OXFORD RESEARCH

LEAD+

En kortlægning af helhedsorienterede indsatser i 40 kommuner

Indholds-fortegnelse

Executive summary 4

1. Indledning 5

1.1 **Dataindsamling** 7

2. Helhedsorienterede indsatser 8

2.1 **Helhedsorienterede indsatser: definition, målgruppe & formål** 8
2.2 **Erfaringer** 9

3. Kortlægningen 12

3.1 **Formål og målgruppe** 12
3.2 **Organisering og ledelse** 16
3.2.1 Primære ledelsesmæssige udfordringer 17
3.2.2 Netværksorganisering i den eksisterende struktur 19
3.2.3 Faste tværgående teams 22
3.2.4 Nye selvstændige enheder 25
3.2.5 Opsamling 28
3.3 **Medarbejderkompetencer – metoder og samarbejde** 29
3.3.1 Den borgernære indsats 29
3.3.2 Tværfagligt samarbejde 31
3.4 **Tværgående økonomistyring** 33
3.5 **Dokumentation af resultater og effekter** 35

4. Anbefalinger 39

4.1 **Kendskab til helhedsorienterede indsatser og de forventede resultater** 41
4.2 **Kortlægning og målsætning** 41
4.3 **Organisering og ledelse** 42
4.4 **Medarbejderkompetencer** 43
4.5 **Dokumentation og læring** 44
4.6 **Forventninger til den kommende hovedlov** 45

5. Litteraturliste 48

Knowledge for a better society

Oxford Research er en specialiseret videnvirksomhed med fokus på velfærdsområderne og erhvervs- og regionaludvikling.

Oxford Research gennemfører skræddersyede analyser, implementeringsevalueringer og effektevalueringer for offentlige myndigheder, fonde og organisationer i civilsamfundet. Vi rådgiver også om strategiudvikling, faciliterer udviklingsprocesser og formidler vores viden på undervisningsforløb og seminarer. Vi kombinerer akademisk fordybelse, strategisk forståelse og god kommunikation – på den måde skaber vi anvendelsesorienteret viden, der kan gøre en forskel.

Oxford Research er grundlagt i 1995 og har selskaber i Danmark, Norge, Sverige og Finland. Oxford Research er en del af Oxford Gruppen.

Oxford Research A/S

Vesterbrogade 149, bygning 12, 3. th.
1620 København V.
Denmark

office@oxfordresearch.dk
www.oxfordresearch.dk

Enter next level

LEAD er et konsulenthus drevet af faglig begejstring og en stålfast dedikation til at skabe bedre ledelse og bedre præsterende organisationer ift. omkostningsbevidsthed, bæredygtighed og samfundsnytte.

LEAD er specialister i at designe og gennemføre udviklingsforløb som skaber resultater, der kan ses, måles og mærkes. Vi tilbyder skræddersyede og åbent udbudte udviklingsforløb for organisationer, ledere, specialister og udviklingskonsulenter. Vi skaber og deler løbende ny viden i vores bøger, artikler og vidensunivers på www.lead.eu

LEAD er grundlagt i 2013 og beskæftiger i dag 30 ledelsesentusiaster med tung erfaring på vores kontorer i København og Aarhus.

LEAD – enter next level A/S

Vestergade 43, 8000 Aarhus C
St. Kongensgade 81D, København K
Danmark

kontakt@lead.eu
www.lead.eu

Executive summary

Selvom Danmark har en af verdens mest veludbyggede velfærdsstater med en stærk og effektiv specialisering, der udgør en effektiv støtte for langt de fleste borgere, der her behov for hjælp, så peger kommunale erfaringer og flere undersøgelser på, at det er vanskeligt at iværksætte effektive indsatser for borgere og familier med multiple og sammenflettede problemer. [1]

Kommunerne har de sidste 15-20 år i stigende grad forsøgt at arbejde helhedsorienteret med denne gruppe borgere, og der er overordnet set gode erfaringer med dette. Den helhedsorienterede tilgang er imidlertid kendetegnet ved at blive udmøntet meget forskelligt i kommunerne, og det er derfor vanskeligt at indholdsudfylde begrebet 'helhedsorienteret tilgang'. Der er således ikke konsensus om, hvad en helhedsorienteret indsats er, hvem målgruppen er, hvordan det borgernære arbejde konkret skal organiseres og hvordan man konkret arbejder koordinerende og tværfagligt inden for kommunen og med samarbejdspartnere – og heller ikke om, hvad udbyttet er for borgerne og for kommunen.

Kommunerne oplever en række udfordringer, bl.a. ift. lovgivning og administration, når de skal arbejde tværfaglig og på tværs af de kommunale søjler og forvaltninger. I lyset at disse erfaringer er et flertal i Folketinget i december 2018 blevet enige om principperne for en ny hovedlov, der skal samle indsatser fra lovgivning på beskæftigelses-, sundheds-, social- og undervisningsområdet. Hovedloven forventes formuleret og vedtaget i 2021, og det forventes, at det vil blive obligatorisk for kommunerne at tilbyde helhedsorienterede indsatser til visse målgrupper. Med ovenstående in mente forventes derfor, at 2021 bliver året, hvor kommunerne for alvor vil kaste sig over opgaven med at udvikle og tilbyde helhedsorienterede indsatser til borgere med multiple og tværfaglige problemer.

Der mangler imidlertid et samlet og tilgængeligt erfarings- og vidensgrundlag, som kommunerne kan tage udgangspunkt i, i deres udviklingsarbejde, og på denne baggrund har Oxford Research og LEAD sammen gennemført et forskningsprojekt, der har kortlagt kommunernes erfaring med helhedsorienterede indsatser på baggrund af interviews med 40 kommunale direktører hen over sommeren 2020. Kortlægningen fremlægger kommunernes erfaringer med helhedsorienterede indsatser ift. slutbrugerresultater, implementering, organisering, ledelse, økonomi, dokumentation og medarbejderkompetencer.

Kortlægningen viser overordnet, at der er stor variation i den måde, kommunerne praktiserer og forstår en helhedsorienteret indsats, lige fra målgruppe, organisering, faglige metoder og ledelse, og at der er et stort ønske om mere viden på området, som kan understøtte kommunernes arbejde. Der er særligt behov for viden om de forventelige resultater, cost-benefit-potentialer, og om, hvordan en helhedsorienteret indsats designes og implementeres med størst sandsynlighed for succes. Mange kommuner har etableret gode og virksomme indsatser, men mange kommuner har også oplevet, at de iværksatte indsatser var vanskelige at implementere og ikke resulterede i det, man havde forventet.

1. Se bl.a. VIVE og forfatterne, 2018. "Når udsatte borgere møder velfærdssystemet. Omfang, udgifter og dilemmaer".

1. Indledning

Danmark er kendt for at have et af verdens bedste velfærdssamfund med en omfattende omfordeling af ressourcer og hjælp til samfundets svageste. I Danmark er det den offentlige sektors ansvar at hjælpe udsatte borgere tilbage på sporet gennem økonomisk, sundhedsfaglig, såvel som uddannelsesfaglig støtte. De mest udsatte borgere med komplekse og tværgående problematikker har dog været et fokusområde i mange år, da disse ofte udgør en udfordring for de kommunale velfærdssystemer. Kommunerne er organiseret efter adskilte fagområder, hvilket er en udfordring for nogle af de borgere, som både står uden for arbejdsmarkedet og har sundhedsmæssige og/eller sociale udfordringer. Den ellers så effektive specialiserede tilgang kan for visse borgere blive en hæmsko. En del af disse borgere oplever at blive mødt af et uigennemskueligt offentligt system med forskellige retningslinjer, tidsfrister og afgørelser mellem de forskellige forvaltninger. Det offentlige velfærdssystem udgør for disse borgere ikke altid en støtte, men bliver derimod endnu en stressfaktor i en ellers kompliceret hverdag.

Man kan groft sige, at den kommunale organisering er tilpasset 95 pct. af kommunens borgere, mens de resterende 5 pct. af borgerne med særligt komplekse udfordringer, er en svær opgave at håndtere, fordi de har berøring med mere end én af kommunens forvaltninger. Dette er problematisk, særligt fordi netop denne lille andel af borgerne står for en forholdsmæssig stor andel af kommunens omkostninger (IMPLEMENT Consulting Group, 2018).

Problematikken er ikke ny og sammentænkningen af uddannelses-, beskæftigelses-, social-, og sundhedspolitikken har været et politisk fokusområde i mange år. Med planen *Sammen med borgeren – En helhedsorienteret indsats* fra 2018 lagde den daværende regering op til en reformering af det siloopdelte offentlige velfærdssystem. Det primære initiativ bag planen *Sammen om borgeren* er at samle syv lovgivninger og fire forskellige sektorområder i én ny, enkel hovedlov om helhedsorienterede indsatser for borgere og familier med komplekse og sammensatte udfordringer. Planens ambition er at øge kvaliteten i den offentlige sektor, samt at udnytte de anvendte ressourcer bedre. Overordnet set har planen to hovedformål:

- Beskæftigelsen blandt borgere med komplekse og sammensatte udfordringer skal stige år for år frem mod 2022
- Andelen af borgere med komplekse og sammensatte problemer, der oplever sammenhængende forløb, skal stige år for år frem mod 2022

Den daværende regerings plan *Sammen med borgeren* lagde op til dialog med de relevante aktører på området, og en endelig hovedlov er endnu ikke vedtaget.

Flere kommuner har på nuværende tidspunkt allerede arbejdet flere år med at skabe helhedsindsatser for borgere og familier med komplekse problemstillinger. Særligt fra år 2000 og frem har en række evalueringer givet ny viden og erfaringer om kommunernes forskellige projekter og forsøgsordninger. Her kan fx nævnes Herning Kommunes erfaringer med Sverigesmodellen fra 2013, samt projektet *Helhedsindsats for udsatte*

familier, som blev udløst af kontanthjælpersreformen fra 2014 og testet i ti kommuner mellem 2014-2016 (KORA og forfatterne, 2017).

På trods af de mange projekter, er der i dag ikke et samlet overblik af, hvor langt landets kommuner er med arbejdet på det helhedsorienteret område. Helhedsindsatser kan organiseres på flere forskellige måder, efter forskellige modeller og kræver bl.a. ledelsesmæssig opbakning og fokus på medarbejderkompetencer, motivation og kultur. Dertil kommer, at den nye hovedlov vil stille krav til kommunernes helhedsorienterede arbejde med enkelte målgrupper dog uden at give én model eller ét pejlemærke for, hvordan man bedst organiserer og udvikler indsatserne.

Det er på denne baggrund at LEAD og Oxford Research har valgt at gennemføre nærværende forskningsprojekt af kommunernes kendskab til og erfaringer med udvikling af helhedsindsatser. Denne rapport kortlægger og belyser fordele og ulemper ved forskellige organiseringer og ledelsesformer, primære opmærksomhedspunkter i arbejdet med medarbejderkompetencer, udfordringer og behov for tværgående økonomistyring, samt de opnåede resultater og kommunernes erfaringer med interne og eksterne opgørelser af indsatsernes effekter. Herudover har et centralt formål med kortlægningen været at komme med konkrete anbefalinger til kommunernes fremadrettede arbejde på området, og dermed tage skridtet videre end meget af den eksisterende forskning på området.

Rapporten består af tre overordnede kapitler: Kapitel 2 giver en introduktion til begrebet helhedsindsats samt en forståelse af indsatsernes målgruppe og formål. Herudover gives en kort redegørelse for de primære eksisterende erfaringer på området. I kapitel 3 præsenteres kortlægningens primære fund og konklusioner. Kapitlet er inddelt efter underafsnittene: organisering og ledelse, medarbejderkompetencer, økonomistyring og indsatsernes evaluering og effekter. I kapitel 4 fremsætter vi en række anbefalinger til kommunernes videre arbejde samt introducerer konkrete værktøjer og redskaber til udviklingen af helhedsindsatser.

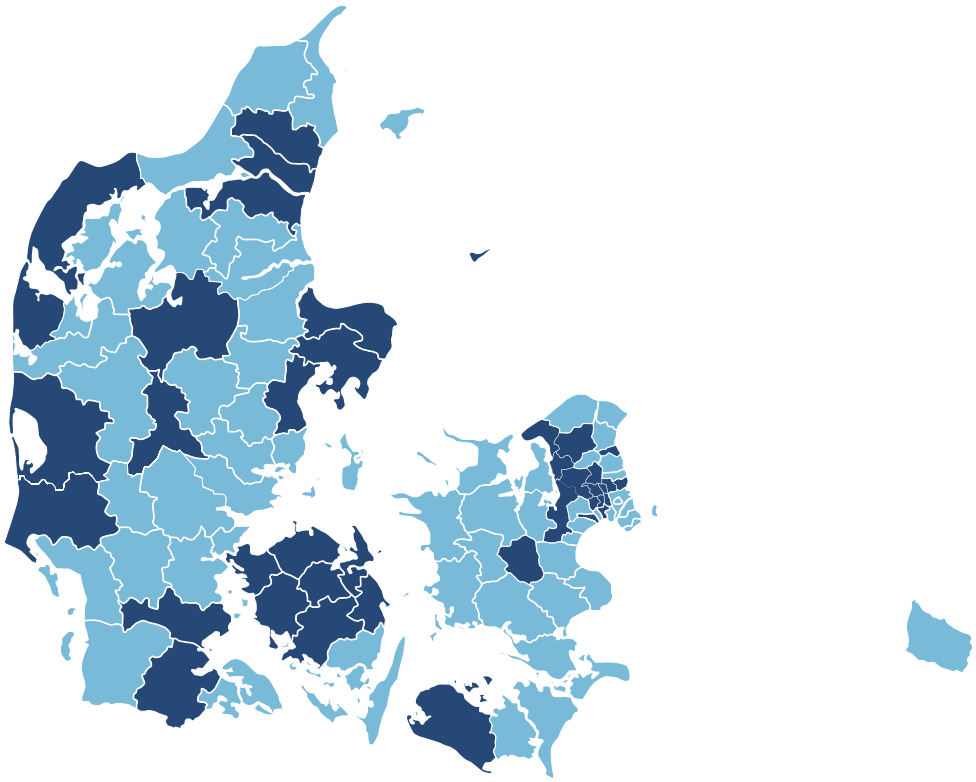
Vi vil gerne takke de mange kommunale direktører, som har valgt at bruge tid og energi på at stille op til interviews – ofte med kort varsel og i en travl hverdag. Uden deres deltagelse var dette projekt ikke lykkedes. Vi vil også takke Anne Marie Villumsen, forsknings- og programleder på VIA Socialrådgiveruddannelsen, og Theis Emil Hjelmsted, teamleder for Assens helhedsorienterede indsats, for gennemlæsning og værdifulde kommentarer til rapporten.

1.1 Dataindsamling

Undersøgelsen bygger på telefoniske interviews med 40 af landets kommuner gennemført af LEAD og Oxford Research i juni og juli 2020. Interviewene varede mellem 30 og 60 min. Alle interviews er gennemført med en repræsentant for kommunens direktion, herunder enten kommunaldirektøren eller en anden relevant direktør for f.eks. arbejdsmarked eller socialområdet. I denne rapport omtales alle interviewede repræsentanter for direktionerne som direktører.

Dataindsamlingen bygger ikke på en randomiseret udvælgelse. Udvælgelsen er sket med afsæt i LEAD og Oxford Researchs eksisterende netværk og relationer til kommunerne. I flere tilfælde har et interview ligeledes affødt efterfølgende interviews gennem en såkaldt snowball-effekt. Figur 1 nedenfor viser de kommuner, som indgår i undersøgelsen. Som figuren viser, dækker undersøgelsen geografisk bredt, dog med en overrepræsentation af kommuner i Region Hovedstaden og Region Syddanmark, samt en underrepræsentation af Region Sjælland. En liste over de afdækkede kommuner kan findes i bilag A.

Figur 1: De 40 mørkeblå kommuner illustrerer hvilke Kommuner, der indgår i kortlægningen.



2. Helhedsorienterede indsatser

I dette kapitel gives en kort introduktion til de helhedsorienterede indsatser for borgere med komplekse udfordringer. Helhedsorienterede indsatser er et bredt begreb, der både forstås forskelligt og udføres forskelligt i praksis. Det er derfor centralt at give en grundlæggende introduktion til begrebet, før vi i analysen går i dybden med kommunernes arbejde på området. Dette afsnit fremsætter således en definition af en helhedsorienteret indsats, samt redegør for indsatsernes typiske målgruppe og formål. Afslutningsvis gives et kort overblik over de væsentligste erfaringer fra indsatser i Danmark og de andre nordiske lande.

2.1 Helhedsorienterede indsatser: definition, målgruppe & formål

En helhedsorienteret indsats indebærer, at man fokuserer på helheden frem for blot en del af problemet. Den logik kan anvendes i mange forskellige sammenhænge (samarbejde mellem ministerier og styrelser, forståelse af sammenhængen mellem forskellige policyområder mm.), men i denne sammenhæng er helhedsorienterede indsatser noget, som kommuner iværksætter i relationen til borgere. Kommunen er derfor aktøren, og en eller flere borgere er genstanden for indsatsen. Civilsamfundsorganisationer, sundhedssystemet/regionen m.fl. kan også gennemføre og medvirke i helhedsorienterede indsatser. I vores forståelse af en helhedsindsats, vil disse aktører kun være involveret som samarbejdspartnere i borgerens sag, da kommunen er den primære ansvarlige aktør med myndighedsforpligtigelse på området.

