

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

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

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

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

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

En sammenhængende offentlig sektor

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

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

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

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

En koordinerende sagsbehandling

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

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

Boks 1

Principper for koordinerende sagsbehandling

Den koordinerede sagsbehandling skal bidrage til, at:

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

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

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

Organisering, ledelse og styring skal understøtte koordinerende sagsbehandling lokalt

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

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

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

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

Der vil samtidig være behov for adgang til tværgående koordinationsstrukturer, som muliggør stillingtagen til bevilling af indsatser uden for sagsbehandlerens handlerum og som kan sikre inddragelse af relevante fagligheder fra andre dele af forvaltningen.

Der er enighed om, at det ikke giver mening at udvikle en central løsning på dette, som kan gælde for alle kommuner. Der er derimod behov for at udvikle lokalt tilpassede løsninger og så vidt muligt bygge videre på eksisterende velfungerende koordinationsmekanismer lokalt. Kommunerne vil i dette arbejde bl.a. kunne lade sig inspirere af de eksempler på helhedsorienteret organisering, som er beskrevet i *bilag 1*.

Proces for implementering og opfølgning

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

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

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

Bilag 1. Eksempler på organisering af helhedsorienterede løsninger med koordinerende sagsbehandling

Kommunerne har fundet forskellige organisatoriske løsninger for at understøtte den helhedsorienteret indsats, Variationen i modellerne skal understøtte de forskellige udfordringer som den enkelte kommune oplever, og nedenstående modeller skal derfor også udelukkende ses som inspiration til hvordan man kan organisere sig.

Én organisation til afgrænset målgruppe af borgere:

I denne model etableres en ny særskilt enhed i kommunen, der får ansvaret for indsatsen for en eller flere udvalgte borgergrupper, der har flere kontakter til kommunen. Den nye enhed bemannes med medarbejdere fra de eksisterende enheder, der allerede har kontakt med borgerne fra den pågældende målgruppe. Disse medarbejdere vil i denne model således varetage rollen som koordinerende sagsbehandlere. Modellen giver gode rammer for at udvikle en sammenhængende indsats og en fælles tilgang til de pågældende borgergrupper. Modellen kræver imidlertid medarbejdere, der er i stand til at spænde meget bredt på tværs af faglige områder.

Matrix-model med tværgående teams:

Denne model fastholder en fagopdelt organisationsstruktur, som imidlertid suppleres med en matrixorganisering, hvor man også kan se tværgående ledelse. Ledere i én afdeling kan således have beslutningskompetence i forhold til medarbejdere i en anden afdeling i konkrete sager. Der bliver i modellen etableret en række teams med medarbejdere fra de eksisterende afdelinger, fx jobcenter, familieafdeling, voksen social, PPR, sundhedspleje, m.fl. Teamet vil i fællesskab varetage den koordinerede sagsbehandling. De har således ansvaret for den tværgående indsats i forhold til fx udvalgte borgergrupper. Modellen har et stærkt ledelsesfokus på den tværgående indsats, fordi ledere ofte indgår som teamledere udover deres normale ledelsesansvar.

Samarbejde inden for eksisterende organisation:

Denne model fastholder en fagopdelt organisationsstruktur med afdelinger på hvert fagområde, men hvor disse suppleres med en række tværgående koordinerende funktioner.

En koordinerende metode kan være at nedsætte sagsbehandlende ledelsesfora/visitationsudvalg, der har bevillingskompetence på tværs. I nogle tilfælde har sådanne fora et fælles budget til tværgående indsatser. I denne model vil den koordinerede sagsbehandling blive varetaget af en sagsbehandler i den enhed, hvor ansvaret for sager efter den nye hovedlov placeres. Det tværgående ledelsesforum muliggør stillingtagen til bevilling af indsatser, prioritering af mål og delmål i planen samt inddragelse af faglige perspektiver fra enheder. I denne model kan det tværgående aspekt af relationel koordinering på medarbejderniveau blive styrket.

Modellen er smidig at iværksætte, og den stiller ikke krav om, at medarbejderne skal dække flere fagligheder. Ulemper kan være, at de organisatoriske greb ikke er tilstrækkeligt vidtgående til at skabe en mere fælles tilgang til borgerne og ændre tidligere fagprofessionelle kulturer.