

## Tværfaglige integrationsindsatser

Erfaringer og løsningsmodeller fra 12 kommuner  
i projekt "Integration – en fælles indsats".

Juni 2012

Tværfaglige integrationsindsatser - Erfaringer og løsningsmodeller i 12 kommuner

Juni 2012

Udgiver:

LG Insight

Kongensgade 48, 1 sal

5000 Odense C

Tlf. 66 12 08 15

[www.lg-insight.dk](http://www.lg-insight.dk)

ISBN: 978-87-995433-1-1

1. oplag

Tekst: LG Insight

LG Insights publikationer kan frit citeres med tydelig angivelse af kilden.

Skrifter, der omtaler, anmelder, henviser til eller gengiver LG Insights publikationer, bedes sendt til LG Insight.

# Indholdsfortegnelse

---

<b>Kapitel 1.</b>	Baggrund og resumé	<b>Side</b>	<b>5</b>
<b>Kapitel 2.</b>	Hvilke udfordringer opstår, når der skal arbejdes på tværs af fagområder?	<b>Side</b>	<b>11</b>
<b>Kapitel 3.</b>	Hvilke løsninger er der på de tværfaglige udfordringer?	<b>Side</b>	<b>26</b>
<b>Kapitel 4.</b>	Resultater af det tværfaglige integrationsarbejde i kommunerne	<b>Side</b>	<b>49</b>
<b>Kapitel 5.</b>	Anbefalinger – start eller udbyg det tværfaglige samarbejde Processen trin for trin	<b>Side</b>	<b>56</b>

---

---

---

---

---



# 1.0

## Baggrund og resumé

Projekt: "Integration – en fælles indsats"

### 1.1 Baggrund

I Assens Kommune samarbejdede 18 myndigheder og 47 forskellige personer med én flygtningefamilie på samme tid. De mange myndigheder og personer havde svært ved at få indsatsen til at spille sammen. Manglende koordinering betød, at indsatser ikke understøttede hinanden, men i flere tilfælde modarbejdede andre indsatser. Resultaterne var, at kvaliteten af integrationsindsatsen var ringe, mange tilbud havde ingen effekt og penge blev spildt.

Assens Kommune etablerede i 2010 en tværfaglig organiseringsmodel, og knyttede én tovholder til hver familie. Tværfaglige indsatser blev tilbudt hele familien – mod tidligere monofaglige indsatser for hvert familiemedlem. Resultaterne af indsatsen er overbevisende. Næsten 70 pct. af de voksne over 18 år er nu selvforsørgende, og børn og unges trivsel i skole og fritidsliv er forbedret. Som "sidegevinst" er den nye arbejdsform i Assens Kommune ressourcebesparende.

Eksemplet viser, at det integrationsfaglige område er meget komplekst og kan involvere en række myndigheder og aktører. En lang række kommuner har i lighed med Assens Kommune udviklet tværfaglige integrationsfaglige modeller. Det gælder både nye måder at organisere indsatsen på og tværfaglige koordinerings- og samarbejdsformer. I denne rapport præsenteres 12 kommuner, som har fundet forskellige løsninger på de tværfaglige udfordringer

LG Insight og konsulentenheden Integrationservice - tidligere forankret i det forhenværende Integrationsministerium - har de senere år samarbejdet med en række kommuner om bl.a. tværfaglige integrationsindsatser.

I perioden 2010-11 har LG Insight, Integrationservice og den satspuljefinansierede indsats "Viden der virker" gennemført et projekt om tværfaglige integrationsindsatser med 12 samarbejdende kommuner under projektoverskriften "Integration – en fælles indsats".

## 1.2

---

---

Projektet og udgivelsen af denne publikation er finansieret af midler fra Viden der virker og Social- og Integrationsministeriet. LG Insight er ansvarlig for rapportens indhold og de anbefalinger, der gives i rapportens afsluttende kapitel.

I denne rapport gives en præsentation af den viden og de konkrete tværfaglige løsningsmodeller, der er afdækket i projekt "Integration – en fælles indsats". Det er håbet, at de 12 kommuners erfaringer og indsatser kan være til inspiration for andre kommuner, som søger metoder til at løse de koordineringsmæssige udfordringer på det integrationsfaglige område.

### 1.2 Resumé og læsevejledning

De tværfaglige udfordringer og muligheder er meget forskellige mellem de enkelte kommuner. Dels er kommunerne forskellige i størrelser og i organiseringsformer, og dels har kommunerne forskellige kulturer og erfaringer med at arbejde med tværfaglige integrationsindsatser. Der findes derfor ikke én model, der er dækkende for alle kommuner.

#### Nye måder til organisering af integrationsindsatsen

En række kommuner har valgt at organisere integrationsindsatsen på en ny måde. Kommunerne har enten fundet fordele ved at samle relevante funktioner i samme afdeling og under samme ledelse, eller ved at organisere indsatsen ens for de etniske minoriteter i de forskellige afdelinger:

- I Assens Kommune har de valgt at samle en række funktioner under samme organisation og ledelse.
- I Ringkøbing-Skjern Kommune har de valgt at opbygge parallelle specialiserings- og visitationsformer imellem afdelingerne.
- I Greve Kommune har de flyttet en række tætte samarbejdspartnere sammen under samme tag, men fortsat organisatorisk adskilte.

#### Nye måder til optimering af tværfaglige samarbejdsformer

Andre kommuner har bibeholdt afdelingsstrukturer, men har i stedet udviklet nye måder at samarbejde på. Kommunerne har valgt at optimere deres samarbejdsformer gennem f.eks. formaliserede mødeformer, udpegning af tovholdere i komplicerede sager, skriftlige aftaler om samarbejde m.m.:

- I Vejle Kommune er de tværfaglige mødeformer formaliseret, og der er nedsat en koordineringsgruppe på centralt niveau, der skal følge, hvordan det tværfaglige samarbejde forløber.

## 1.2

- I Haderslev Kommune har de udpeget en tovholder i sager, hvor der er flere myndigheder involveret i samme sag. Tovholderen skal hjælpe borgerne og aktørerne med at koordinere og skabe helhed.
- I Sønderborg Kommune har de fået "papir på hinanden", idet snitflader og arbejds-gange mellem afdelinger er blevet beskrevet.
- I Skanderborg Kommune har de haft fokus på fælles faglig kompetencudvikling af aktører på tværs af afdelinger. Der har været afholdt fælles seminarer med tværfaglighed som tema.

I denne rapport gives mere uddybende eksempler på både organiseringsformer og på de tværfaglige samarbejdsformer. Samarbejdskommunerne har desuden beskrevet deres organiseringsmodeller eller samarbejdsformer i værktøjer som organisationsbeskrivelser, retningslinjer, arbejdsgangsbeskrivelser osv. Det gør det muligt for andre aktører eller kommuner at anvende disse værktøjer. Undervejs i rapporten er der links til værktøjerne.

Erfaringerne fra projekt: "Integration – en fælles indsats" er, at det tværfaglige arbejde giver mere kvalitet i indsatsen for borgerne. Evalueringer dokumenterer, at borgerne oplever større sammenhæng i indsatsen, hvilket fremmer deres motivation og udbytte af indsatsen. Evalueringer viser også, at kommunerne kan opnå ressourcemæssige gevinster ved den tværfaglige indsats. Administrationen kan blive mere effektiv, forsørgelsesudgifterne kan falde, ligesom udgifter til tilbud falder, når tilbud koordineres og understøtter hinanden.

### 1.2.1 Rapportens opbygning - Læsevejledning

**Del 2** beskriver de generelle udfordringer i kommunerne i forhold til at arbejde tværfagligt med integrationsindsatsen. LG Insight har i samarbejde med kommunerne udpeget en række udfordringer, som kan have betydning for, om den sammenhængende integrationsindsats lykkes. I hovedafsnittet gives en kort beskrivelse af de enkelte tværfaglige udfordringer.

**Del 3** omhandler de konkrete organiserings- og samarbejdsformer, som de 12 kommuner har udviklet. Der præsenteres forskellige former for organiseringsmodeller, ligesom der i afsnittet gives en række eksempler på metoder og værktøjer, kommunerne har udviklet. I rapportens del 3 gives der således konkrete bud på løsninger af de tværfaglige udfordringer, som blev fremhævet i del 2. For læseren er det desuden muligt at benytte links til at hente de præsenterede materialer, metodebeskrivelser og værktøjer.

## 1.3

---

---

**Del 4** præsenterer de resultater, kommunerne kan opnå med en tværfaglig integrationsindsats – både mere kvalitet i indsætserne for borgerne, mere effektiv administration og økonomiske gevinster.

**Del 5** giver en række anbefalinger til, hvordan det tværfaglige integrationsarbejde kan startes, vedligeholdes og/eller udbygges. Anbefalingerne er struktureret i en trinproces, hvor repræsentanter fra samarbejdskommunerne kommer med gode råd. Sidst i afsnittet forefindes oplysninger på kontaktpersoner, som læserne kan kontakte, hvis de har behov for yderligere information.

Noget indhold i rapporten har mere relevans for strategiske ledere, mens andet i højere grad måske har interesse for driftsledere og frontpersonale. Strategiske ledere kan have interesse i afsnittet om udfordringer i det tværfaglige samarbejde (del 2), resultater af indsatsen (del 4) og anbefalinger (del 5). Decentrale ledere, koordinatore og frontmedarbejdere har måske især interesse i de konkrete tværfaglige løsningsmodeller (del 3).

### 1.3 Kort om projekt: ”Integration – en fælles indsats”

LG Insight har i perioden maj 2010 til ultimo 2011 gennemført projekt ”Integration – en fælles indsats” i samarbejde med følgende partnere:

- Integrationsviden - Viden der virker, tidligere Integrationsministeriet – nu Social- og Integrationsministeriet.
- Integrationservice, tidligere Integrationsministeriet (nu delvist videreført i Social- og Integrationsministeriet).
- 10 kommuner (Frederikshavn, Viborg, Skanderborg, Haderslev, Ringkøbing-Skjern, Assens, Roskilde, Greve, Sønderborg og Vejle). Derudover har Frederiksberg og Gentofte Kommune været delvist tilknyttet projektet.

Kommunerne er valgt ved, at vidensaktører på integrationsområdet har udpeget kommuner, der arbejdede tværfagligt med integrationsindsatsen. Vidensaktørerne, der udpegede kommunerne, var Integrationservice (under det tidligere Integrationsministerium), Specialfunktionen for den Etniske Beskæftigelsesindsats, Kommunernes Landsforening og CABI.

Formålet med projektet har været at afdække tværfaglige organiserings- og samarbejdsformer i 12 kommuner, herunder at sprede relevante samarbejdsformer og metoder til andre kommuner og integrationsfaglige aktører. Denne viden er formidlet gennem følgende aktiviteter:



## 1.3

- Integrationsviden – Viden der virker: [www.integrationsviden.dk](http://www.integrationsviden.dk), hvor forskellige tværfaglige organisationsbeskrivelser, funktionsbeskrivelser, værktøjer og metoder er præsenteret. Der er tale om praksisnære værktøjer og metodebeskrivelser, som de 12 kommuner anvender, og som andre kommuner el.lign. kan downloade og lade sig inspirere af.
- I 2011 er der afholdt 8 landsdækkende temadage med fokus på de tværfaglige integrationsudfordringer og bud på mulige løsninger. På temadagene deltog repræsentanter fra projektkommunerne, som fortalte om aktørkonstellationer i samarbejdet, samarbejdsformer og vigtige principper for det tværfaglige samarbejde. På temadagene deltog ca. 600 integrationsfaglige aktører – hovedsageligt ledere, koordinatore og sagsbehandlere fra kommuner, men også en lang række ikke-kommunale integrationsfaglige repræsentanter (uddannelsesinstitutioner, sprogskoler, virksomheder, boligselskaber, frivillige og foreningslivet).
- Projektets kommuner har stillet sig til rådighed for andre kommuner el.lign., som ønsker mere viden om deres specifikke erfaringer og løsninger. Herved er der skabt et direkte samarbejde mellem kommuner om at videreudvikle den tværfaglige integrationsindsats. Eksempler på sådanne relationer er samarbejdet mellem Assens og Fredericia Kommune og Ringkøbing-Skjern og Brønderslev Kommune.

I 2012 vil projektkommunerne, Integrationservice og LG Insight fortsat stille vores viden til rådighed for alle interesserede aktører, ligesom værktøjer og metoder fortsat formidles på Integrationsviden – Viden der virker: [www.integrationsviden.dk](http://www.integrationsviden.dk)

De tværfaglige udfordringer og løsninger er forskellige for målgrupper af etniske minoriteter. Tilsvarende vil der være forskellige typer af myndigheder og aktører involveret i samarbejdet afhængig af, om indsatsen vedrører modtagelse af en nyankommen familie, eller indsatsen drejer sig om en ung med sociale problemer. I projektet har vi indsamlet viden om tværfaglige udfordringer og løsninger i forhold til følgende målgrupper af etniske minoriteter:

- Nyankomne flygtninge og indvandrere under integrationsloven, hvor en lang række indsatser skal spille sammen for at give borgeren en oplevelse af en god og helhedspræget modtagelsesindsats.
- De ikke-arbejdsmarkedsparete ledige, hvis fortsatte tilknytning til arbejdsmarkedet forudsætter en samlet social-, beskæftigelses- og sundhedsfaglig indsats. For denne gruppe indgår også virksomheden som en vigtig aktør og medspiller.

## 1.3

---

---

- De udsatte familier, hvor social- og familiefaglige indsatser over Serviceloven skal spille sammen med job- /uddannelsesplaner for alle familiemedlemmerne – både forældre, unge og børnene.
- Unge, der ikke er uddannelsesparate, kriminalitetstruede eller unge som i en sen alder er kommet til Danmark – måske uledsagede flygtningebørn - og har behov for støtte på flere forskellige områder.

Flere af de tværfaglige organiserings- og samarbejdsformer har værdi for alle målgrupper, mens andre er målrettet én enkelt gruppe – f.eks. modtagelsesplaner for unge uledsagede flygtninge. Endelig vil en række af de præsenterede tværfaglige udfordringer og løsninger ikke alene have værdi for etniske minoriteter, men også for borgere med dansk baggrund med komplicerede sager.

Til projektet har været tilknyttet en styregruppe med repræsentanter fra Integrationsviden - Viden der virker (Koordinator Sisse Egeberg), Integrationservice (koordinator Rasmus Nygaard) og KL (chefkonsulent Birger Mortensen). Derudover har der lokalt i de enkelte kommuner været nedsat følgegrupper eller styregrupper. Fælles for både den centrale og de lokale styregrupper har været, at de løbende har fulgt projektet og bidraget med faglige råd om projektets fokus og relevante formidlingsformer. LG Insight vil gerne takke alle for et godt samarbejde.



## 2.0

# Hvilke udfordringer opstår, når der skal arbejdes på tværs af fagområder?

### 2.1 Tværfaglige integrationsudfordringer

Der er forskellige udfordringer i forhold til det tværfaglige integrationsarbejde. Nogle typer af udfordringer er knyttet til aktørernes muligheder for at arbejde tværfagligt (f.eks. lovgivning, kompetencer osv.), mens andre udfordringer er knyttet til organiseringsformer, kompetencer m.m.

I dette afsnit gives en kort fremstilling af udfordringer i det tværfaglige integrationsarbejde. Senere i rapportens (del 3) gives en række konkrete eksempler på, hvordan de 12 projektkommuner gennem forskellige løsningsmodeller har forsøgt at håndtere de forskellige udfordringer.

LG Insight har afdækket en række tværfaglige udfordringer i de deltagende kommuner. Nedenfor er udfordringerne kort beskrevet, og de vil uddybende blive beskrevet i de efterfølgende delafsnit:

#### 1. Indsatsens vilkårsrammer

- Lovgivningsmæssige forhold – f.eks. hvordan integrationsindsatsen må være organiseret, myndighedsansvar og roller, og hvordan de forskellige myndigheder må udveksle viden og information.
- Tværfaglighed i strategiplanlægning og ledelsesfokus – dvs. at de tværfaglige værdier og målsætninger indarbejdes i kommunens strategiske udmeldinger og viser sig i den øverste ledelses fokus.
- Specialiseringshensyn contra hensyn til koordinering – hvordan sikres en god balance mellem ønsket om høj faglighed i specialiserede indsatser med ønsket om koordineringshensyn og sammenhæng?
- Ledelsesformer og decentral beslutningskompetence: Er der i ledelsesform og retningslinjer plads til, at frontmedarbejderne kan agere i et tværfagligt og innovativt samarbejds miljø/netværk?

## 2.1

---

---

- Ressourcer, der handler om, hvor mange medarbejdertimer, der kan investeres i det tværfaglige samarbejde

### **2. Indsatsens organisering og planlægning**

- Koordination og tovholderfunktion – dvs. hvem har ansvaret for at skabe sammenhæng og koordinering i sager, hvor der er mange myndigheder og aktører involveret i integrationsarbejdet?
- Samtidighed – dvs. aktørernes evne til at rykke på samme tid
- Resultater – dvs. kan vi legitimere den tværfaglige indsats med, at det giver bedre kvalitet i integrationsindsatsen, og at kommunen måske også har ressourcemæssige gevinster af de tværfaglige indsatser?

### **3. Indsatsens praktiske gennemførelse**

- Skriftlighed – dvs. hvordan tværfaglige samarbejdsformer spredes og forankres gennem ikke-personbårne retningslinjer el.lign.
- Forskellige organiserings- og visitationsformer: Hvordan sikres ensartede måder at organisere indsatsen på (parallelle strukturer) på tværs af afdelinger i forskellige forvaltninger?
- Mødeformer, der handler om, hvordan aktørerne mødes og koordinerer det tværfaglige arbejde (både på strategisk niveau og i enkeltsager).

### **4. Aktørernes evne til at samarbejde på tværs**

- Kompetencer – dvs. aktørernes evne til at screene borgere eller familier med tværfaglige indsatsbehov, men også aktørernes kompetencer til at arbejde med tværfaglige integrationsindsatser.
- Kendskab til borgeren/familien og deres tværfaglige behov – dvs. aktørernes evne til at udrede, hvilke borgere, der har behov for en tværfaglig indsats, og hvilke som kan "nøjes" med en monofaglig indsats.
- Overblik – dvs. værktøjer, der giver aktørerne et løbende overblik over den store og dynamiske kreds af aktører og tilbud.

## 2.2

---

---

### 2.2 Udfordringer i vilkår og rammer

#### Lovgivning

Loven stiller krav til, at myndighederne så vidt muligt skal tilrettelægge indsatsen sammenhængende og koordineret. Af integrationslovens formålsparagraf fremgår, at integrationsprogrammet bredt dækker integration i hele samfundslivet. I loven er der især fokus på beskæftigelse, boligplacering, administration af introduktionsydelse og på danskuddannelse, mens det ikke fremgår, hvordan de tværfaglige myndigheder skal sikre den brede og tværgående integrationsindsats. Det fremgår alene, at det er kommunalbestyrelsen, som skal varetage myndighedsopgaverne og koordineringsansvaret.