En helhedsorienteret indsats handler dermed om:

"... at socialarbejdere skal være i stand til at forbinde og udforske sammenhænge mellem dele og helheder, så der opnås en nuanceret og kompleks forståelse af menneskers liv og situation, der gør det muligt at handle reflekteret og hensigtsmæssigt i praksis – for at skabe social forandring for både den enkelte og samfundet." (Nissen og Harder, 2018).

En helhedsorienteret indsats er ikke en fremmed, ny eller eksotisk metode i socialt arbejde men et grundprincip for det at hjælpe udsatte borgere. Behovet for helhedsorienterede indsatser i de danske kommuner anno 2020 kan således snarere ses som en konsekvens af en professionalisering og sektoropdeling, som har fundet sted siden 00'erne – og som blev særligt udtalt med strukturreformen i 2006, hvor social- og beskæftigelseslovgivningen blev skilt fra hinanden. Denne professionalisering og sektoropdeling har betydet, at særligt udsatte borgere/familier med udfordringer, der går på tværs af sektorerne, ofte

ikke får optimalt hjælp, og dermed 'sidder fast' i systemet – nogle gange i årtier – uden at komme videre. Det er et åbenlyst problem for disse borgere, men også for kommunerne, som vi ved bruger ganske betydelige ressourcer på indsatser fordelt over flere forvaltningsområder med begrænset eller intet resultat. Den specialiserede indsats i kommunerne er virksom på størstedelen af kommunens borgere, men det tyder på, at der er en restgruppe, som ikke har udbytte af denne tilgang og som har behov for noget andet. En helhedsorienteret indsats har for mange kommuner vist sig at være et bud på, hvad det kunne være.

Traditionelt set er helhedsindsatser således målrettet borgere og familier med komplekse udfordringer, der går på tværs af kommunens forvaltninger. Borgerne kan både være voksne, unge og børn. Herudover har en række indsatser været målrettet udsatte familier, hvor flere familiemedlemmers udfordringer håndteres gennem én samlet indsats. Familiernes udfordringer vil ofte omhandle både økonomi, sociale og/eller psykiske udfordringer, samt helbredsmæssige problemer. Indsatserne går derfor ofte på tværs af jobcenter, social-, og familieområdet, det regionale sundhedsvæsen, psykiatrien og andre eksterne tilbud. Herudover vil indsatser for familier med børn bl.a. inddrage skole og dagtilbud.

Som beskrevet ovenfor er et af formålene bag helhedsindsatser at forbedre en borgers samlede livssituation. Dette formål er bredt defineret og kan både henvise til borgeres sociale problematikker, boligsituation, beskæftigelse, uddannelse, forældrerolle m.v. Størstedelen af de gennemførte helhedsprojekter har fokuseret på de udsatte borgeres muligheder for selvforsørgelse og således haft beskæftigelse eller uddannelse som det primære formål med indsatsen. Det præcise formål med en indsats vil ofte hænge sammen med målgruppen. F.eks. vil indsatser med komplekse familier som målgruppe ofte have forebyggelsen af negativ social arv eller tidlig forebyggelse for børn som primære mål.

Herudover har en række indsatser haft borgeres livskvalitet og livsmestring som en del af det primære formål. Livsmestring henviser til, at man som borger bedre kan forholde sig selvstændigt og kompetent til sit eget liv og træffe de bedste beslutninger for sig selv og eventuelt sine børn (Jakobsen, 2018). At mestre sit eget liv hænger naturligvis sammen med en lang række andre faktorer såsom at få hjælp til sociale eller psykiske problematikker, genoptage uddannelse eller beskæftigelse, blive en bedre forælder og øge egen livskvalitet. Således kan større tilknytning til arbejdsmarkedet også være en konsekvens af øget livsmestring, men der er forskel i fokus og modus operandi imellem indsatser, der har job eller livsmestring som det primære mål.

2.2 Erfaringer

Både i Danmark og i en række andre lande er der afprøvet og gennemført projekter med helhedsorienterede indsatser for udsatte borgere og familier. Evalueringerne af disse projekter giver vigtige erfaringer og viden om bl.a. indsatsernes organisering, lederes og medarbejderes erfaringer, samt virkningsmekanismer og effekter for indsatsens borgere. Mens dette afsnit giver en ganske kort redegørelse for tidligere evalueringer og deres indsamlede viden, diskuteres indsatsernes effekter yderligere under afsnit 3.5.

Frontmedarbejdere og ledelse

Tidligere evalueringer viser, at indsatsernes primære medarbejdere er meget tilfredse og motiverede for det helhedsorienterede arbejde. Sagsbehandlere og udfører i kommunen oplever at kunne give borgerne en tværgående indsats og en bedre service, hvor inddragelsen af borgerne og deres medindflydelse vægtes højt (VIVE og Oxford Research, 2020). Både ledere og medarbejdere italesætter, at de helhedsorienterede indsatser har styrket det tværgående samarbejde i kommunen; særligt mellem jobcenteret og socialområdet (VIVE og forfatterne, 2019). Herudover viser evalueringerne, at ledelsesmæssig opbakning og motivation, samt medarbejdernes motivation, er væsentlige faktorer for succesfulde helhedsorienteret indsatser (ibid.).

Mange kommuner har i deres implementering ladet sig inspirere af Jody Gittells teori om relationel koordinering (Væksthus for ledelse, 2016). Relationel koordinering beskriver den måde, hvorpå fagpersoner der er gensidigt afhængige af hinanden for at løfte komplekse opgaver må kommunikere og samarbejde for at lykkes. Ligeledes har teorien om grænsekrydsende ledelse (Ernst og Chrobot-Mason, 2011) vundet indpas mange steder. Grænsekrydsende ledelse kan defineres som adfærd, der aktivt forsøger at skabe kurs, koordinering og commitment på tværs af organisatoriske grænser til understøttelse af højere visioner og mål (Fogsgaard og Elmholdt, 2016). Også Jocelyn Bourgons NY syntese har de senere år været en stor inspirationskilde i mange kommuners udviklingsarbejde (Bourgon og Dahl, 2017). Det særlige ved den NY syntese er, at den ikke foreslår et paradigmeskifte væk fra de klassiske dyder i offentlig forvaltning (compliance og performance), men en integration heraf med nye former for styring og ledelse, hvor emergens og resiliens står højt på dagsordenen. Emergens handler om udvikling af organisationens kompetencer for innovation og samskabelse med borgerne og civilsamfundet. Resiliens handler om udvikling af modstandsdygtige organisationer og samfund, der er godt rustet til at håndtere og komme sig over pres, kriser og modgang. I den NY syntese er det ikke et spørgsmål om enten/eller men både/og, hvilket passer rigtig godt som styringsmodel for den kompleksitet, der skal håndteres i kommunernes helhedsorienterede indsatser.

Tilfredshed og trivsel hos indsatsernes målgruppe

Samtlige evalueringer viser, at de sociale helhedsindsatser forbedrer borgernes samarbejde med kommunen, deres tilfredshed med kommunens indsatser, samt deres generelle trivsel i hverdagen (VIVE og forfatterne, 2019; Oxford Research, 2017). Således italesætter borgere og familier, at de i højere grad føler sig lyttet til, inddraget og får medejerskab over indsatsen. Tidligere analyser og evalueringer har ligeledes forsøgt at måle borgernes øgede trivsel gennem validerede og kvantificerbare mål; bl.a. ved brug af WHO-5 trivselsindeks. Evalueringerne giver mere tvetydige resultater, men erfaringer viser bl.a., at helhedsindsatserne øger borgernes livsmestring og livskvalitet (Malmberg-Heimonen et al., 2019).

Indsatser med fokus på komplekse familier vil ofte have selvstændige indsatser målrettet børnene, og evalueringer af disse projekter viser, at børnene i familierne opnår positive resultater i form af øget trivsel, lavere fravær og bedre motivation i skolen (Malmberg-Heimonen et al., 2019). Herudover har enkelte projekter et særligt fokus på netop de udsatte børn. Sverigesmodellen henviser til en social helhedsorienteret indsats udviklet i Sverige, som er målrettet børn i risiko for anbringelse. Erfaringerne fra sverigesmodellen viser, at der sker færre anbringelser, at anbringelserne er kortere, og at børnene i mindre

grad oplever at miste tilknytningen til deres nærmiljø. Herudover viser erfaringerne, at indsatsen over tid kan medføre besparelser for kommunen (KORA og forfatterne, 2015).

Effekter på beskæftigelse og økonomi

Et af de primære formål med sociale helhedsindsatser har typisk været at øge selvforsørgelsen blandt indsatsernes målgruppe. En stor del af evalueringerne på området har derfor forsøgt at måle effekten på beskæftigelse og uddannelse ved brug af registerdata, spørgeskemaundersøgelser og interviews. Mens de kvalitative data viser en øget motivation for beskæftigelse og en bevægelse imod job og uddannelse, har disse resultater været vanskelige at observere den ønskede effekt, og flere evalueringer har ikke vist de ønskede resultater på beskæftigelsesområdet (Deloitte, 2017). Disse manglende resultater skyldes bl.a., at progression imod beskæftigelse og livsmestring er svære begreber at observere bl.a. fordi målgruppen ofte har stået uden for arbejdsmarkedet i mange år, hvorfor det tager lang tid at opnå de ønskede resultater.

Herudover viser evalueringerne kun usikre resultater angående helhedsindsatsernes økonomi over tid. En stor andel af de helhedsorienterede indsatser har som ambition at spare penge, selvom indsatserne ofte er ressourcekrævende at iværksætte. Projekternes usikre og langsigtede resultater ift. målgruppens selvforsørgelse og forebyggelsen af negativ social arv vanskeliggør en opgørelse af projekternes omkostninger og besparelser over tid. Herudover har flere indsatser oplevet udfordringer ift. den tværgående økonomistyring af indsatsen, hvilket besværliggør en samlet opgørelse af økonomiske udgifter.

Der er endnu begrænset viden om, hvilke målgrupper, der har bedst gavn af en helhedsorienteret indsats, men de tilgængelige evalueringer viser relativt store variationer i udbytte. Da der endvidere ofte er tale om meget forskellige indsatser, er det vanskeligt at måle, hvem indsatsen virker for, og hvorfor.

3. Kortlægningen

I dette kapitel analyseres og kortlægges de undersøgte kommuners tilgang og erfaringer med helhedsindsatser for udsatte borgere. Alle 40 interviewede kommunale direktører svarer ja til spørgsmålet: *Arbejder I med helhedsorienterede indsatser?* Således tilkendegiver alle de adspurgte kommuner, at der tages afsæt i en helhedsorienteret tilgang og et borgerperspektiv i kommunens arbejde. Omvendt viser analysen, at der er stor forskel på, hvor langt de enkelte kommuner er med udformning af konkrete helhedsindsatser, hvor systematisk de arbejder med organisations– og ledelsesudvikling, samt hvor meget viden de har om økonomistyring og målingen af resultater og effekter. En af de interviewede direktører udtrykker det således:

"Alle kommuner vil sige, at de arbejder helhedsorienteret, men hvis du kradser lidt i overfladen, så er der mange steder, hvor de ikke er kommet længere end til at tale om det." (Kommunaldirektør).

Kortlægningen er opbygget i fem overordnede afsnit. Første afsnit sætter fokus på de interviewede direktørers syn på de sociale helhedsindsatser, deres primære målgruppe og formål. I andet afsnit belyses de kortlagte kommuners organisering og ledelse af helhedsindsatserne. Afsnittet går i dybden med kommunernes erfaringer med forskellige organiseringer og ledelsestilgange samt de erfarede fordele og ulemper knyttet hertil. I det tredje afsnit belyses primære fund og erfaringer ift. medarbejdernes kompetencebehov. Afsnit tre lægger særligt vægt på det borgernære perspektiv og de sociale metoder til at arbejde helhedsorienteret. Herudover beskrives primære udfordringer i forbindelse med medarbejdernes evner til at arbejde tværfagligt og samarbejde på tværs i kommunen. I afsnit fire præsenteres kommunernes erfaringer med den tværgående økonomistyring af indsatserne, mens femte afsnit afslutningsvist beskriver de afdækkede kommuners erfaringer med at evaluere og måle effekter af de sociale helhedsindsatser.

3.1 Formål og målgruppe

Overordnet set skelner de interviewede direktører mellem den overordnede vision om en helhedsorienteret tilgang til arbejdet i hele kommunen og de konkrete helhedsindsatser med en klart defineret målgruppe og formål. Størstedelen af de kommunale direktører tilkendegiver, at kommunen overordnet set arbejder med en vision om helhedsorientering som et strategisk pejlemærke for organisationsudvikling. Herudover har flere af de interviewede kommuner ligeledes erfaringer med mere konkrete helhedsindsatser. Disse indsatser har klart definerede målgrupper, og formålet er som oftest forbundet med øget beskæftigelse og uddannelse for målgruppen.

Det brede helhedsorienterede perspektiv kan bl.a. henvise til øget tværgående samarbejde i kommunen, et øget fokus på at skabe sammenhæng imellem forskellige indsatser, samt arbejdet med et borgerperspektiv, hvor borgeren får medindflydelse og oplever at

blive lyttet til. Over 50 pct. af de adspurgte kommuner arbejder med en helhedsindsats gennem beskrivelsen af én indgang, én koordinerende kontakt og én samlet plan for borgeren. Disse mere konkrete organisatoriske principper for helhedsindsatser har således vundet stort indpas blandt landets kommuner:

"I en konkret case med en syrisk familie var der syv forskellige sagsbehandlere inde over. Familien var rundforvirret og oplevede ikke at de få den hjælp de havde brug for, fordi indsatserne var fragmenterede og ukoordinerede. Det er nu blevet koordineret med én indgang." (Direktør).

Ud fra dette perspektiv er målgruppen alle kommunens medarbejdere og borgere, og formålet er overordnet set at skabe en bedre service og en bedre udnyttelse af ressourcerne i kommunen. Som en af de kommunale direktører udtrykker det i citatet nedenfor, handler den helhedsorienterede indsats både om at sætte borgeren i centrum – at tage borgerens perspektiv og behov som afsæt for sagsbehandlingen – samt om at øge det tværfaglige og tværorganisatoriske samarbejde og fremstå som én samlet kommune:

"Det er et borgerperspektiv, som borgerne oplever, når de er i dialog med kommunen. […] vi kan etablere et fælles mål og en fælles retning med dem. Og vi optræder sammenhængende, som sagsbehandlere og som kommune." (Direktør).

På den anden side, har flere af landets kommuner igangsat et eller flere helhedsorienterede projekter med klart definerede målgrupper og formål. Den målgruppe, som de enkelte kommuner har fokus på, er ofte defineret ud fra et politisk fokus på en særlig problematik i den pågældende kommune. I nogle kommuner har man fokus på børnene via tidlig forebyggelse i udsatte familie, i andre kommuner er der fokus på udsatte voksne, mens der i andre kommuner er fokus på unge i overgangen til ungdomsuddannelserne. Fællesnævneren i de helhedsorienterede indsatser på tværs af de danske kommuner er således hverken målgruppe eller mål. I stedet opleves en helhedsorienteret indsats som en tilgang, der kan hjælpe borgere på tværs af målgrupper og problemer. Helhedsorienterede indsatser ses som et slags 'multi-tool', der kan bruges mange forskellige steder, når opgaven er kompleks og går på tværs af forvaltningsområder.

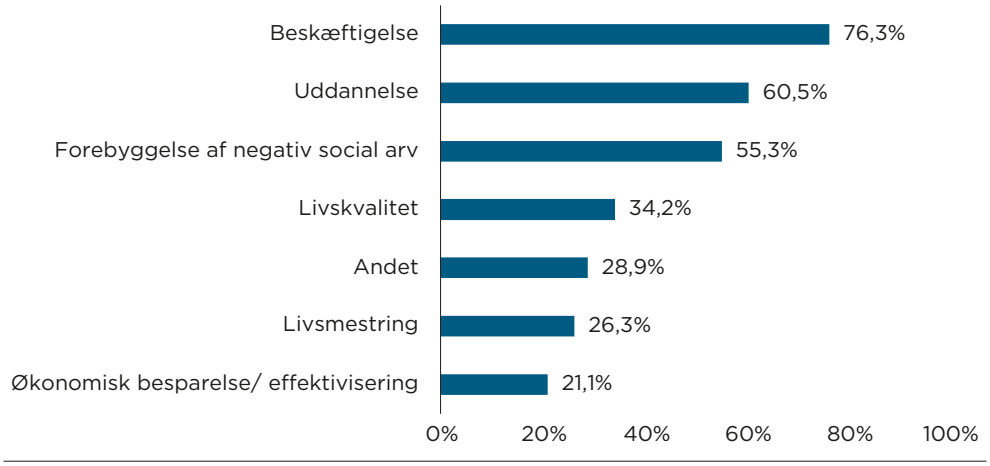
Næsten halvdelen af de adspurgte kommunale direktører definerer komplekse familier, som den primære målgruppe for helhedsindsatserne. De komplekse familier er ofte defineret som familier med børn, hvor en eller begge forældre er på langvarig offentlig forsørgelse, og hvor familien har en eller flere sager i kommunens afdelinger. De sagsbehandlere og familiekoordinatorer, som arbejder helhedsorienteret med de komplekse familier, vil ofte få en god forståelse af familiens udfordringer, da de opnår kendskab til hele familien.

