



## HELHEDSORIENTERED INDSATSER FOR UDSATTE BORGERE HVORFOR OG HVORDAN

# DISPOSITION

01. FORORD .....	3
02. HELHEDSORIENTEREDE INDSATSER – UDFORDRINGER OG HOVEDTEMAER .....	4
03. MÅLGRUPPER FOR HELHEDSORIENTEREDE INDSATSER.....	6
04. FÆLLES FAGLIGE MÅL OG BÆRENDE PRINCIPPER.....	8
05. LEDELSE PÅ TVÆRS .....	10
06. ORGANISATORISKE MODELLER .....	12
07. BORGERKONSULENTEN .....	14
08. ØKONOMI OG INVESTERING.....	16
09. HALSNÆS KOMMUNE.....	18
10. ASSENS KOMMUNE .....	22
11. SILKEBORG KOMMUNE.....	24
12. HJØRRING KOMMUNE .....	26
13. SYDDJURS KOMMUNE.....	28
14. ODENSE KOMMUNE .....	30
15. FRIKOMMUNEFORSØG OM ÉN PLAN .....	34
16. BILAG: AFTALE OM KOORDINERENDE SAGSBEHANDLING.....	40

# FORORD

Mange kommuner har fået tankevækkende svar, når de har spurgt borgerne, hvordan de oplever samarbejdet med kommunen. Hvordan opleves det fx, når en borger eller familie på samme tid er i dialog med flere af kommunens afdelinger:

*Jeg fortalte Familieafdelingen, at jeg var i praktik. Det vidste de ikke noget om. De samarbejder jo heller ikke med dem, der har min beskæftigelses sag, så hvordan skulle de kunne vide det?*

En stor gruppe af borgere har samtidige kontakter til f.eks. social, beskæftigelses-, familie- og sundhedsområdet med parallelle indsatser og forløb. Nogle har 5-10 kontaktpunkter samtidig, andre endnu flere. Der er typisk tale om borgere eller familier med komplekse sociale og beskæftigelsesmæssige problemer. Det er kommunernes indsatser omkring denne målgruppe, der er hovedtema i denne publikation.

Indsatserne for en del af disse borgere er ikke tilfredsstillende i dag. Hovedforklaringen er ikke nødvendigvis for få ressourcer, manglende specialisering, eller en lovgivning der ikke bliver overholdt – måske tværtimod.

Udfordringerne er måske snarere, at der er tale om borgere med så mange forskellige indsatser og behov, og som møder forskellige myndighedskrav, at mål og sammenhæng forsvinder for både borgere og medarbejdere. De enkelte indsatser ender måske endda med at stå i vejen for hinanden.

Denne udfordring har mange kommuner taget op med mål om at skabe en mere helhedsorienteret indsats med udgangspunkt i den enkelte borgers perspektiv og behov. Målet er at løse kommunens kerneopgave bedre, så borgeren lykkes med sit perspektiv, og kan øge graden af egenmestring og selvforsørgelse.

## Anbefalinger og inspiration

KL videregiver med denne publikation nogle af de erfaringer, kommunerne allerede har høstet om helhedsorienterede indsatser. Publikationen har til formål at give inspiration til de kommuner, der er i gang eller står overfor nye initiativer omkring helhedsorienteret indsats. Det gælder ikke mindst de kommuner, der vil benytte den forventede nye Hovedlov om helhedsorienteret indsats til borgere med komplekse problemer, som en anledning til at igangsætte en organisatorisk og ledelsesmæssig udviklingsproces.

Publikationens målgruppe er primært de kommunale ledelsesansvarlige for helhedsorienterede indsatser både på koncernledelsesniveau og på fagligt ledelsesniveau. Ledelse fremhæves af kommunerne som den vigtigste forudsætning og den største barriere for at kunne yde en helhedsorienteret indsats.

Publikationen beskriver både konkrete kommunale eksempler og præsenterer generelle erfaringer med nogle af de hovedtemaer, der arbejdes med i forbindelse med helhedsorienterede indsatser. KL har formuleret en række anbefalinger om disse hovedtemaer, der beskrives på siderne 4-17.

## Tema i økonomiforhandlingerne

KL har igennem flere år i de årlige økonomiforhandlinger med regeringen stillet forslag om lovændringer, der kan fjerne nogle af de barrierer, der i dag opleves for at kunne tilbyde borgerne en helhedsorienteret indsats. Under den tidligere regering blev der f.eks. skabt mulighed for at arbejde med én plan for borgeren, ligesom der blev arbejdet med en Sammenhængsreform og etableret frikommuneforsøg om mere sammenhængende indsatser.

I december 2018 indgik otte af Folketingets partier en principaftale om udarbejdelse af en Hovedlov, som den nuværende regering er ved at udforme. Der arbejdes efter, at en ny Hovedlov vil træde i kraft primo 2022. I forlængelse af principaftalen i 2018 indgik KL en aftale med den tidligere regering om bl.a. fem principper for en helhedsorienteret indsats.

Hovedloven er en anledning for kommunerne til i den kommende periode at give samordning og helhedsorienterede indsatser for borgere med komplekse problemstillinger særlig høj prioritet. Hertil kommer, at loven om den kommunale ungeindsats fra 1. august 2019 også forudsætter en bedre samordning på tværs af opgavesøjler.

## Kommunale eksempler

Ud af de mange kommunale eksempler der findes på helhedsorienterede indsatser, er der til denne publikation udvalgt seks eksempler, der illustrerer forskellige temaer i arbejdet med en helhedsorienteret indsats. Udvælgelseskriterierne for eksemplerne har været følgende:

- Illustration af forskellige organisatoriske modeller
- Illustration af den anvendte ledelsestænkning
- Illustration af forskellig kommunestørrelse
- Illustration af erfaringer med borgerkonsulent
- Illustration af erfaringer med at arbejde med familieperspektiv
- Illustration af et sammenhængende forløb over flere år

Udover de seks kommunale eksempler er der i publikationen også et resume af erfaringerne fra frikommunenetværket med de ni kommuner, der i perioden 2016-2020 har haft mulighed for at fravige eksisterende lovgivning i deres arbejde med helhedsløsninger.

De seks kommunale eksempler og frikommunenetværket er beskrevet på siderne 18-39. Beskrivelsen af eksemplerne er sket i et samarbejde mellem de pågældende kommuner og KL.

Under de kommunale eksempler beskrives i flere tilfælde konkrete faglige metoder og redskaber, men publikationen har primært fokus på de generelle organisatoriske og ledelsesmæssige problemstillinger, der knytter sig til en bedre samordning, herunder hvordan den faglige ledelse bedst muligt kan understøtte helhedsorienterede indsatser for borgere med komplekse problemer.

*God læselyst.*

# HELHEDSORIENTERED E INDSATSER – UDFORDRINGER OG HOVEDTEMAER

*”Det kan vi gøre bedre! Borgerne har krav på en mere sammenhængende og overskuelig indsats med større effekt og kvalitet. Og det kan gøres mere effektivt for færre ressourcer.”*

Ovenstående er synspunkter, der går igen i en hel del initiativer målrettet udsatte borgere og familier med komplekse sociale og/eller beskæftigelsesmæssige udfordringer. Disse borgere har typisk mange samtidige kontaktpunkter til myndighederne.

Det er også oplevelsen hos mange af de udsatte borgere, at de møder flere myndigheder med forskellige dagsordener og hensigter, forskellige arbejdsmetoder og løsninger og forskellige lovgivninger og krav.

Derfor er målet klart: Kommuner og andre myndigheder skal lykkes bedre med at understøtte de borgere og familier som i dag - trods ofte mange indsatser – ”hænger fast” i de offentlige systemer uden for et arbejdsfællesskab. Den helhedsorienterede indsats skal føre til bedre resultater for kerneopgaven overfor borgere med komplekse sociale og beskæftigelsesmæssige udfordringer.

Hvor svært kan det være, kan man spørge? Kommunens afdelinger og forvaltninger skal jo bare koordinere deres indsatser bedre! Men her kan man let snuble i den første faldgrube.

Erfaringerne er nemlig, at gode helhedsorienterede indsatser kræver mere end simpel koordination. Udfordringerne ligger ofte forankret i de faglige mål og metoder, lovforankret praksis og eksisterende ledelse og organisation.

## Meget mere end koordination

Helhedsorienterede indsatser og god samordning forudsætter ofte, at den nuværende faglige praksis ændres, før der kan skabes en helhedsløsning for borgeren. I mange tilfælde er koordination af den nuværende praksis mellem afdelingerne nemlig utilstrækkelig for den gode løsning.

Den samordnede helhedsløsning kan i nogle tilfælde betegnes som ”integreret faglighed”. Det dækker over, at opgavesøjlerne i fællesskab vælger helt nye løsninger med afsæt i et nyt fælles målhierarki. Medarbejdere og ledere træder så at sige ud af egen opgavesøjle og skaber nye løsninger sammen med andre søjler.

”Simpel koordination” mellem opgavesøjler indebærer normalt ikke, at opgavesøjlerne arbejder med nye faglige løsninger eller paradigmer. Det handler mere om at få tandhjulene til at passe bedre sammen mellem søjlerne. ”integreret faglighed” mellem opgavesøjler indebærer derimod ofte, at søjlerne revurderer og udvikler deres faglige løsninger og paradigmer frem mod en fælles og samordnet helhedsløsning for borgeren.



Helhedsorienterede løsninger og reel samordning bygger på en integreret faglighed, med fælles faglige mål, diskurser og metoder. I den simple koordination arbejder hver opgavesøjle med hver deres faglige mål og metoder.

Med bevægelsen på denne skala fra simpel koordination til integreret faglighed vokser ledelsesopgaven markant. Mange af anbefalingerne i de følgende afsnit har afsæt i denne bevægelse fra simpel koordination til integreret faglighed, der er en forudsætning for helhedsorienterede og samordnede indsatser.

## Fælles temaer

Publikationen beskriver seks kommunale eksempler, nemlig Halsnæs, Hjørring, Odense, Assens, Silkeborg og Syddjurs kommuner samt erfaringer fra Frikommuneforsøget om én plan. Nogle af disse eksempler – især Halsnæs – er en relativ omfattende beskrivelse af kommunens udviklingsforløb, hvor man kan følge processen fra start og til nu. Andre eksempler er mere tematiske og derfor korte, fx om temaerne borgerkonsulent, ledelse, organisation eller familieperspektivet som metode.

De seks kommuner og frikommunerne har meget forskellige forudsætninger f.eks. i forhold til størrelse, organisatorisk opbygning og behovene i de pågældende målgrupper. En række temaer går imidlertid igen i bestræbelserne for at samordne bedre på tværs af afdelinger og forvaltninger. Disse temaer er nedenfor kort beskrevet, og de er hver især uddybet i de følgende afsnit, hvor der også er formuleret en række anbefalinger om temaerne.

### **Tema 1: Målgrupperne**

Alle kommuner har startet arbejdet med at identificere de grupper af udsatte borgere, hvor der er stort behov for bedre samordning.

Konklusionen er, at der er mange målgrupper, hvor indsatserne kan samordnes bedre, men fra kommune til kommune er det ikke nødvendigvis de samme målgrupper. Hver kommune bør vurdere, hvor behovene er størst fx i familier med både beskæftigelses- og børnesager, eller borgere med sindslidelse og en beskæftigelsesag eller overgang fra ung til voksen for borgere med sociale problemer.

**Mange relevante målgrupper**

### **Tema 4: Organisation**

Det er en konklusion fra de kommunale eksempler, at ændret organisation er en del af løsningen, når samordningen skal styrkes, men konklusionen er også, at løsningerne afhænger af de lokale forudsætninger i kommunen. Der findes ikke én organisationsmodel, der giver svaret.

Målgruppens bredde, kommunens størrelse, de politiske rammevilkår, og ikke mindst organisationens "modenhed" til samordning er nogle af de forhold, der bør præge den organisatoriske løsning. Der er ikke et organisatorisk quickfix, men alle bør overveje ny organisation som et redskab til bedre samordning.

**Ny organisation en del af løsningen**

### **Tema 2: Fælles faglige mål og principper**

Når mål og hensigter med indsatserne er forskellige mellem opgavesøjlerne, er der lang vej til samordning og helhed. Fagkulturerne kan have forskellig opfattelse af, hvad målet for borgeren bør være, hvad borgeren selv ønsker, og hvornår man er lykkedes med en indsats. Forskelligheden udspringer oprindeligt af lovgivning med forskellige regler om fokus og indsatser, men også af faglige traditioner, normer og kultur.

Selv om der måske på et højt abstraktionsniveau kan være enighed om mål og intentioner, kan forskellen vise sig, når opgavesøjlerne omsætter mål og intentioner til indsatser. Borgeren er den første, der registrerer, når og hvis hensigterne er forskellige, og derfor bør man inddrage borgerens eget perspektiv, når samordningsprojekter igangsættes.

**Uden fælles faglige mål ingen samordning**

### **Tema 5: Borgerkonsulenten**

Det er et særskilt tema, hvordan kontakten til borgeren varetages bedst muligt i en helhedsorienteret indsats. Det er i kommunerne en klar konklusion, at der er behov for at reducere antallet af kontaktpersoner for borgeren.

Men når det er sagt, er der mange spørgsmål om den konkrete løsning. Hvordan dækkes alle de relevante lovområder i en forenklet borgerkontakt? Skal der være én eller flere kontaktpersoner? Har kontaktpersonen myndighedskompetence eller blot en vejleder- og koordinatorrolle? Kommunerne har fundet forskellige svar på disse spørgsmål, men det er en fælles konklusion, at færre kontakter rejser meget store kompetencekrav til kontaktpersonerne. KL har i april 2019 indgået aftale med den tidligere regering om principper for, hvordan en koordinerende sagsbehandling kan tilrettelægges.

**Færre kontaktpunkter – større kompetencekrav**

### **Tema 3: Ledelse på tværs**

Det er en enstemmig konklusion på tværs af kommunerne, at samordningen får en tidlig død, når der i ledelsessystemet er forskellig holdning til, hvilke faglige hensyn og indsatser, der bør prioriteres, og hvilke ledetråde, der bør lægges for indsatserne.

Ledelsen er samordningens vigtigste forudsætning og potentielt også største barriere. Afklaring af mål og hensigter for samordningen på direktions- og chefniveau er fundamentet for de faglige ledere, der har driftsansvaret i de udførende led. Derfor skal det i arbejdet testes, om der er ledelsesmæssig enighed og forpligtelse om de fælles mål.

**Vigtigste forudsætning og største barriere: Ledelse**

### **Tema 6: Økonomi og investering**

Forenkling, fokusering og hurtigere sagsbehandling er faste elementer i samordningen, og derfor er det også et afsæt i de fleste kommuner, at en bedre samordning både vil give kvalitetsgevinster og bedre ressourceanvendelse. Hertil kommer, at når samordningen indebærer omfordeling af opgaver mellem afdelingerne skal der findes mekanismer, så budgetansvar ikke bliver en barriere for samordning. Her kan man gå flere veje.

Konklusionen er, at økonomi og bedre ressourceanvendelse er så tæt forbundet med at skabe helhedsløsninger til borgerne, at temaet bør være et hovedelement i arbejdet med samordning.

**Samordning og ressourceanvendelse hånd i hånd**

# TEMA 1: MÅLGRUPPER FOR HELHEDS- ORIENTEREDE INDSATSER

Det er udsatte borgere og familier med flere eller mange "kontaktpunkter" til kommunernes forvaltninger og afdelinger, der er målgruppe for samordning og en helhedsorienteret indsats. Ikke mindst borgere med komplekse sociale og beskæftigelsesmæssige udfordringer, hvor der kan være parallelle kontakter til flere af de store velfærdsområder social-, familie-, sundheds- uddannelses- og beskæftigelsesområderne eller flere forskellige afdelinger indenfor en forvaltning. Der er mange forskellige målgrupper med disse karakteristika.

Nogle kommuner har fra starten fokuseret på en smal målgruppe, mens andre har arbejdet bredt med mange grupper på samme tid. Det er en generel konklusion, at samordningsbehovet er stort og omfatter mange borgere, men at det kan være nødvendigt at udvikle en praksis, som gradvist kan udbredes fra én eller få målgrupper til flere.

## Tre hovedkategorier

Det er kommunernes erfaring fra arbejdet med de mange forskellige målgrupper, at de falder i tre hovedkategorier. Det kan for det første være familier, hvor mindst to eller flere familiemedlemmer modtager indsatser samtidig, fx en eller to voksne med en beskæftigelses- og misbrug og en eller flere børnesager. I sådanne familiesager kompliceres indsatserne af, at indsatserne for de enkelte personer ofte er gensidigt afhængige.

Det kan for det andet være enkeltpersoner med flere indsatser fx en borger med en beskæftigelses- og en sindslidelse og et misbrug.

Det kan endelig for det tredje være borgere, der modtager indsatser i én forvaltning, og som overgår til en anden forvaltning, fx en ung der modtager en social indsats, og som efter 18 års fødselsdagen som voksen skal i dialog med jobcenteret. I disse situationer er "presset" på afdelingerne for at samordne ofte mindre synligt, fordi der ikke er samtidige indsatser, som borgeren reagerer på. Men borgerens forvirring bliver ikke mindre, hvis det opleves, at et succesmål i én afdeling, betragtes som et problem i en anden afdeling, når borgeren er involveret i et "rækkefølgeforløb". Lovgivningen om den sammenhængende ungeindsats sigter mod at håndtere denne udfordring.

## Hovedlovens målgrupper

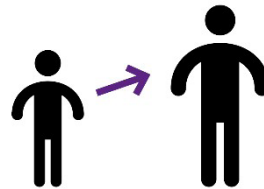
Der arbejdes efter, at en ny Hovedlov vil have virkning fra 1. januar 2022. Det er intentionen med Hovedloven, at kommunerne generelt løfter ambitionsniveauet for de helhedsorienterede indsatser, og at de i højere grad udbreder principperne for helhedsindsatserne, så alle relevante målgrupper får gavn af disse principper.



**Familier**, hvor to eller flere familiemedlemmer modtager hjælp samtidig



Borgere, som modtager **flere samtidige indsatser**



**Overgange:** Borgere, som modtager indsatser i én forvaltning, og som overgår til en anden forvaltning, fx fra barn til voksen

Det forventes også, at en Hovedlov både vil operere med en "kan" målgruppe, hvor kommunerne har mulighed for at tilbyde indsatser efter Hovedlovens principper og en "skal" målgruppe, hvor kommunerne er forpligtet til at tilbyde indsatser. Kravene til "skal" målgruppen forventes dog først iværksat to år efter lovens ikrafttræden, så der kan indhøstes erfaringer inden da.

Med forbehold for at der endnu ikke er indgået en politisk aftale, er de foreløbige overvejelser om "skal" målgruppen borgere, der er mindst 25 år og har "Min plan" i jobcenteret. Herudover skal borgeren modtage indsatser i henhold til Serviceloven enten socialpædagogisk støtte, botilbud eller stofmisbrugsbehandling efter SEL §101. Det indgår også i principaftalen mellem de politiske partier, at kommunerne med den nye hovedlov får en forpligtelse til at tilbyde en familieplan til voksne, som er i "skal" målgruppen for hovedloven, og hvis børn modtager særlig støtte efter Servicelovens kapitel 11.

Endelig skal kommunen gennemføre en individuel vurdering af, om der er et koordinationsbehov i borgerens indsatser, og om borgeren vil have gavn af indsatser i henhold til Hovedloven.

Det forventes således, at kommunerne i alle tilfælde skal vurdere, om der i en konkret sag er et koordinationsbehov, der begrundes en indsats efter Hovedloven. Det forventes, at der udarbejdes "støttepunkter" til kommunens faglige vurdering af, om borgeren har et koordinationsbehov.

Der arbejdes efter, at Hovedloven vil beskrive "kan" målgruppen som voksne borgere,

- der har komplekse og sammensatte problemer,
- som vil have gavn af en mere helhedsorienteret indsats
- og som kommunen vurderer at have et potentiale for udvikling og progression i forhold til arbejdsmarkedet.

### Odense

I Odense er der gennemført et omfattende analysearbejde med dataanalyse, segmentbeskrivelser og inddragelse af medarbejdere og ledere til vurdering af relevante målgrupper. På den baggrund er der udpeget syv særligt interessante målgrupper, kommunen arbejder med.

### Syv målgrupper i Odense Kommune

#### Familier:

1. Udsatte familier med komplekse sociale og beskæftigelsesmæssige udfordringer

#### Borgere med flere indsatser:

2. Borgere med sindslidelse og en beskæftigelsessag
3. Borgere med erhvervet hjerneskade og en beskæftigelsessag
4. Genoptræning for borgere på kontanthjælp eller i ressourceforløb

#### Overgange:

5. Overgang fra ung til voksen for borgere med handicap
6. Overgang fra ung til voksen for borgere med sociale problemer
7. Nyt myndighedssnit på det specialiserede socialområde

### Udvælgelseskriterier og proces

Kommunerne har identificeret mange forskellige målgrupper med behov for samordning, men der er stor forskel på, hvilke målgrupper kommunerne udvælger i startfasen.

Flere kommuner ønsker at opbygge faglige og organisatoriske erfaringer med nogle få målgrupper, hvorefter man gradvist vil sprede disse erfaringer ud i organisationen til flere målgrupper. I de beskrevne kommunale eksempler gælder det fx både Halsnæs og Syddjurs Kommuner.

De mest centrale kriterier i udvælgelsen af borgere og familier er følgende:

- Helhedsorientering giver bedre mulighed for progression i borgerens forløb
- Helhedsorientering vil give borgeren en oplevelse af større kvalitet
- Helhedsorientering vil forbedre den samlede ressourceanvendelse

Disse kriterier kan have forskellig tyngde fra projekt til projekt. Nogle kommuner har lagt vægt på, at sandsynligheden for større progression skal være høj, og i konsekvens heraf er der givet prioritet til sager, hvor kompleksiteten ikke er alt for stor. Andre sætter i stedet fokus på, at der i de komplekse sager ofte er et meget stort samordningsbehov og derfor gode muligheder for at løfte borgernes oplevelse af kvalitet i sagsbehandlingen.

