

Helhedsorienterede indsatser for udsatte borgere

-et casestudie om borgeres oplevelse af administrative byrder

Publiceret: 20. september 2026

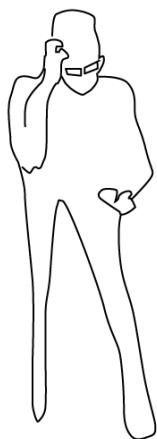
Af: Lena Kjeldsen, Anders Bøggild Christensen og Per Westersø

Abstract

Borgere med komplekse problemer har ofte sager i flere kommunale forvaltninger og på tværs af sektorer på én gang. Således står de over for en massiv mængde administrative byrder i form af både lærings-, efterlevelsese- og psykologiske omkostninger, når de sideløbende skal lære, hvilke ydelser og indsatser, som er relevante for dem, hvad de skal overholde i processen, og håndtere den psykologiske usikkerhed i forløbet. En række kommuner har givet sig i kast med at lave helhedsorienterede indsatser ved at oprette en specifik enhed til at afhjælpe disse omkostninger. Denne artikel undersøger, i hvilken udstrækning enhedsorganiseringen *Styrket Helhed* i Syddjurs Kommune har betydning for borgeres oplevelse af lærings-, efterlevelsese- og psykologiske omkostninger. Undersøgelsen bygger på dybdegående interviews med fem borgere, understøttet af syv interviews med rådgivere og en afdelingsleder og otte timers observation af teammøder. På tværs af omkostningerne peger borgerne på især to elementer, som medvirker til at lette de administrative byrder: den tætte kontakt til én rådgiver og rådgivernes faglige tilgang. Samtidig viser analysen, at disse elementer også er med til at bibeholde nogle typer af omkostninger. Artiklen peger samlet set på, at en enhedsorganisering kan lette borgernes administrative byrder og afrundes med en diskussion af, i hvilken grad offentlige organisationer kan og skal hjælpe med at mindske borgernes administrative byrder.

Indledning

Birgitte på 31 år bor i et hus af ældre dato i en lille landsby med sin mand og to børn på henholdsvis 5 og 12 år. Da det ældste barn startede i skole, gik der ikke længe før, han begyndte at mistrives i en sådan grad, at han ikke kunne sendes afsted. Dette medførte, at Birgitte måtte afbryde sit uddannelsesforløb på den lokale erhvervsskole, da hun ikke kunne møde stabilt op på sin læreplads. Efter et udredningsforløb i den regionale psykiatri fik barnet en autismediagnose og blev visiteret til en specialskole. Forløbet tog hårdt på Birgitte, som efterfølgende fik en belastningsreaktion i form af stress og angst, hvilket betød, at hun ikke vendte tilbage til sin uddannelse. Hun har således ikke haft en tilknytning til arbejdsmarkedet i mere end seks år. Det mindste barn har også været igennem et forløb i psykiatrien og går i et specialtilbud, der kan rumme hans skånebehov – et forløb, der belastede Birgitte yderligere. Birgittes mand lider af et alkoholmisbrug og er i behandling i kommunalt regi. Når Birgitte skal beskrive, hvordan hun oplever sine interaktioner med det offentlige, slår hun ud med armene, ryster på hovedet og siger: Jamen, jeg skal jo både være socialrådgiver, jurist, pårørende og borger på én og samme tid, og jeg kan faktisk ikke overskue det. Det er bare ALT for meget.



**“JAMEN, JEG SKAL JO BÅDE VÆRE
SOCIALRÅDGIVER, JURIST, PÅRØRENDE
OG BORGER PÅ ÉN OG SAMME TID, OG
JEG KAN FAKTISK IKKE OVERSKUE DET.
DET ER BARE ALT FOR MEGET.”**

Birgitte er en fiktiv person og et eksempel på, hvad politikere og offentlige systemer vil kalde en borger med komplekse problemer (se fx Regeringen, 2018). I Birgittes tilfælde har hun børn i behandling i den regionale psykiatri, en mand i kommunal misbrugsbehandling, kontakt med den kommunale børn- og ungeforvaltning hvor familien har tilknyttet en familiebehandler pga. børnenes skolefravær og mandens misbrug, og sidst men ikke mindst er hun selv arbejdsløs og derfor i kontakt

med det kommunale beskæftigelsessystem. Denne gruppe borgere har således mange kontaktpunkter med den offentlige sektor, hvor hver forvaltning arbejder ud fra sin egen sektoropdelte lovgivning, som borgerne skal holde styr på, samtidig med at de kæmper med både sociale og helbredsmæssige udfordringer.

Undersøgelser viser, at udsatte borgere ofte oplever en manglende sammenhæng i deres indsats og selv ender som bindeled mellem de offentlige parter, hvor de skal (gen)fortælle deres forløb til nye sagsbehandlere og viderebringe oplysninger om, hvilke indsatser der er sat i gang i forskellig regi (Hjelmar et al., 2024). Denne gruppe borgere står således over for en massiv mængde *administrative byrder* – et begreb som blev udviklet af Herd, Moynihan & Harvey i 2015 til at beskrive de udfordringer, som alle borgere oplever i mødet med offentlige hjælpesystemer. Ressourcesvage borgere vil oftest opleve større administrative byrder end andre, da de ofte vil have mange kontaktflader med det offentlige, som besværliggør adgangen til en velfærdsydelse yderligere, da de mange indsatser kan forhindre denne gruppe af borgere i at bruge standardiserede selvbetjeningsløsninger (Christensen et al., 2020; Larsson, 2021; Bell et al., 2023). Således får denne gruppe borgere berøringsflader med flere offentlige forvaltninger, og indsatserne er ikke koordineret, hvilket efterlader dem med ansvaret for at genfortælle og koordinere indsatsen. I sidste ende vil det kunne føre til, at udsatte borgere opgiver at søge hjælp til at deltage på arbejdsmarkedet eller forbedre deres families situation, eller at den manglende koordinering betyder, at indsatser overlapper på en uhensigtsmæssig måde.

Politisk vedtog Folketinget i 2018 en bred politisk aftale om rammerne for en helhedsorienteret indsats, hvor borgere med komplekse problemer kunne blive tilbudt "én udredning, én visitation og én samlet afgørelse samt en enkel klageadgang" (Regeringen, 2018, 1). Aftalen blev dog aldrig realiseret i konkret lovgivning og droppet igen i 2025 (Beskæftigelsesudvalget, 2025). Sideløbende med den nationalpolitiske aftale har en række kommuner og regioner givet sig i kast med forsøg på at lave mere helhedsorienterede indsatser (Danske Regioner, 2018; Oxford Research & LEAD, 2020; Holm-Petersen et al., 2021; Kommunernes Landsforening, 2021). En undersøgelse fra Vive i 2025 viste, at 80 ud af 98 kommuner har helhedsorienterede indsatser for udsatte børn og unge (Dalsgaard & Lemvig, 2025a). Undersøgelsen viser dog også, at langt de fleste kommuner organiserer indsatserne i en såkaldt netværksorganisering, hvor man formaliserer samarbejdet inden for den eksisterende organisationsstruktur. I en undersøgelse af helhedsorienterede indsatser

i 28 kommuner foregik kun en ud af syv indsatser i en særskilt organisering etableret til lejligheden – en såkaldt enhedsorganisering (Dalsgaard & Lemvig, 2025b, s. 9-10).

