

STÆRKE VEJE TIL SAMMENHÆNGENDE BORGERFORLØB

Erfaringer fra syv kommuner med udvikling, ledelse og styring af sammenhængende borgerforløb

SUBSTANS KONSULENTHUS 2023



Borgeren som hovedperson: Stærke veje til sammenhængende borgerforløb

Vi har for længst erkendt, at borgernes udfordringer sjældent følger de traditionelle grænser mellem fag og forvaltninger. Derfor banker mange kommuner i disse år også brødt løs på de traditionelle kommunale siloer. Det betyder, at flere og flere sammenhængende borgerforløb spirer frem. Kommunerne griber arbejdet an på meget forskellige måder. I Substans' nye undersøgelse deler syv kommuner deres erfaringer med udvikling, organisering og ledelse af sammenhængende borgerforløb. På de kommende sider inviterer Substans dig med indenfor i kommunernes maskinrum og viser konkrete veje og vigtige valg i ledelse og udvikling af sammenhængende borgerforløb.

Kommunen er en jungle. Sådan er oplevelsen stadig hos mange borgere, som måske på samme tid bakser med familielivet, har skrantende helbred og knas med uddannelse og job. Når borgerne møder det offentlige system, er det ofte sådan, at de skal forholde sig til alt for mange sagsbehandlere og støttepersoner, som står med hver deres logikker, lovgivning og faglighed i hænderne – i hver deres siloer.

Netop dét, arbejder mange kommuner heldigvis lige nu intenst på at gøre anderledes. Det samme gør vi i konsulenthuset Substans, hvor en af vores kerneopgaver er, at støtte kommunernes ledelser og medarbejdere over hele landet, i netop at skabe stærke, sammenhængende borgerforløb.

Selvom borgernes møde med det kommunale system fortsat kan opleves som en jungle, spirer der lige nu en underskov af sammenhængende borgerforløb frem i kommunerne. Det handler om at gøre det enkelt for borgerne, selvom mange paragraffer og fag-perspektiver er involveret.

Det, der skaber sammenhæng for borgerne, er at få én koordinerede kontaktperson, at få overblik og ejerskab igennem åbne drøftelser, hvor det er personens drømme, mål og frustrationer, der sætter dagsorden, og løsninger bliver samlet op i én samlet plan.

I Substans har vi gennem flere år kompetenceudviklet og rådgivet kommuner om sammenhængende borgerforløb. Nu har vi gennemført en praksisundersøgelse af arbejdet i syv kommuner. For der er mange måder at skabe sammenhæng på.

Der er ingen tvivl om, at kommunerne allerede tager livtag med opdelt siloer, opdelt lovgivninger, adskilte budgetstyringsmekanismer og adskilte fagsystemer. Den fælles mission i kommunerne handler om, at borgerne oplever helhed og sammenhæng, og at kunne være kaptajn i tilrettelæggelsen af en samlet plan for familien eller den enkelte. Undervejs på missionen står ledere og chefer med en række vigtige valg og dilemmaer, når de skal lede, styre, organisere og udvikle en fælles kultur og fælles kompetencer på tværs.

Med artiklen her vil vi inspirere til at træffe gode valg omkring organisering, kompetenceudvikling, ledelse og styring, samt udvikling af en kultur, der understøtter sammenhængende borgerforløb.

I artiklen præsenterer vi en række modeller og drøfter fordele og ulemper. Det gælder tre organiseringsformer. To grundmodeller for ledelse og styring og det gælder tre greb, der styrker tværfaglig ledelse og tværgående styring.

Sammenhængende borgerforløb kan være udfordrende at lykkes med, men de giver også unik mulighed for bonus på flere bundlinjer mellem effekt, trivsel og færre omkostninger for både borgere og kommunen.

Og der er god grund til at rette blikket mod sammenhængende borgerforløb. For rundt om hjørnet venter en ny Lov om helhedsorienteret indsats, herefter benævnt Hovedloven, som netop kalder på sammenhæng for den enkelte borger i mødet med kommunen.

På de næste sider fortæller vi med afsæt i kommunernes praksis om:

- Tre virkemidler, der på tværs af kommunerne, er dét der skaber effekt i sammenhængende borgerforløb
- Tre organiseringsformer
- To forskellige ledelsesroller
- To nye behov i styring og ledelse
- Tre greb til ledelse og styring
- To gode råd, når en ny Hovedlov banker på døren

// Hvad

Artiklen bygger på praksisundersøgelser fra syv kommuner. Undersøgelsen er gennemført af Substans.

// Hvem

De medvirkende kommuner er: Slagelse, Haderslev, Billund, Holbæk, Roskilde, Brøndby og Egedal.

// Hvorfor

Substans konsulenthushar i en årrække kompetenceudviklet medarbejdere og rådgivet kommuner om organisering og ledelse af sammenhængende borgerforløb.