Flere kommuner udtrykker tilfredshed med kombinationen af dataanalyse og konkrete faglige medarbejdervurderinger, når målgrupperne skal udvælgelges. Nogle kommuner tilkendegiver imidlertid, at de har brugt uforholdsmæssig mange ressourcer på dataanalyse, og at man kommer langt med den viden, som medarbejdere og ledere har om de enkelte borgere og familier.

### Fælles om den brændende platform

Flere kommuner har draget den konklusion, at en bred drøftelse i startfasen mellem medarbejdere og ledere om målgrupperne skaber et vigtigt fundament for arbejdet i de senere faser, hvor der er fokus på løsningsmuligheder.

Når medarbejdere og ledere fra forskellige opgavesøjler – måske sammen med de pågældende borgere – folder de enkelte sager ud og får det samlede billede af, hvad borgeren møder, er det ofte let at se samordningsbehov og muligheder for en bedre helhedsorienteret indsats.

Kommunerne peger derfor på, at den indledende fase med udpegning af målgrupper også skal anvendes til at skabe et fællesskab om den brændende platform. En forståelse for, hvorfor den aktuelle praksis bør ændres, og hvordan der fagligt bør omstilles.

### Anbefalinger om målgrupper:

- Hav blik for de mange målgrupper, men prioriter og skær til i startfasen
- Tag klar stilling til kriterierne for udsøgning af borgere og familier til den helhedsorienterede indsats. Tag afsæt i:
  - Mulighed for progression
  - Mulighed for oplevelse af større kvalitet
  - Mulighed for bedre ressourceeffektivitet
- Brug udpegning af målgrupperne til at skabe fællesskab om den brændende platform

## TEMA 2:

# FÆLLES FAGLIGE MÅL OG BÆRENDE PRINCIPPER

### Når søjlerne vil i forskellig retning

Det er svært - for ikke at sige umuligt - at samordne, når myndighedsområder og opgavesøjler har en forskellig vurdering af, hvad målet for indsatsen for en konkret borger bør være. Det kan f.eks. være en forskellig vurdering af, om arbejdsmarkedskontakt er realistisk, og om det overhovedet bør være det overordnede mål i den konkrete situation.

Sådanne forskelle i vurderingen fjernes ikke ved, at formålsparagrafen i en lov fremhæver arbejdsmarkedskontakt som ledetråd, eller at kommunen har en overordnet politik om alle borgere i beskæftigelse. Forskellene har nemlig dybe rødder i lovgivning, medarbejdernes uddannelse, og den faglige tradition og praksis, en forvaltning har på opgaven.

### Fagkulturelle forskelle

Forskellene i perspektiv på borgeren kan fx udspringe af, at én afdeling har et rehabiliterende perspektiv på en konkret borger, mens en anden afdeling har et kompensatorisk perspektiv på den samme borger. Sådanne to forskellige perspektiver kan for den enkelte sagsbehandler føre til valg af meget forskellige indsatser.

Forskelle i perspektiv kan fx være til stede i forhold til svage unge, udsatte kontanthjælpsmodtagere eller personer med et misbrug eller en psykiatrisk diagnose. Når en borger på samme tid møder flere afdelinger med hver deres perspektiv, er det ikke overraskende, at borgeren kan blive forvirret og komme i tvivl om målet, eller værre endnu miste motivationen og måske ty til modstand.

Perspektivet på borgeren påvirker også arbejdsmetoderne. Der kan fx i kommunernes familieafdelinger være forskel på i hvilken udstrækning forældrene ses som en del af problemet eller en del af løsningen i en konkret sag om et udsat barn. Slår man ring om barnet eller arbejder man tværtimod konsekvent med hele familien? Familieafdelingens perspektiv i dette valg præger i høj grad mulighederne for samarbejdet med social- og beskæftigelsesafdelingerne om helhedsindsatser.

Forskning viser, at normalisering af de voksnes situation har stor indvirkning på normalisering af barnets situation. Eksemplet fra Assens kommune på siderne 22-23 har bl.a. fokus på, at Assens arbejder med et helhedsperspektiv med fokus på hele familien frem for de enkelte familiemedlemmer. Det bygger på en overbevisning om, at det samlet skaber bedre resultater for både de voksne og børnene.

De basale lovforudsætninger præger også afdelingernes og fagkulturens perspektiv på borgeren. Nogle medarbejdere befinder sig i et fagligt univers, hvor der i kraft af lovgivningen stilles krav til borgeren, mens andre er i et univers, hvor loven har fokus på tilbud. Sådanne basale forudsætninger kan skabe en forskel i afdelingernes perspektiv og deres valg af løsninger. I yderste fald kan det indebære en gensidig kritisk holdning mellem afdelingerne til hinandens valg af de faglige metoder og løsninger, der skal samordnes.

### Fælles perspektiv og fælles mål

Fagprofessionelle forskelle i perspektivet på borgeren er en stor barriere for samordning, og derfor har mange af kommunerne startet arbejdet med helhedsorienterede indsatser med at udvikle et fælles perspektiv. Det er så at sige et bærende princip for helhedsindsatsen, at afdelinger og forvaltninger skal arbejde med fælles perspektiv, fælles udredning og fælles mål i forhold til borgeren.

Det indebærer, at samordningen ikke bare handler om koordination af de forløb, afdelingerne hver især har med borgeren eller familien. Det indebærer, at man i mange tilfælde arbejder med at ændre hidtidig faglig praksis og tradition.

Det fælles perspektiv er bl.a. understøttet gennem udvikling af fælles faglige metoder og redskaber. Det kan være redskaber, man udvikler sammen på tværs af afdelingerne, og det kan være faglige metoder, der understøtter de bærende principper, man forfølger, og som man derfor gør obligatoriske for alle.

Et eksempel på et fælles redskab er arbejdet med én plan for borgeren. Her er frikommuneforsøget - se siderne 34-39 - om én plan med deltagelse af 9 kommuner et eksempel på, at afdelingerne har udviklet redskaber, der understøtter et fælles perspektiv. Odense Kommune har ligeledes anvendt processen med udvikling af de digitale redskaber til arbejdet med én plan til at skabe fælles perspektiv på tværs af forvaltningerne.

Et andet eksempel er arbejdet med den socialfaglige metode "Løft", der fx i Halsnæs Kommune er gjort til fælles metode på tværs af forvaltninger og afdelinger. Medarbejderne i Halsnæs har på tværs af afdelingerne arbejdet med at udvikle kompetencer i at arbejde med "Løft" som metode. Kompetenceudviklingsprogrammer i denne metode har understøttet, at de involverede medarbejdere og ledere har udviklet et fælles fagligt perspektiv, jævnfør eksemplet fra Halsnæs side 18-21.



## Fælles udredning efter Hovedloven

Det forventes, at den kommende Hovedlov vil stille krav om, at borgere med indsatser i henhold til Hovedloven skal have en tværfaglig udredning, som de involverede afdelinger er fælles om at udføre.

Hensigten er at få tydeliggjort borgerens egne mål, ressourcer og barrierer for at kunne mestre eget liv og blive en del af arbejdsmarkedet. Hensigten er også, at det sker i en fælles udredning, der understøtter, at de involverede afdelinger får et fælles perspektiv på borgeren og fælles mål sammen med borgeren for de valgte indsatser.

Denne tværfaglige udredning skal ses som en løbende proces, hvor kommunen træffer nye afgørelser i takt med, at borgerens ressourcer, udfordringer og motivation udvikler sig og udredes yderligere.

## Tilknytning til arbejdsmarkedet

Det har i stort set alle de beskrevne kommuner været et bærende princip, at arbejdsmarkedskontakt og rehabilitering med henblik herpå er den helt afgørende ledetråd for indsatserne på tværs af forvaltninger og afdelinger, når indsatserne skal samordnes.

I et meget overordnet og langsigtet perspektiv er stort set alle enige om, at arbejdsmarkedskontakt er målet for indsatsen. Men der kan være meget forskellige faglige vurderinger af, hvordan det kan understøttes, og hvornår det er hensigtsmæssigt.

Valget mellem en rehabiliterende eller kompenserende faglig diskurs må altid bero på en konkret individuel vurdering, men man kan sige, at den rehabiliterende diskurs så at sige har fået serveretten i de fleste af de kommuner, der arbejder med sammenhængende borgerforløb.

I eksemplet fra Assens kommune er det en klar konklusion i evalueringen, at man ikke må afvente med at tænke beskæftigelsesrettet, da beskæftigelse kan være rehabiliterende for hele familien. Et fokus på beskæftigelse for forældrene kan understøtte børnenes trivsel og opfattelse af familiesituationen.

Dette understøttes også af VIVEs slutevaluering af frikommuneforsøget, hvor det fremhæves, at job og uddannelse ikke kun er et mål, men også kan være et middel til at øge trivsel og troen på egen handlekraft. I familieindsatser med progression er der i tråd hermed fokus på den positive afsmittende effekt af, at mor og far kommer i arbejde.

## Se borgerens perspektiv

Det er et gennemgående princip i stort set alle de kommuner, der arbejder med helhedsindsatser og samordning, at man gør det sammen med borgeren. Der er fokus på to formål.

Det ene er først og fremmest at beslutte målene for indsatserne sammen med borgeren. At lade borgerens eget perspektiv, egne

ressourcer og egne drømme sætte retning for, hvad der skal ske. At borgerens egne mål bliver én guideline for indsatserne. Det er vejen til, at borgeren får øget ejerskab og motivation i samarbejdet, og at man er sammen om de mål, der arbejdes efter.

Det andet formål med borgerinddragelsen er også at afdække forskelle mellem forvaltninger, når det kommer til mål, arbejdsmetoder og vurdering af progression. Det har været en øjenåbner for mange medarbejdere at høre borgerens perspektiv på den samlede vifte af indsatser på tværs af afdelinger og forvaltninger. Borgeren kender altid hele viften, for borgeren er involveret i alle indsatser. Det gør den enkelte medarbejder eller afdeling ofte ikke. Man ved som medarbejder, hvad vi gør i egen afdeling for borgeren, men ikke nødvendigvis, hvad de andre afdelinger gør.

Hvad der for de offentlige myndigheder kan opleves som en hurtig, faglig ambitiøs og understøttende indsats, kan fra borgerens perspektiv opleves som en langsom, usammenhængende og blokerende indsats, der er svær eller umulig at overskue.

Kommunerne har anvendt mange forskellige metoder til at bringe borgerens perspektiv i spil. Det går imidlertid igen, at man har bedt borgerne om at se "udefra og ind" mod de enkelte afdelingers indsatser, og man har bedt borgerne om deres egne perspektiver, mål og ønsker til, hvor borgeren vil hen, og hvordan det kan ske.

Mange af kommunerne bekræfter, at denne fremgangsmåde har styrket borgernes motivation og ejerskab, og at det har bidraget til at skabe progression. Det er fx konklusionen i VIVEs midtvejsevaluering af frikommuneforsøget. I forsøgets slutevaluering fra januar 2021 konkluderer VIVE, at manglende borgerinddragelse i mange tilfælde får progressionen til at strande.

## Anbefalinger om bærende principper:

- Skab fælles fagligt perspektiv og fælles faglige mål på tværs af de involverede opgavesøjler
- Brug borgerens egne mål som guideline for indsatserne
- Gør tilknytning til arbejdsmarkedet til dominerende ledetråd
- Brug borgerens perspektiv til at forstå samordningens udfordringer
- Skab fællesskab om faglige redskaber, der understøtter arbejdsmarkedskontakt, og at borgeren bliver selvhjulpne

## TEMA 3: LEDELSE PÅ TVÆRS

Ledelse på tværs, forpligtende ledelsesfællesskab og sammenhæng i ledelseskæden. Det er nogle af de overskrifter, der præger arbejdet med de helhedsorienterede indsatser.

Det er også overskrifter i en undersøgelse, som Væksthus for Ledelse har gennemført i 2019-2020. Her peger både direktører, chefer og faglige ledere på, at ledelse er den vigtigste forudsætning, når der skal samordnes på tværs af opgavesøjler, men også at ledelsessystemet kan være den største barriere.

Væksthusets undersøgelse konkluderer, at samordning er afhængig af en fælles strategi i direktionen, men også at chefniveauet er det mest kritiske led. Hvis og når fagkulturelle forskelle og divergerende faglige mål indlejres på chefniveauet, bliver opgavesøjlerne til siloer, og de udførende led får svært ved at samordne indsatserne.

De bærende principper og de fælles mål for samordning, der beskrives på siderne 8-9, er således et anliggende for hele ledelseskæden – direktører, chefer og faglige ledere. Når ledelseskæden ikke har fællesskab om disse mål og principper, er samordningsopgaven vanskelig for de faglige medarbejdere, der møder den enkelte borger.

### Ledelse af faglige fællesskaber

Fagligt fællesskab i medarbejdergruppen om faglige mål og metoder går igen i de kommunale eksempler. Og der er vel at mærke tale om et forpligtende fællesskab, der ikke begrænser sig til den enkelte søjle, men er et fællesskab på tværs af opgavesøjler.

Det er de faglige ledere, der har ansvaret for at skabe og udvikle dette fællesskab på medarbejderniveau. I mange af de kommunale eksempler har de faglige ledere haft ansvar for en omstillingsproces, hvor den faglige kultur har flyttet sig fra tidligere at have et mere individualistisk eller privatpraktiserende træk på medarbejderniveau til nu at være præget af forpligtende fællesskab om de faglige mål og metoder.

Denne ledelsesopgave kan være udfordrende inden for den enkelte opgavesøjle, og den bliver ikke mindre, når det faglige fællesskab skal udvikles på tværs af søjlerne. Mange af kommunerne med sammenhængende borgerforløb har investeret tid og ressourcer i startfasen for at skabe dette fællesskab i ledergruppen, og der er også eksempler på, hvordan organisatoriske løsninger indgår i denne proces.

Ligesom det faglige fællesskab er forpligtende på medarbejderniveau i forhold til faglige mål og metoder, er der også tale om et for-

pligtende ledelsesfællesskab. Der gives i kommunerne med stærk samordning ikke plads til privatpraktiserende ledelsesadfærd. Erfaringen er, at divergerende ledessignaler til medarbejderne om faglige mål øjeblikkeligt sætter spor i den faglige praksis. Og så kan man skyde en hvid pind efter samordning og helhedsorienterede indsatser.

Det er også en konklusion i midtvejsevalueringen af frikommunenetværket. Her fremhæver deltagerne, at ledelsesopbakning til arbejdet med helhedsløsninger og én plan er en fuldstændig afgørende forudsætning. Mindst en fjerdedel af lederne tilkendegiver imidlertid også, at de kun i lav eller i meget lav grad får feedback, sparring og drøftelser med deres egen leder om frikommuneforsøgets implementering. Flere af frikommunerne arbejder derfor med at styrke ledelsesfællesskabet om de fælles mål og principper.

### Ledelse på udebane

Fælles faglige mål og metoder på tværs af søjler er ikke gjort med en beslutning i direktionen eller koncernledelsen. Der er ofte tale om stærke fagkulturer, der også berører medarbejdernes faglige identitet.

Derfor kan man ikke overvurdere ledelsesopgaven, når der skal skabes fagligt fællesskab på tværs af søjler. Medarbejderne må ofte enten "give slip" på en hidtidig specialistprofil, eller de må supplere eksisterende viden med ny faglig indsigt fra andre fagområder. Den proces kan let give medarbejderne en oplevelse af "at være på dybt vand". Det gælder også de faglige ledere, der så at sige skal række ud over egen opgavesøjle og lede deres medarbejdere på "udebane".

Ofte er den gode samordnede løsning nemlig ikke kun summen af tværfagligt samarbejde. Der er snarere tale om en "integreret faglighed", jævnfør beskrivelsen på side 4 om forskellen mellem "simpel koordination" og "integreret faglighed". Medarbejdere og ledere træder i arbejdet med "integreret faglighed" i nogle tilfælde ud af egen opgavesøjle og skaber nye løsninger sammen med andre søjler.

Arbejdet med integrerede faglige løsninger indebærer derfor ofte, at faglige ledere får ledelsesroller i forhold til medarbejdere, fra andre opgavesøjler. Det sker både i de modeller, hvor der arbejdes i matrix med teams af medarbejdere fra forskellige søjler, og når der dannes nye afdelinger sammensat af medarbejdere fra flere søjler. I dette møde mellem opgavesøjler skal de faglige ledere kunne skabe tillid i medarbejdergruppen til at gå nye veje sammen med "de andre". Den opgave løses lettere, hvis lederen både har stor faglig autoritet og evne til at reflektere kritisk over egen søjles praksis.

### Forpligtende ledelsesfællesskab i Hjørring Kommune

Hjørring Kommune har i sit arbejde med sammenhængende borgerforløb fra start lagt vægt på, at der på tværs af forvaltningerne arbejdes med samme principper, samme mål og samme faglige metodik. Derfor har Hjørring sat ind på at skabe et meget stærkt ledelsesfællesskab om disse forudsætninger, der er fundamentet for samordning på tværs, se side 26-27

Der er ledelsesmæssigt sat ind for at ændre de siloopdelte faglige kulturer og i stedet skabe individuelle helhedsløsninger for borgerne efter en fælles faglig metodik. Denne omstilling på medarbejderniveau kan ikke gennemføres, uden at lederne på tværs af afdelinger har etableret et fællesskab om principper, mål og faglige metoder.

På medarbejderniveau har Hjørring etableret en målrettet uddannelse og træning. Både nuværende og nye medarbejdere instrueres og uddannes efter den nye model. De gennemgår særlige kvalificeringsforløb, hvor de får viden og konkret træning i de nye redskaber, der anvendes i den fælles model.

Indenfor rammerne af de fælles mål og metoder i Hjørring, har både medarbejderne og lederne fået et større handlerum. Medarbejderne er ikke bundet af de "faste tilbud på hylden", men skal sammen med borgeren finde vejen frem.

Det forpligtende faglige ledelsesfællesskab stiller imidlertid også krav til lederne. Der er en klar forventning om, at lederne melder sig ind i det fælles faglige univers bestående af fælles faglige mål og metoder. Ikke alle ledere har i udviklingsprocessen ønsket at "købe ind" på den nye tilgang, hvor den faglige kultur forandres. Derfor er der i Hjørring Kommune i processen også gennemført en del lederudskiftninger med henblik på, at alle i ledelsessystemet står sammen om den nye strategi og arbejder efter de fælles mål.

### Ledelse "tæt på" i Halsnæs Kommune

Hele ledelseskæden i Halsnæs har været involveret i drøftelsen af, hvordan de faglige metoder og processer omstilles. Det har været en ledelse af en faglig omstilling, hvor både direktør, chefer og faglige ledere har deltaget i udviklingsprocessen.

På den måde er ledelseskæden blevet "kortere", og alle led i kæden har været "tæt på" de faglige temaer. Det har været nødvendigt, at der var stor opbakning og legitimering af de forandringer i de faglige metoder, som medarbejderne benytter. Både direktører og chefer har været i de rum, hvor problemerne kommer op og tvivlen formuleres, og de er blevet i rummet og har deltaget i formulering af de nye løsninger. Det kunne bl.a. lade sig gøre, fordi ledere, chefer og direktør alle havde relativ stor faglig indsigt i både det beskæftigelsesfaglige og det socialfaglige område.

En omstilling af stærke faglige kulturer og traditioner kalder på, at de faglige ledere er meget tæt på medarbejderne i den proces, og at hele ledelseskæden bakker det op, legitimerer og fastholder forandringerne.

De faglige ledere med personaleledelsesansvaret er placeret i en meget strategisk rolle, når der omstilles, og i Halsnæs er der lagt stor vægt på, at denne ledergruppe udvikler et fællesskab om indhold og retning i udviklingsprocessen. Der blev i Halsnæs etableret en fælles ledergruppe bestående af direktøren, to chefer og 5 faglige ledere. Denne gruppe udviklede fra starten et fælles grundlag for de faglige ambitioner og de ledelsesmæssige principper i samordningsprojektet, der i Halsnæs har titlen "Sammen om ny Velfærd".

### Anbefalinger om ledelse på tværs:

- Start samordningen i direktionen og chefgruppen
- Skab forpligtende ledelsesfællesskab om samordningens mål og principper på alle niveauer i ledelseskæden.
- Praktiser ledelse "tæt på" både som chef og faglig leder
- Reflekter kritisk over egen opgavesøjles praksis, også når der ledes på "udebane"

# TEMA 4: ORGANISATORISKE MODELLER

Ny organisation er et redskab til bedre samordning. Men der er mange forskellige modeller i spil til at understøtte helhedsløsnin-  
ger.

Det er der, fordi udfordringer og forudsætninger er meget forskel-  
lige på tværs af kommuner. Organisationens størrelse er i sig selv en  
vigtig forudsætning. Andre faktorer kan være:

- Tilstedeværende ledelseskompetencer
- Samarbejds traditioner og -evne mellem opgavesøjler
- Eksisterende faglige kulturer i lyset af samordningsopgaven

De organisatoriske svar er typisk gået i følgende tre retninger:

- Model 1** Ny organisatorisk enhed til afgrænset målgruppe af borgere
- Model 2** Matrix model med tværgående teams i eksisterende organisation
- Model 3** Samarbejde og relationel koordinering i eksisterende organisation



**Model 1**



**Model 2**



**Model 3**

## Ny organisatorisk enhed

I Syddjurs Kommune har man etableret en ny særskilt organisato-  
risk enhed med ansvar for en udvalgt målgruppe. Medarbejderne i  
den nye afdeling kommer fra beskæftigelsesområdet og social- og  
familieafdelingen og nogle er nyansatte. Der er ansat en leder af  
afdelingen, der har det samlede ansvar og ledelseskompetence i  
forhold til medarbejderne. Modellen er dog ikke gennemført helt  
konsekvent, idet en væsentlig del af budgettet fortsat ligger i de øv-  
rige afdelinger. Syddjurs er beskrevet på siderne 28-29.