’Styrket Helhed’ i Syddjurs Kommune er et eksempel på en enhedsorganisering, hvor der er oprettet en afdeling, som arbejder tværfagligt og på tværs af forvaltningerne i kommunen med at reducere antallet af kontaktpersoner for borgeren og lave en samlet plan afstemt med borgeren. Borgeren har således kun én kontaktperson, som varetager alle sager, der vedrører borgeren og dens familie. I det fiktive eksempel med Birgitte vil den samme rådgiver være kontaktperson i Birgittes beskæftigelsessag og familiesag. Er manden i arbejde og har en misbrugssag er det også muligt, at kontaktpersonen er fra Styrket Helhed. Afdelingen er således et eksempel på, hvordan en kommune har lavet en særlig organisering af indsatsen for borgere med komplekse problemer, hvor kommunen har fravalgt den typiske organisering ud fra lovgivningen og i stedet har samlet myndighedsbeføjelser på tværs af alle lovgivninger med relevans for familien.

I denne artikel undersøger vi, i hvilken udstrækning en enhedsorganisering i form af Styrket Helhed har betydning for oplevelsen af de administrative byrder for borgere med komplekse problemer.

Empirisk er undersøgelsen relevant, da den eksisterende litteratur enten forholder sig teoretisk til helhedsorientering (Guldager, 2008; Christensen, 2023) eller benytter sig af interviews med fagprofessionelle i kommunerne (se f.eks. Deloitte 2017; Oxford Research & LEAD 2020; KL 2021; Social og Boligstyrelsen, 2023). Der eksisterer således kun ganske få studier, som undersøger borgernes erfaringer i en dansk kontekst. En af disse er Villumsen & Leth (2018), som i en undersøgelse af familiers oplevelse af en helhedsorienteret indsats i Skive Kommune fra 2014-2017 identificerer, at familierne oplever, at den tætte kontakt med én rådgiver i stedet for mange bidrager til at give borgeren mere handlekraft, da de ikke skal bruge deres tid på at finde rundt i kommunens forvaltninger. Ydermere oplevede de interviewede familier, at rådgiveren var mere tilgængelig og nysgerrig på familiernes perspektiver, så relationen bliver et reelt samarbejde om at forbedre familiens situation. En anden undtagelse er Holm-Petersen et al. (2021), der på baggrund af en survey konkluderer, at borgerne generelt oplevede et markant forbedret samarbejde.

I denne artikel fokuserer vi udelukkende på, hvordan man i en dansk forvaltning har forsøgt at lave en organisering, som bedre kan understøtte en helhedsorienteret indsats over for borgere med komplekse problemer. Der er imidlertid ikke tale om et begrænset dansk fænomen. I den internationale litteratur omtales *integrated services* som et brugbart perspektiv til at dæmme op for

borgeres komplekse problemer (se fx Marsh, 2006; Minas, 2016; Heidenreich & Rice, 2016). Integrerede services tager ofte form af såkaldte 'one-stop-shops', som forsøger at modgå den fragmentering, som New Public Management reformer ofte beskyldes for at have skabt i den offentlige sektor (Kubicek & Hagen, 2000; Howard, 2017). Disse one-stop-shops kan dog tage mange former og formål, og således kan formålet med dem være alt fra at støtte borgere med komplekse problemer på tværs af alle borgerens udfordringer til i højere grad at fokusere på afgrænsede områder som fx alle udfordringer knyttet til beskæftigelse eller online selvbetjening (Kubicek & Hagen, 2000). Grundet pluralismen i den internationale litteratur om, hvad integrated services er for en størrelse, er det vanskeligt at sammenligne de internationale studier med den form for enhedsorganisering, som denne undersøgelse omhandler.

Teoretisk er undersøgelsen også relevant. Der er en hurtigt voksende litteratur om, hvordan borgerne oplever deres interaktioner med det offentlige system med udgangspunkt i teorien om administrative byrder. Disse studier tager typisk udgangspunkt i én bestemt type service fx beskæftigelse (Bækgaard et al., 2021; Bækgaard & Madsen, 2023; Cecchini, 2024), byggesager (Nielsen & Nielsen, 2024), sundhedsydelser (Moynihan, Herd & Harvey, 2015; Halling, 2024) eller digitaliseringen af kontaktfladerne til en bestemt ydelse (Larsson, 2021; Madsen et al., 2022; Madsen & Hjelholt, 2024). Borgere med komplekse problemer har dog flere kontaktflader med det offentlige hjælpesystem på samme tidspunkt, hvilket vi i tråd med Christensen et al. (2020) og Bell et al. (2023) formoder er med til at øge oplevelsen af administrative byrder. Undersøgelsens bidrag til den eksisterende litteratur er således, at vi i modsætning til de eksisterende studier fokuserer på helheden af de omkostninger, som borgerne møder i deres interaktioner med det offentlige og ikke kun i forbindelse med én bestemt type af interaktion.

“UNDERSØGELSENS BIDRAG TIL DEN EKSISTERENDE LITTERATUR ER SÅLEDES, AT VI I MODSÆTNING TIL DE EKSISTERENDE STUDIER FOKUSERER PÅ HELHEDEN AF DE OMKOSTNINGER, SOM BORGERNE MØDER I DERES INTERAKTIONER MED DET OFFENTLIGE.”

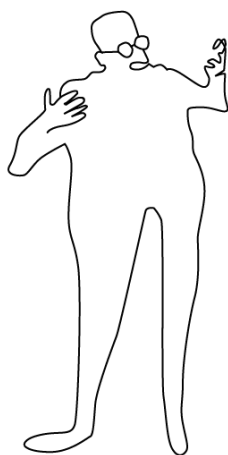


I det næste afsnit vil vi uddybe vores empiriske case, afdelingen Styrket Helhed, i et forsøg på at nuancere, hvordan afdelingen er organiseret, og hvordan denne organisering adskiller sig fra en typisk kommunal organisering. Herefter vil vi udfolde teorien om administrative byrder, hvilket efterfølges af et metodeafsnit, hvor vi forklarer studiets empiriske grundlag og metodiske overvejelser. Efter dette vil vi udfolde analysen og slutteligt diskutere studiets fund.

Styrket Helhed

Styrket Helhed er en afdeling, som arbejder helhedsorienteret med borgerne og deres familier. Afdelingen er organisatorisk forankret på beskæftigelsesområdet, hvor socialrådgiverne har kompetence som myndighed indenfor beskæftigelse-, familie- og socialområdet. For at blive inkluderet i Styrket Helhed er det et krav, at borgerne har en sag i Jobcenteret og en sag i enten social eller familieafdelingen. I praksis henvises den enkelte borger til Styrket Helhed fra en af de andre forvaltninger, hvis det vurderes at være relevant for borgeren. Medarbejderne har hver tilknyttet 12-15 familier, som kan bestå af en eller flere voksne samt eventuelle børn.

Formålet med Styrket Helhed er at reducere kompleksiteten i borgerens kontakt med Syddjurs kommune for derigennem at støtte borgere, som er langt fra arbejdsmarkedet i at opnå selvforsørgelse og styrke borgeren og evt. familie til bedre trivsel. Antallet af professionelle kontaktpersoner er reduceret, så borgeren kun har én rådgiver og de indsatser, borger eller familie skal deltage i, er afstemt mellem borger og rådgiver fra Styrket Helhed og der arbejdes med én helhedsorienteret plan, hvor alle indsatser indgår.



“FORMÅLET MED STYRKET HELHED ER AT REDUCERE KOMPLEKSITETEN I BORGERENS KONTAKT MED SYDDJURS KOMMUNE FOR DERIGENNEM AT STØTTE BORGERE, SOM ER LANGT FRA ARBEJDSMARKEDET I AT OPNÅ SELVFORSØRGELSE OG STYRKE BORGEREN OG EVT. FAMILIE TIL BEDRE TRIVSEL.”

