



**Herning**  
Kommune

DET SPECIALISEREDE SOCIALOMRÅDE

STRUKTURANALYSE 2012 - 2013

DELRAPPORT 2

**BORGERFOKUS**



## Indholdsfortegnelse

1. Indledning .....	3
2. Borgerspективet.....	3
3. Sagsbehandlingsperspektivet.....	5
4. Fælles mål, kultur og læring.....	6
4.1 Fælles mål - kultur.....	7
4.2 Arbejdsmiljø.....	8
4.3 Læring .....	8
4.4 Ledelse og styring .....	8
4.5 IT og digitalisering .....	9
4.6 Organisering.....	9
4.7 Økonomi.....	9
5. Projektorganisering .....	10
5.1 Projektorganisation.....	11
5.2 Proces- og handleplan .....	12

10. april 2013

## 1. Indledning

Borgerfokus handler om at skærpe ledere og medarbejderes fokus på borgerens møde med kommunen. Det handler på den ene side om god service og korrekt behandling, og på den anden side om at møde borgeren med forventninger og krav om, at borgeren selv skal være aktiv i løsningen af det problem, borgeren henvender sig for at få hjælp til.

Det specialiserede socialområde er organiseret i en række forskellige afdelinger med hvert sit speciale. Det er grundlæggende fornuftigt, og specialiseringen er nødvendig for at sikre borgeren en fagligt kvalificeret og specialiseret betjening. Men i en række situationer tilgodeser vores organisering ikke de mange og ofte sammensatte behov, borgeren har. Der forekommer, at vores organisering er fragmenteret og specialiseret i en grad, så det går ud over sammenhæng og helhed i opgaveløsningen. Det bliver særligt tydeligt i overgangen mellem afdelingerne og forvaltningerne.

Analysearbejdet har medført mange drøftelser af organisatoriske løsninger på disse problemstillinger. Der har været forslag om etablering af en "Ungeforvaltning" som svar på de problemer der kan opstå ved overgivelse af en sag fra ung til voksen. Som indgangen til eller overgangen mellem forvaltningernes og decentrale tilbud har muligheden for etablering af matchteam også været vurderet. De er begge opgivet. Dels fordi en ændret organisering blot vil medføre nye snitflader, eller det vil betyde et ekstra administrativt led, og dels fordi organisering ikke kan løse de problemer, der er i snitfladen mellem administrative afdelinger og niveauer. Der har været en stigende erkendelse af, at organisering ikke kan løse de problemstillinger, der har vist sig i tilknytning til betjening af borgere, men at der i stedet skal arbejdes med fælles mål, kultur og læring i organisationen.

På den baggrund besluttede direktionen i januar:

- At borgerfokus i sig selv er så omfattende, at det skal beskrives og kvalificeres som et selvstændigt projekt.
- At implementeringen af initiativerne ikke skal afvente de organisatoriske beslutninger, der skal træffes politisk i tilknytning til strukturanalysen, men at arbejdet skal igangsættes snarest muligt.
- At projektet organisatorisk forankres i Børn og Unge og Social, Sundhed og Beskæftigelse. Men projektet kræver en indsats på tværs af alle forvaltninger, og skal derfor være en del af direktionens organisationstjek.