Fordele ved denne model er, at den indenfor den organisatori-  
ske enhed giver gode rammer for at udvikle en sammenhængende

indsats og en fælles faglig tilgang til de pågældende borgergrupper.  
Modellen stiller store kompetencekrav til medarbejderne, for de  
skal være i stand til at spænde meget bredt på tværs af faglige og  
lovgivningsmæssige områder.

Modellen kan have den udfordring, at kompetencerne i den tværgående indsats "lukkes inde" i afdelingen. Der skabes et stort behov for at inddrage de øvrige driftsafdelinger, så de ikke læner sig tilbage i tryk forvisning om, at de tværgående opgaver nu løses af andre. Derfor ser man også, at kommuner med en særskilt enhed typisk beslutter, at erfaringerne med de nye arbejdsmetoder i den nye afdeling skal spredes til resten af organisationen.

## Matrix med tværgående teams

I Halsnæs Kommune har man ikke etableret en særskilt organisa-  
torisk enhed. I stedet er der etableret tværgående teams med refe-  
rence til en teamleder, men således at alle medarbejdere fortsat er  
tilknyttet deres oprindelige afdeling.

Denne model fastholder altså den hidtidige organisationsstruktur,  
som imidlertid suppleres med en matrixorganisering, hvor man  
også kan se tværgående ledelse. Ledere i én afdeling har derfor typisk  
beslutningskompetence i forhold til medarbejdere i en anden  
afdeling i konkrete sager. Teamlederne kan komme fra forskellige  
afdelinger og kan referere til forskellige chefer, ligesom de leder  
medarbejdere fra forskellige afdelinger.

Fordelen ved modellen er, at de nye arbejdsmetoder og den tilknyt-  
tede nye faglighed kan få mere rod fæste og slå mere igennem i  
hele organisationen. Udfordringen i modellen er, at den i startfasen  
kræver et stort udviklingsarbejde, og den forudsætter også meget  
stærk fælles ledelse på direktions- og chefniveau. Hertil kommer, at  
der også i denne model stilles meget store krav til medarbejdernes  
kompetencer, og de skal balancere mellem tilhørsforholdet i det  
tværgående team og deres egen afdeling.

## Samarbejde og relationel koordinering

Odense Kommune har i fire år arbejdet målrettet med at udvikle et  
tæt samarbejde mellem afdelinger på tværs af kommunens forvalt-  
ninger. Den eksisterende organisatoriske struktur er blevet supple-  
ret med en lang række koncepter for koordination. Det sker i form  
af faste koordinationsgrupper, procesbeskrivelser, systematisering  
af arbejdsgange og relationel koordinering mellem medarbejdere  
og ledere fra forskellige afdelinger.

I nogle kommuner med samme model nedsættes også sagsbe-  
handlende ledelsesfora/visitationsudvalg, der har bevillingskom-

petence i tværgående sager med flere afdelinger involveret. I nogle tilfælde har sådanne fora et fælles budget til tværgående indsatser.

Samarbejdsmodellen har den fordel, at den er smidig at etablere, selv om den forudsætter en stor indsats i forhold til etablering af samarbejdsrutiner og koordination. Den fastholder også hidtidig ekspertise, og den stiller ikke helt samme krav til medarbejderne om at dække flere fagligheder, jævnfør kravene til medarbejderne i modellen med ny organisatorisk enhed.

Udfordringen kan være, at de organisatoriske greb ikke er tilstrækkeligt vidtgående til at ændre eksisterende faglige kulturer, altså hvis det er det, der skal til for at arbejde mere helhedsorienteret på tværs af opgavesøjler. I givet fald forudsættes der et meget stærkt ledelsesmæssigt fællesskab på tværs af afdelinger og forvaltninger, men dette ledelsesfællesskab er sværere at etablere, jo større en ledelsesgruppe, der er tale om.

### Organisation som redskab til forandring

Organisationsændringer kan umiddelbart bidrage til en forenkling for borgeren, når flere adskilte funktioner samles i én enhed. Organisationsændringer kan også være et redskab til at imødegå nogle af de barrierer, der skal håndteres, når der arbejdes med sammenhængende borgerforløb.

Hvis der på koncernledelsesniveau – direktører og chefer – er relativt svagt ledelsesfællesskab og -forpligtelse om principper for og faglige konsekvenser af de helhedsorienterede indsatser, kan der være argumenter for at etablere en særskilt organisatorisk enhed. Herved får man nemlig meget klare ledelsesreferencer og dermed lettere ved at implementere de samordnende principper i enheden. Dilemmaet er naturligvis, at den særskilte enhed ikke i sig selv bidrager til at styrke det ledelsesmæssige fællesskab på koncernledelsesniveau. Modellen har heller ikke stor sandsynlighed for at sprede principperne til resten af organisationen.

Hvis man omvendt på koncernledelsesniveau har et meget stærkt ledelsesfællesskab om samordningens principper, er der gode begrundelser for at benytte en matrixmodel med tværgående teams. Den forudsætter nemlig, at der er meget klare og ikke mindst sammenfaldende og ensartede ledessignaler om faglige principper og faglige mål på tværs af afdelingerne.

Homogene ledessignaler i en matrixmodel med teams har derfor også – alt andet lige – bedre mulighed for at præge den helhedsorienterede praksis i hele organisationen, idet ledessystemet på tværs af afdelinger og forvaltninger har et fælles fokus.

Er der store fagkulturelle forskelle i tilgangen til borgeren – fx på skalaen rehabiliterende eller kompenserende indsats – kan organisationsændringer også være et nødvendigt redskab, når der skal samordnes. Det gælder ikke mindst, hvis kulturforskellene bunder i et forskelligt ledessyn – eller måske endda uenighed - om valg af faglige paradigmer.

Kommunens størrelse kan også have betydning for valg af organisatorisk løsning. I store kommuner kan det være mere kompliceret at bryde eksisterende strukturer op, og lave nye enheder med målgruppefokus. Derfor er der en tendens til, at større kommuner fastholder eksisterende strukturer, men udbygger deres koordinationskoncepter. Det skærper imidlertid behovet for, at ledelsen er afstemt og forpligtet på fælles mål og principper.

### Organisation kan ikke stå alene

Alle de beskrevne kommuner i denne pjeces konkluderer, at organisationsændringer ikke i sig selv er et svar på samordningsopgaven. Det er også konklusionen i midtvejsevalueringen fra frikommunenetværket. Alle har tilrettelagt processer med fokus på, hvad det er for principper og mål, der skal arbejdes med. Nogle har endda udviklet fælles faglige metoder, som alle benytter på tværs af afdelinger, jævnfør beskrivelsen side 8-9.

Derfor går samordningsprojekterne på flere ben, og man kan ikke overvurdere betydningen af, at organisationsændringer kobles med processer, hvor der skabes fællesskab om mål og principper for helhedsorienterede indsatser. De kommer ikke af at sætte nye streger i organisationsdiagrammet.

### Anbefalinger om organisation:

- Brug aktivt organisation som redskab til samordning
- Lad styrken i ledelsesfællesskabet være styrende for valg af model
- Forbered organisationsændringer med at skabe ejerskab til de styrende mål og principper på tværs af opgavesøjlerne
- Gå så vidt muligt efter modeller, der spreder erfaringer med samordning bredt i organisationen

## TEMA 5: BORGERKONSULENTEN

I arbejdet med de helhedsorienterede indsatser er der én meget klar konklusion i alle kommuner, nemlig at der er behov for at reducere det antal kontaktpunkter, den enkelte borger har.

Derfor arbejdes der med løsninger, hvor borgeren har færre kontaktpersoner. Og det er med god grund, for der er ofte kritiske reaktioner fra borgerne, når mange medarbejdere fra forskellige afdelinger samtidig er i dialog med borgeren fx udsagn som følger:

- *"Kommunens sagsbehandlere har forskellige krav til, hvordan jeg prioriterer min tid"*
- *"Jeg taler med så mange fra forskellige afdelinger, at det er mig der skal koordinere kommunens kalender"*
- *"Jeg skal overholde så mange mødeaftaler med kommunen, at jeg ikke kan passe mit fleksjob"*

Målsætningen om reduktion af kontaktpunkter har ført til forskellige modeller med enten få eller i nogle tilfælde en enkelt kontaktperson. Kommunerne har forskellige betegnelser for kontaktpersonerne som fx borgerkonsulent, koordinerende sagsbehandler, "Case manager" m.v. I det følgende bruges betegnelsen borgerkonsulent.

### Forskellige roller for borgerkonsulenten

Der er forskellige roller i spil i kommunernes anvendelse af borgerkonsulenter, og de fører til meget forskellige resultater. Nogle modeller understøtter helhedsorienterede indsatser, men ikke alle. Derfor skal man have et kritisk blik på modellerne, for nogle af dem kan også cementere en stærk søjleopdeling. Følgende tre rolletyper - vejviseren, advokaten og integratoren - illustrerer de forskellige konsekvenser.

#### Vejviseren:

Nogle borgerkonsulenter har rollen som kontaktperson med ansvar for at hjælpe borgeren med information og praktiske spørgsmål på tværs af afdelinger, og borgerkonsulenten fungerer derfor som en form for vejviser. Borgeren ved, at kontaktpersonen/vejviseren er parat til at bistå, når der er spørgsmål eller usikkerhed om indsatser på tværs af forvaltningerne. Kontaktpersoner med denne vejviserrolle kan typisk være placeret i én af opgavesøjlerne, hvor borgeren har sin primære kontakt.

#### Advokaten:

Vejviseren kan i nogle tilfælde have en stærkere position med ansvar for at tilrettelægge borgerens sagsforløb og fungere som borgerens sagsbehandler. Hvis borgerkonsulenten i denne rolle stadig er organisatorisk og fagligt placeret i én af de involverede opgavesøjler, kan funktionen få en karakter af advokatrolle for borgeren i forhold til de øvrige involverede opgavesøjler. Borgerkonsulenten kan i denne rolle have varierende grader af kompetence til at beslutte indsatserne. Hvis og når der ikke er skabt helhedsorienterede indsatser, kan advokatrol-

len udløse konflikter mellem afdelingerne, og dermed vanskeligheder for borgeren. Det er derfor ikke i sig selv en løsning, at borgerkonsulenten fungerer i en stærk advokatrolle for borgeren.

#### Integratoren:

I andre tilfælde fungerer borgerkonsulenten som en integrator, hvor de samlede indsatser på tværs af opgavesøjlerne er afvejede og sammenhængende. En sådan integratorrolle forudsætter, at opgavesøjlerne på forhånd har afstemt de overordnede mål og principper for indsatsen.

Virkeligheden er naturligvis meget mere nuanceret end disse tre stiliserede roller, men de illustrerer vidt forskellige konsekvenser af det samme organisatoriske redskab.

#### Faldgruber

Set fra borgerens perspektiv er adgangen til en borgerkonsulent umiddelbart et bedre alternativ end mange kontaktpunkter. Der er imidlertid ingen garanti for, at borgerkonsulenten kan sikre en helhedsorienteret indsats med mindre forudsætningerne for funktionen er tilvejebragt. I nogle tilfælde kan borgerkonsulentfunktionen endda øge udfordringerne mellem afdelingerne og dermed komplicere borgerens situationen.

Det er nemlig vanskeligt for borgerkonsulenten at skabe helhedsorienterede indsatser, når opgavesøjlerne fortsat arbejder efter forskellige mål og principper. Hvis borgerkonsulenten fx arbejder i et kompensatorisk perspektiv, mens andre søjler arbejder i et rehabiliterende perspektiv, kan der hurtigt opstå divergerende holdninger til, hvordan indsatsen for borgeren bør tilrettelægges.

Borgerkonsulenten kan med andre ord komme til at stå med to samtidige advokatroller, nemlig advokaten for borgeren og advokaten for det faglige perspektiv, borgerkonsulentens egen opgavesøjle har. Den situation gør det ikke lettere for borgeren.

Anvendelse af borgerkonsulenter kan i visse situationer også føre til, at nogle opgavesøjler betragter borgerkonsulenten som den, der nu løser samordningsopgaven, så søjlen selv kan koncentrere sig om ordinær drift. I den situation oplever driftsapparatet sig frigiort fra det tværgående ansvar. Det er blevet andres opgave. Og så er borgeren lige vidt.

Derfor er der typisk en helt afgørende forudsætning, når borgerkonsulenten skal være mere end vejviser. Opgavesøjlerne skal på forhånd udvikle fælles faglige mål og principper for, hvad der er indholdet i den gode indsats. Uden dette faglige fællesskab risikerer borgerkonsulenten at ende som forhandler. Hertil kommer, at der er store kompetencekrav til de koordinerende borgerkonsulenter.

### En eller flere borgerkonsulenter

Der stilles meget store kompetencekrav, når borgerkonsulenterne skal fungere som integratorer på tværs af opgavesøjler. Derfor har mange kommuner vurderet, at det er mere hensigtsmæssigt at arbejde med et lille team af borgerkonsulenter til den enkelte familie/borger. I en tværgående teamstruktur kan 2-3 borgerkonsulenter lettere dele ansvaret i forhold til en enkelt familie/borger.

Det er også afsættet for den fælles forståelse mellem KL og den tidligere regering fra april 2019 om en række principper for koordinerende sagsbehandling. Parterne var enige om, at borgere der modtager indsatser efter den nye Hovedlov skal have kontakt til så få myndighedspersoner som muligt, og den koordinerede sagsbehandling skal bidrage til at:

- Skabe relationen til borgeren
- Sikre den røde tråd i forløbet
- Handle på tværs
- Følge op på fremdriften
- Bygge broen videre

Disse frem principper er uddybet i Bilag 1 på side 40.

### Kompetenceudvikling

Der er meget store kompetencekrav til borgerkonsulenterne. Det gælder først og fremmest den konkrete viden om fagligt indhold og lovgivningsmæssige rammer for de forskellige fagområder, når der arbejdes med helhedsorienterede indsatser. Det gælder også den faglige praksis og de faglige metoder, der arbejdes med. Hertil kommer, at borgerkonsulenterne ofte forener kompetencer, der knytter sig til både at være myndigheds- og udføreransvarlig.

Derfor tilrettelægger mange kommuner egentlige kompetenceudviklingsforløb, hvor borgerkonsulenter tilegner sig nye kompetencer enten i direkte kursusvirksomhed eller sammen i en gensidig sparring og coaching mellem medarbejdere fra forskellige søjler.

Det er en klar konklusion, at udfordringerne i jobbet som borgerkonsulent er store og kompetencekravene høje. Derfor bør der i omstillinger mod færre kontaktpunkter for borgerne altid indgå overvejelser om, hvordan der kan skabes gode rammer og udviklingsmuligheder for borgerkonsulenterne, jævnfør også de to eksempler fra frikommunerne og fra Silkeborg Kommune.

### Kompetenceudvikling i Frikommunerne

Der peges i frikommunerne især på følgende udviklingsområder, hvor det typisk er nødvendigt at arbejde med kompetencerne:

- Både ledere og medarbejdere skal kunne rumme forandring, usikkerhed og flertydighed i modsætning til at gøre det, som man plejer
- Både ledere og medarbejdere skal kunne rumme og sætte sig ind i bredere og flere fagområder og dermed udfordre monofaglighed
- Den enkelte medarbejder skal i sit samarbejde med borgeren være i stand til at tage ansvar for selvstændig refleksion og handling frem for kun at have fokus på det, man i henhold til

lovgivning er forpligtet til fx i form af antallet af samtaler og faste tilbud til borgeren

- Medarbejderen skal også udvikle kompetencer som "relationskompetent forandringsagent" frem for at have primært fokus på at være skarp på paragrafferne

Frikommunenetværket har tilbudt et kompetenceudviklingsprogram inden for temaerne borgersamarbejde, frikommunelov og handlekraftig tværgående ledelse. De enkelte kommuner har herudover hver for sig tilbudt en bred vifte af aktiviteter – nogle mere andre.

### Silkeborg Kommune

I Silkeborg har man siden 2014 arbejdet med en helhedsorienteret indsats overfor udsatte familier. Der arbejdes samordnet med alle de temaer, familien har udfordringer med. Borgerkonsulenten – i Silkeborg kaldet casemanager – har en tværgående myndighedsfunktion på familie- og arbejdsmarkedsområdet, og skal fungere som familiens eneste indgang til kommunen, jævnfør følgende skema.

### Forskelle før og efter helhedsindsats med case manager

	Før helhedsindsats	Efter helhedsindsats
Indgang	Flerstrengt	Enstrengt
Kontaktperson	Flere	Én
Sagsantal	Høj	Lav
Mødested	Kommunen	Hos borgeren
Mødehyppighed	Sjælden	Hyppigt
Målgruppe	Den enkelte borger	Hele familien, netværk
Handleplan	Flere forskellige	Én plan – samler de andre

På tværs af forvaltninger er der arbejdet med at udvikle et rehabiliterende perspektiv, og en empowermenttilgang. Casemanageren skal fagligt kunne dække alle centrale lovgivningsområder, og derfor stilles der store krav til denne personalegruppe. Silkeborg har på den baggrund givet kompetenceudvikling høj prioritet både i forhold til diplomuddannelser og i forhold til udviklingsforløb om fælles faglige redskaber.

### Anbefalinger om borgerkonsulentent:

- Brug borgekonsulenter til at reducere borgerens/familiens kontaktpunkter
- Skab på tværs af opgavesøjler forudsætninger for, at borgerkonsulenterne kan fungere som reelle integratorer
- Giv ingen afdeling anledning til at bruge borgerkonsulentent som undskyldning for, at de ikke behøver samordne
- Overvej altid en teamstruktur af borgerkonsulenter som alternativ til, at konsulenterne arbejder alene
- Sørg altid for, at borgerkonsulenterne har adgang til den nødvendige kompetenceudvikling

## TEMA 6: ØKONOMI OG INVESTERING

Økonomi, investering og budgetoverholdelse er temaer, der også fylder meget i arbejdet med helhedsindsatser og sammenhængende borgerforløb. Det er der især to årsager til.

Den første er, at mange kommuner har vurderet, at helhedsorienterede indsatser ikke bare skaber en bedre service med højere kvalitet for borgeren, men også med et mindre ressourceforbrug til den samlede indsats over tid. Man anlægger fx et investeringsperspektiv, der på sigt reducerer udgifter til overførsler og administration.

Den anden årsag er, at budgetoverholdelse – som i alle kommuner har høj prioritet – i én afdeling kan virke som en barriere for alternative løsninger på tværs af afdelinger. Det sker, når gevinsterne f.eks. ved selvforsørgelse høstes i én afdeling, mens investeringen afholdes i en anden afdeling.

### Frigørelse af ressourcer

Stort set alle kommuner med fokus på sammenhængende borgerforløb har mål for, at der også skal frigøres ressourcer. Bedre arbejdsmarkedskontakt øger selvforsørgelsen og reducerer udgifter til overførsler. Samtidig kan mere helhedsorienterede indsatser i nogle tilfælde også reducere udgifter til den direkte administration.

Der er imidlertid forskel på, hvordan kommunerne udformer denne forventning om frigørelse af ressourcer i forhold til overførsler og administration. Nogle kommuner opstiller på forhånd et kvantitativt mål for, hvad der kan frigøres. Andre afventer at sætte tal på, til man har gjort erfaringer. Nogle indarbejder konsekvenserne "up front" i budgettet. Andre afventer de budgetmæssige konsekvenser "hen ad vejen".

Omstændighederne i den enkelte kommune må afgøre, hvordan man placerer sig i disse beslutninger, men der er to gode råd, man bør have sig for øje.

Det ene er, at de økonomiske konsekvenser altid bør være en del af beslutningsgrundlaget for helhedsorienterede indsatser. Det andet er, at udgiftsreduktioner - med henvisning til samordningsmuligheder – uden at koncernledelsen tager ansvar for et fagligt udviklingsforløb, sjældent har varige konsekvenser for udgifterne.

### Investeringsstrategi og business case

Flere af de beskrevne kommuner har anvendt en investeringsstrategi, hvor der fra start er skønnet over, hvor meget der skal investeres i initialfasen, og hvor mange ressourcer denne investering kan frigøre hen ad vejen i en flerårsbudgethorisont.

Det er fx sket i Syddjurs Kommune, hvor det var en del af beslutningsgrundlaget, da man igangsatte "Styrket Helhed" i 2019, og det har også været en del af grundlaget i Odense Kommune, hvor man fra starten har vurderet, at der kan frigøres netto 85 mio. kr. Tidshorisonten for denne vurdering kan variere, men det er fælles for kommunerne, at man har valgt i startfasen at acceptere en samlet forøgelse af udgifterne mod over en periode at se en positiv nettovirkning på budgettet, især gennem reduktion af udgifter til forsørgelse og i nogle tilfælde også administration.

De fleste kommuner har arbejdet med investeringsstrategien i en art business case model. Det indebærer, at man løbende har fulgt op på, om de forventede budgetkonsekvenser realiseres. Denne opfølgning er gennemført i varierende grad i de beskrevne kommuner Silkeborg, Syddjurs, Odense, Halsnæs, Hjørring og Assens.

Nogle kommuner er startet med en meget detaljeret opfølgning på cpr-nummer niveau, men det er også en erfaring, at ressourcerne til denne økonomisk administrative opfølgning skal stå mål med de administrative udgifter til opfølgningen. Fx besluttede Halsnæs Kommune efter en periode at forenkle opfølgningen, så den ikke fandt sted på cpr. niveau, men på et mere overordnet niveau.

En meget præcis opfølgning vanskeliggøres også af, at der ikke er nogen kontrolgruppe, og at det i nogle tilfælde kan være svært at isolere virkningen fra samordningsindsatsen i forhold til andre hændelser. Alle kommuner har dog stort fokus på den økonomiske opfølgning. Men deres metoder varierer.

