

# **Ledelsesinterventioner i arbejdet med sammenhængende og helhedsorienterede borgerforløb i den offentlige sektor**

**En mixed-method undersøgelse**

*Af Jacob Storch og Carsten Hornstrup \*)*

## **Resumé**

Sammenhængende og helhedsorienterede borgerforløb i den offentlige sektor har hen over det seneste tiår sat en stadig tydeligere retning for offentlige organisationers strategiske dagsordner. Artiklen undersøger, hvilken rolle ledelse spiller i forhold til at sikre den hjælp, borgerne behøver, ved aktivt at støtte medarbejdernes arbejde med at sikre koordinerede indsatser på tværs af enheder, omkring borgere med komplekse udfordringer. Desuden beskriver artiklen, at enkle ledelsesinterventioner har betydning for kvaliteten af det tværprofessionelle samarbejde. Artiklen præsenterer modellen Relationel Kapacitet, som et konkret bud på, hvordan offentlige organisationer kan arbejde med opgaver, der kræver en tværfaglig indsats.

## **Emneord**

Relationel kapacitet; Relationel koordinering; Relationel ledelse; Samskabelse; Komplekse velfærdsudfordringer

\*) Jacob Storch er Ph.d. og CEO hos CRECEA A/S. Carsten Hornstrup er Ph.d. og adm. direktør hos Joint Action Analytics A/S

## A. Introduktion: En samfundskontekst I udvikling

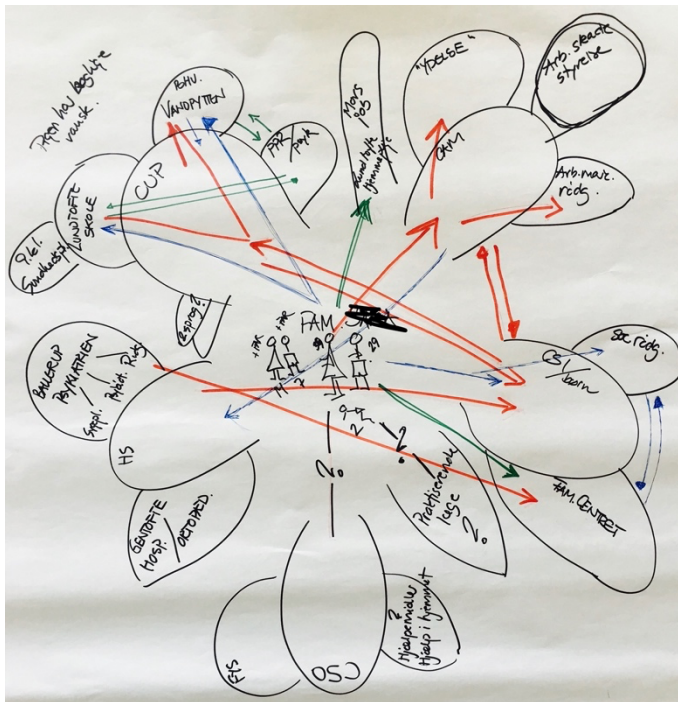
### 1. Baggrund

De nordiske landes offentlige sektorer har gennem flere år været i gang med en reformbølge (Hänninen, Lehtelä & Saikkonen, 2019, Cottam, 2018) drevet en erkendelse af, at der er opgaver og udfordringer som ikke løses tilfredsstillende med de modeller, som vi kender. I Danmark har de seneste år budt på både en Tillidsreform (Regeringen, 2013) og en Sammenhængsreform (Regeringen, 2017). Sammenhængsreformen sætter blandt andet fokus på hele det specialiserede social og børne- og familieområde. Erkendelsen af reformernes nødvendighed synes at kunne opsummeres i nedenstående fire pointer fra Finansministeriet (2018):

- Opgaveløsningen er i for høj grad **siloopdelt efter strukturer** og myndighedsgrænser - frem for borgernes behov.
- Det betyder fx, at borgere i for mange tilfælde får et **ukoordineret** eller **usammenhængende** forløb i mødet med den offentlige sektor.
- Ofte er det de borgere, som har det **sværest**, der bliver mødt af de mest komplekse og **svært gennemskuelige** regler og tilbud.
- Vi spiller derfor for mange ressourcer i den offentlige sektor - **menneskelige** som **økonomiske**.

For at sætte de økonomiske ressourcer i perspektiv har KL, Finansministeriet og Social- og Indenrigsministeriet (2016) i 2015 gennemført en analyse af de dyreste og mest udsatte familiers træk på den kommunale økonomi. Her viser det sig, at 1 % af de dyreste borgere tegner sig for 22 % af de samlede individhenførbare udgifter, mens de dyreste 10 % af borgere tegner sig for 72 % af de individhenførbare udgifter. Analysen peger samtidig på, at disse borgere modtager mange ydelser. Det indikerer, at der kan være et potentiale i at sikre koordinerede, helhedsorienterede sagsforløb for disse borgere.

Bukh og Svanholt (2019: 231) karakteriserer netop kompleksiteten på det sociale område, som 'vilde problemer', som er umulige at styre efter klassiske styringsprincipper. Et eksempel på et vildt problem kan illustreres med en case fra en kommune, vi har arbejdet med, der netop arbejder med 'Sammenhængende Borgerforløb' og 'En plan' for de mest komplekse og dyre borgerforløb i kommunen.



Note:

Billedet viser en optegnelse foretaget af medarbejderne, der er involveret i sagen. Den viser, at alle hovedområderne i kommunen er ind over familien;

CUP = Center for Uddannelse og Pædagogik

CAM = Center for arbejdsmarked

CSI = Center for sociale indsatser

CSO = Center for Sundhed og omsorg

HS = Hovedstadens Sundhedsvæsen

Under hvert område er der afdelingerne, som er involveret. Billedet er ikke fuldt dækkende, men repræsenterer den umiddelbare organisatoriske kompleksitet forbundet med familens sag i kommunen. Samtidig illustrerer det udfordringer omkring myndighedsgrænser, da familien er omfattet af fire sektorlovgivninger for, hvert af de fire hovedområder i kommunen.

Figur 1: Overblik over professionelt hjælpesystem omkring familie med komplekse samtidige problemer

Gruppens egne konklusioner var:

- Ingen har en god relation til familien og ingen ved reelt, hvad familien ønsker
- Alle velfærdsområderne i kommune er involveret og hertil politi, regionspsykiatri og somatik samt egen læge
- De professionelle oplever ikke selv at være koordinerede og ingen har et overblik over de aktiviteter, der er omkring familien
- De professionelle er ikke enige om, hvem der har ansvaret for at sikre sammenhæng og helhed

Familien er således prototypen på et 'vildt problem', hvor der er stor usikkerhed om, hvad problemet er, hvem der skal hjælpe, er usikkert, ligesom hvilken lovgivning, som er gældende.

