

Vejen til en ny forvaltningspolitik



komdir.dk

Kommaldirektørforeningen i Danmark

Kommunaldirektørforeningen i Danmark

www.komdir.dk

Grafik: Rødovre Kommune

Tryk: Rosendahls - Schultz Grafik

Oplag: 500 stk.

Papir: 130 gr. Euromatt

Omslag: 200 gr. Euromatt

Rødovre Kommune, april 2013

16	Lad os blive klogere - sammen
14	Kommunalbestyrelsen
12	Sammenhæng og effektivitet – fra borgerens perspektiv
8	Den effektive kommune
4	Færre mål og mere ledelse
4	Den kommunale virkelighed
2	En nødvendig debat



En nødvendig debat

I 2012 udgav en bred kreds af forskere det forvaltningspolitiske debatoplæg ”En innovativ offentlig sektor, der skaber kvalitet og fælles ansvar”. KOMDIR påskønner dette gode og nyskabende initiativ og er enig i, at vi i disse år oplever mange forskellige tendenser og bevægelser i forvaltningspolitikken. Det er derfor en vigtig debat, som forhåbentlig kan skabe en ny fælles forståelsesramme for organisation og styring i den offentlige sektor.

KOMDIR mener, at vi i kommunerne er i gang med mange initiativer, som bekræfter forskernes debatoplæg. Nemlig, at en mere enkel og samarbejdsorienteret styring virker. Det er der allerede mange eksempler på. Heri ligger også en erkendelse af, at vi løser rigtig mange opgaver rigtig godt, men også at der er områder, hvor vi skal udvikle og tænke nyt. Der skal findes nye svar for at løse de komplekse problemstillinger, der tegner sig for det danske velfærdssamfund.

Med dette oplæg bidrager KOMDIR til debatten. Indledningsvis skitserer vi de fire vigtigste forvaltningspolitiske udfordringer. Herefter fokuserer vi på fire temaer, hvor vi peger på nogle af de svar, der bør tegne forvaltningspolitikken.

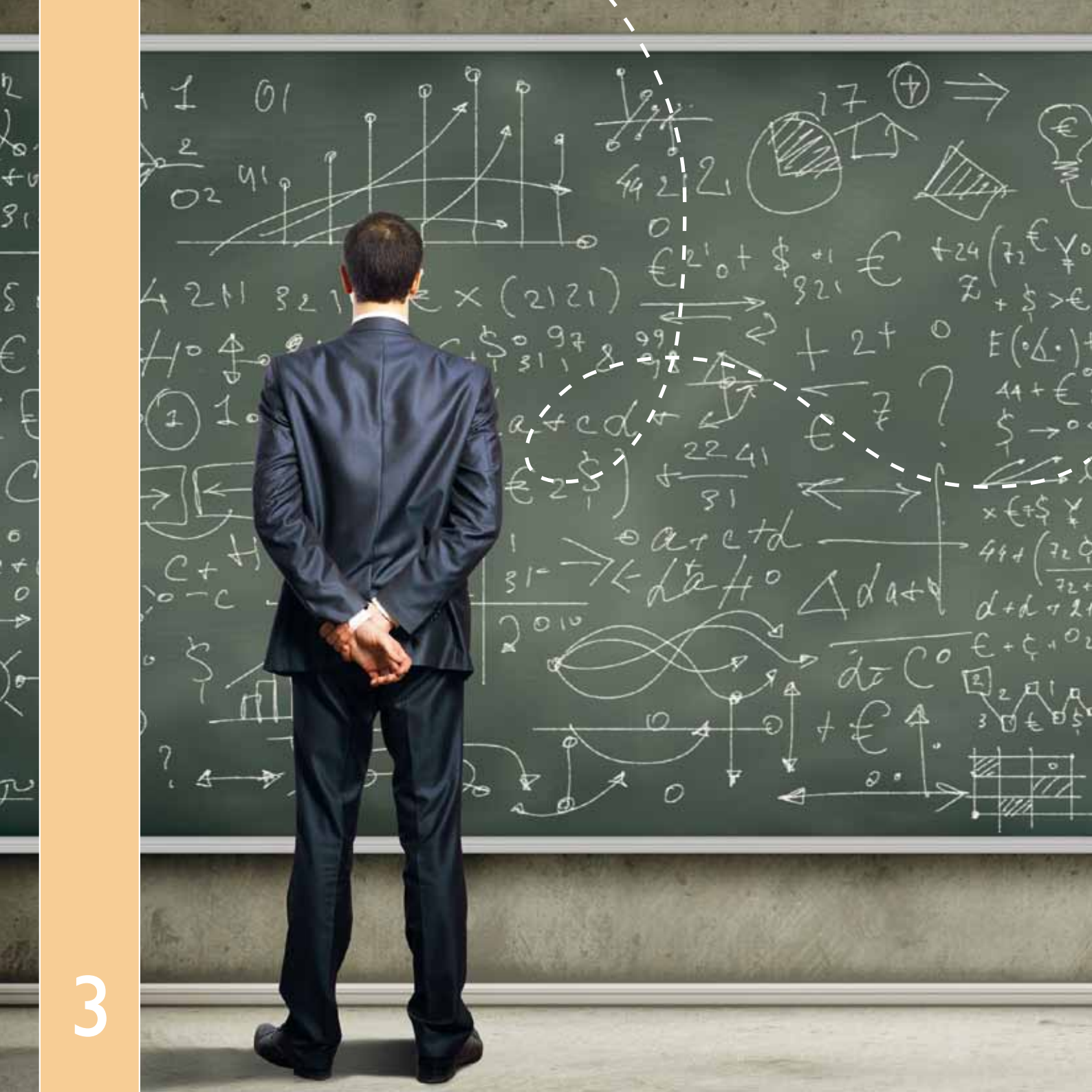
KOMDIR er enig i flere af forskernes pointer. Nemlig at styringen i dansk forvaltning skal forenkles, at de fagprofessionelle i højere grad skal inddrages i styringsarbejdet, at vores design af løsninger i højere grad skal have et helhedssyn på borgeren, og at politikerrollen bør styrkes ved at afprøve forskellige styrings- og ledelsesmodeller.