### Effekt og resultater af faglig ledelse

Kommunerne har generelt lagt stor vægt på at forene målene for borgeren/familien med målene om frigørelse af ressourcer. Jo mere



selvhjælpen og jo tættere arbejdsmarkedskontakt, des mindre behov for overførselsindkomst og offentlige ydelser.

Ressourcehensynet er blevet brugt som ledetråd for de faglige løsninger. Når den faglige indsats kommer i mål og har succes, kan man også se det på den økonomiske bundlinje. De faglige ledere har på tværs af opgavesøjlerne arbejdet med at forene det faglige og det økonomiske.

Uden det økonomiske perspektiv risikerer man at miste fokus på indsatsernes resultater og deres effekter. Der kan være gode argumenter for at "investere", men hvis indsatsen ikke har effekter, var den bedre anvendt i forhold til andre borgere/familier. God faglig ledelse forener disse hensyn.

### Økonomistyring og finansiering

Forskellen i kommunernes organisatoriske modeller indebærer, at der også er stor forskel mellem de modeller, der anvendes til finansiering og økonomistyring. Det gælder især forskellen mellem at have en særskilt organisatorisk enhed til helhedsløsninger eller en netværksløsning mellem opgavesøjlerne. Afgørende i alle modeller er imidlertid koblingen mellem visitationsansvar og betalingsforpligtelse.

De fleste kommuner med en ny særskilt enhed til helhedsindsatser etablerer typisk et særskilt budget til enheden, der dels dækker de administrative udgifter til personale m.v. og dels måske også lettere indsatser for borgerne, hvorimod dyrere indsatser og ydelser fortsat finansieres af de hidtidige afdelinger/opgavesøjler. Kommuner med den tværgående teammodel finansierer typisk alle udgifter fra de hidtidige afdelingsbudgetter.

I begge modeller er det afgørende at få koblet visitationsansvar og finansieringsforpligtelse. Ellers er der stor risiko for, at budgetterne skrider. I modeller med teamstruktur sker koblingen typisk ved, at medarbejderne fra de hidtidige søjler, der indgår i et team, sidder med budgetansvaret for egen søjle. I modeller med en ny særskilt enhed, der trækker på budgetter fra sektorerne, sker koblingen ofte ved, at enheden indstiller dyrere løsninger til godkendelse hos de ansvarlige ledere i hver søjle. I nogle tilfælde har man etableret et

tværgående chefforum med ansvar for at tage bevillingsmæssig stilling til enhedens indstillinger.

Hensynet til budgetoverholdelse står imidlertid overfor hensynet til, at den enkelte opgavesøjle ikke budgetstyrer på bekostning af en god tværfaglig løsning. Det er der risiko for, hvis de enkelte søjler budgetstyrer uden hensyntagen til ideen bag den tværgående indsats.

Derfor er der stor fokus på, at de involverede chefer og ledere, der i hver søjle skal tage stilling til indstillingerne fra den tværgående enhed, også er fælles om det faglige idegrundlag og den faglige vision bag den helhedsorienterede indsats. Der skal så at sige være gensidig tillid til, at de budgetmæssige dispositioner fører til et positivt resultat.

I de kommuner, der på den måde har tæt samarbejde om økonomistyring mellem en særlig enhed og de øvrige søjler, er det erfaringen, at der skal være en tæt økonomisk og resultatmæssig opfølgning i den tværgående enhed. Det er nødvendigt for at vide, om indsatserne har effekt, og om resultaterne står i rimeligt forhold til ressourceforbruget.

### Anbefalinger om økonomi og investering:

- Lad investeringsstrategier indeholde mål for både økonomi og faglig udvikling
- Sæt fra starten mål for, hvad en bedre samordning forventes at kunne frigøre af ressourcer over en periode
- Følg op på, om faglige og økonomiske mål indfries
- Sørg for at koble visitationsansvar og finansieringsforpligtelse enten direkte eller indirekte
- Skab mulighed for budgetomplaceringer, når den tværgående indsats virker



# HALSNÆS KOMMUNE FORLØB FRA 2014 TIL 2020

## Visionen for "Sammen om ny velfærd" i Halsnæs Kommune

Halsnæs Kommune var en af de første kommuner til at gå helt nye veje i forhold til udsatte grupper af borgere, da kommunen i 2014 igangsatte en udviklingsstrategi under overskriften "Sammen om ny velfærd".

Visionen for udviklingsarbejdet var at skabe velfærdsinnovation i stedet for velfærdsafvikling i tider med knappe ressourcer.

Ledetråde i visionen var og er:

- Mere effekt for færre ressourcer
- Indsatser har afsæt i borgerens behov
- Alle er fælles om de styrende mål
- Eksisterende rammer og fag udfordres

Disse ledetråde er i Halsnæs ikke abstrakte hensigter, men helt konkrete principper, der har forandret medarbejdernes daglige praksis.

Det mest centrale og styrende mål for de sammenhængende løsninger i Halsnæs er borgerens tilknytning til arbejdsmarkedet. Dette mål gennemsyrrer alle indsatser på tværs af social-, sundheds- og arbejdsmarkedsindsatser.

I Halsnæs var det fra start en intention at udfordre eksisterende faglige løsninger og strukturer. Der blev sat grundlæggende spørgsmålstegn ved følgende:

- Er dyre løsninger lig med god kvalitet?
- Er mere service lig med bedre service?
- Er komplekse borgere nødvendigvis lig med mange løsninger?
- Er adskillelse af myndighed og udfører et svar eller en ny barriere?

Med disse spørgsmål er faglige løsninger, organisation, ledelsesprincipper og sågar lovgivning sat i spil.

## Det første skridt

I Halsnæs var koncerntænkningen anledning til at iværksætte en dataanalyse helt på tværs af fagsøjler og borgere. Man ville se, hvor mange udgifter der anvendes i forhold til forskellige borgere, hvor mange kontakter disse borgere har i forvaltningen, og hvilke indsatser de samlet får.

Efter færdiggørelsen af analysen gik man i gang med helt konkret at se på, hvilke ydelser og forløb enkelte borgere var omfattet af. Halsnæs tilrettelagde flere workshops med deltagelse af både direktører, chefer og medarbejdere, og hvor indsatserne på tværs af fagsøjlerne for udvalgte borgere blev blotlagt. Det var for alle del-

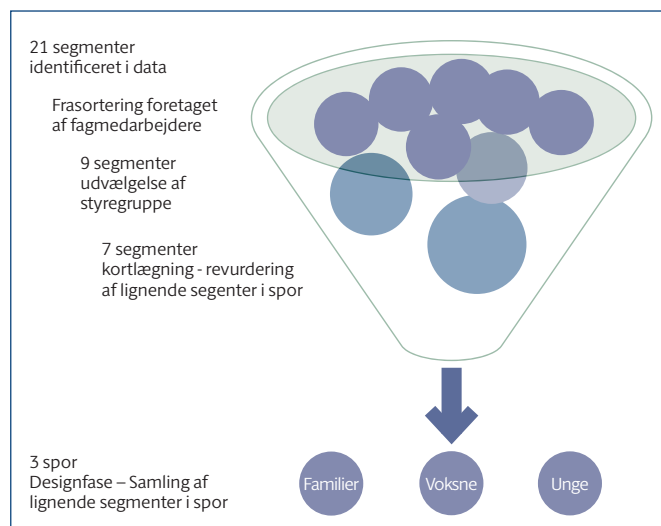
tagere en øjenåbner, og skabte en erkendelse af, at der var mange indsatser, der hverken set fra borgernes eller fra et fagprofessionelt perspektiv var tilfredsstillende koordineret. Der var potentiale for bedre faglige løsninger, hvis de samlede ressourcer omkring den enkelte borger kunne "puljes" og betragtes i helhed.

Det var et centralt element i dette arbejde, at direktører, chefer og medarbejdere var fælles om erkendelsesprocessen. Det gav det efterfølgende udviklingsarbejde større styrke.

## Valg af målgrupper

Det blev tidligt besluttet, at målgrupperne skulle kendetegnes ved at have flere kontaktflader og mindst afholde udgifter på ca. 200.000 kr. pr. borger/familie.

I en løbende proces blev oprindeligt 21 segmenter reduceret til 7 segmenter af borgere, som man arbejder med i 3 hovedspor, nemlig familier, voksne og unge.



Denne udvælgelse af segmenter er forløbet i en proces, der blev igangsat med interview af borgerne for at få deres oplevelse af de konkrete forløb og borgernes oplevelse af sammenhænge i indsatserne eller mangel på samme. Med dette udgangspunkt er den hidtidige praksis blevet kortlagt, herunder hvem borgeren er i kontakt med, hvor der er flaskehalse, overlap m.m.

Alle segmenter er vurderet i forhold til, hvor der kan skabes en bedre og mere ressourceeffektiv sammenhæng, og på det grundlag har man udvalgt segmenter med størst potentiale.



I familie sporet er der typisk tale om familier, der modtager omfattende støtte og foranstaltninger fra familieafdelingen, og hvor en eller flere af de voksne har udfordringer med fastholdelse på arbejdsmarkedet eller uddannelsessystemet.

I voksen sporet er der typisk tale om borgere, der både har beskæftigelsesmæssige og sociale problemer og lang ledighed, og hvor en målrettet indsats vurderes at kunne give borgeren forsørgelsesmæssig afklaring indenfor et år. Det kan være aktivitetsparate borgere, hvor vurderingen peger på mulig arbejdsmarkedstilknytning og vurderes at være i målgruppen for mentorstøtte, og hvor der samtidig kan være helbredsmæssige eller sociale problemstillinger i form af psykisk eller fysisk sygdom, kognitive udfordringer, misbrug, familieproblemer, hjemløshed m.v.

I unge sporet er der typisk tale om unge, der hverken er kommet i uddannelse eller job efter folkeskolen, eller som er stoppet med en ungdomsuddannelse og endt i ledighed. Det kan også være unge med misbrug eller med psykiske eller fysiske udfordringer.

Det er en central udvikling i Halsnæs, at omstillingen er igangsat med et fokus på bestemte målgrupper, men at udviklingen over tid indebærer, at arbejdsmetoderne anvendes på flere og bredere målgrupper i takt med, at erfaringer og kompetencer opbygges.

### Fra analyse til fælles erkendelse

Efter den indledende analyse så man behov for at gå i dybden og komme tættere på en fælles forståelse af, hvordan de relevante borgere kunne få en bedre og mere helhedsorienteret indsats. Til det formål iværksatte man en række kvalitative workshops. Disse workshops skulle vise sig at skabe de afgørende erkendelser hos ledere og medarbejdere, som bl.a. kom til at være definerende for de grundlæggende principper og metoder, som "Sammen om Ny Velfærd" blev bygget op omkring. Der blev afholdt følgende workshops i denne fase af projektet.

*Borgerrejse-workshop:* En af de første workshops der blev organiseret, var en gennemgang af borgerrejser. For at få en fælles forståelse for borgernes oplevelse, organiserede man en gennemgang af virkelige borgeres rejse over en længere periodes kontakt med forskellige dele af kommunen.

*Persona-workshop:* Fra analysen havde man en række borgersegmenter, men endnu ikke nogle metoder til, hvordan man kunne arbejde med dem på en ny måde. Hensigten med persona-workshoppen var at gruppere borgersegmenterne og blive klogere på, hvilke behov hvert segment havde.

*Økonomi-workshop:* Den indledende analyse viste et økonomisk potentiale, og for at få dette potentiale konkretiseret organiserede man en økonomiworkshop.

*Workshop om styring og systemer:* Der blev lidt senere i forløbet også afholdt en workshop om styring og systemer, som fik betydning for det efterfølgende arbejde med at implementere "Sammen om Ny Velfærd". Udfordringen med at skulle arbejde med én plan var bl.a., at hvert område, var bundet af at arbejde med deres om-

rådespecifikke fagsystemer. For at finde ud af, hvilket system man skulle bruge til at arbejde med én plan, og hvordan man kunne arbejde meningsfuldt med at følge borgerens progression, afholdt man en workshop med lederne fra de forskellige områder.

De erkendelser der blev skabt gennem disse workshops blev et afgørende fundament for de stærke fælles ambitioner i "Sammen om Ny Velfærd" på tværs af afdelinger. Det blev styrende for de principper og de metoder, Halsnæs valgte at arbejde med i projektet, og som der blev skabt et stærkt fagligt fællesskab om.

### De bærende principper

I Halsnæs har få enkle principper været ledetråd for dybtgående forandringer i faglige arbejdsmetoder og i ledelsesadfærd. Disse principper udsprang af arbejdet med de forskellige workshops og den erkendelse, det gav. De bærende principper har været følgende fire:

- Tilknytning til arbejdsmarkedet
- Borgerens bevægelse i centrum
- Netværk er en del af løsningen
- Fælles mål

Selv om principperne kan se banale ud, var de qua de fælles erkendelser meget konkrete for alle involverede, og de indebar for både medarbejdere og ledere en klar faglig retning og nogle klare, fagligt baserede metoder til at arbejde med borgerne på en ny måde.

#### *Tilknytning til arbejdsmarkedet:*

Beskæftigelsesdagsordenen var meget stærk i Halsnæs Kommune i forvejen. Derfor var det naturligt at have fokus på målet om tilknytning til arbejdsmarkedet som det centrale i samarbejdet med borgeren i "Sammen om Ny Velfærd". Grundlæggende indebærer det, at man altid arbejder med at integrere arbejdsmarkedskontakten parallelt med andre indsatser i samarbejdet med borgeren.

#### *Borgerens bevægelse i centrum:*

Borgernes fortællinger afslørede, at det ofte var ganske små ting, der kunne være afgørende for, at borgeren rykkede sig. Men det der viste sig afgørende var, at der blev fokuseret på borgerens bevægelse. De ting borgeren lykkedes med og gerne ville lykkes med og have til at ske i sit liv.

#### *Borgerens netværk er en del af løsningen:*

Borgernes mange fortællinger viste, at næsten alle havde en eller flere personer i deres netværk, som ville kunne være en støtte i borgerens bevægelse. Derfor blev det et centralt princip i arbejdet med "Sammen om Ny Velfærd" at inddrage borgerens netværk som en del af løsningen. I det arbejde har man afprøvet mange forskellige metoder, og nogle har virket bedre end andre. Anvendelse af netværk er fortsat et vigtigt princip i "Sammen om Ny Velfærd", og der arbejdes stadig med at finde de bedst egnede metoder.

#### *Fælles mål:*

En af de centrale erkendelser fra borgerrejserne var, hvor mange medarbejdere der kan have interaktion med den enkelte borger på samme tid, og hvor lidt koordination der var mellem de forskellige fagligheder og afdelinger. Erkendelsen af, hvor stor en opgave det er



for den enkelt borger at manøvrere i, og hvor stort et ressourcospil det samtidig medfører gjorde behovet for en simplere indgang for borgeren helt konkret. Derfor fik princippet om fælles integrerede mål meget høj prioritet.

### Redskaber og metoder

Med afsæt i de ovennævnte fire bærende principper har Halsnæs arbejdet med en række gennemgående redskaber og metoder for at skabe helhedsløsninger for borgerne, nemlig følgende:

- Borgerkonsulenter
- Integreret faglighed
- Tværfaglige teams
- Fælles faglige metoder, herunder LØFT og én plan
- Progressionsmåling

Disse redskaber og metoder er i Halsnæs anvendt konsekvent, og de har påvirket både organisation og ledelse og har udviklet den fagprofessionelle tilgang i de enkelte fagsøjler.

#### Borgerkonsulenter:

Én medarbejder i det tværfaglige team fungerer som borgerkonsulent og er således borgerens primære kontaktperson i alle henseender. Borgerkonsulenten skal have handlekraft og relationskompetencer og skal kunne trække hurtigt af, så der sikres bevægelse og progression. Borgerkonsulentens rolle er en blanding af myndighed og udfører, og borgerkonsulenten har ansvar for bestemte paragraffer dog ikke tvangsfjernelser og de meget dyre indsatser, der alle skal i visitationsudvalg. Borgerkonsulenten skal have overblik over indsatsmuligheder i flere fagsøjler.

Det er også en central rolle for borgerkonsulenten at kunne være bærer af borgerens håb - den positive forventning. Derfor er der meget store kompetencekrav til borgerkonsulenterne både personligt og fagligt. Der gøres derfor meget for at bakke kommunens ca. 20 borgerkonsulenter op både organisatorisk og ledelsesmæssigt. Derfor etablerer man også makkerpar af borgerkonsulenter. Alligevel er der stor udskiftning i gruppen af borgerkonsulenter, hvilket illustrerer de mange udfordringer, der ligger i stillingen.

#### Integreret faglighed:

Når borgeren kun har én borgerkonsulent, der varetager al kontakt, stiller det høje krav til denne konsulent. I denne rolle skal medarbejderen nemlig kunne "integrere alle faglighederne". Som borgerkonsulent skal man så at sige kunne "låne sine kollegaers perspektiv", som det udtrykkes i Halsnæs. Det indebærer, at borgerkonsulenten skal have indsigt i flere fagsøjlers lovgivning og faglige metode. Hensigten er, at det brede overblik også er afsæt for nye løsninger, der ikke bare er summen af, hvad de enkelte søjler normalt vil gøre hver for sig, jævnfør figuren i næste spalte:

#### Tværfaglige teams:

For at hjælpe borgerkonsulenterne til at kunne have de mange kasketter på over for borgeren, etablerede man tværfaglige teams af borgerkonsulenter med forskellige faglige baggrunde, som kunne støtte og sparre med hinanden. Hvert tværfagligt team har en leder, som er ansvarlig for sagssparring på alle teamets sager, og der er også mulighed for at trække på ledere fra andre dele af organisa-

Fler-faglighed		Tværfaglighed		Integreret faglighed	
Pædagog		Pædagog		Pædagog	
Lærer	Jobkonsulent	Lærer	Jobkonsulent	Lærer	Jobkonsulent
Sagen		Opgaven		Helheden	
Socialrådgiver	PPR	Socialrådgiver	PPR	Socialrådgiver	PPR
- Summen af fagenes viden	- Hvert fag et delperspektiv	- Informationsudveksling	- Fagpersoner i et team om fælles mål og procedurer	- Opgaven definerer viden og samarbejde	- Et team med et helhedsperspektiv
					- Fagpersoner tager hinandens perspektiver og repræsenterer hinanden

tion og særlige ekspertiser ad hoc, f.eks. psykologudredning, fysioterapi og misbrugsbehandling. De tværfaglige teams er altså en måde at sikre et forsat fokus på en stærk fagfaglighed i et organisatorisk setup, hvor borgerkonsulenten skal spænde meget bredt.

#### Fælles faglige metoder:

Det har været en central forudsætning for det tværgående samarbejde, at der er taget fælles faglige redskaber i anvendelse på tværs af afdelingerne.

Et eksempel på dette er anvendelse af metoden "Løft", hvor der i det beskæftigelsesorienterede og sociale arbejde er en løsningsfokuseret tilgang med fokus på borgerens egne muligheder, ressourcer og mål samt borgerens evner til selv at skabe progression mod egne mål. Forudsætningen i arbejdet med Løft er, at borgeren allerede på forhånd besidder en lang række ressourcer, som borgeren kan styrke og bygge videre på. Medarbejderne i Halsnæs har på tværs af afdelingerne arbejdet med at udvikle kompetencer i arbejder med Løft. Det har medvirket markant til, at der i de tværgående teams er udviklet et stærkt fagligt fællesskab.

Et andet eksempel er arbejdet med "Én plan", hvor Halsnæs har været en del af det frikommunenetværk, der er nedsat omkring arbejdet med Én plan. Det har skabt mulighed for, at Halsnæs allerede tidligt i udviklingsarbejdet om Sammen om Ny Velfærd har kunnet udnytte mulighederne med de regeldispensationer, der blev givet til frikommunerne.

#### Progressionsmåling:

Der opstod tidligt i arbejdet med "Fælles om Ny Velfærd" et ønske om at måle borgernes progression løbende. Formålet var både at have et internt fokus på borgerens bevægelse, men i lige så høj grad at have en enkel, visuel metode man kunne bruge til at have dialog med borgeren om borgerens egen bevægelse. Det viste sig dog, at som dialogværktøj med borgeren gav progressionsmålinger ikke mening, og det er et af de elementer i projektet, som man har arbejdet meget med uden at finde en endelig løsning, og en endelig metode.

### Organisation

Det har fra start været en helt central målsætning i Halsnæs, at hele kommunens organisation gradvist skal præges af og arbejde efter principperne i "Sammen om Ny Velfærd".



Den organisatoriske model omfatter etablering af flere tværfaglige teams med ansvar for helhedsorienterede indsatser overfor bestemte målgrupper af borgere. Medarbejderne i disse teams er flyttet fra deres hidtidige afdelinger og arbejder på fuld tid i det tværgående team. I starten blev der eksperimenteret med, at det skete som halvtidsstillinger, hvor medarbejderne både havde et ben i det tværgående team og et ben i den hidtidige afdeling, men denne model havde for mange udfordringer.

Lederne i de tværgående teams referer ikke til samme chef. Det har været et princip, at alle involverede afdelinger skal arbejde tværgående, og derfor er det bevidst, at flere chefer har linjeansvar over for de etablerede teams.

Begrundelserne for denne organisatoriske løsning i Halsnæs var bl.a., at man ikke ville risikere, at "hovedafdelingerne" lænede sig tilbage med visheden om, at det tværgående ansvar nu blev løftet af andre.

Organiseringen af "Sammen om ny velfærd" var naturligvis i starten af udviklingsprocessen meget udfordrende, idet mange medarbejdere på samme tid blev involveret i de tværgående teams og blev trænet i de fælles faglige metoder. Det udfordrede i starten den ordinære drift, at udviklingsaktiviteten var meget høj.