Administrative byrder – en teoretisk linse til at forstå borgernes interaktioner med det offentlige

Oprindeligt blev administrative byrder defineret af Burden et al. (2012) som værende 'et individs oplevelse af policy implementering som besværlig' (Burden et al., 2012, s. 741 egen oversættelse). Således var analyseobjektet offentlige medarbejdere og deres oplevelse af udfordringerne ved at omsætte formel policy til en operationel implementering i en lokal kontekst, og tidlige studier dokumenterede, hvordan den faktiske implementering af policy kunne besværliggøres ved at pålægge administrative benspænd for både forvaltningen og for borgerne (Moynihan, Herd & Harvey, 2015; Madsen & Hjelholt, 2024). Dette kan både være en bevidst proces i tilfælde hvor politikere ønsker at hæmme tilgangen til en velfærdsydelse, men det kan også foregå utilsigtet (Madsen og Baekgaard, 2024).

Senere blev begrebet udvidet til at omhandle borgernes oplevelse af deres interaktioner med det offentlige. Herd & Moynihan (2018) argumenterer for, at administrative byrder har nogle specifikke kendetegn. For det første er de konstruerede og hermed et produkt af både en vedtaget politik men også organisatoriske praksisser. For det andet har administrative byrder konsekvenser for den enkelte borger, idet de påvirker om borgeren faktisk kan få adgang til en ydelse og herigennem få fuldt udbytte af deres medborgerskab (Madsen et al., 2022). Sidst men ikke mindst er de distributive forstået således, at de er ujævnt fordelt mellem borgerne. Flere empiriske undersøgelser viser således, at resourcesvage borgere oftest oplever større administrative byrder end andre, da deres kognitive ressourcer ofte er lavere, da de er pressede pga. fx lav indkomst, sygdom og lav grad af socialt netværk. Derudover vil denne gruppe ofte have mange kontaktflader med det offentlige, som besværliggør adgangen til en velfærdsydelse yderligere (Christensen et al., 2020; Larsson, 2021; Bell et al., 2023).

**“FLERE EMPIRISKE UNDERSØGELSER
VISER SÅLEDES, AT RESSOURCESVAGE
BORGERE OFTEST OPLEVER STØRRE
ADMINISTRATIVE BYRDER END ANDRE, DA
DERES KOGNITIVE RESSOURCER OFTE
ER LAVERE, DA DE ER PRESSEDE PGA. FX
LAV INDKOMST, SYGDOM OG LAV GRAD
AF SOCIALT NETVÆRK.”**



Herd & Moynihan opdeler administrative byrder i tre typer af omkostninger: lærings-, efterlevelsese- og psykologiske omkostninger (Herd & Moynihan 2018). Læringsomkostningerne omfatter den tid og energi, som borgerne må lægge i at identificere, hvilken ydelse, lov, service der er relevant for dem inkl. at forstå kravene til at få adgang, og hvad man skal gøre for at bibeholde sin adgang. Efterlevelseseomkostningerne omfatter den tid og energi, som borgerne skal bruge for at overholde de krav, som en bestemt velfærdsydelse kræver. Det kan bl.a. indebære at give bestemte informationer til en myndighed, dokumentation, tid brugt på at kommunikere med myndigheden, overholde tidsfrister, betale gebyr og udgifter (herunder tid) til fx transport. De psykologiske omkostninger omfatter de psykiske omkostninger forbundet med interaktionerne. Det kunne være fx stress og nervøsitet over at skulle kontakte myndigheden, psykologiske omkostninger i forbindelse med lærings- og efterlevelseseomkostningerne, da det fx kan virke uoverskueligt overhovedet at skulle identificere, hvilke krav man skal leve op til for at være i målgruppen for en bestemt ydelse. I næste afsnit vil vi uddybe, hvordan vi som en del af vores analysestrategi operationaliserer teorien om administrative byrder, så det bliver muligt at identificere de tre typer af omkostninger i empirien.

Metode, data og analysestrategi

Undersøgelsen er et casestudie med et bredt datamateriale, som fremgår af tabel 1.

Tabel 1. Oversigt over empiri

Datakilde	Antal	Formål
Interne dokumenter (undersøgelse af borgernes oplevelse med afdelingen fra 2021)	1	At få indblik i, hvordan man tidligere har undersøgt borgernes oplevelse og resultaterne af undersøgelsen.
Observationer af interne teammøder	4 (i alt 8 timer)	At få indblik i, hvordan rådgiverne taler om borgerne og sparrer om deres opgaver.
Interviews med rådgivere	5	At få indblik i rådgivernes refleksion om deres arbejdsmetoder og oplevelse af borgerne.
Interview med afdelingsleder	1	At få indblik i de organisatoriske rammer om afdelingen
Interviews med borgere	5	At få indblik i borgernes oplevelse af at være en del af Styrket Helhed. Primære data til denne artikel.
Workshop med rådgivere og leder	1 (2 timer)	At få kvalificeret vores fund og være grundlag for fælles refleksion over afdelingens praksis.

I denne analyse lægges der vægt på en dybdegående analyse af de fem borgerinterview, hvor øvrige data fremstår som kontekst i fortolkningen.

Borgerne er rekrutteret gennem medarbejderne, hvor hver medarbejder har rekrutteret en borger til interview. Inklusionskriteriet for borgerne er, at de har påbegyndt samarbejdet i Styrket Helhed efter juli 2024. Dvs. at de ikke er helt nystartede i projektet, men samtidigt har god erindring om tiden før og overgangen ind i projektet. Dette kriterium har indkredset mulige informanter til to eller

tre familier for hver medarbejder. Medarbejderne har en sagsstamme på mellem 12-15 familier, hvor der i hver familie kan være adskillige sager.

Borgerne er blevet spurgt af medarbejderne angående deltagelse, hvilket kan give bias, hvis medarbejderne systematisk har spurgt borgere, som, de tror, er positive over for indsatsen. Til en workshop med medarbejderne drøftede vi derfor, hvordan de faktisk udvalgte informanterne. Enkelte medarbejdere frasorterede mulige informanter med stærke kognitive udfordringer, men oplevede i øvrigt meget få valgmuligheder ud fra de opstillede kriterier i forhold til, hvem de kunne kontakte. Derudover er Styrket Helhed et frivilligt tilbud, hvor borgere, uden sanktioner, kan vende tilbage til de relevante forvaltninger i kommunen og de indsatser, som de tidligere har fået, hvis de ikke er tilfredse med tilbuddet. Således vil meget utilfredse borgere af naturlige årsager ikke være tilknyttet afdelingen. Dog kan der stadig være mulighed for positiv selektion. Eksempelvis udtalte en af informanterne efter interviewet, at hun valgte at deltage, fordi hun virkelig bare gerne ville have spredt budskabet om, at hun oplevede, at den her måde at arbejde på var fantastisk, og at kommunen skal blive ved med at arbejde på denne måde. Denne informant er således et eksempel på, at også borgerne kan have en agenda, og på den baggrund kan resultaterne af undersøgelsen heller ikke betragtes repræsentative for alle de borgere, som er tilknyttet afdelingen. Dette er heller ikke formålet med en kvalitativ undersøgelse som denne. Undersøgelsen siger i stedet noget om, hvordan udvalgte borgere oplever, at Styrket Helhed har betydning for deres administrative byrder, hvilket kan give indikationer på, hvilke faktorer som skaber omkostninger for borgerne, og hvordan man kan arbejde med at reducere dem.

Der er variation i vores datasæt angående typer af komplekse sociale problemer, men vi har hverken mænd eller børn med i materialet. Informanterne er ikke repræsentative, men udgør en variation i målgruppen for Styrket Helhed.

