



Notat vedr. politisk styring og politikerroller

05-10-2012

Baggrund

Et tilbagevendende tema i Strukturudvalgets drøftelser på udvalgsmøderne i august og september har været politisk styring og politikerroller. Følgende emner vurderes at være relevante at inddrage i det fremadrettede arbejde uanset evt. ændringer i forvaltningsstruktur og styreform:

1. Politisk styring vedr. tværgående strategier
2. Politisk styring efter effekter for borgeren
3. Styring af institutioner og bedre ledelsesrum
4. Nye politikerroller og delegation af beslutningskompetence
5. Understøttelse af politikerrollen

Sagsnr.

2012-143972

Dokumentnr.

2012-775937

Sagsbehandler

Lars Budolfson

Det bemærkes, at kommunens forvaltninger i dag anvender en lang række forskellige styringsmodeller og værktøjer, fx dialogbaseret mål- og rammestyring, bestiller-udfører model, tillidsbaseret styring, resultatkontrakter, effektbaseret styring m.fl. De forskellige modeller og værktøjer er nærmere beskrevet i bilag 5.

1. Politisk styring vedr. tværgående strategier

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. 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.

Der ses altså i dag udfordringer med den politiske styring af det tværgående strategiarbejde i KK. Dette gælder både manglen på en politisk ramme at spille de mange strategier ind i, udfordringer med den politiske styring og prioritering af de mange tværgående strategier, der igangsættes politisk og administrativt, og den manglende/mangelfulde implementering dette har til følge. Samlet set betyder det, at der sættes mange ting i gang i KK, men da mange af initiativerne ikke implementeres ude i kernerdriften, medfører det et tab af kvalitet for borgeren.

Der er således brug for en politisk ramme og en politisk proces, der sikrer politisk inddragelse og ejerskab til de igangsatte strategier. En

Struktursekretariatet

Rådhuset, stuen, 59
1599 København V

Telefon
2713 2598

E-mail
lbu@okf.kk.dk

EAN nummer
5798009800206

sådan rammesætning omkring arbejdet med tværgående strategier vil sikre mere sammenhæng og gennemsigtighed, kvalitet og en mere effektiv udnyttelse af ressourcer, da der i dag ses alt for mange knopskydninger og permanente faglige indsatser udenfor linjeorganisationen.

Gladsaxe kommune har eksempelvis med ”Kommunestrategi 2010-2013” en politisk ramme, som danner grundlag for det daglige arbejde i dels byråd og dels forvaltningerne, hvor den viser ledere og medarbejdere, hvad de skal prioritere. Kommunestrategien er Byrådets overordnede styringsdokument. Den er retningsgivende for fagudvalgs mål og politikker, basis for beskrivelsen af kommunens serviceniveau og udgangspunkt for forvaltningers aftaler med alle institutioner. Der er således en lige linje og sammenhæng fra den overordnede kommunestrategi helt ud på institutionsniveau. Herudover er der skabt en opfølgningsskadence på resultater overfor det politiske niveau.

I KK kunne rammesætningen omkring en overordnet strategi tage afsæt i Københavner-fortællingen med det strategiske fokus på livskvalitet og vækst, og 2025-planen med de langsigtede økonomiske og demografiske sigtelinjer. Dette ville skulle kombineres med fælles forpligtende effektmål indenfor en tidshorisont på et eller flere år (fx valgperioden), som formuleres politisk (BR og fagudvalg), og efterfølgende operationaliseres, så de giver mening i hele styringskæden ud mod institutionsniveauet med respekt for tillidsdagsordenen. I bilag 3.1 er der udarbejdet et bud på en model for politisk styring efter tværgående mål og effekter, hvor fokus er på rettidig inddragelse af det politiske niveau.

Herudover vil der være en tæt sammenhæng fra den overordnede strategi til de operationelle mål i budgetterne og kommuneplanen. I relation til kommuneplanstrategi og budget er der politisk identificeret et behov for at tilrettelægge en proces, der sikrer en bredere politisk involvering og ejerskab. Dette skal både ske gennem rettidig involvering i udvalgene på de relevante fagområder og gennem en bedre facilitering af de tværfaglige strategidrøftelser i BR. For en nærmere beskrivelse af modeller for BR-seminarer, se bilag 3.2.

2. Politisk styring efter effekter for borgeren

Selvom fx budgetforhandlingerne er en vigtig årlig politisk platform, udgør indholdet kun en meget lille del af kommunens samlede budget. Der hvor der således for alvor er volumen og derfor potentiale for politisk at rykke kommunen i den ønskede retning, er i forhold til et styrket politisk fokus på kernerdriften og de direkte effekter for borgeren.

I den sammenhæng er det væsentligt at flytte fokus fra input (budgetter, medarbejdere, ledere etc.) og output (ydelse) til effekterne af ydelse. Det er fx ikke interessant, hvad budgettet er

eller hvor mange timers undervisning, eleverne i folkeskolen får, men hvor gode de er til at læse, skrive og regne.

