

BEDRE TVÆRGÅENDE SAMARBEJDE OM YDELSER OG INDSATS

DET FÆLLESKOMMUNALE STYRINGS- OG EFFEKTIVISERINGSPROGRAM

Bedre tværgående samarbejde om ydelser og indsats

Det fælleskommunale Styrings- og Effektiviseringsprogram (SEP)

© KL

Produktion: KL's Trykkeri

Design: e-Types

Tryk: Rosendahls A/S

KL

Weidekampsgade 10

2300 København S

Tlf. 3370 3370

kl@kl.dk

www.kl.dk

ISBN 978-87-93365-75-9

Produktionsnr. 830243

INDHOLD

FORORD	4	04/ ORGANISATION OG LEDELSE	18
01/ INDLEDNING OG RESUMÉ	5	4.1 Samarbejde kræver organisatoriske valg.....	18
02/ SAMMENHÆNGENDE INDSATS		4.2 Kriterier for valg af organisatorisk model.....	18
– HOVEDTEMAER OG UDFORDRINGER	7	4.3 Modeller for organisering.....	19
2.1 Kerneopgaven og målene for indsatsen.....	8	4.4 Ledelse med tværgående perspektiv	21
2.2 Metoder i social-, sundheds- og beskæftigelsespolitikken.....	8	05/ DATAINDSAMLING OG DATAANVENDELSE	23
2.3 Specialisering og forenkling.....	9	5.1 Udvælgelse af målgrupper	23
2.4 Ledelse og faglig kultur.....	9	5.2 De juridiske rammer for dataanvendelse	25
2.5 Organisation og arbejdstilrettelæggelse.....	9	06/ ØKONOMISKE MODELLER OG POTENTIALE	27
2.6 Redesign og ny indsats.....	9	6.1 Model 1: Netværksbaseret samarbejde	27
2.7 Videndeling og dataadgang	10	6.2 Model 2: Særskilt enhed.....	28
2.8 Budgetmodeller og økonomiske incitamenter	10	6.3 Opgørelse af økonomisk baseline.....	28
2.9 Økonomisk potentiale	10	6.4 Frigørelse af ressourcer	29
03/ MÅLGRUPPER FOR BEDRE SAMORDNING	11		
3.1 Målgrupper med mange kontaktpunkter	11		
3.2 Principper for en bedre samordning	12		
3.3 Tre eksempler.....	13		
3.4 Redskaber til bedre samordning.....	16		

FORORD

KL har i efteråret 2015 inviteret alle kommuner til et flerårigt udviklingssamarbejde om effektive og gode løsninger for borgerne. Formålet er bl.a. at danne kommunale netværk i et fælles "Styrings- og effektiviseringsprogram" (SEP).

Hensigten med programmet er i høj grad at finde fælles kommunale svar på de stadig strammere økonomiske rammer, kommunerne arbejder indenfor. Det er i den kommunale praksis, der skal findes kvalificerede svar på denne udfordring – ikke i statslige gennemsnitsberegninger af kommunernes besparelsespotentialer. Konklusionerne fra de forskellige projekter under Styrings- og Effektiviseringsprogrammet danner bl.a. grundlag for en styrket dialog med regeringen om forbedring af rammerne for kommunernes opgaveløsning.

I Styrings- og Effektiviseringsprogrammet har kommunerne udvalgt en række emner, hvor der etableres kommunale netværk med henblik på gensidig inspiration og fælles udviklingsarbejde samt at identificere barrierer for mere effektive løsninger.

Et af disse emner er "Tværgående samarbejde om ydelser og indsatser", der er temaet for denne rapport. 27 kommuner har

deltaget i dette netværk, og de har i efteråret 2016 og foråret 2017 gennemført en række netværksmøder, hvor konklusioner fra drøftelserne er sammenfattet i denne rapport. Den vil sidst i 2017 blive suppleret med en eksempelsamling, der vil illustrere, hvordan kommunerne konkret har arbejdet med at skabe større sammenhæng og bedre løsninger for udsatte familier.

Der er igangsat 11 udviklingsprojekter i Styrings- og Effektiviseringsprogrammet. Temaerne for projekterne spænder bredt. Blandt projekttitlerne er 'Automatisering af manuelle processer', 'Flere unge i uddannelse – og jobs', 'Effektiv drift af botilbud', 'Nye styringsmodeller på ældreområdet' og 'Effektive indkøb via E-handel'. 63 kommuner er repræsenteret i mindst ét af de fælleskommunale udviklingsprojekter, som hver har deltagelse af mellem 6 og 27 kommuner. Programmets anden bølge blev igangsat i foråret 2017 og afsluttes med udgangen af 2017. Læs mere om projekterne og resultaterne på www.kl.dk/effektivisering.

God læselyst

01/ INDLEDNING OG RESUMÉ

Er det muligt at tilrettelægge en bedre, mere sammenhængende og overskuelig indsats for borgere og familier med mange kontaktpunkter til kommunen? Og måske endda i nogle tilfælde også for færre ressourcer?

Det svarer mange kommuner bekræftende på.

I det fælleskommunale Styrings- og Effektiviseringsprogram (SEP) har 27 kommuner og KL valgt at samarbejde om, hvordan der kan udvikles en bedre tværgående sammenhæng i ydelser og indsatser for borgerne.

Der er især fokus på de borgere og familier, der har mange kontaktpunkter til kommunen på tværs af social-, sundheds- og beskæftigelsesområdet, og som samtidig anvender en relativ stor andel af kommunens ressourcer og udgifter.

Det er en klar konklusion, at indsatsen for disse borgere – på trods af højt udgiftsniveau og høje ambitioner – i mange tilfælde er utilfredsstillende. Hovedforklaringen er ikke, at der mangler specialisering, at der mangler penge, eller at lovgivningen ikke er overholdt – nærmest tværtimod. Det skyldes snarere, at offentlige myndigheder møder nogle borgere med så mange forskellige aktiviteter og krav, at målet og sammenhængen kan forsvinde. At der ikke er ét enkelt mål for, hvor man gerne vil hen, men derimod mange mål, der kan stå i vejen for hinanden.

Det er også en konklusion, at kommunerne kan udvikle bedre løsninger for borgerne ved at koordinere mål og indsatser mere konsekvent, men barriererne for bedre løsninger er systemiske. De har deres rod i, at forskellige lovgivninger sætter forskelligt fokus og har regler om forskellige indsatser. Det præger uddannelsen og specialiseringen, og det indebærer, at forskellige fagkulturer har forskelligt fokus. Udfordringerne illustreres tydeligt af, at der er lovkrav om at udarbejde forskellige planer for de samme borgere og familier, og regler om datadeling til sagsbehandlingsformål er en hindring for den optimale dialog om indsatserne mellem kommunale medarbejdere på tværs af forvaltningerne.

KL har både i forhandlinger om frikommuneforsøg og senest i økonomiforhandlingerne om budget 2018 fremført krav om bedre muligheder for at arbejde med én plan for den samme familie. Men hensynet til mere sammenhængende løsninger støder på mange institutionelle barrierer i de statslige søjler – også selv om regeringen for nylig har søsat en "Sammenhængsreform".

Flere kommuner har lavet analyser af, hvor stor en andel af kommunens udgifter der anvendes af den ene eller de tre procent af befolkningen, der trækker mest på udgifterne. Konklusionen er – med kommunale variationer – at knap en tredjedel af udgifterne anvendes af den ene procent af befolkningen, der trækker mest på udgifterne, mens ca. halvdelen af udgifterne anvendes af de tre procent af befolkningen, der trækker mest.

Det er derfor temmelig interessant, om man i forhold til nogle af disse grupper kan tilrettelægge en bedre indsats for de samme eller færre ressourcer. Først og fremmest interessant for de pågældende borgerne, men bestemt også for politikere, fagprofessionelle og ledere i kommunerne.

Denne rapport indeholder konklusioner og anbefalinger fra et netværkssamarbejde i SEP-projektet, som 27 kommuner har deltaget i. Det skal understreges, at de 27 kommuner arbejder vidt forskelligt med temaet. Kommunerne har meget forskellige fokuspunkter i deres arbejde, og de befinder sig i forskellige faser. Det skal ligeledes understreges, at mange andre kommuner også aktuelt arbejder med tilsvarende emner.

Derfor er der mange udviklingsaktiviteter i gang, og ingen kommuner har tilkendegivet, at de er færdige med dette udviklingsarbejde – tværtimod. Alle er på vej. Konklusioner og anbefalinger skal læses i dette lys.

Der er i rapportens afsnit 2 et sammendrag af hovedtemaer, udfordringer og foreløbige konklusioner. De vedrører mange forhold, lige fra lovgivning til faglig kultur, fra datadeling til faglige metoder, og fra ledelse og organisation til målkonflikter.

Der er imidlertid nogle helt overordnede røde tråde i disse konklusioner.

Det er et gennemgående træk, at det overordnede hovedmål om kontakt til arbejdsmarkedet – som både politisk og fagprofessionelt har dominant opbakning – langt fra afspejler sig i den combination af indsatser, der ofte er tilrettelagt omkring den enkelte borger eller familie.

Det er også gennemgående, at der i forhold til borgere og familier med mange kontaktpunkter til kommunen ofte er mulighed for at samordne og forenkle indsatsen, så der for borgeren kommer en bedre løsning med større effekt og ofte også for færre ressourcer og udgifter.

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

En mere sammenhængende indsats med det mål at bringe borgeren tættere på arbejdsmarkedet har været et mantra i både

socialpolitikken og beskæftigelsespolitikken i mange år. Mange medarbejdere, ledere og politikere vil fremhæve, at det er lige præcist disse mål, man i egen kommune arbejder for at realisere.

Projektet har vist, at man sagtens kan have disse mål politisk formuleret og anvende dem som ledetråd i det fagprofessionelle arbejde, uden at det reelt afspejler sig i den daglige praksis. Meget stærke mekanismer trækker nemlig i modsat retning, fx lovgivning, hindringer for videndeling, stadig dybere specialisering, professionsfaglige normer, skæve økonomiske incitamenter m.v.

Hvis det reelt skal lykkes at skabe en mere sammenhængende indsats med det mål – på kortere eller længere sigt – at styrke borgerens kontakt til arbejdsmarkedet, er det ikke tilstrækkeligt at formulere generelle mål. Det er derimod ofte nødvendigt at gøre op med eksisterende rutiner, faglige normer og organisatoriske traditioner og ikke mindst at koordinere ledelsesperspektivet på tværs af sektorerne.

Det er ikke let, men det er ikke desto mindre den udvikling, mange kommuner i dette projekt har gjort til deres ambition. De ønsker at udvikle ny løsninger og nye organisatoriske rammer for det interne samarbejde. Det er først og fremmest en ledelsesopgave, og den har kommunerne givet høj prioritet.

Mange af de deltagende kommuner står derfor midt i et stort udviklingsarbejde. Andre har først lige besluttet at gå i gang. Derfor indeholder denne rapport en række generelle overvejelser og anbefalinger. Rapporten vil sidst i 2017 blive suppleret med en eksempelsamling, hvor en række temaer belyses gennem konkrete kommunale eksempler.

Der har i projektforsløbet især været fokus på tre overordnede temaer, nemlig henholdsvis (1) Målgrupper med mange kontaktpunkter, (2) ledelse og organisation samt (3) dataanvendelse og datadeling.

I de følgende afsnit er disse drøftelser refereret med de konklusioner og anbefalinger, der foreløbigt er draget. Kommunerne peger på en lang række handlemuligheder lokalt, men det understreges også, at barriererne for samordning også udspringer af lovgivningen. Denne rapport har primært fokus på den del af udfordringen, som kommunerne selv kan gøre noget ved.

De følgende 8 punkter udgør et ultrakort resume:

- Kontakt til arbejdsmarkedet bør være det styrende mål og det dominerende fokus for indsatser på tværs af social-, sundheds- og beskæftigelsesområdet.

- Bedre samordning af indsatsen for borgere med mange kontaktpunkter til kommunen er meget afhængig af en klar målsætning på politisk niveau og en ledelsesmæssig enighed og forpligtigelse om målet på administrativt niveau.
- Målet om arbejdsmarkedskontakt indebærer, at rehabilitering i højere grad end hidtil bør præge de metoder og de faglige løsninger, der anvendes på tværs af social-, sundheds- og beskæftigelsesområdet. Faglige holdningsforskelle om konsekvenserne af målet bør reduceres, så der i højere grad skabes fælles tilgange og metoder.
- I et redesign af kommunens indsats for de pågældende målgrupper bør der typisk lægges vægt på færre kontaktpersoner samt færre og mere fokuserede indsatser, og samtidig bør arbejdsformerne respektere borgerens mulighed for at have arbejdsmarkedskontakt.
- Et redesign af kommunens indsats kan med fordel tage udgangspunkt i borgerens perspektiv fx ved anvendelse af "borgerrejser" eller lignende metoder, hvor der ses på kommunen udefra.
- Bedre samordning fremmes meget ofte ved ændringer i organisationen, men der er ikke nogen idealløsning, da kommunernes lokale forudsætninger er meget forskellige og kalder på forskellige organisationsmodeller.
- De lovgivningsmæssige barrierer for viden- og datadeling på tværs af forvaltningerne til sagsbehandlingsformål svækker mulighederne for en klar dialog med borgeren og dermed også mulighederne for samordning af indsatserne. Samtidig skaber reglerne om udarbejdelse af forskellige indsatsplaner for de samme borgere og familier et forskelligt fokus på løsningerne. Der bør skabes bedre muligheder for data- og vidensdeling og for udarbejdelse af én plan i stedet for flere.
- Økonomiske incitamenter hos budgetansvarlige kan være en barriere for samordning, og derfor bør der udvikles modeller, der mere fleksibelt kan omfordele budgetmidler i lyset af bedre samordnede løsninger.

