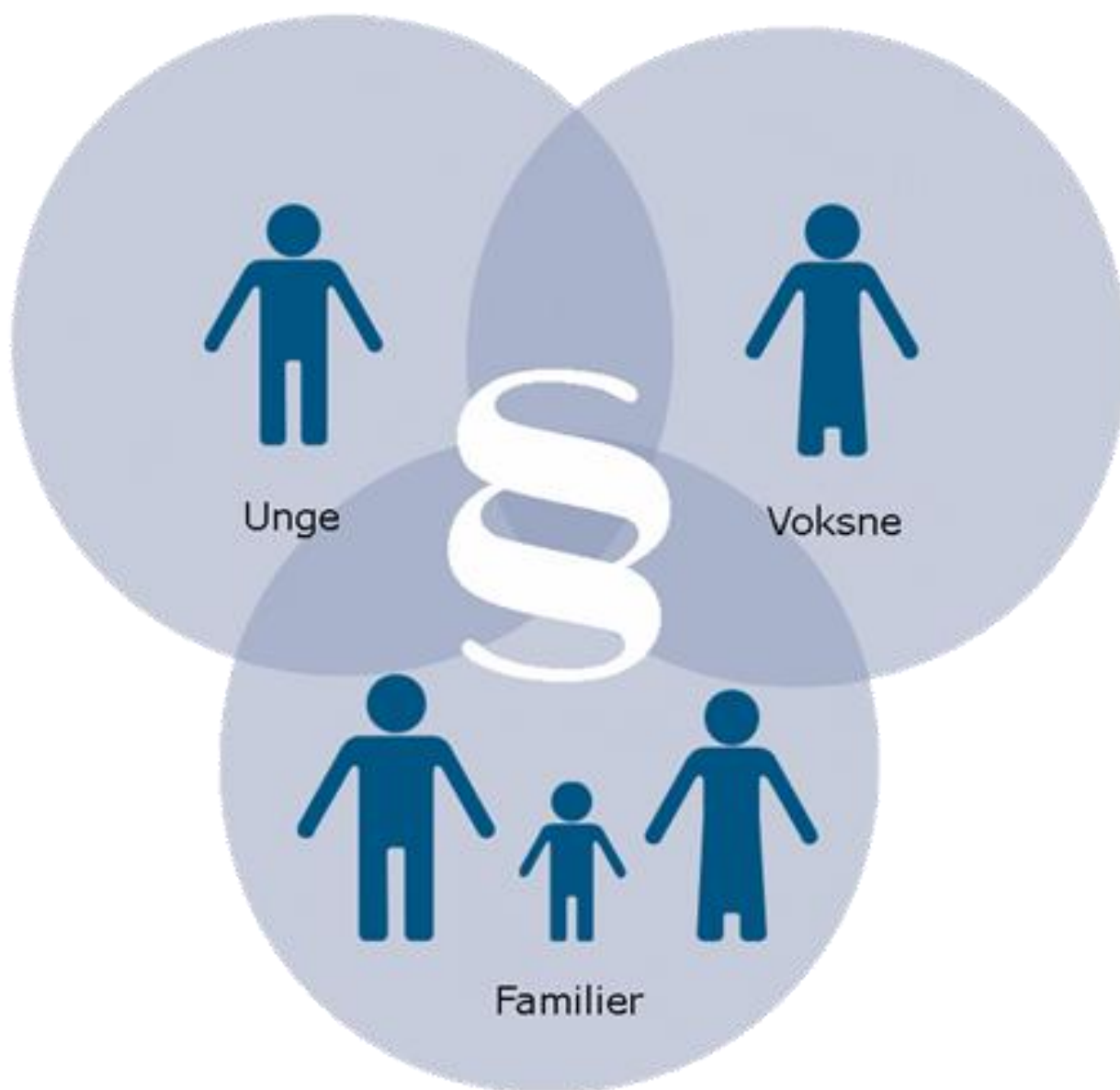


Ansøgning til status som frikommunenetværk;