Det er imidlertid ikke alene kommunerne, som udfører myndighedsopgaver indenfor integrationsområdet. Det gør både statslige institutioner, sundhedsregionerne og en lang række (semi)offentlige og private aktører. Det er i høj grad overladt til den enkelte kommune selv at finde løsninger på, hvordan det konkrete samarbejde mellem aktørerne skal samordnes.

Lovgivningen sætter på forskellig vis nogle rammer og standarder for det tværfaglige integrationsarbejde. Det gælder både, hvordan kommunerne kan organisere integrationsindsatsen og regler for samarbejdsformer.

Lov om styring af aktiv beskæftigelsesindsats fastslår, at beskæftigelsesindsatsen, den socialfaglige indsats og den økonomiske administration (udbetaling af ydelser og rådgivning om økonomi) skal være fysisk og organisatorisk adskilte. Det betyder, at den beskæftigelsesfaglige indsats, herunder beskæftigelsesfaglige opgaver og tilbud over LAB-loven for borgere under integrationsloven, skal udføres af medarbejdere ansat i de kommunale jobcentre.

Øvrige opgaver for f.eks. nyankomne flygtninge, herunder administration af lov om danskuddannelse, kan være placeret andre steder i den kommunale organisation end i jobcentret. I hovedparten af kommunerne er integrationsindsatsen dog samlet i specialiserede enheder i regi af jobcentret. Her varetages alle opgaver under integrationsloven, LAB og lov om danskuddannelse.

Lovens krav om, at udbetaling af ydelser og rådgivning om økonomi ikke må være placeret under jobcentret, giver en række udfordringer og ekstra administrativt arbejde for f.eks. sagsbehandlerne i jobcentret. Det ekstra arbejde opstår ved, at medarbejderne i jobcentret skal lave indstillinger til sagsbehandlerne i ydelsesafdelingen om f.eks. køb af møbler, tøj eller ekstraudgifter til briller, medicin og psykologbehandling. Udfordringerne består i, at borgerne har stort behov for økonomisk rådgivning om budgetplanelægning og gode råd om indkøb m.m. Det er vanskeligt og unaturligt at adskille den økonomiske rådgivning fra øvrige forhold, som fylder meget i borgerens hverdag.

## 2.2

---

---

Kommunerne anvender delegationsregler, så sagsbehandlerne i jobcentret indenfor klare retningslinjer kan foretage køb af møbler, tøj o. lign. for nyankomne flygtninge. Hovedparten af kommunerne udstikker således en ramme til dækning af f.eks. etableringsudgifter ved modtagelsen. Der findes dog ingen klare regler eller retningslinjer for, hvor stor denne etableringsramme skal eller bør være, ligesom kommunerne har meget forskellige standarder for, hvad der vurderes som rimelige anskaffelser eller udgiftsniveauer. Nogle kommuner anser en pc'er eller TV som basisforødheder for en familie, mens andre ikke gør.

Flere lovgivninger bestemmer, hvilke aktører, der kan være involveret i et tværfagligt samarbejde, og hvilke typer af informationer eller data som kan udveksles mellem myndigheder. Det er både retssikkerhedsloven, forvaltningsloven, serviceloven, sundhedsloven, persondataloven og retsplejeloven (SSP), som lægger rammer herfor. Regler og principper fastslår, at kun parter i en sag kan være involveret (partsprincippet), ligesom der ikke uden samtykke fra borgeren kan udveksles personlige oplysninger på tværs af myndigheder. Kun i særlige undtagelsestilfælde er det ikke nødvendigt at indhente borgerens samtykke. Det er i alvorlige og hastende sager og i tidlige bekymringsager (SSD-møder, serviceloven § 49). Derudover muliggør retsplejeloven (§115), at myndigheder på tværs og uden forældresamtykke kan udveksle personfølsomme data i det tværfaglige SSP-samarbejde.

Generelt giver de 12 samarbejdskommuner udtryk for, at hverken partsprincippet eller samtykkehensynet giver vanskeligheder i det tværgående integrationsarbejde. Det er sagsbehandlerne opfattelse, at principperne er i harmoni med god etik og vejledningsfaglig pædagogik, men også i overensstemmelse med retssikkerhedslovens krav om involvering af borgeren i sagsforløbet (§4). Det er nødvendigt for den gode relation, at borgerne/forældrene altid føler sig informerede og involverede i sagsforløbet og hørt i vigtige beslutninger.

Integrationsindsatsen er ikke direkte nævnt i serviceloven som et opmærksomhedspunkt i forhold til børn og unges opvækst og trivsel. Det fremgår dog af serviceloven (§181), at staten dækker udgifter til foranstaltninger for børn/unge af forældre under integrationsloven. Nogle kommuner tolker § 181 alene som en økonomisk kompensation, og har ikke særligt fokus på eller tilbud til at hjælpe børn/unge med integrationsmæssige forhold. Andre kommuner anlægger integrationsfaglige hensyn i tilbud under § 52 og giver bl.a. støtte/kontakt til nyankomne flygtningebørn for at støtte dem med skole, fritids- og foreningsliv – dvs. på et tidligere bekymringsstadium end normalt i andre sager.

Det er vurderingen, at der i samarbejdet mellem myndigheder kan opstå koordineringsvanskeligheder. Det er især de ufleksible regler om opfølgning og aktivering i

## 2.2

LAB-loven, som betyder, at jobcentret f.eks. skal indkalde til jobsamtale eller påbegynde aktivering på bestemte tidspunkter i borgerens forløb. Således kan der opstå koordineringsproblemer, hvis tilbuddene er i konflikt med parallelle tilbud iværksat f.eks. i regi af socialforvaltningen – enten i forbindelse med voksenindsatsen eller børne-/ungeindsatsen. Aktørerne fremhæver, at den beskæftigelsesfaglige lovgivning (herunder LAB-loven og sygedagpenge) er meget ufleksibel, men også at sociallovgivningen (LAS) er meget regelstyret i forhold til økonomiske ydelser og dækning af enkelttydelser. Det betyder, at indsatser og faglige hensyn ofte må underlægges de ufleksible regler i LAB og LAS.

Tilsvarende er rådighedsreglerne for arbejdsmarkedsparate ledige forholdsvis stramme og faste. Udeblivelse fra jobsamtale eller tilbud kan betyde, at a-kassen eller ydelseskantoret skal lukke for udbetaling af ydelser, men det kan påføre andre myndigheder ekstra opgaver og udgifter. F.eks. kan børne- og ungeforvaltningen ikke passivt iagttage, at en familie ikke har midler til eget underhold. Kommunerne efterlyser bedre muligheder for at anlægge økonomiske helhedsbetragtninger i sanktioneringen af bl.a. de etniske minoritetsfamilier.

Endelig er aldersgrænserne i lovgivningen omkring rettigheder og pligter meget lidt fleksible. Det gælder f.eks. i serviceloven, hvor mange indsatser stopper, når den unge fylder 18 år. Generelt burde der i loven – såvel integrationsloven, LAB og serviceloven – være særlige rettigheder og pligter for sent ankomne børn/unge, der skal følge den unge uafhængig af aldersgrænser (et særligt integrationsprogram for børn/unge). Det vil gøre det nemmere at tilrettelægge og gennemføre sammenhængende integrationsforløb, hvor tilbud ikke skal afbrydes og myndighedsansvar overdrages ved aldersovergange.

### **Ledelsesfokus og tværfaglighed i strategiplanlægningen**

Det fremmer det tværgående integrationsarbejde, hvis det prioriteres af den øverste ledelse – både af direktionen og af politikere i kommunerne. Det er vigtigt for hele organisationen og samarbejdspartnerne, at ledelsen engageret og involveret deltager og følger det tværfaglige integrationsarbejde.

Den strategiske ledelse har flere vigtige funktioner. Dels bør de medvirke til, at der i de generelle strategiske planer er tænkt tværfaglighed. Det skal afspejles i sektorplaner, serviceniveaubeskrivelser og øvrige strategiplaner, men også gerne i resultatkontrakter for både decentrale enheder og ledere. Derudover bør den strategiske ledelse løbende vurdere, om de på et strategisk (direktions)niveau kan optimere aktørernes tværfaglige rammebetingelser.

## 2.2

---

---

Det er også af betydning, at den strategiske ledelse prioriterer, at kommunen har en integrationsplan. Det er desværre kun tilfældet for ca. halvdelen af landets kommuner. Integrationsplanen beskriver kommunens overordnede målsætning med integrationsindsatsen, ligesom den kan indeholde konkrete forslag til mål og indsattyper. Den øverste ledelse kan med integrationsplanen sætte integration på dagsordenen og angive tværfaglige pejlemærker, som andre politikområder og strategiske planer bør understøtte.

Endelig er det en fordel, hvis de etniske minoriteter og det tværfaglige integrations-samarbejde tænkes ind i de andre planer i kommunen – f.eks. fritidspolitikken, børne-/ungepolitikken, ældrepolitikken, beskæftigelsesplaner, kommunens sundhedsaftaler og psykiatriplaner med regionen m.m.

Det er erfaringen fra projekt: "Integration – en fælles indsats", at det tværfaglige integrationsarbejde styrkes, hvis det også er forankret på højt ledelsesmæssigt niveau. Vi vil senere i afsnit 3.1 præsentere eksempler fra Frederiksberg, Gentofte og Vejle Kommune, som understøtter denne vurdering.

### **Specialiseringshensyn contra hensyn til koordinering**

Mens specialisering giver kvalitets- og produktivetsgevinster, kræver specialisering også en effektiv koordinering og sammenhæng på tværs af organisationen. Kommunerne har hver især måttet finde en balance i forhold til dilemmaet mellem specialisering og koordinering.

Specialiseringsgraden er i mange kommuner blevet meget høj både i organiseringen af driften og i tilbudsviften. Krav om og behov for mere helhed i integrationsindsatsen kan imidlertid være vanskelige at indfri i komplicerede, stærkt arbejdsdelte og specialiserede organisationer.

De fleste kommuner har specialiseret indsatsen for flygtninge/indvandrere i særlige enheder eller teams, der varetager indsatsen for borgere under integrationsloven og/eller borgere under LAB-loven. Derudover er der specialiserede enheder, der varetager indsatsen for andre målgrupper, og borgerne kan i løbet af et ledighedsforløb skifte enheder og sagsbehandlere flere gange.

Tilsvarende er der indenfor både det socialfaglige og sundhedsfaglige område også specialisering – og denne specialisering er almindeligvis ikke relateret til etniske minoriteter. Endelig er der i tilbudsviften en høj specialiseringsgrad, hvor leverandører har udviklet tilbud til målgrupper af borgere med meget specifikke problemstillinger og behov for indsatser.



## 2.2

---

---

Der er klare fordele ved at specialisere indsatsen, men der er også en risiko for, at en høj specialisering kan påvirke både kvalitet og effektivitet:

- Når en borger skifter enhed og sagsbehandlere, er der risiko for, at viden og relationstillid går tabt.
- Det skaber koordineringsbehov og risiko for koordineringssvigt.
- Det giver mindre fleksibilitet og overblik over helheden – både for de professionelle aktører og for borgerne.
- Det kan skabe motivationsproblemer hos borgeren, når borgeren ikke kan se sammenhænge mellem de forskellige tilbud.
- Specialisering og mange enheder og tilbud kan være hæmmende for nytænkning og langsigtede indsatser, fordi der er en tendens til at fokusere på optimering af effekter på enkelttilbud.

Udfordringen for kommunerne er at finde en god balance mellem specialisering og professionaliseringshensynet på den ene side og hensynet til koordinering og sammenhæng på den anden side. Vi vil senere præsentere eksempler på, hvordan de 12 kommuner har forsøgt at løse disse dilemmaer. Eksempler på forskellige løsningsmodeller er f.eks.: Assens Kommune, som har valgt at træde et skridt tilbage og mindske specialiseringen, og Ringkøbing-Skjern Kommune, som har etableret parallelle specialiseringsstrukturer på tværs af forvaltninger, så de kan koordinere på tværs.

### **Balancen mellem struktur og handlemuligheder**

Et dilemma for det tværfaglige samarbejde er, at det tværfaglige samarbejde bedst startes op og grundlægges i en organisation med faste procedurer, standarder, arbejdsgangsbeskrivelser og høj grad af ledelsesfokus. Når den tværfaglige kultur og samarbejdsform er grundlagt, skal der også i arbejdsformen være plads til fleksibilitet og uformelle samarbejdsformer.

Det er nødvendigt, at der indgås formaliserede samarbejdsaftaler og strukturer på tværs af de involverede parter for at undgå fragmentering af indsatsen og manglende koordinering. Der er f.eks. sundhedsaftaler og psykiatriplaner mellem kommunerne og det sundhedsfaglige system, men også mellem de kommunale forvaltninger er det hensigtsmæssigt at indgå samarbejdsaftaler, der klart definerer aktørernes roller og ansvar.

Det er en udfordring at sikre, at samarbejdet både er organiseret, men også at der er plads til fleksibilitet og handlemuligheder. Dette er især vigtigt for integrations-

## 2.2

---

---

medarbejdere, der skal fungere i et foranderligt miljø, hvor foranderligheden oftest dikteres af ubekendte forhold. Derfor består det gode tværfaglige samarbejde i praksis af både formelle strukturer fyldt med rutiner og procedurer og parternes egne kompetencer og muligheder for at handle.

LG Insights analyser af det tværfaglige samarbejde i kommunerne har vist, at samarbejdet kan være fraværende på grund af underorganiserede tværfaglige strukturer, men også det modsatte. Der er således eksempler på, at tværfaglige møder er ineffektive, fordi medarbejderne ikke, uafhængigt af ledelse eller gældende retningslinjer, kan iværksætte tiltag, som den faglige dialog på mødet har afdækket som den bedste og nødvendige indsats.

Det tværfaglige samarbejde skabes gennem ledelse, hvor der både fastlægges nogle organiserede rammer for samarbejdet, men hvor også frontpersonalet har mulighed for at agere i uformelle, innovative og organiske interaktioner. Den gode leder skal med andre ord på samme tid regulere, organisere, deregulere og decentralisere beslutningskompetencen. Afhængig af organisationens tværfaglige kompetence, eller den enkelte medarbejders erfaring og kompetence skal de tværfaglige rammer over- og underorganiseres fleksibelt.

## 2.3 Udfordringer i indsatsens organisering og planlægning

### **Koordination og tovholderfunktion**

I komplicerede borgersager med involvering af flere myndigheder og mange forskellige sagsbehandlere, er det nødvendigt at udpege én tovholder, som skal varetage tværgående koordineringsopgaver.

Kommunerne har pligt til at tilrettelægge et forløb efter princippet om helhedsforvaltning – dvs. at tilbud og forløb koordineres, så f.eks. borgeren både kan deltage i sundhedsfaglige tilbud og beskæftigelsesrettede tilbud. Koordinationen kan enten ske på tværfaglige møder, (tværsmøder) og/eller ved at én aktør eller sagsbehandler får ansvaret for at varetage de koordineringsmæssige opgaver på tværs af myndigheder – f.eks. følgende opgavetyper:

- Initiere et tværfagligt samarbejde mellem alle relevante aktører.
- Skabe en tværfaglig kultur baseret på ligeværdighed og gensidig respekt mellem borgeren og de forskellige aktører.
- Ansvar for, at forældremyndighedsindehaver(ne) er inddraget inden et tværfagligt netværksmøde.

## 2.3

- Ansvar for, at der inden det tværfaglige netværksmøde foreligger samtykke fra forældremyndighedsindehaver(ne).
- Ansvar for, at der forud for mødet udarbejdes en kort beskrivelse af årsager til tværsmødet og hidtidige indsatser, så alle mødeindkaldte aktører har den nødvendige baggrundsviden om borgeren/familien.
- Ansvar for, at der udsendes dagsorden og referat i forbindelse med mødet, herunder at aftaler føres til referat.
- Eventuelt være mødeleder.
- Opfølgning på aftaler – sker det, som vi aftalte?
- Sikre sammenhæng og koordination i forløbet, herunder f.eks. at referater mv. så vidt muligt følger barnet ved skift til anden enhed.

Det er ikke i lovgivningen fastlagt, hvordan kommunerne sikrer helhedsforvaltningen gennem f.eks. et tovholderansvar i komplicerede borgersager. I snitfladepapiret (jf. "Snitflader vedrørende jobcentret og den øvrige kommunale forvaltning", Arbejdsmarkedsstyrelsen, 2006) fremgår det, at det er jobcentrets ansvar at "bekymre" sig om det tværfaglige samarbejde i sager, hvor den beskæftigelsesfaglige indsats skal kombineres med parallelle sociale og sundhedsfaglige tiltag. Det er indtrykket, at kun få jobcentre er opmærksomme på denne tovholderopgave, ligesom kun få kommuner klart har defineret tovholderfunktionen i forhold til roller, opgaver og eventuelt tværgående bemyndigelser.

Med en ny førtidspensionsreform er det måske regeringens plan, at potentielle førtidspensionister får en fast kontaktperson, som skal hjælpe dem rundt mellem de forskellige behandlings-, uddannelses- og jobtilbud. Meget tyder på, at denne tovholderopgave bliver lagt hos sagsbehandlerne i jobcentret. Det vil tydeliggøre jobcentrets ansvar for tværfaglig koordinering, men altså kun for de borgere, hvor der f.eks. ikke er bevilliget førtidspension.

Senere i rapporten – afsnit 3.4.1 – præsenteres fire forskellige eksempler på tovholderfunktionen i de projektdeltagende kommuner. Eksemplerne spænder over tovholdere med mindre koordinerende opgaver til tovholdere, som også har ansvar for at tilvejebringe indsatser på tværs af myndighedsgrænser. Endelig viser eksemplerne også, at tovholderfunktionen ikke nødvendigvis skal ligge fast i jobcentret, men at opgaven kan placeres hos andre myndigheder, hvis der f.eks. ikke er et beskæftigelsesperspektiv for borgeren.

## 2.3

---

---

Det kan være særligt udfordrende at sikre glidende og dækkende overgange, når tovholderopgaver skifter mellem myndigheder som følge af aldersbetingede overgange fra barn/ungeindsatsen til voksenindsats. Dette gælder også, hvis borgeren/familien flytter eller skifter fra f.eks. ledighed til uddannelse eller fra en uddannelse til en anden. I disse tilfælde skal stafetten gives videre, så oplysninger følger fra en myndighed til en anden, og så nødvendige indsatser kan videreføres.

### **Aktørernes muligheder for at rykke samtidig**

LG Insight har gennemført et stort antal analyser af konkrete sager, hvor flere myndigheder skulle samarbejde på samme tid. Analyserne viser, at aktørerne kan være enige om nødvendige tilbud og foranstaltninger, men alligevel ikke evner at iværksætte tilbuddene på rette tid. Derved (under)støtter tilbuddene ikke hinanden, ligesom de måske iværksættes på tidspunkter, hvor borgeren ikke er parat og motiveret til indsats.

