseområdet, og det diskuteres, hvordan brugen af netværksmøder kan påvirke borgerne.

### 4.1 Erfaringer med familien i centrum i Furesø Kommune

#### 4.1.1. Erfaringer med familiekoordinatorrollen

Familiekoordinatorrollen blev som udgangspunkt defineret med inspiration fra ICM.

#### Hvad er ICM (Intensive Case Management)

ICM er en metode, hvor én person (casemanageren) afdækker, hvilke behov en borger har, og efterfølgende sørger for, at behovene bliver dækket ved at udarbejde en koordineret plan (Moxley 1989). Borgeren inddrages tæt i arbejdet, og relationen mellem casemanageren og borgeren er vigtig. Casemanagerens arbejde er fokuseret på borgerinddragelse, tillidsskabning, koordination samt brobygning mellem kommune og borger. Der er fokus på borgernes ønsker og ressourcer.

Casemanageren har en vigtig opgave i at skabe en gensidig forståelse mellem borgeren og kommunen, så borgeren og resten af kommunen efterhånden kan håndtere samarbejdet uden casemanagerens hjælp.

ICM er oprindeligt udviklet til psykiatriske patienter, men er i Danmark blandt andet også brugt som en del af hjemløsestrategien (Benjaminsen 2015). Alle de ti kommuner, der som Furesø har været en del af STARs projekt 'Helhedsindsatser for udsatte familier', har ligeledes valgt at arbejde med casemanager-metoden (Deloitte 2016).

Baggrunden for valget af ICM-metoden var familiernes komplekse udfordringer samt de vanskeligheder, der var i samarbejdet mellem familierne og kommunen (se forrige kapitel). Samtidig er ICM-metoden designet til at sætte borgernes ønsker og ressourcer i centrum.

At opbygge en god relation til borgerne er en central del af ICM-metoden, og det har været en central del af familiekoordinatorernes arbejde lige fra opstarten med de enkelte familier. For eksempel var der fra starten fokus på at kommunikere med borgerne på en anden måde, end kommunen traditionelt har gjort – fx via sprogbrug i henvendelser og mulighed for at bruge SMS mv. Familiekoordinatorerne har også mødtes med borgerne andre steder end på kommunens kontorer – fx hjemme hos borgeren eller udenfor på en bænk. En borger fortæller, at det har betydet noget for den tillid, som hun har til sin familiekoordinator:

*Det gør en meget stor forskel for mig, at man ikke kommer op og mødes på et eller andet lille kontor, og telefonen ringer og... Det gør en meget stor forskel, det gør det altså. Det er sådan lidt uformelt. Og det behøver ikke være på cafe, det*

*kan også sagtens være herhjemme, og vi sidder og drikker en kop kaffe eller... Jeg slapper i hvert fald også meget mere af, fordi man har det med, at man sidder sådan lidt mere trygget, når man er deroppe, altså. Og det giver bare noget mere uformelt og noget mere tryghed, synes jeg. (Borger)*

Familiekoordinatorerne har desuden fra begyndelsen sat fokus på familiens egne ønsker og håb. En familiekoordinator siger:

*Jeg tænker, at kommuner generelt er indrettet sådan, at de her familier skal passe ind i den ramme, der nu engang er, og der synes jeg, vi har kunnet være med til også at præsentere familiens ønsker og drømme, og prøve måske at sikre, at det også... Det er jo lige så vigtigt. Det er jo dem, der skal have hjælpen, så det nytter jo ikke noget, vi hjælper dem med alt muligt, de ikke selv er interesseret i. (Familiekoordinator)*

### Løsningsfokuseret tilgang

Familiens Fremtid har gode erfaringer med at arbejde med en løsningsfokuseret tilgang i deres samtaler med borgerne. Kernen i en løsningsfokuseret tilgang er at undgå at fokusere på 'problemet', men fokusere på løsningen. Og løsningen skal findes ved at tale om, hvad der virker og have fokus på succeserne og ressourcerne.

I opstarten med familierne blev det formidlet, at FF kunne være familiens indgang til kommunen og familiekoordinatoren skulle have en koordinerende rolle og sørge for, at der var en sammenhæng i den indsats, som familierne modtog fra kommunen. Samtidig blev det klart, at det overordnede budskab i mange tilfælde hurtigt skulle følges op af konkrete indsatser, for at budskabet ikke fremstod indholdsløst, og for at FF's berettigelse kunne demonstreres. I de fleste familier var der akutte problemer, som der hurtigt skulle handles på fra FF's side (fx problemer omkring økonomi). Familiens Fremtid viste dermed i praksis, at de tog fat i det, der udgjorde de største problemer for familierne lige nu, og at deres indsats var mere fleksibel og bredere (helhedsorienteret), end den mere specialiserede og mere lov-mæssigt bestemte indsats, som sagsbehandlere i kommunen typisk udfører – i enten job-center (arbejdsmarkedsfokus), børne- og familieafdeling (børnenes situation), voksen og handicap (sociale problemer hos den enkelte i familien) m.m.

De interviewede borgere giver udtryk for, at de har en tæt relation til deres familiekoordinator. En af borgerne fortæller, at hun oplever familiekoordinatoren som meget 'menneskelig':

*Jamen, hun er bare super god, og øh meget menneskelig over for en... Og ikke bare kommunal ansat, nærmest"*

Interviewer: *Nej. Kan du sige lidt mere om det? Hvad er en kommunal ansat?*

IP: *Jamen jeg føler bare mange gange, at de kan være kolde, og så spørger de bare ind til noget, men de er ligeglade med svaret, og den følelse har jeg ikke med NN overhovedet. (Borger)*

En anden væsentlig del af ICM-metoden er, at familiekoordinatoren skal støtte borgeren i kontakten med kommunen og sikre, at indsatsen er koordineret. I praksis har familiekoordinatorerne fx gået med borgerne til møder og støttet dem i at få sagt det, de gerne vil sige, og har hørt de aftaler, der er indgået. En borger siger fx

*Jeg synes, det er rart, der er en med, som hører de samme ting som mig. Også fordi der kommer så mange nye sagsbehandlere hele tiden.* (Borger)

Familiekoordinatorerne har også guidet borgerne i kontakten til kommunen – fx om, hvem borgeren skal kontakte, og hvilke papirer der skal sendes hvorhen, og familiekoordinatorerne har hjulpet borgerne med at få kontakt til deres sagsbehandler:

*Jeg synes, det har været rigtig svært at få fat i sagsbehandlerne” – NN [familiekoordinatoren, red.] kan få kontakt.* (Borger)

En anden borger fortæller, at hun tidligere har brugt rigtig mange ressourcer på at finde ud af kontakten med kommunen, og her har familiekoordinatoren hjulpet, hvilket hun oplever, har frigjort meget energi, som hun har kunnet bruge på at komme videre i sit liv.

Familiekoordinatorerne har oplevet, at de på nogle områder har udfyldt huller i kommunens indsats. For eksempel har de for flere familier haft en rolle, der har haft karakter af en støttekontaktperson (SKP), og i flere familier har familiekoordinatoren fx fulgt borgeren til læge, været med i psykiatrien, etableret gældsrådgivning mv. En borger siger:

*... det var jo ikke det, der var meningen..., men de er alligevel gået hen og blevet sådan en SKP-person, fordi at alt det, som jeg nu ikke kan finde ud af og har svært ved, har de så alligevel hjulpet mig med, fordi det har været behovet.* (Borger)

En af samarbejdspartnerne beskriver også, at familiekoordinatoren har haft en rolle, hvor hun har skullet tage over, hvor der "ikke har været andre til at gribe bolden".

#### 4.1.2. Netværksmøder med familierne i centrum

Netværksmøder, der omhandler hele familien, er en central hjørnesteen i arbejdet i Familiens Fremtid. Disse netværksmøder blev præsenteret for familierne allerede ved den første præsentationssamtale, og netværksmødet blev stillet som en betingelse for at indgå i arbejdet omkring Familiens Fremtid. Samtidig blev der lagt vægt på, at familien fra start af ville blive meget involveret i planlægningen, afviklingen og opfølgningen i forhold til netværksmøderne.