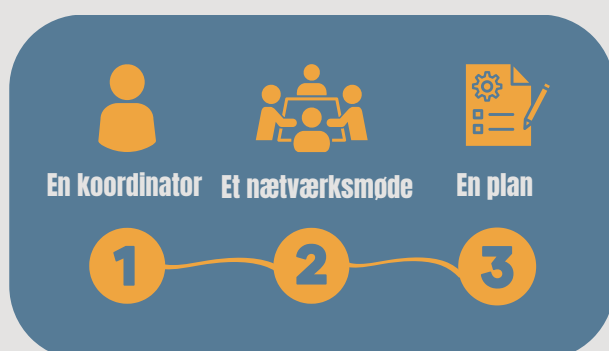
Substans Konsulenthushar vil gerne dele konkret viden og erfaringer om at skabe sammenhængende borgerforløb, som kan inspirere til ledelse, organisering kompetenceudvikling og kulturforandringer.

Tre virkemidler

Sammenhængende borgerforløb handler kort sagt om at slå hul på forvaltningssiloerne. Om at sætte en stopper for usammenhængende udredninger med mange adskilte sagsbehandlere, manglende prioritering og manglende sammenhæng i mål og indsatser fra forskellige dele af kommunen og fra regionen.

Praksisundersøgelsen viser, at der grundlæggende skal tre virkemidler til, som gør kontakten til kommunen mere enkel, overskuelig og med direkte forbindelse til personens samlede drømme, frustrationer, behov og mål:

- **Giv borgeren én samlende koordinator**
- **Sæt familien eller borgeren for bordenden i netværket af professionelle hjælpere og betydningsfulde andre personer i borgernes liv**
- **Lav en samlet plan sammen med borgeren**



Tre organiseringsformer

Når der bliver hakket huller i forvaltningssiloer arbejder kommunerne med forskellige måder at organisere sig på så. Det kan handle om at bygge nye enheder, der er på midten mellem siloer eller skabe stærke forbindelser på tværs.

Vores syv deltagende kommuner har tre forskellige måder at organisere de sammenhængende borgerforløb:

- **Matrix-organisering, hvor siloerne bevarer, men der skabes stærke netværk og strukturer på tværs.**
- **Enhedsorganisering i mindre teams eller afdelinger på midten mellem siloer.**
- **Enhedsorganisering mellem to traditionelle forvaltningsområder, hvor to siloer slås sammen til en organisatorisk enhed.**

// Tre måder at organisere på:

- 1) Matrixorganisering
- 2) Enhedsorganisering mellem siloer
- 3) Enhedsorganisering ved sammenlægning af siloer

Lad os først se på den model, vi kalder **matrix-organisering**. I matrixorganiseringen bygger kommunerne en stærk grobund for netværkssamarbejde på tværs af afdelinger. Mange kommuner arbejder med at styrke en stærk kultur, for at skabe løsninger i netværk, men også konkrete strukturer i form af nye mødefora og spilleregler for samarbejdet.

Lad os give et par eksempler:

Holbæk Kommune har f.eks. organiseret sig efter matrix-modellen og har defineret 9 principper, der skal guide samarbejdet på tværs af afdelinger, når medarbejdere træder sammen for at skabe sammenhængende borgerforløb.

Når et netværk træder sammen og de skal udpege en koordinator, og sætte borgeren eller familien for bordenden i tilrettelæggelsen af en samlet plan – ja, så rejser der sig en række dilemmaer og uafklarede spørgsmål. Ofte handler det om; hvem der bør være koordinator, hvad er beslutningsmandatet og hos hvem. Derfor har Holbæk Kommune defineret 9 guidende principper for samarbejdet i matrix, som bygger på 9 lignende principper udviklet af Ballerup Kommune.

Gitte Harboe, som er projektleder i sammenhængende borgerforløb i Holbæk Kommune fortæller således:



I Holbæk har vi valgt at give alle medarbejderne så gode vilkår som muligt, for at træde sammen på netværksmøder og træffe beslutninger sammen med borgerne. Netværksmøder skal kunne etableres med forholdsvis kort varsel, og det er de som deltager på møderne, der som udgangspunkt har beslutningskompetencen. Beslutninger sker i samskabelse, og vi har tillid til at medarbejderne skaber de rigtige løsninger. Vi har defineret 9 principper, som så at sige sætter hegnsplæ om selve netværksmøderne.

Principperne fra Holbæk står i boksen herunder. Holbæks opskrift på at skabe sammenhængende borgerforløb indebærer, at man på netværksmødet fra begyndelsen definerer én tovholder, én samlet plan og et tværfagligt team. Men også at det er netværket, der træffer beslutninger og foretager afgørelser i et sagsforløb.

// Holbæks 9 principper for netværksmøder

1. Tværfaglig mødetid – ugentlig tid til møder i tværfaglige teams
2. Tovholder er den person, der er tættest på
3. Vi møder borgeren i øjenhøjde
4. Det tværfaglige team har beslutningskompetencen i samarbejde med borgerne
5. Det tværfaglige team sættes ud fra, hvad der giver mening for borgerne
6. Der er mødepligt når man indkaldes
7. Sammenhængende borgerforløb kræver skærpet opmærksomhed på og planlægning af naturlige overgange
8. Den samlede plan er koordinerende for indsatser
9. Møder afholdes i det omfang, det er borgernes behov.

