



Notat om styringsmodeller

30-08-2012

Baggrund

Strukturudvalget har på mødet d. 17. august 2012 efterspurgt en oversigt over hvilke styringsmodeller/værktøjer forvaltningerne benytter sig af. Der gives i dette notat en kort introduktion til styring af kommuner og styringsmodeller generelt, inden der er en gennemgang af styringsmodeller i Københavns Kommunes forvaltninger. Herudover bilægges oversigt over forvaltningernes organisationsdiagrammer og ledelseslag.

Sagsnr.

2012-120476

Dokumentnr.

2012-679871

Sagsbehandler

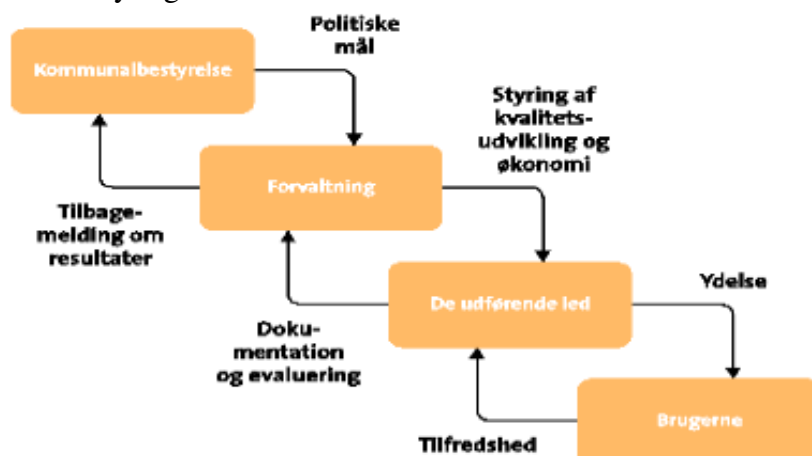
Lars Budolfson/Dorte

Feldborg/Annegrete

Vallgård

Den kommunale styringskæde

En kommunes funktionsmåde som et politisk system kan illustreres som en styringskæde.



(KL: Kommunale styringsmodeller)

Styringskædens udgangspunkt er de politisk formulerede mål, der via forvaltningen omsættes til ydelser på det udførende niveau. I styringskædens tilbageløb får politikerne tilbagemeldinger på resultaterne af de kommunale aktiviteter. Tilbagemeldingen danner udgangspunkt for formuleringen af nye politiske mål.

Selvom alle kommuner overordnet set benytter mål- og rammestyring, er deres konkrete styringspraksis meget forskellig – kommunerne anvender med andre ord forskellige styringsmodeller for at sikre sammenhæng i styringskæden (KL: Kommunale styringsmodeller).

Dette gør sig også gældende i Københavns Kommunes forvaltninger, hvor der anvendes forskellige styringsmodeller/redskaber.

Styringsmodeller

Der kan sondres mellem en række forskellige og til dels overlappende styringsmodeller/styringsredskaber. I det følgende er kort beskrevet nogle af de mest almindelige i det danske kommunestyre, som, jf. figuren ovenfor, primært kobler sig til relationen mellem forvaltningen og det udførende led:

Struktursekretariatet

Rådhuset, stuen, 59
1599 København V

Telefon
2713 2598

E-mail
lbu@okf.kk.dk

EAN nummer
5798009800299

Kontraktstyring

Kontraktledelse er en videreudvikling og formalisering af mål- og rammestyringen. Der laves en gensidig aftale om resultater med udgangspunkt i politisk fastsatte mål mellem to organisatoriske enheder, hvoraf den ene er hierarkisk overordnet den anden. Formålet med kontraktstyring er at synliggøre en organisations produktion i forhold til dens økonomiske ramme samt at få fastsat operative mål, som organisation forpligter sig til at nå. Derved understøttes fokus på resultater med mulighed for stor metodefrihed lokalt. Kontraktstyring anvendes ofte, hvor en organisation ønsker selvstændighed og frihedsgrader i forhold til den omgivende organisation.

