

MERE ledelse
MINDRE detailstyring
BEDRE velfærd

FUNDAMENT for velfærden

PEJLEMÆRKER FOR STABS- OG STØTTEFUNKTIONER



Kommunale
Velfærdschefer

komdir.dk
Kommunaldirekteforeningen i Danmark



Børne-
og Kulturchefforeningen



KL

INDHOLD

VÆRDI FOR BORGERNE	3
FREMTIDENS STABS- OG STØTTEFUNKTIONER	4
Reformstorm	4
Styrket faglig ledelse og fokus på borgeren	4
Fundamentet for kerneopgaven i den borgernære drift	4
Fundament for velfærden	5
To pejlemærker for stabs- og støttefunktionerne	5
Mange veje at gå	5
PEJLEMÆRKE: ADMINISTRATIV OG TEKNISK STØTTE TIL DE FAGLIGE LEDERE	6
Hvad peger lederne selv på?	6
Hvad skal der fokus på?	7
Kultur og mindset i stabs- og støttefunktionerne	7
Samstemte stabs- og støttefunktioner	7
Klare arbejdsdelinger og forventninger	8
Rette kompetencer til rette opgaver	9
Systemer, teknologi og it	9
PEJLEMÆRKE: SIKKER DRIFT OG HELHEDSPERSPEKTIV I UDVIKLING	10
Kerneopgaver i stabs- og støttefunktioner	10
Sikker drift	10
Udvikling og udfordring	11
Faste informationsrutiner og systematisk informationsflow	11
Data, der understøtter ledelsesopgaven	11
Helhedsløsninger og -indsatser	12
FRA PLAN TIL HANDLING	14
Lokalt samarbejde	14
Idéer til igangsætning	14
Baggrundsviden	14
Regionale drøftelser	15

Udgivet december 2024 af:
Kommunaldirektørforeningen
Økonomidirektørforeningen
Børne- og kulturchefforeningen
Kommunale Velfærdschefer
Kommunalteknisk Chefforening
KL

Grafisk design:
Karen Krarup
Tryk:
KLS Pureprint A/S
ISBN:
978-87-94514-55-2



VÆRDI FOR BORGERNE

De fem chefforeninger og KL udgav i 2023 oplægget *"Mere ledelse, Mindre detailstyring, Bedre velfærd"* med forslag til udvikling af kommunernes ledelse og styring. Det følger de fem chefforeninger og KL nu op med dette oplæg om udvikling af kommunernes stabs- og støttefunktioner.

Regeringen har annonceret en række velfærdsreformer på skole, ældre-, beskæftigelses- og sundhedsområderne med det mål at skabe mere værdi for borgerne. Disse reformer bliver en stor opgave for kommunerne, der ser frem til, at regeringen indfrier sine løfter om deregulering og frisættelse.

Værdi for borgerne er det overordnede mål for reformerne, og det skal alle bidrage til. De kommunale stabs- og støttefunktioner – områder som HR, it, ejendomsservice og økonomi – er centrale for implementeringen og afgørende for, at kommunerne kan løse velfærdsopgaverne i forhold til borgerne.

For at lykkes er følgende to pejlemærker afgørende at zoom ind på de kommende år.

For det første skal der fokus på, hvordan stabs- og støttefunktioner kan understøtte de faglige personaleledere, så de i endnu højere grad kan få tid og ressourcer til at lede det faglige i de mange velfærds- og myndighedsopgaver og teknik- og miljøopgaver, kommunerne har ansvar for.

For det andet skal der fokus på, hvordan stabs- og støttefunktionerne løser egne kerneopgaver og gennem sikker drift og udvikling skaber værdi for den samlede organisation og dermed også for borgerne. Stabs- og støttefunktionernes helhedsperspektiv på drift og udvikling er et fundament for velfærden, og fjerner man det fundament, trækker det kvalitet og værdi fra borgerne. Udvikling af stabs- og støttefunktionerne er en kompleks opgave og skal ses i lyset af kravet om øget effektivitet, mangel på arbejdskraft og økonomisk ustabilitet. Det er under disse vilkår, stabs- og støttefunktioner skal forene en kultur med fokus på behovene hos de faglige ledere og samtidig kunne udfordre og inspirere til udvikling på de mange opgaveområder, de understøtter.



Formålet med dette oplæg er at give inspiration til den lokale drøftelse i hver kommune om, hvordan stabs- og støttefunktioner bedst understøtter de kommunale velfærdsopgaver for borgerne. Kommunerne er meget forskellige, så der er mange veje at gå. Derfor peger oplægget ikke på konkrete løsninger, men derimod på temaer, der med fordel kan indgå i den lokale drøftelse.

ØDF og KL har sammen med 22 kommuner afdækket perspektiver på fremtidens stabs- og støttefunktioner. Dette oplæg samler de væsentligste indsigter og anbefalinger fra disse drøftelser, der kan tjene som afsæt for udviklingsarbejdet i den enkelte kommune, ligesom det kan anvendes til regionale drøftelser i de forskellige cheffora. Oplægget udgives af de fem chefforeninger og KL, der ønsker god debat om fremtidens stabs- og støttefunktioner.

Kommunaldirektørforeningen
Økonomidirektørforeningen
Børne- og kulturchefforeningen
Kommunale Velfærdschefer
Kommunalteknisk Chefforening
KL

FREMTIDENS STABS- OG STØTTE-FUNKTIONER

REFORMSTORM

Der er velfærdsreformer hele kompasset rundt de kommende år med deregulering og frisættelse som gennemgående tema.

Faglig forandring og nye løsninger bliver normen i kommunerne, og de faglige ledere bliver nøglen til kvalitet og værdi for borgerne. De mange reformer er afhængige af, at de faglige personaleledere i skoler, dagtilbud, plejecentre, jobcentre, familieafdelinger og alle de andre borgernære tilbud og afdelinger får skabt rum til at udvikle de faglige løsninger og redskaber i tæt samspil med kommunens stabs- og støttefunktioner og i samspil med borgerne.