De ni principper er udviklet af Ballerup Kommune

Andre eksempler på matrixorganisering ses af Haderslev, Roskilde og Slagelse i form af den underskov, der vokser frem af projektinitiativer, hvor fokus er på at skabe sammenhængende borgerforløb for mere specifikke målgrupper. For eksempel med fokus på overgangssager fra barn til voksen. Det kan også gælde den sammenhængende kommunale ungeindsats med fokus på unges vej til job og uddannelse. Eller samarbejdet om inklusion af unge i folkeskolen. Disse netværksinitiativer er et samarbejde på tværs af forvaltningsområder, men har ofte en tendens til at være finansieret af puljer fra ét område og en tendens til at placere beslutningskompetence hos medarbejdere i en af siloerne – for eksempel jobcentret socialområdet, børneområdet eller voksenområdet. Projekterne er dog styret af en tværgående styregruppe.

Michael Langkilde, afdelingsleder i jobcentret, fortæller her om, hvordan Haderslev er optaget af at skabe nye tilbud på tværs af fagligheder.



De indsatser vi har overfor borgerne, er ofte slet ikke tænkt nok sammen i kommunerne. Ofte, fordi vi er styret af hvert vores mål – men vi gør klogt i at skabe tilbud på tværs.

I Haderslev har det ført til et styrket samarbejde mellem jobcentret og sundhedsområdet. Helt konkret i forbindelse med en stærkere koordinering mellem to medarbejdergrupper; de træningsterapeuter, der står for det kommunale tilbud om genoptræning, og kommunens konsulenter i jobcentret, der arbejder med sygedagpenge-modtageres fastholdelse efter sygdom.

Som et alternativ til matrixorganisering viser Billund og Egedal vejen for enhedsorganiseringer. Fremfor at skabe et netværk på tværs kan en vej at gå være, at forme nye enheder på midten mellem siloer. De nye enheder kan både udgøres af dem, der udfører hjælpen og støtten for borgerne eller af myndigheds-sagsbehandlere – altså dem, der træffer afgørelser i sagerne.

Egedal har gjort det i mindre teams – det vil sige **enhedsorganisering mellem siloerne**. Og i Billund har man sammenlagt to hele forvaltningsgrene. Det kalder vi **enhedsorganisering ved sammenlægning af siloer**. Lad os derfor se nærmere på erfaringerne netop fra disse to Kommuner.

En enhedsmodel mellem siloer på myndighedsområdet - Sådan gør Egedal

Tanken i Egedal Kommune er at samle den tværgående beslutningskompetence på tværs af lovområder hos én tværgående sagsbehandler. Hos denne person samles så sagsbehandlingsprocesser og opgaven med at træffe afgørelser på tværs af to eller flere myndighedsområder. Det kan fx være på tværs af social- og beskæftigelse og ældre- eller børneområdet.

Modellen giver en stærk koordinatorfunktion, så der kan træffes beslutninger smidigt og hurtigt justeres i sagerne. Sagt med andre ord, kan den tværgående sagsbehandler agere uden først og altid at samle alle parter og perspektiver på et netværksmøde. Ideen er, at det skal være smidigt og enkelt at koordinere. Borgeren skal have så få kontakter som muligt, men afgørelser skal bygge på en række tværfaglige input og stærk medinddragelse af borgerne – netop via netværksmøder.

Egedal Kommune har konkret etableret en enhedsorganisering ved at samle fire sagsbehandlere fra beskæftigelses- og socialområdet i en gruppe, som de kalder team 1Plan. Sagsbehandlerne har titlen 1planskoordinatorer og har myndighedsopgaven på tværs af beskæftigelses- og socialområdet. Der er omkring 120 borgere i teamet.

Myndighedsleder og teamleder Mette Wendrick fra Egedal Kommune fortæller:



Med team 1Plan sætter vi medarbejderne fri til at gøre det, de allerhelst vil: Næmlich at tage afsæt i borgernes drømme og håb. Med drømmen i hånden kommer så det svære. Så skal vi næmlich kunne være kreative, finde den gode løsning og først bagefter vende os mod det virvar af krav i paragraffer og procedure-beskrivelser, vi efterhånden har etableret. Plankoordinatorens opgave er, at give borgerne én samlet løsning, én udredning, én afgørelse, smidigt enkelt og hurtigt.

Enhedsorganiseringen giver altså en stærk koordinationsfunktion, mens matrix-organiseringen giver stærke rammer om netværkssamarbejdet.

En enhedsmodel med sammenlægning af siloer - Sådan gør Billund:

En enhedsorganisering kan også være i stor skala og samle ellers adskilte velværsområdet i ét tværgående center. I Billund har man samlet social- og sundhedsområdet i en samlet forvaltningsenhed. I centret er de ellers adskilte myndighedsafdelinger organiseret i én samlet afdeling; Voksenstøtte. Ligeledes, er de ellers adskilte udførerområder på ældre/sundhed og socialområdet, samlet i to integrerede enheder: En enhed, der samler tilbud til borgere i eget hjem og en anden, der samler tilbud for borgere i et botilbud eller plejecenter.

