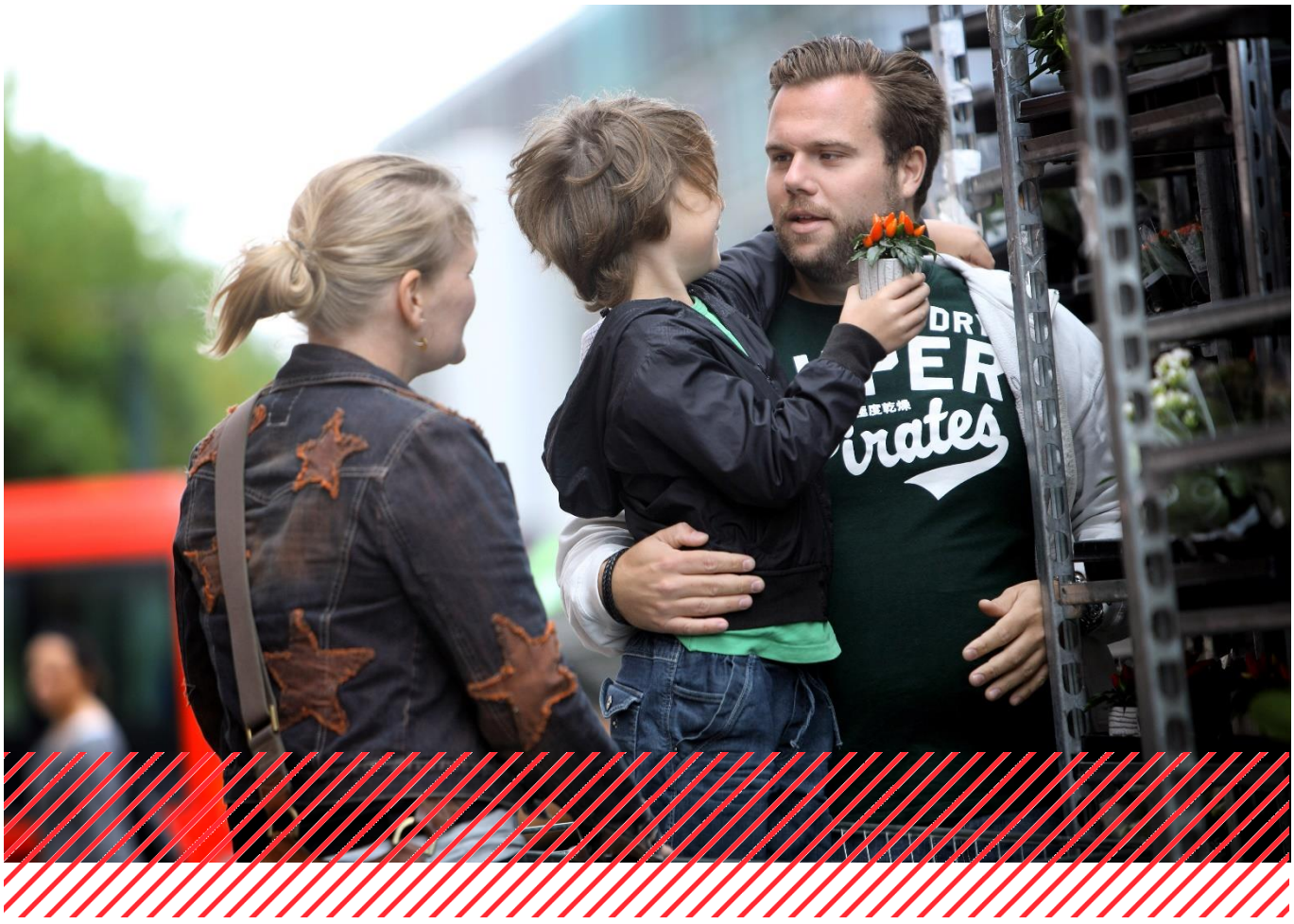
DET NATIONALE FORSKNINGS- OG ANALYSECENTER FOR VELFÆRD

Rapport

Økonomistyring af tværgående løsninger

Inspiration til kommunernes økonomistyring af tværgående løsninger målrettet udsatte familier



Marie Kjærgaard, Camilla T. Dalsgaard, Bo Panduro og Kasper Lemvigh

Økonomistyring af tværgående løsninger – Inspiration til kommunernes økonomistyring af tværgående løsninger målrettet udsatte familier

© VIVE og forfatterne, 2018

e-ISBN: 978-87-7119-574-3

Forsidefoto: Ole Bo Jensen
Projekt: 301085

VIVE – Viden til Velfærd
Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd
Herluf Trolles Gade 11, 1052 København K
www.vive.dk

VIVE blev etableret den 1. juli 2017 efter en fusion mellem KORA og SFI. Centeret er en uafhængig statslig institution, som skal levere viden, der bidrager til at udvikle velfærdssamfundet og den offentlige sektor. VIVE beskæftiger sig med de samme emneområder og typer af opgaver som de to hidtidige organisationer.

VIVEs publikationer kan frit citeres med tydelig kildeangivelse.

Forord

Partnerskabet om kommunal økonomistyring mellem regeringen og KL har bedt VIVE om at udarbejde en analyse af økonomistyringen af tværgående løsninger.

Analysen af økonomistyring af tværgående løsninger er den fjerde i en række af analyser, som udgør et samlet økonomistyringsprogram initieret af partnerskabet. I maj 2017 blev den første analyse i økonomistyringsprogrammet, "Kommunernes Økonomistyring 2016" (KORA, 2017), offentliggjort. Den anden og tredje analyse i programmet omhandler økonomistyring af henholdsvis det specialiserede børneområde og specialundervisning i folkeskolen. Den femte analyse i rækken er under udarbejdelse og omhandler økonomistyringen af det specialiserede voksenområde.

Formålet med denne analyse er at indsamle viden om, hvordan fem kommuner har igangsat og tilrettelagt økonomistyringen af tværgående løsninger. På baggrund af de fem kommuners erfaringer peger analysen på mulig inspiration til andre kommuner, der gerne vil i gang med og eventuelt videreudvikle økonomistyringen af tværgående løsninger. Den undersøgte praksis bærer præg af, at kommunerne er i en udviklingsproces, hvor ingen af de undersøgte tværgående løsninger har været i gang i mere end to år. Dette har betydning for graden af sikkerhed i undersøgelsens konklusioner.

Vi vil gerne takke de fem kommuner – Albertslund, Assens, Furesø, Helsingør og Høje-Taastrup Kommuner – som har deltaget i projektet. Deres velvillige deltagelse har været en forudsætning for rapportens tilblivelse. VIVE er alene ansvarlig for analysens resultater.

Vibeke Normann Andersen
Forsknings- og analysechef for VIVE Styring og Ledelse
2018

Indhold

Sammenfatning 5
Seks fokuspunkter i økonomistyring af tværgående løsninger 6
1 Baggrund, formål og metode 14
1.1 Formål og undersøgelsesspørgsmål 14
1.2 Kort om analysedesign og metode 15
1.3 Analysens genstandsfelt 16
1.4 Deltagerkommunernes tværgående løsninger 18
2 Politikker og strategier 21
2.1 Konklusioner og inspirationspunkter 21
2.2 Strategisk og politisk forankring 21
2.3 Tværgående strategiers indhold 22
3 Organisering 25
3.1 Konklusioner og inspirationspunkter 25
3.2 Størrelsen af de tværgående løsninger 26
3.3 Organisatorisk og ledelsesmæssig forankring 28
3.4 Udvælgelse af familier til at indgå i den tværgående løsning 36
4 Økonomistyringsprincipper 39
4.1 Konklusioner og inspirationspunkter 39
4.2 Visitationskompetence og betalingsforpligtelse 40
4.3 Visitationsprincipper og relation til "almindelig" sagsbehandling 44
5 Budgetlægning 46
5.1 Konklusioner og inspirationspunkter 46
5.2 Budgettet for den tværgående løsning 47
5.3 Effektiviseringskrav knyttet til den tværgående løsning 49
5.4 Udgift og gevinst på tværs af sektorområder og over tid 50
6 Økonomiopfølgning og styringsinformation 54
6.1 Konklusioner og inspirationspunkter 54
6.2 Budgetopfølgning, prognoser og styringsinformation 55
6.3 Kobling til almindelig budgetopfølgning og øvrig opfølgning i kommunen 58
Bilag 1 Kommunebeskrivelser 59
Albertslund Kommune 59
Assens Kommune 66
Furesø Kommune 73
Helsingør Kommune 81
Høje-Taastrup Kommune 86
Bilag 2 Uddybende om data og metode 93
Litteratur 102

Sammenfatning

I de senere år har der været et stigende ønske fra kommuner og regeringen om at tilrettelægge indsatser til borgere med mange kontaktpunkter til det offentlige på en måde, som sigter mod fx at skabe én indgang til kommunen, bl.a. ved at tilknytte én koordinerende kontaktperson til en borger eller familie. Dette ønske er fra regeringens side blandt andet udtrykt ved igangsættelsen af "Sammenhængsreformen". Fra kommunernes side ses ønsket om tværgående løsninger eksempelvis udmøntet i frikommunenetværket "Én plan for en sammenhængende indsats sammen med borgeren", ligesom mange af landets øvrige kommuner er i gang med eller begyndt på at arbejde med at tilrettelægge løsninger, der sigter mod at nedbryde skel mellem sektorområder, med henblik på at kunne tilbyde borgeren en mere sammenhængende indsats. Når man i kommunerne arbejder med tværgående løsninger, er det, fordi man har en forventning om, at når indsatser er tilrettelagt, så det skaber sammenhæng for borgeren, giver det også en større effekt for den enkelte borger.

Løsninger, der går på tværs af sektorområder i en kommune, er typisk finansieret af midler fra flere budgetansvarsområder. Det kan udfordre den almindelige kommunale økonomistyring, hvor politikerne bevilger penge på politik- eller udvalgsniveau, og man følger op på budgetoverholdelse på de enkelte sektorområder, hvor visitationskompetence til og betalingsforpligtelse for indsatser typisk er samlet under én budgetansvarlig fagchef. Desuden vil mange tværgående indsatser indeholde et investeringsperspektiv, hvor det kan være nødvendigt at investere ekstra ressourcer i borgere i en periode for at opnå en forbedring af deres livssituation og færre udgifter på længere sigt. Investeringsperspektivet er en særlig økonomistyringsmæssig udfordring i tværgående løsninger, idet ekstra ressourcer kan skulle investeres på ét sektorområde, for at der kan opnås faglige virkninger og reducerede udgifter på et andet sektorområde, evt. på et senere tidspunkt.

Der eksisterer imidlertid kun i begrænset omfang viden om, hvordan kommunerne tilrettelægger økonomistyringen af tværgående løsninger. Det bidrager denne analyse med. Analysen er forankret i partnerskabet om kommunal økonomistyring mellem regeringen og KL. Konkret er analysen forankret i en styregruppe bestående af repræsentanter fra Økonomi- og Indenrigsministeriet, KL, Moderniseringsstyrelsen, Beskæftigelsesministeriet samt Børne- og Socialministeriet.

Der indgår fem kommuner i analysen, som alle i større eller mindre omfang har erfaring med at arbejde med tværgående løsninger. Det drejer sig om Høje-Taastrup, Furesø, Helsingør, Assens og Albertslund Kommuner. Grundlaget for kommuneudvælgelsen medfører, at analysens resultater må betragtes som en systematisk gennemgang af forskellige praksisformer. Analysen kan således ikke entydigt pege på den bedste økonomistyringspraksis, men snarere på, hvilke forhold der er væsentlige at være opmærksom på for at opnå en god økonomistyring af tværgående løsninger.

Formålet med analysen er at give landets kommuner inspiration til, hvordan de kan komme i gang med eller videreudvikle deres økonomistyring af løsninger, der går på tværs af budgetansvarsområder. Mere konkret undersøger analysen følgende tre spørgsmål:

1. Hvilke udfordringer har kommunerne (haft) i forhold til økonomistyring af tværgående løsninger?
2. Hvad kendetegner deltagerkommunernes nuværende økonomistyring af løsninger, der går på tværs af flere budgetansvarsområder, herunder hvilke forskelle og ligheder der er mellem deltagerkommunerne?
3. Hvordan kan deltagerkommunernes økonomistyringspraksis inspirere andre kommuner til at komme i gang med eller videreudvikle deres økonomistyring af tværgående løsninger?

Boks 1 Genstandsfelt: Økonomistyring af tværgående løsninger målrettet udsatte familier

Tværgående løsninger er opgaveløsninger, der går på tværs af sektor- og budgetansvarsområder og dermed "bryder" med kommunens almindelige organisering. I undersøgelsen er de involverede sektorområder beskæftigelsesområdet og områderne for udsatte børn, unge og voksne.

Udsatte familier er familier med en eller flere voksne samt et eller flere børn, der modtager indsatser eller ydelser fra flere forskellige forvaltninger i kommunen. I fire deltagerkommuner retter den undersøgte tværgående indsats sig mod udsatte familier, mens den i en enkelt deltagerkommune i udgangspunktet retter sig mod udsatte voksne borgere og i mindre grad mod udsatte familier. Dette vurderes ikke at være afgørende for anvendeligheden af kommunens erfaringer.

Økonomistyring forstås bredt i denne sammenhæng, og analysen inddrager derfor så vidt muligt både ressourcestyring, aktivitetsbaseret økonomistyring og resultatbaseret økonomistyring. Dog er hovedvægten i undersøgelsen på ressourcestyring, da deltagerkommunerne er kommet længere med denne del af den økonomiske styring, end de er med aktivitets- og resultatbaseret økonomistyring.

Da mange danske kommuner enten er i en opstartsfase eller ikke er begyndt på at arbejde med tværgående løsninger, har undersøgelsen særligt fokus på, hvordan man kan påbegynde arbejdet med økonomistyring af tværgående løsninger. Det er dog også søgt afdækket, hvordan deltagerkommunerne forventer, at deres praksis vil fungere, når løsningen eventuelt skaleres op til at omfatte flere borgere eller familier end den nuværende løsning.

Analysen er afgrænset til at komme med inspiration til, hvad kommunerne selv kan gøre for at indrette deres økonomistyring af tværgående løsninger fornuftigt under de nugældende lovgivningsmæssige rammer. Det er således ikke en del af undersøgelsen at komme med forslag til ændringer af kommunernes overordnede rammevilkår.

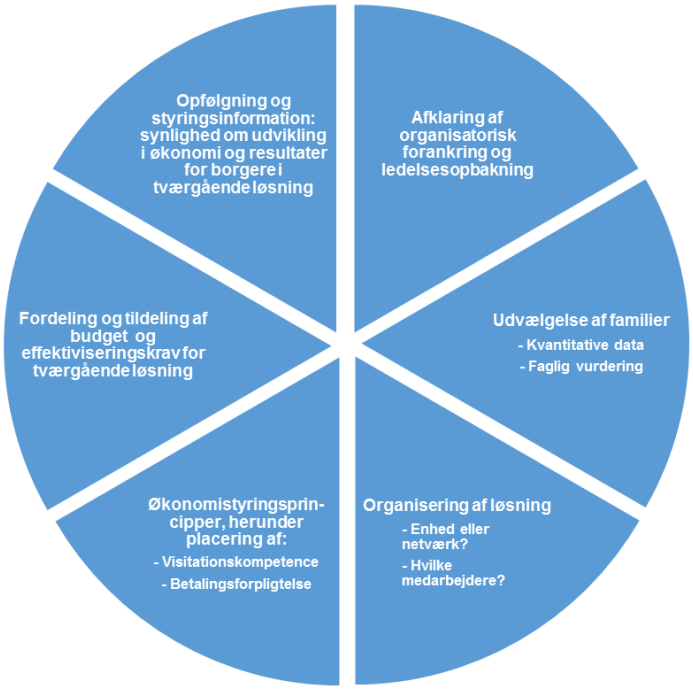
I det følgende præsenteres analysens konklusioner vedrørende kendetegn for deltagerkommunernes økonomistyring af tværgående løsninger, samt hvilke forskelle og ligheder der er mellem deltagerkommunerne. I forlængelse heraf gennemgås inspirationspunkter til igangsættelse, tilrettelæggelse og videreudvikling af økonomistyring af tværgående løsninger. Inden resultaterne af analysen præsenteres, skal det bemærkes, at deltagerkommunernes erfaringsgrundlag er meget forskellige. I nogle af deltagerkommunerne er løsningerne allerede relativt omfattende, mens andre kommuner forventer en opskalering. Ingen deltagerkommuner har dog ved undersøgelsens gennemførelse haft den undersøgte tværgående løsning i gang i mere end to år. Dette er væsentligt i forhold til graden af sikkerhed i undersøgelsens konklusioner.

Seks fokuspunkter i økonomistyring af tværgående løsninger

Der er både forskelle og ligheder i deltagerkommunernes praksis. Et fællestræk er, at kommunerne i forbindelse med den tværgående løsning har taget stilling til en række forhold. Analysen peger på baggrund af disse forhold på seks fokuspunkter for igangsættelse, tilrettelæggelse og videreudvikling af kommunernes økonomistyring af tværgående løsninger. De seks fokuspunkter, som uddybes nedenfor, kan med fordel ses i sammenhæng, når man i den enkelte kommune gør sig overvejelser om at påbegynde eller arbejde videre med styringen af opgaveløsninger, der går på tværs af budgetansvarsområder. Udvælgelsen af fokuspunkter er baseret på en vurdering af, hvilke dele af økonomistyringen af tværgående løsninger de fem deltagerkommuner har arbejdet mest med og dermed finder væsentlige. Kommunerne kan således med fordel overveje 1) valg og indretning af den

politiske og ledelsesmæssige forankring af løsningen på tværs af sektorområder, 2) udvælgelse af familier til at indgå i indsatsen, 3) organisering af det tværgående arbejde, 4) økonomistyringsprincipper for den tværgående løsning, samt 5) løsningens budget og 6) opfølgning på økonomien i løsningen, jf. figuren nedenfor.

Økonomistyringsmæssige fokuspunkter ved igangsættelse og videreudvikling af tværgående løsninger



Fokuspunkt 1. Politisk og ledelsesmæssig forankring

I alle fem deltagerkommuner har den tværgående løsning en forankring i eller kobling til en overordnet strategi i kommunen. Alle fem deltagerkommuner har en politisk godkendt tværgående løsning, dog har én kommune endnu ikke implementeret løsningen. Analysen peger på, at det er **vigtigt at sikre politisk opbakning og politisk vedtagelse af den tværgående løsning**. Forankring af den tværgående løsning i en af kommunens overordnede strategier, samt selvstændig politisk godkendelse af løsningen, kan således være væsentlig for at sikre tilstrækkeligt politisk fokus på det tværgående arbejde. I forhold til de tværgående løsninger kan det være særligt vigtigt, at der er politisk opbakning til arbejdet, da løsningerne netop går på tværs af almindelige organisatoriske skel både på administrativt og politisk niveau. Dermed vil der i en tværgående løsning også typisk blive trukket på bevillinger fra flere politiske udvalg.

Derudover er det kendetegnende for de tværgående løsninger, at der i mange tilfælde ikke findes skriftlige retningslinjer for alle procedurer og fremgangsmåder. Udviklingen af sådanne beskrivelser sker i flere af kommunerne sideløbende med afprøvningen af løsningen. Derudover peger analysen i retning af, at det kan være hensigtsmæssigt at have **politisk fastsatte rammer med et vist administrativt frirum til at udvikle den tværgående løsning**. I en indledende fase vil det administrative frirum give mulighed for at afprøve forskellige arbejdsmetoder og sagsgange, således at den tværgående løsning ikke låses fast på en retning, der senere kan vise sig at skulle justeres.

Der kan være udfordringer forbundet med, at tværgående løsninger går på tværs af direktørers og fagchefers budgetansvarsområder. I forhold til økonomistyringen kan det være en udfordring, hvis ét direktør- eller fagchefområde bidrager med forholdsvis mange ressourcer til en tværgående løsning, mens et andet område i højere grad opnår gevinster eller reducerede udgifter som følge af den prioritering af indsatser til familierne, der indgår i den tværgående løsning. Hvis det er muligt at bevilge indsatser i den tværgående løsning, der trækker på budgetter fra forskellige sektorområder, vil det også kræve accept fra de involverede direktører eller fagchefer, at der på deres område er udgifter til indsatser, som medarbejdere på andre områder har bevilget.

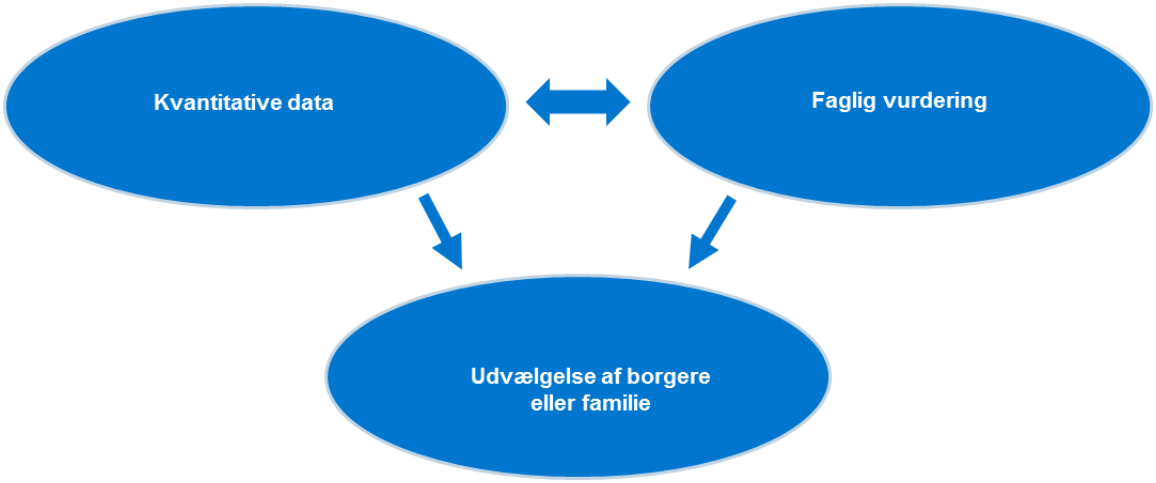
I fire deltagerkommuner går den tværgående løsning på tværs af to direktørområder, mens den i én kommune går på tværs af to vicedirektørområder, men er samlet under én direktør. I fire deltagerkommuner udgør beskæftigelsesområdet og området for udsatte børn og unge de primære sektorområder i løsningen, mens de i én kommune udgøres af beskæftigelsesområdet og området for udsatte voksne. Kommunerne har ikke oplevet store udfordringer ved, at løsningen går på tværs af direktørområder. Netop den ledelsesmæssige forankring og koordineringen på tværs af direktører og fagchefer har dog været et væsentligt fokuspunkt for kommunerne inden igangsættelse af løsningen. Således peger erfaringerne fra deltagerkommunerne i retning af, at man med fordel kan sikre en **entydig forankring af den tværgående løsning i direktionen**. Det kan være hos én samlende direktør eller i en gruppe af direktører, der arbejder tæt sammen og er enige om at prioritere det tværgående arbejde. Derudover peger analysen på, at deltagerkommunerne har haft gode erfaringer med at etablere et **fast mødeforum for de fagchefer, der har budgetansvar for de sektorområder**, der er involveret i de tværgående løsninger. Forummet kan suppleres med en fagperson eller leder fra den tværgående løsning samt en økonomikonsulent. Forummet skal sikre tværgående koordinering i form af hurtig afklaring af bevilling og betaling af særligt omfangsrige indsatser, drøftelse af aktivitets- og økonomiopfølgning, afklaring af principielle problemstillinger samt fælles faglig forståelse på tværs af sektorområder. Da et sådant fagchefforum kan være ressourcekrævende og give anledning til flaskehalse, kan man overveje at supplere det med en fast mødekadence eller **tæt løbende koordinering mellem ledere** på niveauet under fagcheferne.

Fokuspunkt 2. Udvælgelse af familier eller borgere til at indgå i tværgående indsats

Kommuner, der ønsker at igangsætte en tværgående løsning skal tage stilling til, hvilke familier eller borgere der skal have tilbuddet om at indgå i indsatsen. I denne proces er det centralt at overveje, i hvilken grad man skal inddrage kvantitative data i udvælgelsen, og i hvilket omfang udvælgelsen skal være baseret på en faglig vurdering. Deltagerkommunerne har i forskellig grad anvendt de to typer af udvælgelsesgrundlag for at identificere familier til at indgå i den tværgående indsats. Der er dog i alle deltagerkommuner opsat faste kriterier for, hvilke familier der kan indgå, fx ved at familierne skal have sager på mindst to sektorområder. Endelig er det i alle deltagerkommunerne en betingelse, at familierne er motiverede for at deltage i den tværgående indsats.

Analysen peger i retning af, at det i udvælgelsen af familier kan være relevant at søge en **vekselvirkning mellem kvantitative data og faglige vurderinger**. For eksempel har en datadrevet proces i nogle af deltagerkommunerne styrket bevidstheden om, hvilke borgersegmenter der kan være relevante i kommunens tværgående løsning. Samtidig kan de faglige vurderinger medvirke til, at der udvælges familier, der på den ene side har tilstrækkeligt komplekse problemstillinger til, at de forventes at kunne have gavn af en tværgående indsats, men hvor problemstillingerne på den anden side ikke er så komplekse, at der først vil være perspektiv i indsatsen på meget lang sigt. Vekselvirkningen er illustreret i figuren nedenfor.

Udvælgelse af borgere i vekselvirkning mellem kvantitative data og faglig vurdering



Fokuspunkt 3. Organisering af løsning

Kommuner, der ønsker at igangsætte en tværgående løsning, vil også have behov for at tage stilling til organiseringen af de tværgående løsninger. Ud fra praksis i de fem deltagerkommuner er der identificeret to overordnede organiseringsformer, nemlig enhedsorganisering og netværksorganisering. Tre af deltagerkommunerne har organiseret deres tværgående løsninger i en selvstændig enhed, hvor de medarbejdere, der arbejder på tværs af fagområder, er fysisk placeret sammen under en fælles leder. To deltagerkommuner har eller planlægger en netværksorganisering, hvor medarbejderne fysisk er placeret inden for de almindelige kommunale sektorområder og refererer til hver deres leder eller fagchef på disse områder.

Undersøgelsen giver ikke basis for at konkludere, at den ene af disse to typer af organisering giver bedre økonomistyring end den anden. Derimod kan der være økonomistyringsmæssige **fordele og ulemper ved såvel netværksorganisering som enhedsorganisering.**

Deltagerkommunernes erfaringer tyder således på, at **netværksorganisering** er enkel at etablere, ligesom sagsbehandlernes faglige specialisering kan opretholdes via tilknytningen til et fagligt miljø i sektorområdet. Desuden understøtter netværksorganisering ressourcestyring, da visitationskompetence og betalingsforpligtelse forbliver samlet på sektorområderne. Dermed understøtter netværksorganisering også aktivitets- og resultatbaseret økonomistyring *på de eksisterende* sektorområder. Resultat- og aktivitetsbaseret økonomistyring *af den tværgående løsning* vanskeliggøres dog af, at udgifter, aktiviteter og resultater er spredt ud på de enkelte områder. Omvendt kan **enhedsorganisering** ifølge deltagerkommunerne fremme tværfaglig nytænkning og samarbejde, da sagsbehandlerne arbejder fysisk sammen i en selvstændig enhed frem for at være spredt. Desuden kan det give hurtigere sagsbehandling og være med til at sikre, at den optimale tværgående indsats iværksættes. Enhedsorganisering kan vanskeliggøre ressourcestyring, hvis visitationskompetence og betalingsforpligtelse er adskilt. Hvis enhedsorganiseringen ledsages af et selvstændigt budget til enheden, kan det dog understøtte både ressourcestyring og resultatbaseret økonomistyring.

Perspektiverende kan det bemærkes, at man som alternativ til netværks- og enhedsorganisering kan forestille sig oprettelse af et nyt, selvstændigt budgetansvarsområde, der varetager arbejdet med tværgående løsninger. Da ingen af deltagerkommunerne har valgt denne organiseringsform, giver analysen dog ikke datamæssigt belæg for at pege på fordele og ulemper herved. Oprettelsen

af et nyt budgetansvarsområde må dog teoretisk forventes at have både fordele og ulemper. Eksempelvis vil visitationskompetence og betalingsforpligtelse for den tværgående løsning være samlet, hvilket må forventes at kunne understøtte både ressourcestyring samt aktivitets- og resultatbaseret økonomistyring. Dog kan der under de på analysetidspunktet gældende rammevilkår være lovgivningsmæssige og konteringsmæssige udfordringer ved at samle sagsbehandling efter flere lovgivninger i et nyt budgetansvarsområde, ligesom der kan opstå nye snitflader til de sektorområder, der arbejder med den 'almindelige sagsbehandling' efter de forskellige lovgivninger i forhold til borgere, der ikke kræver tværgående løsninger.

Ud over forskelle i organisering er deltagerkommunernes tværgående løsninger **forskellige i størrelse**, både hvad angår antallet af familier eller borgere, antallet af medarbejdere og økonomien, jf. tabellen nedenfor.

Størrelsen af tværgående løsning i de fem deltagerkommuner

	Minimum	Maksimum
Antal familier eller borgere	12 familier	100 familier
Økonomi	6 mio. kr.	40 mio. kr.
Antal ansatte	2	14

Note: Størrelsen er ikke fuldt sammenlignelig men afhænger af, hvordan den konkrete kommune har valgt at afgrænse den tværgående løsning. Der er derudover ikke nødvendigvis kommunesammenfald på de tre størrelsesparametre.

Størrelsesforskellene skyldes naturligvis målgruppens størrelse, men også forskelle i, hvilke typer af medarbejdere der er tilknyttet den tværgående løsning. I to deltagerkommuner er der således ansat både sagsbehandlere og udførere, fx familiebehandlere, i den tværgående løsning. Dermed kan den sociale indsats til familierne både bevilges og udføres af medarbejdere i den tværgående løsning. I to andre deltagerkommuner er der alene sagsbehandlere tilknyttet eller ansat i den tværgående løsning. Kommuner, der vil i gang med en tværgående løsning, skal **tage stilling til, hvilke medarbejdere der skal arbejde i den tværgående løsning**. I den forbindelse kan de med fordel overveje, om der udelukkende skal være tilknyttet sagsbehandlere, eller om der også skal tilknyttes udførende medarbejdere til levering af visse af indsatserne.

Fokuspunkt 4: Økonomistyringsprincipper

Analysen peger på, at en central del af økonomistyringen af tværgående løsninger er at **skabe klarhed om placeringen af visitationskompetencen og betalingsforpligtelsen for indsatserne**. Hvis indsatser ikke bevilges og betales inden for samme budgetramme, kan det være vanskeligt at sikre ressourcestyring gennem de eksisterende økonomistyringsprincipper, fordi man inden for ét sektorområde kan bevilge indsatser, som et andet sektorområde skal betale for. Dermed svækkes det samlede overblik over udgifterne og incitamentet til ressourcebevidsthed, alt andet lige. I så tilfælde kan det være nødvendigt med kompenserende tiltag, der bidrager til at sikre kontrol med udgifterne. Desuden kan det være vanskeligt at sikre sammenhæng mellem udgifter, aktiviteter og resultater, hvis udgifterne ligger ét sted og aktiviteter eller resultater et andet sted i kommunens opfølgning. Selv hvis visitationskompetence og betalingsforpligtelse fastholdes på sektorområderne, er der dog økonomistyringsmæssigt behov for at skabe sammenhæng mellem *de tværgående* udgifter, aktiviteter og resultater.

Visitationskompetencen henholdsvis betalingsforpligtelsen kan ligge hos den tværgående løsning, på de enkelte sektorområder eller med en delt placering. Organiseringen af den tværgående løsning har en sammenhæng med økonomistyringsmodellerne i de fem deltagerkommuner. Således er både visitationskompetence og betalingsforpligtelse placeret på de almindelige sektorområder i de

to deltagerkommuner med netværksorganisering. I de tre deltagerkommuner med enhedsorganisering ligger visitationskompetencen helt eller delvist i den tværgående enhed, mens betalingsforpligtelsen typisk er placeret på sektorområderne eller delt mellem den tværgående enhed og de almindelige sektorområder.

Visitationskompetence og betalingsforpligtelse er således samlet i de netværksorganiserede deltagerkommuner og helt eller delvist adskilt i de tre enhedsorganiserede deltagerkommuner. Hvis visitationskompetencen og betalingsforpligtelsen er adskilt, peger analysen på, at kommunen med fordel kan overveje kompenserende tiltag for at sikre økonomistyringen. **Adskilt visitationskompetence og betalingsforpligtelse kræver** altså **særlige økonomistyringsmodeller for tværgående løsninger.** Disse kan eksempelvis være:

- Loft over visitationskompetencen i form af beløbsgrænser med henblik på at sikre koordination mellem sektorområder ved dyrere indsatser
- Fast model for koordination mellem den tværgående løsning og de relevante sektorområder, fx i form af faste mødekadencer mellem den tværgående løsning og fagchefer eller teamledere på sektorområderne
- Etablering af en model, som fastlægger fordelingen af betalingsforpligtelsen mellem sektorområder i forskellige tværgående indsatser på forhånd
- Etablering af en model til tæt opfølgning på løsningens indsatser, jf. også fokuspunkt 6.

To af de enhedsorganiserede kommuner har derudover etableret et særskilt budget for den tværgående enhed, netop for at samle visitationskompetence og betalingsforpligtelse i den tværgående løsning og dermed understøtte ressourcestyringen. Herved understøttes også sammenkoblingen mellem indsatsernes økonomi og effekter, dvs. den resultatbaserede økonomistyring.

Hvis visitationskompetencen er placeret i en tværgående enhed, men indsatsen skal udføres af personer eller institutioner uden for enheden, kan der opstå behov for **særligt fokus på koordination af kapacitetsbegrænsede indsatser** mellem den tværgående løsning og sektorområderne. Eksemplerne fra deltagerkommunerne peger på faste bilaterale møder mellem lederen af den tværgående enhed og de relevante fagchefer og teamledere eller en tæt løbende dialog, fx i form af fast styringsinformation om den tværgående løsnings ressourcetræk på disse indsatser.

Fokuspunkt 5. Budgetlægning og effektiviseringskrav

For at kunne styre udgifterne og foretage økonomisk opfølgning er det væsentligt at overveje, hvilke ressourcer den tværgående løsning har til rådighed, og hvordan der trækkes på disse ressourcer. Desuden er det relevant, at udgifterne kan kobles til aktiviteter (for at muliggøre aktivitetsbaseret økonomistyring) og ideelt set også til, hvilke resultater man opnår for de involverede borgere eller familier (resultatbaseret økonomistyring). Erfaringerne fra deltagerkommunerne viser da også, at man skal **overveje tildeling og fordeling af budget til den tværgående løsning**.

Det er VIVEs indtryk, at deltagerkommunerne har haft visse udfordringer med at finde en tilfredsstillende model for budgetlægningen. I to deltagerkommuner er der et selvstændigt budget til en tværgående enhed, der dog ikke dækker samtlige udgifter til familierne i indsatsen. I tre deltagerkommuner er der ikke (planer om) et selvstændigt budget til den tværgående løsning.

Det er ikke muligt ud fra analysen at pege entydigt på, om en tværgående løsning med fordel kan have sit eget særskilte budget. Det synes dog **væsentligt at have klarhed over størrelsen af det samlede ressourcetræk** knyttet til familierne i den tværgående løsning og at have en model for

træk på budgettet, som der er principiel enighed om blandt de involverede budgetansvarlige fagchefer. Derudover er det ifølge deltagerkommunerne væsentligt at kunne følge op på ressourcetrækket.

Desuden er det vigtigt at kunne koble udgifterne til resultater ved opfølgning på målsætninger for indsatsen, jf. også fokuspunkt 6. I alle fem deltagerkommuner er det således et væsentligt formål med iværksættelse af den tværgående løsning at opnå en bedre virkning for familierne end ved de hidtidige løsninger. Løsningen er koblet til et **økonomisk effektiviseringskrav i fire ud af fem kommuner**. Effektiviseringskravene er i tre af kommunerne fordelt til de involverede sektorområder, men der kan ikke konstateres en gennemgående fordelingsregel på tværs af kommunerne, ligesom der ikke er en entydig sammenhæng mellem effektiviseringskravets størrelse og omfanget af den tværgående løsning.

Tværgående løsninger kan medføre udgiftsforskydninger mellem sektorområder. Der kan ske forskydninger i udgifterne til de aktiviteter, der iværksættes eller afbrydes i forbindelse med den tværgående løsning, ligesom der kan ske udgiftsforskydninger som følge af resultater af de iværksatte aktiviteter, fx at flere borgere kommer i job. Dette kan give økonomistyringsmæssige udfordringer, da de sektorområder, der bidrager mest til løsningen, ikke nødvendigvis profiterer mest af de økonomiske gevinster af en tværgående løsning. Deltagerkommunerne er opmærksomme på, at udgifter til og gevinster af den tværgående løsning ikke nødvendigvis er ligeligt fordelt mellem sektorområder. Erfaringerne fra deltagerkommunerne indikerer dog, at **tværgående løsninger kan iværksættes, uden at der indledningsvist er overblik over fordeling af udgifter og gevinster på sektorområder**. Det er VIVEs indtryk, at dette er tilfældet, fordi de tværgående løsninger ikke er langt i implementeringen, og der er tale om relativt små beløb i løsningernes nuværende skala. Dog kan det være væsentligt at opgøre fordelingen på længere sigt, ved en opskalering af antallet af familier i løsningen, ved en forøgelse af de tilknyttede effektiviseringskrav eller ved en stærk skævhed i fordelingen af udgifter og gevinster.

Derudover vil tværgående indsatser til en udsat borgergruppe i kommunen ofte indeholde et investeringselement, hvor man intensiverer eller omlægger indsatsen for at skabe en varig forbedring af borgerens situation, der samtidig reducerer kommunens udgifter. En måde at arbejde med investeringstankegangen på er at anvende business cases, hvor man estimerer udgifter og gevinster ved en given indsats. Deltagerkommunerne oplever dog udfordringer ved at lave retvisende business cases på den forventede effekt af at investere i en tværgående løsning. Derimod peger deres erfaringer på, at der med fordel kan anvendes pilotprojekter til at afprøve faglige og økonomistyringsmæssige modeller samt til at vurdere den forventede økonomiske effekt af tværgående indsatser.

Desuden peger deltagerkommunerne på, at man kan **bruge en opgørelse af det reelle forbrug som baggrund for budgetlægning eller omfordeling af midler**. Således kan man med fordel opgøre, hvordan udgifter til og gevinster af den tværgående løsning reelt er fordelt på de involverede sektorområder i det eller de første år. Denne viden kan blandt andet bruges til at omfordele midler mellem områder eller til i efterfølgende år at lægge et erfaringsbaseret budget, der tager højde for den reelle fordeling af udgifter og gevinster som følge af den tværgående løsning.

Fokuspunkt 6. Økonomiopfølgning og styringsinformation

Da tværgående løsninger afstedkommer indsatser og ressourcetræk på flere sektorområder, er der brug for en økonomiopfølgning, der også går på tværs af sektorområder. Der er forskel på de tværgående opfølgningsmodeller, som deltagerkommunerne har implementeret eller planlagt. Et fællestræk er dog, at de tværgående løsningers

økonomi som udgangspunkt ikke er synlig i kommunernes almindelige budgetopfølgning på sektorområderne. Én deltagerkommune har en fungerende model til økonomiopfølgning på den tværgående løsning, tre deltagerkommuner planlægger implementering af økonomiopfølgning, mens én deltagerkommune har et eksternt konsulentfirma til at evaluere bl.a. den økonomiske effekt af den tværgående løsning.

Analysen peger på, at det er **væsentligt at etablere en økonomisk opfølgning og styringsinformation for den tværgående løsning** – både for at kunne følge og styre udgifterne til indsatserne og vurdere effekterne heraf. Opfølgningen spiller en særlig rolle for den tværgående økonomistyring i flere henseender. Ved adskilt visitationskompetence og betalingsforpligtelse er der behov for information om ressourcetræk på tværs af sektorområder, så der skabes sammenhæng mellem (de spredte) udgifter på den ene side og (de samlede) tværgående aktiviteter og resultater på den anden side. I tilfælde, hvor visitationskompetence og betalingsforpligtelse fastholdes samlet på sektorområderne, er der økonomistyringsmæssigt behov for at skabe sammenhæng mellem (de spredte) udgifter, aktiviteter og resultater, set i et tværgående perspektiv.

I forlængelse heraf peger analysen på, at kommunerne med fordel kan **etablere et overblik over de samlede udgifter til de familier eller borgere**, der er omfattet af en tværgående løsning. Overblikket kan bruges **som grundlag for en systematisk økonomiopfølgning på indsatserne i den tværgående løsning**, der skaber synlighed om og transparens i familiernes samlede ressourcetræk på tværs af sektorområder og desuden gør det muligt at følge udviklingen i udgifterne til familierne.

I og med at løsningerne er tværgående, er det nødvendigt at følge de enkelte familiers eller borgeres samlede ressourcetræk på tværs af sektorområder. Det kan være vanskeligt, fordi den autoriserede kontoplan følger de almindelige sektorområder og dermed ikke understøtter et tværgående perspektiv i opfølgningen. Deltagerkommunernes erfaringer viser i stedet, at man **med fordel kan følge op på CPR-registrerede udgifter, selvom disse ikke inkluderer samtlige udgifter** til de pågældende borgere. Med udgangspunkt i deltagerkommunernes erfaringer kan en lidt mindre præcis opfølgning således være tilstrækkelig.

Derudover er der blandt deltagerkommunerne enighed om, at det er **væsentligt at kunne identificere borgere og familier** i de tværgående løsninger i forskellige it-systemer, med henblik på at kunne følge op på økonomi, aktivitet og progression. Der er forskellige vurderinger af, hvor store udfordringer der er ved at indhente og sammenkøre data fra forskellige sektorområder og it-systemer. Deltagerkommunernes vurdering er dog, at det er muligt, om end i nogle tilfælde teknisk vanskeligt, at foretage en kobling af data. Desuden kræver det samtykke fra familierne eller borgerne.