KL's bestyrelse har tilsluttet sig de ovennævnte otte konklusioner både som en opfordring til kommunerne om at arbejde i denne retning, og som en ledetråd i KL's arbejde og interessevaretagelse.

02 / SAMMENHÆNGENDE INDSATS – HOVEDTEMAER OG UDFORDRINGER

Sammenhæng i indsats og ydelser til borgerne og tværgående koordination i arbejdet med service og myndighed er næsten fortærskede emner i debatten om modernisering og udvikling af den offentlige sektor.

Ikke desto mindre er der aktuelt i kommunerne stor opmærksomhed på disse udviklingstemaer. Analyserne har især bragt fokus på de målgrupper, der på samme tid har kontakt med flere eller mange forskellige myndigheds- og opgaveområder, og som samtidig trækker meget på de kommunale ressourcer og udgifter.

Det er målgrupper, der gennemgående er prioriteret højt i forhold til at modtage ydelser og service, og som er i kontakt med mange af de specialkompetencer, der fagprofessionelt er til rådighed.

Der er således tale om borgere, hvor kommuner og andre myndigheder stiller relativt mange ressourcer til rådighed, og hvor man isoleret set i forhold til de enkelte ydelser og indsatser følger tæt op på lovgivningsmæssige krav, og på om faglige intentioner og normer er opfyldt.

På trods af disse høje faglige ambitioner og det store ressource-træk konkluderer mange kommuner i projektet, at resultaterne af indsatsen for en alt for stor andel af borgere i de nævnte målgrupper er utilfredsstillende – både set fra borgerens synsvinkel og set fra en politisk og fagprofessionel vinkel.

I alt for mange tilfælde mangler der sammenhæng i indsatsen – ikke mindst når borgerens antal af kontakter til myndighederne vokser og i nogle tilfælde kan være op til 10-15 kontaktparter.

I nogle tilfælde møder borgeren/familien flere myndigheder, der har meget forskellige opfattelser af, hvad målet for indsatsen eller kerneopgaven i forhold til familien egentlig er. I de værste tilfælde er indsatserne ikke bare ukoordinerede, men

direkte kontraproduktive – fx hvis og når jobcentret som forudsætning for fortsat kontanthjælp kræver deltagelse i aktiverings- og beskæftigelsestilbud, mens familieafdelingen på samme tid forudsætter deltagelse i en række aktiviteter vedr. børnene, hvis familien vil undgå en tvangsfjernelse.

I andre tilfælde er der så mange parallelle aktiviteter i gang, at det er en fuldtidsbeskæftigelse for borgeren at være i dialog med myndighederne og overholde indgåede aftaler – ofte med den konsekvens, at borgeren mister overblikket og taber forståelsen for hensigten.

Meget ofte er der tale om, at forskellige afdelinger eller myndigheder arbejder med indsatser, der ikke er sammensat ud fra et helhedsperspektiv, og som derfor heller ikke understøtter et fælles mål. Indsatserne står måske ikke direkte i vejen for hinanden, men effekterne af indsatserne er utilstrækkelige i forhold til potentialet, fordi indsatserne peger i forskellig retning.

Hvis og når indsatserne fra forskellige afdelinger peger i hver sin retning for en given borger eller familie skyldes det ikke, at sagsbehandlere går fejl af lovgivningen eller faglige standarder – tværtimod. Derfor har kommunerne stort fokus på, hvordan der på ledelsesniveau sker en samordning af mål og indsatser, og hvordan der kan etableres en organisation og en koordination, der understøtter dette.

De 27 deltagende kommuner i projektet har drøftet en lang række forskellige temaer, der i hver kommune bør overvejes og bearbejdes, når den tværgående indsats for de omtalte borgergrupper skal forbedres – herunder ikke mindst barrierer for en mere sammenhængende indsats.

I det følgende er der en kort introduktion til nogle af disse hovedtemaer og barrierer, og de uddybes i de efterfølgende kapitler i rapporten.



2.1 Kerneopgaven og målene for indsatsen

Det er de færreste politikere, ledere og medarbejdere, der i dag erklærer sig uenig i, at kontakten til arbejdsmarkedet er et overordnet mål for indsatsen i beskæftigelsespolitikken, socialpolitikken og sundhedspolitikken.

På trods af denne overordnede enighed er der imidlertid stor forskel på, hvordan dette mål fortolkes og prioriteres i den konkrete indsats. Der er – lige ud sagt – ganske store holdningsforskelle blandt ledere og fagprofessionelle i forhold til, hvornår beskæftigelsesperspektivet er relevant, og hvilke forudsætninger der skal opfyldes, før indsatserne bør rettes mod arbejdsmarkedet.

Det er en fælles konklusion i projektet, at kontakt til arbejdsmarkedet er det overordnede mål for indsatserne på social-, sundheds- og beskæftigelsesområderne, og at dette mål alt andet lige bør præge de konkrete indsatser og samordningen heraf mere.

Det er ligeledes en konklusion, at den kommunalpolitiske styrke bag denne målsætning i hver enkelt kommune er afgørende for kvaliteten i det tværgående samarbejde.

Derfor bør arbejdsmarkedskontakt gøres til et fælles fokuspunkt for koordinering og prioritering af indsatserne på tværs af social-, sundheds- og beskæftigelsesindsatsen – vel at mærke ikke kun som generelt mål, men som en fælles ledetråd, når man konkret tager stilling til de enkelte indsatser.

2.2 Metoder i social-, sundheds- og beskæftigelsespolitikken

Metoderne i socialpolitikken, sundhedspolitikken og beskæftigelsespolitikken er mangfoldige og under stadig udvikling. Men de har også dybe rødder og er knyttet til lovgivningsmæssige paradigmer, der – på trods af løbende forandringer – har en lang historik.

Den seneste beskæftigelses- og refusionsreform har flyttet fokus i jobcentrene. Arbejdsmetoderne vil fremover have mindre fokus på at overholde regler og rettidighed og mere fokus på at hjælpe de ledige i reelle job. Men det tager tid. Mange jobcentre er stadig præget af den regelstyring og de sanktioner, der i en lang periode satte mere fokus på administration og regeloverholdelse, end på at få ledige hurtigst mulig i beskæftigelse. De helt aktuelle drøftelser mellem regeringen og KL om en markant forenkling af Lov om aktiv beskæftigelsesindsats illustrerer dette. Medarbejderne i jobcentrene skal i deres arbejdsmetoder overholde mange detaljeregler om indsatser for bestemte målgrupper. Det fremmer ikke nødvendigvis helheds synet, når jobcentrets medarbejdere skal koordinere med andre afdelinger.

Socialpolitikkenes metoder er også under forandring. Det rehabiliterende fylder meget mere, men det er oppe mod en tradition, hvor der fokuseres på at kompensere sociale og fysiske funktionstab, og hvor der ofte kun arbejdes med én løsning ad gangen – både i forhold til den enkelte person og i forhold til personens nære miljø. Endvidere afspejler målet om arbejdsmarkedskontakt sig ikke altid i prioriteringen af de konkrete indsatser, der ofte er præget af andre overordnede mål.

Sundhedspolitikken indsats er basalt rettet mod forebyggelse og helbredelse og dermed også mod at øge borgerens arbejdsmarkedsparathed, men i den konkrete koordinering med kommunernes beskæftigelses- og socialindsats er der ofte store udfordringer både i forhold til informationsflow og tilrettelæggelse og prioritering af den konkrete indsats. Det ses ofte i forhold til det psykiatriske område. Arbejdsmarkedskontakt er ikke nødvendigvis den røde tråd, når den konkrete indsats tilrettelægges på sundhedsområdet.

De faglige metoder på social-, sundheds- og beskæftigelsesområdet er derfor knyttet til traditioner med forskelligt fokus, og

metoderne støder ofte sammen, når indsatserne skal koordineres på tværs af de faglige områder. Overordnede mål og proklamationer løser ikke dette sammenstød. Løsningen ligger derimod i at ændre de metoder, der helt konkret anvendes i daglig praksis.

2.3 Specialisering og forenkling

Samordning indebærer ofte, at indsatserne skal forenkles, og at nogle hensyn bør vige for andre i bestemte faser af indsatsen.

Det kan i nogle tilfælde kolliderer med den stigende specialisering, som ud fra andre hensyn er hensigtsmæssig og på mange områder meget tilstræbt de senere år.

Stadig dybere specialisering med stærkere specialistmiljøer kan imidlertid udfordre en samordnet og forenklet indsats. Dyb specialisering fokuserer ofte på et deltema, og hvis borgeren eller familien på samme tid møder flere "smalle indsatser" fremmer det ikke forståelsen for den overordnede hensigt.

Løsningen ligger ikke i at svække specialiseringen, men derimod i at sætte opgaven i centrum – ikke fagligheden i centrum. Det kan indebære at nogle specialfaglige hensyn i forhold til den konkrete opgave må vige for andre, når en samlet indsats skal fokuseres og forenkles.

Endvidere bør der være mere fokus på, hvordan specialisering og faglig udvikling i søjlen forskydes mod specialisering og faglighed i samordning. Det kalder på nye kompetencer hos specialisterne.

2.4 Ledelse og faglig kultur

Det er en gennemgående erfaring i de deltagende kommuner, at samordningen har meget svære vilkår, når der i ledelsessystemet er divergerende holdning til, hvilke hensyn og indsatser der bør prioriteres, og hvilke ledetråde der bør lægges for indsatsen.

Derfor er der stor fokus på at skabe ledelsesmæssig enighed og forpligtigelse om de mål, der styrer indsats og samordning. Ikke mindst hvis og når der i de professionsfaglige kulturer er divergerende opfattelser af de mål, der forfølges, og de metoder der anvendes.

Kommunerne peger tydeligt på den erfaring, at samordning af indsatserne i de forskellige udførende led starter med en ledelsesmæssig enighed og forpligtigelse om de fælles mål. Hvis denne forudsætning ikke er opfyldt, er der lang vej til samordning.

Det er derfor en konklusion, at samordningsopgaven starter med at teste, om der i det administrative ledelsessystem er enighed og forpligtigelse om de fælles mål.

Det er ligeledes en konklusion, at en sådan enighed i det administrative ledelsessystem er helt afhængig af, at der overordnet er politisk klare mål om indsatsen.

Med dette afsæt – at ledelseskoordinering er en grundlæggende forudsætning for samordning – arbejder flere kommuner i projektet med at skabe en ny og fælles faglig kultur. Det sker fx gennem fælles kompetenceudvikling på tværs af forvaltningerne og gennem udvikling af fælles faglige metoder med afsæt i borgerens perspektiv. Det sker i nogle kommuner også gennem udvikling af et tværfagligt ledelsesansvar.

2.5 Organisation og arbejdstilrettelæggelse

Ny organisation er et af de redskaber, som mange kommuner overvejer og eksperimenterer med på vejen mod bedre samordning.

Mange modeller er i spil. Nogle eksperimenterer fx med "den koordinerende sagsbehandler", der arbejder på tværs af forvaltningerne – nogle gange med myndighedskompetence. Andre etablerer særskilte organisationsenheder til bestemte målgrupper eller nye matrixorganisationer. Endelig sværger nogen til at fastholde hidtidig organisation, men styrke netværk og løbende dialog om udvalgte sagstyper.

Det er en tydelig erfaring, at der er stort behov for at ændre organisationsprincipper, når samordningen skal styrkes, men det er ligeledes en konklusion, at løsningerne i høj grad afhænger af de særlige organisatoriske forudsætninger, der kendetegner den enkelte kommune.

Derfor peger kommunerne i projektet på, at organisationen skal ses kritisk efter, når samordningen skal styrkes. Meget ofte er organisationsændringer en del af vejen til målet, men løsningerne må vælges på baggrund af de lokale forudsætninger. Det gælder dog for alle kommuner, at der ikke er noget quick-fix. Et nyt ekstra organisationslag med en koordinerende sagsbehandler er fx ikke i sig selv svaret, hvis resten af organisationen arbejder ukoordineret i hver sin retning.

Det er også et tema i organiseringen, at man revurderer bestiller/udfører rollerne. Når man fokuserer og forenkler indsatsen er der brug for en større fleksibilitet, når indsatserne skal tilrettelægges og løbende ændres.

2.6 Redesign og ny indsats

Det er ikke svært at konstatere, når flere eller mange indsatser på samme tid fremstår ukoordinerede eller måske ligefrem står i vejen for hinanden. Det er langt sværere at beskrive, hvad det samordnede alternativ til de nuværende indsatser omfatter i forhold til en given borger eller familie.

Det er imidlertid en gennemgående konklusion i de deltagende kommuner, at tilknytning til arbejdsmarkedet skal have højeste prioritet, når indsatsen genovervejes og samordnes, og derfor påvirker dette mål ofte et redesign.

Indsatserne skal typisk være færre og mere fokuserede, og der skal være færre kontaktpersoner til borgeren/familien. Heri ligger dog ikke, at man skal arbejde "lineært" med ét tema ad gangen. Alt for ofte mangler der nemlig en samtidig indsats for

arbejdsmarkedskontakt, når de sociale og sundhedsmæssige indsats er tilrettelægges.

Som eksempel kan nævnes, at mange indsats for børn tilrettelægges uden hensyntagen til, at forældrenes kontakt til arbejdsmarkedet har stor betydning for børnenes trivsel og udviklingsmuligheder.

