

Organisationsændring Slagelse Kommune 2018

Bedre velfærd til borgerne

Oplægget til *Bedre velfærd til borgerne* er udarbejdet på baggrund af et politisk ønske om at bevæge organisationen i en retning, hvor rammerne i højere grad end nu giver mulighed for at skabe bedre velfærd for borgerne. Det foreliggende forslag er udformet efter temadrøftelser i Økonomiudvalget.

Afsættet for oplægget til en ændret administrativ organisering er:

- Byrådets drøftelser af KORA analysen i 2017, som bl.a. viser, at Slagelse Kommune er dyre på decentralt niveau i forhold til ledelse og administration, samt budgetaftalens krav om at der skal frigøres beløb svarende til 15 mio. kr. i 2019 + yderligere 5 mio. kr. fra 2020 i forbindelse med ny organisationsmodel.
- Se endvidere ”Decentralisering og rammer for organisering” fra Økonomiudvalget møde januar 2018

For at producere velfærd må der opbygges en værdikæde for velfærdsproduktion, der går hele vejen fra den politiske ledelse til borgeren. I oplægget er hele velfærds-kæden medtænkt.

Intentionen med oplægget er også at imødekomme det gab i ledelseskæden og det manglende topledelsesfokus på fagligheden, som Ledelseskommisionen påpeger. Endelig er intentionen også at intensivere indsatsen for at skabe sammenhængskraft og evnen til at arbejde på tværs af organisationen.

Den grundlæggende ledelsestænkning omkring ledelse mellem det centrale og det decentrale niveau bygger på rammesætning og det relationelle arbejde mere end om ledelse mellem hierarkierne.

Struktur og organiseringsformer kan have iboende udfordringer, der betyder silodannelser og manglende koordinering. En ændret organisering hen imod dette forslag, kan understøtte de fremtidige organisatoriske praksisser, men vi lykkes ikke uden et samtidigt arbejde med kulturen. Denne kulturforandringsproces skal concernledelsen stå på mål for. Det øjeblik, der træffes beslutning om en ændret organisering, påbegyndes kulturforandringsprocessen gennem de involverende processer.

De bærende principper

På baggrund af Økonomiudvalgets dialog er de bærende principper for det samlede oplæg følgende:

- Fagligheden skal i højsædet!
- Organiseringen skal derfor tage udgangspunkt i at styrke det borgernære og kerneopgaven.
- Lederne skal have mulighed for at løse kerneopgaven på en meningsfyldt måde – det fremmer motivationen.
- Det meningsfulde fremmes ved muligheden for at skabe forskellige og lokale løsninger, som imødekommer den forskellighed, der er blandt borgerne, medarbejderne og det lokale område.
- Ledelsesrummet styrkes ved at styrke ledelseskraften hos de decentrale ledere: ledelseskraften forstået som kompetencer og ressourcer til at løse de borgernære og styringsmæssige opgaver lokalt og i lokale sammenhænge og fællesskaber, hvor det giver mening
- Der skal være en tættere kobling mellem det politiske niveau og virksomhederne
- Der skal skabes organisatoriske enheder med betydeligt ledelsesrum, hvor ansvar og kompetence skal ligge hos dem, der i hverdagen står med opgaverne
- Enhederne skal være levedygtige og robuste – dvs. at de er fagligt selvbærende og kan imødekomme og reagere på de ændrede behov og vilkår, der opstår.
- Det robuste forstås også som enheder, der er økonomisk robuste og kan følge de udsving i aktivitet og behov, der måtte være indenfor et område.

Den nuværende administrative organisering

Slagelse Kommunes organisation består af tre ledelsesniveauer som har det faglige, personalemæssige og økonomiske ansvar:

- Direktionen med kommunaldirektøren i spidsen
- Center- og stabscheferne
- Virksomhedslederne

I praksis opsætter koncernfællesskabet en række rammer for den enkelte enheds virke – med det formål at sikre intern sammenhængskraft, retning og effektivitet. I det følgende beskrives oplæg til en ændret administrativ organisering, hvor koncernfællesskabet bevares.

Den fremtidige organisering i to dimensioner

Oplægget til en ændret administrativ organisering tager udgangspunktet i det eksisterende koncern fællesskab og er opbygget i to dimensioner. Den første dimension kan gennemføres uden at den anden dimension nødvendigvis besluttes og gennemføres. Tidsmæssigt vil det være muligt at gennemføre den første dimension i en første fase, mens den anden dimension kan gennemføres på et senere tidspunkt.