Det kan være en stor udfordring for den enkelte familie at indgå i et sådant forløb. Familiekoordinatorerne har derfor gjort meget ud af at forberede familierne på forløbet, og familiekoordinatoren har afholdt et møde med borgeren forud for hvert netværksmøde, hvor det er drøftet, hvad borgeren gerne vil sige på mødet for at sikre, at borgerens ønsker også kommer frem på mødet. Familiekoordinatorerne har også lagt vægt på at formidle værdien af at holde et fælles bredt forankret møde med udgangspunkt i familiens situation. Der var dog familier, hvor det kun var muligt med et sådant forløb, hvis der blev arbejdet intensivt med familien forud for et netværksmøde. Dette fremgår bl.a. af følgende udsagn fra en medarbejder i Familiens Fremtid:

*Det har jo vist sig, at de her netværksmøder har givet super god mening, også selv der, hvor vi måske har tænkt: Ej, det vil familierne garanteret ikke gå med til. For der er jo noget positivt i at få samlet alle og få koordineret indsatsen. Men det er også afhængig af, hvor meget mistillid den enkelte familie har til kommunen.*

*Fordi dem, der har haft rigtig meget mistillid, der tror jeg ikke, at de var sprunget med på vognen, hvis vi ikke havde hele ICM'en (Individual Case Manager-metoden) først. (Medarbejder, Familiens Fremtid)*

På netværksmøderne har der været lagt vægt på en empowerment- og recovery-orienteret tilgang<sup>8</sup>, hvor fokus har været på at tale til familierne – og ikke om familierne. Der har ligeledes været lagt vægt på at tale om de forhold, som er gået godt for familierne, og hvad der kan bygges videre på – i tråd med den løsningsorienterede tilgang, der er beskrevet ovenfor. Dette har haft en positiv virkning for flere af de involverede familier, som følgende udsagn også illustrerer:

*Moren synes simpelthen, at det var så positivt det netværksmøde. Alle rundt om bordet lagde vægt på, hvad der virkede rigtig godt, og hvordan hun har udviklet sig positivt. Hun havde aldrig før hørt folk i kommunen snakke så positivt før. Og gå fra et møde med den følelse, det gør jo, at ens trivsel øges. (Medarbejder, Familiens Fremtid)*

## 4.2. Erfaringer med en borgerorienteret forvaltning

Som det er fremgået af afsnit 4.1, så har man i Furesø-casen gjort sig forholdsvis positive erfaringer med ICM-metoden. De interviewede borgere har været glade for familiekoordinatorernes arbejde, og de fleste oplever, at Familiens Fremtid har gjort en væsentligt positiv forskel for deres families liv, og de oplever, at der er blevet lyttet til og handlet på deres ønsker. Flere samarbejdspartnere fremhæver også, at ICM-rollen har gjort en positiv forskel for familierne. En samarbejdspartner fremhæver fx, at familiekoordinatorerne har kunnet bakke op om indsatsen, fordi de har været så tæt på borgerne og har haft hyppig kontakt, og at familiekoordinatorernes vedholdenhed har været afgørende for, at familien har rykket sig. En anden nævner, at hun ville ønske, at familiekoordinatoren havde været endnu mere udførende og fx var gået med til skole-hjem-samtaler. Og en tredje fremhæver, at det kan være nødvendigt med den massive støtte for at flytte nogle af de familier, som var i projektets målgruppe i første omgang.

Forskningen peger dog også på, at der kan være ulemper ved ICM-metoden. Benjaminsen påpeger fx, at ICM-medarbejderens rolle som udgangspunkt er meget aktiv og vedholdende. Men samtidig er det vigtigt, at ICM-medarbejderen ikke overtager ansvaret for borgerens liv, men har fokus på at styrke borgeren og sikre, at borgeren ikke passiviseres og bliver afhængig af ICM-medarbejderen (Benjaminsen 2015, s. 20). Den samme udfordring nævnes på sygedagpengeområdet (Nielsen, 2011).

Denne udfordring påpeges også af flere af Familiens Fremtids samarbejdspartnere i Furesø-casen. Nogle interviewpersoner peger således på, at familiekoordinatorerne i nogle situationer har pakket borgerne så meget ind, at det har sat deres progression tilbage:

*... det har også været med til at gøre, at der er nogle, som nærmest gik i stå og regenererede af de her borgere, som fik en støtteperson, som kunne gøre alt for dem, og det er jo ikke tanken. (Sagsbehandler, Furesø Kommune)*

---

<sup>8</sup> Med en empowerment-orienteret eller recovery-orienteret tilgang menes en form for tilgang, der bygger på en forestilling om, at man gennem socialt og pædagogisk arbejde og med udgangspunkt i borgerens egne ønsker og ressourcer kan få borgeren til "at komme sig igen" (se Langager 2013).

Fra sygedagpengeområdet peger Nielsen (2011) på, at den tætte relation til borgerne kan betyde, at casemanageren får svært ved at træffe de korrekte afgørelser i sygedagpengesagerne. Derfor er der brug for, at ICM-medarbejderen får løbende professionel supervision. I Furesø-casen har familiekoordinatorerne ikke haft en myndighedsrolle og har derfor ikke skullet træffe afgørelser, men der er samarbejdspartnere, der oplever, at familiekoordinatorerne nogle gange har mistet den professionelle tilgang og fx har presset på for nogle løsninger, som ikke er mulige i kommunalt regi.

Den personlige relation mellem borgeren og ICM-medarbejderen kan også være problematisk, hvis der opstår situationer (sygdom og lignende), hvor casemanageren er fraværende. Erfaringen fra sygedagpengeområdet peger på, at det er godt at arbejde med en organisation, hvor der er en sekundær casemanager, som løbende orienteres i de enkelte sager, og som kan træde ind ved fravær (Nielsen 2011). I Furesø-casen har man været opmærksom på denne udfordring og har haft en primær og en sekundær familiekoordinator, og ved ansættelse af nye koordinatore er der sikret et overlap med den tidligere koordinator for at sikre en god overlevering.

Et lavt caseload fremhæves i forskningen som en forudsætning for brugen af casemanagermetoden på hjemløseområdet. For eksempel har en casemanager i hjemløsestrategien højst otte borgere. I Furesø har familiekoordinatorerne i gennemsnit haft otte familier. Familiekoordinatorerne peger på, at ICM-rollen er meget ressourcekrævende, og de har brugt lang tid på hver familie. Det skyldes blandt andet, at familiekoordinatorerne, som nævnt, oplever, at de har skullet varetage opgaver, som en SKP ofte vil gøre, og det har været svært at få serviceniveauet over for borgerne nedtrappet i forløbet, fordi der ikke altid fra kommunens side er blevet tildelt en SKP, der har kunnet løfte disse opgaver. Man har således haft vanskeligt ved at afgrænse familiekoordinatorrollen. I Deloitte's midtvejsevaluering af projektet 'Helhedsindsats for udsatte familier' fremhæves denne udfordring som et karakteristika for de kommuner, der har valgt at organisere sig, så familiekoordinatorerne ikke har en myndighedsfunktion.

I Furesø har man i projektets sidste år arbejdet på at ændre familiekoordinatorernes rolle væk fra ICM-metoden i retning af at være mere koordinerende. Denne ændring hænger sammen med, at målgruppen for projektet har ændret sig, så de nye familier i projektet har mindre komplekse problemstillinger og fx er tættere på arbejdsmarkedet (se kapitel 2). I den nye rolle er forløbet med familierne komprimeret, så relationsopbygningen, udredningen af familien og forberedelsen af det første netværksmøde sker på få uger. I disse første uger bruger familiekoordinatoren ICM-metoden og kan fx gå med borgerne til møder. Men hensigten er, at rollen efterfølgende er koordinerende. Det vil sige, at rollen primært består i at arrangere og afholde netværksmøder og formøder med familien og i at vedligeholde Familiens Plan (se næste kapitel). Kontakten til borgerne bliver dermed ikke så tæt, som tilfældet var i projektets første år.

#### 4.2.1. Brugen af netværksmøder

I forskningen på området er det blevet problematiseret, at en tværgående og helhedsorienteret indsats kan udmønte sig i en form for overgreb for den involverede familie. Ræsonnementet er, at indsatsen kan virke massiv og indgribende, fordi en lang række af de vigtigste aktører omkring familien er gået sammen omkring indsatsen, og det kan være vanskeligt og uoverskueligt for familien at påvirke denne samlede indsats. Forholdene, der ligger til grund for den brede og tværgående indsats kan være svære at overskue, når fagpersoner går sammen og udveksler informationer på tværs og koordinerer indsatser på tværs (Bo et al. 2011).



Netværksmøderne er et eksempel på, at borgere kan føle sig "udstillet og blottet af systemet" (Bo et al. 2011: 297). På netværksmøder er de mest relevante fagpersoner samlet for at diskutere en families situation, og repræsentanter for familien deltager typisk også i møderne. Der kan nemt opstå et ulige magtforhold, hvor borgeren/familien kan føle sig overvældet og klempt og have vanskeligt ved frit at give sin mening til kende.

I Furesø-casen har denne problematik ikke umiddelbart kunnet findes. Man har i Furesø Kommune, som beskrevet, lagt særlig vægt på at tage udgangspunkt i borgerens situation i forbindelse med udarbejdelsen af familieplanen og generelt søgt at inddrage og ansvarliggøre familien så meget som muligt i forbindelse med de opstillede mål og iværksatte indsatser. Samtidig bliver der på netværksmøderne talt direkte til familien og ikke uden om familien. Hermed har man søgt at undgå, at der blev ført tværprofessionelle diskussioner på netværksmødet, hvor familien kunne blive koblet af.

Furesø-casen illustrerer, at det kan lade sig gøre at få repræsentanter for udsatte familier til aktivt at deltage i de forskellige aktiviteter, der indgår i Familiens Plan – herunder netværksmøder. Dette er som udgangspunkt positivt, da man fra tidligere forskning på området ved, at manglende deltagelse fra familiens side i sådanne nøgleaktiviteter kan føre til tab af kontrol over egen livssituation (Bo et al. 2011: 302).

## 5 Helhedsorienteret udredning af familierne

I dette kapitel ser vi først på erfaringerne fra Furesø Kommune med at anvende Familiens Plan, og hvilken rolle netværksmøder spiller som grundlag for udførelsen af Familiens Plan. Dernæst diskuterer vi i lyset af forskningen på området og erfaringerne fra Furesø Kommune, hvordan en plan som Familiens Plan kan bidrage til en faglig helhedsorientering i sagsbehandling.