ÉN PLAN FOR EN SAMMENHÆNGENDE INDSATS SAMMEN MED BORGEREN



Indholdsfortegnelse

Indledning	3
Overordnede mål.....	5
En helhedsorienteret tilgang.....	5
Baggrund.....	6
Erfaringer med helhedsorienterede indsatser.....	6
Kommunenetværket.....	8
Målgrupper	8
Organisering.....	10

INDLEDNING

Allerød, Ballerup, Fredensborg, Frederikssund, Furesø, Gribskov, Halsnæs, Helsingør og Hillerød - kommuner ansøger hermed om status som frikommunenetværk under temaet; ***"Én plan for en sammenhængende indsats sammen med borgeren"***.

Ansøgningen beskriver de overordnede udfordringer i forhold til sektoropdelt lovgivning på velfærdsområderne. Herefter beskrives det overordnede formål med netværkssamarbejdet omkring paragraffritagelser, samt de målgrupper, som kommunerne i netværket inddrager i arbejdet under frikommuneforsøget. Denne ansøgning er en rammeansøgning. Frem til november 2016 vil kommunerne i netværket konkretisere testområder, udviklingsinitiativer og de specifikke lovparagraffer, der søges dispensation fra i de enkelte klyngesamarbejder indenfor netværket. Ligeledes vil selve netværkets organisering og et fælles evalueringsdesign blive kvalificeret yderligere i denne periode.

Borgere med komplekse eller sammensatte problemer kan ikke altid få den hjælp, de har brug for eller krav på fra ét enkelt myndighedsområde. De modtager derfor flere typer af indsatser og ydelser fra forskellige dele af den kommunale organisation. En væsentlig del af forklaringen på denne problemstilling er den sektoropdelte lovgivning, som fokuserer på enkelte aspekter af borgerens samlede liv. Lovgivningen om offentlig støtte til ledige, syge eller socialt udfordrede borgere er højt specialiseret og de enkelte fagområder er typisk reguleret i specialiserede og opdelte regelsæt. Udmøntning af lovgivningen følger ofte fagligt og organisatorisk den lovgivningsmæssige opdeling.

Eksempelvis vil en arbejdsløs kvinde med en sindslidelse og dårlig ryg, der samtidig har svært ved at håndtere sit teenagebarn modtage indsatser, der er hjemlet i Lov om Aktiv Beskæftigelsesindsats, børne- og voksenparagrafferne i Lov om Social Service samt Sundhedsloven. Organisatorisk vil hun modtage støtte fra både jobcenter, det voksenspecialiserede område, sundhedsområdet og familieområdet. Kvinden vil typisk have to-tre skriftlige planer, som definerer hvilke mål, der er med den indsats kommunen yder indenfor de forskellige forvaltningsområder, hun er i berøring med, og som hun skal medvirke til at udfylde.

På baggrund af den sektorspecifikke lovgivning kan kvinden ovenfor opleve, at en afdeling efterspørger eller indhenter oplysninger, som hun allerede har givet til en anden afdeling, men som i dag ikke uden videre kan deles på tværs mellem forvaltninger. Der kan ligeledes blive igangsat parallel-indsatser eller forløb, som ikke er tilstrækkeligt koordineret, eller kan være overlappende, fordi sektorlovgivningen fordrer, at visse aktiviteter skal være foretaget under en specifik forvaltning. Alt dette kan medvirke til at kvinden klientgøres og dermed ikke i tilstrækkelig grad formår at tage ansvar for beslutninger og handlinger i sit eget liv.