Herudover nævner 36 pct. af direktørerne, at målgruppen for kommunens helhedsindsats er udsatte unge. Her drejer det sig ofte om unge udenfor uddannelse/arbejde, som døjer med andre problematikker såsom depression, angst eller misbrug. I disse tilfælde

kan helhedsorienterede indsatser have stor betydning for de unge og deres fremtidige liv, særligt hvis indsatsen lykkes med at få den unge videre i uddannelse. En fjerdedel af direktørerne beskriver målgruppen som komplekse borgere med mere end én sag i en kommunalforvaltning. Disse borgere er som ofte voksne uden for arbejdsmarkedet. Herudover nævner et par af direktørerne voksne med fysisk handicap samt familier med børn med handicap, som indsatsens primære målgruppe.

I tråd med de forskellige målgrupper, er der variation imellem hvad, de adspurgte kommuner definerer som indsatsernes primære formål. I nogle kommuner er der en klar prioritering af beskæftigelses-og/eller uddannelsesresultater. Andre kommuner har en bredere målsætning med de helhedsorienterede indsatser, såsom at give den rette hjælp eller øge borgernes *livsmestring*.

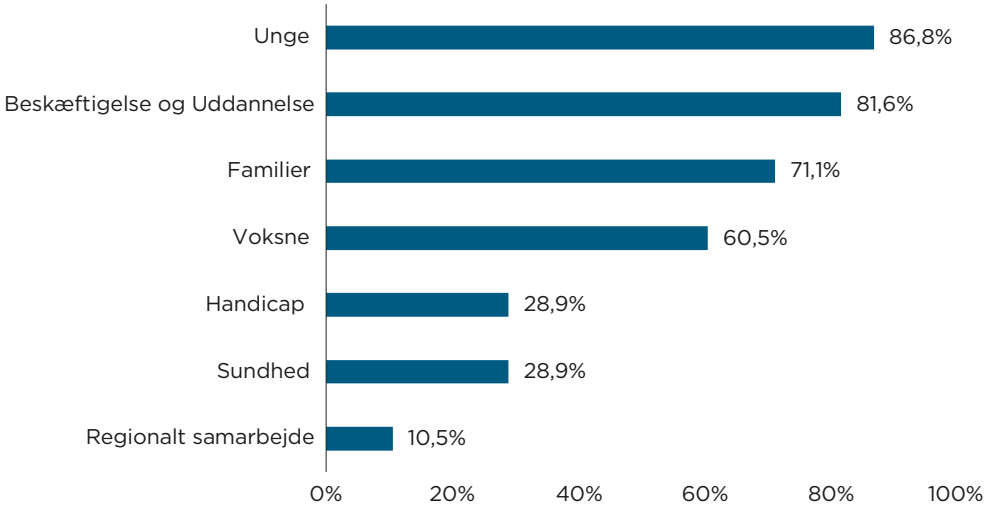
Figur 2: Hvad er målet med indsatsen?



*(n=38), *kommunerne har kunne angive mere end ét svar*

Figur 2 ovenfor viser de helhedsorienterede indsatsers primære formål. Direktørerne har kunne angive mere end ét formål. Figuren viser, at 76 pct. af de adspurgte direktører har nævnt beskæftigelse, som et af de primære formål bag indsatserne, mens godt 60 pct. nævner uddannelse. Herudover angiver 55 pct. af direktørerne 'Forebyggelse af negativ social arv', mens 34 pct. peger på livskvalitet. Figuren viser herudover, at 26 pct. af direktørerne ligeledes har angivet "andet", som et af de primære formål. Under kategorien 'andet' nævnes bl.a. sammenhængen og det tværgående arbejde i kommunen samt målet om at levere en bedre service.

Figur 3: Hvilke lovgivninger/forvaltningsområder er dækket af indsatsen?



*(n=38), *kommunerne har kunne angive mere end ét svar*

Figur 3 ovenfor viser, hvilke lovgivninger/forvaltningsområder som de afdækkede kommuners indsatser dækker. De kommunale direktører har kunne angive mere én et svar. Som figuren viser, svarer 87 pct., at indsatsen dækker ungeområdet, mens knap 82 pct. peger på beskæftigelse og uddannelse. Hertil dækker en stor del af de kommunale helhedsindsatser voksen- og familieområdet. Som figuren viser, angiver kun knap 29 pct. af de kommunale direktører, at indsatsen dækker sundhedsområdet, og blot 11 pct. angiver det regionale samarbejde.

En del af de kommunale direktører påpeger, at det regionale samarbejde skal styrkes, særligt ift. psykiatrien. Som det kommer til udtryk i en direktørs udtalelse nedenfor, stiller de kommunale helhedsindsatser krav om bedre samarbejde med sundhedsområdet:

"Der er meget lidt fokus på sundhed, selvom vi godt ved, at det er en af de vigtigste barrierer for job og uddannelse." (Direktør).

CASE:

Et styrket fokus på sundhedsområdet giver bedre helhedsindsatser

Indeværende kortlægning af kommunernes helhedsindsatser viser, at kun meget få kommuner har formået at styrke de helhedsorienterede indsatser gennem et samarbejde med det regionale sundhedssystem. Rødovre Kommune er en af de få kommuner, som efter flere års erfaringer med helhedsindsatser, har styrket fokus på og arbejdet med sundhedsområdet. Dette gælder bl.a. samarbejdet med det interne sundhedscenter i kommunen. I Rødovre Kommune arbejder man med IPS-forløb (individuelt planlagt job med støtte), som er beskæftigelsesindsatser målrettet mennesker med særlig sårbarhed eller psykiatrisk diagnose, da man i Rødovre oplever, at det er essentielt at tage hånd om borgernes sundhedsmæssige problematikker, hvis man ønsker en varig progression i forhold til livsmestring, beskæftigelse og uddannelse. Udviklingen i Rødovre Kommune har således særligt stort potentiale ift. at styrke de eksisterende helhedsorienterede indsatser og det samlede tværfaglige samarbejde i og udenfor kommunen. Mere information om Rødovres arbejde kan bl.a. læses her: https://oxfordresearch.dk/publications/evaluering-af-sammen-om-familien/

3.2 Organisering og ledelse

Kortlægningen viser, at der er stor variation i tilgangen til organisering og ledelse af helhedsindsatserne. En række kommuner har valgt at bibeholde den eksisterende, søljeopdelte organisering, og med det afsæt styrke og ændre samarbejdet på tværs i kommunen, mens andre kommuner i større eller mindre grad har sammensat nye, faste tværgående teams af medarbejdere og/eller etableret helt nye organisatoriske enheder – fx centerdannelser. Uanset om man har valgt at organisere sig med 'netværk i den eksisterende struktur', 'faste tværgående teams' eller 'nye tværgående enheder' så er ledelsesforankring og ledelsesopbakning helt afgørende for at helhedsorientering kan lykkes. Det er imidlertid lettere sagt end gjort og på tværs af interviewpersonerne tegner der sig et billede af, at hovedudfordringen består i at etablere en fælles forståelse af, hvad det vil sige at arbejde helhedsorienteret og få etableret et velfungerende samarbejde på tværs af fagområder. Det træder ligeledes tydeligt frem i interviewene, at graden af ledelsesmæssig rammesætning og opbakning i hele ledelseskæden spiller en central rolle for implementeringen af helhedsindsatser. Helhedsorientering kommer ikke af sig selv – det kræver en fokuseret og vedholdende ledelsesmæssig indsats.

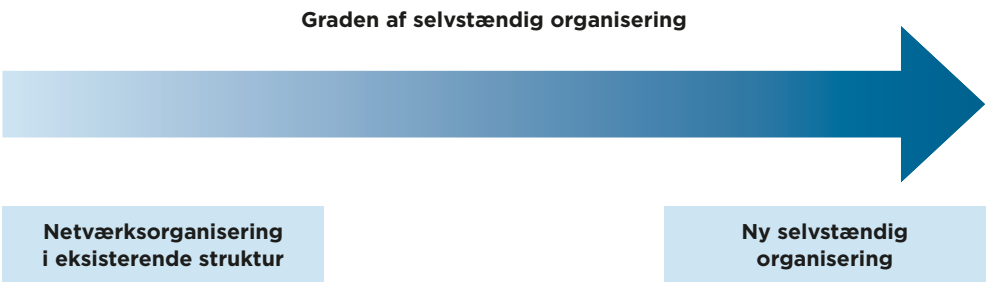
De forskellige typer af organisering og ledelse kan ikke klart adskilles, men kan bedst forstås som forskellige variationer på et kontinuum. Figur 4 nedenfor viser et kontinuum, hvor formaliseringsgraden af det kommunale samarbejde definerer placeringen af kommunens tilgang til de helhedsorienterede indsatser.

Længst mod venstre placeres en tilgang, hvor den funktionsopdelte fagbureaukratiske organisering fastholdes som afsæt, og hvor helhedsorientering forsøges opnået gennem styrket relationel koordinering (Gittell, 2006) og grænsekrydsende ledelse (Emholdt et al., 2021) på tværs af faggrupper, søjler, budgetter og lovgivning i den eksisterende struktur.

Længst til højre placeres indsatser med nye permanente organisatoriske enheder, hvor eksempelvis medarbejdere fra jobcenteret og familieafdelingen indtræder i faste, nye stillinger i en ny enhed eller centerdannelse med selvstændige budgetter og ledelsesreferencer f.eks. med den kerneopgave at arbejde helhedsorienteret med komplekse familier.

I midten placeres forskellige hybridformer af faste tværgående teams, som er organiseret i en mere eller mindre fast struktur, der bygger ovenpå den funktionsopdelte søjleorganisering. Graden af systematisk, tværgående samarbejde, samt dannelsen af nye, tværgående teams som mere eller mindre fast mødes og samarbejder om en borgers indsats, vil således rykke tilgangen til helhedsorientering længere mod højre.

Figur 4: Graden af selvstændig organisering



Styrket relationel koordinering i den eksisterende struktur, faste tværgående teams og organisering af nye enheder har forskellige fordele og ulemper for den enkelte kommune, og én organisering kan ikke siges altid at være bedre end en anden. En given type organisering kan være det rigtige for én kommune, mens den ikke passer godt i en anden kommune.

3.2.1 Primære ledelsesmæssige udfordringer

Graden af modenhed for et helhedsorienteret mindset hos ledere og medarbejdere beskrives forskelligt af de interviewede kommunale direktører. Nogle direktører beskriver en situation, hvor medarbejderne i udgangspunktet er stærkt motiverede og kan se meningen med helhedsorientering – de vil gerne samarbejde for at øge deres samlede professionalisme og forbedre effekterne af deres indsatser, men de mangler viden om og kompetence til at få det til at ske. Her bliver det lederens opgave at understøtte samarbejdet ved at bakke op om de gode relationer, støtte medarbejderne og hjælpe dem med at opbygge de nødvendige kompetencer således at de barrierer, der står i vejen for, at medarbejderne kan lykkes, fjernes.

Andre kommunale direktører beskriver et andet udgangspunkt, hvor adskilte faglige værdier og mangel på gensidig forståelse af hinandens fagområder skaber en række barrierer blandt de fagprofessionelle i frontlinjen, som må nedbrydes for at få de helhedsorienterede indsatser til at fungere. En kommunal direktør beskriver udfordringen således:

"Fagpersonerne med forskellig faglighed ser forskelligt på problemstillingen, og man lytter ikke til hinanden, når man kommer fra forskellige forvaltningsområder og refererer til forskellige ledere." (Kommunaldirektør).

I disse tilfælde ligger der en fundamental vigtig ledelsesopgave i at kunne skabe en fælles forståelse af, at det er borgernes behov, der er i centrum. Det kræver for nogle medarbejdere, at de skal opbygge et nyt mindset, hvilket kan være udfordrende set i lyset af stærke fagprofessionelle normer. Her bliver ledernes evne til at praktisere visionsledelse afgørende (Ledelseskommissionen, 2017). Såfremt en sådan ikke allerede eksisterer, kræver det først og fremmest, at der udtænkes en vision for den helhedsorienterede indsats, som kan fungere som en fælles referenceramme for *alle* de involverede i den helhedsorienterede indsats. Herefter bliver den helt centrale ledelsesmæssige opgave kontinuerligt og overfor alle de relevante medarbejdere at synliggøre, hvordan netop deres indsats er bidragende til, at den helhedsorienterede indsats kan lykkes.

Det er imidlertid ikke tilstrækkeligt at have medarbejdere, der er engageret i at arbejde helhedsorienteret. Hvis ikke alle led på kryds og tværs i ledelseskæden bidrager til dette, så hopper kæden af – og kæden er ikke stærkere end det svageste led: at have opbakning fra lederne inden for de enkelte fagområder og fra direktionen er derfor lige så afgørende som at have motiverede og engagerede medarbejdere. Ikke desto mindre er oplevelsen blandt flere af interviewpersonerne, at opbakningen fra lederne i de enkelte fagområder ofte halter. Ligesom det kan gøre sig gældende for medarbejderne, kan lederne også have svært ved at se udover eget fagområde. Desuden bevirker økonomi og lovgivning (mere herom senere), at det på mange måder er lettere for lederne at holde fokus på eget fagområde i stedet for at tage de helhedsorienterede briller på. En kommunaldirektør giver følgende eksempel på noget af udfordringen:

"Vi belønner de ledere der har styr på deres linjeorganisation, som holder deres budgetter og har lavt sygefravær." (Kommunaldirektør).

Såfremt der er en ambition og vision om at arbejde helhedsorienteret, så er det problematisk at indrette en belønningsstruktur, der ikke understøtter samarbejde. Denne problemstilling er mest fremtrædende i de kommuner, der har valgt en netværksorganisering eller faste tværgående teams, fordi disse organiseringsformer som bekendt bibeholder økonomien i de eksisterende faglige forvaltninger. Ikke desto mindre illustrerer eksemplet, at det ikke kun er en udfordring at skabe et fælles mindset og engagement på kryds og på tværs af fagområder. Det er også nødvendigt at indrette rammerne således, at lederne ikke bliver "straffet" for at udøve grænsekrydsende ledelse og række ud til kolleger inden for andre fagområder. En anden direktør lægger i denne sammenhæng vægt på at skabe alignment mellem målsætningerne på tværs af de enkelte fagområder:

"Vi har lige lavet en måling på tværs af forvaltningsområder, som viste, at de forskellige områder arbejder med meget forskellige målsætninger. Det skal vi arbejde med at få synkroniseret mere, og få mere fokus på relationen til borgerne." (Direktør).

Der er konsensus blandt undersøgelsens interviewpersoner om, at såfremt man ønsker at opnå en *"institutionaliseret praksis og kultur for helhedsorientering"*, så skal der handling bag ordene. Rammerne og retningen skal sættes og det kræver en ledelsesmæssig indsats på både direktørniveau, chefniveau og af de faglige ledere i frontlinjen. På direktørniveau skal der sættes retning for og skabes mandat til det helhedsorienterede samarbejde. Direktørerne kan sørge for, at der bliver udarbejdet helhedsorienterede målsætninger, der matcher den måde, man har valgt at organisere sig på i den enkelte kommune og så sørge for "*en konsistent og struktureret opfølgning"* på det helhedsorienterede arbejde. På den måde kan direktørerne også signalere, at helhedsorientering er noget, der er forankret på direktionsgangen.

Vi finder samlet set, at det er en stor ledelsesmæssig udfordring at få stablet et velfungerende helhedsorienteret samarbejde på benene; uagtet valg af organisering. På den ene side er det en stor ledelsesmæssig opgave at nedbryde fagfaglig vanetænkning, skabe gensidig forståelse for hinandens fagområder, og skabe en fælles forståelse af visionen for den helhedsorienterede indsats. På den anden side ligger der en ledelsesmæssig udfordring i at skabe de rigtige organisatoriske rammer for et velfungerende helhedsorienteret samarbejde. Direktionen kan med fordel skabe retning, aligne målsætninger og belønne samarbejde på tværs af fagsøjler. Mellemledere kan med fordel arbejde med at facilitere det helhedsorienterede samarbejde ved at supportere de fagprofessionelle så målsætninger bliver operationelle og klare, hjælpe dem med at opbygge de nødvendige kompetencer og påtage sig ansvar for det helhedsorienterede arbejde, således at dette ansvar ikke alene hviler på frontmedarbejderne.

Nedenfor gennemgås centrale fund og erfaringer omkring kommunernes forskellige organiseringer af den helhedsorienterede indsats med særligt fokus på fordele og ulemper ved de forskellige tilgange, og de forskellige ledelsesmæssige udfordringer og opmærksomhedspunkter, som knytter sig til hver af de tre organisationsformer.

