

*”Hvis medarbejderen er ligeglad, flipper man ud. Det er hendes adfærd, der gør, at jeg holder mig i ro. Forståelse er vigtigt. Hvis man ikke kan gøre noget, kan man i det mindste vise forståelse”*

**NIRAS**

---

## EVALUERING AF STYRKET BORGERKONTAKT

---

**Styrket**  
Borgerkontakt



# Indhold

|           |   |           |
|-----------|---|-----------|
| <b>01</b> | <b>Indledning .....</b>   | <b>3</b>  |
| 1.1       | <i>Læsevejledning.....</i>  | 4         |
| <b>02</b> | <b>Hvad er Styrket Borgerkontakt?.....</b>  | <b>5</b>  |
| <b>03</b> | <b>Hovedresultater .....</b>  | <b>8</b>  |
| 3.1       | <i>Borgernes møde med Styrket Borgerkontakt.....</i>  | 8         |
| 3.2       | <i>Styrket Borgerkontakt i Københavns Kommune.....</i>  | 9         |
| 3.3       | <i>Udvikling af Styrket Borgerkontakt i Københavns Kommune.....</i>   | 10        |
| <b>04</b> | <b>Fra borgerens perspektiv .....</b>   | <b>12</b> |
| 4.1       | <i>Et skelsættende møde.....</i>  | 12        |
| 4.2       | <i>Kom godt i gang.....</i>   | 15        |
| 4.2.1     | <i>At blive taget godt imod giver et godt afsæt for dialog.....</i>   | 15        |
| 4.2.2     | <i>At møde velforberejdede medarbejdere giver tryghed og tillid.....</i>                                      | 17        |
| 4.2.3     | <i>At bede borgeren genfortælle kan give bagslag .....</i>  | 19        |
| 4.3       | <i>Stil spørgsmål, lyt og opsummer .....</i>  | 20        |
| 4.3.1     | <i>En nærværende medarbejder gør en verden til forskel .....</i>  | 21        |
| 4.3.2     | <i>Det virker at spørge, lytte og opsummere .....</i>   | 23        |
| 4.4       | <i>Lav en aftale og sig tak .....</i>   | 26        |
| 4.4.1     | <i>Når der er en klar og fremadrettet aftale, hjælper det borgeren.....</i>                                   | 26        |
| 4.5       | <i>De tre faser står stærkest sammen .....</i>  | 28        |
| 4.6       | <i>Borgerne har behov for nærvær, som skal understøttes af dokumentation .....</i>                            | 29        |
| <b>05</b> | <b>Fra kommunens perspektiv .....</b>   | <b>33</b> |
| 5.1       | <i>Vi er anderledes i vores forvaltning.....</i>  | 33        |
| 5.2       | <i>En grundlæggende tilgang til kontakt og kommunikation med borgere .....</i>                                | 36        |
| 5.3       | <i>Styrket Borgerkontakt er en generel måde at kommunikere på .....</i>                                       | 39        |
| 5.4       | <i>Styrket Borgerkontakt opleves ikke altid som egnet .....</i>   | 40        |
| 5.5       | <i>Balancen mellem myndighed og service .....</i>   | 42        |
| 5.6       | <i>Vanskeligt at dokumentere og isolere effekt af Styrket Borgerkontakt .....</i>                             | 44        |
| 5.7       | <i>Det er svært at skabe forandring, hvis der ikke opleves et behov .....</i>                                 | 46        |
| <b>06</b> | <b>Udvikling af Styrket Borgerkontakt i Københavns Kommune .....</b>  | <b>49</b> |
| 6.1       | <i>Målrettet arbejde med alle tre faser af Styrket Borgerkontakt.....</i>                                     | 49        |
| 6.2       | <i>Styrket Borgerkontakt er et godt redskab til dialog, men kan også styrke skriftlig kommunikation .....</i> | 50        |
| 6.3       | <i>Fokus på italesættelsen af og det strategiske arbejde med Styrket Borgerkontakt .....</i>                  | 50        |
| <b>07</b> | <b>Evalueringsdesign .....</b>  | <b>52</b> |
| 7.1       | <i>Evalueringsformål .....</i>  | 52        |
| 7.2       | <i>Undersøgelingsdesign.....</i>  | 53        |
| 7.3       | <i>Informanter og aktører .....</i>   | 55        |
| 7.3.1     | <i>Borgerinterview .....</i>  | 57        |

# 01 Indledning

Styrket Borgerkontakt er en tilgang til kommunikation med borgere, som baserer sig på mæglingsteknikker og teorier om konflikthåndtering. Styrket Borgerkontakt er et hollandsk koncept, der har vundet indpas i Danmark – herunder også i Københavns Kommune, hvor mange medarbejdere har været på kursus i tilgangen. I udgangspunktet er tilgangen udviklet til at styrke dialogen med borgere, der indgiver negative henvendelser eller klager. Styrket Borgerkontakt i Københavns Kommune har dog udviklet sig, og er i højere grad blevet en generel tilgang til kommunikation med borgerne.

Erfaringer fra ind- og udland viser, at Styrket Borgerkontakt rummer store potentialer for at optimere håndteringen af negative henvendelser og klager fra borgere. I dansk kontekst er gennemført et demonstrationsprojekt ved navn ABT-projektet.

ABT-projektet var et demonstrationsprojekt, hvor konsulentfirmaerne VIEMOSE og eBrain A/S i 2011 og 2012 undersøgte brugen og virkningen af Styrket Borgerkontakt i Favrskov Kommune, Furesø Kommune samt på Frederiksberg og Bispebjerg Hospital. Projektet blev støttet af Fonden for Velfærdsteknologi. Projektets formål var at afdække, hvorvidt man ville kunne opnå samme gode resultater som i et lignende hollandsk projekt foretaget i 2009 i 20 forskellige offentlige instanser<sup>1</sup>. Hovedkonklusionerne i det danske projekt var, at brugen af metoden havde positive effekter, der oversteg de hollandske resultater inden for borgertilfredshed, forbedret arbejdsmiljø samt reduktion af klager. Projektet viste, at sagsbehandlingstiden i de to kommuner blev reduceret med op til 50 %, at klagerne blev lagt ned i mellem 48 og 80 % af sagerne, og at borgernes tilfredshed med kommunernes sagsbehandling steg med op til 52 %. Endelig viste der sig, både på hospitalerne og i de to kommuner, en markant forøgelse af arbejdstilfredsheden blandt medarbejderne. Det var denne undersøgelse, der lå til grund for Københavns Kommunes beslutning om også at implementere Styrket Borgerkontakt<sup>2</sup>.

Københavns borgerrådgiver påpeger dog, at kommunen ikke har viden om borgernes oplevelse af Styrket Borgerkontakt, og at det derfor er uvist, om borgerne oplever ”respekt, lydhørhed og fokus på fair løsninger og processer”<sup>3</sup>. Et væsentligt formål med denne evaluering er derfor at få viden om borgernes oplevelse af kommunens anvendelse af Styrket Borgerkontakt.

NIRAS har gennemført en tværgående kvalitativ evaluering, der fokuserer på at undersøge borgeres og medarbejders oplevelser med Styrket Borgerkontakt og derigennem afdække Styrket Borgerkontakts virkning. Evalueringen giver viden om Styrket Borgerkontakt, som tilgangen opleves af borgere, medarbejdere og andre centrale interessenter. Der er tale om en tværgående evaluering, der har fokus på fællestræk og tværgående resultater.

<sup>1</sup> Rapport om forsøget med Styrket Borgerkontakt, Viemose 2012

<sup>2</sup> Rapport om forsøget med Styrket Borgerkontakt, Viemose 2012

<sup>3</sup> Borgerrådgiven 2015: ””Styrket Borgerkontakt” Endelig rapport” s. 6 & 9

Evalueringens resultater baserer sig på interview med 43 borgere, der har henvendt sig til kommunen, og interview med 28 ansatte i forskellige forvaltninger. Evalueringen baserer sig på et bredt udsnit af afdelinger i forskellige forvaltninger, men omfatter ikke hele Københavns Kommune eller alle de steder, hvor medarbejderne har været på kursus i Styrket Borgerkontakt.

## 1.1 Læsevejledning

Efter en kort introduktion til, hvad Styrket Borgerkontakt er, og hvordan Københavns Kommune arbejder med Styrket Borgerkontakt, følger en opsummering af evalueringens hovedresultater. Derefter følger evalueringens resultater opdelt i to dele. Første del har fokus på Styrket Borgerkontakts virkninger hos borgere, der møder tilgangen ved henvendelse til kommunen. Anden del af evalueringen har fokus på de oplevelser, som kommunens ansatte har haft i forbindelse med implementering og brug af Styrket Borgerkontakt. At undersøge Styrket Borgerkontakt fra borgernes synspunkt har krævet en afklaring og undersøgelse af de erfaringer, de forskellige forvaltninger har med at implementere og anvende Styrket Borgerkontakt. Medarbejdernes forståelse og brug af Styrket Borgerkontakt skaber en forståelsesramme for de oplevelser, som borgerne har med Styrket Borgerkontakt.

Evalueringens resultater afrundes med et afsnit, der peger på udviklingsperspektiver for Styrket Borgerkontakt i Københavns Kommune. Afslutningsvis følger en detaljeret beskrivelse af evalueringens datagrundlag og design.

## 02 Hvad er Styrket Borgerkontakt?

Styrket Borgerkontakt er et redskab til at supplere de offentlige myndigheders traditionelle klagesagsbehandling ved i højere grad at gøre brug af mundtlig kommunikation<sup>4</sup>. Styrket Borgerkontakt er et redskab til at skabe god dialog mellem borger og sagsbehandler og forebygge samt håndtere konflikter for i fællesskab at skabe en løsning på situationen. Det kræver, at sagsbehandleren har hurtig og direkte kontakt med borgeren, anvender mæglings teknikker, lytter aktivt og er løsningsorienteret<sup>5</sup>. Undersøgelser har vist, at anvendelse af Styrket Borgerkontakt især har følgende effekter:

- Minimering af ressourcer brugt på klageområdet
- Stigende arbejdstilfredshed hos medarbejderne
- Større borgertilfredshed<sup>6</sup>

Dialogen mellem borger og myndighed kan være præget af en ulige magtfordeling<sup>7</sup>. Især i situationer, hvor der er noget på spil for borgeren, og hvor sagsbehandlerens beslutning påvirker væsentlige aspekter af borgerens liv. Styrket Borgerkontakt skaber fokus på relationen mellem sagsbehandler og borger. Borgeren inddrages ikke i demokratisk forstand, ved at få mere indflydelse på beslutningerne, men der er fokus på, hvordan sagsbehandleren imødegår og anerkender borgeren og dennes problemstilling. Styrket Borgerkontakt er udviklet som et procesværktøj, og der forhandles således ikke om det egentlige indhold. Styrket Borgerkontakt ændrer således ikke på det ulige magtforhold, men inddrager borgeren ved at stille skarpt på borgerens præmisser for dialog<sup>8</sup>.

Styrket Borgerkontakt er en tilgang, der på tværs af forvaltninger er introduceret i Københavns Kommune. Flere medarbejdere i Københavns Kommune har været på kurser i Styrket Borgerkontakt. Størstedelen af medarbejderne har været på kursus hos Arbejdsmiljø København, mens Socialforvaltningen har uddannet egne undervisere til at undervise i tilgangen. Om kurserne fortæller Københavns Kommune:

*Kurserne i Styrket Borgerkontakt afholdes af Arbejdsmiljø København (AMK) med undtagelse af kurserne i Socialforvaltningen, der har uddannet deres egne undervisere. Inden et nyt kursusforløb startes, afholder undviserne fra AMK et formøde med ledelsen fra den pågældende afdeling for at klargøre, hvad Styrket Borgerkontakt skal bruges til netop der. Forud for kurset beder AMK deltagerne indsende nogle eksempler på en case fra deres egen*

<sup>4</sup> "Rapport om Styrket Borgerkontakt – en proaktiv, løsningsorienteret metode til håndtering af klager", oktober 2012, udarbejdet af styregruppen bag et forsøgsprojekt støttet af Fonden for velfærdsteknologi, s. 2

<sup>5</sup> <http://styrketborgerkontakt.dk/konceptet/metoderne/>

<sup>6</sup> <http://styrketborgerkontakt.dk/konceptet/derfor/>

<sup>7</sup> <http://styrketborgerkontakt.dk/konceptet/derfor/>

<sup>8</sup> Brasch, Birgitte Bækgaard, Karen Pedersen og Freja Moltke: "Styrket borgerkontakt – det handler om at blive hørt" i "Vi gør det sammen – brugerinddragelse i arbejdet med at forebygge konflikter og vold" udgivet af Projekt Vold som udtryksform, Socialt Udviklingscenter SUS, 2015, Prinfovejle, Jellinge Bogtryk

hverdag, hvorved undervisningens indhold kan tilrettelægges efter deres specifikke fagområde.

For at fjerne undervisningsbehovet bedre og mere differentieret i forhold til tidsforbrug og faglighed er der blevet indført nye undervisningskoncepter med forskellig varighed samt fokus på forskellige områder. Som noget nyt undervises der således i kurser af 2 dages varighed, 1 dags varighed og 3-timers varighed. 2-dageskurset er den grundige og dybdegående gennemgang af metoderne. Her får kursisterne mulighed for at afprøve metoden i forskellige øvelser sammen med deres medkursister. 1-dagskurset indeholder en kort introduktion til metoden samt enkelte øvelser. Dette kursus kan bruges i kombination med e-læring. 3-timerskurset kan både bruges som en generel introduktion til metoderne, eller som fastholdelse af metoden for medarbejdere, der tidligere har været på kursus.

For at tilpasse kurserne yderligere har AMK opdelt kurserne i to overordnede kursustyper, hvor den ene type fokuserer på klager og tager udgangspunkt i trekantens tre sider. Den anden type fokuserer på samtalen og tager udgangspunkt i lommekortet. Dertil kommer et nyt 3-timers kursustilbud for ledere samt nye værktøjer som apps og e-læring udviklet til opfølgning og fastholdelse af metodernes brug.



Et af redskaberne, som Københavns Kommune har anvendt, til træning og brug af Styrket Borgerkontakt er en trekant, hvis tre sider modsvarer dialogens faser med borgeren. Trekanten skal hjælpe medarbejdere og sagsbehandlere til at praktisere Styrket Borgerkontakt, og den rummer spørgsmål, som medarbejderne kan stille borgerne for at opnå en

god dialog. Trekanten er et af de konkrete redskaber, som medarbejderne har anvendt for at tilegne sig principperne i Styrket Borgerkontakt. Figuren nedenfor viser de tre sider af dialogen.



Figur 1 De tre faser i Styrket Borgerkontakt

Fase 1 handler om at introducere og komme godt i gang – herunder at formidle formålet med dialogen med vægt på respekt for borgeren. Fase 2 handler om at lytte aktivt. Dette indebærer at stille spørgsmål med fokus på at lytte til borgerens side af sagen og løbende opsummere sagen. Endeligt handler fase 3 om, at samtalen skal afsluttes med tydelig afklaring af, hvem der skal gøre hvad og hvornår samt takke for borgerens tid<sup>9</sup>. Samlet set er

<sup>9</sup> <http://styrketborgerkontakt.dk/konceptet/trekanten/>

Trekanten et redskab til at praktisere Styrket Borgerkontakt ved at give konkrete eksempler på spørgsmål, man som sagsbehandler kan anvende i sin kommunikation med borgeren.<sup>10</sup>

Styrket Borgerkontakt er ikke nødvendigvis et revolutionerende værktøj til samtale og konflikthåndtering med borgerne, men bygger på solid viden om god kommunikation. Om tilgangen fortæller Københavns Kommune følgende:

#### **Om Styrket Borgerkontakt som værktøj**

*Styrket Borgerkontakt er et metodeværktøj, der kombinerer den faglige indsigt og erfaring, som medarbejderen i en forvaltning har, med viden om, hvad der virker, når man vil forebygge eller håndtere konfliktfyldte situationer. Der er således tale om et metodeværktøj, hvor man ikke forhandler om det materielle indhold i sagen, men fokuserer på selve kontakten til borgeren. Ved at ringe op til borgeren etableres en hurtig og direkte kontakt, og ved at lytte og stille åbne spørgsmål minimeres følelsen af asymmetri mellem borgeren og sagsbehandleren, som ofte kan være til stede i disse relationer. Styrket Borgerkontakt er "ikke raketvidenskab", som underviserne på kurserne også selv påpeger. Det handler om anvendelsen af kendt og veldokumenteret viden om god kommunikation, dialog og konflikthåndtering. Med Styrket Borgerkontakt er denne viden sat i system og gjort enkel ud fra de tre dele af samtalen. Metoden er understøttet af træning og redskaber, så man får sikret sig, at alle løsningsmuligheder kommer i spil. Det "nye" i Styrket Borgerkontakt er således ikke det at tale ordentligt til folk, men snarere den hurtige etablering af god kommunikation ud fra en systematisering, der giver overblik og skaber en særlig rækkefølge i samtalen. Dertil kommer metodens fokus på de åbne spørgsmål, der garanterer, at borgeren føler sig hørt.*

#### **Styrket Borgerkontakt og notatpligt**

*Selvom Styrket Borgerkontakt handler om den tidlige kontakt via et telefonopkald til borgeren, skal samtalen og aftalerne stadig dokumenteres. Notatpligten bortfalder således ikke, fordi den primære kontakt er mundtlig og ikke skriftlig. I Københavns Kommune har man udarbejdet en notatskabelon, som alle, der anvender Styrket Borgerkontakt, skal udfylde efter endt samtale. Denne skal indeholde en kort beskrivelse af sagen, en beskrivelse af opfølgningen samt af afgørelsen, hvis der er tale om en afgørelsessag. Det er også vigtigt at understrege, at det altid er op til borgeren, om vedkommende ønsker en skriftlig afslutning på deres sag – også når Styrket Borgerkontakt er anvendt.*

#### **Styrket Borgerkontakt og skriftlighed**

*Inden for konflikthåndteringsteori anses skriftlighed som værende konfliktoptrappende, idet afsenderen befinder sig i et "socialt aflukket rum", hvor vedkommende ikke kan aflæse modtagerens reaktioner, og hvor modtageren kan være i tvivl om, hvilken betydning afsenderen tillægger et specifikt ordvalg. Det er disse situationer, Styrket Borgerkontakt vil kunne afhjælpe, idet det første skridt er at oprette en god og direkte relation. Herefter vil skriftligheden, ifølge teorien, være mindre problematisk, idet der er oprettet bedre vilkår for gensidig forståelse.*

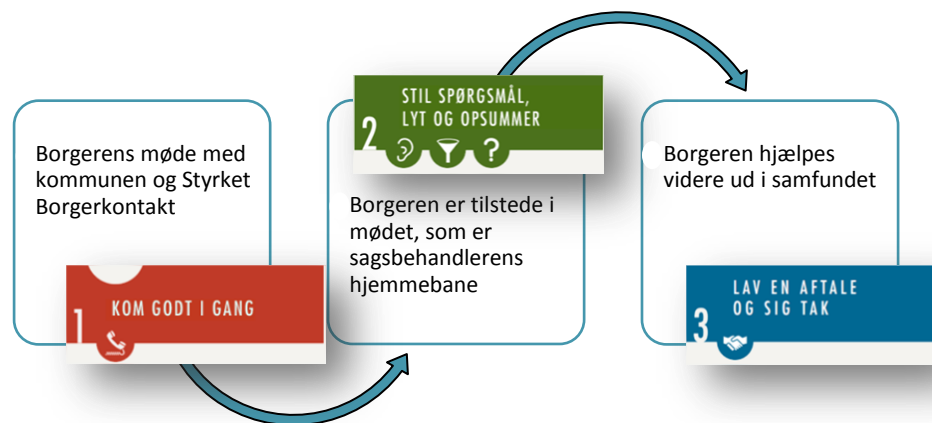
<sup>10</sup> Ønsker man yderligere viden om Styrket Borgerkontakt, se [www.styrketborgerkontakt.dk](http://www.styrketborgerkontakt.dk)

## 03 Hovedresultater

Styrket Borgerkontakt er en tilgang til kommunikation med borgere, og er baseret på viden om konfliktløsning og god dialog. Dette kapitel samler op på resultaterne af en kvalitativ evaluering af Styrket Borgerkontakt i Københavns Kommune. Evalueringen bygger på interview med 43 borgere, der har henvendt sig til afdelinger i Københavns Kommune, hvor medarbejderne har været på kursus i Styrket Borgerkontakt. Evalueringens resultater baserer sig endvidere på interview med 28 ansatte – et bredt udsnit af kommunalt ansatte i Københavns Kommune, herunder ansatte i Kultur- og Fritidsforvaltningen (KFF), Beskæftigelses- og integrationsforvaltningen (BIF), Børne- og ungdomsforvaltningen (BUF), Sundheds- og Omsorgsforvaltningen (SUF) samt Socialforvaltningen (SOF). De involverede afdelinger har alle haft medarbejdere på kursus i Styrket Borgerkontakt.

### 3.1 Borgernes møde med Styrket Borgerkontakt

Borgernes møde med Styrket Borgerkontakt er præget af, at de kommer til kommunen i en tilstand, der har fællestræk med mennesker, der skal gennemgå et overgangsritual. Borgere ved, at deres henvendelse ofte har betydning for deres liv. De henvender sig spændte og usikre på det, de skal igennem. De ved, at det, der sker i kontakten med kommunen, har betydning for, om det lykkedes dem at komme derfra lettede og i en ny livssituation – f.eks. med et tilskud til en uddannelse, den rette hjælp til at leve med et handicappet barn eller med en bestilling af nyt pas. Selvom der er tale om forskellige typer henvendelser, borgere og forvaltninger, er dette udgangspunkt **fælles på tværs** af forvaltninger og afdelinger.



Figur 2 Model til forståelse af borgerens møde med kommunen

Principper og teknikker i Styrket Borgerkontakt taler til den situation, borgerne står i, og kan bruges som en nøgle til at koordinere samspillet mellem borger og kommune. Samtidig kan det være et værktøj til at bygge bro mellem den kommunale systemlogik, som medarbejderne repræsenterer, og borgerne. At mødet mellem borger og kommune ofte er et skelsættende møde får følgende betydning for oplevelsen af Styrket Borgerkontakt:

- Den **oplevelse af nærvær**, som Styrket Borgerkontakt kan give borgeren, er ønsket og vigtig for borgerne, fordi det giver en oplevelse af opmærksomhed og kompe-



tence, som er så vigtig for borgerne, når de står overfor en skelsættende begivenhed, hvor de ofte er sårbare og usikre i mødet med kommunen. Det er samtidig vigtigt at følge god kommunikation op med handlinger, så det ikke opleves som tomme ord.

