



**Social- og
Boligstyrelsen**

Seks kritiske succesfaktorer for implementering af helhedsorienteret indsats for udsatte voksne

Februar 2023

Viden til gavn

Publikationen er udgivet af
Social- og Boligstyrelsen
Edisonsvej 1
5000 Odense C
Tlf.: 72 42 37 00
E-mail: info@socialstyrelsen.dk
www.sbst.dk

Udgivet februar 2023

Download eller se rapporten på
www.sbst.dk.

Der kan frit citeres fra rapporten med angivelse
af kilde.

Digital isbn: **978-87-94371-26-1**

Indhold

Forord	2
Ledelsesresumé	3
Metode.....	6
Målgruppen.....	7
Typiske udfordringskombinationer og kontakt til velfærdsområder.....	8
Indsats- og udgiftsbillede for borgere med komplekse problemer	10
Budgetøkonomiske konsekvenser ved beskæftigelse som succesmål	12
Drivkræfter og barrierer for helhedsorienteret indsats	14
Centrale udfordringer i kommunernes omstilling.....	15
Seks kritiske succesfaktorer som svar på udfordringsbilledet	16
Kritiske succesfaktorer	17
Et tydeligt <i>hvorfor</i> helhedsorientering.....	17
Strategisk forankret fælles mål.....	19
Tydeligt organiserende rammer for arbejdet omkring borgeren.....	21
Smidig og klar styringsramme	24
Prioritering af faglige relationer	27
Stærkt fagligt grundlag	31

Forord

Antallet af borgere, som har behov for indsatser og ydelser på tværs af kommunen, er stigende. Det stiller nye krav til indsatsen i vores velfærdssamfund og i kommunerne. Først og fremmest stiller det krav om en koordineret og helhedsorienteret indsats, hvis vi skal hjælpe denne gruppe af borgere. En helhedsorienteret indsats der sikrer en nem og enkel adgang til kommunen, hvor den enkelte borger kan få hjælp til sine samlede udfordringer, og hvor den indsats, der tilbydes, udspringer af borgerens behov, ønsker og drømme.

Det er samtidig svært i en offentlig sektor, som er delt op efter lovgivning, budgetter og organisering, netop at levere den helhedsorienterede indsats. Når det ikke sker, kan det desværre have store menneskelige konsekvenser for borgerne og deres pårørende, og kommunerne vil opleve at bruge betydelige ressourcer på en indsats, som ikke får den tilstrækkelige effekt.

Med afsæt i de senere års store fokus på helhedsorienteret indsats for borgere med komplekse problemer ønsker vi at formidle viden om kritiske succesfaktorer fra denne analyse, som er anvendelige for de kommuner, der er i gang eller står overfor at iværksætte initiativer omkring helhedsorienterede indsatser.

Mange kommuner er allerede i gang, og et vigtigt fokus i analysen har netop været at afdække erfaringerne fra disse kommuner, hvor nogle er nået langt, mens andre fortsat er i opstartsfasen. Der er ikke en hurtig og enkel løsning, men de kommuner, som lykkes med omstillingen, oplever, at den helhedsorienterede dagsorden både gør en stor forskel for den enkelte borger, og at indsatsen kan være med til at frigøre ressourcer i kommunen.

Formålet med analysen har været at afdække, hvilke drivkræfter og barrierer der er på spil, når en kommune ønsker at arbejde helhedsorienteret med udsatte borgere, og ikke mindst hvad de kritiske succesfaktorer er for at lykkes. Som analysen viser, er de organisatoriske, styringsmæssige og ledelsesmæssige rammer helt afgørende for, at den faglige indsats kan lykkes.

Der skal lyde en stor tak til Hjørring, Syddjurs, Ikast-Brande, Esbjerg, Odense, Halsnæs og Ballerup Kommune for at give et indblik i jeres arbejde med at omlægge til helhedsorienterede indsatser. Vi håber med analysen at kunne inspirere til det videre arbejde med helhedsorientering og ser frem til at fortsætte dialogen med alle kommuner, der gerne vil være med.

God læselyst.

Venlig hilsen

Jakob Lyng Lind
Vicedirektør
Social- og Boligstyrelsen

Ledelsesresumé

Antallet af borgere, som har behov for indsatser og ydelser på tværs af kommunen, har været stigende over de seneste år og talte i 2020 176.000 personer. Borgere i målgruppen for helhedsorienterede indsatser er en forskelligartet gruppe med forskellige udfordringskombinationer, der trækker på forskellige typer af indsatser på tværs af velfærdsområder i den enkelte kommune.

Den mest typiske kombination af udfordringer er kombinationen af det at være langt fra arbejdsmarkedet og have en psykisk lidelse. 99.000 borgere svarende til 56 pct. af den samlede målgruppe havde denne kombination af udfordringer. Generelt havde mere end hver tredje i målgruppen kontakt til psykiatrisk sygehus i 2020.

Tyngden i komplikationer blandt borgere i målgruppen eksemplificeres af, at målgruppen kun udgjorde 4 pct. af den samlede befolkning, mens kommunerne anvendte 41 mia., svarende til 26 pct., af deres samlede udgifter i 2020 på målgruppen. Ses der på beskæftigelse, modtog borgere i målgruppen for en helhedsorienteret indsats 19 mia. kr. i overførselsindkomst i 2020, hvilket svarer til, at en borger i gennemsnit var på overførselsindkomst i 43 ud af årets 53 uger.

Hvis kommunerne lykkes med at hjælpe flere borgere med komplekse udfordringer tættere på arbejdsmarkedet, har det derfor ikke alene en stor menneskelig værdi for den enkelte borger, der vil også være et væsentligt økonomisk potentiale på tværs af velfærdsområderne i kommunerne, når borgerne lykkes med at få et stærkere fodfæste på arbejdsmarkedet. De borgere i målgruppen, der i løbet af 2020 havde hhv. mindre end en månedsk beskæftigelse og mere end seks måneders beskæftigelse, modtog således ydelser og aktiviteter for hhv. knap 300.000 kr. og under 100.000 kr. om året, når der tages højde for den kommunale skatteindtægt ved beskæftigelsen.

De syv kommuner, som indgår i analysen, er forskellige steder i omstillingen til en helhedsorienteret indsats, men de oplever, at investeringen i helhedsorientering for udsatte voksne bidrager med en positiv gevinst for borgerne.

På tværs af kommunerne oplever de, at en helhedsorienteret indsats tilvejebringer et mere målrettet og fokuseret fagligt grundlag for tilpassede og fleksible løsninger for den enkelte borger, som giver bedre mening og i højere grad lykkes med at skabe en positiv udvikling mod et velfungerende liv. Dermed giver helhedsorienteret indsats grundlag for bedre udnyttelse af kommunens ressourcer.

At omstille og tilpasse de kommunale organisationer til at arbejde helhedsorienteret er imidlertid en omfattende og længerevarende organisatorisk opgave. Kommunerne fremhæver tre centrale udfordringer, som kan stå i vejen for arbejdet med helhedsorienteret arbejde:

- *Indsnævret mulighedsrum på tværs af lovgivninger*
I de professionsfaglige kulturer på tværs af lov- og fagområder og forvaltninger er der forskellige tilgange og perspektiver på formål, indsatser og mål for borgeren. Manglende kendskab på tværs af områder står i vejen for sammenhængende indsatser, hvor det fulde mulighedsrum på tværs af lovgivninger udforskes og udnyttes.

- **Manglende tværgående økonomiske incitamentsstrukturer**
De sektoropdelte lovområder er ofte forankret i forskellige forvaltninger med hver deres budget og styringskæde. Manglende tværgående incitamentsstrukturer udfordrer lysten til og muligheden for at samarbejde økonomisk – og dermed også fagligt – når det er uklart, hvordan de sammenhængende forløb på tværs af områder skal finansieres.
- **Manglende fundament for tværgående ledelse**
Specialiseringen af fagområder betyder i praksis, at de enkelte fagforvaltninger i kommunerne langt hen ad vejen opererer som selvstændige organisationer med separate ledelsesstrenger. Manglende mandat og opbakning fra øverste ledelse til at lede ind i det tværfaglige rum hæmmer det tværgående samarbejde på medarbejder- og borgerniveau.

Kommunerne fortæller om de ovenstående udfordringer som en naturlig motivation for at iværksætte omstillingsprocessen og som væsentlige at have med i tilrettelæggelsen af helhedsorienteret indsats helt fra start.

Med afsæt i udfordringsbilledet udspringer seks kritiske succesfaktorer for, hvordan man som kommune kan lykkes med at omstille og tilpasse sin organisation til at arbejde med helhedsorienteret indsats for borgere med komplekse problemer. Erfaringen fra kommunerne viser, at de seks kritiske succesfaktorer er gensidigt afhængige og skal prioriteres på lige fod.

➤ **Et tydeligt hvorfor helhedsorientering**

Det er en grundlæggende forudsætning for at bedrive helhedsorienteret indsats, at der i direktionen, hos ledere og medarbejdere på tværs af velfærdsområder aktivt er taget stilling til, *hvorfor* der skal arbejdes helhedsorienteret, og herefter *hvordan* helhedsorientering skal forstås. I arbejdet med at skabe en fælles fortælling om *hvorfor* er det afgørende med et lokalt perspektiv på, hvad der skal udgøre helhedsorientering i den enkelte kommune, og som dermed skal sætte retningen for den betydelige omstilling og tilpasning af organisationen, helhedsorientering indebærer.

➤ **Strategisk forankret fælles mål**

En forudsætning for implementering af helhedsorienterede indsatser er, at der på tværs af organisationen arbejdes med ét fælles tydeligt defineret mål for helhedsorienteret indsats, som er forankret i topledelsen og/eller på det politiske niveau. Ét fælles mål for helhedsorienteret indsats skal være retningsgivende i arbejdet med den enkelte borger, så medarbejdere på tværs af fagområder alle arbejder med at støtte borgeren mod det fælles mål.

➤ **Tydeligt organiserende rammer for arbejdet omkring borgeren**

En forudsætning for helhedsorienterede indsatser er, at der er klare og entydige organiserende rammer for tværfagligt samarbejde, som sikrer, at borgeren hurtigt kan modtage ét sammenhængende forløb, på trods af at vedkommendes udfordringer spænder over flere fag- og lovområder.

➤ **Smidig og klar styringsramme**

Kommunen skal sikre en smidig og klar styringsmæssig ramme omkring det tværfaglige samarbejde. Det indebærer, at etablere rammer der understøtter en agil beslutningskompetence, så der hurtigt kan træffes afgørelse og igangsættes helhedsorienterede løsninger for den enkelte borger. Samtidig skal rammerne sikre en klar struktur for involvering af ledelse, når der er behov for afklaring af indhold eller økonomi i løsningen til borgeren.

➤ **Prioritering af faglige relationer**

Det tværfaglige samarbejde i helhedsorienterede indsatser er drevet af stærke faglige relationer, hvor alle møder hinanden med åbenhed, respekt, nysgerrighed og hjælpsomhed samt har tillid til hinanden på tværs af faggrupper og forvaltninger. Det gælder både på medarbejder- og lederniveau. Det er hertil afgørende, at der er en ramme, hvor tid til samarbejde er prioriteret på tværs af velfærdsområder, og at ansvaret for at gennemføre de tværfaglige møder placeres, så det ikke risikerer at være alle og dermed ingen, der har det som en prioriteret opgave.

➤ **Stærkt fagligt grundlag**

Helhedsorienterede løsninger kræver nytænkning og samspil på tværs af fagligheder, så de rette individuelle løsninger for borgerne kan findes. En forudsætning for dette er et solidt fagligt grundlag bestående af en kombination af stærk specialfaglighed inden for respektive sektorlovgivninger kombineret med et stærkt tværgående fokus, så muligheder på tværs af sektorlovgivninger aktiveres. Stærke specialfagligheder dækker over viden om lovgivningens indhold, intentioner og mulighedsrum samt generel forståelse af borgernes problemstillinger, vægtningen af faglige hensyn og god praksis inden for et fagligt område.

Metode

Eksisterende litteratur

Som en del af analysen af drivkræfter og barrierer for implementering af helhedsorienteret indsats er der gennemført en litteraturgennemgang rettet mod eksisterende viden om implementeringen af helhedsorienterede indsatser i danske kommuner og en intern vidensafdækning i Socialstyrelsen via interviews om forskellige målgrupper og helhedsorienteret indsats med faglige nøglepersoner.