Vores fem informanter er alle kvinder, men i øvrigt meget forskellige i forhold til:

- alder (fra ung til midaldrende)
- familiær situation (enlige, enlige forældre med hjemmeboende børn, parforhold med børn)
- uddannelsesmæssig baggrund (ufaglærte, erhvervsuddannelse eller professionsuddannelse)

- arbejds erfaring (meget få erfaringer til langvarige erfaringer)
- erfaring med det kommunale system (Alle informanterne har været tilknyttet det kommunale system. Nogle i andre kommuner inden flytning til Syddjurs. Nogle af informanterne har som barn haft en sag i familieafdelingen, mens andre først er blevet tilknyttet kommunen som voksne)
- typer af sammensatte sociale problemer (alle informanter har en sag i jobcentret. Informanter med børn har også sager i familieafdelingen pga. mistrivsel hos deres børn, nogle af disse børn er i gang med udredningsforløb i psykiatrien. Derudover har flere af informanterne psykiske handicap som fx ADHD).

Interviewene er gennemført som semistrukturerede interviews (Kvale & Brinkman 2015) og opbygget efter en kronologi i borgerens forløb - tiden før Styrket Helhed, overgang til og første tid i afdelingen, forløbet siden og til i dag.

Borgerne har valgt interviewsted. To har vi mødt på rådhuset, mens tre er interviewet i eget hjem. Interviewene havde en varighed af ca. 45 minutter og er gennemført af en hovedinterviewer samt en medinterviewer, der havde til opgave at styre tid og sikre tematisk stringens på tværs af interviews. Interviewene er efterfølgende transskriberet.

Analysen har fulgt en teoretisk funderet deduktiv kodestrategi (se figur 1) i forlængelse af forskningsspørgsmålet (Kvale & Brinkman 2015, s. 261), dog med en åben kategori til at notere andre temaer. I analysen har vi givet informanterne et pseudonym.

Tabel 2: Analyseskema

Administrative byrder	Kodning af byrder
Læringsomkostninger	Hvordan beskriver borgeren sine vanskeligheder ved at forstå og opnå adgang til systemet?
Efterlevelseseomkostninger	Hvordan beskriver borgeren sine praktiske vanskeligheder samt vanskeligheder ved overholdelse af krav og kontakt i forløbet med systemet?
Psykologiske omkostninger	Hvordan beskriver borgeren de negative følelser, der opstår i kontakten med systemet?

Skema baseret på Herd & Moynihan (2018) og Madsen et al., (2022).

Hvordan mindsker Styrket Helhed udsatte borgeres oplevelse af administrative byrder?

Analysen er opdelt i de tre teoretiske temaer: lærings-, efterlevelsese- og psykologiske omkostninger. Dette er en analytisk skelnen, og i praksis vil der være overlap mellem temaerne, da især de psykologiske omkostninger kan være konsekvenser af fx ikke at kunne overskue læringsomkostningerne forbundet med at skulle søge hjælp eller ikke at kunne honorere efterlevelseseomkostninger om fx at deltage i en indsats. I nogle tilfælde vil citaterne således sige noget om flere typer af omkostninger, hvilket vi forholder os til eksplicit i teksten. Således forsøger vi at omfavne teoriens kompleksitet.

Læringsomkostninger

På tværs af interviewene med borgerne fremstår tre indsigter om læringsomkostninger:

- Erfaringer FØR Styrket Helhed med høje læringsomkostninger
- Den tætte kontakt til én rådgiver mindsker læringsomkostninger
- Manglende ressourcer til overhovedet at påtage sig læringsomkostninger

Erfaringer FØR Styrket Helhed med høje læringsomkostninger

Det er værd at bemærke, at dette tema omhandler tiden FØR Styrket Helhed. Et af undersøgelsens inklusionskriterier var, at de skulle have været tilknyttet Styrket Helhed ca. seks-ni måneder inden interviewet fandt sted, så de havde erfaring med afdelingen, men stadig kunne forholde sig til tiden op til. Måske af den årsag havde informanterne en del udtalelser om deres oplevelser, før de overgik til Styrket Helhed. Her er et generelt træk, at de syntes, det var svært at orientere sig og forstå, hvordan man som borger opnår hjælp. Anne og Sanne giver et par eksempler på dette:

Altså det var ligesom os, der skulle finde ud af lovgivningen, hvordan kunne vi søge om noget? Og så ligesom få søgt om det.... Vi følte ikke, at vi blev særlig meget sådan vejledt eller hjulpet, hvis jeg skal være helt ærlig... altså fik jeg de rigtige oplysninger, så jeg kunne søge de rigtige ting? Altså jeg synes, det med vejledning var meget svært at få. For eksempel, hvad kunne vi søge om? Hvad kunne vi være berettiget til? Hvordan søger vi? Hvad er det for nogle paragraffer? og det synes jeg er svært at gennemskue, når man ikke selv er socialrådgiver eller er inde i paragraffer på den måde. Øh... så der forsøgte vi at få noget vejledning ... oftest oplevede vi, at det mislykkedes. (Anne)

Hvis jeg ringede til min forrige sagsbehandler (om)... et eller andet. "Jamen så skal du have fat i den og den. Så får du lige nummeret." Så ringer man til det kontor, "der er på ferie, og der er ikke nogen vikar" eller "så må du lige ringe i næste uge." Så ringer man så. "Jamen, du er ikke på min sag, fordi vi lige byttede rundt på det" og sådan noget, så kan man vente på en... ej. Stop. (Sanne)

Anne giver udtryk for, at det kræver meget viden for at kende sine rettigheder, og at det er svært at håndtere kommunen og opnå hjælp, mens Sanne oplever at blive sendt meget rundt i systemet for at opnå hjælp. Begge har således oplevet store læringsomkostninger i deres forløb.

Informanterne giver således udtryk for en frustration over at lære at forstå systemet samt en række vanskeligheder ved at opnå adgang og få den hjælp, som de oplever behov for. Disse vanskeligheder mindskes dog for alle vores informanter ved overgangen til Styrket Helhed.

Den tætte kontakt til én rådgiver mindsker læringsomkostningerne

Dette tema er et eksempel på, at et specielt element i afdelingen- at borgeren kun har én rådgiver – har betydning for alle tre typer af omkostninger og i gengivelse af interviewene er det svært at adskille omkostningerne skarpt.

Det er en generel oplevelse, at Styrket Helhed har bidraget til at mindske læringsomkostningerne, så kommunen i dag fremstår langt mere tilgængelig. Dette sikres især gennem, at borgerne oplever, at der kun er en person, som de skal forholde sig til, og at denne person aflaster borgeren. Formuleret anderledes overtages en stor del af læringsomkostningerne af rådgiveren, og på tværs af interviewene giver informanterne udtryk for, at de er meget glade for, at deres rådgiver har styr på, hvilke ydelser og indsatser der er relevante for dem. Line udtrykker det således:

Så hun kan sortere i, hvad det er, at der er relevant for mig. Så jeg ikke skal forholde mig til hele systemet, men jeg skal kun forholde mig til hende, og hun er uddannet i at vide noget om al den her kompleksitet. Den har jeg faktisk ikke behov for at blive præsenteret for. (Line)

Manglende ressourcer til overhovedet at påtage sig læringsomkostninger

Under nogle af interviewene går et tema omhandlende manglende overskud til at interagere med kommunen igen. Flere af informanterne udtrykker, at de som en følge af deres komplekse problemer lider af en belastningsreaktion og derfor ikke kan overskue at sætte sig ind i alle de forskellige regler. Andre har huller i deres hukommelse og kan derfor ikke huske, hvordan de overhovedet har fundet ud af, hvilke ydelser som var relevante for dem. I dette tilfælde er der en sameksistens mellem lærings- og psykologiske omkostninger, idet de mange læringsomkostninger er med til at øge de psykologiske omkostninger. Anne udtaler fx følgende om sin første kontakt med jobcentret:

Det var jo fordi, at jeg ikke kunne fortsætte på min uddannelse, fordi jeg var for syg, og jeg gik ned og sagde "Hvad gør jeg? Jeg vil gerne på kontanthjælp, jeg vil gerne... Hvad skal jeg gøre? Jeg er pissesyg".