## 2. Borgerperspektivet

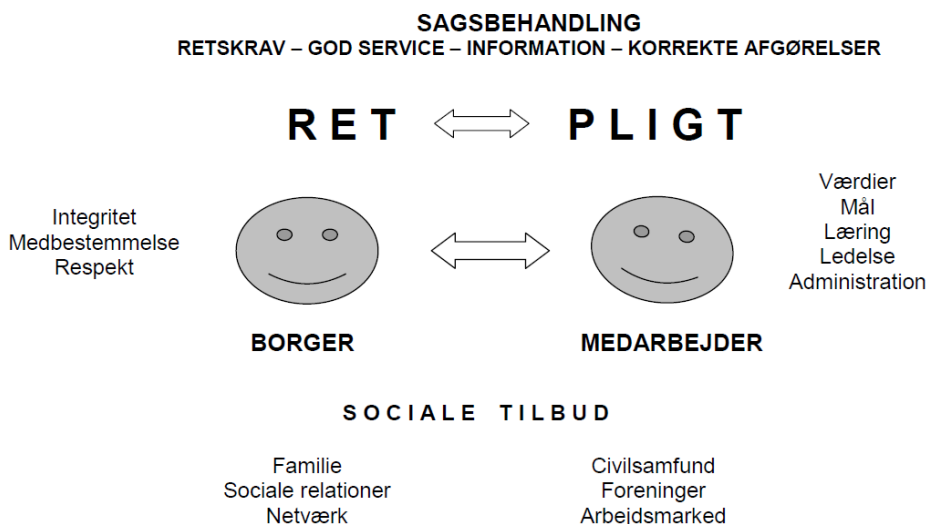
Det specialiserede socialområde arbejder for og med de borgere, som har færrest personlige ressourcer og muligheder. De har et mere vidtgående krav på beskyttelse og håndhævelse af retskrav fra det offentlige side end mange andre grupper i vores samfund. Omvendt respekteres disse borgere ikke, med mindre de mødes med samme forventninger som andre.

Alle medarbejdere vil grundlæggende give borgerne den bedst mulige service, men der er i organiseringen af opgaverne indbyggede "systemfejl", hvor et fragmenteret og specialiseret system i visse situationer ikke giver borgerne den fornødne sammenhæng i sagsbehandlingen. En styrkelse af borgerfokus har således udviklet sig fra et opmærksomhedspunkt i strukturanalysen til et helt centralt hovedfokusområde.

En af de særlige problemstillinger er overgangen ved det 18. år, hvor den unge overgår fra børn- og ungeparagraffer og til voksenparagraffer, og dermed fra et forvaltningsområde til et andet. Samtidig bliver den unge i juridisk forstand en selvstændig person, og forældrene reduceres til "bipersoner", som ikke længere inddrages. Typisk opleves overgangen som en serviceforringelse, idet børn- og ungeparagraffer i høj grad tager udgangspunkt i egenomsorg eller offentlig omsorg for barnet/familien, mens det i voksenparagrafferne i højere grad handler om selvforsørgelse eller offentlig forsørgelse. Herning Kommune har gennemført undersøgelser, som viser, at den oplevede serviceforringelse bl.a. kan afbødes ved et koordineret forløb, hvor borgeren oplever sig inddraget, og oplever systemet som gennemskueligt. Borgerfokus-projektet taler således direkte ind i den særlige problemstilling, der kan knytte sig til overgangen ved det 18. år.

Borgerfokus skal styrkes ved at bygge oven på den positive medarbejderkultur, som grundlæggende vil sikre borgerne det bedste. Borgerfokus skal både forholde sig til rettighedssiden og pligtsiden. Det illustreres i nedenstående figur:

**Figur 1. Rettigheds- og pligtsiden i borgerfokus**



Borgeren har et retskrav på en given ydelse, som skal indfries. Forventningen om, og krav på god service og korrekte afgørelser, skal imødekommes. Forholdet til borgeren udgøres dog af mere end "kunderelationen", hvor den kommunale medarbejder skal stille en ydelse til rådighed overfor borgeren. Der er således tale om en gensidig forpligtende relation, hvor udgangspunktet er, at borgeren har krav på en ydelse fra kommunen i det omfang, borgeren er ude af stand til at klare sig selv. Pligten begrænser sig ikke til at sørge for sig selv, men også at bidrage til samfundet. Det betyder, at der skal ydes en god service, men også at der skal skabes en relation, hvor medarbejderen møder borgeren med forventning og er katalysator for, at borgeren udvikler og aktiverer egne ressourcer. På den måde kan borgeren inddrages, så det giver medbestemmelse, og der vises respekt for borgerens personlige integritet. Medarbejderrollen er på den ene side at være lydhør overfor borgeren og yde god service af høj faglig kvalitet, men på den anden side at stille de krav til borgeren, som sætter borgeren i stand til selv at bringe sig ud af en fastlåst situation.