### 5.1 Erfaringer fra Furesø Kommune med en helhedsorientering

#### 5.1.1 Erfaringer med Familiens Plan

At skabe overblik over den enkelte families indsatser og mål for både familier og samarbejdspartnere har været et centralt element i Familiens Fremtids arbejde. Familiekoordinatorerne har tilvejebragt dette overblik på to måder:

- Møder med familierne med fokus på deres oplevelse af deres situation og deres ønsker
- Gennemgang af eksisterende sagsmateriale – fx børnefaglige undersøgelser, handleplaner, speciallægeerklæringer – efter samtykke.

Dette overblik er blevet samlet i dokumentet Familiens Plan. Familiens Plan erstatter ikke de planer, der bliver udarbejdet på de enkelte sektorområder. Det skal bemærkes, at Familiens Plan ikke var udarbejdet i projektets start. Derfor indgik den viden, som familiekoordinatorerne havde opbygget i den indledende periode først i Familiens Plan, da den var udviklet – herunder viden fra det første netværksmøde (se næste kapitel). For de familier, der er kommet med i Familiens Fremtid i foråret 2016, har forløbet været komprimeret betragteligt, og 1. udgave af Familiens Plan blev udarbejdet langt hurtigere end i projektets opstart. Familiens Plan opdateres i forbindelse med netværksmøder (se næste kapitel)

#### **Familiens Plan: Indhold**

Familiens Plan indeholder følgende punkter:

- Aftaler fra sidste netværksmøde: Hvem er ansvarlig og hvad er tidsfristen?
- Oversigt over familiens kommunale, eksterne og personlige netværk – inkl. funktion og kontaktoplysninger
- Overblik over familiens planer og indsatser
- Aktuel status over familien
- Familiens egne mål
- Familiens planer/handleplaner i kommunen.

Der er delte meninger om familieplanens form. Nogle samarbejdspartnere synes, Familiens Plan har en god form, som giver overblik og de rette informationer, mens andre finder den enten for omfattende eller efterspørger flere informationer – fx om familiens historik, da det kan være nyttige oplysninger for en ny sagsbehandler.

Erfaringen fra Furesø Kommune er, at samarbejdspartnerne omkring familien bruger Familiens Plan forskelligt. Et flertal af de interviewede sagsbehandlere/behandlere bruger den i større eller mindre grad. En interviewperson fortæller fx, at hun kun orienterer sig i planen som forberedelse til netværksmøder. En anden fortæller, at hun har brugt den til at få overblik over sin opgave i en familie efter et sagsbehandlerskift. En tredje giver udtryk for, at hun bruger Familiens Plan relativt meget til at få overblik over borgerens mål og indsatser.

Der er dog også flere af de interviewede sagsbehandlere/behandlere, som ikke bruger Familiens Plan. En interviewperson fortæller fx, at hun ikke har brug for den, fordi hun godt ved, hvad hendes aftaler er. En anden interviewperson fortæller, at hun har sin egen handleplan, som hun bruger, og Familiens Plan tilføjer ikke noget nyt. Det skal i den forbindelse bemærkes, at Familiens Plan ikke kan erstatte de lovpligtige handleplaner, som man har pligt til at udarbejde inden for de enkelte forvaltninger. Formålet med Familiens Plan er at skabe overblik og sammenhæng mellem handleplanerne og sikre viden på tværs af forvaltningerne i forhold til igangværende indsatser.

Der er kun en enkelt af de interviewede borgere, der havde erfaring med Familiens Plan på interviewtidspunktet. Borgeren beskriver, at Familiens Plan giver mere overblik, og borgeren bruger den til at slå op i, hvis borgeren er i tvivl om, hvilke mål der er, hvordan og hvornår målene skal nås mv.

### 5.1.2 Netværksmøder som værktøj til en helhedsorienteret tilgang

Centralt i indsatsen omkring Familiens Fremtid har været udviklingen og brugen af netværksmøder som et redskab til at skabe et bredt tværgående og helhedsorienteret samarbejde omkring de udsatte familier. Et afgørende nyt træk ved disse netværksmøder i forhold til tidligere i Furesø Kommune er, at netværksmøderne omkring Familiens Fremtid omhandler hele familiens situation. Tidligere netværksmøder har helt overvejende fokuseret på enkelte borgere eller børn og ikke på familiens samlede situation.

Netværksmødet har haft flere funktioner i arbejdet med de udsatte familier omkring Familiens Fremtid. Det har været brugt til at skabe enighed om målene for familien på tværs af fagområder og sektorlovgivning, og det har været brugt til at skabe klarhed omkring rollefordelingen blandt de professionelle, der har været involveret i arbejdet omkring familien, herunder familiekoordinatorens rolle. En medarbejder fra Familiens Fremtid udtrykker det på følgende måde:

*På netværksmøder kan man spørge ind til, hvad der er målet for familien. Man skal også skabe en passende "forstyrrelse", få udfordret de enkelte til at se egne mål i forhold til andres mål, ikke bare samle sammen... Og opgaver og ansvar skal fordeles på tværs af medarbejderne – helt oplagt på et netværksmøde." (Medarbejder, Familiens Fremtid)*

Ambitionen omkring netværksmøderne kommer også frem i ovenstående citat. Det handler ikke kun om at samle de eksisterende mål og indsatser men at skabe en synergi, hvor vante faglige forestillinger udfordres, og man opfordres til at tænke nyt på baggrund af den samlede situation, som kommer frem på netværksmødet.

Netværksmøderne har også været et vigtigt redskab i forhold til at *koordinere indsatsen på tværs* i kommunen. På netværksmøderne er alle de medarbejdere i kommunen samlet, som er involveret i arbejdet med familien. Dermed er der en mulighed for at bringe de forhold frem, som familien synes, er vigtige, og der kan træffes aftaler omkring disse forhold, som alle de involverede parter omkring familien dermed får et kendskab til. Det giver et godt grundlag for en koordineret indsats med udgangspunkt i familiens behov og ressourcer.

På netværksmøderne bliver der sat ansigt på, hvem der følger op på de enkelte ting, der aftales. Familien er også til stede på netværksmøderne hvilket betyder, at de ved, hvem det er, de skal kontakte i forhold til de aftaler, der bliver indgået. Derigennem kan familiekoordinatorens kontakt til familien blive aflastet, da familien i højere grad kan tage direkte kontakt med de medarbejdere, der rent faktisk udfører opgaver for familien i de forskellige dele af kommunen.

## 5.2 Faglig helhedsorientering i sagsbehandlingen

Faglig helhedsorientering i sagsbehandlingen er et ønskværdigt mål i danske kommuner. Sagsbehandlere på beskæftigelses-, social- og børn og ungeområdet bliver mødt med krav om et helhedssyn og mål om at inddrage alle relevante omstændigheder i hver enkelt sag for at kunne få en dækkende forståelse af borgerens situation, og hvilke tiltag i forlængelse af dette som bedst imødekommer borgerens situation (Ejrnæs & Guldager 2008). Denne faglige helhedsorientering er dog i praksis meget vanskelig.

Den faglige helhedsorientering kræver et stort element af tværfaglighed. Med tværfaglighed menes her en form for samarbejde, hvor fagpersoner med forskellige faglige baggrunde opstiller fælles mål, og hvor de enkelte medarbejdere og deres faglige metoder indgår som ligeværdige bidrag i en fælles proces (Lind et al. 1999). Et tværfagligt samarbejde går dermed videre end, hvad man kunne kalde et flerfagligt samarbejde, hvor der i højere grad er tale om orientering mellem faggrupper på tværs frem for en egentlig koordineret og fælles indsats.

I Furesø-casen – og i de andre kommuner, der er en del af STARs projekt om helhedsindsatser for udsatte familier – har man arbejdet med Familiens Plan som et værktøj, der kan sikre overblik og sammen med netværksmøder danne udgangspunkt for den faglige helhedsorientering. Erfaringerne fra Furesø-casen er, at Familiens Plan og netværksmøder kan bidrage til helhedsorienteringen. Der er flere eksempler på, at det helhedsorienterede blik på familierne har betydet, at indsatsen er blevet ændret. Der er eksempler på, at forældrene har fået støtte, at færre personer har varetaget indsatsen for borgeren, og at der er kommet aflastning til børn. Nogle af disse ændringer er sket som følge af netværksmøder. Andre er sket som følge af bilateralt samarbejde mellem familien/familiekoordinatoren og de enkelte afdelinger. Der er dog ikke mange eksempler på, at indsatsen er blevet prioriteret, så nogle indsatser fx er sat på pause, mens andre indsatser får fokus, hvilket særligt én sagsbehandler beskriver som problematisk.

Flere studier har vist, at en faglig helhedsorientering på baggrund af et tværfagligt samarbejde er motiverende for medarbejderne (Andersen & Petersen 2014). Motivationen ligger typisk i ønsket om at videreudvikle sin faglighed gennem samarbejdet med andre og i ønsket om at yde en god offentlig service til gavn for borgerne.<sup>9</sup> På baggrund af dette burde man altså kunne forvente, at en helhedsorientering i indsatsen som udgangspunkt modtages positivt blandt de involverede medarbejdere. Dette er også tilfældet i Furesø-casen, hvor der

<sup>9</sup> Ønsket om at yde en god offentlig service for borgerne er i forskningen behandlet som Public Service Motivation (Andersen & Petersen 2014).

blandt de interviewede generelt er opbakning til tanken om, at en helhedsorienteret tilgang til arbejdet kan bidrage til familiernes progression.