Citatet fra Anne illustrerer et manglende overskud til at påtage sig læringsomkostningerne til at forstå, hvilken forsørgelsesydelse som er relevant for hende. Som hun selv udlægger det, har hun brug for hjælp, hvilket også indbefatter, at hun ikke selv skal tage stilling til, hvilken form for ydelse.

Sanne er blevet sygemeldt fra sit arbejde med en overbelastningsreaktion i kølvandet på mistrivsel og sygdom hos hendes børn og partner. Hun beskriver flere gange i interviewet, at hun på trods af at have en professionsbacheloruddannelse og en mand med en lang videregående uddannelse ikke havde overskud til at sætte sig ind i reglerne. Familien forsøgte i starten, men opgav efter at deres klage over afslag på tabt arbejdsfortjeneste blev afvist.

Det empiriske materiale omkring dette tema er dog ikke entydigt. Der er især én informant, som kender reglerne indgående på grund af tidligere erfaring med kommunen. Denne borger henvendte sig også selv til Styrket Helhed for at komme ind i afdelingen for at få hjælp til at overskue sin situation. På baggrund af det relativ begrænsede datagrundlag for denne undersøgelse kan vi ikke sige noget entydigt om, i hvilken grad komplekse problemer fører til et manglende overskud til at påtage sig læringsomkostninger, men perspektivet er yderst relevant og fordrer nærmere undersøgelse.

Efterlevelsесomkostninger

Efterlevelsесomkostningerne indeholder den tid og de kræfter, som borgeren skal bruge på at efterleve kravene for at beholde retten til en bestemt ydelse som fx at give bestemte informationer, overholde tidsfrister, kommunikere med myndigheden og deltage i møder og indsatser. Temaerne under denne kategori rummer både efterlevelsесomkostninger, som informanterne oplever er blevet mindsket, samtidig med at deres deltagelse i Styrket Helhed også påfører dem nogle ekstra efterlevelsесomkostninger, som de ellers ikke ville have haft:

- De praktiske efterlevelsесomkostninger mindskes
- Nogle efterlevelsесomkostninger stiger – men opleves ikke som en byrde

De praktiske efterlevelsесomkostninger mindskes

Denne overskrift rummer flere elementer, som vi har valgt at samle under betegnelsen praktiske efterlevelsесomkostninger.

Ovenfor behandlede vi, hvordan informanterne oplever, at den tætte kontakt med kun én rådgiver er med til at lette læringsomkostningerne. Dette element i organiseringen har dog også betydning for efterlevelsесomkostninger, hvor citatet fra Mette illustrerer, hvordan efterlevelsесomkostningerne falder ved, at hun ikke skal give de samme informationer til alle de

sagsbehandlere, som hun tidligere har haft kontakt med. Lovgivningen stiller nemlig krav til, at borgerne er med til at oplyse deres egen sag ved at afgive informationer, og idet det er den samme rådgiver, som behandler borgerens sager på tværs af lovgivninger, lettes denne byrde.

En central omkostning for informanterne har været kravet om at skulle møde fysisk op på kommunens kontorer. I forhold til casen er det her relevant at nævne, at Syddjurs Kommune er en meget geografisk spredt kommune med jobcenter i Ebeltoft og familieafdeling i Hornslet. Borgerne kan således have to timers rejsetid med offentlig transport for at kunne møde op på kommunens kontor, hvis de bor i en landsby uden for de større byer:

Og hun kommer her, så jeg skal ikke til at rejse. Jeg skal ikke til at tænke på logistikken om at skulle... Nu er Syddjurs kommune jo lidt speciel, fordi der skal man jo helt til Ebeltoft... så der er meget logistik i bare at komme til et enkelt møde (Line)

Dette element i organiseringen har også en stor betydning for borgernes psykologiske omkostninger, hvilket vi tager fat på under den kategori.

Det er dog ikke kun de fysiske besøg, der aflaster. Den lette og hurtige adgang til deres kontaktperson i form af SMS eller mail gør også samarbejdet med kommunen meget fleksibelt og enkelt. Borgerne ved, hvem de skal tage fat i, og opnår en let adgang ind til det kommunale system:

Nej, fordi hvis jeg er i tvivl om noget, så ringer jeg jo bare til [red. Rådgivernavn slettet], og så løser hun problemet (Informant griner).

Interviewer: Så hvis du skal kontakte nogen i kommunen, så ved du altid, hvem det er lige nu?

Ja. Altid [red. Rådgivernavn slettet] først. (Sanne)

Sidst men ikke mindst beskriver informanterne, at efterlevelsedomkostninger i form af krav om, at man som borger skal åbne sine breve i e-boks, mindskes i Styrket Helhed, da det er muligt både at få hjælp af sin rådgiver til at åbne og forholde sig til brevets indhold om rettigheder og pligter. Dette tema behandles mere under de psykologiske omkostninger.

Nogle efterlevelsedomkostninger stiger – men opleves ikke som en byrde

Vi har tidligere i analysen behandlet, at informanterne oplever, at det mindsker læringsomkostningerne kun at have én rådgiver. Denne organisering medfører dog også, at informanterne beskriver, at de har meget mere kontakt med kommunen, end de tidligere har haft. Flere har således kontakt med deres rådgiver en gang om ugen, mens andre har hver anden uge. Kontakten kan være begrænset fx via sms, men det kan også være gåture, lange telefonsamtaler eller andet. Mette beskriver det således:

Jamen det er jo nok i gennemsnit... Måske i gennemsnit en gang om ugen. [...] Ja, bare lige en sms eller sådan et eller andet. Ja, jamen hvis der er et eller andet, så kan jeg også lige skrive til [red. Rådgivernavn slettet] “Ved du hvad, det hele det vælter lige nu, kan jeg ringe til dig, eller vil du ringe til mig?”, “Ja, jamen det kan jeg lige der og der og hvordan og sådan nogle ting”.

Fælles for alle beskrivelserne er dog, at de ikke opleves som en byrde, men som en interesse fra rådgiveren i deres ve og vel. Dette punkt uddybes også i afsnittet om de psykologiske omkostninger.

Psykologiske omkostninger

De psykologiske omkostninger omfatter de psykiske omkostninger forbundet med interaktionerne. Det kunne være fx stress og nervøsitet over at skulle kontakte myndigheden og psykologiske omkostninger i forbindelse med lærings- og efterlevelsedomkostningerne. I interviewene trådte følgende temaer frem:

- Rådgivningen foregår i et trygt rum
- Tillid til sin rådgiver
- Følelse af ligeværd
- Ventetiden mindskes ikke nødvendigvis
- Rådgiverskift: en ekstra byrde for nogle – ikke for andre

Rådgivningen foregår i et trygt rum

“AT FLYTTE MØDER UD AF KOMMUNENS FORMELLE LOKALER OG I STEDET MØDES I BORGERNES HJEM ER IKKE KUN EN PRAKTISK LETTELSE, MEN OGSÅ EN STOR PSYKOLOGISK LETTELSE.”