Registerbaseret målgruppeanalyse

For at eksemplificere hvilke borgere der kunne være i målgruppen for helhedsorienterede indsatser, anvendes en registerbaseret målgruppe. Denne målgruppe er ikke afgrænset til målgruppen i Aftale om rammerne for en helhedsorienteret indsats for borgere med komplekse problemer'. Borgere i den registerbaserede målgruppe for helhedsorienterede indsatser er udledt ved at kortlægge borgere over 18 år, der i 2020 var registreret i de nationale registre med en kombination af udvalgte udfordringer listet nedenfor. En borger indgår i målgruppen, hvis denne har været i en hjemløshedssituation eller har en kombination af minimum to af de udvalgte udfordringer:

- På kanten af arbejdsmarkedet
- Hjemløshed
- Dom for kriminalitet
- Udvalgte ydelser efter lov om social service på baggrund af en fysisk funktionsnedsættelse
- Voldsudøver
- Udvalgte ydelser efter lov om social service på baggrund af en psykisk funktionsnedsættelse
- Udvalgte psykiske lidelser
- Alkoholmisbrug
- Stofmisbrug
- Udvalgte ydelser efter lov om social service på baggrund af sociale problemer
- Voldsudsat
- Forælder til et barn der modtager en foranstaltning

Anm: Borgere defineres som på kanten af arbejdsmarkedet, hvis denne modtager førtidspension, er i ressourceforløb eller er aktivitetsparat kontanthjælpsmodtager. Udvalgte psykiske lidelser defineres som, at borgeren modtager udvalgte ydelser efter lov om social service på baggrund af en sindslidelse, eller hvis borgeren har en psykisk lidelse med behandling på sygehuse. Borgere defineres i hjemløshed, hvis denne har haft ophold på §110-boform.

På baggrund af den Socialøkonomiske Investeringsmodel (SØM) kortlægges individhenførbare ydelser og aktiviteter, samt de udgifter kommunerne har til disse ydelser og aktiviteter.

Interviews i udvalgte kommuner

Der er afholdt 29 interviews med i alt 72 informanter på tværs af syv udvalgte kommuner, som led i at opnå en dybdegående forståelse af drivkræfter og barrierer for implementeringen af en helhedsorienteret indsats. Kommunerne er udvalgt på baggrund af deres erfaring med at arbejde helhedsorienteret omkring borgere på tværs af udvalgte snitflader i kommunen. Der har således været et fokus på at interviewe kommuner, som har erfaring med at arbejde helhedsorienteret med henblik på både at kunne udlede barrierer for implementeringen, men også væsentlige drivkræfter til at overkomme disse.

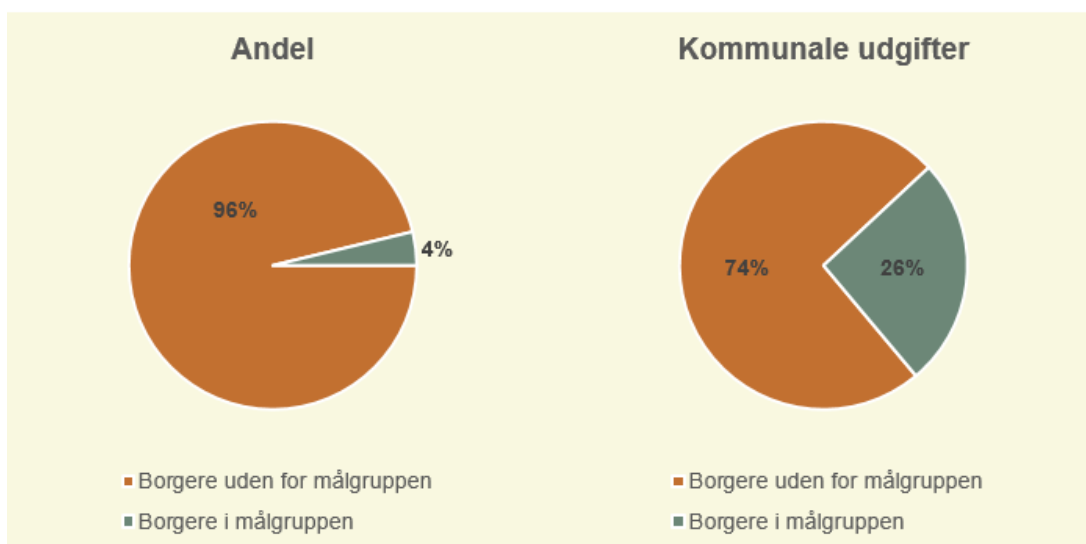
Interviewene er som udgangspunkt gennemført i fokusgrupper bestående af grupper med hhv. direktører/chefer, driftsledere og nøglemedarbejdere/koordinatorer. Enkelte interviews er af praktiske årsager gennemført som individuelle interviews. Udsagn fra interviews er systematisk analyseret med henblik på at udlede kritiske succesfaktorer. Hertil er der foretaget en faglig vurdering af Socialstyrelsens specialister og anvendt eksisterende litteratur i prioriteringen af de kritiske succesfaktorer.

Målgruppen

Borgere i målgruppen for helhedsorienteret indsats er borgere med samtidige og komplekse udfordringer. Dette betyder, at de ofte modtager ydelser og aktiviteter på tværs af aktører og kommunale forvaltninger.

Tyngden i komplikationer blandt borgere i målgruppen for en helhedsorienteret indsats eksemplificeres af, at mens målgruppen kun udgjorde 4 pct. af den samlede befolkning, 176.000 personer, anvendte kommunerne 41 mia., svarende til 26 pct., af deres samlede udgifter på målgruppen, jf. figur 1. Omkostningstyngden til borgere i målgruppen for en helhedsorienteret indsats er især markant, når der fokuseres på udgifter til sociale serviceydelser. Kommunerne anvendte således 17 mia., svarende til 90 pct., af de samlede udgifter til sociale serviceydelser på borgere i målgruppen for en helhedsorienteret indsats.¹

Figur 1: Andel af borgere i målgruppen for helhedsorienterede indsatser, samt andelen af samlede kommunale udgifter til disse borgere i 2020.



Anm: Figuren viser andelen af den danske befolkning over 18 år, der i 2020 var hhv. uden for og i målgruppen for helhedsorienterede indsatser samt andelen af de samlede kommunale udgifter i 2020 til samme borgere. Borgere i målgruppen for helhedsorienterede indsatser er udledt på baggrund af kombinationer af udfordringer, jf. metodeboks.
Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata fra Danmarks Statistik og Den Socialøkonomiske Investeringsmodel, SØM.

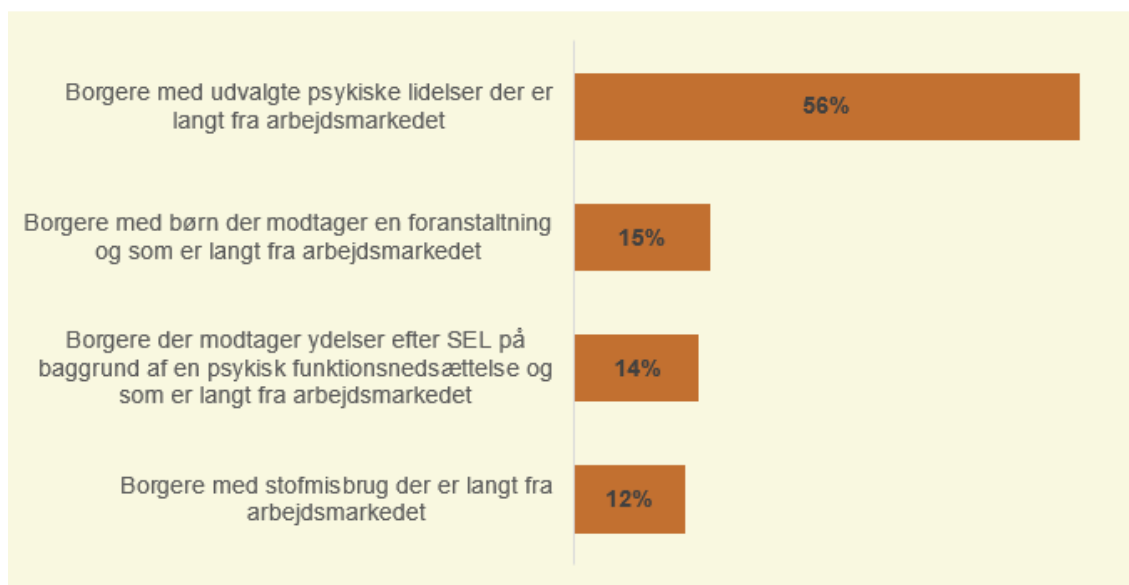
¹ Disse tal er ikke opgjort i nærværende rapport, men kan indhentes ved kontakt til Social- og Boligstyrelsen.

Typiske udfordringskombinationer og kontakt til velfærdsområder

I forbindelse med omstillingen til arbejdet med helhedsorienterede indsatser er det afgørende at tilvejebringe et overblik over, hvad der karakteriserer målgruppen for helhedsorienterede indsatser lokalt i kommunen. Borgere i målgruppen for helhedsorienterede indsatser er en forskelligartet gruppe med forskellige typer af udfordringskombinationer, der trækker på forskellige typer af indsatser, lovgivninger og dermed også økonomier på tværs af velfærdsområder i den enkelte kommune.

Gennemgående for de mest typiske udfordringskombinationer er, at den ene udfordring er at være langt fra arbejdsmarkedet. Foruden dette har 27.000 borgere, 15 pct. af målgruppen, børn, der modtager en foranstaltning, 25.000 borgere, 14 pct., modtager ydelser efter serviceloven på baggrund af en psykisk funktionsnedsættelse, mens 21.000 borgere, 12 pct., har et stofmisbrug, jf. figur 2. Den mest typiske kombination af udfordringer er kombinationen af det at være langt fra arbejdsmarkedet og have en psykisk lidelse. Der er 99.000 borgere med denne kombination, hvilket udgør 56 pct. af den samlede målgruppe.

Figur 2: Andel af borgere med de mest hyppige kombinationer af udvalgte udfordringer ud af det samlede antal borgere i målgruppen for helhedsorienterede indsatser i 2020.



Anm: Figuren viser andelen af borgere med de fire mest hyppige kombinationer af udvalgte udfordringer ud af det samlede antal borgere i målgruppen for helhedsorienterede indsatser i 2020. Borgere i målgruppen for helhedsorienterede indsatser er udledt på baggrund af kombinationer af udfordringer, jf. metodeafsnit.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata fra Danmarks Statistik.

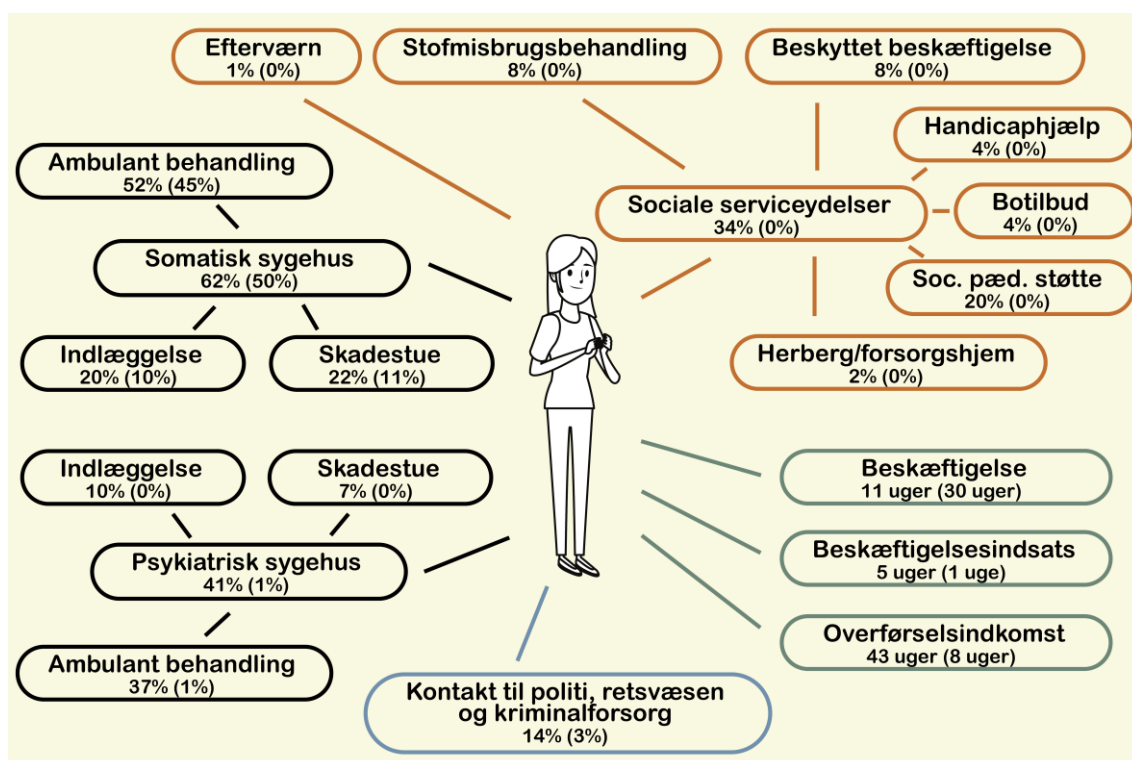
På baggrund af de typiske udfordringskombinationer er det ikke overraskende, at 41 pct. af borgerne i målgruppen for helhedsorienterede indsatser har haft kontakt til psykiatrisk sygehus, samt at en gennemsnitlig borger i målgruppen modtog overførselsindkomst i 43 uger i 2020, jf. figur 3. Derudover adskiller borgere i målgruppen sig fra kommunernes øvrige voksne borgere ved, at næsten fem gange så mange har kontakt til politi, retsvæsen og kriminalforsorg.