Hensynet til arbejdsmarkedskontakt kan også præge den helt "banale" arbejdstilrettelæggelse, fx ved at møder og kontakt med borgeren tilrettelægges således, at borgeren kan passe et arbejde.

2.7 Videndeling og dataadgang

Når en borger eller familie har mange kontaktflader til en kommune, kan det set udefra være svært at forstå, at den ene kommunale hånd ikke altid ved, hvad den anden gør. Det er ganske indlysende, at en samordning mellem flere indsats, naturligvis forudsætter, at der på tværs af organisationen er viden og data om, hvad der foregår.

Der er imidlertid barrierer for deling af personfølsomme oplysninger, jævnfør persondataloven. Disse barrierer kan i nogle tilfælde svække samordningen, og derfor er kommunerne meget optaget af, hvordan den nødvendige videndeling kan finde sted, så man stadig overholder de formelle krav.

Dette tema har fyldt meget – ikke mindst i de kommuner, der har gennemført dataanalyser for at identificere de målgrupper, hvor behovet for bedre samordning er stort.

2.8 Budgetmodeller og økonomiske incitamenter

Når flere afdelinger og forvaltninger i fællesskab skal lave et redesign af indsatsen, støder man ofte på problemer i forhold til de budgetmæssige konsekvenser og herunder ikke mindst de incitamenter, som de budgetansvarlige har i forhold til budgetoverholdelse.

Når nogle indsats opprioriteres på bekostning af andre, har det en øjeblikkelig budgetmæssig konsekvens. Derfor er der behov for at finde mekanismer til denne omfordeling, så budgetansvar ikke bliver en hindring for en samordnet indsats. Samtidig ønsker kommunerne imidlertid ikke at svække det generelle budgetansvar.

Der er ingen let løsning på denne udfordring, men kommunerne anvender overordnet to typer af modeller. Den ene er et netværksbaseret samarbejde mellem de involverede afdelinger, og den anden en særskilt organisering omkring indsatsen.

I den netværksbaserede model fastholdes det nuværende budgetansvar i de enkelte afdelinger, men man udvikler principper for, hvordan budgetmidler flyttes, set i forhold til hvordan indsats henholdsvis ned- og opprioriteres i de konkrete sagstyper. Det kan være med udgangspunkt i erfaringstal eller baseres på beregninger af baseline samt forventede gevinster og afledt ændret "belastning" af de enkelte forvaltninger.

I modellen med særskilt organisering samles forskellige kompetencer og dermed medarbejdere i et særligt team, der får til opgave at arbejde med den nye tværgående indsats for udvalgte borgergrupper. I disse tilfælde vil man typisk udskille økonomien og give den nye enhed et selvstændigt budget. Finansieringen til den særlige enheds virke tages i givet fald fra de forvaltninger/afdelinger, hvorfra man flytter opgaveansvaret.

Udfordringen er naturligvis at fastlægge, hvor mange midler der skal flyttes til den nye organisatoriske enhed. Denne udfordring gælder uanset hvilken model, der vælges.

2.9 Økonomisk potentiale

De deltagende kommuner anfører alle, at der er et tydeligt økonomisk potentiale i at tilrettelægge en mere samordnet indsats. Det gælder især udgifter til de konkrete indsats og til indkomstoverførsler, men også i forhold til de ressourcer, der anvendes i egen organisation.

Der er imidlertid forskellig holdning til, hvordan dette økonomiske potentiale inddrages. I nogle kommuner har man besluttet at identificere potentialet fra start, således at det er et omdrejningspunkt for den proces, hvor man laver et redesign af indsatserne. I disse tilfælde indlægges der typisk også et potentiale i selve budgettet.

I andre kommuner forudsætter man et økonomisk potentiale, som en konsekvens af omstillingen, men det fastlægges ikke som en forudsætning for processen. I disse kommuner starter man derfor typisk ikke med at lægge potentialet ind i budgettet.

De to modeller har fordele og ulemper. Når potentialet identificeres "up front" lægges der typisk et større pres på organisationen i forhold til at finde løsninger. Til gengæld vokser behovet for, at man begrundes omstillingen med hensynet til at give borgeren/familien en bedre løsning – også selv om den måske ikke er så ressourcekrævende.

Det gælder i begge modeller, at potentialet skal skønnes i forhold til en eksisterende baseline. Den mest krævende baseline-opgørelse indebærer, at man for hver konkret borger/familie opgør de samlede udgifter til den samlede indsats, dvs. opgør udgifterne til hver enkelt ydelse og indsats stor som lille. Hvis man omvendt ikke har behov for den nøjagtighed kan en løsning være at opstille arketyper for de forskellige person-/familietyper, hvis sager bliver underlagt den nye tværgående indsats.

Uanset om man vælger en "up front" model eller en "hen ad vejen" model for det økonomiske potentiale, er der også en overvejelse om forskellen mellem det kortsigtede potentiale og det langsigtede potentiale.

03 / MÅLGRUPPER FOR BEDRE SAMORDNING

De deltagende kommuner har i drøftelserne primært sat fokus på det tværgående samarbejde, der handler om indsatsen for de borgere og familier, der både har et stort samlet ydelsestræk og mange kontaktpunkter i kommunen. Det er nemlig i forhold til disse målgrupper, der er et stort potentiale for en mere koordineret indsats.

Kommunerne har typisk arbejdet med tre kriterier for udvælgelse af målgrupper, nemlig at der er:

- Et væsentligt økonomisk potentiale
- Et væsentligt tværfagligt udviklingspotentiale
- En forventning om, at målgruppen langsigtet trækker på mange kommunale indsatser og ydelser

I forlængelse af disse kriterier er det sjældent de allerdyreste enkeltsager, kommunerne har fokus på. Baggrunden er, at de allerdyreste enkeltsager typisk knytter sig til borgere, hvis situation ikke kan forventes at ændre sig væsentligt, samt at der ikke nødvendigvis er tale om flere sideløbende indsatser.

Kommunerne fokuserer derimod på de målgrupper, der har sideløbende indsatser, og hvor en bedre koordineret indsats og samordning vil øge sandsynligheden for selvforsørgelse hos de pågældende borgere. Samtidig er det nødvendigt med en vis volumen i de omfattede borgergrupper.

Kommunerne har haft forskellige tilgange til udvælgelse af de målgrupper, de har arbejdet videre med. En stor gruppe af kommuner har gennemført en dataanalyse som grundlag for valg af målgrupper, mens andre kommuner i højere grad har anvendt erfaringer i de forskellige forvaltninger til identifikation af de målgrupper, man vælger at arbejde med. De to metoder har

hver for sig fordele og ulemper. Metoderne samt fordele og ulemper herved beskrives nærmere i afsnit 5.1.

3.1 Målgrupper med mange kontaktpunkter

De typiske kriterier for udvælgelse af målgrupper har som tidligere nævnt været (1) at der er et potentiale for en bedre løsning for borgeren gennem en mere samordnet og tværgående indsats, (2) at der er et væsentligt økonomisk potentiale og endelig (3) at der er en forventning om, at målgruppen langsigtet trækker på mange kommunale indsatser og ydelser, med mindre indsatsen gentænkes og omlægges.

Mange målgrupper er kendetegnet ved disse tre kriterier, jævnfør følgende fire eksempler.

- **Udsatte familier med flere ydelser**

Denne overskrift omfatter mange kombinationer af målgrupper, idet en udsat familie kan have mange forskellige berøringsflader med kommunen – fx på samme tid en børnesag forstået som en specialiseret ydelse til et barn eller en anbringelse, en overførselsydelse til en voksen samt en specialiseret ydelse til en voksen.

- **Personer på genoptræning og overførselsydelse**

Også denne overskrift omfatter mange kombinationer af målgrupper. Kommunerne har typisk fokuseret på borgere, der foruden en overførsel og genoptræning også får støtte i eget hjem i form af hjemmesygepleje/hjemmehjælp.

- **Personer i misbrugsbehandling og med overførselsydelse**

Flere kommuner fokuserer på borgere i misbrugs- eller alkoholbehandling, der ofte også er karakteriseret ved støtte i eget hjem af forskellig karakter.

- **Udsatte unge fra 17 til 25 år**

Mange kommuner har sat fokus på det behov for samordning, der eksisterer, når unge personer har mere komplekse behov og modtager overførselsydelse. Det gælder ikke mindst samordning af indsatsen før og efter, at personen fylder 18 år.

De fire eksempler dækker over mange kombinationer af målgrupper.

I nogle tilfælde har kommunerne anvendt en dataanalyse til at klarlægge, hvor mange borgere, der på samme tid modtager ydelser fra 2, 3 eller 4 forvaltninger, og hvor mange forskellige ydelser dette giver anledning til. Det er i de fleste kommuner relevant at undersøge målgrupper med samtidige kontakter til 2 og 3 forvaltninger og med mindst 7-8 ydelser på samme tid.

Når antallet af ydelser vokser, øges risikoen for, at der ikke er noget samlet overblik over indsatsen. Der er mange eksempler på parallelle indsats, hvor det gensidige kendskab til indsatsene på tværs af forvaltningerne er fraværende.

Helt parallelle indsats vedrører den mere "simple koordination", der nogle gange svigter på grund af manglende informationsudveksling bl.a. fordi der er barrierer for datadeling. Eksempler på den mere simple koordination kan være borgere, der på samme tid får mentorstøtte i henhold til beskæftigelseslovgivningen og støtteforløb i henhold til serviceloven, eller at man fx har flere overlappende befordringsordninger.

Det helt afgørende tema i forhold til målgrupper med mange ydelser er imidlertid, om indsatsene med fordel kan sammensættes på en anden og mere samordnet måde. Når alle involverede får det samme overblik over indsatsene og det heraf følgende ressourceforbrug, og hører borgerens egen reaktion herpå, giver det ofte et nyt perspektiv på løsningen.

3.2 Principper for en bedre samordning

I arbejdet med udvælgelse af målgrupperne og design af nye indsats er det helt afgørende at have fokus på, hvilke målsætninger kommunen har for en ændret indsats overfor de pågældende målgrupper.

Det er en konklusion i projektet, at kommunernes forskellige forvaltningsgrene ikke altid har en fælles opfattelse af, hvad kerneopgaven er i forhold til den konkrete borger eller familie.

Samtidig er der blandt de deltagende kommuner enighed om, at forebyggelse, rehabilitering og kontakt til arbejdsmarkedet bør styre de kommunale indsats og opfattelsen af kerneopgaven.

Fundamentet for konklusionen om arbejdsmarkedskontakt som ledetråd er ikke mindst analyser, der viser, at familiens samlede trivsel øges, når forældrene får en stærkere arbejdsidentitet og tilknytning til arbejdsmarkedet. Det indebærer fx, at indsatsen for udsatte børn også bør have et forældreperspektiv, hvor der fokuseres på arbejdsmarkedskontakt.



Der er mangfoldige eksempler på, at jobcenterets indsats for at udvikle arbejdsevnen og familieafdelingens indsats for at udvikle forældrevernet støder sammen, når de konkrete indsats ikke er koordineret. Når to afdelinger har forskellig prioritering af de konkrete mål for indsatsen, reduceres sandsynligheden for et godt resultat, og det skaber med sikkerhed forvirring hos borgeren.

“Borgeren i centrum” eller “Fælles plan og mål” kan være principper for, hvordan en samordning og et redesign af indsatsen kan tilrettelægges på tværs af forvaltninger. Det skal imidlertid understreges, at kommunerne ikke umiddelbart ser nogen standardløsninger for de fremtidige indsats. Der er bred enighed om, at kontakt til arbejdsmarkedet skal have højere prioritet i det konkrete valg af indsats, men der er mange veje til dette mål.

Det er til gengæld en klar konklusion, at indsatserne bør fokuseres meget mere omkring hovedmålsætningen, samtidig med at borgeren får færre kontaktflader og en mere overskuelig indsats.

Det er ligeledes en konklusion, at der ofte arbejdes for “lineært”, forstået således, at næste indsats afventer, at den foregående er afsluttet. Det anbefales, at der arbejdes med parallelle indsats for at styrke fokus på den dominerende målsætning. Det er til gengæld afgørende, at parallelle indsats styres af den dominerende målsætning, men det er ofte her, det halter. Koordination handler ikke kun om at tale sammen, men derimod om sammen at finde den rette løsning.

Det indebærer, at nogle indsats må vige for andre. Det er opgaven, der skal være i centrum – ikke de enkelte fagligheder. Dette princip skal præge både de beskæftigelsespolitiske indsats og de social- og sundhedspolitiske indsats.

Men det er også her, den største udfordring ligger. Når opgaven og borgeren skal i centrum må den standardiserede faglige løsning nogle gange vige for helhedsløsningen. Det kan udfordre professionsfaglige normer. At fokusere og samordne indsatserne indebærer, at det enkelte speciale ikke kan nøjes med at sætte flueben ved egen indsats.

Kommunerne har med god grund øget specialiseringen. Det er nødvendigt. Men hvis øget specialisering fører til flere usammenhængende indsats, der står i vejen for hinanden, er det ikke til gavn for de pågældende borgere. Så kan den bedste indsats derimod blive den gode løsnings fjende.

Kommunerne anvender forskellige metoder til at få hul på denne diskussion, jævnfør følgende tre eksempler.