I den konkrete sag blev vejen frem et fælles netværksmøde med familien og gruppen af professionelle, som er tæt på familien.

Ny forskning (Digmann, 2021: 84) fremhæver netop, at evnen til at lytte til borgeren, er afgørende i arbejdet med at sikre sammenhæng på tværs. Borgerens behov og ønsker skal prioriteres før de faglige ønsker, hvis vi skal agere meningsfuldt i komplekse problemfelter. Samme konklusioner kommer VIVE (2021) til i deres evaluering af frikommuneforsøgene, hvor netop de gode erfaringer

med at tage borgeren med ind i løsningsrummet og give dem en stemme i forhold til, hvad der skal prioriteres, for at sikre en sammenhængende løsning.

Netop det at lave kortlægninger, som i casen har været omdrejningspunktet for nærværende aktionsforskningsprojekt. Inspirationen kommer fra forskningen i relationel koordinering (Gittell, 2017, Gittell et al. 2021), som er udbredt i danske kommuner. Fra forskningen ser vi, at der er en korrelation mellem kvaliteten af det tværprofessionelle samarbejde, kvaliteten og effektiviteten i opgaveløsning og borgertilfredsheden.

Arbejdet med at teste og omsætte forskningen i relationel koordinering, til en dansk og skandinavisk kontekst, med fokus på komplekse velfærdsudfordringer, er baggrunden for denne artikel. I de tidlige faser udviklede vi en tilpasset model, hvor samspillet på tværs på både leder og medarbejderniveau, samt samspillet mellem ledere og medarbejdere, viste sig at være betydningsfuld, for at kunne løse komplekse opgaver i fællesskab (Hornstrup & Madsen, 2015). Ledelse på tværs har gennem de senere år fået en del opmærksomhed, som en væsentlig forudsætning for, at der kan skabes sammenhæng på medarbejderniveau (Elmholdt & Ingerslev, 2013). Dette tværgående ledelsessamarbejde ses både som en afgørende forudsætning for et tværgående samarbejde på medarbejderniveau (Digmann, et.al., 2016) og for at sikre sammenhæng i håndteringen af borgernes udfordringer (Meier, et.al., 2016). Den nyeste danske forskning viser desuden, at ledelsens indsats med at sikre organisatorisk sammenhæng, defineret som relationel koordinering, har stigende betydning for sammenhængende løsninger for borgerne, ved en stigende grad af kompleksitet i borgernes udfordringer (Jacobsen, et.al., 2021).

Senere har vi videreudviklet principperne i modellen, til også at omfatte relationen mellem borgerne og de professionelle aktører (Hornstrup & Storch, 2018). Denne dimension i vores samlede model, der ofte benævnes som samskabelse, har både i Danmark (se bl.a. Torfing, et.al. 2012; 2014) og internationalt (se bl.a. Ostrom, 1996; OECD, 2011; Pestoff, et.al 2012), fået en del opmærksomhed. Samskabelse blev som udgangspunkt set som en mulighed for, at den offentlige sektor, særligt i krisetider, kunne effektivisere leveringen af den offentlige velfærd ved at inddrage ressourcer bredt fra civilsamfundet, som et element i produktionen af velfærd (Torfing, 2012). I andre sammenhænge har bl.a. kommunerne haft fokus på samskabelse, som et element i at opbygge stærkere lokale fællesskaber, gennem eksperimenter med forskellige former for lokale partnerskaber, der bygger bro mellem offentlige, frivillige og private organisationer (Brogaard & Helby, 2014). I vores arbejde har vi fokuseret på, hvordan relationen mellem borgere og professionelle, konkret påvirkes af sammenhæng og samarbejde på tværs af de fagpersoner, der er involveret i borgernes sag. Denne samlede model, som benævnes relationel kapacitet, indeholder således fire sæt af relationer. Det er relationen mellem borger og professionelle, relationen mellem professionelle og deres ledere, og

endelig samarbejdet på tværs af faggrupper og funktioner, på både leder og medarbejderniveau (Hornstrup & Storch, 2018).

## **2. Artikkens opbygning og fokus**

Denne artikel bygger på resultaterne af et aktionsforskningsprojekt gennemført i samarbejde med fem kommuner i 2018 og 2019. Først vil forskningsprojektets design og bærende hypoteser blive præsenteret. Herefter præsenteres modellen Relationel Kapacitet som en helhedsmodel for arbejdet med helhed og sammenhæng i komplekse velfærdsopgaver. Metoden forstår sammenhæng og helhed gennem tre forbundne dimensioner: Sammenhængende løsninger for borgeren, Sammenhæng i de tværprofessionelle indsatser, Sammenhængende ledelse. Først præsenteres de sammenhænge, som forskningen etablerede i et før og efter perspektiv samt betydningen af ledelsesinterventioner. Dernæst gennemgås de tre dimensioner i den form, de er undersøgt i forskningen, og for hver dimension tilbydes et valideret sæt af spørgsmål, der bruges til at undersøge kvaliteten af de enkelte dimensioner. For hver dimension sammenkædes kvantitative og kvalitative data, og vi analyserer på bagvedliggende forhold. Afslutningsvis peges på mulige veje til yderligere forskning i helhed og sammenhæng i offentlige organisationer.

## **B. Problemstilling**

### **1. Problembeskrivelse**

Både de nævnte politiske tiltag og den omtalte forskning, advokerer for en ny og mere sammenhængende praksis i arbejdet med de mest udsatte grupper af borgere og familier. For at dette arbejde kan udfolde sig, er det derfor centralt at forholde sig til, hvilken opgave ledelsen i kommunerne står med, for at understøtte en udvikling i retning om mere helhed og sammenhæng i opgaveløsningen. Ligeledes synes der at være en forventning om, at mere sammenhæng også skaber mere kvalitet i løsningerne set fra et borgerperspektiv, blandt andet igennem et forstærket samarbejde med borgerne.