I de komplicerede borger/familiesager er indsatsen karakteriseret som punktvis indsats, hvor den ene myndighed ukoordineret og på skift er involveret i sagsforløbet (on and off) – også selvom der f.eks. på tværmøder er besluttet, hvilke typer af indsatser som er nødvendige i forløbet.

Resultater af den punktvis indsats er, at andre myndigheder enten venter på, at afdækning eller tilbud iværksættes, eller at myndigheder iværksætter deres tilbud, uden at nødvendige støttetilbud iværksættes. Mange beskæftigelsesrettede tilbud brister, f.eks. fordi borgerens sociale situation ikke er stabiliseret.

### **Flere forhold har betydning for, at det er særligt udfordrende for myndigheder at iværksætte koordinerede parallelle forløb:**

- Indsatser bygger på et ufuldstændigt grundlag, hvor borgerens/familiens ressourcer og behov måske ikke fra start er tilstrækkeligt afdækket. Det er derfor vigtigt at prioritere afdækningen af ressourcer og indsatsbehov højt – jf. senere afsnit om "kompetencer".
- Kun få af de komplicerede borgersager forløber som "glatsager", som følger et fastlagt mønster. Der vil konstant være behov for at kunne tilpasse indsatser og ændre i aftalte planer. Det tværfaglige samarbejde skal derfor fungere i et fleksibelt og handledygtigt netværk, hvor aktørerne hele tiden kan agere smidigt og samtidigt – jf. afsnit om ledelsesformer og decentrale beslutningskompetencer.
- Loven kan sætte begrænsninger for, hvilke tilbud som kan gives for bestemte målgrupper på bestemte tidspunkter. Tilsvarende kan administrative retningslinjer eller krav om ledelsesmæssig godkendelse vanskeliggøre det dynamiske og smidige samarbejde.

## 2.3

- Ventetider kan forsinke iværksættelse af aftalte tilbud. Ventetider og kapacitetsproblemer kendes bl.a. indenfor det sundhedsfaglige system – f.eks. psykiatriske udredninger og PTSD-behandlingstilbud. Tilsvarende på det socialfaglige område, hvor der også kan være ventetider på botilbud, bostøtte og til dels støtte/kontakttilbud.
- Tid og travlhed er en kritisk faktor i det tværfaglige samarbejde. Hvis blot én samarbejdspartner ikke når det aftalte eller ikke har styr på sine sager, kan det betyde, at alle andre aktører venter, og forløb går i stå. Sagsbehandlingens verden kan være præget af travlhed, hvor planlægningen vælter, fordi andre sager presser sig på. Alligevel er det vigtigt for det tværfaglige samarbejde, at aftaler holdes.

Komplicerede og alvorlige problemer løses ikke med lette snuptagsløsninger eller hen over natten. Der er typisk brug for tålmodighed og forløb af længere varighed. Det er derfor afgørende, at aktørerne i et tværfagligt samarbejde evner at fastholde indsatsen over tid – i måneder og i nogle tilfælde år.

Den kontinuerlige og vedholdende integrationsindsats forudsætter både, at aktørerne har muligheder for at iværksætte de nødvendige langvarige forløb, og at aktørerne har tålmodighed til at afvente indsatsens virkning. Almindelige standarder i forhold til varigheder, priser og forventede effekter af tilbud må afviges for nogle grupper af flygtninge/indvandrere.

### Dokumentation af resultaterne

Hvis det tværfaglige samarbejde skal prioriteres, er det vigtigt at dokumentere resultaterne af samarbejdet – både at borgerne oplever mere kvalitet i indsatsen og måske kommer videre i job eller uddannelse, og om samarbejdet medvirker til at skabe en mere effektiv administration i kommunen.

Dokumentation af resultater er med til at motivere borgerne og aktørerne, ligesom positive resultater vil legitimere de anvendte metoder og ressourceforbruget overfor ledere, politikere og offentlighed.

Resultater af det tværfaglige integrationsarbejde kan ikke altid dokumenteres på kort sigt. Evalueringer af indsatser dokumenterer, at det tværfaglige integrationsarbejde har positive resultater (jf. del 4). LG Insight har f.eks. evalueret den tværfaglige indsats i både Assens, Greve og Gentofte Kommune, hvor vi både har dokumenteret de "hårde" og de "bløde" resultater.

## 2.4

---

---

### 2.4 Udfordringer i indsatsens praktiske gennemførelse

#### **Skriftlige retningslinjer og forankring**

Skriftlighedskulturen er ikke særligt udbredt i kommunerne. Rutiner, standarder og samarbejdsformer udvikles og forankres i hverdagens rutiner og etableres gennem uformelle interaktioner. Der er således typisk hverken ”noget” eller ”nogen”, som har planlagt koordinationen, og de er sjældent forankret i organisationen gennem skriftlige retningslinjer, arbejdsgangsbeskrivelser el.lign.

Fraværet af skriftlige retningslinjer betyder, at hver (ny) medarbejder udvikler egne former for samarbejde og egne standarder herfor. Set i lyset af den hyppige udskiftning af integrationsfaglige kollegaer og samarbejdspartnere, er det nødvendigt at forankre samarbejdsformer gennem skriftlige retningslinjer.

Det er en vanskelig balance at udarbejde skriftlige retningslinjer for det tværfaglige samarbejde og samtidig gøre disse så ubureaukratiske og driftsrelevante som muligt. De skriftlige retningslinjer skal både kunne ajourføres (af travle ledere) og læses (af travle medarbejdere).

I projektet har samarbejdskommunerne haft meget fokus på at udvikle en skriftlighedskultur mellem de lokale samarbejdspartnere. I de fleste kommuner er der udarbejdet samarbejdsaftaler, snitfladebeskrivelser og arbejdsgangsbeskrivelser. Materialerne dækker over en stor bredde med varierende fagligt indhold og meget forskelligt omfang. I Sønderborg Kommune er der udarbejdet meget detaljerede og forpligtende retningslinjer, mens Frederikshavn Kommune har nedfældet deres retningslinjer i en plakat, som medarbejderne kan have hængende på opslagstavlen (mere herom i afsnit 3.3).

#### **Forskellige organiserings- og visitationsformer**

I de kommunale forvaltninger kan afdelinger være specialiseret forskelligt på målgrupper, ligesom borgerne kan være fordelt til sagsbehandlere efter forskellige visitationskriterier (borgerens problemstillinger/ressourcer, køn, alder, distrikter, personnumre el.lign.). Manglende overensstemmelse mellem organiserings- og visitationsformer i jobcentret, socialforvaltningen, børne/familieafdelingen og ydelseskantoret kan betyde, at mange sagsbehandlere kan være involveret i sagerne, ligesom de enkelte sagsbehandlere typisk ikke har overblik over, hvem i andre afdelinger, som også kan samarbejde med borgeren.

I integrationsindsatsen vil der være fordele ved, at de forskellige afdelinger på tværs vælger at visitere etniske minoriteter til bestemte enheder eller sagsbehandlere efter ensartede visitationskriterier. Ensartede strukturer betyder, at det for alle parter bliver mere overskueligt, hvilke sagsbehandlere de skal samarbejde med i enkeltsager i de andre afdelinger.

## 2.4

### Mødeformer og mødestruktur

Typisk er der ikke formaliserede tværfaglige mødeformer mellem de integrationsfaglige aktører i kommunerne. Mødestrukturer er ikke aftalt, og der foreligger sjældent beskrivelser af mødernes formål, former og hyppighed.

I samarbejdskommunerne har vi sondret mellem tre mødetyper: Strategiske møder, der handler om generelt at drøfte og udvikle vilkårene for det tværfaglige samarbejde. Enkeltsagsmøder, hvor frontpersonalet mødes omkring koordinering af tilbud i enkeltsager og faglige udviklingsmøder/temamøder, hvor aktørerne har fælles kursus-dage eller anden faglig udvikling på dagsordenen.

Det er almindeligt, at aktørerne mødes omkring enkeltsager, men også her er mødeformen meget personafhængig. Derimod er det sjældent, at de strategiske møder er aftalt, ligesom der desværre ikke er tradition for, at aktørerne afholder tværfaglige kurser på tværs af afdelingsstrukturer.

Senere i rapporten – jf. afsnit 3.4.3 – vil vi præsentere eksempler på mødestrukturer, men også anbefale at mødeformerne formaliseres mere med kommissorier og standarder for, hvornår aktørerne mødes omkring enkeltsager.

## 2.5 Udfordringer i aktørernes tværfaglige kompetencer

### Forskelle i fagkulturer, kompetencer og holdninger

De mange forskellige parter, som kan være involveret i et samarbejde, repræsenterer forskellige uddannelsesbaggrunde og forskellige organisations- og fagkulturer. Deres sæt af værdier og normer er knyttet til forskellige faglige forankringer og interessefællesskaber. Det vanskeliggør kommunikation og gensidig respekt og forståelse. Det kan også hæmme aktørernes evne til helhedstænkning og til at forstå og tolke informationer på en hensigtsmæssig måde i relation til den samlede opgaveløsning.

Fra myndighed til myndighed er der forskel på graden af regulering. Mens nogle myndigheder reguleres med lovbestemte rettigheder og pligter, reguleres andre med mere skønsmæssige rettigheder og pligter. Jobcentrene er i høj grad lovreguleret eller centralt adfærdsreguleret gennem refusionsincitamer og overvågningssystemer. Heroverfor er de socialfaglige områder mindre styret, og det præger aktørernes samarbejdsmuligheder, men også deres syn på hinanden. Det kan give anledning til fordomme og konflikter, hvis de enkelte aktører ikke har forståelse og respekt for, at de kan arbejde under forskellige vilkår og faglige traditioner.

For at styrke kvaliteten i det tværfaglige samarbejde er det nødvendigt også at sætte fokus på aktørernes kompetencer. Samarbejdet forløber bedst, når alle aktører har en

## 2.5

---

---

fælles viden om de særlige forhold, der er gældende for etniske minoriteter – f.eks. asylproblematikken, traumer, kultur el.lign.

Flygtninge- og indvandrerfamilier kan have særegne problemstillinger set i forhold til andre familier, og de professionelle aktører har ikke altid kompetencer til at forstå disse problemer. Det kan være asylproblematikker, psykiske lidelser og traumer i kombination med sociale problemer osv.

Integrationsområdet er desværre et område, hvor der i nogle kommuner er plads til personlige holdninger hos aktørerne. Både holdninger til, om de etniske minoriteter skal "forfordes frem for danskere" eller om, hvilke typer af indsatser som giver resultater. For at løfte kvaliteten i indsatsen og for ikke vedvarende at skulle begrunde særlige indsatser for flygtninge og indvandrere, kan det være godt at afholde fælles faglige forløb mellem integrationsaktørerne.

### **Aktørernes kendskab til borgernes tværfaglige behov**

Det er vigtigt, at aktørerne evner at spotte borgernes behov for tværfaglige indsatser så tidligt som muligt. Både af hensyn til kvaliteten af indsatsen, men også af ressourcemæssige hensyn, så det tværfaglige beredskab ikke mobiliseres i sager, hvor der alene er monofaglige behov.

Det kan i nogle sammenhænge være vanskeligt at vurdere flygtninge og indvanderes ressourcer og problemstillinger. Det skyldes bl.a.:

- En gruppe af udsatte borgere og familier lever isoleret og uden for normalsystemet. Det gælder både voksne, som måske er på førtidspension, og børn/unge som ikke er aktive i fritidstilbud, ungdomsklubber og i foreningsliv. Det kan betyde, at der er færre professionelle aktører, som i god tid kan spotte bekymringsforhold og manglende trivsel i familien.
- Nogle familier har kun været i Danmark i få år eller er måske lige kommet til kommunen fra et asylcenter eller fra en flygtningelejr. Myndighederne har derfor ikke det samme kendskab til familien.

Aktørerne anvender forskellige metoder og værktøjer til at afdække og beskrive borgerens eller familiens ressourcer. Myndighederne arbejder med en bred vifte af værktøjer eller planer – bl.a. integrationskontrakt, jobplan, ressourceprofil, handleplan, elevplaner, forældreoplæg, behandlingsplaner m.m. For at styrke det tværfaglige samarbejde er der i Assens Kommune udviklet en såkaldt "udviklingsplan", der generelt beskriver familien og de enkelte familiemedlemmers samlede ressourcer, mål og indsatsbehov. Udviklingsplanen fungerer således som en fælles masterplan for alle



## 2.5

---

---

myndigheder, der så særskilt kan indrette deres respektive myndighedsplaner efter målsætningerne i udviklingsplanen.

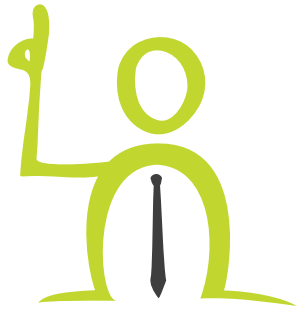
Projektet har også vist, at der er store fordele ved fra start at prioritere en grundig afdækning af personens og familiens ressourcer. Det kan ske med tværfaglige udredninger – i lighed med metoden i det helbredende team – hvor både ressourceprofil, lægefaglige undersøgelser og børnefaglige undersøgelser (§50 undersøgelser) lægges til grund for en vurdering af indsatsbehov.

Nyankomne flygtninge kommer ikke til kommunen med en helt blank journal. Deres ressourcer og helbredstilstand er beskrevet i en såkaldt socialsag, der er udarbejdet enten af Asylcentret eller af UNHCR i flygtningelejren. I nogle tilfælde er socialsagen et godt grundlag for en umiddelbar vurdering af behov for tværfaglige indsatser allerede fra modtagelsesstart. I de fleste tilfælde er socialsagen af svingende kvalitet og ofte utilstrækkelig. Flere af kommunerne i projekt: "Integration - en fælles indsats" har derfor med succes valgt at foretage en grundig og indledende tværfaglig afdækning allerede inden for den første periode efter ankomsten til kommunen.

### **Overblik over samarbejdspartnere og tilbud**

I større kommuner kan det være vanskeligt og krævende for den enkelte vejleder eller sagsbehandler at have overblik over alle relevante samarbejdspartnere og deres tilbudsvifte. Aktørerne og tilbuddene kan være talrige, ligesom der kan være meget stor udskiftning i listen.

Det kan derfor være nødvendigt at udvikle værktøjer, der skaber dette overblik. Det kan enten være elektroniske værktøjer på intra-/internet, som er nemmere at ajourføre, eller materialer som udsendes til aktørerne. Materialet kan både have stor værdi for professionelle aktører, frivillige/foreninger og virksomheder, men også for de etniske minoriteter som på egen hånd kan/vil søge støtte.



# Hvilke løsninger er der på de tværfaglige udfordringer?

## 3.0

### 3.1 Indledning

Formålet med kommunalreformen i 2007 var at sikre ”en indgang for borgeren”. Det skulle blive lettere og mere overskueligt for den enkelte borger at finde rundt i det kommunale system. Formålet var ligeledes at øge kvaliteten i den offentlige service og at harmonisere kvaliteten mellem kommunerne.

Kommuner landet over har de senere år gjort et stort arbejde for at realisere kommunalreformens målsætninger. Det har vist sig udfordrende at få erstattet de tidligere mindre kommuners personbårne tværfaglige netværk med nye tværfaglige samarbejdsformer. Tilsvarende har ønsket om mere specialiserede og professionelle aktører betydet, at antallet af aktører er steget, hvilket øger behovet for fokus på koordinering og sammenhæng.

Kommunesammenlægningerne betød også, at tidligere personbårne netværk mellem medarbejdere og samarbejdspartnere mellem myndigheder skulle etableres på ny. Kommunerne har derfor haft meget fokus på udvikling af tværfaglige organiseringsmodeller og samarbejdsformer – ikke alene på det integrationsfaglige område, men også for psykisk syge borgere, unge osv.

Integrationsområdet omfatter næsten alle politik- og serviceområder – både i den kommunale sektor, den statslige og i den private sektor. Når en nyankommen flygtningefamilie ankommer til deres nye kommune, skal en lang række personer i både jobcentret, socialforvaltningen, ydelsesafdelingen, statsforvaltningen, læge, skole og måske frivillige evne at samarbejde om integrationsindsatsen. Generelt har de etniske minoriteter særligt svært ved at agere som borgere i et komplekst system med mange samarbejdspartnere. Derfor er det især vigtigt, at integrationsindsatsen er koordineret og sammenhængende.

LG Insight har i samarbejde med 12 kommuner afdækket, hvordan kommunerne har skabt løsninger på de tværfaglige udfordringer, som blev beskrevet i forrige afsnit.

## 3.1

---

---

I dette afsnit præsenteres en række eksempler på kommunernes tværfaglige organiserings- og samarbejdsformer.

I præsentationen af kommunernes tværfaglige metoder vil der være links til hjemmesider, hvor læseren kan hente yderligere information – typisk links til portalen: [www.integrationsviden.dk](http://www.integrationsviden.dk), hvor værktøjerne er samlet med en kort præsentation af hvert værktøj og med kontaktpersoner i de pågældende kommuner, hvor læseren kan hente yderligere information.

Efter hvert hovedafsnit følger en boks, hvor læseren via links kan hente det omtalte materiale. I boksen vil der desuden være oplysninger på udvalgte kontaktpersoner i samarbejdskommunerne. Kontaktpersoner stiller sig gerne til rådighed for personlige henvendelser (enten telefonisk eller via mail), hvor de kan videregive deres erfaringer, resultater og anbefalinger til interesserede.

### 3.2 Tværfaglighed på dagsordenen

#### 3.2.1 Opstart

I samarbejdskommunerne er der forskellige årsager til og måder hvorpå, det tværfaglige integrations samarbejde blev opstartet og prioriteret:

I Roskilde, Greve og Assens Kommune gennemførte Integrationservice og LG Insight analyser af konkrete familiesager, hvor der i en årrække havde været omfattende problemer, og hvor den hidtidige integrationsindsats ikke havde haft de ønskede effekter. Analyserne dokumenterede, at en svaghed ved den hidtidige indsats havde været, at indsatsen var ukoordineret, og at tilbuddene ikke understøttede hinanden. Analyserne viser også, hvorfor samarbejdet mellem aktørerne ikke fungerede optimalt. På baggrund af analyserne blev principper og retningslinjer for det tværfaglige samarbejde udviklet.

I Frederiksberg, Skanderborg og Gentofte Kommune blev det tværfaglige samarbejde startet af Integrationservice i tæt samarbejde med lokale ildsjæle. I disse kommuner var direktionen involveret i prioriteringen af tværfagligheden fra starten og fulgte løbende og tæt det tværfaglige samarbejde.