Som det fremgår af modellen for politisk styring kortlægger og operationaliserer forvaltningerne med input fra institutionsniveauet og i samarbejde med de respektive udvalg effektmålene (fx mål der relaterer sig til ungdomsuddannelse, middellevetid, ledighed, klima), herunder årsagssammenhænge mellem input, output og effekter på de forskellige kerneområder. Et fagudvalg kan i den sammenhæng levere ind til flere mål. Fx BUU til andel der får ungdomsuddannelse, middellevetid og ledighed.

3. Styring af institutioner og bedre ledelsesrum

Til at understøtte en politisk styring efter effektmål bør der samtidig sættes fokus på rammerne for styring og drift af kommunens institutioner. Det er vigtigt at sikre, at implementering og realisering af de politiske effektmål og pejlemærker bliver en del af institutionernes indsats og ikke ender som særlige projekter, der bygges ovenpå kernerdriften.

Det kan fx ske gennem en styringsmodel baseret på en direkte linje fra de politiske beslutninger til implementeringen i driften, således at de politiske mål omsættes til praksis i kernerdriften og kernerdriften samtidig får mulighed for at formidle erfaringer, udfordringer og udviklingsbehov til det politiske niveau. Dette skal bl.a. bidrage til at udviklingen i opgaveløsningen drives nede fra samtidig med at der sikres de rette betingelser for at institutionerne kan realisere de ønskede politiske målsætninger. Ledelse og styring er tæt forbundne opgaver. Opfølgning sker via systematisk ledelsesdialog understøttet af ledelsesinformation om kernerdriften.

Kommunen har med det igangsatte arbejde omkring tillidsdagordenen og Bedre Ledelsesrum sat fokus på at skabe et fælles grundlag for en god ledelsesdialog mellem kommunens ledelsesniveauer, fra politisk niveau til institutionsniveau på tværs af kommunens fagområder. Bedre Ledelsesrum arbejder således med en fælles styringsmodel fokuseret omkring fire dimensioner: faglighed, brugertilfredshed, økonomi og attraktiv arbejdsplads. Forvaltningerne arbejder i dag med alle fire dimensioner. For så vidt angår de forvaltninger, hvor ledelse og drift af institutioner udgør den helt centrale opgave, arbejdes der med at ensarte styringen af økonomi, attraktiv arbejdsplads og til dels brugertilfredshed på tværs af forvaltninger, mens indholdet af den faglige ledelse er afhængig af opgavens karakter og den gældende lovgivning.

4. Nye politikerroller

Et politisk fokus på at udstikke de overordnede rammer for kommunens opgavevaretagelse gennem formulering af mål og en vilje

til at forfølge effekterne heraf fordrer en anden politikerrolle, end den vi ser i dag.

Der er således et politisk valg i, om man ønsker at være politikskabende og målsættende, og herigennem udpege de effektmål, som man ønsker, en given politik skal resultere i. Eller om man som politiker fremadrettet vil beskæftige sig med enkeltsager og driftsspørgsmål og dermed være involveret i den daglige drift og administration som en form for administrative supersagsbehandlere.

Delegation af beslutningskompetence og BRs delegationsadgang

I tæt sammenhæng med en ændret politikerrolle er delegation af beslutningskompetence fra politisk til administrativt niveau. Det er således væsentligt at forholde sig til, hvordan politikernes tid er bedst anvendt, og i den forbindelse, hvor snitfladen går mellem opgaver og beslutninger, som politikerne skal være involveret i, og hvornår beslutnings- og handlingskompetencen kan overlades til administrationen.

Rammestyring frem for detailstyring kan medvirke til, at der frigives tid til at lave politik, da der skæres ned i antallet af sager, der årligt skal passere gennem udvalgene og BR. Et eksempel på en organisering, hvor administrationen kan løse en større del af kommunens opgaver, uden at der skal ske en politisk behandling heraf er implementering af de såkaldte stjernemarkeringer i kommunen bevillingsregler. Med stjernemarkeringen har man skabt mulighed for, at der i forbindelse med vedtagelsen af kommunens budget gives anlægsbevillinger til kommende anlægsprojekter. Hermed har man mindsket antallet af sager, der skal til politisk behandling, idet midler kan frigives af forvaltningen uden forudgående politisk indstilling.

Set i lyset af, at der til illustration behandles ca. 700 sager i Borgerrepræsentationen årligt, ca. 500 sager i Økonomiudvalget og også ca. 500 sager i Teknik- og Miljøudvalget, er det oplagt at se på potentialet i at organisere sig på en måde, så politikerne i videst mulig omfang alene beskæftiger sig med sager, hvor der er en politisk interesse eller lignende, f.eks. sager der har væsentlig eller principiel betydning for kommunen, eller et lovkrav om politisk stillingtagen.

Borgerrepræsentationen har som udgangspunkt fri afgang til at delegere indenfor kommunestyret og dermed overlade udøvelsen af sin kompetence til udvalg og til den kommunale administration. Delegationsadgangen er begrænset i det omfang der er delegationsforbud i lovgivningen.