- Når borgerne oplever at "Komme godt i gang" med henvendelsen skyldes det, at de møder **imødekommende medarbejdere, der er velforberedte**. Det er vigtigt for borgerne, fordi de ofte er usikre på, hvad der skal ske, og ikke føler sig på hjemmebane. At blive mødt med forståelse og spørgsmål, der giver udtryk for interesse, giver borgerne en oplevelse af anerkendelse. Det er dog vigtigt at sørge for, at de konkrete teknikker ikke får karakter af, at borgerne skal genfortælle deres sag, da det giver borgerne en oplevelse af manglende forberedelse fra medarbejdernes side.
- Når medarbejderne "lytter, spørger og opsummerer", og dermed er nærværende, vækker det tillid hos borgerne. Hvis borgerne får en oplevelse af en **god og ligeværdig dialog**, føler de, at deres henvendelse har haft betydning – i nogle tilfælde uagtet udfaldet af henvendelsen. Det er dog vigtigt at være opmærksom på, at man som medarbejder man anvender den rette spørgeteknik, så spørgsmålene ikke opleves som inkvisitoriske for borgerne – det, der med Styrket Borgerkontakt kaldes 'verbalt tryk'.
- En "klar aftale" som afslutning på kontakten giver **tryghed for borgerne**. Her er det vigtigt at sørge for at hjælpe borgerne styrket "tilbage til samfundet", så de ikke efterlades i tvivl om fremtiden.
- De **tre faser står stærkest sammen**: "Kom godt i gang", "Lyt, spørg og opsummer" samt "Lav en aftale og sig tak" opleves alle som vigtige faser, fordi de bidrager til at guide borgerne gennem en overgangssituation. Fra hver fase er der en 'spill-over effekt' til den næste fase. Derfor er det vigtigt at tænke alle tre faser ind i kommunikationen med borgerne for at sikre, at borgerne hjælpes igennem overgangssituationen. Her er det relevant at være opmærksom på, at en fase bare kan være to ord i en simpel henvendelse, og at det ikke behøver at være en tidskrævende øvelse.

### 3.2 Styrket Borgerkontakt i Københavns Kommune

Medarbejderne i Københavns Kommune tilslutter sig helt overordnet og på tværs af forvaltninger principperne bag Styrket Borgerkontakt. Det skyldes, at principperne opleves som helt grundlæggende for sagsbehandlingens arbejde og som et vigtigt udgangspunkt for at skabe en god kontakt med borgerne. Tilgangen møder dog også modstand. Tilegnelsen af Styrket Borgerkontakt er præget af den kultur og de medarbejdere, som arbejder i kommunen. Principperne og teknikkerne i Styrket Borgerkontakt tilegnes og tilgås derfor forskelligt alt afhængig af den kultur og praksis, der allerede eksisterer. Det betyder, at nogle medarbejdere er mindre modtagelige overfor at arbejde med de konkrete teknikker i Styrket Borgerkontakt. Evalueringen viser, at Styrket Borgerkontakt har følgende virkninger hos medarbejderne:

- Principperne i Styrket Borgerkontakt opleves som **grundlæggende for de kommunalt ansattes arbejde**, men de generaliserede teknikker skaber flere steder modstand mod tilgangen, fordi de menes at negligere de enkelte afdelingers særegenhed. De ansatte tilslutter sig tilgangens principper, men kan blive provokerede af Styrket Borgerkontakt, fordi det kan **opleves som en kritik af deres faglighed** og arbejde: Når principperne opleves som grundlæggende for en sagsbehandlers arbejde, kan undervisning i dem opleves som en kritik. Styrket Borgerkontakt giver dog de ansatte et fælles sprog at tale om kommunikation med, og dét opleves som positivt.
- Når tilgangen anvendes af de ansatte og møder de ansattes hverdag, sker der en tilpasning fra teori til praksis. Det har den konsekvens, at Styrket Borgerkontakt oftest bliver anvendt som en tilgang til generel kommunikation med borgerne og ikke kun til at kommunikere med utilfredse eller klagende borgere. Styrket Borgerkontakt er derfor **svær at isolere og adskille** fra andre kommunikative greb. Og medarbejderne er mindre bevidste om, hvornår de bruger den.
- Det betyder også, at det er **svært at dokumentere en effekt** i form af besparelser. Et fokus på økonomisk effekt kan spænde ben for at implementere og arbejde med principperne. Der er ikke tvivl om, at Styrket Borgerkontakt har potentiale, men den primære **effekt opleves at være i form af medarbejder- og borgertilfredshed**.
- Styrket Borgerkontakt opleves ikke som lige egnet i alle situationer. Principperne omfavnes, men **teknikkerne og redskaberne er ikke altid lige anvendelige**.
- Det kan være **svært at finde den rette balance mellem at være myndighed og service-rende instans**. Nogle medarbejdere oplever, at Styrket Borgerkontakt er i modstrid med det at forvalte en lovgivning, som de ikke altid har råderum inden for, og deres notatpligt og behov for dokumentation. Kravet om notatpligt er selvfølgelig altid gældende, også når man anvender Styrket Borgerkontakt. Medarbejderne kan dog opleve uoverensstemmelse mellem metoden og de almindelige sagsbehandlingsregler i forvaltningsloven.
- Medarbejderne bruger Styrket Borgerkontakt til at **skabe en god dialog** med borgerne og give borgerne større forståelse for, hvorfor udfaldet af sagen er, som det er.
- Fordi de ansatte ikke altid forstår behovet for at arbejde med Styrket Borgerkontakt, er det vanskeligt at fastholde **fokus** på tilgangen i en travl hverdag. Også selvom **de fysiske redskaber er gode værktøjer** til at huske medarbejderne på Styrket Borgerkontakt.

### 3.3 Udvikling af Styrket Borgerkontakt i Københavns Kommune

Evalueringen af Styrket Borgerkontakt fra både medarbejdernes og borgernes side peger på følgende udviklingsperspektiver for det videre arbejde:

- Styrket Borgerkontakt kan være en nøgle til at skabe og fastholde et **afgørende nærvær og bygge bro mellem systemet og borgeren**. Fordi mødet med kommunen ofte er en overgangssituation i en eller anden grad, skal borgeren hjælpes bedst

muligt gennem denne. Henvendelsen er altid betydningsfuld for borgeren, hvilket er vigtigt som medarbejder at huske.

- Alle **tre faser af dialogen er vigtige**, men det er også vigtigt ikke at fortabe sig i den enkelte fase. Ingen af faserne må udelades, fordi det er samspillet mellem den gode modtagelse, den aktivt lyttende medarbejder og en klar aftale, der giver borgeren en god oplevelse. **Det er dog ikke tiden, der er vigtig for borgeren, men nærværet i tiden**, hvilket Styrket Borgerkontakt kan bidrage til.
- Styrket Borgerkontakt er et **stærkt redskab til mundtlig dialog**. Evalueringen viser også, at borgere ofte har behov for skriftlighed, når det kommer til aftaler, konstateringer og afgørelser. I teorien skal Styrket Borgerkontakt altid afsluttes med konkrete aftaler, som der skal følges op på, og borgeren kan vælge at modtage information om de konkrete aftaler på skrift.
- Et udviklingsperspektiv er at **"oversætte" Styrket Borgerkontakt til skriftlig kommunikation**, som er en ufravigelig del af kommunal sagsbehandling.
- Evalueringen peger på et udviklingsperspektiv, når det gælder de **konkrete spørgsmål på Trekanten**, så det sikres, at de ikke får den u hensigtsmæssige konsekvens, at borgerne føler sig nødt til at genfortælle deres sag igen og igen.
- Det bør overvejes, hvordan man fremadrettet italesætter **sammenhængen mellem Styrket Borgerkontakt og økonomisk effekt**. Medarbejderne bliver kritiske over for Styrket Borgerkontakt, hvis de oplever et fokus på besparelse. Fordi tilgangen ikke kan isoleres, opleves det som svært at dokumentere en økonomisk effekt, og det skaber modstand hos medarbejderne.
- Styrket Borgerkontakts potentiale udfoldes bedst, hvis Københavns Kommune **tager klart stilling til, hvordan kommunen som helhed forholder sig til Styrket Borgerkontakt**. Det kan f.eks. være ved at vedtage principperne som en del af en overordnet kommunikationsstrategi, men lade teknikkerne udfolde og udvikle sig i de enkelte afdelinger. Herved skabes den nødvendige opbakning samtidig med at de enkelte afdelingers særegenhed respekteres.

## 04 Fra borgerens perspektiv

Principperne i Styrket Borgerkontakt opleves af de ansatte som grundlæggende og vigtige for deres arbejde. Netop derfor opleves tilgangen også ofte som banal og svær at isolere, fordi medarbejderne har arbejdet med mange andre kommunikative tilgange, som overlapper Styrket Borgerkontakt. Interview med ledere og medarbejdere i Københavns Kommune viser, at Styrket Borgerkontakt ofte bruges som generel tilgang til kommunikation med borgerne frem for en metode til klagehåndtering. Det betyder, at det er vanskeligt at isolere brugen af Styrket Borgerkontakt, og at en evaluering af Styrket Borgerkontakt må forholde sig til denne forudsætning i interviewene med borgerne<sup>11</sup>. Når medarbejderne sjældent anvender Styrket Borgerkontakt fuldstændigt som foreskrevet, betyder det, at evalueringen ligeledes må forholde sig til Styrket Borgerkontakt som en tilgang frem for et konkret klagesagsbehandlingsværktøj. I interviewene med borgerne er der således fokus på principperne i de tre faser af Styrket Borgerkontakt – både oplevelsen af disse, men også borgerens holdning til vigtigheden af dem. Det gælder blandt andet elementer som at komme godt fra start, at lytte aktivt og at lave en klar aftale. Evalueringens resultater vil blive gennemgået med udgangspunkt i de tre faser i Styrket Borgerkontakt jf. Trekanten og Lommekortet:



Figur 3 De tre faser i Styrket Borgerkontakt

NIRAS har talt med 43 borgere fordelt på forvaltningerne Kultur- og Fritidsforvaltningen (KFF), Beskæftigelses- og integrationsforvaltningen (BIF), Børne- og ungdomsforvaltningen (BUF), Sundheds- og Omsorgsforvaltningen (SUF) samt Socialforvaltningen (SOF). Borgerne har haft kontakt med en udvalgt afdeling i de fire forvaltninger. Alle interview er gennemført som kvalitative interview – enten ansigt til ansigt eller over telefonen. Borgerne har haft vidt forskellige henvendelser – fra konkrete forespørgsler og behov for information til kommunikation om mere komplekse og livsindgribende sager. Det gælder således alt fra hjælp til bestilling af nyt pas til forældres behov for hjælp til et handicappet barn<sup>12</sup>.

### 4.1 Et skelsættende møde

Når man som borger henvender sig til kommunen, kan det være mere eller mindre livsindgribende sager, man ønsker bistand til. Begrebet "livsindgribende" anvendes her som indikator for, i hvilken grad sagen vurderes at indvirke på borgerens liv. NIRAS har talt med borgere, hvis henvendelser spredte sig fra simple henvendelser med ønske om information til mere komplekse, lange sagsbehandlingsforløb. Dog gør det sig gældende, at det i udgangs-

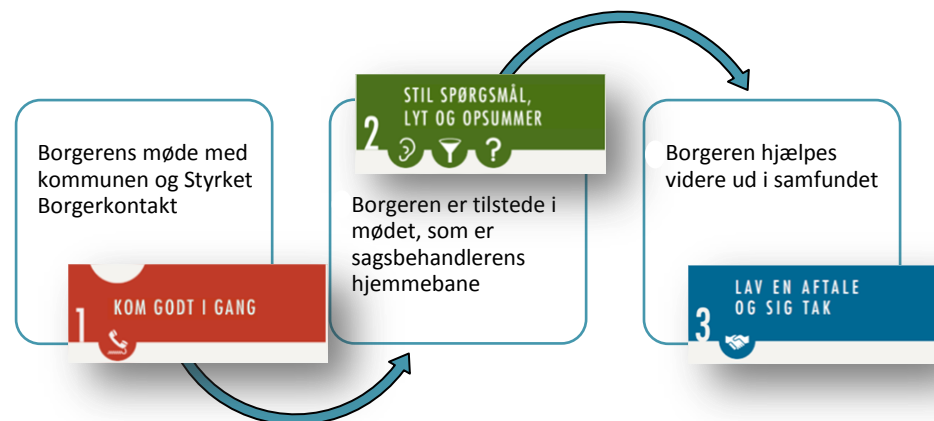
<sup>11</sup> NIRAS har haft den tilgang at undersøge borgerens oplevelse af og holdning til de principper, der ligger til grund for Styrket Borgerkontakt. Evalueringens resultater kan derfor bruges til at sige noget om tilgangens principper, men ikke nødvendigvis selve tilgangen, idet medarbejderne måske anvender principperne bag, men ikke mener, at de anvender Styrket Borgerkontakt. Se kapitel 5 for uddybning af medarbejdernes perspektiv på Styrket Borgerkontakt.

<sup>12</sup> Se kapitel 7 for yderligere information om evalueringsdesignet.

punktet altid opleves som vigtigt for borgeren, når han/hun henvender sig til kommunen – også selvom det kan synes mindre vigtigt fra sagsbehandlerens perspektiv. Selvom forvaltninger, afdelinger, medarbejdere, borgere og henvendelser er forskellige, går dette fællestrek på tværs af kommunen – borgeren henvender sig med en problematik, der i lige netop det øjeblik har betydning for borgerens liv. At anvende Styrket Borgerkontakt kan bidrage til at give borgeren en oplevelse af, at henvendelsen tages seriøst, og at borgeren bliver lyttet til. Dette vil blive uddybet på de følgende sider.

*”Fordi, når man er i kontakt med noget med kommunen, så er det tit noget, der er vigtigt for ens liv, og så er det vigtigt at føle, de er til stede, så man ikke er i tvivl om, at alting gik, som det skulle, og de gjorde det ordentligt. At ens henvendelse ikke bare ender i et hjørne et eller andet sted.” Kvinde, 31 år, KFF*

Den nedenstående figur viser, hvordan borgerens møde med kommunen kan forstås og sættes i relation til de tre faser i Styrket Borgerkontakt. Mødet mellem borger og kommune kan ses som en tre-trins-proces, hvor der til hvert trin korresponderer en af faserne i Styrket Borgerkontakt. Modellen kan bruges til at forstå, hvad der sker og er på spil for borgeren i forbindelse med henvendelsen til kommunen. Modellen har både en tidslig og indholdsmæssig dimension. De tre trin sker i den viste rækkefølge, og modellen viser samtidig indholdet i hvert trin i dette møde.



Figur 4 Model til forståelse af borgerens møde med kommunen

Modellen og det ovenstående citat fra en borger vidner om et centralt fællestrek ved borgernes personlige kontakt med kommunen uanset afdeling og forvaltning. Det handler om noget, der er ”vigtigt for ens liv”, og henvendelsen skal bidrage til, at borgerne kommer videre i livet (på en ny måde). Der er ofte tale om et møde, der kan få en skelsættende betydning for borgerne. På den måde har borgernes oplevelse af kontakten til kommunen nogle træk til fælles med overgangsritualer<sup>13</sup>, som skal bringe mennesker fra én social tilstand til en anden, dog uden direkte at kunne kategoriseres som et overgangsritual, da en henvendelse og et møde sjældent medfører, at borgeren decideret føres fra en social tilstand til en anden. Overgange af en eller anden art er ofte forbundet med spænding, sårbarhed, usikkerhed og forventning om lettelse. Alt sammen noget, der præger borgernes reaktioner og forventninger i forhold til Styrket Borgerkontakt – selvfølgelig i forskellig grad

<sup>13</sup> Tilgangen er inspireret af klassiske teorier om overgangsritualer (Van Gennep og Victor Turner)

alt efter henvendelsens karakter. Ligegyldigt om man som borger har brug for en vuggestueplads til sit barn eller tilskud til nye briller, er henvendelsen dog betydningsfuld for borgerens liv i netop det øjeblik. Dette blik på mødet mellem borger og kommune kan bidrage til at forstå borgernes oplevelser med og holdning til Styrket Borgerkontakt på tværs af kommunens afdelinger og forvaltninger.

De tre faser i et klassisk overgangsritual kan bidrage til at forstå, hvad der er på spil for borgeren i forbindelse med en henvendelse til kommunen. Når en borger henvender sig til kommunen står vedkommende med et problem eller en udfordring, som han/hun har brug for hjælp til at løse. For at løse problemet og komme videre i livet må borgeren bevæge sig væk fra den verden, hvor de selv er herre over situationen og træffer beslutninger, for at bevæge sig ind i den kommunale verden og dennes beslutninger. I et klassisk overgangsritual kaldes dette udskillelsesfasen. Det indledende møde vil være der, hvor "Kom godt i gang" – den første side af Trekanten fra Styrket Borgerkontakt – er relevant for medarbejderen at bringe i spil.

Hvad enten det er et telefonisk eller personligt møde, en kort dialog eller et længere møde, bliver borgeren ført ind i en verden, som er den kommunale medarbejders hjemmebane. Medarbejderen kender spillereglerne og ved, hvordan lovgivning og praksis fungerer. Borgeren kan have mere eller mindre erfaring med at møde kommunen og de ansatte, men vil altid være på udebane i dette møde. I et klassisk overgangsritual kaldes dette liminalfasen, som er der, hvor selve overgangen finder sted – dette er en udsat fase for borgeren. Det er her medarbejderen med Styrket Borgerkontakt kan stille spørgsmål, lytte og opsummere.

Når medarbejderen med Styrket Borgerkontakt i baghånden laver en aftale og siger 'tak', skal det have til formål at hjælpe borgeren styrket videre ud i samfundet – inkorporationsfasen, hvormed overgangsritualet afsluttes. Borgerens henvendelse afsluttes, måske skal der følges op, men under alle omstændigheder skal borgeren føres ud af mødet med kommunen og tilbage til sin hverdag – gerne bedre klædt på, end inden borgeren henvendte sig.

Selvom Københavns Kommune er en stor arbejdsplads med mange forskellige forvaltninger, afdelinger, fagligheder, borgere og henvendelser, kan tre-trins-processen inspireret af overgangsritualet anvendes til at forstå den situation, som borgeren kommer til kommunen i og det forløb, borgeren skal igennem i denne kontakt, samt hvordan Styrket Borgerkontakt kan bruges til at hjælpe borgeren igennem og "tilbage til samfundet".

## Kom godt i gang

At blive godt modtaget af kommunens medarbejdere giver ifølge borgerne et godt afsæt for samarbejdet og kontakten. Borgerne værdsætter at blive mødt af imødekommende og lyttende medarbejdere, mens stressede medarbejdere eller manglende hensyn til borgernes tid og personlige problemstillinger kan betyde, at kontakten kommer dårligt fra start. Medarbejderne forventes ligeledes at have sat sig ind i borgernes henvendelse og kunne bringe deres faglighed i spil i forbindelse med sagsbehandlingen.

1
KOM GODT I GANG

FØR SAMTALEN – FORBERED DIG GODT!

**1**  
Goddag mit navn er...  
Jeg ringer fra...

Jeg ringer fordi – vi har fået en henvendelse fra dig

**2**  
Ringer jeg på et passende tidspunkt?  
(ellers afstil, hvornår du kan ringe tilbage)

**3**  
Jeg har sat mig ind i din henvendelse om...  
...og det jeg gerne vil med denne samtale er, at tale med dig om, hvordan vi bedst muligt kan behandle din henvendelse og lytte til, hvad du særligt lægger vægt på.

**4**  
Jeg vil høre, om der er noget, du gerne vil uddybe?

WWW.STYRKETBORGERKONTAKT.DK

Fase 1 i Styrket Borgerkontakt 'Kom godt i gang' handler om at komme godt fra start i kontakten mellem borger og medarbejder. Der er vægt på at vise borgeren respekt samt at introducere formålet med samtalen og sikre accept af gennemførelse af samtalen. Det handler om ikke at komme for hurtigt i gang og samtidig ikke forudsætte, at man som medarbejder ved, hvad sagen drejer sig om for borgeren<sup>14</sup>. Dette gælder især for Styrket Borgerkontakt i sin oprindelige form – som en måde at reagere på klager på.

NIRAS har i interview med borgere blandt andet spurgt ind til, hvordan borgerne oplevede at blive taget imod.

Borgernes oplevelser er præget af, at de står over for et forløb, hvor de kan være usikre på lovgivningen, spillereglerne for mødet og hvilken betydning, henvendelsen får for deres eget liv. Især i de livsindgribende situationer er det særligt vigtigt for borgerne, at kontakten kommer godt i gang. Fra borgernes perspektiv handler det at komme godt i gang særligt om at blive taget godt imod, hvad enten det er telefonisk eller ansigt til ansigt, og om at møde en medarbejder, der er velforberedt til samtalen. Disse to dimensioner af at komme godt i gang vil blive evalueret i de følgende underafsnit sammen med borgernes holdning til en oplevelse af at skulle genfortælle deres sag.

### 4.2.1 At blive taget godt imod giver et godt afsæt for dialog

Når medarbejderne er imødekommende over for borgerne, giver det et godt afsæt for kontakten. Hvis medarbejderne med Styrket Borgerkontakt in mente tager godt imod borgerne, afklarer og sætter rammerne for kontakten, gør det borgerne samarbejdsparate. Det kan f.eks. have den effekt, at borgerne er mere tolerant i forhold til ventetid. I første fase på Trekanten til Styrket Borgerkontakt fremhæves vigtigheden af ikke at komme for hurtigt i

<sup>14</sup> <http://styrketborgerkontakt.dk/konceptet/trekanten/>

gang med selve sagsbehandlingen<sup>15</sup>. Dette stemmer godt overens med borgernes ønske om at blive taget godt imod, og det giver et godt afsæt for den videre kontakt.

At blive taget godt imod indeholder ifølge borgerne både en *kommunikativ og en handlingsbaseret dimension*. Den *kommunikative dimension* handler især om at opleve venlighed, høflighed og imødekommenhed fra en positiv medarbejder, som møder borgeren i øjenhøjde. Hvis borgerne mødes med positiv kommunikation, giver det dem en følelse af nærvær – en følelse af at medarbejderne anerkender dem og forholder sig til dem som personer. Den oplevede fornemmelse af, at medarbejderne enten har tid eller tager sig tid, er vigtig for borgerne. Stressede medarbejdere står ofte som illustration på det modsatte af at blive taget godt imod.

Borgerne italesætter også en *handlingsbaseret dimension* af den gode modtagelse. Den handlingsbaserede dimension er de konkrete handlinger, som medarbejderne udfører for at tage godt imod borgerne. Eksempler på dette er blandt andet medarbejderen, der giver hånd og smiler, og medarbejderen, der starter et møde før tid, fordi borgeren allerede er ankommet. Igen er det særligt handlinger, der anerkender borgeren som person og respekterer borgerens tid, der opleves positive. At blive taget godt imod er vigtigt, fordi borgerne henvender sig med noget, der har en betydning for dem, og fordi de er på vej til at træde ind i et rum – fysisk eller billedligt – hvor de er på udebane.