Valget af en netværksorganisation i stedet for et nyt organisatorisk led indebar store ledelsesmæssige udfordringer i starten af udviklingsarbejdet. Det krævede vedholdenhed fra direktionens niveau. Til gengæld vurderes det i dag, at det var årsagen til, at hele organisationen fra starten kom med i udviklingsarbejdet.

### Ledelse

Koncerttænkningen har været et bærende princip i "Sammen om Ny Velfærd", og det har været altafgørende som ledelsesprincip både på tværs af fagsøjler og afdelinger, og gennem ledelseskæden fra direktionens niveau til det udførende led.

Det har kendetegnet ledelsen af "Sammen om Ny Velfærd", at alle led i ledelseskæden har været involveret i at sætte en ny faglig retning. Direktorniveauet har deltaget aktivt i fastlæggelsen af nye faglige principper både i forhold til beskæftigelses- og socialområdet. I omstillingsprocessen har det været en styrke, at der på direktorniveauet har været stor faglig indsigt, hvilket har givet autoritet, når der skulle sættes nye retninger.

Hele ledelseskæden i Halsnæs har således været involveret i drøftelsen af, hvordan de faglige metoder og processer kan og bør omstilles. Det har været en ledelse af en faglig omstilling, hvor både direktør, chefer og faglige ledere har deltaget i udviklingsprocessen.

Alle har været "tæt på" i den faglige ledelse, hvor det har krævet opbakning og legitimering af de forandringer i de faglige metoder, som medarbejderne benytter. Både direktører og chefer har været i de rum, hvor problemerne kommer op og tvivlen formuleres, og de er blevet i rummet og har deltaget i formulering af de nye løsninger. Det er således et kendetegn ved ledelsen af "Sammen om ny velfærd", at direktør, chefer og ledere alle deltog i den faglige sparring, og udvikling af nye faglige løsninger og metoder.

Når stærke faglige vaner og traditioner skal forandres forudsættes, at hele ledelseskæden bakker det op, legitimerer og fastholder forandringerne.

Ledelsesopbakningen er fremherskende både gennem de enkelte søjler og på tværs af søjlerne. Alle har været involveret i at tage ansvar for de fælles løsninger udover egen søjle. Det tværgående tema har også forudsat, at der udvikles et forpligtende ledelsesfællesskab – ikke bare blandt de faglige ledere, men først og fremmest på chefniveau. Der er lagt afgørende vægt på, at cheferne leder udviklingsprocesserne i fællesskab og efter fælles mål og metoder.

### Fremadrettet videreudvikling af Sammen om Ny Velfærd

I Halsnæs Kommune er der skabt gode resultater og en arbejdsmetode, der er kommet for at blive. At vende systemet på hovedet, så de konkrete løsninger tager afsæt i borgerens egne drømme og forventninger, er helt afgørende for, at der sker en positiv udvikling i borgerens liv.

Følgende elementer indgår i en videreudvikling af Sammen om Ny Velfærd:

- **Nye målgrupper og skalering af indsatsen**  
Der er behov for at undersøge systematisk om/ hvordan en helhedsorienteret indsats kan udbredes til andre borgerforløb på tværs af områder.
- **Fælles kompetenceudvikling/ -plan**  
Flerfaglighed er en meget vigtig kompetence i den helhedsorienterede indsats, og der er behov for kontinuerligt at vedligeholde og udvikle denne. Der er behov for at undersøge, om der med fordel kan laves en fælles plan for kompetenceudvikling for at vedligeholde både flerfagligheden og den sektorspecifikke viden i de tværgående teams.
- **Redskaber til daglig drift**  
Der er behov for at se på om erfaringerne og ny lovgivning giver anledning til justeringer i de redskaber, der anvendes i Sammen om Ny Velfærd, herunder:
  - Opsamling af effekter og økonomi
  - Én plan formatet
  - Netværkets inddragelse
  - Den "kreative" paragraf (muligheden for at bevilge "skæve" ydelser)

I den videre proces i Halsnæs inddrages relevante chefer, ledere og medarbejdere med henblik på at udpege yderligere målgrupper og muligheder for udbredelse af Sammen om Ny velfærd. Borgerne inddrages også i processen.



# ASSENS KOMMUNE FAMILIEPERSPEKTIVET

## Fælles familieperspektiv

Assens Kommune har gode erfaringer med at samle udsatte familiers sagsforløb ét sted og inddrage familierne i at udforme deres egen målrettede indsats. I projektet Job og familie, der er gennemført fra 2017-2020 og er blevet støttet af den A. P. Møllerske Støttefond, arbejder man helhedsorienteret med fokus på hele familien frem for de enkelte familiemedlemmer.

Udgangspunktet er en overbevisning om, at man er nødt til at gå bort fra det traditionelle fokus på hvert enkelt familiemedlem som en isoleret person, hvis man vil opnå bedre resultater for familierne.

Uanset om familiernes udfordringer er beskæftigelsesrelaterede, økonomiske, eller sociale for såvel børn som voksne, så påvirker de enkelte familiemedlemmers udfordringer hinanden. Derfor er det et udgangspunkt for arbejdet i Assens Kommune, at familieperspektivet er en forudsætning for at lave tværfaglig og helhedsorienteret sagsbehandling. Familieperspektivet gør det efter denne opfattelse muligt at finde de egentlige årsager til såvel familiens som de enkelte familiemedlemmers udfordringer. Uden familieperspektivet risikerer man derfor at symptombehandle og derved iværksætte de forkerte indsatser eller at fejldeusere indsatserne.

Som eksempel fremhæver Assens Kommune, at man risikerer at symptombehandle børns udfordringer, hvis man ikke samtidig arbejder med forældrenes udfordringer. Fremgangsmåden bygger på den forudsætning, at når man hjælper forældrene, så hjælper man også børnene. Forudsætningen bekræftes i projektets afsluttende evalueringsrapport fra juni 2020, der er udarbejdet af Deloitte. Et af læringspunkterne er, at man ikke må afvente at tænke beskæftigelsesrettet, da beskæftigelse kan være rehabiliterende for hele familien. Et fokus på beskæftigelse for forældrene kan nemlig understøtte børnenes trivsel.

I forlængelse heraf er det også en konklusion, at øget fokus på beskæftigelse har været et vendepunkt i succesforløb. Der har været en række eksempler, hvor situationen for familiens voksne og familiens børn er så gensidigt relateret, at progression for den ene hurtigt understøtter progression for den anden.

## At udvikle og teste en ny helhedsorienteret indsats

Projektet arbejder på løbende at teste nye metoder og videreudvikle og opkvalificere dem på baggrund af de erfaringer. Det drejer sig om følgende metoder:

- *Den Familiefaglige undersøgelse – en tværfaglig og helhedsorienteret udredningsmetode, der kombinerer undersøgelse fra de tre myndighedsafdelinger i en samlet udredning*

- *Familieplanen – en samlet handlingsplan for hele familien, der samler de tre handleplaner fra hvert myndighedsområde i én, med særlig fokus på progressionsmåling på effekterne af indsatserne*
- *Flerfagligt statusmøde – en ny metode der erstatter den traditionelle indhentelse af ICS-statusskemaer ved udarbejdelsen af børnefaglig undersøgelse*
- *Tværfagligt analysemøde/sags- og episodeanalyse – tværfagligt møde mellem sagsbehandlere og udvalgte interne fagpersoner, der sammen kvalificerer analysen, konklusionen og den endelige konkrete handleretning/indsats(er)*
- *Fordelingsnøglen – en økonomisk model der muliggør fordelingen af udgifter til tværgående/helhedsorienterede indsatser*
- *Helhedsorienteret familieindsats – gruppeforløb som kombinerer beskæftigelses, voksenindsatser samt børne- og familieindsatser, hvor der fx arbejdes med de voksnes forældrekompetencer, og med at understøtte dem til stabilt at rykke tættere på beskæftigelse*
- *Tavleoverblik – der arbejdes med tavler med magneter, der skaber et visuelt overblik over ikke-udførte, igangværende og udførte aktiviteter*

Derudover afprøver Assens Kommune en ny måde at arbejde på, hvor man i tværfaglige teams, arbejder sammen med og omkring familien.

Derudover afprøver kommunen en ny organisation med tværfaglige teams, der arbejder sammen med og omkring familien.

## Ny måde at arbejde på

Udviklingsarbejdet har været krævende, bl.a. fordi medarbejderne skal arbejde med nye faglige metoder. Derfor har det også været et udgangspunkt at inddrage medarbejderne tæt i udviklingsprocessen og i de nye arbejdsmetoder for at sikre ejerskab.

Man startede med at drøfte og udvikle et fælles mindset med fokus på tværprofessionelt samarbejde med familierne. Fokus er både på det, der virker, og det der ikke virker. Dermed er forandringsperspektivet stærkt, og der kommer fokus på, hvad der er nødvendigt at ændre i den oprindelige faglige tilgang til arbejdet med familierne.

Det er konklusionen, at ledelse er et afgørende element, hvis man skal lykkes med at ændre den hidtidige tilgang og praksis i arbejdet med

familierne. Der har været defineret klare rammer for projektet, og projektlederen er meget tæt på sine medarbejdere. Samtidig er alle medarbejdere knyttet sammen i et forpligtende fagligt fællesskab med fælles faglige ambitioner og fælles faglige metoder og spilleregler.

Der er ikke én medarbejder eller én faglighed der har serveretten. Udgangspunktet er borgeren og familien, og man arbejder så at sige med en integreret faglighed, hvor de forskellige fagligheder mødes i en helhedsorienteret indsats, hvor alle familiens behov og udviklingspotentialer indgår.

Der lægges også vægt på, at der udvikles en "evalueringskultur", hvor man stopper op undervejs, og lærer af de erfaringer, som man gør sig i teamet. Det er vigtigt, at der arbejdes videre med det der fungerer, men også at man formår at erkende, når noget ikke fungerer, og vel at mærke ændre på det.

### De faglige metoder

Med afsæt i ovenstående har man i Assens Kommune udviklet en fælles udredningsmodel, (Familiefaglig undersøgelse) hvor familien bliver udredt samlet, og afslutningsvis får én fælles handleplan for hele familie, (familieplan) der rummer formål og indsatser for familien som helhed og for de enkelte familiemedlemmer.

Den familiefaglige undersøgelse er baseret på en integration af udredningsmetoderne VUM, ICS, Min Plan og rehabiliteringsteamets forberedende skema. Derudover er metoden "Sags- og episodeanalyse" integreret i det afsluttende afsnit i den familiefaglige undersøgelse ift. bl.a. fastlæggelse af handleretning og konkrete helhedsorienterede indsatser, men også for at skabe struktur for den tværfaglige dialog.

Et vigtigt element i den familiefaglige undersøgelse er gennemførelsen af flerfagligt statusmøde (FFS) og tværfagligt analysemøde, (TAM). Flerfagligt statusmøde erstatter den traditionelle indhentelse af skriftlige udtalelser (ICS). Her mødes socialrådgiveren, samarbejdspartnerne og familien og udfylder sammen statusskemaet.

TAM afholdes når den familiefaglige undersøgelse er i sin afsluttende fase, og de nødvendige oplysninger er indhentet. Til dette møde deltager de interne fageksperter, på tværs af forvaltninger, hvis kompetencer, vurderes relevant for den pågældende sag.

Resultatet af TAM danner grundlag for udarbejdelsen af familieplanen og det videre samarbejde med familien om de målsætninger og indsatser, der beskrives i familieplanen.

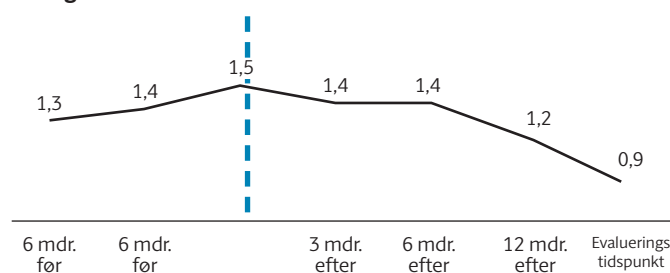
### Lovende resultater

Resultater viser, at når voksne kommer tættere på arbejdsmarkedet eller uddannelse, så får børnene det også bedre. Resultatet for børnene ses ved en reduktion af indsatser, nedgang på insatstrappen og mindre indgribende foranstaltninger. Der er også børnesager der lukkes, da der ikke længere vurderes behov for særlig støtte.

Diagrammet viser sammenhængen mellem de voksnes beskæftigelse og børnenes trivsel. Den stiplede linje markerer tidspunktet for den voksnes beskæftigelse, og man kan se antallet af indsatser for barnet med tre måneders intervaller fra dette tidspunkt henholdsvis

før og efter, at den voksne opnår beskæftigelse. Den vertikale akse måler antallet af indsatser for barnet, og man kan se, at de ligger lavere efter beskæftigelsestidspunktet end før beskæftigelsen.

### Sammenhæng mellem progression i beskæftigelse og gennemsnitlig antal indsatser målrettet børnene



Kilde: Samkøring af registerdata fra DUBU og Schultz Fasit. Note: N=26 børn. Succes blandt voksne er defineret som varig selvforsørgelse og kortvarig selvforsørgelse i projektperioden.

### Organisatorisk læring

Udviklingsprojektet "Job og Familie" bekræfter forventningen om, at der er mange udfordringer, når der skal etableres nye samarbejder på tværs af opgavesøjler, og når silotænkningen skal nedbrydes - altså den del af silotænkningen, der står i vejen for den gode helhedsløsning til borgeren. I traditionelle forvaltningsopbygninger kan der være et væsentligt element af "dem og os" i kommunikationen om samarbejdet. I stedet skal der udvikles et "vi", som en del af en fælles kultur på tværs af hidtidige afdelinger.

Men projekt "Job og Familie" viser også, at der er mange muligheder for at nedbryde mure og barrierer for det tværgående samarbejde. Det har i projektet været et afgørende træk, at det tværgående team af afdelingsledere har et tæt samarbejde og deler fælles mål og perspektiver for "Job og Familie". Ledelsesfællesskab er en forudsætning for et fagligt fællesskab hos de involverede medarbejdere. I forlængelse heraf er der også lagt vægt på at udvikle det faglige fællesskab blandt teamlederne.

Det faglige fællesskab i familieteamet handler i høj grad om at lære af hinandens faglige metoder og skabe fællesskab om det, der virker og har god effekt. Det har i arbejdet fået høj prioritet.

Dette fokus på at evaluere de faglige metoder i det nye familieteam er også blevet anvendt i dialogen på tværs af afdelinger. Der har været en spredning af metoder fra det nye familieteam til de sædvanlige driftsafdelinger. Det medvirker også til at nedbryde hidtidige barrierer i organisationen.

I forlængelse af Deloittes evalueringsrapport fra juni 2020 overvejer man i Assens Kommune, hvordan resultaterne og de faglige metoder kan implementeres bredere i den samlede organisation. Selvom der har været lagt vægt på at bygge bro og skabe sammenhæng mellem afdelingerne og familieteamet, er udviklingsarbejdet gennemført i en særlig "taskforce". I næste fase vil der blive arbejdet med, hvordan erfaringerne udbredes mere generelt i afdelingerne.



# SILKEBORG KOMMUNE CASEMANAGER

I Silkeborg Kommune har man siden 2014 arbejdet med en helhedsorienteret indsats overfor udsatte familier. Der anvendes en tilgang, hvor der arbejdes samordnet med alle de temaer, familien har udfordringer med.

Med inddragelsen af hele familien er der både fokus på børnenes trivsel og udvikling samt fokus på forældrenes beskæftigelse og/eller uddannelse.

Silkeborg har anvendt en form for investeringsstrategi, hvor der er beskrevet en business case for, hvordan en styrket indsats overfor udsatte familier vil øge selvforsørgelsen og dermed også frigøre ressourcer. Silkeborg Kommune har siden starten i 2014 løbende fulgt op på, hvordan business casen udvikler sig. Det er sket i projektets styregruppe og gennem monitorering af indsatserne på både beskæftigelses- og familieområdet.

## Casemanager

En central del af helhedsindsatsen i Silkeborg Kommune er indførelse af casemanageren. Det er en betegnelse for den rolle, andre kommuner benævner borgerkonsulent eller tilsvarende.

Casemanageren har en tværgående myndighedsfunktion på familie- og arbejdsmarkedsområdet, og skal fungere som familiens eneste indgang til kommunen. Casemanageren er sagsbehandler i forhold til alle tilbud til familien. Formålet er at skabe sammenhæng i tilbuddene og give familien overblik. Casemanageren har således ansvar for at koordinere indsatserne fra alle de forskellige afdelinger, der er involveret i at arbejde med den pågældende familie, ligesom casemanageren har udførende funktioner i form af virksomhedskonsulent, mentorfunktion og bruger sig selv som kontaktperson/familiebehandler på børneområdet.

Princippet bag casemanageren i Silkeborg er skitseret i følgende skema:

## Forskelle før og efter helhedsindsats med case manager

	Før helhedsindsats	Efter helhedsindsats
<b>Indgang</b>	Flerstrengt	Enstrengt
<b>Kontaktperson</b>	Flere	Én
<b>Sagsantal</b>	Høj	Lav
<b>Mødested</b>	Kommunen	Hos borgeren
<b>Mødehyppighed</b>	Sjælden	Hyppigt
<b>Målgruppe</b>	Den enkelte borger	Hele familien, netværk
<b>Handleplan</b>	Flere forskellige	Én plan - samler de andre

## Empowerment tilgang

Med en empowermentorienteret tilgang skal casemanagerne klæde borgerne på til selv at håndtere udfordringer og opgaver. Der tages udgangspunkt i borgerens egne ønsker og ressourcer, og der arbejdes med at understøtte selvforsørgelse.

I denne rolle får casemanageren typisk et meget tæt forhold til familien, og Silkeborg Kommune er opmærksom på, at det i nogle tilfælde kan skabe en afhængighed af sagsbehandleren. Der kan også opstå situationer, hvor casemanageren holder sig tilbage fra tiltag, der kan udfordre eller ødelægge den ellers gode relation, f.eks. ved at presse eller stille krav til personer i familien. Der arbejdes med at udvikle en professionalisme, der håndterer sådanne situationer bl.a. gennem faglig sparring med kollegaerne, hvor man anvender ICS metoden og anden relevant teori.

Casemanagerne i Silkeborg Kommune understreger selv, at de konstant understøtter borgerens aktive medvirken og derfor er meget påpasselige med ikke at overtage borgernes opgaver. Der arbejdes til stadighed med at finde en balance mellem at handle på vegne af borgeren – når borgeren ikke selv kan – og hjælpe borgeren til selv at håndtere egne problemer.

Det understreger imidlertid, at der er ganske store kompetencekrav til casemanagerne, både fordi de skal dække mange fagområder indholdsmæssigt, og fordi det stiller store krav at arbejde med en empowerment tilgang.

## Håndtering af to sagsområder

Sammen med indførelsen af casemanagers, er den væsentligste ændring for borgerne og deres familier, at der kun er én indgang til kommunen. Tidligere havde borgeren mindst to kontakter til kommunen, nemlig en sagsbehandler i Familieafdelingen samt en koordinerende sagsbehandler i Jobcenteret, og evt. andre kontakter alt afhængig af borgerens behov.

Princippet om én indgang til kommunen er understøttet af, at der arbejdes med én plan for sammenhængende indsats, og konklusionen er, at det understøtter koordination og empowermenttilgangen, selv om planen kan blive længere og i nogle tilfælde også lidt mere uoverskuelig til at vise progression.

Casemanagerne er typisk rekrutteret fra de eksisterende afdelinger i Silkeborg Kommune. De er enten uddannede koordinerende sagsbehandlere i beskæftigelsesafdelingen eller familierådgivere og derfor har de som udgangspunkt dyb viden om det ene af de to store fagområder. Det har derfor været afgørende, at casemanagerne også tilegner sig stor viden om det fagområde, de ikke selv tidligere har arbejdet med.





Det er naturligt, at casemanagerne er forment af den afdeling og den faglighed, de oprindeligt arbejdede med. Casemanagerne fortæller selv, at det hurtigt kompenseres af, at der arbejdes bredt med familien og ligeledes gennem det kollegiale samarbejde i afdelingen. De understreger, at de bliver 'specialister på familien, men generalister på det faglige', og det betyder, at casemanagerne har mulighed at forebygge i familien og identificere potentielle problemer meget tidligt, dels fordi casemanageren håndterer hele familien, og dels fordi de ser familien oftere end før helhedsindsatsen.

I Silkeborg Kommune viser en evaluering at casemanagers rolle, at casemanagerne generelt kan håndtere både beskæftigelses- og familiedelen, og at det giver mening for borgeren at arbejde på begge dele på samme tid. Det er dog samtidig væsentligt at pointere de risici der er, når casemanageren skal arbejde indenfor et fagområde, som hun ikke er uddannet indenfor.

### Store kompetencekrav til casemanageren

Det stiller meget store kompetencekrav til de pågældende casemanager at arbejde på tværs af flere sektorområder, og det er afgørende, at en række andre forudsætninger om fagkultur, ledelse og faglige mål er på plads.

Når disse forudsætninger ikke er til stede, kan modellen med en case manager/koordinerende sagsbehandler komplicere samordningen.

Men også under gode rammebetingelser stiller casemanager funktionen store krav til medarbejderne. Silkeborg har derfor arbejdet målbevidst på at udvikle casemanagers kompetencer. Det sker

ved, at man ofte gennemgår diplomuddannelser på de fagområder, man ikke tidligere har arbejdet med. Det sker imidlertid også gennem:

- Ekstern supervision
- Kollegial sparring, herunder med kollegaer med specialvidden
- Gennemgang af familierne med teamlederen
- Deltagelse i kompetenceudvikling i særlige temaer og om faglige redskaber, der arbejdes med i den helhedsorienterede indsats
- Deltagelse i afdelingsmøder

### Resultater og fremadrettet indsats

Silkeborg Kommune evaluerer resultaterne af investeringsprojektet meget positivt. Projektet blev besluttet i 2014, og gav overskud fra og med 2017. Det skønnes, at besparelsen i 2018 set i forhold til investeringen er mere end 100%, og i 2019 mere end 200%. I budget 2020 er der indarbejdet en besparelse på ca. 300% set i forhold til investeringen.