Med dette debatoplæg opfordrer KOMDIR Økonomi- og Indenrigsministeriet, Finansministeriet og KL til at føre debatten ind i en struktureret ramme, for eksempel i regi af Forum for Offentlig Toplevelse. Lad os sammen undersøge den nuværende forvaltningspolitiske praksis for at udvikle en nødvendig fælles forvaltningspolitik.

Mange tak til initiativtagerne kommunaldirektør Henrik Kolind, Roskilde og kommunaldirektør Per Ullerichs, Rødovre. Ligeledes takker jeg også mange gange for den kvalificerende debat, som forskere og topchefer havde på Styringskonferencen den 7. marts 2013 på Ledreborg Slot. Oplægget er godkendt af Hovedbestyrelsen i april 2013.

God debat

Bjarne Pedersen
Landsformand
Kommunaldirektør, Rudersdal Kommune



Den kommunale virkelighed

Kommunerne har fire givne forvaltningspolitiske dagsordener. Økonomien er den første dagsorden. Så langt øjet rækker har vi en stram offentlig økonomi. Det fordrer stram økonomistyring, hvor omstilling og udvikling skal finansieres indenfor kendte rammer.

For det andet har vi et stort innovationsbehov. De fleste kommuner tager denne dagsorden alvorlig og arbejder dedikeret på at finde nye og innovative løsninger – og disse findes ofte på tværs af sektorer og grænser.

For det tredje arbejder vi også med produktivitets- og effektivitetsdagsordenen. Det er ikke den store nyhed, men denne dagsorden vil i sagens natur fylde stadig mere!

Den fjerde dagsorden er vækst, hvor kommunerne i samarbejde med blandt andet erhvervsliv og organisationer udvikler de lokale rammebetingelser for vækst, beskæftigelse og bosætning. Mange kommuner har opprioriteret vækstdagsordenen i kølvandet på kommunalreformen og konjunkturskiftet.

Faktum er, at alle fire dagsordener lever side om side, og den kommunale verden skal løse alle fire dagsordener samtidigt. Det er en udfordring, der giver os - som offentlige topchefer - en naturlig anledning til også at fokusere på at udvikle en forvaltningspolitik, der fremmer en enkel og effektorienteret styring.

En række nationale styringstendenser kan betragtes som en reaktion på den stramme økonomi og de komplekse velfærdspolitiske problemstillinger. KOMDIR mener ikke, at svaret er sofistikerede – og ikke nødvendigvis harmonerende – nationale styringssystemer. Risikoen for ”overstyring” er overhængende! Fra centraladministrationen oplever KOMDIR også en åbenhed og lyst til at finde løsninger på disse risici.