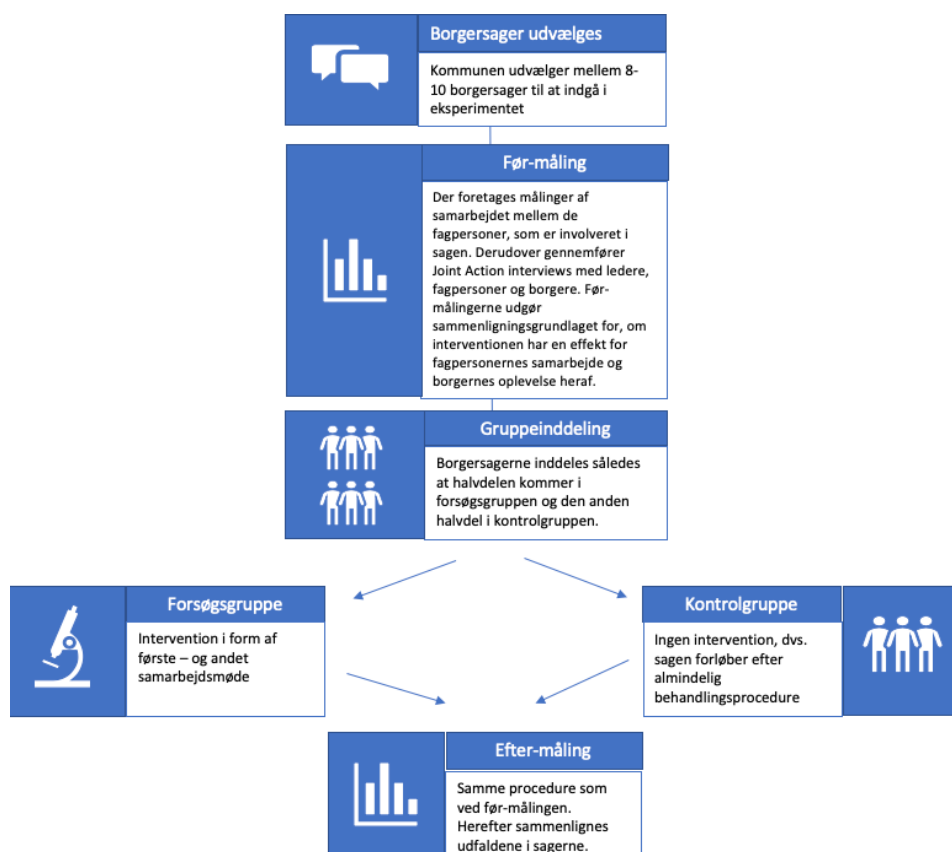
### **2. Undersøgelsens design og fokus**

For at få en dybere forståelse for de konkrete dynamikker omkring håndteringen af opgaverne i kommunerne, har vi i et tæt samarbejde med 5 danske kommuner<sup>1</sup> sat fokus på sammenhængende indsatser omkring 54 konkrete borgere med komplekse udfordringer. Vi satte fokus på at undersøge, hvordan relationerne mellem ledere og medarbejder påvirker kvaliteten af medarbejdernes tværfaglige samarbejde og hvordan det tværfaglige samarbejde, påvirker borgernes oplevelse af samarbejdet om at få den relevante hjælp.

Vores data bygger på både kvantitative (spørgeskemaer og kvalitative (interview) undersøgelser, inspireret af forskningen i strategisk relationel ledelse (Hornstrup, 2015), relationel koordinering

(Gittell, 2017, Gittell & Ali, 2021) og relationel samskabelse (Hornstrup & Storch, 2018; 2021). Vi har interviewet og gennemført spørgeskemaundersøgelser med i alt 54 borgere, 215 fagpersoner, der var involveret i disse borgeres sager, og vi har interviewet 49 ledere fra de fem kommuner.

Designet for forskningsprojektet var struktureret som et semi-randomiseret forsøg, hvor ledere gennemførte konkrete interventioner i forhold til halvdelen af enkeltsagerne for at understøtte det tværprofessionelle samarbejde om imødekommelsen af borgerens ønsker og behov for hjælp. Den anden halvdel fungerede som kontrolgruppe, hvor sagsforløbet skulle være som vanligt i den pågældende kommune. Vi har fra starten været opmærksomme på, at vi simulerer en randomisering uden mulighed for at skærme interventions- og kontrolgruppen. Eksempelvis går medarbejdere igen i sager for begge grupper, hvor vi ikke har kunnet undgå en overførsel af viden om koordinerende processer. Ydermere har kommunerne delvist selv udvalgt sagerne, hvorfor der også er en usikkerhed i definitionen af komplekse sager, hvilket vi også kunne se i datasættene efterfølgende. Visuelt var designet opbygget således:



Note: Udover selve dataindsamlingen, som figuren illustrerer, var der 6 samlinger for ledere og nøglemedarbejderne over en periode på 6 måneder. Nøglemedarbejderne trænede brug af analyseplatformen samt aflæsning af resultater og mulige interventioner. Lederne blev trænet i specifikke interventioner, som skulle bruges i interventionerne planlagt for de tværfaglige teams omkring de udvalgte borgersager.

Figur 2: Forskningsdesign

### **3. Forskningsprojektets hypoteser:**

Når vi samler disse tre elementer i et samlet forskningsdesign, giver det mulighed for at svare på vores hypoteser:

Hypotese 1: Der er en positiv sammenhæng mellem ledelsesadfærd, defineret som strategisk relationel ledelse og samarbejdet på tværs mellem de involverede fagpersoner, defineret som relationel koordinering.

Hypotese 2: En målrettet ledelsesintervention har en positiv indvirkning på medarbejdernes oplevelse af kvaliteten af samarbejdet på tværs mellem de involverede fagpersoner (den relationelle koordinering), og på borgernes oplevede kvalitet.

Hypotese 3: Der er en positiv sammenhæng mellem kvaliteten af samarbejdet på tværs mellem de involverede fagpersoner (defineret som relationel kapacitet) og den borgeroplevede kvalitet.

På grund af frafald blandt de deltagende borgere, har vi alene kunnet konkludere effekten af interventionen på det tværfaglige samarbejde.

### **4. Metode til behandling af data**

For at kunne besvare hypotese 1 & 2 var forskningen tilrettelagt, så der blev gennemført både interviews og spørgeskemaundersøgelse med alle borgere og med alle de involverede medarbejdere, ved opstart og ved afslutning af processen. Desuden har vi gennemført gruppeinterview med lederne af de involverede medarbejdere.

For at kunne besvare hypotese 3, har vi gennemført strukturerede interventioner i 50% af sagerne udvalgt tilfældigt. Interventionerne var designet således, at lederne afvikler to netværksmøder for de professionelle, som er involveret i sagen, og gennemfører strukturerede samtaler, som lederne blev trænet i. Fokus for netværksmøderne var:

- 1) På første møde var fokus at sikre et højt gensidigt kendskab til de forskellige fagpersoners roller og arbejdsbetingelser.
- 2) På andet møde var fokus at sikre, dels en forståelse for de forskellige faggruppers oplevelse af udfordringerne, og dels at understøtte evnen til fælles problemløsning.