Den fremtidige organisering foreslås i begge dimensioner at have to administrative ledelsesniveauer bestående af

- Det decentrale niveau repræsenteret ved virksomhedslederne.
- Det centrale niveau repræsenteres ved direktionen, fagcenterchefer og stabschefer (= koncernledelsen)

Den første dimension handler om at ændre på kompetencefordelingen mellem virksomhederne og de centrale ledelsesniveauer. Helt overordnet ændres referenceforholdet således at virksomhedslederne refererer til direktionen. Fagcentercheferne har fortsat de kendte myndighedsopgaver i deres centre, men får en ændret opgaveportefølje med øget fokus på tværgående opgaver og faglig udvikling. Fagcenterchefernes rolle i forhold til virksomhederne ændres således til faglig sparring, understøttelse og udvikling, samt varetagelse af nærmere specificerede ledelsesopgaver efter delegation fra direktionen.

Opsummerende er konsekvensen ved denne dimension:

- Den nuværende virksomhedsstruktur bevares
- Der lægges øget beslutningskompetence ud til virksomhedslederne - der er større frihed til at træffe beslutninger om metoder, indsatser og prioriteringer
- Faglige støttefunktioner knyttes tættere til virksomhederne
- Virksomhedslederniveauet bringes tættere på det politiske niveau og på direktionen

Den anden dimension af organisationsændringen handler om, at der på virksomhedsniveau skabes fagligt og økonomisk bæredygtige fællesskaber mellem virksomheder. Det kan være virksomheder inden for samme områder, ex. mellem flere dagtilbud eller mellem flere enheder på ældreområdet. Eller det kan være mellem virksomheder på flere velfærdsområder, ex. mellem flere dagtilbud og skoler. Rationalerne kan være forskellige. På Børne- og ungeområdet kan det være at skabe sammenhængende indsatser for børn og unge og i andre sammenhænge kan det være at etablere fælles funktioner. Denne proces forudsættes igangsat "nedefra" og tager afsæt i den lokale kontekst og de forskelligheder, der er i områderne.

Bevægelsen hen imod den anden dimension, vil også skulle ske over længere tid. Der forventes behov for et færre antal ledere, men denne tilpasning vil langt hen ad vejen kunne ske ved naturlig afgang.

Det er direktionens vurdering at den største effekt opnås ved at arbejde med begge dimensioner – den første dimension som opstartsfasen og den anden dimension over en længere periode, hvor der

gives tid til at den kan skabes nedefra. I det følgende sættes flere ord på roller og opgaver for de enkelte ledelsesniveauer.

Roller og opgaver - virksomhedslederne

For begge dimensioner lægges der op til, at virksomhedsledere har stor kompetence og stort ansvar. Det decentrale niveau opdeles i den anden dimension i en række fællesskaber, der ledes af virksomhedsledere.

Rammerne og forventningerne til virksomhedslederne fastlægges hvert andet år i en udviklingsaftale, der indgås mellem virksomhedslederne og fagudvalget. Fagudvalget fastlægger de faglige mål og krav til effekter, hvorefter udviklingsaftalen udformes af virksomhedslederen. Udviklingsaftalen skal være enkel, omfatte få mål og indsatser, og omfanget skal modsvare ønsket om enkelhed. Mindst en gang i valgperioden møder virksomheden/klyngen/fællesskabet fagudvalget, og der vil være en naturlig adgang til dialog mellem virksomheden og det politiske niveau.

Roller og opgaver - Koncernledelsen

Det centrale niveau (koncernledelsen) består af direktionen, fagcenterchefer og stabschefer.

Direktionen sætter retning og samler organisationen om en fælles værdimæssig, organisatorisk og indholdsmæssig udvikling. Koncernledelsen (direktion, fagchefer, stabschefer) skal agere samlet, koordineret og handlekraftigt for at understøtte Byrådets politikker og prioriteringer. Koncernledelsen skal kvalificere arbejdet med at udvikle en fælles kurs i forlængelse af Byrådets beslutninger.

Direktionen udøver fortrinsvis sin ledelse af virksomhedslederne gennem dialogmøder, hvor der følges op på udviklingsaftaler, fælles samlinger af virksomhedslederne og ved fastsættelse af 2 – 3 tværgående pejlemærker, der understøtter den fastsatte politiske og strategiske retning. Eksempler på pejlemærker kunne være forebyggelse, sundhed eller medarbejdertrivsel. Pejlemærkerne kobles til de politiske halvårslige mål (jf. den politiske samarbejdsaftale).

Direktionen kan uddelegere til fagcheferne, herunder den daglige sparring og rådgivning. Hvad der delegeres skal fremgå tydeligt i et mere detaljeret oplæg efter involvering af fagchefer og virksomhedsledere.

Fagcentre og stabsfunktioner har, udover at understøtte det centrale niveau, en lang række myndighedsfunktioner og har endvidere ofte direkte borgerkontakt. Stabsfunktionerne har endvidere væsentlige servicefunktioner- og opgaver rettet mod varsomhederne.