- **Fælles faglig drøftelse:** Først og fremmest har kommunerne fokus på, at den dominerende målsætning på tværs af indsats beskrives for de udvalgte målgrupper. Når den forudsætning er på plads, har man sammen og på tværs af de involverede forvaltningsenheder drøftet de konkrete udfordringer og løsninger. Hvilke indsats understøtter

målet? Står nogle indsats i vejen for hinanden? Vil en given indsats overhovedet øge sandsynligheden for progression? Med afsæt i disse og tilsvarende spørgsmål identificeres en ny ”indsatspakke”.

- **Borgerrejse:** Mange af kommunerne anvender parallelt hermed et borgerfokus, hvor man så at sige ”vender blikket om” og ser på indsatserne fra borgerens synsvinkel. Man lader borgeren eller familien beskrive behovene og løsninger. Nogle borgere tilkendegiver i den sammenhæng, at de enten oplever at sidde med en stor koordinationsopgave på kommunens vegne, eller at man simpelthen ikke kan overskue mål og hensigt med de forskellige indsats. En sådan ”rejse” med borgeren giver ofte anledning til en ny indsatspakke både i forhold til prioritering af indsatserne og i forhold til timing.
- **Effektivisering:** Nogle kommuner har også kombineret de to ovennævnte med en forudsætning om et givent effektiviseringspotentiale. Med udgangspunkt i målet om at fokusere indsatsen og reducere antallet af kontaktpersoner er der forudsat en effektivisering på et givent niveau i forhold til udvalgte målgrupper. Med dette udgangspunkt drøftes det, hvordan der kan sammensættes en ny indsatspakke på samme eller højere kvalitetsniveau.

I denne proces handler det om at udfordre vanetænkning og lukke nye perspektiver ind. Kommunerne peger især på, at følgende dogmer skal udfordres:

- Bedre kvalitet er lig med dyrere løsninger
- Bedre service er lig med mere service
- Komplekse borgere forudsætter mange indsats
- Mere koordinering giver bedre løsninger

3.3 Tre eksempler

Der er mange faglige overvejelser, når man skal prøve at fokusere en indsats, samordne løsninger, styrke en arbejdsmarkeds-tilknytning og imødekomme borgerens eget perspektiv.

Det er ikke hensigten at præsentere løsninger i forhold til de målgrupper, kommunerne arbejder med. Men de følgende tre eksempler præsenterer nogle af de overvejelser, der indgår i arbejdet med udvalgte målgrupper.

Tre udvalgte eksempler på målgrupper:

1. Familier med en børnesag, hvor mindst en person er på overførsel
2. Borgere på overførsel, der modtager kommunal genoptræning og hjemmesygepleje
3. Borgere på overførsel med mentor og støttekontaktperson

Eksempel 1: Familier med en børnesag, hvor mindst en person er på overførsel

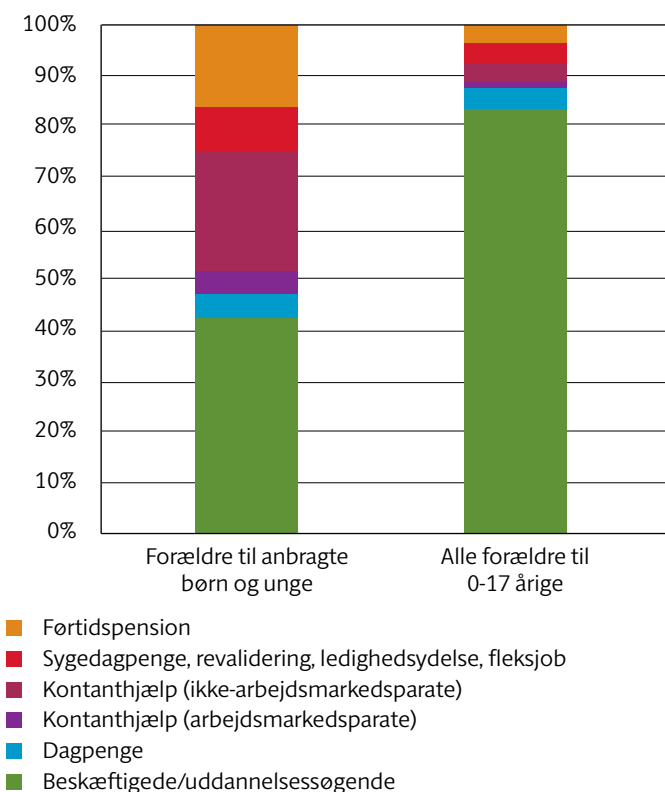
De fleste af de kommuner, der arbejder med målgrupper har udvalgt udsatte familier som et segment. Der er naturligvis forskel på, hvordan kommunerne afgrænser målgruppen, men generelt er der tale om familier, hvor mindst en af de voksne er på en overførselsindkomst, mens barnet/børnene enten er anbragt eller modtager en specialiseret ydelse som en forebyggende foranstaltning.

Mange af de deltagende kommuner har fokus på, om de enkelte indsatser for denne målgruppe – herunder indsatser for børnene – gennemføres for selektivt og uafhængigt af målsætningen om arbejdsmarkedskontakt.

Forældre er rollemodeller for deres børn, og statistikkerne viser tydeligt, hvilken betydning familiebaggrund har for børns udviklingsmuligheder. Fx er risikoen for at komme på kontanthjælp væsentligt forhøjet for unge, der kommer fra en udsat familie.

Den nedenstående figur 1 viser, at der er en klart lavere tilknytning til arbejdsmarkedet hos forældre til anbragte børn end sammenlignet med hele forældregruppen til de 0-17 årige.

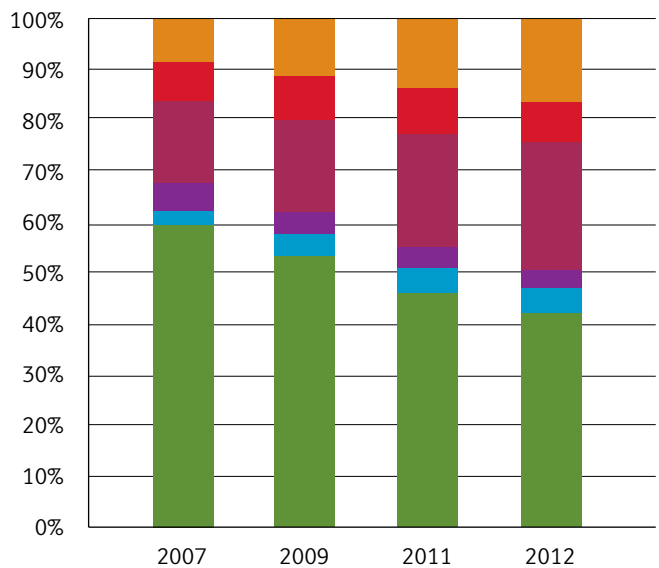
Figur 1. Tilknytning til arbejdsmarkedet blandt forældre til anbragte børn og unge (2012)



Kilde: KL-analyser baseret på data fra Danmarks Statistik og DREAM.

Det skal bemærkes, at forældrene til anbragte børn får en væsentlig ringere tilknytning til arbejdsmarkedet i årene op til anbringelsen af deres barn. Andelen af forældre i beskæftigelse falder fra knap 60 pct. fem år før anbringelsen til godt 40 pct. i året for anbringelsen. Samtidig stiger andelen af forældre på førtidspension, kontanthjælp og dagpenge, jf. figur 2.

Figur 2. Udvikling i forældrenes tilknytning til arbejdsmarkedet op til 5 år før anbringelsen



Kilde: KL-analyser baseret på data fra Danmarks Statistik og DREAM.

Det understreger behovet for et langt mere integreret samspil mellem børne- og voksenområdet, så de indsatser, som sættes i værk spiller sammen. Helt centralt står beskæftigelsesindsatsen, idet tallene sammen med andre analyser peger på, at forældrenes arbejdsmarkedsstatus spiller en afgørende faktor for deres børns trivsel og udvikling.

Ti kommuner fik i foråret 2014 midler til at deltage i et projekt 'Helhedsindsats for udsatte familier' under Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering, som skal hjælpe særligt udsatte familier med at sikre bedre trivsel blandt børnene og understøtte, at forældrene får en større tilknytning til arbejdsmarkedet eller uddannelsessystemet. Det er konklusionen i dette projekt, at der ofte har været indsatser i gang uden klart formål, at indsatserne har været overlappende, ikke har skabt de ønskede resultater eller været direkte kontraproduktive. Det er

også erfaringen, at kommunerne i højere grad skal understøtte helhedstænkningen også i kommunens praktiske tilrettelæggelse af indsatser. F.eks. har en kommune flyttet familiebehandling fra dagtimerne til efter arbejdstid, så de voksne i familierne har mulighed for at være i beskæftigelse i almindelig arbejdstid og samtidig modtage familiebehandling.

Eksempel 2: Borgere på overførsel, der modtager kommunal genoptræning og hjemmesygepleje

En af kommunerne i projektet har beskrevet denne målgruppe på følgende måde: "En stor del af borgerne i gruppen er mellem 35-64 år. De modtager ydelser fra mange dele af kommunen og har forholdsvis mange kontaktpunkter. Borgerne i målgruppen har ofte betydelig sundhedsmæssige udfordringer, som vanskeliggør tilbagevenden til arbejdsmarkedet, forringer den sociale kapabilitet, og som derfor både aktuelt men især fremadrettet kan risikere at drive stigende behov på tværs af flere faglige områder i kommunen".

Borgere i denne målgruppe med perioder på overførsel i kombination med sygdom har en øget sandsynlighed for en førtidspensionering. Flere sygdomme på én gang og en løsere tilknytning til arbejdsmarkedet tidligere i livet er hver især risikofaktorer, men i kombination medvirker de til en acceleration i funktionstab hos den enkelte borger.

Det rejser spørgsmålet om, hvorvidt kommunen kan forebygge, at borgeren mister sin tilknytning til arbejdsmarkedet fuldstændigt? Svaret er ofte ja, især når forløbene analyseres bagfra, hvor det er lettere at identificere de tidspunkter, hvor borgerens funktionstab nåede et niveau, der næsten udelukkede tilknytning til arbejdsmarkedet.

En række kommuner har arbejdet målrettet med tværgående indsatser for borgere med sygdom, der truer arbejdsmarkeds-tilknytningen. Det kan fx være borgere, der både får fysisk træning i et aktiveringsforløb i regi af jobcenteret samt i forbindelse med genoptræning efter indlæggelse.

Erfaringerne fra arbejdet er, at man til en vis grad arbejder efter forskellige målsætninger for borgerne styret af, at der er forskelligt fagligt fokus og lovgivningsmæssige rammer på sektorområderne. Det kommer eksempelvis til udtryk ved, at fysioterapeuterne og ergoterapeuterne i sundhedscentret ikke systematisk indtænker borgerens tilbagevenden til arbejdsmarkedet i træningsindsatsen, og ved at jobcentret ikke indtænker borgerens mere livsstilmæssige udfordringer i deres indsatser. Yderligere ses det ved, at indsatser på det sociale område ikke koordineres med borgerens øvrige igangværende indsatser i job- og sundhedscenterregi.

Derfor er der fokus på forskellige forhold. Der er ofte lavt hængende frugter i at intensivere kontakten mellem jobcenter og social- og sundhedsområdet. Der er flere eksempler på, at socialrådgivere indstationeres med henblik på at lave "fast track" og mere glidende overgange. Der er endvidere fokus på at samordne specialistkompetencer og tilbud, der måske hver for sig er vigtige, men som ikke fungerer godt nok i samspil. Fx har nogle kommuner arbejdet med tværfaglige rehabiliteringstilbud for borgere med angst og depression, hvor bostøtte, mentorer, hjemmesygepleje, ergoterapeuter og virksomhedskonsulenter kan køre fælles forløb.

Rehabilitering af borgere sker ikke isoleret i kommunen, men foregår i et samspil med almen praksis og sygehusene. Generelt



er der et behov for at trække aktørerne tættere sammen om borgere med komplekse problemer. Fx gennem flere fælles initiativer om fælles borgere, hvor alle tre parter bliver forpligtet til sikre fælles forløb – i stedet for blot at aflevere stafetten med risiko for, at den tabes i overgangene.

Eksempel 3: Borgere på overførsel med mentor og støttekontaktperson

For en lang række kommuner er det karakteristisk, at en gruppe borgere både modtager en form for mentor/støtte fra jobcentret og fra socialforvaltningen. Det kan fx være støttekontaktperson (serviceloven § 99), socialpædagogisk bistand (serviceloven § 85) og mentor (LAB-loven).

Borgerne har ofte en række udfordringer som fysiske-, psykiske-, og sociale problemer og langvarig offentlig forsørgelse. Målgruppen er karakteriseret ved komplekse problemer, som medfører, at der kan være behov for støtte på flere områder. Områderne kan fx være støtte i hverdagen til at stå op, til at læse breve, til at få medicin og til at opnå eller fastholde arbejdstilknytning.

Udfordringen med mentor og støttekontaktperson kan være flere. I nogle tilfælde yder de en næsten identisk service til borgeren. I andre tilfælde har de hver deres perspektiv på borgers muligheder og behov og vejleder i forskellig retning

Borgere med komplekse problemer som psykiske, fysiske eller sociale udfordringer har ofte behov for, at der iværksættes indsatser i forhold til dagligdagsfunktioner, for at borgeren på sigt kan komme på arbejdsmarkedet. En støttekontaktpersons opgave er at støtte borgeren i at klare hverdagen og praktiske opgaver, og en mentor skal støtte borgeren i at øge mulighederne for at komme i beskæftigelse. Men ofte kan mentorens vigtigste opgave være støtte i hverdagsudfordringer, når borgeren skal tættere på arbejdsmarkedet.