Dermed skabes en højere grad af tværfaglighed omkring de fagpersoner, som nok udfører opgaver sammen omkring tilbuddene til borgerne, men som tidligere var adskilte. Det er for eksempel sosu-hjælperne sosu-assistenten, sygeplejersker, fysioterapeuter ergoterapeuter og pædagoger, som samles på tværs af, hvad der tidligere var opdelt i ældreområdet og socialområdet.

Pia Majborn, som er chef for Voksenstøtte i Billund fortæller:



Vi har valgt at samle myndighedsfunktionerne, og udførerfunktionerne i tværgående enheder, fordi vi ville gøre op med nogle grundlæggende udfordringer i systemet. Det skal være så enkelt som muligt, at træffe en myndighedsafgørelse. Vi skal sikre at indsatser hænger sammen.

De, der løser opgaven hos borgerne, skal kunne gøre det så helhedsorienteret som muligt, så opgaven er på så få hænder som muligt. Vi ville også være i stand til at agere akut, og vi ville kunne investere kreativt i borgernes bedring på tværs af service-niveauer og tilbudsvifter. Samtidig ville vi tage livtag med bureaukratiet: At sager bliver overdokumenteret og belyst dobbelt, når to sagsbehandlere parallelt, og uden at genbruge fra hinanden, følger kunstens regler i fagsystemerne på henholdsvis social og sundhedsområdet.

Det er ikke kun myndighedsområdet, der bliver samlet i nye enheder mellem siloer, men også udførerenheder. I Slagelse har man samlet en enhed omkring den sociale hjemmepleje, som kobler hjemmeplejeindsatsen med bostøtte indsatsen og giver borgerne en mere enkelt løsning med færre personer at forholde sig til for borgeren.

Med konkrete eksempler, har vi nu opstillet tre former for organisering af sammenhængende borgerforløb. Hver form for organisering har sine fordele og ulemper, og alle er mulige veje at gå, når der skal træffes strategiske valg i forhold til, hvordan man bedst understøtter sammenhængende borgerforløb. Lad os på det grundlag forholde de tre organiseringsformer til en ofte svær balance mellem fokus på generalister og specialister.

Balancen mellem generalister og specialister

En særlig opmærksomhed i valget mellem de tre organiseringsformer er, at finde den rette balance mellem generalistkompetencer og specialistkompetencer. Enhedsmodellerne giver grobund for, at medarbejdere både i myndighed og i de udførende led, går på tværs af klassiske opgaveskel for at løse opgaven mere enkelt og med færre kontaktpunkter for borgerne. Der er her tale om at udvikle generalist kompetencer. Lad os se på et par eksempler:

Myndighedssagsbehandleren i enhedsmodellen har mandat til at træffe afgørelser på tværs af forskellige lovområder. Det forenkler interne sagsgange og tendensen til at sager dokumenteres dobbelt hos adskilte sagsbehandlere, der holder møder med borgerne og arbejder ud fra ikke integrerede screeningsmetoder (VUM2, Fællessprog 3, min plan m.m.).

Hos den udførende medarbejder i enhedsmodellen, er der også et bredere mandat, og en mulighed for at gå ind i hjælperollen og løse opgaver på tværs af klassiske opgaveskel.

Så træning nu integreres med jobvejledning eller en jobpraktik integreres med at træne ryggen eller angsten i livet. Der sker, om end ikke en opgave integration, så en større smidighed og mulighed for, at opgaver glider frit henover faggrænser.

I Egedal Team 1plan eller i Billunds Voksenstøtte skal myndighedsmedarbejdere kunne se på tværs og zoomer ud fra de procedurer og specialiserede undersøgelsesmetoder, der ellers guider god sagsbehandling. I de udførende og tværfaglige teams skal opgaven kunne løses på så få hænder som muligt. Altså eksempler på generalist kompetencer.

Men intentionen om at gøre det enkelt for borgerne og opøve generalist kompetencer, er med en bagside: Der opstår en risiko for, at den specialiserede indsigt mindskes. Det kan f.eks. være indsigt i, hvad der får samarbejdet til at glide hurtigt og korrekt med de praktiserende læger. Det kan være indsigt i, hvilke krav der stilles, for at borgerne kan få udbetalt kontanthjælp. Eller indsigt i, hvordan børn i mistrivsel skal hjælpes.

Sagt med andre ord, må de medarbejderne, der opøver generalistkompetencer, kunne læne sig ind i et samarbejde med specialister, så vi undgår fejl.

Balancen er, at kunne give borgerne en enkelt og overskuelig hjælp, men jo også den bedst mulige hjælp.

Lad os her summere op på fordele og ulemper ved de tre former for organisering.

Vælger man en enhedsorganisering, giver det en klar fordel i forhold til at kunne tage livtag med bureaukratiet, at kunne gøre arbejdsgange smartere og skabe nye og mere sammenhængende løsninger for borgerne.