De resultater, der er aftalt i kontrakten, skal oftest dokumenteres ved kontraktperiodens udgang, evt. også undervejs. Dokumentationen skaber vished om opfyldelse af kontrakten overfor kontraktens parter, brugere og politikere.

BUM-organisering (Bestiller-Udfører-Modtager)

BUM-modellen er en videreudvikling af kontraktledelse og stiller andre krav til den organisatoriske opbygning end kontraktstyring gør. Formålet med BUM er at skabe synlighed om arbejdsopgaverne og prisen på en bestemt ydelse for derigennem at opnå omkostningsbevidsthed og mulighed for effektivisering.

BUM-modellen har en bestiller, som er den part, der ønsker at få udført en bestemt opgave og en udfører, som er den part, der løser eller producerer ydelsen. Modtageren kan være borgere eller medarbejdere. Bestiller og udfører har hver deres opgave. Bestillerens opgave består i at specificere de ønskede ydelser, tilvejebringe finansiering og myndighedsopgaverne (visitation og tildeling). Udføreropgaven er knyttet til selve produktionen af ydelsen.

Ved BUM-modellen sikres uafhængighed i roller, og kan medvirke til et pres på udførerenheden, både i forhold til kvalitet og effektivitet. Dette gælder især hvis bestillerenhed kan vælge mellem flere udførerenheder. Relationen mellem bestilleren og udføreren reguleres oftest via en kontrakt med velbeskrevne ydelser.

Effektbaseret målstyring

Effektbaseret målstyring fokuserer på, at de anvendte mål beskriver effekten af en indsats. I en kommunal kontekst er intentionen at flytte fokus fra ydelserne til effekterne af ydelserne. Det skal sikre borgerne, at de får mest mulig virkning ud af de kommunale ydelser. Fx vil succeskriteriet for rengøring ikke være antallet af timer brugt på rengøring (output), men hvor rent der er blevet (effekten/outcome). Et vigtigt kendetegn ved effektstyring er således, at der styres benhårdt efter at opnå positive effekter hos borgerne.

Ud over den direkte målstyringsmæssige fordel ved effektstyring er det også et værktøj, der kan være med til at skabe dialog og forståelse for effekten af de enkelte medarbejdere og institutioners arbejde, fordi

det som rent faktisk virker overfor borgeren også som oftest er det, som giver faglig mening.

En væsentlig udfordring ved dette styringsværktøj er imidlertid, at der ofte er praktiske problemer ved at måle effekt, hvordan måler man fx hvor rent, der er?

Balanced Scorecard (BSC)

BSC kan siges at være en videreudvikling af en lang række styringsværktøjer og kan indeholde både elementer af mål- og rammestyling, benchmarking, effektstyring og kontraktledelse.

BSC er et redskab til ledelsesinformation, som kan bidrage til at bringe såvel en organisations resultater som indsatsområder i fokus. BSC omfatter typisk mål inden for økonomi/effekt, kunder, de interne processer og læring og udvikling. De fire perspektiver har til formål at sikre et balanceret syn på organisationen om, hvorvidt den er på rette kurs både på kort og langt sigt. Med BSC skabes en sammenhæng mellem konkrete resultatmål og organisationens overordnede værdier og målsætninger. Brugen af BSC kan være tidskrævende og kræver tæt dialog og god datatilvejebringelse. Udfordringen er at arbejde sig fra de overordnede målsætninger og ned til helt konkrete resultatkrav for organisationen.

Benchmarking

Ved benchmarking foretages en systematisk ”sammenligning for at lære af hinanden”. Formålet er, at organisationen ved at sammenligne sig med andre organisationer kan opnå viden og erfaringer, der kan bruges til at effektivisere produktionen eller processen. Ved benchmark synliggøres forskelle og de gode eksempler fremhæves. Benchmarking bruges også indenfor en organisation, hvor man har enheder der løser opgaver parallelt. Benchmarking er måske mere et styringsredskab end en egentlig styringsmodel.