Ud over den økonomiske opfølgning er det i deltagerkommunerne ambitionen at kunne følge op på faglig udvikling og resultater for familier og borgere i de tværgående løsninger. Kommunerne peger på **uudnyttet potentiale i at lave faglig styringsinformation og resultatopfølgning.** En af deltagerkommunerne har implementeret en model for resultatopfølgning, mens de øvrige er i gang med at finde ud af, hvordan de skal køre data om fx progression eller andre faglige mål ind i opfølgningen.

1 Baggrund, formål og metode

I løbet af de seneste år har der været et stigende ønske fra kommuner og regeringen om at tilrettelægge indsatser til borgere med mange kontaktpunkter til den offentlige sektor på en mere hensigtsmæssig måde, som sigter mod fx at skabe én indgang til kommunen, bl.a. ved at tilknytte én koordinerende kontaktperson til en borger eller familie. Fra regeringens side er dette ønske bl.a. udtrykt i "Sammenhængsreformen" (Regeringen, 2017), der netop har fokus på, at den offentlige velfærd i højere grad skal tilrettelægges med borgeren i centrum. Også KL har i samarbejde med 27 kommuner i regi af "Det fælleskommunale Styrings- og Effektiviseringsprogram" udarbejdet en rapport, der beskriver behovet for og nogle af udfordringerne ved at lave tværgående løsninger i kommunerne (KL, 2017). Mange kommuner er allerede påbegyndt eller godt i gang med løsninger, der sigter mod at nedbryde skel mellem fagområder for derved at give borgeren en mere sammenhængende indsats med større effekt.

Løsninger, der går på tværs af forskellige sektorområder i en kommune, stiller store krav til medarbejdere og ledere, der skal opbygge nye arbejdsgange og udvikle samarbejdet på tværs af fagligheder. Derudover kan løsninger, der går på tværs af sektorområder, udfordre den sædvanlige økonomiske styring i kommunerne, i og med at tværgående løsninger typisk vil være finansieret af midler fra flere budgetområder i en kommune. Det kan udfordre den almindelige tankegang i den kommunale økonomistyring, hvor politikerne bevilger penge på politik- eller udvalgsniveau og følger op på budgetoverholdelse på de enkelte sektorområder, hvor der typisk er én budgetansvarlig fagchef.

Desuden vil mange, også tværgående, sociale indsatser, indeholde et investeringsperspektiv, hvor det kan være nødvendigt at investere ekstra ressourcer i borgere i en periode for derved at opnå en forbedring af deres livssituation og færre udgifter på længere sigt. Investeringsperspektivet er en særlig økonomistyringsmæssig udfordring i tværgående løsninger, idet ekstra ressourcer kan skulle investeres på ét sektorområde, for at der kan opnås faglige virkninger og reducerede udgifter på et andet sektorområde, evt. på et senere tidspunkt.

1.1 Formål og undersøgelsesspørgsmål

Formålet med denne analyse er at give kommunerne inspiration til, hvordan de kan komme i gang med eller videreudvikle økonomistyringen af løsninger, der går på tværs af budgetansvarsområder. Analysen afdækker udfordringer ved økonomistyring af tværgående løsninger og peger på en række inspirationspunkter til, hvordan man kan komme i gang med, tilrettelægge og videreudvikle økonomistyring af tværgående løsninger. Mere konkret undersøger analysen følgende tre spørgsmål:

1. Hvilke udfordringer oplever kommunerne i forhold til økonomistyring af tværgående løsninger?
2. Hvad kendetegner deltagerkommunernes nuværende økonomistyring af løsninger, der går på tværs af flere budgetansvarsområder, herunder hvilke forskelle og ligheder der er mellem deltagerkommunerne?
3. Hvordan kan deltagerkommunernes økonomistyringspraksis inspirere andre kommuner til at komme i gang med eller videreudvikle deres økonomistyring af tværgående løsninger?

Da mange danske kommuner enten er i en opstartsfase eller ikke er begyndt på at arbejde med tværgående løsninger, har undersøgelsen særligt fokus på, hvordan man kan påbegynde arbejdet

med økonomistyring af tværgående løsninger. Det er dog også søgt afdækket, hvordan deltagerkommunerne forventer, at deres praksis vil fungere i en situation, hvor den tværgående løsning skaleres op til at omfatte flere borgere eller familier end den nuværende løsning.

Det skal bemærkes, at deltagerkommunernes erfaringsgrundlag er meget forskelligt. I nogle af deltagerkommunerne er løsningerne allerede relativt omfattende, mens andre kommuner forventer en opskalering. Ingen deltagerkommuner har ved undersøgelsens gennemførelse haft den undersøgte tværgående løsning i gang i mere end to år. Desuden vil der for to af deltagerkommunerne være tale om at gå fra en projektsituation til en egentlig driftssituation, da den tværgående løsning i disse kommuner pr. juni 2018 er organiseret som et projekt. Det skal man holde sig for øje, når man fortolker undersøgelsens konklusioner.

Analysen er afgrænset til at komme med inspiration til, hvad kommunerne selv kan gøre for at indrette deres økonomistyring af tværgående løsninger fornuftigt under de nugældende lovgivningsmæssige rammer. Det er således ikke en del af undersøgelsen at komme med forslag til ændringer af kommunernes overordnede rammevilkår.

1.2 Kort om analysedesign og metode

I det følgende beskrives analysens design og metode kort. Der henvises til Bilag 1 for en uddybende beskrivelse af datagrundlag, design og fremgangsmåde i analyserne.

1.2.1 Valg af deltagerkommuner og betydning for analysens resultater

Der indgår fem kommuner i analysen, som er udvalgt i en screeningsproces. Screeningsprocessen havde til formål at udvælge kommuner, der havde konkret erfaring med styring af tværgående løsninger. For at gøre analysens resultater relevante for så mange kommuner som muligt var det hensigten at undgå outliers i forhold til kommunestørrelse, udgiftsniveau på de involverede sektorområder og indbyggernes socioøkonomiske karakteristika. Desuden skulle der tilstræbes en geografisk spredning af deltagerkommunerne. For at undersøge forskelle og ligheder mellem forskellige typer af tværgående løsninger var det endvidere hensigten at udvælge kommuner, hvor den tværgående løsning er organiseret forskelligt.

Den faktiske udvælgelsesproces viste sig at være relativt vanskelig, da en del af de kommuner, som VIVE ønskede at medtage i analysen ikke så sig i stand til at deltage. Sammensætningen af deltagerkommunerne er derfor foretaget ud fra kommunernes konkrete erfaring med styring af tværgående indsatser og deres mulighed for at deltage, snarere end på baggrund af de planlagte kvantitative udvælgelseskriterier. Dog var det muligt at opnå den ønskede variation i deltagerkommunernes organisering af de tværgående løsninger.

Som følge af den faktiske udvælgelsesproces må analysens resultater betragtes som en systematisk gennemgang af forskellige former for praksis i forhold til økonomistyringen af tværgående indsatser. Analysen kan derfor ikke entydigt pege på, hvilken praksis der giver den bedste økonomiske styring, men snarere på, hvilke forhold der er væsentlige at være opmærksom på for at opnå en god økonomistyring af tværgående løsninger.

1.2.2 Datagrundlag, fremgangsmåde og analysetemaer

Datagrundlaget for analysen består af interviewene i screeningsprocessen (jf. ovenfor), dokumenter fra deltagerkommunerne samt en række interview og en miniworkshop afholdt i hver af deltagerkommunerne. På baggrund af analyser af disse data har VIVE udarbejdet en række forslag til inspirationspunkter til økonomistyring af tværgående indsatser. Disse forslag blev videreudviklet og kvalificeret ved en inspirationsworkshop faciliteret af VIVE med repræsentanter fra alle fem deltagerkommuner.

Analysen er designet med afsæt i den kommunale styringskæde, hvor de politiske mål gennem forvaltningen omsættes til ydelser på det udførende niveau af fx medarbejdere på de decentrale institutioner. Samtidig sker der en tilbagemelding til det politiske niveau, hvor borgernes tilfredshed og virkningen af den kommunale indsats gennem forvaltningen kanaliseres tilbage til det politiske niveau i form af fx mål- og resultatopfølgning. Se også Bilag 2 for en uddybning af styringskædens led. I analysen af tværgående løsninger er dataindsamlingen sket udelukkende i forvaltningsleddet, hvor der er interviewet medarbejdere, ledere og fagchefer fra forskellige sektorområder. De øvrige led i styringskæden berøres indirekte ved forvaltningens vurdering af fx den politiske forankring af en tværgående løsning.

Analysen er inddelt i fem overordnede analysetemaer:

- Politikker og strategier
- Organisering
- Økonomistyringsprincipper
- Budgettering
- Budgetopfølgning og styringsinformation.

Inden for hvert tema er det analyseret, hvilke økonomistyringsmæssige udfordringer deltagerkommunerne oplever i forhold til arbejdet i eller igangsættelsen af den tværgående løsning. Derudover beskrives forskelle og ligheder i deltagerkommunernes styringspraksis inden for hvert tema. Endelig fremgår et antal inspirationspunkter under hvert tema, der er baseret på analysens resultater. Inspirationspunkterne kan have fokus på forhold, som det kan være væsentligt, at en kommune tager stilling til i forbindelse med arbejdet med tværgående løsninger. Desuden peger nogle inspirationspunkter på fordele og ulemper ved forskellig praksis.

1.3 Analysens genstandsfelt

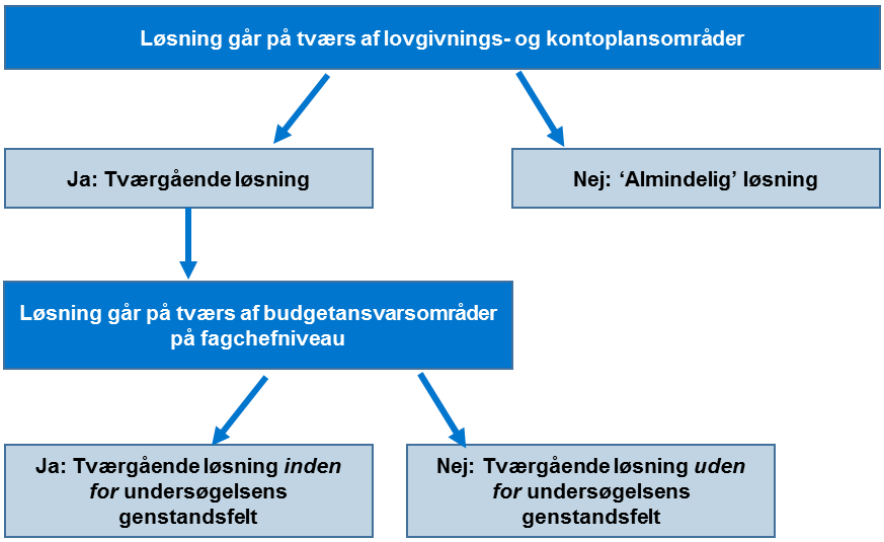
Analysen undersøger deltagerkommunernes økonomistyring af tværgående løsninger målrettet udsatte familier. De tre centrale elementer i analysens genstandsfelt beskrives kort nedenfor og er uddybet i Bilag 2.

1.3.1 Tværgående løsninger

Denne analyse fokuserer på økonomistyring af tværgående løsninger, der går på tværs af sektorområder internt i en kommune. ”Sektorområder” forstås i denne sammenhæng som områder, der i store træk kan afgrænses lovgivnings- og kontoplanmæssigt, og som samtidig udgør en selvstændig organisatorisk enhed i kommunen med en budgetansvarlig fagchef. Tværgående løsninger defineres som løsninger, der går på tværs af lovgivnings- og kontoplanområder, fx beskæftigelse og

udsatte børn og unge. I denne undersøgelse indgår udelukkende tværgående løsninger, som *samtidig* involverer medarbejdere fra mindst to budgetansvarsområder. Figur 1.1 viser definition og afgrænsning af tværgående løsninger i denne undersøgelse.

Figur 1.1 Definition og afgrænsning af tværgående løsninger



1.3.2 Udsatte familier

Undersøgelsen fokuserer som udgangspunkt på tværgående løsninger rettet mod udsatte familier. Udsatte familier omfatter i denne sammenhæng familier med en eller flere voksne samt et eller flere børn, der modtager indsatser eller ydelser fra flere forskellige forvaltninger i kommunen.

I fire ud af de fem deltagerkommuner retter den her undersøgte tværgående løsning sig mod udsatte familier. I Furesø Kommune er det i udgangspunktet de enkelte udsatte borgere, der er centrum for den løsning, der undersøges, mens udsatte familier i mindre omfang, end i de øvrige deltagerkommuner, er målgruppen.

Undersøgelsen har sigtet mod at fokusere på løsninger målrettet udsatte familier for at gøre de tværgående løsninger så sammenlignelige som muligt mellem kommunerne. Det vurderes dog ikke at være afgørende for anvendeligheden af kommunens erfaringer, hvorvidt løsningen er rettet mod borgere eller familier, da mange af de økonomistyringsrelaterede problemstillinger må forventes – og ser ud til i praksis – at være de samme.

1.3.3 Økonomistyring

Undersøgelsen fokuserer på økonomistyring af tværgående løsninger. Økonomistyring forstås bredt i denne sammenhæng og analysen inddrager derfor så vidt muligt ressourcestyring, aktivitetsbaseret økonomistyring og resultatbaseret økonomistyring (se mere herom i Bilag 2). Dog er hovedvægten i undersøgelsen på ressourcestyring, da deltagerkommunerne er kommet længere med denne del af den økonomiske styring, end de er med aktivitets- og resultatbaseret økonomisk styring. Desuden indgår organisering som en central del af undersøgelsen, da organisering af løsningen har afgørende betydning for, hvordan økonomi og økonomistyring i løsningen er tilrettelagt. Der indgår beskrivelser af den faglige del af de tværgående løsninger i det omfang, det er nødvendigt for at forstå, hvordan økonomistyringen er indrettet.

I forhold til tværgående løsninger forstås ressourcestyring som styring af udgifterne til aflønning af tværgående medarbejdere og til indsatser eller ydelser til de familier eller borgere, der indgår i den tværgående løsning. Fokus kan fx være på at begrænse udgiftsvæksten til familierne i den tværgående løsning eller sikre, at udgifterne holder sig inden for en tværgående enheds budget. Aktivitetsbaseret økonomistyring fokuserer på at sikre høj produktivitet, dvs. at der leveres så meget aktivitet for pengene som muligt. Resultatbaseret økonomistyring handler om sammenhængen mellem udgifter og resultater, dvs. hvor gode resultater der opnås for et givet budget.

Hovedvægten i undersøgelsen er, som nævnt, på ressourcestyring, men analysen af tværgående løsninger inddrager også aktivitetsbaseret økonomistyring i det omfang, kommunerne arbejder med det. Det er dog VIVEs indtryk, at deltagerkommunerne fokuserer på resultatbaseret økonomistyring frem for aktivitetsbaseret, da de netop har iværksat de tværgående løsninger med det formål at opnå bedre resultater, fx flere borgere i job eller uddannelse, for de penge, der investeres i det tværgående arbejde. De fleste af deltagerkommunerne har endvidere et mål om at nedbringe udgifterne gennem en mere effektiv opgaveløsning og gode resultater.

1.4 Deltagerkommunernes tværgående løsninger

De fem deltagerkommuner har alle en tværgående løsning, der retter sig mod udsatte borgere eller familier med kontakt til flere dele af kommunen. Der er både fællestræk og forskelle mellem kommunernes løsninger, hvilket beskrives og analyseres i rapporten. For at give et indledende overblik over overordnede karakteristika ved deltagerkommunernes løsninger, opridser Tabel 1.1 kort de tværgående løsningers navn, status og strategiske forankring. Desuden forklares kort formålet med løsningerne. En mere udførlig beskrivelse af de enkelte deltagerkommuners praksis findes i bilag 1.

Tabel 1.1 Oversigt over de tværgående løsninger i deltagerkommunerne

	Navn på tværgående løsning	Driftstidspunkt eller projektperiode	Navn på evt. overordnet strategi	Navn på evt. forudgående pilotprojekt
Albertslund	Fælles om målet	Projektperiode fra maj 2017 til juni 2019	Sammenhæng med flere af kommunens eksisterende politikker og strategier	-
Assens	Job og Familie	Projektperiode fra august 2017 til august 2020	Professionel på tværs	Hel Familie Finansieret af STAR*
Furesø	Sammenhængende Borgerforløb	Projektperiode 2016-2019 Sat i drift 1. januar 2018	Frikommunenetværket "Én plan for en sammenhængende indsats sammen med borgeren" Strategi: "Selvhjulpne borgere og stærke fællesskaber"	Familiens Fremtid Finansieret af STAR* Projektperiode: 2,5 år
Helsingør	Sammenhængende Borgerforløb på familieområdet, 'SB Familier'	Projektperiode 2016-2019 Enhed oprettet oktober 2017	Frikommunenetværket "Én plan for en sammenhængende indsats sammen med borgeren"	-
Høje-Taastrup	Familieplanen	Sat i drift i sommeren 2018	Tidlig Indsats og Tværgående Samarbejde	Familiemetodeprojektet Projektperiode: 6 måneder

Note: *STAR er Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering.

I alle deltagerkommunerne er formålet med den tværgående løsning at sikre en mere sammenhængende indsats for de familier eller borgere, der er en del af løsningen. Derved forventer kommunerne at opnå en større effekt hos familierne, forstået som, at de i højere grad bliver selvhjulpne, og at antallet af indsatser og ydelser kan nedbringes. I fire ud af fem kommuner er det samtidig et selvstændigt formål med løsningen at reducere kommunens udgifter til udsatte familier eller borgere med komplekse sager som følge af den forventede forbedring af det faglige udbytte. Endelig har den tværgående løsning i Assens Kommune som mål at udvikle konkrete arbejdsmetoder og redskaber, der kan anvendes i arbejdet med udsatte familier med komplekse sager.

I **Albertslund Kommune** hedder den tværgående løsning "Fælles om målet". Projektet er et udviklingsforløb, hvor der i løbet af projektperioden skal udvikles og implementeres nye løsninger for borgere og familier med komplekse behov. Indtil videre er der udelukkende pågået et undersøgende arbejde, og der foreligger endnu ikke konkrete løsninger for det borgersegment, der ses på i denne undersøgelse. Det tværgående arbejde har dog allerede skabt konkrete resultater i kommunen som følge af et tættere samarbejde. I projektet arbejdes der med en række forskellige målgrupper, som er udvalgt på baggrund af en tværgående analyse samt en vurdering af effekten og helheden for borgerne og en vurdering af besparelsespotentialet. I denne undersøgelse fokuseres der alene på målgruppen af borgere, som modtager sygedagpenge, og hvor børnene modtager en række ydelser fra social- og familieområdet såsom specialundervisning, dagbehandling til børn, familiebehandling mv. Projektperioden løber frem til medio 2019.

I **Assens Kommune** kaldes den tværgående løsning "Job og Familie". Projektet finansieres af Assens Kommune og den A.P. Møllerske Støttefond. Projektet løber fra august 2017 til august 2020 og bygger på kommunens erfaringer fra et tidligere projekt "Hel Familie". Dette projekt var mindre i skala, men sigtede ligesom Job og Familie mod at skabe mere sammenhængende indsatser for borgere med komplekse sagsforløb og mange kontakter til den kommunale forvaltning. Det er forventningen, at projektet skal implementeres bredere i kommunens arbejde, inden projektforløbets ophør i 2020. På dette tidspunkt udløber bevillingen fra den A.P. Møllerske Støttefond, og den tværgående løsning vil formentlig skulle videreføres i en eller anden form i organisationen ved finansiering fra Assens Kommune. Der er ikke truffet endelig beslutning om de nærmere omstændigheder ved overgangen til drift.

Den tværgående løsning, der undersøges i **Furesø Kommune,** retter sig i udgangspunktet mod udsatte voksne borgere, der kan have, men ikke nødvendigvis har, børn og samlever. Det vil sige, at løsningen i lidt mindre grad end i de øvrige deltagerkommuner er rettet mod udsatte familier. Løsningen kaldes "Sammenhængende Borgerforløb" og er en del af et større projekt i kommunen kaldet "Selvhjulpne borgere og stærke fællesskaber". Formålet med løsningen Sammenhængende Borgerforløb er at opnå øget beskæftigelse og uddannelse ved at arbejde mere helhedsorienteret og samtidig gøre det mere enkelt for borgerne, så deres handlekompetencer kan fokuseres på øget selvhjulpenhed. Sammenhængende Borgerforløb i Furesø Kommune er et treårigt projekt, som løber fra 2016 til 2019. Det er lagt i permanent drift på baggrund af positive resultater fra 2017, der viser, at kommunens samlede udgifter til målgruppen er faldende, og at flere borgere har opnået job og uddannelse.

Helsingør Kommunes arbejde med tværgående løsninger er organiseret i projektet "Sammenhængende Borgerforløb" (SB), som blev igangsat i november 2015 med en projektperiode løbende fra 2016 til 2019. Projektet rummer tværgående løsninger over for fire borgersegmenter, hvor denne undersøgelse fokuserer på løsningen målrettet udsatte familier. Den pågældende løsning kaldes "SB Familier" og blev oprettet som selvstændig organisatorisk enhed 1. oktober 2017 med en trinvis opstartsfase. Formålet med SB Familier er for det første at øge borgernes egenomsorgsevne og

livskvalitet gennem mere helhedsorienterede, koordinerede og målrettede indsatser over for børnefamilier, der har komplekse behov og flere sager på tværs af forskellige dele af den kommunale forvaltning. For det andet er det et formål at spare ressourcer og effektivisere driften. Løsningen skal fortsætte og opnå fuld kapacitet (antal familier) i løbet af efteråret 2018. Der er i juni 2018 etableret et egentligt budget for SB Familier, og man arbejder på i efteråret 2018 at få koblet økonomiopfølgning på løsningen. SB Familier forventes at blive idriftsat permanent efter en evaluering af løsningen i 2019.

Høje-Taastrup Kommunes arbejde med tværgående løsninger er samlet i et overordnet program, kaldet "Tidlig Indsats og Tværgående Samarbejde" (TITS). Programmet falder i tre spor: et borgerspor, et familiespor og et tværgående spor. I denne analyse er fokus på familiesporet. Løsningen i familiesporet kaldes "Familieplanen" og sigter mod at koordinere og samordne indsatser til en gruppe af udsatte familier, så familierne oplever mere sammenhæng i indsatserne og derved i højere grad bliver i stand til at klare sig selv. Familieplanen er en justering og opskalering af et tidligere pilotprojekt, kaldet "Familiemetodeprojektet", som kommunen har haft i gang i perioden fra september 2016 til juni 2017. Familieplanen begynder på at arbejde med familierne fra sommeren 2018.

2 Politikker og strategier

Dette kapitel beskriver den politiske og strategiske forankring af deltagerkommunernes tværgående løsninger, herunder indholdet i de eventuelle særskilte strategier for løsningerne.

2.1 Konklusioner og inspirationspunkter

Analysens konklusioner og inspirationspunkter fremgår af boks 2.1.

Boks 2.1 Konklusioner og inspirationspunkter – politikker og strategier

- **Politisk opbakning og politisk vedtagelse af tværgående løsning**
  Analysen peger på, at forankring af den tværgående løsning i en af kommunens overordnede strategier samt selvstændig politisk godkendelse af løsningen kan være væsentligt for at sikre tilstrækkeligt politisk fokus på det tværgående arbejde. I forhold til de tværgående løsninger kan det være særligt vigtigt, at der er politisk opbakning til arbejdet, da løsningerne netop går på tværs af almindelige organisatoriske skel både på administrativt og politisk niveau.

- **Administrativt frirum inden for politisk fastsatte rammer**
  Analysen peger i retning af, at det kan være hensigtsmæssigt at have politisk fastsatte rammer med et vist administrativt frirum til at udvikle den tværgående løsning. I en indledende fase vil det administrative frirum give mulighed for at afprøve forskellige arbejdsmetoder og sagsgange, således at den tværgående løsning ikke låses fast på en retning, der senere kan vise sig at skulle justeres.

- **Konkrete retningslinjer og procedurer kan nedfældes sideløbende med, at løsningen udvikles**
  Analysen peger i retning af, at opstart af den tværgående løsning ikke kræver, at der på forhånd er nedfældet detaljerede retningslinjer for arbejdet. Konkret arbejder flere af deltagerkommunerne med udvikling af tværfaglige metoder, som kræver en vis afprøvning, før de er færdigudviklede. Kommunerne nedfælder derfor retningslinjer efterhånden, som metoderne er klar.

2.2 Strategisk og politisk forankring

Det kan være væsentligt med forankring af den tværgående løsning i en af kommunens overordnede strategier og selvstændig politisk godkendelse af løsningen for at sikre tilstrækkeligt politisk fokus på det tværgående arbejde. I forhold til tværgående løsninger kan det være særligt vigtigt, at der er politisk opbakning til arbejdet, da løsningerne netop går på tværs af almindelige organisatoriske skel, både på administrativt og politisk niveau. Dermed vil der i en tværgående løsning også typisk blive trukket på bevillinger fra flere politiske udvalg.

Ingen af deltagerkommunerne peger på, at det har været en udfordring at opnå politisk opbakning til den tværgående løsning. Tværtimod har der i flere af kommunerne været et politisk ønske om at arbejde tværgående.

I alle deltagerkommunerne har den tværgående løsning en forankring i eller kobling til en overordnet strategi i kommunen. To af kommunerne (Helsingør og Furesø) er desuden en del af frikommunenetværket ”Én plan for en sammenhængende indsats sammen med borgeren”. I Helsingør, Furesø, Assens og Høje-Taastrup Kommuner er den tværgående løsning politisk vedtaget som selvstændigt projekt eller indsats eller som del af den overordnede strategi. I Albertslund Kommune er der endnu

ikke en særskilt strategi for den tværgående løsning, da projektet er i opstartsfasen. Men løsningen er politisk godkendt, er underlagt styrende principper og har sammenhæng med flere af kommunens overordnede strategier.

Det er samtlige kommuners vurdering, at politisk vedtagelse af den tværgående løsning er væsentlig for at få arbejdet til at lykkes. Eftersom alle fem deltagerkommuner har – eller planlægger implementering af – en politisk godkendt tværgående løsning, er der dog ingen af kommunerne, der har erfaringer med at arbejde med tværgående løsninger, der ikke er politisk godkendt eller forankret i en større kommunal strategi.

Der er mindre forskelle mellem kommunerne på, hvor stor politisk bevågenhed den enkelte tværgående løsning har. I Høje-Taastrup Kommune har man fx en tværgående løsning, der er politisk vedtaget, men der rapporteres kun på et overordnet niveau til politikerne om indsatserne i løsningen. En fordel ved denne måde at gøre det på er, at administrationen har relativt frie hænder til at afprøve forskellige modeller inden for de rammer, som politikerne har udstukket. Tilsvarende i Helsingør Kommune har administrationen stor indflydelse på udviklingen af den konkrete løsning inden for de politisk fastsatte rammer. Da der netop er tale om udvikling og afprøvning af nye arbejdsmetoder og sagsgange kan en vis administrativ frihed, i hvert fald i begyndelsen, være en fordel for ikke at låse projektet fast på en retning, der viser sig uhensigtsmæssig eller bør justeres.

Da de fleste af deltagerkommunernes tværgående løsninger enten er i en opstartsfase, organiseret som et projekt eller kun har været i drift i relativt kort tid, er det ikke ud fra denne analyse muligt at afgøre, hvorvidt det er muligt og nødvendigt at fastholde et stærkt politisk fokus på løsningen. Samtidig er der kun i én af deltagerkommunerne på nuværende tidspunkt blevet flyttet midler mellem politiske bevillinger. Hvis omfanget heraf vokser, er det deltagerkommunernes forventning, at politikernes rolle i en tværgående løsning vil blive tydeligere, og der vil være behov for at sikre en fælles politisk opbakning til den tværgående tankegang.

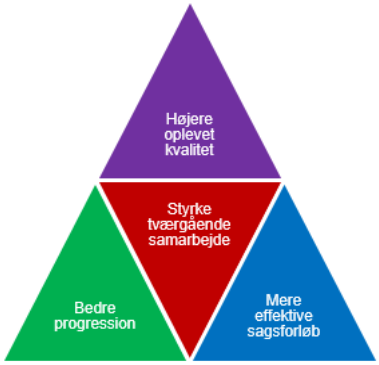
2.3 Tværgående strategiers indhold

Fire deltagerkommuner har som nævnt en særskilt strategi for det tværgående arbejde, mens Albertslund Kommune har udarbejdet en række styrende principper for den tværgående løsning. En typisk strategi for en tværgående løsning indeholder en formålsbeskrivelse samt overvejelser om, hvilke familier eller borgere der skal udvælges til at deltage i indsatsen. Formålene i de enkelte kommuner er beskrevet i afsnit 1.4. Formålene har en række fællestræk på tværs af deltagerkommuner, herunder at opnå bedre resultater for borgerne og reducere udgifterne ved en samordning af indsatser. Et eksempel på en formålsbeskrivelse fremgår af Figur 2.1.

Figur 2.1 Eksempel på formål med tværgående løsning – Helsingør Kommune

Projektet er sat i gang af Byrådet i forbindelse med budget 2015-2018 med det formål at reducere dobbeltarbejde i kommunens sagsbehandling og belyse mulighederne for, at de enkelte fagcentre kan arbejde mere sammen om ydelser og aktiviteter. Målet er, at øge borgernes egenomsorgsevne og livskvalitet samt at spare ressourcer.

Figur 1. Mål for Det sammenhænge borgerforløb



Sammenfattende er forventningen, som illustreret i figur 1, at kommunen ved at styrke det tværgående samarbejde og samarbejdet med borgeren, kan give borgeren en oplevelse af høj kvalitet i sagsbehandling, et mere effektivt sagsforløb i forhold til indsatser og en bedre progression.

Det sammenhængende borgerforløb sigter imod at give borgere med komplekse behov og mange kontaktflader til kommunen en koordineret og helhedsorienteret sagsbehandling. Det skal bl.a. ske ved, at de enkelte fagcentre i højere grad samarbejder om borgerens/familiens samlede behov i én fælles handleplan, der udarbejdes sammen med borgeren. Der er fokus på borgere med mange samtidige behov, da de er i kontakt med mange dele af kommunen, hvilket øger kompleksiteten, og vanskeliggør en sammenhængende og effektiv sagsbehandling.

Kilde: Helsingør Kommune.

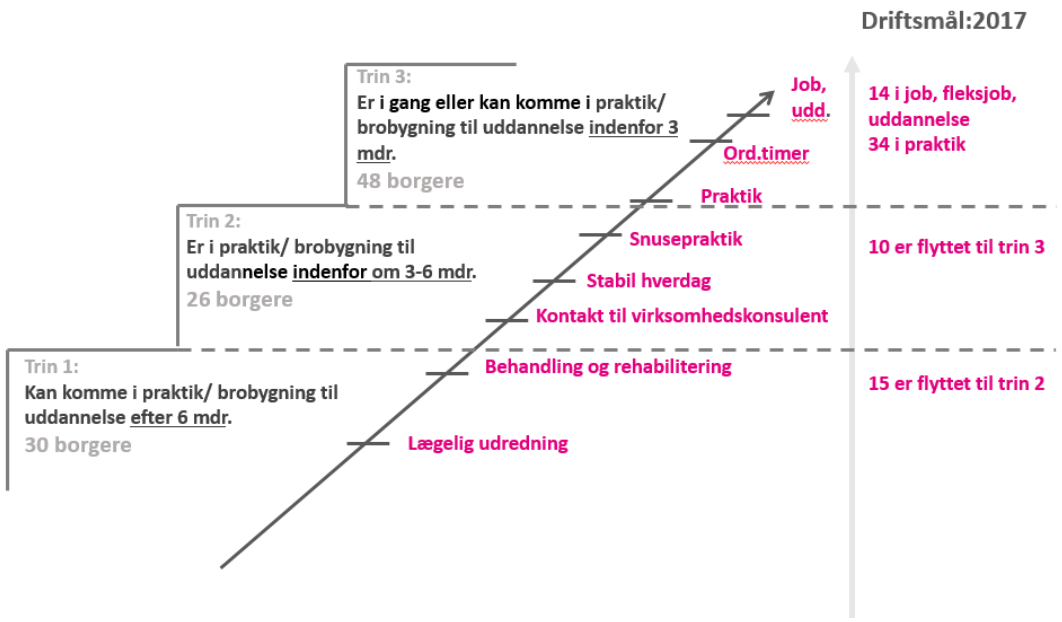
Desuden fremgår det af dokumenterne, der beskriver løsningerne, hvordan den organisatoriske struktur er omkring løsningen i den enkelte kommune. Dette element fremhæver kommunerne som væsentligt, fordi de tværgående løsninger netop bryder med den almindelige organisering og ledelseshierarkiet i den enkelte kommune. Deltagerkommunernes overvejelser om og valg af organisering er behandlet i kapitel 3.

Derudover er det kendetegnende for de tværgående indsatser, at der i mange tilfælde ikke findes skriftlige retningslinjer for alle procedurer og fremgangsmåder. Udviklingen af sådanne beskrivelser sker i flere af kommunerne sideløbende med udvikling og afprøvning af løsningen. Ifølge deltagerkommunerne udgør dette ikke et problem, da der ved denne fremgangsmåde netop er mulighed for at tilpasse arbejdsgangene løbende. Flere af kommunerne er i gang med at nedskrive procedurer og retningslinjer for arbejdet i den tværgående løsning.

I flere af deltagerkommunerne indeholder strategien for den tværgående løsning en udvikling af faglige redskaber, der er velegnede til at arbejde på tværs af fagligheder og kulturer i forskellige dele af den kommunale administration. Udviklingen af sådanne redskaber har betydning for, at det bliver muligt at opnå bedre resultater og medfølgende økonomiske gevinster, der er sat som mål for den tværgående løsning. Et eksempel på et sådant redskab er "Driftstrappen", som Furesø Kommune arbejder med. Målet er, at borgerne samlet set skal flytte sig tættere på et selvhjulpent liv med kontakt til arbejdsmarkedet. Driftstrappen er illustreret i Figur 2.2 og består af tre trin. Borgere på henholdsvis trin 1 og 2 vurderes at kunne komme i praktik eller brobygning til uddannelse henholdsvis efter seks måneder og inden for tre til seks måneder. Borgere på trin 3 er i gang med eller kan komme i praktik eller brobygning til uddannelse inden for tre måneder. I projektet er der opsat mål for, hvor mange borgere der skal være i job, uddannelse eller praktik, og hvor mange borgere der skal flytte fra et trin til det næste. Af Figur 2.2 fremgår det, hvor mange borgere i løsningen der

befandt sig på de enkelte trin, og hvilke målsætninger der var gældende for løsningen i 2017. Ifølge Furesø Kommune er det væsentligt at opstille, arbejde efter og følge op på *konkrete* målsætninger for den tværgående løsning. Det er således ikke tilstrækkeligt med en overordnet målsætning om fx "bedre livskvalitet"; målsætningerne skal være mere konkrete, jf. Figur 2.2. Kommunen vurderer, at effekten af det tværgående arbejde herved forbedres og synliggøres, både for borgeren og for kommunen. Se også kapitel 6 om opfølgning.

Figur 2.2 "Driftstrappen" i Furesø Kommune – et eksempel på et fagligt redskab med tilknyttede målsætninger



Også i Assens Kommune er en væsentlig del af arbejdet med den tværgående løsning at udvikle værktøjer og redskaber, der er velegnede til at arbejde med familier, der har sager på flere sektorområder. I Assens Kommune kaldes værktøjerne for prototyper og kan eksempelvis være en fælles familieplan eller en fælles tværfaglig udredningsmetode. Det er hensigten, at de fælles redskaber integrerer de udrednings- og arbejdsværktøjer, der eksisterer i de forskellige forvaltninger og lovgivninger (fx børnefaglig undersøgelse, VUM, kompetenceafklaring og Min Plan).

3 Organisering

Dette kapitel beskriver først størrelsen af de fem tværgående løsninger, der er undersøgt. Derefter beskrives den organisatoriske ramme for de tværgående løsninger, hvad angår organisatorisk og ledelsesmæssig forankring, institutionalisering af ledelsesmæssig opbakning samt den fysiske organisering af den tværgående enhed. Endelig fremgår det, hvordan deltagerkommunerne har udvalgt familier til at deltage i den tværgående indsats.

3.1 Konklusioner og inspirationspunkter

Analysens konklusioner og inspirationspunkter fremgår af boks 3.1.

Boks 3.1 Konklusioner og inspirationspunkter – organisering

- **Entydig forankring i direktionen**
  Der er enighed blandt deltagerkommunerne om, at man ikke har oplevet udfordringer ved, at løsningerne går på tværs af direktørområder. Alligevel peger erfaringerne fra deltagerkommunerne i retning af, at man med fordel kan sikre en entydig forankring af den tværgående løsning i direktionen.

- **Fast mødeforum for de budgetansvarlige chefer**
  Selv om det er ressourcekrævende, har deltagerkommunerne haft gode erfaringer med at etablere et fast mødeforum for de chefer, der har budgetansvar for de forskellige områder, der er involveret i de tværgående indsatser. Forummet kan suppleres med en fagperson eller leder fra den tværgående indsats samt en økonomikonsulent. Forummet skal sikre hurtig afklaring af bevilling og betaling af særligt store indsatser, drøftelse af aktivitets- og økonomiopfølgning, afklaring af principielle problemstillinger samt fælles faglig forståelse på tværs af sektorområder.

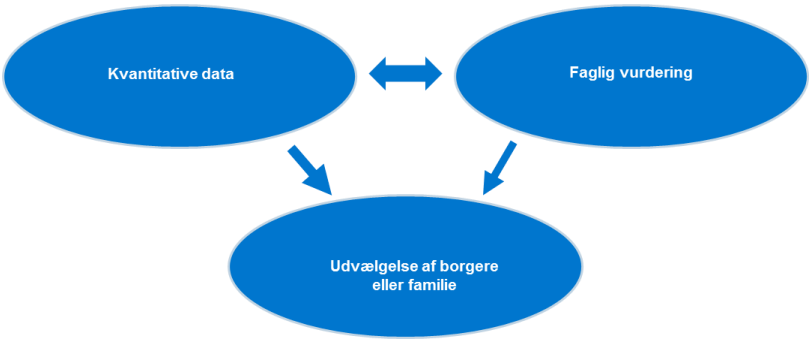
- **Fordele og ulemper ved såvel netværksorganisering som enhedsorganisering**
  Der kan ikke ud fra analysen peges entydigt på det mest fordelagtige valg af organisering af tværgående indsatser. Deltagerkommunernes erfaringer tyder således på, at der kan være fordele og ulemper ved såvel netværksorganisering som enhedsorganisering:

  - *Netværksorganisering* er enkel at etablere, ligesom sagsbehandlernes faglige specialisering kan opretholdes via tilknytningen til et fagligt miljø i sektorområdet. Desuden understøtter netværksorganisering ressourcestyring, da visitationskompetence og betalingsforpligtelse forbliver samlet på sektorområderne. Dermed understøtter netværksorganisering også resultatbaseret økonomistyring på de eksisterende sektorområder. Resultatbaseret økonomistyring af den tværgående løsning vanskeliggøres dog af, at udgifter, aktiviteter og resultater er spredt ud på de eksisterende sektorområder.
  - *Enhedsorganisering* kan fremme tværfaglig nytænkning og samarbejde, da sagsbehandlerne arbejder fysisk sammen i en selvstændig enhed frem for at være spredt. Desuden kan det give hurtigere sagsbehandling og være med til at sikre, at den optimale tværgående indsats iværksættes. Enhedsorganisering kan vanskeliggøre ressourcestyring, hvis visitationskompetence og betalingsforpligtelse er adskilt. Hvis enhedsorganiseringen ledsages af et selvstændigt budget til enheden, kan det dog understøtte både ressourcestyring og resultatbaseret økonomistyring.
  - *For begge organiseringsformer* er det væsentligt for økonomistyringen at etablere opfølgning på og styringsinformation om tværgående løsningers udgifter og resultater.

Boks 3.1 Konklusioner og inspirationspunkter – organisering

- **Skal der være "udførere" med i tværgående løsning?**
  To af de kommuner, der har enhedsorganiseret deres tværgående løsning, har valgt at tilknytte både sagsbehandlere og udførere som fx familiebehandlere til enheden. Fordelen herved kan være hurtig igangsættelse af indsatser over for familierne. Kommuner, der vil igangsætte en tværgående løsning, kan med fordel overveje, hvorvidt der skal være tilknyttet medarbejdere af begge typer til løsningen.

- **Udvælgelse af familier til tværgående løsninger med udgangspunkt i både kvantitative data og faglig vurdering**
  Ikke alle deltagerkommuner anvender både kvantitative data og faglige vurderinger i udvælgelsen af familier til at indgå i den tværgående løsning. Alligevel peger analysen i retning af, at det i udvælgelsen af familier kan være relevant at søge en vekselvirkning mellem de to typer af udvælgelsesgrundlag. For eksempel har en datadrevet proces i nogle af deltagerkommunerne styrket bevidstheden om, hvilke borgersegmenter der kan være relevante i kommunens tværgående løsning. Samtidig kan de faglige vurderinger medvirke til, at der udvælges familier, der på den ene side har tilstrækkeligt komplekse problemstillinger til, at de forventes at kunne have gavn af en tværgående indsats, men hvor problemstillingerne på den anden side ikke er så komplekse, at der først er perspektiv i indsatsen på meget lang sigt. Vekselvirkningen er illustreret i nedenstående figur.



Der er i alle deltagerkommuner opsat faste kriterier for, hvilke familier der kan indgå, fx ved at familierne skal have sager i mindst to sektorområder. Endelig er det i alle deltagerkommunerne en betingelse, at familierne er motiverede for at deltage i den tværgående indsats.

3.2 Størrelsen af de tværgående løsninger

Deltagerkommunernes tværgående løsninger er forskellige i størrelse, både hvad angår antallet af familier eller borgere, økonomien i løsningerne og antallet af medarbejdere. Løsningernes størrelse kan have betydning for, hvilke udfordringer kommunerne har haft, og hvilke modeller kommunerne har valgt. I det omfang størrelsen af løsningen vurderes at have betydning for de erfaringer, kommunen har gjort sig, vil der blive taget hensyn hertil i konklusionerne. Flere af kommunerne har desuden planer om at skalere deres tværgående løsning op efter en periode. Tabel 3.1 viser en oversigt over løsningernes størrelse. Det bemærkes, at der er forskel i opgørelsesmetoderne.