Netop disse dimensioner var udvalgt med afsæt i de validerede spørgsmål, som indgår i de relationelle netværksanalyser.

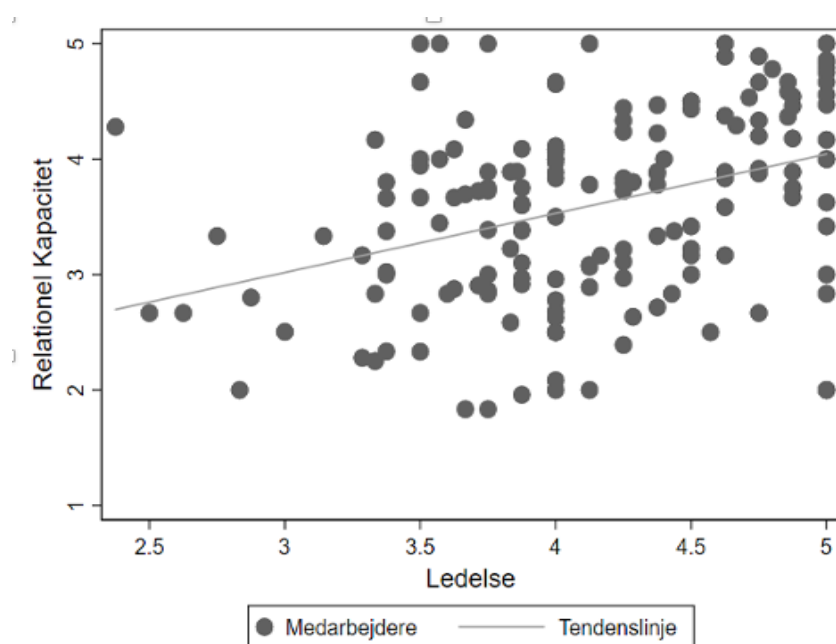
Alle kvantitative analyser er spørgeskemabaserede og opbygget efter en 5 punkts likerts skala, hvor 1 er helt uenig og 5 meget enig samt en mulighed for at svare 'ved ikke'. De forskellige spørgsmål er alle valideret med faktoranalyse og har en høj Cronbach's Alpha score (>0,7 - Se bilag 1 for at se de forskellige kategorier af spørgsmål), som udtrykker, i hvor høj grad der intern konsistens i de anvendte dimensioner og dermed skalaernes reliabilitet. NVIVO er brugt til at behandle de kvalitative data, og der er udarbejdet en pre-kodeliste og slutkodeliste for alle undersøgelsesdimensioner.

## **C. Aktionsforskningens resultater og refleksioner i forhold til hypoteserne**

### **1. Sammenhængen mellem ledelse og det tværgående samarbejde baseret på enkeltsagsanalyser**

Som vi allerede har været inde på i vores første hypotese, ser vi en sammenhæng mellem ledelse og medarbejderes oplevelse af det tværgående samarbejde. Ved at sammenstille ledelsesanalyserne med analyserne af de konkrete borgersager (n54), som indgår i projektet, ser vi en signifikant korrelation. Vi kan derfor støtte op om vores anden hypotese og vurdere, at der er en sammenhæng mellem ledelsesindsatsen for helhed og sammenhæng i opgaveløsningen på den ene side og det tværgående samarbejde blandt medarbejdere på den anden. Vi kan sige, at for hver gang en leder vurderes 10% højere på fem-punktsskalaen af egne medarbejdere, på de førnævnte syv ledelsesspørgsmål, så forøges medarbejdernes oplevelse af det tværgående samarbejde med gennemsnitligt 6,7%. Det vil sige, at lederes kommunikation og adfærd i relation til det tværgående samarbejde kommer til udtryk, som en positiv forventning og indstilling til samarbejdet med andre enheder i organisation hos medarbejderne. Visuelt kan dette, med afsæt i de enkelte sagsanalyser udtrykkes således:





Figur 5: Sammenhæng mellem opfattelse af ledelse og tværfaglig koordinering på sagsniveau.

Note: Figuren viser en signifikant sammenhæng mellem medarbejderes vurdering af egen leder, målt på enkeltsager og så deres oplevelse af kvaliteten af det tværfaglige samarbejde. Vi kan derfor illustrere, på enkeltmedarbejder niveau, at et øget ledelsesmæssigt fokus på det tværgående samarbejde omkring enkelte sager bidrager aktivt til ændring i medarbejdernes adfærd og oplevelse af det tværfaglige samarbejde. De enkelte prikker udtrykker de enkelte medarbejdere i organisationen. Tendenslinjen viser, at en øget ledelsesindsats skaber en forventelig øget medarbejderadfærd som et aggregeret tal ved at sætte vurderingerne. Forholdet er 1/0,67 og er signifikant ( $p < 0,005$ ).

## 2. Betydningen af ledelsesinterventioner på det koordinerende samarbejde på sagsniveau

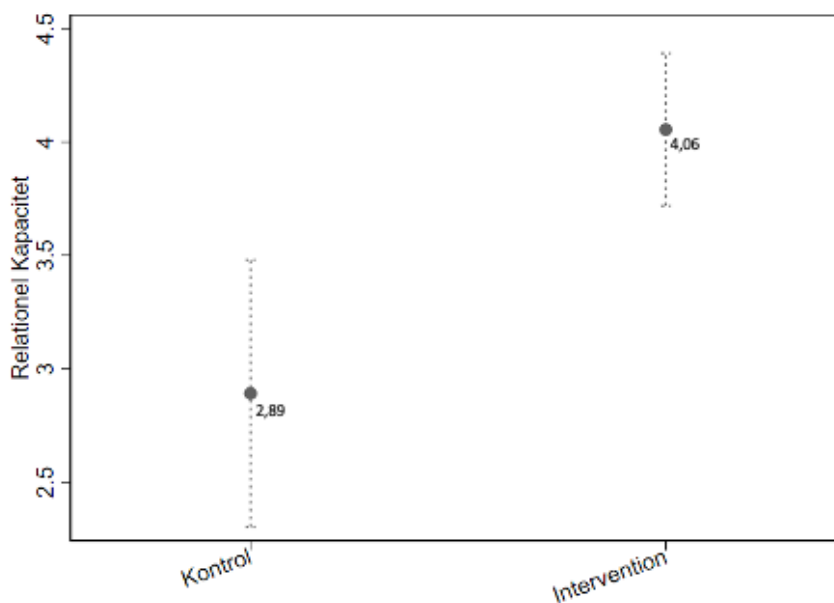
Vores anden hypotese var, at vi gennem målrettede ledelsesinterventioner kunne skabe en øget koordineret indsats på sagsniveau. Lederne blev trænet i afholdelse af møderne på en workshop for at sikre så høj grad af ens tilgang til samtalerne. De blev bygget over en simpel samtalestruktur for at sikre, at alle ledere kunne mestre samtalerne. Samtalerne blev opbygget som en struktureret dialog, hvor lederne sikrer, at alle blev hørt og fik lige mulighed for at udtrykke egne tanker. Deltagerne var de pågældende medarbejdere, som var tilknyttet sagen. Der blev afholdt to samtaler af hver 45-60 minutters varighed med cirka en måneds mellemrum. Møderne blev faciliteret af en leder med personaleansvar for mindst en af de deltagende medarbejdere, og der skulle altid være en lederkollega til stede for at sikre læring og sparring før og efter samtalen.