Casemanager projektet har taget hul på en ny investeringsperiode 2019-2022. I denne periode er der fokus på 60 aktivitetsparate unge på uddannelseshjælp under 30 år, og 60 aktivitetsparate kon-tanthjælpsmodtagere over 30 år, der samtidig modtager §85 støtte.

Målet for denne periode er at bringe borgerne i hel eller delvis beskæftigelse eller uddannelse. Målet er også at nedbringe behovet for sociale indsatser f.eks. §85 støtte, alkoholbehandling, social misbrugsbehandling mv.



# HJØRRING KOMMUNE SAMMENHÆNG I LEDELSESKÆDEN

Hjørring Kommune har skabt gode resultater med en tværgående indsats omkring arbejdsrettet rehabilitering. Kommunens investeringsstrategi indeholder mange markante beslutninger og indsatser. Her er der fokus på, at der er udviklet et stærkt og sammenhængende ledelsessystem, med en tæt sammenhæng i ledelseskæden og en stærk faglig ledelse tæt på medarbejderne.

## Mål for arbejdsrettet rehabilitering

Hjørring Kommune har arbejdet med en omfattende investeringsstrategi med det sigte at gøre dem, der i dag står uden for arbejdsmarkedet, i stand til at træde ind på arbejdsmarkedet.

Målgruppen for investeringen er kontanthjælpsmodtagere og sygedagpengemodtagere, der er i risiko for at ende på langvarig offentlig forsørgelse, hvis kommunen ikke gør en særlig indsats.

Målene for investeringen er for det første at forebygge og nedbringe den tid, hvor ledige og sygemeldte modtager kontanthjælp og sygedagpenge, og for det andet at sikre en tilknytning til arbejdsmarkedet, så den fremtidige arbejdsstyrke øges.

Over den 4 årige periode 2015-2018 har Hjørring investeret ca. 125 mio. kr. i en række indsatser indenfor beskæftigelse, sundhed og

det sociale område. Midlerne er anvendt til at ansætte nye medarbejdere, udvikle nye faglige redskaber og til kompetenceudvikling.

## Indhold og metoder

Der har været fokus på otte målgrupper af borgere, nemlig personer, der overvejende har: (1) fysiske lidelse, (2) lettere psykiske lidelser, (3) psykisk sygdom, (4) udviklingsforstyrrelse og/eller kognitive vanskeligheder, (5) sociale problemer, (6) misbrugsproblemer, (7) livsstilsproblemer og (8) diffuse/uafklarede ledelser.

På baggrund af en systematisk screening udarbejder et tværfagligt team med en koordinerende sagsbehandler en samlet indsatsplan sammen med borgeren. Indsatsplanen indeholder typisk flere parallelle, tværfaglige indsatser i flere forskellige forvaltninger, og indsatserne tilrettelægges i forhold til de otte nævnte målgrupper af borgere.

For lettere at kunne vælge den rette indsats til den rette borger har Hjørring udarbejdet et indsatskatalog opbygget efter ICF klassifikationssystemet, og det beskriver indsatser på tværs af forvaltningerne. ICF står for den internationale klassifikation af funktionsevne, funktionsnedsættelse og helbredstilstand.



Der er lagt afgørende vægt på, at der på tværs af forvaltningerne arbejdes efter samme faglige metoder, og de centrale omdrejningspunkter har her været empowerment, ICF klassifikationssystemet, relationel koordinering, fælles progressionsmåling, fælles it understøttelse med redskabet "RehApp", og fælles koordinerende teams med koordinerende sagsbehandlere.

### Sammenhæng i ledelseskæden og faglig ledelse tæt på

For alle grupper er målet at give en sammenhængende og samordnet indsats for at øge den enkeltes evne til at fungere på arbejdsmarkedet. Derfor er det afgørende, at det tværfaglige samarbejde – og samarbejdet på tværs af forvaltningerne – fungerer godt.

Samarbejdet sker på alle niveauer og imellem alle relevante fagligheder, både i Sundheds-, Ældre- og Handicapforvaltningen, Arbejdsmarkedsforvaltningen og Børne- og Undervisningsforvaltningen.

Som det fremgår af afsnittene om henholdsvis mål og metoder er der lagt stor vægt på, at der på tværs af forvaltningerne arbejdes med samme mål og samme faglige metodik.

Derfor har Hjørring sat ind på at skabe et meget stærkt ledelsesfællesskab og en *stærk styringsorganisation* omkring den flerårige investeringsstrategi.

Cheferne fra de involverede forvaltninger udgør en styregruppe for den projektgruppe, der består af de relevante afdelingsledere, og både styregruppe og projektgruppe har haft detaljeret fokus på udvikling af de fælles faglige metoder og på prioritering af de økonomiske ressourcer, ligesom der er et stærkt ledelsesfællesskab om det målhierarki, der præger valg af indsatser på tværs af afdelingerne.

Både på ledelses- og på medarbejderniveau er der således skabt et forpligtende fagligt fællesskab om både mål og metoder. På medarbejderniveau er det bl.a. skabt gennem en målrettet uddannelse og træning. Både nuværende og nye medarbejdere instrueres og uddannes efter den nye model. De gennemgår særlige opkvalificeringsforløb, hvor de får viden og konkret træning i de nye redskaber, der anvendes i modellen.

Lederne er gået foran i det forpligtende faglige fællesskab. Det har resulteret i et stærkt ledelsesfællesskab, dels om den fælles faglige metodik på tværs af afdelinger og dels med ledelse tæt på medarbejderne.

Der er sat ind på at ændre de siloopdelte faglige kulturer og i stedet skabe individuelle helhedsløsninger for borgerne efter en fælles faglig metodik. Forudsætningen for, at denne omstilling kan ske på medarbejderniveau er, at omstillingen allerede er realiseret på ledelsesniveau.

Det har også været en fælles norm at lede tæt på medarbejderne. Det sker ved, at især nye medarbejdere er i dialog med ledelsen om, hvad det vil sige at være medarbejder her. Det sker også ved, at lederne går foran og sikrer, at redskaber i modellen rent faktisk anvendes.

Indenfor rammerne af de meget klare mål og de fælles metoder i Hjørring modellen, har både medarbejderne og lederne imidlertid fået et større handlerum. Medarbejderne er ikke bundet af de "faste tilbud på hylden", men skal sammen med borgeren finde vejen frem.

Det forpligtende faglige fællesskab omkring mål og metoder stiller imidlertid også krav til lederne. Der er en meget klar strategi. Der er meget klare mål for indsatserne i forhold til arbejdsmarkedet. Der er en meget klar fælles faglig model. Og der er klare krav om, at lederne melder sig ind i dette univers - både i forhold til strategien, målene og metoderne.

Det er dog ikke alle ledere, der har villet eller kunnet købe ind på den nye tilgang. Omstillingen fra én faglig kultur til en anden har været en udfordring for nogle medarbejdere og ledere. Hjørring Kommune har forholdt sig kontant til, om der er blevet meldt ind på det nye faglige fællesskab. Derfor har forvaltningen i processen udskiftet godt halvdelen af lederstaben og 20% af medarbejderne.

Det samlede ledelsessystem i Hjørring Kommune har i denne indsats omkring arbejdsrettet rehabilitering været karakteriseret ved, dels en meget tæt sammenhæng i ledelseskæden mellem direktør, chefer og faglige ledere, og dels en faglig ledelse tæt på medarbejderne. Vel at mærke en faglig ledergruppe på tværs af forvaltningerne med et stærkt fagligt fællesskab.

Alle led i kæden har udfordret næste ledelseslag, og man har gensidigt bedømt hinanden på denne involvering. Det gælder både direktører, chefer og faglige ledere.



# SYDDJURS KOMMUNE ÉN ORGANISATORISK ENHED

## Mål og indhold i modellen i Syddjurs

Syddjurs Kommune har i maj 2019 etableret en ny organisatorisk enhed under overskriften "Styrket Helhed", der skal arbejde med at få borgere med særligt komplekse problemer i job eller uddannelse. Målgruppen er de borgere, der modtager indsatser fra flere forskellige forvaltninger, og hvor de almindelige indsatser ikke er tilstrækkelige.

Enheden er etableret under Beskæftigelsesområdet og referer til dennes chef. Enheden har en selvstændig leder og består indtil videre af 8 medarbejdere, hvoraf nogle har erfaring fra beskæftigelsesområdet, nogle fra Socialområdet og nogle fra Familieområdet. Derudover vil enheden kunne trække på erhvervs konsulenter fra det nuværende team i afdelingen for Erhverv og Beskæftigelse.

Det er en meget klar målsætning for enheden, at den skal fokusere på at bringe de borgere, der visiteres til enheden i kontakt med arbejdsmarkedet eller i uddannelse.

Syddjurs Kommune anvender en "investeringsstrategi", hvor det forventes, at der allerede fra år 2020 er overskud. Enheden er finansieret ved, at der dels er overflyttet medarbejdere fra andre afdelinger, og dels besluttet en opnormering på 5 medarbejdere og en leder, der betragtes som en investering.

Der følges løbende op på, hvordan målene for enheden indfries. Der måles på, hvordan trivslen for både børn og voksne udvikler sig, og der måles på de voksnes progression og skridt imod arbejdsmarkedet, ligesom der måles på, om de økonomiske mål i investeringen opfyldes. Der er også stor opmærksomhed på den løbende organisationsudvikling, herunder kommunens implementering af én samlet handleplan til borgeren.

Den nye enhed finansierer sine indsatser ved fortsat at kontere udgifterne i de afdelinger, hvor udgiften omkring borgeren som udgangspunkt hørte til. Det er derfor afgørende, at medarbejderne i Styrket Helhed er velorienterede i samtlige lovgivningsområder samt vidende om kommunens serviceniveau i de forskellige sektorer.

De borgere, der deltager i projektet, vil få tildelt én kontaktperson fra enheden, som på tværs af sektorer koordinerer og prioriterer mål og indsatser for borgeren og dennes eventuelle partner og børn i én fælles plan for borgeren/familien. Planen tager udgangspunkt i, hvad borgeren/familien selv oplever som den mest akutte

forhindring for at komme i uddannelse eller job – fx boligsituation, dårlig økonomi, børnenes trivsel, sundhedsproblemer mv.

Samlet set forventes enheden at have cirka 50 sager i 2019 stigende til 60-70 sager i de følgende år. Det er medarbejderne i den eksisterende organisation, dvs. jobcenteret, familieafdelingen, socialcenteret, sundhedsplejen mv., som identificerer de borgere, der er relevante for arbejdet i Styrket Helhed.

Medarbejderne i Styrket Helhed har myndigheds- og beslutningskompetence inden for både voksen- og børneområdet, og bevæger sig derfor imellem beskæftigelses- og sociallovgivningen. Udover at være borgerens kontaktperson skal medarbejderne i enheden også løse koordineringsopgaven, når en borger modtager ydelser fra flere forskellige forvaltninger med forskellige lovgivninger og forskelligt fokus. Den koordinerende kontaktperson er altså ikke alene sagsbehandler i traditionel forstand, men også en del af indsatsen, som hjælper og motiverer borgeren/familien ift. uddannelse og job.

Projektet skal udvikle modeller og faglig indsigt, der efterfølgende kan anvendes i sagsbehandling og indsatser til borgere uden for projektet.

For at komme i mål med besparelsen indebærer forslaget, at Syddjurs Kommune som kommunens største arbejdsplads går forrest i forhold til at sikre praktikpladser og jobs til borgere i projektets målgruppe.

## Den organisatoriske model i Syddjurs Kommune

Modellen i Syddjurs Kommune er et eksempel på, at de tværgående faglige indsatser for borgere og familier, der er i kontakt med flere fagsøjler søges løst ved etablering af en helt ny særskilt organisatorisk enhed med egen leder og egne medarbejdere, men dog i dette tilfælde uden eget budget, idet udgifterne i de enkelte sager konteres videre til de traditionelle driftsafdelinger.

I denne model er der i implementeringen stor fokus på, at enhedens medarbejdere – der kommer fra forskellig faglig baggrund og med forskellige ekspertiser – hurtigt får etableret en fælles ny og integreret faglighed om opgaverne. Medarbejderne skal så at sige "give slip" på deres hidtidige specialistprofil og bevæge sig mod en ny fælles faglig kultur, hvor de dog stadig besidder viden indenfor hver deres område. Denne proces kan let give medarbejderne en oplevelse af "at være på dybt vand".



I den nye enhed har der været det afsæt, at medarbejdergruppen tidligere har haft forskelligt sprog om borgerne, og de kommer fra forskellige ledelseskulturer. Derfor er der nu stærk fokus på at udvikle de fælles faglige metoder og redskaber, og enheden prioriterer tid til gensidig sidemandsoplæring og fælles faglig udvikling.

Det står imidlertid også klart, at udviklingen i den nye enhed ikke automatisk har nogen effekt i de øvrige afdelinger, der samarbejdes med, herunder Beskæftigelsesafdelingen, Sundhedsafdelingen og Social og Familieafdelingen. Modellen med en særskilt enhed har her den udfordring, at den kan få andre afdelinger til at tænke i en arbejdsdeling, hvor det tværgående og helhedsløsningen nu er "andres ansvar".

Syddjurs Kommune giver det derfor meget høj prioritet, at både lederen og medarbejderne i den nye afdeling i "Styrket Helhed" skal etablere et tæt kontaktnet til de øvrige afdelinger, der er engageret

i de samme borgere og familier, og som i nogle af sagerne indgår i sagsbehandlingen.

Målsætningen er, at erfaringerne i Styrket Helhed gradvist skal spredes til de øvrige afdelinger. Man prioriterer her den gensidige erfaringsspredning gennem et stort antal "vidensdelingsmøder" i hele organisationen. Det er især helhedsperspektivet og forenklingen i samarbejdsrelationerne, der er fokus på.

Modellen forudsætter også, at der er et meget tæt samarbejde og en klar fælles retning fra de chefer, der er involveret. Det er en konklusion i Syddjurs Kommune, at målene for resultater i Styrket Helhed ikke kan indfries, uden dette tætte samarbejde på chefniveau. Cheferne har ansvar for, at lederne i de traditionelle fagsøjler involverer sig med enheden Styrket Helhed på den nye enheds præmisser og idegrundlag. Det sker ikke af sig selv, eller fordi det formelt er besluttet som mål. Det forudsætter en aktiv ledelsesindsats på chefniveau.



# ODENSE KOMMUNE SAMMENHÆNGENDE BORGERFORLØB

## Baggrund og formål

I Odense Kommune har man gennem flere år arbejdet med at skabe bedre sammenhæng i forløbene for kommunens udsatte borgere. Gennem forskellige projekter har man arbejdet med at sætte borgeren først og ændret samarbejdsmetoder og -kulturer mellem forvaltningerne.

”Sammenhængende borgerforløb” blev iværksat i 2015 på baggrund af en effektanalyse, der viste, at en meget stor del af kommunens udgifter blev anvendt til en meget lille gruppe af borgere, der både er kendetegnet ved komplekse faglige problemstillinger og ved en samtidig kontakt til flere forvaltninger. Siden 2015 er der arbejdet med en lang række løsninger, der går i fuld implementering fra og med 2020.

Projektet har haft det formål, at borgerne og medarbejdere skal opleve større sammenhæng på tværs af kommunen, at der skal skabes større effekt af de kommunale indsatser og ydelser, og at man skal sikre en økonomisk reduktion af udgifterne på servicerammen i de tre velfærdsforvaltninger, henholdsvis Børn- og Ungeforvaltningen, Beskæftigelses- og Socialforvaltningen og Ældre- og Handicapforvaltningen.

## Målgrupper

På baggrund af en række segmentbeskrivelser og dataanalyser og bred inddragelse af medarbejdere og ledere i workshops blev der

udpeget en række målgrupper i projektet. Udgangspunkter var familier og borgere med flere samtidige indsatser, samt borgere der overgår fra én forvaltning til en anden, fx på grund af alder fra ung til voksen.

Der blev udvalgt følgende syv målgrupper:

### Familier

1. *Udsatte familier* Hvor ét eller flere børn har en socialsag og mor og/eller far har en beskæftigelsessag, ca. 900 borgere

### Borgere med flere indsatser

2. *Borgere med sindslidelse og en beskæftigelsessag*, ca. 100 borgere
3. *Borgere med erhvervet hjerneskade og en beskæftigelsessag*, hvor hjerneskade defineres som akut skade opstået ved sygdom eller ulykke, ca. 130 personer
4. *Genoptræning for borgere på kontanthjælp eller i ressourceforløb*, ca. 100 borgere

### Overgange

5. *Overgang fra ung til voksen for borgere med handicap* defineret som en betydelig og varigt nedsat fysisk og psykisk funktions-ejne eller en indgribende kronisk eller langvarig lidelse, ca. 20-30 borgere
6. *Overgang fra ung til voksen for borgere med sociale problemer*, og som forventes fortsat at skulle modtage hjælpeforanstaltninger videre i det sociale system til uddannelse og job, ca. 100 borgere
7. *Nyt myndighedssnit på det specialiserede socialområde*, hvor målgruppen er borgere med sindslidelse eller medfødt hjerneskade, og som flytter forvaltning pga. organisationsændring i Odense kommune, ca. 300 borgere

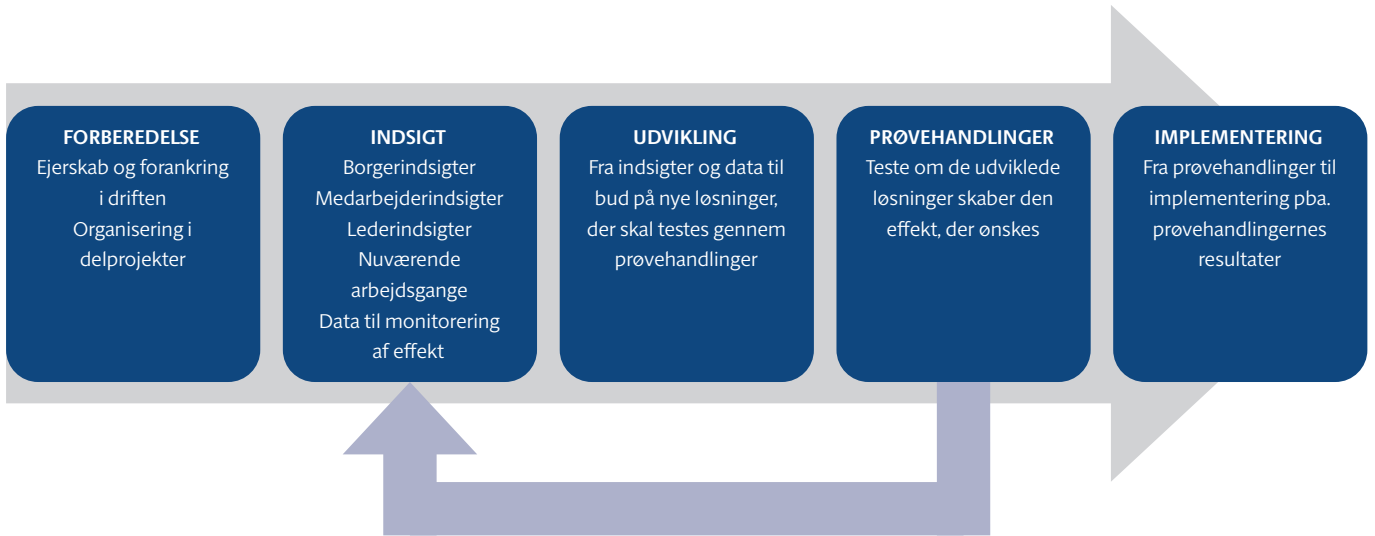
For hver af de syv målgrupper har projektgrupper udarbejdet forslag – på tværs af forvaltningerne - til nye organisationsformer, nye samarbejdsformer og mødefora og nye arbejdsgange.

## Udviklingsarbejde og organisation

Hvert delprojekt for de syv målgrupper blev etableret med en særskilt styregruppe og en projektleder. I styregruppen sad der chefer og ledere fra de berørte områder på tværs af forvaltningerne.

I alle syv delprojekter fulgte man nogenlunde samme skabelon med fokus på forberedelse, indsigt, udvikling, prøvehandlinger og implementering, jævnfør figuren på side 31:





Prøvehandlingerne fandt ofte sted på mindre grupper, så man gennem interviews og spørgeskema kunne måle effekten af tiltaget via borgerens og medarbejdernes oplevede forbedrede sammenhæng. Dette skete typisk gennem flere iterationer, inden man skalede og implementerede løsningerne.

De syv projekter har samlet udarbejdet 32 forskellige koncepter for bedre samordning på tværs af forvaltningerne. De 32 koncepter fordeles på følgende temaer:

- Arbejdsgangsbeskrivelser
- Organisationsstrukturer
- Samarbejdsaftaler
- Informationsmateriale
- Juridiske aftaler
- IT-koncepter

### Foreløbige resultater i forhold til de fire formål

Der blev på forhånd opstillet fire klare formål med udviklingsarbejdet:

1. Borgerne oplever sammenhæng på tværs af afdelinger
2. Medarbejderne oplever større sammenhæng mellem afdelinger
3. Større effekt af indsatser og ydelser
4. Reduktion af udgifterne i de tre forvaltninger

Herunder følger erfaringer for hver af de fire hovedformål.

#### **Borgernes oplevelse:**

Borgerne har overordnet givet gode karakterer til de nye initiativer. De oplever generelt at have større forståelse for de mål, der arbejdes henimod og indflydelse på de planer, der bliver lagt for dem og deres familie. De voksne borgere har udtrykt stor tilfredshed med det tættere samarbejde mellem forvaltninger og afdelinger. De voksne fremhæver, at indsatser nu er mere samordnede og helhedsorienterede, og det har den sidegevinst, at de undgår løbende at genfortælle deres historie. De yngre borgere har især givet positiv feedback på ærlighed, tydelig kommunikation og ansvarlighed i sagsbehandlingen.