STYRKET FAGLIG LEDELSE OG FOKUS PÅ BORGEREN

Hvis velfærdsreformerne skal implementeres med succes, skal der være bedst mulige rammer for at udfylde det faglige handlerum. De faglige ledere skal med andre ord have mere rum til at lede det faglige. Det indebærer, at den faglige ledelsesopgave i de borgernære enheder skal fylde mere i paletten af ledelsesopgaver, fordi der er en direkte sammenhæng mellem god faglig ledelse og kvalitet for borgerne. Det er samtidig en forudsætning, at fokus på helhedsløsninger øges, så indsatsen på tværs af afdelinger og ledelseslag skaber sammenhæng og forbedret kvalitet for borgerne.

Når ledelse af det faglige skal fylde mere, skal administrative og andre opgaver fylde mindre. De basale stabs- og støttefunktionsopgaver skal løses effektivt, og hverken administrative rutineopgaver eller teknisk betonedede opgaver som ejendomsservice eller it-funktionalitet bør fylde personaleledernes job. Der skal fokus på at aflaste de faglige ledere, så rutinemæssige administrative og tekniske opgaver placeres på andre skuldre uden at gå på kompromis med lederens ansvar for økonomi og personale. Der skal fokus på fremtidens stabs- og støttefunktioner, fordi de er afgørende for at understøtte, aflaste og sikre driften omkring de faglige ledere, så de har plads til at løse kerneopgaven tæt på borgeren.

FUNDAMENTET FOR KERNEOPGAVEN I DEN BORGERNÆRE DRIFT

Hvis dagtilbudslederen ikke kan få fat på ejendomsservice, når pakningerne er i stykker i haner eller toiletter, må lederen selv tage affære. Hvis økonomifunktionen ikke reagerer hurtigt, når skolelederen efterspørger opdaterede informationer om forbruget, må lederen selv føre skufferegnskaber. Og hvis plejecenterlederen ikke får den rette juridiske bistand i en svær afskedigelsessag, må lederen selv famle i usikkert terræn.

Det handler om i fællesskab og gennem dialog mellem stabs- og støttefunktionerne og de faglige ledere i de borgernære enheder at finde den rette balance mellem opgaverne – rette kompetencer til rette opgaver. Hvis der ikke er den rette balance, medfører det, at lederne bruger tid på at sætte støttestolper op.



Figur: Stabs- og støttefunktioner som fundament for kommunens kerneopgaver for borgerne.

FUNDAMENT FOR VELFÆRDEN

Løsning af de mange borgernære kerneopgaver i kommunerne kræver et solidt fundament af administrativ og teknisk støtte. Og det kræver blandt andet et veldefineret, afstemt samarbejde mellem de borgernære enheder og stabs- og støttefunktionerne som økonomi, it, HR og ejendomsservice. Det kræver også et godt samarbejde om andre stabsdiscipliner som jura og kommunikationsopgaver.

Et godt samspil mellem stabs- og støttefunktioner og de borgernære enheder forudsætter, at stabs- og støttefunktioner løser egne kerneopgaver med sikker drift og fokus på udvikling. Samtidig indebærer ledelsesansvaret i de borgernære enheder, at opgaver som budgetstyring, svære sygefraværssamtaler og implementering af nødvendige digitaliseringstiltag varetages decentralt. Disse opgaver kan ikke overdrages til de centrale stabe.

Hertil kommer, at stabs- og støttefunktioner skal forene en kultur, der både rummer fokus på behovene hos de faglige ledere i de borgernære enheder og fokus på at udvikle og udfordre eksisterende rutiner og opgaveløsninger. Stabs- og støttefunktionerne har løbende kontakt med alle de faglige ledere i de borgernære enheder og er derfor også de første til at registrere, hvornår der er udfordringer i de borgernære enheder, udviklingsbehov eller barrierer, der bør håndteres i den samlede organisation.

Disse kerneopgaver i stabs- og støttefunktionerne spiller en afgørende rolle for løsning af de mange borgernære opgaver, kommunerne har ansvar for.

TO PEJLEMÆRKER FOR STABS- OG STØTTEFUNKTIONERNE

I de kommende år skal kommunerne håndtere en reformstorm, der øger behovet for, at de faglige personaleledere i de borgernære enheder får et større rum til at lede det faglige.

Effektive stabs- og støttefunktioner, med blik på at skabe værdi for borgerne, frigør ressourcer, så de faglige ledere får mere tid og dermed rum til at fokusere på deres kerneopgave tæt på borgerne. Kommunernes stabs- og støttefunktioner – økonomi, HR, it/digitalisering, ejendomsservice m.v. – skal udvikles i dette perspektiv. Det første pejlemærke for de kommende år handler om at udvikle samspillet mellem stabs- og støttefunktioner på en sådan måde, at der frigøres tid og ressourcer til ledelse af det faglige. Det er helt i tråd med målet om generelt at frisætte kommunernes ledere og medarbejdere og skabe et større fagligt handlerum.

Det andet pejlemærke handler om at fastholde og videreudvikle sikker drift og helhedsblik i stabs- og støttefunktioner, da det er en afgørende forudsætning, når de mange reformer skal implementeres. Sikker drift i økonomi, HR, it/digitalisering og ejendomsservice m.v. omfatter hele den kommunale organisation, ikke kun de interne stabsopgaver. Det forudsætter også, at stabsfunktionerne påtager sig den udfordrings- og udviklingsrolle, der er en del af samspillet med de borgernære enheder.

De to pejlemærker bidrager hver for sig til at skabe værdi for borgerne som vist i figuren til højre.

MANGE VEJE AT GÅ

Der er ingen standardløsninger. Svaret er forskelligt fra kommune til kommune og ofte også forskelligt på tværs af opgaveområder.