Det er naturligvis en ganske stor udfordring, hvis støttekontaktpersonen og mentoren har forskellig problemforståelse og forskellig faglig overbevisning. I sådanne tilfælde er signalerne til borgeren modstridende, men også når der arbejdes efter fælles mål kan det set fra borgerens perspektiv være forvirrende og ressourcekrævende at opbygge relationer til flere forskellige kontaktpersoner.

Derfor er diskussioner om snitfladerne og om ansvarsfordelingen vedrørende initiativ, indsats og finansieringen heraf helt central. Der er stor risiko for ansvarsforskydning eller for parallelle indsatser.

En stor andel af kommunerne i projektet har sat fokus på at koordinere bedre på dette felt. Nogle kommuner har ændret organisationen med henblik på at undgå overlappende indsatser. Andre kommuner fokuserer på samordning af indsats og mål på tværs af støttekontaktpersoner, mentorer, hjemmesygepleje og hjemmehjælp. Med henblik på at reducere kontaktpersonerne gennemfører nogle kommuner en kompetenceudvikling,

hvor fx støttekontaktpersoner løser nogle af hjemmesygeplejens indsatser vedrørende rehabilitering eller mentorerne funktioner vedrørende beskæftigelsesindsatsen.

3.4 Redskaber til bedre samordning

Det er en generel konklusion i projektet, at der savnes redskaber til at understøtte et bedre tværgående samarbejde. Nogle af deltagerne har udviklet eller eksperimenteret med forskellige løsninger, der standardiserer det tværgående samarbejde, men der er behov for at komme længere i den retning.

I det følgende nævnes nogle af de redskaber, hvor der er behov for videreudvikling eller regelændringer.

Én plan

En af udfordringer i det tværgående samarbejde er fx regler om, at der skal udarbejdes forskellige planer for borgeren/familien i henhold til både sociallovgivningen, beskæftigelseslovgivningen, sundhedslovgivningen og integrationslovgivningen. Særskilt udarbejdede planer for indsatsen øger naturligvis risikoen for, at der ikke sker en fornøden samordning, hvorimod én fælles plan kan anvendes som et redskab for samordning på tværs i organisationen.

Flere kommuner har allerede i dag gjort sig erfaringer med 'én plan', hvor formålet er at få færre parallelindsatser og færre kontaktpunkter til kommunen. Det betyder også, at planen skal understøttes organisatorisk. Der er således flere kommuner, som gør sig erfaringer med at arbejde koordinerende på tværs af fagområder.

I det tidligere nævnte projekt 'Helhedsindsats for udsatte familier' har alle ti kommuner arbejdet med én plan eller familieplan.

Det varierer mellem kommunerne, om familieplanen fungerer som en plan for alle forvaltningsområder og dermed erstatter de individuelle sektorspecifikke planer, eller om familieplanen fungerer som en overliggende for de øvrige planer, som fortsat ligger i de enkelte forvaltninger. Planen opleves som væsentlig i forhold til at arbejde helhedsorienteret, da den dokumenterer de fælles mål, der er aftalt på tværs af aktører. Endvidere fungerer den som et godt redskab til at skabe overblik for og dialog med familien. Samarbejde om planen er samtidig et naturligt afsæt for en øget koordinering af de forskellige forvaltningsbidrag til den samlede indsats. Det er i høj grad dette samarbejde mere end det ene stykke papir, der gør en forskel for indsatsen.

Status er imidlertid, at der er en række forskellige regler om udarbejdelse af planer, og disse regler understøtter ikke en samordnet indsats. Den må i stedet ske på trods af de forskellige planer. KL og kommunerne har rejst dette tema overfor staten – både i økonomiforhandlingerne og i frikommuneansøgningerne.



Af Aftalen om kommunernes økonomi for 2018, der er indgået mellem regeringen og KL, fremgår det, at "Regeringen vil i efteråret 2017 søge Folketingets opbakning til at etablere hjemmelsgrundlaget for én samlet plan".

Ovennævnte aftale hviler på konklusionerne fra et analysearbejde vedrørende mulighederne for sammentænkning af planer, som regeringen og KL aftalte i Aftale om kommunernes økonomi for 2017. Analysen har primært fokuseret på mulighederne for at sammentænke og forenkle kravene til kommunernes planer på social-, beskæftigelses- og integrationsområdet. Analysen viser, at flere forudsætninger skal være opfyldt for at nå til målet om én plan for borgeren, herunder skal der ske en samordning af formåls-, proces- og indholdskrav.

Der er allerede i dag eksempler på kommuner, som arbejder med at udarbejde én sammenhængende plan for bestemte målgrupper. Der er givet statsligt tilsagn til et frikommuneforsøg om at igangsætte forsøg med at udarbejde én plan for den enkelte borger, jævnfør Frikommuneforsøg II. Forsøget er nu i gang, og man afventer resultater.

Progressionsmåling

Et væsentligt aspekt i tværgående indsatser er, at der arbejdes med fælles mål for borgeren i en evt. fælles plan. I naturlig forlængelse heraf er det et ønske fra flere kommuner, at det også bliver muligt at se på progression for borgeren på tværs af de forskellige indsatser og forvaltningsgrene.

På nuværende tidspunkt er der erfaringer med resultatdokumentation og progressionsmåling inden for søjlerne. Fx arbejder mange kommuner på både børne- og voksensocialområdet og på beskæftigelses- og sundhedsområdet med resultatdokumentation.

Flere kommuner er i færd med at afdække, hvordan de bedst kan arbejde med fælles mål og progressionsmålinger på tværs af områder, og der eksperimenteres med forskellige metoder.

Til illustration kan nævnes to eksempler. *Familiedialog* er eksempelvis et digitalt understøttet redskab, der giver fagprofessionelle og forældre mulighed for at have en fælles dialog og fælles mål for indsatsen for de berørte børn. Det er allerede i dag teknisk muligt at koble andre fagområder på. Et andet progressionsredskab er *FIT*. Det står for "Feedback Informed Treatment", og er et evidensbaseret dialog- og evalueringsredskab, som kan bruges både på børne- og voksenområdet og understøtte en dialog mellem fagprofessionelle og de berørte borgere.

Det efterspørges imidlertid i projektet, at der fælleskommunalt igangsættes mere udviklingsarbejde med henblik på at tilvejebringe anvendelige progressionsværktøjer, der kan anvendes på tværs af indsatstyper.

Forløbsbeskrivelser og "servicepakker"

Selvom der arbejdes med målgrupper, der et langt stykke ad vejen har samme karakteristika, er der fra person til person så store individuelle forskelle, at det kan være vanskeligt at anvende standardiserede forløbsbeskrivelser eller ligefrem særlige "pakker" af ydelser/indsatser.

Ikke desto mindre efterspørger flere kommuner, at der eksperimenteres mere med sådanne modeller for forløb og indsatser med henblik på dels at afprøve effekter og udvikle indsatser med evidens.

Det er indtrykket, at der for udvalgte målgrupper kan være gode begrundelser for standardiserede forløb i forhold til hyppigt forekommende rammevilkår. Det kan fx være indsatser for unge i forbindelse med de overgange, der knytter sig til at skifte fra en ungeindsats til en voksenindsats. Det kan fx også være i tilknytning til samarbejdet mellem genoptræning og beskæftigelsesindsatsen og tilsvarende tilbagevendende situationer, der er præget af de samme rammevilkår og udfordringer.

Flere af de deltagende kommuner arbejder aktuelt med at redesigne indsatsen for en række målgrupper. Der vil i næste fase af disse projekter være fokus på, om der tegner sig muligheder for at generalisere erfaringerne – altså om visse typer af indsatser kan siges at have så god effekt i forhold til de opstillede mål, at det giver anledning til at standardisere forløbsbeskrivelser.

04 / ORGANISATION OG LEDELSE

4.1 Samarbejde kræver organisatoriske valg

Hvis samarbejdet på tværs af organisationen skal håndtere de forskellige syn på kerneopgaven, fagprofessionelle kulturer og skæve økonomiske incitamenter, er der brug for at træffe organisatoriske valg. Det er erfaringen fra de kommuner, der har arbejdet længe med en tværgående indsats.

Et styrket samarbejde forudsætter derfor altid en eller anden form for ændring i organisation, kultur, arbejdsrutiner eller i ledelsesform. Det er let at træffe en beslutning om, at der skal arbejdes tværgående. Men beslutningen er i sig selv ingen garanti for samordning.

Det er konklusionen i projektet, at der i alle kommuner er behov for at justere i ledelse og organisation, når samordningen skal styrkes. Men det er også konklusionen, at der ikke er en enkel organisatorisk model eller løsning, der med et snuptag kan overkomme barriererne.

Det betyder, at der er brug for et gennemgående serviceeftersyn af den formelle organisering, og at der i den proces er brug for et åbent sind i forhold til behovet for at ændre mere grundlæggende på organiseringen. Det skyldes, at den eksisterende organisering – næsten uanset dens udformning – ofte bidrager til at cementere de holdningsforskelle og modsatrettede incitamenter, der er barrierer for den sammenhængende indsats.

Ændringerne behøver ikke nødvendigvis betyde, at kommunen flytter opgaver og medarbejdere. Det handler om at sikre en bedre koordinering mellem enhederne gennem nye samarbejdsformer, kulturændringer i de enkelte enheder eller nye styringsformer, fx gennem ny budgetmodel.

Det er en konklusion i projektet, at den enkelte kommune med fordel kan gennemgå en række overvejelser, inden de træffer de organisatoriske valg. I det følgende afsnit 4.2 er skitseret nogle af de kriterier, som kommunerne i projektet peger på som væsentlige for de organisatoriske valg.

Dernæst skitseres i afsnit 4.3 tre grundmodeller for organisation af opgaverne til inspiration i udviklingen af det tværgående samarbejde.

4.2 Kriterier for valg af organisatorisk model

Valget af organisationsmodel hænger tæt sammen med, hvordan den enkelte kommune placerer sig på følgende kriterier:

- Organisationens modenhed
- Udfordringens karakter og størrelse
- Bredden af målgruppen
- Politiske rammevilkår
- Styringsmuligheder
- Ressourcer og kompetencer

Organisationens modenhed

Det første kriterium handler om organisationens modenhed i forhold til den tværgående indsats. Organisationens modenhed vil spille en rolle for, hvilken modstand nye organisatoriske valg vil møde på forskellige niveauer i organisationen – og dermed både hvilke organisatoriske valg, der skal træffes, og hvordan de skal implementeres. Organisatorisk modenhed kan være flere ting, men her handler det bl.a. om:

- Ledernes evne og vilje til at se på tværs
- Organisationens silotendens som helhed
- Medarbejdernes faglige kultur og tradition
- "Træthed" ift. organisatoriske ændringer

Udfordringens karakter og størrelse

Tæt forbundet med organisationens modenhed er karakteren af kommunens udfordringer med borgere, der har mange sammensatte problemer. På den måde spiller den brændende platform i forhold til antallet af borgere og udgifterne til disse borgere samt løsningernes kvalitet også en rolle for valget af organisationsmodel.

Selv når udfordringen i det tværgående samarbejde er meget stor – platformen brænder – er den ikke nødvendigvis synlig i organisationen. Hver enhed gør hvad der forventes, overholder alle regler og formalia og har måske endda gode resultater set i et isoleret siloperspektiv. Derfor kommer den brændende platform for forandring ikke nødvendigvis af sig selv. Og derfor er det en god ide med mellemrum at organisere et selvkritisk blik.

Det er en konklusion i projektet, at det tværgående samarbejde ofte er svært at udvikle, fordi der ikke er nogen (synlig) brændende platform.

Bredden af målgruppen

Det fremgår af afsnit 3 om målgrupper, at kommunerne i udviklingen af det tværgående samarbejde prioriterer forskellige målgrupper – nogle anlægger en meget bred dagsorden med flere store grupper af borgere, mens andre arbejder mere smalt.

Dette valg har naturligvis stor betydning for de organisatoriske konsekvenser. Jo mindre eller mere snæver målgruppen er, jo mere eksperimenterende og uformelt koordineret kan det tværfaglige samarbejde tænkes. Omvendt kræver involveringen af en bred målgruppe og dermed mange medarbejdere og mange ressourcer et mere omfattende organisatorisk setup.

Organisationens størrelse

Kommunestørrelse kan i sig selv have betydning for, hvilke modeller det er praktisk muligt at gennemføre. Mindre kommuner vil ofte have mulighed for at indføre mere smidige koordinerende strukturer på tværs af eksisterende forvaltninger, mens denne koordinationsopgave kan blive for tung i større kommuner. Større kommuner har ofte mulighed for at have en større grad af specialisering, som kan være en fordel for den faglige dybde og kvalitet i indsatsen, men som også kan være en barriere i den tværgående indsats. På den måde påvirker kommune-størrelse på flere måder valget af organisering.

Politiske rammevilkår

Der vil i alle kommuner være politiske rammevilkår, som kan have en betydning for, hvilken administrativ organisering kommunen vælger. Men det er klart, at den politiske opbakning og vilje til at tænke på tværs – også politisk – har betydning for, hvordan kommunen kan arbejde med den tværgående indsats. De politiske målsætninger, udvalgsstrukturer og politiske holdninger er afgørende rammevilkår for organisationen, og har stor betydning for mulighederne i det tværgående samarbejde. Nogle kommuner har gode erfaringer med at nedsætte midlertidige § 17, stk. 4, udvalg til særlige – herunder tværgående – opgaver.