Da målgruppen modtager en lang række ydelser og aktiviteter på tværs af aktører, er der en stor organisatorisk, ledelses- og kompetencemæssig kompleksitet forbundet med at omstille og tilpasse en organisation til at tilbyde en sammenhængende indsats på tværs af det ovenstående indsats- og udgiftsbillede.

” Det startede som en politisk ambition og et projekt. Ud over, at borgerne skal trives, så handler det om, at de skal ud på arbejdsmarkedet. Der er rigtig mange kontaktpunkter for en borger – målet er at fjerne alle kontaktpunkterne, og så er vi kontaktpunktet hele vejen rundt. Vi er med borgeren ude på praktikpladsen og med til børnesamtaler. Borgeren kan mærke reduktion i kompleksitet.

Driftsleder

Figur 3: Den gennemsnitlige borgers forbrug af ydelser og aktiviteter i 2020 for borgere i målgruppen for helhedsorienterede indsatser. Borgere uden for målgruppen er angivet i parentes.



Anm: Figuren viser den gennemsnitlige borgers forbrug af ydelser og aktiviteter i 2020 for borgere i målgruppen for helhedsorienterede indsatser. Borgere uden for målgruppen for helhedsorienterede indsatser er angivet i parentes. Borgere i målgruppen for helhedsorienterede indsatser er udledt på baggrund af kombinationer af udfordringer, jf. metodeafsnit. Summen af det gennemsnitlige antal uger på overførselsindkomst og i beskæftigelse kan overstige 52, da man f.eks. kan arbejde et givet antal timer om ugen, samtidig med at man modtager førtidspension.

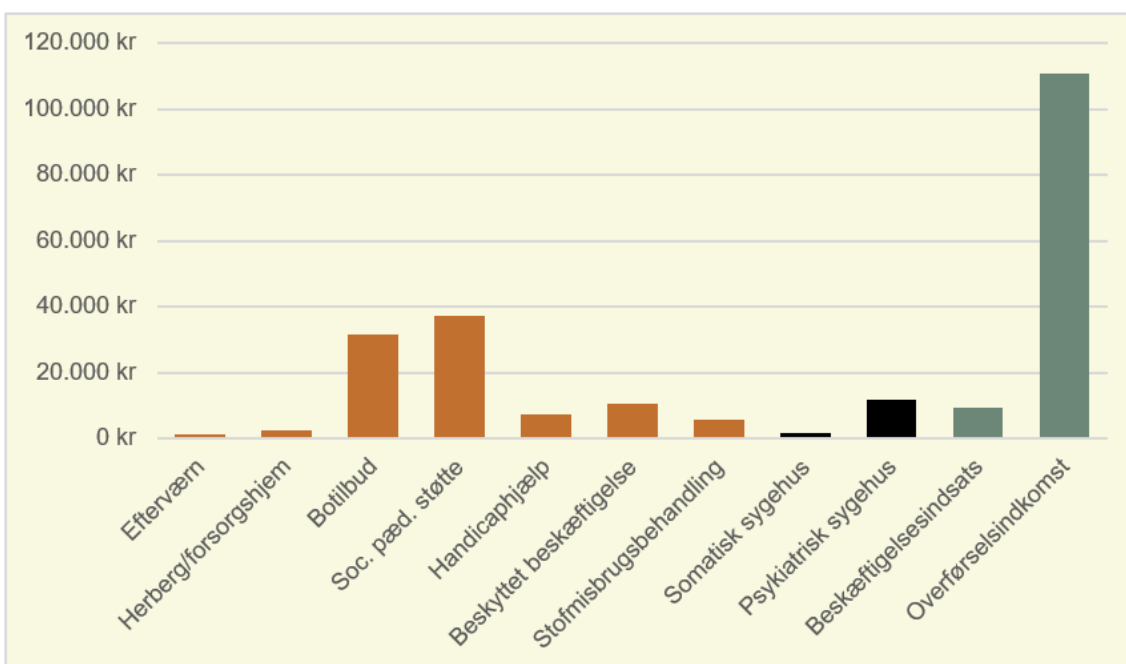
Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata fra Danmarks Statistik og Den Socialøkonomiske Investeringsmodel, SØM.

Indsats- og udgiftsbillede for borgere med komplekse problemer

Et samlet indsats- og udgiftsbillede på målgruppen for helhedsorienteret indsats illustrerer værdien i at have for øje, om indsatser til disse borgere kan håndteres smartere og bedre til gavn for borgere og kommuner.

Kompleksiteten af de udfordringer, som borgere i målgruppen har, betyder, at der anvendes kommunale udgifter på tværs af forskellige fagområder, jf. figur 4. Den største udgiftspost for gruppen af borgere er overførselsindkomst, hvor kommunerne havde årlige udgifter for 111.000 kr. i 2020 pr. gennemsnitsborger i målgruppen. For sociale serviceydelser var de gennemsnitlige årlige udgifter samlet set 95.000 kr. med de største forbrug på socialpædagogisk støtte og ophold på botilbud. Derudover havde de danske kommuner gennemsnitligt årlige udgifter til psykiatrisk sygehus for knap 12.000 kr. pr. borger i målgruppen. Samlet set har kommunen i gennemsnit udgifter til ydelser og aktiviteter til borgere i målgruppen svarende til omkring 225.000 kr.

Figur 4: Kommunale udgifter til den gennemsnitlige borgers forbrug af ydelser og aktiviteter i 2020 for borgere i målgruppen for helhedsorienterede indsatser



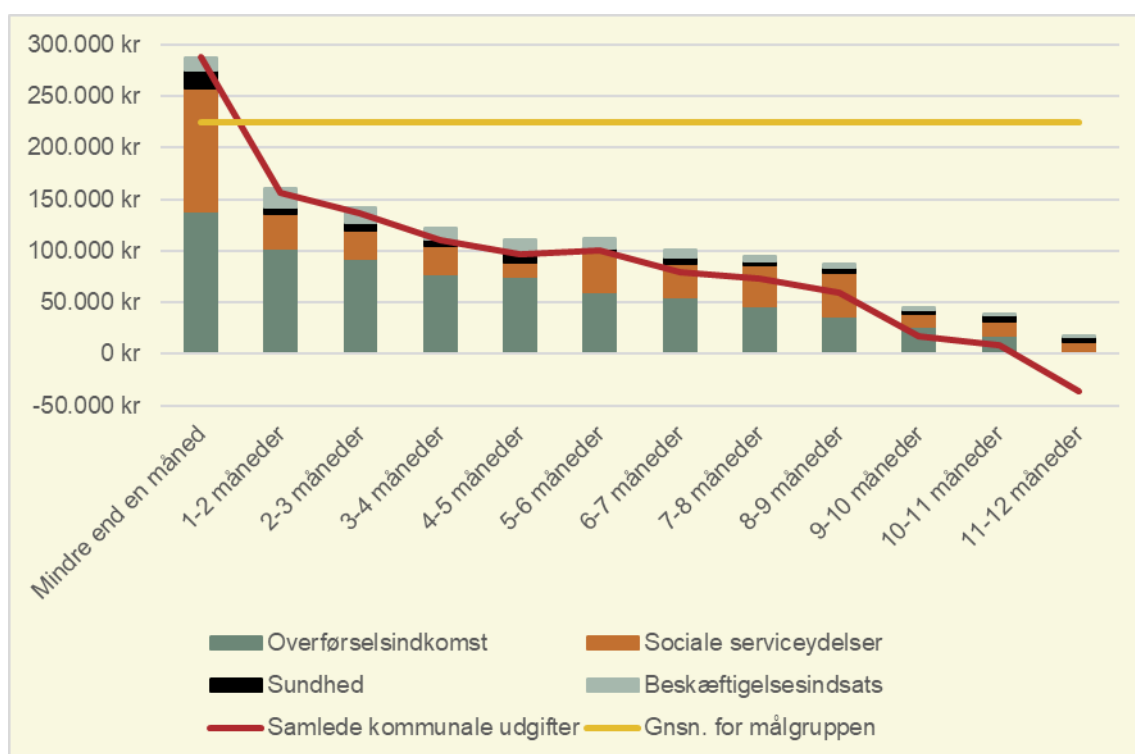
Anm: Figuren viser kommunale udgifter til den gennemsnitlige borgers forbrug af ydelser og aktiviteter i 2020 for borgere i målgruppen for helhedsorienterede indsatser. Borgere i målgruppen for helhedsorienterede indsatser er udledt på baggrund af kombinationer af udfordringer, jf. metodeafsnit.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata fra Danmarks Statistik og Den Socialøkonomiske Investeringsmodel, SØM.

Der er et stort økonomisk potentiale knyttet til at rykke en borger i målgruppen, som ikke er i beskæftigelse mod tilknytning til arbejdsmarkedet. Konkret afholder kommunen udgifter til ydelser og aktiviteter til de borgere i målgruppen, der ikke er i beskæftigelse, for knap 300.000 kr. om året, mens borgere, der set over året arbejder mindst halvdelen af tiden, modtager ydelser og aktiviteter for under 100.000 kr., jf. figur 5.

Ligesom for den fulde målgruppe udgør udgifterne til overførselsindkomst størstedelen af kommunens samlede udgifter til gruppen af borgere, der ikke er i beskæftigelse i løbet af året, jf. figur 5. Der er en klar tendens til, at jo mere beskæftigelse borgerne i målgruppen for en helhedsorienteret indsats har, jo færre kommunale ydelser og aktiviteter modtager de. Der er en stor forskel i omfanget af sociale serviceydelser for borgere, der hhv. ikke er i beskæftigelse og er i beskæftigelse i løbet af året. Borgere, der ikke er i beskæftigelse, modtager sociale serviceydelser svarende til gennemsnitlige udgifter for 120.000 kr., mens borgere, der er i beskæftigelse, modtager sociale serviceydelser svarende til en udgift på under 40.000 kr.

Figur 5: Samlede kommunale udgifter til ydelser og aktiviteter til borgere i målgruppen inddelt efter, hvor mange måneder, set over året, borgerne er i ordinær beskæftigelse.



Anm: Figuren viser de samlede kommunale udgifter, fratrukket skatteindtægter, til den gennemsnitlige borgers forbrug af ydelser og aktiviteter i 2020 for borgere i målgruppen for helhedsorienterede indsatser. Udgifterne er fordelt på hovedområderne sundhed, beskæftigelsesindsats, overførselsindkomst og sociale serviceydelser. Borgere i målgruppen er inddelt efter, hvor mange måneder borgerne er i ordinær beskæftigelse uden at være på overførselsindkomst. Borgere i målgruppen for helhedsorienterede indsatser er udledt på baggrund af kombinationer af udfordringer, jf. metodeafsnit.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata fra Danmarks Statistik og Den Socialøkonomiske Investeringsmodel, SØM.

De borgere i målgruppen, der opnår ordinær beskæftigelse hele eller næsten hele året, udgør samlet set ingen udgift for kommunen. Dette skyldes, at den indtægt kommunen opnår i skat af beskæftigelse, opvejer udgifterne til ydelser og aktiviteter, som kommunen yder til borgeren. I forhold til potentialet for den enkelte borger i målgruppen er det vigtigt at holde sig for øje, at det er langt fra alle borgerne, for hvem overgang til ordinær beskæftigelse er et realistisk mål, og for en stor del vil målet kunne være overgang til en vis grad af beskæftigelse.