Forskningen viser dog også, at en faglig helhedsorienteret indsats baseret på et tværfagligt samarbejde er komplekst og fagligt udfordrende, og at dette kan påvirke medarbejderne og deres motivation til at indgå i indsatsen (Nielsen 2011). Borgere i udsatte familier kan være udfordret af arbejdsmæssige og sociale problemer samtidig med, at der kan være sundhedsmæssige problemer, misbrugsproblemer og psykiske problemstillinger. En egentlig helhedsorienteret og tværfagligt baseret indsats kan være fagligt meget udfordrende og tidskrævende, og det kan betyde, at medarbejdere på området afstår fra at gå helhjertet ind i indsatsen.

I Furesø-casen virker det ikke til, at det er den faglige udfordring, der står i vejen for den helhedsorienterede indsats. Men for de professionelle, der arbejder med udsatte familier, er netværksmøderne tidskrævende. Tidsforbruget til netværksmøderne fremhæves således af flere medarbejdere som negativt, og det fremhæves, at det er meget vigtigt, at møderne er velforberedte og velstrukturerede, så man oplever, at møderne er tiden værd.

For Familiens Fremtid har dette været et særlig væsentligt punkt at arbejde med, da en bred og forpligtende deltagelse i netværksmøderne har været et helt centralt omdrejningspunkt for den samlede indsats. Man har derfor i Familiens Fremtid arbejdet med en række procesværktøjer for at sikre udbytterige netværksmøder for alle involverede parter.<sup>10</sup> Centralt i dette arbejde har været at sikre familiens involvering i netværksmøderne, sikre en bred repræsentation på netværksmøderne og en klar opfølgning på indgåede aftaler.

Forskningen peger på, at netværksmøderne er en form for møde, som anses for at være særlig kvalificerende i forhold til det helhedsorienterede arbejde omkring udsatte familier (Bo et al. 2011). På netværksmøderne møder man familien og alle aktører omkring familien direkte, og et sådan ansigt til ansigt-møde kan give en kvalificeret indsigt i familiens samlede situation. Samtidig modvirkes en tendens i det tværsektorielle arbejde til, at de professionelle arbejder for ensidigt i det samme spor, da man på et fælles og samlet møde kan få de mest relevante forhold for familien frem og få dem kritisk belyst ud fra familiens perspektiv. Dette kan give et nyt syn på familiens aktuelle situation, som alle aktører omkring familien samlet kan tage udgangspunkt i.

Disse erfaringer findes også i Furesø Kommune. Erfaringerne med netværksmøderne i forbindelse med Familiens Fremtid har alt i alt været positive. Flere af de interviewede sagsbehandlere/behandlere fremhæver fx, at de gennem netværksmøderne har fået ny viden om borgeren, som har været vigtig i deres egen indsats. For eksempel i forhold til, hvordan de bedst kommunikerer med borgeren, hvilke krav de kan stille til borgeren, og hvordan borgerens situation er:

*... hvis man skal gøre en rigtig forskel, og man skal komme ind og arbejde med det, som virkelig betyder noget, så skal du også kende mere til patienten end bare lige det, vedkommende når at nævne på de her 40 minutter. (Behandler)*

Sagsbehandlere på beskæftigelses-, social- og børn og ungeområdet bliver mødt med krav om et helhedssyn og mål om at inddrage alle relevante omstændigheder i hver enkelt sag for at kunne få en dækkende forståelse af borgerens situation, og hvilke tiltag i forlængelse af dette som bedst imødekommer borgerens situation (Ejrnæs & Guldager 2008). Denne faglige helhedsorientering er dog i praksis meget vanskelig.

---

<sup>10</sup> Se bl.a. den værktøjsguide, som KORA har udgivet i forbindelse med denne rapport – [www.kora.dk](http://www.kora.dk)

Et eksempel er sagsbehandling på beskæftigelsesområdet, som er blevet kritiseret for at have et for ensidigt syn på borgerens vilje og motivation til at søge beskæftigelse og ikke reelt inddrage andre forhold i borgerens situation i vurderingen (Jacobi 2013). Kritikken går på, at der i sagsbehandlingen ikke er tale om et helhedsorienteret syn på borgeren, men snarere på et mere snævert og monofagligt syn, hvor målet og vurderingskriterierne reelt er givet på forhånd.

I forhold til arbejdsevne metoden er formålet således at skabe et fælles fagligt grundlag og en samlet vurdering af borgerens situation med henblik på at vælge aktiviteter, som kan belyse og udvikle borgerens arbejdsevne.<sup>11</sup> Målet er her givet på forhånd (belysning og udvikling af arbejdsevnen med henblik på beskæftigelse), og man kan derfor stille spørgsmålstegn ved, om der i dette tilfælde reelt er tale om en helhedsorientering i sagsbehandlingen.

---

<sup>11</sup> BEK, nr. 1402 af 13.12. 2006.

## 6 Tværgående samarbejde omkring indsatsen

I dette kapitel ser vi først på erfaringerne med det tværgående organisatoriske samarbejde omkring en helhedsorienteret indsats for udsatte familier i Furesø Kommune. I det andet afsnit fremhæves nogle af de væsentligste problemstillinger på området i forlængelse af de konkrete erfaringer fra Furesø Kommune.

### 6.1 Det tværgående samarbejde i Furesø Kommune

Udfordringen for Furesø Kommune har været, at sagsbehandlingen varetages i flere forvaltninger og af mange forskellige fagpersoner. Samtidig er den kommunale organisation ikke gearet til at arbejde helhedsorienteret og koordineret med udgangspunkt i den enkelte families situation. En del af baggrunden for dette er nogle ydre rammebetingelser, som projektet ikke kan påvirke, herunder divergerende lovgivninger, som de forskellige sagsbehandlerområder refererer til (LAB-loven, serviceloven, LAS-loven m.m.).<sup>12</sup> Ud over disse rammebetingelser er der dog en række organisatoriske forhold, som kommunen selv kan påvirke.

Det har været et mål for Furesø Kommune at tage udfordringen op og søge at modne organisationen, så den kan rumme de ændringer, der kræves for at skabe en varig forandring med hensyn til en mere helhedsorienteret tilgang på social- og beskæftigelsesområdet til gavn for udsatte familier med komplekse og tværgående sager i kommunen. I Furesø Kommune søger man således at arbejde målrettet og systematisk med tidlige forebyggende indsatser som det mest effektive middel til at undgå stigende sociale vanskeligheder og stigende udgifter for familierne. Familiens Fremtid, et nyt projekt omkring 'Selvhjulpne borgere og stærke fællesskaber'<sup>13</sup> og et frikommuneforsøg omkring 'En plan for en sammenhængende indsats sammen med borgeren' for udsatte familier er udtryk for denne tilgang<sup>14</sup>.

Man valgte i projektet omkring Familiens Fremtid at etablere en selvstændig enhed, som i udgangspunktet fungerede organisatorisk adskilt fra øvrige enheder i kommunen. Dermed blev medarbejderne samlet fysisk på en lokalitet under ledelse af en projektleder og med egen identitet.

Intentionen var ved projektstart, at man ønskede at etablere en række faste arbejdspladser i Familiens Fremtid til de involverede sagsbehandlere fra henholdsvis Jobcenteret, familierådgivningen samt Voksen og Handicap. Derudover var intentionen at have en række "flydende" arbejdspladser til eksempelvis sundhedskoordinatorer, fritidsvejledningen, sundhedsplejen, relevante sociale frivillige organisationer (eksempelvis Ungdommens Røde Kors) og andre relevante interne og eksterne samarbejdspartnere. Forventningen var, at det arbejdsmæssige fællesskab i og omkring Familiens Fremtid ville være identitetsdannende og befordrende for en mere helhedsorienteret tilgang til udsatte familier.

Denne ambitiøse intention blev ikke indfriet i løbet af projektet. Organisationen var ikke moden nok til at lave denne type af gennemgribende organisatoriske tiltag for at fremme en

<sup>12</sup> Frikommuneforsøget 2016-2020 har givet Furesø Kommune mulighed for at ændre på disse rammebetingelser. Dette har dog ikke været en del af projektet omkring Familiens Fremtid.

<sup>13</sup> <http://www.furesoe.dk/~media/WWW/Kommunen/Oekonomi/Budgetter/Budget%202016/Budgetbemaerkninger/Selvhjulpne%20borgere/Executive%20Summary%20-%20Fures%C3%B8%20Kommune%20-%20Kopi.ashx?la=da>

<sup>14</sup> <http://www.oim.dk/media/18091/en-plan-for-sammenhaen-gende-indsats-sammen-med-borgeren.pdf>

helhedsorientering i arbejdet med de udsatte familier på tværs af organisationen. Ifølge en leder i Furesø Kommune var ideen god, men i praksis viste det sig vanskeligt at gennemføre en sådan form for organisatorisk helhedsorientering:

*Jeg kan godt huske, at vi syntes, at det var genialt, og det kunne være en god måde at skabe en forandring i hele organisationen, men nej det var bare ikke praktisk muligt. Vi skulle have haft et større sammenfald i forhold til, hvor mange sager man havde med Familiens Fremtid i jobcenteret m.m. Det der med, at man kun havde en enkelt sag i et projekt, som var svært at overskue – også for sagsbehandlere – og at familiekoordinatorerne måske heller ikke lige i starten havde fundet deres rolle, det jeg tror, det er der, den ligger. (Leder, Furesø Kommune)*

Intentionen ved projektstart var også, at Familiens Fremtid som enhed havde en reel mulighed for og bemyndigelse til at kunne arbejde på tværs af organisationen. Et centralt middel hertil var at give den daglige leder af Familiens Fremtid en VIP-status til at kunne gå på tværs af de involverede centre og trække på de nødvendige ressourcer.