Den ændrede rolle for fagcentercheferne betyder, at fagcentrene vil have en større udviklings- og understøttelseskraft, der særligt kan sættes ind i forhold til øget strategisk rådgivning, tværgående udvikling og økonomistyring.

Potentialer og opmærksomhedspunkter

En række kommuners erfaringer ved en meget decentral organisering viser at når at ledelseshierarkiet bliver fladere og der er færre niveauer, så opleves der hurtigere kommandoveje og beslutningsgange. Der er kortere til toppen/fra top til bund.

Det er lettere at skabe mening i ledelseskæden og derved opnå et stærkere kædetræk, der også styrker, når der skal implementeres i bund. Sandsynligheden for at høste disse potentialer forudsætter dog at der handles og forebygges i forhold til en række opmærksomhedspunkter.

Den øgede faglige specialisering og opdeling kan opleves at hindre tværgående samarbejder. Ved at distribuere dele af den specialiserede faglige viden til virksomhedsniveau, vil den faglige viden i højere grad kunne understøtte kerneopgaven, hvor den skal skabe værdi.

Ved en administrativ organisering med stort selvstyre, skal der være opmærksomhed på ikke at tabe fokus på væsentlige overordnede målsætninger, eks. i forhold til mål indenfor skoleområdet. Der er risiko for at skabe en organisation med meget forskellige service- og kvalitetsniveauer.

Risikoen kan imødekommes dels ved at fagudvalget tydeliggør succeskriterier og effektmål i udviklingsaftalen, dels ved at der fra politisk side og fra direktionen udmeldes nogle strategiske pejlemærker for udvikling af kerneopgaven. Det er herefter de decentrale ledere og medarbejdere, der tager ansvar for at nedbryde til faglig meningsfuldhed.

Med en stor kompetence følger et stort ansvar, hvor virksomhedslederlaget bliver altafgørende for succes. Deres rolle udvides og de skal spænde vidt fra tæt faglig driftsledelse til den strategiske ledelse af store områder. Der skal derfor være stort fokus på virksomhedsledernes kompetencer og understøttelse af dem (den styrkede ledelseskraft). Dette fokus kan konkret understøttes ved at skabe faglige fællesskaber indenfor virksomhedsledergruppen og ved en tidlig afklaring af behov for kompetenceudvikling og ledelsessparring. Disse ledergrupper vil være centrale for at binde organisationen sammen på tværs.

Det økonomiske rationale

Den ændrede organisering uanset dimension skal skabe bedre rammer og vilkår for økonomistyring. Det gælder for den enkelte leder i almindelighed - men i særdeleshed også for områder med traditionelle styringsudfordringer. Økonomistyringen skal særligt styrkes på de specialiserede områder hvor der traditionelt har været styringsudfordringer.

Samling af virksomheder i fællesskaber vil kunne gøre enhederne mere økonomisk robuste. Dertil kommer, at rationalet ved omlægninger og samling af enheder i sig selv skal kunne frigøre økonomi over tid, i nogen grad ved færre ledere, men i højere grad ved at organisationens evne til at arbejde sammenhængende og langsigtet forbedres.

Involvering

Det foreslås at involveringen i forhold til det endelige beslutningsgrundlag gennemføres i to faser.

1. Når Økonomiudvalget har truffet beslutning om en ramme for det videre arbejde, gennemføres en første høringsworkshop, hvor virksomhedsledere, chefer, HovedMED og sektorMED får præsenteret oplægget. I forlængelse af præsentationen vil der være mulighed for at komme med umiddelbare ideer og kommentarer til oplægget, som medtages i den videre udvikling.
Hvis rammen besluttet den 19. marts, kan workshoppen gennemføres, således at ideer og input kan medtages til Økonomiudvalgets møde den 22. maj.
2. Såfremt Økonomiudvalget den 22. maj beslutter at der skal arbejdes videre med et endeligt beslutningsgrundlag for en ændret organisering kan den videre proces være således:
 - Temamøde for Byråd ultimo april/primo maj
 - Dialogmøder i geografisk opdelt områder, hvor bestyrelser, råd og virksomhedsledere kan drøfte oplæg og komme med inspiration til principper, fællesskaber og fælles ledelser
 - Høringsmøder med MED organisationen og de relevante faglige organisationer.
3. Med afsæt i ovenstående udarbejdes endeligt beslutningsgrundlag til Økonomiudvalgets møde den 18. juni.

I forhold til den konkrete organisering foreslås det at den første dimension - overgangen til de to administrative niveauer - besluttet og gennemføres som fase 1, mens en ændring af virksomhedsstrukturen i fælles ledelser forberedes hen over andet halvår af 2018 med igangsætning 2019. Succesraten ved den anden dimension er dybt afhængig af den involverende proces ved udviklingen af fællesskaberne.