



Til Strukturudvalget

20-09-2012

Baggrundsnotat vedr. tema 4: Tværgående planer og strategier

Sagsnr.
2012-132788

København er en by i vækst. Byen vokser med ca. 1000 nye borgere om måneden. Det stiller krav til, at kommunen hele tiden kan udvikle og tilpasse sig de udfordringer, den møder. Bl.a. demografisk og økonomisk.

Dokumentnr.
2012-713110

København er derudover en by, der i højere grad end andre kommuner skal kunne håndtere *wicked problems*, såkaldte ”sejlivede problemstillinger”, som ofte kræver radikal innovation og at man tænker ud af boksen. Disse problemstillinger er kendetegnet ved, at de ikke kan håndteres som en del af de løbende forbedringer i driften inden for forvaltningsgrænserne. Det er områder som fx ungdomsarbejdsløshed, social udsathed, kriminalitet og klimatilpasning.

Sagsbehandler
Lars Budolfson

Alle udvalg og forvaltninger har store ambitioner på byens vegne. Der igangsættes derfor mange initiativer (strategier og planer), som på hver sin måde forsøger at takle aktuelle og fremtidige udfordringer. Fælles for mange af disse udfordringer er, at der i strategiinitiativerne forudsættes en forvaltningstværgående håndtering af problemet.

Erfaringer med tværgående strategier i Københavns Kommune

I KK er der eksempler på mange forskellige typer af tværgående strategier, som ikke er gensidigt udelukkende. En måde at rubricere de tværgående strategier på er ved at se på målgruppen:

- *Alle borgere*: Strategier/planer der har alle borgere som målgruppe og derfor går på tværs af udvalg/forvaltninger (fx Klimaplan, Sundhedspolitik)
- *Særlige grupper*: Strategier målrettet særlige grupper (fx Ungestrategi)
- *Geografi*: Strategier målrettet særlige byområder (fx Politik for udsatte byområder)
- *Forvaltninger/udvalg*: Strategier med fokus på strategisk alignment på tværs af udvalg/forvaltninger uden direkte indflydelse på kommunens drift. Målgruppen er forvaltninger/udvalg (fx Københavnerfortællingen)

En måde at anskue udfordringerne ved de tværgående strategier på er ved dels at se på tilblivelsen af strategierne og dels de organisatoriske ”krumspring”, der laves for at få det tværgående samarbejde til at fungere.

Struktursekretariatet

Rådhuset, stuen, 59
1599 København V

Udfordringer ved strategiernes tilblivelse:

”Strategiknopskydning”: Mange tværfaglige strategier igangsættes i forvaltninger/udvalg uden en forudgående vurdering af sammenhænge og prioritering både internt og eksternt.

Telefon
2713 2598

E-mail
lbu@okf.kk.dk

EAN nummer
5798009800299

Udfordring: Initiativerne på de enkelte fagområde kan være nok så gode isoleret set, men der mangler en overordnet prioritering/hierarki mellem dem, en samlet drøftelse af sammenhænge og hvordan de er indbyrdes afhængige - eller indbyrdes uforenelige. I bedste fald har vi en skov af strategier, der ikke er sammentænkt, og derfor formentligt har utilstrækkelig effekt ud over eget fagområde, og i værste fald har vi strategier (og forvaltninger), der modarbejder hinanden. En anden effekt af de mange strategier er også, at ingen ender med at blive styrende, da der simpelthen er for mange.

Tværfaglige indsatser: Strategien formuleres i én forvaltning og implementeringen involverer andre forvaltninger. Fx Sundhedspolitikken og ungestrategien.

Udfordring: Manglende eksekvering/implementering er en generel problemstilling, og der går for lang tid før der sker en afvejning af og eksplicit stillingtagen til de forskellige faglige hensyn.

Organisatoriske krumspring:

Tværfaglige enheder: Enheder oprettes på tværs af kommunen, evt. med eget budget, som løsning på noget der ellers burde være håndteret i den faglige linjeorganisation. Et eksempel kan være Sikker by. Her ønskede man i forbindelse med en budgetaftale at løse tværfaglige problemer ved at nedsætte særlige tværfaglige enheder med særskilt budget.

Udfordring: Det kan være dyrt og faren ved ikke at løse det i linjeorganisationen er, at der enten sker dobbeltarbejde eller dårlig koordinering med den daglige drift/sagbehandling.

Et eksempel på løsning af tværgående problematikker, der er indarbejdet i den almindelige drift, hvor frontmedarbejdere mødes om konkrete opgaver, grupper og borgere er SSP-samarbejdet.

Strategier der skal koordinere indsatser/driftsaktiviteter på tværs af udvalg/forvaltninger: Koordinerende fora der skal sætte særligt fokus på samarbejdsflader mellem forvaltninger, fx Fast-track.

Udfordring: Hvorfor skal der en særskilt politisk eller administrativ beslutning og en særskilt administrativ og politisk møde-setup til for at løse et problem, der i bund og grund vedrører og bør kunne håndteres i den almindelige daglige drift? Når det er sagt, har Fast track på mange måder været en succes, idet der er skabt resultater og en bedre koordinering.

Overordnet politisk styring

Et generelt karakteristika for ovennævnte gennemgang er, at der i KK mangler en overordnet politisk ramme at spille strategierne ind i. En overordnet ramme, som både efterspørger strategier og konkrete effekter på de forskellige fagområder og sætter begrænsninger for knopskydninger. Fx Kommunestrategien i Gladsaxe Kommune.