Denne intention blev heller ikke indfriet i en særlig stor grad i løbet af projektet. Grundene hertil var nogle af de samme, som lige er blevet nævnt. Organisationens var ikke parat til at tage et sådan organisatorisk skridt fuldt ud, og den praktiske dagligdag, interne udfordringer i de enkelte forvaltninger og enheder samt manglende ejerskab til projektet vanskeliggjorde en reel tværgående funktion med bemyndigelse til at trække på ressourcer.

Ved projektstart ønskede man også at kunne arbejde helhedsorienteret med udgangspunkt i en udveksling af oplysninger om familierne på tværs af forvaltningerne. Furesø Kommune har en god tradition med registrering og udtræk på både børne- og voksenområdet, og da kommunen er opbygget som en enhedsforvaltning, er der gode muligheder for at anvende og samkøre registreringer på tværs. På dette punkt stødte man ikke på væsentlige barrierer, og det var en væsentlig forudsætning for det helhedsorienterede arbejde omkring de udsatte familier. En væsentlig grund til dette var en udbredt brug af samtykkeerklæringer, som gjorde det muligt at benytte sig af personoplysninger på tværs i kommunen. Der er dog på området en principiel uklarhed omkring, hvad man må inden for lovgivningens rammer, som også har præget arbejdet i Furesø Kommune omkring Familiens Fremtid.<sup>15</sup>

## 6.2 Det tværgående samarbejde – en organisatorisk helhedsorientering

I dette afsnit vil vi diskutere nogle af de problemstillinger, som fremgik af de konkrete erfaringer fra Furesø Kommune omkring et forpligtende tværgående samarbejde omkring udsatte familier.

Udgangspunktet for Furesø Kommune – og andre kommuner, som arbejder med en helhedsorientering – er, at man med et øget tværgående samarbejde sigter imod en organisatorisk helhedsorientering. Den organisatoriske helhedsorientering omhandler tilvejebringelsen af vilkår, som gør det muligt for sagsbehandlere og andre aktører i kommunen at arbejde tværsektorielt og tværfagligt ud fra den udsatte families situation og ressourcer.

---

<sup>15</sup> Den principielle uklarhed på området består i, at det i lovgivningen ikke er klart specificeret, hvad man i kommunen må bruge oplysningerne til. Det er eksempelvis ikke klart, i hvilket omfang man må bruge økonomioplysninger i det helhedsorienterede arbejde omkring familierne, fx i sagsbehandlingen eller i analyse af sagsforløb.



Forskningen på området peger på en række forhold, som fremmer denne form for organisatorisk helhedsorientering, herunder nødvendigheden af fælles mål, ledelsesmæssig forankring og borgerinddragelse (Kinge 2012). I det følgende vil vi komme ind på disse forhold og andre forhold, som Furesø-casen har aktualiseret.

Furesø-casen viser, hvordan man med udgangspunkt i Familiens Plan kan søge at arbejde ud fra samme overordnede mål på tværs af forvaltningsmæssige skel i forhold til en familie og en families sager. Målet med Familiens Plan var, at de fælles overordnede mål for familien skulle være koordineret og afstemt med familien.

Erfaringen fra Furesø Kommune viser også, hvordan man forgæves har søgt at fremme en organisatorisk helhedsorientering ved at etablere en form for VIP-status for lederen af den helhedsorienterede indsats. Furesø-casen illustrerer dermed nogle af de styringsmæssige og arbejdsmæssige betingelser, som skal være til stede for, at man i kommunen kan understøtte tværfaglige samarbejdsrelationer centreret omkring familien.

Denne form for organisatorisk praksis – eller styring – er i sin rene form en praksisform, som adskiller sig markant fra en mere traditionel hierarkisk ordre- og regelstyring. Styringen opstår i relationerne mellem aktørerne på området, og i den forstand er styreformen en kompleks og udfordrende styreform. Den kræver et stadigt samarbejde og koordinering mellem aktørerne på området, så det sikres, at de forskellige aktørers interesser løbende inddrages, og alle aktører oplever et ejerskab og medansvar for opgaveudførelsen.<sup>16</sup>

En grundlæggende udfordring i denne form for styring er at undgå overstyring og understyring. Overstyring opstår, når centrale aktører i processen søger at regulere processen så detaljeret (via procedurer, dokumentbehandling m.m.), at andre aktører mister motivationen til samarbejde og ejerskab til opgaven. Understyring er derimod, når de enkelte aktører løbende oplever, at de selv bør intervenere i processen ud fra egne mål, og der opstår koordinationsproblemer og konflikter (se bl.a. Sørensen & Torfing 2011).

En anden central problemstilling, som fremgik af casen omkring Familiens Fremtid i Furesø Kommune, var udfordringerne i forhold til at udveksle oplysninger om borgerne på tværs af forvaltninger i kommunen for dermed at tilvejebringe et mere helhedsorienteret billede af familien og familiens situation.

Forvaltningsloven indeholder regler om de professionelle tavshedspligt for dermed at sikre borgernes retssikkerhed. Dette er i litteraturen på området tidligere blevet fremhævet som en barriere for det tværsektorielle samarbejde og en helhedsorienteret indsats (Bo et al. 2011). I forbindelse med Furesø-casen er dette dog ikke blevet fremhævet som en væsentlig barriere. Dette kan hænge sammen med, at der i lovgivningen på en række områder er skabt lovhjælp for, at professionelle kan udveksle oplysninger på tværs af forvaltninger, hvis der er begrundede bekymringer for fx et barns trivsel.<sup>17</sup> Samtidig er der i kommunerne oparbejdet en fast praksis med at indhente samtykke fra forældrenes side, som muliggør en efterfølgende udveksling af oplysninger om borgernes personlige forhold, som det også fremgik af casen fra Furesø Kommune.

Denne praksis giver mulighed for et tættere og hurtigere samarbejde mellem de forskellige faggrupper, der arbejder helhedsorienteret med udsatte familier. Det er dog uklart, hvor langt man kan gå i denne praksis i forhold til sagsbehandlingen, herunder hvilken type af

<sup>16</sup> Denne styringsform er af bl.a. Sørensen & Torfing blevet karakteriseret som metastyring (Sørensen & Torfing 2011).

<sup>17</sup> § 49a i serviceloven giver mulighed for, at myndigheds personer i kommunen kan udveksle oplysninger om børn og unge, hvis udvekslingen anses for nødvendig som led i det forebyggende samarbejde om udsatte børn og unge. Derudover er der en række lignende paragraffer i serviceloven, hvor de professionelle tavshedspligt også kan fraviges, herunder § 19, § 50 og § 155.

oplysninger, kommunen må inddrage. Der pågår i en række kommuner et afklaringsarbejde omkring dette.<sup>18</sup>

I litteraturen på området er de professionelles egne professionsinteresser blevet fremhævet som en udfordring for det tværprofessionelle og helhedsorienterede samarbejde. Det fremhæves, at de enkelte professioner har en interesse i at fokusere på deres egen faglighed for dermed at positionere sig i forhold til andre professioner (Bo et al. 2011; Kinge 2012). I Furesø-casen var dette dog ikke umiddelbart markant i forhold til arbejdet med de udsatte familier. Dette kan hænge sammen med, at man omkring Familiens Fremtid i høj grad italesatte tværprofessionalitet og borgerdeltagelse, og at man relaterede disse hensyn til idealer omkring helhedsorientering i sagsbehandlingen. Det blev betonet, at man i arbejdet med de udsatte familier ikke skulle arbejde isoleret ud fra egne hensyn, men at arbejdet skulle foregå i et forpligtende samarbejde med udgangspunkt i fælles mål, som de bl.a. kom til udtryk i Familiens Plan.

---

<sup>18</sup> KORA og KMD arbejder bl.a. for Aabenraa Kommune omkring udviklingen af Sammenhængende borgerforløb, hvor en sådan afklaring søges foretaget.

## 7 Læringspunkter og perspektivering

### 7.1 Læringspunkter fra den helhedsorienterede indsats i Furesø Kommune

I forlængelse af analysen af erfaringerne med implementering af en helhedsorienteret indsats over for udsatte familier i Furesø Kommune er det relevant at se på, om man kan uddrage nogle mere generelle læringspunkter i forhold til, hvordan man hensigtsmæssigt kan gribe en implementering an af helhedsorienterede indsatser over for udsatte familier.

I det følgende fremdrages syv sådanne læringspunkter.

#### 1. *Virkninger af den helhedsorienterede indsats er begrænsede på kort sigt*

Udsatte familier er karakteriseret af meget komplekse problemstillinger, og det kræver en langsigtet indsats, hvis fælles og overordnede mål for familien samlet set skal kunne opnås. På kort sigt kan man gennem koordination opnå nogle besparelser – og evt. kvalitetsforbedringer – i forhold til overlappende indsatser (fx SKP-ordninger og mentorordninger). De væsentligste virkninger af indsatsen opnås dog gennem, at voksne i familien bliver mere selvforsørgende, og børnene i familien får bedre trivsel og bedre forudsætninger for et godt voksenliv, og disse virkninger viser sig typisk først på lidt længere sigt.