Enhedsmodellen giver stærke koordinatore, smidige og hurtige beslutninger. Men lederne i Billund og Egedal beskriver også, hvordan der opstår en risiko for at overse løsningsmuligheder og begå procedurefejl, som kan dæmpe effekten af hjælpen.

Vælger man en matrixorganisering, er der omvendt en modsatrettet risiko for, at den bureaukratiske jungle for borgerne nok mindskes, men junglen består for medarbejderne i det interne samarbejde. Lederne i Holbæk og Roskilde beskriver, hvordan arbejdet med sammenhængende borgerforløb, rejser et stigende behov for at kunne lette sagsbehandlingsarbejdet.

Sammenhængende borgerforløb kræver altså bevidste valg omkring organisering, sammensætning af teams og samarbejdet, for at finde den rette balance mellem specialister og generalister.

To forskellige ledelsesroller

Udvikling af sammenhængende borgerforløb kræver strategisk stillingtagen til, hvem der har beslutningsmandat på tværs og hvornår, samt hvordan kursen for god kvalitet og målopfyldelse udstikkes og holdes.

Hvis der for alvor skal hakkes hul på siloerne og skabes løsninger på tværs af kommunens institutioner med borgeren for bordenden, kræver det mod til nytænkning. Det kræver et meget bredt mandat og ikke mindst stærke beslutningskompetencer. Det kræver, at ledere og medarbejdere er åbne for nye løsninger og først til sidst tænker paragraffer og betalingskasser ind i løsningen. Det kræver, at det er borgernes ønsker og drømme som er afsættet og ikke forudindtaget faglig viden og metode-skoler.

Så lad os se lidt nærmere på, hvor disse fordringer for sammenhængende borgerforløb placerer ledelsens rolle.

Erfaringerne fra de 7 medvirkende kommuner i undersøgelsen her, tegner et billede af to ret forskellige former for lederroller - faktisk uanset om organiseringen er efter enhedsledelse eller matrixledelse.

- **Ledelse tæt på**
- **Uddelegering**

Ledelse tæt på

I Brøndby, har man valgt, at lederne skal sidde med ved de tværfaglige møder. Det bliver til ganske mange møder og ganske mange sager - men det giver en ledelse tæt på og det virker, forklarer myndighedsleder på socialområdet i Brøndby Kommune, Karina Frigaard:



For mig er det et spørgsmål om ikke at lade personalet stå alene med dilemmaerne, og at vi sørger for at beslutninger bliver truffet lige med det samme. Det ville skabe en masse ventetid og gentagelser, hvis vi ledere skulle indover på bagkant af netværksmøderne. Det er ikke fordi, det er os, der fremlægger sagerne og er tovholdere. Det er heller ikke altid os, der har de gode faglige input – men vi trækker af på beslutninger. Det bliver til rigtig mange møder, og det er krævende.

Det gode er så, at de løsninger, vi finder, bliver kopieret i andre sager. Det er sager, hvor medarbejderne når at fange hinanden på gangene og finde ud af det – også inden vi behøver at stimle hele netværket sammen. Så det skaber en kultur det her.

Til Karinas beskrivelse af mange møder, hører at Brøndby, ligesom mange andre kommuner har gang i en lang række nyskabende projekter på social-, beskæftigelses-, sundheds- og familieområdet, hvor netværksmøder er en del af metoden til helhedsorienterede beslutninger.

Derfor er behovet for møder også vokset ganske betragteligt for lederne.

Socialchefen i Brøndby, Bo Kristiansen forklarer:



Vi kender jo de her sager ind og ud. Vi har både et helikopter-blik og kan til enhver tid dykke ned i materien, hvis der er behov. Det er en fordel, men det er også krævende.

Ledelse uddelegering

I Holbæk har man arbejdet med en anden lederrolle i sammenhængende borgerforløb; at give fuld beslutningskompetence og mandat til de medarbejdere, der er med på netværksmødet.

Vi kalder her tilgangen uddelegering. Beslutninger om løsninger og prioritering af mål, træffes altså på møderne i kredsen af deltagere sammen med borgerne.

Modellen betyder helt åbenlyst, at lederne ikke kan have samme indsigt i sagerne og derfor ikke på samme facon kan sætte kursen. Når nu lederne ikke er tæt på, bliver kursen i Holbæk i stedet sat med de tidligere beskrevne ni principper for sammenhængende borgerforløb.

Sabine Heissel, leder af ressourceforløb i jobcentret i Holbæk forklarer:



Det er vigtigt for mig, at det er medarbejderne, der har denne her opgave sammen med borgerne. Det er til stor trivsel for medarbejderne, når de kan være med til at skabe løsninger, og det er jo fantastisk spændende at få lov at arbejde tværfagligt.

Uddelegeringen skaber grobund for at lederne ikke bliver flaskehalse, og at hele organisationen kan gå i gang uden at skulle se lederne gå forrest. Det giver et potentiale for at rigtig mange borgere kan blive en del af sammenhængende borgerforløb i Holbæk.