I de følgende afsnit giver KOMDIR sine bud på elementerne i en ny fælles forvaltningspolitik.

1. Færre mål og mere ledelse

Vi skal styrke vores fokus på kerneydelserne, borgerens oplevelse af offentlig service og på de endelige effekter og resultater – men uden at opstille komplekse styringssystemer og multiple indikatorer. Vi skal tilbage på sporet af en ny og enkel styringsmodel, der bygger på færre mål, udnytter ledelsesrummet, og som ser udefra og ind. Vi siger ”tilbage”, fordi vi oplever tendenser til mange, komplekse og ikke nødvendigvis harmonerende styringssystemer. Beskæftigelsesindsatsen er et oplagt eksempel på ”overstyring”.



Vores bud er en enkel trestrengt styringsmodel:

1. Politisk retning og få klare mål
2. Fornuftig og enkel økonomistyring
3. God ledelse

Den første streng handler om den politiske styring. Kommunalbestyrelsen skal idéudvikle, udpege en retning og sætte få klare mål for den kommunale velfærd. Styring med fokus på resultater og effekter bør kunne formuleres som tre strategiske mål for hvert politikområde. Ambitionen for hele opgaveporteføljen bør være, at vi i målpfølgningen konsekvent kan svare på vores politikeres spørgsmål: "Hvordan klarede vi opgaven?"

Udfordringen er her at udvikle mål for resultater og effekter – ikke blot i styringen, men også i organisationskulturen. Handsken er taget op, hvilket vi bl.a. ser med Ungdomsuddannelse Til Alle strategien og i beskæftigelsesindsatsen. I sundhedspolitikken tager vi de første skridt, hvor vi kan lære af sygehusenes tænkning i evidens. Inden for teknik og miljø har vi også gode faglige normer for at tænke i operative mål og effekter. Det er oplagt at hente inspiration herfra til styringsmodellen på de klassiske velfærdsområder. Dette gælder måske særligt flere af myndighedsopgaverne, der er under tredobbelt pres: Økonomisk, stigende behov og forventninger samt utilstrækkelig viden om effekt og evidens. Dialogen med de fagprofessionelle om at sætte spot på effekt og evidens – og styre herefter – er indledt, men der er lang vej igen.

Styringsmodellens anden streng er fornuftig og enkel økonomistyring. Det vil sige grundig budgetlægning, regelmæssig opfølgning og rettidige justeringer - som vi allerede gør i kommunerne. Der er tendenser til at komplicere økonomistyringen unødigt med risiko for overstyring. Fornuftig og enkel økonomistyring handler ikke kun om at styre i mål, det handler også om at fremme økonomisk adfærd. Overstyring underminerer sidstnævnte!

Den tredje streng er god ledelse på alle niveauer - fra topchefer over decentrale ledere til den enkelte medarbejder. Effektiv styring forudsætter god ledelse, fordi lederne er afgørende for en de facto implementering af styringssystemerne. Har styringssystemerne ræson, så har vores dygtige ledere også banen til at udøve god ledelse. Det er blandt andet at bruge ledelsesrummet innovativt og effektivt - både til at opnå resultatmålene og til at styre økonomien.

Den trestrengede styringsmodel udøves med tillid, dialog og få, men synlige mål. Det betyder, at vi fortsat skal have styring – bare uden overdreven kontrol. Det kan egentlig koges ned til, at god ledelse er den nye styring.

Et godt eksempel er de kommunale budgetter, som vi er dygtige til at overholde. Er det sket, fordi vi har opstillet flere indikatorer, hentet data i systemerne, eller opsat mange mål? Vores bud er, at det er sket, fordi der er sat få og tydelige mål (læg budgettet, følg op og overhold rammen), budskabet er kommunikeret helt ud til den enkelte leder, og der har været tydelige sanktioner, hvis målet ikke blev nået. Og hvem har sørget for, at vi er kommet i mål? Det har den enkelte leder, som har sikret driften, leveret en stabil økonomistyring og samtidigt



overholdt budgetterne. Det er den gode leder, der sikrer koblingen mellem resultat- og økonomistyringen. Det er lederens sunde fornuft og grundige indsigt i sin forretning, der sikrer, at ressourcerne udnyttes effektivt, og at midlerne fordeles, så driften er sikker, og resultatmålene nås. Det er også den gode leder, som opstiller de få mål.