#### 2. *Fokus på udviklingsperspektivet og løbende læring*

Det er væsentligt, at der i arbejdet med helhedsorienterede indsatser er fokus på løbende målinger af indsatsen, så man har mulighed for løbende at kunne tilpasse indsatsen og tilvejebringe viden på området, som også kan komme øvrige kommuner til gavn.

Der er således ikke solid forskningsmæssig viden om, hvordan helhedsorienterede indsatser påvirker borgeres og familiers trivsel, beskæftigelse og skolegang. Effekter af en tværfaglig koordinering mellem beskæftigelsesindsatsen og øvrige sociale og sundhedsrelaterede problemer inden for samme familie er forholdsvis ubeskrevet i en forskningssammenhæng.

I Furesø Kommune har man fortsat arbejdet med en helhedsorienteret indsats for udsatte familier i projektet omkring Selvhjulpne borgere og stærke fællesskaber.<sup>19</sup> Dette projekt indgår i frikommuneforsøget omkring Én plan for en sammenhængende indsats sammen med borgeren, hvor der også indgår løbende evaluering og læring<sup>20</sup>.

#### 3. *En helhedsorientering med et familieperspektiv*

Helhedsorienterede indsatser over for udsatte familier bygger på et fagligt helhedssyn på familien og familiens situation. Dette helhedssyn indebærer, at man ikke skal se på de enkelte familiemedlemmers problemer, ressourcer og behov isoleret set eller se på familiens situation i sig selv. Et fagligt helhedssyn kræver, at man medtænker og tager udgangspunkt i de forhold, som har en betydning for familiens samlede livssituation.

Det må betragtes som en faglig kvalificering, at en families situation iagttages og beskrives fra flere forskellige sider. Et barn må eksempelvis forventes at udleve forskellige sider af sig selv på de forskellige sociale arenaer, hvor barnet færdes – i skolen, på fritidshjemmet, i

<sup>19</sup> <http://www.furesoe.dk/~media/WWW/Kommunen/Oekonomi/Budgetter/Budget%202016/Budgetbemaerkninger/Selvhjulpne%20borgere/Executive%20Summary%20-%20Fures%C3%B8%20Kommune%20-%20Kopi.ashx?la=da>

<sup>20</sup> <http://www.oim.dk/media/18091/en-plan-for-sammenhaen-gende-indsats-sammen-med-borgeren.pdf>

familien, i sportsklubben mv. En inddragelse af fagprofessionelle fra disse arenaer må formodes samlet set at kunne resultere i en mere komplet forståelse af barnets situation og eventuelle indsatsmuligheder i forhold til barnet.

#### *4. Medarbejdernes kompetenceudvikling i forhold til en helhedsorientering i indsatsen*

Erfaringerne fra Familiens Fremtid viser, at medarbejdernes løbende kompetenceudvikling er vigtig i forhold til at kunne indgå i en sådan indsats.

For de fagprofessionelle kan det være vanskeligt at nå til enighed om den grundlæggende faglighed eller tankeramme, der skal lægges til grund for en samlet forståelse af en families situation. Samtidig kan det også være svært for den enkelte medarbejder, som skal arbejde helhedsorienteret med en familie at rumme og overskue de forskellige fagligheder, der er involveret i en sådan indsats.

En helhedsorienteret indsats skal ideelt set have en fælles forståelse for, hvordan arbejdet med udsatte familier skal se ud i kommunen. Dette indebærer, at der skal løbende udvikles en ny form for faglighed, hvor en helhedsorientering i indsatsen er omdrejningspunktet for indsatsen.

#### *5. Et sammenhængende borgerforløb med borgeren i centrum*

Erfaringerne fra Familiens Fremtid peger på, at en helhedsorienteret indsats kan tage udgangspunkt i familiens situation, og at familien kan inddrages tidligt i en sagsbehandlingsproces.

En faglig helhedsorientering indebærer her, at man tilrettelægger indsatsen ud fra, hvad der samlet set "fylder mest" i familien lige nu, og hvad der skal ske i hvilken rækkefølge for at nå de mål, som familien har sat sig i samarbejde med kommunen.

Centralt for en helhedsorienteret indsats er, at man lader familien komme til orde og gøre sig gældende i et deltagende samarbejde med de forskellige professionelle aktører, der er involveret i og omkring familien. Familien er anledningen til og udgangspunktet for den helhedsorienterede indsats, og professionelle kan ikke alene tilrettelægge en helhedsorienteret indsats uden aktiv medvirken og engagement fra familien. I en helhedsorienteret indsats kan familien ikke blot være passive klienter. Ideelt set skal familien aktivt – som samfundsborgere – medvirke til at belyse deres situation og tilrettelægge en samlet indsats.

#### *6. Prioritering af netværksmøder*

Erfaringerne fra Familiens Fremtid er, at netværksmøderne er ressourcekrævende – men også centrale i den helhedsorienterede indsats.

For at en reel inddragelse og ansvarliggørelse af familien skal lykkes, så er det nødvendigt, at de professionelle omkring familien indtager en åben og anerkendende position over for familien. I Familiens Fremtid kom dette bl.a. til udtryk i planlægningen og gennemførelsen af netværksmøderne, hvor der klart blev kommunikeret nogle centrale værdier i forhold til samarbejdet med familien, som centrerede sig om en respektfuldhed for familien og en opfordring til nytænkning med udgangspunkt i familiens samlede situation.

På netværksmøderne møder man familien og alle aktører omkring familien direkte, og et sådan ansigt til ansigt-møde kan give en kvalificeret indsigt i familiens samlede situation. Samtidig modvirkes en tendens i det tværsektorielle arbejde til, at de professionelle arbejder for ensidigt i det samme spor, da man på et fælles og samlet møde kan få de mest relevante forhold for familien frem og få dem kritisk belyst ud fra familiens perspektiv. Dette kan give

et nyt syn på familiens aktuelle situation, som alle aktører omkring familien samlet kan tage udgangspunkt i.

### *7. En stærk ledelsesmæssig forankring*

Et opmærksomhedspunkt på baggrund af erfaringerne fra Familiens Fremtid er, at en stærk ledelsesmæssig forankring er meget central i forhold til en tværgående og helhedsorienteret indsats.

Det er afgørende for det tværsektorielle og helhedsorienterede samarbejde, at ledelsen bakker op omkring det, så samarbejdet kan lade sig gøre. Den grundlæggende udfordring for det tværgående samarbejde er, at der kan være sektorspecifikke mål og incitamenter i forbindelse med indsatsen, og at disse forskellige sektorspecifikke mål og incitamenter kan modarbejde hinanden. Hvis ledelsen ikke tydeligt markerer, hvad de fælles målsætninger og gevinster ved det tværgående samarbejde er, så vanskeliggøres en helhedsorientering i indsatsen. Medarbejderne kan opleve en sådan manglende ledelsesmæssig forankring i form af opgaveusikkerhed og tvivl om, hvem der har ansvar for hvad.

Samtidig er en stærk ledelsesmæssig forankring væsentlig i forhold til at fastholde retningen i det helhedsorienterede arbejde med familierne på trods af, at der typisk ikke vil kunne realiseres kortsigtede effektivitetsgevinster. I Furesø Kommune har det været fremhævet af ledelsen, at det afgørende for arbejdet med de udsatte familier har været at føre voksne og børn i familierne ind på mere positive livsbaner, og dette har i sig selv kunnet legitimere indsatsen.

## 7.2 Perspektiver i forhold til en helhedsorienteret indsats over for udsatte familier

Det er blevet fremhævet, at det, man har brug for på området for helhedsorienterede indsatser over for udsatte borgere, er konkrete belysninger af praksiserfaringer frem for mere generel forskning (Kinge 2012: 44).

Denne analyserapport imødekommer umiddelbart denne betragtning med udgangspunkt i konkrete praksiserfaringer fra Furesø Kommune. Der er dog også behov for en mere principiel diskussion og perspektivering af de praksiserfaringer, som Furesø-casen er et eksempel på.

I analyserapporten har vi løbende i hvert analysekapitel søgt at samle op på praksiserfaringerne og diskuteret disse erfaringer i et bredere forskningsorienteret perspektiv. I denne afsluttende perspektiverende diskussion samler vi kort op på disse diskussioner i rapporten.

Erfaringerne og diskussionen omkring virkningerne af den helhedsorienterede indsats over for udsatte familier viste først og fremmest, at det er vanskeligt på kort sigt entydigt at måle egentlige effekter af indsatsen. Dette hænger dels sammen med, at indsatsens virkninger i mange tilfælde først viser sig på længere sigt, og dels hænger det sammen med, at det er vanskeligt på området at etablere et stærkt undersøgelsesdesign, som gør det muligt at konkludere noget omkring direkte effekter af indsatsen.

Der er behov for, at man iværksætter forsknings- og analyseprojekter på området, som gør det muligt at konkludere noget mere entydigt omkring effekter af indsatsen, herunder effekter på lidt længere sigt (fem til ti år). Der er i en række kommuner intentioner omkring dette, og det kan være med til at belyse indsatsen mere skarpt og skærpe indsatsen yderligere.<sup>21</sup>

Diskussionen omkring Familiens Plan viste, at der var gode grunde til at søge at lave en overordnet plan, hvor alle planer og målsætninger for familien må ses på som delplaner og delmålsætninger i forhold til det overordnede og helhedsorienterede sigte med en Familiens Plan. Samtidig viste analysen også, at der var en række praktiske udfordringer i forhold til, at Familiens Plan blev et omdrejningspunkt for en helhedsorienteret og tværgående indsats.