Caseeksempler: Klimaplan og Politik for udsatte byområder

Klimaplanen og politik for udsatte byområder anvendes som caseeksempler i præsentationen på Strukturudvalgets møde af det tværgående arbejde med planer og strategier. Eksemplerne er udvalgt, fordi de på hver sin måde siger noget om erfaringerne med at lave tværgående strategier i KK og hvilke betingelser, der fordrer, at samarbejdet på tværs af forvaltninger og udvalg fungerer i den nuværende struktur.

Klimaplanen er et eksempel på en tværgående strategi, som der er bred opbakning omkring og hvor samarbejdet fungerer. Nogle af læringspunkterne fra arbejdet med strategien er:

- Generel indsats - modsat indsats rettet mod specifikke målgrupper/områder
- Populær dagsorden med kontinuerligt politisk ejerskab
- Konsensus om virkemidler
- Sammenfald mellem policy-ejer og udfører
- Relativ let kommunikerbar strategi
- Relativ entydig evidens
- Placering af ansvar hvor der er størst faglig kobling

Politik for udsatte byområder er derimod en strategi, der har haft en lidt sværere gang på jord i det tværgående samarbejde i KK. Nogle af årsagerne er:

- Kompliceret problemstilling dækkende mange borgere med forskellige udfordringer i et afgrænset geografisk område
- Det lange seje træk...
- Svært at måle mærkbare effekter på kort sigt
- Clash mellem fagligheder (ikke konsensus om virkemidler)
- Flere konkurrerende strategier og manglende hierarki
- Måske er hovedansvaret for strategien ikke placeret der, hvor der er størst kobling til fagligheden
- Strategi og udførelse - delt mellem flere forvaltninger
- Mangler kollektive tværgående incitament for de enkelte institutioner og tilbud i forvaltningerne til at løfte målsætningen.

Politisk styring og ressourceforbrug vedr. tværgående strategier

Analysen af erfaringerne fra det tværgående strategiarbejde viser behovet for bedre sammenhæng, mere kvalitet og mere målrettet politisk styring og ledelse.

De mange strategier, der igangsættes i KK i dag, fører ofte til knopskydning og permanente faglige indsatser uden for linjeorganisationen, som medfører et stort ressourceforbrug.

En optælling viser, at der eksisterer ca. 25 overordnede planer og strategier, der griber ud over egen forvaltning (jf. bilag 1). Dertil kommer et uvist antal underliggende planer.

Derudover er der nedsat i omegnen af 50 tværgående kredse og arbejdsgrupper i kommunen, der bruger i omegnen af 18.000 timer årligt på forberedelse og deltagelse i tværgående møder. Mange af disse fora opstår ofte i form af knopskydninger, der ikke forankres i linjen, hvilket betyder, at de får lov at leve videre og at der sjældent sker en kritisk stillingtagen til, om de skal lukkes ned.

En ressourceopgørelse, der blev lavet i forbindelse med administrationsplanprojektet, viser, at omkring 800 årsværk i KK beskæftiger sig med såkaldte faglige opgaver. Det er administrative opgaver, som ikke er direkte borger/virksomhedsrettet, men som udføres i kobling hertil, fx fastlæggelse af serviceniveau, den overordnede planlægning af opgaveudførelsen, opfølgning på udførelsen, strategiudvikling samt kvalitetskontrol og tilsyn. Ud af disse 800 årsværk beskæftiger ca. 130 årsværk sig med formulering af strategier, politikker og overordnede planer, koordination mellem forvaltninger og betjening af styregrupper.

Det kan altså konstateres, at der anvendes mange ressourcer på det tværgående arbejde i KK. Også formentligt mere end vores størrelse og udfordringer tilsiger.

Væsentlige hensyn ved tværgående strategier

Der kan med afsæt i ovenstående identificeres en række væsentlige hensyn, som skal være gældende, når der formuleres og implementeres tværgående strategier i KK.

Politisk styring: Samlet politisk ramme som grundlag for prioritering af indsatser og fokus på eksekvering. De tværgående strategier kan samles i et strategiudvalg eller placeres hvor der er størst faglig tilknytning.

Sammenhæng: Strategien skal kunne skabe sammenhæng horisontalt mellem de enkelte udvalg, og mellem de involverede forvaltninger, og vertikalt fra den overordnede politik til implementeringen og indsatsen i kernerdriften, både i forhold til specialindsatsen men i lige stor grad til institutionsdriften. I den forbindelse er det centralt, at institutionerne har de rette incitamenters til at lave fælles kollektive indsatser, som går på tværs af forvaltningerne og linjeorganisationen.

Gennemsigtighed: Sikre klarhed og gennemsigtig omkring strategiernes beslutning, implementering og opfølgning – politisk såvel som administrativt.

Effektivitet i implementeringen: Strategien skal kunne sikre effektivitet i implementeringen og opfølgning på strategiernes succes og effekt.

Kvalitet i målformuleringen: Sikre at strategiernes målsætninger og tiltag er realistiske og afspejler reelle behov og udfordringer og ikke forsøger at ”overtrumfe” andre konkurrerende strategier.

Entydig administrativ forankring: Tværgående strategier placeres med faglighed som organiserende princip og i eksisterende struktur, dvs. implementeringen sker i linjen frem for i et nyt tværgående forum.