For at sikre, at der ydes en mere helhedsorienteret indsats overfor borgeren/familien, arbejder kommunerne i netværket allerede i dag med at tilrettelægge mere sammenhængende forløb for borgerne. Der iværksættes projekter og indsatser, der har til formål at understøtte det tværfaglige arbejde og en helhedsorienteret sagsbehandling. Der har gennem en årrække været iværksat projekter i og mellem flere kommuner, der har til formål at understøtte en koordineret og helhedsorienteret indsats. Dette har løftet kvaliteten i indsatserne og forbedret borgerens engagement i at deltage. Næste

skridt i en koordineret indsats, er derfor tilpasning af det lovgrundlag, som ikke understøtter indsatsen og reelt sætter borgeren i centrum.

Erfaringer i kommunenetværket viser at lovgivningen, visse steder, spænder ben for effektive helhedsorienterede løsninger. De enkelte kommunale fagområder er forpligtet af sektorlovgivningen til at udforme sagsbehandling, handleplaner og indsatser målrettet den enkelte ydelse frem for borgerens samlede behov og livssituation. Lovgivningen på de forskellige fagområder har ofte forskellige formål, og indsatserne spiller ikke nødvendigvis sammen. Eksempelvis modsvares de seneste års reformer på beskæftigelsesområdet ikke af tilsvarende ændringer af serviceloven.

Erfaringerne deles af KL som i forbindelse med Det fælleskommunale styrings- og Effektiviseringsprogram anbefaler en tværgående sammenhæng i ydelser og indsats. Dette understøtter, at der er behov for at de enkelte sektorlovgivningerne koordineres og "taler bedre sammen" med henblik på at sikre et helhedsorienteret samarbejde på tværs af forvaltninger.

Undersøgelser af praksis foretaget indenfor kommunenetværket viser, at borgere med komplekse behov driver en stor del af de samlede kommunale velfærdsudgifter. Mange af disse borgere modtager flere indsatser og ydelser på tværs af centre eller forvaltninger. Det økonomiske potentiale ved at skabe bedre, helhedsorienterede løsninger med udgangspunkt i fritagelse fra specifikke dele af sektorlovgivningen og afprøve alternative styringsredskaber er derfor ganske betragteligt.

Det økonomiske potentiale kan opdeles i tre kategorier;

- Det umiddelbare administrative effektiviseringspotentiale ved at have fokus på borgeren/familiens samlede udfordringer, så parallel-indsatser og dobbeltarbejde undgås
- Potentialet for fremtidige besparelser, når nogle af disse borgere i højere grad bliver i stand til at mestre eget liv – og herved være selvforsørgende og have brug for færre støtteforanstaltninger
- Potentialet i den sociale mobilitet når fremtidige generationer i en socialt belastet familie bliver i stand til fuldt ud at mestre eget liv.

Frikommunenetrækter ønsker derfor friere rammer til at udvikle og afprøve nye helhedsorienterede indsatser og tilgange, der tager udgangspunkt i borgerens eller familiens samlede behov uden en række af de eksisterende lovkrav, og hvor kommunerne herigennem udfordrer egen styring, organisering, faggrænser og forvaltningskultur.