Netværksanalyserne blandt deltagerne, der blev foretaget før og efter interventionerne, viste to interessante resultater. Den ene var, at målrettede ledelsesinterventioner påvirker samarbejdet omkring en sag i positivt. Den anden var, at sagerne i kontrolgruppen, hvor kommunerne skulle arbejde som vanligt, udviklede sig i negativ retning over tid (2-4 måneder). Vi kunne således se et fald i bedømmelsen af kvaliteten af samarbejdet på sagsniveau, i grupper uden intervention. Faldet i oplevet kvalitet i det tværfaglige samarbejde kunne forklares gennem de interviews, vi havde med medarbejderne. Når medarbejdere får en sag, beskrives en overvejende positiv forventning om, at samarbejdet nok skal forløbe på en positiv måde. Men over tid opstår der udfordringer og problemer, hvilket øger en frustration hos medarbejderne, når der ikke er ledelsesmæssig eller organisatorisk hjælp at hente i forhold til at håndtere disse. Typiske forhold, der øger frustration, er:

- Økonomisk kassetænkning, der gør, at det er vanskeligt at skabe fælles løsninger
- Lange svartider, når man henvender sig til kollegaer andre steder i organisationen
- Dårlig eller mangelfuld vidensdeling og kommunikation blandt de deltagende medarbejdere
- Ukoordinerede myndighedsfunktioner, der ser monofagligt på sagen frem for på tværs af sektorlovgivning
- Manglende kendskab til, hvad andre laver og under hvilke forudsætninger, de arbejder med sagen
- Manglende samarbejde om løsning af de løbende problemer og udfordringer, som tilstøder sagen

Figuren viser, at den relationelle kapacitet i eftermålingen var 1,16 point højere blandt de medarbejdere, der deltog i samarbejds møderne sammenlignet med medarbejderne i kontrolgruppen.

Denne forskel er statistisk signifikant, hvilket ses ved, at gennemsnittene på relationel kapacitet for de to grupper ikke overlapper.



Note: Relationel Kapacitet er skaleret fra 1-5, hvor 5 indikerer den højeste værdi. De stiplede linjer markerer konfidensintervallerne for de to gennemsnit. Linjerne overlapper ikke, hvilket indikerer en signifikant forskel mellem de to grupper.

Figur 6. Effekten af ledelsesinterventioner i forhold til øget kvalitet i det tværfaglige samarbejde

I før billedet ser vi en stor spredning på de enkelte sager, hvor nogle vurderes at fungere godt og andre mere negativt. I scenariet efter gennemførte ledelsesinterventioner ændrer medarbejderne oplevelsen af, hvor godt samarbejdet fungerer rundt om de konkrete sager.

En vigtig læring fra de sager, hvor kvaliteten af det tværfaglige samarbejde blev bedre gennem interventioner var, at det ofte var små ting, der gjorde en stor forskel, så som:

- Få et ansigt på hinanden, så man ved, hvem man skal samarbejde med
- Udveksling af telefonnumre, så man nemt kan nå hinanden direkte
- Aftaler om responstider ved henvendelser
- Forståelse for hinandens forudsætninger, samt det fælles behov for samarbejde.
- Simple prioriteringer af opgaver, så man ikke skaber et unødigt pres på borgerne med dobbeltindsatser

Alene det at snakke sammen om samarbejdet og hinandens opgaver havde en umiddelbar effekt på sagerne, blandt andet udtrykt med en leder, som sagde: *"I alle de netværksmøder, som jeg har afholdt, er medarbejderne nået frem til nye aftaler og strategier for sagsarbejdet, som ingen havde tænkt på før mødet."*

### 3. Sammenhæng i løsningerne – et borgerperspektiv

Når vi snakker om helhed og sammenhæng, er det en vigtig erkendelse, at der kan være stor forskel på, hvordan professionelle og borgere definerer, hvad der er brug for. For at indkredse, hvad der betyder noget for borgerne og dermed svare på, hvordan vi kan undersøge, om de oplever kvalitet og samarbejde i mødet med den offentlige sektor, var målet at lave en valideret skala af spørgsmål, som kan bruges til at analysere dette forhold. Gennem interviews og afprøvning af en stor gruppe af spørgsmål kunne vi opstille fem spørgsmål (se bilag 1), der i høj grad indfanger, hvad der betyder noget for borgere. På denne måde er grundlaget for besvarelse af projektet tredje hypotese skabt. Som eksemplerne fra borgerinterviews nedenfor illustrerer, så er det emner som koordinering, information, inddragelse og fælles problemforståelse, der er væsentlige, set med et borgerperspektiv. Her eksemplificeret med udsagn, når samarbejdet ikke lykkes:

Aspekter	Borgeres udsagn
Problemforståelse Koordinering Kommunikation Inddragelse	<i>"Da hele forløbet skulle starte op, var vi igennem mange forskellige rådgivere. Når jeg kontaktede den rådgiver, jeg havde snakket med den ene gang, så var det ikke den rådgiver, jeg skulle have fat i næste gang (...) Den ene vidste ikke helt, hvad den anden lavede (...) Så sådan lidt på den måde føler vi, at vi er blevet kastet lidt rundt. Og det forlængede jo selvfølgelig, at der blev startet noget op jo, så tiden var lang. Der gik jo faktisk næsten et år, fra jeg henvendte mig, til at en indsats blev startet op." (Borger)</i>
Koordinering Inddragelse Respekt	<i>"Det er hård kost. Alle [fagpersoner] har bare rakt hænderne i vejret og sagt: 'Det kan vi ikke hjælpe med, I skal et andet sted hen'. Den første måned er der jo gået cirkus i den, hvor jeg har løbet panden mod en mur i håbet om, at jeg kunne finde nogen et eller andet sted, som kunne hjælpe. Så jeg håber snart, at der sker et eller andet." (Borger)</i>
Respekt Koordinering Inddragelse Problemforståelse	<i>"Alt, det går så hu hej-hurtigt, og der er ingen, som tager hensyn til ens følelser overhovedet. Det kører bare, når der er så stor udskiftning, så kan du ikke nå at få et samarbejde op at køre, det bliver jo sådan noget, som skifter struktur hele tiden. Den ene har en ambition om det ene, og den næste har en ambition om noget andet. Og vi bliver jo kastebold i det system." (Borger)</i>
Koordinering Information Inddragelse Problemforståelse	<i>"Jeg har så mange inde over mig, så nogle gange har det virkelig været frustrerende, fordi den ene har sagt det ene, og den anden har sagt det andet. Når jeg så har givet beskeden videre, så har de været uenige, og så skal jeg være mellemmand." (Borger)</i>
Koordinering Information Inddragelse	<i>"Vi føler, vi løber panden mod en mur. Vi skal hele tiden være opsøgende for at få den nødvendige information. Og det skal vi bruge enormt mange</i>