Selv en begrænset overgang til beskæftigelse har imidlertid, som nævnt, potentialet for et stort fald i de samlede udgifter til ydelser og aktiviteter.

Kommunerne påpeger det økonomiske potentiale ved at investere i helhedsorientering som en drivkraft, såfremt en helhedsorienteret indsats kan rykke nogle af borgerne i målgruppen tættere på øget mestring og arbejdsmarkedet.

”

Når du flytter én ung til ordinær beskæftigelse frem for førtidspension, så er besparelsen helt vild. Vi har tudet medarbejdernes ører døde med, at hvis du flytter én ung, så har du været med til at sikre en genvist på 300.000 kr. om året i 50 år. Og så har du flyttet et menneske et bedre sted hen. På den måde handler det om hver enkelt borger - om at flytte et menneske. Det giver også værdi.

Direktør

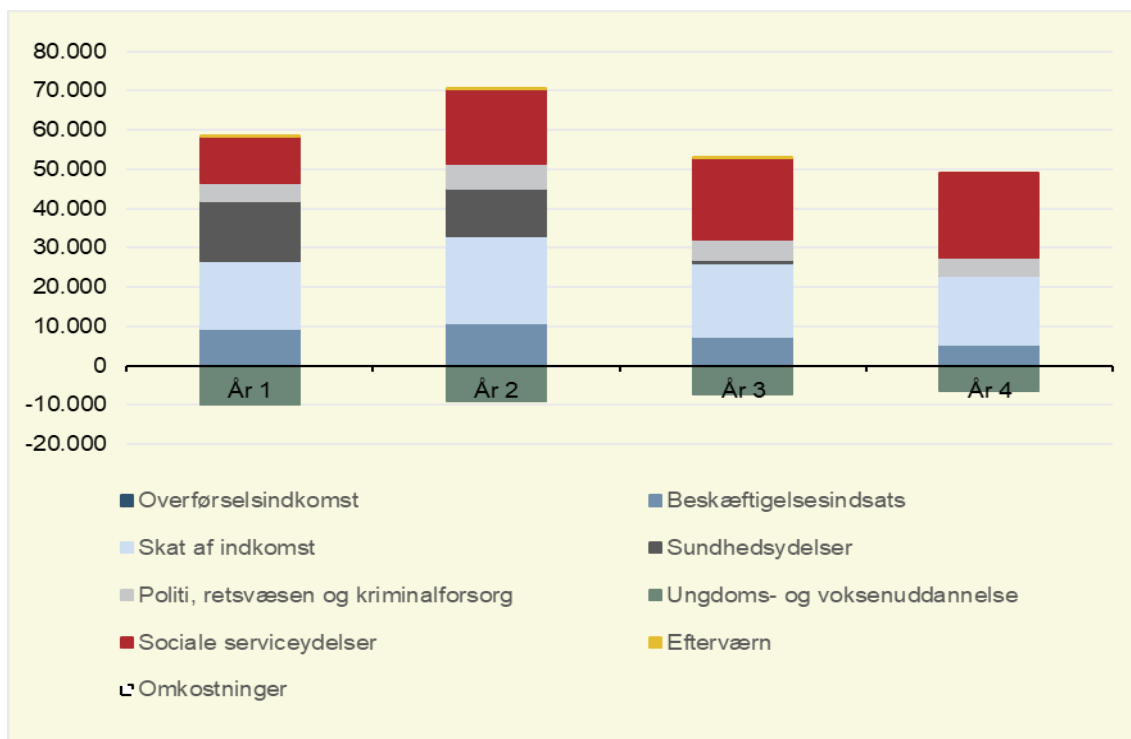
Budgetøkonomisk potentiale ved en helhedsorienteret indsats

Beregninger i den Socialøkonomiske Investeringsmodel SØM, afgrænset til borgerne i målgruppen for en helhedsorienteret indsats, tydeliggør det budgetøkonomiske potentiale ved en virksom indsats. I denne analyse ses der på det budgetøkonomiske potentiale ved at borgerne opnår beskæftigelse eller uddannelse året efter påbegyndt indsats, og potentialet er stort, jf. figur 6.

I året efter påbegyndt indsats er det budgetøkonomiske potentiale ca. 60.000 kr. pr. borger. Potentialet er især udtalt ift. overførselsindkomst, skat af indkomst, sundhedsydelser og sociale serviceydelser. Nogle borgere vil være under uddannelse, hvilket er en øget udgift for kommunen, og som dermed påvirker det budgetøkonomiske potentiale negativt, men som samtidig kan betragtes positivt som en investering for borgeren og kommunen på længere sigt.

Det budgetøkonomiske potentiale pr. borger stiger til over 80.000 kr. i år 2 efter påbegyndt indsats og falder derefter til omkring 60.000 kr. i år 3 og år 4. Mens indtægter fra skat af indkomst samt udgifter til politi, retsvæsen og kriminalforsorg er nogenlunde konstant over den fireårige periode, ses et fald i overførselsindkomst, beskæftigelsesrettede indsatser, sundhedsydelser samt efterværn. For sociale serviceydelser ses en stigning i potentialet fra godt 10.000 kr. i år 1 til godt 20.000 kr. i år 4. Dette indikerer, at det budgetøkonomiske potentiale ved en virksom helhedsorienteret indsats forsat er markant efter fire år, mens forskellen er specielt udtalt for sociale serviceydelser.

Figur 6: Det budgetøkonomiske potentiale ved en helhedsorienteret indsats pr. borger år 1-4 efter påbegyndt indsats



Anm: Figuren viser det budgetøkonomiske potentiale pr. borger pr. år fordelt på hovedområder for en SØM-beregning med udgangspunkt i målgruppen for helhedsorienterede indsatser, jf. boksen *Sådan har vi gjort*.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata fra Danmarks Statistik og Den Socialøkonomiske Investeringsmodel, SØM.

Sådan har vi gjort

SØM-beregningen er lavet med udgangspunkt i borgerne i målgruppen for helhedsorienterede indsatser, jf. *Metode*. For at opnå en fireårig periode er SØM-beregningen afgrænset til borgere i målgruppen i 2016. Ved at anvende SØMs succesmål for beskæftigelse eller uddannelse inddrages borgerne i målgruppen for helhedsorienterede indsatser på baggrund af, om de opnår beskæftigelse eller uddannelse året efter eller ej. Personer, der opnår succes, er de borgere i målgruppen for helhedsorienterede indsatser, der er i beskæftigelse, uddannelse eller på barseldagpenge i uge 48 i 2017.

Foruden et markant budgetøkonomisk potentiale oplever kommunerne, at en helhedsorienteret indsats samlet set tilvejebringer et mere målrettet og fokuseret fagligt grundlag for tilpassede og fleksible løsninger for den enkelte borger. Det er med til at styrke kvaliteten i indsatser, øge oplevelsen af sammenhæng for den enkelte borger og kan over tid give et mindre medarbejderressourceforbrug og et lavere forbrug af ydelser og aktiviteter til den enkelte borger.

” Vi ved, at vi ikke kan spare os ud af de svære borgerforløb på kort sigt. Det handler om, at vi skal skyde mere i vores indsatser og høste gevinsten på sigt. Men ét af de politiske opdrag var effektivitet og forventede besparelser.

Fagchef

Drivkræfter og barrierer for helhedsorienteret indsats

På tværs af de kommuner, der indgår i analysen, er fællesnævneren, at de arbejder indgående med helhedsorienterede indsatser. Det fylder for alle kommunerne at tilrettelægge meningsfulde helhedsorienterede indsatser, der skaber progression for den enkelte borger.

Kommunernes erfaringer peger på, at processen med at omstille, tilpasse og kapacitetsopbygge omkring helhedsorientering på tværs af velfærdsområder kræver en stor initial investering og et vedvarende strategisk og ledelsesmæssigt fokus. Det er en omfattende organisatorisk opgave og en længerevarende proces at komme i mål med.

Der er også en række forskelle på tværs af de kommuner, der indgår i analysen. Nogle kommuner er længere i processen med at omstille, tilpasse og forankre en helhedsorienteret indsats til borgere med komplekse problemer. Andre kommuner har et nyere prioriteret fokus på dagsordenen. Det giver en naturlig variation i, hvor langt kommunerne er kommet med at etablere en praksis for en helhedsorienteret indsats, som er solidt funderet organisatorisk samt styrings- og ledelsesmæssigt.

I nogle kommuner er der fx en veletableret struktur for helhedsorientering omkring en bred målgruppe på tværs af velfærdsområder. Der er en ledelsesstreng og medarbejdere, som har en vis erfaringsbase med tværgående samarbejde, ledelse og styring, fordi de har været i gang over en årrække. I andre kommuner arbejdes der med en smallere målgruppe som genstand for helhedsorientering og et fundament for den helhedsorienterede indsats, der er i en opstartsfasen.

”

Forandringsagenten er direktøren. Direktøren sætter rammen for, at der skal investeres tid og ressourcer. Det vil sige, at rammerne er helt på plads. Der er mandat og ressourcer prioriteret til forandringen, og det ligger ved forvaltningsdirektøren. Det er det, der gør, det bliver en succes hos os.

Fagchef

Fællesnævneren er imidlertid, at omstillingsprocessen forudsætter en centralt placeret forankring uagtet målgruppens størrelse, som kan drive opgaven på tværs af velfærdsområder, så det ikke risikerer at blive et projekt, der ligger i én søjle.

Kommunerne i nærværende analyse står samlet set på et alsidigt og solidt fundament af praksisviden om arbejdet med helhedsorienterede indsatser, som i et bredere perspektiv kan bidrage til og lette udviklingsarbejdet for andre kommuner, som ønsker at påbegynde omstillingen.

Centrale udfordringer i kommunernes omstilling

Kommunernes erfaringer peger på, at omstillingen til helhedsorientering afstedkommer nogle centrale udfordringer og spørgsmål omkring rammerne for den helhedsorienterede indsats, herunder især organisatoriske, styrings- og ledelsesmæssige aspekter, den enkelte kommune skal forholde sig til.

Indsnævret mulighedsrum på tværs af lovgivninger

I de professionsfaglige kulturer på tværs af fagområder og forvaltninger er der forskellige tilgange og perspektiver på, hvilke indsatser der er de rette at prioritere og igangsætte sammen med borgeren. Dette er bundet op på forskellige sektorlovgivninger med tilhørende formålsparagraffer.

Manglende kendskab på tværs af fag- og lovområder betyder, at der ikke er en bevidsthed omkring, hvad forskellige fag- og lovområder kan bidrage med i en fælles indsats. Det indsnævrer mulighedsrummet på tværs af lovgivninger, når der ikke er en fælles faglig tilgang og manglende kendskab på tværs.

”

Det er ikke borgeren, der skal blive udfordret af, at vi er mange afdelinger og ledere, der skal hænge sammen, hvis man har kontakter mange steder. Det kræver noget af en organisation at komme dertil. Det kræver en særlig kultur, og det kræver, at man tager fat i dét som udfordrer – de konkrete sager og indsatser.

Direktør

For de borgere, som ofte har mange kontakter på tværs af sektorer, kan det i sidste ende betyde, at de modtager indsatser, som går i hver sin retning og potentielt strider imod hinanden, eller at de modtager overlappende indsatser, som med fordel kunne erstattes af én.

Sammenhængende og individuelt tilrettelagte løsninger kræver derimod, at det fulde mulighedsrum på tværs af lovgivninger udforskes og udnyttes.

”

Økonomi kan komme til at fylde, når vi ikke kender hinandens områder og lovgivningsmæssige muligheder ned i detaljen. Hvis vi snakker om det fælles mulighedsrum for indsatser og løsninger, så tror jeg ikke, økonomien ville fylde helt så meget.

Fagchef

Manglende tværgående incitamentsstrukturer

Sektoropdelingen mellem lovområder er i kommunerne ofte forankret i forskellige forvaltninger, hvilket betyder, at der er forskellige budgetter og styringskæder.

Manglende tværgående incitamentsstrukturer udfordrer lysten til og muligheden for at samarbejde økonomisk – og dermed også fagligt – når det er uklart, hvordan de sammenhængende forløb på tværs af områder skal finansieres. Som illustreret ovenfor modtager borgere i målgruppen for en helhedsorienteret indsats typisk ydelser og aktiviteter fra flere afdelinger og forvaltninger. De enkelte forvaltninger eller afdelinger kan imidlertid have svært ved at se det budgetøkonomiske potentiale ved at bedrive helhedsorienterede indsatser, hvis udgifterne drives af ét sted, mens de mulige besparelser helt eller delvist ligger i en anden afdeling eller forvaltning.