3.2.2 Netværksorganisering i den eksisterende struktur

En række af de interviewede kommuner har arbejdet med helhedsindsatser gennem netværksorganisering i den eksisterende struktur. Disse kommuner har i høj grad bibeholdt en funktionsorienteret søljeopdeling mellem de forskellige forvaltninger men arbejder med at styrke den relationelle koordinering af det tværgående samarbejde efter de enkelte borgeres behov, således at der smidigt kan etableres et tværfagligt team, der arbejder helhedsorienteret, når opgaven kræver det.

Når man vælger netværksorganisering som tilgang til helhedsorientering, er den centrale ledelsesmæssige udfordring at udvikle og fastholde ny adfærd, kompetence og mindset, som over tid skaber en ny helhedsorienteret identitet og kultur uden at bruge strukturændringer som ledelsesgreb. Det handler i høj grad om at udvikle en kultur for helheds-

orientering i den eksisterende organisationsstruktur – udvikling af fælles mål, fælles sprog, deling af viden og hyppig, rettidig og problemløsende kommunikation på tværs af funktioner. Denne tilgang har derfor i høj grad fokus på kultur- og kompetenceudvikling, hvilket både beskrives som en styrke og en svaghed. Flere af de kommunale direktører beskriver det som en svaghed ved denne tilgang, at helhedsorientering overvejende forsøges udviklet med 'bløde' ledelsesgreb – mening, kompetenceudvikling, mindset, kultur – imens 'hårde' styringsgreb som 'målstyring, økonomi, organisationsstruktur' bruges i mindre grad. Dertil kan det, som flere nævner, være svært at bygge en konsistent og effektiv helhedsindsats ovenpå en stærk søjleorienteret organisation:

"Svagheden ved vores model er, at vi cementerer søjlerne, og lader familiekoordinatorerne tage ansvaret for at samarbejde på tværs." (Kommunaldirektør).

Som kommunaldirektøren i ovenstående citat fremhæver, så kan det skabe en situation, hvor 'familiekoordinatorer' uden ledelsesmandat sendes ud på en næsten umulig opgave med at tage ansvaret for samarbejde på tværs af fagsøjler, som har nok i sig selv.

På trods af disse udfordringer, er der en lang række kommunale direktører, der peger på, at det kan lade sig gøre at bygge en effektiv og konsistent helhedsorienteret indsats med afsæt i en netværkstilgang. Det er et langt sejt træk, som kræver udvikling af nye kompetencer, adfærd og mindset i hele kæden fra topledelse til frontmedarbejdere. Men, hvis det lykkes at skabe en kultur og et mindset, der er gennemsyret af helhedsorientering, så vil det bidrage til hele kommunens serviceniveau og ressourceanvendelse; også udover de mest udsatte borgere med komplekse udfordringer. Som en kommunaldirektør fremhæver i følgende citat:

"Vores mellemledere er kommet rigtig langt med at etablere et godt samarbejde på tværs af sektorer. Vi har fået etableret fælles målsætninger. Vi har fået mere respekt og forståelse for hinanden på tværs. Det har taget tid at udvikle, men det er kommet langt." (Kommunaldirektør).

Opsummerende kan vi konkludere, at hos de 43 pct. af de interviewede kommuner, der har valgt 'netværksorganisering i den eksisterende struktur' som tilgang, er den dominerende erfaring, at det kan lade sig gøre at skabe konsistente resultater over tid. Men det kræver en vedholdende og fokuseret ledelsesindsats i hele ledelseskæden på kryds og tværs. Den eksisterende struktur med økonomi og funktionsopdeling i fagsøjler er en barriere som skal nedbrydes for at etablere en stærk helhedsorienteret kultur og praksis.

Tre opmærksomhedspunkter – for at lykkes med helhedsorientering gennem netværksorganisering:

- Det går ikke at udlicitere ansvaret for helheldsorientering til nogle få koordinatorer.
- Alle ledere og medarbejdere må udvikle kompetence, adfærd og mindset for helhedsorientering
- Det kræver vedholdende visionsledelse i hele ledelseskæden.

En række kommuner har valgt at målrette netværksorganiseringen omkring en bestemt målgruppe for at øge fokus i indsatsen. Eksempelvis har Struer kommune i deres implementeringstilgang valgt at fokusere på udvalgte afgrænsede målgrupper som fx udvalgte komplekse familier. På denne måde sikres et særligt fokus blandt både ledelse og medarbejdere, hvilket bidrager til indsatsens implementering og ændringen af den normale praksis. En succesfuld implementering af netværksorganiseringen på et område vil sidenhen kunne skaleres til andre målgrupper.

Ofte har koordinatorerne ikke myndighed til at træffe beslutninger om foranstaltninger for borgerne, og dennes rolle er derfor i højere grad at facilitere et samarbejde mellem de sagsbehandlere, som har myndighed i borgernes sager. Denne løsning ser ud til særligt at fungere godt i mindre kommuner, hvor medarbejderne sidder tæt på hinanden og kender til arbejdet på tværs i kommunen. Omvendt har andre kommuner, som nævnt i citatet ovenfor, oplevet udfordringer med denne organisering, særligt i form af barrierer som følge af forskellige praksisser og kulturer, samt manglende kendskab til arbejdet og svagt mandat for koordinatoren på tværs af søljerne i kommunen. I disse tilfælde er det særligt vigtig at skabe fælles mål og praksisser, samt tydelig ledelsesmæssig opbakning på tværs af ellers adskilte afdelinger, som en direktør italesætter det nedenfor:

”Det var svært i starten at få etableret fælles meningsfulde mål og få etableret en kultur for samarbejde.” (Direktør).

Flere kommuner har valgt at etablere koordinerede møder omkring de enkelte borgere for at undgå, at ansvaret falder på den enkelte sagsbehandler eller koordinator, og bevæger sig således også mod højre i vores opstillede kontinuum – i den forstand at eksempelvis et koncept for ’koordinerende møder’ strukturerer det tværgående samarbejde på en ny måde. I de fleste kommuner koordineres disse møder efter behov, og kun relevante medarbejdere på tværs af kommunen mødes. Det kræver dog både ressourcer og kompetencer at afholde disse møder ved hver enkelt sag.

Indledningsvist vil den løst koblede netværksorganisering ofte have mindre initiale omkostninger end de andre alternativer, da den bibeholder den eksisterende organisering i kommunen. Omvendt viser kortlægningen, at ledelsesmæssigopbakning og styring, særligt på mellemleder niveau, er essentielt for at denne tilgang kan virke efter hensigten. Lederne skal facilitere ændringen af arbejdsgange, praksisser og kultur for at undgå, at borgeren eller frontmedarbejderne falder mellem to stole. Herudover stiller denne

tilgang til den helhedsorienterede indsats store krav til medarbejdernes kompetencer ift. kendskabet til kommunens forskellige afdelinger og deres kompetencer og ydelser. Denne type organisering er overvejende at finde i de mindre kommuner, hvilket tyder på, at nærhed og let kontakt til kollegaerne og de andre dele af kommunen har betydning for hvilken model, der virker for hvilke kommuner.

Fordele
• Lettere at fastholde kritisk masse for stærke faglige vidensmiljøer i søjlerne.
• Kræver ikke udvikling af nye faste organisations- og ledelsesstrukturer – smidig og fleksibel organisering – netværket aktiveres efter behov.
• Fokus på udvikling af en samarbejdende læringskultur – signalerer at helhedsorientering med borgeren i centrum er grund-dna i kommunens forvaltning.
Ulemper
• Svært at bryde med indgroede traditioner for suboptimering og mono-fagkultur i en løst koblet netværksorganisering.
• Kræver vedholdende grænsekrydsende ledelsesfokus og rollemodeladfærd i hele ledelseskæden af skabe en helhedsorienteret samarbejdskultur.
• Svært at skabe mandat for én koordinerende sagsbehandler og 'flytte sager' fra søjle til netværk.

3.2.3 Faste tværgående teams

I en række kommuner (knap 28 pct.) har man valgt at nedsætte faste tværgående teams for at sikre samarbejdet omkring borgeren. Dette er som oftest teams, der mødes og sidder sammen fx 1-2 gange om ugen og arbejder sammen om forskellige borgeres indsatser. Ved denne type organisering koordineres indsatsen imellem de sagsbehandlere, som har myndighed på de forskellige områder. Efter koordineringsmøderne går de fagprofessionelle så at sige 'tilbage til deres søjle' og gennemfører den indsats, som man er blevet enige om, de skal udføre. Koordineringen foregår således primært på de koordinerende møder og i mindre grad i den daglige praksis omkring borgerens sag.

Denne mere faste tværgående teamorganisering styrker kendskabet blandt medarbejderne, samt sikrer en ugentlig gennemgang af relevante sager. Omvendt stiller denne organisering ligeledes store krav til ledernes og medarbejdernes kompetencer og mindset for relationel koordinering og grænsekrydsende ledelse.

Den centrale ledelsesmæssige udfordring i denne organisering er at skabe mandat til og understøtte samarbejdet i de tværgående teams. Lederne må 'empower' medarbejderne i det faste tværgående team – dvs. slippe noget af kontrollen, uddelegere ansvar og beslutningskompetence og opbygge medarbejdernes faciliteringskompetencer.

CASE:

Tværfaglige teams med beslutningskompetence skaber progression for borgere i Ballerup Kommune

Ballerup Kommune har siden 2014 arbejdet på at levere sammenhængende og helhedsorienterede løsninger på tværs af velfærdsområder, hvor borgeren alle steder mødes i øjenhøjde. Indsatsen er bygget op omkring én ansvarlig og koordinerende tovholder. Tovholderen sikrer, at der sammensættes et tværfagligt team ud fra borgerens livssituation, netværk og perspektiv. Dermed håndteres alle problemstillinger i forhold til fx uddannelse, arbejdsløshed, familie og børn, psykiatri etc. i regi af teamet. Tovholderen og det tværfaglige team arbejder sammen med borgeren om at sætte og prioritere mål, der både på kort og lang sigt kan skabe positive forandringer for borgeren. *"Det har især skabt gode resultater, at det tværfaglige team har beslutningskompetencen til at iværksætte den rigtige indsats på det rigtige tidspunkt. Ligesom muligheden for at iværksætte prøvehandlinger har skabt progression og værdi for borgeren i forhold til uddannelse og job".* Vi oplever derfor også en høj borgertilfredshed i de sammenhængende borgerforløb" siger direktør Mette Vaaben Mortensen. Ballerup Kommune udruller programmet for sammenhængende borgerforløb til alle borgere, der har behov for en koordineret og helhedsorienteret plan.

En anden ledelsesmæssig udfordring i denne sammenhæng er at sætte det rigtige hold. Blandt de kommuner, der arbejder med faste tværgående teams, er der en udbredt konsensus om, at det skal være opgaven, der sætter holdet. Ikke desto mindre erfarer flere, at arbejdet i de tværfaglige teams kan være svært at få til at fungere bl.a. fordi der ofte er for mange repræsentanter til stede ved rundbordsmøderne:

"Når vi fx skal holde et møde om mentalt handicappede børn og unge, så bliver det et kæmpe møde med dobbelt eller tredobbelt fremmøde. Det bliver meget tungt." (Direktør).

Som citatet viser, så kan arbejdet i de faste tværgående teams blive meget tungt, hvis der er mange repræsentanter i teamet, som kommer ind til mødet med et mindset om at 'repræsentere baglandet'. Der ligger således en vigtig ledelsesopgave i at understøtte, at teamsammensætningen er proportionel til opgaven og udvikle et fælles helhedsorienteret mindset; både for at opgaven løses bedst muligt, men også af hensyn til, at medarbejderne benyttes de rigtige steder og får en oplevelse af, at teamsamarbejdet er meningsfuldt. At lykkes med dette fordrer en tæt og vedvarende dialog på tværs af søljer på både leder- og medarbejderniveau, og kræver af lederne, at de evner at vurdere, hvilke kompetencer, der er nødvendige for at teamet kan løse opgaven. Men det kræver først og fremmest, at "opgaven sætter holdet" bliver mantraet, som driver teamsamarbejdet. Formår lederne at se udover eget fagområde og egne interesser og sætte opgaven i centrum, så er man nået langt. Dette gælder også fordelingen af de økonomiske omkostninger, hvor man, som beskrevet ovenfor, kan have et incitament til at blive udgiftsvogter. En kommunaldirektør beskriver, hvordan direktionen på denne front har et stort ansvar:

”Meget vigtigt at afgørelsen ikke afhænger af, hvem der skal betale. I skal træffe den beslutning der er den rigtige. Så løser topledelsen økonomien.” (Kommunaldirektør).

På trods af de skitserede udfordringer giver flere af interviewpersonerne udtryk for, at det kan lykkes at skabe en velfungerende helhedsorienteret indsats med afsæt i faste tværgående teams.

Opsummerende kan vi konkludere, at hovedudfordringerne for ledelsen, når der vælges en organisering med faste tværgående teams, handler om at sætte det rigtige hold med afsæt i opgaven og empower teamet med mandat og kompetence til at facilitere samarbejdet. Det kræver ledelsesmæssig opmærksomhed og målrettet kompetenceudvikling hos alle involverede parter at optimere værktøjer såsom rundbordssamtaler. Særligt vigtigt bliver de faciliterende kompetencer hos den person, der leder ’rundbordssamtalerne’.

Derudover kan det være en udfordring for lederne at se udover eget fagområde og hensynet til økonomi kan udgøre en barriere for at understøtte de tværgående teams.

Tre opmærksomhedspunkter – for at lykkes med helhedsorientering gennem matrixorganisering

- Ledelsen skal på banen og understøtte at det faktisk bliver opgaven, der sætter holdet
- Lederne skal bedrive grænsekrydsende ledelse, række ud og skabe dialog på tværs af faggrupper
- Der skal tænkes helhedsorienteret; også når det kommer til fordelingen af ressourcer

Økonomien i denne type af organisering er stadig typisk forankret i de faglige forvaltninger, hvorfor kommunen kan opleve problemer med indsatsens budget. Til et koordinerende møde kan det besluttes, at en søjle skal bevillige en given foranstaltning (fx et tilbud til familiens børn, som normalt ikke gives) for at en indsats i en anden søjle kan lade sig gøre (fx et beskæftigelsestilbud), og det kan give anledning til diskussioner om, hvor udgifterne retmæssigt bør høre hjemme. Bevilliges foranstaltningen for børnenes skyld eller for at forældrene kan tage imod beskæftigelsestilbuddet? Der opleves tilsvarende udfordringer ift. hvordan en eventuel gevinstrealisering fordeles mellem forvaltninger.

Medarbejderne i de tværgående teams vil som oftest være tilknyttet en fast afdeling, mens de derudover skal mødes med det tværgående team fx 1-2 gange ugentlig. Dette kan være krævende for den enkelte medarbejder, og kræver konsistent opbakning fra afdelingslederen i medarbejderes faste afdeling. En række kommuner oplever dog stor tilfredshed blandt medarbejderne, som oplever at kunne organisere bedre og mere helhedsorienterede indsatser for de udsatte borgere gennem det faste tværgående team.

Med denne type organisering imødegås desuden en af de typiske udfordringer, der kan være ved at organisere indsatsen i nye selvstændige enheder, nemlig, at den nye selvstændige enhed 'taber kontakten' til fagsøjlerne, og dermed ikke bliver holdt ajour med ny lovgivning, praksis og metoder. I organiseringen med faste tværgående teams bruger medarbejderne stadig størstedelen af deres tid i søjlerne og vedligeholder deres netværk og har adgang til den samme løbende faglige opkvalificering, som deres kollegaer modtager.

Fordele
• Faste tværgående teams understøtter udviklingen af et effektivt teamsamarbejde.
• Ansvaret for de udvalgte sager er tydeligt forankret i det tværgående team.
• Faste tværgående teams skaber nye kanaler for relationsopbygning, videndeling og helhedsorientering på tværs af enheder, som styrker det tværgående samarbejde i almindelighed, også udover den specifikke målgruppe for det tværfaglige team.
Ulemper
• Svært at skabe mandat for det tværfaglige team på tværs af en søjlestruktur – økonomiske incitamenter, sektoropdelte politiske udvalg, sektoropdelt lovgivning trækker mod søjlerne.
• Kræver investering i kompetenceudvikling og vedholdende grænsekrydsende ledelsesfokus i hele ledelseskæden, der delegerer et tydeligt mandat til det tværgående team.
• Den faste tværgående teamorganisering kan blive ineffektiv, hvis den organiseres og ledes med afsæt i et repræsentativt tankesæt, hvor alle enheder skal have en fast plads.

3.2.4 Nye selvstændige enheder

Omkring 30 pct. af de interviewede kommuner har valgt at placere helhedsindsatserne i nye, selvstændige enheder. De nye enheder består typisk af medarbejdere fra hhv. beskæftigelses- og socialområdet, der som oftest sidder fysisk sammen de fleste af ugens dage. Medarbejderne får således et stærkt kendskab til hinanden samt en bred viden om de forskellige typer af indsatser og tilbud på tværs af forvaltningsområder. Styringen af de nye, selvstændige enheder varierer. Mens en række kommuner har udpeget nye, tværfaglige ledere, refererer medarbejderne i andre kommuner til deres tidligere ledere i f.eks. jobcenteret eller familieafdelingen.