Fordelen ved ledelse tæt på er i Brøndbys erfaring, at medarbejderne har en synlig og klar retning, og at ledernes synlige samskabelse bliver forgangsbillede for de øvrige sager. Der er altså en ny kultur på spil i Brøndby, som breder sig og kommer mange borgere til gode.

To nye behov i styring og ledelse

I ledernes fortællinger fra praksisundersøgelsen træder to nye behov frem, når sammenhængende borgerforløb udvikles.

Et ledelsesbehov, er styring i forhold til det, der foregår på tværs af siloer. At kunne se, om den kurs ledelsen har stukket ud nu også er den, der så at sige sejles efter. Altså om borgerne oplever inddragelse. Om der skabes løsninger på nye måder og investeres på tværs af budgetter.

Et behov som alle kommunerne i praksisundersøgelsen deler, men som er mindre ved ledelse tæt på og ved enhedsorganisering. Dels fordi en ledelse tæt på selv har et øje på kursen ved at være involveret i sagerne og dels fordi, der i enhedsorganiseringen følges op på målbare mål for sammenhængende borgerforløb.

Generelt træder der dog i alle deltagende kommuner et behov frem for, at udvikle datagrundlag og økonomistyring, som bedre følger udviklingen for netop de borgere, der indgår i sammenhængende borgerforløb.

Et data-grundlag, som følger op på mål formuleret med et helhedsorienteret blik.

Vi kalder behovet **helhedsorienteret styring**.

Særligt i kommunerne, der arbejder med organisering efter enhedsmodellerne, beskriver lederne et behov for at kunne arbejde med kvalitetsudvikling i en tværfaglig bredt sammensat personalegruppe. Altså en ledelsestilgang, som skaber grobund for og taler til det tværfaglige.

Områdeleder Cecilie Petersen fra Billund Kommune fortæller om det at bedrive tværfaglig ledelse:



Vi skal hele tiden vægte vores ord og udtryk som ledere. Vi skal droppe fagudtrykkene og tale hverdagsdansk. Fagudtryk har det med at være 'darlings' for specifikke medarbejdere. Som leder skal jeg passe på ikke at forfordele. Vi arbejder derfor hele tiden med at finde fælles ord i stedet for ord som 'sundhedsfremme' eller 'recovery', der eges af ét fagområde.

Om det at bedrive tværfaglig ledelse fortæller myndighedsleder og teamleder i team 1plan i Egedal:



"Det er næsten umuligt for mig at være opdateret på alle fagområder hele tiden. Jeg kan umuligt have overblik over nye bestemmelser i lovgivningerne og nye faglige tilgange. Jeg har derfor brug for et tværfaglige sparringsrum med en tilsvarende leder på beskæftigelsesområdet. Og jeg har brug for at trække faglige ledelseskrafter ind i mit ledelsesrum fra andre områder."

Egedal og Billund arbejder altså på, at undersøge nye metoder til at give faglig ledelse til medarbejderne ud fra et tværfagligt ståsted. Vejen at gå, kan handle om et sprog der samler og om at ledere fra forskellige enheder, træder ind i et fælles sparringsrum overfor medarbejderne. Betegnede for denne nye type af ledelsesbehov kalder vi her **tværfaglig ledelse**.

Sammenhængende borgerforløb kalder altså uanset valget af organiseringsmodeller og valget af lederroller på en ledelse, der kan bedrive **helhedsorienteret styring og tværfaglig ledelse**.

Substans anbefaler: Greb til ledelse og styring

Vi har nu kigget på tre former for organisering af de sammenhængende borgerforløb i form af matrixorganisering, enhedsorganisering mellem siloer og enhedsorganisering ved sammenlægning. Vi har også set på to roller i ledelse af forløbene gennem 'ledelse tæt' på og 'uddelegering'. Og vi har set på behovet for at kunne bedrive helhedsorienteret styring og tværfaglig ledelse.

Der er ingen facitliste her, og hver kommune, må finde sin vej med respekt for organisationens modenhed, kultur, kompetencer og holdninger til god ledelse. Men én ting er sikkert: Nye veje til ledelse og styring er under udvikling.

I Substans har vi på baggrund af viden og erfaringer fra praksis udviklet tre konkrete greb til ledelse og styring af sammenhængende borgerforløb, som kan være til inspiration på tværs af kommuner. Dem folder vi ud i de kommende afsnit, men grundlæggende handler det om, at:

- **Definere konkrete, målbare mål for de borgere, der indgår i sammenhængende borgerforløb, så det bliver muligt at følge op helhedsorienteret. Grebet her er en måltavle for sammenhængende borgerforløb.**
- **Arbejde med fortsat kvalitetsudvikling af samarbejdet, indsatsen og koordineringen sammen med borgerne i et tværfagligt perspektiv. Grebet her kalder vi for det tværfaglige ledelsestilsyn.**
- **Skabe kædetræk mellem den faglige tilgang og de løsninger der udvikles i sammenhængende borgerforløb og de politiske strategier, som forvaltningen understøtter. Grebet her er at udarbejde en strategi for sammenhængende borgerforløb.**

// Tre greb til ledelse og styring

- a) Måltavlen for sammenhængende borgerforløb
- b) Det tværfaglige ledelsestilsyn
- c) Strategien for sammenhængende borgerforløb

a. Måltavlen for sammenhængende borgerforløb

Når man som kommune vil sætte kursen for sammenhængende borgerforløb, er det væsentligt at definere en række målbare mål. Målene gør det nemmere at følge op på, om sammenhængende borgerforløb rent faktisk skaber de forandringer, vi ønsker

Mange kommuner arbejder derfor med at udvikle en måling, der viser kvaliteten set fra borgernes perspektiv. Det kan f.eks. være i form af en kvantitativ opsamling på borgernes vurderinger af i hvor høj grad intentionerne indfries.