Delegation i praksis

I dag foregår delegation både via formaliserede processer, hvor BR eller et udvalg ved beslutning overlader kompetencer på enkeltområder til forvaltningerne, og stiltiende mellem det politiske niveau og administrationen. Der kan også konstateres store variationer

i delegationsniveauet mellem kommunens forskellige politiske udvalg. Heri spiller kulturen mellem det politiske og administrative niveau en stor rolle, som der bør arbejdes med fremadrettet.

En forudsætning for at politikerne skånes for at skulle tage stilling til sager uden politisk relevans er en model, hvor forvaltningen på udvalgte områder overdrages ansvaret for kommunens drift og administration igennem en løbende kompetencefordeling. Dette vil sikre smidighed i forhold til administrationens adgang til at drifte og administrere i overensstemmelse med de politiske ønsker uden unødigt bureaukrati og tidsforbrug.

Tillid

Tillid til det administrative niveau er i denne forbindelse en hjørnesteen. For at sikre, at denne tillid skabes og forbliver intakt, er det nødvendigt med en klar kompetencefordeling, så der opnås en gensidig forståelse for rollefordelingen mellem det politiske og administrative niveau, så administrationen har et klart billede af, hvad der er ”delegeret” den. Ved at udstikke mål og rammer og formulere de ønskede effekter for kommunens drift, gives administrationen en ramme og et mandat til at varetage kommunens opgaver uden løbende at skulle lægge sager til politikens beslutning. Og så får politikerne ikke mindst mere tid til at fokusere på at være politikskabende.

5. Understøttelse af politikerrollen

Der kan bl.a. peges på to områder, der kan understøtte en bedre politisk styring og ændrede politikerroller; den politiske sekretariatsbetjening og kommunikation.

Politisk sekretariatsbetjening

Med henblik på at skabe en mere professionel og ensartet håndtering af det politiske niveau på tværs af KK er der skitseret tre sekretariatsmodeller til understøttelse af det politiske niveau med særlig fokus på udvalgsbetjeningen.

Sekretariatsbetjening i en tværgående enhed (modellen som Strukturudvalget blev præsenteret for i Lyngby-Taarbæk Kommune)

Formålet med modellen er en mere koordineret og helhedsorienteret betjening, som effektivt kan understøtte udvalgene. Herudover at yde en politisk servicering og rådgivning, som er præget af høj faglighed og professionalisme. Den centrale stab varetager de administrative funktioner i forhold til udvalgsdagsordener og anden generel betjening af politikerne. Staben har udvalgscoordinatorer, der varetager koordineringen af den politiske udvalgsbetjening, herunder kontakt til udvalgsformænd og medlemmer, kvalitetssikring af sager og udarbejdelse af mere generelle udvalgssager mv. Staben har udvalgssekretærer, som er ansvarlige for den tekniske produktion af dagsordener.

Sekretariatsbetjening i forvaltningerne (modellen som Strukturudvalget blev præsenteret for i Gladsaxe Kommune og som kendes fra Københavns Kommune)

Sekretariatsbetjeningen af udvalgene varetages af de respektive fagforvaltninger. I Gladsaxe Kommune sker dette som en naturlig understøttelse af en række stærke fagforvaltninger med en forvaltningsdirektør i spidsen. I Københavns Kommune varetages sekretariatsbetjeningen af de respektive udvalg ligeledes af ressortforvaltningerne indenfor den organisering, som afspejler den nuværende styreform.

Sekretariatsbetjening i tværgående enhed med en uafhængig organisering

En tredje mulighed er at samle udvalgsbetjeningen og den øvrige politiske betjening af BR samt den juridiske rådgivning af det politiske og administrative niveau i BR-Sekretariatet organiseret direkte under BR. Sekretariatet varetager i dag opgaver, som i vid udstrækning er identiske med de opgaver, som et tværgående sekretariat vil skulle varetage. Sekretariatet har endvidere allerede i dag erfaring med at løse en lang række koordinerende og tværgående opgaver, som knytter sig til udvalgsbetjeningen og den juridiske rådgivning.

Sekretariatet kunne organisatorisk referere til et præsidium bestående af BRs formand (overborgmesteren, jf. ønsket om gennemsigtighed i kommunestyret) og 2 næstformænd repræsenterende henholdsvis mindretallet og flertallet. Dette kendes i dag fra Folketinget. Tilblivelsen af indstillinger kunne - som i dag - ske i forvaltningerne, hvorefter det blev overladt til den tværgående enhed processuelt at forberede dagsordenerne.

Denne model forudsætter en dispensation fra Styrelsesloven.

Kommunikation

For at skabe større gennemsigtighed og kvalitet i kommunens kommunikation anbefales det, at Københavns Kommune samler al kommunikation, undtagen presse for borgmestrene, i én samlet kommunikationsenhed.

Forslaget vil sikre, at kommunikationen fra landets hovedstad og største arbejdsplads styrkes, så Københavns Kommune i højere grad fremstår som én kommune – både overfor borgere, erhvervslivet, medarbejdere og andre interessenter. Fokus skal være på modtageren frem for afsenderen i al kommunikation – fra politisk beslutning og opfølgning til kernerdriften. Forslaget vil udover øget kvalitet og gennemsigtighed også sikre, at kommunen udnytter ressourcerne mere effektivt end hidtidigt.