Kommunen skal have fokus på borgeren som individ. Borgeren skal betragtes i den samfundsmæssige sammenhæng og den sociale relation, borgeren indgår i. Det betyder på den ene side, at der skal ske en aktiv inddragelse af civilsamfundet omkring løsning af centrale velfærdsopgaver, fx gennem frivillighed. På den anden side betyder det inddragelse af de sociale og familiemæssige relationer, borgeren indgår i, hvilket bl.a. betyder understøttelse af de ressourcer, borgeren har i pårørende- og i eget netværk. Endelig fremgår det af figur 1, at forudsætningen for et styrket borgerfokus, er at medarbejderen oplever at være en del af et politisk og administrativt system, som spiller sammen. Dette er præget af tydelige og fælles mål, en lærende organisation, som udvikler medarbejderen, tydelig ledelse og et administrativt "apparat", som understøtter arbejdet.

### 3. Sagsbehandlingsperspektivet

Set ud fra et sagsbehandlings-, men også et service- og effektiviseringsperspektiv, handler skærpet borgerfokus om at optimere hver enkelt af disse delprocesser og sikre flow og overgangen mellem faserne mellem de forskellige tilbud og ved overgangen fra barn til voksen. Nedenstående figur viser de typiske faser, en borger gennemløber, når der er kontakt til "systemet", oprettelse af en sag og iværksættelse af sagsbehandling.

**Figur 2. Faser i sagsbehandlingen**



En sag i kommunen starter i realiteten lang tid før, den bliver registreret som en sag, før borgeren bliver "klient". Det er ud fra borgerperspektivet af afgørende betydning for den enkelte borgers integritet og selvbestemmelse, at de mestrer eget liv, så vidt det overhovedet er muligt. Kommunen kan gennem sundhedsfremme og forebyggelse understøtte den enkelte borger, og her på et tidligt tidspunkt inddrage de kommunale tilbud, der er tættest på borgeren. Her tænkes særligt på foreninger og civilsamfundet, som er det "beredskab", der kan hindre, at borgeren bliver en del af et kommunalt behandlesystem. Men det forudsætter, at nuværende indsats og tilbud tænkes ind i ny sammenhæng.

I det øjeblik borgeren møder kommunen, skal der sikres et højt informationsniveau. I det omfang borgeren kan betjene sig selv, skal dette understøttes gennem digitalisering og en klar kanalstrategi.

Når borgeren er i systemet og omfattet af sagsbehandling, skal der sikres et hurtigt gennemløb og opstilles klare milepæle for de enkelte faser i forløbet. Som aktiv deltager i sagsforløbet foretager borgeren ideelt set selv indgangsregistreringen digitalt. En grundig indgangsregistrering er central for at kunne følge sagen og måle effekten af den indsats, der foretages i forløbet og for det endelige resultat af indsatsen. Der skal således sikres åbenhed og indsigt i borgerens sag i hele sagsforløbet. Udgangspunktet bliver åbne journaler. Det kræver mål og standarder og sikker guidning.

En grundig afdækning af borgerens behov, funktionsevne og egne muligheder er en afgørende forudsætning for, hvilken løsning der skal findes på et givent problem, hvilke tilbud og metodiske tilgange der skal vælges. Valget af tilbud skal baseres på evidens, og hvad der er belæg for virker i en given situation og hvor intensiv, omfattende og langvarig indsatsen skal være.

Ovennævnte er en kortfattet og forsimplet gennemgang af en række meget komplekse problemstillinger. Hver enkelt fase i forløbet læner sig op af en række forvaltningsretlige krav og stærke faglige traditioner, som ikke blot kan ændres ved politisk beslutning og ledelse. Det handler om fornyelse af en stærk tradition og overvejende positiv kultur. Kultur; værdier, normer og holdninger er som bekendt stærkere end både organisering, ledelse og styring.

#### **4. Fælles mål, kultur og læring**

Et skærpet borgerfokus handler om at arbejde med fælles mål, kultur og læring i organisationen. Disse elementer indgår sammen med ledelse, organisering, økonomi og IT som de centrale, men ikke nødvendigvis eneste elementer, der skal arbejdes med ved optimering af den meget lange række af delprocesser, som indgår i et almindeligt sagsforløb. Herunder formuleres overordnede anbefalinger til projektets indhold.

## 4.1 Fælles mål - kultur

Der skal opstilles fælles tværgående mål for den kommunale indsats i forhold til borgere med særlige behov. Det skal ske på tværs af fagudvalg, på tværs af den administrative organisering og i forholdet mellem centrale og decentrale tilbud.