Det første tema knytter an til den mindskelse af efterlevelsesomkostningerne, som informanterne beskriver ved, at rådgivningen ikke foregår på et kommunalt kontor, men i stedet i borgerens hjem eller et andet sted, som borgeren foretrækker. At flytte møder ud af kommunens formelle lokaler og i stedet mødes i borgernes hjem er ikke kun en praktisk lettelse, men også en stor psykologisk lettelse:

Altså jeg lider af en form for angst, og det at skulle træde ind i kommunens bygning og ligesom... Det er bare angstprovokerende i sig selv, hvorimod det at kommunen kommer ud til mig, det gør, at vi også kommer lynhurtigt i gang med snakken og det vigtige... Fordi det er bare, at de kommer ind og tager deres jakke af, og siger hej, og sætter sig her, får en kop kaffe, og det føles rart, ikke? Altså roligt og trygt. (Line)

Rigtig rart og fint for mig, at... hvad hedder det... sagsbehandlerne kommer hjem på besøg. Jeg havde rigtig lidt overskud og rigtig lidt ressourcer til ligesom at... altså det der med at skulle ud ad døren og sådan noget, det var jo ligesom nok til, at så var mit nervesystem belastet i flere dage og sådan noget. Så det der med, at de kunne komme hjem på besøg, og det ligesom kunne få lov til... og der oplevede jeg... da det startede med Styrket Helhed... at pres og forventninger blev lagt sådan helt ned. (Anne)

På tværs af interviewene peger informanterne på dette element som værende af stor betydning for dem, da det reducerer oplevelsen af pres og forventninger.

Tillid til sin rådgiver

Tilgangen i Styrket Helhed betyder, at informanterne opnår en tillid og tryghed ved samarbejdet.

Interviewer: Og du har tillid til at invitere hende ind, også i det, du selv kalder kaos?

Ja. Det er det, fordi altså det, jeg kan mærke, og det jeg også har oplevet, det er jo, at jeg skal ikke stå og lyve, og jeg skal ikke dække over et eller andet. Jeg kan faktisk... Jeg skal bare være direkte ærlig og åben og vise, hvordan det ser ud, også for, at de bedre kan få en forståelse for vores situation, og for at bedre kunne forstå, hvad det er, at vi kæmper med. (Mette)

Flere beskriver også, at tilliden til deres rådgiver medfører aflastning i forhold til at skulle forholde sig til de efterlevelsomkostninger, som er forbundet med at skulle åbne og reagere på elektronisk post. De beskriver en stor tryghed ved, at medarbejderen har styr på, hvad der dukker op i e-boks, og at hvis det er noget ubehageligt, så har de en person, der kan hjælpe dem med dette.

Altså, der er også en masse angst forbundet med at åbne e-boks. Jeg er blevet så meget bedre til det, efter at jeg er kommet i Styrket Helhed, fordi jeg ved 100% sikkert, at der ligger ikke noget og ramler derinde. Der ligger ikke noget, som lige pludselig slår mig i ansigtet med en eller anden... Altså nogle gange så har man jo fået sådan nogle nærmest sådan computergenererede, du ved "Du skal gøre det og det, og hvis du ikke gør det og det, så bum bum bum", altså, du ved sådan... Altså meget... Altså bare det, at jeg snakker om det, så kan jeg mærke, at min krop reagerer altså helt vildt... Jeg er 100% sikker på, at hvis der er noget, jeg skal tage stilling til, så har (min rådgiver) skrevet en SMS til mig "Du skal lige huske at gå ind og kigge på det og det", altså bare sådan. (Line)

Følelse af ligeværd

Alle informanterne fremhæver, at tilgangen i Styrket Helhed medvirker til, at de oplever at blive værdigt behandlet og som borgere med ressourcer til at handle i deres eget liv. Således beskriver flere af informanterne, at de nu føler sig som medspillere eller samarbejdspartnere i deres eget liv:

Jamen, det er at være medspiller jo i mit eget liv, ikke? Det er, at jeg ikke bliver sat uden for indflydelse af, hvad det er, der skal foregå. Og at jeg så har nogen, der samarbejder med mig om at få det til at lykkes. (Anne)

Mette uddyber, hvordan forløbet opleves som et givende samarbejde, hvor hun oplever sig hørt:

Du bliver hørt. Du bliver set som en helhed og ikke individuelt. Jamen, at de er medspillere, og de er også lydhøre overfor, hvad du fortæller. At de har fokusset på dig og din familie og dine behov og ikke fokus på en lovgivning, og det der, at de får det til ikke at virke så stift "Og så den her lovgivning skal vi bare følge, og den her lovgivning og uuhhh", men det ryger ligesom lidt i baggrunden. Vi ved godt alle sammen, at den er der. Vi ved godt, at ja, jeg skal svare på spørgeskema hver tredje måned, men det er ikke det, der fylder. Mennesket fylder.

Ventetiden mindskes ikke nødvendigvis

Informanterne har tidligere været vant til, at der er ventetid i sagsbehandlingen. Denne ventetid forsvinder ikke nødvendigvis, bare fordi informanten er kommet ind i Styrket Helhed. På tværs af interviewene udtrykker informanterne forståelse for, at medarbejderne ikke kan være specialister i alt og levere hurtige og klare svar. Nogle oplever derfor, at der kan være ventetid i forbindelse med, at medarbejderne først skal finde ud af, hvordan sagerne skal håndteres, og hvad der egentligt er muligt. Anne udtrykker det således:

Men jeg synes også lidt, at nogle gange kan de godt være usikre på nogle af delene af det, fordi de jo ikke har den ekspertise inden for alle områder. Og så kan der lige være en periode, og så kan det godt gå lidt langsommere, hvis man kan sige det sådan. Uden

at det er egentlig ment som en kritik, fordi... det tager jo nogle gange bare lidt administrativ tid.

Det er nærliggende at antage, at forståelsen for ventetiden kan hænge sammen med lettelsen af læringsomkostningerne forbundet med at identificere, hvilke ydelser eller indsatser man skal søge, og hvordan.

Rådgiverskift: en ekstra byrde for nogen – ikke for andre

At kontakten med kommunen samles i en person, kan gøre det sårbart, når medarbejdere skifter jobs eller bliver syge. Flere informanter har oplevet både to og tre skift af medarbejdere i Styrket Helhed. Det kan opleves som et brud og en byrde. Louise udtaler følgende:

Jeg synes, det er træls, det der med, at jeg synes, man har skiftet meget... jeg hader det der med, at man skal starte forfra på en eller anden måde. Jeg ved godt, de har mine sager og sådan noget, men det er stadig et nyt menneske, man skal starte forfra med.

Her har Anne en anden oplevelse af, at skift ikke betyder så meget:

... der har ikke været forskel på min sagsbehandling. Jeg har faktisk ikke følt, at det havde så meget at gøre med den enkelte. Altså, fordi det er jo nogle gange en fordom, man også kan have. Og noget, som der i hvert fald fylder meget i mit eget fag, at ens personlighed selvfølgelig spiller ind i den måde, man kan være i stand til at udføre sit hverv på. Og... i starten tænkte jeg jo også, at det var noget med... de menneskers personligheder at gøre, hvordan de kunne forvalte deres hverv. Øh... og selvfølgelig har jeg haft lidt forskellig kemi og lidt forskellige sådanne måder, men jeg har kun haft nem... adgang til at kunne have en åben og tryk dialog med dem.

Det tætte samarbejde mellem borger og medarbejder tager tid og involverer et personligt kendskab til hinanden. Når det brydes, tager det tid at opbygge kendskab til en ny person. Trods dette er oplevelsen, at der er kontinuitet i tilgangen fra Styrket Helhed, og således beskriver flere af

informanterne, at de har oplevet, at der laves overdragelsesmøder mellem alle parter, så den nye rådgiver får alle informationer med. Louise, som i citatet ovenfor udtrykker, at rådgiverskift er en byrde, har i modsætning til de andre informanter oplevet rådgiverskift uden overlevering, hvilket formentlig kan forklare hendes oplevelse.