*"Når man møder en stresset medarbejder, hvor hverdagen hænger dem ud af halsen, (...) det er ikke rart. Man forstår det godt, men det er ikke rart. Ja, det er klart, det gør en forskel, det er altid det, der gælder, ligesom i alle andre situationen. Der kommer en med et smil på læben, og siger: "Kom med" og giver hånd, det har en stor betydning, helt klart"*  
Mand, 57 år, BIF

*"Venlighed i stemmen, det er svært at forklare, men det kan man jo mærke. Imødekommenhed, det kan man også mærke. Man bliver lidt mere tolerant, hvis man skal vente længe."* Kvinde, 63 år, KFF

*"Selvfølgelig er det bedre, at kommunens medarbejdere tager godt imod folk. Det er meget bedre, at de er modtagelige, smilende, venlige end de er det modsatte [griner, mens han siger det]." Mand, 49 år, BIF*

*"Jeg var der 10 min før tid, og så kom sagsbehandleren ud før tid, så jeg stod ikke og ventede. Det var rart. Han kom ud, fordi han havde set mig komme, og sagde pænt goddag. Han var i godt humør, og det var jeg også. Det hjælper."* Mand, 57 år, BIF

Hvis borgeren til gengæld ikke føler sig godt taget imod, afspejler det sig i deres indstilling til den videre kontakt ved, at de bliver mindre samarbejdsvillige. En positiv modtagelse af borgeren har altså en 'spill-over' effekt på resten af kontakten mellem borger og medarbejder, da man som medarbejder her grundlægger borgerens oplevelse af respekt.

Når borgeren omvendt ikke føler sig respekteret og godt modtaget, har det den modsatte effekt – samarbejdet kommer dårligt fra start. Borgere, der ikke føler sig respekteret i modtagelsen, får sværere ved at samarbejde i det videre forløb. En borger giver det eksempel,

<sup>15</sup> <http://styrketborgerkontakt.dk/konceptet/trekanten/>



at hun oplevede, at der var mangel på mødelokaler den dag, hun besøgte kommunen. Det gjorde, at flere borgere havde møder med sagsbehandlere i venteområdet. En så simpel faktor som manglende ledige mødelokaler kan betyde, at borgerne ikke føler sig respekteret, fordi de skal drøfte deres personlige og livsindgribende sager i et mere eller mindre offentligt forum.

En anden borger fortæller om en oplevelse, hvor hun kom for tidligt til en aftale. Efter lang ventetid spørger hun i informationen, hvornår mødet starter. I mellemtiden tager sagsbehandleren i stedet imod en anden borger, fordi hun ikke var tilstede i venteområdet. Når borgerne på denne måde oplever, at de ikke bliver taget seriøst eller modtaget som forventet, skabes der allerede her et dårligt udgangspunkt for dialog. En tredje borger beretter, at vedkommende følte sig overrumplet af sin sagsbehandler. Idet de står foran døren til mødelokalet, bliver borgeren spurgt, om der må sidde en studerende med til mødet. Da de allerede står ved mødelokalet, føler borgeren sig nødsaget til at sige ja. Borgeren fremhæver, at *"det kan man ikke med én som mig"*. I begge disse situationer er omdrejningspunktet for borgerne at blive lagt mærke til i både konkret og overført betydning. Når borgerne føler sig dårligt taget imod, kan samarbejdet blive sværere – borgerne kan mærke modtagelsen afspejle sig i deres indstilling til den videre kontakt. Enkelte borgere udtrykker endvidere, at det er så vigtigt for dem at blive taget godt imod, at de helt kan finde på at undlade at kontakte kommunen en anden gang, hvis de oplever en dårlig modtagelse. Det, der umiddelbart kan tænkes som en selvfølge eller banalitet, og som medarbejderne derfor ikke bruger kræfter på at spekulere over, kan for borgerne opleves som afgørende for videre samarbejde og kontakt.

*"Andre sad lige pludselig og begyndte og tale om sager, mens alle andre var der – de manglede lokaler (...) Det var under al kritik (...) Det gør man fanme ikke herude i venteværelset. Det gjorde de også ved det andet bord. Jeg var fuldstændig målløs." Kvinde, 44 år, SOF*

*"Selvfølgelig er det en af de vigtigste ting [at blive taget godt imod]. Så har man lyst til at komme igen, mod på at komme igen, du ved. Hvis man bliver taget dårligt imod, så kan man ikke samarbejde." Kvinde, 39 år, SOF*

#### 4.2.2 At møde velforberejede medarbejdere giver tryghed og tillid

Oplevelsen af en velforberejet og kompetent medarbejder spiller en stor rolle for borgerne. Når borgerne møder en velforberejet medarbejder, får det den virkning, at de føler sig i trygge hænder og får tillid til medarbejderne. At føle sig i trygge hænder er især vigtigt for borgerne, når de henvender sig med mere livsindgribende sager, men generelt er det betydningsfuldt, fordi de er på vej ind i en mere eller mindre usikker situation – en situation, hvor de er på udebane. Borgerne i undersøgelsen udtrykker generelt, at man som borger ofte henvender sig til kommunen, når man skal have hjælp til noget. Styrket Borgerkontakt indebærer blandt andet, at medarbejderen som udgangspunkt for samtalen skal have sat sig ind i henvendelsen, hvis altså ikke henvendelsen er spontan<sup>16</sup>. Borgerne italesætter i tråd med dette, at det er vigtigt for deres oplevelse af kontakten, at medarbejderne har sat sig ind i deres henvendelse. Hvis anvendelsen af Styrket Borgerkontakt betyder, at medar-

<sup>16</sup> Jf. Trekantens fase 1

bejderne sætter sig ind i henvendelsen før en eventuel kontakt, kan tilgangen være en vigtig nøgle til, at både borgere og medarbejdere oplever et godt afsæt for kommunikation.

Borgerne taler om to former for forberedelse – *faktuel og faglig forberedelse*. Den *faktuelle forberedelse* handler om, at medarbejderen har forberedt sig til kontakten med den enkelte borger - at medarbejderen eksempelvis har læst borgerens journal, har skrevet mødets punkter op på en tavle eller har sendt mødets agenda ud til borgeren inden mødet, så borgeren kan forberede sig. Det er særligt vigtigt for borgere, der tidligere har været i kontakt med kommunen i samme sag, at medarbejderen er faktisk velforberedt og har læst op på borgerens sag. Hvis borgeren ved, at kommunens medarbejdere allerede har information om borgerens situation, men at denne viden ikke aktiveres, så oplever borgeren frustration eller vrede. I mindre livsindgribende sager, eller mere simple henvendelser, er det i sagens natur primært den *faglige forberedelse*, der italesættes som vigtig. Det handler blandt andet om at have kendskab til relevant lovstof eller tilbud, der kan være relevante for borgeren. Det handler om at opleve, at medarbejderne er godt klædt på til at sætte sig ind i henvendelsen ud fra deres faglige og personlige kompetencer. Borgerne oplever det som vigtigt, at medarbejderne har sat sig ind i henvendelsen, men også i høj grad, at de kan svare på borgerenes spørgsmål.

Som en borger udtrykker det, kan det være komplicerede sager, de kommer med, og de er derfor ofte mere eller mindre på udebane. Derfor er oplevelsen af velforberedte medarbejdere en nøgle til at give borgeren tillid til sagsbehandlingen og processen. Når medarbejderen kan komme med forslag til det videre forløb eller giver udtryk for forståelse for borgerens formål med henvendelsen, giver det borgerne en positiv oplevelse. En borger giver udtryk for, at det er vigtigt at føle, at medarbejderne 'er på hjemmebane'. Man skal kunne føle sig i trygge hænder hos en medarbejder. Det hjælper borgerne til at fokusere på deres side af sagen frem for, om medarbejderen har styr på sagens detaljer.

*"Men generelt, jeg har mødt mange andre som mig, altså andre arbejdsløse, og det største klagepunkt er, at de aldrig er forberedte. Det er meget utilfredsstillende. Og frustrerende. De kender ikke min historik, men det står jo i deres computer, mand! Læs lige, hvad jeg har af muligheder, og hvem jeg er!" Mand, 57 år, BIF*

*"Altså hun var forberedt på, vi skulle tale sammen. Hun havde fundet min sagsmappe frem og havde computeren tændt og sådan, men hun var ikke forberedt på alt det, som skulle ske til mødet. (...) De bør vide, hvor de skal indhente viden fra, det er jo dem, der har min sag, men jeg måtte sidde og fortælle, at de skulle indhente derfra og derfra og derfra." Kvinde, 47 år, BIF*

*"De var så velforberedte, at de kom mig i forkøbet med de ting, jeg selv havde tænkt på. Der var ikke rigtigt noget, der gik skidt. Det hele gik godt. Jeg fik mit ønske opfyldt. De fortalte mig om de præcise detaljer for det [fremadrettede] rehabiliteringsforløb, og jeg fik mere information." Mand, 38 år, BIF*

*"Velforberedte, ja, jeg vil igen sige, det er en afgørende forskel, at man kan mærke det ekstra drive og vilje til, at det lykkedes." Kvinde, 42 år, BIF*

*"Man skal kunne mærke, at de er på hjemmebane, og har svarene og er sat ind i tingene. Man kommer jo med et ønske om afklaring. Langt hen ad vejen er det jo ret kompliceret."*  
Mand, 57 år, SOF

#### 4.2.3 At bede borgeren genfortælle kan give bagslag

Et element af Styrket Borgerkontakt er at stille spørgsmål såsom: "Jeg vil høre, om der er noget, du gerne vil uddybe?" eller "Hvad vil du gerne opnå med denne henvendelse?" (jf. Trekantens første og anden side). Pointen med det genfortællende element er ikke at foregribe at vide, hvad sagen handler om, men at give borgeren taletid. At bede borgerne opsummere, hvad de gerne vil opnå, eller uddybe, hvorfor de henvender sig, kan imidlertid af borgerne blive oplevet som at skulle genfortælle sin sag. Henvendelsens karakter er selv sagt afgørende for, om det giver mening for medarbejderne at stille denne type spørgsmål. I de tilfælde, hvor borgere f.eks. har haft en enkeltstående kontakt til kommunen i form af et behov for information, er det ikke relevant. Derfor er det ikke alle borgere, der har mødt dette element af Styrket Borgerkontakt.

Evalueringen viser, at sagsbehandlere skal være varsomme med at stille spørgsmål, der direkte eller indirekte beder borgerne genfortælle. Det skyldes især, at denne type spørgsmål af borgerne kan blive opfattet som manglende forberedelse eller indsigt fra medarbejderens side. Det genfortællende element af Styrket Borgerkontakt forbindes af nogle borgere i længere sagsbehandlingsforløb med dårlige oplevelser. Nogle borgere, som alle er i et længere forløb med kontakt til kommunen, udtrykker frustration i forbindelse med oplevelser med genfortælling. Dette relaterer sig til det foregående afsnit om medarbejdernes forberedelse. Når kommunens medarbejdere har adgang til information om borgernes sag, kan det genfortællende element af Styrket Borgerkontakt virke uhensigtsmæssigt, og som om medarbejderne er uforberedte. Evalueringen tyder på, at det kan have den effekt, at borgerne bliver frustrerede og irriterede, dels fordi medarbejderne har adgang til de oplysninger, som bedes genfortalt. Dels fordi samtalen får karakter af at være 'den samme som sidst' – dette kædes i nogen grad sammen med en frustration over ikke at kunne tale med den samme medarbejder hver gang.

I denne forbindelse udtrykker borgerne nogle gange et ønske om en fast sagsbehandler. At skulle genfortælle kan skabe en fornemmelse af at 'være et nummer' og er et udtryk for et ønske om en mere menneskelig kontakt, hvor kontakten ikke bliver gentagende. Eksempelvis udtrykte en borger, som tidligere har været udsendt som soldat, kontinuerligt at måtte genfortælle sin historie om de samme ubehagelige situationer, hvilket stressede ham yderligere.

*"Der kunne jeg godt tænke mig en fast sagsbehandler. Når jeg snakker med forskellige hele tiden, gentager jeg tit mig selv, det er frustrerende..... genfortællingen er frustrerende og irriterende."* Mand, 49 år, BIF

*"Jeg skal forklare det hele igen og igen, fordi det er en ny person hver gang. Det er stressende. Jeg skal forklare de samme ubehagelige situationer igen og igen og igen. Og så bliver der ikke fulgt op på samtaler. Hvordan får det dig til at føle? Som en lille lus i samfundet. Jeg*

har været ude at slås for Danmark, og så er den sådan: "Tak fordi du kæmper, men ja".  
Mand, 35 år, KFF

"Kunne du tænke dig at få lov at genfortælle? Nej, han kunne bare have læst op på min sag." Kvinde, 40 år, SOF

"Jeg er i chok over, at du hele tiden skal gentage – det burde være registreret på computeren. Hvis [medarbejderen] er sygemeldt, burde han have lagt sagerne på et andet bord eller registreret det på computeren. (...) Det tager en del af ens ressourcer. Det gør, at man bliver træt." Kvinde, 56 år, SOF

### 4.3 Stil spørgsmål, lyt og opsummer

Styrket Borgerkontakt kan gøre en stor forskel for borgeren, fordi en nærværende og aktiv lyttende medarbejder er tillidsvækkende. Evalueringen tyder på, at dette element af Styrket Borgerkontakt kan være med til at påvirke borgertilfredsheden i en positiv retning. Hvis en borger oplever en ligeværdig og god dialog, føler borgeren, at henvendelsen har været meningsfuld – i nogle tilfælde uagtet udfaldet. Samtidig vil en god dialog i denne fase få en effekt på næste fase af kontakten.

2

?
?
?

**1**  
Er der noget, du lægger særlig vægt på? Hvad er det vigtigste for dig?  
Er der noget, du mener jeg skal vide, som har betydning for sagen?  
Forestil dig, at du får medhold eller får det, du gerne vil opnå  
– vil det så løse alle problemerne?  
Forestil dig, at du ikke kan få det, du gerne vil opnå  
– hvad vil det betyde for dig?  
Ser du nogen mulighed for en anden løsning?

**2**  
Er der noget, du vil spørge mig om?

**3**  
Hvad vil du gerne opnå med denne henvendelse?  
Hvordan vil du helst have, at din henvendelse bliver behandlet?  
Afhængig af sagens natur:  
Vil du være interesseret i at vi mødes og sammen ser på sagen?  
Har du nogen særlige ønsker til, hvordan vi arrangerer det?

**4**  
Har du brug for, at jeg fortæller lidt mere om, hvordan behandlingen af din henvendelse normalt vil foregå? (forklar proceduren)

Anden fase i Styrket Borgerkontakt sætter fokus på at undersøge borgerens perspektiver og interesser i kontakten samt at åbne op for, at der kan være flere udfald af kontakten. Borgeren bliver inddraget i processen gennem spørgeteknikker, aktiv lytning og opsummering af mødet. Denne fase skal sikre, at medarbejderen er kommet hele vejen rundt om sagen, og har fået alt af betydning med<sup>17</sup>.

I forbindelse med denne fase har NIRAS blandt andet stillet spørgsmål til borgerne om, hvorvidt medarbejderne var spørgende og lyttende, samt om medarbejderne var gode til at sætte sig ind i årsagen til borgernes henvendelse.

I denne fase er borgerne trådt helt ind i mødet med kommunen. For borgerne er samtalen med kommunen ofte præget af, at de befinder sig et sted og i en situation, hvor de er på udebane, og ikke kan falde tilbage på de spilleregler og den identitet, de har andre steder. Det er en situation, som forbindes med sårbarhed og usikkerhed i forskellig grad, alt efter hvor livsindgribende henvendelsen er.

<sup>17</sup> <http://styrketborgerkontakt.dk/konceptet/trekanten/>

#### 4.3.1 En nærværende medarbejder gør en verden til forskel

Styrket Borgerkontakt betyder som tidligere nævnt at have fokus på borgeren og borgerens interesser i forbindelse med den pågældende sag. Et element af dette er at være nærværende. Nærvær er et så selvfølgelig element i den sociale relation mellem to mennesker, at borgerne ikke altid kan sætte ord på det. Netop dette element i kontakten mellem borger og medarbejder medførte sommetider i interviewsituationen grin fra borgerne, når de blev spurgt ind til dette. At medarbejderne er nærværende og lydhøre opleves af borgere og medarbejdere som grundlæggende, og derfor kan det anses som banalt. Det er svært at være uenig i, at en medarbejder i kommunen skal være nærværende og lydhør. At det er så selvfølgelig betyder også, at borgerne forventer det.

Når borgernes forventninger til dette ikke mødes, får det derfor markant betydning for borgernes tilfredshed med sagsbehandlingen og for deres oplevelse. Borgerne giver udtryk for en dårlig kontakt, hvis medarbejderen synes fjern i samtalen, f.eks. hvis medarbejderen kun kigger på computeren i stedet for at have øjenkontakt, og flere borgere fremhæver den menneskelige forståelse som vigtig – mødet mellem medarbejder og borger er først og fremmest et møde mellem to mennesker.

*"Jeg følte lidt, at han hellere skulle være nærværende. Det var sådan stikord. Som han efterfølgende skrev ind (...) Han var ikke nærværende. Nærvær er, når han kigger på en... forstår, anerkender og stiller uddybende spørgsmål. Han sad med hovedet inde i skærmen hele tiden og plottede ind. Han kiggede ikke på mig, men han rakte mig da en serviet, da jeg begyndte at græde." Kvinde, 39 år, BIF*

*"Føler de forstår en, man kommer jo altid med et budskab. Hvis man taler forbi hinanden, er det jo lige meget at komme, så kan man ligeså godt klare det over nettet. Man møder op, fordi det er noget, der ikke kan klares over nettet. Den menneskelige forståelse er vigtig." Mand, 45 år, KFF*

Når borgerne oplever medarbejderne som nærværende og lydhøre udtrykker de, at "det nytter". En borger fortæller, at det er medarbejderens adfærd, der gør, at hun holder sig i ro. Når hun oplever at møde forståelse, får det stor betydning for hende – og særligt i de tilfælde, hvor hun oplever, at medarbejderen ikke kan gøre det ønskede. Det nærværende og lydhøre element er således afgørende for borgerens oplevelse af at have fået noget ud sin henvendelse. En nærværende og lydhør medarbejder kan i sig selv skabe en oplevelse for borgeren af at nå tættere på sit mål. Evalueringen viser således, at brugen af elementerne i Styrket Borgerkontakt såsom at være nærværende og lydhør er afgørende for borgeren. Det kan endda have den effekt, at et negativt udfald af sagen opleves mere positivt. Dette bliver også påpeget af de kommunale medarbejdere. De oplever, at borgerne er mere forstående over for en negativ afgørelse, hvis de tager sig tid til at kommunikere og vise forståelse i denne proces. Brugen af Styrket Borgerkontakt virker således positivt på borgerne, fordi de oplever, at de bliver respekteret og forstået i processen.

Det er svært at komme udenom, at negative afgørelser og udfald kan betyde utilfredse borgere, men evalueringen tyder alligevel på, at Styrket Borgerkontakt bidrager til at gøre negative udfald af sager nemmere at håndtere. Nogle borgere kan have svært ved at skelne mellem kommunikationen og udfaldet af sagen. Det betyder, at manglende mulighed for hjælp eller en afvisning kan betyde, at de også synes, at kommunikationen og kontakten har

været dårlig. I hvor høj grad Styrket Borgerkontakt har været i spil i disse sager er svært at udtale sig om. Det er dog tydeligt, at når elementer såsom nærvær og lydhørhed er bragt i spil, får det betydning for borgernes oplevelse.

*"Ja, det er vigtigt med nærvær og lydhør – tillidsvækkende. Så føler man sig jo godt tilpas. At man bliver hørt/lyttet til. Så føler man, at man får noget ud af det, også hvis man ikke har fået det resultat, man gerne ville." Kvinde, 75 år, KFF*

*"Hvis medarbejderen er ligeglad, flipper man ud. Det er hendes adfærd, der gør, at jeg holder mig i ro. Forståelse er vigtig. Hvis man ikke kan gøre noget, kan man i det mindste vise forståelse." Kvinde, 56 år, SOF*

*"Der blev jeg taget seriøst! Der sidder en medarbejder, som ikke bare tænker "puha det her skal bare væk fra mit skrivebord!". Det er super. Man føler, der sidder en person, som tager dig seriøst og vil arbejde med, at man kommer videre i systemet. Det er det vigtigste for mig. Sætte sig ind i min sag og tage sin tid til det." Mand, 44 år, BIF*

At være nærværende kan også have en handlingsorienteret dimension – at have fokus på at hjælpe borgeren videre. At medarbejderne har fokus på at hjælpe er vigtigt for borgerne. Når borgerne er i kontakt med kommunen, har de som hovedregel behov for hjælp med en given sag. De giver udtryk for god kontakt, hvis de oplever, at de er kommet et skridt nærmere deres (for)mål for kontakten. At få en følelse af fremgang er vigtig for borgerne i kontakten med kommunens medarbejdere. Dette kan dårligt adskilles fra det nærværende og lydhøre element i Styrket Borgerkontakt, da det ofte vil være en nærværende medarbejder, der giver borgeren en følelse af at komme nærmere sit mål og få hjælp.

Hvis man som medarbejder yderligere er i stand til at være proaktiv, giver det borgerne en positiv og i nogle tilfælde overraskende oplevelse. Det er således ikke noget, der nødvendigvis forventes, men det bidrager til en god kontakt, når medarbejderen er proaktiv. Med proaktiv menes f.eks. at have fokus på at videreformidle ekstra information – f.eks. hvor borgeren kan søge mere hjælp eller foreslå muligheder, som borgeren ikke vidste fandtes. At kunne nuancere sagsbehandlingen og tilbyde alternativer i stedet for blot at besvare en borgerhenvendelse med 'ja' eller 'nej', fremhæves som et element i en god kontakt.

*"Hun fortalte, at jeg kunne gå på nettet, der var en opslagstavle på en hjemmeside, som hun viste mig. Så følte jeg, man fik et eller andet med i bagagen (...) Hende her, hun gjorde, at jeg kom et skridt nærmere målet, og det er jo det, man gerne vil. Hvis de tænker på, at man har et mål, når man ringer og ikke bare svarer og så lukker ned. Hvis de forestiller sig, at det er en kamp op ad trappen, når man ringer. Der er meget envejskommunikation. De kunne komme med ideer til, hvad man så kan gøre." Kvinde, 26 år, BUF*

Et andet element af nærvær er, at medarbejderne sætter sig ind i årsagen til borgernes henvendelse. I denne forbindelse nævnes medarbejderne også som værende professionelle, hvis de er nærværende. Professionalisme virker derfor til at være et elastisk begreb, som dækker over andet end, at medarbejderen er fagligt dygtig. Nærvær og at udvise forståelse i sagsbehandling er i tråd med medarbejdernes egen opfattelse lig professionel sagsbehandling.

Behovet for, at medarbejderne sætter sig ind i borgerens sted er størst i livsindgribende sager. For borgere med længere og mere livsindgribende sagsbehandling er det essentielt at møde en medarbejder, der kan sætte sig ind i årsagen til henvendelsen. Her forventer borgerne mere af medarbejderne. En borger nævner bl.a., at medarbejderen må tænke på, hvordan hun har det, og at hun kan have brug for at tale med nogen.

En anden borger, som er i et længere sagsbehandlingsforløb om sine fremtidige jobmuligheder, fremhæver ærlighed som et udtryk for at kunne sætte sig i borgerens sted. At den pågældende medarbejder kunne sætte sig ind i henvendelsen og fremstod ærlig i kontakten, gjorde det nemmere for borgeren at fortælle, hvordan hun havde det. Det kan derfor tyde på, at nogle borgere har behov for at møde forståelse for sammen med medarbejderen at kunne forholde sig til deres situation.