I praksis viser det sig ofte, at en helhedsorientering bliver udfordret af, at kommuner ikke prioriterer en radikal og tværgående organisatorisk indsats. I et dybdegående studie af to kommuner konkluderes det således, at "den politiske og administrative ledelse i kommunerne ikke prioriterer medinddragelsen eller helhedssynet, hverken organisatorisk eller ledelsesmæssigt" (Jacobi 2013: II).

Familiens øgede inddragelse i samarbejdet med kommunen indebærer, at familiens får et større ansvar for de valg, der foretages. Formelt set har borgeren ikke juridisk ret til at have indflydelse på selve beslutningen.<sup>22</sup> Men borgeren har omvendt krav på at have indflydelse på indholdet af den sagsbehandling, der fører frem til beslutningen (Bo et al. 2011: 305).

Denne form for inddragelse og indflydelse er helt central for udsatte familiers samlede situation. Furesø-casen illustrerer, at en stærk inddragelse og ansvarliggørelse af borgerne omkring familiens situation og mål giver et meget positivt grundlag for kommunens vurdering af, hvem der skal inddrages hvornår og hvor længe for at opnå det bedst mulige forløb for familien som helhed. Inddragelsen og ansvarliggørelsen af familien mindsker tendensen til formynderi, og den giver den udsatte familie en status som medspiller i indsatsen frem for klient eller objekt.

For at en reel inddragelse og ansvarliggørelse af familien skal lykkes, så er det nødvendigt, at de professionelle omkring familien indtager en åben og anerkendende position over for familien. I Furesø-casen kom dette bl.a. til udtryk i planlægningen og gennemførelsen af netværksmøderne, hvor der klart blev kommunikeret nogle centrale værdier i forhold til samarbejdet med familien, som centrerede sig om en respektfuldhed for familien og en opfordring til nytænkning med udgangspunkt i familiens samlede situation.

Familiekoordinatorrollen har været en central faktor i tilrettelæggelsen af den helhedsorienterede indsats i Furesø Kommune, og denne funktion fremhæves også generelt i forskningen. Det fremhæves – også i forskningen på området – at der er behov for en central part, en koordinator, som har ansvaret for at få samarbejdet omkring familien til at fungere og sikre, at opstillede mål bliver fulgt op i praksis (Kinge 2012).

Et centralt spørgsmål er, om man som familiekoordinator skal have en myndighedsfunktion, eller om man udelukkende skal være et koordinerende led mellem familie og kommunal myndighed. Erfaringen fra Furesø Kommune er, at det skabte bl.a. en usikkerhed omkring rollefordelingen mellem familiekoordinator og myndighedspersoner, og dette var medvirkende til en manglende effektivitet i indsatsen. Erfaringer fra andre kommuner, som har arbejdet med

---

<sup>21</sup> Et eksempel er frikommunenetværket omkring "En plan for en sammenhængende indsats sammen med borgeren", som i samarbejde med KORA har søgt at udvikle et ambitiøst forskningsdesign. For nærmere oplysninger omkring frikommunenetværket, se <http://www.oim.dk/arbejdsomraader/frikommunenetvaerk/soeg-ii/de-otte-frikommunenetvaerk/>

<sup>22</sup> Retssikkerhedslovens § 4 fastlægger de overordnede hensyn i forhold til borgernes inddragelse i sagsbehandlingen.

familiekoordinatorer med en myndighedsfunktion, peger umiddelbart på mere lovende erfaringer (Oxford Research 2016). Samlet set er der behov for en afklaring af familiekoordinatorens funktion, og hvordan en familiekoordinator mest hensigtsmæssigt kan indgå i et tværfagligt og tværsektorielt arbejde omkring udsatte familier og deres situation.

# Litteratur

Andersen, L.B. & Petersen, L.H. (2014). *Styring og motivation i den offentlige sektor*. København: DJØF Forlag.

Arendt, J.N. (2015). *Anbefalinger til samfundsøkonomiske evalueringer på socialområdet*. København: KORA.

Benjaminsen, L. (2015). *Intensive Case Management. Manual*. Udarbejdet for Socialstyrelsen. København: SFI - Det Nationale Forskningscenter for Velfærd.

Bekendtgørelse nr. 1402 om beskrivelse, udvikling og vurdering af arbejdsevne. Se <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=31034>

Blundell, R., Costa Dias, M., Meghir, C. & J. Van Reenen (2002). *Evaluating the employment impact of a mandatory search assistance program*. (IFS Working Papers WP01/20). The Institute for Fiscal Studies: London.

Bo, K.-A., Guldager, J. & Zeeberg, B. (2011). *Udsatte børn. Et helhedsperspektiv*. Akademisk Forlag.

Caswell, D. (2005). *Handlemuligheder i socialt arbejde – et casestudie om kommunal frontlinjepædagogik på beskæftigelsesområdet*. Ph.d.-afhandling. Roskilde Universitet og AKF.

Dauber, S. et al. (2012). Impact of Intensive Case Management on Child Welfare System Involvement for Substance-Dependent Parenting Women on Public Assistance. *Children and Youth Services Review*, 34(7): 1359–1366.

Day, C. et al. (2012). Individual versus team-based case-management for clients of opioid treatment services: An initial evaluation of what clients prefer. *Drug and Alcohol Review*, 31(4): 499–506.

Deloitte (2016). *Helhedsindsats for udsatte familier. Midtvejsevaluering*. København: Deloitte.

Ejrnæs, M. & Guldager, J. (2008). *Helhedssyn og forklaring*. København: Akademisk Forlag.

Guldager, J. (2011). Helhedssyn – teori og modeller på børnefamilieområdet. I: Bo, K.-A., Guldager, J. & Zeeberg, B. (2011). *Udsatte børn – et helhedsperspektiv*. 2. udg. København: Akademisk Forlag.

Hansen, Skov & Sørensen (2012). *Støtte til udsatte børnefamilier. En effektmåling af familiebehandling og praktisk pædagogisk støtte*. SFI Rapport 12/34. København: SFI. Det Nationale Forskningscenter for Velfærd.

Hansen, A. O., Rosholm, M. Schultz, E. A. & M. Svarer (2013). *Evaluering af jobpræmieordningen for enlige forsørgere*. København: Kraka.

Hielmcrone, Nina von & Schultz, T. (2011). "Helhedssynet i retsligt perspektiv". I: Harder, M. & Nissen, M.A. (red). *Helhedssyn i socialt arbejde*. København: Akademisk Forlag, s. 47-66.

Jacobi, C.B. (2013). *Et halvhjertet helhedssyn*. Ph.d.-afhandling 79/2013. Roskilde: Roskilde Universitet.



- Karetekin, C. et al. (2014). An evaluation of the effects of an integrated services program for multi-service use families on child welfare and educational outcomes of children. *Children and Youth Services Review*, 41(June):16–26.
- Kinge, E. (2012). *Tverretatlig samarbeid omkring barn*. Oslo: Gyldendal.
- Langager, S. (2013). Diagnosekultur, socialpsykiatri og socialpædagogik med særligt henblik på unge- og voksenområdet. I: Erlandsen, T. et al. (red.) *Socialpædagogik – en grundbog*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Lind, L., Mosholt, B. & Schulz, E. (1999). *To verdener – samarbejdet mellem institutioner, socialforvaltninger og forældre*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Miskar, J. (2009). Multi-disciplinary work in Denmark: An overview of the literature. *Nordisk Socialt Arbeid*, 28(3-4): 247-258.
- Morris, K. (2013). Troubled families: vulnerable families' experiences of multiple service use. *Child and Family Social Work*, 18(2):198–206.
- Moxley, D.P. (1989). *The Practice of Case Management*. Newbury Park: Sage Publications.
- Nielsen, K. (2011). Case management – en helhedsorienteret indsats for personer med dobbeltdiagnoser. *Tidsskrift for Forskning og Praxis i Socialt Arbejde*, 12(22): 4-15.
- Olesen, S.P. (2011). "Helhedssyn nedefra – et bottom-up perspektiv på socialt arbejde. I: Harder, M. Nissen, M.A. (red). *Helhedssyn i socialt arbejde*. København: Akademisk Forlag, s. 213-33.
- Oliver, A., Mooney, A., & Statham, J. (2010). *Integrated working: A Review of the Evidence*. London: Thomas Coram research Unit, Institute of Education, University of London.
- Oxford Research (2016). Evaluering af helhedsindsats for familier. Udarbejdet for Lolland Kommune. København.
- Siraj-Blatchford, I. & Siraj-Blatchford, J. (2009). *Improving development outcomes for children through effective practice in integrating early years services. Research Review 3*. London: C4EO - Centre for Excellence and Outcomes in Children and Young People's Services.
- Socialstyrelsen (2012). *Vidensdeklaration af sociale indsatser og metoder*. København: Socialstyrelsen.
- Sørensen, E. & Torfing, J. (2011). "Offentlig styring som metastyring". I: Damgård, B. & Sørensen, E. (red.). *Styr på beskæftigelsespolitikken: Metastyring af netværk, aktører og processer*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag, s. 33-54.

# Bilag 1    Datakilder og metode i analysen af erfaringer fra Furesø Kommune

I dette bilag gives et kort overblik over og en indsigt i de datakilder og de metoder, der er anvendt i analysen af erfaringer med den helhedsorienterede indsats over for udsatte familier i Furesø Kommune

I den første del af bilaget beskrives de kvalitative data, som udgør den primære datakilde i rapporten, og de kvalitative metoder, der er anvendt. I den anden del gennemgås kort de typer af kvantitative data, som indgår i analysen, og hvilke metoder der er anvendt i analysen af data.