Tillidsbaseret styring/ledelse

Der har i en årrække været interesse for brugen af tillid som organisatorisk værktøj. Formålet ved introduktionen af tillidsbaseret ledelse er ofte at mindske behovet for kontrol (uden at det går ud over kvalitet og produktivitet), bedre samarbejde og styrket dialog, større handlefrihed og derved øget tilfredshed decentralt samt minimering af friktion ledelseslagene imellem og i de organisatoriske processer. Indbygget i den tillidsbaserede ledelse er ofte en pligt til at orientere om væsentlige afvigelser, dvs. dialogen er som udgangspunkt behovsbestemt.

Der er i den tillidsbaserede ledelse indeholdt et element af risiko. Det har i den sammenhæng været nævnt, at den tillidsbaserede ledelse kan være svært forenelig med dele af den offentlige sektor, fordi man ikke tillade sig at begå fejl, når det handler om menneskers liv og velfærd.

Styringspraksis i Københavns Kommunes forvaltninger

Efter ovenstående korte gennemgang af nogle af de typiske styringsmodeller belyses Københavns Kommunes brug af styringsmodeller/redskaber.

I Københavns Kommune er det grundlæggende princip bag den overordnede budgetproces mål- og rammestyring, dvs. mål og rammer formuleres fra centralt og politisk hold, hvor det er op til institutionerne at formulere indholdet i rammerne. Økonomiudvalget melder rammer ud til de enkelte udvalg ud fra et mål om at opretholde en sund økonomi og give mulighed for prioritering.

Målvinduet

I regi af kommunens arbejde med at skabe bedre ledelsesrum for institutionslederne arbejdes der med fire fælles typer af mål som styringsgrundlag for relationen mellem centraladministration og institutioner i hele kommunen. Dette kaldes Målvinduet, som understøttes digitalt i form af Min Lederside, der er under implementering i alle forvaltninger.

- Faglig kvalitet
- Oplevet kvalitet (brugertilfredshed)
- Attraktiv arbejdsplads
- Styr på økonomien

Disse fire hensyn skal balanceres som en del af ledelsesopgaven, uanset hvor i kommunen ledelsen udøves. Implicit heri ligger en styringsfilosofi, der indeholder et ønske om at gøre den administrative styring klarere og mere begrænset for derigennem at skabe mere rum for decentral ledelse.

Kommunens syv forvaltninger har centralt valgt at anvende forskellige styringsmodeller i deres organisationer. Nedenfor belyses kort hvilke styringsmodeller forvaltningerne anvender.

Børne- og Ungdomsforvaltningen (BUF)

BUF har dialogbaseret mål- og rammestyring. Den dialogbaserede ledelsesmodel sikrer tæt og nærværende ledelse igennem ledelsesstrengen med udgangspunkt i såvel de politisk vedtagne målsætninger som de oplevede ledelsesbehov på skoler og institutioner. Forvaltningens rolle er at supportere denne dialog. Med den tætte og jævnlige dialog som omdrejningspunkt forfølger og følger BUFs ledere op på de fastsatte mål.

Styringsmodellens mål-middel sammenhæng er bygget op efter styringsprocesser/-områder (politisk prioriterede strategiske indsatser), pejlemærker på specifikke tilbudsområder og driftsstyring af alle enheder i BUF (mål for økonomi, attraktiv arbejdsplads, faglig kvalitet og oplevet kvalitet), beskrivelse af roller og ansvar, kritiske

styringsparametre (som er koblet op på styringsprocesserne), systemer/værktøjer, som understøtter organisationen (adgang til nedbrudte nøgletal for institutions/-skoleledere samt en årshjulsstyret ledelsesrapportering til de øvrige organisatoriske niveauer (områder, direktion og BUU).