Organisatoriske modeller kan dog indføres uden større ændringer i det politiske system, hvis kommunen blot vælger at lade de eksisterende politiske udvalg beholde deres ansvarsområder. Men administrative ændringer kan også kræve eller forudsætte, at strukturer og snitflader i kommunens politiske struktur bliver tilpasset eller ændret, så der er et samspil mellem den politiske og administrative organisering.

Styringsmuligheder

I forlængelse af de politiske rammevilkår kan det også være et kriterium for valg af organisering, hvordan den afspejler eller understøtter kommunens styringsparadigme. Det gælder ikke mindst de økonomiske incitament, der skal følge organiseringen eller på anden måde understøtte en tværgående indsats, jf. afsnittet om økonomiske modeller. Her er de politiske beslut-

ninger om fx budgetrammer igen en vigtig forudsætning for, hvilke ændringer der kan gennemføres. Det gælder ikke mindst de politiske beslutninger om budgetansvar på tværs af udvalgsområder.

På samme måde skal mål- og resultatstyring afspejle den tværgående indsats og kunne fungere sammen med den valgte organisering. Vælger man fx en organisering med vægt på tværgående koordinering inden for eksisterende forvaltninger, vil det kunne understøttes af et styringsparadigme, der belønner tværgående resultater, og hvor det næsten er umuligt for "søjlerne" at lykkes uden at samarbejde på tværs.

Ressourcer og kompetencer

Det sidste kriterium for valget af organisering er ressourcer og kompetencer. Det vil have en betydning for organiseringen, hvilke ressourcer kommunen har til rådighed. Nogle organiseringer kræver fx en vis kritisk masse for at kunne udføres i praksis. Kompetencer hos ledere og medarbejdere vil til en vis grad også have betydning for valget af organisationsmodel. Det er ikke ligegyldigt, hvilke kompetencer der er til stede eller kan opbygges i organisationen – enten gennem kompetenceudvikling eller rekruttering, og hvordan kommunen bedst udnytter disse kompetencer.

4.3 Modeller for organisering

Til inspiration er der i projektet formuleret tre modeller for valg af organisering. De har alle deres fordele og ulemper – og det vil afhænge af de organisatoriske forhold i de enkelte kommuner, hvordan disse fordele og ulemper fordeler sig.

De tre modeller er:

- Særskilt organisationsenhed for tværgående borgergrupper
- Matrix model med tværgående teams
- Samarbejde inden for eksisterende organisation

Særskilt organisationsenhed for tværgående borgergrupper

Den første model er den mest vidtgående model, hvor kommunen etablerer en ny særskilt enhed, der får ansvaret for indsatsen for udvalgte borgergrupper. Det kan typisk være for en eller flere af de målgrupper, kommunen har identificeret, eller det kan være de sager, hvor koordineringen er vanskeligst eller fungerer dårligst.

Den nye organisatoriske enhed bliver bemandet med medarbejderne fra de eksisterende enheder – eventuelt suppleret med rekruttering af nye ressourcer – afhængig af, hvilke kompetencer der er til stede i organisationen, jf. ovenfor om kriterier. På samme måde flytter den tilhørende økonomi fra de eksisterende enheder til den nye enhed ved, at man udregner den forholdsvise andel af økonomien, der modsvarer antallet af borgere, som den nye enhed får ansvar for, jf. afsnit 6 om økonomimodeller.

Fordelene ved en ny særskilt enhed er bl.a., at den giver et tydeligt budgetansvar og giver optimale rammer for at udvikle en

fælles tilgang til de udvalgte borgergrupper, der også kommer til at opleve en langt mere koordineret indsats i praksis. Den påvirker også kun de borgere og medarbejdere der flytter afdeling, ligesom man alene behandler det specielle specielt. En særskilt enhed giver samtidig gode muligheder for at afprøve og udvikle nye metoder i det tværgående arbejde.

Ulemperne ved modellen er bl.a., at den kræver medarbejdere, der er i stand til at spænde meget bredt på tværs af faglige områder. Der vil også i et vist omfang opstå koordineringsbehov ved visitering af borgere til den nye enhed. Det kræver procedurer for vidensoverdragelse.

Der vil også være behov for at forebygge, at den nye enhed arbejder for løsrevet fra den øvrige organisation. Der skal fx være opmærksomhed om, at den nye enheds viden og erfaringer løbende kommer til at indgå i de øvrige afdelingers indsats.

Matrix model med tværgående teams

Den anden model er mindre vidtgående i den forstand, at den fastholder den eksisterende struktur, men i en modereret udgave i form af en matrixorganisering. I tillæg til de eksisterende afdelinger bliver der i modellen etableret en række teams med medarbejdere fra de eksisterende afdelinger, fx jobcenter, familieafdeling, PPR, sundhedspleje, m.fl. Teamet har ansvaret for den tværgående indsats i forhold til fx udvalgte borgergrupper, udvalgte cpr-numre eller udvalgte geografiske områder.

Medarbejderne har fortsat deres organisatoriske tilhørsforhold i de eksisterende afdelinger i forhold til personaleansvar og -ledelse. Medarbejderne har også typisk sager, der følger den almindelige faglige ansvarsfordeling, men i de udvalgte sager, hvor der er behov for en tværgående indsats, er den faglige ledelse placeret i teamet. Hvert team har en "tung" ledelse placeret tæt på sig, som sikrer tæt opfølgning og lokal kompetence. De kommuner, der arbejder med modellen har også typisk etableret et tværgående chefforum, der varetager den overordnede ledelsesmæssige koordination.

Fordelene ved modellen er, at den er fleksibel i forhold til etableringen af teams og mindre indgribende end en ny enhed, hvilket giver en hurtigere implementering, der kan ændres undervejs. Modellen har et stærkt ledelsesfokus på den tværgående indsats, fordi chefer og ledere indgår som teamledere udover deres normale ledelsesansvar. Modellen giver også fortsat mulighed for opbygningen af en mere fælles tilgang til borgerne og sikrer en tættere koordination, hvor medarbejdernes specialiserede viden langsomt spredes til kollegaer – uden at medarbejderne nødvendigvis skal kunne overskue alle fagfaglige problemstillinger og lovgivninger.

Ulemperne er, at modellen kræver en del løbende koordination mellem medarbejdere og ledere. Især trækker den meget tid fra chefer og ledere, der udover at håndtere egne opgaver skal bruge en del tid på ledelse i forhold til de tværgående teams. Det har dog den fordel, at lederne typisk får et bredere perspektiv gennem ansvaret for andre faglige områder end deres egne. Det kan

også være en udfordring, at modellen er sværere at koble med entydige økonomiske incitament, da økonomien typisk er placeret i den eksisterende struktur. Det kan dog overvejes, om det er muligt at udskille dele af økonomien til de tværgående teams.

Samarbejde inden for eksisterende organisation

Den sidste model er den mindst vidtgående, fordi modellen fastholder den eksisterende organisatoriske struktur med afdelinger på hvert fagområde. I stedet etablerer de kommuner, der anvender modellen, en række tværgående koordinerende funktioner.

En koordinerende metode, som en del kommuner anvender, er at nedsætte sagsbehandlende ledelsesfora/visitationsudvalg, der har bevillingskompetence på tværs. I nogle tilfælde har sådanne fora et fælles budget til tværgående indsats, fx et fælles budget til støttekontaktpersoner efter serviceloven og mentor efter beskæftigelsesloven.

Fordelene ved organisatoriske modeller, der forbedrer samarbejdet inden for eksisterende organisation er, at de er smidige at iværksætte og ikke som sådan stiller krav om, at medarbejderne skal dække flere fagligheder medmindre den koordinerende sagsbehandler har myndighedsansvaret. Der er også fortsat en tæt kobling til de generelle indsats på fagområderne. Borgerne vil også opleve en større koordination af kommunens indsats.

Ulemperne kan være, at de organisatoriske greb ikke er tilstrækkeligt vidtgående til at skabe en mere fælles tilgang til borgerne og ændre fagprofessionelle kulturer. Koordinationsopgaven er ofte tidskrævende og vanskelig og nogle af de problemer, der eksisterer i dag, fx helt banal adgang til relevante kollegaer i andre afdelinger, tager modellerne ikke nødvendigvis hånd om. Som oftest er der heller ikke tilstrækkeligt med fælles mål og fælles økonomi (enkelte puljer undtaget). Det kræver derfor en tæt ledelsesmæssig opfølgning på de koordinerende tiltag, hvis de skal virke efter hensigten.

Særligt om koordinerende sagsbehandlere

En række kommuner vælger at anvende koordinerende sagsbehandlere eller familiekontaktpersoner. Koordinerende sagsbehandler er et lovkrav på kontanthjælpsområdet, men en række kommuner bruger også modellen på andre områder.

Nogle kommuner giver de koordinerende sagsbehandlere et myndighedsansvar og mulighed for at bevilge tværgående indsats, mens andre kommuner vælger, at funktionen udelukkende skal være koordinerende. Når den koordinerende sagsbehandler tillægges helt særlige funktioner har rollen også andre betegnelser fx familiekontaktperson eller familiekordinator, ja enkelte har benævnt funktionen som "case manager".

Ideelt set er den koordinerende sagsbehandler et columbusæg, da man herved opnår en enkel og overskuelig kontakt set fra borgerens perspektiv, en faglig koordination tæt på borgeren,



og en initiativtager i forhold til de konkrete behov. Særligt når familiekontaktpersonen får tillagt myndighedskompetence bør der være mulighed for hurtig og smidig sagsbehandling, hvor indsatserne hurtigt kan sættes i værk. Det styrker også overskuelighed og helhedssyn.

I praksis er der dog mange udfordringer for denne rolle. For det første stilles der meget store krav til familiekontaktpersonen i form af kendskab til ganske mange forskellige ekspertiseområder, hvis og når familiekontaktpersonen får tillagt den samlede kompetence. Det er langt fra alle, der fagligt kan leve op til så kompleks en rolle og samtidig varetage de ressourcemæssige hensyn.

For det andet indebærer modellen en risiko for, at den øvrige del af organisationen ikke bevæger sig i retning af mere samordnede løsninger. Det kan i nogle tilfælde være en undskyldning for ikke at ændre perspektiv i den enkelte driftsafdeling. Familiekontaktpersonen bliver i det tilfælde en symbolsk løsning, uden at der reelt sker ændringer i den øvrige organisation. I værste fald kommer familiekontaktpersonen i en forhandlerrolle i forhold til øvrige afdelinger. Det skal her også understreges, at der altid er behov for en tværgående udredning med relevante fagprofessionelle, som en forudsætning for det helhedsorienterede arbejde.

For det tredje ser det ikke ud til, at de kommuner der har afprøvet modellen, har fået frigjort ressourcer. Det er således en ganske svær rolle at fungere i koordinatorrollen, hvis man står alene med den. Kritikere fremhæver, at familiekoordinatoren kan få en advokatrolle for borgeren, der ikke nødvendigvis fremmer samordningen, men som kan øge udgiftspresset.

Alt i alt kan familiekontaktpersonen være en god løsning, når alle forudsætninger er opfyldt, men hvis der fx i de forskellige afdelinger er forskellige forventninger til i hvilket omfang man kan arbejde på arbejdsmarkedskontakt, så er det ikke en forskel, der forsvinder ved at etablere en familiekontaktperson.

4.4 Ledelse med tværgående perspektiv

Ledelsens rolle i at skabe fælles tilgang til borgerne, udfordre faglige kulturer og nedbryde organisatoriske barrierer for det tværgående samarbejde har stor betydning for at lykkes med den tværgående indsats – uanset hvilken organisatorisk model, kommunen vælger. Helt centralt står, at ledelsen er enig om linjen og støtter op om de tværgående samarbejder.

Den tværgående indsats stiller på mange måder store krav til ledelsen. Ikke mindst den faglige ledelse på de enkelte områder. En bedre samordning indebærer, at opgaven sættes i centrum – ikke de enkelte fagligheder. Hermed skærpes kravet til, at

ledelsen udvikler et forpligtende fagligt miljø på tværs i organisationen. Løsningerne kan ikke delegeres ud af ledelsesfeltet – tværtimod.

Faglig ledelse i et tværgående perspektiv kræver – med en omskrivning af begrebet – tværfaglig faglig ledelse. Det betyder, at lederne ikke kun skal være fagligt stærke og tæt på inden for eget felt, men også formå at udfordre i forhold til andre fagområder. Fx skal en teamleder i en børn og unge afdeling formå at udfordre sine medarbejdere på, om de får tænkt forældrenes tilknytning til arbejdsmarkedet tæt nok ind i en igangværende familiebehandling.

Ledelse efter fælles tværgående mål er en vigtig del af ledelsesrollen. Topledelsen har et særligt ansvar for at formulere tværgående mål og sikre en opfølgning på målene, der ikke giver skæve incitament for chefer og ledere andre steder i organisationen.

Der er her en naturlig kobling til det politiske niveau, som også har et ansvar for at opsætte fælles mål, og hvor topledelsen har en vigtig rådgivende funktion. Dernæst skal chefer og ledere turde sætte deres egen afdeling i spil for at nå de fælles mål.

Ledere på alle niveauer har et særligt ansvar for at skabe relationer og koordinere løbende på tværs med andre afdelinger. Relationer kommer ikke af sig selv, men kræver en investering. Relationer bliver bl.a. styrket gennem faglig nysgerrighed i forhold til andre afdelinger og professioners faglige bevæggrunde. En nysgerrighed der også gør det nemmere at skifte fagligt perspektiv og udøve tværfaglig faglig ledelse, jf. ovenfor.