Tabel 3.1 Oversigt over størrelsen af de tværgående løsninger

	Albertslund	Assens	Furesø	Helsingør	Høje-Taastrup
Antal medarbejdere	Endnu ikke besluttet	9 medarbejdere og 1 leder	4 medarbejdere, 1 faglig koordinator og 1 leder 2 tilknyttede virksomhedskonsulenter	13 medarbejdere og 1 leder	Ca. 1,2 fuldtidsstilling og 1 leder
Organisering	Netværk	Enhed	Enhed	Enhed	Netværk
Driftsøkonomi pr. år	Drift: 40 mio. kroner Løn derudover	Løn: ca. 6 mio. kroner Drift derudover	Drift: ca. 22 mio. kroner Løn derudover	Løn + drift: ca. 28 mio. kroner (ved 90 familier)	Ikke opgjort
Antal familier eller borgere	Ca. 100 familier	Ca. 39 familier	Ca. 100 borgere	Ca. 60 familier (dog kapacitet til 90-110 familier)	12 familier

Note: Størrelsen af løsningerne er ikke fuldt sammenlignelig, men afhænger af, hvordan den konkrete kommune har valgt at afgrænse og organisere den tværgående løsning.

Albertslund Kommunes kommende tværgående løsning er i udgangspunktet lagt an på et stort antal borgere, 100 familier, set i forhold til løsningerne i de øvrige kommuner. Hertil er knyttet indsatser og ydelser for omkring 40 mio. kroner til de familier, der kommer til at indgå i løsningen, selv når man ikke medregner udgifter til løn til fx socialrådgivere e.lign. Dog er Albertslund Kommune endnu ikke i gang med implementeringen af løsningen, hvorfor der heller ikke er knyttet medarbejdere til løsningen endnu.

De tværgående løsninger i Helsingør, Furesø og Assens Kommuner har mellem 39 og 60 familier. I **Helsingør Kommune** har man opgjort både udgifter til indsatser og ydelser, som familierne modtager, og løn til de medarbejdere, der arbejder med familierne. Ved 90 familier i enheden (der er i dag ca. 60 familier) vil omfanget af løsningens økonomi være cirka 28 mio. kroner i 2018. Dette beløb omfatter både udgifter til indsatser og ydelser til familierne samt løn til de medarbejdere, der arbejder i den tværgående løsning. I **Furesø Kommune** er indsatser og ydelser til de borgere og familier, der er med i projektet, opgjort til ca. 22 mio. kroner i 2017. Herudover kommer lønudgifter til fire medarbejdere, en faglig koordinator og en leder, der arbejder i løsningen – de to sidstnævnte dog ikke på fuldtid. Projektet i **Assens Kommune** har en økonomi på ca. 6 mio. kroner årligt i projektperioden. Dette dækker primært løn til medarbejdere i løsningen, der også gennemfører en del af de indsatser, som familierne modtager. Herudover kommer udgifter til øvrige indsatser samt ydelser til familierne. Størrelsen af disse udgifter er pr. juni 2018 ikke opgjort, men den første opgørelse leveres til kommunen i efteråret 2018.

Den tværgående løsning i **Høje-Taastrup Kommune** indeholder 12 familier og ca. 1,2 fuldtidsstillinger, fordelt på seks medarbejdere. Derudover er der tilknyttet en daglig leder, som bruger en del af sin arbejdstid på den tværgående løsning. Den samlede økonomi i projektet er ikke opgjort endnu.

Størrelsen af de tværgående løsninger er ikke fuldstændig sammenlignelig, bl.a. fordi kommunerne har organiseret løsningerne forskelligt. Derfor er der fx forskel på, hvor stor en del af indsatsen til familierne der leveres af medarbejderne i løsningen, og hvor stor en del der leveres af medarbejdere ansat i de almindelige sektorområder. I Assens og Helsingør Kommuner kan medarbejderne i den tværgående løsning levere visse indsatser, da der er ansat fx familiebehandlere eller pædagoger. De to kommuner vurderer, at indsatserne kommer hurtigere i gang, når enhederne selv kan udføre

dem. I Furesø og Høje-Taastrup Kommuner udfører de tværgående medarbejdere ikke selve indsatserne, men er udelukkende sagsbehandlere, der bl.a. har en koordinerende rolle. Det er endnu ikke besluttet, hvilke medarbejdere der skal arbejde med den tværgående løsning i Albertslund Kommune.

Også økonomien kan være vanskelig at sammenligne. Således er det i Assens og Høje-Taastrup Kommuner pr. juni 2018 ikke opgjort, hvor høje udgifter der samlet set er knyttet til ydelser og indsatser til familierne, mens lønudgifter til de tværgående medarbejdere ikke er opgjort i Furesø Kommune.

Alt i alt må Høje-Taastrup Kommune siges at have den mindste tværgående indsats. Albertslund Kommune planlægger en omfattende tværgående indsats, men er som nævnt endnu ikke i gang med implementeringen.

3.3 Organisatorisk og ledelsesmæssig forankring

Der kan være udfordringer forbundet med, at der indgår sektorområder fra mere end ét direktørområde i en tværgående løsning. Ligeledes kan der være udfordringer forbundet med, at løsningerne går på tværs af fagchefers ansvars- og budgetansvarsområder.

Udfordringerne knytter sig til koordination af mål og til den økonomiske styring. Der kan fx være udfordringer med at afklare beslutninger om målgruppe for, organisering af eller indsatser i løsningen. I forhold til økonomistyringen kan det være en udfordring, hvis ét direktør- eller fagchefområde bidrager med forholdsvis mange ressourcer til en tværgående løsning, mens et andet område i højere grad opnår gevinster eller reducerede udgifter som følge af den prioritering af indsatser til familierne, der indgår i den tværgående løsning (se mere herom i afsnit 5.4). Hvis det er muligt at bevilge indsatser i den tværgående løsning, der trækker på budgetter fra forskellige sektorområder, vil det også kræve accept fra de involverede direktører eller fagchefer, at der på deres område er udgifter til indsatser, som medarbejdere på andre områder har bevilget.

Koordinationsudfordringer på fagchefniveau kan efter deltagerkommunernes erfaringer i høj grad løses i fællesskab på tværs af sektorområder, hvis sektorområderne er samlet under den samme direktør. Hvis den tværgående løsning går på tværs af direktørområder, er der ikke på samme måde én overordnet leder, der kan sikre koordination mellem direktører og fagchefer. Denne rolle kan i givet fald varetages af kommunaldirektøren, eller man kan udpege en ansvarshavende direktør.

De fem deltagerkommuner har dog ikke oplevet store udfordringer ved, at løsningen går på tværs af to direktørområder. Der er imidlertid bred enighed om, at det er en væsentlig forudsætning for, at arbejdet kan lykkes, at der er enighed blandt de involverede direktører og fagchefer om at finde løsninger på de problemer, der måtte opstå undervejs. Samtidig kræver de tværgående løsninger ofte, at direktører og fagchefer accepterer en løsere kobling mellem udgifter, aktiviteter og resultater, da der, afhængigt af placering af visitationskompetence, kan blive bevilget indsatser i den tværgående løsning, som de almindelige sektorområder betaler for. For at sikre en stærk økonomistyring er det dog væsentligt, at der er overblik over koblingen mellem udgifter, aktiviteter og resultater i den samlede tværgående løsning. Dette behandles nærmere i kapitel 6.

Der er forskelle i organiseringen af de fem deltagerkommuner, både hvad angår den overordnede organisering af kommunen og den tværgående løsning. Den overordnede kommunale organisering har betydning for, hvor mange sektorområder og dermed fagchefer og direktører der er involveret i

løsningen. De sektorområder, der typisk er involveret i de undersøgte tværgående løsninger, omfatter lovgivningsområderne beskæftigelse, udsatte børn og unge samt udsatte voksne (se Figur 3.1). Sektorområderne har typisk forskellige navne og organisatoriske betegnelser i deltagerkommunerne, fx centre eller afdelinger. I rapporten anvendes de generelle navne som betegnelse for sektorområderne for at lette sammenligningen på tværs af kommuner.

Figur 3.1 Sektorområder, der typisk er involveret i deltagerkommunernes tværgående løsninger målrettet udsatte familier

Herudover kan der, afhængigt af kommunens organisering, være andre sektorområder involveret i løsningen, fx sundhedsområdet. Af Tabel 3.2 fremgår det, hvilke sektorområder der primært er involveret i den tværgående løsning i de fem deltagerkommuner, samt antal direktørområder.

Tabel 3.2 Oversigt over sektorområder, der er primært involveret i den tværgående løsning

	Primære sektorområder i løsningen	Antal direktørområder
Albertslund	Beskæftigelse Udsatte børn og unge Udsatte voksne Sundhed og Omsorg	2
Assens	Udsatte børn og unge Beskæftigelse (+ en række andre områder indgår sekundært)	1 (2 vicedirektørområder)
Furesø	Beskæftigelse Udsatte voksne	2
Helsingør	Beskæftigelse Udsatte børn og unge	2
Høje-Taastrup	Udsatte børn og unge Beskæftigelse (Udsatte voksne)	2

For fire af de fem kommuner udgør beskæftigelsesområdet og området for udsatte børn og unge de primære sektorområder i løsningen. I Furesø Kommune retter den tværgående løsning sig i udgangspunktet mod borgere med komplekse sagsforløb og i mindre grad mod udsatte familier, hvorfor det er beskæftigelsesområdet og området for udsatte voksne, der er de primære sektorområder.

I fire af deltagerkommunerne går den tværgående løsning på tværs af to direktørområder, mens den tværgående løsning i Assens Kommune er samlet under én direktør, men går på tværs af to vicedirektørområder. Den generelle opfattelse blandt deltagerkommunerne er, som nævnt, at det ikke har været problematisk, at løsningen går på tværs af direktørområder, da der har været stor opbakning til løsningen og til at løse eventuelle problemstillinger i direktionen.

Deltagerkommunernes erfaringer viser således, at det er væsentligt for at påbegynde og fastholde en tværgående løsning, at der er udbredt enighed blandt involverede direktører om at prioritere en

tværgående løsning, eller at sektorområderne, der indgår i den tværgående løsning er samlet under én direktør eller har kommunaldirektøren eller anden ansvarshavende direktør som garant for den tværgående tænkning.

Herudover er det ikke VIVEs indtryk, at den konkrete organisering af kommunens sektorområder, forud for etablering af løsningen, er afgørende for, hvor vellykket en tværgående løsning bliver, eller om den kommer i gang. Snarere er det væsentligt, at der på forhånd bliver etableret konkrete styringsmodeller, der kan være med til at overkomme de barrierer, en given organisering giver. Et bud på en sådan model, der går igen i flere af kommunerne, er et fast mødeforum for de budgetansvarlige fagchefer fra de sektorområder, der er involveret i den tværgående løsning. Denne model beskrives i afsnit 3.3.1.

Som nævnt oplever deltagerkommunerne ikke væsentlige udfordringer ved, at løsningerne går på tværs af direktørområder. Dette henfører kommunerne til de tværgående løsningers relativt begrænsede størrelse og til, at løsningerne er i en opstartsfase. Når der er tale om mindre omfangsrige løsninger, vil eventuelle forskydninger i udgifterne på tværs af sektorområder være tilsvarende små og dermed kunne håndteres inden for sektorområdernes samlede budget. Samtidig kan det være lettere at holde ledelsesmæssig fokus på løsningen i en opstartsfase. Derudover er det VIVEs indtryk, at netop koordineringen på tværs af direktører og fagchefer har været central for kommunerne at få håndteret, inden løsningen blev sat i gang. Da kun én af kommunerne har haft den tværgående løsning i gang i knap to år og de øvrige kommuner i maksimalt ét år, kan der ikke på baggrund af denne undersøgelse konkluderes, hvorvidt de modeller, kommunerne har fundet for at koordinere på tværs af sektorområder, vil få større betydning fremadrettet.

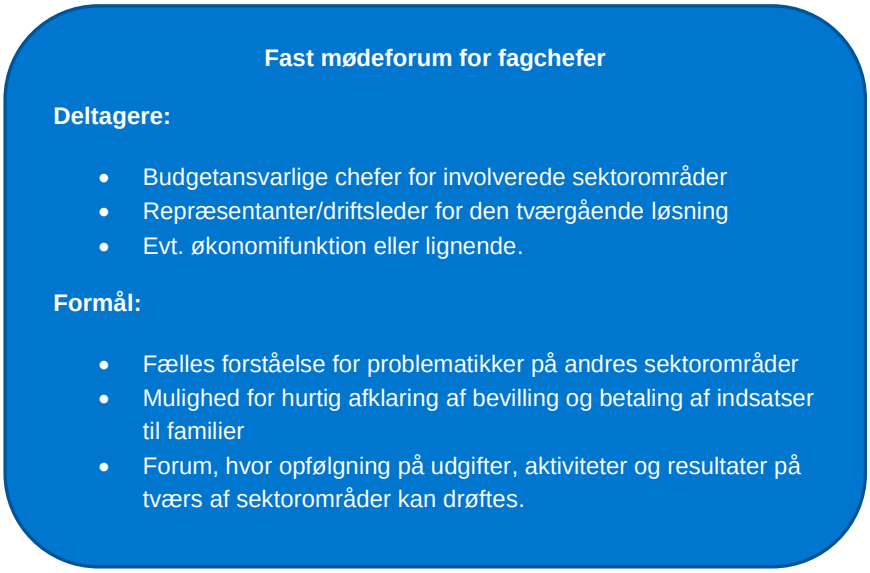
Undersøgelsen kan heller ikke sige noget om, hvorvidt kommunerne ved en opskalering af løsningerne vil opleve større koordinationsudfordringer på tværs af direktør- og fagchefområder end i dag. Det forekommer dog sandsynligt, at de anvendte modeller i form af et fast mødeforum for fagchefer eller tæt opfølgning vil få større betydning i en situation, hvor den tværgående løsning er mere omfangsrig, og der eventuelt sker større udgiftsforskydninger på tværs af sektorområder.

3.3.1 Fast mødeforum for budgetansvarlige chefer

Etablering af et fast mødeforum for fagcheferne er en af de modeller, deltagerkommunerne benytter for at sikre koordination på tværs af involverede sektorområder. Denne model retter sig altså mod fagchef- og ikke direktørniveauet, jf. også oversigt i Figur 3.2.

I et sådant mødeforum deltager de relevante fagchefer, herunder gerne både dem, der er tæt involverede i løsningen, og dem, der er mere perifere. Det kan være hensigtsmæssigt, at økonomiområdet deltager i mødeforummet, enten med økonomichef eller økonomimedarbejdere. Desuden peger erfaringerne fra to af kommunerne på, at der med fordel kan deltage en eventuel leder af den tværgående løsning eller nogle af de medarbejdere, der arbejder med løsningen til daglig. Det øger fagchefernes indblik i og viden om, hvordan arbejdet i løsningen foregår og giver de tværgående medarbejderne viden om fagchefernes prioriteringer.

Figur 3.2 Deltagere i og formål med fast mødeforum for fagchefer



Deltagerkommunerne peger på både fordele og ulemper ved at bruge et fast mødeforum for fagchefer som koordinationsredskab.

En fordel er, at fagcheferne fra flere områder lærer hinanden at kende og får større forståelse for de forskellige problematikker, der kan være på hinandens områder. Dette gør det lettere at finde fælles løsninger på de problemer, der kan opstå i forbindelse med den tværgående løsning. I forhold til økonomistyringen kan et fast mødeforum for fagchefer desuden bidrage til, at der kan bevilges indsatser hurtigere, uanset hvilket område der skal betale for indsatsen, da det kan afklares på et fælles møde, hvorvidt fx en særligt dyr indsats er passende for den pågældende familie eller borger. Ligeledes har man et fælles forum til at afklare principielle problemstillinger, drøfte opfølgninger på indsatser, afklare årsager til afvigelser i udgifter, aktiviteter eller resultater i forhold til det forventede, samt få overblik over den tværgående løsnings ressourcetræk på tværs af sektorområder.

En ulempe er, at det er ressourcekrævende at have et stort antal chefer til at holde fx månedlige møder om en relativt lille gruppe borgere. Blandt de deltagerkommuner, der har arbejdet med denne type af koordinerende forum, er det dog vurderingen, at de anvendte ressourcer står mål med den betydning, den stærke ledelsesmæssige opbakning har for arbejdet i den tværgående løsning og dermed for at forbedre familiernes situation og reducere udgifterne. En anden ulempe kan være, at et fast chefforum, der skal træffe beslutninger, kan udgøre en flaskehals, der kan forsinke bevillinger af indsatser og dermed progression hos familierne.

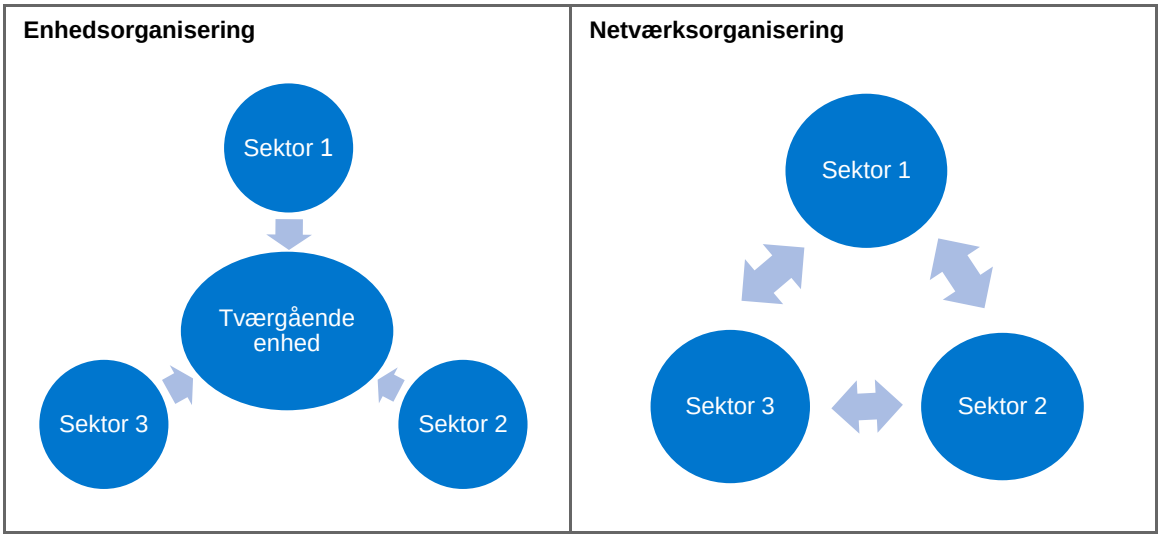
Som alternativ til et fast mødeforum for fagcheferne kan koordinering ske ved et fast mødeforum eller en tæt koordinering mellem ledere på niveauet under fagcheferne. Afdelingslederne følger aktiviteterne på deres område tæt og har fx indgående kendskab til brugen af kapacitetsbegrænsede ydelser. Derfor kan ledergruppen i nogle tilfælde udfylde den koordinerende rolle, som fagcheferne ellers ville have. Denne model kan have den fordel, at flaskehalse lettere undgås, hvis fagcheferne har svært ved at afse den nødvendige tid til fx at bevilge indsatser til familierne hurtigt eller tage stilling til, hvordan kapacitetsbegrænsede ydelser konkret skal fordeles mellem borgere eller familier i den tværgående løsning og øvrige borgere.

I forhold til en videreførelse og opskalering af den tværgående løsning skal der tages stilling til, om det stærke ledelsesfokus på den tværgående løsning kan og skal fastholdes. De fleste af deltagerkommunerne mener, at det er en forudsætning for løsningens succes, at der fastholdes stor ledelsesmæssig opbakning og fokus på løsningen. Derfor vil de af kommunerne, der har etableret et fast mødeforum for fagchefer, formentlig fastholde denne model. Behovet herfor ser i øvrigt ud til at være uafhængigt af, hvordan kommunerne har valgt at organisere selve den tværgående løsning, hvilket behandles i næste afsnit.

3.3.2 Organisering af den tværgående løsning

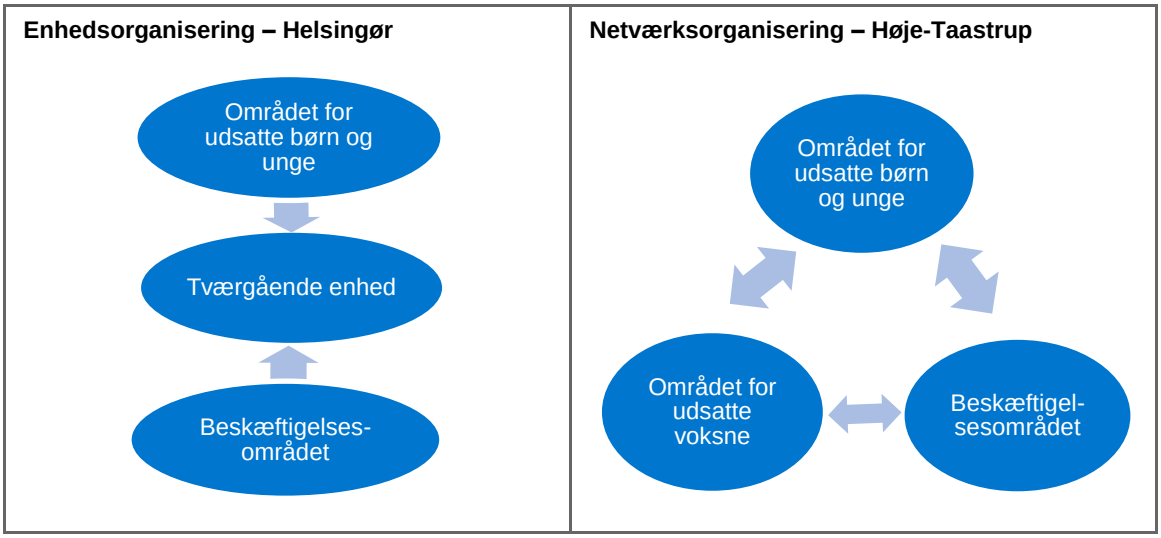
Blandt deltagerkommunerne optræder to typer af organisering af den tværgående løsning: en enhedsorganisering og en netværksorganisering. I enhedsorganiseringen er de medarbejderne, der arbejder på tværs af fagområder, fysisk placeret sammen i en selvstændig organisatorisk enhed, typisk med reference til en fælles leder. Typisk er den tværgående enheds medarbejdere specialiserede inden for forskellige fagligheder og kommer fra forskellige sektorområder. En tværgående enhed kan have sit eget, særskilte budget, men har det ikke nødvendigvis. I netværksorganiseringen er de tværgående sagsbehandlere, der fungerer som kontaktpersoner for familierne eller borgeren, placeret på deres almindelige sektorområder. Samarbejdet mellem de tværgående medarbejdere foregår fx ved møder eller over telefonen. De tværgående medarbejdere refererer til forskellige ledere og fagchefer, men der kan være tilknyttet en koordinator for den tværgående løsning, som skal bidrage til at facilitere samarbejde, sparring og erfaringsudveksling mellem medarbejderne. De to typer af organisering er illustreret i Figur 3.3.

Figur 3.3 Enhedsorganisering og netværksorganisering for tværgående løsninger



Blandt deltagerkommunerne har tre kommuner valgt at organisere den tværgående løsning i en selvstændig organisatorisk enhed, mens to kommuner har valgt en netværksorganisering. Helsingør, Furesø og Assens Kommuner har en enhedsorganisering, mens Høje-Taastrup Kommune har og Albertslund Kommune planlægger en netværksorganisering. Figur 3.4 illustrerer eksempler på organisering fra to af deltagerkommunerne.

Figur 3.4 Eksempler på enheds- og netværksorganisering af tværgående løsninger: Helsingør og Høje-Taastrup Kommuner



Undersøgelsen giver ikke basis for at konkludere, at den ene af disse to typer af organisering giver bedre økonomistyring end den anden. Derimod har hver type organisering forskellige fordele og ulemper, som det kan være væsentligt at være opmærksom på, når man skal træffe beslutning om organisering. Økonomistyringsmæssige fordele og ulemper ved de to organiseringsformer er beskrevet i Figur 3.5. Figuren viser fordele og ulemper, der relaterer sig til organisering, men også til økonomistyringsprincipper, budgetlægning og opfølgning. I dette afsnit beskrives kort udvalgte fordele og ulemper, som erfaret af deltagerkommunerne, i forhold til hvert af temaerne. For en uddybning af hvert tema henvises til de enkelte kapitler om henholdsvis økonomistyringsprincipper (kapitel 4), budgetlægning (kapitel 5) og opfølgning (kapitel 6).

Figur 3.5 Mulige fordele og ulemper ved netværksorganisering og enhedsorganisering

Enhedsorganisering

Mulige fordele:

- Understøtter læring, nytænkning og samarbejde på tværs af fagligheder, og gør det lettere at finde den mest effektfulde indsats over for familierne
- Kan sikre hurtig sagsbehandling samt bevilling og igangsættelse af indsatser.

Mulige ulemper:

- Kræver organisationsændring
- Kræver særskilt koordinering med "almindelige" områder
- Ofte delvis dekobling mellem visitationskompetence og betalingsforpligtelse*
- Kan være vanskeligt for fagchefer, der ikke har ansvar for tværgående enhed, at bevare overblik over forbrug, aktiviteter mv.*

Netværksorganisering

Mulige fordele:

- Enkel kobling til sagsbehandling på "almindelige" områder
- Kræver ikke reorganisering
- Gør det nemt at opretholde faglig specialisering og sparring
- Visitationskompetence og betalingsforpligtelse følges ad 1:1.

Mulige ulemper:

- Svært at opnå samarbejde i tværgående løsning og finde den mest effektfulde indsats over for familierne
- Budgetopfølgning på det tværgående arbejde er ofte spredt ud på sektorområderne*
- Kræver høj grad af koordinering og beslutninger på tværs af fagchefer på involverede sektorområder*

Note: * Disse mulige økonomistyringsmæssige ulemper kan bl.a. imødegås ved at etablere et særskilt budget til enheden, jf. Tabel 3.3, afsnit 4.2 og kapitel 5. Alternativt eller supplerende kan ulemperne imødegås via en tæt tværgående opfølgning på og sammenkobling af indsatsernes udgifter, aktiviteter og resultater, jf. kapitel 6.

Blandt fordelene ved netværksorganiseringen er, at det ikke kræver en organisationsændring at komme i gang med den tværgående løsning. Samtidig er det enkelt at koble arbejdet i den tværgående løsning med den øvrige sagsbehandling, da de tværgående medarbejdere fysisk er placeret på deres sædvanlige områder. Desuden letter denne placering muligheden for faglig sparring inden for eget fagområde.

Blandt ulemperne ved netværksorganiseringen er, at det kan være vanskeligt at samarbejde på tværs af fagligheder, da de tværgående medarbejdere har for lidt tid sammen til at lære hinandens fagligheder at kende. Det kan gøre det vanskeligere at finde den optimale løsning for familien og dermed sværere at indfri det fulde potentiale i den tværgående løsnings indsatser. En netværksorganisering kan derudover stille større krav til fagchefernes fælles koordinering, da der er mere end én fagchef, der har medarbejdere inden for deres sektorområde, som arbejder i den tværgående løsning.

Blandt fordelene ved enhedsorganiseringen er, at medarbejderne i den tværgående enhed hurtigt lærer hinanden at kende og oparbejder viden om hinandens fagligheder, der kan lette sagsbehandlingen og fremme fælles afgørelser om den optimale indsats for familien. Ved at lade medarbejdere fra flere områder indgå i den tværgående løsning opnår man således ifølge deltagerkommunerne en høj grad af tværfaglighed, der gerne skulle bidrage til at opnå den størst mulige effekt for familierne. De tre kommuner, der har en enhedsorganisering, peger derudover på, at den kan

være med til at sikre hurtig sagsbehandling og bevilling af indsatser. De to kommuner, Assens og Helsingør, der har udførere ansat i den tværgående enhed, peger endvidere på, at dette giver mulighed for hurtigt at komme i gang med indsatsen sammen med familien.

Blandt ulemperne ved enhedsorganiseringen er, at det kræver en organisationsændring, samt at det kan være vanskeligere at opretholde en faglig specialisering blandt medarbejderne i enheden og sikre sammenhæng til den 'almindelige' sagsbehandling. Desuden kan det være vanskeligt for de fagchefer, der ikke er direkte ansvarlige for den tværgående enhed, at opnå overblik over fx forbrug og aktivitet for den del af de tværgående indsatser, der er relevante for deres fagområde. Dette gælder især, når der ikke er knyttet et særskilt budget til den tværgående enhed.

I forhold til ressourcestyring kan det være en fordel ved netværksorganiseringen, at visitationskompetence og betalingsforpligtelse forbliver samlet på sektorområderne. Tilsvarende kan enhedsorganiseringen have en ulempe i forhold til ressourcestyring, hvis visitationskompetence og betalingsforpligtelse er adskilt. Dette er behandlet nærmere i kapitel 4, men skal kort berøres her.

Enhedsorganisering er i flere deltagerkommuner fulgt af et særskilt budget til den tværgående enhed, mens netværksorganisering ikke er det. Sammenhængen mellem valg af organisering og beslutningen om et selvstændigt budget blandt deltagerkommunerne fremgår af Tabel 3.3.

Tabel 3.3 Sammenhæng mellem organisering af tværgående løsning og budget

		Selvstændigt budget til løsning	
		Ja	Nej
Organisering af løsning	Enhedsorganisering	Assens (visse udgiftsposter) Helsingør (visse udgiftsposter)	(Assens – visse udgiftsposter) (Helsingør – visse udgiftsposter) Furesø
	Netværksorganisering		Høje-Taastrup *Albertslund (formentlig)*

Det ses, at to af de tre deltagerkommuner, der arbejder med en enhedsorganisering, har et selvstændigt budget til enheden. Det drejer sig om Assens og Helsingør Kommuner. I begge kommuner dækker enhedens budget dog kun en del af indsatserne til familierne. Begrundelsen for at lave et særskilt budget er at samle visitationskompetence og betalingsforpligtelse i den tværgående løsning og dermed understøtte ressourcestyringen. En anden fordel ved at oprette en enhed med et særskilt budget kan være, at det understøtter sammenkoblingen mellem indsatsernes økonomi og effekter, dvs. den resultatbaserede økonomistyring. Se kapitel 5 for en nærmere beskrivelse af budgetlægningen af de tværgående løsninger.

I forhold til den resultatbaserede økonomistyring har netværksorganisering derimod den ulempe, at både udgifter, aktiviteter og resultater i de tværgående løsninger er opdelt – dvs. spredt ud – på de almindelige sektorområder. Det kan besværliggøre sammenkoblingen af udgifter og resultater i et tværgående perspektiv og dermed resultatbaseret økonomistyring af den tværgående løsning.

Ved begge organiseringsformer kan en tæt opfølgning på og styringsinformation om udgifter og resultater understøtte resultatbaseret økonomistyring. Dette er behandlet nærmere i kapitel 6.

Perspektiverende kan det bemærkes, at man som alternativ til netværks- og enhedsorganisering kan forestille sig oprettelse af et nyt, selvstændigt budgetansvarsområde, der varetager arbejdet med tværgående løsninger. Da ingen af deltagerkommunerne har valgt denne organiseringsform i arbejdet med tværgående løsninger, giver analysen dog ikke datamæssigt belæg for at pege på fordele og ulemper herved. Oprettelsen af et nyt budgetansvarsområde må dog teoretisk forventes at have både fordele og ulemper. Eksempelvis vil visitationskompetence og betalingsforpligtelse for den tværgående løsning være samlet, hvilket må forventes at kunne understøtte både ressourcestyring samt aktivitets- og resultatbaseret økonomistyring. Dog kan der under de på analysetidspunktet gældende rammevilkår være lovgivningsmæssige og konteringsmæssige udfordringer ved at samle sagsbehandling efter flere lovgivninger i et nyt budgetansvarsområde, ligesom der kan opstå nye snitflader til de sektorområder, der arbejder med den 'almindelige sagsbehandling' efter de forskellige lovgivninger i forhold til borgere, der ikke kræver tværgående løsninger.

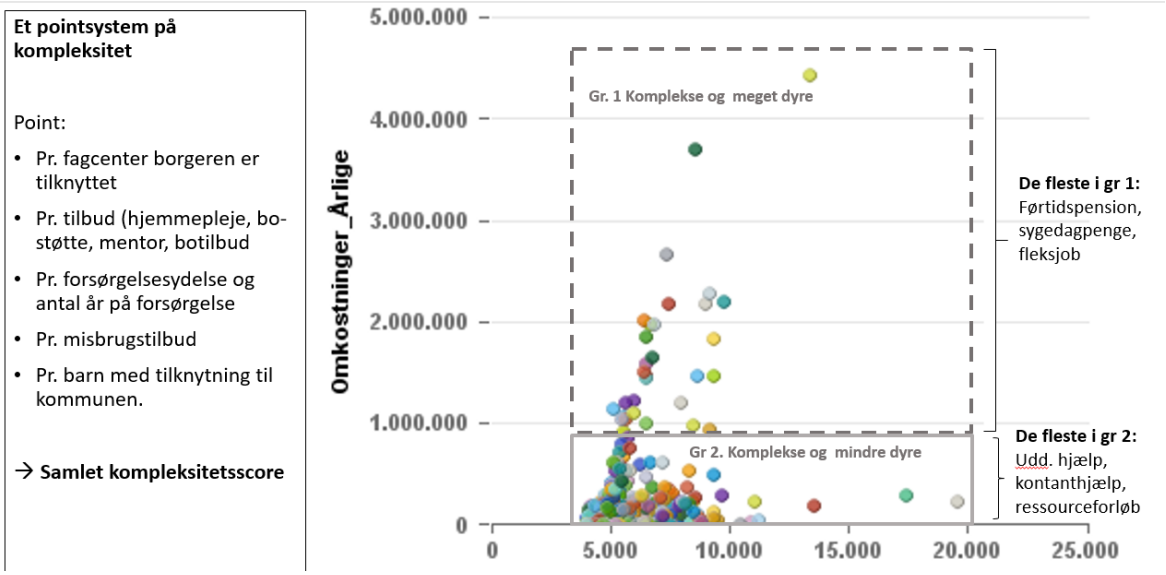
3.4 Udvælgelse af familier til at indgå i den tværgående løsning

Alle fem kommuner har udvalgt et antal familier eller borgere, som tilbydes deltagelse i den tværgående løsning. En central overvejelse i denne proces kan være, i hvor høj grad man skal inddrage kvantitative data i udvælgelsen henholdsvis lade udvælgelsen være baseret på en faglig vurdering af de enkelte familier.

Generelt viser erfaringerne fra deltagerkommunerne, at det ikke har været forbundet med problemer at udvælge familierne. Særligt har det faglige kendskab til mange af de potentielt relevante familier eller borgere lettet udvælgelsesprocessen. I alle fem kommuner har udvælgelsen af familier og borgere taget udgangspunkt i mere eller mindre faste kriterier, som fx antallet eller typen af sager, en familie eller borger skal have for at kunne have gavn af den tværgående løsnings indsatser. De fem kommuner har dog tilrettelagt udvælgelsen på lidt forskellige måder.

I Furesø Kommune arbejder man med en såkaldt "kompleksitetsscore", hvor sagsbehandlerne har givet borgerne en værdi, afhængigt af bl.a., hvor mange sektorområder de har kontakt med, og hvor mange tilbud eller ydelser de modtager. Kompleksitetsscoren anvendes bl.a. for at undgå at skulle sammenkøre personfølsomme data fra forskellige it-systemer i udvælgelsesfasen. Derefter er en gruppe af borgere løftet ud til en faglig vurdering hos sagsbehandlerne af, om de pågældende borgere kan have gavn af et sammenhængende borgerforløb med fokus på at komme tættere på job eller uddannelse. Kompleksitetsscoren og kommunens brug heraf er illustreret i Figur 3.6.

Figur 3.6 Kompleksitetsscore – udvælgelse af borgere i Furesø Kommune



Kilde: Furesø Kommune.

Figuren viser, at når målet er job og uddannelse, er fokus ikke nødvendigvis på de mest komplekse og omkostningstunge borgere (”Gruppe 1” i Figur 3.6), men snarere på de mest komplekse og mindre omkostningstunge borgere (”Gruppe 2” i Figur 3.6). Den primære målgruppe for Sammenhængende Borgerforløb i Furesø Kommune er således borgere på uddannelseshjælp eller kontanthjælp og i ressourceforløb. Kommunen har derimod fravalgt borgere på førtidspension, der vurderes at være længere væk fra arbejdsmarkedet, samt borgere på sygedagpenge eller i fleksjob, der vurderes at være tættere på arbejdsmarkedet, end den primære målgruppe for Sammenhængende Borgerforløb.

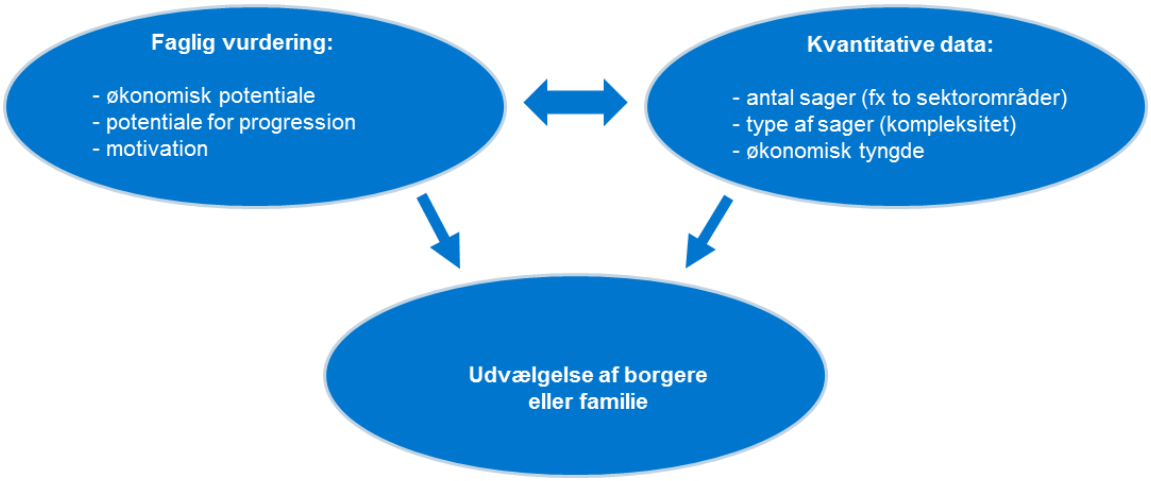
I Assens Kommune er familierne udvalgt primært på baggrund af en faglig vurdering af familiernes situation. Der er opsat et kriterie om, at familien skal have en beskæftigelsessag og en børn og unge-sag. Familierne er herefter udvalgt bl.a. ud fra længden af den periode, familien har været i en udsat position, og børnesagernes kompleksitet. Der har ikke været data om familiernes økonomi involveret i denne proces. Desuden sker der en løbende ind- og udvisitering af familier til projektet i løbet af projektperioden.

I Helsingør Kommune tog familiesagsbehandlerne i den tværgående enhed deres oprindelige sagsstamme med, da løsningen blev igangsat. Det betød, at familierne i den tværgående løsning ikke nødvendigvis havde sager i flere af kommunens sektorområder. Løbende skifter man sager ud, således at de familier, der visiteres ind i løsningen, har både en børn og unge-sag og en beskæftigelsessag. Denne fremgangsmåde er valgt for at undgå for mange sagsbehandlerskift for kommunens borgere og sikre så høj grad af kontinuitet for familierne både i og uden for løsningen som muligt.

I Albertslund og Høje-Taastrup Kommuner har processen været delvist datadrevet og delvist baseret på en faglig vurdering. Datainddragelsen er primært sket i form af en ekstern konsulentanalyse, hvor der i samarbejde med kommunen er udpeget segmenter af familier, som kunne være relevante for den tværgående løsning. Derefter er der sket en udvælgelse ud fra fastlagte kriterier og en faglig og økonomisk vurdering.

Figur 3.7 illustrerer den typiske udvælgelsesproces for familierne eller borgerne til de tværgående løsninger. Den dobbeltrettede pil mellem de to øverste cirkler illustrerer, at udvælgelsesprocessen ofte sker i en vekselvirkning mellem inddragelse af kvantitative data og sagsbehandlernes faglige vurderinger, der leder til den endelige udvælgelse af familier eller borgere. Brugen af kvantitative data kan altså ske på flere forskellige tidspunkter i udvælgelsesprocessen.

Figur 3.7 Typisk proces for udvælgelse af familier eller borgere



En tilbagevendende overvejelse i de fem deltagerkommuner har været, hvilken grad af kompleksitet, de familier og borgere skal have, som udvælges til den tværgående løsning. På den ene side ønsker kommunerne at udvælge borgere med høj grad af kompleksitet og med stor økonomisk tyngde, da disse borgere kan opnå de største forbedringer, og da kommunen kan reducere udgifterne til denne gruppe mest. En kommune fremhæver, at de tværgående løsninger netop skal kunne virke for borgere med de mest komplekse sager, da det er til denne gruppe af borgere, kommunen ellers har haft særligt svært ved at finde indsatser, der kan bringe familien tættere på fx selvforsørgelse i form af job eller uddannelse. En fordel ved at udvælge familier med stor kompleksitet og økonomisk tyngde kan altså være at få afprøvet, om løsningen virker for denne målgruppe, og at der potentielt kan opnås større økonomiske gevinster, end hvis denne målgruppe ikke er en del af løsningen.

En ulempe ved at vælge de mest komplekse borgere og familier er, at de kan have så store udfordringer, at det kan være vanskeligt at opnå den ønskede effekt inden for den periode, hvor man ønsker at måle effekten af den tværgående løsning. Samtidig nævner flere kommuner, at det kan være en fordel, når man påbegynder arbejdet med tværgående løsninger, at de mest komplekse sager ikke tages med fra begyndelsen. På den måde bliver det muligt at udvikle arbejdsmetoder og samarbejdsrelationer sammen med en gruppe af borgere, der har lidt mindre komplekse sager, men som stadig falder inden for målgruppen. Der er dog enighed blandt kommunerne om, at målet er at kunne hjælpe også borgerne med de mest komplekse sager i den tværgående løsning.