Den centrale ledelsesudfordring for tilgangen med en ny selvstændig enhed, er at sikre, at den helhedsorienterede indsats ikke udelukkende begrænser sig til den selvstændige enhed. Flere af de interviewede direktører beskriver, at de selvstændige enheder kan opleve barrierer, når de rækker ud til resten af den kommunale forvaltning. Der kan opstå en idé om, at den nye enhed alene varetager de helhedsorienterede indsatser på et specifikt område, mens resten af kommunen fortsætter som vanligt og på den måde bliver enheden endnu en selvstændig søjle.

Det kræver en ledelsesindsats fra alle parter at åbne enheden op for et smidigt samarbejde med andre relevante aktører, og gøre opmærksom på, at der ligger en fælles opgave i at sikre en helhedsorienteret indsats. Lederne må vise fanen og lede både opad og til siderne. Et centralt element heri består i at få allokeret opgaverne, de rigtige steder hen. Derfor er koordinationen mellem de selvstændige enheder og resten af forvaltningen fuldstændigt afgørende. For at dette kan lykkes må kendskabet til de nye selvstændige enheder og deres arbejdsgange udbredes og ledelsen på alle niveauer har et ansvar for at sikre, at dette sker, det er dog ikke altid let.

En direktør fortæller, hvordan centerdannelsen har skabt endnu en silo, der ikke bidrager til et øget samarbejde på tværs i kommunen, men tværtimod fastholder den traditionelle søljeopdeling. Dette stiller ligeledes spørgsmål ved, hvorvidt helhedsindsatserne bidrager til kommunens generelle serviceniveau eller kun øger servicen for den særligt udvalgte målgruppe.

Den nuværende lovgivning er ligeledes en stor udfordring for de helhedsorienterede indsatser. På trods af medarbejdernes øgede kendskab og samarbejde, vil udfordringerne ift. lovgivning ikke løses af den selvstændige organisering. I tråd hermed peger flere på, at forskellige IT-systemer og datasikkerheds regler yderligere vanskeliggør det tværgående samarbejde omkring borgerne.

Tre opmærksomhedspunkter – for at lykkes med helhedsorientering gennem selvstændige enheder

- Lederne i de selvstændige enheder har en stor opgave i at skabe relationer til resten af forvaltningen, der muliggør samarbejde
- Gøre opmærksom på, at helhedsorienterede indsatser ikke kun foregår i de selvstændige enheder, men i hele kommunen
- Slip drømmen om et quick fix – etableringen af nye tværgående enheder er en langsigtet investering.

Det tager tid og kræver vedholdende ledelsesmæssig opmærksomhed at etablere effektive og smidige samarbejdsrum – og undgå snitflader og nye siloer – på tværs mellem de etablerede forvaltningsenheder og den nye tværgående enhed. Det er derfor vigtigt, at den ledelsesmæssige kommunikation omkring etableringen af nye enheder fokuserer på den langsigtede investering. Det kræver ekstra ressources og vedholdende ledelsesmæssig opmærksomhed i en lang periode inden gevinsterne kan realiseres.

"Vi etablerede i 2015 et ungecenter som en selvstændig enhed, hvor vi flyttede en række personer fra forskellige forvaltningsområder og fagligheder sammen. Nu har alle udsatte børn og unge én personlig rådgiver. Det kræver flere ressourcer, da der er færre sager pr. sagsbehandler, og det tager lang tid at etablere. Det koster investeringer, men vi håber på bedre forebyggelse, som skaber færre anbringelser." (Kommunaldirektør).

Her fem år efter investeringen ses der i ifølge kommunaldirektøren et svagt fald i anbringelser og oplevelsen hos borgerne er rigtig god, men samlet set er det fortsat en investeringscase.

Kortlægningen viser, at helhedsindsatserne i nye, selvstændige enheder i mange tilfælde er konkrete projekter med nedskrevne formål og processer, men kan være tidsmæssigt begrænset til f.eks. en afgrænset testperiode. Det betyder, at projekterne implementeres efter nedskrevne processer, og at projekterne fra starten har (mere eller mindre veldefinerede) mål, metoder og praksisser, som medarbejderne introduceres til. Projekterne vil typisk være ressourcekrævende særligt i implementeringsfasen.

Enheden har typisk en sagsstamme på fx ca. 10 familier per medarbejder. I flere kommuner er man startet med relativt små enheder bestående af tre medarbejdere (en fra jobcentret, en fra børneområdet og en fra voksen-social), som tilsammen har en sagsstamme på ca. 30 familier. Der er dog typisk tale om langt flere personer per sagsbehandler, da en familie kan bestå af mor, far, deres fælles tre børn, farens nye kone, deres to børn og morens eksmand og hans barn. Alle disse personer inddrages i indsatsen, hvis de har en relevant betydning for sagen og har relevante udfordringer, som teamet har mulighed for at adressere.

Medarbejderne i den nye selvstændige enhed har ofte fuld myndighed på deres respektive områder, som to af medarbejderne typisk samarbejder om. Via frikommuneforsøgene har flere kommuner også eksperimenteret med medarbejdere, som har myndighed både ift. Lov om aktiv beskæftigelsesindsats og Serviceloven, således, at hele familiens sag(er) kan varetages af en og sammen person.

Sagsbehandlerne i de selvstændige enheder er ofte specialiserede inden for den eller de målgrupper, som indsatsen er målrettet (fx unge, aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere osv.) og i den udstrækning, at borgerens/familiens sag berører et område, som medarbejderne i enheden ikke er kompetent indenfor, er de afhængige af sparring med deres (tidligere) kollegaer i søjlen. Alternativt lader man i nogle tilfælde sagen ligge i søjlen og samarbejder med en sagsbehandler der, som kender til den relevante del af lovgivningen (ofte sygedagpenge og FØP/flex-job).

Fordele
• Oprettelsen af nye selvstændige enheder med veldefineret mål og processer sikrer den tidlige implementering af de helhedsorienterede indsatser.
• Organiseringen sikrer komplementære medarbejderkompetencer i enheden med en samlet bred viden om indsatser og tilbud.
• De selvstændige enheder øger samarbejdet og kendskabet internt, samt øger medarbejdertilfredshed.
Ulemper
• De selvstændige enheder øger ikke nødvendigvis det tværgående samarbejde i resten af kommunen og kan være svært at udbrede og opskalere.
• Medarbejderne oplever vanskeligheder ved samarbejdet med den øvrige kommune, der ikke altid ses som en del af helhedsindsatsen.
• Den selvstændige enhed kan blive sårbar på faglige volumen og kompetence, særligt når enheden er lille.

3.2.5 Opsamling

Kortlægningen viser, at der er stor variation mellem hvordan, de adspurgte kommuner har valgt at organisere helhedsindsatserne. På trods af, at ingen af kommunernes organisering er fuldstændig ens, har vi fundet det nyttigt at opdele organiseringerne i tre overordnede arketyper: netværksorganisering i den eksisterende struktur, faste tværgående teams og nye selvstændige enheder. Ud af de 40 afdækkede kommuner har 43 pct. bibeholdt den eksisterende struktur og styrket netværksorganiseringen, knap 28 pct. afprøver forskellige mere eller mindre faste tværgående teams, mens 30 pct. har oprettet helt nye, selvstændige enheder.

Herudover viser analysen, at netværksorganiseringen ofte vil finde sted i mindre kommuner, mens oprettelsen af nye selvstændige enheder primært kendetegner større kommuner. Det gennemsnitlige indbyggertal fordeles således efter de tre organiseringer:

- Netværksorganisering i eksisterende kultur: 46.743 indbyggere i gennemsnit.
- Faste tværgående teams: 54.067 indbyggere i gennemsnit.
- Nye selvstændige enheder: 85.209 indbyggere i gennemsnit.

Mange af de adspurgte kommuner italesætter problematikker og tvivl om organiseringen af helhedsindsatserne, og flere kommuner har afprøvet mere end én type af organisering. Således svarer 21 pct. af kommunerne, at de har lidt eller ingen viden om hvilke former for organisering, der bedst understøtter at arbejde helhedsorienteret. Kortlægningen viser således et fortsat stort behov for udviklingsarbejde i landets kommuner med hensyn til at identificere den bedste ledelse og organisering af en helhedsindsats.

Kortlægningen viser desuden, at ledelse er afgørende for, hvorvidt kommunerne kan lykkes med de helhedsorienterede indsatser; uanset organiseringsform. Hovedudfordringerne for ledelsen består i at skabe sammenhængskraft og fælles forståelse for, hvad det vil sige at arbejde helhedsorienteret. Særligt er det en udfordring for både ledere og medarbejdere at se udover egne fagområder og anlægge et nyt perspektiv på arbejdet med borgerne som partner. At arbejde med visioner og fælles målsætninger, der afspejler ønsket om at arbejde helhedsorienteret, kan være en af løsningerne på denne udfordring. Såfremt det lykkes at etablere et fælles mindset om, hvad det vil sige at arbejde helhedsorienteret, så etableres gode forudsætninger for at kunne samarbejde og koordinere opgaver på tværs af fagområder.

3.3 Medarbejderkompetencer – metoder og samarbejde

Medarbejderne udgør et af de vigtigste elementer i en helhedsorienteret indsats. Medarbejderne er de udsatte borgeres indgang og kontakt til kommunen, og de spiller derfor en stor rolle både ift. at skabe et tillidsbaseret forhold til borgeren samt planlægge, koordinere og samarbejde på tværs i kommunen.

Kortlægningen viser, at 73 pct. af de adspurgte direktører mener, at deres kommune har yderligere udviklingsbehov indenfor personale, kompetencer og erfaring. Direktørerne anerkender, at medarbejderne har en central rolle i helhedsindsatserne og derfor har brug for særlige kompetencer både i forhold til den bogernære helhedsorienterede indsats og de nye krav til samarbejdet i kommunen.

Dette afsnit er opdelt efter to af de primære områder, hvor medarbejdere skal udvikle og tilegne sig nye kompetencer, når de første gang skal være en del af en helhedsindsats. Områderne indbefatter:

- Den borgernære indsats: skabelsen af en tillidsfuldrelation, udredning og planlægning af forløbet
- Tværfagligt samarbejde: nye krav til samarbejde og facilitering af teammøder på tværs i kommunen

3.3.1 Den borgernære indsats

Afdækningen af kommunernes helhedsindsatser viser, at en af de primære barrierer at have for øje ved opstarten af en ny indsats, er at sikre fælles målsætninger for indsatserne på tværs af ledere og medarbejdere i kommunen. De helhedsorienterede indsatser sætter borgeren i centrum og stiller krav til, at medarbejdere på tværs af afdelinger, uddannelser og fagligheder arbejder sammen om én fælles målsætning defineret i tæt dialog med borgeren. Medarbejderne skal således først og fremmest have de relevante kompetencer ift. at kunne arbejde helhedsorienteret med den borgernære indsats for at skabe en tillidsfuld relation til borgeren, gennemføre en uddybende udredning og definere de fælles mål for indsatsens forløb.

Inden for det sociale arbejde med udsatte borgere vil indsatser som oftest være bygget på distinkte metoder og tilgange (Jakobsen og Hjelmar, 2018). Helhedsindsatserne sætter dog ikke klare krav til hvilke metoder, tilgange eller redskaber, som medarbejderne skal benytte i den borgernære indsats. Tidligere evalueringer og erfaringer peger i stedet på, at helhedsindsatser bygger på en række gennemgående kerneelementer, herunder: *én indgang til kommunen*, *tillidsrelation*, *kortlægning af problematikker* og *én fælles plan*. På trods af, at den borgernære indsats ligger langt fra de kommunale direktørers arbejde, italesætter langt størstedelen af direktørerne kerneelementerne, som centrale i helhedsindsatserne. Disse kerneelementer er således gennemgående for indsatserne på tværs af kommunerne, hvorimod de anvendte socialfaglige metoder og redskaber varierer fra kommune til kommune og fra medarbejder til medarbejder.

Kerneelementet *én indgang* hænger tæt sammen med elementet *tillidsrelation.* Elementerne bygger på ideen om, at de udsatte borgere skal mødes af den eller de samme medarbejdere, der tager hånd om alle borgerens problematikker og koordinerer samarbejdet på tværs i kommunen. Tillidsrelationen belyser det vigtige aspekt, at borgeren får tillid til medarbejderen/medarbejderne og derfor åbner op og fortæller om sine problemer, behov, drømme og skuffelser m.v. Dette kerneelement er afgørende for en vellykket indsats, da det giver medarbejderne mulighed for at lave en dybdegående udredning af borgeren og derigennem planlægge et vellykket forløb.

Kortlægningen og *borgerens plan* er ligeledes kerneelementer i de helhedsorienterede indsatser. I modsætning til kommunernes normale indsatser, tager den fælles plan udgangspunkt i borgeres behov og ønsker og beskriver flere indsatser på tværs af kommunens afdelinger. Den præcise definition af indsatsernes kerneelementer samt de metoder og redskaber, som medarbejderne bruger, vil variere fra kommune til kommune afhængigt af særligt indsatsens målgruppe. Beskrivelsen af kerneelementerne viser, at medarbejdernes kompetencer er altafgørende for, at indsatsen skaber de ønskede resultater både for borgerne og kommunen.

Behovet for at udvikle medarbejdernes kompetencer i forhold til at arbejde helhedsorienteret med den borgernære indsats og de særlige kerneelementer, er et centralt element på tværs af de tre organiseringer. Udviklingen af metoder og tilgange kræver både tid og ressourcer, og det kan være en stor mundfuld for medarbejderne at skulle tilegne sig de nye kompetencer. En direktør beskriver i citatet nedenfor, hvordan udviklingen af nye metoder og tilgange blev for meget for de involverede medarbejdere:

"Medarbejderne har udviklet en metode til udredning af borgeren, planlægningen af indsatsen med kontaktpersoner mv. Der er igangsat for meget i forhold til, hvad de kan kapere." (Direktør).

Udviklingen af medarbejdernes kompetencer kræver således afsættelse af både tid og ressourcer. Uanset hvordan den enkelte kommune vælger at organisere indsatsen, vil de medarbejdere, som udgør indgangen til kommunen for de udsatte borgere, skulle efteruddannes og støttes i at varetage deres nye rolle. En række af de interviewede kommunale direktører peger dog på, at medarbejderne gerne vil arbejde helhedsorienteret med borgerne, da de får mulighed for at planlægge et bedre forløb tilpasset borgernes behov og ønsker. I tråd med tidligere erfaringer viser kortlægningen, at medarbejder- og borgertilfredshed som oftest vil stige som følge af helhedsindsatsen:

"Medarbejderne vil super-gerne arbejde helhedsorienteret, og de er ikke i tvivl om, at borgene er mere tilfredse." (Direktør).

Der skal dog skelnes mellem, hvorvidt medarbejderne har kompetencer og motivation til at arbejde helhedsorienteret i den borgernære indsats, samt om de har kompetencer til at arbejde helhedsorienteret med indsatsen i samarbejdet med kommunens øvrige afdelinger og eksterne aktører. De to områder er tæt tilknyttet, og hvis barriererne for den

borgernære indsats mindskes, vil det have positive effekter for det tværgående samarbejde i kommunen, ligesom et stærkt samarbejde i kommunen vil styrke den borgernære indsats.

3.3.2 Tværfagligt samarbejde

En af de største barrierer for en succesfuld helhedsorienteret indsats er medarbejdernes tværfaglige samarbejdskompetencer. Kommunerne er traditionelt opdelt i faglige søjler, som bygger på specialiseret viden. Medarbejderne er både uddannet og trænet i at tænke efter bestemte metoder, tilgange og værdisæt. Derfor vil de identificere forskellige løsninger og mål for en borgers indsats i de forskellige søjler. Som beskrevet i afsnittet ovenfor, vil en succesfuld helhedsindsats først og fremmest betyde, at medarbejderne udvikler kompetencer til at arbejde helhedsorienteret i den borgernære indsats og sætter den enkelte borgers behov og mål i centrum for indsatsen. Herudover skal kommunens medarbejdere lære at samarbejde tæt på tværs af afdelinger for på bedst mulig vis at opfylde de fælles definerede behov og mål for indsatsen.

Kortlægningen viser, at flere kommuner oplever medarbejdernes vilje til og evne for at samarbejde på tværs, som en særlig udfordring. Særligt i de større kommuner, hvor medarbejderne ikke kender hinanden på tværs, vil manglende kendskab til andre afdelingers faglighed og metoder udgøre en barriere for samarbejdet. En af de kommunale direktører beskriver udfordringen således:

"Der er også udfordringer i at få forskellige faggrupper til at samarbejde og få dem til at respektere hinandens færdigheder." (Direktør).

Herudover vil både indsatsernes organisering samt ledelsens og medarbejdernes faciliterende kompetencer have en afgørende betydning for medarbejdernes samarbejde.