#### **Medarbejdernes oplevelse:**

Medarbejderne tilkendegiver, at de oplever et langt bedre samarbejde omkring borgeren. De tilkendegiver også, at samarbejdet mellem afdelinger giver en langt større forståelse og respekt om hinandens fagområder, hvilket bidrager til et mere helhedsorienteret blik på borgeren. Det bidrager ifølge medarbejdere og ledere til en større faglig tilfredshed ligesom det giver en større værdi for borgerne/familierne.

#### **Effekt af de kommunale indsatser og ydelser:**

De foreløbige evalueringer peger på flere konsekvenser i forhold til effekterne. Når indsatserne konkret er blevet samordnet bedre på tværs af forvaltninger vurderes der at være et kvalitetsløft og et mindre behov for indsatser på sigt. Den helhedsorienterede tilgang har samtidig sikret en vidensdeling, der reducerer risikoen for dobbeltforanstaltninger. Hertil kommer, at der opleves en hurtigere afklaring af de voksnes fremtidige forsørgelse, ligesom sagsbehandlingstiden i flere projekter er blevet kortere med deraf reducerede udgifter pr voksne borger.

#### **Økonomiske konsekvenser:**

Der blev ved projektets start sat en målsætning om, at udgifterne på tværs af de tre velfærdsforvaltninger kunne reduceres med 85 mio. kr. som en konsekvens af Sammenhængende Borgerforløb. Odense Kommune har i lighed med flere andre kommuner valgt at realisere det forventede provenu ved projektets start fordelt over projektets levetid.

Det har vist sig særdeles vanskeligt at monitorere den helt præcise økonomiske sammenhæng og konsekvens af projektet i lighed med erfaringerne fra andre kommuner. Det skyldes bl.a., at det er vanskeligt at sammenligne udviklingen for borgerne i projektet med en retvisende kontrolgruppe. Det har ligeledes været svært at isolere en reduktion i udgifterne i forhold til tidligere år, som resultat af Sammenhængende Borgerforløb, når der parallelt hertil bliver udviklet andre indsatser og strategier, som også kan have en effekt i negativ eller positiv retning. Endelig er der sket en udvikling i mængder og målgrupper fra projektets start til i dag, hvilket igen besværliggør beregningen af udviklingen. Det har i Odense været



## Odense Kommune

en læring, at det er relevant at se på udgiftsviklingen i både social- og beskæftigelsesindsatser og borgernes forsørgelsesgrundlag under ét.

### Læring om Sammenhængende Borgerforløb i en stor kommune

Odense er en af landets største kommuner, og den giver derfor gode erfaringer i forhold til at skabe sammenhængende borgerforløb, når der er tale om store organisationer. Både borgere og medarbejdere kan i store organisationer have sværere ved at finde rundt og navigere på tværs af de mange faglige specialer og driftsenheder, hvor kulturforskelle mellem afdelinger og forvaltninger også kan være ganske store.

Faglige kulturforskelle fremhæves som en helt central læring fra Sammenhængende Borgerforløb i Odense. Det fremhæves i kommunens evaluering af projektet, at de tre velfærdsforvaltninger overordnet har hver sit faglige perspektiv og mål i forhold til de enkelte borgere. I Børn- og Ungeforvaltningen er rationalet, at alle børn og unge skal rustes til at blive kompetente og aktive medborgere, der kan præge fremtidens samfund. I Beskæftigelses- og Socialforvaltningen er rationalet at få flere odenseanere i uddannelse og job. Og i Ældre- og Handicapforvaltningen arbejder man ud fra sætningen, at det handler om at gøre selv, at bestemme selv og at føle sig uafhængig.

Selv om målene formuleres på et højt abstraktionsniveau, kan de medvirke til forskellige faglige perspektiver, når forvaltningerne vælger de konkrete indsatser. Når borgeren på samme tid har kontakt til flere forvaltninger kan indsatserne så at sige "trække i forskellig retning". Derfor er praktisk koordination mellem forvaltningerne ofte utilstrækkelig. Der er også behov for en faglig helhedstænkning, hvor fælles faglige mål styrer indsatserne på tværs – og helst med borgerens involvering i denne målformulering.

Det fremhæves derfor i evalueringen i Odense, at medarbejdere og ledere skal udfordre deres egen faglige selvforståelse og anlægge et mere holistisk syn, der sætter borgeren først. Det handler i mindre grad om at ændre noget strukturelt, men om at ændre et "mindset" hos den enkelte medarbejder, leder og chef. Det fremhæves i evalueringen, at begreber som relationel koordinering og relationel ledelse er centrale kompetencer, når samordningen skal lykkes.

I forlængelse heraf fremhæves det som en grundforudsætning, at ledelsen går forrest, og at der generelt skal være et meget stort ledelsesmæssigt fokus, hvis forandring og implementering skal lykkes. Fra niveau 1 ledere og hele vejen ned igennem ledelsesstregene skal der udvises engagement og sendes et klart signal om, at lederne ønsker forandringerne og prioriterer samarbejdet på tværs af de involverede afdelinger og forvaltninger. Det fremhæves også i evalueringen, at de involverede ledere skal have et godt overblik over organisationen og forstå at "lede på tværs".

Lederne skal samtidig sikre en helt klar forventningsafstemning og rammesætning mellem de involverede parter og forvaltninger. Det understreges i evalueringen, at der skal være enighed om formål og prioritering, og at man er gensidigt forpligtet på tværs af forvaltningerne.

### Konklusioner om digital understøttelse

Der har i arbejdet om Sammenhængende Borgerforløb også været fokus udvikling af digitale redskaber. Evalueringen af arbejdet indeholder anbefalinger til alle forvaltningerne om, hvilke redskaber, der bør anvendes til de forskellige funktioner, bl.a. følgende.

I forhold til at skabe overblik omkring den enkelte borger anbefales det, at medarbejderne benytter "glaspladeinformation", via Odense Kommunes Borgersagsportal og på sigt via Kombits SAPA.

I forhold til at understøtte tværgående samarbejde anbefales det at benytte koordinerende digitale planer for borgeren som supplement til fagsystemernes lovbestemte handleplaner. I Sammenhængende Borgerforløb har man arbejdet med "Individplaner" og "Familieplaner" som digitale redskaber til brug for én plan for borgeren.

I forhold til identifikation af borgere for et samarbejde anbefales det, at man holder det simpelt, men at man for de mere komplekse og repetitive sager gør brug af softwarerobotteknologi (i Odense Kommune "Tyra"), hvilket letter opgaven væsentligt.

Endelig i forhold til borgerens samtykke er der udviklet en digital "samtykkekomponent", der anbefales udrullet i hele Odense Kommune, så man kan effektivisere og systematisere denne arbejds-gang på alle relevante områder.

### Tilkendegivelser fra borgere og medarbejdere

I evalueringen af Sammenhængende Borgerforløb indgår mange tilkendegivelser fra både borgere, medarbejdere og ledere henholdsvis før og efter udviklingsarbejdet. I det følgende er det givet nogle få eksempler.







## FØR UDVIKLINGSFORLØBET:

### Borger:

“ Jeg er holdt op med at tænke på, hvem der er min sagsbehandler. De skifter så tit, og derfor vil jeg ikke bruge energi på dem, for de er der nok ikke næste gang”

### Borger:

“ Jeg kan ikke holde styr på alle de møder, jeg indkaldes til. Jeg ved ikke helt, hvorfor jeg skal komme der. Nu er jeg begyndt på bare at møde op, og så må vi se, hvad vi skal i dag”

### Medarbejder:

“ Jeg er holdt op med at lede efter borgerens sagsbehandler i Børn- og Ungeforvaltningen. Jeg prøver bare en vilkårlig. Det andet er et større puslespil. Jeg bruger i hvert fald lang tid på at finde borgerens sagsbehandler. Det er som at løse en sudoku”

### Borger:

“ Jeg snakkede med Familiehuset om, at jeg var i praktik. Det vidste de ikke noget om. De samarbejder jo heller ikke med dem, der har min beskæftigelsessag, så hvordan skulle de kunne vide det?”

### Medarbejder:

“ Jeg tror, at der måske sidder en i Ældre- og Handicapforvaltningen og skriver nogenlunde det samme som mig, men jeg er ikke sikker. Det er bare en fornemmelse, jeg har”

## OG EFTER UDVIKLINGSFORLØBET:

### Leder:

“ De medarbejdere, der har deltaget herfra, har fået sig nogle øjenåbnere. De kan se, at i Beskæftigelses- og Socialforvaltningen arbejdes der i langt højere grad med krav i kraft af lovgivningen. Medarbejderne her arbejder mere i en tilbudsverden. De opdager, at de har forskellige arbejdsvilkår og ser, at når opgaven skal løses ideelt for borgeren, så kan kravene ikke undgås. Sådan er loven. Det er en læringsproces for medarbejderne. Tidligere pegede vi nok mere fingre af de andre”

### Borger:

“ Samordningen gør det nemmere for mig. Jeg skal ikke have den her uro over, at de ikke er enige – min bostøtte og min sagsbehandler. Det er et samspil nu. Forestil dig det her billede: Tidligere samlede man vand op i åen med én hånd. Nu er der to hænder, og de danner sammen en skål. Man samler unægtelig mere vand med to hænder end med en. Det har givet et helt andet sikkerhedsnet. Der er lavet en bro”

### Medarbejder:

“ Vi har aldrig gået i takt med hinanden før. Os fra BUF og BSF. Det oplevede jeg virkelig, at vi gjorde i den her sag. Det var meget nemmere og alt blev hurtigere afklaret. Det blev et langt mere positivt forløb og samarbejde med familien”



# FRIKOMMUNEFORSØG OM ÉN PLAN

Regeringen og KL blev i 2015 enige om at igangsætte et frikommuneforsøg for perioden 2016-2020 om "Én plan for en sammenhængende indsats sammen med borgeren".

Ni kommuner har deltaget i frikommuneforsøget, nemlig Allerød, Ballerup, Fredensborg, Frederikssund, Furesø, Gribskov, Halsnæs, Helsingør og Hillerød Kommuner.

VIVE har gennemført en evaluering af frikommuneforsøget og har udgivet to rapporter om evalueringen med samme titel "Én plan for en sammenhængende indsats sammen med borgeren", henholdsvis en midtvejsevaluering fra 2019 og en slutevaluering fra januar 2021.

Midtvejsevalueringen og slutevalueringen adskiller sig fra hinanden på den måde, at midtvejsevalueringen primært bygger på kvantitative og kvalitative interview af medarbejdere og ledere, mens slutevalueringen primært bygger på survey til borgere og 98 konkrete casebeskrivelser.

Denne forskel mellem midtvejs- og slutevalueringen indebærer, at midtvejsevalueringen har mere fokus på de emner, der er beskrevet i denne publikation, end det er tilfældet for slutevalueringen. Det gælder fx temaer som ledelse, organisatoriske løsninger, fagprofessionelle roller, faglige metoder, implementeringsforhold m.v. Slutevalueringen har derimod større fokus på effekter for borgeren. Slutevalueringen undersøger fx, hvordan borgernes progression er understøttet som led i deltagelsen i forsøget, hvordan borgerne har oplevet deltagelsen i forsøget, hvad borgernes progression består i, og hvilke barrierer der er opstået i forhold til at opnå progression.

I det følgende fremhæves en række konklusioner fra de to evalueringer fra VIVE. Det skal understreges, at der især er fokus på konklusionerne fra midtvejsevalueringen, da den fokuserer på de samme temaer, som er beskrevet i denne publikation.

## Kommunernes fælles afsæt

De ni kommuner har alle arbejdet ud fra det mål, at Én plan skal skabe en mere helhedsorienteret indsats for borgere med komplekse udfordringer, så de i højere grad bliver i stand til at mestre eget liv og komme tættere på arbejdsmarkedet og blive en del af arbejdsfællesskabet.

Frikommunenetværket har formuleret følgende fire fælles obligatoriske kernelementer i forsøget:

- Borgeren har én plan
- Borgeren har færre indgange til forvaltningen
- Der arbejdes med progressionsmålinger

- Mål og opgaveløsning integreres på tværs af kommunens fagområder med sigte på kontinuitet og sammenhæng

Det har imidlertid været op til hver af de ni kommuner at vælge modeller for organisation og implementering, og derfor er der forskel på, hvordan frikommuneforsøget er tilrettelagt i hver af de ni kommuner.

## Sammen med borgeren

Det er et grundlæggende princip i forsøgsdesignet, at indsatsen foregår sammen med borgeren, og at der tages udgangspunkt i borgerens perspektiv, ressourcer og drømme. Hensigten er, at borgeren oplever et øget ejerskab til indsatsen, en øget motivation og et bedre samarbejde. Princippet om "Sammen med borgeren" er imidlertid udmøntet på mange forskellige måder i de ni kommuner.

De interviewede borgere i midtvejsevalueringen tilkendegiver, at de er positive over for at have færre personer, de skal forholde sig til, færre steder de skal møde op og tættere koordination mellem sagsbehandlere og mellem sagsbehandlere og udførere. De italesætter også, at de oplever at have mere ejerskab til indsatserne, at der bliver lyttet mere til dem, og at de har lettere ved at finde ressourcer i sig selv.

I midtvejsevalueringen deler ledere og medarbejdere disse vurderinger fra borgerne, og de fremhæver også, at relationsarbejde, vedholdenhed og kontinuitet ikke kan understreges nok. Lederne og medarbejderne fremhæver også, at det via denne tilgang og med fokus på vedholdenhed er lykkedes at rykke borgere, der har været længe i systemet.

I slutevalueringen fremhæves det, at de ni kommuner har prioriteret borgerinddragelsen – herunder formulering af mål sammen med borgeren – ganske forskelligt. Både surveybesvarelsener og casebeskrivelserne viser, at der har været stor variation i forhold til, om sagsbehandleren har lagt vægt på borgernes inddragelse, ressourcer og ønsker. Det kan i den sammenhæng fremhæves, at der var et tydeligt sammenfald i casebeskrivelserne. I de tilfælde, hvor der ikke blev arbejdet borgerinddragende, strandede progressionen enten på anstrengte relationer eller på, at borgerne ikke formåede at skabe de ændringer, de fagprofessionelle havde som mål.

Derimod fremhæver slutevalueringen, at der er en tendens til, at tingene lykkes bedre i de cases, hvor der aktivt støttes op om borgernes handlekraft.

## Én plan

Kommunerne er i frikommuneforsøget blevet fritaget fra lovbestemmelserne om, at der skal laves særskilte handleplaner for

borgeren på hvert fagområde. Dog skal kommunerne fortsat dokumentere de enkelte planer i de forskellige fagsystemer.

Midtvejsevalueringen viser, at 80% af lederne og medarbejderne er enten overvejende eller meget enige i, at borgeren har fået udarbejdet én plan fremfor flere forskellige – altså at modellen med én plan i hovedtræk er implementeret. Den samme opfattelse har de interviewede borgere.

Midtvejsevalueringen peger på forskellige udfordringer. Det gælder fx intentionen om at arbejde med én plan for den samlede familie. En familie kan bestå af mange medlemmer, og der kan være meget forskellige indsatser for de enkelte medlemmer af familien. Hertil kommer, at medlemmerne kan bo i forskellige kommuner, have udfordrende samarbejdsrelationer, og at det ikke nødvendigvis er hensigtsmæssigt at dele informationer mellem alle.

En anden udfordring handler om, at medarbejderne fortsat skal dokumentere i de forskellige fagsystemer. Én plan er så at sige lagt "oven i" den eksisterende administration, og det understøtter ikke en forenkling for medarbejderne, når det drejer sig om de tilknyttede administrative opgaver. Der er nemlig ikke en it-plattform, der understøtter princippet om kun at have én plan.

Slutevalueringen om effekter for borgerne konkluderer, at det med forsøget er lykkedes at skabe en indsats, som mange af de deltagende borgere – om end ikke alle – oplever som et markant forbedret samarbejde med kommunen, og at nogle borgere oplever at komme i job eller i uddannelse og/eller en bedre trivsel og et bedre helbred. Rapporten konkluderer derfor, at der gennem forsøget er skabt en positiv forskel i borgernes og familiers liv.

### En sammenhængende indsats

Frikommuneforsøget tilstræber at bryde med opdelt sagsbehandling i selvstændige siloer. Ønsket er at nedbringe parallelindsatser samt bidrage til hurtigere og mere fokuserede indsatser.

De ni frikommuner har anvendt forskellige løsninger for en sammenhængende indsats, og midtvejsevalueringen sammenfatter det i følgende tre modeller:

- Koordinerende sagsbehandling
- Samstemt tværgående sagsbehandling
- Integreret sagsbehandling

*Koordinerende sagsbehandling* anvendes, når eksisterende organisering og myndighedsroller fastholdes. I denne model prøver man at skabe nye samarbejdsformer i den eksisterende struktur.

*Samstemt tværgående sagsbehandling* dækker over modeller, hvor man etablerer faste tværgående teams på tværs af myndighedsområder eller myndigheds- og udføreområder. I den samstemte samarbejdsudgave bringer to eller flere parter hver deres kompetencefelt eller redskabskasse til bordet og mødes med borgeren.

*Integreret sagsbehandling* er i midtvejsevalueringen beskrevet som de modeller, hvor flere myndighedsområder er lagt sammen organisatorisk. Der er altså skabt en ny organisatorisk enhed, hvor myndigheds personer fra to eller flere områder nu sidder sammen og i princippet udfører samme opgaver med mulighed for at sparre med hinanden.

Midtvejsevalueringen konkluderer, at der er forskellige fordele og ulemper knyttet til de enkelte modeller. De skal også ses i lyset af, hvad man vil opnå. En række diskussioner går imidlertid igen på tværs af modellerne fx spørgsmål om, hvordan man sikrer faglig samstemthed på tværs, hvordan man sikrer dybde i fagligheden, hvor mange lovkomplekser én person kan dække over, og hvordan man koordinerer, når der er flere ledere inde over en sag.

Både midtvejsevalueringen og slutevalueringen konkluderer, at ledere og medarbejdere oplever, at borgerne får en hurtigere indsats. Der er også en oplevelse af, at der i en vis udstrækning er ryddet op i uhensigtsmæssigheder i den parallelle sagsbehandling og i langvarige forløb. Endvidere opleves det, at der er arbejdet mere fokuseret med sagerne, hvor den løbende progression eller mangel på samme får betydning for det videre arbejde.

### Færre indgange til forvaltningen

Alle ni kommuner har arbejdet med at skabe færre indgange for borgeren. I nogle tilfælde har borgeren haft én kontaktperson, i andre tilfælde et makkerpar eller et mindre team.

I VIVE's spørgeskemaundersøgelse svarer 80% af lederne og medarbejderne, at de er meget eller overvejende enige i, at borgerne har fået færre indgange. Borgerne er i henhold til midtvejsevalueringen meget tilfredse med den mere samstemte tilgang. Borgerne oplever en bedre sammenhæng i indsatserne, og de er meget tilfredse med, at de ikke hele tiden skal genfortælle deres situation.

I slutevalueringen har der også været fokus på borgernes oplevelse af, om der er sammenhæng i deres forløb, både i forhold til om medarbejderne samarbejder om borgerens forløb, og om de er samstemte om forløbet.

Konklusionen er, at borgerne i voksen- og ungeklyngerne er overvejende positive i deres vurdering af den overordnede sammenhæng

i forløbene. 59 % af borgerne i voksen- og ungeklyngerne oplever, at der i høj eller i meget høj grad har været sammenhæng i deres forløb. 21 % oplever, at der i nogen grad har været sammenhæng i deres forløb, mens 10 % oplever, at der i lav eller i meget lav grad har været sammenhæng i deres forløb.

På familieområdet er der en lavere andel af borgerne, der oplever sammenhæng i forløbene, hvilket kan hænge sammen med, at forløbene på familieområdet ofte er mere komplekse.

### Progressionsmålinger

Det har været et fælles afsæt for de ni kommuner, at der arbejdes med progressionsmålinger. 60% af lederne og medarbejderne er enten meget eller overvejende enige i, at der arbejdes systematisk med at indsamle og anvende progressionsmålinger. Progressionsmålinger vurderes dog samtidig som det sværeste element at implementere, dels fordi de er svære for borgerne at svare på, og dels fordi de er tids- og fokusrævende, eller ligefrem forstyrrende for samtalen med borgeren. Derfor er der i flere af kommunerne i frikommunenetværket stor fokus på at videreudvikle redskaber til progressionsmålinger, så redskaberne både understøtter dialogen med borgerne og er enkle at arbejde med.

I slutevalueringen har VIVE kategoriseret de 98 case-beskrivelser efter progression ved at sammenligne med, hvordan det gik borgerne ved indgangen af forløbet sammenlignet med ved afslutningen. Det fremgår af nedenstående tabel, at der i 57 ud af de 98 case-beskrivelser er opnået en udvikling i forhold til tilknytning til arbejdsmarkedet eller uddannelsessystemet, enten ved at borgeren er kommet i job eller i uddannelse, eller ved at der er igangsat en udvikling, sagsbehandlerne vurderer, går i den retning eller i sig selv har medført en væsentlig forbedring, fx for familierne. I tabellen er nogle af familiecasene markeret som todelte. Det betyder, at det går bedre for nogle af medlemmerne af familien, men ikke for alle. Det er fx i tilfælde, hvor der er progression for far, men ikke for mor.

### Behov for kompetenceudvikling

Det stiller nye krav til kompetencerne, når der skal arbejdes med helhedsorienterede indsatser. Det er en tydelig konklusion i frikommuneforsøget.