Man kan f.eks. spørge:

// Har du fået en sammenhængende plan, som viser alle dine tilbud i kommunen - og som indeholder dine egne mål, beskrevet med dine egne ord?

// Har din koordinator involveret dig i din plan, og har du oplevet, at du har haft indflydelse og selvbestemmelse i forhold til planen?

// Er du med samarbejdet om din plan, kommet tættere på dine mål?

Med borgerne, således godt placeret øverst på måltavlen arbejder flere kommuner yderligere med at definere en række underliggende mål. Mål, som formuleres i et helhedsorienteret perspektiv og viser trin på vejen mod selvforsørgelse og selvhjulpenhed.

Eksempler kan være:

// At børnene opnår øget grad af trivsel

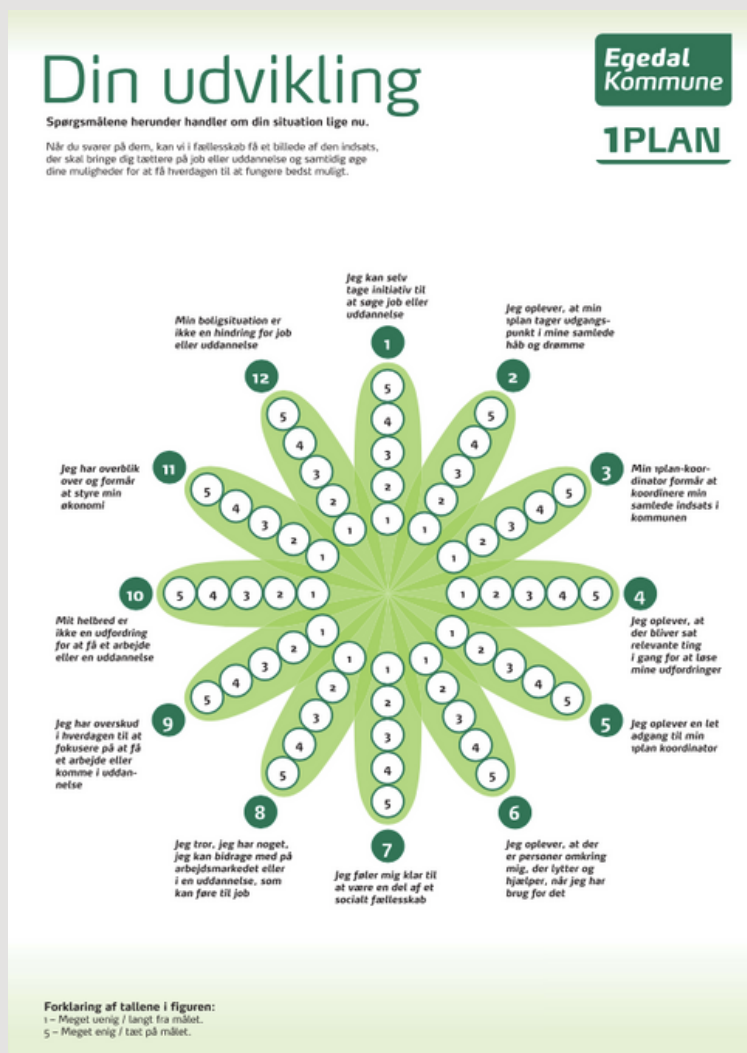
// At borgerne opnår at have mindre behov for støtte i forhold til at kunne klare dagligdagen

// At borgerne kan indgå aktivt praktikker på vej til job og uddannelse

Udfordringen med mål af denne type er, at de lyser så langt ud i fremtiden, at den udvikling, som sker på et halvt år eller et år kan blive usynlig. Og hvis kun 10, 20 eller 30 procent af borgerne rykker sig på disse parametre, hvad så med resten? Er man så på rette vej med indsatsen her?

En løsning kan være at arbejde med progressionsmodeller. Herunder er et eksempel fra Egedal Kommune. Her har man defineret 12 faglige pejlemærker for en helhedsindsats.

Borgerne vælger selv, hvilke pejlemærker, der er relevante for dem og scorer så deres oplevelse af en udvikling under hvert parameter. Samlet set giver det så en mulighed for at se på den fremgang, som borgeren selv oplever.



b. Det tværfaglige ledelsestilsyn

Et tværfagligt ledelsestilsyn handler om at kunne følge op på, om medarbejderne opnår tilstrækkelig kvalitet, og bruger de tre grundlæggende virkemidler, i sammenhængende borgerforløb. Får borgerne, med andre ord én samlet plan? Bliver der holdt netværksmøder? Og formulerer vi mål, der tager afsæt i borgernes egne ord, drømme eller frustrationer som sammenføjes i én samlet plan?