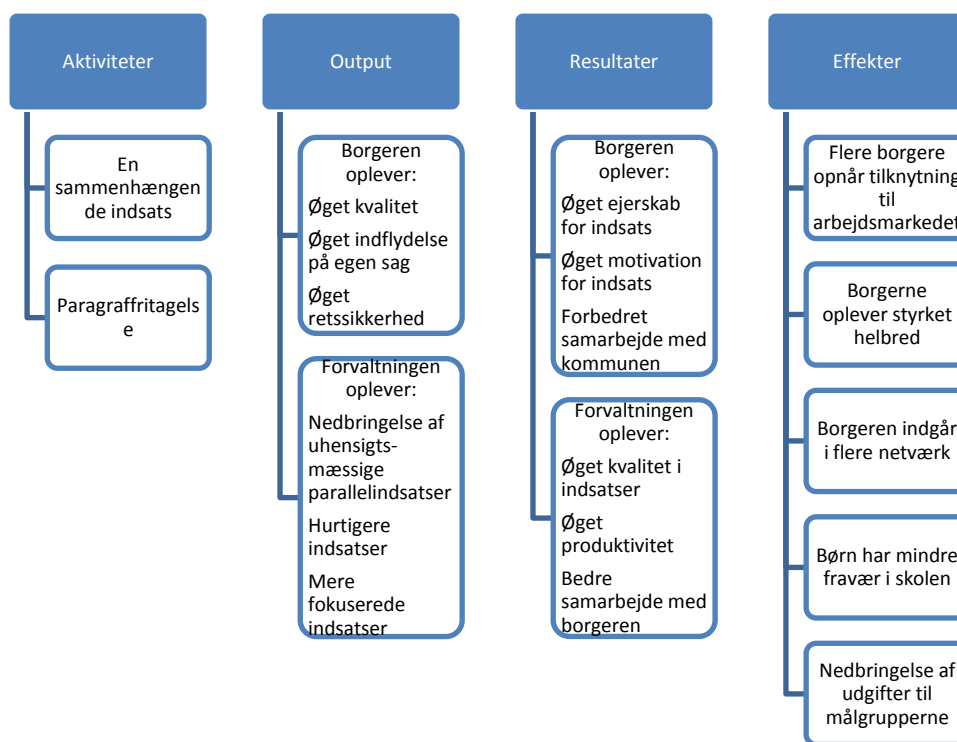
Kommunerne i netværket har både i indsatser og tilgange fokus på borgerens økonomiske og sociale selvstændighed, ligesom der tages udgangspunkt i en empowerment-tilgang, hvor borgeren sammen med kommunen udarbejder mål og træffer beslutninger om borgerens liv.

OVERORDNEDE MÅL

Hensigten med frikommunenetværket er, at der udvikles bedre tværgående velfærdsløsninger, der sikrer mere kvalitet for de udsatte borgere, bedre effekt af indsatserne, og højere effektivitet i kommunerne.

Forsøgenes fælles målsætning er formuleret i nedenstående programteori.

Der måles ved igangsættelse af testforsøg (baseline) og efter implementering. I hvilken grad de forskellige målsætninger vægtes afhænger af det enkelte forsøg og indsatsens karakter. Der vil også være behov for opstilling af supplerende mål relateret til de forskellige grupper af borgere, der arbejdes med på hvert testområde. Frikommunenetværket vil frem mod november 2016 specifikt videreudvikle de konkrete forsøg og baselines.



EN HELHEDSORIENTERET TILGANG

En mere helhedsorienteret tilgang sætter den enkelte borgers samlede behov i centrum frem for den enkelte paragraf eller lovgivningsområde. Det giver kvalitetsgevinster for borgeren, som følge af en mere effektiv indsats. Det kan også have en effektiviserende påvirkning på kommunens ressourceforbrug. En helhedsorienteret tilgang udmøntes i en tvær-organisatorisk og tværfaglig indsats med udgangspunkt i borgerens eller familiens samlede livssituation.

Den helhedsorienterede tilgang er efterhånden blevet en del af lovgivningen på bl.a. social- og beskæftigelsesområdet. Det nærmere indhold af en "helhedsorientering" er imidlertid kun i begrænset omfang specificeret i lovgivningen. Kommunenetværket definerer en helhedsorienteret tilgang som:

- En tilgang der tager udgangspunkt i og er målrettet den enkelte borger og dennes familie og netværk
- En tilgang der efter behov kan trække på viden, kompetencer og tilbud fra en bred kreds af forskellige aktører og lovområder
- En tilgang der involverer og sikrer ejerskab hos den enkelte
- En tilgang hvor man bevæger sig fra opdelt og parallelle indsatser til sammentænkte og kombinerede tiltage og aktiviteter

Frikommunenetværket ønsker at udvikle løsninger, som i høj grad tager udgangspunkt i borgerens behov og sætter borgerens ressourcer i spil. Formålet er at øge borgerens ressourcer, styrke hans eller hendes selvbillende, og opbygge evne til at handle på egne vegne inden for psykologiske, sundhedsmæssige, sociokulturelle, demokratiske og økonomiske områder. Det er også centralt, at forsøgene har fokus på at sætte de relationelle ressourcer rundt om borgeren i spil f.eks. pårørende, netværk, lokalsamfund, organisationer og foreninger.