Det kan eksempelvis være i forhold til:

- Forebyggelse og tidlig indsats
- Inddragelse af borger og pårørende
- Koordinering af frivillighed
- Recovery/rehabiliteringsstrategier
- Princippet om laveste effektive omsorgsniveau (LEON-princippet)
- Helhed og sammenhæng i tilbud
- Smidige overgange.

Der skal opstilles tydelige servicemål, herunder særligt i relation til de sagstyper, der går på tværs af organisationen.

Der skal med afsæt i målene udarbejdes et værdigrundlag og udvikles fælles tværgående normer for kollegialt samarbejde og god borgerservice, herunder:

- tidsfrister, tilgængelighed, effektivitet, sagsflow, helhedssyn m.v.

Det foreslås konkret, at arbejdet tager afsæt i "kodeks for god sagsbehandling".

Det er besluttet at nedsætte en arbejdsgruppe med deltagelse af to sagsbehandlere/socialrådgivere/visitatorer fra henholdsvis Børn og Unge, Beskæftigelsesafdelingen, Handicap og Psykiatri og Sundhed og Ældre. Arbejdsgruppen skal udarbejde forslag til "Kodeks for god sagsbehandling"

Kodeks for god sagsbehandling skal fastlægges ud fra følgende perspektiver:

- Brugerens perspektiv ved mødet med kommunens forskellige afdelinger.
- Borgere og samarbejdspartners perspektiv, i forståelse af opgavefordelingen mellem afdelinger.
- Et fagligt perspektiv, som skal sikre en korrekt helhedsorienteret sagsbehandling, så vidt muligt ved første behandling af en sag.
- Et kollegialt perspektiv ved overgivelse af sager mellem afdelingerne.
- Et arbejdsmiljøperspektiv, som skal sikre minimering af stress og frustration i mødet med klienten og samarbejdet mellem kollegaer.

Der skal i kodekset med andre ord tages højde for en række elementer omkring god service, tidsfrister, tilgængelighed, effektivt sagsflow, helhedssyn m.v.

Kodekset skal gerne rummes i nogle få udsagn, der kan fungere som en tydelig rettesnor for alle i vores omgang med borgerne, klienterne og kollegaerne. Gruppen tilrettelægger selv sit arbejde, form og indhold på møderne. Gruppen kan inddrage andre dialogparter, hvor det skønnes formålstjenligt. Når gruppen er nået frem til et resultat, skal den daglige ledelse inddrages, inden det endelige forslag til kodeks afleveres til drøftelse i de respektive afdelingers MED-udvalg.

## **4.2 Arbejds miljø**

Et andet centralt element i processen er sikring af trivsel og et godt arbejdsmiljø. Det er medarbejderne, der skal rumme de mange konflikter, der opstår i kølvandet på uklarhed i organisering, arbejdsfordeling, manglende procedurer m.v. Det er ledelsen, der har ansvaret for at tilrettelægge arbejdet, så medarbejderne ikke efterlades med konflikter i forhold til borgeren og i forhold til kollegaer, som de ingen reel indflydelse har på.

## **4.3 Læring**

Der skal som udgangspunkt i den fælles vision udvikles en bevidst læringsstrategi for hele organisationen. De eksisterende rutiner, arbejdsmåder og procedurer skal optimeres og videreudvikles. Der skal udvikles en fælles forståelse for de helheder og sammenhænge, der er i organisationen og de sammenhænge, vi indgår i med omgivelserne. Her indgår professionalisering af uddannelse, oplæring og træning, herunder transformationen af tavs til eksplicit viden, som et centralt element og forudsætning for gennemførelse af projektet.

Der skal etableres og formaliseres netværk for vidensdeling. Der skal overvejes etablering af selvstyrende teams og evt. rotation mellem opgaver.

Med udgangspunkt i "Den lærende organisation" kan det overvejes at udpege og uddanne nøglepersoner som forandringsagenter.