I de øvrige kommuner er det tværfaglige samarbejde typisk vokset nedefra og ud i organisationen. Samarbejdet er udviklet gennem hverdagens rutiner og gennem uformelle relationer og spilleregler. Pludselige episoder eller større integrationsopgaver (som modtagelse af nye flygtninge) har betydet, at behovet for mere formelle relationer og klare arbejdsfordelinger er blevet aktualiseret.

## 3.2

---

---

Kommunernes Landsforening (KL) har i forbindelse med det Fælleskommunale kvalitetsprojekt udarbejdet metodehæftet: "Sammenhæng i opgaveløsningen – Processen trin for trin". Metodehæftet giver konkrete råd til, hvordan det tværfaglige samarbejde i kommunen kan startes op.



### 3.2.2 Eksempler på organiseringen af det tværfaglige samarbejde

I fem kommuner er det tværfaglige integrationsarbejde forankret på højt niveau i kommunen med f.eks. en direktør som tovholder og/eller med en styregruppe med deltagelse af ledere indenfor flere fagområder. Det er tilfældet for Vejle, Gentofte, Frederiksberg, Assens og Skanderborg Kommune

**I Vejle Kommune** er der nedsat en koordineringsgruppe på det integrationsfaglige område. Koordineringsgruppen består af ledelsesrepræsentanter indenfor alle forvaltningsområder, der på et overordnet niveau skal drøfte det tværgående integrationsarbejde. Tilsvarende har tovholderne for det tværfaglige integrationsarbejde i Gentofte Kommune direkte reference til direktørerne for henholdsvis social/beskæftigelsesområdet og børn/ungeområdet.

**Assens og Skanderborg Kommune:** I Assens Kommune er nedsat en styregruppe med deltagelse af ledere fra alle relevante afdelinger. I Skanderborg Kommune blev arbejdet startet med seminarer med alle ledere med relation til integrationsområdet. Ansvar for det tværgående arbejde er placeret hos direktøren for social- og arbejdsmarkedsområdet.

**I Vejle, Gentofte, Skanderborg og Frederiksberg Kommune** er ansat en integrationskoordinator, der er placeret i centralforvaltningen tæt på direktionen. Koordinatorerne har bl.a. til opgave at varetage den brede integrationsindsats (på tværs af de enkelte fagområder) og betjene direktionen på det integrationsfaglige område. I Skanderborg Kommune var det således integrationskoordinatoren, der var tovholder på opstarten af det tværfaglige samarbejde. Generelt er det vurderingen, at integrationskoordinatorer med tværgående opgaver placeret tæt på direktionen beforder, at den øverste ledelse er med til at sætte det tværfaglige integrationsarbejde højt på dagsordenen.

**I de øvrige kommuner** er ansvaret for det tværgående integrationsarbejde ikke entydigt placeret, ligesom det ikke er forankret hos ledere med tværgående kompetencer (direktion). Typisk er det lederen af integrationsafdelingen/teamet, som varetager de tværfaglige samarbejdsopgaver – eventuelt i samarbejde med tosprogskonsulent eller decentral leder af børne/ungeafdelingen. Der er heller ikke i de øvrige kommuner ansat integrationskoordinatorer, der skal forbinde integrationsindsatsen vertikalt og horisontalt i organisationen.

## 3.2

### Mere viden

#### Find nedenstående materialer på: Integrationsviden – Viden der virker [www.integrationsviden.dk](http://www.integrationsviden.dk)

Koordinationsgruppen i Vejle Kommune

Forundersøgelsen (metode og resultater) af familierne i Assens Kommune, herunder om styregruppens sammensætning og rolle

Forundersøgelse i Roskilde Kommune (analyseskema)

Frederiksberg Kommune: Beskrivelse af opstart, organisering og aktiviteter under integrationsprogrammet: "Dialog og deltagelse", diverse evalueringsmaterialer og rapporter, MHTConsult KL: metodehæftet: "*Sammenhæng i opgaveløsningen*"

#### Kontaktpersoner i projektkommunerne

Ulla Varneskov, Vejle Kommune, tlf. 76 81 50 31, e-mail: [ullva@vejle.dk](mailto:ullva@vejle.dk)

Jacob Lundgaard, Assens Kommune, tlf. 64 74 70 67, e-mail: [jalun@assens.dk](mailto:jalun@assens.dk)

Caroline Muxoll, Gentofte Kommune, tlf. 39 98 63 53, e-mail: [cmu@gentofte.dk](mailto:cmu@gentofte.dk)

### 3.3 Fem modeller for organisering af integrationsarbejdet

Der er i kommunerne i "Integration – en fælles indsats" arbejdet med fem modeller for organisering af integrationsarbejdet:

- Fysisk og organisatorisk samling af alle relevante integrationsfaglige opgaver og ressourcer i samme afdeling (Assens Kommune).
- Delvis samling af integrationsfaglige funktioner og ressourcer på tværs af forvaltningsområder (Skanderborg og Sønderborg Kommune).
- Parallele organiseringsformer, hvor forvaltninger/afdelinger på tværs har samme etnisk specialiserede indsats (Ringkøbing-Skjern Kommune).
- Fysisk samling af relevante integrationsaktører og myndigheder i samme hus, men organisatorisk adskilte (Greve Kommune).
- Fagkoordinatorer, der bl.a. på et overordnet niveau skal følge og samordne integrationsindsatsen (Skanderborg, Gentofte, Vejle og Frederiksberg).

#### Integrationsteam - fysisk samling af opgaver og ressourcer

I Assens Kommune blev integrationsindsatsen i april 2010 samlet i et integrations-team. Teamet varetager tværfaglige funktioner inden for både det beskæftigelses- og

## 3.3

---

---

socialfaglige område. Det vedrører den beskæftigelses- og uddannelsesfaglige indsats, rådgivning om økonomi og ydelser og forebyggende familiearbejde, herunder at støtte børnene i forhold til skole og fritidsliv.

Til integrationsteamet blev knyttet medarbejdere fra både jobcentret, socialforvaltningen og ydelsenheden. Teamet varetager alle relationer til familierne (jf. senere beskrivelse af tovholderfunktionen - afsnit 3.41), og den individorienterede tilgang blev ændret til en familieorienteret metode. Hvor integrationsindsatsen tidligere var fordelt på i gennemsnit 17-18 myndigheder, varetager én tovholder i integrations-teamet nu hele kontakten til familierne.

Fordelene ved "Assens-modellen" er, at medarbejderne i det daglige beriger hinanden. Indsatsen er tværfagligt integreret i samme team og i tovholderens opgaver. Det er også en fordel, at tovholderne har alle relationer til familierne. Ulemperne er, at sagsbehandlerne i teamet skal favne over meget store og komplekse fagdiscipliner og lovgivningsområder. Det stiller krav om, at tovholderne har en solid erfaring og stor og bred faglighed. Modellen er desuden skrøbelig, hvis tovholderen bliver fraværende.

### **Familiekonsulenter – delvis samling af funktioner**

I Sønderborg Kommune er ansat familiekonsulenter i integrationsenheden under jobcentret. Familiekonsulenterne knyttes til udsatte familier under integrationsloven og fungerer som støtte/kontaktpersoner for børn/unge i familierne (bevilliget over servicelovens § 52 og med fuld refusion over § 181).

Familiekonsulenterne varetager en lang række pædagogiske støttefunktioner for familierne. Herunder støtter de børnene med skolegang og deltagelse i ungdomsklubber og/eller i idrætsforeninger el.lign. Familiekonsulenterne samarbejder tæt med de øvrige konsulenter i teamet, der bl.a. varetager den beskæftigelsesorienterede indsats for forældrene. Hovedparten af integrationsindsatsen er således placeret i samme enhed. I mere alvorlige familiesager, hvor der er bekymring for børnenes trivsel, og hvor mere indgribende foranstaltninger er nødvendige, overtages sagen af børne/familieafdelingen.

Ordningen med forebyggende familiekonsulenter er ligeledes udbredt i flere andre kommuner. Ordningen har da også flere indlysende fordele. For det første bliver der sat tidligt og forebyggende ind i familiesager, hvor der kan være bekymring for forældrenes ressourcer og evne til at støtte børnene i integrationsindsatsen. For det andet er modellen udgiftsneutral for kommunerne, idet familiekonsulenterne tilknyttes som støtte/kontaktperson over serviceloven med 100 % statsrefusion.

## 3.3

### Klare og ens strukturer på tværs

De kommunale afdelinger kan være specialiseret forskelligt på målgrupper, ligesom borgerne kan være fordelt til sagsbehandlere efter forskellige kriterier. Manglende overensstemmelse mellem organiserings- og visitationsformer mellem afdelinger kan betyde, at mange sagsbehandlere kan være involveret i sagerne, ligesom de enkelte sagsbehandlere typisk ikke har overblik over, hvem i andre afdelinger som også kan samarbejde med borgeren.

I Ringkøbing-Skjern Kommune har de valgt at lave identiske organiserings- og visitationsformer i jobcentret, socialforvaltningen og i børne-/familieafdelingen. Nu er det sagsbehandlere som alene har etniske minoriteter i alle afdelinger, og der er tydelige visitationskriterier i afdelingerne imellem. Hvor integrationsindsatsen tidligere kunne være spredt ud på 30-35 forskellige sagsbehandlere, er der nu kun 6 sagsbehandlere, som skal koordinere sager.

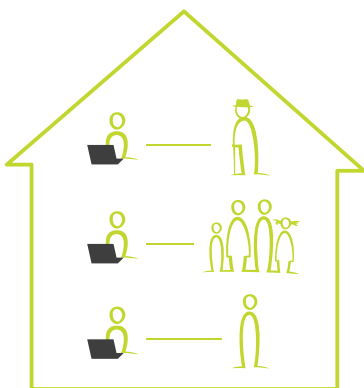
Den parallelle organiseringsform har de fordele, at den specialiserede opdeling fastholdes, hvorved sagsbehandlere fortsat har en høj faglighed indenfor deres respektive område, herunder er knyttet til det faglige miljø i deres afdeling. En anden fordel er, at der opbygges ensartede og gennemskuelige strukturer på tværs, så antallet af sagsbehandlere, som kan være involveret i sagerne, bliver væsentligt beskåret. Det giver mulighed for, at sagsbehandlere både kan samarbejde om enkeltsager og kan mødes i kompetenceudviklende fora.

### Samling af aktører i særlig enhed

I Greve Kommune var indsatsen for udvalgte kvinder med etnisk minoritetsbaggrund i Askerød-bydelen samlet i en enhed. I enheden var tilknyttet personale med både beskæftigelsesfaglige opgaver, sundhedsfaglige opgaver og familierådgivning. Der var desuden tilknyttet en sagsbehandler, som udførte alle myndighedsopgaver (jobplan, samarbejde med børn/familie, ydelsesafdeling m.m.).

I Greve Kommune var der succes med at integrere de tværfaglige elementer i samme fysiske enhed. Det havde også en positiv betydning, at myndighedssagsbehandlere dagligt var fysisk tilstede på aktiveringsstedet, og derved kunne observere borgernes ressourcer. De ansatte i enheden koordinerede også deres indsatser med sagsbehandlere i børne-/familieafdelingen. Borgerne oplevede derfor, at alle typer af problemer kunne drøftes og håndteres af de tre tilknyttede medarbejdere i den særlige enhed.

Modellen kendes fra andre kommuner, hvor der f.eks. er oprettet ungecentre eller ungehuse. I Odense Kommune (Humlehave-skolen), Greve (bydelen Askerød) og i Ringsted Kommune er relevante ungeaktører flyttet fysisk sammen, men fortsat organisatorisk opdelt. Den fysiske nærhed gør koordination i hverdagen nem, fordi aktørerne



## 3.3

mødes på gangen, i kantinen eller har let ved at stikke hovederne sammen og afholde korte enkeltsagsmøder. Adressefællesskabet betyder også, at der nemt kan etableres et fælles tværfagligt miljø, hvor der f.eks. afholdes faglige udviklingsmøder eller kurser for medarbejderne.

### **Faglige koordinators som tovholdere**

I Skanderborg, Gentofte, Vejle og i Frederiksberg Kommune er der ansat integrationskoordinators. Deres opgaver er generelt at indsamle viden på integrationsområdet og varetage overordnede tværfaglige opgaver. I de tre kommuner er det koordinatorsne, der er tovholdere på den tværfaglige indsats.

### Mere viden

#### **Find nedenstående materialer på: Integrationsviden – Viden der virker [www.integrationsviden.dk](http://www.integrationsviden.dk)**

Organisationsbeskrivelse, Assens Kommune,

Evaluerings af organiseringsmodellen i Assens Kommune

Organisationsbeskrivelse, Ringkøbing-Skjern Kommune

Beskrivelse af familiekonsulenternes opgaver og ansvar i Ringkøbing-Skjern Kommune

Evaluerings af enheden i Greve Kommune

#### **Kontaktpersoner i projektkommunerne**

Marianne Balthzer Sørensen, Leder af Jobcentrets Aktive Tilbud, Greve Kommune, tlf. 43 97 30 75, e-mail: [mbs@greve.dk](mailto:mbs@greve.dk)

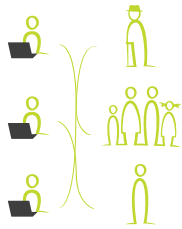
Marianne Gramstrup, afdelingsleder, Ringkøbing-Skjern Kommune, tlf. 99741456, email: [marianne.gramstrup@rksk.dk](mailto:marianne.gramstrup@rksk.dk)

Jacob Lundgaard, Assens Kommune, tlf. 64 74 70 67, e-mail: [jalun@assens.dk](mailto:jalun@assens.dk)

Bettina Sørensen, Viborg Kommune, tlf. 87 87 46 12

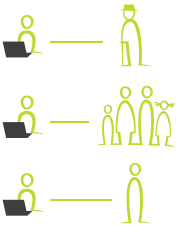


## 3.3

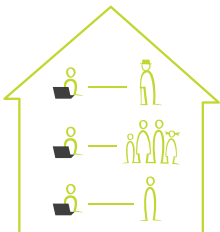


### Illustration af tværfaglige organiseringsmodeller

Figur 1 illustrerer en almindelig afdelingsstruktur, hvor der er uensartede specialiseringsformer og visitationskriterier. Sager fordeles uensartet mellem sagsbehandlerne – f.eks. ud fra borgerens indsatsbehov, cpr.nr. alder, køn, etnicitet, distrikter el. lign. Det betyder, at det for aktørerne er uigennemsigtigt, hvem de skal samarbejde med i den konkrete sag, og at det kan skifte fra sag til sag. I en familiesag vil der være mange sagsbehandlere involveret – også i samme afdeling.



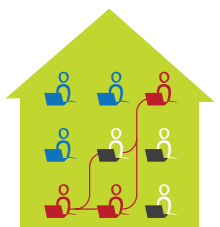
Figur 2 illustrerer en almindelig afdelingsstruktur med udvalgte faglige konsulenter eller fagkoordinatorer. En fagkoordinator kan have borgere med etnisk minoritetsbaggrund som et særligt fagområde og have ansvar for at indsamle viden om målgruppen (dens størrelse, sammensætning, ressourcer m.m.), tilbud med relevans for målgruppen i afdelingen, viden om effektfulde indsatser. Fagkoordinatorerne kan formidle viden til kolleger i egen afdeling, men kan også med fordel indgå i tværgående netværk med koordinatorer i andre afdelinger. På tværs kan koordinatorerne formidle samarbejde og informationsudveksling.



Figur 3 viser, at afdelinger med relevans for integrationsområdet kan flytte fysisk sammen (uden at ændre på de traditionelle afdelings- og ledelsesstrukturer). Blot ved at bo sammen kan der udvikles tværfaglige miljøer, ligesom det er nemmere at "stikke hovederne" sammen og koordinere sager på tværs.



Figur 4 er et eksempel på, at de traditionelle fysisk og organisatorisk adskilte enheder samles i ét hus og under én organisatorisk enhed/ledelse. En mere vidtgående model er, at de forskellige fagdiscipliner og myndighedsopgaver også samles i samme funktioner – dvs. bliver integreret i sagsbehandlerens arbejde, så der ikke arbejdes flerfagligt men tværfagligt.



Figur 5 viser fordelene ved, at der mellem afdelinger er samme specialiseringsformer. I stedet for mange - og uigennemsigtige - samarbejdsrelationer er der få sagsbehandlere, som arbejder med f.eks. integrationsområdet. I dette eksempel skal således kun 6 sagsbehandlere koordinere indsatsen – i stedet for de mange i figur 1.

## 3.4

---

---

### 3.4 Tværfaglige samarbejdsformer

#### 3.4.1. Eksempler på forskellige tovholdermodeller

En tovholder kan sikre koordinering i sager med mange myndigheder. I projektet er der etableret forskellige former for tovholderfunktioner. Variationerne består i, at tovholderen kan være placeret forskelligt i den kommunale organisation, være fast eller skiftende over et samarbejdsforløb, eller tovholderen kan have forskellige roller og bemyndigelser i forhold til at træffe beslutninger.

Generelt er det noget uklart, hvilke aktører som har tovholderopgaven. Loven giver de forskellige myndigheder nogle roller, men det er sjældent, at kommunerne klart og på skrift har udarbejdet retningslinjer, som udpeger en tovholder, der skal drage omsorg for, at sager koordineres og helhedsplanlægges.

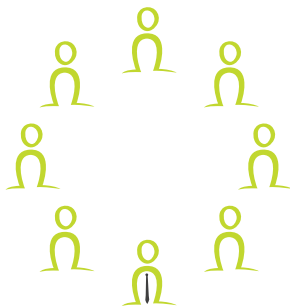
I kommunerne er der arbejdet med tovholderfunktionen, og der er udarbejdet retningslinjer, som bestemmer tovholderens ansvar og roller. Der er flere forskellige typer af tovholderfunktioner, som afspejler samarbejdskommunernes forskellige behov, traditioner og muligheder. I det følgende præsenteres enkelte eksempler på forskellige tovholderfunktioner i kommunerne:

#### Delt tovholderfunktion

Frederikshavn, Vejle og Sønderborg Kommune har valgt en delt tovholderfunktion. Der er således ikke en enkelt tovholder, men et netværk af myndigheder, der arbejder tæt sammen, og hvor der i samarbejdsrelationerne er fokus på koordinering og overdragelse af viden i overgangssituationer.

Koordinering og fælles planlægning af roller og ansvar sker på traditionelle tværfaglige møder. Der er fordele ved, at samarbejdet er defineret i skriftlige samarbejdsaftaler (jf. senere), for at sikre tydelig forståelse af roller og ansvar. Det er f.eks. tilfældet i Sønderborg Kommune, hvor der også tages referat af de tværfaglige møder, så der ikke efterfølgende opstår tvivl om aftaler.

Flere kommuner har særligt fokus på aldersbetingede skift fra f.eks. en ungeindsats til en voksenindsats, når en ung fylder 18 år. Integrationsansvaret skifter oftest hænder eller afdeling fra (typisk) børne/ungeforvaltningen til jobcentret, når f.eks. en ung uledsaget flygtning fylder 18 år. For at sikre en glidende overgang, hvor viden overdrages og nødvendige indsatser videreføres, afholdes forskellige former for overdragelsesmøder – typisk når den unge er 17½ år.