BAGGRUND

Iblandt netværkskommunerne er der foretaget en række undersøgelser af, hvordan den kommunale praksis opleves af borgerne. Som opmærksomhedspunkt fra disse undersøgelser, kan eksempelvis nævnes, at en ung med en sammensat problemstilling kan komme i berøring med op til 56 forskellige kommunale funktioner. Det skaber forvirring og manglende tillid til at systemet arbejder sammen om at finde de bedste løsninger for – og med den unge.

Netværkskommunerne har endvidere foretaget analyser af omkostninger, hvor data vedrørende samtlige visiterede velfærdsydelser er fordelt på individniveau. Hermed er der opnået kendskab til borgernes samlede kontakter, ydelser og indsatser på tværs af kommunernes centre samt de årlige omkostninger for kommunerne (i 2014). Analyserne viser, at omkostningerne fordeler sig som angivet nedenfor;

1 pct. af borgerne tegner sig for cirka 30 pct. af de samlede omkostninger

5 pct. af borgerne tegner sig for ca. 65 pct. af de samlede omkostninger

10 pct. af borgerne tegner sig for ca. 85 pct. af de samlede omkostninger

En stor del af de ovenfor nævnte borgere modtager mange indsatser og ydelser på tværs af forvaltninger/centre, og analyserne synliggør økonomiske potentialer ved at skabe mere sammenhængende og helhedsorienterede løsninger for de borgere, der har komplekse og sammensatte behov.

ERFARINGER MED HELHEDSORIENTEREDE INDSATSER

Ansøgningen om at blive frikommunenetværk bygger på erfaringer med konkrete tiltag blandt de deltagende kommuner. Indenfor den nuværende lovgivnings vilkår, er der eksempelvis arbejdet med

at sikre én sammenhængende plan for unge i en udsat position og for familier med komplekse problemer, der har langvarigt behov for mangeartede indsatser og støtte.

Erfaringer med én samlet plan går igen hos flere af netværkets kommuner på unge-området. Eksempelvis er der blevet gennemført organisationsændringer med det formål at sikre optimale muligheder for at lave en samlet handlingsplan for den enkelte unge. Heri indgår, at administration af relevante ydelser i Lov om aktiv beskæftigelsespolitik og i serviceloven integreres. Dette indebærer f.eks. etablering af makkerskaber med delt sagsstamme og masterclasses. Herigennem efteruddannes sagsbehandlere i forvaltningen i flere nærtbeslægtede regelsæt og besøger relevante tilbud, ligesom kendskabet til samarbejdspartnere inden for f.eks. kriminalforsorgen udbygges. I disse tiltag indgår også større grad af inddragelse af de unge.

Inddragelsen af den unge er også et væsentligt omdrejningspunkt i andre af de erfaringer, som ligger til grund for ansøgningen. Med afsæt i analysen af otte konkrete unge-forløb, er der arbejdet med at tilpasse og udvikle Socialstyrelsens samarbejdsmodel "Vejen til uddannelse og beskæftigelse", som er udviklet til at støtte anbragte og tidligere anbragte unge i at få uddannelse og beskæftigelse.

Formålet med samarbejdsmodellen er, at der ud fra et helhedsperspektiv udarbejdes én individuel, koordineret plan for, hvordan den enkelte unge kan fastholdes i uddannelse og beskæftigelse, og at der i den arbejdes efter fælles mål på tværs af forvaltninger og afdelinger.