CASE:

Opkvalificering af ledelsen skal styrke det helhedsorienterede arbejde i Gentofte Kommune

Gentofte Kommune har efter en intern evaluering valgt at ændre det helhedsorienterede arbejde i kommunen. Tidligere afprøvede kommunen helhedsindsatsen 'Familien i centrum' - en netværksbaseret løsning, som skulle styrke samarbejdet mellem de forskellige fagligheder i kommunen. Erfaringerne med projektet viste, at kultur, monofaglig stolthed og manglende modenhed ift. at arbejde tværfagligt og lede møder med flere fagligheder om bordet udfordrede samarbejdet mellem medarbejderne. Et stort fokus vil være på at styrke ledelsen af indsatserne, herunder særligt kommunens mellemlederniveau, samt kompetencerne til at kunne lede og koordinere møder på tværs af fagligheder.

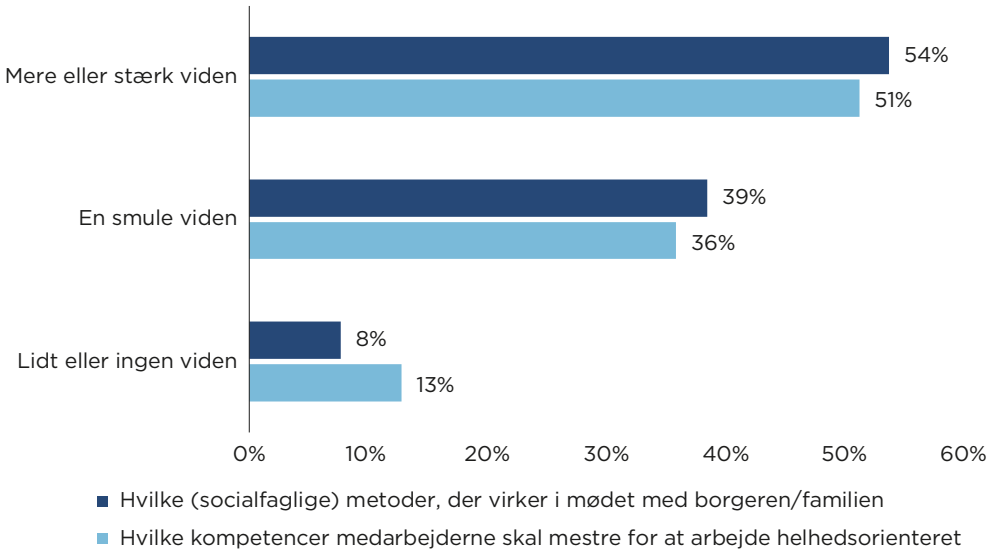
Kortlægningen understøtter erfaringerne fra tidligere undersøgelser, som viser, at medarbejdernes fysiske samlokation styrker samarbejdet over tid. Dette gør sig særligt gældende for organiseringen af nye, selvstændige enheder samt i organiseringen med faste

tværgående teams, hvor de relevante medarbejdere mødes på en regulær basis. Omvendt stiller den selvstændige organisering af nye enheder krav til medarbejdernes kompetencer til at samarbejde med medarbejdere i kommunens andre afdelinger, som ikke nødvendigvis er introduceret til den nye helhedsorienterede indsats. I kommunerne med netværksorganisering stilles der særligt store krav til ledelsen og udviklingen af en ny kultur, da medarbejderne her forventes at samarbejde tæt på tværs af de eksisterende strukturer i kommunen uden nødvendigvis at have fysisk kontakt. Herudover vil organiseringen med faste tværgående teams stille særligt store krav til faciliteringen af store 'rundbordssamtaler', som ofte vil omfatte en række forskellige fagligheder. En direktør formulerer det således:

"... det at kunne lede et møde med mange fagligheder omkring bordet er meget vanskeligt, og det kræver en leder eller en koordinator." (Direktør).

Samlet set viser kortlægningen, at medarbejdernes kompetencer både ift. den borgernære indsats og det tværgående samarbejde har en stor betydning for indsatsens virkning og effekt. Kommunerne har allerede gjort sig flere værdifulde indsigter omkring kompetencebehov og samarbejdsudfordringer under helhedsindsatsene. Figur 5 nedenfor viser, i hvor høj grad de adspurgte direktører mener, at de har tilstrækkelig viden om hhv. hvilke socialfaglige metoder, der virker i mødet med borgeren samt hvilke kompetencer, medarbejderne skal mestre for at arbejde helhedsorienteret. Som figuren viser, mener lidt over 50 pct. af de adspurgte direktører, at de har mere eller stærk viden om de socialfaglige metoder samt om medarbejdernes kompetencebehov. Samtidig svarer 13 pct., at de har lidt eller ingen viden om, hvilke kompetence medarbejderne skal mestre, mens 36 pct. svarer, at de har en smule viden på området.

Figur 5: I hvor høj grad har I tilstrækkelig viden om følgende?:



(n=38)

Afsnittet giver anledning til følgende opmærksomhedspunkter:

Den borgernære indsats:
- Medarbejdernes evne til at arbejde helhedsorienteret med den borgernære indsats er centralt på tværs af de tre organiseringer. Den borgernære indsats danner bl.a. de fælles målsætninger for indsatserne på tværs af kommunens afdelinger.
- Medarbejderkompetencer inden for de fire kerneelementer *én indgang*, *tillidsrelation*, *kortlægning af problematikker* og *én fælles plan* er centrale for en virkningsfuld indsats.

Tværfagligt samarbejde:
- En af de primære barrierer for succesfulde helhedsindsatser er medarbejdernes tværfaglige samarbejdskompetencer.
- Når medarbejderne arbejder på den samme lokation, styrkes samarbejdet over tid. Dette gør sig særligt gældende for samarbejdet i de nye, selvstændige enheder og i matrix af tværgående teams.
- Større rundbordssamtaler i organiseringen med faste tværgående teams stiller krav til mødeledelse og facilitering.

3.4 Tværgående økonomistyring

De helhedsorienterede indsatser bryder ikke kun med lederes og medarbejderes arbejdsgange og samarbejdsstrukturer, men ændrer ligeledes den typiske økonomistyring i kommunen. Finansieringen af helhedsindsatserne går typisk på tværs af de traditionelle budgetområder i kommunerne og stiller derfor krav til en ny metode for tværgående økonomistyring. Kortlægningen af kommunernes helhedsindsatser viser, at tværgående økonomistyring er en central udfordring på tværs af landets kommuner. Hele 67 pct. af de adspurgte kommuner svarer, at de ikke har en metode til tværgående økonomistyring. Herudover siger ca. 37 pct., at de har lidt eller ingen viden om helhedsindsatsernes økonomi over tid.

En stor del af de interviewede direktører peger på, at helhedsindsatserne helt eller delvist begyndte som en spareøvelse i kommunen. Ønsket var at skabe bedre resultater for borgerne, øge selvforsørgelsen og/eller effektivisere velfærden og dermed nedbringe udgifterne på det sociale område. Samtlige kommuner har senere anerkendt, at helhedsindsatsernes økonomi er særlig svær at opgøre; både pga. de manglende tværgående økonomistyringssystemer, men også pga. at indsatsernes resultater og effekter er svære at opgøre og måle. I nogle kommuner har denne kommunikation medført, at helhedsindsatser er blevet afsluttet, da de ikke har opnået de ønskede økonomiske resultater inden for den korte testperiode. I nogle af disse kommuner udtrykker direktørerne imidlertid skepsis over for, hvorvidt beslutningen om at afslutte indsatsen på grund af manglende økonomiske resultater er taget på et tilstrækkeligt vidensgrundlag – og om problemet ikke snarere har været, at man ikke har været i stand til at dokumentere eller sandsynliggøre de økonomiske potentialer.

CASE:

Job og Familie i Aalborg Kommune

I Aalborg Kommune har man fra 2017 til udgangen af 2020 iværksat et helhedsorienteret forsøgsprojekt for udsatte familier, baseret på erfaringerne fra STAR-projektet fra 2014. Formålet med projekt 'Job og Familie' var at lave en helhedsorienteret og nærværende indsats for udsatte familier med tværfaglige problematikker. Efter en intern evaluering af projektet er det dog besluttet, at Job og Familie ikke skal foresætte efter de tre første år. Erfaringerne fra projektet viser, at det er vanskeligt at opnå økonomiske effekter af helhedsindsatserne på kortsigt, samt at det tager tid at rykke de voksne i familierne imod beskæftigelse. Omvendt viser projektet, at både familier og børn opnår øget tilfredshed og trivsel som følge af indsatsen. Rådgiverne i Familie og Job peger ligeledes på, at familierne får en bedre og mere skræddersyet indsats, samt at det tværfaglige samarbejde mellem kommunens medarbejdere forbedres væsentligt. Ifølge Familie- og beskæftigelsesforvaltningens direktør Arne Lund Kristensen arbejdes der derfor videre med en tilpasset udgave af projektets principper for samarbejde i kommunen, *"Jeg håber herudover, at en ny hovedlov vil give os mulighed for at fastholde- og videreudvikle nogle af de principper, vi har udviklet med projektet. Og at de måske ovenikøbet kan sættes ind i en investeringssammenhæng.*

I de 67 pct. af kommunerne, som ikke har en metode til tværgående økonomistyring, ligger økonomien i de klassiske søjler. Dette udfordrer styringen af helhedsindsatserne, da indsatsernes går på tværs af de klassiske budgetområder og derfor kræver midler på tværs af kommunen. Herudover vil de økonomiske resultater af helhedsindsatserne ikke nødvendigvis kunne ses netop på det budgetområde, hvor størstedelen af midlerne stammer fra. På denne baggrund italesætter et stort antal af de kommunale direktører, at der er brug for nye og bedre metoder til økonomistyring:

"Vi mangler styringskrav, der går på tværs… Vores styringssystemer er indrettet på søjleansvar og budgetansvar." (Direktør).

Først og fremmest viser kortlægningen, at en bred politisk opbakning til de helhedsorienterede indsatser indledningsvist er nødvendig for at forankre indsatserne over tid og skabe accept af en ny tværgående økonomistyring. De tværgående indsatser trækker ofte på bevillinger fra flere politiske udvalg, og en bred politisk opbakning til og godkendelse af en tværgående indsats og dens økonomistyring vil således være central. Herudover vil der være større opbakning til de gennemgribende omorganiseringer og opkvalificeringer, som helhedsindsatserne kræver, i de kommuner, hvor indsatserne er skrevet ind i den overordnede strategi for kommunen (VIVE og forfatterne, 2018). En af de interviewede direktører beskriver deres metode for tværgående økonomistyring således:

"Metoden er, at vi ikke snakker det op. Vi har bred politisk accept af, at vi bruger penge et sted ift. andre steder. Det er det bedste værktøj. (…) Det handler om værdier ikke styring." (Direktør).

Som det fremgår af citatet ovenfor, er den politiske opbakning første skridt på vejen til at etablere de tværgående indsatser. Da de forskellige helhedsindsatser har forskellige målgrupper, inddrager forskellige sektorer og har forskellige målsætninger, findes der ikke én metode til tværgående økonomistyring. Det er derfor nødvendigt at overveje organiseringen af indsatsen, målgruppens karakteristika, herunder antal borgere/familier, samt typen og antallet af medarbejdere i indsatsen, før den endelige metode for økonomistyring kan tilrettelægges.

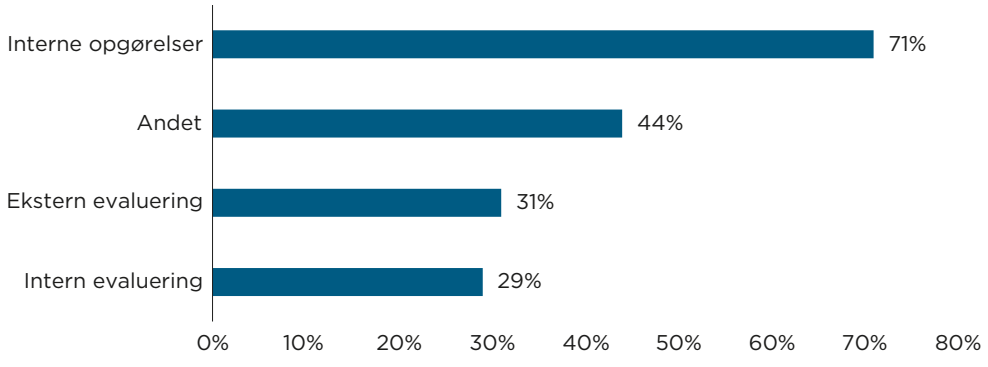
Erfaringerne fra kortlægningen giver ikke ét konkret bud på en metode for den effektive tværgående økonomistyring af helhedsindsatser. Dog viser kortlægningen, at metoden for økonomistyring nødvendigvis må have fokus på langsigtede og forebyggende effekter af indsatsen. Metoden bør således have fokus på indsatsernes outcomes – dvs. virkningerne og effekterne for målgruppen over tid, og ikke udelukkende inddrage de direkte outputs – dvs. antallet af familier, indsatser og forløb.

En beslægtet udfordring er, at kommunernes i høj grad mangler et overblik over økonomien og hvad ændringer i udgifter til indsatsen for borgerne i de helhedsorienterede indsatser betyder for budgetterne. Der mangler således en model for, hvrodan udgifter og gevinster beregner og medtager i ølonomistyringen.

3.5 Dokumentation af resultater og effekter

I tråd med tidligere undersøgelser og erfaringer viser kortlægningen, at en stor del af de afdækkede kommuner endnu ikke har fundet en metode til at opgøre resultater og effekter af de helhedsorienterede indsatser. Mens størstedelen af kommunerne bruger interne opgørelser af forskellig art og kvalitet, har omkring 30 pct. af kommunerne lavet interne evalueringer og ca. 30 pct. har brugt eksterne evaluatorer. Figur 6 nedenfor viser, hvordan kommunerne har målt resultaterne af deres indsatser. Som figuren viser, svarer godt 40 pct. 'andet'. Herunder ligger primært de kommuner, som endnu ikke har målt på resultaterne af deres indsatser, hvor interne opgørelser ikke har leveret data af høj nok kvalitet, eller hvor evalueringerne er under udarbejdelse.

Figur 6: Hvordan har I målt resultaterne af indsatsen?



*(n= 38), *kommunerne kan angive mere end et svar*

Kvaliteten og effekten af de helhedsorienterede indsatser kan måles på en række forskellige parametre og både fokusere på udviklingen hos de udsatte borgere, medarbejderne i kommunen samt kommunens samlede organisering og økonomi. Kortlægningen viser, at de kommuner, som har fokuseret på borgeroplevelsen, trivsel og livsmestring, har opnået og dokumenteret gode resultater i evalueringerne.

Borgertilfredsheden og trivslen øges f.eks. markant, når borgerne indtræder i et helhedsorienteret forløb. Disse erfaringer stemmer overens med tidligere evalueringer, som viser, at borgerne i helhedsindsatserne i højere grad føler sig lyttet til, inddraget og får øget medejerskab over indsatsen, hvilket øger deres tilfredshed og generelle trivsel i hverdagen (Oxford Research, 2017; VIVE og forfatterne, 2019).

Det er dog langt fra alle kommuner, som har målt på kvaliteten af indsatserne gennem et fokus på borgernes oplevelser. Mens de kommuner, som har fået lavet en ekstern eller intern evaluering i højere grad har målt på borgernes oplevelser, har de kommuner, som primært har benyttet interne opgørelser, fokuseret på indsatsernes effekt på medarbejdere, job, beskæftigelse hos målgruppen og kommunens økonomi.

Kortlægningen viser, at en række kommuner har oplevet stigende medarbejdertilfredshed som følge af de helhedsorienterede indsatser. Medarbejderne oplever, at de får bedre kendskab til borgernes udfordringer gennem helhedsindsatserne og derfor kan de planlægge et bedre forløb. Herudover peger en række interviewpersoner på, at indsatsen har styrket det tværgående samarbejde i kommunen, hvilket kan bidrage til øget arbejdsglæde hos medarbejderne. Et par af kommunerne har ligeledes observeret, at antallet af klager til kommunen er faldet.

Det er derimod kun meget få kommuner, som har dokumenteret resultater målt på målgruppens udvikling indenfor beskæftigelse og uddannelse. Flere kommunale direktører udtrykker, at de endnu ikke har fundet den rigtige metode til at måle og opgøre resultaterne. En af de adspurgte direktører udtrykker det således:

"... så kan vi kvalitativt konstatere en effekt på, hvordan borgeren oplever at blive mødt, og medarbejderne siger, at det batter noget. Men det at få systemerne bokset sammen til at gøre det i større skala, det har været meget vanskeligt." (Direktør).

Både de kommuner, som har fået foretaget eksterne og interne evalueringer, har haft svært ved at dokumentere resultater og effekter på uddannelse eller beskæftigelse. En årsag til den manglende viden om beskæftigelsesresultaterne er imidlertid også evalueringstekniske forhold, der vanskeliggør kvasi-eksperimentelle studier.