## 3.4



### Stafetten – Faste tovholdere

I Gentofte Kommune arbejder de med faste stafetholdere eller tovholdere. Modellen er især (aner)kendt inden for børne/ungeområdet, hvor den typisk benævnes "Stafetten" eller "Gentofte-modellen".

En vigtig del af modellen er en samarbejdsstruktur med to faste elementer: en stafetholder og en stafetlog. Det skal sikre sammenhæng i indsatsen og undgå brud i koordinationen. Stafetloggen er et skema, hvor man løbende skriver ned, hvad de forskellige aktører gør for familien, og hvem der har ansvar for at tage initiativ i de forskellige faser. På den måde dokumenterer man samarbejdet om familien. Stafetloggen er også vigtig i dialogen med familien.

Når to eller flere aktører arbejder sammen, vælger de en stafetholder. Stafetholderen opretter stafetloggen og indkalder de relevante aktører til møder. Stafetten er valgt som et billede på sammenhæng. Rollen som stafetholder kan skifte undervejs i et forløb, men en stafetholder kan ikke give stafetten videre, før en anden myndighed har grebet den.



### Linkworkers – Uafhængig aktør som tovholder

I Haderslev Kommune er det en myndighedsuafhængig aktør (Verdande), der varetager en række af de tværgående opgaver for borgere med PTSD. Verdande sikrer, at borgeren følger behandlingsforløb i det sundhedsfaglige system, og at borgerne kommer forberedt til møder i jobcentret og lign.

Verdandes funktion er inspireret af praksiskoordinatorerne inden for det sundhedsfaglige system, herunder af den engelske model med "linkworkers". Verdande har således ingen myndighedsopgaver, men bistår borgeren med at følge forskellige forløb, ligesom aktørerne kan bruge Verdande som faglig sparringspartner og udnytte deres kendskab til borgerens ressourcer.

Fordelen ved modellen er, at en uafhængig aktør med tætte relationer til borgeren varetager "bindeledsopgaverne" mellem myndighederne. Verdande sikrer et flow af viden mellem aktørerne, men bidrager også selv med viden gennem Verdandes kendskab til borgeren. Samtidig kan Verdande støtte borgeren og give dem kendskab til myndighedernes forskellige roller og formålet med de forskellige tilbud, som iværksættes. Det skaber tillid og tryghed hos borgeren, hvilket ikke mindst er vigtigt for borgere med PTSD.

Omvendt er det en ulempe, at Verdande ikke er myndighedsaktør, og derfor ikke har indflydelse på beslutninger i sagsforløbet. Det kan imidlertid også være en fordel, at Verdande kan fremstå neutral overfor alle parter, herunder borgerne, hvilket kan styrke relationsdannelsen til borgeren.

## 3.4

### **Tovholderteams**

I Greve Kommune er tovholderfunktionen forankret i et team af medarbejdere, der er placeret i samme afdeling. Teamet varetager både traditionelle ”udfører”-opgaver som rådgivning/vejledning, opkvalificerende tiltag og støtte-/kontaktopgaver, men også myndighedsopgaver inden for både LAB og serviceloven. Den brede opgaveportefølje og den tætte sammenhæng med myndighedsopgaverne betyder, at borgerne oplever få sagsbehandlere i forløbet og en mere sammenhængende beskæftigelses- og socialfaglig indsats.

Fordelen ved teamforankringen af tovholderfunktionen er, at den ikke er så udsat overfor udskiftninger i personalet, fordi viden om og relationer til borgerne er forankret i teamet. Det er også en fordel, at vejledere, støttepersonale og myndigheds-sagsbehandleren arbejder tæt sammen i dagligdagen, så borgerne ikke oplever koordineringsvanskeligheder eller uensartede værdier.

Teamet i Greve Kommune har ingen egentlig tværgående bemyndigelse, men de har til opgave at sikre, at der på tværs af myndigheder sker en koordinering og et tæt samarbejde. Der er derfor et løbende og tæt samarbejde med børne-/familieafdelingen, ydelseskontoret og socialforvaltningen.

### **Udvidet tovholderfunktion**

I Assens Kommune er der etableret en udvidet tovholderfunktion og en familieorienteret metode. Ikke alene er en række myndighedsområder samlet i samme enhed/afdeling, men tværgående myndighedsopgaver udføres af den tovholder, som er knyttet til personen/familien (jf. forudgående afsnit).

Der er knyttet en eller to tovholdere til hver familie. Tovholderne varetager alle kontaktrelationer mellem Assens Kommune og familien. Samtidig udfører tovholderne flere forskellige myndighedsopgaver – både i relation til LAB, integrationsloven, LAS og delvis serviceloven (udfører det forberedende undersøgelses-arbejde, § 50-undersøgelsen, og giver forslag til handleplaner).

Tovholderen har udvidet bemyndigelse til at handle med beskæftigelsesfaglige tilbud, socialfaglige tilbud til voksne og økonomi, herunder bevilling af enkelttydelser. Tovholderen er ikke myndighed i børnefaglige sager, hvor det er børne-/familieafdelingen, der formelt er myndighed. Tovholderen inddrages i det forberedende arbejde, ligesom tovholderen også er mødeleder ved de fælles tværfaglige møder. Det betyder i praksis, at tovholderne også i betydeligt omfang er involveret i beslutninger om foranstaltninger over serviceloven.

Modellen med at samle relationerne hos tovholderne styrker effektivitet og koordinering. Tovholderne får et grundigt kendskab til familien, og tovholderne kan handle

## 3.4

hurtigt. Det styrker også kvaliteten i arbejdet, at tovholderne arbejder med klare (skriftlige) arbejdsmetoder og samarbejdsformer. Deres arbejdsmetoder og funktioner er beskrevet og gjort tydelige for alle samarbejdspartnere.

### Hotspot-modellen

Skanderborg og Roskilde Kommune har oprettet en særlig "hotspot"-tovholdermodel, hvor komplicerede integrationsfaglige sager uden progression kan løftes til en særlig koordineret indsats og tovholderfunktion.



I Skanderborg Kommune var det en overgang en ledelsesrepræsentant, der i praksis overtog sagsforløbet og blev tovholder i sager, hvor "normalindsatsen" ikke kunne opnå udvikling i sagsforløbet ved traditionelle samarbejdsformer. Ved at overdrage sådanne sager til en ledelsesrepræsentant, kunne der træffes beslutninger på tværs af afdelinger. Ledelsesrepræsentantens involvering betød, at der gennem dennes beslutninger blev grundlagt nogle værdier og handlemønstre, der fik karakter af best practice og retningslinjer for den tværfaglige indsats.

I Roskilde er der i et pilotprojekt etableret en tværgående ledelsesgruppe, der har ansvar for at sikre tværfaglighed i udvalgte, alvorsfulde og ressourcekrævende sager. Ved at placere ansvaret i en tværgående ledelsesgruppe, ønsker man, at der kan træffes mere dækkende og hurtige beslutninger i sagerne på tværs af afdelinger og budgetter. Det er også målet, at der i kraft af de "gode eksempler" kan udvikles retningslinjer og tværfaglige kulturer og arbejdsgange, som kan danne skole for den øvrige integrationsfaglige indsats.

Fordelen ved "hotspot"-tovholderfunktionerne er, at gråzonesager eller uenigheds-sager hurtigt kan afklares af en leder eller en ledergruppe. Modellen er også effektiv til at udvikle tværfaglige samarbejdsformer gennem konkrete sagsforløb. Ledelsen fastlægger derved nogle eksempler på samarbejdsformer og kvalitetsstandarder, som er retningsgivende for organisationen. I kombination med skriftlige retningslinjer er det en virksomhedsfuld ledelsesform.

## 3.4

---

---

### Mere viden

**Find nedenstående materialer på: Integrationsviden – Viden der virker [www.integrationsviden.dk](http://www.integrationsviden.dk)**

Tovholderfunktionsbeskrivelse, Assens Kommune

Tovholderfunktionsbeskrivelse, Haderslev Kommune

Evaluering af organiseringsmodellen i Assens Kommune

Organisationsbeskrivelse, Ringkøbing-Skjern Kommune

"Stafetten", Servicestyrelsen

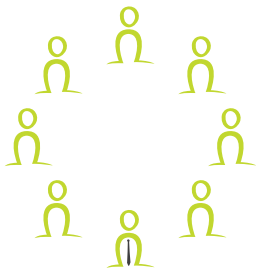
**Kontaktpersoner i projektkommunerne**

Marianne Balthzer Sørensen, Leder af Jobcentrets Aktive Tilbud, Greve Kommune, tlf. 43 97 30 75, e-mail: [mbs@greve.dk](mailto:mbs@greve.dk)

Jacob Lundgaard, Assens Kommune, tlf. 64 74 70 67, e-mail: [jalun@assens.dk](mailto:jalun@assens.dk)

Niels Ravn, Verdande, tlf. 74 34 08 11, e-mail: [nisr@haderslev.dk](mailto:nisr@haderslev.dk)

## 3.4



### Illustration af tværfaglige tovholdermodeller

Figur 1 illustrerer den delte tovholderfunktion – typisk defineret gennem aktørernes myndighedsansvar. Samarbejdet koordineres på tværfaglige møder (tværs møder eller koordinationsmøder), hvor relevante myndigheder deltager. Samarbejdsformerne på tværs møderne kan være meget forskellige. I nogle kommuner er tværs møder beskrevet med kommissorium, ledelsesform og skriftlighed (referat med beslutninger og ansvarsfordeling).



Figur 2 viser, at tovholderfunktionen kan ligge hos en udpeget aktør eller myndighed. Tovholderen kan have forskellige grader af bemyndigelse til at handle på tværs af bestemte fagområder (myndighedsfelter), mens tovholderen i andre kommuner mere skal initiere og facilitere et tværgående samarbejde. Det er under alle omstændigheder en fordel, hvis tovholderens ansvar og opgaver er tydeligt og skriftligt beskrevet, så alle kender tovholderfunktionen.



Figur 3 viser stafetmodellen, hvor der i komplicerede sager udvælges en stafetholder. Stafetholderen er ansvarlig for koordinering mellem myndighederne og stafetholderen fører en stafetlog, hvor alle vigtige oplysninger og beslutninger nedskrives. Som navnet antyder, så slipper tovholderen ikke ansvaret før stafetten og dermed stafetloggen klart er videregivet til en ny tovholder. Modellen er kendt indenfor børne- og ungeområdet og er grundigt beskrevet i en håndbog af Servicestyrelsen.



Figur 4 illustrerer "hotspot"-tovholderfunktionen, hvor tovholderopgaven forankres hos en person (leder) eller i en (leder)gruppe med vidtgående beslutningskompetence. Modellen er særlig velegnet til at afklare gråzonesager eller uenighedssager mellem afdelinger. Modellen gør det også muligt at udvikle tværfaglige samarbejdsformer med udgangspunkt i løsning af konkrete og indviklede sager. De konkrete løsningsmodeller kan så gøres til best practice-eksempler for organisationen og/eller kan formaliseres til egentlige skriftlige retningslinjer.



Figur 5 viser, at tovholderopgaven kan varetages af en uafhængig aktør. Den uafhængige aktør kan varetage bindeledsopgaver mellem myndigheder (f.eks. sørge for at borgeren følger relevante forløb, og at borgeren kommer forberedt til forskellige møder), men kan også hjælpe borgeren med at blive "herre i eget forløb". Den uafhængige aktør kan desuden optræde som neutral og faglig support for myndighederne.

## 3.4

---

---

### 3.4.2 Eksempler på skriftlige retningslinjer

Det er en fordel for det tværfaglige samarbejde, hvis de aftalte rutiner, mødeformer og samarbejdsflader er beskrevet. Derved bliver de synlige og fælles for alle aktører – også for nye medarbejdere og samarbejdspartnere.

Der er i kommunerne meget forskellig tradition for skriftlighed omkring samarbejdsformer. I de fleste kommuner er der ikke udarbejdet retningslinjer, der fastlægger samarbejdet på tværs. Det er en særlig udfordring at finde en balance, der dækker behovet for papirer i samarbejdet, og som også aktørerne magter at holde ved lige og magter at integrere i hverdagens travlhed.

Samarbejdskommunerne har alle haft fokus på at forankre det tværfaglige samarbejde gennem skriftlige retningslinjer. Nedenfor gives en kort beskrivelse af sådanne vigtige skriftlige vejledninger eller instruktioner:

**Modtagelsesplaner:** Det er særligt krævende at tilrettelægge og koordinere modtagelsen af nye borgere eller familier. Varslet fra Udlændingestyrelsen er kort, og mange aktører skal have styr på boligplacering, boligindretning med basisfornødenheder, familiens økonomi, læge, tandlæge, skole osv.

I Skanderborg Kommune er der udarbejdet en modtagelsesplan. Planen beskriver alle arbejdsopgaver og aktørernes arbejdsfordeling i forbindelse med modtagelse af flygtninge. Opgaver og myndighedsansvar er opdelt på afdelinger og på person-/funktionsniveau for følgende afdelinger:

- Jobcentret
- Ydelseskantoret
- Børne- og ungemyndighed
- Børne- og ungesundhedspleje
- Tosprogskonsulenten
- Folkeskoler samt Kultur og Fritid

Modtagelsesplanen i Skanderborg Kommune er desuden opdelt i tidsperioderne for ankomst, de første to uger, de tre første måneder og arbejdsopgaver frem til det tredje år for de enkelte kommunale myndigheder.



## 3.4

I Ringkøbing-Skjern Kommune har de suppleret modtagelsesplanen med en "tjekliste" opdelt for hver enkelt aktør. Det er nemt og overskueligt for aktørerne at sætte kryds på tjeklisten, når opgaverne er udført, og derved er der større sikkerhed for, at vigtige opgaver ikke glemmes i travlheden.

I Skanderborg Kommune boligplaceres de nyankomne flygtninge ud fra en strategisk planlægning. Der tages bl.a. hensyn til afstande til skole og sprogundervisningstilbud m.m., men også til at de nyankomne boligplaceres i områder, hvor der er et netværk af frivillige, der kan hjælpe med integrationsopgaven.

De fleste kommuner arbejder med modtagelsesplaner i en eller anden form. På dette område har skriftligheden vundet stor udbredelse i kommunerne – bl.a. på grund af kompleksiteten i modtagelsesopgaverne. Derudover har Social- og Integrationsministeriet udarbejdet en håndbog for "Den gode modtagelse". I håndbogen gives en kort fremstilling af lovgivning, myndighedsopgaver og gode bud på struktur og indhold i en dækkende modtagelsesplan.

Kommunerne samarbejder også med Udlændingestyrelsen og operatører af modtagelse af nye flygtninge. Udlændingestyrelsen er ved at udvikle koncepter for dette tværfaglige samarbejde, så det sikres, at informationsudveksling og arbejdsgange optimeres i samarbejdsprocessen.

Samarbejdsaftaler er typisk noget, samarbejdspartnere indgår, hvor deres samarbejde ikke er bestemt ved lov. F.eks. mellem professionelle integrationsmyndigheder (kommunen), foreningsliv eller netværk af frivillige.

I Assens og Sønderborg Kommune er der indgået samarbejdsaftaler med organisationer (Dansk Røde Kors og Kirkernes Integrationstjeneste), der beskriver, hvilke integrationsopgaver de frivillige kan varetage, og hvordan kommunen bedst kan understøtte de frivilliges arbejde. Samarbejdsaftalerne betyder, at det bliver tydeligt, hvilke forventninger parterne kan have til hinanden. Det medfører også, at der er viden og respekt om, hvad frivillige kan og bør udføre i forhold til professionelle myndigheder.

Snitfladebeskrivelser kan tydeliggøre myndighedernes roller og ansvar i relation til hinanden, herunder især at afdække "gråzoner". Snitfladebeskrivelser kan både beskrive, hvilke samarbejdsflader parterne kan have, men også hvor en myndigheds opgaver, roller og ansvar hører op, og hvor den anden part forventes at tage over. Endelig kan snitfladebeskrivelser også beskrive procedurer for samarbejdet mellem parterne (f.eks. mødeformer, visitationspraksis osv.).

## 3.4

### I samarbejdskommunerne er der eksempler på snitfladebeskrivelser mellem:

- Integrationsafdelingen og (det øvrige) jobcenter – f.eks. hvornår en borger med etnisk minoritetsbaggrund overgår til øvrige enheder i jobcentret (overgange mellem integrationsloven og LAB-loven.).
- Integrationsafdelingen/jobcentret og ydelsekontoret
- Integrationsafdelingen og børne-/ungeafdelingen (f.eks. når den unge fylder 18 år og overgår til "voksenindsatsen").
- Integrationsafdelingen og Socialforvaltningen (tilbud om psykologbistand, generel rådgivning/vejledning, misbrug osv.).
- Jobcentret og socialpsykiatrien
- Jobcentret og UU
- Jobcentret og kriminalforsorgen

I f.eks. Sønderborg, Assens og Frederikshavn Kommune er der udarbejdet snitfladebeskrivelser. I Sønderborg Kommune er der meget detaljerede beskrivelser, mens Frederikshavn Kommune har fremstillet deres snitfladeaftaler i plakatform, hvor plakaterne kan hænge på sagsbehandlernes opslagstavler.

Erfaringerne fra samarbejdskommunerne er, at snitfladebeskrivelserne helst ikke skal have for meget karakter af generelle hensigtserklæringer, men tydeligt skal beskrive parternes opgaver og ansvar. Beskrivelserne skal især have fokus på fælles opgaver, men også på samarbejdsformer i forbindelse med overgange og skift fra den ene myndighed til den anden.

Arbejdsgangsbeskrivelser/procedurer: Arbejdsgangsbeskrivelser kan både være til intern brug i de enkelte afdelinger eller kan være beskrivelser af arbejds gange mellem afdelinger/forvaltninger. Typisk vil arbejdsgangsbeskrivelser være "administrationsinstrukser", hvor arbejdsprocedurerne er detaljeret beskrevet – både arbejdsopgaver og kvalitetsstandarder.