	<i>ressourcer på. Og det er lige præcis de ressourcer, som vi har svært ved at finde.” (Borger)</i>
Information Inddragelse Respekt	<i>”Det koster ikke noget at være ordentlig, at ringe tilbage. Det kan godt være, at man ikke har fundet ud af noget eller er blevet klogere, men man kan godt ringe tilbage så og sige: ’Hør her, jeg venter stadigvæk på svar. Jeg vil bare lige sige, du er ikke glemt.’ Det tager to minutter, men det gør alverden for den familie eller de forældre, som sidder i den anden ende.” (Borger)</i>

Vores første hypotese var at undersøge sammenhængen mellem den koordinerede tværfaglige indsats og borgernes oplevelse af kvalitet og sammenhæng i de løsninger, de møder. Ud fra de gennemførte data gik to emner igen. For det første er der en klar tendens til, at borgere vurderer den samlede kvalitet i oplevelsen af samarbejde med kommunen højere, når medarbejdernes tværfaglige samarbejde blev vurderet højt. Tendensen kan udtrykkes ved, at for hver 1% medarbejdernes koordinering forbedres vil borgerne opleve en positiv effekt på 0,4%. Ved en yderligere detaljering af data, hvor vi alene fokuserer på de mest komplekse sager, hvor der er mere end 5 forskellige enheder i kommunen involveret i borgerens/familiens sag, kunne vi se en yderligere styrket sammenhæng, hvilket tydeligt underbygges i de kvalitative interview.

For det andet lærte erfaringerne os ligeledes, at der er stor variation i definitionen af komplekse sager med mange involverede. En del sager havde således blot 3 forskellige faglige enheder involveret, mens andre havde 7-8 forskellige enheder involveret. Vi foreslår et minimum på 5 for at lave mere sammenlignelige datagrundlag og gerne et kriterie, hvor minimum to myndighedsfunktioner er involveret.

Andre kilder til, at det er svært at tegne en stærk korrelation mellem samarbejdet på tværs og samarbejdet med borgerne, udtrykkes eksempelvis ved en borger, hvis sag i relationsanalysen blandt de professionelles samarbejde scorer lavt. Imidlertid oplever borgeren selv, at samarbejdet med den primære kontaktperson er godt, hvorfor vedkommende ikke forholder sig til de andre professionelle, som også er involveret. Heraf kan vi eksempelvis udlede, at for nogle borgere kan et enkeltstående godt samarbejde med én medarbejder kompensere for manglende koordinering. I den forbindelse kan vi supplere, at et godt samarbejde med borgeren altid er vigtigt, og det vil være en fejlslutning at tilslutte sig den tænkning, at borgere blot skal have én kontaktperson.

Vores data viser, at det kan være en god løsning, men at vi ikke kan konkludere, at det altid er en god løsning. Yderligere så vi eksempler på borgere, som trods udfordringer selv havde mange ressourcer at bidrage med og dermed fandt det mere naturligt selv at tage ansvar for koordinering på tværs af indsatserne. I forhold til eventuel fremtidig undersøgelse af sammenhængen mellem koordinerede tværfaglige samarbejder og borgeroplevet kvalitet, vil derfor afhænge af en tydeligere

definition af, hvilke kriterier, som opstilles for udvælgelse af borgere til undersøgen samt en tydeligere definition af, hvad der forstås ved komplekse borgersager.

Vender vi fokus mod betydningen af tilstedeværelsen af et godt samarbejde, kommer dette blandt andet til udtryk gennem følgende udsagn:

Aspekter	Borgeres udsagn
Problemløsende Involvering Respekt	<i>"Der er ikke noget, som er sat i værk, som ikke er noget, som vi har ønsket. Jeg føler faktisk, at vi bliver hørt temmelig godt. Der er ikke sat noget i værk, som vi ikke var enige i, lad mig sige det sådan."</i> (Borger)
Problemløsende Respekt Involvering	<i>"De er gode til at respektere vores ønsker og behov, fordi, hvis jeg har behov for individuelle samtaler, eller hvis vi har brug for mere eller mindre støtte, har vi familierådgiver i hjemmet, så synes jeg faktisk, de er rimelig gode."</i> (Borger)
Koordinering Involvering Fælles sprog	<i>"Både skole, jobcenteret og familieafdelingen er ligesom inde over alle (...) så der bliver kigget på dem samlet, og at der bliver set på, at de har en indvirkning på hinanden, og at det ikke nødvendigvis bør behandles som to forskellige sager, det synes jeg er vigtigt. Fordi det så også kan, tænker jeg, gøre kommunikationen nemmere, og ventetiden kortere, fordi man ikke skal igennem den ene sagsmappe, og så finder de ud af noget, og så finder den anden part ud af noget, men det var måske lidt smartere, hvis vi gjorde sådan her."</i> (Borger)
Problemløsende Koordinering Involvering	<i>"Det seneste møde, vi har haft, der foreslog vores sagsbehandler, at hun inviterede skolen og en fra jobcenteret og den støtte, vi har herhjemme, således alle de berørte parter kom ind over, hvis man kan sige det sådan. (...) Det synes jeg jo er en god ting, fordi så skal man ikke nødvendigvis igennem den samme historie igen. I jobcenter-henseende så bliver de klar over, at det ikke kun er mig, der er udfordret, eller at der er grunde til, at jeg er der, hvor jeg er. Jeg synes, at det er positivt, at de er nået dertil - godt nok efter noget tid - hvor fagpersonerne ligesom mikser sammen. I stedet for, at der bliver set isoleret på min sag i jobcenteret og vores sag som familie, så bliver der set på det som en helhed."</i> (Borger)
Koordinering Problemløsende	<i>"Det betyder alt, at medarbejderne har et godt samarbejde. Det giver indtryk af, at de parter, der er involverede i sagen, arbejder for borgeren. En borger har brug for engagerede aktører omkring sig, der løfter i flok, og det giver ro at vide, at medarbejderne er nysgerrige på hinandens fagligheder og de ressourcer, som hinanden kan byde ind med for at løse borgerens udfordringer."</i> (Borger)