CASE:

Positive erfaringer med indsatsen 'Sammen om ny velfærd' i Halsnæs Kommune

Halsnæs Kommune har siden 2016 arbejdet med tre forskellige helhedsorienterede indsatser som en del af frikommuneforsøget Én plan. Indsatsen hedder 'Sammen om ny Velfærd' og fokuserer hhv. på udsatte unge, voksne og familier. Gennem indsatsen får de udsatte borgere én ny indgang til kommunen og én rådgiver, der både har kompetencer på social- og beskæftigelsesområdet, som myndighed og som udfører. Erfaringerne fra projektet viser, at Halsnæs Kommune er en af de første kommuner, som både kan vise valide kvalitative og kvantitative effekter som følge af indsatsen. Dette gælder både ift. borgernes beskæftigelsesstatus, deres generelle livsmestring og trivsel. Herudover ser kommunen ligeledes gode økonomiske resultater, som en af kommunens direktører fortæller, *"Det er ikke billigere på den korte bane, men nu har vi været i gang med at arbejde systematisk over 3-4 år, og nu begynder vi at se effekterne, også på økonomi."*. På denne baggrund har Halsnæs Kommune valgt at videreføre og udvikle Sammen om ny velfærd, bl.a. med et fokus på at forankre projektets mind-set og arbejdsmetoder i hele kommunen.

Tidligere undersøgelser og evalueringer viser herudover, at særligt børnene i de udsatte familier kan få glæde og udvikling ud af helhedsindsatserne. Dette gør sig både gældende ift. øget trivsel, lavere fravær og bedre motivation i skolen (Malmberg-Heimonen et al., 2019). En række af de afdækkede kommuner har ligeledes forsøgt at måle effekter og resultater for børnene i indsatserne. Dette kan både være de indsatser, som har direkte fokus på børnene, samt indsatser med fokus på familier eller udsatte voksne. Alle disse indsatser kan have direkte eller indirekte indflydelse på børnene og bl.a. hindre negativ social arv. I tråd hermed viser kortlægningen dog, at netop indsatsernes effekt på negativ social arv er utroligt svær at måle.

Kortlægningen viser herudover, at nogle få kommuner har opnået positive resultater og progression ift. børnenes fravær i skolen, den generelle trivsel og antallet af anbringelser. Kortlægningen støtter således op om tidligere undersøgelser, som peger på, at de helhedsorienterede indsatser kan have en positiv effekt på antallet af anbringelser i kommunen (VIVE og Oxford Research, 2020).

Opsummerende kan vi konkludere, at en række af de afdækkede kommuner haft problemer med at dokumentere positive økonomiske resultater, som følge af indsatserne. Dette er særligt problematisk for de kommuner, som har opstillet kortsigtede mål om økonomiske besparelser. En af de interviewede direktører udtrykker det således:

"Vi har ikke kunne opnå en økonomisk besparelse. Den et år gamle evaluering viser positive tilbagemeldinger fra borgerne – kvalitative tilfredsevalueringer. Vi kan ikke holde de forventede effektiviserings- og besparelseskrav." (Direktør).

Tidligere studier og evalueringer har anvendt Den Socioøkonomiske Investeringsmodel (SØM) til beregning af forholdet mellem indsatsens udgifter og de økonomiske besparelser men på grund af vanskelighederne med resultatopgørelsen (f.eks. hvor mange anbringelser har man undgået og hvor mange, der er kommet i eller tættere på job/uddannelse) er en sådan beregning med SØM i overvejende grad hypotetisk. F.eks. viser evalueringen af den helhedsorienterede indsats i Gladsaxe, at omkostningerne til indsatsen bliver tjent hjem på 4 år, hvis det lykkes at undgå to anbringelser i den 4-årige periodeindsatsen fandt sted (VIVE og Oxford Research, 2020).

Samlet set giver kortlægningen et klart billede af, hvilke udfordringer kommunerne arbejder med ift. at måle og opgøre resultater og effekter af helhedsindsatserne. Mens størstedelen af de kommuner, som har fået gennemført evalueringer, viser gode resultater på medarbejdernes trivsel samt positive borgeroplevelser, så viser kun få kommuner effekter på uddannelse, beskæftigelse samt økonomiske besparelser. Der er et stort behov for at udvikle bedre metoder og systemer til opgørelse og måling af resultater og effekter på lang sigt. Herudover mangler en række kommuner hjælp til at udvikle og implementere faste kvantitative og kvalitative mål for progression og udvikling i de borgernære forløb.

4. Anbefalinger

En helhedsorienteret indsats indebærer en ny måde at samarbejde med borgeren som partner. Organisering, målgruppe og formål kan variere fra kommune til kommune og fra projekt til projekt, men der er imidlertid nogle fællesnævnere i den helhedsorienterede indsats, der adskiller den fra 'normale' kommunale indsatser.

Et af de klareste fællestræk i vores kortlægning er, at det ikke er en let eller ukompliceret opgave at etablere en helhedsorienteret indsats. Der er generelt enighed om, at helhedsorienterede indsatser er et godt bud på en måde, hvormed kommunen kan nå og hjælpe udsatte borgere, som man hidtil har haft svært ved at hjælpe, men der mangler klare operationelle retningslinjer og hjælp til at stable sådanne indsatser på benene. I dette afsluttende kapitel vil vi med udgangspunkt i kortlægningen og suppleret af vores professionelle erfaringer med rådgivning, evaluering, undersøgelser og forskning på området, give nogle bud på, hvad man bør forholde sig til, når og hvis man som kommune ønsker at etablere en helhedsorienteret indsats.

Vi finder ikke, at der kan opstilles en samlet og udtømmende opskrift for, hvordan en kommune kan strikke en helhedsorienteret indsats sammen. Målgruppens udfordringer vil være forskellige fra kommune til kommune, ambitionerne og målene vil variere, ligesom metoder og ressourcer også er forskellige. De konkrete indsatser vi hidtil har kendskab til, kan således heller ikke skæres over samme læst. Denne variation i indsatsen beror ikke på en mangel på viden om, hvad der virker. Men det er et grundvilkår for udvikling og etablering af en helhedsorienteret indsats, at den må tilpasses med afsæt i kommunens særlige kontekst, målgruppe, mål og ressourcer.

På bagrund af kortlægningen har vi opstillet nedenstående tabel med to karikerede yderpositioner. På den ene side er 'den specialiserede indsats', og på den anden side er 'den helhedsorienterede indsats'. Begge begreber skal ses som yderpositioner i et kontinuum, og de anvendes til at illustrere, hvad udgangspunktet og målet for etableringen af en helhedsorienteret indsats er. Når kommunerne begynder at arbejde med helhedsorientering, så foretager de en bevægelse fra det specialiserede til også at udvikle organisatoriske kapabiliteter for en helhedsorienteret indsats. Det betyder ikke at kommunerne skal stoppe med de aktiviteter og tilgange, der er beskrevet i søjlen med 'specialiseret indsats', for der er stadig masser af sager i den offentlig forvaltning, som bedst ledes, organiseres, styres og dokumenteres efter principperne for den specialiserede indsats. Modellen skal mere ses i lyset af den NY synteses principper for udvikling af en både/og tilgang. Tabellen fordeler de to begreber ud over de områder, som vi har arbejdet med i kortlægningen; ledelse, organisering, den borgernære indsats, økonomisk fordeling og evaluering:

Tabel 1: Den specialiserede og helhedsorienterede indsats

	Specialiseret indsats	Helhedsorienteret indsats
Ledelse	• Linjeledelse • Regler og procedurer • Målstyring	• Grænsekrydsende ledelse • Empowering leadership • Dømmekraft
Organisering	• Mange indgange • Fravær af koordineret plan • Specialiserede indsatser	• Én indgang – én udgang • Én koordinerende plan • Koordinerede indsatser
Medarbejder-kompetencer/ den borgernære kontakt	• Fokus på partikulære om-råder af borgernes liv • Lav grad af tværfagligt samarbejde • Ret og pligt er udgangs-punktet	• Kortlægning af mange aspekter af borgerens liv • Facilitering af tværfagligt samarbejde • Borgers ønsker og håb er udgangspunktet
Økonomistyring	• Kortsigtet fokus • Compliance (procesfokus) • Indsats og output-fokuse-ret • Budgetoverholdelse har afgørende fokus	• Langsigtet fokus • Forebyggende • Outcome-fokuseret • Borgers behov er i fokus, og midlerne findes til at dække dem • Tro på, at løsning af borgers problemer også kan betale sig økonomisk på længere sigt
Dokumentation og evaluering	• Dokumentation af proceskrav • Data bruges kun til ledelsesinformation	• Dokumentation af progres-sion og borgerens mål/ tilfredshed • Data bruges aktivt til at forbedre indsatsen og sætte ord på forandringen

Kortlægningen og den eksisterende viden på området peger på, at selvom der er mange potentielle fordele ved at udvikle en helhedsorienteret indsats i tillæg til en specialiseret indsats, så er det heller ikke ukompliceret. Begrebet 'helhedsorienteret indsats' er gennem de sidste par år blevet meget populært, og som flere af de interviewede direktører giver udtryk for, så er det ikke ingen kommuner, der vil sige, at de ikke arbejder helhedsorienteret. Dermed er der også risiko for, at begrebet udvandes, og at man taler om en helhedsorienteret indsats, men hvor praksis mere er en specialiseret indsats med helhedsorienteret fernis.

Vores kortlægning og vores øvrige erfaring på området giver anledning til at opstille en række opmærksomhedspunkter, som er essentielle at tage stilling til, når en kommune skal etablere en helhedsorienteret indsats.

4.1 Kendskab til helhedsorienterede indsatser og de forventede resultater

Vi finder, at en stor del af kommunerne har et relativt begrænset kendskab til, hvad en helhedsorienteret indsats indebærer, hvordan man organiserer sig og hvilke resultater, man kan forvente. Dette er ikke overraskende i og med, at der ikke findes en samlet mængde af viden, man kan konsultere, når man bevæger sig ind på dette felt. Der findes enkeltstående evalueringer på området man kan konsultere, men ulempen ved disse er, at de ofte er lavet med et særligt fokus og med et specifikt opdrag, som ikke nødvendigvis er relevant for dem, der skal igangsætte deres egne forsøg.

Kortlægningen viser, at flere kommuner har haft fejlagtige eller overdrevne forventninger til, hvilke resultater, man kan forvente af en helhedsorienteret indsats, og ikke haft tilstrækkelig viden om, hvad der skal til (virksomme mekanismer og metoder) for, at indsatsen virker. Den viser også, at kommunerne i flere tilfælde har valgt en organisatorisk model uden at have et grundigt kendskab til de forskellige organisatoriske muligheder (og fordele og ulemper ved dem), og derefter har brugt mange ressourcer på at implementere en indsats, der ikke virker optimalt hos dem. Konsekvensen af dette er, at man har valgt modeller, som ikke virker så godt, som de kunne, og at man er kommet til at love for meget politisk. Det er efterfølgende en vanskelig øvelse – både praktisk og politisk – at vælge en ny model og starte forfra med implementeringen. Samtidig har mange kommuner heller ikke etableret det rette måleberedskab, som kan opfange indsatsens resultater. Resultatet heraf bliver, at man ikke kan dokumentere de gode resultater, som man havde forventet (eller havde fået stillet i udsigt) og at projektet lukkes ned. I kortlægningen har vi stødt på flere sådanne tilfælde, hvor projekterne ellers tilsyneladende har gjort en forskel – men forventningerne har været for store og dokumentationen for ringe.

Vi anbefaler derfor, at interesserede kommuner læser denne rapport, samt antologien "Helhedsorienterede sociale indsatser for udsatte familier", redigeret af Anne Marie Villumsen. Tilsammen bør denne rapport og antologien give en bred introduktion til begrebet, og dermed skabe et godt fundament for en videre drøftelse af, hvad kommunen kan og vil med en helhedsorienteret indsats. Man kan ligeledes orientere sig i de rapporter og publikationer, som er nævnt i litteraturlisten bagerst i denne rapport.

4.2 Kortlægning og målsætning

På grund af, at helhedsorienterede indsatser kan organiseres på så mange forskellige måder, anbefaler vi, at kommunen foretager en grundig kortlægning af den målgruppe, som skal være genstand for indsatsen samt af den måde, der arbejdes med målgruppen på i forvejen, inden man beslutter sig for, hvordan man vil arbejde helhedsorienteret. Særligt interessant er det at undersøge målgruppens særlige udfordringer og forstå, hvordan grænsefladerne imellem problemområderne kommer til udtryk for den enkelte borger samt at finde konkrete eksempler på, hvordan snitfladerne i den kommunale indsats påvirker borgerne. Kortlægningen og vores erfaringer på området viser, at det er afgørende, at indsatsen igangsættes fra højeste niveau i kommunen således, at der ligger en klar prioritering af indsatsen igennem hele systemet. Samtidig er det ofte tilfældet, at direk-

tørerne har begrænset kendskab til de konkrete detaljer i borgernes liv og i sagsbehandlingen. I kortlægningen kan det således være en fordel arbejde med cases og vidnesbyrd fra borgerne selv samt fra sagsbehandlere i de involverede søjler. Jo mere konkret I som kommune kan beskrive, hvad det er for nogle problemer, der søges adresseret med indsatsen, jo lettere bliver det at udvikle en indsats, som bidrager til at nå målet.

I forlængelse af kortlægningen anbefaler vi, at der gennemføres et grundigt arbejde med at afstemme forventningerne til, hvad resultaterne af den helhedsorienterede indsats kan og bør være, hvilke ressourcer, der er til rådighed samt hvilke aktiviteter og metoder, som formodes at bibringe resultaterne. Til dette arbejde kan man med fordel udarbejde en detaljeret forandringsteori baseret på relevant forskning og erfaringer fra praksis. En forandringsteori beskriver bagvedliggende antagelser om en indsats virkning. En forandringsteori som baseres på urealistiske forventninger og manglende kendskab til målgruppen og indsatsen, er i bedste fald værdiløs – i værste fald kontraproduktiv.

Vi ser i den forbindelse en fordel i at basere indsatsen og forandringsteorien på principper fremfor metoder og modeller. Principper er kendetegnet ved at være formuleret på en måde, der åbner rum for en refleksiv praksis i arbejdet med borgeren frem for at diktere, at bestemte aktiviteter eller procedurer udføres. Et eksempel på dette kan være et princip om, at 'der skal udføres en grundig tværfaglig udredning af alle familiens relevante udfordringer' i stedet for en regel/procedureforskrift om, at 'der skal gennemføres en §50-undersøgelse på alle familier i indsatsen'. Principper åbner op for, at udredningen ikke behøver at blive knyttet op på en specifik metode, og at den kan inddrage andre områder end det familiefaglige såsom sundhed, beskæftigelse osv.

En principfokuseret tilgang anvendes i øvrigt i en række helhedsorienterede indsatser med god succes, ligesom Socialstyrelsen også aktuelt arbejder med at etablere princip-baserede helhedsorienterede indsatser.[2] Tanken om principper eller bærende kerneelementer indgår desuden også i Socialstyrelsen *Drejebog for national udvikling af Sociale Indsatser* og *Strategi for Udvikling af Sociale Indsatser.*

4.3 Organisering og ledelse

Vores erfaringer og kortlægninger giver som sagt ikke et entydigt svar på, hvordan man bedst organiserer en helhedsorienteret indsats – men der er nogle tendenser, som er værd af fremhæve, når man skal vælge en organisatorisk model. I kortlægningen har vi opereret med et kontinuum fra 'netværksorganisering' til 'selvstændige enheder', og det er tilsyneladende en tendens til, at de større kommuner vælger selvstændige enheder, mens mindre kommuner vælger en netværksorganisering – hvilket kan hænge sammen med, at søjlerne er mindre adskilt i de små kommuner og samarbejdet på tværs derfor er lettere at etablere. Der er fordele og ulemper ved begge modeller, men særligt bør det fremhæves, at mens de netværksbaserede organiseringer er mindre ressourcekrævende at etablere, så er de selvstændige enheder ofte mere handlekraftige. En netværksbaseret organisering er et godt valg, hvis man som kommune ønsker at fremme en generel dagsorden om tvær-

2. Fx "Screening og tidlige familierettede indsatser i barnets første 1000 dage." Se https://socialstyrelsen.dk/projekter-og-initiativer/born/barnets-forste-1000-dage

sektorielt samarbejde, mens de selvstændige enheder kan være et godt valg, hvis man ønsker at etablere et grundigt arbejde med fokus på en særlig målgruppe.

Vælger man at etablere selvstændige enheder, er det vores anbefaling, at man sørger for at sikre en løbende og stabil kontakt til og samarbejde med medarbejdernes oprindelige søjler i kommunen (typisk voksen-social, jobcenter og børn-unge), således, at enheden ikke bliver isoleret og dermed mister noget af sin handlekraft.

Ift. organiseringen er det ligeledes vores anbefaling, at de medarbejdere, som har ansvaret for koordineringen af den borgernære indsats – uanset organisatorisk model – har myndighed og kan iværksætte foranstaltninger på egen hånd og med kort varsel. I mindre kommuner – eller i kommuner, hvor der allerede er et stærkt tværsektorielt samarbejde – er det mindre afgørende at koordinatoren har myndighed, hvis vedkommende har et tæt og tillidsfuldt samarbejde med de sagsbehandlere, der har familiens/borgerens sag. Uanset organisatorisk model anbefaler vi i øvrigt en fleksibilitet ift. myndighedsplacering, således at myndigheden kan placeres der, hvor den giver mest mening; f.eks. ift. sikring af handlekraft, kendskab til lovgivningen eller på grund af en allerede tæt tillidsrelation.