Endelig ligger der en ledelsesopgave i at insistere på, at kommunen i højere grad indtager borgerens perspektiv. Erfaringen fra flere af kommunerne er, at borgernes perspektiver giver megen nyttig viden om, hvordan indsatsen fungerer, og hvor den ikke fungerer.

05 / DATAINDSAMLING OG DATAANVENDELSE

Data er en vigtig del af beslutningsgrundlaget – ikke mindst når man arbejder med øget koordinering og tværgående sammenhæng. Det skyldes, at det samlede arbejde skal baseres på input fra mange forskellige parter, der ikke kan forventes i forvejen at have kendskab til, hvad de øvrige parter i samarbejdet hver især foretager sig.

Der har i projektet om tværgående samarbejde været meget fokus på anvendelse af data, bl.a. fordi flere af deltagerne har gennemført ganske omfattende dataanalyser i egen kommune og har anvendt mange ressourcer på at gennemføre denne opgave. Hertil kommer, at disse dataanalyser har rejst en lang række principielle spørgsmål af teknisk og juridisk karakter, som belyses i det følgende.

5.1 Udvælgelse af målgrupper

Flere kommuner har gennemført en ret omfattende dataanalyse som beslutningsgrundlag for en bedre samordning. Målet har typisk været at skabe et samlet overblik i forhold til målgruppernes størrelse, omfanget af forskellige indsatser og de økonomiske konsekvenser heraf.

Der er i flere kommuner anvendt ganske mange ressourcer til sådanne analyser, og andre kommuner har af samme årsag været tilbageholdende med at gennemføre analyserne. I det sidstnævnte tilfælde har man i stedet for en dataanalyse taget afsæt i medarbejdernes erfaringsbaserede hypoteser om, hvor der er udfordringer eller potentiale for en bedre samordning. Der er således i princippet to forskellige tilgange, nemlig:

- Afsæt i dataanalyser
- Afsæt i erfaring og kendskab til målgrupperne

Afsæt i dataanalyser

Når man starter med en større dataanalyse som afsæt for en bedre samordning, skal man indledningsvist gøre sig nogle overvejelser om afgrænsning, fx:

- Er hensigten et samlet økonomisk overblik eller identifikation/statistik på persongrupper med særlige ydelsessammensætninger?
- Analyseres der på enkeltindivider eller familier?
- Hvilke forvaltningsområder skal indgå i analysen?
- Skal analysen inddrage ydelser fra både normal- og specialområdet?

Kommunerne i projektet har prioriteret disse emner forskelligt, men gennemgående har man valgt at tage udgangspunkt i økonomidata med henblik på at skabe et samlet økonomisk overblik.

Afsættet i økonomidata indebærer en række udfordringer, da alle oplysninger ikke nødvendigvis er registreret på individniveau i økonomisystemet.

Analyserne tyder på, at ca. en tredjedel af økonomioplysningerne er registreret på individniveau og de kan derfor fordeles direkte via økonomisystemet. Resten må således fordeles på anden vis, og det er mere ressourcekrævende. De gennemførte analyser tyder på, at man typisk kan individfordele 80-90 pct. af de samlede udgifter, når man tilføjer individudgifter gennem beregninger baseret på et supplement med aktivitetsdata mv. Jo større en andel man ønsker individfordelt, des flere antagelser må der gøres.

Det vil således være meget ressourcekrævende, hvis man ønsker at individfordele samtlige udgifter. Derfor bør det overvejes, hvor stor præcision man har behov for i en sådan analyse. Man kan gå hele vejen, eller man kan være tilfreds med at kunne se tendenserne. Præcision må her afvejes med de resourcer, det kræver at få alt med.

Der findes en række overordnede datakilder til brug for dataanalyserne, bl.a.:

- CPR-registret – folkeregisterdata
- Økonomisystemet – registrantbøgførte og ikke-registrantbøgførte økonomidata
- Fagsystemer med aktivitetsdata for de enkelte borgere – samt evt. økonomidata
- FLIS – beregnede nøgletal for egen kommune, fx gennemsnitspriser for specifikke ydelser

De økonomiske analyser sigter på at beskrive, hvor dyre indsatserne til en given borger eller familie er. Det er en del af overblikket, men i forhold til arbejdet med en bedre samordning, er kompleksiteten også vigtig. Et mål for kompleksiteten kan være, hvor mange kontaktpunkter borgeren har ind i kommunen, enten forstået som antal forvaltninger eller antal medarbejdere, borgeren/familien er i kontakt med samt antallet af ydelser og/eller indsatser, borgeren/familien modtager.

Afsæt i erfaring og kendskab til målgrupperne

Nogle kommuner har ikke fundet behov for en større dataanalyse som afsæt for et udviklingsprojekt om det tværgående samarbejde. De har i stedet taget udgangspunkt i hidtidige erfaringer og har på tværs af forvaltninger drøftet, hvor de største udfordringer ligger i forhold til givne målgrupper.

I nogle kommuner kan et sådant afsæt være begrundet i helt konkrete erfaringer med bestemte sagstyper eller måske endda åbenlyse problemer, der skal tages hånd om. Det kan også være faglige overvejelser og hypoteser i forhold til, hvordan det er muligt at gentænke og omlægge indsatser og ydelser til givne målgrupper.

Fordele og ulemper

Der er som tidligere nævnt forskellige holdninger til, om der er behov for en større dataanalyse som afsæt for et udviklingsprojekt om bedre samordning.

Dataanalyserne har den fordel, at der både skabes et økonomisk overblik og sættes fokus på, hvor store målgrupper der kendetegnes ved mange kontaktpunkter.

Det er også en erfaring fra analyserne, at de i en række tilfælde har bidraget til at dokumentere indsatser, som man gænsidigt i forvaltningerne ikke havde kendskab til eller i det mindste ikke har inddraget i eget beslutningsgrundlag. Analyserne har løftet sløret for forhold, der ikke har været kendskab til, og de bliver hermed et nyt fundament for samarbejdet. I nogle tilfælde bidrager de også til at skabe en brændende platform.

Heroverfor står imidlertid, at analyserne kan være ganske ressourcekrævende, og de giver ikke i sig selv nogle svar. Man skal derfor under alle omstændigheder igennem drøftelser på tværs i organisationen om, hvor udfordringer ligger, og hvordan nye løsninger kan sammensættes. Derfor vælger nogle kommuner at springe analysearbejdet over og gå direkte til at identificere, hvor udfordringer ligger i den tværgående samordning og i forhold til hvilke målgrupper.



5.2 De juridiske rammer for dataanvendelse

Der er i mange kommuner rejst spørgsmål om, hvor grænserne går for datasamkøring i forbindelse med de dataanalyser, der er udarbejdet. Når analyserne omfatter personhenførbare oplysninger skærpes reglerne for datadeling betydeligt, og det har skabt usikkerhed om, dels hvilke data der kan deles, når der skal arbejdes konkret med samordning overfor de enkelte personer, dels hvordan man udarbejder de bredere statistiske beskrivelser.

KL er som led i projektet i dialog med centrale aktører om rammerne for datadeling i de projekter, kommunerne arbejder med. I det følgende er der en kort beskrivelse af de overordnede retningslinjer.

Dataanvendelsens formål er afgørende

Mulighederne for anvendelse af sammenkørte data afhænger af dataanvendelsens formål. Juridisk opererer man med to overordnede formål. Enten kan dataanvendelsen have et statistikformål, eller den kan have myndighedsudøvelse som formål.

De to anvendelsesformål giver forskellige rammer. Som udgangspunkt kan data videreanvendes, hvis dataanvendelsen ikke er uforenelig med de formål, data oprindeligt blev indsamlet til. Senere behandling af data, der alene sker i statistisk øjemed, anses ikke for uforenelig med de formål, som data er indsamlet til. Der er derfor en vid adgang til at videreanvende data i statistisk øjemed, mens rammerne for videre dataanvendelse til sagsbehandlingsformål er snævrere.

Ovenstående betyder, at data, der er indsamlet med det formål at udarbejde statistik, ikke senere må anvendes til andet end statistisk formål, dvs. heller ikke sagsbehandlingsformål. Omvendt må data indsamlet til sagsbehandling godt videreanvendes til statistik. Hvis man ønsker at samkøre data med henblik på sagsbehandling forudsætter det, at formålet med dataindsamlingen fra start har været sagsbehandling.

Dataanvendelse til statistisk formål

Det er muligt at udarbejde statistik på oplysninger, der er indsamlet såvel til sagsbehandlingsformål som til statistisk formål. Således er der forholdsvis bred adgang til at anvende data til statistiske formål. Begrænsningerne i forhold til statistiske dataanalyser ligger primært i den efterfølgende anvendelse.

Resultatet af en statistisk analyse må gerne bruges i administrativ sammenhæng, fx til at vurdere om kommunen bør ændre på arbejdsgange, indsatser over for grupper af borgere med særlige karakteristika mv. Forudsætningen herfor er dog, at det ikke er muligt for udenforstående at identificere enkeltpersoner. Således må resultatet af en dataanalyse, der er iværksat med statistisk formål ikke anvendes til konkret sagsbehandling vedr. de personer, som har indgået i undersøgelsen, eller til udsøgning af andre personer med samme profil.

I en statistisk dataanvendelse skal data videreformidles anonymt. Anonymitetskravet giver den væsentlige begrænsning,

at man ikke kan anvende data fra statistikken til at identificere konkrete borgere i de relevante målgrupper. Man kan således ikke anvende dataanalyser – der er udarbejdet med statistisk formål – til at identificere hvilke konkrete personer eller familier, som man fremadrettet vil ændre indsatserne for.

Med henblik på at undgå eventuelt senere misbrug er der yderligere krav om anonymisering eller sletning af data, når den statistiske dataanalyse er afsluttet.

I forlængelse af ovenstående er det ligeledes et krav, at der sker en anmeldelse til Datatilsynet, når man ønsker at gennemføre en statistisk analyse, som omfatter personfølsomme oplysninger. På Datatilsynets hjemmeside er der adgang til en fællesanmeldelse vedr. "Videnskabelige og statistiske undersøgelser hos kommuner", som skal anvendes.

Dataanvendelse til sagsbehandlingsformål

Når dataanvendelsen sker med sagsbehandlingsformål begrænses man ikke af et anonymitetskrav i forhold til den videre formidling. Imidlertid er mulighederne for indsamling af data til sagsbehandlingsformål underlagt strengere krav end databehandling til statistisk formål.

Der har været stor tvivl om, hvor grænserne for datadeling til sagsbehandlingsformål går. På den baggrund har der i regi af Moderniserings- og Effektiviseringsprogrammet været gennemført et projekt i første halvdel af 2017, der har til formål at klarlægge rammerne for datadeling til sagsbehandlingsformål samt vurdere behovet for eventuelle regelændringer med henblik på at understøtte formålet om helhedsorienterede indsatser for borgeren på tværs af lovgivninger og forvaltninger. Kammeradvokaten har i projektet vurderet ovennævnte problemstillinger.

Når man ønsker at samkøre data med henblik på sagsbehandling vil der skulle foreligge en konkret vurdering af nødvendigheden for datadelingen. Man kan således ikke ubegrænset dele og videreanvende data til sagsbehandlingsformål.

Som hovedregel må der ikke indhentes oplysninger fra andre dele af forvaltningen eller andre forvaltningsmyndigheder medmindre en af følgende tre undtagelser gør sig gældende:

1. Der foreligger samtykke fra den berørte borger
2. Andet følger af lov eller bestemmelser fastsat i henhold til lov
3. Hensynet til ansøgeren eller tredjepart klart overstiger ansøgerens interesse i, at oplysningerne ikke indhentes

Kammeradvokaten understreger dog, at tredje undtagelse kun sjældent vil kunne tages i brug alene.

Myndigheden, der har indsamlet og skal videregive oplysningerne, skal altid foretage en konkret vurdering af, om oplysningerne er nødvendige for den indhentende myndighed. Dette

gælder uanset, om oplysningerne er indsamlet til statistisk formål eller til sagsbehandling, og uanset om der er tale om datadeling internt inden for samme myndighed eller mellem myndigheder.

Kammeradvokaten kommer frem til følgende generelle konklusioner vedr. datadeling til sagsbehandlingsformål:

Inden for den almindelige tavshedspligt vil det være muligt at dele oplysninger inden for en kommune, hvis det er sagligt (relevant for at kommunen kan varetage sine opgaver). I praksis vil der derfor i ringe grad være begrænsninger for datadelingen internt.

Ved "relevant" og "sagligt" forstås, at det er lovligt at lægge vægt på oplysningerne i den konkrete sag. Det skal derfor være et lovligt kriterium efter hjemmelslovgivningen, om den pågældende borger har en anden sag mv. i den kommunale forvaltning i øvrigt.

Der er ekstra skærpede regler for datadeling i forbindelse med ansøgningssager, hvorved forstås sager hvor borgeren kan opnå en ny fordelagtig retsposition (tilladelse, ydelse mv.). I praksis kan det være svært i større sammenhængende sagsforløb at afgøre, hvornår der foreligger en ansøgning. Som udgangspunkt omfatter ansøgningssager sager, hvor borgerens aktive og frivillige medvirken er en forudsætning for en afgørelse (fx ved ansøgning om en ydelse). Hvis sagen initieres af forvaltningen og borgerens manglende medvirken medfører sanktion eller en fratagelse af en eksisterende retsposition, vil der normalt ikke være tale om en ansøgningssag.