## **4.4 Ledelse og styring**

Samlet set fremstår organisationen som fragmenteret. Der skal rettes fokus mod bl.a.:

- Arbejdsdeling
- Rolleklarhed
- Beslutningskompetence
- Regelstyring og standardisering af procedurer og arbejdsrutiner
- Klare mål og resultatkrav i borgerbetjening og sagsbehandling
- Værdibaseret ledelse
- Ledelsestilsyn.



Der er mange tilgange til sådan et organisationstjek, men det er væsentligt, at processen er værdibåret og inddrager medarbejdere og ledere på alle niveauer. Der kan hentes inspiration fra lean-tankegangen med værdistrøms-analyse og sagsgangsanalyse, som indeholder mange af ovennævnte elementer. Der har også i flere afdelinger været gode erfaringer med borgerrejser, hvor medarbejdere inddrager borgeren, sætter sig i dennes sted og foretager en selvkritisk vurdering af egen praksis. Uanset tilgangen skal processen være båret af tydelighed i ledelse, værdier og krav, som skal understøtte et godt arbejdsmiljø.

#### **4.5 IT og digitalisering**

Borgerne og eksterne samarbejdsparter har én indgang til kommunen gennem [www.herning.dk](http://www.herning.dk). Her skal borgeren have adgang til alle relevante informationer i en ensartet og standardiseret form. En naturlig del af digitaliseringen er at øge mulighederne for tilgængelighed, selvbetjening, dialog, tidsbestilling m.v.

Der skal som ovenfor nævnt i udgangspunktet gives mulighed for løbende indsigt i behandlingen af egen sag gennem nem-id. Der vil foruden tekniske udfordringer være juridiske og tavshedspligtsbegrænsninger i sådan en mulighed.

Interne samarbejdsparter skal gennem intranettet have udvidet adgang til information, kommunikation og vidensdeling. Der skal opbygges et ledelsesinformationssystem, som muliggør benchmark.

Alle sagsbehandlingsrutiner skal IT-understøttes gennem fagsystemer, som muliggør informationsudveksling.

#### **4.6 Organisering**

Der kan i forløbet vise sig behov for ændring i organisationen. Samarbejdsrelationen vil i udgangspunktet styrkes, hvis man enten er en del af samme organisation under fælles ledelse, eller blot er daglige kollegaer i et kontorfællesskab. Men ved et styrket borgerfokus er det ikke organisationsændringer, der er centralt, kun i det omfang det er nødvendigt for at understøtte de mål, der opstilles.

#### **4.7 Økonomi**

Budgettildelingen, herunder sammenhæng mellem opgaveansvar og budgetansvar, skal understøtte den service, vi ønsker at give borgerne. Vi skal med andre ord undgå kassetænkning. Det er beskrevet nærmere i Hovedrapporten og Delrapport 3.

## 5. Projektorganisering

Beskrivelsen af indsatsområderne er lagt fra udtømmende, men det handler om at sætte processen i gang og sikre høj grad af medarbejderinddragelse omkring procesoptimeringen.

Der er en række centrale forudsætninger, der skal være til stede for at gennemføre et vellykket organisationsudviklingsprojekt, herunder bl.a.:

- Centrale aktører skal opleve en "brændende platform" – nødvendigheden for forandring
- Ledelsen skal give støtte til forandringen med en relativ klar vision
- Der skal være en tydelig og stærk koalition bag forandringen, særligt de som berøres direkte
- Bred deltagelse af ledere og medarbejdere og forandringen skal kommunikeres bredt i organisationen
- Der kan med fordel startes i det små og gennemføres gradvis inkrementelle forandringer
- Der skal være åbenhed om metoder og teknikker
- Det skal understreges, at forandringerne ikke er væsentligt forskellige fra situationen i dag. Vi laver ingen revolution, men justeringer og optimeringer
- Der kan inddrages konsulenter, men de skal ikke have bestemmende indflydelse, kun bruges som procesfacilitatorer
- Der skal være tid til proces.

Strukturanalysen viser, at disse parametre i større eller mindre omfang er opfyldt. Det er i enhver organisationsudvikling væsentligt at holde momentum. Vi har i øjeblikket en situation, hvor organisationen vurderes at være åben overfor et stærkere fokus på optimering af vores borgerfokus.