Derfor bør hver enkelt kommune tage en drøftelse af, om der er potentiale for at styrke effektiviteten i stabs- og støttefunktionerne, beslutte en mere klar og tydelig arbejdsdeling mellem de borgernære enheder og de centrale stabs- og støttefunktioner og dermed frigøre tid og ressourcer hos lederne i de borgernære enheder.

I de næste afsnit præsenteres nogle temaer, der med fordel kan indgå i en drøftelse af, hvordan stabs- og støttefunktioner kan bistå med at frigøre tid og ressourcer til ledelse af det faglige i de borgernære enheder, og hvordan sikker drift og udvikling er en ledetråd for arbejdet.

To pejlemærker, der skaber værdi for borgerne



PEJLEMÆRKE: ADMINISTRATIV OG TEKNISK STØTTE TIL DE FAGLIGE LEDERE

Kommunernes stabs- og støttefunktioner er et fundament for velfærdsløsningerne. De arbejder på de indre linjer med at understøtte organisationen på forskellige niveauer. Fokus skal i endnu højere grad rettes mod, hvordan der skabes mest mulig værdi, så fagligheden i stabs- og støttefunktioner går hånd i hånd med fagligheden i de borgernære enheder.

Det handler også om i fællesskab og gennem dialog mellem stabs- og støttefunktionerne og de borgernære enheder at finde den rette balance mellem opgaverne – rette kompetencer til rette opgaver. Hvis der ikke er den rette balance, medfører det, at lederne i de borgernære enheder bruger tid på at sætte støttestolper op.

Mange kommuner arbejder allerede på flere fronter, fx med at styrke dialogen og tydeliggøre roller og ansvar i samarbejdet, ligesom der arbejdes med at få samstemt stabs- og støttefunktioner på de indre linjer. Dette afsnit sætter spot på konkrete udviklingspunkter i stabs- og støttefunktionerne. Det handler også om mindset i stabs- og støttefunktionerne. Hvilke behov i organisationen er man orienteret imod at løfte, og gøres det på en understøttende måde, der spiller alle bedre?

HVAD PEGER LEDERNE SELV PÅ?

En del kommuner har gennemført undersøgelser af, hvad de faglige ledere i de borgernære enheder selv oplever, de bruger for meget tid på, så de har mindre tid til at lede det faglige. Lederne i disse kommuner peger på mange forskellige – ofte ret lavpraktiske – opgaver, der efter ledernes opfattelse fylder mere, end de burde. Nogle få eksempler er vist i boksen.

Administration: Fx dobbeltbogholderi, indberetninger, administrative processer omkring nyansættelser m.v.

It: Fx organisering af it til nye medarbejdere, manglende funktionalitet i it-udstyr, fx iPads, dårlig introduktion til nye it-systemer m.v.

Indkøb: Fx vanskeligt overblik over indkøbsaftaler, kvalitetskontrol over indkøb, omstændelige indkøbsprocesser m.v.

Teknisk service: Fx løsning af pedel- og håndværksopgaver, vedligeholdelse af biler og cykler, organisering af rengøring.

Arbejdsdeling: Fx uklare arbejdsdelinger, hvor opgaver falder mellem flere stole og fører til unødigt tidsforbrug.

HVAD SKAL DER FOKUS PÅ?

Samarbejdet mellem støttefunktioner og de faglige ledere i de borgernære enheder er en løbende udviklingsproces. Fra kommune til kommune og fra opgave til opgave er der forskellige udfordringer, men følgende temaer går igen:



Disse temaer udspringer både af undersøgelser som de ovenfor nævnte og af drøftelser blandt chefer med ansvar for stabs- og støttefunktionerne. Der er ingen standard-løsning for nogen af temaerne, men de skal alle med, når stabs- og støttefunktionerne skal spille sig selv bedre.

KULTUR OG MINDSET I STABS- OG STØTTEFUNKTIONERNE

Der er naturligt stort fokus på løsning af egne kerneopgaver i stabs- og støttefunktionerne. Det er ikke blevet mindre af de seneste års administrationsdagsorden, der har lagt et opgavepres på stabs- og støttefunktioner, herunder også krav om intern effektivisering. Derfor kan der være en tendens til, at blikket let rettes indad i stabs- og støttefunktioner og i mindre grad rettes mod behovene hos de borgernære enheder.

Der kan også på tværs af stabs- og støttefunktioner være en meget forskellig organisationskultur og forskelligt værdisæt i forhold til samarbejdet med de faglige ledere i de borgernære enheder.

I bestræbelserne på at gøre behovene i de borgernære enheder til ledetråd for stabs- og støttefunktioner har mange kommuner derfor sat fokus på kultur og mindset i stabene. I forsimplet form har nogle brugt overskrifter som "Fra kontrollant til konsulent" og lignende for at understrege, at blikket skal rettes udad mod behovene hos enhederne, samt at dialog og samarbejde skal styrkes.

I kommuner med fokus på kultur og mindset arbejder lederne i stabs- og støttefunktionerne typisk sammen om:

- At udvikle fælles normer mellem borgernære enheder og stabene om styring, værktøjer og mål.
- At udvikle et mindset, hvor dialog og samarbejde er omdrejningspunktet, hvor fokus er på at være opsøgende, nysgerrig på den faglige drift og få et stærkere udefra-og-ind-blik.
- At udvikle fællesskab og relationer mellem stabene, så de samarbejder og bruger hinandens kompetencer, idéer og observationer.

Konkret har nogle kommuner arbejdet ud fra 'opgaven sætter holdet' og med løsere teams på tværs af stabs- og støttefunktionerne. Det handler om arbejdsgange, hvor der bemandes med de rigtige kompetencer, så den rette stabs- eller støttefunktion indgår på det rigtige trin i en proces.

Denne arbejdsmetode giver både bedre understøttelse af de borgernære enheder og skaber erfaringer på tværs af stabs- og støttefunktionerne om de forskellige roller, fx om den offensive rolle i forhold til at inspirere og udfordre.