For borgerne kan det i sidste ende betyde, at de ikke modtager en samstemt og sammenhængende indsats, hvilket kan mindske udbyttet af den, eller at ventetiden bliver lang, hvilket hæmmer motivationen.

Manglende fundament for tværgående ledelse

Specialiseringen af fagområder betyder i praksis, at de forskellige forvaltninger i kommunerne ikke sidder sammen og langt hen af vejen opererer som selvstændige organisationer med separate ledelsesstrenger, hvis ikke der bevidst bliver ledt på tværs.

Manglende mandat og opbakning fra øverste ledelse om at træde ind på hinandens banehalvdel – hvilket kan opleves som et kontroltab og grænseoverskridende – medfører, at driftsledelse på tværs af forvaltninger ikke systematisk understøttes.

Det hæmmer samarbejdet på medarbejder- og borgerniveau og giver trange kår for helhedsorientering.

”

Hvis ledelsen ikke tager opgaven på sig i det tværfaglige rum og kan samarbejde på tværs, så siver det ned i organisationen. Der må ikke være hul i ledelse ift. opgaven og strategien. Hvis medarbejderne ikke kan mærke en samlet ledelse, så er der i sidste ende ikke noget, der er fælles.

Sagsbehandler

Seks kritiske succesfaktorer som svar på udfordringsbilledet

Fra udfordringsbilledet udspringer seks kritiske succesfaktorer for, hvordan man som kommune lykkes med omstille og tilpasse sin organisation til at bedrive helhedsorienteret indsats for voksne med komplekse udfordringer.

De seks kritiske succesfaktorer er:

1. Et tydeligt *hvorfor* helhedsorientering
2. Strategisk forankret fælles mål
3. Tydeligt organiserende rammer for arbejdet omkring borgeren
4. Smidig og klar styringsramme
5. Prioritering af faglige relationer
6. Stærkt fagligt grundlag

De kritiske succesfaktorer er gensidigt afhængige. En stærk helhedsorienteret indsats kan ikke alene implementeres gennem organisering, opkvalificering af medarbejdere eller klare politiske visioner. En stærk helhedsorienteret indsats er afhængig af, at alle seks faktorer prioriteres på lige fod.

Den er også afhængig af, at man som kommune prioriterer tid og ressourcer på alle niveauer i organisationen med henblik på at sikre en bred forankring og et stærkt vedblivende organisatorisk, ledelsesmæssigt og kompetencemæssigt fundament for en helhedsorienteret indsats. Som en kommune udtalte: *”Det er en supertanker, vi har skullet vende, og det gør man ikke over natten.”*

I det følgende gennemgås de seks kritiske succesfaktorer med en beskrivelse af, hhv. *hvad* den enkelte succesfaktor indeholder; *hvorfor* den er afgørende for implementering af helhedsorienteret indsats; og eksempler på *hvordan* de enkelte kommuner arbejder med den i praksis for at understøtte implementeringen af helhedsorienteret indsats.

Kritiske succesfaktorer

Et tydeligt *hvorfor* helhedsorientering

Hvad

Det er en grundlæggende forudsætning for at bedrive en helhedsorienteret indsats, at der i direktionen, hos ledere og medarbejdere på tværs af velfærdsområder aktivt tages stilling til, *hvorfor* der skal arbejdes helhedsorienteret, og herefter *hvordan* helhedsorientering skal forstås med henblik på at sætte en fælles retning. Kommunerne peger på, at det i arbejdet med at skabe en fælles fortælling om *hvorfor* er afgørende med et lokalt perspektiv på, hvad der skal udgøre helhedsorientering i den enkelte kommune. Det lokale perspektiv på helhedsorientering skal sætte retningen for den betydelige omstilling og tilpasning af organisationen, som helhedsorientering indebærer for alle involverede ledere og medarbejdere på tværs af organisationen.

Hvorfor

Helhedsorientering er ikke en entydig betegnelse, men derimod et begreb der har mange facetter og lader sig tolke på mange måder. Helhedsorientering kræver en konkretisering og præcisering, hvis man som kommune skal kunne bruge det som pejlemærke for omstilling og tilpasning af sin faglige praksis.

Inden for velfærdsområderne har helhedsorientering eksisteret som begreb i mange år og genfindes i varierende forståelser og fortolkninger. Uden en tydelig definition og et medfølgende *hvorfor* kan det være forskellige indsatser og forskellige grader af helhedsorienteret indsats, som bedrives i praksis, hvilket kan stå i vejen for det, der ønskes opnået med helhedsorientering – et samlet blik på borgernes hele situation som forudsætning for at kunne iværksætte en helhedsorienteret indsats, der kan skabe varige positive forandringer.

Før man kan bedrive en helhedsorienteret indsats, er det derfor afgørende, at der på tværs af medarbejdere, ledere og forvaltninger er enighed om, hvorfor det er centralt at omstille og tilpasse organisationen til at arbejde helhedsorienteret, og hvori forskellen består fra den tilgang målgruppen mødes med i dag.

”

Alle taler om helhedsorienteret indsats, men perspektivet i forhold til helhedsorientering kan være fagligt smalt, og det kan være større organisatorisk. Det kan være på mange forskellige måder, man i virkeligheden ser det.

Direktør

Analysen viser, at der i nogle kommuner var divergerende opfattelser af, hvad det vil sige at arbejde helhedsorienteret på tværs af forvaltninger og niveauer. Fx var det i én kommune væsentligt for topledelsen, at den helhedsorienterede indsats bestod i at lave én samlet plan, hvor mål og indsatser var tænkt sammen og ikke var i konflikt med hinanden. På medarbejderniveau var forståelsen imidlertid i højere grad, at helhedsorientering bestod i at holde møder sammen på tværs, så borgerne skulle deltage i færre møder. På møderne skulle indsatser koordineres, men hvert fagområde arbejdede fortsat med egne mål, indsatser og planer parallelt.

Eksemplet illustrerer et manglende fælles afsæt for, hvad borgerne skal mødes af. Hvad indebærer helhedsorienteret indsats hos den enkelte kommune? Er det én plan, eller er det færre møder?

Hvis det fælles afsæt og den fælles fortælling om *hvorfor* ikke er på plads på tværs af organisationen blandt ledere og medarbejdere, så mødes borgerne ikke nødvendigvis af en ensartet tilgang til helhedsorientering.

Hvordan

At arbejde med et tydeligt fælles *hvorfor* kræver, at man som organisation tager stilling til dét, der skal kendetegne en helhedsorienteret indsats i den lokale sammenhæng. En proces hvor begrebet præciseres og tilpasses lokalt. En proces som indeholder en række tilvalg og dermed i samme ombæring en række fravalg.

Flere kommuner peger på, at det stærke *hvorfor* skal findes der, hvor det bliver tydeligt, hvordan kerneopgaven styrkes på tværs af alle involverede velfærdsområder, når der arbejdes mere helhedsorienteret.

Kommunerne peger på, at det motiverende og samlende *hvorfor*, for ledere og medarbejdere især skal hentes i de menneskelige og faglige rationaler for helhedsorientering frem for i et sparehensyn. Det skal give mening menneskeligt og fagligt at arbejde helhedsorienteret. Et stærkt *hvorfor* skal rumme svaret herpå.

Det fremhæves også som afgørende, at *det store hvorfor* kommunikeres vedvarende på tværs af velfærdsområder og ned gennem organisationen.

Det er med til at skabe mening og grundlæggende motivation for organisatorisk, styrings- og ledelsesmæssig omstilling og tilpasning af organisationerne til at arbejde helhedsorienteret.

”

Vi havde en etnolog, som var ude at lave mange borgerinterviews, inden vi gik i gang. Det gjorde hun så igen noget tid efter. Det var simpelthen guld værd at se et 'før og efter'. Man blev næsten flov over at læse før-casen. En case kunne være, at jeg som borger har 15 sagsbehandlere, og ingen ved, hvad hinanden laver. En indsats er sat i gang her, der konflikter med den indsats, en anden har sat i gang. I dag er der én plan, og der er bare styr på det. Kommunen koordinerer for mig og sikrer, at jeg kan nå det hele. Der er altså bare en verden til forskel. Det har været med til at skabe motivation for medarbejderne. Alle vores medarbejdere vil jo det bedste for borgerne, og det her er simpelthen bedre.

Fagchef

Relevante spørgsmål i forhold til *hvorfor* helhedsorientering

- Hvilken afgørende forskel forventes helhedsorientering at gøre for den enkelte borger?
- Hvad er det, vi gerne vil kunne tilbyde borgere i et helhedsorienteret forløb? Er det fx, at borgeren kun har én kontaktperson, eller at der er et fagteam omkring borgeren?
- Hvilke borgere skal tilbydes en helhedsorienteret indsats?
- Ønsker vi at oparbejde erfaringer med helhedsorienteret indsats for en afgrænset målgruppe i en opstartsfasen med henblik på at kunne skalere volumen på et senere tidspunkt?
- Hvilke typer af indsatser skal kunne tilbydes i helhedsorienterede forløb?
- Er der særlige snitflader lovgivnings-, forvaltnings- eller opgavemæssigt, som vi ønsker at give opmærksomhed, fx via en omorganisering eller formaliserede samarbejder?
- Hvilke fælles faglige metoder og tilgange skal helhedsorientering tage afsæt i?
- Har vi eksisterende erfaringer med helhedsorienteret indsats, som vi kan tage afsæt i, fx infrastruktur for samarbejde, metoder mv.?

Strategisk forankret fælles mål

Hvad

Det er en forudsætning for implementering af helhedsorienteret indsats, at der på tværs af organisationen arbejdes med ét fælles tydeligt defineret mål for helhedsorienteret indsats, som er forankret i topledelsen og/eller det politiske niveau, og som sætter en tydelig retning for arbejdet. Erfaringerne fra kommunerne viser, at det er afgørende, at ét fælles mål for helhedsorienteret indsats skal være retningsgivende i arbejdet med den enkelte borger, så medarbejdere på tværs af fagområder alle arbejder med at støtte borgeren på vej mod det fælles mål.

Hvorfor

Ét fælles mål for den helhedsorienterede indsats er afgørende, fordi:

- i de professionsfaglige kulturer på tværs af lovgivningsområder er der forskellige faglige tilgange og perspektiver på, hvilke mål det er vigtigst for borgeren at opnå og derfor arbejde efter. Det kan hæmme en helhedsorienteret løsning, hvis ikke der findes et fælles mål, da borgeren i så fald bliver mødt med potentielt divergerende mål.
- ét fælles mål, som er forankret på strategisk niveau, skaber forpligtigelse til målet på tværs af forvaltninger og samordner samarbejdet mellem ledere og medarbejdere.

Helhedsorienterede indsatser implementeres i en kontekst, hvor der er forskellige faglige perspektiver på, hvad målet med indsatsen for borgerne er. For at kunne lykkes med en helhedsorienteret indsats for den enkelte borger er det væsentligt, at de enkelte fagområder formår at lægge fagspecifikke mål for borgerne til side. De forskellige fagområder skal bringe deres faglige metoder og delmål ind i arbejdet, for at understøtte at den enkelte borger kommer tættere på det fælles definerede mål.

Helhedsorienterede borgerforløb har svære vilkår, hvis der er divergerende holdninger i ledelsessystemet og på tværs af medarbejdere til, hvilke hensyn og indsatser der bør prioriteres i helhedsorienterede borgerforløb.

Ét fælles mål danner grundlag for, at ledere og medarbejderne i højere grad kan tilgå opgaveløsningen med udgangspunkt i de samme pejlemærker for borgerne og skabe en fælles forståelse for løsningsrummet. En fælles forståelse af formålet med den helhedsorienterede indsats kan ensrette og styrke koordination i de kommunale tilbud, så borgerne mødes af mere sammenhængende delmål og indsatser.

”

Hos os kan det her kun lade sig gøre, fordi vi har en meget tydelig politisk retning. Vores social- og beskæftigelsesudvalg er tydelige på det [...] Når der er politisk opbakning, så drypper ned i resten af organisationen og giver ro og tryghed. Det er simpelthen med til at nedbryde siloer og diskussioner om magt.

Driftsleder

Hvordan

Kommunerne fremhæver, at det er en stor ledelsesopgave at understøtte samordning af forskellige faglige perspektiver på tværs af fagområder, så der arbejdes efter ét fælles mål på tværs af fagområder. Kommunerne har fremhævet forskellige eksempler på, hvordan det kan lykkes. En fællesnævner er, at grebene til at arbejde med ét fælles mål skal give faglig mening for ledere og medarbejdere. Det fælles mål bliver kun omsat til praksis, hvis alle niveauer i organisationen kan se, at det skaber en øget kvalitet i løsningen for borgerne. Vedvarende kommunikation og dialog om formålet med målsætningen kan understøtte det.

At forankre det fælles mål i organisationen kræver derudover, at der arbejdes vedholdent med at forankre målet både horisontalt og vertikalt. Det kalder på, at både topledelse, nærledelse og medarbejdere føler sig forpligtede og motiverede for at arbejde mod det fælles mål i et samarbejde. Om ledelsesstrengen tager ejerskab for det fælles mål afhænger i høj grad af, om målet er prioriteret fra øverste hold i kommunen. Det er centralt, at de involverede forvaltninger sammen forpligter sig på direktørniveau til at arbejde målrettet efter det fælles mål.

”

Man kan sige, at det der med at være enige på tværs om den fælles retning og mål er helt centralt. Det er afgørende for, at vi lykkes. De områder, hvor vi ikke formår at løse konkrete sager, er, fordi vi forinden ikke er blevet tilstrækkeligt afstemt, ift. 'Hvad er målet her?'. 'Hvad er det vi skal?' Nogle gange skal sager helt op på chef- og direktørniveau og få en principiel beslutning.

Driftsleder

Her kan både incitamentsstrukturer, der understøtter det fælles mål, men også kulturarbejde danne grundlag for, at målet opleves meningsfuldt for de medarbejdere og ledere, der indgår i arbejdet. Hvis disse forudsætninger ikke er opfyldt, har implementering af helhedsorienterede indsatser vanskelige vilkår, da ledere og medarbejdere kan falde tilbage i at arbejde mod deres respektive mål frem for ét fælles mål.

Beskæftigelse som fælles mål

Flere kommuner har valgt at definere ét fælles mål med afsæt i et beskæftigelses- og uddannelsesperspektiv som det fælles mål på tværs af velfærdsområder og for alle borgere i målgruppen for den helhedsorienterede indsats. Set i lyset af at borgere i målgruppen for en helhedsorienteret indsats i gennemsnit modtager overførselsindkomst i 43 uger i løbet af året, jf. figur 2.3, forekommer arbejdsmarkedstilknytning som et relevant fælles mål.

Beskæftigelses- og uddannelsesmålet rummer for flere af kommunerne også et fokus på at øge borgernes trivsel og mestring. Her bliver øget livsmestring og beskæftigelse set som noget, der understøtter hinanden og er hinandens forudsætninger. Beskæftigelses- og uddannelsesmålet bliver i flere kommuner herigennem koblet med en recovery-orienteret tilgang, hvor borgernes ønsker, håb og drømme sætter retning for indsatsen. Ledere og medarbejdere oplever, at den recovery-orienterede tilgang understøtter målet om beskæftigelse, da borgerne anses som eksperter i eget liv med viden om, hvad der skal til for at komme tættere på beskæftigelse eller uddannelse.

At arbejde mod ét fælles mål med afsæt i beskæftigelse bliver i disse kommuner set som et motiverende mål på tværs af fagområder og ikke kun på beskæftigelsesområdet.

En øget beskæftigelsesfrekvens har desuden store budgetøkonomiske potentialer. Kommunernes udgifter til overførselsindkomster udgør således den største enkeltstående udgift til individhenførbare ydelser og aktiviteter for borgere i målgruppen for en helhedsorienteret indsats, jf. figur 2.4.

Tydeligt organiserende rammer for arbejdet omkring borgeren

Hvad

Det er en forudsætning for helhedsorienterede indsatser, at der er klare og entydige organiserende rammer for tværfagligt samarbejde, som sikrer, at borgerne hurtigt kan modtage ét sammenhængende forløb, på trods af at deres udfordringer spænder over flere fag- og lovområder jf. borgernes kontakter til aktiviteter og ydelser illustreret i figur 2.3.

Hvorfor

Udsatte borgere har ofte komplekse udfordringer. I et sektoropdelt og specialiseret offentligt system skal de ofte navigere mellem en lang række kontaktpersoner på tværs af områder, som stiller hver deres krav til fremmøde og deltagelse i indsatser. Den mest typiske kombination af udfordringer for borgere i den datagenerede målgruppe er kombinationen af det at være langt fra arbejdsmarkedet og have en psykisk lidelse. Borgerne fra den del af målgruppen har altså som minimum kontakt til både beskæftigelsessektoren og psykiatrien, enten via sygehus eller fordi borgerne modtager sociale serviceydelser som følge af psykiske vanskeligheder efter serviceloven.

Erfaringerne fra kommunerne viser, at det er essentielt, at man som kommune formår at etablere organisatoriske rammer og arbejdsgange omkring den helhedsorienterede indsats, som understøtter tilstedeværelsen af de rette fagligheder omkring borgerne. Dertil skal de organisatoriske rammer skabe de bedst mulige betingelser for koordinerede, sammentænkte og hurtige beslutninger i borgernes forløb.

Hvis medarbejderne skal møde borgerne med et helhedsorienteret blik for behov og mulige indsatser, er det vigtigt, at ledere og medarbejdere på tværs af fag- og lovområder har tydelige rammer, som det tværfaglige samarbejde hviler på.

Kommunerne fremhæver, at de organiserende rammer som implementeringsgreb ikke i sig selv er tilstrækkeligt til at sikre helhedsorienterede løsninger omkring borgerne, men udgør et strukturelt fundament, der understøtter det relationelle og faglige koordineringsarbejde i den helhedsorienterede indsats for borgeren.

Hvordan

De organiserende rammer skal definere roller, ansvarsfordeling, beslutningskompetence, metodegrundlag og arbejdsgange på tværs af organisationen. De er dermed med til at operationalisere, hvordan samarbejdet på tværs af fagområder skal foregå og udgør et grundlæggende fundament for koordinering på tværs med hensynet til borgerens samlede livssituation som omdrejningspunkt. Både ved udredning og visitation under indsatserne og i den løbende opfølgning er det vigtigt, at man har for øje, at indsatserne er samstemte og igangsættes i en rækkefølge, som giver mening for borgeren.

Der er forskellige tilgange til organisering af den helhedsorienterede indsats, som hver især har væsentlig betydning for en række implementeringsfaktorer, herunder især faglig og økonomisk styring af indsatsen såvel som kompetencekrav til medarbejdere og ledere.

På tværs af kommunerne findes forskellige organiserende rammer for, hvordan den helhedsorienterede indsats til borgeren gennemføres, og dermed hvordan rammen omkring det tværororganisatoriske samarbejde og koordinering af forløb afvikles sammen med borgeren. De organiserende rammer vil afhænge af, hvordan man som kommune har besvaret, *hvorfor* der skal arbejdes helhedsorienteret, og *hvordan* helhedsorientering skal forstås.

I nogle kommuner er rammen defineret ud fra en ny organisering med etablering af en ny enhed med driftsbudget, hvor medarbejdere fx får myndighed på tværs af flere lovområder.

Andre kommuner arbejder med at formalisere det tværfaglige samarbejde gennem nye mødefora og arbejdsgange ud fra besluttede fælles principper eller metoder.

Uagtet de konkrete organiserende rammer er det vigtigt at skabe en tydelighed omkring roller, beslutningskompetence, ansvarsfordeling, metodegrundlag og arbejdsgange på tværs i organisationen.

Det er vigtigt at have for øje, at i ethvert valg af organisering ligger også et naturligt fravalg, som må kompenseres for på anden vis.

Hvis indsatsen fx organiseres således, at borgerne kun har én kontaktperson på tværs af en række lovområder, skal den dybdegående fagviden, kontaktpersonen ikke besidder, tilgodeses på anden vis. Omvendt er det nødvendigt at have for øje, hvem der har beslutningskompetence i en sag, hvis der samles et tværgående fagteam omkring borgeren, og om der er behov for at udpege en primær kontaktperson.

” Vi har meget tidligt valgt at arbejde med en fælles metode, som vi kan bruge dynamisk og agilt ud over hele organisationen. Frem for at gå efter at lave organisatoriske enheder, som skal være svaret på at skabe sammenhæng. Det betyder, at vi sådan set ikke har lavet noget om i vores organisation. Vi har de centre, vi hele tiden har haft.

Direktør

Der er dermed særligt to elementer, som er afgørende at tage stilling til, når rammerne for arbejdet omkring borgerne skal organiseres:

- Hvordan sikres tilstedeværelsen af de rette fagligheder omkring borgerne?
- Hvordan sikres tilstrækkelig hurtighed i de beslutninger, der træffes i borgernes helhedsorienterede forløb, da det har udslagsgivende betydning for progression?

Eksempler på forskellige organiserende rammer omkring borgeren

Fagteam omkring borgeren

Flere kommuner har valgt at organisere det helhedsorienterede arbejde sådan, at der i det enkelte borgerforløb sidder et hold af fagspecialister, som sammensættes ud fra borgerens ønsker og behov til et forløb. Fagteamet sidder sammen med borgeren til et tværfagligt møde, hvor de tilsammen har ansvaret for og kompetence til at koordinere udredning, træffe afgørelse, tilrettelægge indsats og sikre løbende opfølgning herpå.

Borgerforløbet koordineres typisk af én myndighedsperson, som vælges ud fra, hvem der har den tætteste relation til borgeren, eller hvor sagens faglige tyngde primært ligger.

For en af de kommuner, der arbejder med denne organisering, er et af de bærende principper bl.a., at der er mødepligt på tværs af velfærdsområder. Når der bliver 'kaldt' på et fagområde i forhold til et helhedsorienteret borgerforløb, har fagområdet pligt til at møde op. Et andet bærende princip i denne kommune er fælles faglig stillingtagen til borgerens ønsker og behov.

Én myndighedsperson omkring borgeren

Nogle kommuner har valgt at organisere sig ud fra et princip om, at borgeren kun skal mødes af én myndighedsmedarbejder, som arbejder på tværs af relevante lovgivningsområder i borgerens sag, såsom beskæftigelses-, social- og familieområdet. I de kommuner etableres en ny organisatorisk driftsenhed med ledelse og medarbejdere, som fx kan være forankret i beskæftigelsesforvaltningen eller i familieafdelingen.

Den enkelte tværfaglige medarbejder har ansvar for at koordinere udredning, tilrettelægge indsatser og sikre løbende opfølgning på tværs af lovgivningsområder. For en række indsatser gælder det, at bevillingskompetencen ligger på det enkelte sektorområde og ikke hos den enkelte medarbejder i den nye enhed. Her er det ud fra et fagligt og økonomisk styringsperspektiv væsentligt at sikre tæt samarbejde med de enkelte fagforvaltninger.

Det er karakteristisk for de kommuner, der vælger denne løsning, at myndighedspersonen i vid udstrækning også bliver en del af indsatsen til borgeren, som fx udførende på mentorindsatser.

Eksempel på formaliserede principper i en kommune der organiserer den helhedsorienterede indsats med et fagteam omkring borgeren

1. Der tages altid udgangspunkt i borgerens eget syn på behov, ønsker og ressourcer.
2. Der sættes et tværfagligt team om borgeren ud fra, hvad der giver mening for borgeren og borgerens sag.
3. Tovholderen i samarbejdet med borgeren er den person med myndighed, der er tættest på borgeren.
4. Der er mødepligt for alle indkaldte til tværfaglige møder.
5. Der er kalendersat fast tværfaglig tid i alle relevante medarbejdere og lederes kalendere.
6. Det tværfaglige team har beslutningskompetence i forhold til en lang række indsatser, og beslutninger tages i samarbejde med borgeren og med afsæt i borgerens motivation.

Smidig og klar styringsramme

Hvad

På tværs af de organisatoriske tilgange, som kommunerne tager afsæt i, viser analysen, at det er væsentligt, at der etableres en styringsramme, som kan håndtere det, der sker i det tværfaglige rum hele vejen igennem organisationen, hvor forskellige faglige tilgange, hensyn og økonomier mødes, så det ikke er organiseringen, der hindrer helhedsorientering. Som kommune skal man sikre en smidig og klar styringsmæssig ramme omkring det tværfaglige samarbejde for at kunne tilbyde udsatte borgere en helhedsorienteret indsats. Det indebærer, at man:

- sikrer en agil beslutningskompetence, så der hurtigt kan træffes afgørelse og igangsættes helhedsorienterede løsninger i den enkelte borgersag
- har en klar struktur for involvering af ledelse, når der er behov for afklaring af indhold eller økonomi i løsning til borgerne
- sikrer løbende opfølgning på mål for og indhold i den helhedsorienterede indsats i ledelsessystemet.