Udvælgelsen af borgere eller familier kan være vanskeliggjort af, at det ikke er tilladt at trække data om de samme borgere på tværs af sektorområder. Dette kan håndteres ved at indhente samtykke fra de personer, som man overvejer at udvælge. Desuden har to af deltagerkommunerne været med i frikommuneforsøget "Én Plan…", og har derfor haft videre rammer for fx samkøring af data. Derudover kan der være tekniske vanskeligheder med samkøring af data fra forskellige it-systemer, jf. også kapitel 6.

4 Økonomistyringsprincipper

Dette kapitel viser resultatet af sammenligningen af økonomistyringsprincipperne for de tværgående løsninger i de fem deltagerkommuner. Økonomistyringsprincipperne drejer sig primært om, hvordan betalingsforpligtelsen og visitationskompetencen er placeret eller fordelt mellem de involverede sektorområder. Det vil sige, hvilke områder der betaler og har ansvaret for de indsatser, der bevilges i den tværgående løsning, og hvordan der visiteres til indsatserne, herunder hvem der har kompetence til at bevilge indsatser og ydelser, samt eventuelle rammer eller begrænsninger for visitationskompetencen.

Endelig behandler kapitlet, hvordan beslutningen om, hvilken indsats en familie skal have, træffes i deltagerkommunerne, og hvordan sagsbehandlingen i de tværgående løsninger er koblet til den øvrige sagsbehandling på sektorområderne.

4.1 Konklusioner og inspirationspunkter

Analysens konklusioner og inspirationspunkter fremgår af boks 4.1.

Boks 4.1 Konklusioner og inspirationspunkter – økonomistyringsprincipper

- **Klarhed om visitationskompetence og betalingsforpligtelse**

  Analysen peger på, at et centralt punkt ved etablering af en tværgående løsning er at skabe klarhed over, hvem der har kompetencen til at bevilge hvilke indsatser, og hvem der har betalingsforpligtelsen for indsatserne. Hvis indsatser ikke bevilges og betales inden for samme budgetramme, kan det være vanskeligt at sikre økonomisk styring gennem de eksisterende økonomistyringsprincipper. Det kan omvendt være vanskeligt at sikre *tværgående* økonomistyring, hvis visitationskompetence og betalingsforpligtelse er fordelt ud på sektorområderne.

- **Behov for økonomistyringsmodel ved adskilt visitationskompetence og betalingsforpligtelse**
  I tre af de fem deltagerkommuner er visitationskompetence og betalingsforpligtelse i større eller mindre udstrækning adskilt. I tilfælde, hvor visitationskompetence og betalingsforpligtelse er adskilt, peger analysen på, at kommunen med fordel kan overveje kompenserende tiltag for at sikre økonomistyringen. Disse kan være:
  - Loft over visitationskompetencen i form af beløbsgrænser med henblik på at sikre koordination mellem sektorområder ved dyrere indsatser
  - Fast model for koordination mellem den tværgående løsning og de relevante sektorområder, fx i form af faste mødekadencer mellem den tværgående løsning og fagchefer eller teamledere på sektorområderne
  - Etablering af en model, som fastlægger fordelingen af betalingsforpligtelsen mellem sektorområder i konkrete tværgående indsatser på forhånd
  - Etablering af en model til tæt opfølgning på økonomien i løsningen.

- **Kapacitetsbegrænsede indsatser kræver særligt fokus**
  Når den tværgående løsning har behov for at bevilge indsatser, for hvilke kommunen har en begrænset kapacitet, kan det være nødvendigt at have særligt fokus på dialog mellem den tværgående løsning og sektorområderne. Eksemplerne fra deltagerkommunerne peger på faste bilaterale møder mellem lederen af den tværgående enhed og de relevante fagchefer eller en tæt løbende dialog, fx i form af fast styringsinformation om den tværgående løsnings ressourcetræk på disse indsatser.

4.2 Visitationskompetence og betalingsforpligtelse

En central del af økonomistyringen af tværgående løsninger er at afklare, på hvilket område og hvordan ydelser og indsatser til borgerne skal bevilges og betales. Hvis indsatser ikke bevilges og betales inden for samme budgetramme, kan det være vanskeligt at sikre økonomisk styring, forstået som ressourcestyring, i og med at man inden for ét område kan bevilge indsatser, som et andet område skal betale for. Dermed svækkes det samlede overblik over udgifterne og incitamentet til ressourcebevidsthed, alt andet lige. Desuden kan det være vanskeligt at afgøre, hvorvidt der er sammenhæng mellem resultater, aktiviteter og udgifter, hvis der er en dekobling, så resultater og aktiviteter fremgår et andet sted i kommunens opfølgning end udgifterne. Det vanskeliggør aktivitets- og resultatbaseret økonomistyring. Selv hvis visitationskompetence og betalingsforpligtelse fastholdes samlet på sektorområderne, er der dog økonomistyringsmæssigt behov for at skabe sammenhæng mellem *de tværgående* udgifter, aktiviteter og resultater, jf. også kapitel 3.

Det skal bemærkes, at beslutningen om, hvilken indsats borgeren skal modtage, i alle tilfælde vil ske inden for rammerne af og med hjemmel i den lovgivning, der gælder for hvert af sektorområderne.

De fem deltagerkommuner beskriver udfordringer ved at afklare, hvordan visitationskompetencen og betalingsforpligtelsen bedst placeres. Flere kommuner er begyndt med at ændre på økonomistyringsprincipperne for en del af de tværgående løsninger og har fortsat de almindelige økonomistyringsprincipper for andre dele af løsningerne. Samtidig er der i flere kommuner et ønske om at arbejde videre med principperne, så en større del af indsatserne til familierne håndteres efter ensartede visitations- og betalingsprincipper. Generelt er det VIVEs vurdering, at det er centralt at få afklaret sammenhængen mellem visitationskompetence til og betalingsforpligtelse for indsatser i forbindelse med økonomistyringen af tværgående løsninger.

Visitationskompetence og betalingsansvar kan ligge hos den tværgående løsning på de enkelte sektorområder eller med en delt placering. De mulige kombinationer af placering af visitationskompetence og betalingsforpligtelse fremgår af Tabel 4.1.

Tabel 4.1 Mulige kombinationer af placering af visitationskompetence og betalingsforpligtelse

		Visitationskompetence		
		I tværgående løsning	Delt mellem tværgående løsning og sektorområder	Opdelt på sektorområder
Betalingsforpligtelse	I tværgående løsning	**Samlet**	Delvist samlet	**Adskilt**
	Delt mellem tværgående løsning og sektorområder	Delvist samlet	Delvist samlet	Delvist samlet
	Opdelt på sektorområder	**Adskilt**	Delvist samlet	**Samlet**

De fem deltagerkommuners konkrete placering af visitationskompetence og betalingsforpligtelse fremgår af Tabel 4.2. Det ses, at flere af kommunerne har flere forskellige kombinationer af økonomistyringsprincipper i deres tværgående løsning.

I tre af deltagerkommunerne er visitationskompetencen helt eller delvist placeret i den tværgående løsning. Det drejer sig om Furesø, Helsingør og Assens Kommuner. I disse tre kommuner er løsningen organiseret som en fysisk enhed, hvor medarbejderne er ansat sammen med en daglig leder, der har den formelle kompetence til at bevilge indsatser. I Albertslund og Høje-Taastrup Kommuner,

der begge er netværksorganiserede, er visitationskompetencen derimod fordelt på sektorområderne. Organiseringen af den tværgående løsning har således en sammenhæng med økonomistyringsprincipperne. Alligevel forekommer der hos de fem deltagerkommuner forskellige kombinationer af placeringen af visitationskompetence og betalingsforpligtelse.

Tabel 4.2 Placering af visitationskompetence og betalingsforpligtelse i deltagerkommunerne

		Visitationskompetence		
		I tværgående løsning	Delt mellem tværgående løsning og sektorområder	Opdelt på sektorområder
Betalingsforpligtelse	I tværgående løsning	**Assens** (familiebehandling) **Helsingør** (udgiftsposter "inde")		
	Delt mellem tværgående løsning og sektorområder			
	Opdelt på sektorområder	**Furesø** **Helsingør** (udgiftsposter "ude")	**Assens** (dyrere indsatser + fordelingsmodel)	**Høje-Taastrup** **Albertslund** (forventet)

Som det fremgår af Tabel 4.2, har ingen af deltagerkommunerne en kombination, hvor indsatserne bevilges på sektorområderne, men betales af den tværgående løsning. Ej heller findes der nogen kommuner, hvor dette delvist er tilfældet.

Høje-Taastrup og Albertslund Kommuner har en model, hvor visitationskompetencen og betalingsforpligtelsen er samlet og fordelt på sektorområderne (nederste højre celle i Tabel 4.1 og Tabel 4.2). Det vil sige, at den formelle visitationskompetence er fastholdt på sektorområderne, og at udgiften og budgetansvaret ligger samme sted. I Høje-Taastrup Kommune træffes beslutninger om indsatser til borgere eller familier i et netværk af faglige medarbejdere omkring familien. Derefter bevilges indsatsen af den sagsbehandler på det pågældende område, der indgår i netværket. Det er således ikke muligt for medarbejdere på ét område at bevilge indsatser, som et andet område skal betale for. I Albertslund Kommune har man endnu ingen konkrete erfaringer, da løsningen ikke er implementeret.

Fordelen ved at fastholde betalingsforpligtelse og visitationskompetence samlet på de almindelige sektorområder er, at man derved understøtter udgiftsstyring. Derudover sikrer man, at der kan ske en kobling mellem udgifter, aktiviteter og resultater på de enkelte sektorområder. Imidlertid spreder man samtidig både visitationskompetence og betalingsforpligtelse ud på sektorområderne. Dermed er selve den tværgående indsats opdelt, så det kan være vanskeligere at sammenkoble de samlede tværgående udgifter, aktiviteter og resultater. Det er en ulempe for den aktivitets- og resultatbaserede styring i det tværgående perspektiv.

I Assens Kommune er en del af indsatserne i den tværgående løsning bevilget i samarbejde mellem sektorområderne og den tværgående enhed, mens sektorområderne har betalingsforpligtelsen (nederste, midterste celle i Tabel 4.1 og Tabel 4.2). Det drejer sig om dyrere sager og den såkaldte 'fordelingsnøgle', som beskrives nærmere nedenfor. Visitationskompetencen er altså delt mellem den tværgående enhed og sektorområderne, mens sidstnævnte betaler for indsatsen.

Denne fremgangsmåde anvendes ved indsatser, hvis pris ligger ud over visitationskompetencen hos den tværgående enhed. Hvis medarbejderne i den tværgående løsning vurderer, at en familie

har behov for en indsats, der er dyrere end 25.000 kroner, indstilles vurderingen enten til den fagchef, der er relevant for indsatsen, eller til gruppen af fagchefer fra de involverede sektorområder. Her afklares det i en dialog mellem fagchefen og lederen af den tværgående løsning, om den pågældende indsats skal bevilges, mens betalingen afholdes af det sektorområde, efter hvis lovgivning indsatsen er bevilget. Fordelen ved denne metode er, at fagcheferne fastholder kontrol med dyre indsatser, der bevilges efter deres lovgivning og trækker på deres budget. Derved kan både ressourcestyringen og den aktivitetsbaserede økonomistyring i højere grad sikres. Hvis denne fremgangsmåde ikke skal blokere for hurtig visitation af indsatser til familierne i løsningerne, kræver det dog, at fagcheferne behandler enhedens indstillinger hurtigt.

Herudover har Assens Kommune en fordelingsnøgle, der anvendes som princip for fordeling af betalingen for indsatser, der kan bevilges efter flere fagområders lovgivning. Eksempelvis kan der bevilges en mentor til familien, som skal varetage opgaver på både beskæftigelsesområdet, området for udsatte voksne samt området for udsatte børn og unge. I så tilfælde bevilges mentoren efter både LAB-loven[1] og serviceloven efter aftale i chefforummet, hvor de relevante fagchefer er repræsenteret. Her aftales ud fra familiens behov, hvordan fordelingen af mentorens arbejde skal være mellem de tre områder, og betalingen fordeles tilsvarende. Eksempelvis kan mentoren skulle bruge 60 % af sin tid på en beskæftigelsesrettet indsats, 20 % på bostøttelignende arbejde og 20 % på familiebehandling. I så fald fordeles betalingen for indsatsen tilsvarende mellem de tre områder. Betalingsforpligtelsen for denne indsats er således delt mellem tre fagchefer. Derudover er det forsøgt i fordelingsnøglen at tage højde for, hvordan gevinsterne ved indsatsen forventes at være fordelt. Estimeringen af, hvilke områder der opnår gevinster ved de tværgående indsatser, er dog pr. juni 2018 baseret på en vurdering og ikke på en egentlig økonomisk opgørelse. Assens Kommune er i gang med at undersøge, om og hvordan udgifterne til de indsatser, der i dag betales af sektorområderne, kan fordeles mellem de involverede sektorområder for i højere grad at tage hensyn til, at gevinsterne af de tværgående indsatser ikke nødvendigvis tilfalder det område, der har de største udgifter ved indsatsen. Der er dog endnu ingen konkrete planer om, hvordan denne fordeling skal foregå.

En fordel ved fordelingsmodellen er, at den bidrager til at give de involverede områder ejerskab over de indsatser, der leveres i den tværgående løsning, fordi alle områder bidrager økonomisk hertil. En ulempe ved modellen er, at den kan være administrativt tung, da beslutninger om fordeling af udgifter kræver involvering af flere fagchefer, og den efterfølgende bilagshåndtering kræver inddragelse af administrative medarbejdere fra flere områder. Det er dog kommunens vurdering, at dette ikke er en væsentlig udfordring.

Endelig er der de indsatser, der bevilges af medarbejdere i den tværgående løsning, og som betales enten af den tværgående løsning, delt mellem den tværgående løsning og sektorområderne eller udelukkende af sektorområderne (yderste venstre kolonne i Tabel 4.1 og Tabel 4.2). De tre kommuner, der anvender et af disse økonomistyringsprincipper, har alle en tværgående løsning baseret på en enhedsorganisering. Visitationskompetencen er således i alle tre kommuner placeret i enheden, mens betalingsforpligtelsen er fordelt på forskellige måder.

I Assens Kommune bevilges fx familiebehandling og indsatser, som medarbejderne i den tværgående løsning selv kan udføre, af den tværgående enhed og betales også med enhedens budget i form af løn til de medarbejdere, der udfører opgaven. Budgetansvaret for denne type indsatser ligger hos lederen af den tværgående løsning og i sidste ende hos dennes overordnede, chefen for området for udsatte børn og unge. Lønnen til halvdelen af medarbejderne i den tværgående enhed betales dog formelt af sektorområderne, men den tværgående enhed har fuld disponeringsret over de

[1] Lov om en Aktiv Beskæftigelsesindsats.

pågældende medarbejderes tid. Fordelen ved denne formelle aflønning af medarbejderne i løsningen er, at det så ikke er nødvendigt at omplacere midler mellem politiske udvalg.

I Helsingør Kommune har den tværgående enhed fuld kompetence til at bevilge indsatser til familierne. Betalingsforpligtelsen er dog delt mellem udgiftsposter ”inde” i og udgiftsposter ”ude” af den tværgående enheds budget (se Tabel 4.2). Kriteriet for, hvad der er inde, er, om den tværgående enhed har indflydelse på og kan ændre den pågældende indsats. Det er fx beskæftigelsesrettede indsatser, visse interne anbringelser og pædagogiske indsatser. En del af indsatserne betaler enheden for ved træk på enhedens medarbejdere, på samme måde som i Assens Kommune. Andre dele trækker på det øvrige budget for enheden. Budgetansvaret for disse indsatser ligger hos lederen af den tværgående løsning og i sidste ende hos dennes overordnede, chefen for området for udsatte børn og unge.

I den del af løsningen i Assens Kommune, der foretages af den tværgående enheds medarbejdere, er visitationskompetencen og betalingsforpligtelsen således samlet i den tværgående enhed. Det samme gælder i Helsingør Kommune, hvad angår udgiftsposter, der betegnes som ”inde” i den tværgående enheds budget.

For den øvrige del af indsatserne i Helsingør Kommune gælder, at medarbejderne i den tværgående enhed bevilger indsatserne, men betalingen sker på de sektorområder, der forvalter den lovgivning, som indsatsen bevilges efter (benævnt ”ude” i Tabel 4.2). Her er der typisk tale om dyre indsatser (fx eksterne døgnpladser) eller lovbundne ydelser som fx kontanthjælp. Selvom den tværgående enhed har fuld visitationskompetence, sker der jævnligt en koordinering med sektorområderne om træk på kapacitetsbegrænsede ydelser som fx virksomhedskonsulenter eller kommunens egne døgnpladser til anbringelse af børn uden for familien.

Også i Furesø Kommune bevilger medarbejderne i den tværgående enhed indsatsen til borgerne, mens det er sektorområdernes budgetter, der betaler for indsatsen. Der er ingen beløbsgrænse for visitationskompetencen. Den tværgående enhed kan trække på budgetterne på områderne for udsatte voksne og beskæftigelse, men ikke på området for udsatte børn og unge. Hvis der skal bevilges indsatser, som området for udsatte børn og unge skal betale for, skal de bevilges af en sagsbehandler på dette område, eventuelt i dialog med den tværgående enhed. Betalingsforpligtelsen for indsatserne til borgerne i den tværgående løsning ligger hos de sektorområder, der forvalter den lovgivning, som indsatsen bevilges efter.

Furesø Kommune har således formelt adskilt visitationskompetencen og betalingsforpligtelsen for den tværgående løsning, ligesom Helsingør Kommune har det, hvad angår udgiftsposter, der betegnes som ”ude” af den tværgående enheds budget. I disse tilfælde er det dermed muligt for medarbejderne i den tværgående løsning at bevilge indsatser, som sektorområderne skal betale for. Her har deltagerkommunerne derfor iværksat kompenserende tiltag for at sikre økonomistyringen.

I Assens Kommune har man således indført et kompetenceloft, altså en beløbsgrænse for, hvor dyre indsatser den tværgående enhed kan bevilge uden involvering af fagcheferne. Beløbsgrænsen for lederen af den tværgående enhed er 25.000 kroner. I Helsingør og Furesø Kommuner, hvor den tværgående enhed også kan bevilge indsatser, som sektorområderne skal betale for, er der ikke fastsat en beløbsgrænse for visitationskompetencen. I disse kommuner har man i stedet enten planlagt eller allerede etableret tæt og systematisk styringsinformation til de involverede fagchefer. Eksempelvis har Furesø Kommune implementeret en opfølgnings- og dialogmodel, hvor det sikres, at der er koordination af og kontrol med udgifter, aktiviteter og resultater på tværs af sektorområder, jf. også kapitel 6. Derudover har man i disse kommuner en tæt, løbende koordinering på lederniveau,

dvs. mellem lederen af den tværgående enhed og lederen af de enheder i den ”almindelige” organisering, som leverer og betaler for de indsatser, der bevilges i enheden. Det er fx lederen af området for udsatte voksne i Furesø Kommune og lederen af jobcenteret i Helsingør Kommune.

4.3 Visitationsprincipper og relation til ”almindelig” sagsbehandling

Alle fem deltagerkommuner lægger vægt på, at beslutningen om, hvilken indsats familien eller borgeren i den tværgående løsning skal modtage, træffes i fællesskab i netværket eller teamet omkring familien eller af den tværgående sagsbehandler, der har kontakten til familien. Desuden spiller familiens egne ønsker en stor rolle for, hvilken indsats der igangsættes. Selvom visitationskompetencen i Høje-Taastrup Kommune er placeret hos de enkelte sagsbehandlere på sektorområderne, bliver beslutningen om, hvilken indsats familien eller borgeren skal have, truffet i fællesskab blandt de fagpersoner og øvrige ressourcepersoner, der er relevante for familien.

Relationen til den sagsbehandling, der i øvrigt foretages i kommunerne, er forskellig afhængigt af den enkelte tværgående løsning. Koordination mellem den tværgående løsning og sektorområderne kan eksempelvis være relevant i forhold til borgere, der er i målgruppen for den tværgående løsning, men som fx af kapacitetsmæssige grunde ikke indgår i den tværgående løsning. Koordination kan også være relevant over for borgere, der ikke er i målgruppen for løsningen, men som modtager andre lignende indsatser fra kommunen. Derudover er relationen til den almindelige sagsbehandling væsentlig i det omfang, at der skal foretages en koordination af brugen af indsatser, der er begrænsede i deres kapacitet i den enkelte kommune.

Blandt deltagerkommunerne findes forskellige syn på sammenhængen. På den ene side kan man sigte mod at sikre et ensartet serviceniveau på tværs af kommunen. Ifølge denne logik skal familier eller borgere i den tværgående løsning hverken modtage et højere eller lavere serviceniveau end andre borgere i kommunen, naturligvis inden for rammerne af det faglige skøn. På den anden side er pointen med den tværgående løsning ofte netop at udvikle nye og andre metoder og løsninger end de hidtil afprøvede for at se, om man derigennem kan hjælpe familierne bedre. Ifølge denne logik er det altså indbygget i løsningen, at familierne skal modtage en anden indsats end den, der tilbydes i den almindelige sagsbehandling. Samtidig er familierne, der deltager i den tværgående løsning, netop udvalgt, fordi de har en særlig problemstilling, og de kan derfor kun vanskeligt sammenlignes med øvrige familier eller borgere i kommunen.

Blandt deltagerkommunerne var der ikke et entydigt svar på, hvordan disse hensyn skal afvejes mod hinanden, så man på den ene side sikrer, at der ikke er for store forskelle i serviceniveauet inden for kommunen, og på den anden side tilgodeser, at familierne i den tværgående løsning netop er udvalgt, fordi de har særlige problemstillinger.

Deltagerkommunerne peger på forskellige måder, hvorpå man kan sikre sammenhængen mellem sagsbehandlingen i den tværgående løsning og den øvrige sagsbehandling. For det første oplever de kommuner, der har valgt en netværksorganisering, meget få udfordringer i forhold til at skabe sammenhæng mellem den tværgående løsning og den øvrige sagsbehandling, fordi medarbejderne ikke arbejder fuldtid med den tværgående løsning og er forblevet i deres hidtidige afdeling og faglige miljø. Kommuner, der har valgt en enhedsorganisering, har umiddelbart et større behov for aktivt at sikre koblingen.

Relationen håndteres i Assens, Helsingør og Furesø Kommuner blandt andet gennem et fast mødeforum for de fagchefer, der er involveret i indsatsen (se også afsnit 3.3.1). Ved de faste møder har fagcheferne mulighed for at få indblik i den tværgående enheds arbejde, de bevilgede indsatser

til familierne og borgerne, samt udviklingen i udgifter, aktiviteter og resultater. I Furesø Kommune benytter man møderne til systematisk opfølgning på aktiviteter og forbrug samt prognoser for forventede udgifter til og målopfyldelse for borgere i den tværgående løsning (se også kapitel 6). I Helsingør Kommune har man planer om at gøre noget tilsvarende.

Derudover har man i Helsingør Kommune etableret en fast mødekadence mellem lederen af den tværgående enhed og lederen af henholdsvis jobcenteret og familierådgivningen. Disse møder har til formål at koordinere brugen af kapacitetsbegrænsede ydelser som fx virksomhedskonsulenter og interne døgnpladser til børn. I Furesø Kommune har man en tæt, løbende dialog mellem lederen af den tværgående enhed og lederen af § 85-området om kapacitet og behov. Som led heri synliggøres den tværgående enheds træk på voksenområdets ressourcer (fx antal "tværgående borgere" med § 85-støtte) ved at dele styringsinformationen op på voksenområdets sager og den tværgående enheds sager. Desuden har man etableret en såkaldt "grøn linje" til sagsbehandlerne på området for udsatte børn og unge, hvor det er aftalt, at de tværgående sagsbehandlere har mulighed for at trække på relevante børnesagsbehandlere.

5 Budgetlægning

Dette kapitel beskriver udfordringer og modeller for budgetlægning af tværgående løsninger. Det drejer sig både om fordeling af udgifter til og forventede gevinster af de tværgående løsninger.

Først behandles deltagerkommunernes valg af budgetlægningsmodel i forhold til fordeling af udgifterne. Her har nogle deltagerkommuner valgt at udskille et selvstændigt budget til den tværgående løsning, mens andre deltagerkommuner har valgt andre modeller. Dernæst beskriver kapitlet, hvilke effektiviseringskrav der er koblet til de tværgående løsninger i de fem deltagerkommuner, og hvordan disse er fordelt. Endelig analyseres det, hvordan kommunerne forholder sig til fordelingen af udgifter og gevinster på tværs af sektorområder og over tid.

5.1 Konklusioner og inspirationspunkter

Analysens konklusioner og inspirationspunkter fremgår af boks 5.1.

Boks 5.1 Konklusioner og inspirationspunkter – budgetlægning

- **Særskilt budget til tværgående løsning eller ej?**

  Det er ikke muligt ud fra analysen at pege entydigt på, om en tværgående løsning med fordel kan have sit eget særskilte budget. Det synes dog væsentligt at have klarhed over det samlede ressourcetræk til de konkrete familier eller borgere i løsningen og at kunne følge op herpå, jf. også kapitel 6.

- **Tværgående løsninger kan igangsættes, selvom der ikke indledningsvis er overblik over fordelingen af udgifter og gevinster**

  Erfaringerne fra kommunerne viser, at man kan påbegynde arbejdet med tværgående løsninger, uden at der er fuldt overblik over, hvilke sektorområder der betaler og profiterer mest af den tværgående løsning. Dog vil det være væsentligt at opgøre dette i forbindelse med opskalering af antallet af borgere eller familier i løsningen ved forøgelse af de tilknyttede effektiviseringskrav eller ved en stærk skævhed i fordelingen af udgifter og gevinster.

- **Pilotprojekter kan anvendes til at vurdere økonomisk effekt**

  Kommunerne oplever udfordringer ved at lave retvisende business cases på den forventede effekt af at investere i en tværgående løsning. Derimod kan der med fordel anvendes pilotprojekter til at afprøve løsningsmodeller, samt vurdere den økonomiske og faglige effekt af tværgående løsninger.

- **Effektiviseringskrav i fire ud af fem kommuner**

  I alle deltagerkommunerne er det et væsentligt formål med iværksættelse af den tværgående løsning at opnå en bedre effekt for familierne end ved den hidtidige indsats. I fire ud af fem kommuner er løsningen direkte koblet til et økonomisk effektiviseringskrav. Effektiviseringskravene er i tre af kommunerne fordelt på de involverede sektorområder, men der kan ikke konstateres en gennemgående fordelingsregel på tværs af kommunerne, ligesom der ikke er en entydig sammenhæng mellem effektiviseringskravets størrelse og omfanget af den tværgående løsning.

- **Budgetlægning eller omfordeling på baggrund af reelt forbrug**

  Deltagerkommunerne peger på, at man med fordel kan opgøre, hvordan udgifter til og gevinster af den tværgående løsning reelt er fordelt på de involverede sektorområder i det eller de første år. En sådan viden kan bl.a. bruges til at omfordele midler mellem områder eller til i efterfølgende år at lægge et budget, der tager højde for den reelle fordeling af udgifter og gevinster som følge af den tværgående løsning.

5.2 Budgettet for den tværgående løsning

For at kunne styre udgifterne og foretage budgetopfølgning er det afgørende at afklare, hvilket budget den tværgående løsning har til rådighed, og hvordan der trækkes på dette budget. Desuden er det relevant for at muliggøre aktivitetsbaseret økonomistyring, at budgettet kan kobles til aktiviteter og ideelt set også til, hvilke resultater man opnår for de involverede borgere eller familier (resultatbaseret økonomistyring).

Det er VIVEs indtryk, at deltagerkommunerne har haft relativt store udfordringer med at finde en tilfredsstillende model for budgetlægningen for deres tværgående løsning. Der er således ikke én optimal model for budgetlægning af tværgående løsninger, og alle kommunerne arbejder fortsat med at optimere budgetlægningen. Det synes dog at være væsentligt at have klarhed over størrelsen af det samlede ressourcetræk knyttet til familierne i den tværgående løsning og at have en model for træk på budgettet, som der er principiel enighed om blandt de involverede budgetansvarlige fagchefer.

Tabel 5.1 viser, hvordan forskellige typer af udgifter til familierne i den tværgående løsning er finansieret. I forhold til udgiftstyper skelnes der mellem løn til de tværgående medarbejdere (sagsbehandlere og evt. udførende medarbejdere) og udgifter til indsatser og ydelser, der leveres af medarbejdere, der ikke arbejder i den tværgående løsning. I forhold til finansiering skelnes der mellem, om udgifterne finansieres af den tværgående løsnings eget budget eller af sektorområdernes budgetter. Én kommune kan godt være placeret flere steder, da de to udgiftstyper kan finansieres forskelligt inden for kommunen.

Tabel 5.1 Finansiering af løn og indsatser i tværgående løsning i deltagerkommunerne

		Udgiftstype	
		Lønudgifter til tværgående medarbejdere	Udgifter til indsatser og ydelser til familierne eller borgerne i den tværgående løsning
Finansiering	Fra den tværgående løsnings budget	**Assens** **Helsingør**	**Assens** (indsatser, som tværgående løsning selv kan levere) **Helsingør** (indsatser som tværgående løsning selv kan levere og øvrige indsatser 'inde' i enhedens budget)
	Fra sektorområdernes budgetter	**Høje-Taastrup** **Furesø** **Albertslund** (forventet)	**Assens** (dyre indsatser) **Helsingør** (indsatser og ydelser "ude" af enhedens budget) **Høje-Taastrup** **Furesø** **Albertslund** (forventet)

I Assens Kommune har den tværgående enhed et selvstændigt budget, hvoraf kommunen selv finansierer halvdelen, mens den anden halvdel finansieres af den A.P. Møllerske Støttefond i en treårig periode. Den del af enhedens budget, der finansieres af Assens Kommune består af løn til

medarbejdere fra de tre sektorområder, der (primært) er involveret i den tværgående løsning (beskæftigelse, udsatte børn og unge samt udsatte voksne). Dog primært til medarbejdere fra området for udsatte børn og unge. Lønudgiften til disse medarbejdere betales af sektorområdernes budgetter. Udgiftsposten er altså ikke flyttet budgetmæssigt, men den tværgående enhed har fuld råderet over medarbejderne. Denne model er valgt for ikke at skulle lave ændringer i konteringen af lønnen til medarbejderne i den tværgående enhed.

I Helsingør Kommune har den tværgående enhed indtil juni 2018 ikke haft et egentligt budget for den tværgående enhed. Dog har enheden haft fuld disponeringsret over medarbejderne i enheden. Herudover har enheden haft mulighed for at trække på det øvrige budget på området for udsatte børn og unge (under samme fagchef) og på et øremærket beløb, som hidtil formelt har ligget på beskæftigelsesområdet, men som den tværgående enhed har kunnet disponere over. Fra juni 2018 blev midlerne, som den tværgående enhed har disponeringsret over, flyttet til et egentligt budget for den tværgående enhed. En begrundelse for at oprette et særskilt budget for enheden er at samle økonomioplysningerne ét sted og herigennem at gøre det nemmere for både lederen af den tværgående enhed, den budgetansvarlige fagchef og økonomifunktionen at lave løbende budgetopfølgning. En anden begrundelse er, at man skærper budgetansvaret hos de budgetansvarlige ved, at økonomien for løsningen synliggøres og adskilles fra øvrige udgifter.

Hverken i Helsingør eller Assens Kommuner dækker budgettet til den tværgående enhed dog samtlige udgifter til familierne i den tværgående løsning (se kapitel 4). I Assens Kommune betales dyrere indsatser samt andre indsatser, der ikke kan leveres af medarbejderne i den tværgående enhed, af sektorområdernes budgetter. I disse tilfælde er der ikke afsat særlige øremærkede midler i sektorområdernes budgetter til indsatser bevilget af den tværgående enhed. En stor del af de udgifter, der betales af sektorområderne, går til ydelser og indsatser, som familierne allerede modtog, da de blev en del af den tværgående løsning. I Helsingør Kommune har man både medarbejdernes løn og en del af udgifterne til øvrige indsatser placeret inden for den tværgående enheds budget, der udgør lidt over halvdelen af familiernes samlede ressourcetræk. Udgifter til fx dyrere indsatser eller lovbundne ydelser betales af sektorområdernes budgetter efter samme principper som i Assens Kommune, jf. også kapitel 4.

I Høje-Taastrup og Furesø Kommuner er der ikke et selvstændigt budget til den tværgående løsning. Lønudgiften til de medarbejdere, der arbejder i den tværgående løsning, er i Høje-Taastrup Kommune fordelt mellem de tre sektorområder, der primært er involveret i indsatsen. Her finansierer området for udsatte børn og unge halvdelen, beskæftigelsesområdet 1/3 og området for udsatte voksne 1/6 af medarbejdernes løn. I Furesø Kommune afholdes lønudgiften til de tværgående medarbejdere af beskæftigelsesområdets budget, men med lønmidler tilført fra ungeområdet og voksenområdet. I begge disse kommuner tages alle udgifter til indsatser til familierne fra sektorområdernes budgetter.

I Furesø Kommune er en af begrundelserne for at fastholde udgifterne på sektorområderne, at flowet af borgere til og fra løsningen gør det svært at sætte en budgetramme i forhold til det enkelte budgetår. Det er kommunens vurdering, at det giver større fleksibilitet og bedre investeringsmuligheder, når budgetterne er fastholdt på sektorområderne. Kommunen fremhæver dog samtidig, at det er afgørende for styringen at følge udgifterne til borgerne i løsningen og have en klar målsætning om udviklingen i disse udgifter på tværs af sektorområder, jf. også kapitel 6.

Furesø og Høje-Taastrup Kommuner har således ikke udskilt et særligt budget til netop de "tværgående" familier eller borgere i de almindelige sektorområders budgetter, ligesom det heller ikke er tilfældet for en del af de tværgående udgifter i Helsingør og Assens Kommuner. I stedet har Furesø Kommune etableret en tæt opfølgning med hyppig styringsinformation til styregruppe og chefgruppe

om udviklingen i udgifterne til og målopfyldelsen for borgerne i den tværgående løsning. Det samme er hensigten i de øvrige kommuner. Se også kapitel 6.

I Albertslund Kommune er der ikke taget endeligt stilling til, hvordan budgettet for den tværgående løsning skal være.

5.3 Effektiviseringskrav knyttet til den tværgående løsning

En del af formålet med de tværgående løsninger er i alle fem deltagerkommuner at opnå større effekt af indsatserne over for borgerne og dermed nedbringe de kommunale udgifter til de familier eller borgere, der indgår i løsningen. Det kan derfor være nærliggende for kommunerne at lade en tværgående løsning være fulgt af et effektiviseringskrav, der eventuelt stiger over tid. Eftersom de tværgående løsninger går på tværs af flere budgetansvarsområder, er det dog ikke nødvendigvis indlysende, hvordan et effektiviseringskrav skal fordeles mellem de involverede sektorområder.

I fire ud af de fem deltagerkommuner er der koblet konkrete effektiviseringskrav til den tværgående løsning. Kun i Assens Kommune indeholder løsningen ikke konkrete effektiviseringskrav inden for projektperioden, der er på tre år.

Effektiviseringskravenes størrelse varierer mellem deltagerkommunerne. Tabel 5.2 viser effektiviseringskravenes størrelse i 2018 sammen med størrelsen af den samlede økonomi i de tværgående løsninger.

Tabel 5.2 Effektiviseringskrav og samlet driftsøkonomi tilknyttet den tværgående løsning i deltagerkommunerne

	Albertslund	Assens	Furesø	Helsingør	Høje-Taastrup
Størrelse af løsningens økonomi, 2018	Drift: 40 mio. kroner Løn derudover	Løn: ca. 6 mio. kroner pr. år Drift derudover	Drift: ca. 22 mio. kroner Løn derudover	Løn + drift: cirka 28 mio. kroner (ved 90 familier)	Ikke opgjort
Effektiviseringskrav knyttet til løsning, 2018	3 mio. kr.	Intet effektiviseringskrav	6 mio. kr.	0,9 mio. kr. (1,9 mio. kr. i 2019)	0,49 mio. kr. + besparelse på overførsler
Fordeling af effektiviseringskrav	Ligeligt fordelt på tre sektorområder	-	Ligeligt fordelt på to sektorområder	Samlet på ét sektorområde	Servicebesparelse fordelt ligeligt på tre sektorområder

Note: Som i tidligere fremstillinger bemærkes det, at størrelsen af økonomien i løsningerne ikke er fuldt sammenlignelig, men afhænger af, hvordan den konkrete kommune har valgt at afgrænse og organisere den tværgående løsning.

Effektiviseringskravene er i deltagerkommunerne typisk fordelt mellem de sektorområder, der er en del af løsningen. Kun i Helsingør Kommune er effektiviseringskravet ikke fordelt, men placeret udelukkende på området for udsatte børn og unge, da dette sektorområde har ansvaret for løsningen.

I Albertslund Kommune har man valgt en ligelig fordeling, hvor hvert af de tre sektorområder, der primært er involveret i løsningen, skal opnå en tredjedel af effektiviseringen hver. Fordelingen er baseret på et ønske om at skabe fælles forpligtelse til at nå løsningens økonomiske mål. Efter budgetårets afslutning er det planen at opgøre, om det samlede effektiviseringsmål (3 mio. kr.) er nået for de tre sektorområder. Hvis der kun er effektiviseret for en del af beløbet (fx 2,5 mio. kr.) fordeles det resterende beløb (0,5 mio. kr.) ligeligt mellem sektorområderne, uanset hvilke områder der har effektiviseret mest og mindst.

I Furesø Kommune er effektiviseringskravet fordelt ligeligt mellem sektorområderne udsatte voksne og beskæftigelse, som er de sektorområder, der er involveret i løsningen.

I Høje-Taastrup Kommune er der foretaget en fordeling af effektiviseringskravet mellem serviceudgifter og overførselsudgifter, hvor beskæftigelsesområdet skal levere effektiviseringskravet på overførselsudgifterne, mens effektiviseringen på serviceudgifterne fordeles ligeligt mellem områderne for udsatte børn og unge, udsatte voksne og sundhedsområdet. Fordelingen af effektiviseringskravet var oprindeligt baseret på en opgørelse af familiernes ressourcetræk, men fordelingen er tilpasset efterfølgende.

Der er i alle deltagerkommunerne fokus på, at den tværgående løsning skal føre til reducerede udgifter, hvis den skal fortsætte. For at sikre, at de tværgående løsninger giver den forventede økonomiske og faglige gevinst over tid, har alle deltagerkommunerne iværksat eller planlagt at følge op på og producere styringsinformation om familiernes eller borgernes ressourcetræk og progression. Dette beskrives nærmere i kapitel 6.

I praksis indgår de konkrete effektiviseringskrav tilknyttet de tværgående løsninger i de generelle effektiviseringskrav, som i øvrigt stilles til sektorområderne. Besparelserne hentes altså i løbet af året, men ikke nødvendigvis på de konkrete familier eller borgere, der er en del af den tværgående løsning. Også i Assens Kommune, der ikke har noget konkret besparelseskrav knyttet til den tværgående løsning, er der indlagt generelle effektiviseringskrav på sektorområderne.

5.4 Udgift og gevinst på tværs af sektorområder og over tid

Tværgående løsninger kan medføre udgiftsforskydninger mellem sektorområder både på kort og længere sigt. På kort sigt kan der ske forskydninger i udgifterne til de aktiviteter, der iværksættes eller afbrydes i forbindelse med den tværgående løsning. På længere sigt kan der ske udgiftsforskydninger som følge af resultaterne af de iværksatte aktiviteter, fx at flere borgere kommer i job. I dette afsnit behandles økonomistyringsmæssige udfordringer ved udgiftsforskydninger forbundet med tværgående løsninger og deltagerkommunernes håndtering heraf.

Udgift og gevinst på tværs af sektorområder

De undersøgte tværgående løsninger sigter mod at samordne indsatserne til familier eller borgere med mange kontakter til kommunen. Sådanne løsninger vil ofte resultere i, at nogle indsatser afbrydes i en periode for at lade andre indsatser virke, eller at der igangsættes fælles, tværgående indsatser til at støtte familien eller borgeren på flere punkter. Det medfører på den ene side en reduktion i udgifterne til de afbrudte indsatser i en periode og på den anden side en udgiftsstigning til tværgående indsatser for fx at komme tættere på arbejdsmarkedet eller få et barn i en mindre indgribende foranstaltning.

Udgiftstyngden til de indsatser, som borgerne modtager, kan således forskyde sig mellem sektorområder, så ét områdes udgifter til en familie stiger, mens et andet områdes udgifter falder, sammenlignet med en situation, hvor familien ikke indgik i en tværgående løsning. Hvis der er tale om væsentlige forskydninger, kan nogle områder få sværere ved at overholde deres budget, mens andre områder kan få mere luft i budgettet. Dette gælder i mindre grad, hvis den tværgående løsning tildeles sit eget budget. Dog skal der her – både indledningsvist og løbende – tages stilling til, hvilke områder der skal bidrage med hvor meget, hvis den tværgående løsnings budget er finansieret af sektorområdernes budgetter.

Tværgående løsninger indebærer dermed incitamentsproblematikker, der kan være vanskelige at håndtere i en sektoropdelt økonomistyring. Eksempelvis kan en tværgående løsning indebære en intensiveret, tværfaglig indsats over for en forælder for at få løst et misbrugsproblem. Denne indsats kan føre til, at forælderen kommer i beskæftigelse, og at børnenes trivsel derved forbedres. Indsatsen vil altså medføre øget aktivitet og øgede udgifter på området for udsatte voksne i en periode, men reducerede udgifter på beskæftigelsesområdet og området for udsatte børn og unge, både som følge af faldende behov for indsatser eller ydelser på disse områder og som følge af den faglige virkning af den tværgående indsats. Således tilfalder den (fulde) økonomiske gevinst af en tværgående indsats ikke nødvendigvis de sektorområder, der investerer i indsatsen. Denne incitamentsproblematik kan være relevant både på administrativt og politisk niveau, da tværgående løsninger i mange kommuner trækker på bevillinger fra flere forskellige politiske udvalg. Hvis den tværgående løsning har et selvstændigt budget, kan dette ligeledes være finansieret af forskellige politiske bevillinger.