### Eksempler på relevante arbejdsgangsbeskrivelser mellem parter kan være:

- Indstillinger og ansøgninger om forskellige typer af ydelser
- Henvisning til dansk uddannelse
- Registrering af fravær, herunder pauser og udmeldelse

## 3.4

- Rådighedsvurdering, herunder procedurer for partshøring
- Henvisning til introduktion og kursus i samfundsforståelse m.m.
- Generelle visitationspraksisser (hvordan visiteres til tilbud, og hvilke oplysninger skal følge borgeren fra "bestiller" til "udfører").
- Indhentning af samtykkeerklæringer

### Mere viden

#### Find nedenstående materialer på: Integrationsviden – Viden der virker [www.integrationsviden.dk](http://www.integrationsviden.dk)

Modtagelsesplanen i Ringkøbing-Skjern Kommune  
 Modtagelsesplanen i Skanderborg Kommune  
 Samarbejdsaftale mellem Assens Kommune og Dansk Røde Kors  
 Strategisk boligplacering i Skanderborg Kommune  
 Social- og Integrationsministeriet, "Den gode modtagelse"

#### Kontaktpersoner i projektkommunerne

Marianne Gramstrup, afdelingsleder, Ringkøbing-Skjern Kommune, tlf. 99741456, email: [marianne.gramstrup@rksk.dk](mailto:marianne.gramstrup@rksk.dk)  
 Jacob Lundgaard, Assens Kommune, tlf. 64 74 70 67, e-mail: [jalun@assens.dk](mailto:jalun@assens.dk)  
 Bajro Terzic, Frederikshavn Kommune, tlf. 23 60 64 79, e-mail: [bate@frederikshavn.dk](mailto:bate@frederikshavn.dk)

Fordelene ved arbejdsgangsbeskrivelserne er, at der etableres fælles arbejdsprocedurer og fælles kvalitetsniveauer mellem alle medarbejderne i de forskellige afdelinger. Beskrivelserne kan også give "indblik i maskinrummet" og lette arbejdet med at effektivisere og kvalitetsudvikle samarbejdet. Det er dog vigtigt, at beskrivelserne ikke bliver bureaukratiske og ender med at begrænse samarbejdet, fordi det administrative arbejde er for tungt og besværligt.

Kommissorier for tværgående møder: Det har stor værdi, at mødestrukturer aftales mellem parterne, og at der udarbejdes kommissorier for de forskellige tværfaglige møder. Flere samarbejdskommuner har aftalt mødetyper, hyppighed og regler og principper for de enkelte møder – jf. næste afsnit.

### 3.4.3 Eksempler på tværfaglige mødeformer

**I samarbejdskommunerne er der bygget formelle mødestrukturer op mellem de integrationsfaglige aktører. Det omfatter følgende mødeformer:**

Strategiske eller innovationsdrivende mødeformer, hvor aktørerne mere generelt

## 3.4

---

---

drøfter vilkårene for det tværfaglige samarbejde. Det kan enten være mellem ledere eller mellem frontpersonalet. På sådanne møder er det relevant at drøfte samarbejdsaftaler, snitfladebeskrivelser m.m. eller at se på, om der er behov for at udbygge det tværfaglige samarbejde.

På de strategiske møder kan parterne også drøfte, om der evt. er forhold i retningslinjer eller praksis, som hæmmer det tværgående samarbejde. I Vejle Kommune er der regelmæssige møder i "Koordinationsgruppen for integrationssamarbejdet", hvor bl.a. vilkårsrammerne for samarbejdet løbende drøftes.

Enkeltsagsmøder: Frontpersonalet har løbende behov for at mødes med henblik på at drøfte indsatsen for en borger eller en familie. De tværfaglige møder giver mulighed for, at parterne kan afdække borgerens/familiens ressourcer, men også at afstemme aktørernes handlinger og tilbud.

I Assens Kommune er enkeltsagsmøderne formaliseret med kommissorium for møderne. Heri beskrives mødeform, ledelse, forberedelse til møder, standarder for, hvornår tværfaglige møder er relevante, skriftlighed på mødet osv. Tilsvarende er der i "Gentofte-modellen" klare beskrivelser af "stafet-møderne", hvor stafetholderen er mødeleder og skriver referat (stafetloggen).

Assens Kommune, Gentofte Kommune og Roskilde Kommune har endvidere gode erfaringer med at have et skriftligt mødegrundlag til tværs-møderne. Der udsendes et notat eller skema, hvor borgerens/familiens ressourcer er beskrevet, og hvor hidtidige indsatser kort er fremhævet. Det gør møderne effektive, men sikrer også, at alle mødedeltagere har samme baggrundsviden om borgeren.

Fagligt udviklende møder: Det har stor værdi, at aktørerne på tværs kan deltage i fælles fagligt udviklende møder, seminarer eller kurser. I Ringkøbing-Skjern Kommune afholdes kvartalsvise café-møder, hvor Integrationsteamet inviterer samarbejdspartnere til møder, hvor der både er faglige oplæg og drøftelser. Møderne kan omhandle borgergruppens størrelse og sammensætning, (ny) viden om effektfulde redskaber og metoder i integrationsindsatsen, ny lovgivning og/eller præsentation af nye samarbejdspartnere.

Samarbejdskommunernes erfaring er, at det er godt at fastlægge strukturerne for de tværfaglige møder, og beskrive mødehyppighed, mødeform og indhold i kommissorier for de enkelte møder. Det giver aktørerne en klarhed over mødeformerne, men sikrer også en gensidig forventningsafstemning. Det er også en fordel at afholde de strategiske møder og de fælles faglige udviklingsmøder med en fast mødekadence (evt. med et årshjul som i Vejle Kommune), så møderne ikke underprioriteres til fordel for andre "vigtige" møder.

## 3.4

Antallet af enkeltsagsmøder kan naturligvis ikke planlægges præcis. Det er dog en fordel at afstemme samarbejdspartneres forventninger til, hvor mange tværfaglige møder, de hver kan afse ressourcer til. Det kan gøres ved at aftale typer af sager (alvorsgrader, samarbejdskompleksitet o. lign.), der nødvendiggør tværfaglige møder. Ved fælles forståelse af, hvornår tværfaglige møder er hensigtsmæssige, sikres det, at alle aktører prioriterer møderne og møder op.

### Mere viden

#### Find nedenstående materialer på: Integrationsviden – Viden der virker [www.integrationsviden.dk](http://www.integrationsviden.dk)

Kommissorium for udviklingsmøder i Assens Kommune  
"Stafetten", Servicestyrelsen

#### Kontaktpersoner i projektkommunerne

Marianne Gramstrup, afdelingsleder, Ringkøbing-Skjern Kommune, tlf. 99741456, email: [marianne.gramstrup@rksk.dk](mailto:marianne.gramstrup@rksk.dk)  
Jacob Lundgaard, Assens Kommune, tlf. 64 74 70 67, e-mail: [jalun@assens.dk](mailto:jalun@assens.dk)  
Caroline Muxoll, Gentofte Kommune, tlf. 39 98 63 53, e-mail: [cmu@gentofte.dk](mailto:cmu@gentofte.dk)

### 3.4.4 Fælles møder styrker samarbejdet på tværs af faggrupper

Det gode tværfaglige samarbejde kan aldrig reduceres til teknik, rutiner og skriftlige retningslinjer. Samarbejdet bæres af mennesker med forskelligheder – bl.a. forskelle i sprog, faglige traditioner og metoder. En socialrådgiver, pædagog, psykolog, jurist eller økonom tænker, taler og arbejder oftest forskelligt.

Aktørerne er naturligvis ikke selvstyrende individer. Deres adfærd og handlemønstre er i stor udstrækning styret af både faglige traditioner, administrative retningslinjer og af lovgivning.

I et samarbejdsnetværk med mange aktører med meget forskellige baggrunde vil personlige "kemier" mellem aktørerne spille en rolle, men også fordomme mellem faggrupper eller mellem afdelinger. De kan umiddelbar være vanskelige at afdække, men også at tale åbent om i et samarbejde.

Det er erfaringen, at fordomme kan nedbrydes gennem både mødeformer og fælles faglige udviklingsmøder. Når aktørerne møder hinanden og øger kendskabet til de vilkår, som styrer samarbejdspartneres adfærd og beslutninger, etableres en forståelse og en respekt, som er vigtigt i det tværfaglige samarbejde.

## 3.4

---

---

Den strategiske ledelse bør have opmærksomhed på, at det tværfaglige samarbejde fremmes gennem personlige relationer og f.eks. fælles kursusforløb. Derfor bør samarbejdsstrukturene ikke alene reduceres til elektronisk korrespondance, ”journalviden”, telefonmøder eller borgerens videregivelse af information. Samarbejdsstrukturene bør også bygge på personlige relationer og netværk mellem centrale aktører.

Kompetenceudvikling kan også nedbryde aktørernes eventuelle holdninger til, om det er ”rimeligt” eller fagligt nødvendigt at afvige fra faglige standarder og samarbejdsformer, når det vedrører det integrationsfaglige område. Ved at tydeliggøre de særlige tværfaglige integrationsudfordringer – knyttet både til målgruppen og til indsatsen – nedbrydes eventuelle personlige holdninger til, om det tværfaglige samarbejde på integrationsområdet skal prioriteres.

I samarbejdskommunerne er der flere eksempler på personbårne samarbejdsrelationer og på fælles faglige udviklingstilbud. I Skanderborg Kommune har der været afholdt fælles seminarer, i Ringkøbing-Skjern Kommune afholdes café møde og i Gentofte Kommune har der ligeledes været afholdt seminarer.

### 3.4.5 Fælles masterplan giver sammenhæng mellem indsatser

Myndighederne og borgerne indgår mange forskellige aftaler, hvor planer, mål og indsatser beskrives. Det er bl.a. integrationskontrakter, jobplaner, handleplaner over servicelov, uddannelsesplaner, behandlingsplaner osv. Disse planer har forskellige formål og skal både fastlægge (juridisk) bindende aftaler mellem borger og myndighed, være et administrations- og planlægningsværktøj og tjene som ”borgerens plan” som samfundsborger, arbejdskraft eller forældre.

De mange planer/kontrakter kan forvirre borgerne – også fordi planerne ikke nødvendigvis er koordineret. Det er også uhensigtsmæssigt for myndighederne, at de typisk ikke har overblik over, hvad andre myndigheder har lavet af planer og bindende aftaler med borgeren.

I Assens Kommune har alle myndigheder aftalt, at flygtninge/indvandrersfamilier skal have en ”udviklingsplan”. Udviklingsplanen skal (må) ikke erstatte alle de øvrige planer/kontrakter, men udviklingsplanen skal være borgerens/familiens masterplan for samarbejdet mellem dem og Assens Kommune. I udviklingsplanen beskrives familiens samlede ressourcer og familiemedlemmernes individuelle ressourcer, ligesom mål og relevante indsatser fastlægges. Alle myndigheder skal tilstræbe at understøtte denne ”udviklingsplan”, så alle øvrige planer/kontrakter er delplaner i forhold til realisering af ”udviklingsplanen”.

## 3.4

### Fordelen ved udviklingsplanen er:

- Borgeren får en samlet strategi for hele familien og for de enkelte familiemedlemmer, ligesom borgeren kan forstå og se sammenhænge mellem indsatser og de generelle målsætninger.
- Borgeren kan se og forstå de forskellige myndigheders ansvar i forhold til at realisere udviklingsplanen.
- Aktørerne har en samlet (master)plan for indsatsen, hvor deres bidrag til realisering af målsætningerne er tydeliggjort.
- Udviklingsplanen kan fungere som et koordinerende planlægningsværktøj, hvor planen kan skabe koordinering og samtidig i indsatsen.

**Figur: Illustration af udviklingsplanen i Assens Kommune**



Vær opmærksom på, at udviklingsplanen ikke er bindende for myndighederne. Værdien af udviklingsplanen skal derfor ses i sammenhæng med de øvrige indsatser – f.eks. tovholderfunktionen. Værdien af udviklingsplanen afhænger også af, om alle myndigheder afstemmer egne indsatser efter udviklingsplanen. Ellers introduceres blot endnu en plan, og risikoen øges for, at borgerens og aktørernes frustrationer bliver endnu større.

## 3.4

Tilsvarende benytter myndigheder forskellige værktøjer til at registrere oplysninger om borgerne. Det kan være journalsystemer, ressourceprofiler, lægefaglige dokumenter, § 50 undersøgelser og notatark fra tværfaglige møder o. lign. Samlet set besidder myndighederne en betydelig viden om borgerne, som blot er registreret i forskellige systemer og værktøjer, uden der er foretaget en fælles tværfaglig analyse af informationerne. Der er således en betydelig sandhed i udsagnet om, "... at tænk, hvis kommunen vidste, hvad kommunen ved".

Persondataloven og forvaltningsloven m.m. sætter nogle fornuftige grænser for, hvad myndighederne må udveksle af informationer, herunder også, hvordan de må opbevare disse informationer. Alligevel giver lovgivningen mulighed for, at myndighederne med fordel kan samle noget viden og bearbejde informationer, som kan give grundlag for en tværfaglig vurdering. Med borgerens samtykke har de i Roskilde Kommune og Assens Kommune indsamlet oplysninger fra forskellige myndigheder og beskrevet borgernes ressourcer og myndighedernes indsatser i et samlet dokument. Dokumentet har skabt overblik og har været et værdifuldt grundlag for de tværfaglige drøftelser på møderne.

### Mere viden

#### **Find nedenstående materialer på: Integrationsviden – Viden der virker [www.integrationsviden.dk](http://www.integrationsviden.dk)**

Konceptbeskrivelse: "Udviklingsplan", Assens Kommune

Forberedelseskema, Assens Kommune

"Stafetten", Servicestyrelsen

#### **Kontaktpersoner i projektkommunerne**

Jacob Lundgaard, Assens Kommune, tlf. 64 74 70 67, e-mail: [jalun@assens.dk](mailto:jalun@assens.dk)

Caroline Muxoll, Gentofte Kommune, tlf. 39 98 63 53, e-mail: [cmu@gentofte.dk](mailto:cmu@gentofte.dk)





## 4.0

# Resultater

af **det** tværfaglige integrationsarbejde i kommunerne

### 4.1 Resultater af det tværfaglige integrationsarbejde

Evalueringer af det tværfaglige integrationsarbejde har vist, at der er gode gevinster for både borgerne og for myndighederne. LG Insights evaluering af "Hele familiens integration" i Assens Kommune viste, at borgerne oplevede større kvalitet og sammenhæng i indsatsen. Effekterne kunne også ses på "bundlinjen", hvor familier blev selvforsørgende og havde mindre behov for støtte – både økonomisk støtte og personlig støtte.

Det kan virke unødvendigt for nogle, at vi vil kunne dokumentere, at det tværfaglige arbejde skaber resultater. Primært fordi hverdagen i kommunerne er så fuld af eksempler på, at integrationen ikke rykker, hvis indsatser ikke koordineres, og at resultater skabes gennem tværfagligt samarbejde.

Der findes kun meget lidt egentlig dokumentation af sammenhæng mellem den tværfaglige indsats og succesfulde integrationsresultater. Det er underligt, når nu sammenhængen for praktikere er så åbenlys og bevist i hverdagen. AKF har gennemført analyser af kommuner med succesfuld integration. Analysen pegede bl.a. på, at kommuner med høj arbejdsmarkedsintegration blandt flygtninge og indvandrere prioriterede det tværgående samarbejde ("Benchmarkinganalyse af integrationen i kommunerne", AKF).

LG Insight har i fire af samarbejdskommunerne foretaget mere uddybende effektmålinger. Det er sket i Assens, Greve, Ringkøbing Skjern og Frederikshavn kommuner. Det er dog kun i Assens Kommune, at det har været muligt at foretage en egentlig baseline-evaluering (før og efter måling), hvor vi har kunnet dokumentere resultater af det tværfaglige integrationsarbejde.

I "Integration – en fælles indsats" har det været vigtigt også at afdække resultaterne af den tværfaglige indsats. I tider med travlhed og begrænsede ressourcer er det nødvendigt at legitimere, at aktørerne har fordele ved ikke at lukke sig om kerneopgaverne og at optimere egne processer. Resultaterne viser, at god borgerservice, dygtig

## 4.1

---

---

og effektiv administration og godt købmandskab kan kombineres i den sammenhængende integrationsindsats.

I dette afsnit præsenteres resultater af det tværfaglige arbejde. Vi opdeler afsnittet i resultater for borgerne og "systemgevinster" for myndighederne – dvs. effektiv administration og færre udgifter til indsatsen. På nogle områder er det muligt at understøtte udsagn og vurderinger med effektdokumentation. På andre områder kan vi alene læne os op ad aktørernes vurderinger.

### 4.2 Resultater for borgerne: Større effekt og bedre oplevelse af kommunen

I Assens Kommune og Greve Kommune er borgerne blevet interviewet om deres oplevelse af samarbejdet med kommunen før og efter, kommunerne organiserede integrationsindsatsen mere helhedsorienteret. Evalueringer viser, at borgerne oplever følgende fordele ved den tværfaglige indsats:

- **Tryghed og tillidsfulde relationer:**  
De har fået udpeget nogle tovholdere, som de har samarbejdet med over en længere periode. Kontinuiteten i samarbejdet med de samme sagsbehandlere har betydet, at borgere føler sig mere trygge og i højere grad involverer sagsbehandlere i deres problemer. Borgerne giver udtryk for, at der med de faste tovholdere er skabt tillidsfulde relationer mellem dem/familien og kommunen.
- **Mere positiv holdning over for kommunen**  
Evalueringerne viser, at borgernes holdninger til kommunen og sagsbehandlere er ændret. Før betragtede borgerne overvejende sagsbehandlere som en kontrollerende eller straffende myndighed, og de havde ikke store forventninger til, at aktørerne kunne eller ville hjælpe dem med deres problemer. Efter indsatsen er blevet koordineret, er borgernes syn mere positivt – både på kommunens motiver, og på om myndighederne faktisk kan hjælpe dem med deres problemer.
- **Større imødekommenhed over for myndigheder**  
Borgerne er blevet mere motiveret for samarbejde med myndighederne. Hvor det tidligere var vanskeligt at skabe kontakt til og samarbejde med nogle udsatte borgere/familier, så er borgerne med den tværgående indsats mere motiveret for samarbejde. Den imødekommende holdning skyldes fortrinsvis, at borgernes i højere grad oplever, at myndighederne har vilje og evne til at hjælpe og støtte dem.
- **Oplevelse af sammenhæng i indsatsen**  
Borgerne giver i interview udtryk for, at indsatsen er blevet mere sammenhængende, og at aktørerne koordinerer indsatsen. Hvor der tidligere ikke var samar-

## 4.2

bejde og udveksling af informationer mellem aktørerne, og hvor det i høj grad var overladt til borgeren selv at formidle det tværgående samarbejde, så oplever borgerne efterfølgende, at aktørerne samarbejder, og at der er sammenhæng i indsatsen.

- **Oplevelse af større effekt af myndighedstiltag**

Borgerne har fået mere styr på deres liv og er kommet videre i livet. En gruppe borgere har fået fast tilknytning til arbejdsmarkedet eller uddannelsessystemet, mens mange har fået stabiliseret deres sociale forhold og følger måske et behandlingsforløb. Andre har fortsat store problemer, og resultaterne af indsatsen er små og skrøbelige. De fleste borgere oplever selv, at indsatsen har hjulpet dem, og flere giver i interview udtryk for et mere positivt og mindre fastlåst syn på fremtiden.