Det fokus, som Styrket Borgerkontakt har på at sætte sig i borgernes sted, viser sig i praksis at kunne få betydning for borgernes oplevelse af kontakten. Hvis borgerne ikke oplever, at medarbejderne kan sætte sig i deres sted, får det betydning for borgernes samarbejdsvilje. En god oplevelse af en nærværende medarbejder i denne fase kan således få en 'spill-over' effekt på, hvad man kan aftale fremadrettet.

*"Hun var meget ærlig, hun ville gerne hjælpe mig, og jeg kunne følge hende, når hun er ærlig overfor mig. Så kan jeg fortælle, hvordan jeg har det. Det er en rigtig god ting for mig. Hun tog det på en professionel måde. Hun tager imod mig, som en person, du ved." Kvinde, 41 år, BIF*

*"Sætte sig ind i dit problem? Nej, han talte ikke om andet end aktivering. Det handlede kun om at få mig i aktivering" Kvinde, 40 år, SOF*

*"Jeg kunne huske medarbejderen. Hun hjalp mig for noget tid siden. [Borgeren forklarer, hvordan hun har fået mere information og yderligere viden] Det hjalp hun med. Det var en god oplevelse" Kvinde, 72 år, KFF*

*"Hvis de er rigtig gode til at sætte sig ind i problemet, så gør det mig glad." Kvinde, 44 år, SOF*

#### 4.3.2 Det virker at spørge, lytte og opsummere

Borgerne oplever en spørgende og lyttende medarbejder som essentielt for en god oplevelse af kontakten med kommunens medarbejdere, og at 'blive snakket på' som den diametrale modsætning. Borgerne kommer med en, for dem, betydningsfuld henvendelse og er i denne fase af kontakten på sagsbehandlernes hjemmebane. Derfor oplever borgerne det som frustrerende ikke at blive lyttet til.

I interviewene stod det klart, at det at blive lyttet til ikke nødvendigvis er det samme som at blive hørt. At blive hørt er det vigtigste for borgerne, fordi det ofte er ensbetydende med at blive mødt med forståelse. Nogle borgere gav udtryk for, at medarbejdere kan tro, at de lytter, men at borgerne ikke føler sig hørt og forstået. Forståelse er afgørende for borgerne, og det gør Styrket Borgerkontakt aktuel – netop fordi en af grundpillerne i tilgangen er ikke at foregribe, at man som medarbejder ved, hvad kontakten handler om for borgeren. Evaluer

ringen tyder dog samtidig på, at nogle borgere har en oplevelse af ikke at blive hørt, hvis de ikke får det resultat, de ønskede. For nogle borgere kan det som tidligere nævnt være vanskeligt at skelne mellem proces og resultat. Evalueringen viser dog også, at borgerne kan være mere positive over for et for dem negativt udfald, hvis de bliver hørt og mødt med forståelse.

Når borgerne føler sig hørt, giver det nogle fordele. Borgeren føler dels, at kontakten er god, dels giver det dem vished om, at det var vigtigt, at de mødte op. En meget syg borger oplever f.eks. at få det bedre, fordi medarbejderne lytter til hende og er interesserede. Når borgerne ikke føler sig hørt, giver de udtryk for frustration, og enkelte føler, at deres kontakt med kommunen er decideret nyttesløs og rejser spørgsmålet: Hvorfor så kæmpe?

*"Hun synes, at hun lyttede, men (...) jeg kan ligeså godt snakke til en dør, hun lyttede ikke. Sådan har jeg aldrig haft det før med dem, de er altid imødekommende, men hende her er godt nok en skrap tante (...) Ubehageligt. Det var nytteløst – hvorfor skal man så kæmpe? (...) Jeg føler lidt, hvad skal man bruge dem til, hvis de ikke lytter?" Kvinde, 44 år, SOF*

*"Jeg ved, at hun kan forstå mig. Hvis hun ikke lyttede, ville jeg få det værre. Hun ved jo lidt, hvordan det egentligt er, jeg har det. Man får det bedre, når man ved, de er interesserede." Kvinde, 47 år, BIF*

*"Hun fortalte mig, hvordan det var, alt det der.... Hvad jeg skulle gøre, du ved, ikke?... Hun snakkede med mig..... jeg følte mig hørt, præcis! Det er problemet, det er ikke altid, man bliver lyttet til. Når man er syg, så har man brug for det." Kvinde, 41 år, BIF*

*"Det er ikke særlig rart, vi kunne ligeså godt lade være at holde det møde, fordi de havde besluttet sig." Kvinde, 44 år, SOF*

Det kan være svært for medarbejderen at balancere mellem at bruge tid på at lytte til borgeren og at udføre sagsbehandlingen effektivt. Evalueringen tyder på, at det ikke i så høj grad er konkret tid, der er vigtig for borgeren, men snarere en oplevelse af tid. Der var ingen borgere, der eksplicit nævnte et konkret antal minutter som et springende punkt for deres oplevelse. Det er snarere en måde at gå til sagsbehandlingen på, hvor Styrket Borgerkontakt kan hjælpe medarbejderen med at give en oplevelse af 'god tid'. Når borgerne har en fornemmelse af, at 'der var god tid', og at kontakten foregik 'stille og roligt', har det ofte været fordi, medarbejderen har taget sig tid til at lytte. At der eksempelvis gives plads sikrer, at borgeren ikke kommer til at glemme noget vigtigt i kontakten. Denne pointe er vigtig, når det gælder en vurdering af Styrket Borgerkontakts effekt. Hvis man som medarbejder bruger tid på at lytte og spørge, peger evalueringen på, at det vil få den virkning, at borgeren føler sig hørt. Dette kan betyde en øget borgertilfredshed uanset sagens udfald.

Det spørgende element af fase to i Styrket Borgerkontakt kan som udgangspunkt indeholde både fordele og faldgruber. At stille spørgsmål til borgeren indbyder til refleksion. En kvinde, hvis mand ikke taler så godt dansk, fortalte, at medarbejdernes spørgsmål og forståelse havde gjort, at hendes mand havde givet udtryk for ønsker, som end ikke hun vidste, at han havde. Det spørgende element kan imidlertid også lede til en negativ oplevelse. Hvis borgeren oplever ikke at kunne leve op til medarbejderens spørgende adfærd. Det er vigtigt, at spørgeteknikken anvendes korrekt, og at spørgsmålene ikke bliver udtryk for et verbalt tryk,



da dette ikke er i overensstemmelse med t Styrket Borgerkontakt, og kan opleves inkvisitorisk af borgerne.

*"Ja, hun tog sig meget god tid til at forklare. Jeg var der sammen med min far, så det var rart, at hun tog sig god tid." Kvinde, 20 år, KFF*

*"Så man ikke skal forklare flere gange. Det er vigtigt, at de hjælper mig, så man ikke bare føler sig som et nummer. Det skal være mere menneskeligt. Så det ikke bare føles som om, det er en maskine, der skal ekspedere én hurtigt videre." Mand, 35 år, KFF*

*"De har fået ham til at udtrykke ønsker, som jeg ikke var klar over, han havde. De er gode til at spørge ind, han kan godt udtrykke sig på dansk, men ikke så godt. De betragter det ikke som en barriere, de taler bare til ham. Han er blevet mere tryk ved at tale i telefon. De gør det bare, og det får ham til at føle, "så må jeg jo bare tale tilbage". Kvinde, 42 år, BIF*

*"Da jeg svarede, så spurgte han bare [om det samme] på en anden måde. Så blev jeg irriteret. Jeg ved jo ikke, hvor tæt jeg er på at være klar." Kvinde, 39 år, BIF*

Medarbejderne italesætter, at de somme tider føler, at de sætter blår i øjnene på borgerne eller giver dem falske forhåbninger, hvis de bruger for meget tid på at lytte og være forstående over for borgerne. At blive hørt er dog helt essentielt for borgerne. Nogle borgere udtrykker også forståelse for, at det ikke er den enkelte sagsbehandler, der laver reglerne, men påpeger, at det stadig er vigtigt for dem at møde forståelse og føle sig hørt på trods af, at de ikke nødvendigvis kan få det, de gerne vil have.

*"Jeg bliver irriteret og sur. Jeg får lyst til at skælde ud. Men det er jo systemet, som har et problem." Kvinde, 56 år, SOF*

*"Men man får også det der svar: De lytter, men de kan ikke gøre noget anderledes, for det er ikke dem der laver reglerne. Men det gør stadig en forskel, at de lytter." Kvinde, 47 år, BIF*

At medarbejderne opsummerer samtalen forbindes med noget positivt for de borgere, der har oplevet dette. I mindre sager, hvor kontakten til kommunen har været meget let, er den opsummerende del knapt så relevant, men den bliver hurtigt meget relevant, især i de mere komplekse og længerevarende sagsbehandlingsforløb. Det skyldes, at borgeren er på udebane i dette møde, og det er derfor vigtigt, at medarbejderen sørger for at hjælpe borgeren videre. Borgerne gav bl.a. udtryk for, at det kan være svært at huske alt, hvad der bliver sagt eller finde 'hoved og hale' i indholdet af samtalen. Det er derfor vigtigt at opsummere det konkrete i slutningen af samtalen – i et klart og jordnært sprog. Det har betydning for borgerens videre forløb, at alle informationer er givet videre, og kan også gøre sagsbehandlerens efterfølgende arbejde lettere. Den opsummerende del fører naturligt over i tredje fase af kontakten, som handler om at lave en aftale og sige tak.

*"Rart at få på plads. Hvad man har snakket om. Man kan jo komme langt omkring i sådan en samtale. For mig kan det være svært at huske det hele. Til sidst er det godt med det konkrete." Mand, 33 år, KFF*

## Lav en aftale og sig tak

En klar og fremadrettet aftale som afslutning på kontakten, giver borgerne ro og tillid til systemet. Evalueringen viser, at når medarbejderne afslutter samtalen med at klargøre, hvad der sker fremadrettet, og hvad der er aftalt, hjælper det borgerne. Borgerne har ofte forståelse for, at de kommunale medarbejdere forvalter en lovgivning, som de ikke altid har et stort handlerum indenfor, men de forventer alligevel empati og en helhjertet indsats.

Når medarbejderne arbejder med Styrket Borgerkontakt, er det relevant at have fokus på at lave en klar aftale som afslutningen på kontakten. Det skal tydeligt fremgå, hvem der skal gøre hvad og hvornår.

Dertil skal medarbejderen give borgeren mulighed for at komme med yderligere spørgsmål samt sige tak for samtalen eller mødet<sup>18</sup>.

NIRAS har i denne sammenhæng blandt andet stillet spørgsmål til, hvorvidt det stod klart for borgerne, hvad der ville ske efter deres henvendelse.

Når borgerne har henvendt sig til kommunen, er det vigtigt for dem at blive hjulpet videre ud i samfundet – i overgangsritualet handler det om at blive klædt på til at træde ind i en ny social situation. Det kaldes inkorporationsfasen, og en vellykket overgang er forbundet med lettelse og glæde. Selvom der ikke altid for borgerens tilfælde er tale om en ny social situation i bogstavelig forstand, som vedkommende skal hjælpes ud i, er der flere fællestræk. Borgeren skal føres ud af mødet – gerne bedre klædt på til sin efterfølgende hverdag, uanset om borgeren har fået hjælp med et nyt pas, søgt rådgivning om institutionsplads eller søgt om hjælp til et handicappet barn. Det er vigtigt for borgernes videre liv, at de kan opnå en form for lettelse og komme videre i livet uanset henvendelsens karakter og den eventuelle afgørelse.

### 4.4.1 Når der er en klar og fremadrettet aftale, hjælper det borgeren

Når medarbejderen sørger for en klar aftale, hjælper det borgeren. Borgerne udtrykker behov for at vide, hvad der kommer til at ske fremadrettet. Hvis borgerne oplever, at kontakten afsluttes med en klar og fremadrettet opsummering og aftale, giver det tryghed og visshed. De borgere, der er usikre på det fremadrettede forløb, har savnet denne afsluttende opsummering og/eller aftale. Det gælder uanset, om deres henvendelse har drejet sig om en mindre praktisk problemstilling eller om henvendelsen har været på baggrund af en mere livsindgribende sag. Uanset henvendelse er en afsluttende pointering af aftalen vigtig for borgeren, idet det giver borgeren ro om det fremtidige forløb, og det hjælper borgeren tilbage i samfundet. Det giver tryghed for borgeren, og det er vigtigt selv i mindre sager, hvor

<sup>18</sup> <http://styrketborgerkontakt.dk/konceptet/trekanten/>

aftalen måske blot handler om, hvornår borgeren kan forvente et svar, og hvem der agerer på henvendelsen. I forbindelse med nogle typer henvendelser, f.eks. møder om borgeres arbejdsmarkedsparathed, skal borgerne ofte træffe valg. Derfor er det vigtigt at tydeliggøre konsekvenserne for borgerne i den aftale, der laves, så valget bliver et informeret valg. At lave en aftale fremadrettet kan for eksempel virke svært for en borger, hvis borgeren ikke kan gennemskue, hvilke økonomiske konsekvenser aftalen vil få.

Når borgere har kontakt med kommunen er det som tidligere nævnt, fordi det i en eller anden grad er vigtigt for deres liv. Derfor er fremtiden for borgerne også en del af den nutid, kontakten består i, og borgerne skal også hjælpes fremadrettet. At være opmærksom på dette er vigtigt for forståelsen af borgernes oplevelse, og netop denne del kan Styrket Borgerkontakt hjælpe til at sætte fokus på.

*”Det er for mig meget vigtigt at have en plan og udsigt over, hvordan tingene ser ud, så man ikke står og ikke aner, hvad der skal ske i fremtiden. Det skal være overskueligt.” Mand, 44 år, BIF*

*”Så ville jeg føle mig tryk fremadrettet. Jeg vil gerne sige ’ja tak’ til det forløb hos en mentor, men hvad betyder det? Bliver jeg trukket? Jeg ved ikke, hvad der skal ske. Jeg ved intet... Rart at høre, ’hvis vi gør sådan, så betyder det, og hvis vi gør sådan her, ja, så betyder det’.” Kvinde, 39 år, BIF*

Borgeren kan opleve utryghed og usikkerhed, hvis der ikke foreligger en klar aftale om, hvad der kommer til at ske, når medarbejder og borger siger farvel. Det kan gøre det fremtidige samarbejde mellem borger og kommune mere vanskeligt eller give anledning til bekymring. Dette element af Styrket Borgerkontakt kan dermed siges at have en positiv effekt på borgernes oplevelse af at være i kontakt med kommunen samtidig med, at det kan sørge for, at borgerne har en klar idé om, hvad der forventes af dem fremadrettet, og hvad de kan forvente af kommunen.

I forlængelse af dette viser evalueringen, at det at indgå en aftale kan give borgerne en oplevelse af, at medarbejderne tager ansvar. Oplevelsen af en god kontakt kan afhænge af, om borgeren føler, at medarbejderen tager ansvar for borgerens sag – at man ikke som borger sidder med en fornemmelse af, at medarbejderen gerne vil have sagen af sit skrivebord. At føle sig skubbet fra ét skrivebord til et andet er en negativ oplevelse for borgeren. Hvis en medarbejder derimod tager ansvar for borgerens sag og skaber en oplevelse for borgeren af at ville hjælpe borgeren med at komme tættere på dennes formål med kontakten, giver det borgeren en positiv oplevelse. Dermed kan Styrket Borgerkontakt med sit løsningsorienterede sigte give borgeren en god oplevelse. Som en borger udtrykker det, forventer hun ikke, at medarbejderen kan svinge en fe-stav, men når det føles som om, at hun går til nogen, der kan hjælpe – hun tager ansvaret på sig – giver det hende en god oplevelse. Det handler således ikke altid om, hvad man som medarbejder helt konkret kan gøre for borgeren, men i ligeså høj grad, at man forsøger og handler på henvendelsen. Dette gælder primært i de mere komplekse, livsindgribende sager, men det er altid vigtigt for borgeren at føle, at medarbejderen tager ansvar.

I modsætning til dette fremhæver nogle borgere, at når de møder fine ord og god dialog uden handling, giver det dem en negativ oplevelse. Selvom Styrket Borgerkontakt handler om selve kommunikationen mellem borger og medarbejder, er det således vigtigt for til-

gangens virkning, at den følges op af god sagsbehandling og handling. Hvis Styrket Borgerkontakt blot italesætter en aftale, men denne ikke gennemføres, vil virkningen ikke vise sig. At tage ansvar handler ikke nødvendigvis om at gøre, hvad borgeren ønsker, men mere om at tage ansvar for sagens videre hændelsesforløb.

*"Det giver sikkerhed om, hvad der skal ske." Mand, 38 år, BIF*

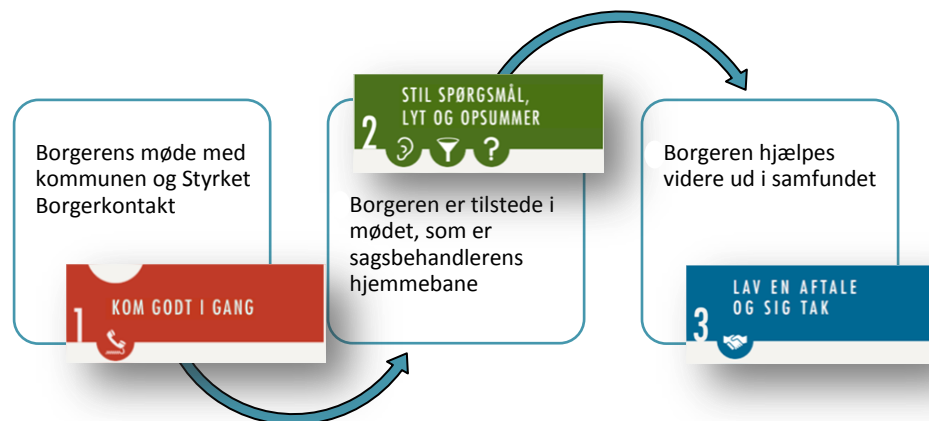
*"Hun fortalte mig, at nu var det bestilt, hvornår jeg kunne forvente at få det, og hun fortalte også, hvad vi skulle være opmærksomme på, når vi modtog det. Det var god information." Kvinde, 31 år, KFF*

*"I dag viste hun mere sympati. Hun sagde: "Det skal der styr på. Du hører fra mig i dag". Det kan godt være, hun ikke kan løse det, men hun siger, at hun ikke slipper mig. Det er ikke bare en, der har modtaget en besked. (...) Jeg forventer ikke, at hun svinger en fe-stav, men det skal føles, som om at hun går til nogen, der kan gøre noget." Kvinde, 35 år, SOF*

*"Det har stor betydning, at du ved, hvad der skal ske. Det er ligesom, hvis du ved, hvad du skal have at spise til aftensmad, behøver du jo ikke at spekulere over det." Kvinde, 56 år, SOF*

#### 4.5 De tre faser står stærkest sammen

De tre faser i Styrket Borgerkontakt står stærkest sammen. Ved brug af principperne i hvert enkelt trin skabes en 'spill-over' effekt til næste led af kommunikationen. Derfor er det vigtigt for borgeren at blive mødt med principperne bag alle tre trin af Styrket Borgerkontakt. Selvom det kan virke banalt for medarbejderen at arbejde med principperne i Styrket Borgerkontakt, viser evalueringen, at det i praksis kan have stor betydning for borgerens oplevelse og derfor også borgerens tilfredshed med kontakten.



Figur 5 Model til forståelse af borgerens møde med kommunen

Evalueringen viser, at de tre elementer af Styrket Borgerkontakt står stærkest, når de alle anvendes. Hvis sagsbehandleren for eksempel er nærværende og lyttende, men ikke velforberejdet, vil det påvirke borgerens oplevelse. Eller hvis for eksempel borgeren ikke oplever, at der er en aftale om, hvad der skal ske i sagen, kan det også betyde, at tilgangen ikke får den

ønskede virkning, idet en dårlig afslutning kan overskygge en nærværende og forberedt medarbejder.

Evalueringen viser, at der fra hvert trin i mødet og hver fase af Styrket Borgerkontakt er en 'spill-over' effekt til næste trin. At komme godt i gang, lytte og være nærværende og lave en aftale kan virke basalt og banalt. Evalueringen viser, at alle tre faser af Styrket Borgerkontakt er vigtige for borgerne, fordi de tilsammen giver borgerne en god oplevelse med kontakten med kommunen. Evalueringen viser også, at man som medarbejder ikke kan udelade nogle af de tre trin i processen, fordi man så vil gå glip af den 'spill-over' effekt, det ene trin har på det næste. Den foregående fase er således den næstes forudsætning. Med dette menes, at den gode modtagelse i form af imødekommenhed og forberedelse giver et godt afsæt for hele kontakten. Det er her, borgeren møder systemet, og henvender sig med noget, der er vigtigt for borgeren. Borgernes møde er præget af spænding og usikkerhed, idet de er på vej til at træde ind i et system, de sjældent er på hjemmebane i. Hvis man ikke kommer godt i gang, vil det kræve et større arbejde at skabe en god kontakt mellem borger og medarbejder. I mødet er borgeren tilstede i et rum – fysisk eller billedligt – hvor medarbejderen er på hjemmebane. Her bidrager nærvær og aktiv lytning, og dermed Styrket Borgerkontakt, til at få borgeren til at føle sig respekteret og føle, at henvendelsen tages seriøst.

Når borgeren efter samtalen skal hjælpes videre ud i verden er en klar aftale mellem medarbejder og borger til stor hjælp. At lave en klar aftale får ikke bare betydning for borgerens tryghedsfølelse, men kan også tænkes at lette medarbejderens arbejde, fordi det også her bliver tydeligt for medarbejderen, hvad der skal ske i sagen fremadrettet, herunder hvad medarbejderen kan forvente af borgeren. At en klar aftale har en positiv virkning på borgerens tilfredshed med kontakten, betyder ikke nødvendigvis, at borgeren forventer, at medarbejderen kan hjælpe eller løse den givne problemstilling, de har henvendt sig med. Borgerne har forståelse for, at medarbejderne er underlagt regler og praksis, som de ikke har indflydelse på, men forventer alligevel at medarbejderne tager ansvar og hjælper dem så godt som muligt. Borgerne forstår i nogle tilfælde, at medarbejderne skal forvalte en lovgivning, men de forventer alligevel empati. Alt i alt skal medarbejderne med en klar aftale hjælpe borgerne tilbage i samfundet – gerne bedre stillet end før mødet.

#### **4.6 Borgerne har behov for nærvær, som skal understøttes af dokumentation**

Borgerne er i udgangspunktet positive over for Styrket Borgerkontakt som tilgang, fordi den på grund af den mundtlige dialog bliver ensbetydende med nærvær mellem borger og kommune. Mundtlig kommunikation er personligt og giver borgerne taleret og mulighed for at give udtryk for deres ønsker og holdninger. I forbindelse med klagesager og længere sagsforløb giver borgerne ligesom medarbejderne dog udtryk for, at tilgangen skal understøttes af skriftlig dokumentation af sagen og kommunikationen herom.

Evalueringen tyder på, at borgerne generelt mener, at Styrket Borgerkontakt er en god tilgang og et godt tiltag. I interview med borgere har NIRAS spurgt direkte til Styrket Borgerkontakt som en tilgang til klagebehandling og generel kontakt til kommunen – altså hvor kommunen tager hurtig og direkte kontakt til borgerne frem for skriftlig dialog. I denne forbindelse kan de fleste borgere se positive elementer ved tilgangen. Borgerne beskrev Styr-

ket Borgerkontakt som 'alletiders idé', 'et fint tiltag', 'lettere', 'fornuftigt', og som noget de gerne ville møde i deres kontakt med kommunen.