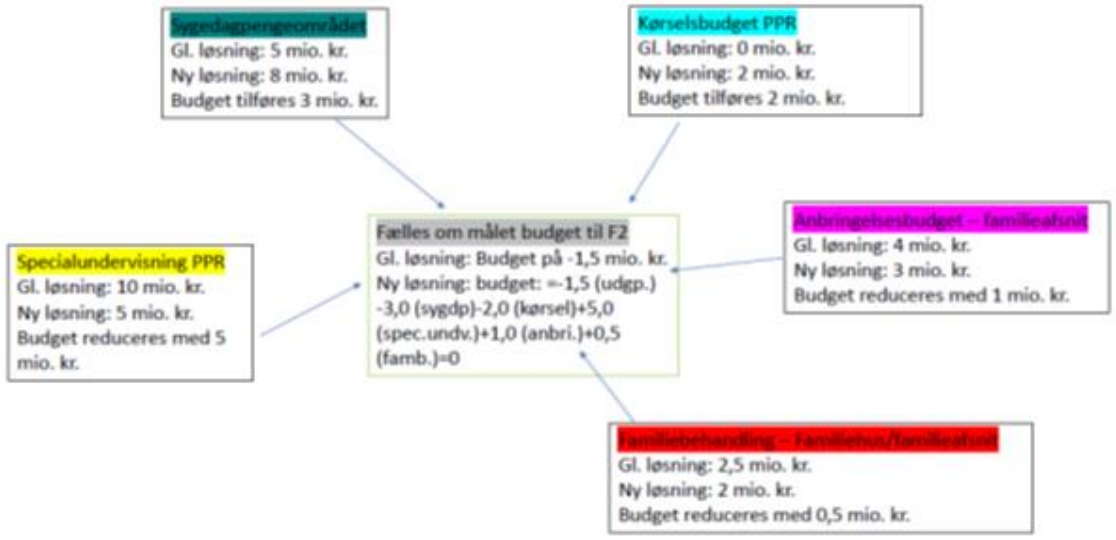
De fem deltagerkommuner er opmærksomme på den beskrevne incitamentsproblematik både i forhold til det administrative og det politiske niveau. En af kommunerne fremhæver, at det kan være en udfordring at få sektorområderne til at bidrage økonomisk til en fælles løsning, der gavner kommunens samlede økonomi, samt at få områderne til at fokusere mindre på deres egne budgetter. Ingen af deltagerkommunerne har imidlertid opgjort, om der er sket forskydninger i udgifterne på de involverede sektorområder i forhold til, hvis kommunen havde fastholdt sine hidtidige indsatser til familierne. Det er VIVEs indtryk, at det er vanskeligt for kommunerne at lave en sådan opgørelse, da den ville kræve viden om, hvordan udgifterne til familierne *ville have* udviklet sig, *hvis* familierne ikke havde været med i den tværgående løsning. Der er heller ingen af kommunerne, der har beregnet, hvordan eventuelle økonomiske effekter forventes at fordele sig mellem sektorområder. Det er VIVEs indtryk, at dette i høj grad skyldes, at de tværgående løsninger ikke er så langt i implementeringen. Derudover fylder de tværgående løsninger ikke ret meget i sektorområdernes samlede budgetrammer i deltagerkommunerne, da der er tale om relativt få penge pga. målgruppens størrelse. Derfor har det indtil videre været mindre væsentligt for kommunerne at imødegå de nævnte udfordringer.

For at sikre, at sektorområder investerer i indsatser, de ikke selv opnår (den fulde) gevinst af, kan det være nødvendigt at indrette økonomistyringen på en måde, der tager højde for de nævnte incitamentsproblematikker. Dette kan være særligt relevant ved en opskalering af løsningerne til at omfatte flere borgere eller familier. Én måde at håndtere incitamentsproblematikkerne på er ved at opgøre, hvordan udgifter til og gevinster af den tværgående løsning reelt er fordelt på sektorområder og politikområder. En sådan viden kan eksempelvis bruges til at omfordele midler efter regnskabsafslutning eller til i efterfølgende år at lægge et mere retvisende budget, der tager højde for fordeling af både udgiftsforskydninger og gevinster som følge af den tværgående indsats.

Som eksempel har Albertslund Kommune udviklet to modeller, der har til formål at håndtere de nævnte udfordringer. Modellerne er dog endnu ikke implementeret i kommunen. Den første er en model til bagudrettet at opgøre, hvad familierne i den tværgående løsning reelt har kostet, sammenlignet med hvad de ville have kostet, hvis de ikke havde været en del af den tværgående løsning. Se også afsnit 6.2. Derudover har kommunen som nævnt planlagt at implementere en retrospektiv fordelingsmodel for gevinster, hvor den reelle udgiftsreduktion opgøres (bagudrettet) og fordeles på de involverede sektorområder, jf. også afsnit 5.3. Konkret er det planen i sidstnævnte model at sammenholde udgifterne til de hidtidige indsatser til borgeren (nulpunktsmåling) med de reelle udgifter i en tværgående løsning, fordelt på sektorområder. Herefter skal der ved regnskabsafslutning ske en omfordeling af økonomien mellem de involverede sektorområder. Modellen er illustreret i

Figur 5.1, der viser et fiktivt eksempel med en estimeret samlet besparelse på 1,5 mio. kroner i en tværgående løsning.

Figur 5.1 Eksempel på planlagt model for omfordeling af økonomi mellem sektorområder i forbindelse med tværgående løsning – Albertslund Kommune



Kilde: Notat: Økonomistyring i "Fælles om målet" (Albertslund Kommune, 2017).

I forhold til den politiske styring kan det være hensigtsmæssigt og nødvendigt at overføre budgetmidler fra én bevilling til en anden for at undgå store mer- eller mindreforbrug. Dette kræver dog en politisk beslutning på enten byråds- eller udvalgsniveau. Derfor kan det være væsentligt for styringen, hvor mange politiske bevillinger den tværgående løsning strækker sig over. De fem deltagerkommuner har ikke oplevet udfordringer ved, at den tværgående løsning trækker på flere (to til tre) politiske bevillinger. Kun Helsingør Kommune har flyttet penge fra én bevillingsramme til en anden i forbindelse med etablering af budget til den tværgående enhed. Når det ikke har været aktuelt i de øvrige deltagerkommuner, kan det skyldes, at de undersøgte tværgående løsninger indtil videre, som nævnt, har en begrænset økonomisk størrelse, og at det derfor har været muligt at kompensere for eventuelle udgiftsforskydninger inden for sektorområdernes samlede budgetrammer.

Udgift og gevinst over tid

Som tidligere beskrevet vil tværgående løsninger ofte – ligesom sociale indsatser generelt – indeholde et investeringselement. Investeringen består i, at man på kort sigt intensiverer eller omlægger indsatsen til familien for at skabe en varig forbedring af familiens situation og dermed på langt sigt reducerer kommunens udgifter hertil.

I investeringstankegangen kan det således være vanskeligt på kort sigt – men muligt på langt sigt – at opnå økonomiske gevinster. En måde at arbejde med investeringstankegangen på er ved at anvende business cases. Her beregnes det, hvor lang tid kommunen kan forvente, der går, inden en investering i fx en udsat familie har "tjent sig hjem". Business cases kan være baseret på vurderinger af udgifternes omfang, samt hvilke effekter der kan forventes af forskellige indsatser.

Ingen af kommunerne har anvendt business cases systematisk. Den primære begrundelse herfor er, at det er meget vanskeligt at opgøre forventede effekter af de indsatser, man kan tilbyde famili-

erne. I flere af kommunerne bygger den nuværende tværgående løsning dog på tidligere pilotprojekter, hvor de faglige metoder, udvælgelse af familier mv. er blevet prøvet af på en mindre gruppe af borgere eller familier. I pilotprojekterne har man også fulgt familiernes samlede ressourcetræk for at se, om der på relativt kort tid (fx et år) kunne opnås økonomiske gevinster ved at tilbyde familierne en tværgående indsats. I Furesø Kommune viser resultaterne fra 2017 eksempelvis, at kommunens samlede udgifter til målgruppen for den tværgående løsning er faldende, og at flere borgere har opnået job og uddannelse. Se også kapitel 6.

De fleste af deltagerkommunerne har i stedet for beregning af business cases valgt en model, hvor de følger – eller har planer om at følge – familiernes reelle ressourcetræk tæt og derved skabe overblik over, om de forventede økonomiske effekter opnås. De har således valgt at anlægge et bagudrettet frem for et fremadrettet perspektiv på fordeling af udgifter og gevinster på tværs af sektorområder og over tid. Som nævnt ovenfor kan denne information anvendes til i efterfølgende år at lægge et erfaringsbaseret budget, der tager højde for den reelle fordeling af udgifter og gevinster som følge af den tværgående løsning. Kapitel 6 omhandler deltagerkommunernes nuværende eller planlagte modeller for budgetopfølgning og brug af styringsinformation.

6 Økonomiopfølgning og styringsinformation

Dette kapitel beskriver de fem deltagerkommuners udfordringer med og modeller for at følge op på økonomi og resultater i de tværgående løsninger. Opfølgning og styringsinformation bruges af flere af deltagerkommunerne som en måde, hvorpå man kan håndtere flere af de ovenfor beskrevne økonomistyringsmæssige udfordringer, der opleves ved at arbejde med tværgående løsninger. Eksempelvis anvendes opfølgning som styringsredskab i følgende tilfælde:

- Til at sikre ledelses- og styringsinformation til de involverede fagchefer
- Til at sikre overblik over og styring af sektorområdernes udgifter, hvis visitationskompetencen er placeret i den tværgående løsning og betalingsforpligtelsen ligger på sektorområderne
- Til at følge op på resultater, fx opfyldelse af faglige målsætninger, i den tværgående løsning
- Til at sikre overblik over og styring af den tværgående løsnings udgifter og resultater, hvis visitationskompetence og betalingsforpligtelse er fordelt ud på sektorområder
- Til at vurdere økonomiske effekter af tværgående indsatser (i stedet for business cases).

6.1 Konklusioner og inspirationspunkter

Analysens konklusioner og inspirationspunkter fremgår af boks 6.1.

Boks 6.1 Konklusioner og inspirationspunkter – budgetopfølgning og styringsinformation

- **Væsentligt at etablere økonomisk opfølgning og styringsinformation**

  Erfaringer fra deltagerkommunerne peger på, at det er væsentligt at etablere økonomisk opfølgning og styringsinformation – både for at kunne følge og styre udgifterne til og vurdere resultaterne af den tværgående løsning. Opfølgningen kan spille en særlig rolle ved adskilt visitationskompetence og betalingsforpligtelse, eller når visitationskompetence og betalingsansvar er fordelt ud på sektorområderne, jf. kapitel 4.

- **Identificering af borgere – dataudfordringer herved kan overvindes**

  Der er blandt deltagerkommunerne enighed om, at det er væsentligt at kunne identificere borgere og familier i de tværgående løsninger i forskellige it-systemer med henblik på at kunne følge op på udgifter, aktiviteter og resultater. Der er forskellige vurderinger af, hvor store udfordringer der er ved at indhente og samkøre data. Alle deltagerkommuner mener dog at kunne løse eventuelle udfordringer.

- **Følg op på CPR-bogførte udgifter, selvom disse ikke inkluderer samtlige udgifter**

  I og med at løsningerne er tværgående, er det nødvendigt at følge de enkelte familiers eller borgeres samlede ressourcetræk på tværs af sektorområder. Deltagerkommunernes erfaringer viser, at man med fordel kan følge op på CPR-registrerede udgifter, også selvom disse ikke inkluderer samtlige udgifter til de pågældende borgere. Med udgangspunkt i deltagerkommunernes erfaringer kan en lidt mindre præcis opfølgning således være tilstrækkelig.

- **Etablering af økonomigrundlag for budgetlægning, styring og opfølgning**

  Analysen peger på, at kommunerne med fordel kan opgøre de reelle, samlede udgifter til de familier eller borgere, der er omfattet af en tværgående løsning. Opgørelsen kan bruges som grundlag for en systematisk økonomiopfølgning på den tværgående løsning, der skaber synlighed om og transparens i familiernes samlede ressourcetræk på tværs af sektorområder, og desuden gør det muligt at følge udviklingen i udgifterne til familierne. Derudover kan opgørelsen bruges i budgetlægningen for løsningen i efterfølgende år samt til fordeling af gevinster på sektorområder, jf. også kapitel 5.

Boks 6.1 Konklusioner og inspirationspunkter – budgetopfølgning og styringsinformation

- **Uudnyttet potentiale i faglig styringsinformation**
  Ud over den økonomiske opfølgning er det i deltagerkommunerne ambitionen at kunne følge op på faglig udvikling og resultater for familier og borgere i de tværgående løsninger. Kommunerne peger på uudnyttet potentiale i at lave faglig styringsinformation og resultatopfølgning.

6.2 Budgetopfølgning, prognoser og styringsinformation

For tværgående løsninger er der ikke tale om klassisk budgetopfølgning, hvor budgettet til et enkelt sektorområde kan følges og sammenholdes med aktiviteter og i nogle tilfælde resultater på området. I og med at den tværgående løsning igangsætter aktiviteter og trækker på budgetter fra flere sektorområder, vil der for at sikre tværgående økonomisk styring af løsningen være behov for en opfølgning, der går på tværs af sektorområderne. Formålet med denne opfølgning er at sikre overblik over og styringsinformation om sammenhængen mellem udgifter, aktiviteter og resultater, set i den tværgående løsnings perspektiv. Derved muliggøres ideelt set både tværgående ressourcestyring, tværgående aktivitetsbaseret økonomistyring og tværgående resultatbaseret økonomistyring.

Der er forskel på, hvor enkelt deltagerkommunerne vurderer, det er at oprette en tværgående opfølgningsmodel. Der er ligeledes forskel på de modeller, kommunerne har implementeret eller planlagt.

Deltagerkommunerne peger blandt andet på, at det er svært at følge op på tværgående løsninger, fordi den autoriserede kontoplan følger de almindelige sektorområder og netop ikke er tværgående. Kontoplanen understøtter således ikke et tværgående perspektiv i opfølgningen. Én mulig løsning på dette problem er at oprette en såkaldt ”spejlet” kontoplan, dvs. en parallel, særskilt registrering for udgifterne til den tværgående løsning på alle relevante funktioner i kontoplanen. Dette anser deltagerkommunerne for at være meget administrativt tungt. Derfor har deltagerkommunerne i stedet valgt en model, hvor de borgere, der indgår i den tværgående løsning, ”mærkes”, hvorefter man følger borgernes ressourcetræk på tværs af områder på CPR-nummer.

En udfordring ved en CPR-baseret opfølgningsmodel kan være, at ikke alle udgifterne til familierne og borgerne er registreret på CPR-numre. Hvis man udelukkende anvender CPR-registrerede udgifter, vil en del af familiernes eller borgernes ressourcetræk således ikke være med i opfølgningen. Flere af kommunerne vurderer dog, at langt størstedelen (80-90 %) af udgifterne er registreret på CPR-numre, og at den væsentligste del af udgifterne derfor kan følges. Afvejningen af, hvor detaljeret en opfølgning man ønsker, sker i forhold til den administrative omkostning, der er ved fx at opgøre gennemsnit eller andre skøn for de udgifter, der ikke er CPR-registrerede. Deltagerkommunernes erfaring er således, at en lidt mindre præcis opfølgning kan være tilstrækkelig.

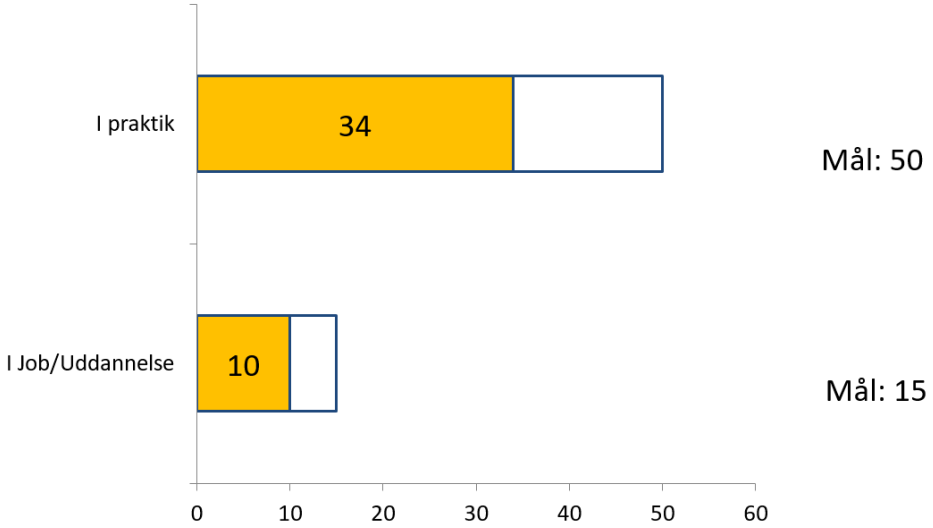
Derudover kan der være udfordringer forbundet med at trække og sammenkøre data fra forskellige sektorområder og it-systemer. Deltagerkommunernes vurdering er dog, at det er muligt at foretage en kobling af data fra forskellige it-systemer. Der er imidlertid forskel på, hvor besværligt dette er, afhængigt af, hvilke systemer kommunerne konkret bruger. Desuden skal sammenkobling af data altid ske inden for lovgivningens rammer og med samtykke fra familierne eller borgerne.

Én deltagerkommune har en fungerende opfølgningsmodel, tre deltagerkommuner planlægger at implementere en opfølgningsmodel, mens én kommune har et eksternt konsulentfirma til at evaluere

bl.a. den økonomiske effekt af den tværgående løsning. Alle kommuner foretager eller planlægger både en økonomisk og en faglig opfølgning, dvs. både en opfølgning på udgifter og resultater.

Furesø Kommune har en fungerende opfølgningsmodel, hvor der følges op på en række faglige resultatmål, som fx at 15 % af borgerne skal komme i job eller uddannelse på årsbasis. Der er samtidig et økonomisk mål om, at udgifterne til borgerne i den tværgående løsning skal være faldende. Opfølgningen bygger på en opdeling af borgerne i tre trin (se beskrivelse af driftstrappen i Figur 2.2 i kapitel 2), og der følges eksempelvis op på borgernes progression i form af bevægelse fra ét trin til et andet – og i form af bevægelse til job, praktik eller uddannelse. Et eksempel på målopfølgningen ses i Figur 6.1.

Figur 6.1 Eksempel på opfølgning på faglige resultatmål i Furesø Kommune – juli 2018

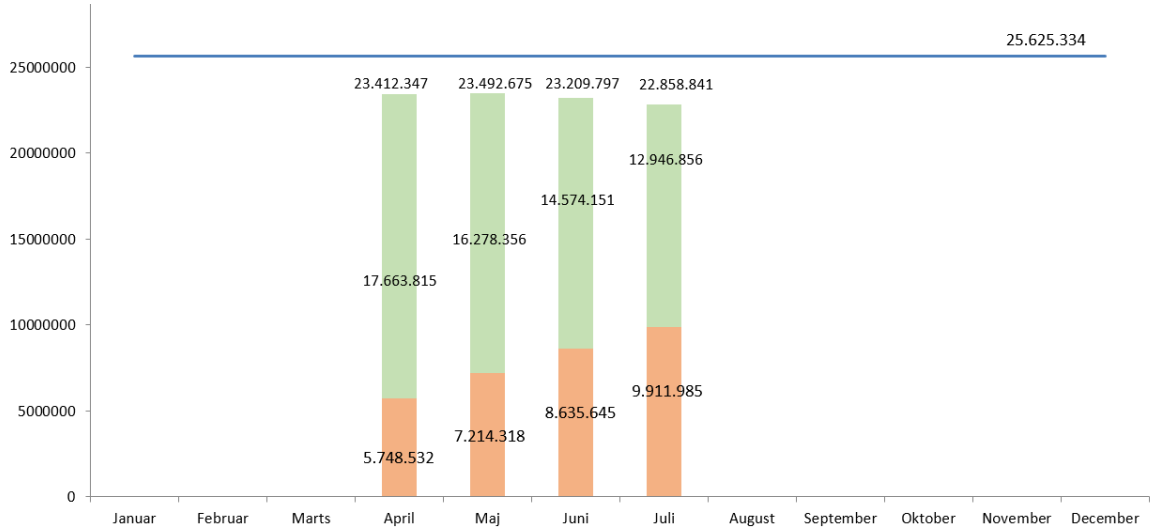


Note: Resultater ultimo juli 2018. Resultaterne viser aktiviteten for borgere samlet hen over året. "Job/uddannelse" dækker over ordinær uddannelse og beskæftigelse, løntilskud og få lønnede timer.
Kilde: Furesø Kommune.

Desuden følges der i Furesø Kommune op på udgifterne til borgerne i den tværgående løsning fra det tidspunkt, hvor de kom med i løsningen. Der følges op på funktionsniveau i kontoplanen ved hjælp af CPR-registrerede udgiftstræk. De udgifter, der ikke er opgjort på CPR-nummerniveau, indgår som gennemsnitsudgifter i opgørelsen baseret på en vurdering af deres omfang. På baggrund heraf foretages en samlet regnskabsprognose på månedsbasis. Opfølgningen tilgår styregruppen (møder hver anden måned) og chefgruppen (månedlige møder).

Et eksempel på økonomiopfølgningen i Furesø Kommune ses i Figur 6.2. Her er opgjort realiserede udgifter til borgere i den tværgående løsning (orange del af kolonner) samt prognosen for forventet forbrug til disse borgere resten af året (grønne del af kolonner). Dette sammenlignes med borgernes samlede forbrug hele sidste regnskabsår.

Figur 6.2 Eksempel på opfølgning på økonomi i og regnskabsprognose for tværgående løsning – Furesø Kommune, 2018



Kilde: Furesø Kommune.

I Albertslund Kommune har man i sommeren 2018 endnu ikke implementeret hverken den tværgående løsning eller den økonomiske opfølgning herpå. Kommunen arbejder dog hen mod en model, hvor man kan sammenligne, hvad familierne i den tværgående løsning koster i forhold til, hvad de ville have kostet, hvis de ikke havde været en del af den tværgående løsning. Kommunen samarbejder med et konsulentfirma om at indsamle data for de relevante borgere og vil efterfølgende lave et system, hvor der kan trækkes information fra forskellige sektorområder om de pågældende familier. Kommunen har dog endnu ingen konkrete erfaringer med dette.

Også i Høje-Taastrup Kommune planlægger man en opfølgningsmodel, der skal kunne følge den samlede økonomi til de familier, der indgår i den tværgående løsning. Her vil man følge de udgifter til familierne, der er registreret på CPR-nummerniveau. Det vil sige, at udgifter til fx familiens sagsbehandling mv. ikke indgår i opgørelsen. Det er kommunens vurdering, at det vil være en mindre del af udgifterne (10-20 %), der ikke opgøres, og at det er tilstrækkeligt med en mindre præcis opfølgning, hvis alternativet er slet ikke at følge op. Der er desuden planlagt opfølgning på en række faglige mål for familierne som fx fastholdelse i fritidsaktivitet eller fritidsjob og nærhed til arbejdsmarked eller uddannelse.

I Helsingør Kommune har man i en periode arbejdet på at etablere en opfølgningsmodel men har endnu ikke implementeret det. Ambitionen er at kunne følge det samlede ressourcetræk til familierne i den tværgående løsning både i økonomisystemet og i et ledelsesinformationssystem. Også her er planen at følge de udgifter til familierne, der er registreret på CPR-nummer. Desuden overvejer man mulighederne for at opgøre gennemsnitspriser for udgifter, der ikke er registrantbogførte. Endelig er der overvejelser om at integrere oplysninger fra FIT-progressionsværktøj[2] som resultatopfølgning.

I Assens Kommune har man som en del af bevillingen fra den A.P. Møllerske støttefond fået et konsulentfirma til at evaluere udviklingen hos familierne i den tværgående løsning. Her følger man op på både den faglige og økonomiske udvikling (effektevaluering og økonomisk evaluering). Desuden foretages en virkningsevaluering, hvor man forsøger at pege på, hvilke dele af den tværgående

[2] FIT står for "Feedback Informed Treatment" og er et evidensbaseret dialog- og evalueringsredskab, jf. www.socialstyrelsen.dk

løsning der har størst betydning for en eventuel effekt. I juni 2018 foreligger der dog endnu ingen resultater af evalueringen.

I alle fem deltagerkommuner er det således ambitionen at kunne følge op på både økonomi og resultater for familier og borgere i de tværgående løsninger. Kommunerne peger i den forbindelse på, at der i it-systemerne findes styringsinformation om faglige resultater, som man er ved at finde en model for at få udnyttet i opfølgningen på de tværgående løsninger.

Som tidligere nævnt er det en udfordring at vurdere den økonomiske effekt af en tværgående løsning. Det er således vanskeligt at afgøre, om en tværgående løsning har bidraget til at nedbringe udgifterne til de pågældende borgere eller familier, sammenlignet med, hvis borgerne eller familierne havde modtaget den indsats, de ellers ville have fået. Én mulighed er at opgøre familiernes ressourcetræk, evt. i en periode, *inden* de bliver en del af den tværgående indsats, og sammenligne med de samme familiers ressourcetræk, *efter* at de er blevet en del af den tværgående indsats. Dermed etableres et økonomigrundlag for opfølgningen på den tværgående løsning. Furesø Kommune benytter sådan en type opfølgningsmodel, jf. eksemplerne ovenfor. Som alternativ til denne model vil der i nogle kommuner muligvis kunne findes sammenlignelige familier, der ikke indgår i den tværgående løsning. Udviklingen i udgifter og resultater for de to grupper af familier vil i givet fald kunne sammenlignes. Begge modeller er dog forbundet med væsentlige usikkerheder i forhold til at vurdere den økonomiske effekt af en tværgående løsning.

6.3 Kobling til almindelig budgetopfølgning og øvrig opfølgning i kommunen

Der er forskel på synligheden af den økonomiske og faglige opfølgning på de tværgående løsninger mellem deltagerkommunerne. De konkrete erfaringer med dette er dog sparsomme, da kun en af kommunerne på analysetidspunktet har en egentlig fungerende opfølgningsmodel. For de øvrige deltagerkommuner er der derfor tale om forventet praksis.

I Assens og Furesø Kommuner fremgår opfølgningen på den tværgående løsning ikke synligt i den almindelige budgetopfølgning hverken til direktionen eller til det politiske niveau. I Furesø Kommune indeholder budgetopfølgningen på området for udsatte voksne dog en adskillelse af antal modtagere af socialpædagogisk støtte på "voksensager" og "tværgående borgersager". I Albertslund, Helsingør og Høje-Taastrup Kommuner har man endnu ikke erfaringer med økonomiske opfølgninger. I Høje-Taastrup Kommune er planen, at opfølgningen ikke skal fremgå særskilt i budgetopfølgningen til det politiske niveau, mens Albertslund og Helsingør Kommuner planlægger at fremstille opfølgningen synligt.

Selvom opfølgningen på de tværgående løsninger ikke tilgår direktionen og det politiske niveau særskilt, anvendes både den økonomiske og faglige opfølgning som ledelsesinformation til styregruppen for den tværgående løsning og til fagcheferne for de sektorområder, der er involveret i den tværgående løsning. Opfølgningen tilgår disse fora en gang om måneden eller hver anden måned i de kommuner, der på nuværende tidspunkt er har eller er i gang med at implementere en opfølgningsmodel.

Bilag 1 Kommunebeskrivelser

Albertslund Kommune

”Fælles om målet”

Albertslund Kommune igangsatte i foråret 2017 projekt ”Fælles om målet – helhedsorienteret arbejde med borgeren” (herefter ”Fælles om målet”). Fælles om målet er et udviklingsforløb, hvor der i løbet af projektperioden skal udvikles og implementeres nye løsninger for borgere/familier med komplekse behov. Indtil videre er der udelukkende pågået et undersøgende arbejde, og der foreligger endnu ikke konkrete løsninger. Det tværgående arbejde har dog allerede skabt konkrete resultater i kommunen som følge af et tættere samarbejde.

I projektet arbejdes der med en række forskellige målgrupper, som er udvalgt på baggrund af en tværgående analyse samt en vurdering af effekten og helheden for borgerne og en vurdering af besparelsespotentialet. I denne beskrivelse fokuseres der alene på målgruppen af borgere, som modtager sygedagpenge, og hvor børnene modtager en række ydelser fra social- og familieområdet såsom specialundervisning til børn, dagbehandling til børn, familiebehandling mv.[3] Fælles om målet løber frem til medio 2019.

Projekt Fælles om målet blev igangsat på baggrund af budgetaftale 2017’s tværgående analyse af beskæftigelses- og sundheds- og socialområderne i kommunen. Udgangspunktet for analysen var, at 5 % af borgerne får indsatser og ydelser for 2/3 af de samlede kommunale velfærdsudgifter og fra mange forskellige dele af den kommunale organisation. Den tværgående analyse blev gennemført i et samarbejde mellem administrationen og et konsulentfirma.

Analysen gav afsæt for et samlet udviklingsforløb, der skulle:

4. indfri besparelser ved at designe nye løsninger for borgere/familier med komplekse behov
5. skabe en mere effektfuld indsats og større helhed for borgere/familier med komplekse behov.

Formålet med det samlede projekt Fælles om målet er at indfri det økonomiske potentiale ved ændret design af løsninger til borgere/familier med komplekse problemer gennem implementering af en helheds- og effektorienteret tilgang til borgeren/familierne. Projektet skal desuden afklare, om der skal udarbejdes en strategi for udviklingen af og arbejdet ud fra nydesignede løsninger.

For familierne, som modtager sygedagpenge og en række ydelser fra social- og familieområdet, er det et særskilt formål at gøre det lettere for forældrene at komme tilbage på arbejdsmarkedet og få familien til at trives.

Politikker og strategier

Som beskrevet ovenfor foreligger der på nuværende tidspunkt ikke en selvstændig strategi for arbejdet med tværgående indsatser. Der er dog udarbejdet en række styrende principper og rammer for nydesignede løsninger i regi af Fælles om målet, som har til formål at give et fælles afsæt for

[3] Øvrige målgrupper omfatter bl.a. borgere i misbrugsbehandling, borgere uden adresse eller modtager af hjemløseindsats samt borgere under 40 år, som modtager førtidspension.

alle aktører i projektet. Af de styrende principper fremgår det bl.a., at rammen for nydesignede løsninger er, at løsninger skal indfri besparelsespotentialet fra budgetaftalen, og at der etableres en særskilt økonomisk pulje med entydigt ledelsesansvar. De styrende principper er administrativt vedtaget, og der er sket en orientering af det politiske niveau (principperne er ikke politisk godkendt).

Hertil kommer, at det tværgående arbejde i Fælles om målet har sammenhæng med en lang række eksisterende politikker og strategier i kommunen, som i modsætning til Fælles om målet ikke har et tværgående afsæt, men er udarbejdet ud fra et eller få perspektiver på borgerne. Det drejer sig bl.a. om Beskæftigelsesplanen (fokus på selvforsørgelse), Den sammenhængende børnepolitik, Forebyggelsesstrategien, Handicappolitikken samt Ungestrategien.

Organisering

Projektets størrelse

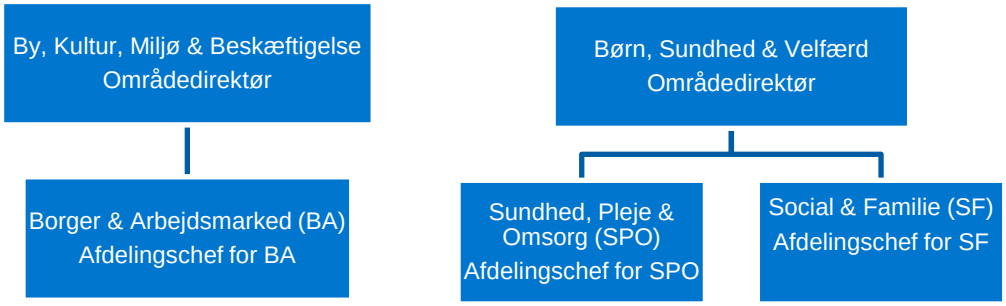
I den tværgående analyse er kommunens årlige omkostninger til målgruppen, der fokuseres på i denne beskrivelse – dvs. familier, som modtager sygedagpenge og en række ydelser fra social- og familieområdet – opgjort til ca. 40 mio. kroner. Grundlaget for opgørelsen er knap 100 familier. Hvor mange familier, der i sidste ende vil blive omfattet af løsningen, vil bl.a. afhænge af, hvilke konkrete løsninger netværket omkring indsatsen kommer frem til.

Albertslund Kommune har endnu ikke truffet beslutning om konkrete løsninger i relation til målgruppen, og det vides derfor ikke, hvor mange borgere/familier og ansatte mulige nye løsninger vil omfatte.

Organisatorisk og ledelsesmæssig forankring

Fælles om målet involverer begge direktørområder i kommunen (By, Kultur, Miljø & Beskæftigelse samt Børn, Sundhed & Velfærd), jf. Bilagsfigur 1.1. På området By, Kultur, Miljø & Beskæftigelse er afdelingen Borger & Arbejdsmarked en del af projektet, mens involverede afdelinger på området Børn, Sundhed & Velfærd omfatter henholdsvis Sundhed, Pleje & Omsorg, som bl.a. dækker over rehabilitering og genoptræning, og Social & Familie, som bl.a. har ansvar for støtten til familier med børn og unge, der har sociale vanskeligheder.

Bilagsfigur 1.1 Udsnit af Albertslund Kommunes organisationsdiagram

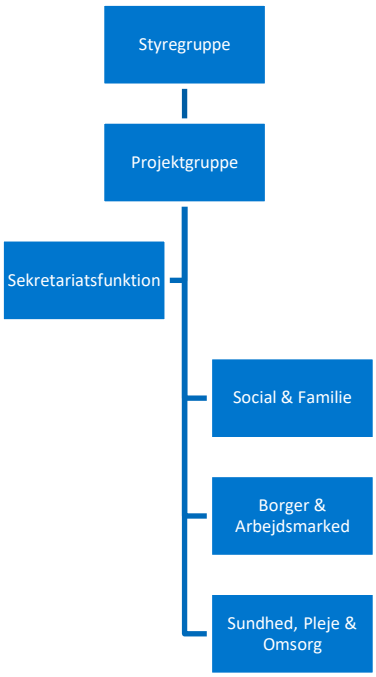


Figuren nedenfor viser projektorganiseringen omkring Fælles om målet. Projektet er forankret i en styregruppe bestående af kommunaldirektøren og to fagdirektører (direktørforum) med direktøren for området Børn, Sundhed & Velfærd som projektejer. Styregruppen skal sikre beslutninger og mandat til projektet – også i forhold til det politiske niveau. Kompetencen til at beslutte og ændre projektets ramme, indhold, principper og organisering ligger i styregruppen. Styregruppen har fire behandlinger om året.

Derudover er der nedsat en projektgruppe bestående af direktøren for området Børn, Sundhed & Velfærd, tre afdelingschefer fra de særligt involverede afdelinger samt en økonomikonsulent. Projektgruppen skal give ressourcer til netværkene og sikre ressourcer fra øvrige relevante afdelinger. Desuden er projektgruppen ansvarlig for fire gange årligt at aflevere en status til styregruppen med eventuelle anbefalinger om justeringer til projektets ramme, indhold principper og organisering. Projektgruppen deltager i hvert andet møde i styregruppen. Projektgruppen mødes hver anden uge.

Endelig er der etableret en sekretariatsfunktion, som understøtter styregruppens og projektgruppens arbejde.

Bilagsfigur 1.2 Projektorganisering omkring "Fælles om målet"



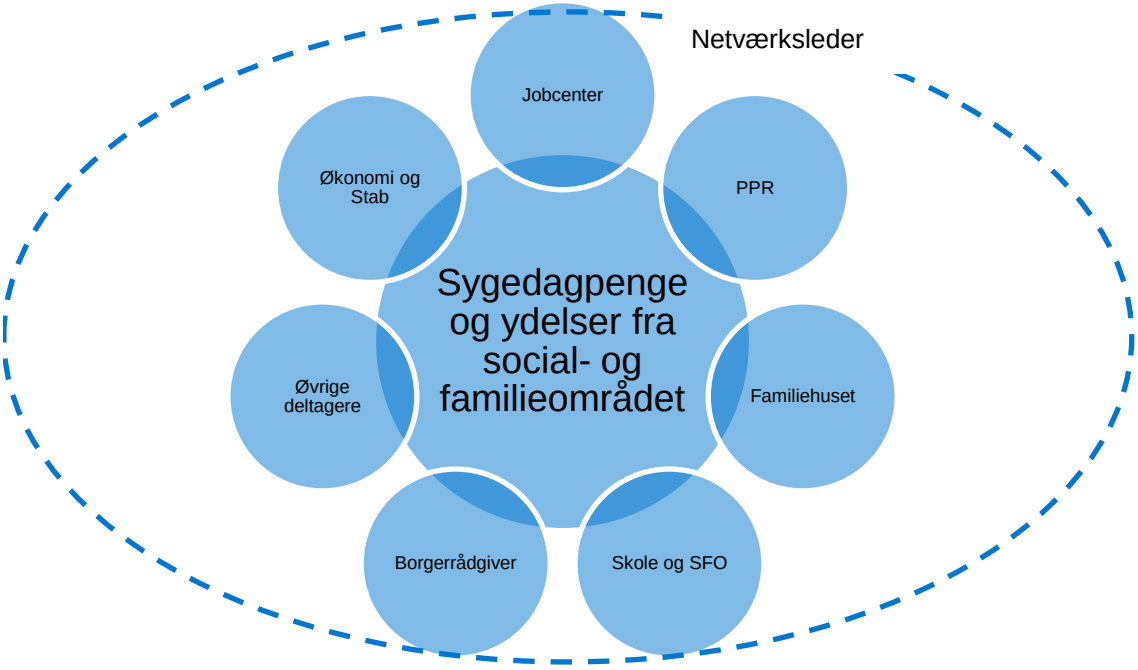
I relation til det tværgående arbejde med design og implementering af løsninger for familier, som modtager sygedagpenge og en række ydelser fra social- og familieområdet, er der etableret en netværksorganisation. Netværket består af en række relevante aktører (ledere og medarbejdere) fra forskellige dele af den kommunale administration og drift samt ad hoc deltagere (med relevans for netværket[4]), og en netværksleder, som er tovholder for og facilitator af netværket. Ledelsesmæssigt refererer netværkslederen til afdelingschefen for Økonomi & Stab. Referenceleder (faglig sparringspartner) er afdelingschefen for Social & Familie, som har det overordnede faglige ansvar for

[4] Eksempelvis har borgere fra målgruppen deltaget i flere af netværksmøderne for at bidrage med deres erfaringer med det kommunale system og dele deres input til nye og bedre løsninger. Familierne har også været repræsenteret mere indirekte gennem kvalitative interview, som efterfølgende er blevet anvendt til at øge netværkets indsigt.

netværkets arbejde. Et netværkssekretariat understøtter desuden netværkslederen i det daglige arbejde.

Netværkets arbejde blev påbegyndt i efteråret 2017, og netværket har frem mod sommeren 2018 afholdt fem til seks samlinger. Netværksorganisationen fremgår af Bilagsfigur 1.3.

Bilagsfigur 1.3 Organisering af netværk om familier, som modtager sygedagpenge og en række ydelser fra social- og familieområdet



Udvælgelse af familier til løsningen

På baggrund af den tværgående analyse af beskæftigelses- og sundheds- og socialområderne og en faglig/kvalitativ vurdering blev der oprindeligt identificeret grupper af borgere eller familier, hvor der kunne være besparelsesmuligheder ved at ændre på den måde, kommunen gør tingene på for de borgere, der bruger mange af ydelserne og trækker på mange af de kommunale velfærdsudgifter.

Efterfølgende skete der en kvalificering af segmenterne ud fra faglige og økonomiske vurderinger, herunder vurderinger af effektivitet og samarbejde i løsningerne i dag, og på den baggrund blev der bl.a. peget på segmentet af familier, som modtager sygedagpenge og en række ydelser fra social- og familieområdet.

I udvælgelsen blev der, udover kommunale omkostninger til målgruppen, set på, om der var borgere, som gik på tværs af forvaltningsområder med mange kontaktpunkter, som havde en vis behovsmæssig tyngde mv.

Samlet set har der i udvælgelsen af borgere/familier været tale om en delvist datadrevet og delvist fagligt orienteret proces. I udvælgelsen har kommunen på den ene side inddraget (økonomiske) oplysninger fra den tværgående analyse og andre analyser, samtidig med at der er foretaget en faglig vurdering af borgernes/familiernes potentiale, baseret på fagfolks erfaring og viden om de pågældende områder.

Økonomistyringsprincipper

Fælles om målet er fortsat under udvikling, og Albertslund Kommune har endnu ikke truffet endelig beslutning om alle dele af økonomistyringen af indsatsen, fx hvem der skal have visitationskompetencen. Kommunen har dog gjort sig overvejelser om, hvordan økonomistyringen konkret kan gribes an, og en økonomistyringsmodel for Fælles om målet er politisk vedtaget, se nedenfor.

Visitationskompetence og budgetansvar

Albertslund Kommune har som nævnt ikke truffet endelig beslutning herom, men det forventes, at både visitationskompetencen og betalingsforpligtelsen vil blive fastholdt på områderne, efterhånden som de nye løsninger i Fælles om målet implementeres. I udgangspunktet vil visitationskompetence og budgetansvar altså være delt mellem de forskellige involverede afdelinger.

Øvrige økonomistyringsprincipper

Fælles om målet involverer flere forskellige sektorområder, hvorfor det forventes, at der vil blive trukket på politiske bevillinger fra forskellige fagudvalg, herunder (som minimum) Erhvervs- og Beskæftigelsesudvalget samt Børne- & Skoleudvalget.

Som omtalt ovenfor har Albertslund Kommune ikke truffet endelig beslutning om visitationskompetence i relation til borgere/familier i Fælles om målet. Det er dog kommunens forventning, at beslutningen om, hvilke indsatser og ydelser der skal bevilliges, fortsat træffes i de enkelte afdelinger under hensyntagen til, hvilke øvrige indsatser og ydelser der eventuelt er bevilliget i andre afdelinger. Ifølge kommunen er det medarbejdernes og ledernes deltagelse i netværk og selve netværkstankegangen, som skal sikre, at der træffes en sammenhængende, helhedsorienteret og koordineret beslutning i de enkelte afdelinger.