Uanset valg af organiseringsform er det afgørende, at der etableres en meningsfuld vision for helhedsorientering, som starter i direktionen og oversættes i hele ledelseskæden. En stærk vision der kommunikeres, er vigtig, men såfremt man ønsker at opnå en 'institutionaliseret praksis og kultur for helhedsorientering", så skal der også mere konkrete handlinger bag ordene. Rammerne og retningen skal sættes og det kræver en ledelsesmæssig indsats på både direktørniveau, chefniveau og af de faglige ledere i frontlinjen. Vi anbefaler en kombination af topdown og bottom-up implementeringsprocesser, hvor direktionen skaber retning, koordinerer målsætninger og belønner samarbejde på tværs af fagsøjler, og så i øvrigt giver mellemlederne mandat og holder dem ansvarlige for at udvikle de helhedsorienterede indsatser sammen med medarbejderne og borgerne. Vi anbefaler, at mellemlederne arbejder med afsæt i en grænsekrydsende ledelsestilgang med at facilitere det helhedsorienterede samarbejde ved at supportere de fagprofessionelle – hjælpe dem med at opbygge de nødvendige kompetencer og påtage sig ansvar for det helhedsorienterede arbejde, således at dette ansvar ikke alene hviler på frontmedarbejderne.

4.4 Medarbejderkompetencer

Kortlægningen viser, at jobbet som koordinerende sagsbehandler er krævende, og at særlige kompetencer er påkrævede – både ift. facilitering af samarbejde og ift. at forstå og håndtere borgere med udfordringer, der går på tværs af kommunens forvaltninger. Det kræver derfor en særlig medarbejder at udføre denne funktion. Flere direktører gør også opmærksom på, at man skal holde godt fast i de medarbejdere, som kan udføre dette arbejde, og at det er en kunst at hyre de rette personer til opgaven.

Vores anbefaling er, at det kan være en fordel af rekruttere særligt dygtige sagsbehandlere fra egen kommune, som har erfaring med tværfaglige indsatser, og som har et stærkt netværk i kommunen og tilbage i 'egen søjle. Kompetencer til facilitering af samarbejde er ligeledes central. Hvis man opretter særlige 'helhedsorienterede teams' anbefaler vi, at medarbejderne lånes ud til disse stillinger, således, at de kan blive flyttet tilbage til deres

oprindelige søjle i tilfælde af, at indsatsen stopper – for at forhindre, at de søger væk i slutningen af projektet.

Uanset hvordan medarbejdere rekrutteres til indsatsen, ser vi en fordel i at etablere en fælles faglig forståelse/diskurs til det helhedsorienterede arbejde, der skal udføres, f.eks. i form af særlige metoder, såsom samtaleteknikker, redskaber til udredning, retningslinjer for samarbejde med resten af kommunen osv. Man kan f.eks. udarbejde en metodemanual i stil med den, som Gladsaxe kommune har lavet. Den indeholder en beskrivelse af målgruppe, teamets mål og mandat og de principper, som temaet arbejder ud fra. En sådan metodemanual sikrer dels en ensartet anvendelse af de grundlæggende principper for indsatsen, men giver også medarbejderne en fælles identitet, der kan være vigtig for deres motivation og vedholdenhed.

CASE:

Gladsaxe Kommunes helhedsindsats forbedrer det interne og eksterne samarbejde i kommunen

Med støtte fra A.P. Møller Fonden har Gladsaxe Kommune udviklet og implementeret en helhedsindsats for udsatte familier i kommunen. Indsatsen bygger på ønsket om tidlig opsporing og forebyggelse og er organiseret som et tæt samarbejde mellem Familieafdelingen og Jobcenteret. På trods af indledningsvise samarbejdsudfordringer, har kommunens medarbejdere opnået et bedre kendskab og en fælles forståelse, både for familiernes komplekse problematikker, samt for kommunes andre afdelinger og fordelene ved at arbejde tværfagligt. Den helhedsorienterede indsats har ikke blot styrket det interne samarbejde, men ligeledes styrket kommunens samarbejde med eksterne partnere. Herudover viser en evaluering af indsatsen, at både de voksne og børnenes trivsel er forbedret, samt at særligt mødrenes kontakt til arbejdsmarkedet er forbedret. Læs hele VIVE og Oxford Researchs evaluering her: https://oxfordresearch.dk/publications/helhedsindsats-for-udsatte-familier-virkninger-og-erfaringer-med-indsats-i-gladsaxe-kommune-2016-2019/

4.5 Dokumentation og læring

Det er et gennemgående tema, at kommunerne har svært ved at dokumentere indsatserne – særligt ift. slutbrugerresultaterne og de evt. økonomiske gevinster. Konsekvensen af dette er, at potentielt lovende indsatser lukkes og at kommunerne ikke kan lære om og revidere deres indsatser, så de får bedre resultater. Der kan heller ikke afsættes midler til indsatserne, når man ikke kan sandsynliggøre eller dokumentere de økonomiske gevinster. Vores klare anbefaling er derfor, at evaluering, dokumentation og læring tænkes ind i designet af indsatsen fra starten af, og at der fokuseres skarpt på kommunens vidensbehov. Det er oftest lettest at dokumentere det uvæsentlige, hvilket bør undgås, da det blot bebyrder og frustrerer medarbejderne uden at skabe det nødvendige datagrundlag for systematisk læring og udvikling af indsatsen. Vi anbefaler et evalueringsdesign, der tager højde for målgruppens ofte meget begrænsede og langsomme udvikling via et adækvat progressionsmålingsredskab, således, at der kan måles resultater, selvom målgruppen ikke når de hårde slutmål (fx job, uddannelse mm.). Ligeledes anbefaler vi, at der im-

plementeres gennem iterative læringsloops, hvor ledelse og medarbejdere får indsigt i borgernes udvikling og får mulighed for at justere indsatsen i forlængelse heraf.

CASE:

Sådan udvikler Viborg Kommune helhedsorienterede indsatser til gavn for borgerne

I samarbejde med LEAD har Viborg Kommune udviklet en ny agil arbejdsmetode kaldet "SamLab" (forkortelse for sammenhængslaboratorium), der anvendes som en løftestang til at skabe nye resultater i relation til det strategiske mål om at skabe bedre sammenhæng for borgerne i mødet med kommunen. Ved at samle et agilt team bestående af de rette aktører med det rette mandat bliver samarbejdet på tværs af fagområder og organisering styrket markant, og der bliver skabt nye innovative løsninger på komplekse problemstillinger. I SamLab metoden 'spises elefanten i må iterative bidder' og indsatsen evalueres og justeres løbende. De første spørgsmål der er blevet arbejdet med i SamLab var: *"Hvordan sikrer vi en optimal og effektiv overgang for udsatte unge mellem familieområdet og voksenområdet?"* og *"Hvilke helhedsorienterede indsatser kan bidrage mest til, at Viborg Kommune øger antallet af praktikpladser og studiejobs til udsatte unge?* Læs hele casen her https://www.lederweb.dk/artikler/skab-mere-sammenhaeng-for-borgerne-ved-at-styrke-det-tvaergaaende-samarbejde/

Hvis der er behov for viden om de økonomiske konsekvenser af indsatsen – og det er ikke alle kommuner, der har dette behov – anbefaler vi, en tilgang, der dels tager udgangspunkt i en optælling af de cpr-konterede udgifter for samtlige borgere, og dels anvender analysemetoder fra SØM.

4.6 Forventninger til den kommende hovedlov

Et bredt flertal i Folketinget blev i december 2018 enige om principperne i en ny hovedlov, der skal samle indsatser fra love på beskæftigelses-, sundheds-, social- og undervisningsområdet. Aftalen fra 2018 handler om at forbedre rammerne for en helhedsorienteret indsats for borgere med komplekse problemer. Det betyder, at alle kommuner efter 2021 skal kunne tilbyde et sammenhængende forløb med udgangspunkt i én samlet udredning, én handleplan og gerne én indgang for borgere eller familier med mange indsatser og kontaktflader i kommunen. I skrivende stund er det stadig ikke klart, præcist hvordan hovedloven bliver udmøntet, hvad den indebærer og hvilke målgrupper, den kommer til at dække.

I interviewene med de kommunale direktører har vi spurgt om deres forventninger til hovedloven og udmeldingen har overordnet set været, at de håber, at den kan understøtte og lette de helhedsorienterede indsatser i kommunerne, men at de ikke forventer, at den kan løse alle de udfordringer, som er beskrevet i denne rapport.

Kommunerne oplever et administrativt problem med de helhedsorienterede indsatser, hvor sagsbehandlerne skal registrere i flere forskellige systemer og foretage administrativt arbejde inden for de forskellige lovgivninger. Flere kommuner giver udtryk for, at de håber, at hovedloven vil hjælpe på dette område:

"Lovgivningen er det helt store problem. Man laver en fælles plan for familien, men man skal stadig lave alt det administrative arbejde inden for hver lovgivning, som man normalt skal. Det giver dobbeltarbejde. Vi har store forhåbningen til den nye hovedlov." (Direktør).

Det er imidlertid også en erkendelse hos flere kommuner, at den nuværende lovgivning lang hen ad vejen muliggør helhedsorienterede indsatser, så længe der indsamles samtykke:

"Lovgivningen er til stede. der er intet, der forhindrer os, andet end data – vi skal bare have samtykke. Vi holder ikke vejret ift. den nye hovedlov – den handler mere om signaler, og måske noget om udveksling af data." (Direktør).

En stor andel af de kommuner, der har indgået i kortlægningen, har helhedsorienterede indsatser, der har fokus på hele familien – voksne såvel som børn – og her giver flere direktører udtryk for, at de ikke forventer, at den nye hovedlov vil dække over børneområdet og dermed ikke vil gøre det muligt at have én plan og én indgang for hele familien.

En direktør formulerer sine forventninger således:

"Den nye hovedlov går meget på voksenområdet, men ikke har medtænkt børneområdet. Det er superærgerligt – man burde tænke børn med. så anbefaling herfra er at tænke børn med. Man bør fravige proceskravene på børneområdet – for det er ikke det, der sikrer kvaliteten." (Direktør).

En direktør i en mellemstor kommune satte ord på sine forventninger til hovedloven, og de opsummerer meget godt de ovenstående pointer;

"Man skal arbejde i tre forskellige journalsystemer og registreringer mange steder. Det er et bureaukrati, der handler om borgers retssikkerhed. Jeg har ikke høje forhåbninger til hovedloven – nej... der bliver smallet mere og mere ind til meget specifikke målgrupper. Vi har fra starten sagt, at hvis man beder om samtykke, så har vi allerede i dag rigtig mange muligheder. Jeg er bekymret for, at den nye hovedlov bare lægger endnu et kompleksitetsniveau til. Vi har allerede i dag mulighed for at lave koordinererede planer." (Direktør).

På trods af at den nye hovedlov endnu ikke er præcist udarbejdet, kan landets kommuner med fordel fortsætte arbejdet med de helhedsorienterede indsatser. Som kortlægningen viser, har landets kommuner et stort fokus på området, og samtlige kommuner er motiveret for at udvikle og implementere nye og bedre indsatser. Dette kapitel har givet en introduktion til, hvilke indledende tanker kommunerne med fordel kan gør inden de endelige helhedsindsatser udarbejdes og implementeres. Som beskrevet, må kommunerne først og fremmest definere og kortlægge målgruppen for indsatsen, samt indsatsens målsætninger.

Vores erfaring viser, at udvikling, modning, afprøvning og implementering af helhedsorienterede indsatser tager tid, men at det indledende arbejde kan gøre en stor forskel i forhold til at skabe resultater og effekter for målgruppen på længere sigt. Her vil en praktisk implementeringsguide der bygger ovenpå eksisterende erfaringer og kortlægninger og giver kommunerne operationelle anbefalinger og viden til implementering af helhedsorienterede indsatser være et både efterspurgt og relevant beslutningsgrundlag for kommunerne.

Endelig vil det indledende arbejde, det politiske mandat og støtten fra den øverste ledelse, samt en løbende støtte til implementering have afgørende betydning for, at indsatserne forankres og skaber varige kulturændringer blandt nøglemedarbejderne.

5. Litteraturliste

Bourgon, J. og Dahl, K., 2017. *Den NY syntese for offentlig værdiskabelse.* København: Dansk Psykologisk Forlag.

Deloitte, 2017. *Helhedsindsats for udsatte familier. Evaluering*. Tilgængelig på: https://star.dk/media/6920/star_final_evaluering_af_helhedsindsats_for_udsatte_familier.pdf

Elmholdt, C., Fogsgaard, M. og Søndergaard, A., 2021. *Grænsekrydsende ledelse – byg bro til et smidigt tværgående samarbejde*. København: Dansk Psykologisk Forlag.

Ernst, C. og Chrobot-Mason, D., 2011. *Boundary Spanning Leadership.* New York: McGraw-Hill.

Fogsgaard, M. og Elmholdt C., 2016. Grænsekrydsende ledelse. I: *Dilemmaer i ledelse,* S. Frimann & H. Dauer Keller (red.). Aalborg: Aalborg Universitetsforlag.

Gittell, J., 2006. Relational coordination: Coordinating work through relationships of shared goals, shared knowledge and mutual respect. In: *Relational perspectives in organizational studies: a research companion*, O. Kyriakidou and M. F. Özbilgin. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited

IMPLEMENT Consulting Group, 2018. Integreret Velfærd. Skræddersyet indsats til udsatte borgere og familier. Tilgængelig på: https://implementconsultinggroup.com/dk/da/integreret-velfaerd/

Jakobsen, M. B., 2018. Helhedsorienterede sociale indsatser med fokus på handling og læring. I: *Helhedsorienteret socialt arbejde med udsatte familier*, A. M. Villumsen, (red.). København: Akademisk Forlag.

Jakobsen, M. B. & Hjelmar, U., 2018. Helhedsorienterede sociale indsatser med fokus på handling og læring. I: *Helhedsorienteret socialt arbejde med udsatte familier,* A. K. Villumsen. (red.). København: Akademisk Forlag

KORA og forfatterne, 2015. *Midtvejsevaluering af Sverigesprogrammet*. Tilgængelig på: https://www.vive.dk/media/pure/8491/2034464

KORA og forfatterne, 2017. *Slutevaluering af Herning Kommunes Sverigesprogram*. ISBN: 978-87-7488-971-7. Tilgængelig på: https://www.vive.dk/media/pure/8761/2038362

Krevi, 2011. *Den Svenske model. Et første nærbillede af den svenske praksis på området for udsatte børn og unge*. ISBN-nr.: 978-87-92258-77-9. Tilgængelig på: https://www.vive.dk/media/pure/9243/2051735

Ledelseskommissionen, 2017. Offentlige ledere og ledelse anno 2017. Samlet afrapportering fra Ledelseskommissionens spørgeskemaundersøgelse. Tilgængelig på: https://

ledelseskom.dk/files/media/documents/publikationer/offentlige_ledere_og_ledelse_anno_2017_-_samlet_afrapportering_fra_ledelseskommissionens_spoergeskemaundersoegelse_2017.pdf

Malmberg-Heimonen et al., 2019. *Helhetlig oppfølgning av lavinntektsfamilier- Slutrapport*. OsloMet Skriftserie 2019, nr. 10.

Nissen M. A. og Harder, M., 2018. Helhedsorienteret arbejde med udsatte familier. I: *Helhedsorienteret socialt arbejde med udsatte familier,* A. M. Villumsen, (red.). København: Akademisk Forlag.

Oxford Research, 2016. *Evaluering af helhedsindsats for familier.* Tilgængelig på: https://oxfordresearch.dk/publications/evaluering-af-helhedsindsats-for-familier/

Oxford Research, 2017. *Evaluering af 'Sammen om Familien'. En helhedsorienteret indsats for familier i Rødovre Kommune.* Tilgængelig på: *https://oxfordresearch.dk/wp-content/uploads/2020/10/Evaluering-af-Sammen-om-Familien.pdf*

VIVE og forfatterne, 2018. *Når udsatte borgere møder velfærdssystemet. Omfang, udgifter og dilemmaer.* ISBN 978-87-7119-566-8. Tilgængelig på: https://www.vive.dk/media/pure/10156/2119506

VIVE og forfatterne, 2019. *Én plan for en sammenhængende indsats sammen med borgeren – Midtvejsevaluering af et frikommuneforsøg (2016-2020).* e-ISBN: 978-87-7119-680-1. Tilgængelig på: https://www.vive.dk/media/pure/14128/3306255

VIVE & Oxford Research, 2020. *Helhedsindsats for udsatte familier – Virkninger og erfaringer med indsats i Gladsaxe Kommune 2016-19.* e-ISBN: 978-87-7119-814-0. Tilgængelig på: https://oxfordresearch.dk/wp-content/uploads/2020/08/Helhedsindsats-for-udsatte-familier.pdf

Væksthus for ledelse, 2016. *Relationel koordinering – ledelse af et effektivt samarbejde*. ISBN 978-87-93365-26-1. Tilgængelig på: https://www.lederweb.dk/media/1559/relationel-koordinering.pdf