Når der arbejdes med at udvikle fælles kultur og mindset, skal der være opmærksomhed på at rumme større forskelle i anciennitet, kompetencer og faglige kulturer i stabs- og støttefunktioner. Der skal samtidig være fokus på at rumme forskellige behov og serviceniveauer i de borgernære enheder. Principper for afdækning, involvering og drøftelser af kompetenceforskelle kan derfor indgå i stabs- og støttefunktionernes interne dialog og i dialogen med de borgernære enheder.

Spørgsmål til lokal drøftelse af kultur og mindset

- Hvordan er mindset i forhold til samarbejdsrelationen med de decentrale driftsenheder?
- Findes der fælles overordnede strategier på tværs af stabene om samarbejdsrelationer med driftsenhederne?
- Er der udviklet samarbejdsprincipper og netværk på tværs af stabene, der kan sætte rammen for normer og holdninger til samarbejdsrelationer?

SAMSTEMTE STABS- OG STØTTEFUNKTIONER

Stabs- og støttefunktionerne rummer hver for sig specialistfunktioner og -kompetencer og driver hver for sig større tværgående processer og opgaver. Her er det de borgernære enheder og ikke stabs- og støttefunktionerne, der oplever, hvis og når stabene ikke er koordinerede eller står i vejen for hinanden. Det kan fx være, når større aktiviteter fra forskellige stabe skal løses samtidig eller ved konkrete opgaver, der skal løses i samarbejde mellem stabs- og støttefunktioner.

I en undersøgelse af stabs- og støttefunktionernes samarbejde tilkendegav enhederne fx følgende: "At stabene på trods af beskrevne procedurer for ansættelser med fordel kan styrke både principper og praksis i den tværgående koordinering mellem stabene, når nyansatte starter på jobbet. It-betjening, lønkoder og HR-formalia kan hænge bedre sammen".

Det er normal praksis, at stabs- og støttefunktionerne hver for sig har et årshjul for de større tværgående aktiviteter. For at styrke bedre koordinering og helhedsperspektiv kan der arbejdes med et samstemt årshjul på tværs af stabene, der sikrer, at større processer ikke overlapper, men i stedet understøtter hinanden.

Koordinering mellem stabs- og støttefunktionerne handler også om, at der arbejdes med fælles principper for samarbejdet og dialogen med de borgernære enheder, så der sikres samstemt understøttelse – og at koordineringen ikke overlades til de borgernære enheder.

I nogle kommuner omfatter samarbejdet mellem stabs- og støttefunktionerne også, at stabsmedarbejderne deler information på tværs af stabene, så fx en HR-partner eller økonomikonsulent deler information med it-staben, når der i dialogen med den borgernære enhed konstateres et indsatsbehov.

En sådan informationsdeling kan være et led i en række fælles principper, som stabs- og støttefunktionerne udarbejder sammen og i dialog med de enheder, de betjener. Informationsdeling mellem stabene kan være en del af, hvordan der arbejdes sammen på tværs, så de relevante kompetencer kommer i spil.

Når stabs- og støttefunktioner ikke har et fælles helhedsperspektiv, kan de borgernære enheder opleve forskelle i, hvordan stabene servicerer, stiller krav og rådgiver. Det er ikke forskellene i sig selv, der er uensigtsmæssige, men derimod manglen på en fælles forståelse og koordination, som kan resultere i modsatrettede krav eller processer, der sætter de borgernære enheder i krydspres. Stabs- og støttefunktioner skal derfor sikre en sammenhængende og helhedsorienteret understøttelse, der bidrager til at nå fælles mål uden at skabe barrierer for hinanden internt.

Spørgsmål til lokal drøftelse af, om stabene er samstemte

- Hvordan arbejdes der med at sikre et samstemt årshjul?
- Er der i organisationen fælles principper for koordinering? Hvordan sikres koordinering af stabenes understøttelse af driftsenhederne?
- Kan stabene i fællesskab skabe mere synlighed om tilbud og krav til driftsenhederne?
- Er der en praksis, hvor stabs- og støttefunktioner har mulighed for at sætte holdet til den enkelte leders udfordringer og behov?

KLARE ARBEJDSDELINGER OG FORVENTNINGER

Klar rolle-, ansvars- og arbejdsdeling mellem stabs- og støttefunktioner og borgernære enheder er afgørende for at undgå usikkerhed både internt mellem stabs- og støttefunktioner og mellem stabe og borgernære enheder.

Når der er usikkerhed om ansvarsfordelingen, kan sager falde mellem flere stole, og der er risiko for tidsspilde og halvdårlige løsninger, når stabe og borgernære enheder gensidigt oplever, at ansvaret for en aktivitet ligger hos en anden end en selv.

Set fra de borgernære enheder kan uklar arbejdsdeling også handle om, at det er vanskeligt at have overblik over stabs- og støttefunktionerne. Hvor og hvem i stabene har det konkrete ansvar eller den konkrete ekspertise? Den indsigt har mange stabs- og støttefunktioner arbejdet med ved introduktionsprogrammer for nyudnævnte ledere eller ved at besøge institutionerne og gøre det tydeligt, hvem lederne skal henvende sig til i konkrete sager.

Nogle kommuner arbejder konkret med en "spilfordeler" på henvendelser, der rettes mod stabs- og støttefunktionerne. "Spilfordeleren" skal sikre rette person til rette opgave. Det kan fx være gennem effektive callcenterordninger med fokus på tilgængelighed og information.

En variant af dette er de partnermodeller, som en del HR-afdelinger har indført eller eksperimenterer med. Idéen er, at en gruppe af institutionsledere har en bestemt HR-partner, ligesom der typisk i økonomifunktionerne er økonomiske konsulenter knyttet til specifikke fagområder og enheder.

Arbejdsdeling handler også om organisering af stabs- og støttefunktionerne. Er de primært centralt eller decentralt organiseret? Der er fordele og ulemper ved begge modeller. Sat på spidsen, understøtter en central model det faglige fællesskab og kræver særligt fokus på og interesse for den faglige drift i staben. Den decentrale model understøtter nærhed og indblik i den faglige drift, men kræver også, at der etableres faglige netværk på tværs for stabsmedarbejderne. Organisering afhænger i høj grad af den kommunale kontekst. Derfor beror vurderingen på, hvad der skal opnås, og hvordan den konkrete model fungerer i praksis.