Projektet er imidlertid både for stor og for skæv i forhold til formålet med strukturanalysen på det specialiserede socialområde. Udfordringerne med en koordineret indsats på det specialiserede socialområde er særligt store, men det er en generel udfordring at sikre en sammenhængende borgerbetjening. Implementeringen af de nødvendige borgerrettede initiativer skal ikke afvente de organisatoriske beslutninger, der skal træffes politisk i tilknytning til strukturanalysen. Det var på den baggrund, Direktionen i januar besluttede at igangsætte borgerfokus som et selvstændigt projekt.

Projektet skal organisatorisk forankres i Børn og Unge og Social, Sundhed og Beskæftigelse, idet det er her "kunderne" er. Men det er et projekt, som går på tværs af Herning Kommunes samlede administration, og derfor kræves der også involvering, særligt fra Økonomi, Personale og Borger-service.

Det er nødvendigt at danne en projektorganisation, hvor medarbejdere dedikeres til opgaven helt eller delvist. Der skal ansættes en projektleder, som kan drive processen. Vi råder i Herning Kommune over de nødvendige kompetencer, ganske vidst spredt i organisationen, men det kan være nødvendigt at tilkøbe konsulentbistand til at løse delopgaver og processer.

## 5.1 Projektorganisation

Der opbygges en projektorganisation med en styregruppe, en projektgruppe og en referencegruppe.

**Styregruppen** sammensættes af følgende personer:

Styregruppens opgave er dels at sikre projektet og dens resultater organisatorisk legitimitet, dels at sikre politisk forankring i de relevante politiske udvalg.

- Handicap- og Psykiatrichefen i Social, Sundhed og Beskæftigelse (Formand)
- Projektleder
- Centerchef for Børn og Forebyggelse i Børn og Unge
- Beskæftigelseschefen
- IT-chefen
- HR-chefen

Ad-hoc-tilknytning:

- Centerchef for Børn og Læring
- Sundheds- og Ældrechef

Styregruppen udarbejder indstilling overfor Direktion og de politiske udvalg.

**Projektgruppen** sammensættes af følgende personer:

- Projektleder (Formand)
- Planlægnings- og projektmedarbejdere fra
  - Børn og Unge
  - Social, Sundhed og Beskæftigelse
  - Økonomi, Personale og Borgerservice

Projektgruppen står for projektplanlægning og -styring, gennemførelse af projektet og udarbejder konklusioner og anbefalinger overfor styregruppen. Projektgruppen skal løbende formidle resultaterne og sørge for udarbejdelse af en implementeringsplan.

Projektgruppen skal sikre, at der sker inddragelse af relevante afdelingsledere og institutionsledere i vurderinger og beslutninger vedrørende deres respektive ansvarsområder, inden der fremsendes anbefalinger til styregruppen.

### **Referencegruppen A:**

- Direktør for Social, Sundhed og Beskæftigelse (formand)
- Direktør for Børn og Unge
- Direktør for Økonomi, Personale og Borgerservice
- Handicap- og Psykiatrichefen i Social, Sundhed og Beskæftigelse
- Projektleder, forankret i Handicap og Psykiatri

### **Referencegruppen B:**

- Sammensættes af Direktion med deltagelse af eksterne ledere og nøglepersoner

## **5.2 Proces- og handleplan**

### **Fase 1: Marts – juni: Opstart**

- Udarbejdelse af kommissorium
- Præsentation på budgetkonference d. 22. april
- Kick-off med deltagelse af chefer og nøglemedarbejdere
- Ansættelse af projektleder
- Igangsætning af "Kodeks for god borgerbetjening"

### **Fase 2: August – oktober: Præsentation – inddragelse**

- Projektpræsentation
- Inddragelse af faglige organisationer og MED-fora
- Borgerrejse
- Konkretisering af projektets elementer, nedbrydning i delprojekter
  - Fælles mål
  - Arbejdsmiljø
  - Læring
  - Ledelse og styring
  - Digitalisering
- Udarbejdelse af kommissorier for delprojekter

### **Fase 3: November – maj 2014: Undersøgelse og analyse**

### **Fase 4: Maj – xxxber: Opstilling af projekthandleplaner**

- Der vil være forskellige forløb for hvert delprojekt
- Midtvejsstatus december 2014

### **Fase 5: 2015 - Implementering**