At have en personlig eller telefonisk kontakt blev ofte omtalt som bedre end skriftlig kommunikation. Nogle borgere kan have svært ved at formulere sig skriftligt. Disse borgere er positivt indstillede over for den mundtlige dialog, fordi det for dem er ensbetydende med, at deres utilfredshed eller formål bliver udtrykt mere korrekt, og fordi den sidestiller dem med andre borgere, der er bedre til at formulere sig skriftligt.

Evalueringen tyder på, at skriftlig kontakt også kan opleves som en større kilde til misforståelser end mundtlig. På skrift oplevede nogle borgere at risikere at blive misforstået – eller at misforstå medarbejderen. Skriftlig kommunikation med kommunen kan blive oplevet som 'kold' og som en 'standardmasse', mens den personlige og telefoniske kontakt oplevedes som menneskelig og kædes sammen med forståelse for borgeren. Nogle borgere nævnte en oplevelse af at føle sig taget mere seriøst, når de blev ringet op, end når de modtog en mail eller et brev. Den mundtlige dialog med kommunen indeholder således positive aspekter for borgernes oplevelse af kontakten til kommunen, og disse aspekter tilgodeses bedre med Styrket Borgerkontakts fokus på dialog, end når kontakten til kommunen primært er skriftlig.

At klage handler i høj grad, ligesom den generelle kontakt til kommunen, om at blive hørt og møde forståelse. Dette sker bedst i dialogen mellem mennesker, hvilket gør Styrket Borgerkontakt til en relevant tilgang. I den personlige eller telefoniske kontakt udtrykte borgere, at trådene nemmere kan reddes ud, og at de i højere grad føler sig mødt med forståelse, når de bliver mødt med mundtlig dialog. Kommunikationsvirkemidler som toneleje og humor forsvinder på skrift, mens personlig og telefonisk kontakt gør det nemmere at 'komme til bunds' i sagen.

*"Det, synes jeg, lyder som alletiders idé. Det lyder meget anderledes, end det plejer med kommunen. Kommunen plejer ikke at være særligt gode til at være lydhøre og meddelssomme. Det ville da være rart, hvis blev lidt mere sådan." Mand, 38 år, BIF*

*"Det lyder rigtig godt, fordi tit handler det ikke altid om forkert sagsbehandling, men f.eks. følelsen af, at der er noget, der ikke er gået rigtigt til. At man kan komme til bunds. Det er vigtigt at møde borgerens behov for at møde forståelse i forbindelse med klager." Kvinde, 31 år, KFF*

*"Mere af det! Man skal gå væk fra det elektroniske helvede. Der skal være mere nærvær, og det skal være mere personligt. Så man ikke bare får en kold mail, alting er over nettet i dag." Mand, 35 år, KFF*

*"Det bedste er selvfølgelig face-to-face. Allerbedst. Men telefonen er bedre end skrift. Men det afhænger af, at der ringes på gode tidspunkter, ellers er det ikke godt. Jeg foretrækker at blive ringet op, men ikke ud af det blå. Det kan jeg blive forvirret af, eller det kan virke skræmmende. Hvis man bliver ringet op af kommunen uden at vide hvorfor, eller hvis man ringer tilbage og kommer til et call-center, så kan man ikke finde den rigtige person igen." Mand, 33 år, KFF*

Nogle borgere har kun haft positive ting at sige om Styrket Borgerkontakt som koncept, mens andre borgere har bemærkninger til tilgangen. At kunne dokumentere kontakten til kommunen, specielt i længerevarende sager, var noget borgerne nævnte i forbindelse med diskussionen af Styrket Borgerkontakt. De udtrykte bekymring ved tanken om ikke at have dokumentation for deres kontakt og aftaler, specielt i forbindelse med klagesager. At have dokumentation kan ikke lade sig gøre, hvis al kontakt er mundtlig. Skriftligheden er vigtig for borgerne, fordi de kan have et behov for at kunne dokumentere deres kontakt med kommunen. Dette er også en problematik, der rejses af København Kommunes Borgerrådgiver<sup>19</sup>, og som medarbejderne også har fokus på (se kapitel 5). Den skriftlige og den mundtlige kontakt kan med fordel kombineres, da mundlig kontakt anses for mere personlig og nærværende, men ifølge nogle borgere må det ikke være på bekostning af dokumentation i de sager, hvor den er nødvendig. Notatpligten sættes som tidligere nævnt heller ikke ud af spil, når Styrket Borgerkontakt anvendes. Borgeren kan i princippet altid vælge at modtage en skriftlig afslutning på deres sag, hvilket selvfølgelig er vigtigt at huske på som medarbejder, når man anvender Styrket Borgerkontakt.

Flere borgere nævner også, at telefonisk og personlig kontakt kan være en hæmsko for dem, eksempelvis fordi de har svært ved at formulere sig mundtligt, eller fordi de synes, det er ubehageligt, fordi de er konfliktsky. Disse borgere foretrækker skriftlig kontakt, fordi det giver dem bedre kontrol over situationen.

Evalueringen tyder på, at borgerne, ligesom medarbejderne, sagtens kan se de gode elementer ved Styrket Borgerkontakt, men også ser nogle problematikker i forhold til dokumentation. Den gode kontakt med kommunen er ofte den, hvor det personlige nærvær og evnen til at se mennesket i borgeren er i højsæde. Det kan Styrket Borgerkontakt i borgernes optik bidrage til, men det skal understøttes af dokumentation. Nogle borgere, som mener tilgangen er god, finder den anvendelig som en generel tilgang til kommunikation og ikke kun til klagesager.

*”Borgere kan have svært ved at skrive. Hvis man er velformuleret, får man en bedre service. Men det forudsætter, at man får en skriftlig rapport bagefter. Der er altid to rapporter af det, der skete. Når du og jeg er færdige med at tale, husker vi ikke denne samtale ens om 5 minutter – dine og mine forudsætninger. Afgørende også fremadrettet. ”Det var ikke sådan jeg oplevede det”. Det er det dårlige med at tale. Så er der intet bevis.” Kvinde, 77 år, KFF*

*”Jeg håber, de lytter til undersøgelsen, men ikke bare lytter, men at man gør noget ved det. Vi har nogle [værktøjer i det private], som det offentlige også godt kan bruge. Vi har jo værktøjer til, hvordan man snakker med mennesker og servicerer dem. Jeg tænker nogle gange, at jeg godt kunne tænke mig at komme ud og undervise dem på kommunen i, hvordan man gør. Haha...” Kvinde, 26 år, BUF*

*”Jamen, det er jo en god tilgang, men mon ikke man skal tage den, inden det når til en klage? Det er lidt i en nøddeskal igen med kommunen. Måske man så kunne undgå klagen.” Kvinde, 26 år, BUF*

<sup>19</sup> Borgerrådgiven 2015: ””Styrket Borgerkontakt” Endelig rapport” s. 7

*"Det lyder sikkert godt, hvis ikke det var fordi, jeg er sådan en kujon. Jeg er ikke god til at klage, hvis jeg bagefter skal sidde og tale om det, men jeg kan godt se, at det måske er meget godt. (...) Jeg er ikke god til konfrontation." Kvinde, 39 år, BIF*

*"Det lyder fornuftigt. Så kan man måske få udryddet misforståelser. Få sat noget på plads, hvis vedkommende har opfattet det forkert. Det kan muligvis være årsag til klager (...) Hvis jeg sendte en skriftlig klage, så ville det være fordi, jeg følte, noget var forkert. Så ville jeg gerne have svar på skrift, Måske man kan tydeliggøre i telefonen, men jeg ville også have det skriftligt. I telefonen er det svært at vide, hvad der i grunden er blevet sagt og hørt. Man kan godt føle sig rendt lidt over ende, det er jo et følelsesladet spørgsmål." Kvinde, 72 år, KFF*



## 05 Fra kommunens perspektiv

I dette kapitel evalueres Styrket Borgerkontakt fra Københavns Kommunes perspektiv – det vil sige fra et brugerperspektiv. Altså fra de ansattes synsvinkel. Med det afsæt viser kapitlet, hvordan Styrket Borgerkontakt er blevet tilegnet i Københavns Kommune, og hvordan tilgangen undervejs har ændret sig og taget form efter den organisationskultur, som findes i kommunens forskellige forvaltninger og afdelinger. Fokus er på det, der sker med tilgangen fra den teoretiske forståelse af Styrket Borgerkontakt til den form, tilgangen tager, når den i praksis anvendes over for borgerne.

Når et koncept som Styrket Borgerkontakt møder en konkret organisationskultur, vil den altid tage form af dem, der anvender den. Redskaberne kommer til live i medarbejderens daglige praksis, og i denne proces sker en transformation. Når Styrket Borgerkontakt skal anvendes af kommunens ansatte og implementeres i de enkelte forvaltninger, sker der en transformation og tilegnelse af tilgangen hos medarbejderne. Der sker en "oversættelse" af tilgangen i mødet med eksisterende praksis. Dette er interessant at stille skarpt på, da måden, hvorpå Styrket Borgerkontakt tilegnes, får betydning for de virkninger, både borgere og medarbejdere oplever.

Kapitlet baserer sig på kvalitative interview med ansatte i Arbejdsmiljø København, Københavns Borgerrådgiver, projektledere på Styrket Borgerkontakt, ledere og medarbejdere – i alt 28 ansatte i Københavns Kommune. I evalueringen indgår følgende fem forvaltninger: KFF, SOF, SUF, BUF og BIF. 1-2 afdelinger i hver forvaltning har deltaget i evalueringen<sup>20</sup>.

### 5.1 Vi er anderledes i vores forvaltning

At implementere et generaliseret redskab til kommunikation på en stor arbejdsplads som Københavns Kommune giver udfordringer i praksis. Ledere og medarbejdere giver på tværs af forvaltninger og afdelinger udtryk for, at deres arbejdsopgaver, borgergrupper og fagligheder gør dem anderledes end andre afdelinger og forvaltninger. Det betyder ofte, at de i udgangspunktet er forbeholdende overfor Styrket Borgerkontakts potentielle effekt og anvendelighed. Det betyder også, at Styrket Borgerkontakt fortolkes og bringes i spil på forskellig vis i de enkelte afdelinger.

Københavns Kommune er en stor arbejdsplads med over 45.000 ansatte<sup>21</sup>. Det betyder, at medarbejderne besidder vidt forskellige kompetencer og spænder over en lang række fagligheder. Samtidig betyder det, at arbejdsopgaverne i kommunen spænder vidt. Dette viser sig især i diskussionen af Styrket Borgerkontakts *effekt og anvendelighed*. Det understreges igen og igen af de ansatte, at særlige karakteristika i netop deres afdeling påvirker disse to elementer. Det nævnes både i form af særlige arbejdsopgaver, særligt kendskab til et område, særlige borgere og en særlig faglighed.

<sup>20</sup> Se kapitel 7 for yderligere information om evalueringsdesignet

<sup>21</sup> <http://medarbejder.kk.dk/>

Følelsen af at adskille sig fra andre forvaltninger – og ofte også fra andre afdelinger i egen forvaltning – går igen. Det betyder, at de ansatte har svært ved umiddelbart at se, at Styrket Borgerkontakt kan have en *effekt* hos dem. Det betyder ikke, at tilgangen ikke opleves som relevant eller god. De ansatte kan blot have svært ved at se, hvordan Styrket Borgerkontakt kan have en indvirkning på netop deres arbejdstilfredshed, borgertilfredshed og økonomi.

Nogle medarbejdere oplever at adskille sig fra andre afdelinger, fordi de allerede anser principperne i Styrket Borgerkontakt for at være en essentiel del af lige netop deres særlige faglighed. Det gælder lige fra myndighedsbehandlere i SOF til biblioteksansatte i KFF. Det pointeres som tidligere nævnt også af underviserne, at det ikke er raketvidenskab. At det opleves som en del af egen faglighed og allerede eksisterende kompetencer giver dog modstand mod tilgangen, idet der stilles spørgsmålstejn ved nyhedsværdien og potentialet for en effekt. Medarbejderne oplever, at de allerede arbejder med Styrket Borgerkontakts principper og elementer, blot under et andet navn. I nogle afdelinger fortæller de eksempelvis, at de har en mindre ”myndighedsagtig” tilgang til sagsbehandling end andre afdelinger. Det gør, at de stiller spørgsmålstejn ved effekten og behovet for Styrket Borgerkontakt.

*”Den sagsbehandling og kontakt [vi har] i vores forvaltning adskiller sig.” Leder*

*”Jeg bruger jo bare, hvad jeg plejer, ikke Styrket Borgerkontakt.” Medarbejder*

*”Jeg vil tro, at andre steder, hvor man har myndighedsbehandling, som tit ikke er til borgernes fordel, og hvor man har haft en ”myndighedsagtig” tilgang, der er det mere en øjenåbner, end det har været her.” Leder*

Alle forvaltninger og afdelinger ”føler sig” specielle, og det påvirker også de ansattes oplevelse af tilgangens *anvendelighed*. Det er vanskeligt for flere af dem at spejle sig i en generisk tilgang, hvis de ikke synes, at de konkrete redskaber passer ind i deres hverdagspraksis. Særlige arbejdsopgaver, såsom at modtage telefonopkald eller aldrig at håndtere klager, gør, at flere af afdelingerne i mindre grad føler sig i målgruppen for at bruge Styrket Borgerkontakt, f.eks. fordi de ikke kan anvende Trekanten direkte i deres arbejde. I forlængelse heraf oplever flere ledere og medarbejdere, at kurserne har for meget fokus på klager, hvilket giver unødvendig modstand fra medarbejdere, der ikke arbejder med klagesager. Det kan gøre det svært for medarbejderne at tage tilgangen til sig, hvis de ikke synes, de har en konfliktfyldt hverdag. Kurser i Styrket Borgerkontakt bør ifølge medarbejderne have fokus på at sikre, at alle borgere bliver imødekommet, uanset sagens fokus. Dette kan hjælpe til at gøre medarbejdere og ledere mere imødekommende over for Styrket Borgerkontakts anvendelighed. Ifølge Københavns Kommune og AMK kan man, som tidligere nævnt, vælge mellem flere forskellige kursusforløb, der enten fokuserer på klager eller er samtaleorienterede. Evalueringen tyder dog på, at de interviewede ledere og medarbejdere ikke altid oplever at være kommet på det rette kursus eller at fokus på klager stadig er for stort.

Nogle medarbejdere ytrer derfor ønske om flere versioner af tilgangens redskaber, såsom Lommekortet og Trekanten, så Styrket Borgerkontakt bliver lettere at anvende ved f.eks. mere defensiv kontakt, hvor medarbejderen ikke tager initiativ til kontakten. Andre ytrer ønske om, at kurserne har et mere specifikt fokus på at anvende Styrket Borgerkontakt som

et redskab til god dialog frem for klager og konflikt. Evalueringen viser i tråd med tidligere undersøgelser<sup>22</sup>, at de ansatte har behov for, at Styrket Borgerkontakt tilpasses den enkelte afdelings borgerkontakt, arbejdsopgaver og faglighed. Dette er også noget, som Arbejdsmiljø København arbejder med, og det er som nævnt muligt at komme på forskellige typer kurser alt efter medarbejdernes dagligdag. Evalueringen tyder dog på, at medarbejderne enten ikke visiteres til de rette kurser, eller at de trods AMK's tilpasning stadig sidder tilbage med en opfattelse af, at kurserne bør tilpasses yderligere.

*"Vi har defensiv drift, vi er parate til, at du kontakter, og så virker den lidt skæv." Leder*

*"Generelt har der været dårlig tilbagemelding. Fordi der var mange herinde, som ikke synes, det giver mening til vores målgruppe. Tror også mange tænker, der var fokus på at ringe op. Et af kritikpunkterne er, at det gør vi ikke så meget." Medarbejder*

*"Det målrettede sig ikke helt efter dem, der kom (...) Fjern fokus fra klager og snak om god dialog. Det ændredes ikke. Rigtig ærgerligt, det kunne have gjort en forskel. Underviser holdt fast i metoden og gode resultater i borgerservice ift. klager og snakkede ikke om den gode dialog." Leder*

*"Det er svært, hvis man ikke synes, man har en konfliktfyldt hverdag." Leder*

*"Der er behov for en del skræddersyning, når vi er væk fra klagesager. Jo længere vi er ovre i, at det er frontmedarbejderens gode dialog og godt respektfuldt samarbejde med borgerne, så nytter det ikke, vi har et kursus, der handler om forebyggelse af klage. Hvis ikke der er klager, skal vi tilrette. Det gør vi løbende (...) Der er nogle faggrupper, som burde have det her på rygmarven. Så skal man tænke endnu mere i, hvordan vi tilpasser." Ansat, AMK*

Samlet set viser evalueringen, at en konsekvens af, at alle afdelingerne føler sig anderledes end de andre, er, at Styrket Borgerkontakt fortolkes og bringes i spil på vidt forskellig vis, hvilket betyder, at medarbejderne ikke nødvendigvis kategoriserer den samme handling og/eller kommunikation som Styrket Borgerkontakt. En udfordring for at diskutere tilgangen er, at det ikke er tydeligt for alle ansatte, hvad Styrket Borgerkontakt er, ligesom medarbejderne tager noget forskelligt med sig fra kurset og definerer Styrket Borgerkontakt forskelligt.

Styrket Borgerkontakt handler blandt andet om at komme godt i gang ved at være imødekommende og tage godt imod borgeren. En afdeling nævner derfor, at de på baggrund af kurset i Styrket Borgerkontakt har ændret deres modtagelse af borgere ved, at de ikke længere går foran borgeren hen til mødelokalet, men i stedet ved siden af borgeren. Ifølge medarbejderne giver dette et bedre afsæt for kommunikation ved at signalere, at borger og medarbejder er ligeværdige. I denne konkrete afdeling har Styrket Borgerkontakt altså betydet en ændring af praksis, og det at gå ved siden af borgeren kategoriseres som brug af Styrket Borgerkontakt. I forlængelse af dette handler anvendelse af Styrket Borgerkontakt et andet sted om, at man fysisk ikke læner sig ind over skranken ved betjening af borgeren. Et tredje sted handler det om at lade være med at skrive "kommunesprog".

<sup>22</sup> Se f.eks. "Katalog om Erfaringsopsamling af Styrket Borgerkontakt i AMK, BIF, KBS og SOF" af Dall, Nana

I forlængelse af dette giver en leder udtryk for, at de egentlig gerne vil brande sig på, at de bruger Styrket Borgerkontakt, men kan være i tvivl om, hvornår det kan siges at være Styrket Borgerkontakt. Dette er en udfordring i alle de afdelinger, der indgår i undersøgelsen.

De nedenstående citater giver på hver sin vis udtryk for, hvordan medarbejderne fortolker, forstår og anvender Styrket Borgerkontakt, når de arbejder med det i praksis. Citaterne handler om udfordringer med at føle sig anderledes end de andre forvaltninger, og hvordan man som medarbejder tager noget forskelligt med fra kurserne.

*"Jeg har meget med at gå for tæt på borgeren (...) Jeg skal stå med en vis afstand. Det talte vi om. Der er nogen, der føler, at grænserne bliver overskredet. Det skal jeg tage mig selv i. Nu skal jeg rette mig op." Medarbejder*

*"Så er der mange, hvor det kan føles som om, man er til eksamen om ens eget liv. "Vi synes der er en diskrepans". Borgeren nikker. Vi ved jo ikke om borgeren forstår, hvad der bliver sagt. (...) Vi prøver at lade være med at tale kommunesprog. Vi prøver at bruge almindelige ord." Medarbejder*

*"Jeg har taget det med mig... At jeg skal være bedre til at afslutte samtalen, så borgeren ved, at nu er sagen afsluttet, sige "hav en god dag". På en eller anden måde afslutte. Ellers er borgeren sådan: "Er der noget jeg skal?" Jeg er blevet bedre til at gøre det klart. "Nu er der ikke mere. Jeg sender det videre"." Medarbejder*

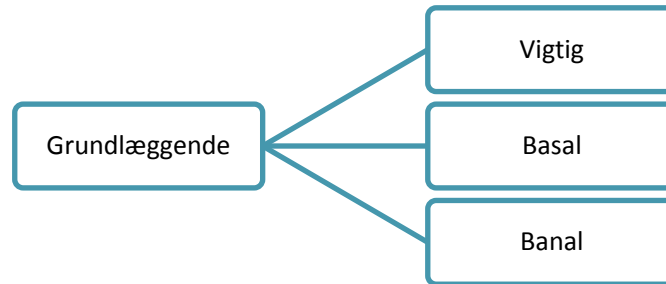
*"Det kunne være fint at brande os og sige på hjemmesiden, at vi bruger Styrket Borgerkontakt. Men de har et hav af metoder. Vi bliver i tvivl om, om vi bruger Styrket Borgerkontakt. Nogen bruger det ikke. Nogen bruger det uden at vide det. Hvornår er det Styrket Borgerkontakt?" Leder*

*"De siger ikke ordentligt goddag, og så går de foran borgere... som om borgeren er en dum møgunge... det er uværdigt. Så nu går man ved siden af... på lige fod, ikke? Så at de følger med (...) Men det er altså allerede en dårlig kontakt at gå foran." Medarbejder*

## **5.2 En grundlæggende tilgang til kontakt og kommunikation med borgere**

Styrket Borgerkontakt opleves af de ansatte som en grundlæggende tilgang til konflikthåndtering og kommunikation med borgeren. Tilgangen giver dem et fælles sprog til at tale om kommunikation i. Når en tilgang anses som grundlæggende, betyder det, at den opfattes som en basal og vigtig tilgang. Det betyder også, at medarbejderne ofte har erfaring med at anvende lignende greb i deres kommunikation med borgerne. Derfor kan Styrket Borgerkontakt komme til at fremstå banal for de ansatte. Det er således ikke altid tydeligt, hvordan Styrket Borgerkontakt adskiller sig fra eksisterende praksis.

Principperne i Styrket Borgerkontakt opleves som en grundlæggende tilgang til kommunikation med borgerne. Styrket Borgerkontakts bagvedliggende værdier og principper for kommunikation opleves ofte som en helt grundlæggende tankegang for en kommunal sagsbehandler. At tilgangen er grundlæggende betyder også, at den opleves som vigtig, basal og banal. Det illustreres i figuren nedenfor.



Figur 6 Borgerkontakts grundlæggende karakter

Fordi principperne i Styrket Borgerkontakt opleves som grundlæggende for en kommunal ansats arbejde, opleves de også som basale, idet principperne i tilgangen opleves som elementær praksis i sagsbehandling. Det betyder dog samtidig, at tilgangen kan opleves som banal, netop fordi det for mange medarbejdere ikke opleves som nyt eller epokegørende. Selvom Styrket Borgerkontakt også "blot" er en systematisering af eksisterende viden, er systematiseringen således ikke nok til, at alle medarbejdere oplever, at tilgangen adskiller sig fra andre tilgange til kontakt med borgere.