Kommuneerfaringer viser, at det er vigtigt med en styringsramme, der sikrer entydighed i forhold til de forventninger, der er til faglige løsninger og finansiering heraf på tværs af niveauer og forvaltninger i den enkelte kommune.

Hvorfor

Når der arbejdes med helhedsorienteret indsats for borgere med komplekse problemer, og som har kontakt med flere velfærdsområder på samme tid, er det afgørende, at der arbejdes med fleksible løsninger, som udspringer af et blik for det fulde mulighedsrum på tværs af sektorlovgivningerne og kommunens tilbudsvifte. Et agilt system, hvor de fleksible løsninger der findes, er med til at sikre, at borgerne får de rette løsninger, der er tilpasset netop deres situation og behov.

Analysen viser, at når der arbejdes med helhedsorienterede borgerforløb, afprøves der ofte løsninger, som ikke nødvendigvis har været prøvet før. Det medfører situationer, hvor de

enkelte fagområder indgår i indsatser og finansiering af indsatser, de ellers ikke tidligere har været involveret i. Det kan udfordre eksisterende praksis for brug af sektorlovgivningerne, når hjemmelsgrundlag og finansiering af indsatser skal findes.

Det kan være svært at nå til enighed om hjemmelsgrundlag og finansiering til den valgte løsning på medarbejder- og ledelsesniveau, hvis der ikke er etableret en smidig og klar styringsmæssig ramme omkring den helhedsorienterede indsats, som understøtter hurtige og fleksible løsninger for borgeren. Løsninger hvor både det fælles mål og de enkelte fagligheder er tydeligt forankret.

Derudover er der også behov for, at de nye løsninger kan iværksættes umiddelbart efter, at borgeren har fået lagt en plan for den helhedsorienterede indsats. Det er afgørende for borgerens motivation, men stiller krav til hurtig sagsbehandling. Hurtighed i sagsbehandling skal gå hånd-i-hånd med grundig faglig stillingtagen på baggrund af relevant viden om borgerens samlede behov. Derfor er det essentielt, at de relevante fagligheder er inddraget i en given sag.

” *Der er en faglig side af løsningen til borger, og så er der ressourcesiden, altså økonomien. Der har vi nogle meget stærke styringskæder, som går på den monofaglige styring og budgetoverholdelse. Det er især svært at bøje sig mod hinanden, når det handler om økonomi.*

Direktør

Det er også centralt, at der er etableret en ramme for løbende, tværgående ledelsesmæssig opfølgning på den helhedsorienterede indsats. Ofte sker ledelsesmæssig opfølgning inden for de enkelte fagområder, men der er behov for et solidt styringsgrundlag for de tværgående aktiviteter.

Hvordan

For at sikre at økonomi ikke spænder ben for tilrettelæggelse af helhedsorienterede indsatser for de enkelte borgere, skal der etableres en styringsramme, hvor der er fleksibilitet til at håndtere individuelle forløb, og hvor der er tydelighed i forhold til, hvordan der sikres økonomi til forløbene. Som chef, leder og medarbejder, der arbejder ind i den helhedsorienterede indsats, er det nødvendigt at være nysgerrig på det tværfaglige og at kunne stille krav til at blive involveret og få medindflydelse.

Flere kommuner peger på, at der er behov for et tværfagligt styresystem, som giver grundlag for løbende opfølgning og for at kunne handle på baggrund af både faglige og økonomiske hensyn. Med etablering af tværfaglige incitament og sanktionsmuligheder i ledelsesstrengen styrkes grundlaget for samarbejdet på tværs af fagområder.

Eksempel på brug af data til at understøtte opfølgning på og styring af helhedsorienteret indsats

For at understøtte styring og implementering af helhedsorienteret indsats arbejder flere kommuner med udvikling og omsætning af ledelsesinformation. Ledelsesinformation bliver set som en stærk driver for at styrke incitamentet for kommunernes ledere til at trække i den samme retning, men også for at følge op på, om der bliver fundet de rette løsninger i de enkelte borgerforløb, og om adfærden for den måde borger mødes på flytter sig mod helhedsorientering.

Ledelsesinformation er i nogle kommuner også et redskab til at holde overblik over den økonomiske styring af udgifter til indsatser og give svar på spørgsmål som: Hvor er de største udgiftstræk på tværs af lovgivninger? Bliver udgifter trukket hensigtsmæssigt på tværs af forvaltninger?

Én kommune har valgt at lave en IT-plattform, hvor alt arbejde med borgere i den helhedsorienterede indsats bliver dokumenteret. På baggrund af dokumentationen har det været muligt for kommunen at trække data om:

- Borgernes selvvurderede progression ift. opsat mål for indsats
- Indsatser og proces i de enkelte borgerforløb
- Status på implementering af den helhedsorienterede indsats på tværs af kommunen.

Data indgår i den centrale ledelsesinformation, som anvendes i hele ledelsesstrengen, fx indgår borgernes selvvurderede progression, som en del af styringsgrundlaget, når direktionen følger op på den helhedsorienterede indsats. I denne kommune har data været et afgørende redskab til at fokusere og dagsordensætte dialogen om og styringen af arbejdet på tværs både horisontalt og vertikalt. Ledernes mulighed for at anvende data om de enkelte borgerforløb giver også anledning til styrket dialog på tværs af fagområder. Fx har viden om, hvilke afdelinger der er involveret i en konkret borgersag og valg af indsatser, givet anledning til spørgsmål og drøftelser på tværs af, om de rette løsninger bliver fundet og anvendt.

Kommunerne fremhæver, at det er væsentligt, at der etableres en klar og entydig struktur for, hvor beslutnings- og bevillingskompetencen er placeret. Flere kommuner fortæller, at man har placeret beslutnings- og bevillingskompetencen for de fleste indsatser på tværs af lovgivninger på medarbejderniveau for at understøtte hurtige beslutninger i de enkelte borgerforløb. En forudsætning herfor er en stærk fælles faglig tilgang på medarbejderniveau og et samlet blik for det fælles mål, så de indsatser, der bevilges, er i tråd med det overordnede mål for helhedsorienteringen.

Andre kommuner har valgt ikke at uddelegere bevillingskompetencen til medarbejderniveau, men har fastholdt bevillingskompetencen inden for de enkelte lovgivningsområder på ledelsesniveau.

”

Hele vores system er bygget op på, at vi er der, hvor vi er, og vi har økonomier i de respektive kasser. Så når der sidder et tværfagligt team, og der er en, der fx siger; 'jamen skal vi ikke beslutte, at der skal fire timers hjemmehjælp til?', så er det den, der har kompetencen på hjemmehjælpsområdet, der går tilbage og betaler det på hjemmehjælpsområdet. I de situationer, hvor vi prøver at gøre noget andet end det, vi plejer at gøre, og hvor det ikke giver sig selv, hvem der skal betale, så ryger den op som en prøvehandling, hvor vi skal finde en fælles vej.

Driftsleder

Det centrale er her, at der sikres en agilitet i beslutningsprocedurerne, hvor der smidigt og hurtigt kan træffes beslutning i de enkelte borgerforløb. Det kan fx være ved faste møder mellem ledelse og medarbejdere, hvor sager gennemgås, og indsatser besluttet.

Hvis det ikke lader sig gøre at nå til enighed om hjemmelsgrundlag og finansiering på medarbejderniveau, er det vigtigt, at der er en besluttet procedure for, hvordan en sag lægges videre i ledelsessystemet med henblik på en fælles ledelsesmæssig afklaring.

De nye løsninger og finansieringer, der afprøves i forbindelse med helhedsorientering, vil bringe ledere og medarbejdere i situationer, hvor de har behov for at sikre opbakning til den faglige retning. Flere kommuner fremhæver her, at det er essentielt, at der er et rum, hvor det er muligt at kalde på hjælp og sparring – både for medarbejdere og ledere – og at det er et sundhedstegn at gøre det.

I én kommune er der etableret en it-understøttet procedure, hvor medarbejdere kan sende en sag til afklaring i ledelsen, når der opstår en situation, hvor medarbejderne ikke kan nå til enighed eller har brug for sparring. Når et spørgsmål er kommet ind, er det ledelsens opgave at afklare. Hvis der på nærmeste ledelsesniveau er udfordringer med afklaring af spørgsmålet, så går det videre til næste ledelseslag. Det er således ikke alene en procedure, som sikrer ledelsesmæssig afklaring af medarbejdernes spørgsmål, den giver også mulighed for at rejse spørgsmål videre i ledelsessystemet ved behov.

I nogle kommuner er der en formaliseret ramme omkring den tværgående indsats i form af fx en tværgående styregruppe, hvor ansvar for udmøntning af den helhedsorienterede indsats og opfølgning herpå er placeret, mens det i andre kommuner er mindre formaliseret, og der ikke er etableret en egentlig tværgående ramme omkring indsatsen.

Kommunerne fremhæver dog alle vigtigheden af en smidig og klar styringsmæssig ramme omkring den helhedsorienterede indsats, som fastsætter rolle- og ansvarsfordelingen for hele ledelsesstrengen ned til medarbejdere og forankrer et bredt ejerskab. På tværs af kommunerne er der enighed om, at der er behov for tidligt at definere, hvad det er for et tværfagligt ledelsesmæssigt mandat, der er til stede, og hvor det mandat er placeret.

”

Det er bare sådan, at et fælles mål for borger afhjælper problemer med, hvem der skal betale og bære den økonomiske udgift og bevilge. Hvis du har arbejdet med en sag, hvor der er en fælles forståelse af, hvad målet er for borger, så bliver problemstillingen mindre i forhold til, hvem der skal træffe beslutning, eller om det er den ene eller andens bevillingskompetence.

Sagsbehandler

Prioritering af faglige relationer

Hvad

Det tværfaglige samarbejde i helhedsorienterede indsatser er drevet af stærke faglige relationer og tillid til hinanden på tværs af faggrupper og forvaltninger, både på medarbejder- og lederniveau. Kommunerne fremhæver, at det at etablere stærke faglige relationer kræver, at man søger samarbejdet, og at man i samarbejdet møder hinanden med åbenhed, respekt, nysgerrighed og hjælpsomhed.

Det forudsætter, at der er en ledelse, der prioriterer tid og ressourcer til at medarbejdere på tværs af velfærdsområder mødes, og at der ledelsesmæssigt tages ansvar for at skabe rammer, hvor mødet kan opstå. Ansvar for at planlægge og gennemføre møder og aktiviteter på tværs skal placeres, så det ikke risikerer at være alle og dermed ingen, der har det som en prioriteret opgave. Det kræver også, at de faglige relationer understøttes af mere strukturelle rammer, som skaber fælles ejerskab om borgerne og fælles forventninger til adfærd blandt medarbejdere og ledere på tværs af områder.

Hvorfor

I helhedsorienterede indsatser vil der ofte være en kompleksitet, som kræver nye løsninger på tværs af fag- og lovgivningsområder. Den virksomme helhedsorienterede indsats hviler derfor på et samspil mellem fagligheder, der i synergi bidrager med mere end summen af specialfagligheder.

På tværs af fagligheder eksisterer forskellige fortællinger om, hvad den enkelte faggruppe kan og ikke kan bidrage med. Mange steder kan det medføre fordomme og mytedannelse på tværs af faggrupper, som kan påvirke medarbejderne og ledernes villighed til at inddrage de øvrige faggrupper i løsningen til borgeren.

Kommunerne peger på, at en stor drivkraft til at overkomme fordomme og mytedannelse er, at man som medarbejder ved, hvem der sidder i de andre afdelinger, så det er lettere at tage kontakt og søge det tværfaglige samarbejde. Når ledere og medarbejdere har ansigt på hinanden og får indblik i hinandens faglige praksis og arbejdsgange, herunder indblik i ræsonnementet bag disse, vil det i mange tilfælde punktere fordomme, mytedannelser mv., hvilket smidiggør samarbejdet.

”

Der blev lynhurtigt dannet myter om hinanden – hvor vi i handicap synes, at beskæftigelse ikke har blik for det helhedsorienterede. Og beskæftigelse synes 'dem ovre i handicap' bare vil "hjælpe" uden fokus på arbejde. Det kræver, at vi får snakket meget sammen, så vi kan rydde ud i myterne og finde en eller anden fælles forståelse.

Fagchef

Det relationelle samarbejde bygger på et samarbejde, hvor åbenhed, nysgerrighed, respekt og hjælpsomhed er til stede. Det kræver ligeledes en bevidsthed om, at medarbejdere på tværs af fagområder er gensidigt afhængige af hinanden, hvis de rette, individuelle løsninger til borgerne skal findes.