## *Kvalitative data og anvendt metode*

Der er blevet foretaget interview med borgere, medarbejdere i kommunen, medarbejdere fra Familiens Fremtid samt ledere i kommunen og Familiens Fremtid. Derudover er der gennemført nogle observationer.

Der er lavet separate interviewguides forud for interviewene med henholdsvis borgere, medarbejdere i kommunen, medarbejdere fra Familiens Fremtid samt ledere. De udarbejdede interviewguides har fungeret som en ramme for de gennemførte interview og sikret en ensartethed i analysetemaer på tværs af de enkelte interview. Samtidig har vi dog søgt at tage højde for den enkelte interviewperson og interviewsituationen og prioriteret en vis åbenhed i interviewet frem for en meget struktureret og styret tilgang til interviewene. Gennemgående temaer i interviewene var erfaringer med familiekoordinatorrollen, Familiens Plan, netværksmødet som omdrejningspunkt for den tværgående indsats, oplevede virkninger af indsatsen samt erfaringer omkring målgruppen for indsatsen. De enkelte interview varede typisk 45-60 minutter.

Der er gennemført i alt fire interview med *borgere*. Interviewene er gennemført løbende i projektperioden fra 2015-2016. Interviewene er foretaget i Familiens Fremtids lokaler i Furesø Kommune eller i familiens eget hjem, hvis dette har været mest hensigtsmæssigt. Kontakten til familierne er sket igennem familiekoordinatorerne, som har introduceret borgerne for interviewmuligheden, hvorefter der er blevet arrangeret et interview. Udvælgelsen af borgere er sket med hensyn til familiens situation og ressourcer. Samtidig er det blevet prioriteret at have borgere repræsenteret, som både gav udtryk for positive og negative forhold omkring kommunen og Familiens Fremtid. Der har været flere aflyste interviewaftaler. Aflysningerne skyldtes, at der var borgere, som gav udtryk for, at de alligevel ikke havde overskud til at deltage, og der var borgere, som ikke mødte op til interviewaftalerne.

Der er gennemført i alt otte interview med *medarbejdere i Furesø Kommune*, som har været i forbindelse med projektet omkring Familiens Fremtid. Der er gennemført interview med to medarbejdere fra jobcenteret, et interview med en medarbejder fra Center for Voksen og Handicap, et interview med en medarbejder fra Afdeling for borgere med nedsat funktions-evne, et interview med en medarbejder fra psykiatrien (regionssygeplejerske), et interview med en medarbejder fra Familierådgivningen, et interview med en medarbejder fra Familiehuset og et interview med en medarbejder fra Center for dagtilbud og skole. KORA har foretaget alle otte interview på medarbejderens arbejdsplads. Udvælgelsen af interviewpersonerne blev foretaget af KORA ud fra en bruttoliste af relevante interviewpersoner, som Furesø Kommune udarbejdede for KORA.

Der er foretaget i alt 12 interview med *projektmedarbejdere i Familiens Fremtid*. Disse interview er blevet foretaget løbende i projektperioden fra 2014-2016, og der er således typisk foretaget mere end ét interview med den enkelte projektmedarbejder. Alle familiekoordinatorer er interviewet.

Der er foretaget interview af tre *ledere i Furesø Kommune*, herunder den daglige leder af Familiens Fremtid. Et af interviewene blev foretaget som et dobbeltinterview, hvor to ledere blev interviewet samtidig. Dette gav anledning til meningsudvekslinger undervejs i interviewet, og det virkede i interviewet ikke som om, at denne interviewform var hæmmende i forhold til frit at udtrykke sig omkring erfaringerne med Familiens Fremtid.

Endelig blev der også gennemført to systematiske observationer af netværksmøder. Familiekoordinatoren havde på forhånd kontakten de pågældende familier og informeret dem om KORAs tilstedeværelse på mødet. Vi sad lidt tilbage trukket ved netværksmøderne, og vores vurdering var, at vores tilstedeværelse ikke påvirkede familien eller netværksmødets forløb i øvrigt. Vi tog løbende referat fra netværksmøderne.

Dokumentation fra indholdet af de enkelte interview er sket igennem en diktafon, hvor interviewet er blevet optaget og efterfølgende transskriberet.<sup>23</sup> De enkelte interview er opdelt i temaer, som i analysefasen har gjort det muligt at se på tværs af de enkelte interview inden for det enkelte tema.

Den kvalitative tematiske analyse har søgt at udvikle en forståelse af, hvordan de forskellige aktører omkring indsatsen har oplevet indsatsens forskellige elementer. Tematiseringen af analysen har fulgt de fem overordnede undersøgelsesspørgsmål (se afsnit 1.4.).

#### *Kvantitative data og anvendt metode*

De kvantitative analyser i rapporten er baseret på data fra flere forskellige kilder. Information om Familiens Fremtid og kontrolgruppen fra Furesø Kommune stammer fra:

- udtræk fra Furesø Kommunes økonomisystem bestående af alle cpr-konterede udgifter for de borgere, der indgår i de to grupper. Udgifterne er summeret over året for årene 2013, 2014, 2015 og 2016
- udtræk fra Furesø Kommunes MIE-data, der er en database af registreringer på bl.a. sociale sager og skolefravær. Data for sociale sager findes for perioden januar 2013 til december 2016, mens data for skolefravær findes for perioden januar 2015 til december 2016
- udtræk fra Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekrutterings (STAR) forløbsdata DREAM vedrørende oplysninger om de voksnes tilknytning til arbejdsmarkedet i perioden 1. januar 2011 til 1. oktober 2016.

For familierne i Familiens Fremtid har vi desuden adgang til progressionsmål fra Deloitte's dataindsamling i forbindelse med deres samlede evaluering af STARs forsøg med helhedsindsatser i ti projektkommuner (se Deloitte (2016)). Disse progressionsmål er målt hver tredje måned i perioden september 2014 til december 2016 og består af:

- Progressionsmålinger for voksne
  - WHO5 (spørgeskema, der måler voksnes trivsel)
  - Funktionsvurdering
- Progressionsmålinger børn

---

<sup>23</sup> En af borgerne frabad sig dog, at interviewet blev optaget. Intervieweren skrev i dette tilfælde efterfølgende et referat af mødet ud fra nedskrevne noter.

- Funktionsvurdering
- SDQ (Strengths and Difficulties Questionnaire) er et kort standardiseret spørgeskema, der giver mulighed for systematisk at måle børn og unges psykiske trivsel.

Kontrolgruppen fra Hørsholm Kommune er udvalgt på baggrund af et udtræk fra kommunen bestående af alle børn med en social sag pr. 1. januar 2014. Dette udtræk bestående af 358 børn blev koblet sammen med STARs DREAM-database via cpr-nummer på barnets formynder. Ud fra information om formynderens arbejdsmarkedstilknytning fandt vi 62 børn, hvor den registrerede formynder var på kontanthjælp i løbet af perioden 1. januar til 1. juni 2014. Information om kontrolgruppen fra Hørsholm Kommune består af:

- udtræk fra Hørsholm Kommunes økonomisystem bestående af alle cpr-konterede udgifter for de børn, der indgår i kontrolgruppen. Udgifterne er summeret over året for årene 2013, 2014, 2015 og 2016.
- udtræk fra Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekrutterings (STAR) forløbsdata DREAM vedrørende oplysninger om de voksnes tilknytning til arbejdsmarkedet i perioden 1. januar 2011 til 1. oktober 2016.

Grundprincippet i de kvantitative analyser følger en såkaldt diff-in-diff (DID)-metode, hvor *forskellen i udviklingen* udgør et mål for effekten.

Det vil sige, for de outputmål, hvor vi har information fra mindst en af kontrolgrupperne (arbejdsmarkedstilknytning, kommunale omkostninger, skolefravær og underretninger) anvendes et før-efter-design med kontrolgruppe, hvor den kvantitative evaluering af indsatsen vurderes ud fra, hvorvidt ændringen over tid (før før til efter start af Familiens Fremtid) er bedre end for *sammenlignelige* børn eller voksne i kontrolgruppen. Derfor vil det være forskellen i *udviklingen* for indsatsgruppen og kontrolgruppen snarere end forskellen i niveauet, der danner mål for effekten. Dette design er anerkendt og velafprøvet både internationalt og i Danmark<sup>24</sup>.

Der er dog en række forbehold i denne analyse, der gør, at metoden ikke anvendes stringent, og der udregnes således ikke egentlige effektmål for nogen af outputmålene (se forklaring kap. 3.1). I stedet præsenteres udviklingen for indsats- og kontrolgrupperne som en illustration af, hvordan det er gået de tilknyttede borgere i forhold til borgere fra lignende grupper.

---

<sup>24</sup> Betegnelsen diff-in-diff stammer fra det engelske "difference-in-difference" og henviser til, at effekten måles som en forskel i tidsudviklingen (målt før og efter indsatsen) mellem projektgruppe og kontrolgruppe. Denne tilgang tillader en udvikling over tid, der ikke skyldes indsatsen. Fx Blundell et al. (2002); Hansen et al. (2013).



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

Købmagergade 22  
1150 København K  
E-mail: [kora@kora.dk](mailto:kora@kora.dk)  
Telefon: 444 555 00