At Styrket Borgerkontakt har en grundlæggende karakter, betyder også, at principperne opleves som vigtige. Medarbejderne stiller således ikke spørgsmålstejn ved tilgangens principper om god dialog, men de kan have svært ved at adskille Styrket Borgerkontakt fra andre værktøjer til kommunikation med borgerne. Medarbejderne omtaler ofte Styrket Borgerkontakt som noget, de allerede praktiserer – som en naturlig tilgang til deres arbejde og en del af deres faglighed jf. tidligere afsnit. Når Styrket Borgerkontakt opfattes som banal og samtidig vigtig, opfattes undervisning i Styrket Borgerkontakt af nogle medarbejdere som en kritik af deres faglighed.

Den tidligere beskrevne skepsis mod tilgangens effekt og anvendelighed, som kommer til udtryk i interviewene, skyldes altså ikke, at de ansatte vurderer tilgangen som irrelevant. De har derimod svært ved at tage systematikken til sig, fordi den på mange måder minder om noget, de allerede gør. Derfor er det også svært for medarbejderne at definere, hvornår de anvender tilgangen, og Styrket Borgerkontakt er derved svær at isolere i medarbejderens praksis. Når de ansatte får Styrket Borgerkontakt lidt mere ind under huden, er de positive over for tilgangen, men de har svært ved at isolere den og adskille den fra andre tilgange til kommunikation. Det nævnes flere steder, at udbyttet er størst, hvis man ikke har arbejdet med kommunal sagsbehandling før.

*"Det er svært at være uenig i, at det er en god idé at undervise i." Leder*

*"Det her er jo ikke ny-opfundet. Jeg kan det her i søvne. Styrket Borgerkontakt er bare nye ord." Medarbejder*

*"Det sagde jeg også til min chef. Det har jeg ikke fået noget ud af [kurset]. Jeg havde ikke brug for, at nogen skulle fortælle mig, hvordan jeg skulle opføre mig. Det ved jeg godt. Ærligt talt." Medarbejder*

Generelt er der positivitet omkring tilgangens principper, men nogle ansatte karakteriserer det alligevel som 'gammel vin på nye flasker', hvilket underviserne også selv understreger ved at sige, at det er kendt viden, der er systematiseret og enkelgjort. Nogle ledere og medarbejdere giver udtryk for, at der ikke er noget nyt i Styrket Borgerkontakt, og at det ikke har ændret noget i deres hverdag – Styrket Borgerkontakt har ikke revolutioneret hverdagen. Det er dog ikke nødvendigvis en negativ ting for dem. At blive introduceret for Styrket Borgerkontakt gør dem opmærksomme på, at de allerede er gode til at kommunikere med borgerne. Selvom undervisning i Styrket Borgerkontakt ikke altid gør, at medarbejderne ændrer deres praksis, viser evalueringen, at kurset sætter fokus på eksisterende praksis, og hvorvidt denne kan optimeres.

*"Vores hverdag har ikke ændret sig så meget. Nogenlunde det samme. Kunne sikkert finde andre gode kurser om det samme, som gav det samme. Det har ikke revolutioneret hverdagen." Leder*

*"Vi synes, uden at prale, at vi var gode til at håndtere situationer, der er ikke så meget nyt i det. Det var rart at opleve noget og lære noget nyt og få fælles grundlag at snakke om det. Og så heller ikke så meget mere. Gammel vin på nye flasker." Leder*

*"(...) Nogle spørgsmålene blev der rystet på hovedet af – skal vi sige tak for samtalen, det er da borgeren, der skal sige tak?" Leder*

Når Styrket Borgerkontakt bringes i spil i den eksisterende organisationskultur i kommunen, påvirkes kulturen i forskellig grad i de forskellige afdelinger. Medarbejdere og ledere nævner ofte, at en fælles oplevelse og et fælles sprog var en del af det, de tog med sig fra kurset om Styrket Borgerkontakt. Det fælles sprog at tale ud fra i hverdagen fremhæves som positivt. Det er vigtigt for medarbejderne, idet det skaber en fælles forståelse af arbejdsliv og arbejdsopgaver. Det understreges ofte, at kommunikationskurser af den ene eller anden art skal til for at minde om, hvordan man kommunikerer, samt hvordan man taler om det at kommunikere.

*"Jeg ved, at jeg har kollegaer, der siger "åh nej nu igen, og det kan vi jo godt", men det er jo aldrig skidt at brushe op. Som kursusbetragtning føles det som... halvanden time og en paptrekant, fordi jeg synes, jeg gør de samme ting allerede i mit arbejde." Medarbejder*

*"Det gjorde vi også før, nu er det bare skrevet ned. Vi har nu noget at kalde det, men det er sundt at overveje kommunikationen med borgere, men som koncept bruger vi det ikke." Medarbejder*

*"Jeg synes ikke, det var så meget nyt under solen. Det er jo selvfølgelig et fælles ordforråd i hele organisationen." Medarbejder*

*"Fælles sprog. Og når alle har været med, og vi ikke er flere, giver det bedre mulighed for at snakke om det." Leder*

Tilegnelsen af Styrket Borgerkontakt i Københavns Kommunes forvaltninger påvirkes af, at principperne opleves som grundlæggende for kommunikation med borgere. Derfor har de ansatte ofte været på lignende kommunikationskurser. Styrket Borgerkontakt ses mange steder blot som ét i rækken af kommunikationskurser og ikke som noget særligt. Det gør nogle steder, at brugen af ressourcer på kurset, opfølgning og evaluering opleves som uforholdsmæssige i forhold til tilgangens potentiale.

Medarbejdere hos kommunen fremhæver altså Styrket Borgerkontakt som en grundlæggende tilgang, men også blot som ét værktøj blandt andre. Forskellige situationer og borgere kalder på forskellige tilgange, og det er medarbejderens faglighed, som gør dem i stand til at afgøre, hvad der er bedst i situationen. Medarbejderne forklarer, at de tilpasser deres tilgang til en borgers personlighed og justerer hvilke former for værktøjer, der skal benyttes. Nogle medarbejdere giver udtryk for, at Styrket Borgerkontakt er et godt værktøj, som dog ikke kan løse alt. Der kan være udfordringer ved at benytte en generaliseret tilgang som skabelon til alle samtaler, da det kan virke kunstigt eller malplaceret. Styrket Borgerkontakt er noget, man må lære at benytte frit, så kommunikationen kan tilpasses situationer. En leder giver udtryk for, at Styrket Borgerkontakts principper er svære at være uenige i, og at der sikkert også er andre kurser, der kan give det samme.

*"Meget lavpraktisk håndgribeligt kursus." Leder*

*"Måske var vi mætte af det (...) Vi kan ikke holde ud at høre mere om det. Det er et større set-up, pludselig bliver man mæt. Skal vi ikke bare lave vores arbejde?" Leder*

*"Der er aldrig to borgere, der er ens, og derfor er det ikke altid den samme metode, der virker. Vil taler jo meget om, hvordan vi taler med borgerne. Det er godt til opdragelse af nye ansatte" Medarbejder*

*"Det [Styrket Borgerkontakt] er en del af en værktøjskasse, som konsulenter har med ind i en dialog. De har også uddannelse, erfaring og andre værktøjer. De navigerer i, hvilket menneske der kommer ind, og hvilke teknikker de så skal bruge" Leder*

### 5.3 Styrket Borgerkontakt er en generel måde at kommunikere på

Evalueringen viser, at Styrket Borgerkontakt i højere grad anvendes som tilgang til generel kommunikation med borgere frem for en måde at behandle klager på. Selvom nogle medarbejdere også anvender Styrket Borgerkontakt til at håndtere utilfredse eller klagende borgere på, anvendes den i ligeså høj grad som en generel tilgang til kommunikation. Det skyldes især, men ikke blot, de ansattes konvertering af kurset til praksis. Når Styrket Borgerkontakt møder de ansattes praksis, implementeres den ofte som en generel tilgang til kommunikation.

Når Styrket Borgerkontakt skal implementeres og anvendes i praksis, bliver elementerne oftere koblet til en generel borgerkontakt og dialog end til klagesager. Styrket Borgerkontakt er oprindeligt en måde at kommunikere med borgere, der er utilfredse eller har indsendt en klage (jf. kapitel 02). I Københavns Kommune er tilgangen dog blevet videreudviklet til også at kunne anvendes i den direkte borgerkontakt. De ledere og medarbejdere, NIRAS har talt

med, håndterer ikke alle klager, men har alle været på kursus i Styrket Borgerkontakt. Det er en medforklarende årsag til, at Styrket Borgerkontakt måske snarere er blevet en tilgang til generel kommunikation frem for en tilgang til klagesagsbehandling. Samtidig er det ifølge Københavns Kommune også tilgangen på nogle af kurserne. Evalueringens resultater på dette område er i tråd med andre evalueringer, der ligeledes viser, at tilgangen også benyttes forebyggende og for at undgå klager<sup>23</sup>. Som en af de ansatte fra Arbejdsmiljø København udtrykker det, skal principperne ind i det daglige arbejde, hvilket forklarer, at en projektleder omtaler det som en "kommunikationsmetode". At komme godt fra start ved at være velforberejdet og imødekomende opleves som relevant, ligegyldigt om der er tale om en klage eller en anden form for borgerkontakt. Det samme gælder det at lytte aktivt og at lave en klar aftale om, hvad der videre skal ske.

*"Hvis vi får en formel klage, bliver det registreret, hvis Styrket Borgerkontakt har været anvendt. Men den bliver jo også anvendt som kommunikationsmetode." Projektleder*

*"Du skal ikke bruge metoder med lommekort så strikst, principper skal ind i arbejdet." Ansatt, AMK*

Styrket Borgerkontakt sættes flere steder i relation til den overordnede vision/mission for borgerkontakt i den pågældende forvaltning. I BIF indgår Styrket Borgerkontakt f.eks. som en del af forvaltningens strategi "Borgeren ved Roret", hvori man kan se en reference til den aktive borger. Det fremgår, at jobindsatsen er til for borgeren – ikke omvendt. Strategien handler blandt andet om at ændre fortidens myndighedskultur til en aktiv servicekultur, der sætter borgeren ved roret<sup>24</sup>.

*"Det, der har været vigtigt, er at tale det ind i de strategier, der i forvejen ligger. F.eks. 'Borgeren ved roret', 'Borgeren i centrum'. Alle forvaltninger på nær Økonomiforvaltningen har et eller andet med borgeren. Det skal tale sammen med det, der i forvejen foregår." Ansatt, AMK*

## 5.4 Styrket Borgerkontakt opleves ikke altid som egnet

Hvorvidt medarbejderen oplever Styrket Borgerkontakt som egnet i den konkrete situation afhænger især af tre ting. 1. Borgerens ressourcer. 2. Borgerens indstilling og 3. Sagens karakter. Hvis borgeren er mindre ressourcestærk, er meget negativt indstillet eller hvis sagen er meget kompleks, bevirker det, at tilgangen opleves som mindre egnet.

Som de tidligere afsnit har vist, anses Styrket Borgerkontakt som en grundlæggende tilgang til generel kommunikation med borgere. Medarbejdere og ledere pointerer dog, at tilgangen i praksis ikke altid er lige anvendelig. Der er forskel på egnethed og virkning alt efter borgeren, borgerens tilgang til sagen samt sagens kompleksitet.

<sup>23</sup> "Rapport om Styrket Borgerkontakt – en proaktiv, løsningsorienteret metode til håndtering af klager", oktober 2012, udarbejdet af styregruppen bag et forsøgsprojekt støttet af Fonden for velfærdsteknologi

<sup>24</sup> <https://www.kk.dk/indhold/folder-om-borgeren-ved-roret>



Det italesættes af nogle medarbejdere, at der er en gruppe borgere, som tilgangen i udgangspunktet ikke er nær så velegnet til<sup>25</sup>. Det gælder især mindre ressourcestærke borgere, herunder borgere med et lavere kognitivt niveau. Denne gruppe borgere opleves at skulle håndteres på en anden måde, end den Styrket Borgerkontakt lægger op til. Det er dog relevant at være opmærksom på, at de mindre ressourcestærke borgere kan have ressourcestærke pårørende, der håndterer og hjælper dem med deres sag. NIRAS har talt med flere borgere, hvor sagen reelt drejede sig om en anden person, f.eks. et barn. Selvom en afdelings borgere måske ikke umiddelbart vurderes at have gavn af at blive mødt med Styrket Borgerkontakt, kan de pårørende sagtens være mere ressourcestærke, og dermed kan teknikkerne alligevel give mening at arbejde med i en sådan afdeling.

Nogle medarbejdere oplever herudover, at Styrket Borgerkontakt ikke fungerer, når borgeren er meget vred eller fast besluttet på et givent resultat af samtalen. Tilgangens succes kræver således ifølge medarbejderne, at der er en smule spillerum – at medarbejderen oplever, at borgeren er modtagelig over for en mægling eller et kompromis. Hvis en borger er meget vred, oplever medarbejderne, at nogle af de på forhånd formulerede spørgsmål (på Trekanten) kan virke nedladende eller kan få dem til at fremstå uprofessionelle. Det fungerer eksempelvis ikke at stille spørgsmål såsom ”Hvad vil du gerne opnå med denne henvendelse?”, hvis borgeren er meget vred og kræver at tale med en leder. Som en medarbejder udtrykker det, virker det ikke, når borgeren *har* besluttet sig for at være sur på systemet.

Hvis borgeren derimod er utilfreds, men medarbejderen oplever, at der er rum for dialog, er medarbejderne positive over for tilgangens anvendelighed. At lytte aktivt og udtrykke forståelse for borgeren giver både medarbejder og borger en god oplevelse. Her har medarbejdere oplevet, at det at lytte, vise forståelse og takke for borgerens tid giver dem en positiv oplevelse med en situation, som kunne have været ubehagelig. Brugen af Styrket Borgerkontakt kan derfor give medarbejderne en vigtig tilfredsstillelse i deres arbejde. I de tilfælde, hvor tilgangen har hjulpet medarbejderne til en god dialog, ses det tydeligt, at Styrket Borgerkontakt kan fremme medarbejderens arbejdsglæde. Eksempelvis fortæller en medarbejder, at hun synes, det er fantastisk, at hun blot kan anvende et skema til at give borgeren en oplevelse af, at der er en ’flink dame’ i kommunen.

*”Kan jeg mærke, at røgen er ved at gå af... så bruger jeg det. Men det giver ikke mening at blive ved med at spørge. ”Er du dum eller hvad?” Så må man tage den på den professionelle måde. Den duer til en, der kun er mellemsur eller står ved skranken og er sur, men man kan godt høre forskel på sur og sursur.” Medarbejder*

*”Når de har besluttet sig for, at de er sure på systemet, så virker det altså ikke.” Medarbejder*

*”Kurset var helt friskt. Jeg blev kaldt ud til en ophidset låner (...) Det handlede om gebyrer. Så sagde jeg pænt goddag, vendte skærmen, først lyttede jeg. Han havde meget at fortælle. Men at lytte... med mange er bare det at få lov at tale... Jeg prøvede at vise forståelse, viste hvad det var, det gik ud på. Han endte med at sige tak, da han gik! (...) Jeg kan huske, jeg gik ind og sagde: Det virkede! Jeg var helt forundret. Det er ikke normalt, at de siger tak. Men at bruge det... Det er vi ikke så gode til.” Medarbejder*

<sup>25</sup> Det påpeges også af Viemose . Se Viemose 2015: ”Styrket Borgerkontakt – Forebyggelse og Håndtering af Klager – og mere end det” s.44-45

*"[Jeg bruger det] hver gang jeg ringer i brokkesager. Det er ikke det samme som, at de ikke er utilfredse, men det er en god samtale, når jeg prøver at forklare. De er ikke utilfredse, stadig sure, men de forstår godt, hvorfor de er... ikke utilfredse, men de forstår, hvorfor. Jeg siger pænt tak, så de bliver helt forvirrede. Spørger om de har tid, eller jeg skal ringe igen. De er helt paf. Den virker hver gang. "Der er en flink dame oppe på kommunen..." Og så har jeg bare læst det på et skema! Ha ha, jeg synes, det er fantastisk!" Medarbejder*

Sagens karakter har også indvirkning på, hvorvidt medarbejderne finder tilgangen anvendelig. De ansatte kan opleve, at en kompleks sag kræver skriftlig håndtering. Det gælder f.eks., hvis der er tale om en juridisk sag, hvor medarbejderen kan føle et behov for at dokumentere sagsbehandlingen – ikke blot aftalen, men al kommunikationen om sagen. Hvis der er tale om en mere omfattende sag, kan den sjældent klares med en "hurtig tilgang", som en leder omtaler Styrket Borgerkontakt som. Det hænger også sammen med medarbejdernes oplevelse af at skulle forvalte lovgivning og procedurer på korrekt vis. Dette uddybes i det følgende afsnit. Styrket Borgerkontakt er dog ikke altid en "hurtig tilgang", idet tilgangen handler om at skabe en god dialog mellem borgeren og sagsbehandleren, hvilket også kan tage tid.

*"Som sagt er det sådan, at når vi får en henvendelse fra borgere her, har meget været forøgt. Vores bidrag vil være at besvare en juridisk sag, men der behøver ikke være konflikt. Sagen er nået dertil, hvor den ikke er klaret med en hurtig tilgang til det." Leder*

## 5.5 Balancen mellem myndighed og service

Medarbejderne påpeger, at brugen af Styrket Borgerkontakt kan give dem udfordringer, når de skal finde den rette balance mellem at være myndighed og servicerende instans. Medarbejderne skal forvalte en lovgivning, som de ikke altid har så meget råderum inden for, og hvor der er grænser for, hvor meget indflydelse borgeren reelt kan have på sagens udfald.

Sagsbehandlerne i Københavns Kommune er generelt opmærksomme på ikke kun at anvende den mundtlige dialog i komplekse situationer, hvor det kan være mere hensigtsmæssigt at anvende skriftlige svar. At være ansat i en myndighed betyder, at man skal forvalte en lovgivning. Nogle medarbejdere oplever en diskrepans mellem det at være ansat i en myndighed og så enkelte elementer af Styrket Borgerkontakt. Medarbejderne giver udtryk for, at de ofte sidder inde med et regelsæt, som de skal formidle til borgerne. De oplever, at Styrket Borgerkontakt er i modstrid med dette, hvis det kommunikerer, at borgeren rent faktisk har indflydelse på sagens udfald. Med reference til en kursusøvelse, hvor man fysisk øver sig i at skubbe og trække, oplever medarbejdere, at de giver køb på deres faglighed og viden om lovgivningen, hvis de lader borgerne tro, at de har indflydelse på de næste skridt i sagen eller på resultatet.

*"Nogle gange er det godt at sige "jamen sådan er lovgivningen", for så kommer man ikke til at lave forhåbninger." Medarbejder*

Balancen mellem at være myndighed og servicere borgerne er et fokuspunkt og et dilemma for medarbejderne i kommunen, når de arbejder med Styrket Borgerkontakt. Medarbejderne må kunne balancere på en knivsæg mellem forståelse for borgeren og forvaltning af

gældende lovgivning. Denne balance synes på flere måder svær for nogle medarbejdere. De er bange for at give borgeren forventninger til, at de kan ændre udfaldet af deres sag – eller stikke dem blå i øjnene - når de giver udtryk for forståelse for borgerens situation. De føler, at de taler borgerne efter munden for senere i samtalen at give afslag. Nogle medarbejdere giver udtryk for, at de jf. Styrket Borgerkontakt skal spørge, hvad medarbejderen kan gøre for at gøre borgeren glad, f.eks. give et tilskud, annullere en bøde eller noget lignende, hvilket medarbejderen ikke kan give dem. Det gælder f.eks. også i tilfælde, hvor borgeren ønsker at blive kontaktet, og medarbejderen ikke kan love, at en anden person ringer borgeren op. Derfor bliver resultatet det samme i sidste ende, hvilket kan være svært for medarbejderne at håndtere.

*”Den ting, jeg synes var en udfordring, var, hvor længe man skulle næsten tale borgeren efter munden. Jeg synes ikke, det er altid, den holder, også fordi vi er myndighedspersoner, som også har noget at formidle, og nogle gange kan borgerne ikke lide det.” Medarbejder*

*”Vi har en del, som gerne vil tale med deres faste sagsbehandler, så ringer de til os, og i nogle tilfælde, hvis man er lydhør, i de fleste tilfælde virker det, og de siger tak. Og så er der nogle der siger ”men det tror jeg ikke på, der er ikke nogen, der ringer, de ringer aldrig”. Det er svært at sidde og love, at nogen ringer, når jeg sidder i et telefoncenter, så er der nogle, der stadig er sure, når de lægger på. Det er svært at komme tilbage med noget positivt, for jeg kan ikke love, at en anden ringer.” Medarbejder*

Andre medarbejdere giver udtryk for, at det er vigtigt i kontakten med en borger at anerkende borgeren og vise forståelse for dennes situation. For disse medarbejdere udgør det ikke på samme måde et dilemma at udvise forståelse samtidig med, at man forklarer, hvordan lovgivningen er. Disse medarbejdere giver udtryk for, at borgeren ikke nødvendigvis bliver glad eller får sin vilje, men at borgeren får en større forståelse for, hvorfor sagen er endt med et resultat, de ikke er tilfredse med. Nogle medarbejdere har således fundet en balance mellem at være myndighed og servicerende instans, mens andre kæmper med denne og oplever, at Styrket Borgerkontakt kan være i modstrid med det at forvalte en lovgivning. Nogle medarbejdere giver udtryk for, at de tilpasser Styrket Borgerkontakt til deres eget sprog, hvilket stemmer godt overens med metoden, som skal ses som et procesværktøj.

I nogle afdelinger opleves Styrket Borgerkontakt i modstrid med eksisterende måder at gøre tingene på, hvilket ikke nødvendigvis fører til, at eksisterende praksis ændres. Det betyder i højere grad, at Styrket Borgerkontakt tilpasses eller helt går i glemmebogen. Når man arbejder i en kommunal forvaltning betyder det også, at man som sagsbehandler har notatpligt<sup>26</sup>. Brugen af Styrket Borgerkontakt står ikke i modstrid med notatpligten, men skal ses i sammenhæng med denne jf. kapitel 02. Nogle medarbejdere oplever dog, at metoden hæmmer muligheden for dokumentation og foretrækker derfor at skrive til borgeren for at undgå tvivlstilfælde, tolknings spørgsmål og konflikter som følge heraf.