Diskussion

Formålet med denne artikel har været at sætte spot på borgernes oplevelse af, i hvilken udstrækning enhedsorganiseringen i Styrket Helhed har betydning for borgeres oplevelse af administrative byrder, og af den årsag rundes artiklen også af med at vende tilbage til borgerne og det teoretiske udgangspunkt. Herd & Moynihan (2018) argumenterer for, at det er et grundlæggende vilkår, at alle interaktioner med det offentlige vil have omkostninger. Således bliver det et valg for både politikere, ledere og den enkelte medarbejder, hvem der skal bære den omkostning. I den forbindelse identificerer Herd & Moynihan tre tilgange: en tilgang kan være at ændre i politikken for at mindske omkostningerne. I den internationale litteratur ses flere eksempler på, hvordan man via digitalisering af ydelser forsøger at mindske efterlevelsomkostninger. En anden tilgang kan være at lade borgerne bære omkostningerne – enten som en tilsigtet strategi for at begrænse tilstrømningen til en bestemt velfærdsydelse eller som en utilsigtet effekt. Den sidste tilgang er at overtage omkostningerne for borgerne. Styrket Helhed kan ses som et forsøg på dette. Når det offentlige vælger at overtage de administrative omkostninger for borgeren, åbner det dog op for en anden diskussion om borgerens handlekraft i deres eget liv og deres retssikkerhed: I hvilken grad medfører den tætte kontakt med rådgiveren, at borgeren bliver til en passiv klient?



“NÅR DET OFFENTLIGE VÆLGER AT OVERTAGE DE ADMINISTRATIVE OMKOSTNINGER FOR BORGEREN, ÅBNER DET DOG OP FOR EN ANDEN DISKUSSION OM BORGERENS HANDLEKRAFT I DERES EGET LIV OG DERES RETSSIKKERHED: I HVILKEN GRAD MEDFØRER DEN TÆTTE KONTAKT MED RÅDGIVEREN, AT BORGEREN BLIVER TIL EN PASSIV KLIENT?”

Dette spørgsmål er validt at drøfte og lægger sig op ad klassiske begreber om klientgørelse ([Järvinen & Mik-Meyer, 2003](#)) og empowerment (Andersen & Brok, 2021) i diskussionen af, i hvilken grad offentlige organisationer bidrager til en klientgørelse af borgerne eller medvirker til at skabe en mere handlekraftig borger. Selvom den internationale litteratur ikke har haft fokus på borgere med komplekse problemer, viser fx en undersøgelse af Barnes og Riel (2022), at oplevelsen af høje administrative byrder kan afholde ressourcetsvage borgere fra at søge en ydelse, og at hjælpsomme frontmedarbejdere kan bidrage til at lette borgernes oplevelse af omkostninger (Bell and Smith, 2022). Vores undersøgelse er således i tråd med disse fund, idet informanterne netop peger på den tætte kontakt til én rådgiver som afgørende i, at omkostningerne bliver mindre. Herd & Moynihan (2018) vil formentlig argumentere for, at fordi de administrative byrder er distribuerede og således ujævnt fordelt mellem borgerne, vil det offentlige have en større forpligtelse til at hjælpe borgerne med at overkomme omkostningerne. Når det gælder borgere med komplekse problemer, underbygger empirien til denne artikel Herd & Moynihans pointe, idet de pågældende borgere potentielt kan have mange kontaktflader i det offentlige, som alle indebærer administrative omkostninger, hvorfor deres omkostninger vil være langt højere end andre borgere, som fx kun har ledighed som en udfordring. Dette kan måske være en del af forklaringen på, at flere informanter i dette studie mangler ressourcer til overhovedet at påtage sig læringsomkostninger for at identificere, hvilke ydelser og indsatser, som kunne være relevante for dem. Heri byder undersøgelsen således også på en selvstændig- om end åbenlys- pointe, som tidligere forskning ikke har belyst i tilstrækkelig grad. At nogle borgere skal forholde sig til mange kontaktflader med offentlige myndigheder og de tilhørende lovgivninger og organisatoriske praksisser på samme tid. Der er således brug for mere viden om, hvilken betydning den samlede volumen af interaktioner med det offentlige har for borgernes oplevelse af administrative byrder.

Mere overordnet kan man stille spørgsmål, om formålet med Styrket Helhed er at hjælpe borgerne med at løfte 'byrderne' i livet fremfor byrderne forbundet med kontakten til de offentlige organisationer? For borgere med komplekse problemer fylder interaktionerne med det offentlige system meget, og måske kan en lettelse af de omkostninger, som interaktionerne medfører, bidrage til, at borgerne kan få overskud til at handle for at forbedre deres situation. Formålet med denne

artikel er således at sætte gang i drøftelser om, i hvilken grad offentlige organisationer kan og skal hjælpe med at mindske borgernes administrative byrder.



Konklusion

Analysen viser samstemmende, at de interviewede borgere oplever, at enhedsorganiseringen i Styrket Helhed er med til at mindske deres administrative byrder, som i kraft af deres komplekse udfordringer tidligere har været meget høje. På tværs af de forskellige typer af omkostninger peger informanterne på især to elementer, der medvirker til at lette de omkostninger, som borgerne møder: den tætte kontakt til én rådgiver og den faglige tilgang.

Den tætte kontakt til én rådgiver er i høj grad med til at mindske læringsomkostningerne for borgerne, som oplever, at rådgiveren har styr på, hvilke indsatser og ydelser der er relevante for familien, og hvordan man skal søge om at få adgang. Med andre ord overtager rådgiveren læringsomkostningerne for borgeren. Denne organisering aflaster også borgernes oplevelser af efterlevelsedomkostninger, da de kan nøjes med at skulle bidrage til at oplyse deres sag til én rådgiver og ikke skal fortælle deres historik til mange forskellige, som ikke har overblik over borgerens sag. Dette letter også de psykologiske omkostninger, idet borgerne oplever en høj grad af tillid til deres rådgiver, hvilket bl.a. kommer til udtryk ved, at borgerne oplever, at de ikke behøver at tilbageholde informationer om deres familie, men stoler på at rådgiveren har til hensigt at hjælpe. Således bekræfter fundene i denne undersøgelse eksisterende fund, som viser, at en særlig indsats baseret på én eller få rådgiver opleves som positivt og aflastende for borgerne.

Den faglige tilgang opleves også af borgerne som et element med stor betydning. Således mindskes efterlevelsedomkostningerne for borgerne ved, at de fysiske rammer for møderne er fleksible. Ud over at spare tid på transport er dette praktiske element i høj grad med til at mindske de psykologiske

omkostninger, da rådgivningen kan foregå i et trygt rum for borgeren. De interviewede borgere beskriver samstemmende, at de oplever et ligeværd i deres relation til rådgiveren, hvilket også mindsker de psykologiske omkostninger.

I analysen kommer der også nogle elementer frem, som potentielt kan øge omkostningerne ved interaktionerne. Således indebærer den tætte kontakt til én rådgiver højere efterlevelsedomkostninger, da borgerne beskriver, at de har meget mere kontakt til deres ene rådgiver, end de tidligere har haft, og således skal gøre mere. Fælles for informanterne er dog, at dette ikke opleves som en omkostning, hvilket måske kan skyldes den fleksible tilgang, som gør, at kontakten kan foregå i deres eget hjem eller via sms. Denne pointe kan ses som et bidrag til de eksisterende undersøgelser og kalder på at blive undersøgt i andre sammenhænge. I interviewene bliver det også tydeligt, at enhedsorganiseringen ikke nødvendigvis medfører en reduktion af ventetid, og således forbliver efterlevelsedomkostningerne de samme som før. Informanterne udviser dog en forståelse for dette og begrundet det med, at ting jo tager tid i det offentlige. Sidst, men ikke mindst, medfører den tætte kontakt til én rådgiver, at organiseringen er sårbar for udskiftning af rådgivere, hvilket kan medføre flere psykologiske omkostninger for borgeren. Dette kan dog aflastes ved en god overlevering mellem rådgivere og opleves således forskelligt af de interviewede.