Konklusionen er, at der skal mere resultatstyring til. Vi er i gang, men må også erkende, at det tager tid. Den egentlige udfordring er faktisk at understøtte den gode ledelse – koblingen mellem mål- og resultatstyring – i dialog med professionskulturerne.

KOMDIR anbefaler den fortsatte udvikling af den trestrengede styringsmodel, herunder:

- Tydeliggøre den kommunalpolitiske retning med få strategiske resultatmål pr. politikområde
- Udvikling af en styring, der fokuserer på resultater og effekter

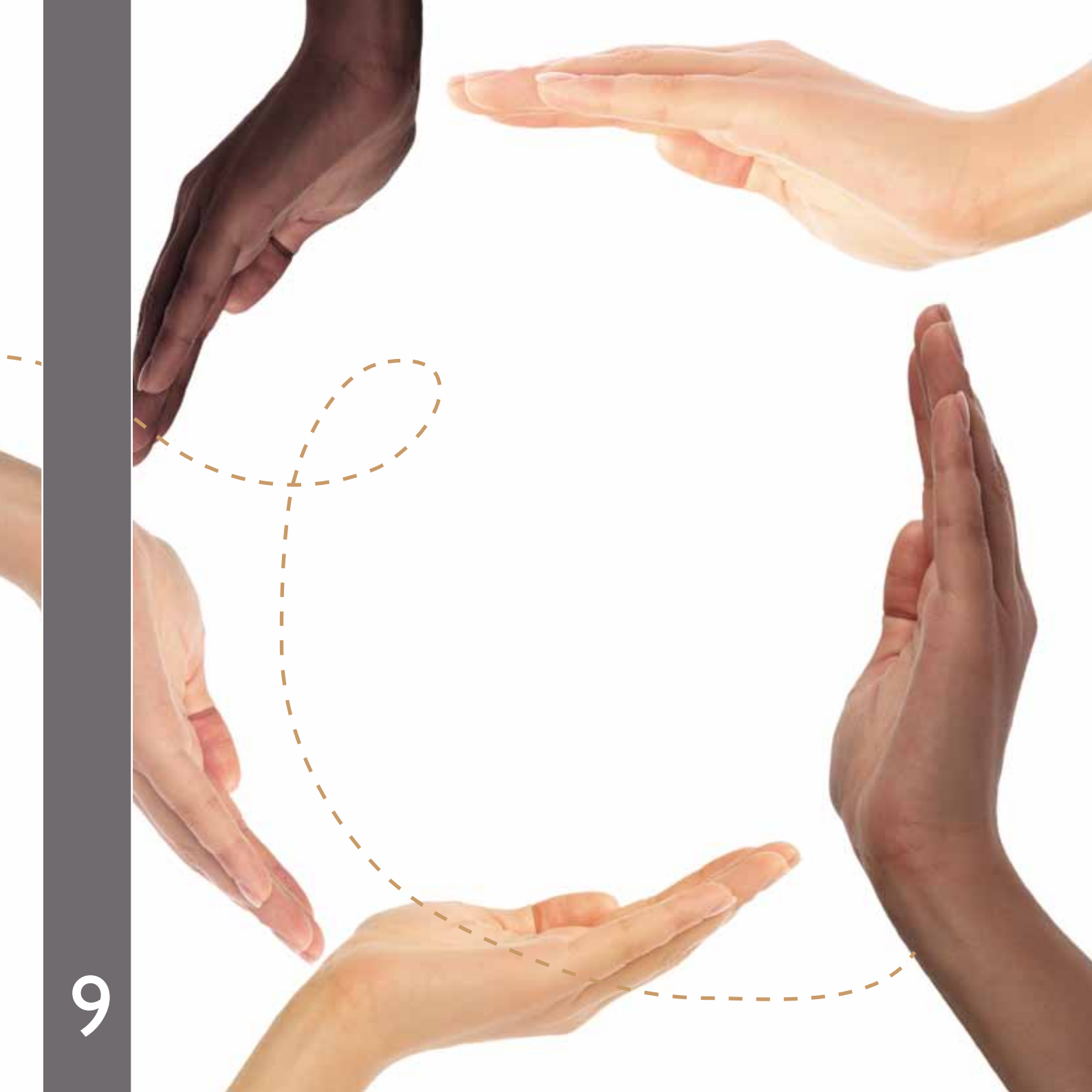
2. Den effektive kommune

Resultaterne – og den gode styring – skabes af den enkelte leder og dennes medarbejdere. Derfor skal vi blive bedre til at inddrage vores fagprofessionelle i styringssammenhænge. Den faglige indsigt skal i endnu højere grad inddrages både i den politikformulerende fase og den efterfølgende implementering. Dialogen med fagprofessionerne om at sætte spot på effekt og evidens – og styre herefter - er indledt, men der er lang vej igen.

Det er en stor opgave at operationalisere få politiske mål pr. politikområde, så den enkelte leder kan opstille relevante mål for egen drift og udvikling. For eksempel skal daginstitutionslederen med sit personale formulere deres lokale udgave af de politiske mål på børneområdet. Her skal den kommunale topledelse - gennem styringsrelationerne – bidrage med at oversætte og fortolke de politiske mål, så de nedbrydes og bliver relevante lokalt.

Resultatmålene skal ikke være kontrollerende, men vejledende. Vilklårene for opgaveløsningen er ganske ofte foranderlige i løbet af budgetåret. Derfor er ledelsesindsatsen ikke gjort med den årlige dialog om målformuleringen. Lederen skal sikre den kontinuerlige sammenhæng mellem mål- og økonomistyringen, så alle ved, om man er på rette vej i opgaveløsningen. Og hvis ikke, så skal kursen korrigeres, så man når den ønskede effekt. Det skal ske i dialog, men lederen er garanten for resultaterne. Den dialogbaserede styring er afgørende for, at der er en klar fælles retning for opgaveløsningen hen over året. Retning giver mening, og mening er en afgørende faglig motivationsfaktor.

Fagprofessionerne ønsker denne dialog om mål og resultat. Vi, de kommunale topchefer, har stor respekt for de mange professioners specialviden og normer. Og for at skabe reel gennemsigtighed fra den enkelte opgave



til det politiske styringsniveau er det afgørende at inddrage professionerne endnu mere. Men en forudsætning er også, at professionerne opgiver monopolet på, hvad der er god faglighed. Professionerne udøver ikke deres opgaver i et vakuum. Det skal bredt accepteres, at borgerens kvalitetsoplevelser og politikernes kvalitetsønsker er fuldt berettigede synspunkter i udviklingen af den gode lokale resultatorienterede faglighed.

Professionskulturerne skal også evne at træde ud af egne forståelsesrammer og se på tværs af faglighederne. En af vejene til at løse velfærdsstatens udfordringer ligger nemlig mellem de forskellige fagligheder. Der skal være så meget styrke i - og egen tillid til - fagligheden, at de fagprofessionelle tør give slip og gå ind i det tværfaglige rum. Som topchefer har vi fuld tillid til denne faglighed.

Folkeskolen et godt eksempel. De aktuelle reformtanker på landsplan er i virkeligheden en større efterspørgsel efter lærerne og deres faglighed – nemlig mere og relevant undervisning. Men også en efterspørgsel efter en mere tværgående udvikling af undervisningen og et krav om, at barnets læring og oplevelser er dagligdagens omdrejningspunkt.

Vi ved, at vores ledere og fagprofessionelle er engagerede og ønsker at tænke på tværs - fordi alle, uanset fag, vil borgeren det bedste. Og fordi de fagprofessionelle oplever presset på velfærden først og hårdest.

KOMDIR anbefaler, at:

- Fremme den gensidige respekt for interesserne i politikformuleringen (mellem politikere, borgere, professioner og forvaltning)
- Fremme den fælles forståelse i mål- og økonomistyringen gennem styringsrelationerne
- Fremme den fælles forståelse i målformuleringen mellem de forskellige styringshensyn (økonomi og faglighed)
- Professionerne i højere grad inddrages i politikformuleringen og målopfølgningen
- Fremme den gensidige faglige respekt i det tværfaglige rum



3. Sammenhæng og effektivitet – fra borgerens perspektiv

Vi skal blive bedre til at løse opgaverne sammen med borgeren. Det er borgerens tarv og den fælles indsats for et bedre liv for borgerne, der tæller - ikke organisatoriske, faglige eller økonomiske rammer. Og "vi" er i denne sammenhæng både en fragmenteret offentlig sektor og de mange andre velfærdsaktører. Det handler måske mere om det vertikale samarbejde mellem staten, regionerne og kommunerne end om det horisontale samarbejde mellem sektorerne. Og så handler det naturligvis om at intensivere samarbejdet med private serviceudbydere og de tusindvis af foreninger og frivillige organisationer. Myndigheds- og serviceopgaver er for borgerne kun delelementer i deres liv og hverdag. Det ser vi eksempelvis, når vi omgiver borgeren med sundhedspolitiske tiltag som rygestopkurser, sukker- og fedtafgifter, supercykelstier, sund mad i børneinstitutioner og meget mere. Alligevel peger alt mod, at sundhedsvaner stadig går i arv.