*”Jeg har ikke noget imod at ringe. Det er bare ikke sådan, det er gjort, og så er der noget med dokumentation, man kan gå tilbage til i en mail. Med en telefonsamtale for tre uger si-*

<sup>26</sup> <http://aktindsigtshaandbogen.dk/sagsdisciplin/notatpligt-13.html>

den... Rent praktisk. Det er ret rart, at jeg kan se, jeg har svaret forkert eller rigtigt." Medarbejder

"Ligesom prøve at finde frem til løsning, [med borgeren], (...) Og nogen gange give dem ret i, at selvom jeg sidder fra kommunen, kan jeg godt give dem ret i, at det er noget møg. "Jeg kan kun være enig med dig i, at det er uretfærdigt". Man kan godt tilkendegive, at man ikke er skrankepave, der administrerer regler samtidig med, at man må forklare, at nogen gange er det bare lovgivning, ikke os der er onde. Det kan folk godt se, når vi bruger Styrket Borgerkontakt." Medarbejder

"Man skal bare ringe i stedet for at skrive". Jeg ved godt, at vi må, men jeg kan godt lide, at jeg ikke kan blive hængt ud. Det er et helt klart håndfast bevis; jeg har ikke gjort noget galt... "du sagde jeg ikke skulle betale". Jeg har det bedst med mail, det er også det, der fungerer." Medarbejder

"Vi gør ikke så meget [det], som de foreslog med at ringe, det fungerer sgu ikke. Meget af Styrket Borgerkontakt, som jeg føler ville kunne hjælpe, er selve det empatiske, men "Hvad vil du have, før du bliver glad?" De vil have, jeg sletter et eller andet eller er utilfredse med politikken, men det kan jeg jo ikke gøre noget ved. Det er ren kutyme med: "Tak for din henvendelse". Lige meget om det er en idiot nogen gange. Vi skal ikke være skrankepaver. Vi kan godt se, at det er ærgerligt, at vi har regler, men ellers skrider det hele, hvis ikke alt bliver kørt lige." Medarbejder

## 5.6 Vanskeligt at dokumentere og isolere effekt af Styrket Borgerkontakt

Lederne påpeger, at hvis man skal vise en effekt af Styrket Borgerkontakt, er man nødt til at se på det store billede på tværs af afdelinger og forvaltninger, og selv her vil effekten være svær at påvise. Når Styrket Borgerkontakt implementeres som en bred tilgang til kommunikation og opleves som en grundlæggende tilgang, kan effektiviseringspotentialet være svært at se. Brugen af Styrket Borgerkontakt kan endda betyde, at nogle medarbejdere oplever at bruge længere tid på sagsbehandling, fordi de har mere fokus på borgerens behov og på at høre borgerens side af sagen.

Når Styrket Borgerkontakt betragtes som en forfining af allerede anvendte metoder eller som en bred kommunikationstilgang, oplever nogle medarbejdere det som urealistisk at evaluere brugen af Styrket Borgerkontakt og effekten heraf, da der er mange andre metoder og strategier på spil.

Det er på tværs af forvaltningerne flere af ledernes opfattelse, at formålet med Styrket Borgerkontakt er at effektivisere i afdelingen og give en besparelse. Det opleves af mange som uheldigt at koble Styrket Borgerkontakt med et mål om effektivisering. Når Styrket Borgerkontakt anvendes som en generel tilgang til kommunikation, er det svært at isolere indsatsen og dermed se en besparelse som resultatet af god kommunikation. Nogle lederne fortæller, at de synes, at det kan virke umotiverende og kunstigt at skulle spare med brug af Styrket Borgerkontakt.

En leder fortæller, at potentialet for effektivisering og forbedring afgøres af, om Styrket Borgerkontakt er struktur- eller handlingsændrende i den pågældende afdeling. Hvis Styrket Borgerkontakt anvendes som en bred tilgang til kommunikation eller et værktøj til god sagsbehandling, vil det sjældnere lede til helt konkrete og praktiske ændringer i arbejdsgangen, men snarere skabe fokus på den gode kommunikation. Nogle ledere mener, at der kan være større potentialer i form af økonomisk effekt i de afdelinger, hvor anvendelse af Styrket Borgerkontakt ændrer medarbejdernes måde at handle på. Det gælder f.eks., hvis medarbejderne bruger Styrket Borgerkontakt som et konkret værktøj til at reagere på klager, eller hvis tilgangen erstatter skriftlig kontakt med mundtlig dialog.

*"Det er måske en ulempe ved metoden, at der ikke følger en nøgle til evalueringen af den med." Leder*

*"Der, hvor det har været handicap, er, at det er lanceret som effektiviseringsredskab. Og noget som ændrer ved et henvendelsesmønster – det gør det ikke. Det ændrer på, hvordan man reagerer. Det kræver, du har noget at lave om." Leder*

*"Hvis man har arbejdet med kommunikation i forvejen, tror jeg ikke, der er noget at hente i forhold til effektivitet." Projektleder*

*"Vi kan ikke evaluere på Styrket Borgerkontakt alene og adskille det fra de andre [tilgange til god kommunikation]." Projektleder*

Det samme kan gøre sig gældende for de afdelinger, der primært har en kort sagsbehandling og enkeltstående, måske mere lavpraktiske, henvendelser fra borgere. Det kan f.eks. være ved skranken i Borgerservice. Her oplever de, at det ved brug af Styrket Borgerkontakt er svært at skabe kortere sagsbehandlingstid ligesom det i afdelinger, der har en mere defensiv modtagelse af borgere, også er svært at se et andet effektiviseringspotentiale end at skabe bedre kontakt mellem borgere og medarbejdere.

Hvis Styrket Borgerkontakt relateres til at give borgeren en god oplevelse med kommunen, opleves det ikke som meningsfuldt at vurdere en effekt af tilgangen ud fra et fokus på økonomi. Fokus på økonomisk effekt kan give modstand mod Styrket Borgerkontakt.

I tråd hermed understreges det af en leder, at det er en udfordring ved tilgangen, hvis fokus udelukkende er at foretage besparelser ved at reducere antallet af klager. Borgere har ret til at klage, og selvom tidligere evalueringer har vist, at en af tilgangens virkninger er at reducere antallet af klager, er det af retssikkerhedsmæssige hensyn vigtigt, at sagsbehandlere ikke har dette som mål.

*"Det er introduceret med et forkert afsæt: det er en god kommunikationsform, vi kan knæ-sætte den som kommunal standard. Færdig bum, det er ikke effektivisering (...) Jo bedre vi bliver til at kommunikere i frontlinje, jo mindre brok og bævl, og det kan give effektivisering længere inde i forvaltning (...) Redskabet fejler ikke en skid, men måden de har fået til opga-ve at levere det på, det giver dem modstand." Leder*

*"Det er vigtigt, at budskabet ikke er, at vi skal undgå klager." Leder*

De ansatte oplever flere udfordringer ved at koble Styrket Borgerkontakt til et mål om effektivisering. Én af udfordringerne handler om, at der ofte vil være en økonomisk effekt an-

dre steder end der, hvor indsatsen foretages. Et eksempel kan være, hvis man i Borgerservice Kvik ikke umiddelbart kan hjælpe borgeren, men skal viderestille til en almindelig Borgerservice. Hvis medarbejderen i dette tilfælde er mere fokuseret på borgerens ærinde, lytter mere og hjælper borgeren bedre på vej, vil det ofte tage længere tid. Den tid kan man dog formentligt spare i Borgerservice, da borgeren ved sin næste henvendelse vil være bedre forberedt på f.eks., hvad han/hun skal medbringe. Effekten opstår herved et andet sted end der, hvor Styrket Borgerkontakt anvendes. Det er derfor et stort regnestykke at påvise en eventuel effekt.

Som nævnt taler Styrket Borgerkontakt som hovedregel ind i allerede eksisterende tilgange til god sagsbehandling og kommunikation. Derfor er det for mange ansatte ikke meningsfuldt at forestille sig, at man kan effektivisere med brug af Styrket Borgerkontakt, eller at man generelt kan evaluere tilgangen, fordi de ikke altid selv kan identificere, hvornår og hvordan den anvendes. En leder udtrykker, at en forventning til forandring går hen og bliver et handicap for Styrket Borgerkontakt.

*"Det tager længere tid at være spørgende og undersøgende." Leder*

*"Det, der har været svært, er den her forventning til forandring - koncept lægger op til store trommehvirvler, og det bliver handicap for dem." Leder*

*"Når man sidder med et budget, er man lidt tvivlende overfor, at konceptet holder til, at man i al fremtid har effekt." Leder*

*"Jeg har derfor haft svært ved at vurdere, om jeg bruger værktøjerne fra Styrket Borgerkontakt, eller om jeg blot svarer/agerer, som jeg ellers ville gøre." Medarbejder*

*"Hvis der klages over forhold og her unik måde: Var det så fordi det var Mads, eller fordi Mads kunne Styrket Borgerkontakt? (...) Jeg er ikke sikker på, at vi skal... evaluere så skide meget på det." Leder*

*"Styrket Borgerkontakt er et redskab, som supplerer de redskaber om kommunikation og konfliktløsning, som benyttes i forvejen (...) Ligeledes vil det være vanskeligt for medarbejderne at vurdere det konkrete udbytte af metoden, fordi den er et supplerende værktøj i deres værktøjskasse." Projektleder*

## 5.7 Det er svært at skabe forandring, hvis der ikke opleves et behov

At implementere Styrket Borgerkontakt kræver en ihærdig indsats fra især ledelsen. I en travl hverdag kan det være svært at fastholde fokus på Styrket Borgerkontakt. Hvis forandring ikke er ønsket fra ledelsen, vil det ligeledes være svært at skabe den ønskede effekt med Styrket Borgerkontakt. Vedligeholdelse af tilgangen i en travl hverdag kræver, at det er tydeligt for alle involverede parter, hvorfor det er vigtigt at arbejde med.

En undersøgelse viser, at medarbejderne i Københavns Kommune oplever en faldende følelse af indflydelse<sup>27</sup>. Det kan også ses i den modstand, der opstår mod Styrket Borgerkontakt hos både ledere og medarbejdere i nogle afdelinger. Modstanden kan nemlig have rødder i, at fokus på Styrket Borgerkontakt ofte er bestemt ovenfra eller andetstedsfra i kommunen. Nogle afdelinger føler, at kurset er blevet pålagt dem, og derfor er det ikke nødvendigvis ønsket af hverken ledelse eller medarbejdere. De involverede forvaltninger fortæller, at de har haft et antal kursuspladser, som de *skulle* udfylde. Det giver konsekvenser for udrulning af Styrket Borgerkontakt og dens effekt – både oplevet og reel. Denne modstand mod forandring relaterer sig også til, at afdelingerne sjældent har forstået behovet for forandring.

*”Alle forvaltninger havde fået pålagt, at de skulle finde nogen.” Leder*

Ændring af en arbejdskultur kræver en indsats, især fra ledelsen. Dette pointeres både direkte og indirekte flere steder i interviewene. Det fremgår af evalueringen, at de færreste afdelinger mener, at de har haft tilstrækkeligt fokus på at vedligeholde tilgangen i en travl hverdag. Hvis det ønskes, at medarbejderne ændrer adfærd eller praksis, skal det være tydeligt, hvorfor og hvordan dette skal ske. Nogle afdelinger har brugt mange kræfter på at koble det til eksisterende praksis, mens det andre steder virker som om, at der ikke har været fulgt op efter kurset. Mangel på opfølgning betyder, at fokus på tilgangen ligeså stille forsvinder. I denne forbindelse bliver det tydeligt, at forandring skal ønskes. Hvis medarbejderne og især lederne ikke kan se betydningen af Styrket Borgerkontakt i relation til deres daglige arbejde, bliver det ikke gjort til en prioritering.

Det er en ledelsesudfordring at vedligeholde Styrket Borgerkontakt og fastholde fokus på, at det skal bruges, hvilket også påpeges af flere af lederne. Lederne stiller spørgsmål til, hvordan man holder Styrket Borgerkontakt i live, og medarbejderne giver udtryk for at have glemt det i deres hverdag, specielt når der er travlt. Styrket Borgerkontakt omtales som noget, der ’forsvinder lidt’ eller glemmes, når der er travlt, eller når hverdagen rammer. Styrket Borgerkontakt opleves som et godt redskab, men hverdag og travlhed kommer i vejen for at anvende redskabet. Vanens magt bryder igennem, og der kan være en tendens til, at Styrket Borgerkontakt ikke bruges så aktivt og bevidst, fordi der har tilstrækkeligt fokus på implementering og vedligeholdelse. Hvis Styrket Borgerkontakt skal gøre en forskel i kontakten mellem borger og medarbejder, kræver det en vedvarende indsats.

*”Det skal virkelig vedligeholdes, glider over i hverdag. Der hvor vi ikke selv har været skarpe nok på vedligeholdelse. Tage snakken, husker vi at gøre det. Umiddelbart efter virkede det.” Leder*

*”Vi har været fordelt på flere kurser, ikke en fælles oplevelse. Det gør det lidt svært at samle op (...) Tror, at det er røget om i rygsækken sammen med alt det andet. Giver god nytte, men ikke sådan at de tænker over det. Det er også fordi, vi arbejder med det altid.” Leder*

*”Jeg kunne have en frygtelig hypotese om, at medarbejderne ikke bruger det eller ikke vil sige det.” Leder*

<sup>27</sup> <https://www.kk.dk/nyheder/trivsel-p%C3%A5-danmarks-st%C3%B8rste-arbejdsplads-0>

*"Jeg synes, vi har været gode til at putte det ind i det andet. Borgerne siger måske noget andet. Ha ha! Det er jo ikke bare kursus, vi har virkelig brugt tid på at implementere det."*  
Medarbejder

Lige efter medarbejderne har været på kursus omtaler nogle af dem overraskende oplevelser, hvor en ellers svær kontakt til en borger er gået godt, fordi Styrket Borgerkontakt aktivt blev brugt. Når medarbejderne har travlt, kan det dog synes svært at holde fast i regler om god kontakt. En leder nævner det som en generel udfordring at få sine medarbejdere til at blive ved med at huske på det. Medarbejderne giver udtryk for at forstå vigtigheden og redskaberne og kan også retrospektivt se, hvis en samtale gik dårligt, fordi kontakten ikke var god. For nogle medarbejdere fungerer de fysiske redskaber til at udøve Styrket Borgerkontakt dog som en reminder i hverdagen. De kigger f.eks. på Trekanten, inden de ringer til en borger, og husker sig selv på elementerne. For nogle medarbejder virker Lommekortet og Trekanten som remindere på at huske de basale ting, som udgør den gode kontakt – også når det gælder den 20. samtale med borgere samme dag. De fysiske hjælpemidler til brug af tilgangen virker således til at fremme fokus på elementerne i Styrket Borgerkontakt.

*"Ja jeg har altså også glemt det [i hverdagen], men det må man jo ikke sige."* Medarbejder

*"Mange der har kort stående. Hvis de skal ringe, kigger de lige på det. Det er gode fif."* Leder

*"Det går jo så stærkt i situationen, og så bagefter "eej". Det er gamle vaner 'det skulle du ikke have gjort'".* Medarbejder



## 06 Udvikling af Styrket Borgerkontakt i Københavns Kommune

På baggrund af evalueringens resultater peger NIRAS på følgende udviklingsperspektiver til det fremtidige arbejde med Styrket Borgerkontakt.

### 6.1 Måltrettet arbejde med alle tre faser af Styrket Borgerkontakt

Når borgerne henvender sig til kommunen, opleves det ofte i en eller anden grad som et skelsættende møde, der har fællestræk med et overgangsritual. Evalueringen viser, at det er vigtigt, at medarbejderne er opmærksomme på dette. Borgernes henvendelse er som hovedregel betydningsfuld for den enkelte borger, og de nærmer sig mødet med kommunen præget af spænding og usikkerhed. Uanset henvendelsen er det vigtigt at tage hensyn til dette og huske, at borgeren er på udebane i mødet med kommunen. Styrket Borgerkontakt kan hjælpe medarbejderne til at huske på dette, fordi principperne i de tre faser hjælper med at håndtere og hjælpe borgerne styrket igennem denne overgangssituation. Principperne kan bygge bro mellem borgeren og den systemlogik, som medarbejderen repræsenterer, og udjævne den magtubalance, der er mellem sagsbehandler og borger.

Fordi borgeren er på udebane, og henvendelsen er betydningsfuld, er kontakten afgørende for borgerens oplevelse. At kommunikere med udgangspunkt i principperne og de konkrete teknikker i Styrket Borgerkontakt kan få stor betydning for borgernes oplevelse – i nogle tilfælde endda mere end selve udfaldet af henvendelsen. Selvom man som medarbejder ikke kan ændre på udfaldet af en sag, er det vigtigt kontinuerligt at holde fokus på at hjælpe borgeren bedst muligt gennem denne udebanesituation ved at være nærværende. Her kan Styrket Borgerkontakt være en nøgle.

Det er vigtigt at være opmærksom på alle tre faser af mødet. Det er sammenhængen mellem og anvendelsen af principperne i de tre faser, der gør, at borgerne kommer godt igennem forløbet. Også i små, mere simple, sager er alle tre faser vigtige for at skabe en god overgang. Når de enkelte afdelinger tilegner sig Styrket Borgerkontakt, og anvender det, der giver mening for dem, er det vigtigt at indtænke alle tre faser, og ikke blot plukke fra en enkelt fase.

Nogle medarbejdere gav udtryk for, at samtalerne med borgerne kunne blive meget lange med brugen af Styrket Borgerkontakt, hvilket ville tage tiden fra andre opgaver. Af denne årsag er det også vigtigt, at medarbejderne ikke fortaber sig i faserne. Kommunikationen med borgerne skal igennem alle tre faser, men det er vigtigt hele tiden at sikre fremgang i kommunikationen, således at Styrket Borgerkontakt ikke opleves som tidskrævende. Teknikkerne skal anvendes løsningsorienteret. Her er det vigtigt at understrege, at det ikke er tiden, der er vigtig for borgerne, men oplevelsen af tid. Styrket Borgerkontakt hjælper med at give borgerne en oplevelse af nærvær, og at der er kommet rundt om alle sider af hen-

vendelsen. Det er nærværet i tiden, men ikke tiden i sig selv, der har betydning for borgerne. Styrket Borgerkontakt har en effekt på borgernes helhedsoplevelse. Styrket Borgerkontakt kan ikke omtales som en tilgang, hvis man ikke husker alle tre faser.

## 6.2 Styrket Borgerkontakt er et godt redskab til dialog, men kan også styrke skriftlig kommunikation

Styrket Borgerkontakt er et godt redskab til dialog, da det opfylder borgernes ønsker om nærvær. Anvendelse af mundtlig dialog frem for skriftlig kan møde borgernes ønsker og behov, men det er vigtigt, at det ikke er på bekostning af dokumentationen, når denne kræves. Evalueringen viser, at Styrket Borgerkontakt er god til mundtlig dialog, men at det er vigtigt at kombinere metoden med skriftlighed, da notatpligten stadig skal overholdes, og aftaler, konstateringer og afgørelser kan være bedre at formidle på skrift. Hvis Styrket Borgerkontakt anvendes som en måde til at reagere på klager, giver det borgeren en oplevelse af nærvær og medmenneskelighed i kommunen. Det er dog vigtigt, at mundtlige aftaler, konstateringer og afgørelser også gøres skriftlige. En del af Styrket Borgerkontakt er også at give borgeren mulighed for at vælge, at de gerne vil modtage noget på skrift efter samtals afslutning. På denne måde er det tanken, at borgeren også får medindflydelse på, hvordan kontakten skal forløbe fremadrettet. Det kan gøres ved, at medarbejderne efter endt samtale med en borger følger op på sagens vigtigste punkter ved at sende en opfølgende, men kort, mail, der dokumenterer disse. Det er vigtigt at fastholde fokus på denne del af Styrket Borgerkontakt.

Evalueringen viser, at Styrket Borgerkontakt tilegnes og tolkes forskelligt i de forskellige afdelinger. At der hos medarbejderne hersker en følelse af at være anderledes forvaltninger og afdelinger imellem giver modstand mod tilgangen, men det har også sine fordele, fordi tilgangen nogle steder får lov at leve på andre måder, end det måske var tænkt. I enkelte afdelinger, hvor medarbejderne sjældent har mundtlig kontakt til borgerne, har medarbejderne i nogle tilfælde tænkt tilgangens principper ind i deres skriftlige kommunikation. Den skriftlige kommunikation med borgerne er et grundpræmis i sagsbehandlerens arbejde, og et udviklingspotentiale for Styrket Borgerkontakt kan derfor være at udvikle værktøjer af Styrket Borgerkontakt til brug i en skriftlig kommunikation.

Endelig viser evalueringen også, at nogle af spørgsmålene på Trekanten kan få en uhenigtsmæssig konsekvens, hvis de anvendes på en forkert måde. Dette kan f.eks. ske, hvis borgerne føler, at de skal genfortælle deres sag og give sagsbehandleren en viden, som de mener, at kommunen allerede burde have. Af kurserne fremgår det, at opsummeringer kan være en god idé til at sikre den gensidige forståelse i en samtale, men hvis dette opleves som gentagelser kan det virke modsat. Det kan have stor betydning for borgertilfredsheden, hvis borgerne oplever manglende indsigt i deres sag. Fremadrettet er det derfor vigtigt at have fokus på, at spørgsmålene på Trekanten ikke får karakter af at bede borgerne om at genfortælle.

## 6.3 Fokus på italesættelsen af og det strategiske arbejde med Styrket Borgerkontakt

Tidligere undersøgelser samt denne evaluering tyder på, at tilgangen *sandsynligvis* vil have en økonomisk effekt overordnet set, fordi den giver borgeren en bedre oplevelse med kontakten, og dermed *kan* resultere i færre klager, men fordi principperne opleves som grund-

læggende, er Styrket Borgerkontakt svær at isolere, og effekten dermed svær at dokumentere. Man kan forestille sig, at det eksempelvis kan spare ressourcer, hvis medarbejderen sørger for at lave en klar aftale med borgeren om det videre forløb, inden en samtale afsluttes. Herved kan man potentielt undgå, at borgeren efterfølgende ringer med spørgsmål til det videre forløb. Samtidig kan det lette sagsbehandlerens efterfølgende arbejde, at denne i samtalen opsummerer og laver en klar aftale. Den 3. fase i Styrket Borgerkontakt hjælper således ikke kun borgeren videre ud i samfundet, men kan også hjælpe medarbejderen med sagsbehandlingen. Samtidig med at Styrket Borgerkontakt er en nøgle til at koordinere aktivt nærvær, kan tilgangen også hjælpe med planlægning og sagsbehandling, fordi den sikrer fokus på alle sagens aspekter samt sørger for en klar aftale mellem medarbejder og borger. Principperne i Styrket Borgerkontakt opleves som værdifulde, men et for stort fokus på økonomisk effekt kan spænde ben for medarbejdernes indstilling til principperne og teknikkerne. Dette er vigtigt at være opmærksom på, hvis projektet skal videreføres i Københavns Kommune.

Endeligt peger evalueringen på, at der er behov for at tage stilling til, hvordan Københavns Kommune som helhed forholder sig til Styrket Borgerkontakt. En eventuel tilgang kunne være at vedtage de bagvedliggende principper om god kommunikation med fokus på borgeren på et strategisk plan og gøre disse til en del af en fælleskommunal vision. Principper er lettere at være fælles om, mens de konkrete teknikker til at udleve principperne i højere grad skal tilpasses de enkelte afdeling og forvaltninger. Teknikkerne og redskaberne i Styrket Borgerkontakt kan vokse og tage form i de enkelte forvaltninger og afdelinger, så det sikres, at tilgangen implementeres med respekt for eksisterende arbejdsgange og faglige forskelligheder. Det er altafgørende for implementeringen af Styrket Borgerkontakt, at tilgangen møder lederopbakning. Evalueringen tyder på, at lederne bakker op om principperne bag Styrket Borgerkontakt, men ved at gøre Styrket Borgerkontakt til en fælles kommunal vision, kan man yderligere motivere ledere og medarbejdere til at gøre en indsats og tage Styrket Borgerkontakt til sig – hvad enten det er med fokus på principperne i den daglige kommunikation eller som et konkret værktøj til at reagere på klager med. Dermed kan man også gøre det muligt for afdelingerne at brande sig på principperne. Evalueringen understreger også, at en præmis er, at en kommunikationstilgang altid tilegnes forskelligt på grund af forskelligheder, og på denne måde kan man omfavne denne præmis.