For familier med komplekse problemer er der opnået konkrete erfaringer med at etablere en enhed, som både organisatorisk og i praksis agerer på tværs af kommunen. En familiekoordinator knyttes til hver enkelt af de udsatte familier og der udarbejdes én samlet plan for familien. Familiekoordinatoren har en tæt kontakt til familien og der arbejdes på at mobilisere familiens ressourcer og få familien til at forpligtige sig på fælles mål. Arbejdet handler i høj grad om at kortlægge og koordinere, hvad der allerede er i gang af indsatser. Relationsopbygning til familien er helt centralt, da mange af de deltagende borgere typisk gennem flere år har opbygget en kritisk holdning til "systemet" og dermed ikke ser kommunen som en medspiller.

De foreløbige resultater er lovende. Børnene udviser bedre trivsel, og forældrene er i højere grad end ellers i gang med uddannelse og forskellige former for støttet beskæftigelse.

De foreløbige erfaringer med ovenstående tiltag viser, at helhedstænkning med udgangspunkt i den enkelte borger og/eller familien og dens ressourcer giver pote. Helhedstænkningen indebærer, at alle planer og indsatser samles i én plan. I planen fremgår det, hvad der bliver iværksat, hvem der udfører det, og hvornår det sker. Det giver eksempelvis jobcenteret et meget bedre grundlag for at vurdere, hvordan jobrettede indsatser skal tilpasses andre indsatser over for de(n) pågældende. I dag skal der dog, synkront med den overordnede plan, stadig udarbejdes en række lovpligtige sektorhandleplaner og undersøgelser, som kræver tid og ressourcer.

KOMMUNENETVÆRKET

De deltagende kommuner ønsker at etablere et tæt og forpligtende samarbejde. Netværket skal styrke og understøtte arbejdet med at skabe helhedsorienterede borgerforløb. Formålet med netværket er:

- at udvikle og afprøve nye metoder, indsatser og værktøjer
- at kvalificere de igangsatte forsøg
- at udnytte og udveksle viden og erfaringer på tværs
- at opbygge evidens

Netværket arbejder med et overordnet evalueringsdesign på tværs af de tre målgrupper, som beskrives i næste afsnit. Netværket ønsker at arbejde med koordinering af evaluerings- og målingsdesign med henblik på at opnå bedst mulige erfaringer, som kan rapporteres til ministeriet og øvrige interesserede. Det er i den sammenhæng også en væsentlig ambition for netværket at samarbejde og videndele med andre relevante aktører herunder kommuner, der indgår i lignende frikommuneforsøg og indsatser.

De deltagende kommuner anmoder om dispensation til at udvide frikommunenetværket så det består af ni kommuner. Baggrunden herfor er et ønske om at etablere tæt samarbejde om realiseringen af den fælles ambition; at skabe mere effektive og sammenhængende forløb for borgerne. Kommunernes tætte geografiske placering muliggør et effektivt samarbejde.

Samtidig er den geografiske tæthed også væsentlig i et regionalt perspektiv idet netværket ønsker at øge produktiviteten og dermed også høste effektiviseringspotentialer ved den helhedsorienterede indsats. Data fra KL viser, at netop Region Hovedstaden i forhold til resten af landet oplever en større udgiftsstigning sammenlignet med resten af landet. Samtidig påpeger KL, at der ikke umiddelbart er noget, der tyder på, at de højere udgifter kan forklares med socio-økonomi.

MÅLGRUPPER

Frikommunenetværket vil beskæftige sig med tre målgrupper; 1) unge, 2) familier og 3) voksne.



Fælles for borgere i målgrupperne er, at de har komplekse sager, som involverer flere myndhedsområder og forskellig sektorlovgivning. Det efterlader borgerne med udfordringer i forhold til at kunne agere i det kommunale system. Nedenfor er målgrupperne beskrevet gennem tre cases. Disse er eksempler på borgere og familier, der kan blive udsat for parallel-indsatser eller forløb, som ikke er tilstrækkeligt koordineret, fordi de bunder i forskellig specifik og kompleks sektorlovgivning.