LG Insights evaluering af projekt: "Hele familiens integration" i Assens Kommune dokumenterer effekterne af den tværfaglige indsats for borgerne.

Ved projektstart var 7 voksne over 18 år i en selvforsørgende situation. Efter projektdeltagelse er 25 personer blevet selvforsørgende gennem ordinær tilknytning til enten arbejdsmarkedet eller uddannelsessystemet. Det svarer til, at 55 pct. af de voksne er blevet selvforsørgende gennem projektdeltagelsen.

Beregnes effekten alene ud fra den gruppe voksne over 18 år, som havde arbejdsmarkedsressourcer, så udgør selvforsørgelseeffekten 71 pct.

Før projektstart var en stor gruppe af de voksne passive uden deltagelse i aktive tilbud. Deres forløb var præget af manglende afdækning af arbejdsevne og med hyppige afbrud af tilbud pga. sygdom. 60 pct. af de voksne var således passive på grund af sygdom eller andre problemer. Ved projektafslutning var ingen passive, og alle var tilstrækkeligt afdækket. 55 pct. var kommet i job eller uddannelse, mens 22 pct. var i kompetenceudviklende forløb (dvs. virksomhedspraktik eller løntilskud). 23 pct. havde fået tilkendt førtidspension.

Evalueringen viser også, at projektet har rykket på de voksne familiemedlemmers deltagelse i samfundslivet og deres aktive medborgerskab. Tidligere var kun én person over 18 år aktiv i foreningslivet, og hovedparten af de voksne levede isoleret uden kontakt til familier eller personer med dansk baggrund. Ved projektafslutning var 46 pct. af de voksne foreningsaktive, mens 80 pct. havde venskabsrelationer til familier eller personer med dansk baggrund.

Før projektstart udtrykte aktørerne stor bekymring for hovedparten af de projekttilknyttede børns trivsel og skolegang. Ved projektafslutning var der for alle børn med bekymring iværksat dækkende indsatser i regi af skole, foranstaltninger over

## 4.2

servicelov og med frivilliges støtte med lektiehjælp m.m. Evalueringen viser desuden, at alle børn og unge gennem projektforsløbet var blevet aktive i fritiden i foreninger, ungdomsklubber el.lign.

Evalueringen viser sammenhænge mellem de opnåede resultater og projektets faglige indsatser og metoder. De familieorienterede og tværfaglige metoder vurderes at være vigtige og bestemmende for resultaterne.

LG Insight har gennem ”Integration – en fælles indsats” interviewet flere aktører med tætte relationer til borgerne. Selv om ikke alle kommunerne har evalueret deres tværfaglige indsats, lyder en gennemgående aktørvurdering, at indsatsen har vigtige effekter for borgerne. Aktørerne vurderer, at borgerne er mere motiverede og mere engagerede i samarbejdet, og at flere får målbare effekter i form af tilknytning til arbejdsmarkedet eller uddannelsessystemet.

En forsigtig indikator på kommunernes integrationsfaglige resultater er, hvilke resultater kommunerne opnår i forhold til sammenlignelige kommuner – dvs. kommuner som i rammevilkår ligner dem selv. I tabellen nedenfor er vist, hvor effektiv samarbejdskommunernes integrationsindsats er målt i flygtninge/indvandreres beskæftigelsesgrad, og andelen som i løbet af et år modtager offentlig forsørgelse, herunder langvarig forsørgelse (mere end 1 år).

Samarbejdskommuner	Kommunernes resultat i forhold til sammenlignelige kommuner med samme rammevilkår*		
	Beskæftigelsesfrekvens (ikke-vestlige lande)	Andel som modtager hjælp til forsørgelse	Andel som modtager langvarig hjælp til forsørgelse
Frederikshavn	Over gennemsnittet	Bedst	Over gennemsnittet
Viborg	Under gennemsnittet	Under gennemsnittet	Under gennemsnittet
Ringkøbing-Skjern	Over gennemsnittet	Bedst	Bedst
Skanderborg	Bedst	Over gennemsnittet	Over gennemsnittet
Vejle	Over gennemsnittet	Over gennemsnittet	Over gennemsnittet
Sønderborg	Bedst	Over gennemsnittet	Over gennemsnittet
Haderslev	Bedst	Over gennemsnittet	Over gennemsnittet
Assens	Over gennemsnittet	Over gennemsnittet	Over gennemsnittet
Greve	Over gennemsnittet	Bedst	Bedst
Roskilde	Over gennemsnittet	Over gennemsnittet	Over gennemsnittet
Frederiksberg	Under gennemsnittet	Bedst	Over gennemsnittet
Gentofte	Under gennemsnittet	Over gennemsnittet	Over gennemsnittet

Kilde: Jobindsats.dk og Danmarks Statistik, LG Insight (2010)

\*Arbejdsmarkedsstyrelsen har inddelt kommuner i grupper med samme rammevilkår (klynge-kommuner), som har ens befolknings sammensætning m.m.

## 4.2

---

---

Vi skal naturligvis være forsigtig med alene at tilskrive de tværfaglige indsatser betydningen for kommunernes integrationsfaglige resultater. Blandt andet fordi vi ikke ved, om de andre kommuner i klyngen arbejder overvejende monofagligt eller tværfagligt. Alligevel er det interessant, at samarbejdskommunerne generelt ligger enten over gennemsnittet eller bedst i forhold til de kommuner, som har samme vilkår for den beskæftigelsesfaglige indsats.

Bemærk, at 3 kommuner ligger bedst i hver deres klynge i forhold til flygtninge/indvandreres beskæftigelsesfrekvenser, og 6 ligger over gennemsnittet. 3 kommuner har en lavere beskæftigelsesgrad end klyngen, og her skyldes forhold i Gentofte Kommune og Frederiksberg Kommune andre forhold end sociale problemer, hvilket viser sig ved lavere andele på offentlig forsørgelse.

4 samarbejdskommuner ligger bedst i forhold til, hvor stor en andel af befolkningen med ikke-vestlig baggrund som i løbet af 1 år har modtaget offentlig forsørgelse – dvs. har den laveste andel flygtninge/indvandrere på offentlig forsørgelse i klyngen. 7 kommuner ligger over gennemsnittet i klyngen.

2 samarbejdskommuner scorer bedst i forhold til, hvor stor en andel af befolkningen med ikke-vestlig baggrund som har modtaget langvarig hjælp til forsørgelse – dvs. hjælp til offentlig forsørgelse i mere end 1 år. 9 kommuner ligger over gennemsnittet, og kun Viborg Kommune ligger lavere end gennemsnittet i klyngen.

### 4.3 Gevinster og myndigheder: Effektivitet og kvalitet

I projekt: "Integration – en fælles indsats" har det været afgørende at udvikle tværfaglige organiserings- og samarbejdsformer, som kan fungere indenfor de almindelige driftsrammer i kommunerne. Et succeskriterium har derfor også været, at indsatsen skulle være effektiv og opfylde kommunernes produktions- og kvalitetsstandarder indenfor de enkelte fagområder.

Normalt tages det for givet, at tværfaglighed altid er en fordel for kvaliteten. Det er dog ikke nødvendigvis rigtigt. Der kan være en risiko for, at aktørerne i det tværfaglige samarbejde måske overfokuserer på nogle problemtyper og iværksætter mere ressourcekrævende forløb end nødvendigt. Vi skal således huske erfaringerne fra højkonjunktoren, hvor en række borgere med komplicerede problemer fik beskæftigelse med monofaglige tilbud, og hvor tilknytningen til arbejdsmarkedet havde lindrende effekt på en række af borgernes øvrige problemer.

For at opnå større kvalitet i indsatser er det derfor vigtigt, at foretage en meget grundig visitering af borgere til det tværfaglige samarbejde. I samarbejdskommunerne har der været udviklet tværfaglige afdækningsforløb/metoder. Det har givet sikkerhed

## 4.3

for, at de tværfaglige ressourcer kun mobiliseres i sager, hvor borgerne ikke, ved traditionelle (mono)faglige indsatser, kan støttes.

Aktørerne i samarbejdskommunerne oplever, at det tværfaglige samarbejde har øget kvaliteten af indsatsen på flere områder:

- Det tværfaglige samarbejde har betydet, at der er skabt ny (større) viden om borgernes/familiernes ressourcer, og dialogen har åbnet for løsningsmodeller, som aktørerne ikke havde kunnet udtænke eller foranstalte alene. De tværfaglige samarbejdsformer bidrager ikke alene med mere og helhedsdækkende viden, men skaber også en innovation i indsatsen.
- Aktørerne får større kendskab til andre aktører og deres leverancer af tilbud. Derved er aktørernes handlemuligheder styrket ved, at de nu kan visitere borgere til andre aktører og tilbud. Det styrker aktørernes muligheder for at arbejde parallelt med flere forskellige indsatser.
- Når tilbud og foranstaltninger koordineres, sker der oftest en optimering af effekterne af de enkelte tilbud. Hvis f.eks. borgeren samtidig med et beskæftigelsesorienteret tilbud får hjælp til psykologbehandling eller måske støtte og kontakt, er chancerne større for, at der kommer mere kvalitet i og effekt af borgerens beskæftigelsesindsats.

Tværfagligt samarbejde bedømmes almindeligvis som mere ressourcekrævende end det monofaglige arbejde. Assens Kommunes evaluering viste, at det ikke behøver at være tilfældet – tværtimod. Evalueringen viste, at aktørerne med den tværfaglige indsats brugte færre ressourcer på møder og administration af opsamling på brudte forløb end før indsatsen. Personale i skoler, Ydelseskontoret, Børn & Unge m.m. vurderer, at de nu bruger færre personaleressourcer på de projekttilknyttede familier end tidligere. Ydelseskontoret bruger 60-75 pct. færre ressourcer, mens skoler, PPR, SSP osv. vurderer, at deres ressourceforbrug er faldet med 20-25 pct. Børn & Unge skønnede, at deres ressourceforbrug er faldet med 30-40 pct., og også de praktiserende læger oplevede et fald i antal konsultationer, efter indsatsen blev organiseret tværfagligt.

Erfaringerne fra de øvrige projektkommuner viser også, at samarbejdet kan være mere ressourcekrævende i starten, indtil rutiner er grundlagt. På den lange bane oplever aktørerne derimod, at de bruger færre timer på en kompliceret sag, hvis den fra start koordineres med andre myndigheder. Uden koordinering er risikoen stor for, at sager ikke opnår nødvendig progression, at sager går helt i stå, og/eller at en masse forløb afbrydes før tid uden effekt.

## 4.4

### 4.4 Økonomiske gevinster

Aktørerne peger ligeledes på, at der med de tværfaglige integrationsindsatser er skabt mere effektive arbejdsgange, der både reducerer timeforbruget i sagsbehandlingen, men som også reducerer udgifter til tilbud og foranstaltninger. Der anvendes færre midler til tilbud, fordi færre tilbud brister eller ikke opnår ønskede effekter på grund af manglende støtte af andre relevante tilbud.

Et eksempel på en økonomisk effekt af projektindsatsen er Assens Kommunes udgifter til enkeltydelser til de projekttilknyttede familier. Fra 2009 til 2010 faldt udgiften til enkeltydelser med 44 pct., og udgiften til enkeltydelser per projekttilknyttet familie var i 2010 60 pct. mindre end i 2008.

Tidligere blev vist, at beskæftigelsesgraden blandt flygtninge/indvandrere i samarbejdskommunerne ligger højt i sammenligning med kommuner med samme rammevilkår. Tilsvarende var andelen af befolkningen fra ikke-vestlige lande på offentlig forsørgelse generelt lavere i samarbejdskommunerne i sammenligning med klyngekommunerne. Lavere udgifter til forsørgelse og øgede skatteindtægter er også vigtige økonomiske resultater for kommunerne.

I Assens Kommune fik man en gevinst på 2.9 mio. kr. som følge af sparede udgifter til forsørgelse og på grund af øgede skatteindtægter.

Ingen af de øvrige samarbejdskommuner har beregnet de økonomiske gevinster ved den tværfaglige indsats – hverken i sparede udgifter til tilbud eller økonomiske gevinster ved selvforsørgelse. Ingen af kommunerne er dog i tvivl om, at tværfaglighed også (på lang sigt) er godt købmandskab for kommunen.

### Mere viden

#### Find nedenstående materialer på: Integrationsviden – Viden der virker [www.integrationsviden.dk](http://www.integrationsviden.dk)

Evaluering af projekt: "Hele familiens integration", LG Insight, 2011

Evaluering af den tværfaglige integrationsindsats i Greve Kommune, LG Insight, 2012

"Borgerundersøgelsen – borgernes oplevelser af det tværfaglige samarbejde i Greve Kommune", LG Insight, 2010

"Benchmarking af kommunernes integrationsresultater", AKF, 2009

#### Kontaktpersoner i projektkommunerne

Marianne Balthzer Sørensen, Leder af Jobcentrets Aktive Tilbud, Greve Kommune, tlf. 43 97 30 75, e-mail: [mbs@greve.dk](mailto:mbs@greve.dk)

Marianne Gramstrup, afdelingsleder, Ringkøbing-Skjern Kommune, tlf. 99741456, email: [marianne.gramstrup@rsk.dk](mailto:marianne.gramstrup@rsk.dk)

Jacob Lundgaard, Assens Kommune, tlf. 64 74 70 67, e-mail: [jalun@assens.dk](mailto:jalun@assens.dk)



## Anbefalinger

– start eller udbyg det tværfaglige samarbejde

Processen trin for trin

### 5.1 Start det tværfaglige samarbejde

Når det tværfaglige samarbejde skal startes, vedligeholdes eller måske udbygges, er det nemt at bygge videre på andre kommuners gode erfaringer og råd om, hvordan processer kan tackles og indholdssættes. I dette afsnit gives en række anbefalinger. Anbefalingerne er struktureret i en trinproces, så I kan hoppe ind i processen afhængig af, hvor det passer til jeres behov.

Processen kan struktureres i følgende overskrifter:

1. Før (projekt)start
2. Organisering af indsatsen og samarbejdet
3. Foretag afdækning af det nuværende samarbejde
4. Udarbejd en plan for de nye tværfaglige samarbejdsformer
5. Afprøv indsatsen og tilpas løbende efter behov
6. Evaluér og implementér indsatsen i bredere dele af organisationen
7. Vedligehold og udbyg samarbejdet

Ovenstående proces er inspireret af KL's metodehæfte: "Sammenhæng i opgaveløsningen – Processen trin for trin". I metodehæftet gives en række praktiske råd og bud på værktøjer til projektstyring – bl.a. "Brown-paper-metoden", keyperformance-indicators og Kaizen-metoden. Metodehæftet kan være en støtte til organisationer eller projektledere uden erfaring i projektstyring.

Undervejs i procesbeskrivelsen gives der anbefalinger fra samarbejdskommunerne. Sidst i afsnittet gives en række kontaktoplysninger på personer, institutioner og LG Insight, som interesserede er velkomne til at kontakte og få mere uddybende viden om erfaringer og anbefalinger.



## 5.1

### 5.1.1 Før projektstart – afgræns området

Der kan være forskellige holdninger til, om en indsats fra start skal benævnes "projekt" eller ej. I Assens Kommune benyttede de bevidst projektterminologien, mens Gentofte Kommune lige så bevidst ikke gjorde det.

I Assens Kommune valgte de projekttermen, fordi det signalerede, at det var en indsats med særsomt opmærksomhed, men også at initiativet skulle følge de almindelige standarder for projektstyring. Projekttermen gjorde også, at det var muligt at afgrænse indsatsen til bestemte målgrupper af flygtninge/indvandrere, ligesom medarbejdere nemmere kunne håndplukkes til projektet.

I Gentofte Kommune fik initiativet ikke projektbenævnelsen. Dels fordi indsatsen bygger på allerede institutionaliserede samarbejdsformer, men især ville ledelsen allerede fra start signalere, at indsatsen skulle forankres (mainstreames) i kommunens normalindsats og ikke i et særligt projektmiljø.

*"Projektformen har betydelige fordele: Indsatsen kan udvikles under mere kontrollerende rammer og med en projektorganisation, som er "designet" til opgaven. Det gør det nemmere at styre, og det gør det nemt at sammensætte en aktørkreds med de nødvendige kompetencer og interesser."*

*Citat: Dorthe Dahlstrup, Arbejdsmarkedschef, Assens Kommune*

*"Indsatsen skal fra start ind under huden på de afdelinger, som skal arbejde med den tværfaglige integrationsindsats. Ved at isolere indsatsen i særlige projekter er der risiko for, at den aldrig bliver forankret. Vi lægger vægt på, at alle fra start er med til at udvikle, forme og institutionalisere indsatsen"*

*Citat: Caroline Muxoll, Gentofte Kommune*

Uanset sprogbruget om indsatsen, er det vigtigt at være opmærksom på at afgrænse initiativet. Det er nemmere at styre og udvikle indsatser for afgrænsede målgrupper eller samarbejdsstrukturer end for større områder. Det er samtidig nemmere at få afdækket de succesfulde erfaringer og først implementere disse, når de har vist deres duelighed i mindre enheder.

Afgrænsningen har også den fordel, at det tværfaglige samarbejde kan startes op i mere "magtfrie" områder – dvs. på afgrænsede områder, hvor de forskellige myndigheder ikke fra start har centrale magtpositioner, ressourcer, ressortområder el.lign. i spil. Integrationsområdet er erfaringsmæssigt en "magtfri" arena, hvor det i samarbejds kommunerne har været muligt uafhængigt af hensyn til aktørinteresser at bygge de tværfaglige samarbejds kulturer og strukturer op.

## 5.1

---

---

### 5.1.2 Sammensæt en styregruppe med styrke og status

Organiseringen af den tværfaglige integrationsindsats er vigtig. Det anbefales, at der etableres en styregruppe med dækkende repræsentation. En styregruppe skal kunne træffe afgørelser på tværs af enheder og forvaltninger. Styregruppen bør derfor sammensættes med ledere fra relevante afdelinger, men også med ledere med den nødvendige status og ledelseskraft.

Status skal styregruppen have for at vise hele organisationen, at ledelsen prioriterer det tværfaglige samarbejde højt. I Vejle Kommune og Skanderborg Kommune er det årsagen til, at direktørerne fra forvaltningerne er involveret i styregruppen. Skanderborg Kommune anbefaler, at det er et medlem af direktionen, der er formand for styregruppen. Gentofte Kommune har ikke en styregruppe, men her refererer tovholderne direkte til to direktører.

Ledelseskraft skal styregruppen have, fordi det tværfaglige samarbejde kan betyde flytning af organisationsgrænser, arbejdsfunktioner eller måske ressourcer fra en afdeling til en anden. I sådanne tilfælde er det vigtigt, at styregruppen har styrke og mandat til at handle uafhængigt af decentrale ledeseres interesser.

I samarbejdskommunerne har der desuden været faglige referencegrupper eller faglige følgegrupper. Fordelen ved sådanne faglige følgegrupper er, at dygtige medarbejdere i fællesskab kan udvikle de tværfaglige redskaber og metoder og komme med indstillinger til styregruppen/ledelsen.