Derfor er der behov for et opgør med den økonomiske kassetænkning og de strukturelle siloer. Løsningen er, at lederne og professionerne bruger deres sunde fornuft og professionelle dømmekraft til at se ud over egen profession og på tværs af institutionelle og økonomiske rammer, for sammen med borgerne at designe nye løsninger. De offentlige organisationer skal ud af kontorerne og ud til borgerne. Det er ude i virkeligheden, at vi får helhedssynet til at udvikle nye politikker og adfærdsregulerende tiltag, såvel som målsætninger, effektvurderinger og budgetjusteringer. Det betyder bl.a., at vi undersøger, hvad der ud fra borgernes og medarbejdernes virkelighed giver mest mening, før vi formulerer politikker og resultatmål.

Vores tilgang skal i endnu højere grad være såvel et helhedssyn på borgeren, som at borgeren har ansvaret for sit eget liv. Vi skal endnu længere ad den vej, hvor borgeren er med til at finde løsningerne på sine egne problemer. Dette har borgerne i sagens natur forskellige forudsætninger for. Derfor skal vi i højere grad differentiere vores indsats, så den matcher den enkeltes forudsætninger og kompetencer. Men enhver indsats skal også have til formål at forbedre den enkeltes forudsætninger og kompetencer – og dermed evnen til tage ansvar for eget liv. Forskellighed i indsatsen er en uomgængelig konsekvens af denne tilgang. Det kan meget vel resultere i en kritisk politisk debat. Men der er forskel på Gedser og Skagen, og der er forskelle i Gedser og i Skagen. Kommunestyrets adelsmærke er netop nærheden og den politiske mulighed for at sikre ligheden i den differentierede indsats.

Der er allerede mange eksempler på, hvordan der arbejdes på tværs af fagligheder og med borgeren i centrum, f.eks. mange kommuners arbejde med bekymringssager på børneområdet. Hele sundhedsområdet er baseret på tværgående indsatser, som viser, at vi kan og gør – og at det virker. Men sammenhæng er også, at kommunerne bliver bedre til at dele med hinanden. Udviklingsopgaven er så stor, at vi er nødt til at samarbejde. Vi skal blive bedre til at aftale, hvem der er "first movers", og hvem der er "second movers". En god start herpå er koordineringen på kommunalt regionalt niveau i udviklingen af det nære sundhedsvæsen.

Innovationsledelse på topchefniveau er et centralt element i forvaltningspolitikken. Den innovative forvaltning inviterer mange forskellige aktører ind og deler ansvaret for service gennem samproduktion med borgerne



selv, civilsamfundet, frivillige og foreninger. Det medfører en risiko for, at den traditionelle styringstilgang, med fokus på kontrakter og målinger, spiller fallit. I stedet for er der brug for en enkel styringsmodel, og et samarbejde baseret på tillid og interaktiv netværksledelse. En mere sammenhængende offentlig sektor kræver, at vi udvikler og arbejder sammen i forpligtende netværk på tværs af sektorer, niveauer og organisationer. Den innovative forvaltning indebærer også en villighed til at sætte egen organisation ”i spil” i søgen efter de optimale strukturer, snitflader og metoder.

Det kræver forandringsparathed og mest af alt mod og åbenhed fra os, de offentlige topchefer.