## 07 Evalueringsdesign

Evalueringen af Styrket Borgerkontakt udspringer af et ønske om at opnå viden om borgerne oplevelse, når de møder Styrket Borgerkontakt, samt dokumentere og indsamle viden om Styrket Borgerkontakts virkninger. Denne viden er opnået ved at inddrage følgende to primære informantgrupper:

1. Borgere, der har henvendt sig til en af de afdelinger i Københavns Kommune, hvor medarbejderne har været på kursus i Styrket Borgerkontakt
2. Ansatte i Københavns Kommune, der arbejder med eller har været på kursus i Styrket Borgerkontakt

Dataindsamlingen er foregået i 2015 med afsæt i interview med Arbejdsmiljø København og Borgerrådgiveren i januar og afsluttende med borgerinterview i oktober og november. Der er tale om en kvalitativ evaluering, og evalueringens resultater baserer sig på dybdeinterview med de to typer informanter. De følgende afsnit uddyber evalueringens formål, undersøgelsesdesignet samt undersøgelsens informanter og aktører.

### 7.1 Evalueringsformål

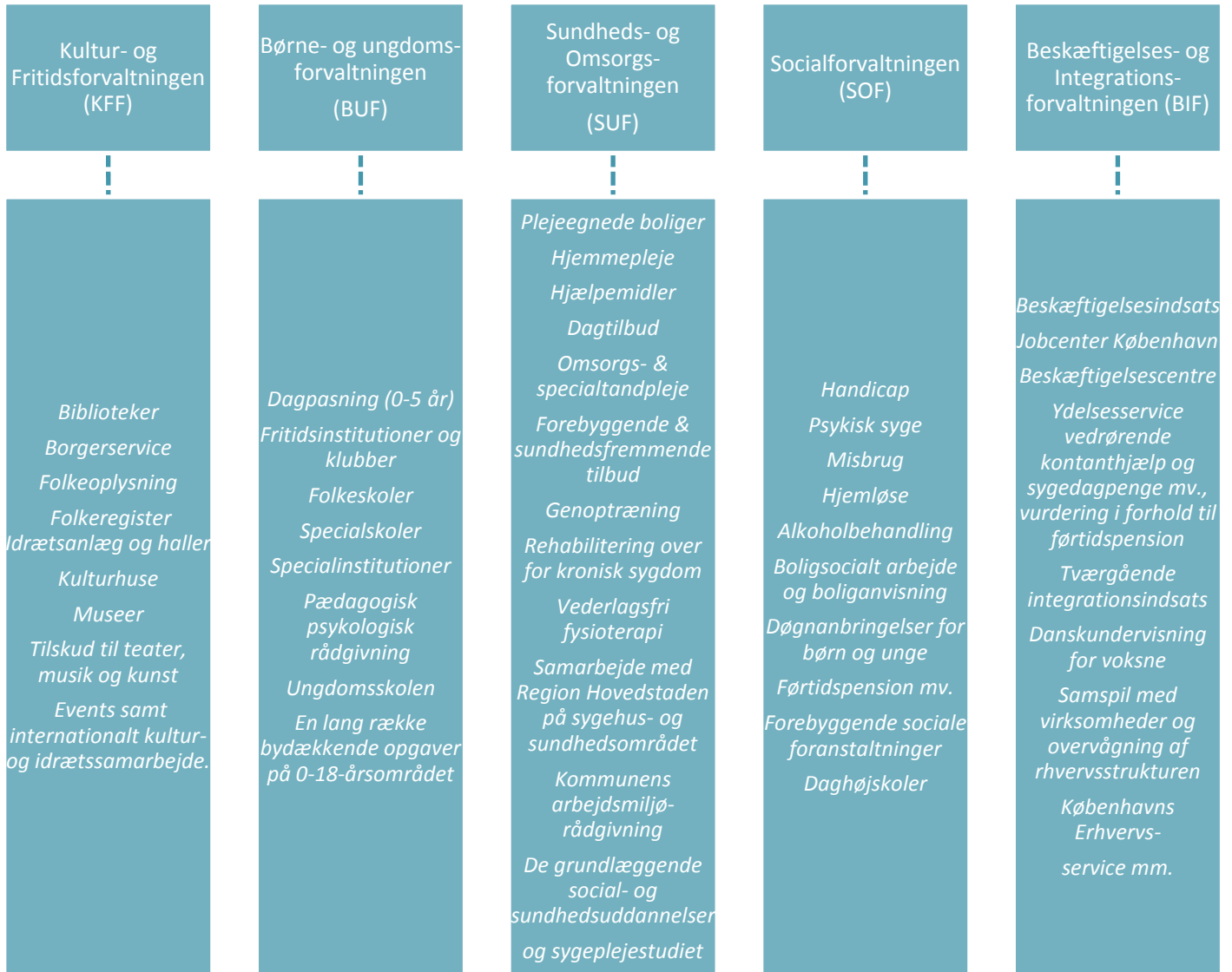
**Evalueringens formål er at give Københavns Kommune viden om de virkninger af Styrket Borgerkontakt, borgere, medarbejdere og andre centrale interesserenter oplever samt indsigt i årsagerne til virkningerne. Evalueringen har særligt fokus på borgernes oplevelser.**

Fokus i evalueringen har været på at afdække, hvilken betydning brugen af Styrket Borgerkontakt har på borgerens oplevelse af mødet med kommunen. Interviewene med de ansatte er uvægerligt også kommet til at dreje sig om anvendelsen af Styrket Borgerkontakt og udfordringer i denne forbindelse. Evalueringen ser således på Styrket Borgerkontakt fra to vinkler – bruger- og borgervinklen – men med fokus på borgervinklen.

Evalueringen er foretaget på tværs af fem forvaltninger i Københavns Kommune. Dette gør, at de alle kan drage nytte af evalueringens resultater. Undersøgelsens informanter indgår anonymt. For at sikre anonymiteten er det ikke muligt at se, hvilken forvaltning eller afdeling de forskellige medarbejdere, ledere og projektledere er tilknyttet. Det er dog opgivet, hvilken forvaltning borgerne har henvendt sig til.

Evalueringen har til formål på tværs af forvaltninger og afdelinger at se på, hvordan borgerne oplever mødet med Styrket Borgerkontakt. Hvor evalueringen har vist forskelle, der kan henvises til de forskellige forvaltningers særpræg, omtales dette, men primært med fokus på, hvad der skaber forskellen – f.eks. typen af henvendelse, sagens kompleksitet eller borgerens ressourcer.

Nedenstående figur<sup>28</sup> viser de fem involverede forvaltninger samt hvilke områder, der arbejdes med i forvaltningerne. Hverken Økonomi- eller Teknik- og Miljøforvaltningen har været en del af evalueringen, da de ikke har arbejdet med Styrket Borgerkontakt i den valgte periode.



Figur 7 Oversigt over evalueringens fem forvaltninger og tilknyttede arbejdsområder

<sup>28</sup> <http://www.kk.dk/artikel/om-borgmestre>

Evalueringen af Styrket Borgerkontakt er en kvalitativ evaluering. Det betyder, at formålet ikke har været at gennemføre en repræsentativ undersøgelse blandt forvaltningens borgere, men tværtimod via den kvalitative metode at komme helt tæt på borgernes oplevelser og derigennem få sat ord på deres oplevelser. En robust forståelse for virkningerne af Styrket Borgerkontakt opnås bedst gennem den kvalitative metode; ved brug af interview. Interviewene har været tilrettelagt, så de giver en forståelse for den sammenhæng, som Styrket Borgerkontakt indgår i hos de forskellige typer interessenter.

Den primære metode – dybdeinterview – er suppleret med to gruppeinterview med projektledere og medarbejdere samt situationsinterview<sup>29</sup> med borgere i modtageenheder i to forvaltninger. Undersøgelsesdesignet er løbende tilpasset og udviklet som følge af de udfordringer, evaluator er stødt på i processen. Udfordringerne afspejles også i resultaterne, og drejer sig om, at tilegnelsen af Styrket Borgerkontakt er præget af, at Styrket Borgerkontakt tilpasses den enkelte afdeling. Det betyder, at nogle ledere ikke ser det meningsfuldt at evaluere Styrket Borgerkontakt hos dem. Samtidig er det svært for medarbejdere og ledere at isolere brugen af Styrket Borgerkontakt, hvilket har gjort det vanskeligt at rekruttere medarbejdere, der arbejder med tilgangen og borgere, der har mødt tilgangen i deres kontakt med kommunen – nogle steder decideret umuligt. Situationsinterview i to afdelinger har muliggjort borgerinterview nogle af de steder, hvor medarbejderne ikke har kunnet rekruttere borgere til evalueringen. Anvendelsen af situationsinterview skyldes også manglende ressourcer fra medarbejderne, hvorfor det ikke har været muligt for dem at indsamle kontaktoplysninger på borgere<sup>30</sup>. Udfordringer undervejs har betydet, at NIRAS har måtte afvige fra planlagt systematik samt anvende flere forskellige former for rekruttering.

Evalueringen er gennemført i afdelinger, der har haft medarbejdere på kursus efter sommeren 2014. Det skyldes et ønske om, at ledere og medarbejdere har kurserne, tilgangen og værktøjerne i frisk erindring. I BIF er dog inddraget afdelinger, der har haft medarbejdere på kursus tidligere end dette. Det skyldes, at BIF har ønsket, at evalueringen blev foretaget her. Alle fem forvaltninger blev tilbudt deltagelse i evalueringen med inddragelse af både ledere, medarbejdere og borgere. SUF har dog fravalgt at deltage i evalueringen med medarbejdere og borgere, og det er derfor kun projektlederen og en afdelingsleder, der har deltaget fra denne forvaltning. I to andre afdelinger er der ligeledes gennemført leder- og/eller medarbejderinterview, men ikke borgerinterview.

Evalueringen af Styrket Borgerkontakt har mødt udfordringer undervejs, som både har påvirket proces, undersøgelsesdesign og resultater. Københavns Kommune er en stor arbejdsplads med over 45.000 ansatte<sup>31</sup>. Samtidig med at de ansatte har mange kolleger at forholde sig til, er der også tale om en politisk organisation, som de skal navigere i. Det kan betyde hyppige organisatoriske ændringer, som påvirker medarbejdernes hverdag. Under evalueringen har NIRAS blandt andet mødt udskiftning af medarbejdere på centrale poster, hvilket har haft betydning for processen. Når projektledere udskiftes, risikeres det, at viden går tabt. I relation til denne evaluering har der været udfordringer i forbindelse med at få

---

<sup>29</sup> I disse interview kan det ikke vides, i hvilken form borgeren har mødt Styrket Borgerkontakt, eller om medarbejderen har anvendt tilgangen i sin kommunikation med borgeren. Situationsinterview er dog gennemført i afdelinger, hvor medarbejderne har været på kursus, og hvor der arbejdes med Styrket Borgerkontakt som en tilgang til borgerkontakten.

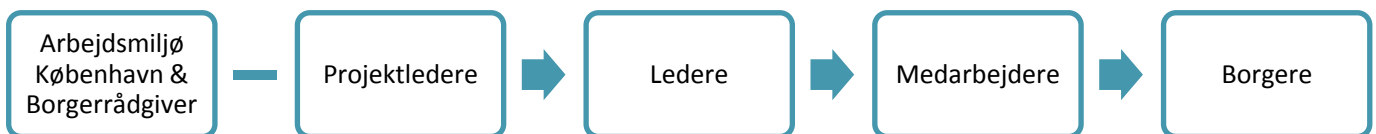
<sup>30</sup> Det var også medvirkende årsag til, at nogle afdelinger ikke ønskede at deltage i evalueringen.

<sup>31</sup> <http://medarbejder.kk.dk/>

skabt et overblik over, hvem der har været på kursus i de forskellige forvaltninger. Ikke alle projektledere har overblik over dette samtidig med, at udskiftning af projektledere kan betyde, at denne viden er gået tabt. Foruden de gennemførte interview er der hermed indsamlet viden og erfaringer i selve evalueringsprocessen. Denne viden indgår som empiri i evalueringen.

### 7.3 Informanter og aktører

Evalueringen er tilrettelagt således, at der i interviewene med hvert led af informanter skabes viden, som tages med til næste led informanter. Figuren nedenfor giver et overblik over de informanter, der har bidraget til evalueringen.



Figur 8 Evalueringens informanter

Foruden dette overblik viser figuren også, hvordan evalueringen har bevæget sig tættere og tættere på borgeren ved at bevæge sig gennem de aktører, der arbejder med Styrket Borgerkontakt. Samtidig med at de forskellige typer informanter er interviewet, har de også fungeret som nøglepersoner til at formidle kontaktoplysninger til næste led informanter. Undersøgellesdesignet har muliggjort en løbende tilpasning og justering af selve evalueringensdesignet på baggrund af den indsamlede viden.

Efter interview med Arbejdsmiljø København og Borgerrådgiveren er der gennemført interview med projektlederne på Styrket Borgerkontakt. Projektlederne har bidraget til at skabe overblik over, hvilke afdelinger der har haft medarbejdere på kursus efter sommeren 2014, samt peget på, hvor det kunne være relevant at slå ned.

NIRAS har derefter gennemført interview med de udvalgte ledere i de fem forvaltninger. De ledere, der har ønsket at bidrage yderligere til evalueringen, har peget på medarbejdere, som efterfølgende er blevet interviewet. Disse medarbejdere har indsamlet kontaktoplysninger på borgere<sup>32</sup>, der er blevet mødt med Styrket Borgerkontakt. Nogle steder har de interviewede medarbejdere indsamlet kontaktoplysninger i samarbejde med kolleger. For at følge brugen af Styrket Borgerkontakt var det oplagt at lade medarbejderne rekruttere og

<sup>32</sup> For at Københavns Kommunes medarbejdere har kunnet tilsende NIRAS kontaktoplysninger, har det krævet samtykkeerklæringer fra borgerne. Disse er enten blevet læst og underskrevet med det samme i forbindelse med personlig kontakt eller blevet tilsendt borgerne per e-mail. I sidstnævnte tilfælde har det vist sig at være vanskeligt at få borgerne til at samtykke per mail, idet medarbejderne ofte oplevede, at borgerne ikke samtykkede, selvom de havde bekræftet, at de gerne ville deltage i undersøgelsen. NIRAS har understreget over for borgerne, at undersøgelsen og interviewet på ingen måde vil påvirke deres sag, ligesom NIRAS på forhånd ikke har viden om deres sag eller årsagen til deres henvendelse. Alligevel er det muligt, at nogle borgere ikke har ønsket at deltage af frygt for, at deres sag ville blive påvirket. Det gælder især i de forvaltninger, hvor kommunens medarbejdere selv har rekrutteret borgere til undersøgelsen.

indsamle borgere til undersøgelsen. Dermed kunne de registrere typen af henvendelse, i hvilken grad de havde anvendt Styrket Borgerkontakt samt deres oplevelse af kontakten. Det viste sig dog, at det var vanskeligt for medarbejderne at sige, hvornår de anvendte Styrket Borgerkontakt, ligesom manglende tid og ressourcer hos medarbejderne besværliggjorde dette rekrutteringsarbejde. Evalueringen er derfor nogle steder suppleret med situationsinterview med borgere<sup>33</sup>.

Foruden nedenstående informanter har projektledelsen hos KFF også bidraget til at skabe viden om Styrket Borgerkontakts implementering og udfordringer.

De forskellige typer informanter, der har bidraget til evalueringen, er uddybet nedenfor:

- 1. Arbejdsmiljø København og Borgerrådgiveren (4 informanter):** Arbejdsmiljø København underviser i Styrket Borgerkontakt. De er inddraget i undersøgelsen for at skabe et godt udgangspunkt for evalueringen samt få viden om Styrket Borgerkontakt. Ikke alle de involverede forvaltninger undervises af AMK, men har derimod interne undervisere.

Borgerrådgiveren er uafhængig af kommunens forvaltninger og bistår utilfredse borgere i Københavns Kommune med at behandle klager ved at vejlede i klagesystemet, hjælpe til forståelse af afgørelser mv. og tilbyde mægling. Deres input er væsentlige for at skabe viden om bl.a. de juridiske og etiske problemstillinger, som er centrale i borgerrådgiverens virke, og som dermed også kan påvirke vurderingen af Styrket Borgerkontakts virkning.

- 2. Projektledere og andre nøglepersoner (7 informanter):** Hver forvaltning har tilknyttet en projektleder, som er tovholder på Styrket Borgerkontakt. Projektledernes opgaver er blandt andet at tilmelde kursister og fungere som bindeled mellem de forskellige forvaltninger. Foruden at bidrage til evalueringen ved at give information om brugen af Styrket Borgerkontakt i deres forvaltning, har de også formidlet kontakt til relevante ledere.

Andre nøglepersoner er blandt andet dele af KFF's projektledelse, der har deltaget i et gruppeinterview.

- 3. Ledere (7 informanter):** De kommunale lederes perspektiv har været afgørende at få med, fordi det er dem, der skal stå på mål for og sikre den organisatoriske forankring og implementering af indsatsen. Der er udvalgt ledere fra forskellige forvaltninger, hvis afdelingers arbejdsopgaver og fagligheder spænder bredt, ligesom de borgere, de har kontakt med, også er forskellige. Interviewene er gennemført med afsæt i de muligheder og udfordringer, som lederne oplever med Styrket Borgerkontakt.

- 4. Medarbejdere (10 informanter):** De medarbejdere, der er i kontakt med borgerne og anvender Styrket Borgerkontakt er en anden væsentlig målgruppe i evalueringen.

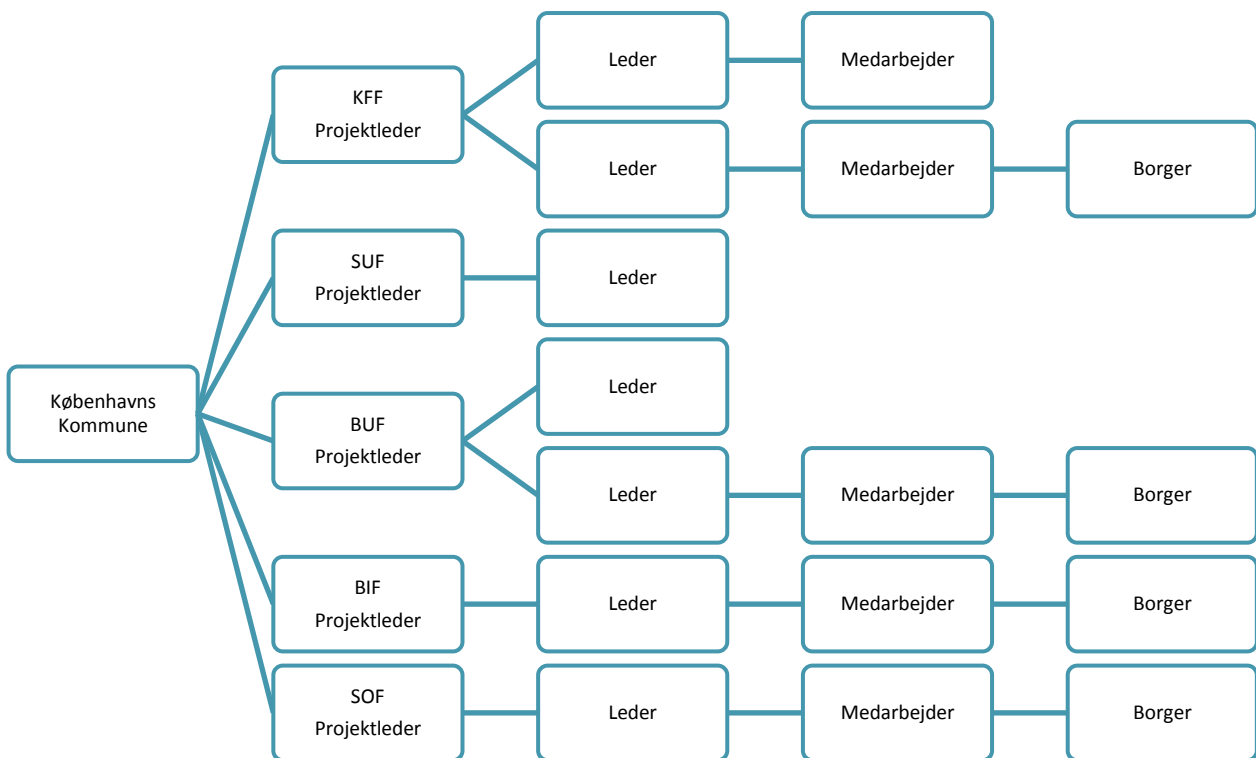
---

<sup>33</sup> En problematik ved denne form for rekruttering kan være, at medarbejderne ikke nødvendigvis rekrutterer bredt, men kun de særligt tilfredse borgere. Der har dog været fokus på at få skabt en spredning på borgernes tilfredshed og den type henvendelse, borgerne har haft.



Udvælgelsen af medarbejderne er foretaget af lederne. Interviewene har taget afsæt i medarbejdernes praksis og anvendelse af Styrket Borgerkontakt. Med det afsæt er der bl.a. diskuteret virkningen af Styrket Borgerkontakt i forhold til borgertilfredshed, arbejdsprocedurer og medarbejdertilfredshed.

- Borgere (43 informanter):** Evalueringens primære målgruppe er de borgere, der har mødt Styrket Borgerkontakt i forbindelse med henvendelser og eventuelt klager. Interviewene har taget afsæt i den situation og livsverden, som har ført til henvendelsen/klagen og med det afsæt afdækket oplevelsen af Styrket Borgerkontakt og Københavns Kommune. Nedenstående figur giver et organisatorisk overblik over de aktørgrupper, der indgår i evalueringen.



Figur 9 Oversigt over interview og proces

### 7.3.1 Borgerinterview

I alt har 43 borgere fordelt på fire afdelinger i kommunen deltaget i evalueringen. I tre afdelinger har medarbejderne indsamlet kontaktoplysninger på borgere, de har været i kontakt med, og hvor Styrket Borgerkontakt i en eller anden grad er blevet anvendt. Disse borgere har underskrevet en samtykkeerklæring, som gav medarbejderen lov til at videregive deres kontaktoplysninger, og som informerede dem om undersøgelsens formål. I to afdelinger har NIRAS gennemført situationsinterview med borgere, der fysisk har henvendt sig til kommunen; enten uopfordret eller efter aftale.

Generelt er der en vis spredning på de fire forvaltninger, således at borgere fra alle fire forvaltninger indgår i undersøgelsen. Derudover er der en jævn spredning på køn og alder. Der er primært gennemført interview med borgere, der har mødt Styrket Borgerkontakt ansigt til ansigt med sagsbehandleren. Selvom NIRAS ikke har talt med borgere, der har mødt

Styrket Borgerkontakt i forbindelse med en klagesag, har flere borgere haft kontakt med kommunen på baggrund af en utilfredshed, eller fordi de tidligere har været utilfredse med deres kontakt med kommunen. Der er endvidere sikret en spredning på, hvor livsindgribende borgernes sager har været – lige fra den simple henvendelse om et konkret råd til den komplekse, længerevarende sag om afgørende hjælp.