I ansøgningssager kan der ikke uden videre indhentes oplysninger om ansøgerens rent private forhold, dvs. bl.a. følsomme oplysninger om vedkommendes sociale problemstillinger og forhold, strafbare forhold, helbredsforhold, uden at forvalt-

ningslovens § 29 er overholdt. I praksis betyder dette, at vedkommende ansøgers samtykke skal indhentes.

I sager, der ikke er ansøgningssager gælder Persondataloven (og fra 25. maj 2018 databeskyttelsesforordningen). Den indeholder overordnet set ikke væsentlige begrænsninger for deling af oplysninger internt i en kommune, så længe det sikres, at dette kun sker når oplysningerne er sagligt nødvendige i forhold til en afgørelse, som den modtagende sagsbehandler skal træffe. Både persondataloven og databeskyttelsesforordningen sikrer således imod, at en bred og ubestemt personkreds kan få adgang til personoplysninger, eller at personer, som ikke har et arbejdsbetinget behov, kan skaffe sig adgang til disse.

Særlige tavshedspligtsbestemmelser i de forskellige særlovgivninger kan afskære mulighederne for datadeling også internt i en forvaltningsmyndighed – dette gælder særligt i forhold til særligt personfølsomme oplysninger fx om sociale forhold og helbredsoplysninger. I disse tilfælde vil borgerens samtykke være nødvendigt for en eventuel datadeling.

Uagtet ovenstående er det en væsentlig konklusion i ovennævnte projekt, at der er tale om meget komplicerede regler, og at adgangen til datadeling til sagsbehandlingsformål mellem forvaltninger beror på en række konkrete og juridisk svære vurderinger af den pågældende sags karakter, behovet for data samt hvilke oplysninger, der kan deles.

Reglerne er så komplicerede, at de i sig selv kan medføre en tilbageholdenhed i forhold til deling af data, hvilket kan være til hinder for en mere hensigtsmæssigt tilrettelagt sagsbehandling på tværs af områder. På den baggrund har regeringen og KL i Aftalen om kommunernes økonomi for 2018 aftalt, at regeringen i efteråret 2017 vil søge Folketingets opbakning til at etablere hjemmelsgrundlag for at dele data mellem forvaltninger til sagsbehandling.

06 / ØKONOMISKE MODELLER OG POTENTIALE

Den økonomiske styring er et helt afgørende tema i alle de kommuner, der arbejder med at omlægge indsatser gennem en bedre samordning på tværs af afdelinger/forvaltninger.

Det er der flere årsager til. For det første kan en stram budgetdisciplin i hver afdeling, som der er gode begrundelser for, virke som en barriere for alternative løsninger på tværs af afdelinger. For det andet skal en omlægning mellem indsatser følges op af en ny budgetfordeling. For det tredje skal eventuelle forudsatte effektiviseringsgevinster høstes.

Det er nogle af de overvejelser, kommunerne har arbejdet med i projektet.

Det er et grundlæggende dilemma, at en mere tværgående styring af økonomien til personerne/familierne med mange kontaktpunkter kan være i konflikt med den klare rammestyring, som har været – og er – ryggraden i en stærk og konsekvent økonomistyring i kommunerne. En forvaltningschef/afdelingsleder med det faglige og økonomiske ansvar for et givet område kan bestemt møde udfordringer, hvis medarbejdere fra andre afdelinger kan disponere med økonomiske konsekvenser for den pågældende chefs/leders budgetansvarsområde – også selv om dispositionen samlet set er budgetneutral eller måske endda billigere for kommunen som helhed.

Derfor arbejder kommunerne med modeller, der både tilgodeser målet om omfordeling af ressourcer og målet om at fastholde en stram budgetdisciplin.

Overordnet er der tale om to modeller henholdsvis netværk eller særskilt organisering, jævnfør også afsnittet om organisation. Det skal i den sammenhæng understreges, at der ikke

er regelbarrierer i forhold til at afsætte en særskilt økonomi til tværgående indsatser målrettet udvalgte grupper af borgere. Den samlede økonomi kan således afsættes med udgangspunkt i den organisering, som kommunen vælger for den særlige indsats.

6.1 Model 1: Netværksbaseret samarbejde

I den netværksbaserede model fastholdes både medarbejdere og det økonomiske ansvar i de eksisterende fagforvaltninger/afdelinger.

Hvis man når frem til en ny sammensætning af ydelser og indsatser skal der imidlertid tages stilling til nogle økonomiske omfordelingsmekanismer. En ændret indsats vil typisk indebære, at man øger brugen af én type indsatser på bekostning af andre. Udfordringen er imidlertid at finde ud af, hvor stor en del af budgettet, der skal flyttes, og hvordan midlerne konkret skal omfordeles.

Dette kan eventuelt baseres på beregninger af baseline samt forventede gevinster og afledt ændret "belastning" af de enkelte forvaltninger, jævnfør senere i dette afsnit.

Der skal dog stadig tages stilling til, om budgetomplaceringen gennemføres "up front" og lægges ind i budgettet fra starten, eller om man "høster gevinsterne" hen ad vejen og gennemfører omplaceringerne løbende, når de viser sig. Den sidstnævnte model har den udfordring, at der ikke er taget budgetmæssig højde for de merudgifter, der skal anvendes i de afdelinger, hvor indsatsen øges, og samtidig er motivationen til at sænke budgettet i afdelinger med faldende indsats formodentlig lav. Det taler i høj grad for, at omfordelingen gennemføres "up front".

Det er endvidere centralt i netværksmodellen at definere sagsbehandlernes kompetencer herunder forventninger til samarbejdet om økonomien på tværs af afdelingerne i forhold til specifikke målgrupper. Netværksmodellen forudsætter netop et tæt samarbejde på tværs, herunder også om de økonomiske konsekvenser. Der kan fx fastlægges retningslinjer for, at den samlede tilbudsvifte til en person i målgruppen maksimalt må koste det samme som de nuværende tilbud, eller at det samlede tilbud skal have en lavere økonomisk ramme. Der kan også opstilles retningslinjer for, at merudgifter indenfor et givet område på mere end en fastlagt procentsats skal godkendes af enten en projektleder eller en leder i linjeorganisationen. Det giver sig selv, at jo flere retningslinjer der pålægges området, jo færre frihedsgrader har sagsbehandlernes til at opsøge og afprøve alternative løsninger.

6.2 Model 2: Særskilt enhed

Som alternativ til netværksmodellen arbejder nogle kommuner med at etablere en særskilt organisation til særlige målgrupper. Man samler forskellige kompetencer og dermed medarbejdere i et særligt team, der får til opgave at arbejde med den nye tværgående indsats for udvalgte målgrupper. I sådanne tilfælde vil man typisk ønske at udskille økonomien og give den nye enhed et selvstændigt budget.

Finansieringen til den særlige enhed vil typisk skulle tages fra de fagforvaltninger/enheder, hvorfra man flytter opgaveansvaret. En udfordring i den sammenhæng er derfor at finde ud af, hvor mange midler, der skal flyttes fra de enkelte fagforvaltninger over i den særlige enhed. Denne udfordring beskrives nærmere nedenfor i forhold til opgørelse af baseline og økonomiske gevinster.

En anden mulighed er at give den særskilte enhed en selvstændig bevilling, som kun delvist berører de øvrige afdelinger. Det er dog en problematisk model, idet de samlede udgifter vil vokse. I givet fald må modellen betragtes som en overgangsfase, hvor man betragter oprettelsen af den særlige enhed som en investering, der skal give besparelser i andre fagforvaltningerne/afdelinger på sigt. Man gennemfører således først de endelige budgetkorrektioner, når man har større vished for, hvad de økonomiske konsekvenser reelt er for de enkelte fagforvaltninger.

I sådan et tilfælde skal man tage stilling til, hvordan den særlige enhed skal være forankret i den politiske struktur. En mulighed er at lægge budgetansvaret under økonomiudvalget, så det løsrives fra de enkelte fagudvalg.

Uanset hvilken organisatorisk og budgetteknisk løsning, der anvendes, vil der være en betydelig usikkerhed knyttet til, om en ny og mere samordnet indsats opfylder de fastlagte mål – både i forhold til effekt for borgeren og i forhold til de økonomiske konsekvenser.

Derfor er det naturligt i en startfase at følge tæt op på, om det forudsatte forbrug i forhold til målgrupperne realiseres. Det

kan fx gøres flere gange i løbet af året afstemt i forhold til den enkelte kommunes praksis for budgetopfølgning. I en overgangsfase – indtil der er opnået nogle konkrete erfaringer – kan en sådan gennemgang evt. gennemføres med brug af nye metoder. Det kan fx være befordrende for den tværgående og helhedsorienterede indsats, hvis gennemgangen forankres på højt niveau i kommunen på et særskilt "forhandlingsmøde" med deltagelse af relevante forvaltningsdirektører eller -chefer sammen med en projektansvarlig. På et sådant "forhandlingsmøde" kan det aftales, om der i forbindelse med budgetopfølgningen skal indstilles budgetomplaceringer.

En sådan tværgående organisation med deltagelse af topledelsen er næppe hensigtsmæssig i et flerårigt perspektiv. Men fremgangsmåden kan have sin berettigelse i en overgangsfase, og indtil den enkelte kommune har fundet en tilfredsstillende fremgangsmåde til at afbøde de styringsmæssige udfordringer i forhold til rammestyringen.

6.3 Opgørelse af økonomisk baseline

For at kunne opgøre de økonomiske gevinster ved en ændret indsats er man nødt til at vide, hvad de oprindelige udgifter til samme målgruppe er. Denne opgørelse er ligeledes afgørende, når man ønsker at flytte økonomien med en eventuel opgaveflytning, fx til en særskilt enhed, jf. ovenfor.

Det kan være en omstændelig opgave at opgøre baseline. Men det kan gøres mere eller mindre præcist og dermed også mere eller mindre ressourcetungt.

Som beskrevet i afsnit 5.1 om dataanalyser er der i forbindelse med opgørelse af den økonomiske baseline altid den udfordring, at ikke alle indsatser er registrantbøgførte, og at man nogle gange er nødt til ad andre veje fx at beregne sig frem til en udgift ved hjælp af aktivitetsdata eller antagelser kombineret med en gennemsnitspris pr. enhed.

Den mest krævende baselineopgørelse indebærer, at man for hver konkret borger/familie opgør de samlede udgifter til den samlede indsats, dvs. opgør udgifterne til hver enkelt ydelse og indsats stor som lille, som den pågældende borger/familie modtager.

Hvis man omvendt ikke har behov for høj nøjagtighed kan en løsning være at opstille arketyper for de forskellige person-/familietyper, hvis sager bliver underlagt den nye tværgående indsats. Denne tilgang indebærer, at man laver en opgørelse over, hvad den omfattede målgruppe typisk modtager af ydelser og indsatser fra de forskellige forvaltninger. Jo flere arketyper, man opererer med kombineret med en realistisk fordeling inden for den samlede målgruppe, jo større nøjagtighed vil man forventelig kunne opnå i den tilnærmede opgørelse af baseline.

Uanset hvordan man vælger at opgøre baseline skal den naturligvis som minimum forholde sig til fordelingen på tværs af forvaltninger. Dette er en forudsætning for drøftelserne om omprioriteringen af midlerne.

6.4 Frigørelse af ressourcer

Det er en helt gennemgående konklusion fra kommunerne i projektet, at en mere fokuseret og samordnet indsats for målgrupperne med mange kontaktpunkter på sigt vil kunne frigøre ressourcer og samtidig skabe en bedre løsning for borgeren/familien.

Vejene til en sådan frigørelse af ressourcer – eller effektivisering – er flere. I nogle tilfælde handler det om, at der anvendes færre, men mere målrettede tilbud. I andre tilfælde er der tale om en afkorting af indsatsperioden, fordi resultaterne kommer hurtigere. Der er også eksempler, hvor der anlægges et investeringsperspektiv. Man har altså på den helt korte bane et merforbrug, der senere bidrager til at frigøre ressourcer.

Det skal understreges, at nye løsninger – indenfor den eksisterende ressourceramme – der har større effekt eller kvalitet for borgeren også skal betragtes som et økonomisk potentiale. Borgerne får ret beset mere for skattekrone i denne situation.

Kommunerne i projektet anvender forskellige metoder til at høste gevinsterne. Grundlæggende kan det ske "up front", eller "hen ad vejen" når gevinsterne viser sig.

Der er tale om et helt klassisk beslutningsdilemma, som alle kommuner har erfaringer med. Det er også nogenlunde de samme fordele og ulemper knyttet til metoderne, som på andre områder.

Problemet med at realisere gevinsterne "hen ad vejen" er, at de muligvis ikke viser sig, enten fordi de ikke frigøres gennem en ændret praksis (budgetpresset mangler), eller fordi de frigjorte ressourcer straks anvendes til andre formål og dermed aldrig bliver synlige. Denne metode nødvendiggør derfor en meget stram opfølgning, som kan være vanskelig at gennemføre.

Problemet med at høste gevinsterne "up front" er, at effekten af de nye løsninger ikke nødvendigvis har vist sig endnu, og at der derfor også kan være usikkerhed om potentialets størrelse. Til gengæld har metoden den fordel, at der fra start er taget stilling til, hvad der skal opnås, og hvilke principper der skal anlægges i forhold til de nye løsninger.

Det er formodentlig et ganske afgørende moment i en omstilling, at de økonomiske rammer og konsekvenser inddrages fra start, således at alle involverede har dette som et fælles udgangspunkt.

KL

KL
Weidekampsgade 10
2300 København S
Tlf. 3370 3370
kl@kl.dk
www.kl.dk

ISBN 978-87-93365-75-9
Produktionsnr. 830243