KOMDIR anbefaler, at:

- Civilsamfundet, virksomheder og frivillige organisationer i højere grad inddrages i den forvaltningspolitiske dagsorden
- ”Ansvar for eget liv” tænkes konsekvent, når velfærdsydelser skal designes
- Fremme den samarbejdende forvaltning på tværs af sektorer og aktører
- Fremme den innovative forvaltning gennem både styringsmodeller og organisation

4. Kommunalbestyrelsen

Kommunalbestyrelsen er det eneste organ i lokalsamfundet, der har den folkevalgte magts legitimitet og samtidigt kan varetage et helhedshensyn på tværs af særinteresser. Derfor er det vigtigt at have et stærkt kommunalt repræsentativt nærdemokrati, der nyder en bred opbakning. Vi er begunstiget med et aktivt medborgerskab, der udøves både gennem veletablerede organisationer og mere flygtige enkeltsags konstellationer. Det er en ubetinget demokratisk succes, men når debatten raser, er tendensen ofte, at kommunalbestyrelsen betragtes som en særinteresse på lige fod med andre aktører. Kommunen skal, med kommunalbestyrelsen i spidsen, kaste sig ud i samarbejdet med lokalsamfundets mange netværk og aktører. Nogle gange skal kommunen gå forrest og definere vejen og løsningerne, andre gange skal kommunen gå ved siden af som ligeværdig part, og atter andre gange skal kommunen gå bagerst og understøtte processerne.

Det er imidlertid væsentligt at skelne i mellem formerne for inddragelse. På den ene side er der politikudviklingen og dennes inddragende demokratiske processer. På den anden side er der opgaveløsningen og de inddragende processer i løsningsdesign og medproduktion. Sidstnævnte hører til i det professionelle rum. Men når det kommer til kommunalpolitikken, så falder ansvaret alene tilbage på kommunalbestyrelsen. Derfor er der behov for at sikre, at kommunalbestyrelsen både forstås og kan udfylde rummet som lokalsamfundets eneste repræsentative folkevalgte demokratiske organ. En af vejene hertil er kommunalbestyrelsens beslutninger om visioner og politikker for det gode liv i lokalsamfundet. Politisk retning og få resultatmål pr. politikområde vil både tydeliggøre den politiske prioritering, og ”om varen leveres”.



Vores folkevalgte skal som de fremmeste have et overblik over kommunens udfordringer, muligheder, udvikling og status quo. Det er den eneste demokratiske platform til at se på tværs og skabe synergi mellem kommunens forskellige indsatser.

Som topchefer har vi et særligt ansvar, jævnfør kodeks for god offentlig topledelse: ”Du værner om den offentlige sektors legitimitet og de demokratiske værdier”. Som forvaltning skal vi understøtte en arbejdsform og et beslutningsgrundlag, som giver kommunalpolitikkerne de optimale muligheder for at udøve deres lederrolle. Det gør vi bl.a. ved at bistå med visioner for udviklingen og strategiske pejlemærker for produktionen. Som topchefer skal vi hjælpe politikerne med at afsøge forskellige politiske styrings- og ledelsesmodeller. Relevante spørgsmål til kommunalbestyrelsen kan være:

- Kan det politiske overblik forbedres i kommunalbestyrelsen?
- Understøtter balancen i udvalgene mellem politikforberedende og ”umiddelbar forvaltning” de aktuelle politiske vilkår og udfordringer?
- Understøtter den politiske struktur og mødeform de aktuelle politiske vilkår og udfordringer?

Frihedsgraderne i styrelsesloven og de forvaltningspolitiske styringsmetoder giver plads til at udforske nye tilgange. Forskellige løsninger testes allerede rundt om i landet, såsom § 17 stk. 4 udvalg og lignende. Lad os få mere af det.

KOMDIR anbefaler, at:

- De inddragende demokratiske processer i politikformuleringen videreudvikles
- Kommunalbestyrelsens folkevalgte legitimitet søges styrket bl.a. gennem en klarere politisk resultatstyring
- Kommunalbestyrelsen vurderer om den politiske struktur og arbejdsform er optimal

5. Lad os blive klogere - sammen

Der tales meget om behovet for evidens på de forskellige politikområder. Det bør naturligvis også gælde forvaltningspolitikken. KOMDIR opfordrer derfor Økonomi- og Indenrigsministeriet, Finansministeriet og KL til at initiere et udvalgsarbejde om en ny fælles forvaltningspolitik. Lad os blive klogere sammen: Forskerverdenen, de kommunale chefforeninger og - i tidens ånd - andre relevante velfærdsaktører. En naturlig ramme for arbejdet kunne være Forum for Offentlig Topleddelse.

Udvalgets formål bør være at formulere en forvaltningspolitik på baggrund af en analyse af den nuværende forvaltningspolitik og styring samt inddrage erfaringer internationalt. I lyset af de seneste årtiers ændrede samfundsvilkår og forandringerne i den offentlige sektor er en fælles forvaltningspolitik en nødvendighed.