Lykkes man med dette, skaber det en tillid på tværs, som er grundlæggende for at fagligheder tør og kan mødes om at finde de rette, og måske nye, helhedsorienterede løsninger for borgerne

Det er vigtigt, at disse tillidsfulde samarbejder etableres og prioriteres både på medarbejderniveau og ledelsesniveau, da ledelsens evne til at danne tillidsfulde relationer ofte smitter af på medarbejdernes vilje til at samarbejde på tværs.

Hvordan

Etableringen af stærke faglige relationer skal understøttes af strukturelle rammer, men det skal også prioriteres i det daglige og løbende holdes vedlige.

Her spiller i særdeleshed ledere en central rolle. Lederne har et særligt ansvar for at gå forrest, italesætte vigtigheden af samarbejde og støtte medarbejderne i at finde løsningerne på tværs i det daglige. Det gælder både den nære ledelse, men også på chef- og direktørniveau. Hvis ikke

en direktion er vedholdende med at fastholde kulturændringen og gå forrest, vil kulturændringen have svære kår på tværs af organisationen.

Kommunerne fremhæver vigtigheden af, at ledelsen på alle niveauer omtaler øvrige afdelinger med respekt for de fagligheder, de byder ind med, samt med en forståelse og nysgerrighed for det mulighedsrum de arbejder under. Dertil har ledelsen og medarbejderne en vigtig rolle i at skabe og vedligeholde en kultur, hvor åbenhed, tillid og faglig respekt på tværs vægtes højt og løbende italesættes i det daglige arbejde.

En sådan kultur er løftestang for, at faglige relationer og kendskabet på tværs kan styrkes og vedligeholdes, så samarbejdet i de enkelte borgerforløb er velfungerende.

” Når ledere mødes i ledelsesfora og drøfter tværgående sager, når lederne sidder i det her rum sammen, og de lytter på, hvad det egentlig handler om, så er der en enorm vilje til, ”Det finder vi ud af. Det kan vi godt forstå. Vi må gøre noget.”. Så løser det sig. Men når de mailer rundt og snakker sammen i telefon, så er det siloerne, der taler: ”Nu skal vi spare på økonomien i vores center”. Det er som om, at hverdagen og driften kommer til at tage lidt over, og de der sammenhængende borgerforløb bliver glemt, hvis ikke vi mødes.
Sagsbehandler

For at sikre solide rammer omkring de stærke faglige relationer fremhæver kommunerne endvidere, at det også er væsentligt at understøtte gennem mere strukturelle elementer, som fx fokus på fælles sprog, formaliserede arbejdsgangsbeskrivelser og fælles it-systemer mv.

” Vores fornemmeste opgave som ledere er egentlig at få bygget broer til andre områder i kommunen, så vi får skabt relationer – også på medarbejderniveau.

Fagchef

Valget af organiserende rammer for den helhedsorienterede indsats i kommunerne påvirker, hvilke redskaber og snitflader der er relevante at fokusere på, når faglige relationer på tværs skal opdyrkes og vedligeholdes. Fx kan etableringen af nye enheder, hvor medarbejdere placeres fysisk sammen, skabe bedre rammer for fagligt og personligt kendskab. Samtidig vil det åbne op for snitflader til øvrige områder, som skal tilgodeses på anden vis.

Her har ledelsen på alle niveauer også en særlig rolle i at bygge broer og åbne døre til samarbejder med de områder, der er relevante for at finde helhedsorienterede løsninger på borgernes udfordringer.

Eksempler på hvordan kommunerne har styrket kendskab og relationer på tværs

Med henblik på at øge kendskabet på tværs af fagområder og forvaltninger har en række kommuner igangsat tiltag, som har givet medarbejdere mulighed for at sætte ansigt på hinanden og opnå indsigt i arbejdsopgaver. Følgende er eksempler på tiltag:

- "Kend din nabo": Medarbejdere på tværs af områder sætter sig sammen i nogle timer og tager, med udgangspunkt i et fagligt emne, en snak om, hvordan de hver især arbejder ift. emnet (fx rusmidler).
- Praktik: Medarbejdere på tværs af områder er i én dags praktik ved hinanden, hvor opgaven er at være nysgerrige på hinandens arbejde og opgaver.
- "Brush-up" dage: Medarbejdere på tværs af områder mødes til en faglig dag, hvor det prioriteres, at medarbejdere går på scenen og holder oplæg om deres gode historier og erfaringer med at arbejde helhedsorienteret.
- "Ringelister": Et simpelt, men effektivt greb, som kan fremme kendskabet, da medarbejdere har et overblik over, hvem de kan ringe til og hvornår. Her indtager ledelsen en vigtig rolle i at huske medarbejdere på, at de kan få sparring i andre afdelinger.
- Fælles kompetenceudviklingsaktiviteter: Når der arbejdes med kompetenceudvikling på tværs af forvaltninger og områder i kommunen, så giver det afsæt for en fælles faglig tilgang og fælles sprog omkring helhedsorienteret indsats. Opkvalificeringsaktiviteter fører medarbejdere sammen på tværs af forvaltningen, højner kendskabet til hinanden og styrker samarbejdet.

Stærkt fagligt grundlag

Hvad

Helhedsorienterede løsninger kræver nytænkning og samspil på tværs af fagligheder, så de rette, individuelle løsninger for borgerne kan findes. Kommunerne fremhæver, at en forudsætning for dette er et solidt fagligt grundlag bestående af en kombination af stærk specialfaglighed inden for respektive sektorlovgivninger kombineret med et stærkt tværgående fokus, så muligheder på tværs af sektorlovgivninger aktiveres.

Stærke specialfagligheder dækker over viden om lovgivningens indhold, intentioner og mulighedsrum samt generel forståelse af borgernes problemstillinger, vægtningen af faglige hensyn og god praksis inden for et fagligt område.

Hvorfor

Analysen viser, at det essentielt for den enkelte udsatte borgers udbytte af den helhedsorienterede indsats, at de faglige løsninger, der tilbydes borgeren, går på tværs af fagligheder og lovgivningsområder. Forudsætningen for, at de løsninger kan findes, er, at medarbejderne evner at skabe et samspil mellem forskellige fagligheder og lovgivninger og finde nye løsninger på tværs. Det indebærer, at det tværfaglige samarbejde har dybe rødder i stærke specialfagligheder.

Kommunerne peger på, at det kan være svært for både medarbejdere og ledere at afsøge mulighedsrummet på tværs af sektorlovgivninger og være kreativ i samarbejder om tværgående løsninger, hvis ikke de har en solid specialfaglighed på ét felt.

Kommunerne fremhæver derfor, at det gode helhedsorienterede samarbejde om borgeren kræver, at de enkelte fagområder er skarpe på, hvad de hver især bringer ind i samarbejdet og hertil også, hvordan deres specialfaglige viden og katalog af løsninger bliver en medspiller i det fælles løsningsrum.

En forudsætning for dette er, at medarbejdere har et stærkt fagligt indblik i egen sektorlovgivnings mulighedsrum og evner at indtage et grænsesøgende perspektiv inden for rammerne af lovgivningen, så der kan blive tilrettelagt ét sammenhængende forløb med udgangspunkt i borgernes mål.

En stærk faglighed understøtter derudover, at medarbejdere går ind i et helhedsorienteret samarbejde med faglig tryghed, hvilket kan gøre det lettere at udvise nysgerrighed på andres fagområder og turde lukke andre og nye perspektiver ind i løsningsrummet.

Hvordan

Valget af organiserende rammer omkring arbejdet med borgerne har en væsentlig indflydelse på, hvordan de relevante specialfagligheder kan blive inddraget i en given sag. Når indsatsen er

”

Ens monofaglighed skal være enormt stærk, hvis man skal turde sætte sig for bordenden og sige, jeg er rigtig dygtig til det her, men vi skal blande blod, fordi jeg ved, at du er rigtig dygtig til det her. Og der skal jo en stærk monofaglighed til for, at man tør det og kan det. Så ja, man skal styrkes på sin monofaglighed, men man skal vide hvorfor. Og det er i virkeligheden, fordi man skal kunne samarbejde med andre om borgerne.

Fagchef

organiseret ud fra, at borgerne skal have én kontaktperson, skal den dybdegående specialfaglige viden sikres. Omvendt skal der opnås enighed om, hvordan fælles løsninger bliver fundet, og beslutninger træffes, når der sidder mange fagligheder om et bord.

Analysen af målgruppen for en helhedsorienteret indsats påpeger, at borgerne i stort omfang modtager ydelser og aktiviteter på tværs af velfærdsområderne, jf. figur 2.3. I de tilfælde, hvor det helhedsorienterede arbejde er forankret i én enhed i kommunen, peger kommunerne på, at der skal være en balance mellem de fagligheder, der er repræsenteret i enheden, og den organisatoriske forankring af den. Denne tilgang er vigtig for, at kommunen kan imødekomme den alsidighed i ydelser og aktiviteter, som borgerne modtager og har behov for.

Hvis der fx er en enhed, som organisatorisk er forankret i familieforvaltningen, er det afgørende, at medarbejderne i enheden også besidder stærk specialfaglighed fra andre områder, såsom beskæftigelse, social eller sundhed.

En fællesnævner er, at når der skal findes og afprøves nye løsninger, som enkelte fagområder ikke før har prøvet, kræver det en tillidsfuld ledelse, som viser tydelig opbakning til de involverede medarbejdere. Det være sig både den nære ledelse, men også hele vejen op igennem ledelsesstrengen. Samtidig kræver det, at den faglige ledelse har viden og tid til at yde tæt faglig sparring, da de medarbejdere ofte vil befinde sig på "nyt land".

”

Som leder skal man være 100% hjemme i forståelsen af sit eget område for at kunne se, hvor elastikken er i paragrafferne og økonomien.

Fagchef

Kommunerne peger på vigtigheden af, at den horisontale faglige ledelse tager ansvar for tværfaglige beslutninger og understøtter, når der ikke kan findes en løsning på tværs.

Det giver medarbejderne tryghed i at indgå i nye samarbejdskonstellationer og afsøge nye løsninger.

Eksempler på faglige hensyn i de organiserende rammer omkring borgeren

Faglige hensyn ved: Én myndighedsperson omkring borgeren

Hvis man som kommune organiserer sig ud fra, at borgerne skal have én myndighedsperson på tværs af områder, indebærer det, at medarbejdere i højere grad indtager en rolle som generalist frem for specialist. Medarbejderne har et indgående kendskab til alle dele af borgernes sager og har en koordinatorfunktion, hvilket kan skabe en tryghed for borgerne og komme borgerne til gavn, når der eksempelvis skal træffes afgørelse eller laves ændringer i indsatsen for borgerne.

Udfordringen i at arbejde ud fra denne organisering er, hvordan medarbejderne bedst muligt klædes på lovgivningsmæssigt til eksempelvis at leve op til kravene i beskæftigelsesloven, når de også skal navigere i lovgivningen på socialområdet. I rollen som generalist kan medarbejderne ikke have alt for øje i det helhedsorienterede arbejde om borgerne. Det kræver et stærkt bagland, som medarbejderne kan trække på i deres opgaveløsning, men som ikke sidder med ved bordet omkring borgerne. Udfordringen omkring kompleksiteten i lovgivningen mindskes ved at drøfte sagerne på tværs og formalisere arbejdsgange omkring sagerne.

Faglige hensyn ved: Fagteam omkring borgeren

Hvis man som kommune organiserer sig ud fra, at der i det enkelte borgerforløb sidder et hold af fagspecialister, sikres en stærk specialfaglighed i de respektive sektorlovgivninger. Her har medarbejderne grundet deres specialisering mulighed for løbende at holde sig opdaterede på lovgivningens mulighedsrum og ændringer deri.

Nogle kommuner fremhæver, at kvaliteten i løsningerne fremmes, da den lovgivningsmæssige kompleksitet, der eksempelvis er på tværs af social- og beskæftigelsesområdet, er for høj til, at én medarbejder kan varetage opgaveløsningen på tværs af områderne. Det stiller dog store krav til, at medarbejderne er dygtige på deres fagområde, da der er en gensidig afhængighed i samarbejdet på tværs af fagligheder.

Denne arbejdsform stiller store krav til samarbejdet, da der skal opnås enighed og findes fælles løsninger på tværs af fagområder, lovgivninger og muligvis budgetter. Det er derfor en forudsætning, at der her er klare rammer for, hvad der må bevilliges i fagteamet, og hvad proceduren er, hvis der ikke kan opnås enighed.



Social- Boligstyrelsen
Edisonsvej 1
5000 Odense C
Tlf.: 72 42 37 00

www.sbst.dk