Målgruppe 1: Unge

Pernille er en kvinde på 21 år, der er diagnosticeret med borderline. Pernille er visiteret til ressourceforløb og er pt. i behandling på Psykiatrisk Center i Region H. Hun har mange konflikter med familien og øvrige omgivelser og er bevilliget mentorstøtte 3 timer ugentligt. Pernille har i perioder haft et misbrug og er tilknyttet Social Indsats i forbindelse med opfølgning på den behandling. Hun er droppet ud af en ungdomsuddannelse, men ønsker at genoptage denne. Der er kontakt til Ungdommens Uddannelsesvejledning for dialog om uddannelsesmuligheder.

Pernilles sag er omfattet af følgende sektorlovgivninger:

- Lov om en aktiv beskæftigelsesindsats
- Lov om en aktiv socialpolitik
- Serviceloven
- Sundhedsloven
- Lov om vejledning om uddannelse og erhverv

Målgruppe 2: Familier

Trine Hansen er 41 år. Hun er mor til Martin og Mie og er på kontanthjælp. Trine har et stort medicinforbrug pga. smerter og depression og er ustabil i aftaler med kommunen og sundhedsvæsenet. Hendes yngste barn Mie har et stort skolefravær, og det ældste barn, Martin tager ikke sin ADHD-medicin korrekt. Generelt har familien mangel på struktur og overskud i hjemmet og oplever social isolation.

Trine og hendes familie er i kontakt med Jobcentret, Familierådgivningen og afdelingen for borgere med nedsat funktionsevne, skole, skolepsykolog og SFO. Derudover har familien kontakt til en række ikke-kommunale instanser så som egen læge, smerteklinik, ADHD ambulatorium og distriktspsykiatri.

Familien Hansens sager er omfattet af følgende sektorlovgivninger:

- Folkeskoleloven
- Serviceloven
- Lov om aktiv beskæftigelsesindsats
- Lov om en aktiv socialpolitik
- Sundhedsloven

Målgruppe 3: Voksne

Jakob er 34 år og har fået et "piskesmæld" i forbindelse med en trafikulykke. Han lider af kroniske smerter og er meget smerteplaget i hverdagen. De kroniske smerter kommer til udtryk ved, at han

ikke selv kan varetage egen personlig pleje og har behov for hjælp til sine daglige gøremål (madlavning, rengøring mm).

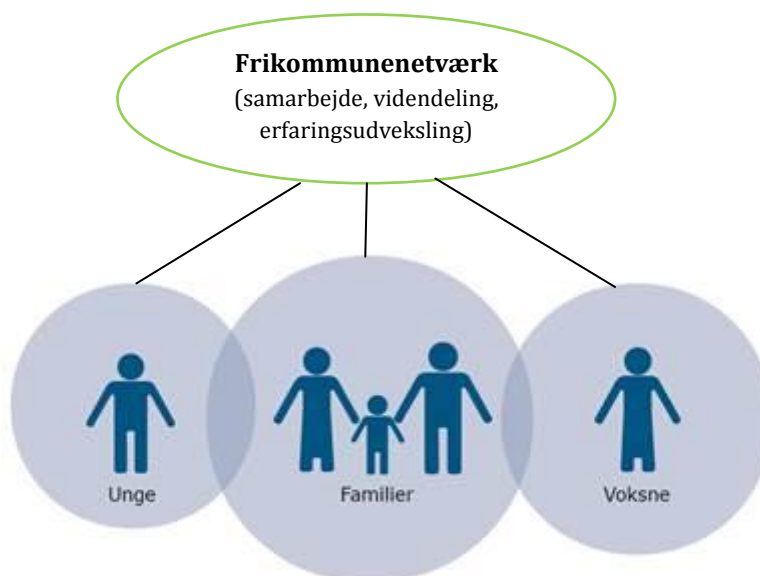
Jakob praktiserende læge vurderer, at Jakob har en erhvervsevne, hvorfor han er visiteret til et ressourceforløb. Jakob er henvist til smerteklinik, men han ønsker kun at deltage i aktiviteterne i forhold til smertehåndtering. Således er han ikke motiveret for at deltage i nogen form for terapi eller psykiatrisk/psykologisk behandling.