Litteratur

Andersen, M.L. & Brok, P.N. (2021). *Empowerment i socialt arbejde*. Samfundslitteratur.

Barnes, C. & Riel, V. (2022). "I don't know nothing about that": How "learning costs" undermine COVID-related efforts to make SNAP and WIC more accessible. *Administration & Society* 54 (10): 1902-30.

Bell, E. & Smith, K. (2022). Working within a system of administrative burden: How street-level bureaucrats' role perceptions shape access to the promise of higher education. *Administration & Society* 54 (2): 167–211.

Beskæftigelsesudvalget (2025). *BEU alm. del bilag 28*. Bolig- og Socialministeriet. Identificeret d. 27.10.25: <https://www.ft.dk/samling/20251/almDEL/BEU/bilag/28/3087110/index.htm>

Burden, B. C., Canon, D. T., Mayer, K. R., & Moynihan, D. P. (2012). The effect of administrative Burden on bureaucratic perception of policies: Evidence from election administration. *Public Administration Review*, 72(5), 741–751.

Bækgaard, M., Mikkelsen, K.S., Madsen, J.K. & Christensen, J. (2021). Reducing Compliance Demands in Government Benefit Programs Improves the Psychological Well-Being of Target Group Members, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2021, 806–821.

Bækgaard, M. & Madsen, J.K. (2023). Anticipated administrative burden: How proximity to upcoming compulsory meetings affect welfare recipients' experiences of administrative burden. *Public Administration* 1–19.

Cecchini, M. (2024). "Jeg var bange for, hvad jeg gik i møde" – en analyse af borgeres oplevelse af uvished i mødet med kontanthjælpssystemet. *Politica* 56(4), 361-384.

Christensen, J., Aarøe, L., Bækgaard, M., Herd, P., & Moynihan, D. P. (2020). Human capital and administrative Burden: The role of cognitive resources in citizen-state interactions. *Public Administration Review*, 80(1), 127–136.

Christensen, A. B. (2023). *Helhedssyn og helhedsanalyse i socialt arbejde*. Hans Reitzels forlag.

Dalsgaard, C.T. & Lemvigh, K. (2025a). *Helhedsorienterede indsatser i kommunerne – En kortlægning af kommunernes brug af helhedsorienterede indsatser til familier, unge og voksne*, 2024. ViVe.

Dalsgaard, C. T. & Lemvigh, K. (2025b). *Helhedsorienterede indsatser til voksne. Kommunale helhedsorienterede indsatser til voksne borgere med komplekse udfordringer*, 2024. ViVe

Danske Regioner (2018). *6 cases til inspiration for det videre arbejde med Helhedsorienterede Patientforløb*. Danske Regioner. Identificeret d. 27.10.25: <https://www.regioner.dk/media/8648/6-cases-til-inspiration-for-det-videre-arbejde-med-helhedsorienterede-patientforloeb.pdf>

Deloitte (2017). *Helhedsindsats for udsatte familier Evaluering*. Deloitte.

Halling, A. (2024). Administrative byrder i mødet med lægen: oplevelser af efterlevelseseomkostninger blandt borgere med dårligt helbred. *Politica*, 56(4) 318-336.

Heidenreich, M. & Rice, D. (2016). Integrating social and employment policies at the local level: Conceptual and empirical challenges. In M. Heidenreich & D. Rice (red), *Integrating social and employment policies in Europe: Active inclusion and challenges for local welfare governance*, 16–50. Edward Elgar.

Herd, Pamela and Donald P. Moynihan. (2018). *Administrative Burden: Policymaking by Other Means*. Russell Sage Foundation.

Hjelmar, U., Horne Fischer, R. og Trane Ibsen, J. (2024). *Tværfagligt samarbejde om en helhedsorienteret indsats – En vidensindsamling med fokus på nordiske erfaringer og virkninger af samarbejdet*. ViVe,

Holm-Petersen, L. et al. (2021). *Én plan for en sammenhængende indsats sammen med borgeren. Slutevaluering af et frikommuneforsøg (2016-2020)*. ViVe.

Howard, C. (2017). Putting one-stop-shops into practice: A systematic review of the drivers of government service integration. *Evidence Base: A Journal of Evidence Reviews in Key Policy Areas*, vol. 2, s. 1-14.

[Järvinen](#), M. & Mik-Meyer, N. (2003). *At skabe en klient: institutionelle identiteter i socialt arbejde*. Hans Reitzels Forlag.

Kommunernes Landsforening (2021). *Helhedsorienterede indsatser for udsatte borgere. Hvorfor og hvordan. Kommunernes Landsforening*. Identificeret d. 27.10.25: <https://www.kl.dk/media/rhuejypp/helhedsorienteret-indsatser-for-udsatte-borgere-hvorfor-og-hvordan.pdf?format=noformat>

Kubicek, H. & Hagen, M. (2000). *One-Stop-Government in Europe. Results from 11 national surveys*. University of Bremen.

Larsson, K.K. (2021). Digitization or equality: When government automation covers some, but not all citizens. *Government Information Quarterly* 38(1), 101547–10.

- Madsen, C.H., Lindgren, I. & Melin, U. (2022). The accidental caseworker – How digital self-service influences citizens' administrative burden. *Government Information Quarterly*, 39 (2022), 1-11.
- Madsen, C.H. & Hjelholt, M. (2024). Digitalisering og administrative byrder. *Politica*, 56(4), 296-317.
- Marsh, Jeanne C. Joseph P. Ryan, Sam Choi, Mark F. Testa, (2006). Integrated services for families with multiple problems: Obstacles to family reunification. *Children and Youth Services Review*, 28(9), s. 1074-1087.
- Minas, R. (2016). The concept of integrated services in different welfare states from a life course perspective. *International Social Security Review*, 69 (3-4), s. 85-107.
- Moynihan, D. P., Herd, P. and Harvey, H. (2015). Administrative burden: Learning, psychological, and compliance costs in citizen-state interactions. *Journal of Public Administration Research and Theory* 25(1), s. 43–69.
- Nielsen, H.Ø. & Nielsen, V.L. (2024). Jo større administrative byrder, desto mere bliver det, som myndighederne siger ... Vi orker ikke andet. Eller? *Politica*, vol. 56(4), 337-360.
- Oxford Research & LEAD (2020). *En kortlægning af helheds orienterede indsatser i 40 kommuner*. Oxford Research & LEAD. Identificeret d. 27.10.25: <https://lead.eu/wp-content/uploads/2020/10/Rapport-Helhedsorienterede-indsatser.pdf>
- Social- og Boligstyrelsen (2023). *Seks kritiske succesfaktorer for implementering af helhedsorienteret indsats for udsatte voksne*. Social- og Boligstyrelsen.
- Regeringen (2018). *Aftale mellem regeringen, Socialdemokratiet, Dansk Folkeparti, Alternativet, Radikale Venstre og Socialistisk Folkeparti om rammerne for en helhedsorienteret indsats for borgere med komplekse problemer 11/12-2018*. Identificeret d. 27.10.25: <https://regeringen.dk/aktuelt/tidligere-publikationer/aftale-om-rammerne-for-en-helhedsorienteret-indsats-for-borgere-med-komplekse-problemer/>
- Villumsen, A.M. & Leth, L.A. (2018). Changing User-Perspectives in a Changing Organisation of Casework for Families at Risk. *Practice: Social Work in Practice*, 30(5), 359—379.