## **5. Delkonklusioner**

Budskabet fra undersøgelserne har således dannet afsæt for yderligere undersøgelser af, i hvilke sammenhænge, det er af afgørende betydning, at borgere oplever sig involveret, og at de er medbestemmende i forhold til fokus for indsatser og beslutninger om, hvad der er vigtigt. Vi ser, at det netop er i sager med stor kompleksitet (>5 faglige enheder) forstået som borgere og familier med flere og samtidige problematikker, at samarbejdet med og rundt om borgerne gør en stor forskel. Eksempelvis i eksemplet fra tidligere, med familien med tre børn, som samlet havde mere end 15 faglige enheder involveret i deres sag. Der kom først retning og fælles koordinerede indsatser, da de professionelle gennem et netværksmøde med familien fik afklaret, hvad der for familien er vigtigst at få hjælp til, at kommunen fik skabt fornyet fremdrift og samarbejde. Arbejdet viser samtidig, at vi ramler ind i de kommunale styringslogikker og fortolkningen af gældende lovgivning om sammenhæng og helhed. Desto mere kompleksitet en sag rummer, desto flere myndighedsafdelinger er involveret, hvilket stiller nye krav til, hvordan kommunerne træffer afgørelser i komplekse sager, samt hvordan kommunerne vil sikre, at økonomien følger løsningerne frem for forvaltningsgrænserne. Netop de dilemmaer har frikommuneforsøgene taget livtag med, og erfaringerne herfra synes at pege i retning, at det er en god idé, også for økonomien, at fokusere på det gode samarbejde med borgerne og i det tværgående samarbejde.

## **D. Diskussion, resultater og konklusioner**

### **1. Diskussion af projektets erfaringer**

I arbejdet med vores første og anden hypotese viser erfaringerne, at simple ledelsesinterventioner gør en forskel for kvaliteten af det tværfaglige samarbejde, og ledernes kommunikation og engagement i forhold at skabe sammenhæng har en dokumenterbar betydning for medarbejdernes indstilling, såvel generelt som specifikt på de enkelte sager. Det er imidlertid vores observation, at hovedparten af ledere ikke sikrer, at de små interventioner finder sted, ofte fordi de bryder med vante rutiner og kræver noget andet end de vante driftsopgaver. Vi ser derfor et betydeligt potentiale i at indarbejde en højere grad af systematik, helt fra første kontakt med borgerne, hvor der tages stilling til niveauet af kompleksitet, som en sag rummer, så der ageres proaktivt i forhold at sikre samarbejdet, når og hvor behovet er. Brugen af metoden relationel kapacitet kan således understøtte etableringen af nye rutiner og et fælles organisatorisk mindset og metoder til sikring, at det sker, så det ikke overlades til den enkelte leder at opfinde løsninger og tilgange. En fuld integrering af metoden i kommunal kontekst er således et arbejde, der er pågående og uden for rækkevidden af nærværende projekt. Vi kan dog se, at et fælles system til målrettede interventioner og systematiske evalueringer bidrager positivt ind i en styringskontekst, så organisationer kan forholde sig nøgternt til samarbejdskvaliteten i de mest komplekse opgaver rundt om kendte målgrupper og problematikker, som f.eks. ungeindsatsen, tidlig børne- og familieindsats, det specialiserede socialområde, borgere med komplekse kroniske sygdomme samt særlig beskæftigelsesindsats.

Endvidere kan vi se, at der er brug for udvikling af myndighedsrollen (Storch & Hornstrup, 2018), så den i højere grad ser sig som en samarbejdspartner med udførerdelen i kommunerne, så de indgår i direkte tværfaglige dialoger med kollegaerne og borgerne. Myndighedsafdelingerne i kommunerne skal se sig som faciliterende for helhed og sammenhæng, så løsninger understøtter borgerens ønsker og behov, fremfor et mere snævert fokus på overholdelse af loven.

Endeligt må vi også konkludere i forhold til forskningsdesign, at det rummer udfordringer at bruge randomiserede forsøg i komplekse opgaver. Opgavernes komplekse vilkår gør, at det er så godt som umuligt at fastholde metoder og målgruppe, og det kan ikke undgås, at data kontamineres, da medarbejdere ikke kan isolere praksis til én borger og ikke anvende det, der virker på en anden borger. Endvidere er borgerne ikke ens, deres udfordringer er unikke for dem, og der kan derfor ikke etableres ensidige tilgange til opgaveløsning og praksis. Vores tredje hypotese er således kun delvist understøttet af data. Med dette en mente rummer ambitionen om at integrere eksperimentelle forsøg alligevel muligheder for væsentlig læring, idet forsøgene giver et indblik i, hvilke mønstre af praksis, der understøtter en given tilgang frem for en anden og dermed guide til mere forskning og afprøvning.

## **2. Konklusion & perspektiver**

Forskningsprojektet har vist, at konkrete ledelsesinterventioner på sagsniveau kan skabe et signifikant løft i medarbejdernes evne til at arbejde på tværs af faglige grænser omkring komplekse borgerforløb. Den metodiske ramme, relationel kapacitet, har vist sig egnet til at indfange netop de kvaliteter, som sammenkæder ledelse og det tværgående samarbejde samt vist, at simple ledelsesgreb kan gøre en signifikant forskel på samarbejdet omkring borgernes sager i kommunen. Endvidere har projektet vist, at der er en indikativ sammenhæng mellem det koordinerede tværfaglige samarbejde og borgernes oplevelse af samskabelse, respekt, involvering og koordinering i mødet med kommunerne. Dog har projektet også vist, at der udestår et arbejde med, på den ene side, at skabe tydeligere definitioner af, hvad der forstås ved komplekse borgerforløb. Og på den anden side har vi brug for flere data på borgeroplevet kvalitet og samarbejde med kommunerne for at kunne tegne tydeligere mønstre samt etablere stærke korrelationer. Fra de data vi har indsamlet ved vi, at det gode samarbejde på tværs samt en relationel samskabelse ser ud til at gøre en forskel, vi behøver blot mere forskning for at forstå disse sammenhænge bedre.