Budgetlægning

Budgettet for den tværgående løsning

Der er ikke truffet endelig beslutning herom, men det forventes, at Fælles om målet i princippet vil have et budget, jf. økonomistyringsmodellen for løsningen. Løn- og driftsudgifter forventes at blive afholdt på de områder, som finansierer ydelser/indsatser, på det tidspunkt, borgerne/familierne indtræder i en ny løsning.

Effektiviseringskrav knyttet til den tværgående løsning

I budgetaftale 2017 er der på baggrund af tværgående analyse af beskæftigelses- og sundheds- og socialområderne vedtaget et effektiviseringskrav på 2 mio. kroner i 2017, 3 mio. kroner i 2018 og 4 mio. kroner i 2019. Desuden forventes det, at der i de kommende år kan hentes besparelser i takt med, at stadig flere borgere/familier med komplekse behov omfattes af nydesignede løsninger, og at disse besparelser som minimum indfrier budgetaftalens forventninger om 4 mio. kroner årligt.

I henhold til kommunens model for økonomistyring for Fælles om målet skal effektiviseringskravet indhentes i fællesskab af Sundhed, Pleje & Omsorg, Borger & Arbejdsmarked og Social & Familie. Vedtagne besparelser skal ifølge modellen fordeles ligeligt mellem de involverede afdelinger. Kommunen har valgt en ligelig fordeling, hvor hvert af de tre områder, der primært er involveret i løsningen, skal opnå en tredjedel af effektiviseringen – dvs. 1 mio. kroner pr. område. Fordelingen er baseret på et ønske om at skabe fælles forpligtelse til at nå løsningens økonomiske mål. Efter budgetårets afslutning opgøres, hvorvidt det samlede effektiviseringsmål (3 mio. kroner i 2018) er nået for de tre områder. Såfremt der kun er effektiviseret for et mindre beløb (fx 2,5 mio. kroner), fordeles

de resterende 0,5 mio. kroner ligeligt mellem sektorområderne, uanset hvilke områder der har nået "deres" effektivisering på 1 mio. kroner hver.

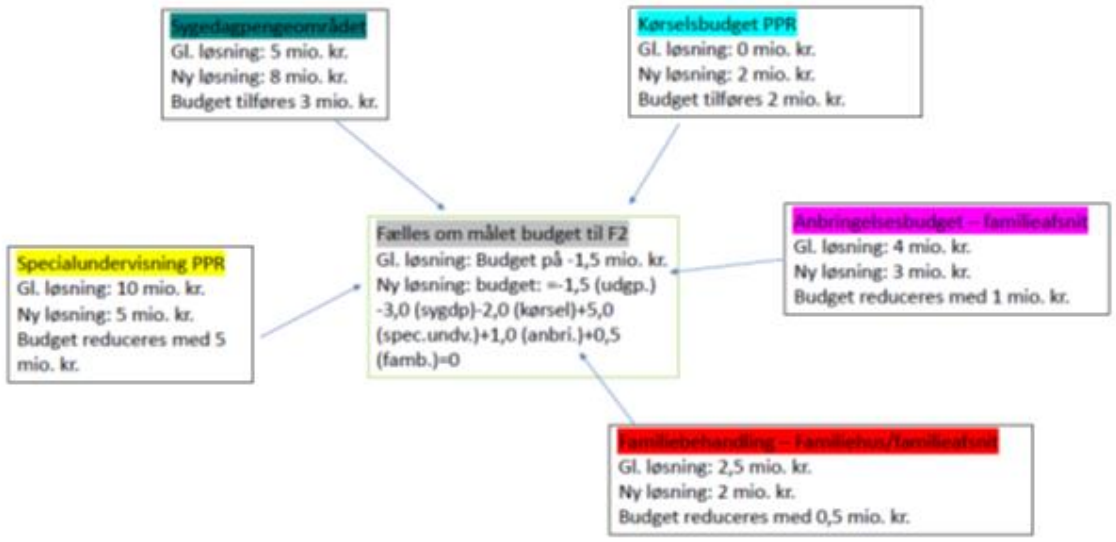
Budgetopfølgning og styringsinformation

Budgetopfølgning, prognoser og styringsinformation

Der er endnu ikke udviklet og implementeret nye løsninger i regi af Fælles om målet, hvorfor kommunen på nuværende tidspunkt ikke har konkrete erfaringer med budgetopfølgning på tværgående løsninger. Det er dog besluttet, jf. økonomistyringsmodellen for Fælles om målet, at der skal følges op på økonomien for nye løsninger i de kvartalsvise rapporter til Økonomiudvalget og i regnskabet.

I henhold til økonomistyringsmodellen for Fælles om målet skal der laves en fælles opfølgning på den økonomi, der er knyttet til familierne, der indgår i projektet, således at projektets samlede økonomi følges, selvom udgifterne til indsatser og ydelser afholdes af forskellige afdelinger. Konkret skal der ske dokumentation af en mulig besparelse ved at sammenholde, hvad man kunne forvente, borgeren *ville* have kostet i en traditionel løsning (nulpunktsmåling), med de reelle omkostninger i en ny løsning, fordelt på afdelinger. I forbindelse med regnskab vil der så skulle ske en omfordeling af økonomien mellem de involverede afdelinger. Fremgangsmåden er beskrevet grafisk i figuren nedenfor. Figuren viser et fiktivt eksempel med en estimeret besparelse på 1,5 mio. kroner i en ny løsning.

Bilagsfigur 1.4 Fiktivt eksempel på omfordeling af økonomi mellem afdelinger i en ny Fælles om målet-løsning



Kilde: Notat: Økonomistyring i "Fælles om målet" (Albertslund Kommune, 2017).

Til at understøtte arbejdet med dokumentation af økonomi og besparelser i forbindelse med Fælles om målet har Albertslund Kommune iværksat opbygning af en datamodel i samarbejde med et konsulentfirma. I datamodellen indgår alle relevante udgifter, som registreres på CPR-numre, herunder oplysninger fra forskellige fagsystemer[5]. På områder, hvor relevante udgifter ikke registreres på

[5] Mange fagsystemer indeholder typisk oplysninger om periode og pris (takst) for hver enkelt borger.

CPR-niveau, fx bostøtte, vil gennemsnitlige udgifter til målgruppen i videst muligt omfang blive opgjort. Det er kommunens vurdering, at det med denne fremgangsmåde er muligt at opgøre langt størstedelen af udgifterne til borgerne/familierne i løsningen.

Assens Kommune

”Job og Familie”

Den tværgående løsning, som denne beskrivelse fokuserer på i Assens Kommune, er projektet ’Job og Familie’. Projektet finansieres af Assens Kommune og den A.P. Møllerske Støttefond. Projektet løber fra august 2017 til august 2020. Projektet bygger på kommunens erfaringer fra et tidligere projekt: ’Hel Familie’. Dette projekt var mindre i skala, men sigtede, ligesom ’Job og Familie’, mod at skabe mere sammenhængende indsatser for borgere med komplekse sagsforløb og mange kontakter til de kommunale forvaltninger.

Formålet med projekt ’Job og Familie’ er tredelt. Det ’borgerrettede’ formål med projektet er at skabe én proces for familien i stedet for flere parallelle processer, hvor familierne modtager indsatser og skal koordinere med flere forskellige forvaltninger. Dermed er det hensigten at øge familiernes trivsel, styrke mestring og livsduelighed for familierne generelt, bringe familiens voksne tættere på arbejde og uddannelse, modvirke anbringelser af børn ved hjælp af en tidligere og bedre indsats, øge familiernes tilknytning til fritidsaktiviteter og øge inddragelsen af netværket af frivillige organisationer (fra ”Kommissorium for projekt Job og Familie”, Assens Kommune.).

Det ’organisatoriske’ formål med projektet er at sikre, at den læring, der sker i Job og Familie, kan tilgå resten af den kommunale organisation løbende. Dette skal desuden danne grobunden for overgangen til drift efter projektets udløb.

Endelig er et væsentligt formål for projektet at teste og udvikle metoder og samarbejdsmodeller, der øger effekten og kvaliteten af arbejdet med udsatte familier med et komplekst sagsforløb. Der er i projektet udviklet en række prototyper i form af bl.a. en fælles udredningsmetode, en fælles familieplan og progressionsskema, en fordelingsnøgle til fordeling af udgifter samt selve udviklingen af en familieindsats. Værktøjerne udvikles på tværs af de fagligheder, der er involveret i projektet for derved at få fælles redskaber, der kan bruges i arbejdet med familierne. Det er hensigten, at de fælles redskaber integrerer de udrednings- og arbejdsværktøjer, der eksisterer i de forskellige forvaltninger og lovgivninger (fx børnefaglig undersøgelse, VUM og kompetenceafklaring og ’Min Plan’).

Det er forventningen, at projektet skal overgå til en driftssituation ved projektforløbets ophør i 2020. På dette tidspunkt udløber bevillingen fra den A.P. Møllerske støttefond og den tværgående løsning vil formentlig skulle videreføres ved finansiering fra Assens Kommune. Der er ikke truffet endelig beslutning om de nærmere omstændigheder vedrørende overgangen til drift.

Politikker, strategier og retningslinjer

Job og Familie er en del af en overordnet strategi for Assens Kommune kaldet ’Prof på Tværs’, der blev vedtaget i 2015. Hovedprincipperne for den overordnede strategi er, at borgeren skal være i centrum for et mere sammenhængende forløb end det, kommunen sædvanligvis leverer. Derudover skal borgernes egne ressourcer inddrages i højere grad, og viden skal deles mellem kommunens medarbejdere. Job og Familie bidrager til at opfylde denne overordnede vision for Assens Kommune. Den overordnede ramme for det tværgående arbejde i kommunen er således politisk vedtaget og forankret. Det er dog oplevelsen fra interviewpersonerne, at der er mindre fokus på den tværgående strategi på nuværende tidspunkt end ved strategiens vedtagelse.

Job og Familie er ligeledes politisk vedtaget, og der sker en løbende rapportering til udvalget Uddannelse, Børn og Familie om projektets status og eventuelle justeringer.

Organisering

Projektets størrelse

Job og Familie består af ni medarbejdere, der arbejder i en fælles projektgruppe med de familier, der er en del af projektet. Herudover er der ansat en projektassistent og en team- og projektleder, der varetager den daglige ledelse af projektet. Projektet kan rumme ca. 75 børnesager ad gangen. Der er på nuværende tidspunkt visiteret cirka 39 familier til projektet, og der kan ske løbende visitation af nye familier i det omfang, der er plads i projektet.

Job og Familie er finansieret af Assens Kommune med ca. 9,2 mio. kroner og af den A.P. Møllerske Støttefond med ca. 9,2 mio. kroner. Samlet set udgør økonomien i projektet altså omkring 18 mio. kroner fordelt over tre år. Disse penge dækker primært lønudgifter til projektets medarbejdere, der varetager en del af de indsatser, som familierne bevilges. Herudover modtager familierne en række ydelser og indsatser, som betales af sektorområderne. Det er pr. juni 2018 ikke opgjort, hvor stor den samlede økonomi der er knyttet til familierne i projektet, er.

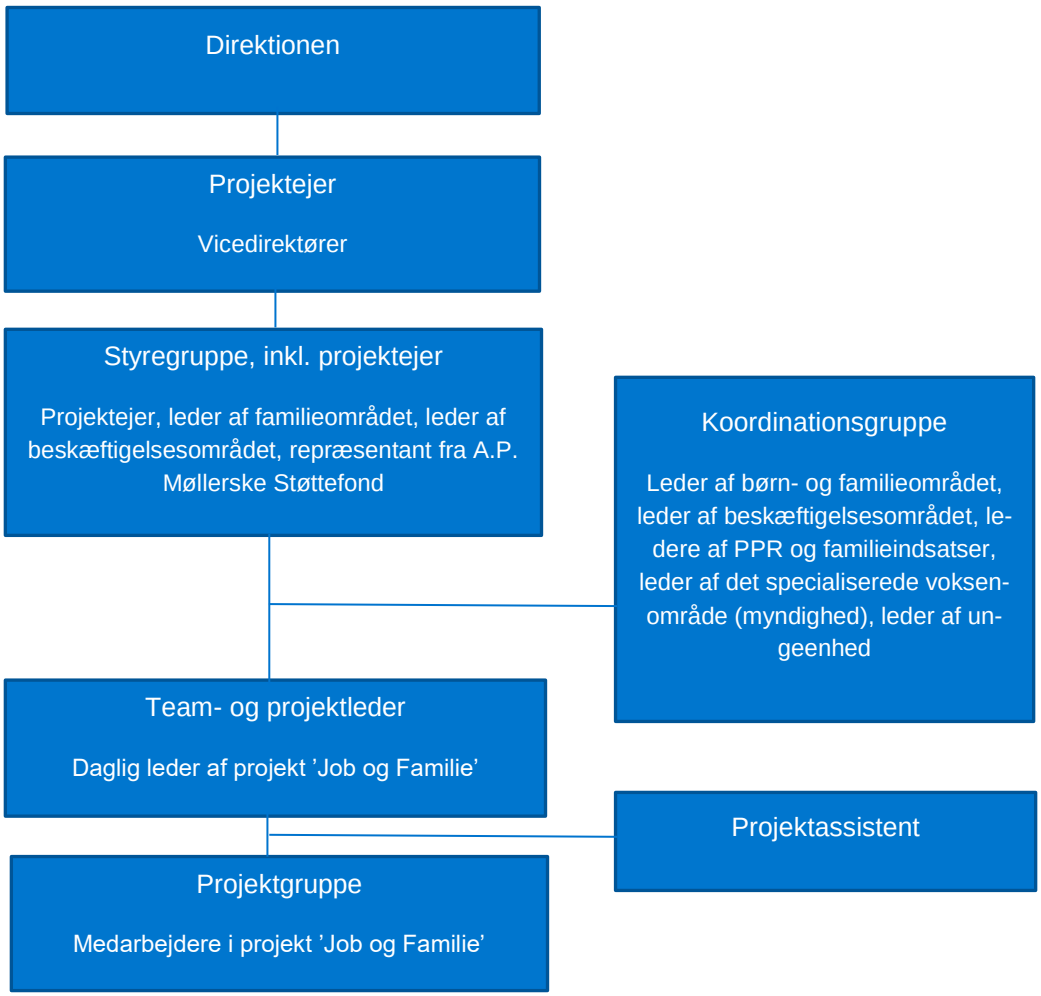
Organisatorisk og ledelsesmæssig forankring

Projektet er forankret i den samlede direktion med kommunens to vicedirektører som projektejere. Projektet er dermed forankret under ét direktørområder (direktøren for Velfærd), mens projektejerskabet er fordelt mellem vicedirektøren for børn, unge og uddannelse og vicedirektøren for social, sundhed og arbejdsmarked. Medarbejdere og ledere fra begge vicedirektørområder er involveret i projektet.

Ansvaret for projektets drift ligger hos afdelingslederen for afdelingen Børn og Familie. En række af kommunens afdelinger er involveret i projektet, da en af hensigterne med projektet er, at der skal kunne trækkes på de relevante afdelinger frem for på afdelinger bestemt af en specifik organisering. De primære afdelinger, der er involveret i projektet, er dog Børn og Familie og Jobcenteret. Herudover indgår også en medarbejder fra Myndighed Social i det udførende arbejde i projektet. Det er cheferne fra afdelingerne Børn og Familie og Beskæftigelse, der sidder i projektets styregruppe sammen med de to vicedirektører og en repræsentant fra den A.P. Møllerske Støttefond. Styregruppen varetager den løbende opfølgning på, om projektet udvikler sig i den ønskede retning og kan træffe beslutning om eventuelle overordnede tilpasninger af projektet.

Organisering af projektet fremgår af Bilagsfigur 1.5.

Bilagsfigur 1.5 Oversigt over projektets organisering



Note: VIVEs tilretning på baggrund af diagram fra Assens Kommune.

Lederen af Job og Familie (team- og projektleder, herefter projektlederen) er daglig leder for de ni medarbejdere i projektet og skal sikre projektets drift og udvikling i dagligdagen. Projektlederen refererer til afdelingslederen for Børn og Familie.

Endelig består projektgruppen af ni medarbejderne, der er placeret fysisk sammen og, som nævnt, har en fælles daglig leder. De ni medarbejdere kommer dels fra stillinger i andre dele af kommunen – enten på beskæftigelsesområdet, børne- og familieområdet eller det specialiserede voksenområde – og er dels nyansatte medarbejdere, der er ansat ind i Job og Familie. Hver familie tilknyttes et mindre projektteam på fire personer, der sammensættes på tværs af de forskellige fagligheder, der er repræsenteret i projektgruppen. I teamet udpeges én kontaktperson, som er familiens indgang til kommunen og varetager al koordinering med familien. Det er typisk såkaldte familiebehandlere, der fungerer som kontaktpersoner.

Kommunen har, ud over styregruppen, nedsat en koordinationsgruppe, hvis formål er at sikre den nødvendige ledelsesopbakning og -opmærksomhed i projektet samt at kunne træffe hurtige beslut-

ninger vedrørende familierne. Koordinationsgruppens formand er lederen af børne- og familieområdet. Herudover sidder ledere fra de fleste af de afdelinger, der er involveret i indsatserne til familierne (se Bilagsfigur 1.5). Formålet med, at ledere fra mange fagområder sidder i koordinationsgruppen er, at der på møderne i gruppen kan træffes fælles beslutning om fx finansiering af en dyr indsats til en familie, som flere forvaltninger skal betale til. Desuden kan der drøftes mere principielle ting i forhold til projektet, som mange ledere dermed er informeret om og har ejerskab til.

Koordinationsgruppen bidrager desuden til at sikre koblingen af projektet til sagsbehandlingen i de traditionelle afdelinger. Projektgruppens medarbejdere er fysisk placeret sammen og dermed ikke sammen med medarbejdere i de afdelinger, hvor nogle af dem tidligere var ansat. Denne organisering kan gøre det svært at få erfaringerne fra projektet overført til den øvrige organisation. Dog deltager medarbejderne i den tværgående enhed i faglige teammøder i de respektive afdelinger for at sikre sammenhængen til den øvrige organisation. Derudover er der udviklet en implementeringsplan, som skal udbrede kendskabet til de metoder, der er udviklet i Job og Familie til den øvrige organisation. Planen indebærer blandt andet, at der udpeges ambassadører på en række sektorområder, som skal deltage i fx undervisningsforløb af andre ansatte i, hvordan de udvalgte metoder og arbejdsredskaber udbredes i organisationen. Samtidig er der fokus på dette i koordinationsgruppens arbejde, da sammenhængen til den øvrige organisation er et væsentligt formål med projektet.

Udvælgelse af familier til løsningen

Der er i udgangspunktet visiteret mellem 36 og 45 familier til projektet. Familierne er udvalgt på baggrund af en indstilling fra de faglige medarbejdere, der har arbejdet med familierne. Herefter har koordinationsgruppen og projektlederen i fællesskab udvalgt, hvilke familier der blev tilbudt plads i projektet.

Udvælgelsen af familier er sket på baggrund af en helhedsvurdering af sagernes kompleksitet. Det er dog som udgangspunkt et krav for deltagelse i projektet, at familien har en aktiv beskæftigelsessag og en aktiv børnesag. Der kan løbende ind- og udvisiteres familier til og fra projektet.

Beslutning om løbende ind- og udvisitering træffes i fællesskab af koordinationsgruppen og projektlederen for Job og Familie efter indstilling fra enten en medarbejder, der arbejder med familien i en af afdelingerne eller fra projektlederen af Job og Familie. Indvisitering kræver familiens samtykke og ønske om at være en del af projektet.

Familierne er ikke udvalgt ud fra et økonomiske hensyn til, hvor der kan spares flest penge. Dog er det forventningen, at deltagelse i projektet vil nedbringe kommunens udgifter til familien på kort og lang sigt. Desuden vil familierne fremadrettet også blive udvalgt efter en vurdering af, at de har tilstrækkeligt med ressourcer til at indgå i projektet, familiernes motivation, og at der kan forventes en progression i sagen. Derfor er det ikke nødvendigvis de mest komplekse og tunge sager, der visiteres til projektet.

Økonomistyringsprincipper

Visitationskompetence og betalingsforpligtelse

Betalingen for de indsatser og ydelser, familierne i projektet modtager, kan ske på tre måder. For det første kan familien tildeles en ydelse, der leveres af en af projektets medarbejdere. Her vil der typisk være tale om en form for familiebehandling, kaldet 'familieindsatsen', som kommunen har udviklet. Denne type af indsats 'betales' af projektets midler ved, at den udføres af en af de ni medarbejdere, der aflønnes i projektet. For det andet kan en indsats eller ydelse betales af den afdeling,

der har ansvaret for den lovgivning, efter hvilken indsatsen bevilges. Er der fx tale om en anbringelse af et barn uden for hjemmet, vil det være familieafdelingen, der oppebærer betalingsforpligtelsen, mens beskæftigelsesafdelingen betaler, hvis der er tale om overførsler som fx kontanthjælp eller lignende. Endelig, for det tredje, kan betalingen af en indsats til en familie ske ved en fordeling af udgiften på de afdelinger, der kan siges at være relevante for indsatsen. Denne metode betegner kommunen som 'fordelingsnøglen'. Fordeling af betalingsforpligtelsen besluttes i koordinationsgruppen og kan ændres løbende.

Bevillingen af indsatser til familierne foretages i fællesskab af det team, der er tilknyttet familien og i dialog med projektlederen. Projektlederen har kompetence til at tildele indsatser op til en beløbsgrænse på 25.000 kroner. Ved indsatser eller tildeling af ydelser, der overskrider denne ramme, skal bevillingen ske ved godkendelse i koordinationsgruppen eller eventuelt af den leder, hvis budget skal betale for ydelsen.

Ligeledes skal bevillingen af ydelser eller indsatser, der betales efter 'fordelingsnøglen', godkendes i koordinationsgruppen.

Op til beløbsgrænsen er det altså muligt for projektgruppen og projektlederen at bevilge ydelser og indsatser, som sektorafdelingerne skal betale for. Hvis indsatserne er dyrere, eller hvis betalingen for indsatsen skal deles mellem afdelinger, vil de relevante chefer dog altid godkende indsatsen via koordinationsgruppen. På denne måde sikres, at der ikke kan bevilges dyre ydelser, som andre områder skal betale for.

Budgetansvaret for økonomien knyttet til familierne i projektet er todelt. Ansvaret for overholdelse af selve projektbudgettet (finansieret af Assens Kommune og den A.P. Møllerske Støttefond) er hos projektlederen og endelig hos lederen af Børne- og Familieafdelingen, som projektlederen refererer til. Desuden skal der aflægges særskilt fondsregnskab for den del af pengene, der er modtaget fra den A.P. Møllerske Støttefond.

Budgetansvaret for de ydelser og indsatser, der betales at afdelingerne, ligger hos afdelingscheferne og falder under afdelingschefens almindelige budgetansvar. Såfremt udgifterne til de familier, der er med i projektet, bliver højere end forventet, skal dette finansieres inden for rammen af det budget, som den betalende afdeling har.

Øvrige økonomistyringsprincipper

De primære afdelinger, der er involveret i projektet, trækker på budgetrammer fra tre politiske udvalg: Beskæftigelse, Erhverv og Kultur, Uddannelse, Børn og Familie, samt Social og Sundhed.

Beslutningen om, hvilken indsats eller ydelse en familie skal modtage, træffes af teamet omkring familien i dialog med projektlederen. I projektteamet omkring familien er forskellige fagligheder repræsenteret (fx familiebehandlere, børnesagsbehandlere, socialrådgivere m.fl.). Beslutningen om, hvilken indsats der skal igangsættes eller fastholdes, sker med udgangspunkt i familiens ønsker for deres eget liv og efter en faglig drøftelse i teamet omkring familien. Projektlederen indstiller til koordinationsgruppen, hvis der skal træffes beslutning om indsatser, der rækker ud over projektlederens visitationskompetence.

Budgettering

Budgettet for den tværgående løsning

Projektet har, som tidligere beskrevet, et selvstændigt budget, der består af 9,2 mio. kroner fra den A.P. Møllerske Støttefond og tilsvarende 9,2 mio. kroner, som Assens Kommune finansierer. Budgettet er for en treårig periode. Den del af projektet, som Assens Kommune finansierer, består af løn til medarbejdere, der 'udlånes' til projektet i projektperioden. Børn og Familie bidrager med den største andel (ca. 6,6 mio. kroner over projektperioden), beskæftigelsesområdet med ca. 900.000 kroner og PPR med ca. 1,7 mio. kroner henover perioden. Lønudgiften til disse medarbejdere afholdes i de afdelinger, hvor de er ansat, selvom de fysisk flyttes til projektgruppen. Medarbejderne refererer i projektperioden til projektlederen. Hvor mange medarbejdere, hver afdelingen bidrager med, er besluttet efter et skøn over fordelingen af sager hos de familier, der deltager i projektet.

Midlerne fra den A.P. Møllerske Støttefond finansierer projektgruppens øvrige medarbejdere, der er ansat for en tidsbegrænset periode til at arbejde med projektet. Desuden finansierer fondsmidlerne en ekstern evaluering og et samarbejde mellem Job og Familie og kommunens frivillige foreninger.

Budgettet til projektgruppen dækker, som beskrevet i forrige afsnit, kun en mindre del af ydelser og indsatser til familierne. De øvrige ydelser betales af afdelingernes budgetter.

Effektiviseringskrav knyttet til den tværgående løsning

Der er ikke knyttet specifikke effektiviseringskrav til Job og Familie. Det er dog forventningen, at der på sigt kan opnås økonomiske gevinster som følge af projektet.

Samtidig er de afdelinger, der betaler for de fleste indsatser og ydelser til familierne, underlagt kommunens almindelige effektiviseringskrav. Det er blot ikke et krav, at effektiviseringerne opnås på baggrund af netop de familier, der er med i Job og Familie.

Udgift og gevinst på tværs af områder og over tid

Kommunen har ikke pr. juni 2018 en opgørelse over, hvordan økonomien til familierne i projektet er fordelt på afdelingerne. En sådan opgørelse foreligger dog i efteråret 2018. Projektet evalueres af et konsulenthus, og en del af denne evaluering består af en samlet opgørelse over udgifterne til familierne, og hvordan disse udvikler sig over tid.

Der er heller ikke på forhånd foretaget en opgørelse af de forventede gevinster eller anvendt en egentlig business case. Kommunen forventer dog, at den eksterne evaluering vil bidrage til en sådan opgørelse både løbende i form af halvårsevalueringer og ved den endelige evaluering ved projektets afslutning i 2020. Kommunen har dog erfaringer fra pilotprojektet 'Hel Familie', der peger på, at der kan hentes økonomiske gevinster på sigt ved at arbejde mere helhedsorienteret med familier med mange og komplekse sager.

Kommunen har på nuværende tidspunkt ikke taget stilling til, om der skal ske en eventuel omplacering af budgetmidler, såfremt det viser sig, at nogle afdelinger opnår en større økonomiske gevinst, set i forhold til deres udgifter, end andre afdelinger.

Budgetopfølgning og prognoser

Budgetopfølgning, prognoser og styringsinformation

Projekt Job og Familie evalueres af et konsulenthus, der foretager en tredelt evaluering af projektets virkning for familierne (effektevaluering), hvilke mekanismer der ser ud til at virke (virkningsevaluering) samt en økonomisk evaluering.

Den økonomiske evaluering skal vurdere, om projektet er en økonomisk gevinst for Assens Kommune både på kort og lang sigt. I denne evaluering forventes udgifterne til projektets opstart samt løbende driftsudgifter til projektet at blive fulgt over en periode for at vurdere, om projektet er økonomisk rentabelt.

Evalueringen af projektets virkning for familierne (virkningsevaluering) undersøger, hvorvidt de ønskede effekter for familierne opnås i løbet af projektperioden. I denne evaluering måles på, hvilke ressourcer der anvendes i projektet, hvilke aktiviteter der udføres og endelig på resultater og effekter for familierne. Eksempler på resultater kan være øget motivation hos familierne, bedre trivsel, større selvværd, eller at forældrene får erfaringer med arbejdsmarkedet. Eksempler på effektmål, der inddrages i evalueringen, er familiernes sundhedstilstand, progression i børnesager samt fravær og karakterer i skolen.

Endelig indeholder evalueringen en undersøgelse af, hvilke mekanismer der bidrager til familiernes forventede progression. Formålet med denne del af evalueringen er at kunne fokusere en fremtidig indsats på de dele af indsatsen, man formoder har den største effekt.

Kommunen har ikke taget stilling til, hvilken form for opfølgning de ønsker at anvende, såfremt projektet overgår til drift efter projektperiodens ophør.

Kobling til almindelig budgetopfølgning

Ud over den økonomiske evaluering foretages der de traditionelle budgetopfølgninger i afdelingerne. De udgifter, der er knyttet til familierne i projektet, og som afdelingerne betaler for, fremgår dog ikke særskilt, men indgår i den almindelige budgetopfølgning.

Furesø Kommune

”Sammenhængende borgerforløb”

I forbindelse med vedtagelse af budget 2016 blev det besluttet at etablere projekt ’Selvhjulpne borgere og stærke fællesskaber’. Beslutningen var en udmøntning af Balancekatalog 2016, og formålet med projektet var på sigt at begrænse udgifter på tværs af sundhedsområdet, social og beskæftigelse gennem tilvejebringelse af en mere helhedsorienteret, forebyggende og tværgående indsats over for den enkelte borger. Et konsulentfirma gennemførte efterfølgende en analyse af effektiviseringspotentialer, og på den baggrund vedtog byrådet et budgeteffektiviseringsinitiativ. Konkret blev der i budget 2016 lagt en besparelse ind på 5 mio. kr. og 6 mio. kr. i hvert af overslagsårene. Samtidig blev der vedtaget en årlig investering på 1 mio. kr. til en projektleder og udvikling.

Som et led i projekt Selvhjulpne borgere og stærke fællesskaber lancerede kommunen i 2017 én indgang og et mere sammenhængende forløb for ledige med flere indgange til kommunen: Sammenhængende Borgerforløb. Formålet med denne løsning er at opnå øget beskæftigelse og uddannelse ved at arbejde mere helhedsorienteret og samtidig gøre det mere simpelt for borgerne, så handlekompetencer kan fokuseres på øget selvhjulpenhed.

Sammenhængende Borgerforløb er lagt i permanent drift 1/1-2018 på baggrund af positive resultater fra 2017, der viser, at kommunens samlede udgifter til målgruppen er nedadgående, og at flere borgere har opnået job og uddannelse.

Politikker, strategier og retningslinjer

Sammenhængende Borgerforløb er, som nævnt ovenfor, en del af det overordnede projekt Selvhjulpne borgere og stærke fællesskaber, hvor formålet er at tilrettelægge en bedre og mere effektiv indsats for borgere med mange kontaktpunkter til kommunen, samtidig med at der skal indfries årlige besparelser.

I Sammenhængende Borgerforløb arbejdes der ud fra en faglig strategi, som omtales ”driftstrappen”, hvor målet er, at borgerne samlet set skal flyttes tættere på et selvhjulpent liv med kontakt til arbejdsmarkedet. Driftstrappen har tre trin: På trin 1 befinder borgere sig, som kan komme i praktik/brobygning til uddannelse efter seks måneder, mens borgere på trin 3 er i gang med eller kan komme i praktik/brobygning til uddannelse inden for tre måneder. I projektet er der opsat driftsmål for, hvor mange borgere der skal være i job/uddannelse eller praktik, og hvor mange borgere der skal flytte sig fra et trin til det næste.

Sammenhængende Borgerforløb – og projekt Selvhjulpne borgere og stærke fællesskaber – er i øvrigt ét blandt flere initiativer i Furesø Kommune med en mere helhedsorienteret tilgang på social- og beskæftigelsesområdet til gavn for udsatte borgere og familier med komplekse og tværgående sager i kommunen.[6]

[6] Andre initiativer omfatter projekt ”Familiens Fremtid” og frikommuneforsøget ”Én plan for en sammenhængende indsats sammen med borgeren”.

Organisering

Projektets størrelse

Sammenhængende Borgerforløb omfatter lidt over 100 ledige enkeltpersoner, herunder 21 familier. Målgruppen for Sammenhængende Borgerforløb er voksne borgere (18-64 år) på uddannelseshjælp, kontanthjælp, ressourceforløbsydelse samt ledighedsydelse, som har en sag i mere end et center (primært Jobcenter og Center for Børn og Voksne).[7] Derudover skal det være vurderingen, at borgere vil kunne opnå job (ordinært, fleksjob, deltid) eller uddannelse som følge af en koordineret og helhedsorienteret indsats. Den samlede økonomi for de voksne ledige, der er involveret i projektet, var ca. 23 mio. kr. i 2016 og ca. 22 mio. kr. i 2017.

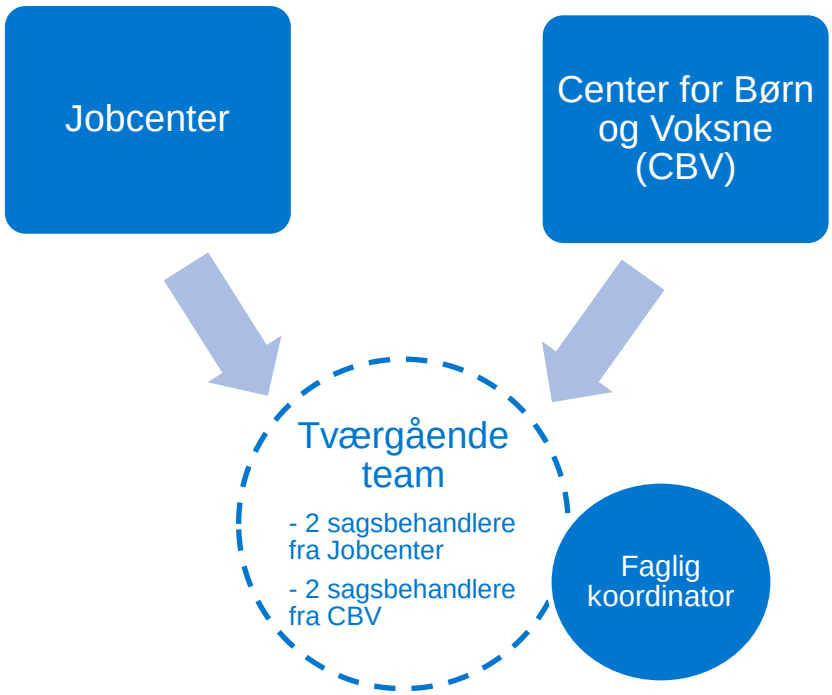
Der er tilknyttet fire sagsbehandlere på fuld tid til Sammenhængende Borgerforløb. De fire sagsbehandlere, som udgør det tværgående team i løsningen, repræsenterer en bred faglig specialiseret viden særligt inden for beskæftigelse (to sagsbehandlere fra Jobcenter) samt voksenhandicap og psykiatriområdet (to sagsbehandlere fra Center for Børn og Voksne). Se også Bilagsfigur 1.6. De tværgående sagsbehandlere er fysisk placeret på rådhuset og med fortsat faglig forankring i eget center og fagområde via deltagelse i afdelingsmøder og øvrige større faglige arrangementer. For at sikre en virksomhedsrettet indsats er der desuden knyttet to virksomhedskonsulenter fast til teamet.

For at sikre tæt koordinering og borgerinddragelse i dag-til-dag-opgaverne har en af de udførende personer med tilknytning til borgeren en rolle som borgerkonsulent. Borgerkonsulenten er ofte en bostøtte, mentor eller virksomhedskonsulent, som står for at sætte dagsorden for netværksmøder samt sikre en nem og samlet indgang for borgeren til hele kommunen. For at koordinere opgaver og sikre tværfaglig sparring mellem de tværgående sagsbehandlere er der tilknyttet en faglig koordinatorfunktion til teamet. Den faglige koordinator har bl.a. til opgave at fordele nye sager blandt sagsbehandlerne i det tværgående team på baggrund af henvisninger fra sagsbehandlere i centrene.

Med et argument om at sikre et stærkt fagligt fundament beholdt de fire tværgående sagsbehandlere i starten af projektet deres ansættelse i henholdsvis Jobcenter og Center for Børn og Voksne og refererede personalemæssigt til deres afdelingsleder som hidtil. Dette blev senere ændret, så personaleledelsen af teamet blev samlet hos en fagchef i Jobcenter. Dette bl.a. for at sikre fuld transparens i forhold til det ledelsesmæssige ansvar for Sammenhængende Borgerforløb og for at sikre, at dedikerede ressourcer forblev i Sammenhængende Borgerforløb og ikke blev ”inddraget”/høstet af ledere i fagcentrene.

[7] Voksne på sygedagpenge (har kontakt til arbejdsmarkedet), fleksjobmodtagere (er i job) og førtidspension (lille jobeffekt) er ikke indbefattet.

Bilagsfigur 1.6 Det tværgående team i "Sammenhængende borgerforløb"

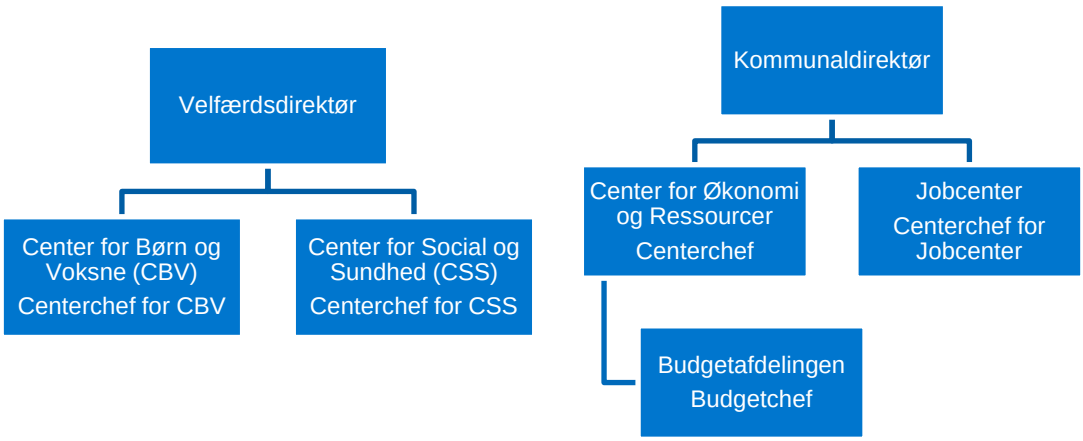


Sagsbehandlere fra børne-/familieområdet er ikke en fast del af teamet, men inddrages ad hoc og efter behov. For at understøtte samarbejdet og koordineringen med børne-/familieområdet er der lavet en aftale (”Grøn linje”), hvor de tværgående sagsbehandlere har mulighed for at trække på relevante sagsbehandlere på børne-/familieområdet.

Organisatorisk og ledelsesmæssig forankring

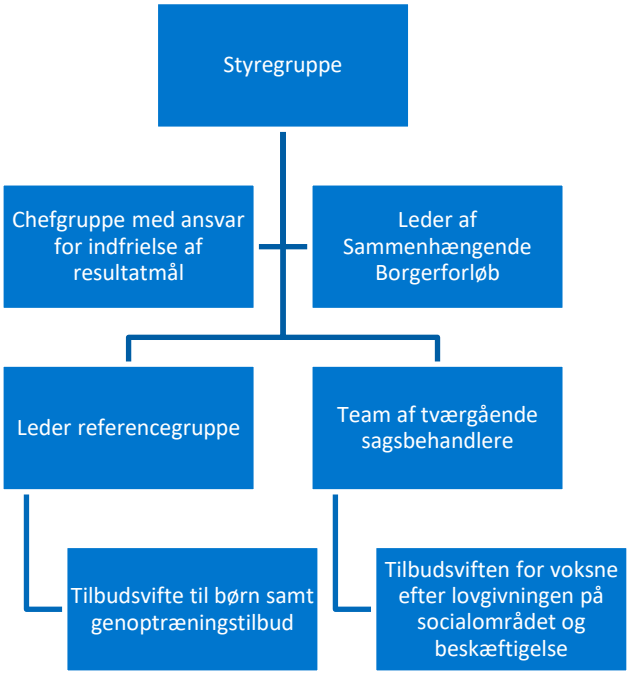
Sammenhængende Borgerforløb involverer flere sektorområder, som i Furesø Kommune betegnes som centre, se Bilagsfigur 1.7. Primært involverede centre er Jobcenter, hvor arbejdsmarkedsområdet er placeret, og Center for Børn og Voksne, som bl.a. har ansvaret for specialiserede indsatser til børn, unge og voksne. Center for Social og Sundhed, som bl.a. dækker genoptrænings- og rehabiliteringsområdet.

Bilagsfigur 1.7 Udsnit af Furesø Kommunes organisationsdiagram



Løsningen er administrativt forankret hos direktøren for Center for Børn og Voksne og Center for Social og Sundhed (projektejer). Løsningen er organiseret med en styregruppe (direktionen og budgetchefen), en chefgruppe (centerchefer fra henholdsvis Jobcenter, Center for Børn og Voksne samt Center for Social og Sundhed), en referencegruppe (relevante decentrale ledere). I udviklingen og implementering af løsningen har der været ansat en projektleder. Organiseringen er beskrevet grafisk i Bilagsfigur 1.8.

Bilagsfigur 1.8 Projektorganisering af "Sammenhængende borgerforløb"



Generelt er det kommunens oplevelse, at det er muligt at afstemme og koordinere sagsbehandlingen i henholdsvis det tværgående team og i centrene. Der er dog enkelte eksempler på, at ressource- og kapacitetsbegrænsninger giver et koordinations- og prioriteringsbehov mellem borgere i de tværgående indsatser og borgere i den ordinære drift. Således beskrives det bl.a., at bevillinger foretaget i regi af Sammenhængende Borgerforløb kan lægge pres på vedtagne driftsmål og planer i den ordinære drift og afføde et behov for (om)prioriteringer i det pågældende center.

Udvælgelse af familier og enkeltpersoner til løsningen

Udvælgelsen af borgere til tværgående indsats i regi af Sammenhængende Borgerforløb er sket på to måder. Oprindeligt var udvælgelsen meget datadrevet, mens den efterfølgende udvælgelsesproces i højere grad har beroet på en faglig vurdering, hvor sagsbehandlerne på områderne er kommet meget mere i spil. Fælles for de to måder har været, at inkluderede borgere skal have et beskæftigelsesmæssigt potentiale og en sag i mindst to centre.