*"Tværfagligt samarbejde er noget, der skal villes, og det skal konstant have næring. Vi har erfaring med, at det er vigtigt for succes at have en vision, en formuleret ånd eller konkret billede af, hvad skal det gå for borgeren af effekt, oplevelse/følelse og forventning til service, samt en indre forventning i kommunens ånd og samspil. Vores ånd kan siges at være signalet, "vi vil gerne god integration", og "succes skal gerne være selvforsørgelse i job eller uddannelse". Denne fælles oplevede mission for kommunen og aktørerne styrkes til dagligt ved en central politisk og ledelsesmæssig forankring. Det hjælper os til fælles retning i sager og principper, sømløse sammenhænge og overgange, mere handling uden stor koordination, og effekter."*

*Citat: Michael Petterson, Arbejdsmarkedschef, Vejle Kommune*

### 5.1.3 Foretag afdækning af det nuværende samarbejde

Det er ikke altid, at alle samarbejdsparter har det fulde overblik over, hvordan samarbejdsrelationer og arbejdsrutiner aktuelt ser ud – hverken i de respektive afdelinger eller på tværs af enheder. Der er måske heller ikke enighed om, hvor samarbejdet i dag fungerer godt eller dårligt.

Det anbefales derfor, at samarbejdet starter med en afdækning af samarbejdsrelationer (både typer af opgaver og procedurer i forhold til det tværfaglige samarbejde).

## 5.1

Afdækningen kan med fordel tage udgangspunkt i konkrete sager, hvor samarbejdets styrker og svagheder eksemplificeres.

I "Integration – en fælles indsats" gennemførte LG Insight denne afdækning og udarbejdede en kommuneanalyse. Kommuneanalysen dækkede både snitflader, eksisterende samarbejdsformer/-rutiner og områder, hvor samarbejdet i kommunen kunne styrkes mellem afdelingerne.

Roskilde Kommune tog udgangspunkt i 5 familiesager, hvor der i årevis havde manglet resultater, og hvor forvaltningerne internt havde haft vanskeligt ved at koordinere indsatsen. Roskilde Kommune anbefaler, at andre også starter samarbejdet med sagsanalyser, fordi sagerne "afslører" megen viden om, hvor samarbejdet fungerer godt eller mindre godt.

*"Den indledende afdækningsfase er meget vigtig og bør prioriteres. For os var det en rigtig øjenåbner at få konkretiseret, hvor vi er gode til at samarbejde, og hvor vi ikke var så gode. Hvis vi ikke har facts på bordet, så sidder vi bare og taler ud fra hver vores forståelse af, hvordan vi ser og tolker samarbejdsproblemerne. Ingen har måske hele sandheden, men ofte ligger den gemt i den måde, vi i hverdagen tackler samarbejdet omkring de udsatte familier"*

*Citat: Maria Tvarnø, Administrationschef, Roskilde Kommune*

Afdækningen er vigtig, fordi alle parter får en fælles viden om eksisterende samarbejdsflader og strukturer, men også fordi afdækningen kan betyde, at der skabes en fælles forståelse af, hvor samarbejdet skal udbygges. Dette grundlag er vigtigt for næste trin, hvor nye samarbejdsformer skal opbygges.

### 5.1.4 Udarbejd en plan for de nye tværfaglige samarbejdsformer

Samarbejdskommunerne i projekt "Integration – en fælles indsats" har haft succes med at udarbejde en plan for (re)design af den tværfaglige integrationsindsats. Planen har taget udgangspunkt i afdækningen af styrker og svagheder ved den eksisterende tværfaglige integrationsindsats, og kommunerne har udvalgt, hvilke tværfaglige udviklingsområder de kunne og ville satse på.

Ved at udarbejde en plan opnås følgende fordele:

- Når målsætninger og konkrete indsatser bliver nedskrevet, undgår man nemmere, at aktører misforstår strategier, og uenigheder opstår.
- En skriftlig plan har stor spredningskraft og kan let formidles til alle relevante aktører og medarbejdere i hele organisationen.

## 5.1

---

---

- En plan er mere forpligtende end ikke-nedskrevne hensigtserklæringer og aftaler, især hvis planen indeholder rollefordeling og ansvarsopgaver.
- Planen kan opdeles i forskellige faser og målsætninger, så ambitionerne måske realiseres gradvist og gennem kontrollerede aktiviteter.
- En skriftlig plan kan nemmere evalueres, så parterne regelmæssigt kan vurdere, om der er behov for at justere på mål og aktiviteter.

Det anbefales, at den tværfaglige integrationsplan bliver meget konkret, hvor bl.a. målgrupper for indsatsen og aktørkredsen defineres, og på hvilke områder det tværfaglige samarbejde skal udvikles. Er der behov for nye organiseringsformer, hvor funktioner eller afdelinger skal samles (fysisk eller organisatorisk)? Eller er der behov for nye samarbejdsformer (udpegning af tovholdere, formaliserede mødeformer, informationsudveksling osv.)? I denne rapport er beskrevet en lang række modeller, metoder og værktøjer som eventuelt kan anvendes som forslag til elementer i en tværfaglig integrationsplan.

### **Følgende hensyn er vigtige at være opmærksom på ved udarbejdelse af planen:**

- Pres ikke jer selv eller jeres samarbejdspartnere til at gå med på mål eller aktiviteter, som ikke kan realiseres. Det er ikke ualmindeligt, at parterne i plan-fasen bliver engagerede og måske presser samarbejdspartnere til aftaler, som de alligevel ikke kan opfylde. Hav respekt for, at nogle samarbejdspartnere har forpligtigelser, ambitioner eller hensyn, som gør, at de måske har behov for at starte i et "lavere gear" end resten af aktørkredsen.
- Pres ikke ambitionerne for højt op fra start. Det er bedre at starte med mindre mål, som kan nås, og derved udnytte den energi succesfulde indsatses skaber i organisationen. Hvis samarbejdsrelationerne er skrøbelige, er det særligt vigtigt, at planen er realiserbar, mens organisationer med stærke samarbejds kulturer bedre kan sætte overliggeren højt.
- Planen bør indeholde klare succeskriterier og mål for, hvornår indsatses skal være gennemført. Derved afstemmes aktørernes temperamenter i forhold til processens hastighed. Det giver samtidig styregruppen mulighed for at følge, om planen skrider fremad som planlagt. Succeskriterierne bør være målbare og formuleres, så der ikke er tvivl, om de er opfyldt eller ej.
- Planen bør have karakter af en "handlingsplan", hvor det er tydeligt, hvad der skal gøres, af hvem, hvordan, hvornår og med hvilket resultat.

## 5.1

*"Det er utrolig vigtigt, at samarbejdet bygger på respekt for hinanden. Det nytter ikke, at vi presser os selv eller vores samarbejdspartnere til mere, end vi kan magte. Det er nemt at blive tændt på de tværfaglige ambitioner, fordi de på skrift er så åbenlyst rigtige. Jeg anbefaler, at man lytter og giver plads til sine samarbejdspartnere, så de føler, at samarbejdet etableres med respekt for deres ambitioner og muligheder. Det skaber den tillid, som er så afgørende i det gode og stærke tværfaglige samarbejde".*

*Citat: Marianne Gramstrup, afdelingsleder, Ringkøbing-Skjern Kommune*

*"Vi formulerede nogle konkrete mål for udvikling af vores tværfaglige indsats. Jeg anbefaler, at mål og aktiviteter bliver så jordnære som muligt. Tag eventuelt udgangspunkt i forandringsteorien. Det gør planen konkret, ligesom det bliver tydeligt for alle, hvordan vi når frem til målet."*

*Citat: Bajro Terzic, Integrationskoordinator, Frederikshavn Kommune*

### 5.1.5 Afprøv indsatsen og tilpas løbende efter behov

I afprøvningsfasen skal planens aktiviteter udvikles og driftsættes. Det anbefales, at afprøvningsfasen er på f.eks. et år og ikke mindre end et halvt år. Det anbefales også, at der løbende indsamles erfaringer og viden fra afprøvningsfasen, og at der er et hurtigt og dækkende tilbageløb af viden til styregruppen. Styregruppen bør under hele afprøvningsfasen være parat til hurtigt enten at justere planen eller at tilpasse forhold i organisationen, så planen kan realiseres som aftalt.

Der kan enten udpeges nogle tovholdere i driften eller i de faglige følgegrupper, som har ansvaret for at samle erfaringer og viden til styregruppen. Greve Kommune anbefaler, at de projekttilknyttede også er med i styregruppen, så der er tætte informationsveje til styregruppen og omvendt.

I Vejle, Frederikshavn og Skanderborg kommuner er der ansat integrationskoordinatorer, som også er bindeled mellem driften og ledelses-/styregruppen for den tværfaglige integrationsindsats. I Roskilde Kommune er der et netværk af driftsledere, hvor administrationschefen refererer til direktionen.

Under hele afprøvningsfasen er der stort behov for ledelsesfokus. Styregruppen skal som nævnt være tæt involveret i hele processen, men styregruppen skal også formå at engagere ledere uden for styregruppen. Hvis/når indsatsen efterfølgende skal bredes ud til at omfatte større dele af den kommunale organisation, er det vigtigt, at alle ledere er informeret og føler sig inddraget.

Ledelsesnærvær er vigtigt også fordi, der på medarbejderniveau kan være utryghed ved forandringer. Utryghed kan betyde stress eller modstand mod at ændre kendte arbejdsformer til nye.

## 5.1

---

---

### 5.1.6 Evaluer og implementer indsatsen i bredere dele af organisationen

Efter afprøvningsfasen er der behov for at evaluere forløbet. Den afsluttende evaluering kan have til formål at informere en bredere kreds af aktører om ”projektets” erfaringer og resultater. Evalueringen kan også indgå som grundlag for en beslutning om, hvorvidt modeller eller metoder skal implementeres i større dele af organisationen.

Det anbefales, at erfaringer, resultater og eventuelt anbefalinger fremstilles i kort notatform, og at alle aktører (eventuelt i regi af styregruppen) tilslutter sig evalueringen. Denne kan så præsenteres for en bredere ledelsesgruppe, der kan træffe beslutning om spredning af modeller og metoder.

*”Vi må være realistiske og forudse, at ikke alt forløber som planlagt. Virkeligheden forandrer sig, og vi har også under projektperioden løbende behov for at tilpasse beslutninger efter de nye forhold. Det er vigtigt, at styregruppen hele tiden har fingeren på pulsen og løbende tilpasser planens målsætninger og tilbud efter, hvad der virker, og hvad der ikke virker”*

*Citat: Marianne Baltzer Sørensen, Teamleder, Greve Kommune*

*”Tværfaglighed er en svær og krævende opgave. Vi skal være ydmyge overfor opgaven og ikke undervurdere udfordringerne i processer. Der er både sejre og nederlag, og vi skal have en vilje og en robusthed til hele tiden at prøve igen og igen. Hvis vi tror, at en plan alene skaber tværfaglighed, så bliver vi let skuffede. Vi skal under hele forløbet have ledelsesmæssig fokus, og vi skal fortløbende tilpasse vores ambitioner og vores handlinger efter hverdagens muligheder”.*

*Citat: Bettina Sørensen, Integrationskoordinator, Viborg Kommune*

Erfaringen fra ”Integration – en fælles indsats” er, at mange af de tværfaglige integrationsindsatser også er overførbare til andre områder i den kommunale serviceorganisation. Det anbefales derfor, at aktørerne tænker bredt og ikke afgrænser sig til det integrationsfaglige netværk. Spred og få forankret de tværfaglige indsatser til andre kommuner og internt i andre afdelinger.

For at styrke spredning og forankring er det vigtigt, at arbejdsformer og værktøjer er beskrevet. Det behøver ikke at være meget professionelt beskrevet med lange og detaljerede metodebeskrivelser. Tværtimod er de bedste værktøjsbeskrivelser ofte meget korte og gerne i pindeform. Du kan på portalen: [www.integrationsviden.dk](http://www.integrationsviden.dk), se eksempler på værktøjsbeskrivelser, ligesom du selv kan sprede egne værktøjer på portalen til gavn for andre.

## 5.1

*"Jeg anbefaler, at ledelsen i kommunen allerede fra start ser potentialerne i det tværfaglige integrationsarbejde i forhold til større dele af den kommunale organisation. Hvis ledelsen fra start er opmærksom på disse potentialer, så får det betydning for arbejdsformen og ledelsesopmærksomheden under hele projektforsløbet. På enkelte områder er integrationsområdet specifikt – f.eks. omkring modtagelsesarbejdet. Ellers kan de tværfaglige metoder og principper lige så godt genbruges i forhold til andre borgere med tværfaglige indsatsbehov"*

Citat: Anne-Marie Kruse, Ydelseschef, Skanderborg Kommune

*"Vi anbefaler, at integrationsområdet er en god bane at starte det tværfaglige samarbejde på. Der er dog også åbenlyse fordele ved at nyttiggøre erfaringer og modeller indenfor andre områder. Det er mit håb, at tværfaglige kulturer, samarbejdsmodeller og former kan breddes til andre målgrupper – f.eks. de unge eller ikke-arbejdsmarkedsparate borgere generelt. Disse målgrupper samarbejder også med mange myndigheder, og myndighederne har næsten samme udfordringer, som vi havde på det integrationsfaglige område".*

Citat: Dorthe Dahlstrup, Arbejdsmarkedschef, Assens Kommune

### 5.1.7 Vedligehold og udbyg samarbejdet

Når det tværfaglige samarbejde er sat i drift, er der fortsat behov for at vedligeholde og udbygge samarbejdsrelationerne. Nye medarbejdere og nye samarbejdsaktører kommer hele tiden til, ligesom borgernes behov og ny lovgivning hele tiden rykker rolle- og ansvarsfordelingen mellem myndighederne.

Fleere af samarbejdskommunerne anbefaler, at der også er opmærksomhed på indsatser som vedligeholder/udbygger samarbejdet – f.eks.:

- Vejle Kommune anbefaler, at der på centralt forvaltningsniveau nedsættes en tværfaglig koordineringsgruppe med deltagelse af ledere fra alle relevante integrationsfaglige områder. I Vejle Kommune mødes gruppen 3-4 gange årligt og drøfter, hvordan det tværfaglige samarbejde kan vedligeholdelse eller udbygges yderligere.
- I Ringkøbing-Skjern Kommune mødes alle samarbejdspartnere regelmæssigt i ledelsesnetværk og drøfter tværfaglige samarbejdsrelationer. Derudover anbefaler de, at der afholdes uformelle café-møder, hvor aktørerne kan mødes og blive fagligt udviklet.
- I Sønderborg Kommune anbefaler de, at introduktionsuddannelsen for nye medarbejdere indeholder en præsentation af de tværfaglige målsætninger og introduktion til retningslinjer for det tværfaglige samarbejde (bl.a. snitfladepapirer, arbejdsgangsbeskrivelser osv.).

## 5.2

---

---

- I Gentofte Kommune planlægges årlige seminarer med deltagelse af de integrationsfaglige medarbejdere indenfor alle områder. Seminarerne vil både have netværksskabende formål og være et forum, hvor aktørerne kan vurdere behovet for at udvikle det tværfaglige samarbejde.

*"Samarbejdet skal hele tiden vedligeholdes. Der er løbende behov for både at pleje de uformelle og mere personlige netværk, men også kritisk at se på, hvordan vores aftalte samarbejdsformer fungerer i praksis. Hvis vi ikke aftaler tidspunkter, hvor vi mødes for at drøfte vedligeholdelse af samarbejdet, så er jeg bange for, at det stille og roligt udvikler sig ukontrollerbart."*

*Citat: Niels Ravn, Leder af Verdande, Haderslev Kommune*

*"Der ligger et forholdsvis stort arbejde i at vedligeholde det tværfaglige samarbejde — f.eks. at holde retningslinjer osv. ved lige. Hvis først de skriftlige retningslinjer refererer til kontaktpersoner, som ikke mere findes, eller til gammel lovgivning, så sander de til i reolerne og bliver ikke brugt. Derfor skal der også være ressourcer til at vedligeholde samarbejde".*

*Citat: Marianne Gramstrup, afdelingsleder, Ringkøbing-Skjern Kommune*

### 5.2 Brug for mere viden?

Det har ikke været muligt i denne rapport at formidle al den viden og de værktøjer, som er udviklet i "Integration – en fælles indsats". Den største viden ligger ude i kommunerne, hvor vores samarbejdspartnere har et stort og praksisnært kendskab til de tværfaglige integrationsindsatser.

En lang række repræsentanter i samarbejdskommunerne stiller sig til rådighed for interesserede, der ønsker uddybende viden og rådgivning. Nedenfor er kontaktoplysninger på repræsentanterne i kommunerne:

- Ulla Varneskov, integrationskoordinator, Vejle Kommune
- Sri Sundarampillai, leder af integrationsteamet i Vejle Kommune
- Jacob Lundgaard, Assens Kommune
- Ellen-Margrethe Vegeberg, Assens Kommune
- Bajro Terzic, integrationskoordinator, Frederikshavn Kommune
- Bettina Sørensen, integrationskoordinator, Viborg Kommune
- Niels Ravn, leder af Verdande, Haderslev Kommune
- Marianne Baltzer Sørensen, teamleder, Greve Kommune



## 5.2

---

---

- Marianne Gramstrup, leder af integration, Ringkøbing-Skjern Kommune
- Maria Tvarnø, administrationschef, Roskilde Kommune
- Caroline Muxoll, integrationskoordinator, Gentofte Kommune

Styregruppen for projektet er sammensat af personer, som hver repræsenterer stor viden om tværfaglige indsatser rundt om i kommunerne. Følgende medlemmer af styregruppen står også til rådighed for interesserede:

- Sisse Egeberg, koordinator: Integrationsviden - "Viden der virker", Social- og Integrationsministeriet
- Birger Mortensen, chefkonsulent, Kommunernes Landsforening
- Else-Marie Ringgaard, Social- og Integrationsministeriet (Integrationservice)
- Rasmus Nygaard, Arbejdsmarkedstyrelsen

På Integrationsviden – Viden der virker ([www.integrationsviden.dk](http://www.integrationsviden.dk)) er det muligt i 2012 løbende at blive opdateret på ny viden og tværfaglige integrationsindsatser. Interesserede opfordres til løbende at besøge portalen og hente ny viden.

LG Insight viderefører også i årene fremover samarbejdet med en række af samarbejdskommunerne, ligesom vi samarbejder med en række andre kommuner om tværfaglige organiserings- og samarbejdsformer. Aktuelt (marts 2012) samarbejder vi med 16 kommuner. Interesserede er velkomne til at følge vores opgaver på [www.lg-insight.dk](http://www.lg-insight.dk) eller at kontakte os for yderligere information.

---

---

---



---



SOCIAL- OG INTEGRATIONS MINISTERIET