Der peges især på følgende udviklingsområder, hvor det typisk er nødvendigt at arbejde med kompetencerne:

- Både ledere og medarbejdere skal kunne rumme forandring, usikkerhed og flertydighed i modsætning til at gøre det, som man plejer

- Både ledere og medarbejdere skal kunne rumme og sætte sig ind i bredere og flere fagområder og dermed udfordre monofaglighed
- Den enkelte medarbejder skal i sit samarbejde med borgeren være i stand til at tage ansvar for selvstændig refleksion og handling frem for kun at have fokus på det, man i henhold til lovgivning er forpligtet til i form af fx antallet af samtaler og faste tilbud til borgeren
- Medarbejderen skal også udvikle kompetencer som "relationskompetent forandringsagent" frem for at have primært fokus på at være skarp på paragrafferne

Det fremhæves i mange af interviewene i midtvejsevalueringen, at succes for den helhedsorienterede indsats i høj afhænger af, om de rigtige kompetencer er til stede i organisationen.

I forhold til borgerkonsulenterne og de sagsbehandlere, der er involveret i de helhedsorienterede indsatser, kræver de tværgående løsninger et stort kendskab til forskellige lovgivninger. Medarbejderne fremhæver generelt, at det kræver en vis kapacitet at kunne have styr på flere lovgivninger.

Det fremhæves særligt, at beskæftigelseslovgivningen er fyldt med detail-regler, som den enkelte sagsbehandler skal kunne håndtere og tjekke af. De administrative systemer fungerer således, at manglende flueben i tjeklisterne kan føre til ministeriel påtale, og derfor er der stor fokus på at gøre tingene rigtigt. Sådanne sektorielle krav til stor administrativ akkuratess gør det vanskeligere for sagsbehandlerne at håndtere flere fagområder.

Den klassiske sagsbehandler finder tryghed i at have styr på paragrafferne. Midtvejsevalueringen konkluderer, at de ændrede roller i frikommune forsøget lægger op til i langt højere grad at fokusere på relationen til borgeren, således at der skabes tillid, vidensdeling, og så borgerens ressourcer kan mobiliseres. Dette indhold i samarbejdet med borgeren stiller store kompetencekrav til sagsbehandlerne, herunder kompetencer såsom psykologisk indsigt, indlevelsesevne og dialogværktøjer.

Frikommunenetværket har tilbudt et kompetenceudviklingsprogram inden for temaerne borgersamarbejde, frikommunelov og handlekraftig tværgående ledelse. De enkelte kommuner i frikommuneforsøget har herudover hver for sig tilbudt en bred vifte af forskellige aktiviteter – nogle mere end andre. Det gælder fx kurser

Kategori	Antal cases i alt	Ungeklyngen	Voksenklyngen	Familieklyngen
Progression	33 + 1 todelte	12	10	11 + 1 todelte
Delvis progression	22 + 1 todelte	5	11	6 + 1 todelte
Ingen progression	30 + 2 todelte	10	15	5 + 2 todelte
Regression	11	2	4	5
<b>I alt</b>	<b>98</b>	<b>29</b>	<b>40</b>	<b>29</b>

i andre lovområder, end det som sagsbehandlerne hidtil har siddet med. Det gælder også kurser i inddragende metoder m.v.

### Implementeringsforhold

Midtvejsevalueringen konkluderer, at det i de ni kommuner er nogenlunde de samme forhold, der fremhæves som henholdsvis fremmende eller hæmmende for implementeringen af de helhedsorienterede indsatser. Fire forhold fremhæves især, nemlig økonomi, ledelse, kultur og it/digitalisering.

De økonomiske barrierer udspringer bl.a. af, at økonomistyringen typisk er knyttet til hver opgavesøjle. De økonomiske effekter falder derfor ikke nødvendigvis i den søjle, der investerer. Derfor kan der være udfordringer med kassetænkning.

Det fremhæves også, at kulturen kan være en barriere, når der skal arbejdes helhedsorienteret med én plan. Der kan være stærke faglige kulturtræk knyttet til fagsiloerne, kendskabet til de komplekse lovområder og de kendte faglige rutiner. Det stiller nye og store krav til medarbejderne at arbejde helhedsorienteret. De skal ikke bare tage et større og bredere ansvar for fokus, refleksion og fremdrift. De skal også være mere relationskompetente for at kunne fungere som en form for forandringsagenter.

De interviewede ledere og medarbejdere fremhæver derfor i midtvejsevalueringen, at forsøget forudsætter investering i ledelse. Ikke

bare ledelse af kulturforandring, men også italesættelse af den faglige mening og bærende værdier, og rammesætning, prioritering af arbejdsopgaver, afklaring af arbejdsdeling og lignende ledelsestemaer. Eventuel manglende ledelsesopbakning på disse områder vil være en central barriere.

I slutevalueringen peges der også på flere systembarrierer for den helhedsorienterede indsats. Evalueringen konkluderer:

- At der er et dilemma i at have helhedsorienterede løsninger ved siden af den almindelige drift. Dette giver nemlig anledning til diskussioner om ressourcer, serviceniveauer og fagligheder og tenderer til at skabe koordinationsbarrierer. Disse emner skal håndteres ledelsesmæssigt.
- At der er et dilemma i, at lovhjemler er bygget op om mangler. Det er således mangler, diagnoser, handicap og store trivselsudfordringer, der udløser midler til støtte. Det vanskeliggør metoden til at arbejde med at opbygge ressourcer

Slutevalueringen fremhæver derfor, at lovhjemler bygget op om mangler risikerer at føre til en forvaltningspraksis med stop-and-go løsninger. For at arbejde helhedsorienteret er det vigtigt at have et grundlag, hvor man kan skabe langsigtede løsninger.



## Hvad siger borgere og medarbejdere i frikommunerne?

I frikommuneforsøget har de ni kommuner udfordret deres egen styring, organisering, faggrænser og forvaltningskultur for at skabe en mere sammenhængende indsats sammen med borgeren.

Borgere og medarbejdere har løbende kommenteret og givet tilkendegivelser om, hvordan de oplever forandringerne. I det følgende er der udvalgt eksempler på citater, som frikommuneforsøgets sekretariat har udvalgt, og som belyser forskellige temaer i arbejdet.

### Større kontinuitet:

Borgerne fortæller, at manglende kontinuitet i forhold til sagsbehandlere og borgerkonsulenter påvirker relationen, fremdriften og tilliden negativt. Manglende kontinuitet giver borgeren en oplevelse af at være et nummer i rækken og at "systemet" ikke har interesse i borgeren

*“ Hvis jeg er begyndt at bygge tillid op, så åbner jeg også op. Og det er faktisk først der, man kan få den hjælp, der er brug for. Så hvis jeg konstant bliver skiftet til en ny sagsbehandler, så gør det intet godt. Det er meget få mennesker, der er fuldstændig åbne og klar med det samme. Så det, med at de er der et stykke tid, har hjulpet mig ekstremt meget, fordi jeg ved, hvem jeg kan gå til, hvis det hele koger over. Så føler man sig ikke alene i verden*

*(Citat fra borgerinterview)*

### Sammenhæng og bedre adgang:

De interviewede borgere oplever en væsentlig højere grad af sammenhæng, kontinuitet og tilgængelighed, og de oplever i højere grad at blive set som den person, de er, frem for en sag. De tilkendegiver, at der er kommet færre indgange og mere sammenhæng.

*“ Før skulle du selv opsøge en fra hver afdeling. For hver ting skulle du bruge en masse energi. Og når du er sårbar og er presset på næsten alle områder, så har du ikke så stort et overskud til at henvende dig til alle de steder. Det var før. Nu er det ligesom om, der bliver taget hånd om hele dit liv, fra du træder ind af døren*

*(Citat fra borgerinterview)*

### Vi lykkes sammen – borgeren først:

Kommunerne har udnyttet mulighederne for at tænke og arbejde "ud af boksen" og se på borgeren i et nyt og mere helhedsorienteret lys. De har fx haft et tæt samarbejde med borgerne om at skabe en mere sammenhængende plan og indsats.

*“ Da jeg så fandt ud af, at de virkelig ville hjælpe mig, så har det været en støt pil opad for hele mit liv med alt, hvad det indebærer. Jeg har haft en kontaktperson, hvor jeg virkelig har følt, at hun ville gøre alt for, at jeg skulle komme op igen. Så det har været en verden til forskel*

*(Citat fra borgerinterview)*



**Bedre tilgængelighed:**

Mange borgere beskriver, hvor svært det kan være at komme igennem til en sagsbehandler. Tilgængeligheden er ifølge borgerne væsentlig i forhold til at have en fungerende relation, hvor borgeren ikke oplever at stå alene, når tingene brænder på, eller oplever at tingene går i stå.

*“ Der var ikke nogen tilgængelighed. Hvis du fik fat i dem, så kunne du aftale møder om to uger, men når du er i en krisesituation, så nytter det jo ikke noget, at du får et møde om tre uger. Nu er der selvfølgelig forskel på tingene, men der er nogle tilfælde, hvor det skal være her og nu, hvis det skal lykkes for dig*

*(Citat fra borgerinterview)*

*“ Det har været en af tingene for et godt samarbejde – at de er til stede. Når de siger A, skal de også sige B. De kan ikke bare forvente, at vi sidder og laver en masse fine mål og fremtidsplaner – det skal også hænge sammen i praksis. Det skal være realistisk, og man skal være indstillet på at være ærlig som borger, og så skal man ikke være bange for at spørge om hjælpen. Men dem på den anden side af bordet skal også være klar til at gribe én*

*(Citat fra borgerinterview)*

**Faglig mening:**

Midtvejsevalueringens interview af medarbejdere peger i retning af, at der er sket en nedbringelse af uhensigtsmæssige parallelindsatser, at løsningerne bliver mere sammenhængende, kan leveres hurtigere, og at der sker en tværgående læring.

*“ Det er mit område, og det er dit område. Men det er ikke ensbetydende med, at vi ikke kan finde en fælles vej. Det er det, som jeg har lært herfra. Det giver bare mening for alle parter*

*(Citat fra medarbejderinterview)*

*“ Vi har formået at få fat i nogen, som jeg også har kendt før projektet startede, hvor jeg bliver meget imponeret over de ressourcer, som de har. Vi har altid haft et godt samarbejde med jobcenteret, men det er bare meget tættere. Nu er jeg en del af det. Jeg kan bare se, at det rykker borgerne på en anden måde at få de her borgere, som jeg har fulgt i 2-3 år på misbrug, men fordi de pludselig bliver tilbudt beskæftigelse og andre tilbud, så formår de faktisk at holde sig ædru. Det giver dem mening*

*(Citat fra medarbejderinterview)*



## BILAG

# AFTALE MELLEM REGERINGEN OG KL APRIL 2019 OM KOORDINERENDE SAGSBEHANDLING

## Opfølgning på aftale om rammerne for en helhedsorienteret indsats for borgere med komplekse problemer

I en lang række kommuner har man over en længere periode haft fokus på at udvikle en mere tværgående sammenhæng i indsatser for borgere, der modtager mange ydelser eller indsatser på tværs af forvaltninger og lovgivninger. Regeringen og KL er på den baggrund enige om at følge og understøtte denne udvikling.

Regeringen har i december 2018 indgået en principaftale med en bred kreds af Folketingets partier om et grundlæggende opgør med silotænkningen. Med aftalen er der bl.a. enighed om principperne for en ny hovedlov, som skal skabe bedre rammer for en mere helhedsorienteret indsats for borgere med komplekse problemer, så flere bliver i stand til at mestre eget liv og få fodfæste på arbejdsmarkedet.

Regeringen og KL er enige om, at borgere med komplekse og sammensatte problemer, som modtager indsatser fra forskellige sektorlove, skal opleve en kommunal forvaltning, som tilrettelægger en koordineret, sammenhængende og overskuelig indsats for borgeren. Den koordinerede sagsbehandling fordrer et højt niveau af samarbejde og videndeling mellem sagsbehandlere eller teams af sagsbehandlere i kommunerne, så borgeren ikke selv oplever at skulle varetage koordinationen.

Der er i forlængelse heraf enighed om en række principper for koordinerende sagsbehandling efter den kommende nye hovedlov, ligesom der er enighed om, at kommunerne udvikler lokalt tilpassede modeller for organisering og styring, som kan understøtte, at sagsbehandlere, der arbejder efter den nye hovedlov, har gode muligheder for at koordinere og handle i borgerens sag med udgangspunkt i de aftalte principper.

### En sammenhængende offentlig sektor

Kommunernes opgaver på velfærdsområderne er mangeartede – og alle opgaver kan ikke ligge i én enhed. Derfor er de fleste kommuner organiseret i sektoropdelte forvaltningsområder eller enheder. Det understøtter, at der er den tilstrækkelige faglige specialisering til, at medarbejderne kan løfte opgaverne på et højt niveau.

For borgere med komplekse og sammensatte problemer betyder det imidlertid, at deres kontaktflade med den offentlige sektor kan blive uoverskuelig og i nogle tilfælde trække i forskellige retninger. Tilsvarende kan det være vanskeligt for sagsbehandlere i en enkelt enhed at skabe et samlet overblik over borgerens kontaktflader. Nyere forskning fra Beskæftigelsesindikatorprojektet understreger samtidig, at kontinuitet i borgerens kontaktflade med sagsbehandlere er centralt for at bringe udsatte borgere tættere på arbejdsmarkedet.

Regeringen og KL er i forlængelse heraf enige om, at borgere med komplekse og sammensatte problemer, som modtager en indsats efter den nye hovedlov skal opleve, at de har en primær indgang til kommunen, som har mulighed for at tage et samlet ansvar for at koordinere borgerens sagsforløb på tværs af kommunale enheder, og at borgeren ikke skal opleve selv at skulle varetage koordinationen.

Der er samtidig enighed om, at en effektiv indsats for borgere med komplekse behov fremmes af, at borgeren har en overskuelig kontaktflade med den kommunale forvaltning, som gør det muligt at opbygge en relation til få myndighedspersoner. Det skaber de bedste rammer for, at borgeren kan opbygge tillid til det offentlige system og fokusere på mestring af eget liv og progression mod arbejdsmarkedet. Målet er således, at borgerne skal opleve kontaktfladen med kommunen som overskuelig og kommunen som en enhed, der "taler med én stemme".

### En koordinerende sagsbehandling

Parterne er enige om, at borgere og familier, som samtykker til en helhedsorienteret plan og/eller indsats efter den nye hovedlov skal tilbydes en helhedsorienteret indsats med kontakt til så få myndighedspersoner som muligt, som sammen har ansvaret for at sikre en koordineret sagsbehandling på tværs af de sektorer, som indgår i den nye hovedlov.



Der er i forlængelse heraf enighed om en række principper for, hvad de myndighedspersoner, som varetager den koordinerede sagsbehandling, skal sikre, jf. boks 1.

## **Boks 1**

### **Principper for koordinerende sagsbehandling**

#### **Den koordinerede sagsbehandling skal bidrage til, at:**

- 1. Skabe relationen til borgeren.** En helhedsorienteret indsats bygger på en tillidsfuld relation baseret på samarbejde med fokus på empowerment og involvering af borgerens egne ressourcer og mål om et bedre liv tættere på arbejdsmarkedet. Det fremmes ved, at antallet af sagsbehandlere og kontaktpersoner begrænses mest muligt. Samtidig bør sagsbehandlerkontinuitet have høj prioritet. Koordinerende sagsbehandling kræver et tæt samarbejde og løbende vidensdeling mellem involverede myndighedspersoner, således at borgeren oplever, at kommunen "taler med én stemme", og at borgeren ikke oplever selv at skulle koordinere i mellem sagsbehandlere.
- 2. Sikre den røde tråd i forløbet.** Den koordinerede sagsbehandling skal tage afsæt i én helhedsorienteret plan, hvor målene i borgerens og/eller familiens plan hele tiden sætter retningen for indsatsen. Den koordinerende sagsbehandling skal sikre, at delmål er prioriterede, og at indsatser er tæt koordinerede tids- og indholdsmæssigt. Det kræver, at der på tværs af fagområder arbejdes efter klare fælles mål med fokus på, at borgeren skal bringes tættere på at mestre eget liv og komme tættere på arbejdsmarkedet. Det kræver samtidig stærke rammer for tværgående koordination og samarbejde på ledelsesniveau.
- 3. Handle på tværs.** Den koordinerede sagsbehandling skal sikre, at aftalte indsatser i borgerens plan bliver igangsat, og at de er sammenhængende, samt at der handles på nye oplysninger, som nødvendiggør justeringer i planen. Det kræver, at kommunen udvikler lokalt tilpassede modeller for styring af indsatsen, som i nogle tilfælde bryder med nuværende fagopdelte organiseringsformer. Der vil være behov for modeller for at allokere ressourcer og bevillingskompetencer til den helhedsorienterede indsats og samtidig sikre et klart budgetansvar. Det kræver samtidig tværgående koordinationsstrukturer, som muliggør stillingtagen til bevilling af indsatser og inddragelse af fagligheder uden for den enkelte enheds eget handlerum.
- 4. Følge op på fremdriften.** Medarbejdere, der varetager den koordinerede sagsbehandling, har en central rolle med løbende at følge op på progression i forhold til delmål og mål i borgerens eller familiens koordinerende plan. Det er således vigtigt, at der løbende er den fornødne opmærksomhed på, om de igangsatte indsatser bidrager til at bringe borgeren tættere på at mestre eget liv og få fodfæste på arbejdsmarkedet. Det kræver, at der på tværs af de involverede fagområder skabes en fælles ramme for dokumentation og opfølgning på progression for borgeren.
- 5. Bygge broen videre.** Sagsbehandlingen skal helt fra start have fokus på mulighederne for at involvere virksomheder, civilsamfund og borgerens netværk som en central del af løsningen på at hjælpe borgeren videre til et mere selvstændigt liv med uddannelse eller beskæftigelse. Det kræver bl.a., at kommunen har et stærkt fokus på at skabe gode samarbejdsformer med virksomheder og civilsamfund, som sagsbehandlere kan trække på.

Der er enighed om, at koordinerende sagsbehandling kan varetages af én eller flere myndighedspersoner for at sikre faglig ekspertise og kendskab til regler – samt skabe kontinuitet ved sygdom, orlov og jobskifte mv. Det fordrer et højt niveau af samarbejde og vidensdeling mellem sagsbehandlerne, så borgeren ikke selv oplever at skulle varetage koordinationen.

Der er samtidig enighed om, at en medarbejder, der varetager den koordinerede sagsbehandling, samtidig godt kan varetage andre roller i borgerens sag end myndighedsrollen. Det kan fx være rollen som mentor, støtteperson eller virksomhedskonsulent. Det kan i nogle tilfælde skabe et godt grundlag for at opbygge en tillidsfuld relation til borgeren og forenkle borgerens kontaktflader med den kommunale forvaltning.

### **Organisering, ledelse og styring skal understøtte koordinerende sagsbehandling lokalt**

Regeringen og KL er med forståelsen enige om at arbejde videre efter disse principper for koordinerende sagsbehandling.

Regeringen og KL er enige om, at implementeringen af koordinerende sagsbehandling vil kræve en stor omstilling i mange kommuner.

Hvis sagsbehandlerne skal kunne sikre en rød tråd i forløbet og handle på tværs af områder vil det i de fleste kommuner kræve, at der udvikles nye lokalt tilpassede modeller for styring af indsatsen, som ofte vil bryde med nuværende fagopdelte organiseringsformer. Dette kræver samtidig et stærkt ledelsesfokus på tværs af fagsøjler, som støtter op om fælles mål, hvor rehabilitering og fremtidig arbejdsmarkedskontakt er ledetråd.

Der vil være behov for modeller for at allokere ressourcer og bevillingskompetencer til den helhedsorienterede indsats og samtidig sikre et klart budgetansvar.

Der vil samtidig være behov for adgang til tværgående koordinationsstrukturer, som muliggør stillingtagen til bevilling af indsatser uden for sagsbehandlerens handlerum og som kan sikre inddragelse af relevante fagligheder fra andre dele af forvaltningen. Der er enighed om, at det ikke giver mening at udvikle en central løsning på dette, som kan gælde for alle kommuner. Der er derimod behov for at udvikle lokalt tilpassede løsninger og så vidt muligt bygge videre på eksisterende velfungerende koordinationsmekanismer lokalt.

### **Proces for implementering og opfølgning**

Som led i det implementeringsunderstøttende arbejde med reformen vil parterne udarbejde et inspirationsmateriale til, hvordan kommunerne lokalt kan indrette organisering og økonomistyring, så det understøtter den koordinerede sagsbehandling. For at understøtte implementeringen vil regeringen og KL endvidere i fællesskab løbende samle systematisk op på kommunernes implementeringsindsats, herunder med henblik på at opsamle erfaringer på tværs af kommunerne og understøtte gode rammer for implementeringen.

Parterne er samtidig enige om at følge op på kommunernes arbejde med at udvikle lokalt tilpassede modeller for koordinerende sagsbehandling i forbindelse med den evaluering af den nye hovedlov, som er forudsat gennemført to år efter lovens ikrafttræden ifølge den politiske aftale om rammerne for reformen. Fokus for opfølgningen vil være på kommunernes erfaringer med at implementere forskellige modeller for koordinerende sagsbehandling, samt på om flere borgere med komplekse og sammensatte problemer oplever bedre, helhedsorienterede løsninger. Dette er parterne enige om at følge op på via følgende indikator, som er en del af regeringens reformudspil "Sammen med borgeren – en helhedsorienteret indsats":

Andelen af borgere med komplekse og sammensatte problemer, der oplever sammenhængende forløb, skal stige år for år frem til 2022.





KL  
Weidekampsgade 10  
2300 København S  
Tlf. 3370 3370  
[kl@kl.dk](mailto:kl@kl.dk)  
[www.kl.dk](http://www.kl.dk)  
 [@kommunerne](https://twitter.com/kommunerne)  
 [facebook.com/kommunerne](https://facebook.com/kommunerne)

Produktionsnr. 830648