Socialforvaltningen (SOF)

Organiseringen i SOF er udformet med udgangspunkt i en bestiller-udfører-model, som også danner grundlag for styringen.

Myndighedsområdet i forvaltningen bestiller ydelser som udføres af driftsområdet. Generelt sker styringen i SOF i en kombination af mål og resultatstyring. Der arbejdes frem mod at målstyringen primært skal tage udgangspunkt i effektmål. Den økonomiske styring sker gennem primært aktivitetsbaseret styring og rapportering, som videst muligt tager udgangspunkt i de opstillede mål og resultater.

SOF's områder er præget af en høj grad af regelstyring og lovkrav blandt andet om løbende tilsyn, som indgår det daglige arbejde. Desuden arbejdes der i forvaltningen med tillidsbaseret ledelse.

I forhold til borgerne anvender Socialforvaltningen effektmåling via det såkaldte Forandringskompasset, som indebærer opfølgning på 10 effektmål/ dimensioner i forhold til borgerne. På overordnet politisk niveau arbejder forvaltningen med effektmål via 10 politisk vedtagne pejlemærker, der er koblet til de faglige strategier på målgruppeområderne. Der afrapporteres på fremdriften ift effektmålene i pejlemærkerne til det politiske udvalg.

På nogle driftsområder anvendes desuden en kvalitetsmodel, som gennem akkreditering er med til at sikre kvaliteten i ydelserne til borgerne, ligesom der arbejdes med politisk vedtagne kvalitetsstandarder.

Sundheds- og Omsorgsforvaltningen (SUF)

SUF anvender BUM som grundlæggende styringsredskab for tildeling og levering af ydelser til borgerne, fx hjemmepleje, hjælpemidler, plejebolig/ældrebolig, midlertidigt døgnophold, træning efter serviceloven mv.

Styringen i SUF er baseret på hovedprincippet 'central styring – decentral ledelse'. Forvaltningen har to styringsniveauer som består af centralforvaltningen med fem lokalområdekontorer som en fremskudt forvaltning og driftsenheder/institutioner. Centralforvaltningen udvikler og formulerer rammerne og lokalområdekontorerne har fokus på implementering, stabil drift og lokal sammenhængskraft på tværs af de faglige områder. Selvejende institutioner og private leverandører styres gennem kontrakter. For plejehjem er der eksempelvis tale om driftsoverenskomster, som forpligter institutionerne til at overholde udmeldte krav og mål for økonomi, faglighed, medarbejdertrivsel og brugertilfredshed. Der følges løbende op på resultaterne inden for de

fire dimensioner gennem afrapporteringer til det administrative og politiske niveau. Decentralt har institutionerne ledelsesfrihed inden for de fastlagte kvalitetsstandarder, budgettet og det politisk besluttede serviceniveau.

Kultur- og Fritidsforvaltningen (KFF)

KFF har en tillidsbaseret styringsmodel, som blev indført i 2010. Udgangspunktet for styringsmodellen er, at medarbejdere og ledere som udgangspunkt opfører sig fornuftigt. Lederne har derfor få og tydelige mål at styre efter. Regler som kun har kontrolformål fjernes og til gengæld er der indført afvigelsesrapportering. Lederne har pligt til at give direktionen besked om væsentlige afvigelser – så intet nyt er godt nyt.

Både cheferne i den centrale del af forvaltningen og institutionslederne refererer direkte til direktionen. Det giver institutionslederne en større frihed. Den større frihed institutionslederne får centralt fra modsvares af en tættere tilknytning lokalt ved, at nye principper for borger- og brugerinddragelse er indført, og en del institutioner er lagt sammen lokalt for at sikre større og mere robuste enheder.

Et fælles ledelsesværdigrundlag og de vedtagne politikker er ledernes fælles adfældsregler og ”vejvisere”.