Spørgsmål til lokal drøftelse om arbejdsdeling

- Er der en klar arbejdsdeling mellem stabe og borgernære enheder, hvor rolle- og ansvarsfordeling er tydelig?
- Hvordan sikres det, at alle borgernære enheder ved, hvem de skal henvende sig til?
- Følges der løbende op på principperne for arbejdsdelingen, så der er opmærksomhed på dem, og så nye medarbejdere og ledere har et opdateret billede af ansvarsfordelingen?

RETTE KOMPETENCER TIL RETTE OPGAVER

Stabs- og støttefunktionerne skal have blik for, hvordan der skabes værdi med den administrative og tekniske støtte, så lederne i de borgernære enheder først og fremmest får mere tid til at lede det faglige. Og dermed ikke bruger ledelsesressourcer på administrative opgaver, som kan løses bedre i stabene. Det er mere effektivt, at opgaverne løses af medarbejdere med høj kompetence til disse opgaver, fremfor at de glider ind på bordet hos de faglige ledere.

Dette forudsætter, at de øvre dele af ledelseskæden – direktions- og chefniveauet – sikrer, at der er en god og hensigtsmæssig balance mellem ressourcerne til de faglige indsatser og de understøttende funktioner. Her er det afgørende, at direktions- og chefniveauet sætter fokus på at drøfte, hvad der er kerneopgaven på de enkelte fagområder, i de enkelte enheder, i stabs- og støttefunktionerne, og hvor opgaverne ligger bedst placeret.

Det betyder ikke, at alle opgaver skal løses i stabs- og støttefunktionerne. De faglige personaleledere i driften har stadig fx budget- og personaleansvar. I mange institutioner kan dette ansvar aflastes af medarbejdere, der er uddannet til at løse de administrative, økonomiske eller fx it-tekniske opgaver. I store og mellemstore enheder begrundes budget- og personaleansvar typisk, at der kan være en eller flere medarbejdere til disse opgaver, så lederen friholdes, og i mindre enheder kan det begrunde fællesskaber på tværs af enheder, så man fx deler en medarbejder, der kan bistå lederne.

I den sammenhæng bør der også være fokus på de faglige lederes egen prioritering af arbejdstiden og deres budget. De faglige ledere kan med fordel tage medansvar for, at der decentralt prioriteres de rette personalekompetencer til rette opgaver, så lederen selv kan have fokus på at lede det faglige. Her har de centrale stabs- og støttefunktioner også en udfordringsopgave, når de i dialogen med de borgernære enheder konstaterer, at der kan være begrundelser for en anden decentral arbejdsdeling, fx at flytte opgaver fra den faglige leder til en administrativ medarbejder.

Spørgsmål til lokal drøftelse af rette kompetence

- Er der generelt en hensigtsmæssig arbejdsdeling mellem centrale stabe og decentrale borgernære enheder i forhold til rette kompetence og faglig ledelse af administrative opgaver?
- Er der set eksempler på uhensigtsmæssig opgaveglidning i egen organisation fra centrale stabe til borgernære enheder?
- Hvordan samarbejdes der om at sikre arbejdsdelingen i forhold til rette kompetence?

SYSTEMER, TEKNOLOGI OG IT

De teknologiske muligheder udvikles løbende, og derfor bør der være stor fokus på it- og systemmæssige løsninger, der kan bidrage til at effektivisere arbejdsgange i stabs- og støttefunktionerne. De faglige ledere i de borgernære enheder tilkendegiver, at effektive systemer og it er blandt de mest afgørende faktorer i forhold til at frigøre tid og ressourcer.

Flere kommuner har automatisk fakturahåndtering og har erstattet manuelle arbejdsgange til digitale ved ansættelser og ved anvendelse af data på tværs af systemer. Det er eksempler på effektivisering og tidsmæssig aflastning hos ledere og medarbejdere i de borgernære enheder. Hertil kommer muligheder for it og digitale samarbejder på tværs af kommuner og ensretning af it-landskabet.

Den teknologiske og digitale udvikling sætter også lys på, at kommunerne går systematisk til værks og inspirerer hinanden. Der kan fx gennemføres et eftersyn af den nuværende brug af systemer med fokus på, om andre systemer og alternativer kan effektivisere administrative eller andre rutiner. Benytter organisationen alle de systemer, der er til rådighed, eller kan der optimeres på brugen af systemerne, så de bedre understøtter effektive arbejdsgange i de borgernære enheder? Aktuelt overvejer mange kommuner mulighederne i nye robot- og AI-løsninger, der begrundes en skærpet opmærksomhed på idéudvikling på tværs af kommuner.

De nye digitale muligheder giver også anledning til at se på, om der er principper, som fx "datafangst ved datakilden", der forhindrer arbejdet med yderligere digital transformation.

Spørgsmål til lokal drøftelse af systemer, teknologi og it

- Er der i andre kommuner afprøvede it-systemer i drift med potentiale for digital forenkling eller transformation af arbejdsgange hos de faglige ledere i de borgernære enheder?
- Er der fokus på it- og systembrugervenlighed i de borgernære enheder? Er der eventuelt eksempler på, at stabene med fordel kan tage initiativ til at forbedre brugervenligheden på konkrete områder?
- Er der mulighed for at anvende eksisterende systemer mere hensigtsmæssigt og med større effekt?

PEJLEMÆRKE: SIKKER DRIFT OG HELHEDSPERSPEKTIV I UDVIKLING

KERNEOPGAVER I STABS- OG STØTTEFUNKTIONER

Det er et fundament for det faglige arbejde i de borgernære enheder, at stabs- og støttefunktionerne løser egne kerneopgaver effektivt og med høj kvalitet.