---

<sup>1</sup> Hedensted Kommune, Haderslev Kommune, Randers Kommune, Rødovre Kommune og Stevns Kommune



## Referencer

Brogaard, L., & Helby, O. (2014). Offentlige-private innovationspartnerskaber (OPI) -Evaluering af erfaringer med OPI på velfærdsområdet . KORA. Retrieved from [http://www.kora.dk/udgivelser/udgivelse/i9052/Offentligeprivate-innovationspartnerskaber-\(OPI\)](http://www.kora.dk/udgivelser/udgivelse/i9052/Offentligeprivate-innovationspartnerskaber-(OPI))

Bukh, P. N. og Svanholt, A.K. (2019) Styring i spændingsfeltet mellem vilde problemer og stramme budgetter Samfundslederskab i Skandinavien Årgang 34, Nummer 3, s. 229-266, 2019 DOI: <https://doi.org/10.22439/sis.v34i3.5812>

Digmann, A., Jørgensen, J., Ingerslev, K & Andersen, P.B.N. (2016): På tværs: Grænsekrydsende ledelse og samarbejde. Gyldendal Business,

Digmann, A. (2021) Lyt til borgerne - hvis I vil lykkes på tværs, Samfundslederskab i Skandinavien Årgang 36, Nummer 2, 2021, s. 65-86 <https://doi.org/10.22439/sis.v36i2.6238> ISSN: 2596-6200

Elmholdt, C. W., & Ingerslev, K. (2013). Grænsekrydsende ledelse: Byg bro til samarbejde og innovation. Ledelseidag.dk, 4.

Finansministeriet (2018) Sammen med borgeren - en helhedsorienteret indsats <https://fm.dk/udgivelser/2018/oktober/sammen-med-borgeren-en-helhedsorienteret-indsats/>

Folketinget (2018) L 232 Forslag til lov om ændring af lov om en aktiv beskæftigelsesindsats, lov om social service, lov om integration af udlændinge i Danmark og forskellige andre love. Folketinget. <https://www.ft.dk/samling/20171/lovforslag/1232/index.htm> (9. juni 2021).

Gittell, J.H. (2016) Relationernes betydning for høj effektivitet. Dansk Psykologisk Forlag.

Gittell, J.H. & Ali, H.N. (2021) Relational Analytics: Guidelines for Analysis and Action, Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781003036371>

Hornstrup, C. & Madsen M.P. (2015) Ledelse af Relationel Koordinering - i offentlige organisationer Turbine Business

Hornstrup, C. & Storch, J. (2018) Relationel Kapacitet - Sammenhæng i offentlige organisationer, Mindspace

Hornstrup, C. & Storch, J. (2021) Sammenhængende Ledelse, Indsatser og Løsninger Forlaget Dafolo.

Hänninen, S., Lehtelä, K-M., & Saikkonen, P. 2019 The Relational Nordic Welfare State Edward Elgar Publishing Limited, UK. <https://doi.org/10.4337/9781788974653>

Jacobsen, C.B., Ingerslev, K., Hvilsted, L. Vestergaard, S., Andersen, B.S. & Krusell, A. (2021): Ledelse af organisatorisk sammenhæng. Rapport. Kronprins Frederiks Center for Offentlig Ledelse, Aarhus Universitet.

Jensen, J.B. & Krogstrup, H.K. (2017) Fra New Public Management til New Public Governance. I

KL (2016) [http://www.kl.dk/ImageVaultFiles/id\\_79389/cf\\_202/Bilag\\_6\\_-\\_Kortl-gning\\_af\\_udvalgte\\_initiativer\\_og\\_a.PDF](http://www.kl.dk/ImageVaultFiles/id_79389/cf_202/Bilag_6_-_Kortl-gning_af_udvalgte_initiativer_og_a.PDF)

Krogstrup, H.K. & Brix, J. (2019) Co-Produktion I den offentlige sektor - BrugerInvolvering i Kvalitetsudvikling, Hans Reitzels Forlag

Regeringen, (2017): [https://fm.dk/media/14782/sammenhaengsreform\\_borgerenfoerst\\_enmeresammenhaengendeoff entligsektor.pdf](https://fm.dk/media/14782/sammenhaengsreform_borgerenfoerst_enmeresammenhaengendeoff entligsektor.pdf)

Meier, N., Vestergaard, M.B. & Østergaard, S. (2016). Ledelse på tværs - kunsten at skabe sammenhængende patientforløb. Koncern HR Udvikling, Region Midtjylland. [www.ud-vikling.rm.dk](http://www.ud-vikling.rm.dk)

OECD. (2011). Together for Better Public Services: Partnering with Citizens and Civil Society. OECD Publishing. doi:10.1787/9789264118843-en

Ostrom, E. (1996). Crossing the great divide: coproduction, synergy, and development. World Development, 24(6), 1073-1087. [https://doi.org/10.1016/0305-750X\(96\)00023-X](https://doi.org/10.1016/0305-750X(96)00023-X)

Pestoff, V., Brandsen, T., & Verschuere, B. (2012). New Public Governance, the Third Sector and Co-Production. (V. Pestoff, T. Brandsen, & B. Vershuere, Eds.). New York, London: Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203152294>

Regeringen (2013): Tillidsreformen. <https://www.djoefbladet.dk/Artikler/2014/10/Tillidsreformens%20syv%20principper.aspx>

Storch, J. & Hornstrup, C. (2018) Fra myndighed til bemyndigelse Forlaget mindspace [https://www.forlagetmindspace.dk/wp-content/uploads/2017/05/Relationel\\_kapacitet\\_fra\\_myndighed\\_til\\_bemyndigelse\\_final.pdf](https://www.forlagetmindspace.dk/wp-content/uploads/2017/05/Relationel_kapacitet_fra_myndighed_til_bemyndigelse_final.pdf)

Torfig, J., Sørensen, E., & Aagaard, P. (2014). Samarbejdsdrevet innovation i praksis: en introduktion. In P. Aagaard, E. Sørensen, & J. Torfig (Eds.), Samarbejdsdreven innovation - i praksis (pp. 15-36). Jurist - og Økonomernes forlag. Retrieved from [http://cdon.dk/b%C3%B8ger/peter\\_aagaard,\\_eva\\_s%C3%B8rensen,\\_jacob\\_torfig/samarbejdsdrevet\\_innovation\\_i\\_praksis-27423698](http://cdon.dk/b%C3%B8ger/peter_aagaard,_eva_s%C3%B8rensen,_jacob_torfig/samarbejdsdrevet_innovation_i_praksis-27423698)

Torfig, J., B. Guy Peters, J. P. & E. S. (2012). Interactive Governance - Advancing the Paradigm. Oxford: Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199596751.001.0001>

VIVE (2021) <https://www.vive.dk/da/udgivelser/ni-aar-med-frikommuner-har-skabt-bedre-loesninger-for-borgerne-15820/>