Sådan et tilsyn arbejder f.eks. Egedal Kommune systematisk med. Billund Kommune har også forsøgt at indarbejde en lignende model, men det udfordrer at finde en enkelt metode, og at fokusere på læring fremfor kontrol. Substans har derfor, på baggrund af mange års erfaring indenfor området, udviklet en model for løbende forbedringer og læring, som er implementeret i flere kommuner. Modellen bygger på, at sager og emner tages op i et reflekterende og lærende rum - og hvor ledelsen har en læringsfokuseret tilsyn i sagerne.

c. Strategien for sammenhængende borgerforløb

Flere kommuner i undersøgelsen påpeger, at de mangler en overordnet politisk strategi, som de kan koble sammenhængende borgerforløb til.

Når politiske udvalg ser på måltal og budgetbalancer adskilt på beskæftigelse-, social- og sundhedsområdet, bliver incitamenterne til at opnå resultater også silo-fokuserede.

Særligt beskæftigelsesområdet styres med en række måltal om hyppighed, opfølgning og virksomhedsrettede tilbud. Data bygger alene på tilbud foranstaltet under beskæftigelseslovgivningen og kan altså overse virksomhedsfulde og rettidige indsatser målrettet job og uddannelse fra socialområdet eller sundhedsområdet.

På den måde bliver det svært for lederne at investere i tilbud og udviklingsforløb på tværs af fagområderne. Substans har bidraget til udvikling af samlende strategier for netop at skabe et kædetræk fra praksis til politisk niveau.

To gode råd til en ny Hovedlov

I kommunerne har man udsigt til den nye Lov om helhedsorienteret indsats, Hovedloven. Den nye lovgivning kommer til at sætte turbo på kravene om sammenhængende borgerforløb.

Det overordnede formål er bedre at kunne hjælpe og støtte borgere, som har potentiale for udvikling og progression i forhold til arbejdsmarkedet. Overordnet skal loven understøtte, at borgere, som har komplekse og sammensatte problemer, får en sammenhængende udredning, en koordineret indsats og ret til en helhedsorienteret plan.

Netop disse virkemidler, er også dem kommunerne i denne praksisundersøgelse arbejder på, som de grundlæggende virkemidler i sammenhængende borgerforløb.

Derudover lægges der i det aftalen om det kommende lovarbejde et krav ind om, at planen udarbejdes i samarbejde med borgeren og tager udgangspunkt i borgerens samlede aktuelle livssituation, behov og ønsker.

Endelig er det intentionen med Hovedloven, at gøde jorden for mere kreativitet, når kommunerne skal sammensætte løsninger, der virker på tværs af kommunes professionelle.

Substans anbefaling er derfor, at blive klar til den nye hovedlov med følgende to udviklingspunkter:

Det borgerinddragende netværksmøde

I aftalepapiret om den ny Hovedlov betones i meget høj grad kommunernes evne til samskabelse og borgerinddragelse.

Derfor anbefaler Substans kommunerne, at styrke evnen til at kunne facilitere borgerinddragende netværksmøder. Det handler i høj grad om, at finde frem til en fælles og enkel model for samskabelse med borgerne. Og det handler om træning og læring i praksis, så den fælles model udvikles af medarbejderne, men bygger på og sammenfletter de tilgange, der er i metodebøgerne (Signs of safety, AMBIT, åben dialog, KRAP, løsningsfokuseret coaching med mere).

I Substans har vi været med til at udvikle en række praksissammenhænge, som viser vejen for borgerinddragende netværksmøder.

Vi har udviklet et koncept for mødeledelse med tre grundlæggende modeller, som kan tilpasses forskellige situationer, som alle fremmer borgerinddragelse, dialog og tværfagligt samspil. Der er tre grundlæggende modeller, fordi der er forskel på, om mødet bliver holdt på et tidspunkt med behov for akut handling eller om man står et sted, hvor der er mulighed for visioner og drømme - eller om der er behov for en dialog om løsninger set fra forskellige perspektiver?

En helhedsorienteret tilbudsvifte

Det er afgørende for at lykkes med sammenhængende borgerforløb, at organisationen er i stand til at sammensætte tilbud og indsatser på nye måder, så f.eks. pædagoger, sygeplejersker, ergoterapeuter, jobkonsulenter og mange flere indgår i én og samme hjælpepakke, frem for at indgå i forskellige trin af en indsats.

Med Hovedloven kobles en hel del tidligere adskilte indsatser og paragraffer sammen under fire overskrifter:

// Individuel støtte

// Befordring

// Øvrig hjælp

// Hjælpebidler

Under disse enkle overskrifter, er der rig mulighed for at sammenlægge og integrere aktiviteter i nye tilbudsformer i kommunen. Det åbner for potentialet i at videreudvikle tværfaglige teams og integrere nye tilbudsenheder.