Jakobs sag er omfattet af følgende sektorlovgivninger

- Lov om en aktiv beskæftigelsesindsats
- Lov om en aktiv socialpolitik
- Sundhedsloven

Hver målgruppe danner udgangspunkt for et testområde, hvor kommunerne i netværket arbejder med konkrete forsøg, som afprøves på målgrupperne. Kommunerne i netværket vælger selv, hvilke områder, de vil arbejde med og kan over forsøgsperioden arbejde med flere testområder. Der vil således i netværket være mindre klynger af kommuner, der arbejder med forskellige testområder.

Da frikommunenetværket skal afprøve flere forsøg, vil der, for at understøtte effektiviteten i samarbejdet, blive etableret underliggende klyngerfællesskaber omkring – og på tværs af målgrupper. Den enkelte deltagende kommune vil være en del af en eller flere klynger afhængigt af, hvilke forsøg kommunen indgår i. Klyngerne vil blive etableret forud for den første ansøgningsrunde for konkrete forsøg med frist 1. november 2016.



ORGANISERING

For at få optimalt udbytte af frikommunenetværket, i forhold til videndeling og erfaringsudveksling, etableres en fælles tovholderfunktion på tværs af de ni deltagende kommuner. Tovholderfunktionen sikrer den nødvendige koordination mellem kommunerne i netværket og vil fungere som ministeriets kontakt til frikommunenetværket.

I hver kommune udpeges en lokal koordinator, som har kontakten til den tværgående tovholderfunktion og som sikrer smidighed og sammenhæng med klynger og netværk i gennemførelsen af og opfølgningen på testforsøg og samarbejdet – herunder forpligtelser i forhold til netværket.

Der afholdes kvartalsvise møder i netværket på chefniveau, hvor hver kommune rapporterer om fremdrift i projekterne, udfordringer og foreløbige erfaringer. Den overordnede fremdrift i frikommune forsøget sikres via halvårlige møder mellem de ansvarlige direktører i netværkskommunerne.

Kommunernes erfaringer med tilrettelæggelse af indsats, organisering, effekt mv. deles i netværket via workshops, hvor kommunerne på skift inviterer til undervisning om deres konkrete projekt, ligesom sagsbehandlere og konsulenter kan udlånes til kortere 'praktikforløb' i andre kommuner i netværket og dermed indhente inspiration fra beslægtede forsøg.

Med venlig hilsen:

	Allerød Kommune	Borgmester Jørgen Johansen	
		Referencedirektør Morten Bøgelund Andersen	
	Ballerup Kommune	Borgmester Jesper Würtzen	
		Referencedirektør Mette Vaaben Mortensen	
	Fredensborg Kommune	Borgmester Thomas Lykke Pedersen	
		Referencedirektør Lina Thieden	
	Frederikssund Kommune	Borgmester John Schmidt Andersen	
		Referencedirektør Helle Hagemann Olsen	
	Furesø Kommune	Borgmester Ole Bondo Christensen	
		Referencedirektør Niels Milo Poulsen	
	Gribskov Kommune	Borgmester Kim Valentin	
		Referencedirektør Mette Bierbaum	
	Halsnæs Kommune	Borgmester Steen Hasselriis	
		Referencedirektør Lisbeth Rindom	
	Helsingør Kommune	Borgmester Benedikte Kiær	
		Referencedirektør Stella Hansen	
	Hillerød Kommune	Borgmester Dorte Melgaard	
		Referencedirektør Vibeke Abel	