Det gælder ikke mindst, når forandringens vinde blæser. De kommende år bliver der gennemført reformer på mange af de store kommunale opgaveområder, og i den omstillingsproces er det særlig vigtigt, at medarbejdertrivsel og arbejdsmiljø er i orden, at der er styr på økonomien, at lovgivning og personalejura overholdes, og at bygningsmassen udnyttes og vedligeholdes effektivt.

I den lokale drøftelse om udvikling af stabs- og støttefunktionerne er det derfor naturligt også at sætte fokus på, hvordan egne kerneopgaver løses. Det peger på følgende temaer:



Eksempler på stabs- og støttefunktioners egne kerneopgaver

Økonomi: Fx budgetproces og økonomistyring, regnskab og bogføring, indkøbssystemer og udbud.

HR: Fx rekruttering og personaleadministration, løn og ansættelsesvilkår, arbejdsmiljø og trivsel.

IT: Fx systemvedligeholdelse og support, cybersikkerhed, databehandling og GDPR, vedvarende optimering og digitalisering.

Jura: Fx juridisk rådgivning, kontrakt- og aftalestyring, håndtering af klager og retssager.

Ejendomme og bygninger: Fx vedligeholdelse af bygningsmassen, drift af ejendomsservice, sikkerhed og beredskab.

SIKKER DRIFT

Stabs- og støttefunktioners vigtigste bidrag til samspillet med faglige ledere i de borgernære enheder er at fastholde sikker drift i egne kerneopgaver. Når økonomiopfølgningen er kvalificeret, it har stabil drift, bygningernes klimaskærme løbende bliver vedligeholdt, eller fortolkningen af personalejuraen er kompetent, smitter det af på opgaveløsningerne i de borgernære enheder og dermed også på værdien for borgerne.

Sikker drift og faglig kvalitet i stabenes egne kerneopgaver er fundamentet og udgangspunktet for dialogen med alle de faglige ledere og enheder, stabene betjener. Boksen på side 10 viser nogle eksempler på alle de opgaver, stabs- og støttefunktioner varetager, og hvor kvalitet og faglighed er afgørende for at understøtte de borgernære enheder.

I den lokale dialog om stabs- og støttefunktioners fremtid er det derfor naturligt også at drøfte sikker drift i stabenes egne kerneopgaver.

Spørgsmål til lokal drøftelse om sikker drift

- Hvor er sikker drift særlig vigtig for opgaveløsningen i de borgernære enheder?
- Hvor er der potentiale for at styrke sikker drift i stabs- og støttefunktioner til gavn for opgaveløsningen i de borgernære enheder?
- Hvordan samarbejdes der om en ændret arbejdsdeling mellem stabe og borgernære enheder for at kunne styrke sikker drift?

UDVIKLING OG UDFORDRING

Stabs- og støttefunktioner skal understøtte faglige ledere i en række ledelsesopgaver. Det kan være den vanskelige sygefraværssamtale, økonomistyring og ledelseskontrol samt arbejdet med at sikre overholdelse af it-sikkerhedsregler på arbejdspladsen.

Alle stabs- og støttefunktioner skal også i varierende grad drive tværgående processer og udviklingsopgaver – ikke kun hos sig selv, men også i de borgernære enheder. Der er stor forskel på tværs af kommuner og stabs- og støttefunktioner i forhold til, hvordan der organiseres udviklingsprocesser, og hvad indhold og omfang denne opgave har. Men der er i alle stabs- og støttefunktioner ansvar for at inspirere og udfordre samarbejdspartnerne i den øvrige organisation.

I nogle tilfælde er det knyttet til strategiske dagsordener i kommunen eller på landsplan som fx HR-stabenes samarbejde med fagområderne om "fuld tid". En kompleks opgave, hvor der på den ene side efterspørges idéer, løsninger og redskaber til at realisere målsætningen, og på den anden side kan der være modstand, fordi opgaven skaber vanskeligheder og kræver tid i den decentrale drift.

Denne dualisme og kompleksitet er fælles for alle stabs- og støttefunktioner uanset, om det er økonomifunktionen, der både skal inspirere til og udfordre organisationen til at anvende mere ressourceeffektive løsninger. It og digitalisering, der skal inspirere og udfordre til at omlægge og digitalisere arbejdsgange og faglige løsninger. Eller ejendomsservice, der skal inspirere til at udnytte kvadratmeterne mere effektivt.

En del af denne udviklingsrolle indebærer også, at stabs- og støttefunktionerne er drivkraft for fælles løsninger, der skaber sammenhæng og effektivitet på tværs af kommunens områder. Det kan være gennem implementering af ensartede metoder til budgetopfølgning eller fælles it-løsninger. Mange forskellige løsninger på ensartede problematikker eller opgaver bidrager til unødvendig kompleksitet, som kan tage ressourcer fra kerneopgaven. Gensidig faglig respekt er derfor nøglen i et godt samspil og samarbejde mellem de centrale stabs- og støttefunktioner og borgernære enheder – ikke mindst når stabs- og støttefunktionernes kerneopgave også omfatter at udfordre hidtidig praksis.

Spørgsmål til lokal drøftelse om udvikling og udfordring

- Hvordan arbejdes der med at spille en mere offensiv rolle, når borgernære enheder har særlige behov?
- Hvordan identificeres opgaveområder, hvor et tættere udviklingssamarbejde mellem stabs- og støttefunktionerne og borgernære enheder har potentiale for at skabe større effekt, effektivitet eller mere værdi for borgerne?
- Hvordan samarbejdes der om at skabe den rette balance mellem understøttelse, udfordring og inspiration?

FASTE INFORMATIONSROUTINER OG SYSTEMATISK INFORMATIONSFLOW

De faste informationsrutiner med ledelsesinformation er en central opgave i stabs- og støttefunktionerne – særligt i økonomi og HR, hvor informationsindsamling og formidling af generelle data på tværs af organisationen er en central opgave.