Tillidsbaseret ledelse forudsætter i en politisk styret organisation, at der er tillid mellem politikerne, forvaltningen og borgerne, og politikerne melder klare politiske rammer ud. KFF har valgt tillid som styringsparadigme som et alternativ til mere dominerede styringsmodeller i den offentlige sektor, hvor fokus er på at måle og dokumentere.

Teknik- og Miljøforvaltningen (TMF)

I TMF praktiseres effektbaseret styring, der tager afsæt i mission, vision og strategiske målsætninger. Værktøjsmæssigt er styringen forankret i ét koncept, der sætter rammerne for den driftsmæssige styring og prioritering (kaldet *Helhedsorienteret Drift* - HOD) og et andet koncept, der sætter rammerne for den mere udviklingsorienterede styring (*strategikort*). HOD'en rummer mål for og måler to gange årligt på både faglig kvalitet, borgeroplevet kvalitet, medarbejdertilfredshed og økonomisk effektivitet. Strategikortet har et flerårigt strategisk sigte og adresserer fire perspektiver: effekt på brugere og borgere, effektivitet og udvikling, ledelse og medarbejder og økonomi. Begge koncepter læner sig op ad en balance scorecard-tankegang.

Udover HOD og strategikort, der samlet betegnes som TMF's virksomhedsplan, er der indgået resultatkontrakter mellem den administrerende direktør og centercheferne.

Økonomiforvaltningen (ØKF)

Styringen af ØKF's centralforvaltningsenheder foregår gennem dels resultatkontrakter med cheferne og dels gennem økonomisk ramme- og aktivitetsstyring. Dertil kommer en samlet projektstyring via opfølgningsoversigter.

ØKF har tre kontraktstyrede enheder under sig. Koncernservice og Københavns Borgerservice styres gennem virksomhedskontrakter, som definerer styringsrelationen og indeholder servicemål for opgaveløsningen i de to enheder. Kontrakterne danner grundlag for jævnlig opfølgende drøftelse af opgaveløsningen. Københavns Brandvæsen har en selvforvaltningsaftale med en bredere beskrivelse af mål og rammer for enhedens opgaveløsning. Aftalen er grundlag for jævnlig drøftelse mellem ØKF og Københavns Brandvæsen.

Beskæftigelses- og integrationsforvaltningen (BIF)

BIF indgår resultatkontrakter mellem direktionen og centercheferne for de lokale centre. Resultatkontrakterne indeholder omkring 10 mål pr. kontrakt, som afspejler de væsentligste strategiske pejlemærker for BIF i medfør af beskæftigelsesplanen, BIU's målsætninger i forbindelse med fx. budgetprocessen samt BIF's forvaltningsstrategier. BIF's centralforvaltning udarbejder hvert år et målkatalog. De lokale centre laver herefter lokale handleplaner der understøtter og evt. supplerer de fastsatte mål. De lokale centre nedbryder resultatmålene til afdelingsmål, så de gøres mest muligt nærværende for hver enkelt medarbejder. Det skal sikre fokus på målene i den daglige opgavevaretagelse. Resultatkontrakterne suppleres af resultatafhængig bonus både til centrene og til centerchefen.

BIF har et udbygget ledelsesinformationssystem, BIF-LIS, der dels stiller styringsrelevante data til rådighed for de lokale centre på centrale "produktionsområder", dels giver et tidstro og validt billede af målopfyldelsen. Formålet er, at alle ledere og medarbejdere i BIF løbende skal vide, hvordan de præsterer i forhold til de politiske og administrativt fastsatte krav og mål. Alle datasæt i BIF-LIS kan nedbrydes til afdelingsniveau og i nogle tilfælde til medarbejderniveau. Det skal sikre gennemsigtighed omkring den enkelte enheds og medarbejders bidrag til de overordnede mål.

Bilag:

- Organisationsdiagrammer for kommunens forvaltninger
- Ledelseslag i kommunens forvaltninger