Økonomistyringsprincipper

Visitationskompetence og budgetansvar

Visitationskompetencen og evnen til at iværksætte indsatser på tværs af sektorområder er samlet i det tværgående team af sagsbehandlere fra Jobcenter og Center for Børn og Voksne, jf. afsnit 2. De tværgående sagsbehandlere har myndighedsrollen og visitationskompetencen på tværs af relevant lovgivning og har altså i udgangspunktet fuld visitationskompetence og kan "trække" på andre sektorområders budgetter. Teamet er heller ikke begrænset af bevillingsregler og/eller beløbsgrænser. Sagsbehandlernes visitationskompetence er dog ikke uindskrænket.

For det første er det den ansvarlige leder af Sammenhængende Borgerforløb, som i sidste ende godkender bevilgede foranstaltninger.

For det andet har mellemledere på de forskellige budgetansvarsområder en "gatekeeper-funktion" forstået på den måde, at der sker koordinering mellem mellemledere i lederreferencegruppen og den ansvarlige leder af Sammenhængende Borgerforløb i forhold til bevillinger til indsatser i regi af Sammenhængende Borgerforløb. Det gælder eksempelvis i forhold til bostøtte efter servicelovens § 85.

For det tredje har det tværgående team ikke mulighed for at bevilge foranstaltninger på børne-/familieområdet. Her kræver det inddragelse af sagsbehandlere på området, jf. "Grøn linje", hvor de tværgående sagsbehandlere har mulighed for at trække på relevante sagsbehandlere på børne-/familieområdet.

Det sker, at der er faglige brydninger i relation til, hvad der er den bedste indsats for den enkelte borger/familie. I disse tilfælde er der ifølge kommunen en åben, tværfaglig dialog, hvor forskellige alternativer drøftes. I disse drøftelser spiller målet om job/uddannelse fortsat en vigtig rolle, idet der er et klart beskæftigelsesmæssigt fokus med indsatsen i Sammenhængende Borgerforløb. Der foreligger ikke nogle formelle retningslinjer eller principper for fremgangsmåden i de tilfælde, hvor der ikke umiddelbart er enighed om, hvilken indsats der skal igangsættes. Såfremt der ikke kan opnås enighed om, hvilken indsats der skal igangsættes, vil det i sidste ende være et ledelsesmæssigt anliggende at nå frem til en afgørelse.

Både budgetansvaret og betalingsforpligtelsen for de ydelser og indsatser, der tildeles enkeltpersoner og familier i Sammenhængende Borgerforløb, er fastholdt i de traditionelle centre. Der er altså ikke én person, der har det samlede budgetansvar for indsatser og ydelser, der bevilges i løsningen.

Den ansvarlige leder af Sammenhængende Borgerforløb er dog overordnet ansvarlig for løsningens drifts- og økonomiresultater, herunder at den samlede økonomi for de voksne ledige i Sammenhængende Borgerforløb skal være faldende i et givet budgetår til sammenligning med udgifter sidste budgetår.

Øvrige økonomistyringsprincipper

De to centre, hvorfra indsatser og ydelser i Sammenhængende Borgerforløb trækker den største økonomi, er Jobcenter og Center for Børn og Voksne. De to centre drives med en budgetramme og politisk reference til Udvalg for beskæftigelse og erhverv samt Udvalg for dagtilbud og familier. Center for Social og Sundhed betjener Udvalg for sociale forhold, sundhed og et godt seniorliv.

Som beskrevet ovenfor er det det tværgående team af sagsbehandlere fra Jobcenter og Center for Børn og Voksne, som træffer beslutning om iværksættelse af indsatser på tværs af sektorer. Sagsbehandlerne varetager rollen i aktiv sparring med resten af teamet, den faglige koordinator og fagchefen med ansvar for Sammenhængende Borgerforløb. Derudover har teammedlemmerne mulighed for at inddrage øvrige personer med fagspecifikke kompetencer efter behov, herunder sagsbehandlere på børne-/familieområdet, fysioterapeuter eller sagsbehandlere, der visiterer til kommunens genoptræning, sygepleje og hjemmesygepleje, men også personer i de udførende led, fx familiehuset, virksomhedskonsulenter, bostøtter mv.

Budgetlægning

Budgettet for den tværgående løsning

Der foreligger ikke et selvstændigt budget for Sammenhængende Borgerforløb. Der var indledningsvis overvejelser herom, men hensynet til fleksibilitet – økonomien og behovet blandt borgerne i løsningen er meget varierende – har ifølge kommunen betydet, at man ikke har valgt denne løsning.

Lønudgifter til de tværgående sagsbehandlere er finansieret af Jobcenter, mens udgifter til ydelser og indsatser afholdes af de forskellige driftsområder. Lønudgifterne blev oprindeligt afholdt af de enkelte afdelinger, men blev flyttet til Jobcenter i forbindelse med samlingen af personaleledelsen af teamet hos fagchef i jobcentret.

Effektiviseringskrav knyttet til den tværgående løsning

Med afsæt i analysen af effektiviseringspotentialer, jf. indledningen til kommunebeskrivelsen for Furesø Kommune, blev der oprindeligt lagt besparelsespotentialer ind i budget 2016-2019: 5 mio. kr. i 2016, stigende til 6 mio. kr. i overslagsårene. De vedtagne besparelsespotentialer i effektiviseringskataloget under overskriften 'Selvhjulpne borgere og stærke fællesskaber' blev efterfølgende fordelt mellem de forskellige centre og udmøntet med en række effektiviseringstiltag, herunder Sammenhængende Borgerforløb.

Efterfølgende er der vedtaget besparelseskrav for 2018 og 2019, som beror på resultatet for 2017 og er mere direkte knyttet til Sammenhængende Borgerforløb. I 2017 var der en besparelse (i forhold til 2016) på ca. 850.000 kr. I budgettet for 2019 er der lagt et besparelsespotentiale ind på ca. 1,5 mio. kr.

Udgift og gevinst på tværs af områder og over tid

Politisk og administrativt er der en fælles beslutning om og forståelse af, at Sammenhængende Borgerforløb kan bevillige indsatser og trække på budgetter på tværs af sektorer, og at nogle centre i en periode kan have flere udgifter, end de ellers ville have haft, mens andre områder kan have

færre. Tæt opfølgning på økonomien og løbende dialog mellem centercheferne og mellem ledere og medarbejdere på lavere administrativt niveau skal sikre, at tingene ikke udvikler sig i en forkert retning, og at der tages stilling til en eventuel omfordeling af økonomien.

I kommunen er der et vist politisk og ledelsesmæssigt pres i forhold til, at der skal kunne ses effekt af løsningen i indeværende budgetår samt en for nedadgående tendens i kommunens samlede udgifter. Dette pres har bl.a. rod i erfaringer fra tidligere, lignende projekter, særligt projekt "Familiens Fremtid", hvor indsatserne over for borgerne/familierne i løsningen blev markant dyrere end før. I regi af Sammenhængende Borgerforløb må der i udgangspunktet ikke ske en fordyrelse af indsatsen over for borgeren samlet set, ligesom gevinsterne skal kunne ses på den korte bane. Sammenhængende Borgerforløb er ikke pålagt egentlige beløbsmæssige begrænsninger i forhold til at bevillige ydelser og indsatser. Der kan godt laves fornuftige investeringer, hvor gevinsterne ikke nødvendigvis kan ses i det indeværende budgetår. Det er dog et afgørende succeskriterium for Sammenhængende Borgerforløb, at ressourcetrækket for borgergruppen samlet set er nedadgående.

Budgetopfølgning og prognoser

Budgetopfølgning, prognoser og styringsinformation

Som nævnt ovenfor foreligger der ikke et egentligt budget for Sammenhængende Borgerforløb. Der følges i stedet op på den samlede økonomi for projektet, ligesom der er opstillet en række resultatmål for den tværgående løsning, herunder at 15 % af deltagende borgere opnår job eller uddannelse, og at de samlede udgifter til borgerne er nedadgående på årsbasis.

Oplysninger fra kommunen viser, at driftsmål for Sammenhængende Borgerforløb i 2017 er indfriet: 14 borgere er kommet i job og uddannelse, borgere flyttes samlet set tættere på et selvhjulpent liv med kontakt til arbejdsmarkedet (jf. "driftstrappen"), og som det fremgik ovenfor, ses der for hele 2017 til sammenligning med 2016 en mindre nedgang i de samlede udgifter.

Der følges op på Sammenhængende Borgerforløb i styregruppen (hver anden måned) og på chefgruppemøder/resultatmøder (månedligt). På begge møder følges der op på økonomi- og driftsresultater. På resultatmøderne med centercheferne ses der bl.a. på status for borgere og forbrug samt prognose for regnskab overordnet og fordelt på områder. Det er projektlederen, som sammen med en studentermedarbejder, sørger for udarbejdelse af materiale til opfølgningsmøderne (med hjælp og input fra ledere, økonomikonsulenter og sagsbehandlere fra sektorområderne). Resultater fra Sammenhængende Borgerforløb rapporteres ikke selvstændigt i forbindelse med de kvartalsvise budgetopfølgninger i fagudvalgene.

Økonomiopfølgningen består desuden af prognosticering af forventede udgifter til Sammenhængende Borgerforløb-borgere (samlet og fordelt på områder og tilbud)[8]. Som følge af udbredt registrering af oplysninger om Sammenhængende Borgerforløb-borgere på CPR-niveau, herunder start- og slutdatoer for ydelser og indsatser, er det desuden muligt at opgøre forventede udgifter for hver enkelt borger i løsningen.

[8] Med områder menes der centre (Forsørgelsesydelser, Jobcenter, Center for Social og Sundhed), og med tilbud menes typer af forsørgelsesydelser, typer af beskæftigelsesrettede tilbud samt typer af ydelser og indsatser inden for servicelov, sundhedslov mv.

Styrings- og ledelsesinformation fra projektet udgøres i øjeblikket primært af det materiale, der tilgår styregruppen og chefgruppen, altså økonomi- og driftsresultater. Den ledelses- og styringsinformation, der er tilgået de politiske udvalg om Sammenhængende Borgerforløb, har indtil videre været af orienterende karakter i forhold til driftsresultater og borgernes oplevelse af forløbet.

Helsingør Kommune

”SB Familier” – Sammenhængende Borgerforløb på familieområdet

Helsingør Kommunes arbejde med tværgående løsninger er organiseret i projektet ”Sammenhængende Borgerforløb”, som blev igangsat af byrådet i november 2015. Projektet rummer tværgående løsninger målrettet fire borgersegmenter, hvor denne undersøgelse fokuserer på løsninger målrettet udsatte familier.

Målgruppen er familier, hvor der er både en børnesag på mindst ét barn og en beskæftigelsessag på mindst én forælder. Løsningen kaldes ”SB Familier” og blev oprettet som selvstændig organisatorisk enhed 1. oktober 2017 med en trinvis opstartsfase. Forventningen er, at løsningen skal fortsætte og opnå fuld kapacitet (antal familier) i løbet af efteråret 2018. Der er pr. juni 2018 etableret et egentligt budget for SB Familier, og man arbejder i efteråret 2018 på at få koblet økonomiopfølgning på løsningen. SB Familier forventes at blive idriftsat permanent efter en evaluering af løsningen i 2019.

Formålet med den tværgående løsning SB Familier er todelt. For det første er det hensigten at øge borgernes egenomsorgsevne og livskvalitet gennem mere helhedsorienterede, koordinerede og målrettede indsatser over for børnefamilier, der har komplekse behov og flere sager på tværs af forskellige dele af den kommunale forvaltning. For det andet er det et formål at spare ressourcer og effektivisere driften ved bl.a. at reducere antallet af kontaktpunkter for den enkelte familie, afskaffe parallelindsatser og samordne kommunens kontakt og samarbejde med familien.

Politikker og strategier

SB Familier er en del af den overordnede strategi ”Sammenhængende Borgerforløb” (herefter SB). Strategien er igangsat af byrådet, og det er i høj grad administrationen, der tilrettelægger og tilpasser løsningerne inden for de politisk fastlagte rammer. Helsingør Kommune deltager derudover i frikommunenetværket ”Én plan for en sammenhængende indsats sammen med borgeren”, der blev godkendt af Social- og Indenrigsministeriet i oktober 2016. SB har en tæt sammenhæng til dette netværksarbejde, der bliver set som understøttende for de tværgående løsninger.

Arbejdet med tværgående løsninger tog i Helsingør Kommune udgangspunkt i en analyse foretaget i samarbejde med eksterne konsulenter. Analysen kortlagde komplekse sagsforløb og identificerede fire borgersegmenter, der kunne have gavn af tværgående løsninger (forår 2016). Herefter blev der udarbejdet business cases for iværksættelsen af tværgående løsninger målrettet disse borgergrupper, hvoraf én var udsatte familier (forår 2017). SB’s overordnede formål og organisering er beskrevet i et procesnotat, hvor også de enkelte løsninger er beskrevet. SB Familier er det sammenhængende forløb i Helsingør Kommune, der er kommet længst i implementeringen.

Organisering

Projektets størrelse

Den tværgående løsning målrettet udsatte familier er i Helsingør Kommune organiseret i enheden SB Familier, der pr. 1. juni 2018 har en leder og 13 medarbejdere, heraf fire socialrådgivere, otte

pædagoger og en jobkonsulent. SB Familier er således besat med både sagsbehandlere og udførere, hvilket har til formål at sikre, at de konkrete, tværgående indsatser kan sættes i gang hurtigt efter, at sagsbehandlingen er afsluttet.

SB Familier har pr. 1. juni 2018 60 tværgående familiesager og behandler derudover et antal børnesager, som ikke er "tværgående". Mere herom nedenfor. Målet er at få 110 familier ind i enhedens tværgående tilbud, hvilket ifølge kommunen ville være en optimering af enhedens kapacitet.

Der er pr. juni 2018 etableret et særskilt budget for SB Familier, jf. nedenfor. Ifølge en modelberegning vil den samlede økonomi i SB Familier være cirka 28 mio. kr. i tilfælde af 90 familier bestående af i alt 268 borgere, heraf 153 voksne og 115 børn. De 28 mio. kr. inkluderer både udgifter til ydelser (aktivering, døgninstitutioner, etc.) og lønudgifter til de ansatte i enheden. Fordelt på de 90 familier i modelberegningen svarer beløbet til godt 300.000 kr. pr. familie i 2018.

Organisatorisk og ledelsesmæssig forankring

SB Familiers indsatser går på tværs af to sektorområder, der i Helsingør Kommune betegnes fagcentre. De fagcentre, der primært er involverede, er Center for Børn, Unge og Familier (herefter BUF) og Center for Job og Uddannelse (herefter JU), som har ansvar for beskæftigelsesområdet. De to fagcentre er placeret under hver sin centerchef og har hver sit politiske udvalg, hhv. Social- og Beskæftigelsesudvalget og Børn- og Uddannelsesudvalget.

Enheden SB Familier er organisatorisk og personalemæssigt placeret under centerchefen for BUF ud fra et argument om, at størstedelen af indsatserne til de berørte familier ligger i dette fagcenter. Medarbejdere i den tværgående enhed refererer således til teamlederen for SB Familier, som refererer til centerchefen for BUF. Dette gælder også for jobkonsulenten.

Fysisk er SB Familier placeret sammen og i "hjemlige" rammer uden for kommunens forvaltningsbygninger. Formålet hermed har været at nedbryde borgernes oplevelse af at møde "systemet" og skabe en god atmosfære for at udvikle nye løsninger sammen med borgeren.

Det samlede SB-projekt er organiseret med en styregruppe, der har en direktør som styregruppeformand og centercheferne for BUF, JU, Center for Sundhed og Omsorg (ældreområdet) samt Center for Særlig Social Indsats (borgere over 18 år med fysiske og psykiske funktionsnedsættelser og særlige sociale problemer (overforbrug af rusmidler og hjemløshed) som faste medlemmer. Styregruppen varetager den tværgående koordinering og det overordnede budgetansvar samt ansvaret for, at der bliver skabt effekter på borgernes oplevelse af kvalitet og i forhold til borgernes progression. I styregruppen drøftes og besluttes principielle sager vedrørende ressourcetræk, arbejdsdeling, organisering mv.

Direktøren med ansvaret for SB er referencedirektør for centerchefen for JU, men er ikke referencedirektør for centerchefen for BUF. Centercheferne er nøglepersoner i implementeringen og udbredelsen af de tværgående løsninger. Det er tanken, at cheferne fungerer som "ambassadører" for det tværgående arbejde over for medarbejdere og ledere i den "almindelige" organisation. Også i forhold til økonomien i de enkelte løsninger har de enkelte ansvarlige centerchefer ansvaret for at samarbejde med Center for Økonomi og Ejendomme (ØE).

Der er ansat en tværgående projektleder som tovholder for projektarbejdet, der topledelsesmæssigt er forankret hos en direktør. Direktøren har sammen med den tværgående projektleder ansvaret for fremdriften i styregruppens arbejde.

Udvælgelse af familier til løsningen

Målgruppen for den tværgående løsning i SB Familier er familier, der har både en familierådgivningssag (i BUF) og en beskæftigelsessag (i JU). Da enheden blev sat i drift, tog socialrådgiverne hver deres fulde sagsstamme med over i SB Familier. Det skete med henblik på at sikre kontinuitet for familierne. Siden er der sket udskiftning af sager, således at cirka halvdelen af den samlede sagsstamme pr. juni 2018 er "tværgående", forstået på den måde, at familien har en sag både i BUF og i JU. I halvdelen af børnesagerne i SB Familier er forældrene altså ikke ledige, og de behandles ikke tværgående. Det er planen, at man gradvis udskifter sager, så hele sagsstammen på længere sigt kommer til at bestå af familier med en sag i både BUF og JU, hvilket er det afgørende kriterium for, at en familie tilbydes deltagelse i den tværgående løsning. Derudover foretages der på nuværende tidspunkt ikke vurderinger af udviklingspotentiale for familierne eller lignende.

Det er VIVEs indtryk, at processen med udvælgelse af familierne primært er baseret på sagsbehandlernes kendskab til familierne og i mindre grad er datadrevet.

Økonomistyringsprincipper

Visitationskompetence og budgetansvar

SB Familier er opdelt i to teams med hver to sagsbehandlere, fire pædagoger og ½ jobkonsulent. I de to teams foretages der en samlet, helhedsorienteret og koordineret vurdering af familiens behov, hvorefter indsatser kan bevilges og igangsættes hurtigt og uden forudgående chefgodkendelse eller behandling i visitationsudvalg eller lignende. Der visiteres ikke via det "almindelige" visitationssystem, og der er ikke fastsat en beløbsgrænse for visitationskompetencen. SB Familier har altså som udgangspunkt fuld kompetence til at træffe afgørelse og bevilge indsatser til de involverede familier. Det gælder også indsatser, som Jobcenteret skal betale for. Formålet med at tilrettelægge det på denne måde har været at sikre, at indsatser kan bevilges og igangsættes hurtigt med størst mulig effekt for borgeren og mindst muligt ressourceforbrug i sagsbehandlingen.

I juni 2018 er det sådan, at indsatser og ydelser til familierne betales af det fagcenter, der forvalter den lovgivning, som indsatsen er givet efter. Aktiveringsindsatser, mentorer og virksomhedskonsulenter betales fx af JU, mens sociale indsatser betales af BUF. Budgetansvaret for de pågældende indsatsers økonomi er placeret hos centercheferne. Løsningen fik i juni 2018 overført økonomi til aflønning af 13 medarbejdere. Der er foretaget et skøn over budgetomfanget til SB Familier i JU's budget i 2018, og disse midler betragtes som "øremærkede" hertil, dvs. at SB Familier har disponeringsretten. Det drejer sig om cirka 600.000 kr. Det "øremærkede" beløb er til den beskæftigelsesrettede indsats og er fremkommet ved, at JU og ØE i samarbejde har beregnet et skøn ud fra realiserede udgifter og typiske gennemsnitsudgifter til den pågældende målgruppe. Beregningen er ikke baseret på individoplysninger.

I juni 2018 blev der etableret et selvstændigt budget for SB Familier, således at visitationskompetencen og budgetansvaret blev samlet i forhold til de tværgående indsatser i SB Familier. Dog vil visitationskompetence og budgetansvar i princippet fortsat være adskilt, hvad angår udgiftsposter "uden for" løsningen. Se også afsnit om kommunens budgetlægning nedenfor.

Øvrige økonomistyringsprincipper

SB Familier trækker på budgetrammer under to politiske udvalg: Social- og Beskæftigelsesudvalget og Børne- og Uddannelsesudvalget. Sidstnævnte står dog for hovedparten af udgifterne.

Selvom SB Familier som udgangspunkt har fuld visitationskompetence, forekommer der visse begrænsninger og koordinationsbehov i forhold til den "almindelige" opgaveløsning, både i BUF og i JU. Det drejer sig om ydelser eller indsatser, hvor kapaciteten i kommunen er begrænset. Det kan eksempelvis være interne døgnpladser til anbringelser uden for familien (BUFs område), eller det kan være virksomhedskonsulentydelser (JU's område). I de tilfælde, hvor der er behov for kapacitetsbegrænsede ydelser, foretages en prioritering mellem børn eller borgere i den tværgående løsning og det "almindelige" system. Prioriteringen foregår i samarbejde og dialog mellem lederen af SB Familier og lederen af Familierådgivningen hhv. lederen af Jobcenteret. Disse ledere har en fast mødekadence og en tæt løbende kontakt i øvrigt med henblik på koordinering. Hvis man ikke på lederniveau kan finde en løsning, lægges beslutningen op til centercheferne og i sidste ende styregruppen. Hidtil har al koordinering og prioritering dog kunnet foretages på lederniveau.

Budgetlægning

Budgettet for den tværgående løsning

Der blev pr. juni 2018 etableret et selvstændigt budget for SB Familier. hvor pengene blev overført fra JU og BUF til et selvstændigt, synligt budget for SB Familier. Budgetansvaret ligger hos teamlederen i SB Familier (og i sidste ende hos centerchefen for BUF).

Ifølge en modelberegning er den samlede økonomi, som nævnt, på cirka 28 mio. kr. i tilfælde af 90 familier. Heraf bliver 15,1 mio. kr. foreløbig regnet ind i SB Familiers budget, mens 12,5 mio. kr. ikke bliver indregnet. For eksempel er kontanthjælp og eksterne døgnpladser "uden for" løsningens budget, mens beskæftigelsesrettede indsatser, visse interne anbringelser og pædagogiske indsatser er "inden for". Kriteriet for, hvad der er "inde", er, om SB Familier har indflydelse på og kan ændre den pågældende indsats. Det er dog ikke entydigt, hvilke indsatser det drejer sig om, hvorfor der som nævnt har været en længere proces i kommunen omkring afklaring på dette punkt.

Grundlaget for fordelingen af budgettet mellem fagcentrene er den faktiske økonomi på de 90 familier (i alt 268 personsager), som de fire sagsbehandlere og jobkonsulenten i SB Familier har ansvaret for. Af de 15 mio. kr. "inde" i budgettet kommer langt størstedelen fra BUF (cirka 90 %).

Effektiviseringskrav knyttet til den tværgående løsning

Der foreligger et konkret besparelsesmål for SB Familiers økonomi på 900.000 kr. i 2018 og 1,9 mio. kr. i 2019 i tilfælde af 90 borgere (jf. tidligere omtalte modelberegning). Der er tale om et egentligt effektiviseringskrav, der er lagt ind i budgetterne. Størrelsen af besparelsesmålet er fremkommet ud fra et overordnet skøn foretaget af centercheferne og ikke ud fra en konkret potentialeberegning.

Udgift og gevinst på tværs af områder og over tid

Der er på nuværende tidspunkt ingen konkrete overvejelser om fordeling af gevinster mellem områder. Der er heller ikke på nuværende tidspunkt taget stilling til, at nogle centre i en periode kan have flere udgifter, end de ellers ville have haft, mens andre kan have færre. Man afventer fortsat opfølgningen, hvor det er planlagt at følge økonomien på de borgere, der er i den tværgående løsning, ved bl.a. at opgøre gennemsnitsprisen på længere sigt.

I forbindelse med konsulentanalysen blev der udviklet business cases, hvor en forudsætning var, at man skulle have de tungeste, mest komplekse og dyreste familier ind i løsningen. Det er dog endt med at være en varieret familiegruppe, der indgår i SB Familier, jf. også ovenfor. Blandt andet derfor

forventer kommunen et betydeligt mindre besparelsespotentiale end det, de indledende business cases påviste. Kommunen har dog ikke genberegnet business cases med ændrede forudsætninger.

Budgetopfølgning og styringsinformation

Budgetopfølgning, prognoser og styringsinformation

Kommunen har ikke på nuværende tidspunkt konkrete erfaringer med budgetopfølgninger i relation til SB Familier. Det er dog besluttet, at der skal laves en samlet opfølgning på den økonomi, der er knyttet til familierne, der indgår i løsningen. Opfølgningen skal laves månedligt, formentlig fra efteråret 2018. Det er indtil videre forventningen, at opfølgningen skal tilgå lederen af SB Familier, centercheferne for JU og BUF samt styregruppen for SB.

Det har været en lang og ressourcekrævende proces at identificere de borgere, der indgår i de tværgående løsninger, i fag- og økonomisystemerne, samt at etablere en procedure for ind- og udregistrering af borgere. Nu har man dog fået isoleret udgifterne til de relevante borgere og skal i gang med at kigge på gennemsnitspriser og følge udviklingen i borgernes økonomi ved hjælp af samkøring af oplysninger på CPR-niveau. Dog er der fortsat udfordringer med en mindre del af udgifterne (10-15 %), som ikke registrantbogføres. Her er man i gang med at overveje mulighederne for at fordele disse udgifter efter skøn og gennemsnitspriser.

Rent teknisk er der etableret en lukket OPUS-løsning til at følge SB Familiers økonomi (”inden for” løsningen). Dermed muliggøres et samlet overblik over familiernes ressourcetræk på tværs af sektorområder i kontoplanen.

Der foreligger et forslag til formen på økonomiopfølgning, hvor man ser på:

1. samlet økonomi for SB Familier, opdelt på løn, ydelser ”inden for” og ”uden for” løsningen
2. gennemsnitspris pr. familie pr. måned
3. antal familier pr. måned.

Derudover er det hensigten, at der på længere sigt skal integreres oplysninger om den faglige udvikling i opfølgningen. Det er endnu ikke konkretiseret, hvordan dette skal foregå, men der er fx interesse for at følge, hvor mange borgere der kommer ud af offentlig forsørgelse, og sammenligne afgangsrater med borgerer uden for løsningen. Der er endvidere overvejelser om at integrere oplysninger fra FIT-progressionsværktøj.

Kobling til almindelig budgetopfølgning og øvrig opfølgning i kommunen

På nuværende tidspunkt er SB Familiers tværgående forbrug ikke synligt. Udviklingen i de udgifter, der er knyttet til familiernes ydelser og indsatser, indgår derimod som en del af den generelle budgetopfølgning på de sektorområder, hvor udgifterne er placeret. Derfor er det lige nu ikke muligt at se, om et eventuelt mer- eller mindreforbrug på et sektorområde er relateret til SB-familierne.

Som nævnt er man ved at være på plads med systemunderstøttelsen, så SB Familiers økonomi kan følges fra efteråret 2018. Det er meningen, at man vil kunne følge forbruget såvel samlet set som opdelt på sociale ydelser og beskæftigelsesrettede indsatser. Derudover er der overvejelser om også at kunne følge disponeringerne.

Høje-Taastrup Kommune

”Tidlig Indsats og Tværgående Samarbejde”

Høje-Taastrup Kommunes arbejde med tværgående indsatser er samlet i et overordnet program kaldet ’Tidlig Indsats og Tværgående Samarbejde’ (herefter TITS), som falder i tre spor: Et borgerspor, et familiespor og et tværgående spor. I denne undersøgelse er fokus på familiesporet, som er det spor, der er størst erfaringer med indtil nu. Borgersporet er den tilsvarende tværgående løsning, der retter sig mod enkelte borgere, der modtager flere ydelser fra kommunen, og som det vurderes kan have gavn af en mere sammenhængende indsats. Det tværgående spor omfatter delprojekter vedrørende bl.a. fælles visitation og kompetenceudvikling på tværs af familie- og borgerspor.

Løsningen i familiesporet kaldes ’Familieplanen’ og sigter mod at koordinere og samordne indsatser til en gruppe af udsatte familier, så familierne oplever mere sammenhæng i indsatserne og derved i højere grad bliver i stand til at klare sig selv. ’Familieplanen’ er en justering og opskalering af et tidligere pilotprojekt: ’Familiemetodeprojektet’, som kommunen har kørt i perioden fra september 2016 til juni 2017. Familieplanen starter op med at arbejde med familierne fra sommeren 2018. Der er ikke taget endelig stilling til, hvordan familieplanen skal skaleres op i størrelse.

Politikker og strategier

Strategien om tidlig indsats og tværgående samarbejde er politisk godkendt, og der er generelt et politisk ønske om at arbejde tværgående i kommunen. De enkelte delprojekter under programmet TITS er derimod i høj grad administrativt tilrettelagt, og der rapporteres på et overordnet niveau til politikerne. Der er således frihed for administrationen til at tilrettelægge og tilpasse løsningerne løbende inden for de politisk fastsatte rammer.

Organisering

Projektets størrelse

Familieplanen består af 12 udvalgte familier. Hver familie forventes at være i løsningen i 9-12 måneder, hvorefter der skal visiteres en ny familie ind i løsningen. Visiteringen af familier til løsningen kan ske løbende, hvis nogle familiers forløb bliver kortere end de forventede 9-12 måneder. Den samlede økonomi for de familier, der er involveret i løsningen, er ikke kendt i skrivende stund, da familierne først var ved at blive udvalgt i juni 2018.

Der er ansat i alt seks familiekoordinatorer i løsningen samt en coach, der står for at hjælpe familiekoordinatorerne med den faglige del af deres arbejde. Familiekoordinatorerne forventes at arbejde med familierne i Familieplanen i gennemsnit en dag om ugen. Den øvrige del af arbejdstiden anvendes på ’almindelig sagsbehandling’. Også coachen har arbejdet med familiekoordinatorerne som én blandt mange øvrige arbejdsopgaver.

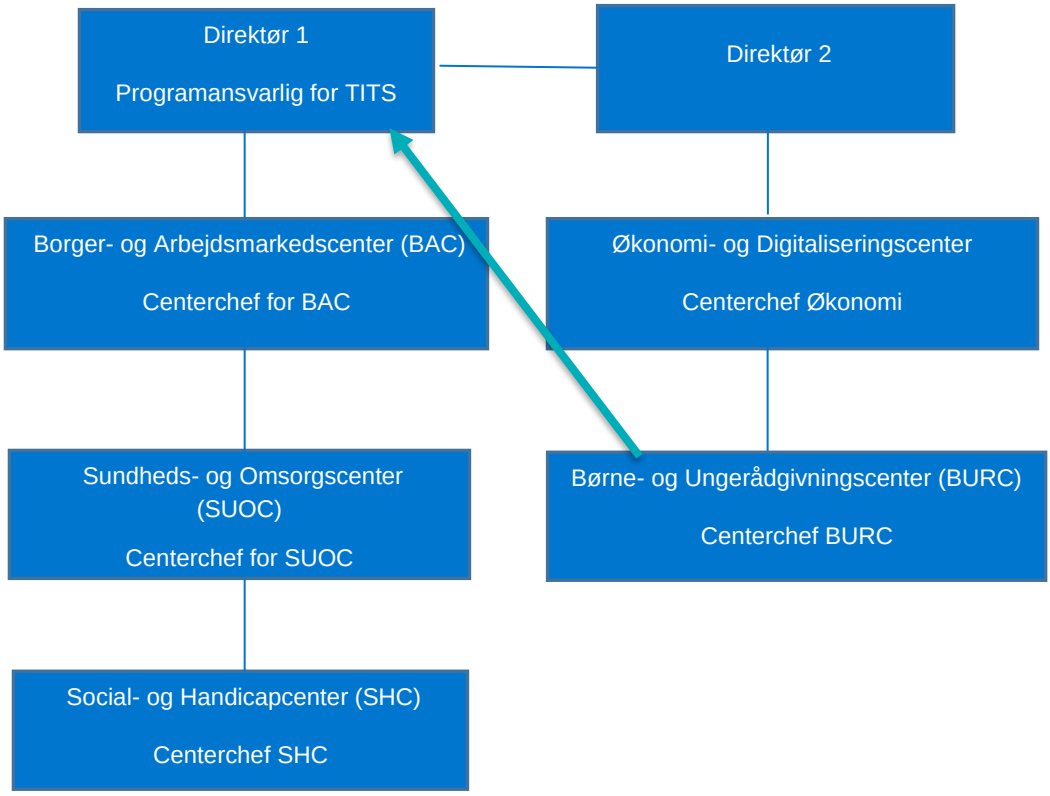
Organisatorisk og ledelsesmæssig forankring

Programmet (TITS) er forankret hos en af kommunens direktører. Løsningen Familieplanen involverer flere sektorområder, der i Høje-Taastrup Kommune betegnes som centre. De centre, der er primært involverede, er Borger- og Arbejdsmarkedscenteret (BAC), hvor arbejdsmarkedsområdet er placeret, og Børne- og Ungerådgivningscenteret (BURC), der har ansvar for området for udsatte

børn og unge samt familier. Derudover indgår centrene for Social og Handicap, der dækker området for udsatte voksne og sundhed og omsorg (SUOC) i Familieplanen i det omfang, det er nødvendigt. Bilagsfigur 1.9 viser et udsnit af kommunens organisationsdiagram. De involverede sektorområder er placeret under forskellige direktørområder, og direktøren med ansvar for programmet (TITS) er derfor ikke direkte overordnet alle centerchefer, der er involveret i Familieplanen.

Den overordnede ledelse af Familieplanen er forankret hos Centerchefen for Børne- og Ungerådgivningscenteret (BURC). Centerchefen for BURC refererer i spørgsmål vedrørende Familieplanen til programejende direktør (Direktør 1 i figuren nedenfor), selvom hun i øvrige spørgsmål refererer til direktør 2.

Bilagsfigur 1.9 Udsnit af Høje-Taastrup Kommunes organisationsdiagram. Kun centre, der er primært relevante for Familieplanen, er vist i diagrammet



Note: VIVEs tilretning efter Høje-Taastrup Kommunes organisationsdiagram.

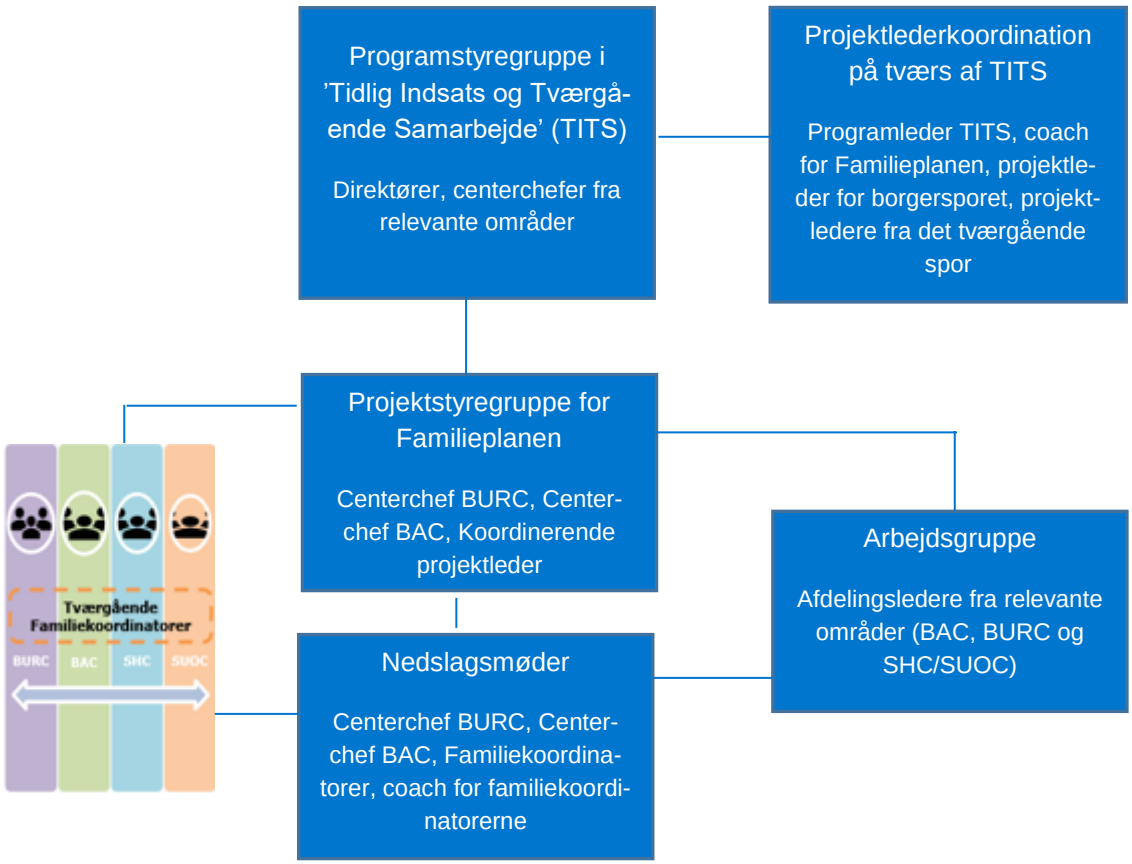
Bilagsfigur 1.10 viser en oversigt over løsningens organisering. Den ansvarshavende direktør er programejer og formand for programstyregruppen. Programstyregruppen tager beslutninger om den overordnede strategi TITS, herunder både borger-, familiesporet og det tværgående spor.

Projektstyregruppen for Familieplanen har til opgave at følge Familieplanen tæt og sikre fremdrift i projektet. I denne projektgruppe sidder lederen af løsningen (centerchefen for BURC), centerchefen for BAC samt en koordinerende projektleder.

I arbejdsgruppen sidder ledere fra de involverede sektorområder. Arbejdsgruppen er ansvarlig for udviklingen af konceptet for udrulning af projektet, herunder opsporing af familier og fastlæggelse af metoder.

Nedslagsmøderne er et fast mødeforum for projektstyregruppen og familiekoordinatorerne. Disse møder bidrager til en løbende evaluering og eventuel tilpasning af løsningen. Møderne giver ledelsen indblik i løsningens fremdrift og i eventuelle udfordringer. Samtidig kan der på disse møder træffes beslutning om tilpasninger af løsningen. Hensigten har været, at eventuelle justeringer ikke skal afvente en længere ledelsesmæssig beslutningsgang.

Bilagsfigur 1.10 Diagram over organiseringen af Familieplanen



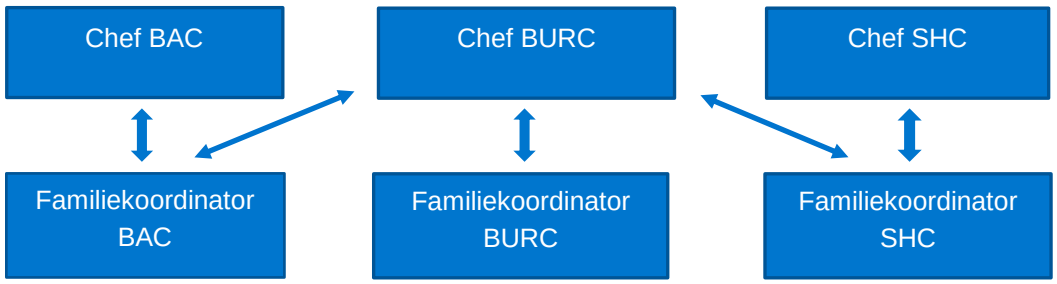
Note: VIVEs tilretning efter Høje-Taastrup Kommunes diagram.

Den udførende del af Familieplanen består af seks familiekoordinatorer, der skal facilitere samarbejdet omkring familierne, som deltager i løsningen. Familiekoordinatorerne er udvalgte medarbejdere fra de tre centre, som flest af familierne har berøring med. Ved udvælgelsen af familiekoordinatorerne er der lagt vægt på faglige kompetencer, evnen til at arbejde på tværs af fagligheder samt koordinatorernes kendskab til kommunens forskellige indsatser. Hver familie får tilknyttet en familiekoordinator, som er familiens tovholder i kontakten til kommunen. Familiekoordinatorens opgave består i – i samarbejde med familien – at udarbejde en samlet plan (familieplan), der beskriver familiens mål for fremtiden. Derudover koordinerer familiekoordinatorerne indsatser på tværs af centre og afdelinger samt indsatsernes indbyrdes prioritering. Familiekoordinatoren er tovholder på familieplanen og har ansvaret for at indkalde og have kontakt til familiens netværk. Netværket består dels af de fagpersoner, der er relevante for familien (fagpersonerne er placeret på de sektorområder, som familien har kontakt til), dels af eventuelle andre ressourcepersoner omkring familien, fx bedsteforældre eller andre. Familiekoordinatoren, familien og netværket mødes cirka hver 3. måned og følger op på familiens plan samt aftaler eventuelle justeringer af indsatser eller igangsættelse af nye

indsatser. I perioden mellem de fælles netværksmøder (kaldet familieplansmøder) er det familiekoordinatorens opgave at varetage kontakten til familien og koordinere kommunens arbejde på tværs af centrene. Det er væsentligt for projektets arbejdsmetode, at den plan, der lægges for familien, tager udgangspunkt i familiens egne ønsker og mål.

Familiekoordinatorerne er fysisk placeret i den enhed, hvor de er ansat og sidder derfor på tre forskellige fysiske placeringer. De forventes at bruge i gennemsnit en dag om ugen på Familieplanen og den resterende del af deres arbejdstid på deres sædvanlige arbejdsopgaver. Familiekoordinatorerne gennemfører et internt kompetenceudviklingsforløb, hvor der er fokus bl.a. på den rolle, koordinatorerne har som facilitatorer af familieplansmøderne, hvor der arbejdes mod fælles mål på tværs af centre og afdelinger. Familiekoordinatorerne refererer generelt til deres respektive chef, men har i forhold til deres deltagelse i Familieplanen reference til chefen for Børne- og Familieområdet. Bilagsfigur 1.11 viser en oversigt over familiekoordinatorernes referenceforhold.

Bilagsfigur 1.11 Oversigt over familiekoordinatorers referenceforhold



Kilde: VIVE

Koblingen mellem arbejdet med familierne i Familieplanen og den øvrige sagsbehandling sikres primært ved familiekoordinatorernes fysiske placering i de oprindelige afdelinger og centre, og ved at familiekoordinatorerne fordeler deres arbejdstid på 'almindelig sagsbehandling' og arbejdet med familierne i Familieplanen.

Udvælgelse af familier til løsningen

Familierne, der tilbydes deltagelse i løsningen er udvalgt ud fra en række overordnede kriterier (hentet fra beslutningsoplæg, Høje-Taastrup Kommune, 2018):

1. Én eller begge forældre modtager offentlig forsørgelse og har sporadisk eller ingen tilknytning til arbejdsmarkedet
2. Familien har kontakt til to eller flere centre (sagsbehandlere) i kommunen – som minimum beskæftigelsesområdet (BAC) og børne- og familieområdet (BURC)
3. Familien modtager tre eller flere indsatser/ydelser
4. De aktuelt dyreste familier, hvor der vurderes et kvalitetsmæssigt og økonomisk potentiale (omkostningsreduktion pr. familie og stigning i mestringsevne)
5. Motivationsfaktor: Familier, vi vurderer, vi 'kan rykke' inden for en afgrænset periode.

Kriterierne er valgt med udgangspunkt i kommunens tidligere erfaringer fra pilotprojektet 'Familiemetodeprojektet' samt en analyse, som kommunen har fået udarbejdet af et konsulenthus. Blandt de familier, der udvælges, er det desuden besluttet, at ca. en tredjedel af familierne skal have en ung/barn i alderen 15-23 år i husstanden.

Processen med udvælgelse af familierne er delvist datadrevet og delvist baseret på sagsbehandlernes kendskab til familierne. I konsulentanalysen blev der udpeget en række segmenter, der beskriver forskellige typer af familier eller borgere, fx 'Børnefamilier, der modtager sociale foranstaltninger og overførsel' eller 'Borgere mellem 16 og 20 år, der modtager ydelser fra Børne- og Ungerådgivningscentret (BURC) og enten Sundheds- og Omsorgscenteret (SUOC) eller Social- og Handicapcenteret (SHC)' (Høje-Taastrup Kommune og Implement Consulting Group, 2016). Segmenterne har dannet grundlag for, hvilke målgrupper der overordnet er fokuseret på i udvælgelsen. Ud fra disse overordnede kriterier vurderer projektets arbejdsgruppe i samarbejde med projektets styregruppe, hvilke typer af familier der skal udvælges. Det er herefter myndighedslederne fra de involverede centre, der i samarbejde udvælger de konkrete familier, der skal tilknyttes en familiekoordinator.

Økonomistyringsprincipper

Visitationskompetence og betalingsforpligtelse

Netværket omkring familien træffer med udgangspunkt i familiens ønsker og lovgivning på de relevante sektorområder i fællesskab en beslutning om, hvilke(n) indsats(er) en familie skal modtage i en given periode. Familiekoordinatoren har således ikke myndighed til at igangsætte eller afslutte indsatser eller træffe afgørelser i forhold til tildeling af ydelser. Visitationskompetencen er i stedet fastholdt i de respektive forvaltninger, og det er de relevante sagsbehandlere fra sektorområderne, der endelig bevilger en ydelse eller indsats på deres område. Eventuelt kan bevillingen ske efter inddragelse af den relevante afdelings- eller fagchef, hvis der er tale om dyre indsatser eller ydelser. Beslutningen om, hvilken indsats der skal igangsættes, træffes dog i fællesskab i netværket under hensyntagen til det, der er aftalt i familiens samlede plan.

Betalingsforpligtelsen for de ydelser og indsatser, der tildeles familierne er fastholdt i de traditionelle centre afhængigt af, på hvilket område indsatsen bevilges. Der er således ikke én person, der har det samlede budgetansvar for indsatserne, der bevilges i løsningen. Budgetansvaret følger i stedet fagchefernes almindelige budgetansvar på sektorområderne.

Eftersom betalingsforpligtelsen er placeret på det område, der også bevilger indsatsen (efter en fælles beslutning i netværket), er det ikke muligt direkte at bevilge en indsats til en familie, som et andet center skal betale for.

Øvrige økonomistyringsprincipper

De tre centre, der primært er involveret i løsningen, trækker på budgetrammer for tre forskellige politiske fagudvalg (Arbejdsmarkedsudvalget, Institutions- og skoleudvalget samt Socialudvalget).

Som nævnt ovenfor tages selve beslutningen om, hvilke(n) indsats(er) en familie skal have, i et netværk af fag- og ressourcepersoner omkring familien og med udgangspunkt i familiens egne ønsker. Det er familiekoordinatorens opgave at indkalde til møder i netværket og facilitere beslutningsprocessen om, hvilke(n) indsats(er) der skal igangsættes, fastholdes eller afsluttes.

Da Familieplanen endnu ikke er startet op, har kommunen ikke erfaringer med, hvordan netværkets arbejde omkring familien i praksis kommer til at fungere, og hvorvidt det er let eller vanskeligt at afgøre og blive enige om, hvilken indsats en familie skal modtage i en given periode. Kommunens erfaringer fra pilotprojektet 'Familiemetodeprojektet' peger dog på, at der relativt let kan opnås enighed i netværket om indsatsen, når der tages udgangspunkt i familiens egne ønsker og motivation.

Budgettering

Budgettet for den tværgående løsning

Familieplanen er ikke tildelt et særskilt budget. Familiekoordinatorerne finansieres i form af gennemsnitligt en dags arbejdstid om ugen og udgifterne hertil hentes på de områder, hvor familiekoordinatoren er ansat. Børne- og Ungerådgivningscenteret (BURC) bidrager med tre familiekoordinatorer, Borger- og Arbejdsmarkedscenteret (BAC) med to og Social- og Handicapcenteret (SHC) med én familiekoordinator. Udgifterne til de egentlige ydelser og indsatser afholdes, som nævnt, på de områder, hvor indsatsen bevilges.

Effektiviseringskrav knyttet til den tværgående løsning

Der er indlagt et effektiviseringskrav i kommunens budget som følge af forventede gevinster ved kommunens overordnede program for tværgående indsatser (TITS). Effektiviseringskravet er samlet set: 2 mio. kr. i 2017, 3 mio. kr. i 2018, 4. mio. kroner i 2019 og 5. mio. kroner i 2020. Effektiviseringskravet er fordelt på reduktioner af overførselsudgifter (60 %) og serviceudgifter (40 %). Heraf skal en del af gevinsten hentes på Familieplanen. Det samlede effektiviseringskrav samt fordelingen mellem service- og overførselsudgifter er baseret på et skøn. Effektiviseringskravet på overførselsudgifterne skal indhentes af Borger- og Arbejdsmarkedscenteret (BAC). Effektiviseringskravet på serviceudgifterne er fordelt mellem de forvaltningsområder, der er involveret i det overordnede tværgående program (TITS). Udmøntningen blev i første omgang foretaget ud fra en konsulentrapports opgørelse af forskellige familietypers træk på ressourcerne i de forskellige forvaltningsområder. Fordelingen af effektiviseringskravet er dog tilpasset efterfølgende, da ikke alle dele af det overordnede program er lige langt i implementeringen.

Af det samlede effektiviseringskrav på serviceudgifterne på i alt ca. 1,2 mio. kroner i 2018 forventes ca. 490.000 kr. at komme fra Familieplanen. Hvert af de tre områder, der er involveret i Familieplanen (Børne- og Ungerådgivningscenteret, Social- og Handicapcenteret samt Sundheds- og Omsorgscenteret) skal bidrage med ca. 160.000 kr. Det er ikke specificeret, hvor stor en del af effektiviseringskravet på overførselsudgifterne, der forventes at komme fra Familieplanen.

Foruden effektiviseringskravet, som følge af TITS-programmet, er der på alle områders budget indlagt effektiviseringsgevinster eller reduktioner som følge af andre tiltag i kommunen. Effektiviseringskravet fra TITS indgår som en del af områdernes samlede effektiviseringskrav. Der er ikke i udgangspunktet lagt op til, at det i det enkelte budgetår er afgørende, hvorvidt effektiviseringskravet er hentet på familieplanen eller andre steder inden for det enkelte center (fx børne- og familieområdets budget), så længe det samlede effektiviseringsmål på området bliver indfriet. Dog er der selvstændige krav til, at TITS og Familieplanen skal give økonomiske gevinster.

Udgift og gevinst på tværs af områder og over tid

Ud over at budgettere med gevinster som følge af Familieplanen og det overordnede program for tværgående indsatser i indeværende budgetår samt i overslagsårene er der udarbejdet en enkelt business case for at understøtte vurderingen af, hvorvidt det forventes at være økonomisk rentabelt at igangsætte indsatser på tværs af centre. Business casen vedrører samordning af støtte i henhold til servicelovens § 85 og § 83 og retter sig dermed mod Borgersporet i det overordnede program.

I forhold til Familieplanen er der ikke udviklet business cases. Da projektet er en opskalering af et tidligere pilotprojekt (Familiemetodeprojektet), har det dog været muligt at tage udgangspunkt i evalueringen af dette projekt for at vurdere forventede gevinster ved at igangsætte Familieplanen. Evalueringen af pilotprojektet peger på, at der kan være økonomiske gevinster ved metoden. Dog har pilotprojektet forløbet over for kort tid til at give et entydigt billede af, om og eventuelt hvor store gevinster man kan forvente.

Der er ikke på nuværende tidspunkt taget stilling til, at nogle centre i en periode kan have flere udgifter, end de ellers ville have haft, mens andre områder kan have færre. Såfremt udgifterne forskydes mellem centre i en periode i forhold til, hvordan udgifterne ville have været fordelt, hvis Familieplanen ikke var trådt i kraft, kan nogle centre have merudgifter og dermed risiko for budgetoverskridelser, mens andre centre i samme periode har mindreudgifter. Da projektet på nuværende tidspunkt ikke for alvor er startet op, har kommunen endnu ikke erfaringer med, hvorvidt dette bliver en udfordring på længere sigt. Det er indtil videre vurderingen, at der er så relativt få penge knyttet til løsningen, at eventuelle forskydninger i udgifterne mellem områder ikke i sig selv vil give anledning til budgetoverskridelser, når beløbsstørrelserne ses i forhold til den samlede budgetramme for hver af de tre centre (Borger- og Arbejdsmarked, Børne og Ungerådgivning samt Social- og Handicap).

Der er heller ikke taget stilling til, hvorvidt der på sigt skal ske en omplacering af budgettet, der afspejler fordelingen mellem centrene af eventuelle gevinster opnået som følge af Familieplanen.

Budgetopfølgning og prognoser

Budgetopfølgning, prognoser og styringsinformation

Da Familieplanen først starter arbejdet med familierne op i sommeren 2018, har kommunen ikke på nuværende tidspunkt konkrete erfaringer med budgetopfølgninger i relation til Familieplanen. Det er dog besluttet, at der skal laves en fælles opfølgning på det ressourcetræk, der er knyttet til familierne, der indgår i løsningen. Formålet med den fælles opfølgning er at kunne følge løsningens samlede økonomi, selvom udgifterne til indsatser og ydelser afholdes af forskellige centre.

I den fælles opfølgning vil alle udgifter indgå, som registreres på CPR-numre (registrantbogførte). Dermed er der færre udgifter, som ikke bliver registreret i den fælles opfølgning: udgift til visitation og sagsbehandling (herunder familiekoordinatorernes tidsforbrug), udgift til PPR og udgift til specialundervisning i folkeskoleregi. Det er kommunens vurdering, at disse udgifter udgør mindre dele af de samlede udgifter knyttet til familierne, og at inddragelse af disse udgifter i opgørelsen ikke står mål med den omkostning, der vil være forbundet med at gøre dem op for de involverede familier.

Det er hensigten, at den fælles opfølgning skal sættes op i kommunens fælles ledelsesinformationssystem, der trækker på en række fagsystemer på tværs af centrene. Opfølgningen vil foregå på et aggregeret niveau for alle involverede familier eller opgjort som udgifter til en gennemsnitsfamilie i løsningen. En af disse rapporteringsmetoder vælges for at opfylde regler om databeskyttelse, så enkelte familier ikke kan identificeres.

Den primære styrings- og ledelsesinformation fra projektet er indtil videre planlagt i regi af den fælles opfølgning på ydelser og indsatser til familierne. Derudover vil der formentlig også blive etableret en opfølgning på de faglige mål i Familieplanen. Det er dog endnu ikke konkretiseret, hvordan denne opfølgning skal foregå.

Kobling til almindelig budgetopfølgning og øvrig opfølgning i kommunen

Budgetopfølgningerne i forhold til familierne i Familieplanen fremlægges ikke særskilt for politikerne i kommunens budgetopfølgninger. Udviklingen i de udgifter, der er knyttet til familiernes ydelser og indsatser, indgår derimod som en del af den generelle budgetopfølgning på de sektorområder, hvor udgifterne er placeret. Derfor vil det ikke være muligt at se, hvorvidt et eventuelt mer- eller mindreforbrug på et sektorområde er relateret til udgifter til familierne i Familieplanen.

Det er et klart mål med Familieplanen, at der skal kunne måles økonomiske gevinster af løsningen inden for de fire år, hvor der er lagt effektiviseringsgevinster ind i sektorområdernes budgetter.

Bilag 2 Uddybende om data og metode

I det følgende uddybes først analysens genstandsfelt, hvorefter der gøres rede for udvælgelsen af kommuner til deltagelse i analysen. Endelig beskrives analysens datagrundlag og metode.

Analysens genstandsfelt

Analysen har undersøgt deltagerkommunernes økonomistyring af tværgående løsninger målrettet udsatte familier. De tre centrale elementer i analysens genstandsfelt beskrives nedenfor.

Udsatte familier

Udsatte familier forstås i denne analyse som familier med mindst én voksen og et eller flere børn, som tilsammen har flere kontaktpunkter til kommunen. Det kan eksempelvis være en familie, hvor en forælder har kontakt med det specialiserede voksenområde i form af socialpædagogisk støtte (efter servicelovens § 85). Samtidig er forælderen måske tildelt en mentor efter LAB-loven og modtager offentlig forsørgelse, mens det specialiserede børneområde kan have igangsat forebyggende foranstaltninger i forhold til et eller flere af familiens børn. I den endelige udvælgelse er der afveget fra denne målgruppe, da Furesø Kommunes undersøgte tværgående løsning i udgangspunktet er rettet mod udsatte voksne borgere og i mindre grad end i de øvrige deltagerkommuner mod udsatte familier.

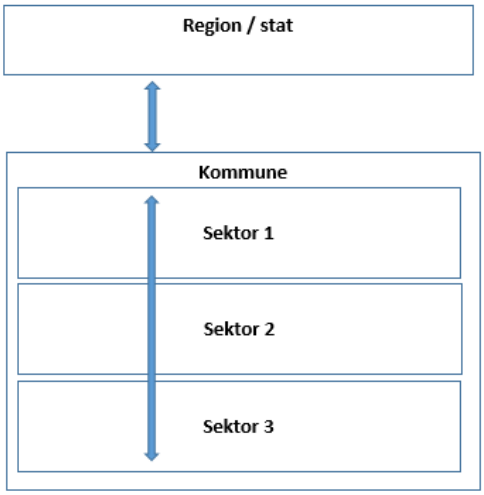
En udsat familie kan have mange forskellige kontaktpunkter til kommunen. For at kunne sammenligne kommunernes økonomistyring af tværgående løsninger, fokuseres der på de tre sektorområder: beskæftigelse, det specialiserede voksenområde og det specialiserede børneområde, da de tværgående løsninger til udsatte familier i særlig grad forventes at berøre netop disse tre områder.

Kommunerne, der deltager i undersøgelsen, er organiseret forskelligt, og der kan være variation i, præcist, hvilke tværgående løsninger den enkelte kommune har iværksat over for udsatte familier. Derfor er løsningerne og målgrupperne for løsningerne ikke identiske på tværs af deltagerkommunerne. Dette vurderes dog at være et mindre problem, eftersom analysen fokuserer på, hvordan økonomistyringen omkring de tværgående løsninger er tilrettelagt og ikke på det faglige indhold af indsatserne i løsningen.

Tværgående løsninger

Tværgående løsninger kan gå på tværs af sektorområder internt i en kommune eller på tværs af myndighedsgrænser, fx kommuner og regioner, jf. Bilagsfigur 2.1. Denne analyse fokuserer alene på økonomistyring af tværgående løsninger *inden for* den enkelte kommune (den lange pil i Bilagsfigur 2.1) og således *ikke* på økonomistyringen på tværs af eksempelvis regioner og kommuner (den korte pil i Bilagsfigur 2.1).

Bilagsfigur 2.1 Tværgående løsninger – på tværs af sektorområder internt i en kommune og på tværs af myndighedsniveauer



Tværgående løsninger sigter mod en samordning af den samlede "pakke" af indsatser til borgere eller familier, der har mange kontakter til kommunen. En tværgående løsning har til formål at iværksætte helhedsorienterede indsatser til erstatning for indsatser, der iværksættes inden for forskellige lovgivninger, og hvor der ikke nødvendigvis tages højde for, hvad der på andre områder er iværksat for borgeren. Da denne undersøgelse har fokus på økonomistyring, er de undersøgte "tværgående løsninger" defineret ved at gå på tværs af organisatoriske og andre skel, der har betydning for økonomistyringen.

Konkret defineres tværgående løsninger ved, at de *både* går på tværs af "sektorområder" *og* på tværs af budgetansvarsområder i den enkelte kommune.

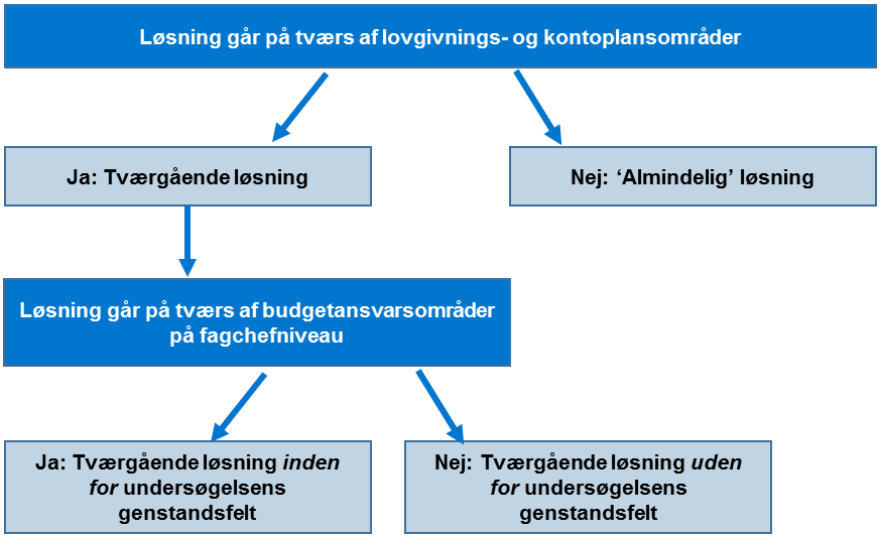
For det første går de undersøgte tværgående løsninger *på tværs af sektorområder*. Sektorområder er i denne analyses forståelse afgrænset lovgivnings- og kontoplanmæssigt. Det vil sige, at et sektorområde er afgrænset ved den lovgivning, som indsatser eller ydelser er bevilget efter, fx dagtilbudsloven, bestemte dele af serviceloven eller LAB-loven. Lovgivningsområder – og dermed sektorområder – er knyttet til bestemte dele af den autoriserede kommunale kontoplan.

Fordelen ved at fokusere på, hvorvidt en løsning går på tværs af sektorområder i ovenstående forstand, er, at lovgivning og kontoplan er fælles for alle kommuner. Det letter sammenligningen mellem kommuner.

For det andet går de undersøgte tværgående løsninger *på tværs af budgetansvarsområder*. Da kommunerne er organiseret forskelligt, er det ikke tilstrækkeligt at afgrænse tværgående løsninger ved, at de går på tværs af sektorområder. Eksempelvis følger sektorområderne for udsatte voksne henholdsvis udsatte børn og unge i alle kommuner de samme dele af serviceloven og kontoplanen. Imidlertid vil disse to sektorområder i nogle kommuner være samlet og i andre kommuner adskilt organisatorisk og budgetansvarsmæssigt. I en kommune, hvor de to sektorområder er samlet, kan en løsning, der går på tværs af de to sektorområder således høre under samme budgetansvarlige fagchef. I det tilfælde vil det formentlig være lettere at styre løsningens økonomi, end hvis løsningen kræver involvering af medarbejdere fra forskellige budgetansvarsområder (i eksemplet området for udsatte voksne og området for udsatte børn og unge). Økonomistyringen forventes dermed at være

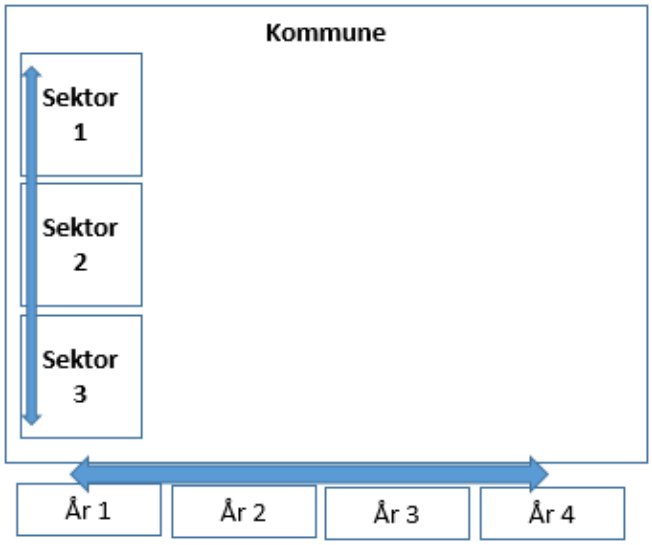
mest udfordret af løsninger, der går på tværs af budgetansvarsområder, da budgetansvaret for løsningen (og ansvaret for aktiviteter og resultater) derved er delt mellem flere fagchefer.[9] Bilagsfigur 2.2 viser afgrænsningen af tværgående løsninger i denne undersøgelse.

Bilagsfigur 2.2 Definition og afgrænsning af tværgående løsninger i undersøgelsen



Mange tværgående indsatser har derudover et flerårigt tidsperspektiv og følger dermed ikke den étårige kommunale budgetcyklus (illustreret i Bilagsfigur 2.3).

Bilagsfigur 2.3 Tværgående løsninger med et flerårigt tidsperspektiv



Sådanne tværgående indsatser vil typisk kræve øgede udgifter til intensiv støtte i det eller de første år, hvorefter denne investering forventes at give et afkast i form af fx beskæftigelse eller reduceret behov for støtte – og dermed reducerede udgifter på længere sigt. Mange kommuner arbejder med såkaldte "sociale investeringer", hvor man beregner forholdet mellem en investering på kort sigt og

[9] En tilsvarende problematik findes også i forhold til, om løsningen går på tværs af flere direktørområder og/eller flere politiske bevillingsrammer. Dette belyses i analysen i det omfang, det er relevant, men har ikke været afgrænsende for, hvilke typer af løsninger der undersøges i analysen.

det forventede afkast på længere sigt. Denne type af beregning betegnes ofte som en "business case". Den kommunale budgetcyklus er imidlertid étårig, hvilket medfører, at bevillinger og eventuelle effektiviseringskrav fordeles mellem sektorområder for et enkelt år ad gangen (og i et vist omfang tre overslagsår). Derfor kan det være vanskeligt at arbejde med indsatser med økonomiske konsekvenser, der rækker væsentligt ud over denne tidshorisont. Indsatser, der går på tværs af tid, kræver således, at økonomistyringen understøtter et mere langsigtet perspektiv. I det omfang det er muligt, har undersøgelsen afdækket dette langsigtede element i økonomistyring af tværgående løsninger.

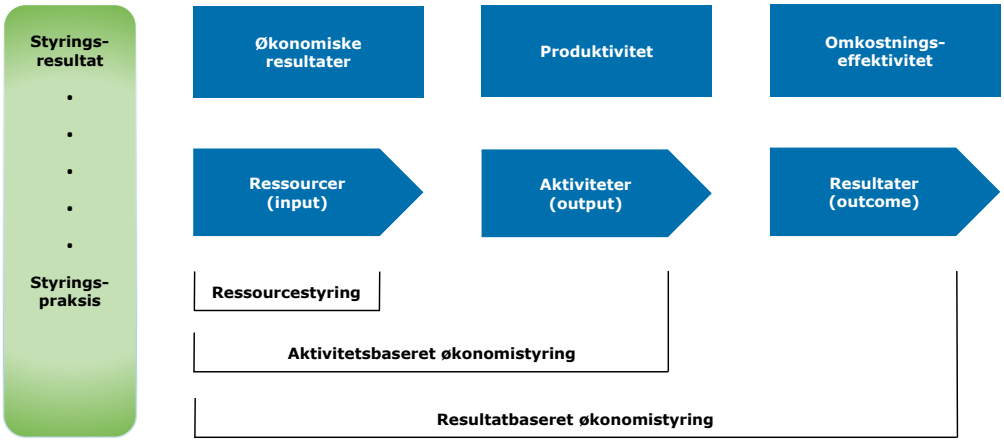
Økonomistyring

Analysen tager afsæt i en bred tilgang til økonomistyring. Kommunal økonomistyring kan defineres i tre dimensioner:

- ressourcestyring (økonomiske resultater),
- aktivitetsbaseret økonomistyring (produktivitet)
- resultatbaseret økonomistyring (omkostningseffektivitet).

Ressourcestyring knytter sig til inputsiden af den kommunale produktionsproces og har budgetbalance, udgiftsstyring og finansiel styring som væsentligt genstandsfelt. Aktivitetsbaseret økonomistyring relaterer sig til forholdet mellem input og output, dvs. udgifter og aktiviteter, og vedrører hermed kommunens produktivitet. Resultatbaseret økonomistyring beskriver forholdet mellem input og outcome og er altså et spørgsmål om, hvor gode resultater der opnås for et givet budget. De tre dimensioner fremgår af Bilagsfigur 2.4.

Bilagsfigur 2.4 Økonomistyringsdimensioner



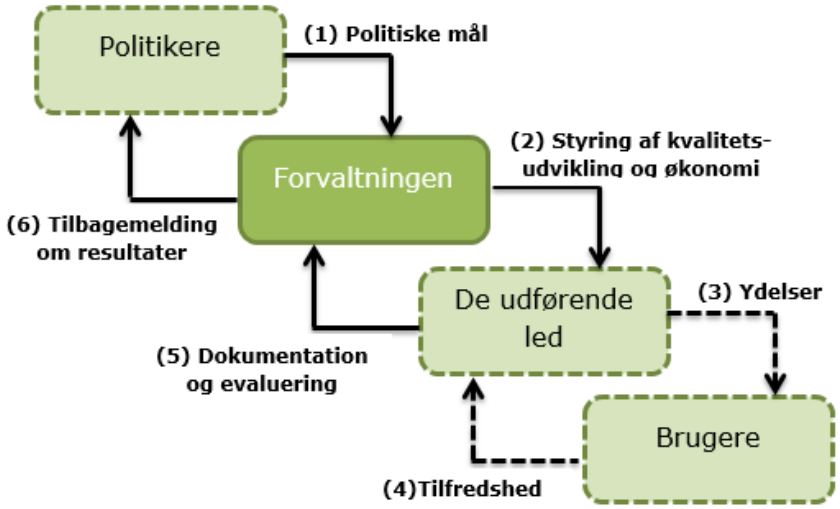
Den kommunale styringskæde

Analysen tager endvidere afsæt i den kommunale styringskæde jf. det fælles fundament for sektoranalyserne. Den kommunale styringskæde er illustreret i Bilagsfigur 2.5.

Styringskædens udgangspunkt er, at de politiske mål via forvaltningen omsættes til ydelser på det udførende niveau, fx af leder og medarbejdere på decentrale institutioner. Endvidere er tankegangen, at der gives en tilbagemelding til politikerne på resultaterne af de kommunale aktiviteter. "Brugerne" samt sammenhæng (3) og (4) indgår ikke i analysen, og er derfor markeret med en anden farve og stiplet linje i Bilagsfigur 2.5.

Til forskel fra nogle af de øvrige sektoranalyser, som er gennemført som led i Partnerskabet om god økonomistyring i kommunerne, fokuserer denne analyse på forvaltningen og ikke på udfører- og politikerniveauet, da de største udfordringer aktuelt vurderes at ligge på forvaltningsniveauet. Problematikker og praksis i forvaltningen er derfor grundigt belyst ved at inddrage hvert af de involverede sektorområder. Dermed indgår politikerne og de udførende led ikke som informanter i undersøgelsen, og er derfor markeret med en anden farve i Bilagsfigur 2.5.

Bilagsfigur 2.5 Den kommunale styringskæde



Kilde: KL; "Styringsudfordringer og -anbefalinger" (2009). Tilrettet af VIVE.

Valg af deltagerkommuner og betydning for analysens resultater

Der blev indledningsvist udvalgt ni kommuner til at indgå i en screeningsproces, som havde til formål at udvælge fem deltagerkommuner, der havde konkret erfaring med styring af tværgående løsninger og derfor også med omlægning af økonomistyringen. Udvælgelsen af screeningskommuner byggede på KL's og VIVEs kombinerede, konkrete netværksviden om kommunernes arbejde. For at gøre analysens resultater relevante for så mange kommuner som muligt var det derudover hensigten at undgå outliers i forhold til kommunestørrelse, udgiftsniveau på de tre involverede sektorområder og indbyggernes socioøkonomiske karakteristika. Specifikt var det hensigten at undgå kommuner, der har et relativt højt udgiftsniveau uden samtidig at være relativt socioøkonomisk belastet. Endelig skulle der tilstræbes en geografisk spredning af deltagerkommunerne.

For at undersøge forskelle og ligheder mellem forskellige typer af tværgående løsninger var det hensigten ud fra screeningen at udvælge kommuner, hvor den tværgående løsning er organiseret forskelligt.

Den faktiske udvælgelsesproces viste sig at være relativt vanskelig, da en del af de kommuner, som VIVE ønskede at medtage i analysen, af forskellige årsager ikke så sig i stand til at deltage, ligesom en del af kommunerne ikke havde konkrete erfaringer med tværgående løsninger. Dette kan blandt andet skyldes, at undersøgelsen involverer adskillige sektorområder og derfor chefer og medarbejdere på flere områder, der skulle kunne afse tid til at deltage i undersøgelsen i samme periode. Sammensætningen af deltagerkommunerne er derfor foretaget ud fra deres konkrete erfaring med styring af tværgående løsninger og deres mulighed for at deltage, snarere end på baggrund af de

planlagte, kvantitative udvælgelseskriterier. Dog var det muligt at opnå den ønskede variation i deltagerkommunernes organisering af de tværgående løsninger.

Nedenfor redegøres for den faktiske udvælgelsesproces.

Der blev som planlagt udvalgt ni kommuner, som VIVE screenede ved at gennemføre et telefoninterview med familiechefen. Blandt de ni kommuner blev et antal fundet uegnede som deltagere, da de ikke i tilstrækkelig grad var i gang med en tværgående indsats. Derudover takkede en række kommuner nej til at deltage. Det var derfor nødvendigt at gennemføre en ekstra screeningsrunde blandt seks kommuner. I alt har VIVE således gennemført screeningsinterview med 15 kommuner i udvælgelsesprocessen. I den endelige analyse er medtaget to kommuner fra den første screeningsrunde og tre kommuner fra den anden screeningsrunde.

Screeningsinterviewene var struktureret ud fra de fem overordnede temaer i analysen. Interviewene har både dannet basis for kommuneudvælgelsen og indgået som en del af datagrundlaget for selve analysen for de kommuner, som endte med at deltage.

Det var ikke muligt i alle tilfælde at medtage de kommuner, som VIVE på baggrund af screeningen fandt bedst egnede som deltagerkommuner. Det var heller ikke muligt at fastholde den oprindelige hensigt om at fjerne outlierkommuner eller sikre geografisk spredning. Alle deltagerkommuner er dog efter de faktiske omstændigheder fundet kvalificerede til at bidrage med inspiration til andre kommuner, som skal i gang med tværgående indsatser. Erfaringsgrundlaget blandt de fem deltagerkommuner er dog meget forskelligt, hvilket naturligvis har betydning for, hvor entydigt der kan konkluderes ud fra det foreliggende datagrundlag. Den undersøgte praksis bærer præg af, at deltagerkommunerne er i en udviklingsproces, hvor ingen af de undersøgte tværgående indsatser har været i drift i mere end to år.

Som følge af den faktiske udvælgelsesproces må analysens resultater betragtes som en systematisk gennemgang af forskellige former for praksis i forhold til økonomistyringen af tværgående indsatser. Analysen kan derfor ikke entydigt pege på, hvilken praksis der giver den bedste økonomiske styring, men snarere på, hvilke forhold der er væsentlige at være opmærksom på for at opnå en god økonomistyring af tværgående løsninger.

Datagrundlag og analyser

Datagrundlaget for analysen består af screeningsinterviewene (jf. ovenfor), dokumenter fra deltagerkommunerne samt en række interview og en miniworkshop i hver af deltagerkommunerne. I det følgende beskrives indholdet i datakilderne, og hvordan de bidrager i analysen.

Dokumenter og dokumentanalyser

Deltagerkommunerne har sendt eksisterende, væsentlige styringsdokumenter i relation til deres tværgående løsninger på familieområdet til VIVE. De mulige relevante dokumenter, som deltagerkommunerne blev bedt om at sende til VIVE, fremgår af Bilagstabel 2.1. Der er forskel mellem deltagerkommunerne på, i hvilket omfang de fx har nedskrevet en strategi, indholdet af økonomistyringsmodeller, principper for budgettildeling mv. Screeningsinterviewene bidrog til at afklare, hvilke typer af styringsdokumenter kommunerne lå inde med i forhold til de tværgående løsninger.

Bilagstabel 2.1 Oversigt over mulige relevante dokumenter i analysen

Analysetema	Dokumenter
Politikker, strategier og retningslinjer	• Strategi for styring og udvikling af tværgående løsninger • Politikker eller overordnede handleplaner for tværgående løsninger • Beskrivelse af typer af tværgående løsninger • Strategiske handleplaner for tværgående løsninger.
Økonomistyringsprincipper og økonomistyringsmodeller	• Principper for budgetopfølgninger og/eller opfølgninger på aktiviteter, herunder over mere end ét budgetår • Økonomistyringsmodeller for tværgående løsninger • Økonomistyringsprincipper • Bevillingsstruktur (Budget 2018), fx udvalg, politikområder og administrative budgetansvarsområder • Oversigt over budgetansvarsområder.
Organisering	• Organisationsplan, administrativ og politisk organisering • Dokumenter vedrørende organisering af tværgående løsninger.
Budgettering	• Budget 2017 og 2018 vedrørende tværgående løsninger • Regnskab 2017 vedrørende tværgående løsninger • Beskrivelse af budgetprocessen (Budget 2017) • Budgettildelingsmodeller for tværgående løsninger (evt. Excel-filer) • Beskrivelser af sagsforløb vedrørende budgetdeling mellem budgetansvarsområder • Dokumenter om fordeling af budgetreduktioner • Udarbejdede "business cases" for indhentning af gevinster eller afholdelse af initialomkostninger samt opfølgninger herpå • Eksempler på beregninger af grundlag for budgetoverførsler mellem områder.
Budgetopfølgning og prognoser	• Prognoser for udviklingen i økonomi og aktiviteter • Budgetopfølgninger for tværgående løsninger i 2017 til politisk behandling med bilag • Øvrige opfølgninger på økonomien i 2017 fremsendt til politikere, direktion eller chefniveau • Eventuelle styringsregneark i forhold til tværgående løsninger.
Ledelsesinformation og styringsinformation	• Udarbejdet styringsinformation i 2016 og 2017, fx nøgletal for faglige indsatser og resultater, økonomi (herunder gennemsnitsomkostninger).

Dokumenterne har dannet grundlag for at forberede de enkelte kommunebesøg og sikre størst muligt udbytte af interviewene og miniworkshoppen i kommunen. Dokumenterne er primært anvendt til at afdække deltagerkommunernes formelle styringspraksis i form af nedskrevne principper og retningslinjer.

Kommunebesøg med interviewrække og miniworkshop

I hver deltagerkommune er der gennemført interview med repræsentanter for de relevante sektorområder og for den tværgående løsning. Interviewpersonerne omfatter typisk chef og relevante medarbejdere fra området for udsatte børn og unge, området for udsatte voksne, beskæftigelsesområdet og økonomiområdet, samt evt. medarbejdere eller ledere fra den tværgående løsning. Det varierede mellem deltagerkommunerne, hvilke konkrete interviewpersoner der var relevante, da der er forskel mellem kommunerne på organisering og forankring af de tværgående løsninger. Bilagstabel 2.2 viser en oversigt over interviewpersoner i de enkelte deltagerkommuner.

Bilagstabel 2.2 Interviewpersoner eller miniworkshopdeltagere i de fem deltagerkommuner

	Projekt- eller driftsle-der for den tvær-gående løsning	Chef for udsatte børn og unge	Jobcen-terchef	Chef for udsatte voksne	Sagsbe-handlere	Økonomi-chef	Økonomi konsu-lenter	I alt
Albertslund	1					1	3	5
Helsingør	2	1	1			1	2	7
Furesø	2		1	1		1	1	6
Høje-Taastrup		1		1	2	1	2	7
Assens	1	1	1	1			2	6

Note: Der er i stillingsbetegnelserne for interviewpersonerne anvendt generiske betegnelser.

Der er skrevet referat af interviewene, som efterfølgende er kondenseret i tabeller til brug i analyserne.

Efter interviewene med de enkelte områders repræsentanter blev der i hver kommune gennemført en miniworkshop, hvor de interviewede personer så vidt muligt deltog.

Efter interviewrækken blev der i hver kommune gennemført en miniworkshop, hvor de interviewede personer så vidt muligt deltog. Miniworkshoppen havde til formål at bringe de forskellige aktører i og omkring de tværgående løsninger sammen og drøfte deres fælles og hinandens praksis i løsningerne. Miniworkshopperne gjorde det muligt for deltagerne at udfordre hinanden på de problemstillinger, der blev rejst ved de forudgående interview. Workshopperne blev således brugt til at give et samlet og balanceret billede af økonomistyringspraksis i forhold til de tværgående løsninger og til at få kvalificeret og afprøvet nogle af de interne problemstillinger, som interviewrækken pegede på. Derudover blev miniworkshopperne brugt til at drøfte, afklare og prioritere økonomistyringsmæssige udfordringer ved de tværgående løsninger.

På baggrund af screeningsinterview, dokumenter og kommunebesøg er der udarbejdet en beskrivelse af hver deltagerkommunernes økonomistyringspraksis og styringsudfordringer i forhold til de tværgående løsninger. Kommunebeskrivelserne følger de generelt anvendte analysetemaer i rapporten og forefindes i Bilag 1.

Metode til at vurdere praksis

VIVE har anvendt følgende vurderingskriterier for udarbejdelse af inspirationspunkter på baggrund af deltagerkommunernes styringspraksis:

- Kommunernes praksis i forhold til de tværgående løsninger understøtter ressourcestyringen, herunder realistisk budgettering, systematisk budgetopfølgning og præcise prognoser for forventet regnskab.
- Kommunernes praksis i forhold til de tværgående løsninger understøtter aktivitetsbaseret og resultatbaseret økonomistyring.
- Kommunernes praksis i forhold til de tværgående løsninger understøtter, at der er sammenhæng og gennemsigtighed i den kommunale styringskæde.

Vurderingskriterierne anvendes således, at hvis fx praksis i alle fem deltagerkommuner er i strid med vurderingskriterierne, så kan denne praksis ikke indarbejdes som et inspirationspunkt. Eller hvis fx nogle af deltagerkommunerne anvender én praksis, og de andre deltagerkommuner anvender en anden praksis, så er det den praksis, som er bedst i overensstemmelse med vurderingskriterierne, som kan lægges til grund for et inspirationspunkt i analysen. Det relativt spinkle erfaringsgrundlag i deltagerkommunerne har dog gjort det særligt vanskeligt at vurdere effekterne af forskellig praksis. Inspirationspunkterne er derfor i nogle tilfælde i højere grad formuleret som områder, der kan kræve særlig opmærksomhed fra kommuner, der ønsker at påbegynde eller videreudvikle økonomistyringen af en tværgående løsning.

Analysen har tilstræbt at pege på varige løsninger, dvs. inspirationspunkter, der rækker ud over forsøgsstadiet og ind i drift af tværgående løsninger af en større skala. Det har dog kun i begrænset omfang vist sig muligt, da ingen af de undersøgte tværgående løsninger i deltagerkommunerne har været i gang i mere end to år.

Inspirationsworkshop

VIVE har faciliteret en inspirationsworkshop med repræsentanter fra alle deltagerkommunerne for på tværs af kommuner at drøfte, kvalificere og udvikle inspirationspunkter til økonomistyring af tværgående løsninger. Inspirationsworkshoppen tog udgangspunkt i kommunernes egne praksiserfaringer og en række foreløbige inspirationspunkter, som VIVE forud for workshoppen udarbejdede på baggrund af en analyse af data fra screeningsinterview, dokumenter og kommunebesøg.

Ved workshoppen har kommunerne således – ud fra deres nuværende styringspraksis – aktivt bidraget til at beskrive og kvalificere inspirationspunkter til at igangsætte, tilrettelægge og videreudvikle økonomistyring af tværgående løsninger.

Kvalitetssikring

VIVE har i denne analyse anvendt sin faste procedure for kvalitetssikring. Kvalitetssikringen af rapporter består af eksterne reviews kombineret med godkendelse af VIVEs ansvarlige forsknings- og analysechef. Endvidere er denne rapport kvalitetssikret ved en høringsrunde i deltagerkommunerne.

Litteratur

Regeringen. 2017. *Sammenhængsreform. Borgeren først – en mere sammenhængende offentlig sektor.* Finansministeriet.

KL. 2017. *Bedre tværgående samarbejde om ydelser og indsats.* Det fælleskommunale styrings- og effektiviseringsprogram. KL's trykkeri.

KORA, 2017. *Kommunernes økonomistyring 2016. En afdækning af kommunernes økonomiske resultater og økonomistyringspraksis.* København: KORA.

VIVE

DET NATIONALE FORSKNINGS- OG ANALYSECENTER FOR VELFÆRD