Denne informationsformidling om økonomi- og personaledata omfatter blandt andet afvigelser mellem budget og forbrug, sygefravær, personaleomsætning og brugertilfredshed og dækker hele ledelseskæden – fra de borgernære enheder til direktion og kommunalbestyrelse.

Data bliver indsamlet på tværs af organisationen og skal understøtte beslutninger både på strategisk niveau i topledelsen og i de borgernære enheder. Derfor er kvalitet, legitimitet og aktualitet i disse data afgørende.

Stabs- og støttefunktionerne har ansvar for, at timingen, indholdet og præsentationen af disse data er beslutningsrelevant for både ledere i borgernære enheder og det øverste led i ledelseskæden, og derfor skal der fokus på, hvordan information bedst opfylder behovene.

Det er et centralt tema i mange kommuner, hvordan det samlede dataflow bør affødes af behovene i de borgernære enheder. Det er først og fremmest informationsbehovene i de borgernære enheder, der bør styre ledelsesinformation. Det skaber et stærkt ejerskab til data og dokumentation og dermed også større kvalitet i data.

Spørgsmål til lokal drøftelse af informationsflow og rutiner

- Hvordan imødekommer og understøtter de nuværende informationsrutiner relevante og beslutningsdygtige data til både det strategiske ledelsesniveau og de borgernære enheder?
- Hvordan udvikles og tilpasses den generelle ledelsesinformation løbende, så den matcher organisationens behov på de forskellige niveauer?
- Hvordan sikres det, at der identificeres nye/andre data eller indikatorer, der kan indgå i faste informationsrutiner for at understøtte en mere helhedsorienteret beslutningsproces?

DATA, DER UNDERSTØTTER LEDELSESOPGAVEN

Det vil med reformernes mål om større faglig frisættelse blive mere og mere afgørende, at ledere gennem hele ledelseskæden lige fra borgernære enheder til direktionen præsenteres for data om kvalitet og resultater for borgerne.

Dataoplyst ledelse giver muligheder for indsigt i den borgernære drift og dermed bedre mulighed for at handle præventivt og gribe ind i tide. Ligesom det giver et fælles grundlag for at drøfte forbedringer mellem ledelsesniveauet i organisationen og med politikere.

Stabs- og støttefunktionerne spiller en nøglerolle i at understøtte denne praksis og i at sikre, at aktuel og relevant data bliver udviklet i samarbejde med fagområderne, bliver tilpasset og når frem til både de borgernære enheder og til direktionens bord. Der kan tales om en form for need-to-know type information.

Opgaven kræver dialog og samarbejde med fagområderne om, hvilke nøgleindikatorer der bedst måler kvaliteten. Den skal samtidig sættes på en form, så den kan anvendes til faglig refleksion i de borgernære enheder, og så central viden også formidles systematisk gennem ledelseskæden og til direktionen.

Når der arbejdes for at udvikle og styrke brug af data, spiller informationsmængden i sig selv en rolle. Stabs- og støttefunktioner skal sammen med fagområderne prioritere det vigtigste og fokusere på need-to-know data, fordi nice-to-know data ofte belaster ledere og medarbejdere tæt på borgeren med dokumentations- og indsamlingsopgaver uden at tilføre værdi.

Det betyder, at stabs- og støttefunktionerne skal understøtte et kritisk blik på, hvilken information der er brugbar, relevant og aktuel til at belyse kvalitet i velfærden for borgerne.

Aktualiteten af data skal vurderes på, hvordan de understøtter beslutninger hos de borgernære faglige ledere. Det er derfor væsentligt, at fagområderne og driftslederne selv identificerer informationsbehovene, så de imødekommes i de ledelsesinformationssystemer, stabene driver.

Spørgsmål til lokal drøftelse af data, der understøtter ledelsesopgaven

- Er der i stabs- og støttefunktionerne fokus på, om data i ledelsesinformationen er beslutningsrelevant for de borgernære enheder og relevant for dem, der registrerer data?
- Hvordan sikres det, at direktionen regelmæssigt præsenteres for aktuelle data, der afspejler kvaliteten i indsatserne for borgerne?
- Hvordan kan der skabes et stærkere fællesskab om need-to-know information i organisationen?
- Er der nok opmærksomhed på, hvilken data der belyser hvad, og hvilke informationsbehov dataene konkret understøtter?

HELHEDSLØSNINGER OG -INDSATSER

De kommunale direktioner tilkendegav i en spørgeskemaundersøgelse i 2023, at arbejdet med helhedsløsninger til borgerne er et af de vigtigste indsatsområder i kommunerne de kommende år. Der blev peget på, at bedre og flere helhedsløsninger indeholder et stort velfærdspotentiale for borgerne.

Stabs- og støttefunktioner har derfor et ansvar for at udvikle og understøtte en kultur, der sikrer helhedstænkning mellem fagområder og på tværs af ledelseslag. Det kan ske på flere områder og gennem forskellige typer af initiativer.

Økonomifunktionen har fx et stort ansvar for at udvikle organisationens evne til økonomisk fleksibilitet – med respekt for budgetoverholdelse – så økonomi ikke bliver en barriere for helhedstænkning, når fx investering i en indsats ligger i én afdeling og gevinsterne i en anden. Her spiller direktion og chefniveauet en afgørende rolle for at skabe forudsætningerne, så økonomifunktionen kan arbejde med rammer for omfordeling af budgettet, uden at det svækker budgetoverholdelseskulturen.

HR-funktionen spiller også en væsentlig rolle i intern kompetence- og onboardingprogrammer for at understøtte udvikling af helhedsløsninger. Det forudsætter ofte nye kompetencer og udvikling af fælles mindset på tværs af afdelinger at arbejde tværgående med helhedsløsninger. Her har HR en central rolle i at facilitere.

Det samme gælder it og digitalisering. Helhedsløsninger kræver i stigende grad fælles it-understøttelse som fx sagsbehandlingssystemer på tværs af hidtidige opgaveområder. Fælles it-understøttelse og fælles systemer kan også bidrage til udvikling af tværgående samarbejde med fælles mål og mindset hos medarbejdergrupper, der har forskellige faglige kulturer og traditioner.

Kommuner med gode resultater med helhedsindsatser har typisk arbejdet strategisk med udvikling af fælles mål og fælles faglige metoder på tværs af afdelinger og enheder.

Arbejdet med helhedsløsninger og -indsatser er også en opgave for stabs- og støttefunktionernes egen opgaveløsning, jævnfør tidligere afsnit om, hvordan stabs- og støttefunktioner kan samstemme deres indsatser.

Spørgsmål til lokal drøftelse om helhedsløsninger og -indsatser

- Hvad vil et stærkere fokus på helhedsløsninger og -indsatser for borgerne kræve af stabs- og støttefunktionerne?
- Hvor kan stabs- og støttefunktionerne være mere offensive i at understøtte dette arbejde?
- Hvordan understøtter stabs- og støttefunktioner en kultur og et mindset, hvor helhedstænkning og helhedsløsninger er udgangspunktet i hele organisationen?

FRA PLAN TIL HANDLING

LOKALT SAMARBEJDE

De fem chefforeninger og KL har i oplægget *"Mere ledelse, Mindre detailstyring, Bedre velfærd"* opfordret kommunerne til at styrke den faglige ledelse – og det blandt andet ved at understøtte de faglige ledere i de borgernære enheder endnu bedre.

I denne publikation, *"Fundament for velfærden – Pejlemærker for stabs- og støttefunktioner"*, peges der på en række temaer, der kan drøftes lokalt i den enkelte kommune for at skabe mere tid og løsne flere ressourcer til at lede det faglige i de borgernære enheder. Den drøftelse omfatter også udvikling og styrkelse af løsningen af stabs- og støttefunktionernes egne kerneopgaver.

De fem chefforeninger og KL opfordrer derfor til, at der iværksættes en udviklingsproces, hvor der arbejdes med:

- at styrke dialog og samarbejde på tværs af stabs- og støttefunktionerne
- at styrke dialog og samarbejde med de borgernære enheder om roller, ansvar og behov
- at skærpe blikket på egne kerneopgaver og udviklingsspor.

Den lokale dialog kan med fordel tage udgangspunkt i temaerne i denne publikation, jævnfør illustrationen nedenfor:

IDÉER TIL IGANGSÆTNING

Mange kommuner står midt i drøftelser af, hvad fremtidens stabs- og støttefunktioner skal kunne og udvikle sig henimod. Det er ikke noget nyt, men en stadig igangværende og løbende proces.

Derfor er der også utallige muligheder for, hvordan dialogen om udviklingen tilrettelægges med samarbejdspartnere i organisationen. Erfaringerne peger på tre vigtige forudsætninger for en god og resultatorienteret proces:

1. Det skal sikres, at direktionen har ejerskab til processen.
2. Der skal skabes et stærkt ledelsesfællesskab på tværs af de centrale stabs- og støttefunktioner om fælles mål for udviklingsprocessen.
3. Der skal lyttes til holdninger og synspunkter i de borgernære enheder om behov og udfordringer, og de skal inddrages løbende og systematisk.

Processen bør designes og tilrettelægges ud fra ovenstående tre forudsætninger, så det sikres, at den kommer hele vejen rundt, er prioriteret og forankret.

Udgangspunktet er forskelligt fra kommune til kommune. Så et første skridt kan være, at stabs- og støttefunktionerne sammen vurderer status lige nu – hvor står vi i forhold til pejlemærkerne? Og herfra overvejer, hvem, hvad og hvordan den videre proces planlægges. Hvem tager ansvar for processen, hvor forankres processen, hvilke trin består den af, er der brug for mere viden og dialog, hvad er tidsperspektivet, hvordan holdes processen på sporet m.v.?



Figur: Hvilke temaer skal der arbejdes med i stabs- og støttefunktioner i de kommende år?

BAGGRUNDSVIDEN

En del kommuner har de seneste år gennemført undersøgelser – enten sektorielt eller på tværs af hele organisationen – af ”administrativt bøv” på bordene hos de faglige ledere. På den måde har både direktioner og stabs- og støttefunktioner fået mange forslag – stort og småt – der kan arbejdes videre med.

Nogle kommuner har også gennemført spørgeskemaundersøgelser og interviewundersøgelser om samarbejdsrelationer mellem stabs- og støttefunktionerne og de borgernære enheder. Der er eksempler på, hvordan stabs- og støttefunktioner får et systematisk billede af, hvordan dem, de understøtter („kunderne”), vurderer samarbejdsrelationerne.

Et kommunalt eksempel er, hvordan de borgernære enheder vurderer stabene på en række funktioner som:

- Kontrol af metoder og resultater
- Rådgive på problemer
- Være nysgerrig og undersøgende
- Inspirere til udvikling
- Forstå den decentrale virkelighed.

Resultatet af denne undersøgelse er blevet sammenfattet i nedenstående figur.

Denne vurdering fra de decentrale enheder af tre stabs- og støttefunktioner giver anledning til dialog om, hvilken praksis der ligger bag vurderingen, og om den kalder på noget nyt både internt i stabs- og støttefunktionerne og i samarbejdet med de borgernære enheder.

LOKALE OG REGIONALE DRØFTELSE

De fem chefforeninger opfordrer i fællesskab til, at der i kommunerne tages lokale drøftelser af udfordringer og potentialer for samarbejdet på tværs af og mellem stabs- og støttefunktioner og borgernære enheder.

Økonomidirektørforeningen vil i første halvdel af 2025 også tage initiativ til tværkommunal inspiration ved at sætte stabs- og støttefunktioner til debat på regionale møder i foreningen. En del kommuner har allerede arbejdet målrettet med nogle af temaerne i dette oplæg, og derfor er der mange erfaringer at trække på.

„I hvor høj grad oplever du, at „XX-afdelingen“ udfylder deres rolle i forhold til at ...“:



