

Ny virkelighed – Ny velfærd  
En velfærdsdagsorden skabes i Odense Kommune

Foråret 2015

Dan Bonde Nielsen  
og  
Trine Ringkjær Rasmussen

Kommunalpolitiske Studier  
Nr. 30/2015

## Indholdsfortegnelse

Forord.....	2
1. Indledning.....	3
2. Skabelsen af en innovationsdagsorden.....	7
3. Rapportens fokuspunkter.....	12
4. Første fokuspunkt: De kommunale budgetter.....	13
5. Andet fokuspunkt: Ledelse og kompetencer.....	22
6. Tredje fokuspunkt: Det politiske niveau i kommunen.....	25
7. Fjerde fokuspunkt: Forandringer i kommunens forvaltninger.....	27
8. Afslutning.....	38
Om undersøgelsen.....	40

## Forord

Innovation er blevet et gennemgående fænomen i udviklingen af den offentlige sektor. Siden Strukturreformen i 2007 har landets kommuner arbejdet med at sikre og effektivisere driften, men har samtidig arbejdet for at sikre den fortsatte udvikling af kommunernes opgaver. I løbet af de seneste år har denne dagsorden, koblet med den økonomiske krise, for alvor sat innovation på dagsordenen som ét af de redskaber, der skal drive udviklingen af den offentlige sektor.

Innovation er derfor et tema i mange af landets kommuner. Dette gælder også for Odense Kommune. Som så mange andre af landets kommuner står Odense Kommune over for en række forhold, der på sigt vil udfordre den måde, man hidtil har administreret opgaveløsningen. For at sikre den fortsatte udvikling har Odense Kommune derfor valgt at fokusere meget målrettet på skabelsen af innovative løsninger.

I 2012 blev der etableret kontakt mellem Odense Kommune og Institut for Statskundskab, Syddansk Universitet, om skabelsen af et forskningsprojekt, der skulle sætte fokus på Odense Kommunes arbejde med innovation. Samlet set har projektet til formål at undersøge den måde, der arbejdes med innovation i den offentlige sektor, og projektet anvender Odense Kommune som en gennemgående case på en offentlig organisation, der på en meget målrettet måde har besluttet at arbejde med skabelsen af innovative løsninger.

Projektet forløber i flere faser og dækker over en række forskellige delprojekter. En del af projektets formål har blandt andet været at dokumentere og rekonstruere det hændelsesforløb, der førte frem til skabelsen af Odense Kommunes nye innovationsdagsorden 'Ny virkelighed – Ny velfærd'. Dette gøres gennem to delrapporter, hvoraf dette er den ene. I denne delrapport rapporteres resultaterne af den første dokumentation af den måde, Odense Kommune skabte sin innovationsdagsorden. Dette forløb afdækkes fra de indledende overvejelser i perioden omkring foråret 2011 og afdækker udviklingen frem til foråret 2013. I den anden delrapport undersøges spredningen og forankringen af innovationsdagsordenen i Odense Kommune.

Denne rapport baseres på indsamlede dokumenter fra Odense Kommune og på andre kilder, der har dokumenteret udviklingen af innovationsdagsordenen i kommunen. Herudover er der foretaget en lang række interview med centrale personer i kommunen omkring udviklingen af innovationsdagsordenen. Interviewene er foretaget af Trine Ringkjær Rasmussen, der ligeledes har udarbejdet det første udkast til rapporten. Den endelige rapport er udarbejdet af Dan Bonde Nielsen.

## **1. Indledning**

Denne rapport er en del af et samlet forskningsprojekt, der omhandler velfærdsinnovation i den offentlige sektor. Gennem de senere år har der været et stigende pres på økonomien i den offentlige sektor. Dette har ikke mindst ramt landets 98 kommuner. Siden gennemførelsen af strukturreformen i 2007 og efter den økonomiske krises indtog i den offentlige sektor har landets kommuner været tvunget til at tænke i nye baner for at sikre driften såvel som den fortsatte udvikling af kommunernes serviceydelser. Kommunerne står i et dilemma mellem stigende efterspørgsel som følge af den demografiske udvikling samt en generel øget efterspørgsel efter kommunale ydelser, mens der på den anden side er skabt en forventning om, at kommunerne skal levere flere og bedre ydelser for færre ressourcer.

Hos en stor del af landets kommuner er innovation blevet ét af de centrale nøgleord i forhold til at løse denne markante udfordring. Innovation kan beskrives på mange forskellige måder, men handler oftest om en proces, hvori ny viden implementeres eller anvendes på nye måder eller i en ny kontekst. For mange af landets kommuner er innovation blevet en del af løsningen, og innovation står højt på såvel den politiske som den administrative dagsorden. Én af de kommuner, der i meget høj grad har taget en innovationsdagsorden til sig, er Odense Kommune. Landets tredjestørste kommune har valgt at forpligte sig selv til skabe en mere innovativ kommunal organisation og en mere innovativ måde at løse opgaverne.

### **1.1. Forskningsprojektet**

Sammen med Institut for Statskundskab, Syddansk Universitet, har Odense Kommune skabt et forskningsprojekt, der sætter fokus på velfærdsinnovation i den offentlige sektor. Med Odense Kommune som det primære omdrejningspunkt undersøges den måde, hvorpå der arbejdes med innovation i den offentlige sektor i disse år. Projektet er påbegyndt i efteråret 2012 og løber i de kommende år. Projektet indeholder en række delprojekter, der hver især fokuserer på problemstillinger, der omhandler den måde innovationsarbejdet gennemføres i det offentlige. Forskningsprojektet ledes af professor Kurt Klaudi Klausen fra Institut for Statskundskab, Syddansk Universitet. Som en del af forskningsprojektet afdækkes bl.a. den proces, hvori Odense Kommune skabte sin velfærdsdagsorden 'Ny virkelighed – Ny velfærd'. Ved at rekonstruere det forløb, der ledte frem til skabelsen af innovationsdagsordenen i kommunen, opnår vi central indsigt i den måde, man dels arbejder

med innovation i Odense Kommune, men samtidig mere generelt indsigt i det innovationsarbejde, der foregår i landets kommuner i disse år. Denne historiske rekonstruktion består af to selvstændige delrapporter, der udarbejdes og udgives af Institut for Statskundskab, Syddansk Universitet.

Baggrunden for samarbejdet mellem Odense Kommune og Institut for Statskundskab, Syddansk Universitet, var, at Byrådet i Odense Kommune i sommeren 2011 havde vedtaget en ny velfærdsdagsorden, 'Ny virkelighed – Ny velfærd'. Et stigende forventningspres til de kommunale ydelser og services, den demografiske udvikling samt Finanskrisen og de ændrede økonomiske vilkår, som fulgte i kølvandet herpå, havde givet anledning til formuleringen af denne nye velfærdsdagsorden i Odense Kommune. De ændrede økonomiske vilkår betød, at Odense Kommune, sammen med langt de fleste af landets kommuner, var tvunget til at finde massive besparelser på de kommunale budgetter. Allerede fra begyndelsen var politikerne i Odense Byråd dog enige om, at disse besparelser skulle findes gennem innovation, effektiviseringer og politiske prioriteringer og ikke igennem eksempelvis grønthøstermetoden, hvor alle politikområder mødes af de samme besparelseskraav og derved rammes lige hårdt. Oplægget 'Ny virkelighed – Ny velfærd' fra juli 2011 beskrev, hvordan man ønskede at ændre Odense Kommune og tilpasse sig de økonomiske vilkår for derved at sikre fremtidens velfærd.

I næste kapitel vender vi tilbage til forløbet omkring formuleringen af den nye dagsorden samt indholdet heraf. Det afgørende at understrege i denne sammenhæng er, at 'Ny virkelighed – Ny velfærd' har været udgangspunktet for en lang række forandringer i Odense Kommune, og det er disse forandringer, der står i centrum for samarbejdet mellem Odense Kommune og Institut for Statskundskab. Med sit udprægede fokus på velfærdsinnovation har Odense Kommune bevæget sig ind på ukendt land, og i den forbindelse har kommunen ønsket at inddrage Institut for Statskundskab som kritisk sparringspartner. Formålet med samarbejdet er helt overordnet at oparbejde viden om velfærdsinnovation og arbejdet med innovation og innovative processer. Det sker både til gavn for Odense Kommune, men samtidig vil afrapporteringerne fra projektet have en sådan form, at også andre kommuner, organisationer mv. vil kunne lære af erfaringerne fra Odense Kommune.

## **1.2. Formålet med rapporten**

Som nævnt indeholder forskningsprojektet en historisk rekonstruktion af innovationsarbejdet i Odense Kommune. Denne rekonstruktion består af to selvstændige rapporter, hvoraf nærværende rapport er den første. Denne rapport har til hensigt at afdække den proces,

hvor Odense Kommune skabte velfærdsdagsordenen 'Ny virkelighed – Ny velfærd'. Denne proces blev indledt i foråret 2011 i direktørgruppen i Odense Kommune. Rapporten er baseret på interview med centralt placerede embedsmænd fra alle kommunens forvaltninger. Hertil kommer en række arbejdsrapporter, mødereferater, strategier, analyser og evalueringer, der alle kan henføres til 'Ny virkelighed – Ny velfærd'.

Formålet med denne rapport er således at dokumentere skabelsen af innovationsdagsordenen i Odense Kommune. Den samlede velfærdsdagsorden 'Ny virkelighed – Ny velfærd' indeholder en lang række elementer, der på hver sin måde har medført forandringer i såvel struktur- og styringstænkningen i Odense Kommune, men samtidig forandringer i forhold til den måde kommunen leverer serviceydelserne. Til at illustrere disse forandringer er der i denne rapport valgt at fokusere på fire punkter, hvor skabelsen af innovationsdagsordenen kan illustreres, samt hvor det kan synliggøres, hvilke konsekvenser denne dagsorden har haft i organisationen. De fire fokuspunkter er henholdsvis de kommunale budgetter og den måde, budgetterne anvendes som styringsredskab, kommunens fokus på ledelse og kompetencer, det politiske niveau, og endelig på de forandringer, der er sket i kommunens fem forvaltninger.

### **1.3. Afslutning**

Innovation er blevet et centralt tema i mange af landets kommuner. I Odense Kommune har man skabt en fælles innovationsdagsorden, der skal sikre den fortsatte udvikling af kommunen. 'Ny virkelighed – Ny velfærd' indeholder en lang række forandringer og ændringer i den måde, kommunen er organiseret, samt ændringer i den måde kommunen producerer og leverer velfærdsydelser.

I et forsøg på at dokumentere disse forandringer er der sammen med Institut for Statskundskab, Syddansk Universitet, skabt et forskningsprojekt, der har til formål at afdække den måde, der arbejdes med velfærdsinnovation i den offentlige sektor. Forskningsprojektet har Odense Kommune som sit naturlige omdrejningspunkt og indeholder blandt andet analyser af den proces, hvori innovationsdagsordenen i Odense Kommune blev formuleret og implementeret. Denne historiske rekonstruktion af skabelsen af innovationsdagsordenen er temaet for denne rapport. Forløbet afdækkes fra innovationsprojektets opstart i foråret 2011 frem til efteråret 2013 og afdækkes gennem analyser af interview med centrale personer i kommunen samt gennem indsamlingen af relevante dokumenter.

Ud over denne rapport udarbejdes endnu en rapport om Odense Kommunes velfærdsdagsorden. I denne rapport, der ligeledes udarbejdes og udgives af Institut for Stats-

kundskab, analyseres den forankring, som 'Ny virkelighed – Ny velfærd' fik i Odense Kommune i starten af projektets levetid. Denne rapport er ligeledes udgivet i Kommunalpolitiske Studier hos Institut for Statskundskab, Syddansk Universitet.

I den kommende tid vil forskningsprojektet afdække en række forhold vedrørende innovationsarbejdet i Odense Kommune, og resultaterne af forskningsprojektet vil blive dokumenteret på forskellige vis, herunder i internationale tidsskrifter.

## **2. Skabelsen af en innovationsdagsorden**

I lighed med mange andre af landets kommuner måtte Odense Kommune i slutningen af 00'erne sande, at man i de kommende år stod over for massive besparelser af det kommunale budget, samt at omfanget af disse besparelser var så stort, at også de store velfærdsområder ville blive ramt. Det førte til, at direktørgruppen i kommunen, særligt på initiativ fra Stadsdirektør Jørgen Clausen, begyndte at diskutere, hvordan man i kommunen på det generelle plan skulle forholde sig til de forestående besparelser. I forlængelse heraf besluttede direktørgruppen i foråret 2011 at formulere et oplæg, hvori de redegjorde for de udfordringer kommunen stod overfor, samt hvordan man ønskede at imødekomme disse udfordringer. Det var dette oplæg, der blev omdrejningspunktet for den nye velfærdsdagsorden, 'Ny virkelighed – Ny velfærd' – eller blot 'NY-NY' – som oplægget kaldes internt i kommunen. Undervejs i udarbejdelsen af oplægget blev kommunens politikere inddraget i processen, og det blev dermed sikret, at der var politisk opbakning til stede. Hovedelementerne i 'NY-NY'-dagsordenen blev byrådsgodkendt den 22. juni 2011, og det endelige oplæg lå klart i juli 2011.

### **2.1. Indholdet af 'Ny virkelighed – Ny velfærd'**

I dette afsnit opsummeres indholdet af 'NY-NY'-oplægget, idet dette oplæg har fungeret som det primære omdrejningspunkt for kommunens nye velfærdsdagsorden. Af oplægget fremgår det blandt andet, at kommunen står over for tre alvorlige udfordringer:

- Et begrænset økonomisk råderum
- Den demografiske udvikling
- Stigende efterspørgsel på en række kommunale kerneydelser

Det begrænsede økonomiske råderum har i overensstemmelse med oplægget udviklet sig til et grundvilkår for mange af landets kommuner – hvilket ikke mindst er tilfældet i Odense Kommune. Samtidig har den demografiske udvikling betydet, at der fremover bliver færre hænder til at løfte opgaverne i kommunen. Endelig forventes efterspørgslen på flere kommunale kerneydelser at stige og ændre sig i retningen af mere differentierede indsatser og tilbud. Både kravene til og vilkårene for kommunen er altså blevet ændret, hvilket betyder, at Byrådet er nødt til at prioritere.



I tillæg hertil åbner kommunens vision, ”At lege er at leve”, for, at der også vil være alternative løsninger på kommunens udfordringer. Blandt disse løsninger nævnes der i oplægget blandt andet nytænkning, læring, innovation, udvikling og vækst som mulige alternativer, der ligeledes bør tages i betragtning.

Med afsæt i de nævnte udfordringer og kommunens vision afspejler ’NY-NY’-oplægget Odense Kommunes ideer til indretningen af fremtidens velfærdssamfund. Kommunen ønsker bl.a. at styrke og mobilisere civilsamfundets ressourcer til at løfte opgaver, som tidligere kun blev løst af kommunen. Fremtidssikringen af den kommunale velfærd indebærer med andre ord, at borgerne fremover skal spille en mere aktiv rolle som ”medskabere” eller partnere og derved bidrage til innovative løsninger på de udfordringer, kommunen står overfor. På det mere overordnede niveau udpeges der i oplægget tre indsatsområder, som man ønsker at fokusere på i udviklingen af fremtidens velfærdssamfund:

1. Samarbejde – giver frihed til at kunne
2. Forebyggelse frem for brandslukning
3. Fællesskaber – et rigere liv for alle

Den grundlæggende tankegang bag indsatsområdet, ”Samarbejde – giver friheden til at kunne”, er, at borgeren i så lang tid som muligt skal have et liv på egne præmisser uden involvering fra kommunen. Borgerne skal gøres mere selvhjulpne, og det skal ske langt tidligere, end det er tilfældet i dag. Argumentet er, at der på denne måde kan frigøres ressourcer, samtidig med at borgerne vil opleve en forbedret livskvalitet ved at kunne klare sig selv.

For at fremtidssikre velfærden er det desuden nødvendigt at tænke forebyggelse ind i alle kommunens indsatser. Forebyggelse handler dog ikke kun om at sikre omkostningseffektivitet og økonomiske gevinster for kommunen. En tidlig indsats er også med til at sikre forbedret livskvalitet for borgerne. Dette er ét af argumenterne for, at begrebet rehabilitering har fået så central en plads i kommunens generelle sprogbrug.

Endelig handler ”Fællesskaber – et rigere liv for alle” som allerede nævnt om, at kommunen ønsker at involvere og inddrage borgere, foreninger, frivillige, organisationer og private virksomheder i endnu højere grad, end det hidtidig har været tilfældet. Tanken bag denne indsats er, at kommunen udstikker rammerne for en given opgave, der efterfølgende løses lokalt. Fordelen ved dette er, at beslutningskraften rykkes tættere på borgerne, samtidig med at der frigives ressourcer i kommunen.

Afslutningsvist skal det nævnes, at kommunen i 'NY-NY'-oplægget beskriver, at man i det fremtidige innovationsarbejde vil imødekomme de opstillede udfordringer gennem to primære metoder, henholdsvis radikal innovation samt større grad af helhedstænkning. Radikal innovation skal i denne sammenhæng gennemsyre de tre nævnte indsatsområder, mens helhedssynet og nye standarder for ledelse i højere grad skal fokusere på kompetencer som fornyelse, helhedssyn, innovation, eksekvering og evnen til at spille sammen.

## 2.2. Forløbet bag udviklingen

Formålet med dette afsnit er at beskrive forløbet omkring formuleringen og vedtagelsen af den nye velfærdsdagsorden. Udgangspunktet er som tidligere nævnt direktørgruppens beslutning i foråret 2011 om at formulere en ny velfærdsdagsorden, konkretiseret ved 'NY-NY'-oplægget, hvori der redegøres for de udfordringer, kommunen står overfor, samt hvordan man ønsker at imødekomme disse.

Den første version af 'NY-NY'-oplægget, der har været muligt at identificere, er fra 15. april 2011. I dette oplæg identificerede man følgende tre indsatsområder: ”rehabilitering – hjælp til selvhjælp”, ”nye og stærkere fællesskaber” samt ”koncerntankegang og god ledelse”. Herudover er det interessant, at radikal innovation allerede på dette tidspunkt spiller en primær rolle i forhold til indsatsområderne.

Nedenstående tabel er baseret på interne arbejds papirer og løbende udkast til 'NY-NY'-oplægget og viser udviklingen i de tre indsatsområder fra det første notat i april 2011 og frem til den endelige version i juli 2011.

**Tabel 2.1. Udviklingen i de tre indsatsområder**

<i>15. april 2011</i>	<i>24. maj 2011</i>	<i>6. juni 2011</i>	<i>Juli 2011</i>
Rehabilitering – hjælp til selvhjælp	Rehabilitering – hjælp til selvhjælp	Samarbejde – giver frihed til at kunne	Samarbejde – giver frihed til at kunne
Nye og stærkere fællesskaber	Nye og stærkere fællesskaber	Et rigere liv – for dig og for fællesskabet	Fællesskaber – et rigere liv for alle
Koncerntankegang og god ledelse	Forebyggelse	Forebyggelse frem for brandslukning	Forebyggelse frem for brandslukning

Med afsæt i ovenstående tabel er det især interessant, hvorfor man går fra rehabilitering til samarbejde i perioden maj-juni, og hvorfor koncerntankegang og god ledelse i maj 2011 tages ud og erstattes med forebyggelse. For at besvare disse spørgsmål er det relevant først at se nærmere på resultaterne af en række fokusgruppinterview, som kommunen gennem-

førte med en gruppe decentrale ledere (niveau 3 og 4). Hensigten med disse interview var at få en indikation af, hvordan indsatsområderne ville blive opfattet i den kommunale organisation.

De medvirkende ledere havde ingen indvendinger over for indsatsområderne nye og stærkere fællesskaber samt rehabilitering. Tværtimod var de tilhængere af rehabiliteringstankgangen, samt at der skulle arbejdes mere med inddragelse af borgere, foreninger, frivillige, organisationer og private virksomheder i opgaveløsningen. På dette tidspunkt forelå der ikke et uddybende afsnit om forebyggelse, men lederne tilsluttede sig, at dette tema kunne udgøre et hovedområde på lige fod med rehabilitering og fællesskab. Op til at fokusgruppeinterviewene skulle gennemføres havde kommunikationsafdelingen desuden arbejdet med at opstille tre slogans inden for hvert af de tre indsatsområder. Under interviewene blev lederne bedt om at pege på det slogan inden for hvert område, som de synes var bedst. Følgende slogans vandt størst tilslutning: ”Samarbejde – giver frihed til at kunne”, ”Fællesskaber er vejen frem” og endelig ”Forebyggelse frem for brandslukning”. Direktørgruppen tog efterfølgende disse slogans til sig og arbejdede videre med dem.

For så vidt angår det oprindeligt formulerede indsatsområde vedrørende ”Koncern-tankegang og god ledelse” er det ligeledes interessant at konstatere, at indsatsområdet ikke blev bibeholdt som et særskilt indsatsområde i det endelige oplæg. I et tidligt udkast nævnes indsatsområdet dog med følgende uddybning: *”For at imødegå udfordringerne og optimere ressourcerne kræver det af Odense Kommune som organisation, at vi i højere grad formår at agere som én stor offentlig servicekoncern, der i en og samme bevægelse realiserer besparelser, effektiviseringer og skaber fornyende borgerrettet service.”* (oplæg til ’Ny virkelighed – Ny velfærd’, 15. april 2011). I forlængelse heraf nævnes det, at direktørgruppen vil sætte nye standarder for ledelse i kommunen, hvor der i højere grad lægges vægt på kompetencer som fornyelse, helhedssyn, innovation, eksekvering og evnen til at spille sammen. Den nye ledelsesstandard skal sikre et generelt godt lederskab blandt lederne i kommunen og dermed danne grundlag for, at organisationen kan indfri målsætningerne. Til trods for at ”Koncerntankegang og god ledelse” er blevet nedprioriteret som et særskilt indsatsområde i det endelige oplæg, må man dog argumentere for, at det stadig spiller en stor rolle i kommunens velfærdsdagsorden igennem erkendelsen af behovet for en ny ledelsesstandard og ledelse som metode til at imødekomme de nævnte udfordringer. Ledelsesstandarder og kompetencer som fokusområder uddybes i et senere afsnit i rapporten.

Efter det indledende arbejde med udviklingen af oplægget blev dette indstillet til først kommunens økonomiudvalg og efterfølgende i Byrådet, hvor det blev godkendt i juni

2011. I relation til behandlingen af oplægget skal det imidlertid bemærkes, at oplægget blev behandlet sammen med frikommuneordningen.<sup>1</sup> Dette kan tolkes som et udtryk for, at 'NY-NY'-dagsordenen på dette tidspunkt ikke spillede en stor selvstændig rolle. Sammenfaldet mellem 'NY-NY' og frikommuneforsøget indikerer desuden en vis sammenhæng mellem disse to "ordninger" i Odense Kommune. Af resuméet fra Økonomiudvalgsrådet d. 15. juni fremgår det, at "*Vision Odense og Ny virkelighed – Ny velfærd skal være grundstenen i alle kommunens indsatser. Det er meget vigtigt, at frikommuneordningen tænkes ind i den ramme*". Dette understøtter, at der på dette tidspunkt var en sammenhæng mellem frikommuneordningen på den ene side og 'NY-NY' på den anden. Frikommuneforsøget blev lanceret i forbindelse med finanslovsaftalen for 2011 og løber fra 2012 og fire år frem. I løbet af denne periode kan de medvirkende kommuner, på initiativ fra de respektive byråd, indsende ansøgninger til Økonomi- og Indenrigsministeriet, der fritager dem fra statslige krav og regler, herunder også proces- og dokumentationskrav. Frikommuneforsøget giver med andre ord kommunerne mulighed for at tænke kreativt og fornyende med hensyn til varetagelsen af deres kerneopgaver. Det kan i øvrigt nævnes, at Odense Kommune blev udvalgt som én af bare ni frikommuner<sup>2</sup> og har i alt fremsat 89 forslag i forbindelse med ansøgningsrunderne.<sup>3</sup>

Efter godkendelsen af oplægget i byrådet i juni 2011 fortsatte arbejdet med den endelige formulering af oplægget frem til juli 2011, hvor den endelige innovations- og velfærdsdagsorden var på plads.

---

<sup>1</sup> Ved både Økonomiudvalgsrådet d. 15. juni og Byrådsmødet d. 22. juni behandlede NY-NY på dagsordenspunktet "*Ny virkelighed – Ny velfærd – Odense som frikommune*".

<sup>2</sup> Udover Odense Kommune deltager henholdsvis Fredensborg, Fredericia, Gentofte, Gladsaxe, Odsherred, Vejle, Vesthimmerland og Viborg i frikommuneforsøget.

<sup>3</sup> Byrådet i Odense Kommune vedtog 42 forslag til første runde d. 22. juni 2011, 26 forslag til anden runde d. 25. april 2012 og 11 forslag i tredje runde d. 31. oktober 2012.

### **3. Rapportens fokuspunkter**

I de efterfølgende afsnit i denne rapport er der udvalgt fire fokuspunkter til at illustrere den betydning 'Ny virkelighed – Ny velfærd' har haft i Odense Kommune frem til efteråret 2013. I de indledende afsnit har der været fokuseret meget overordnede på processen frem til den endelige formulering af 'NY-NY'-oplægget i juli 2011. I de efterfølgende afsnit vil de konkrete forandringer som følge af den nye velfærdsdagsorden blive uddybet. Dette sker som sagt med udgangspunkt i fire konkrete fokuspunkter, der samlet set skal illustrere forandringerne i Odense Kommune.

Man kunne have valgt at fokusere på mange forskellige elementer, idet kommunens velfærdsdagsorden har haft stor betydning for såvel struktur- og styringstænkningen, som for serviceproduktionen og -leveringen i kommunen. Når netop disse fire er valgt, skyldes det, at de kan illustrere både den bredde og dybde, der har været i de gennemførte forandringer i kommunen.

De fire fokuspunkter er henholdsvis:

1. De kommunale budgetter
2. Ledelse og kompetencer
3. Det politiske niveau i kommunen
4. Forandringer i kommunens fem forvaltninger

## **4. Første fokuspunkt: De kommunale budgetter**

Det første af de fire fokuspunkter i denne rapport knytter sig til Odense Kommunes budgetter. Dette er valgt som et særskilt fokusområde, idet budgetterne i høj grad benyttes som et styringsredskab, og at budgetprocessen derfor kan afspejle centrale forhold i kommunens nye velfærdsdagsorden.

Som nævnt anvendes kommunens budgetter i høj grad som et styringsredskab for at sikre, at kommunen udvikler sig i den ønskede retning. På den baggrund er det samtidig rimeligt at forvente, at budgetterne i Odense Kommune vil afspejle, hvordan man ønsker at kommunen skal udvikle sig i lyset af 'NY-NY'. De kommunale budgetter er med andre ord et godt udgangspunkt for at studere transformation i relation til 'NY-NY'.

Foruden at være titlen på Odense Kommunes samlede velfærdsdagsorden er 'Ny virkelighed – Ny velfærd' samtidig titlen på kommunens budget 2012, og budgetterne er dermed en vigtig del i forståelsen af velfærdsdagsordenens udvikling. Selve tankerne om den nye velfærdsdagsorden kan imidlertid spores helt tilbage til dokumentationsstrategien fra 2009.

### **4.1. Budget 2010: Effektiviseringsprogram – omprioritering inden for egen ramme**

I begyndelsen af 2009 blev Odense Kommunes Dokumentationsstrategi vedtaget af direktørgruppen. Dokumentationsstrategien omhandlede overordnet set, hvordan man ønskede at arbejde med dokumentation, resultater og effekter i kommunen.

Efter vedtagelsen i direktørgruppen i 2009 blev strategien implementeret i forbindelse med budget 2010, og den fik dermed status af at være en politisk vedtaget strategi. I forhold til diskussionen af Odense Kommunes senere innovations- og velfærdsdagsorden er dokumentationsstrategien interessant, idet man kan argumentere for, at denne strategi banede vejen for, at man fik et langt større fokus på effekter i kommunen. Dette kan ses som et udtryk for nogle af de elementer, som den senere dagsorden indeholder.

### **4.2. Budget 2011: Odense – en ny virkelighed**

I forbindelse med arbejdet til budget 2011 stod det klart, at Odense Kommune stod overfor at skulle spare 720 mio. kr. på de kommunale budgetter over en 4-årig periode. Denne besparelse gav anledning til at tale om en ny virkelighed: "*Budgetforliget 2011 afspejler forligspar-*

tiernes<sup>4</sup> anerkendelse af, at Odense står i en situation, hvor byen skal igennem en række besparelser i en årrække fremover. Det er det, forligspartierne er blevet enige om at kalde Odense – en ny virkelighed” (Budgetforlig 2011).

I byrådet var der på dette tidspunkt en klar erkendelse af, at besparelserne ikke kunne undgå at ramme de store serviceområder og reelt ville medføre serviceforringelser. Byrådet lagde sig dog i selen for, at andre løsninger også skulle bidrage til besparelserne. *”Den økonomiske situation gør det umuligt, at undgå besparelser, der resulterer i serviceforringelser for borgerne. Men forligspartierne er enige om, at der med ”Odense – en ny virkelighed” sættes alle sejl ind på, at innovative og kreative løsninger bidrager til de økonomiske krav, således at besparelser ikke udelukkende findes via grønthøstermetoden”* (Budgetforlig 2011).

Budgettet for 2011 blev dermed en naturlig anledning til at diskutere den fremtidige situation for kommunen og var én af de første gange, hvor man i forbindelse med budgetterne satte ord på den diagnose, der senere ville blive stillet i den endelige udgave af velfærdsdagsordenen.

#### **4.3. Budget 2012: Ny virkelighed – Ny velfærd**

Fra budget 2011 vidste man, at der var tale om en ny (økonomisk) virkelighed. Med budget 2012 begyndte man i forlængelse heraf at tage fat på de velfærds-mæssige konsekvenser og pege på mulige løsninger med udgangspunkt i velfærdsdagsordenen ’Ny virkelighed – Ny velfærd’. Dette indebar blandt andet også, at budgettet for 2012 fik det samme navn som velfærdsdagsordenen tidligere på året havde fået.

Af budgetforliget fremgår det blandt andet, at *”Budgetforliget skal ses i lyset af Odense Kommunes nye dagsorden Ny Virkelighed – Ny Velfærd. Kort sagt handler det om, at vi skal se velfærdsydelseerne i et nyt lys – nemlig den barske økonomiske virkelighed, der vil præge os mange år fremover. Den virkelighed betyder, at vi som kommune i højere grad skal skabe velfærdsydelseerne i samarbejde med borgeren”* (Budgetforlig 2012). Den nye velfærdsdagsorden var dermed blevet en central og integreret del af kommunens budgetter.

#### **4.4. Rammeudmelding til budget 2013**

I efteråret 2011 besluttede økonomikredsen – dvs. økonomicheferne fra alle forvaltningerne samt økonomidirektøren – i dialog med direktørgruppen, at der skulle arbejdes med budgetprocessen og fokuseres på, hvordan denne kunne ændres for at sikre et mere lang-

---

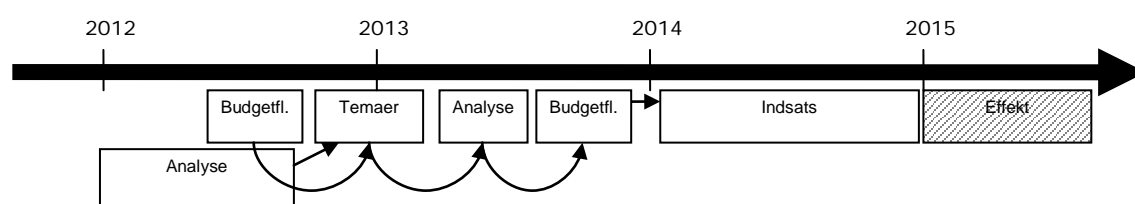
<sup>4</sup> Socialdemokraterne, Konservative Folkeparti, Socialistisk Folkeparti, Venstre og Dansk Folkeparti.

sigtet perspektiv. I forlængelse heraf fulgte det af rammeudmeldingen til budget 2013, at det langsigtede arbejde med at udvikle løsninger på de problemer, som kommunen står overfor, forudsætter en ny budgetproces og en ny type budgetbidrag.

I forhold til budgetprocessen vurderede man, at der var behov for at starte arbejdet med budgetterne langt tidligere. Det førte til, at man allerede i starten af 2012 valgte at fokusere på budget 2014, mens budget 2013 skulle behandles mere administrativt.

Nedenstående figur viser, hvordan man forestillede sig den nye budgetproces skulle tage sig ud.

**Figur 4.1. Langsigtet budgetproceduren til budget 2014**



Kilde: Odense Kommune

Med hensyn til de nye budgetbidrag indledtes der i første kvartal af 2012 en række innovationsforløb med afsæt i følgende seks temaer:

- Selvforsørgelse – frihed til at kunne
- Sammenhængende velfærdsressourcer
- Sundhed og forebyggelse
- Forebyggende investeringer i den kommunale bygningsmasse
- Vækst og udvikling
- Den ukendte strategi

Disse temaer skulle levere økonomiske gevinster til budget 2014 og udgjorde samtidig satsningen i forhold til at levere ny velfærd.

Økonomiudvalgets rammeudmelding fra den 8. februar 2012 er interessant at diskutere, fordi det er første gang innovationssporene optræder, og den tydeliggør, hvilke områder man forventede ville bidrage til de økonomiske udfordringer. Man kan diskutere, hvorfor det netop er de seks ovenstående temaer, som har fundet vej til rammeudmeldingen. Her er det dog vigtigt at understrege, at de seks temaer ifølge kommunen bør opfattes som overskrifter, da de dækker over forskellige projekter. Dertil kommer, at man i enkelte til-



fælde har valgt at lade allerede eksisterende projekter fortsætte under en af de seks overskrifter. Konsekvensen er, at man bør være varsom med at tillægge temaerne alt for stor værdi i relation til den nye velfærdsdagsorden. Endelig er det også vigtigt at gøre sig klart, at de ovennævnte, samt senere vedtagne innovationsspor/temaer, ikke udgør hele indsatsen i forhold til 'NY-NY'. Innovationssporene er én måde, at de politiske udvalg og dermed også forvaltningerne kan bidrage til det pågældende budget, men der foregår ligeledes en lang række andre tiltag i den kommunale organisation, som ligeledes kan tilskrives 'NY-NY'.

I forhold til budget 2013 måtte man i løbet af foråret 2012 sande, at udfordringen var større end forventet. En ændring i udligningsordningen betød eksempelvis, at kommunen mistede 80 mio. kr. Derfor igangsatte man i sommeren 2012, frem mod vedtagelsen af budget 2013, to ekstra innovationsspor. På det tidspunkt rammeudmeldingssagen bliver til, kender man ikke de endelige udfordringer for det kommende budget, og derfor kan der være behov for at fortage sådanne justeringer. Konsekvensen af denne justering blev, som allerede nævnt, at der blev iværksat otte frem for seks innovationstemaer i budget 2013. De otte innovationstemaer gennemgås kort nedenfor.

#### **4.5. Budget 2013: Odense, sammen i arbejde**

Budget 2013 er kendetegnet ved et stærkt fokus på innovation og vækst. Det samlede arbejde med innovation forventedes på dette tidspunkt at bidrage med 125,8 mio. kr. i 2013, stigende til 264,4 mio. kr. i 2016. *"Budget 2013 tager afsat i innovation og vækst. Der sigtes mod at skabe nye løsninger, hvor samarbejde, forebyggelse og fællesskaber er de drivende elementer. Samtidig er der med Odense – sammen i arbejde igangsat en vækstdagsorden, som skal være med til at skabe arbejdspladser i Odense og dermed genskabe optimismen"* (Budgetforlig 2013).

Nedenfor følger en kort beskrivelse af de otte innovationsspor som fremgår i budgetforliget.

#### **Selvforsørgelse - frihed til at kunne**

Dette innovationstema er primært forankret i Social- og Arbejdsmarkedsforvaltningen og handler om, at selvforsørgelse fremover skal være et mål i sig selv, fordi det skaber glæde, livskvalitet og økonomisk uafhængighed for den enkelte. Mere konkret handler dette tema om, at tilgangen til overførselsindkomster skal mindskes. Det skal bl.a. ske ved, i langt højere grad end tidligere, at involvere de ledige i beskæftigelsesindsatsen. På den måde bliver den enkeltes indflydelse og selvværd styrket, og det bliver muligt at udnytte de ressourcer,

netværk og evner, som de ledige besidder i bestræbelserne på at komme i beskæftigelse. Det var forventningen, at dette spor ville bidrage med 26 mio. kr. til budget 2013.

### **Sammenhængende velfærdsressourcer**

Nærværende innovationsspor er et tværgående tema mellem Ældre- og Handicapforvaltningen, Social- og Arbejdsmarkedsforvaltningen samt Børn- og Ungeforvaltningen. Innovationssporet omhandler tre fokusområder: psykologi, myndighed og unge.

På psykiatriområdet er der fokus på at skabe mere målrettede og virksomme indsatser, så børn, unge og voksne med psykiatriske lidelser kan tilbydes en tidlige, mindre indgribende og korterevarende indsats. På myndighedsområdet er fokus på at øge borgerens selvværd ved at give dem øget ansvar for eget liv og styrke effekten af de indsatser, der tilbydes. Endelig er man på ungeområdet optagede af at sikre, at færre unge får en "Særligt Tilrettelagt Uddannelse" (STU), og at de unge, der er på STU, fremover vil få andre mere differentierede tilbud, der bedre matcher deres potentiale og dermed styrker deres fremtidsperspektiv i henhold til arbejdsmarkedet. Det forventes på dette tidspunkt, at innovationsforløbet samlet set ville bidrage med 26 mio. kr. i budget 2013 og frem.

### **Sundhed og forebyggelse**

Dette innovationstema er tilknyttet Ældre- og Handicapforvaltningen. Temaet ser på, hvordan sammenhængende indsatser mellem sundhedsvæsnets parter og udvikling af nye tværgående løsninger kan bidrage til øget effektivitet og kvalitet i indsatserne og dermed øge borgernes sundhed. I dette innovationsspor argumenteres for vigtigheden af at vende udviklingen med stigende forsørgelsesudgifter og få sikret, at der også i fremtiden er en arbejdsstyrke, der kan bevare sin tilknytning til arbejdsmarkedet. Innovationsspor er iværksat i kraft af Odense Kommunes status som frikommune og forventes at bidrage fra 2014 og frem.

### **Vores bygninger**

'Vores bygninger' er et innovationstema, der hører til i By- og Kulturforvaltningen. Det handler om at anskue den kommunale bygningsmasse ud fra nye og utraditionelle perspektiver – både hvad angår rammer og indhold – for derigennem at sikre besparelser. Mere konkret er man eksempelvis optaget af at undersøge nye anvendelser af kommunens bygninger og sikre, at bygningerne er energi- og miljøvenlige. Innovationsspor forventes at bidrage fra 2014 og frem.

## **Vækst og udvikling**

Borgmesterforvaltningen har ansvaret for dette tema, der fokuserer på, hvordan der kan skabes vækst og udvikling i Odense Kommune. Ved at skabe vækst er ambitionen, at det økonomiske pres kan mindskes, og at man dermed opnår bedre vilkår for velfærden i kommunen. I denne sammenhæng anses turismeindsatsen som et særligt vigtigt område.

## **Den ukendte strategi**

'Den ukendte strategi' er ligeledes organisatorisk placeret i Borgmesterforvaltningen. Dette spor handler om, at kommunen hele tiden er opmærksom på nye trends og perspektiver i relation til offentlig velfærd og forstår at realisere gode ideer i vellykkede innovationsprocesser.

Som noget nyt har dette betydet, at man i forlængelse af innovationsdagsordenen har etableret to såkaldte velfærdseksperimentarier. I praksis har man omdannet to bydele – Bolbro og Dalum – til eksperimentarier, hvor det bliver muligt at eksperimentere med og afprøve nye former for velfærdsydelser. Formålet med de to eksperimenter er at skabe nye muligheder for arbejdet med mobilisering af civilsamfundets ressourcer for at styrke brugerinvolveringen på de kommunale institutioner, og endelig er velfærdseksperimentarierne et laboratorium, hvor ideer og nye løsninger testes.

## **Livskvalitet på egne vilkår**

Dette innovationsspor, der er forankret i Ældre- og Handicapforvaltningen, tager udgangspunkt i den rehabiliterende tankegang. "Træning som hjælp" blev politisk vedtaget som metode i hele hjemmeplejen i december 2010 og beskriver en fremgangsmåde, hvor der med afsæt i rehabilitering lægges større vægt på træning og afdækning af borgerens potentialer for selv at klare en række dagligdagsting, som før blev varetaget af personalet. Formålet er at understøtte borgeren i, så vidt som muligt, at leve et selvstændigt liv. En videreudvikling af "træning som hjælp" kan reducere ressourceforbruget på ældreområdet yderligere, samtidig med at borgerne vil opleve øget livskvalitet og større sammenhæng i mødet med forvaltningen. I forbindelse med dette tema er forvaltningen også meget optaget af den velfærdsteknologiske udvikling samt mulighederne for at anvende digitale selvhjælpsløsninger. Innovationssporet forventes at bidrage med 45 mio. kr. i budget 2013 og frem.

## Velfærd i fællesskab

Det sidste innovationstema er placeret i Borgmesterforvaltningen og handler om, at kommunen skal turde aktivere frivillige netværk og organisationer på en måde, så man dels styrker civilsamfundet og dels minimerer de kommunale udgifter. En af indsatserne under dette spor er eksempelvis at arbejde med at sætte opgaveløsningen i spil på nye måder i udvalgte lokalområder. Arbejdet med dette innovationstema forventes at bidrage med 5 mio. kr. i budget 2013 og frem.

### 4.6. Rammeudmelding til budget 2014

Rammeudmeldingssagen til budget 2014 er bl.a. interessant, fordi Økonomiudvalget her besluttede, at innovationspuljen, dvs. det samlede beløb som kommunen forventede at ”sparre”, nu skulle fordeles ud på de enkelte innovationstemaer. Tidligere var det op til de enkelte forvaltninger at byde ind med, hvor stor en del af den samlede innovationspulje de forventede at kunne realisere. Nedenstående tabel fra rammeudmeldingssagen viser, hvordan innovationspuljen er udmøntet på udvalgte innovationsspor.

**Tabel 4.1. Innovationspulje under Økonomiudvalget fordelt på innovationsspor og udvalg, 2014-2017**

<i>1.000 kr. – 2014 pris</i>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>
Sammenhængende velfærdsressourcer	27.845	41.535	48.535	48.535
- heraf ÆHU	6.464	11.250	15.023	15.023
- heraf SAU	3.232	4.821	5.634	5.634
- heraf BUU	18.149	25.464	27.878	27.878
Sammenhængende børneliv – BUU	50.000	68.000	75.000	75.000
Vores bygninger – BKU	5.000	13.000	15.000	15.000
Sundhed og Forebyggelse – ÆHU	20.000	41.000	50.000	50.000
I alt	102.845	163.535	188.535	188.535

Note: Forkortelserne i tabellen er forkortelser for udvalgene i Odense Kommune, hhv. By- og Kulturudvalget (BKU), Børn- og Ungeudvalget (BUU), Social- og Arbejdsmarkedsudvalget (SAU) og Ældre- og Handicapudvalget (ÆHU)

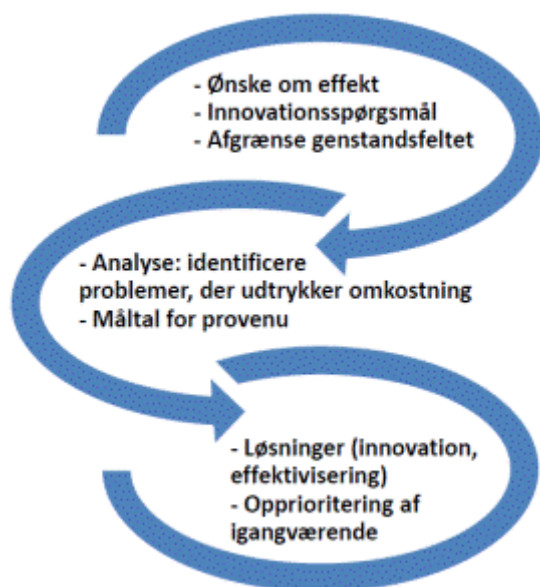
Ikke alle temaerne vil leve fuldt op til de forventede besparelser, men forhåbentlig vil andre temaer vise sig at rumme et større besparelspotentiale end først antaget. Dertil kommer, at nogle af sporene er afhængig af at få godkendt ansøgninger under frikommuneordningen. Der vil med andre ord altid være en vis usikkerhed forbundet med, om innovationsindsatserne kan indhente de forventede besparelser, men det er politikerne indstillede på.

I forbindelse med udformningen af rammeudmeldingen til budget 2014 vurderede man desuden, at den hidtidige proces med at identificere, hvilke områder der skulle udsættes for innovation, tog for lang tid. Derfor kom det til at fremgå af rammeudmeldingen, at

der skulle lægges vægt på hurtigt at få afklaret, hvilke områder man vil beskæftige sig med. Nedenstående figur illustrerer denne nye tilgang til budgetprocessen.

Figur 4.2. Tilgangen i budgetprocessen for budget 2014 og fremtidige år

---

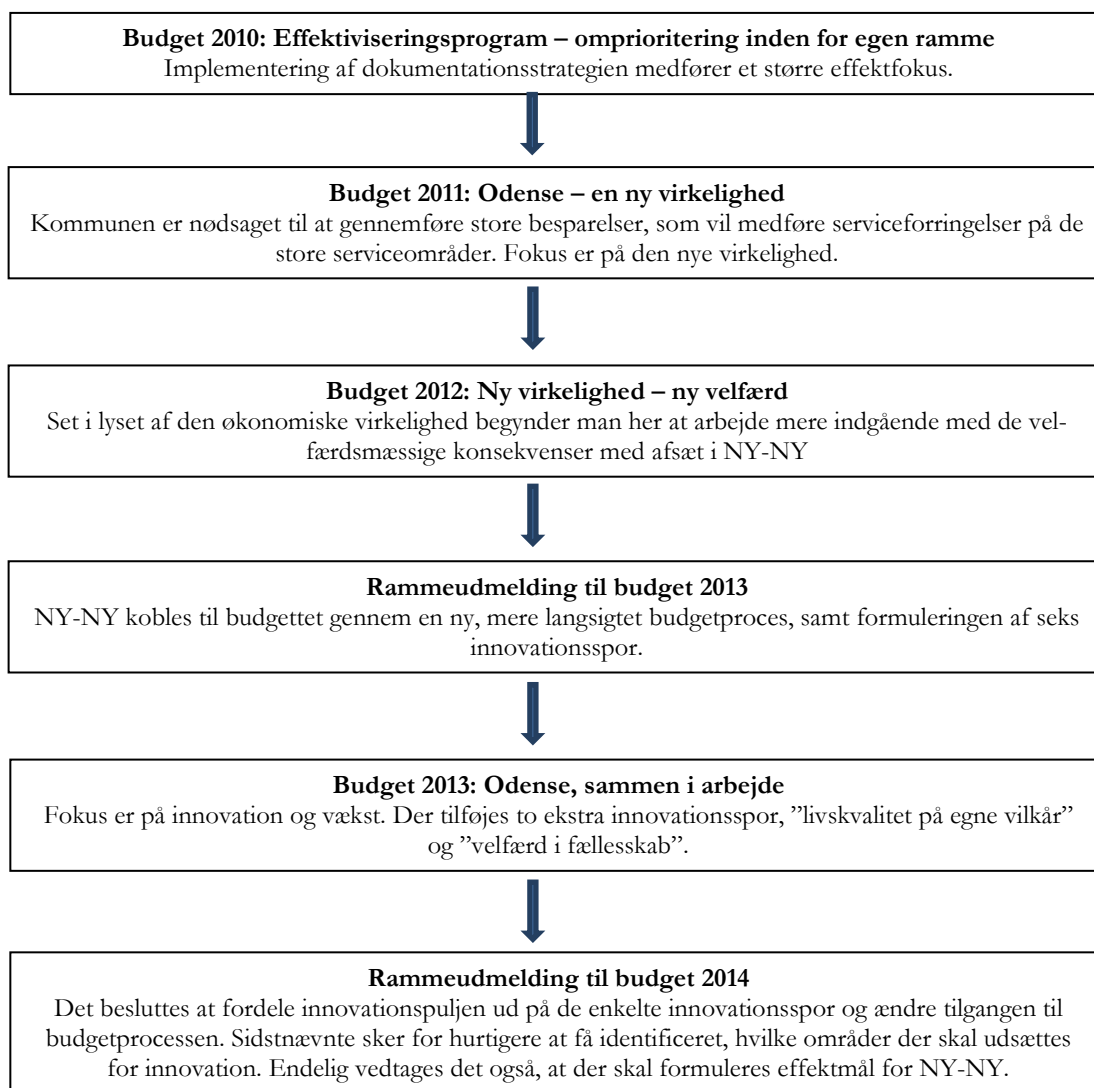


#### 4.7. Opsummering

I den nedenstående figur er de ovenstående processer i forbindelse med Odense Kommunes budgetprocesser opsummeret. Gennemgangen af budgetprocesserne viser, at tilblivelsen af innovations- og velfærdsdagsordenen i høj grad spiller sammen med udviklingen i kommunens budgetter. Herudover har flere konkrete initiativer i dagsordenen præget budgetterne i kommunen i disse år.

Figur 4.3. Opsummering af budgetprocesserne i Odense Kommune

---



## **5. Andet fokuspunkt: Ledelse og kompetencer**

Det andet fokuspunkt, der behandles i denne rapport, knytter sig til ledelse og kompetence i Odense Kommune. Som tidligere nævnt har kommunen på et tidligt tidspunkt identificeret ledelses- og kompetenceudvikling som et centralt område i forbindelse med udviklingen af velfærds- og innovationsdagsordenen 'Ny virkelighed – Ny velfærd'.

Det fremgår således direkte af 'NY-NY'-oplægget, at en af måderne, hvorpå strategien søges realiseret, er ved at sætte nye standarder for ledelse, som i højere grad fokuserer på kompetencer som *"fornyelse, helbeds-syn, innovation, eksekvering og evnen til at spille sammen"*. Denne erkendelse førte til formuleringen af et nyt, supplerende ledelsesgrundlag for Odense Kommune, "Ledelse i udvikling", som blev lanceret i slutningen af 2011. I dette dokument beskrives de kompetencer og værdier, der skal til for at realisere 'NY-NY'-dagsordenen. Det nye ledelsesgrundlag skal ifølge kommunen ikke erstatter det oprindelige ledelsesgrundlag fra 2005, men skal ifølge kommunen derimod ses som et supplement til dette. Dokumentet er således heller ikke en opskrift på, hvad der udgør god ledelse, men derimod et forsøg på at fremme nogle væsentlige fokuspunkter som defineret i og af den samlede velfærdsdagsorden.

### **5.1. Ledelsesgrundlaget – Ledelse i udvikling**

Med 'NY-NY'-oplægget er de overordnede linjer for, hvordan man ønsker Odense Kommune skal udvikle sig, tegnet op. For kommunen har næste skridt været at omsætte dagsordenen til praksis. I denne sammenhæng har man vurderet, at kommunens ledere spiller en stor rolle. Derfor var det afgørende for kommunen, at lederne i kommunen forstod, at man som kommune stod i en ny situation, som stiller nye krav til ledelse og den måde håndværket bedrives på. Foruden fagligheden og de basale ledelsesmæssige værktøjer skal lederne nu også mestre det nye ledelsesgrundlag, som består af fem fokuspunkter, også kaldet ledestjerner (se nedenstående skema).

**Tabel 5.1. Indhold i ledelsesgrundlaget ”Ledelse i udvikling”**

<b>Ledestjerne</b>	<b>Beskrivelse<sup>1)</sup></b>
Lede(r) i helhed	Du sikrer sammenhæng ved at tænke og arbejde på tværs af fagområder, afdelinger og forvaltninger. Du indgår i og er med til at skabe såvel formelle som uformelle netværk i og uden for kommunen. Du søger og fremmer de fælles løsninger på tværs af organisatoriske skel og har øje for de fælles mål.
Lede(r) i relationer	Du skaber værdifulde relationer omkring dig og klæder dine medarbejdere på til at indgå i professionelle relationer, der kan højne kvaliteten i opgaveløsningen. Du prioriterer netværk med borgere, samarbejdspartnere, kolleger og medarbejdere og opsøger ad denne vej helhedsorienterede løsninger. Du har en lyttende og fordomsfri dialog med målgrupper og samarbejdspartnere, og med integritet og professionalisme indgår du i samspil med andre. Med samme tilgang afslutter du relationer, når de ikke længere er værdiskabende.
Lede(r) i proces	Du har blik for at sætte andres faglighed i spil i de rette relationer og formår at skabe balance mellem deres forskellige behov og præferencer. På den måde understøtter du de nødvendige tværgående processer, der kan skabe større effekt i velfærdsydelse. Du motiverer medarbejderne til at arbejde hen imod en måske ukendt løsning, fordi I leder efter løsningen, der matcher brugerens behov. Du sætter de nødvendige aktiviteter i gang, og du lukker de aktiviteter ned, der ikke giver de ønskede effekter.
Lede(r) i kultur	Du skaber forandringer gennem dialog med både ansatte, brugere og borgere. En dialog, der kun lykkes, hvis dialogpartnerne oplever, at du siger tingene, som de er og handler derefter. Du understøtter en kultur, hvor du skaber plads til kreativitet og nye løsninger – og er redningsplanken, når vandet bliver for dybt og fejl opstår.
Lede(r) i innovation	Du er ansvarlig for at gribe nye idéer og bringe dem i spil, hvor de giver værdi. Du har frihed til at løbe en risiko og skal fremme en kultur, hvor I frisætter og ser fejl som en naturlig del af en udviklingsproces. Du skal på systematisk vis kunne bringe innovation og nyskabelse på vej. Du har et konstant blik for udfordringer, og du bruger gode idéer og fejl som et afsæt og en anledning til at undersøge bedre muligheder.

<sup>1)</sup> Beskrivelserne er hentet fra Odense Kommunes ledelsesgrundlag ”Ledelse i udvikling”

Erkendelsen af behovet for nye ledelseskompetencer opstod under arbejdet med at formulere ’NY-NY’-oplægget, men selve ledelsesgrundlaget kom først til verden efterfølgende. Mere konkret blev der nedsat en arbejdsgruppe med en repræsentant fra hver forvaltning, som mødtes flere gange og diskuterede, hvad det nye ledelsesgrundlag skulle indeholde for at indfri ambitionerne i ’NY-NY’-dagsordenen. Der blev også afholdt flere workshops, hvor interesserede medarbejdere kunne komme og give deres input til processen. Resultatet blev det nye ledelsesgrundlag, ”Ledelse i udvikling”. Efterfølgende er processen omkring formuleringen af ledelsesgrundlaget blevet kritiseret internt i kommunen for, at involveringen ikke var bred nok. Man kan diskutere, om en bredere involvering havde været muligt, på grund af den snævre tidsramme i formuleringen af ledelsesgrundlaget.

Det nye ledelsesgrundlag blev lanceret d. 28. november 2011 i forbindelse med Odense Kommunes ”Store Lederdag”.



## 5.2 Ledelsesstafetten

Med afsæt i ledelsesgrundlaget fortsatte arbejdsgruppen også med at beskrive, hvad det nye ledelsesgrundlag ville betyde for lederne. Det skete med afsæt i leadership-pipeline.<sup>5</sup> Undervejs i processen besluttede man imidlertid, at det var bedre at lade det være op til ledelseslagene selv at definere, hvad det nye ledelsesgrundlag betød for dem. På den baggrund blev der sat gang i en ledelsesstafet, hvor hensigten var at gennemføre samtaler på alle niveauer i ledelsesstrengen, startende med de øverste ledere og deres medarbejdere. Med ledelsesstafetten var der altså lagt op til, at lederne skulle spille en afgørende rolle i operationaliseringen og spredningen af ledelsesgrundlaget. Dialogen mellem lederne og deres medarbejdere udmundede i beskrivelser, som efterfølgende blev lagt på medarbejderportalen. Formålet med dette initiativ var, at både medarbejdere og ledere kunne holde hinanden op på de ting, man havde forpligtet sig på, samtidig med at det skabte en større åbenhed, fordi det også var muligt at se, hvad andre ledere og medarbejdere havde forpligtet sig på.

Stafetten blev skudt i gang på ”Store Lederdag” i Odense Congress Center, hvor det nye ledelsesgrundlag blev præsenteret for de fremmødte ledere. Arbejdet er foregået i forskellige tempi, og vurderingen internt i kommunen er, at arbejdet har haft forskellige grader af succes i de enkelte forvaltninger. Dette skyldes blandt andet, at der ikke har været en stærk nok forankring i kommunen, og årsagen hertil skal findes i, at der ikke har kunnet afsættes tid til arbejdet med ledelsesgrundlaget.

## 5.3 Kompetenceudvikling

For at sikre at lederne har de kompetencer, det kræver at gennemføre den nye velfærdsdagsorden, prioriterede kommunen kompetenceudvikling højt. Dette har eksempelvis været gennem en dialog med Center for Offentlig Kompetenceudvikling, COK, om indholdet i diplomuddannelsen, så denne i højere grad matcher de nye forventninger, kommunen stiller til sine ledere. Herudover har kommunen arrangeret såkaldte stjerneoplæg, som er åbne inspirationsmøder for alle ledere i kommunen. Konceptet består i, at kommunen inviterer forskellige fremtrædende personer til at holde oplæg om emner som innovation og ledelse.

---

<sup>5</sup> Se Kristian Dahl og Thorkil Molly-Søholm (2012). *Leadership pipeline i den offentlige sektor*. Dansk Psykologisk Forlag.

## 6. Tredje fokuspunkt: Det politiske niveau i kommunen

Det tredje fokuspunkt for den historiske rekonstruktion i denne rapport omhandler det politiske niveau i Odense Kommune. Til trods for at innovationsdagsordenen 'Ny virkelighed – Ny velfærd' oprindeligt tog sin begyndelse i kommunens administrative topledelse, har kommunens politikere i høj grad været involveret i processen og besluttede, som tidligere nævnt, at godkende den samlede velfærdsdagsorden i sommeren 2011.

Betydningen af arbejdet med velfærdsinnovation og den samlede velfærdsdagsorden kan eksempelvis ses i den betydning, som de politiske kvartalsmøder fik i den efterfølgende periode.

### 6.1 Kvartalsmøderne

Beslutningen om at introducere kvartalsmøder blev truffet i Odense Kommune efter længere tids dialog mellem direktørerne på den ene side og rådmændene samt borgmesteren på den anden side. Baggrunden herfor var et ønske fra begge parter om at skabe et forum, hvor byrådet havde mulighed for at arbejde mere strategisk og langsigtet frem for de meget kortvarige og typisk mere sagsfokuserede byrådsorienteringer.

Det første kvartalsmøde blev afholdt den 22. december 2011. Det er vurderingen i kommunen, at det som udgangspunkt virker konstruktivt at samle byrådet på denne måde. Kommunens politikere udtrykker ligeledes begejstring over møderne: *"Vi er samlet i nogle andre omgivelser, og opgaven er at lave politiske løsninger i stedet for politiske markeringer. I politik handler det ofte om at tale sig væk fra hinanden og markere uenigheder. Men vi prøver at tale os ind på hinanden og blive klogere på hinandens synspunkter".*<sup>6</sup>

Informationsværdien og kontakten til embedsmændene fremhæves desuden som et andet positivt element ved kvartalsmøderne set fra politikernes synspunkt. Endelig opfatter embedsmændene i forvaltningerne også kvartalsmøderne som et kærkomment tiltag, idet politikkerne på disse møder sender klare signaler om, hvilken vej de ønsker at gå, samt hvor langt de er villige til at gå. Det er to væsentlige informationer for forvaltningerne, der udarbejder nye politiske forslag.

Som figuren herunder viser, er kvartalsmødernes struktur i høj grad bygget op omkring budgetprocessen, jf. de tidligere afsnit, og i den forbindelse spiller innovationssporerne også en helt central rolle.

---

<sup>6</sup> Tim Vermund, byrådspolitiker i Odense Kommune (S) om kvartalsmøderne, Nyhedsmagasinet Danske Kommuner d. 14.03. 2013, "Væk med politisk fnidder i krisetider".

Figur 6.1. Kvartalsmøder i Odense Kommune

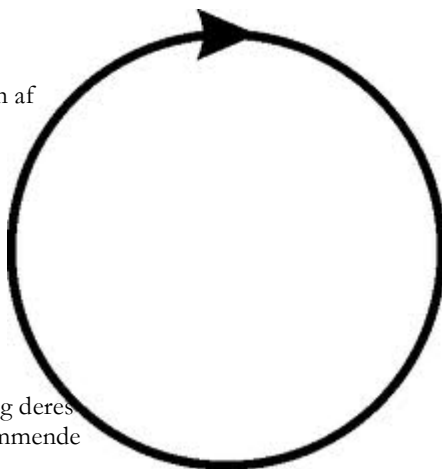
---

**November/december**

- Centrale nedslagspunkter i forhold til implementeringen af det forestående budget
- Opstart på kommende års budgetproces

**August/september**

- Fokus på innovationsspor og deres bidrag som optakt til de kommende budgetforhandlinger
- På kvartalsmødet gennemgås innovation/budgetbidrag
- Økonomi: budget i balance, økonomisk redegørelse og budgetbidragene



**Februar/Marts**

- Innovationsspor og forventet provenu
- Rammeudmelding

**April/maj**

- Præsentation af evt. nye innovationsmuligheder inkl. provenuberegning
  - Første bud på økonomien for det kommende budgetår på baggrund af foreløbige skøn fra KL
-

## **7. Fjerde fokuspunkt: Forandringer i kommunens forvaltninger**

Det fjerde fokuspunkt for denne rapport knytter sig til de forandringer, der er sket i Odense Kommunes fem forvaltninger som følge af velfærdsdagsordenen. Et af de væsentlige karakteristika ved 'NY-NY' er, at der på én gang er tale om en retningsgivende strategi for den samlede udvikling for kommunen, samtidig med at der også er tale om en meget løst formuleret dagsorden. Dette betyder, at forvaltningerne potentielt set har store muligheder for selv at definere, hvad der udgør 'NY-NY' inden for deres pågældende område, så længe de overholder den overordnede ramme.

Odense Kommune består som tidligere nævnt af fem forvaltninger. I de efterfølgende afsnit benyttes kommunens egne forkortelser for de fem forvaltninger. De fem er henholdsvis Borgmesterforvaltningen (BMF), By- og Kulturforvaltningen (BKF), Ældre- og Handicapforvaltningen (ÆHF), Social- og Arbejdsmarkedsforvaltningen (SAF) og Børn- og Ungeforvaltningen (BUF).

Indenfor hver af kommunens fem forvaltninger er der igangsat en række initiativer, som alle er afledt af 'NY-NY'. Formålet med dette afsnit er at give et overblik over nogle af disse tiltag, hvad enten der er tale om reorganiseringer, nye sektorpolitikker eller innovationsspor.

Afsnittet er udarbejdet på baggrund af dybdegående interview med centralt placerede embedsmænd, samt oplysninger præsenteret på medarbejderportalen i kommunen.

### **7.1. Borgmesterforvaltningen, BMF**

I Borgmesterforvaltningen har arbejdet med velfærdsdagsordenen 'Ny virkelighed – Ny velfærd' blandt andet resulteret i en reorganisering af de administrative strukturer. Den mest markante ændring blev gennemført 1. april 2013. Den 5. december 2012 indstillede BMF til Økonomiudvalget, at man godkendte en reorganisering i forvaltningen, som, ifølge indstillingen, ville understøtte realiseringen af 'NY-NY', herunder skabe en mere sammenhængende opgaveløsning med øget værdi for borgere og virksomheder (jf. forvaltningens Indstilling og sagsfremstillingen). Reorganiseringen blev endelig godkendt af byrådet den 12. december 2012.

Baggrunden for reorganiseringen var først og fremmest 'NY-NY', men resultaterne af en såkaldt netværksanalyse spillede også ind.<sup>7</sup> I forhold til 'NY-NY' var det i høj grad det tværgående perspektiv, fokus på borgeren/samarbejdspartneren og inddragelse af de frivillige ressourcer, som var i centrum i forbindelse med forandringen. Der blev i samme forbindelse afholdt et seminar for både Økonomiudvalget og direktørgruppen, samt en workshop i BMF, som, foruden 'NY-NY' og netværksanalysen, også leverede input til den nye organisering af forvaltningen.

I indstillingen til Økonomiudvalget hedder det, at man vil opbygge BMF ud fra tre principper:

- Enkelhed og agilitet
- Værdi
- Samskabelse og forretningsdrevne partnerskaber.

Organiseringen af BMF er blevet justeret flere gange efterfølgende, men den primære forandring blev altså gennemført i april 2013. Den konkrete organisering vil derfor heller ikke blive diskuteret yderligere. Der skal dog nævnes et eksempel på den betydning reorganiseringen har haft i forhold til realiseringen af velfærdsdagsordenen. Ét af de meget synlige eksempler på den betydning, 'NY-NY' har haft for organiseringen, kan ses ved kommunens oprettelse af en afdeling for velfærdsudvikling.

For at understøtte arbejdet med innovation i lyset af 'NY-NY' besluttede direktørgruppen at etablere en enhed, Velfærdsudvikling, under BMF. Velfærdsudvikling er en udførende innovationsenhed – en ”håndværkerenhed” bestående af konsulenter – som tilbyder hjælp til at gennemføre innovationsprocesser på arbejdspladser i Odense. Velfærdsudvikling understøtter ikke arbejdet med innovation (strategisk), men derimod det at bedrive innovation (praktisk), ved at levere bistand til processer, som andre har sat i gang, og andre har ejerskabet på. Enheden blev oprettet, fordi man oplevede, at mange driftsområder enten selv startede processer eller blev pålagt processer, som de hverken havde kompetencerne eller ressourcerne til at gennemføre på en måde, så der var tale om innovation. Desuden håber man, at konsulenterne fra Velfærdsudvikling, gennem deres arbejde med at assistere forskellige innovationsprocesser, kan være med til at sikre en langt større vidensdeling end

---

<sup>7</sup> Netværksanalysen blev gennemført i Odense Kommune i september og oktober 2012 og indeholder blandt andet svar fra en stor del af kommunens medarbejdere og ledere om forhold vedrørende kommunens forhold, herunder også spørgsmålet om innovationsdagsordenen. Svarene på disse spørgsmål omtales senere i rapporten.

tidligere. Sidst, men ikke mindst, faciliterer enheden også de to velfærdseksperimentarier i henholdsvis Dalum og Bolbro.

## **7.2. By- og Kulturforvaltningen, BKF**

I By- og Kulturforvaltningen fastlagde chefgruppen i løbet af 2012 en strategi for arbejdet med 'NY-NY', der bestod af tre overordnede elementer:

- En fortælling
- Fem strategiske indsatsområder
- En række konkrete initiativer

Samlet set var det tanken med de tre elementer, at fortællingen skulle give det overordnede svar på, hvilken forvaltning man gerne selv ville være, set i lyset af 'Ny virkelighed – Ny velfærd'. På den baggrund udpegede chefgruppen fem strategiske indsatsområder, som konkretiseredes og udstak en retning for, hvordan BKF skulle arbejde. Inden for hvert indsatsområde definerede chefgruppen endelig ét eller flere initiativer, som man ville arbejde med i forvaltningen. Resultatet var en dynamisk plan over initiativer inden for hvert indsatsområde, som kunne ændres, efterhånden som initiativerne bliver gennemført og afsluttet, og nye initiativer kom til.

### **'NY-NY' i BKF - en fortælling**

I oktober 2012 præsenterede chefgruppen som nævnt en samlet strategi for arbejdet med 'Ny virkelighed – Ny velfærd'. Af denne strategi fremgår det blandt andet: *"I by- og kulturforvaltningen tager vi fælles ansvar for vores by. Vi er en åben, moderne og imødekommende forvaltning, der tænker i helheder – på kryds og tværs – og sætter byens behov i centrum. Sammen med borgerne bevæger og beriger vi Odense. Vi udnytter og udvikler vores kompetencer til at understøtte og skabe rammer for borgernes ve og vel, og vi respekterer borgernes forskellige ressourcer. Vi har lyst til at samarbejde med byens borgere på helt nye måder og områder, som vi slet ikke kan forestille os i dag.*

*Vi arbejder for bæredygtige løsninger, der fremmer menneskelig og økonomisk vækst".*

Ovenstående fortælling var altså chefgruppens bud på, hvordan 'NY-NY' skal tolkes i en BKF kontekst.

## Strategiske indsatsområder

På baggrund af fortællingen udpegede chefgruppen, som allerede nævnt, 5 strategiske indsatsområder. Forvaltningen ønskede således at være:

1. Helhedsorienterede
2. Kommunikerende
3. Attraktiv
4. Forandringskabende
5. Involverende

Under hvert af de fem indsatsområder har man i forvaltningen defineret en række forskellige initiativer, der skal understøtte realiseringen af den overordnede fortælling om forvaltningen. Efter et par revideringer af forvaltningens initiativer har man siden 2013 arbejdet med 14 konkrete initiativer for den måde, hvorpå man ønsker at sikre udmøntningen af 'Ny virkelighed – Ny velfærd' i By- og Kulturforvaltningen. De 14 konkrete initiativer skal ikke uddybes i denne rapport, men kan i stedet ses på Odense Kommunes hjemmeside.

### 7.3. Børn- og Ungeforvaltningen, BUF

Den nye velfærdsdagsorden har ligeledes gjort sit indtog i Børn- og Ungeforvaltningen i Odense Kommune. Den overordnede innovationsdagsorden opsummeres i visse dele af forvaltningen som et forsøg på at varetage opgaveløsningen bedre og billigere. For BUF består den konkrete opgave i at skabe børn i trivsel med høj livskvalitet, som indgår i fællesskabet og på sigt kan klare sig selv

I forvaltningen har man taget flere 'NY-NY'-elementer til sig. Det gælder først og fremmest et større fokus på borgernes ønsker. Ydelserne skal i højere grad tilrettelægges, så de giver mening for borgeren og ikke for systemet eller medarbejderne. Et andet væsentligt aspekt af 'NY-NY', som BUF har taget til sig, er, ifølge medarbejderne i forvaltningen, en stigende inddragelse af frivillige kræfter.

Hos medarbejdere i forvaltningen tolkes indførelsen af 'NY-NY' imidlertid også som et forsøg på at få forvaltningen til at fungere på en radikal ny måde, og at man i forvaltningen mødes med forventninger om, at man skal agere på en markant anderledes måde end hidtil. I starten af innovationsdagsordenens levetid betød dette, at projektet blev opfattet som en effektviseringsøvelse fra Borgmesterforvaltningens side. På trods af stor skepsis til

at begynde med gik det imidlertid snart op for forvaltningen, at 'NY-NY' ikke bare ville forsvinde.

I forbindelse med ansættelsen af den nye direktør for forvaltningen i februar 2012 blev der skabt en anledning til, at innovationsdagsordenen blev en integreret del af forvaltningen. Umiddelbart efter hans tiltrædelse gik den nye direktør derfor i gang med at lave en plan for, hvordan implementeringen skulle gribes an. Her kom man bl.a. frem til, at arbejdet med 'NY-NY' grundlæggende set handler om holdninger. Derfor blev dialogen med de berørte medarbejderne helt central for arbejdet med 'NY-NY' i BUF, da man netop gennem dialog ville forsøge at få medarbejderne til at acceptere 'NY-NY' som en platform til at kæmpe for børn og unge.

De markante ændringer, der blev lagt op til i forbindelse med 'NY-NY'-oplægget, indebar imidlertid, at man skabte et behov for, at der blev lavet en de- eller rekonstruktion af sproget i forvaltningen samt af tænkningen omkring, hvad velfærd indebærer. Ifølge interview i forvaltningen blev arbejdet med det nye kvalitetsbegreb således et eksempel på et væsentligt område, hvor forvaltningen gjorde en stor indsats for at få medarbejderne til at forstå og acceptere, at der er tale om en ændring, og hvordan de forventes at agere på den baggrund.

I forlængelse af ovenstående har BUF udviklet en model for, hvordan arbejdet med 'NY-NY' foregår. Hver gang der foretages en stor bevægelse i forvaltningen, udarbejdes der et grundpapir, der kort beskriver forandringen. Disse papirer indledes altid med en henvisning til 'NY-NY': en orientering om den økonomiske situation, men samtidig også kravet om, at kvaliteten skal blive bedre, hvis udfordringerne skal overkommes. Selve indholdet i disse grundpapirer er resultatet af lange diskussioner i forvaltnings afdelinger om, hvordan der fremover skal *performes* på et givet område inden for rammerne af 'NY-NY'.

### **De konkrete initiativer med afsæt i 'NY-NY'**

I BUF har man i den pågældende periode arbejdet med tre innovationsspor under overskriften "Det sammenhængende børne- og ungeliv". De tre spor er henholdsvis: "Den sammenhængende skoledag" for 0.-6. klasse, "Sammen om de yngste", og "Sammen om uddannelse og job".<sup>8</sup> Ved at kalde disse indsatser innovationsspor har BUF forsøgt at tilegne sig den generelle sprogbrug fra budgetprocessen og fra den overordnede velfærdsdagsorden.

---

<sup>8</sup> Sammen om uddannelse og job er et fælles innovationsspor mellem BUF og SAF, hvor BUF har et delspor, der hedder Stærke Ungemiljøer.



Foruden de tre innovationsspor er BUF også i gang med en større organisationstilpasning. Ved dataindsamlingens afslutninger er der endnu ikke truffet en endelig afgørelse vedrørende den fremtidige organisering.

Endelig er BUF også involveret i et tværgående innovationsspor, ”Sammenhængende velfærdsressourcer” (BUF, SAF, og ÆHF). Projektet handler om det specialiserede socialområde, hvor de tre forvaltninger har fundet et samlet udtryk med fælles visitation. Når styregruppen tilknyttet dette innovationsspor er samlet, diskuteres det fælles udtryk, samt hvordan man, med afsæt i nogle udarbejdede livsbåndsanalyser, kan tilrettelægge den kommunale service, så den både indfrier kravet om bedre og billigere velfærd. I forbindelse med dette projekt er logikkerne i de enkelte forvaltninger blevet gennemgået for at kaste lys over, hvilke perspektiver der supplerer hinanden, og hvor der eventuelt er modarbejdende perspektiver. Det er, ifølge interviewene i kommunen, en ganske udfordrende øvelse, da forvaltningerne er præget af forskellige fagligheder med forskellige tilgange, samt ikke mindst underlagt forskellig lovgivning. Det opleves på tværs af forvaltningerne som meget vigtigt, at der bliver skabt en større overensstemmelse mellem de tre forvaltninger.

I BUF har en væsentlig del af tænkningen omkring ’NY-NY’ været at blive bedre til at koble sig på den samlede kommunale dagsorden. Det er vurderingen i forvaltningen, at man tidligere har været for lukket om sig selv, hvilket forvaltningens topledelse har forsøgt at ændre på. Som led i dette initiativ blev der i 2012 udarbejdet en omverdensanalyse, der kortlagde relevante aktørers opfattelse af forvaltningen. De erfaringer forvaltningen gjorde sig i den forbindelse, har man efterfølgende forsøgt at tage bestik af, så forvaltningen fremadrettet kan få et bedre forhold til omverdenen.

#### **7.4. Ældre- og Handicapforvaltningen, ÆHF**

I Odense Kommunes Ældre- og Handicapforvaltning er opfattelsen blandt flere, at ’NY-NY’-dagsordenen i høj grad handler om at skabe en diskussion af den måde, man traditionelt har tænkt kommunal velfærd på, samt hvorvidt dette kan gøre anderledes og bedre, og endelig om velfærden kan blive mere effektiv. Ydelserne skal med andre ord gentænkes, så de indsatser, forvaltningen tilbyder, ikke er præfabrikerede, men borgerne derimod selv er med til at definere, hvad de har behov for. Tanken er, at man ved at udvikle de kommunale serviceydelser kan opnå en række nødvendige effektiviseringer.

Som led i arbejdet med 'NY-NY' har man i kommunen formuleret fem principper<sup>9</sup>, hvor et af dem handler om, at borgere i Odense Kommune både har ret og pligt til at deltage. Dette princip har især fyldt meget i ÆHF, idet det understreges, at borgerne både har ret og pligt til at indgå i fællesskaber med de forudsætninger, de nu engang har. Borgerne forventes altså at være aktive. Dertil kommer, at velfærd ud fra dette princip ikke er ensbetydende med, at man pr. automatik har ret til en ydelse. Fordi borgerne en gang har modtaget en given ydelse fra forvaltningen, er det ikke ensbetydende med, at de vil modtage denne ydelse fremover. Endelig er det vurderingen i interviewene, at man med 'NY-NY', i mere udpræget grad end tidligere, er begyndt at drøfte effekter samtidig med, at rehabilitering er blevet den overordnede faglige referenceramme.

### **Igangsatte initiativer**

ÆHF adskiller sig fra de hidtil nævnte forvaltninger, idet man i 2011, samtidig med at direktørgruppen begyndte at arbejde med at formulere oplægget til 'NY-NY', igangsatte en proces, hvori man diskuterede, hvad organisationen skulle levere fremover, og hvordan det skulle leveres. Denne proces mandede ud i oplægget "Ny velfærd - ÆHF", som blev godkendt i ældre- og handicapudvalget den 7. juni 2011, ca. 14 dage før selve 'NY-NY'-dagsordenen blev byrådsgodkendt. Selvom forandringsinitiativet og selve oplægget "Ny velfærd - ÆHF" kan således hævdes at gå forud for 'NY-NY', har tankerne i direktørgruppen selvfølgelig også smittet af på ÆHF, idet administrerende direktør i ÆHF, Helene Bækmark, løbende har informeret forvaltningen om udviklingen i arbejdet med 'NY-NY' i direktørgruppen. Det er derfor ikke overraskende, at der er en stor lighed mellem de to dokumenter.

ÆHF kan (sammen med SAF) imidlertid anskues som en *first mover* med henblik på arbejdet med velfærdsinnovation i Odense Kommune. I forvaltningen var man, som det fremgår, forholdsvis tidligt i gang med processen, hvilket har betydet, at ÆHF ofte er blevet fremhævet som det gode eksempel.

Af "Ny velfærd - ÆHF" fremgår det, at forvaltningen står over for tre udfordringer, der sætter velfærden under pres: økonomi, demografi og borgernes stigende forventninger – hvilket modsvarer de nævnte udfordringer i oplægget til 'Ny virkelighed – Ny velfærd'. Med udgangspunkt i disse udfordringer ønsker ÆHF at gentænke velfærdssamfundet med

---

<sup>9</sup> De fem principper i ÆHF er henholdsvis: "1. ret og pligt til at deltage", "2. lige muligheder", "3. skarphed på ressourcer og effekter", "4. lige behandling gennem differenceret behandling" og "5. vi har brug for alle frivillige hænder".

afsæt i følgende vision: *"Vi vil, med brugeren og borgeren i centrum, være med til at skabe løsninger til det næste velfærdssamfund"* (uddrag fra "Ny velfærd – ÆHF").

I stedet for blot at gennemføre besparelse argumenterer man i forvaltningen for, at man gennem tre perspektiver skal være i stand til at udvikle forvaltningen og velfærd. De tre perspektiver er henholdsvis et organisationsperspektiv (forvaltningen udvikles gennem de nævnte udfordringer), et borgerperspektiv (man understøtter borgerne i at leve et meningsfuldt hverdagsliv, hvilket gøres ved at sætte borgernes ressourcer i spil), samt et økonomisk perspektiv (hvilket samlet set skal gøre tingene i forvaltningen bedre og billigere).

I efteråret 2011, efter vedtagelsen af såvel 'NY-NY' som "Ny velfærd – ÆHF", begyndte man i forvaltningen at gøre sig tanker om en ny organisering. Det blev bl.a. diskuteret, hvilke administrative konsekvenser der burde udledes af "Ny velfærd – ÆHF" på et tredages seminar umiddelbart efter sommerferien 2011 med deltagere fra den store chefgruppe (dvs. til og med lederniveau 3). Arbejdet med en ny organisering resulterede i oplægget *"Ny organisering – det sammenhængende borgerforløb"*. Heri beskrives den nye organisation, som trådte i kraft pr. 1. januar 2012. Formålet med reorganiseringen var at understøtte borgeren i, helt eller delvist, at kunne genoptage et hverdagsliv uden forvaltningens hjælp. Der blev etableret et kontaktcenter og en fælles indgang til forvaltningen, der modtager alle henvendelser. Målet var i denne sammenhæng, at borgerne skulle opleve, at det er nemt og enkelt at henvende sig. Tidligere var forvaltningen organiseret omkring fagligheder, men efter reorganiseringen var man organiseret omkring tre typer af borgerforløb: korte, længerevarende og vedvarende, alle med afsæt i den rehabiliterende tilgang. Der etableredes også et projektsekretariat, som arbejder med, hvordan visionerne for den nye organisation etableres i praksis. De enkelte dele af forvaltningens struktur blev organiseret i afdelinger med fokus på henholdsvis dialog, træning og støtte.<sup>10</sup> I den forbindelse udarbejdede man en række projekter, der skal styre forvaltningen igennem transformationsprocessen. Fælles for alle projekterne er, at rehabilitering udgør den faglige referenceramme.

Foruden de konkrete initiativer og delprojekter har kommunens ældre- og handicapudvalg vedtaget 7 strategier, som har betydning for opfyldelsen af visionen bag "Ny velfærd – ÆHF". I disse syv strategier opstilles rammerne og målsætningerne for forvaltningens arbejde og for de konkrete fokusområder.

---

<sup>10</sup> Afdelingerne i ÆHF er primært bygget op omkring afdelingerne Virksom Dialog, Virksom Træning og Virksom Støtte. Hertil kommer en række vidensafdelinger og støttefunktioner.

De syv strategier er:

1. Rehabiliteringsstrategi
2. Nærværsstrategi
3. Innovationsstrategi
4. Økonomisk strategi
5. Strategi for velfærdsteknologi
6. Frivillighedsstrategi
7. Kommunikationsstrategi

ÆHF er desuden ansvarlig for to innovationsspor, ”livskvalitet på egne vilkår”, samt ”sundhed og forebyggelse”. De to innovationsspor er omtalt i afsnittet om budgetprocessen i Odense Kommune, samt de konkrete innovationsprojekter.

Årsagen til, at man i ÆHF forholdsvist hurtigt implementerede velfærds- og innovationsdagsordenen i forvaltningen, skyldes, ifølge interviewene i kommunen, at der eksisterede enighed i forvaltningen om, at man gerne ville være på forkant med udviklingen.

### **7.5. Social- og Arbejdsmarkedsforvaltningen, SAF**

De forandringer, der er sket i Social- og Arbejdsmarkedsforvaltningen, kan bedst forstås i lyset af de forandringer, der skete i kommunens Socialcenter. I februar 2012 blev der udarbejdet en samlet evaluering af SAF. Denne evaluering har, ifølge interviewene i kommunen, efterfølgende fået stor betydning for den selvopfattelse, der hersker i forvaltningen, samt for fortællingen om ’NY-NY’.

Baggrunden for denne evaluering var, at Socialcentret, der varetager indsatser og opgaver for borgere over 18 år med særlige sociale problemer, i maj 2010 blev stillet over for et politisk krav om en betydelig udgiftsreduktion. For at imødekomme dette krav gennemførte man en række forandringer i Socialcentret. Det viste sig efterfølgende som en stor succes, og historien om Socialcentret er, ifølge interviewene i forvaltningen, efterfølgende blevet et udtryk for forvaltningens selvforståelse. Dertil kommer, at man efter evalueringen har forsøgt at overføre de positive erfaringer fra Socialcentret til andre områder i SAF, hvorfor man med rimelighed kan hævde, at forandringerne i Socialcentret i høj grad har banet vejen for, hvordan forvaltningen arbejder i dag. På den baggrund er det relevant at starte med at se nærmere på udviklingen i Socialcentret.

Overordnet set bestod forandringerne i Socialcentret af følgende tre indsatser:

1. En ny tilgang til mødet med borgeren
2. Kompetenceudvikling af ledere og medarbejdere
3. En omorganisering af strukturerne

Implementeringen af ovenstående indsatser førte til, at Socialcentret indfrie kravet om en udgiftsreduktion og fik styr på økonomien, idet man opnåede en bedre udnyttelse af de samlede ressourcer gennem billigere og mere effektfulde tilbud.

Forandringerne i Socialcentret var både omfattende og gennemgribende. På den måde var der tale om en type ny velfærd, hvor værdier og mål blev skabt gennem borgerens egen indsats i samproduktion med forvaltningen og andre aktører. Parterne spillede sammen om at understøtte den enkelte i at ændre sine forudsætninger med henblik på at varetage sit eget liv, blive inkluderet i fællesskaber og blive selvforsørgende.

I forbindelse med udarbejdelsen af evalueringen i 2012 nåede man i SAF den erkendelse, at arbejdet med at forandre Socialcentret var i overensstemmelse med tankegangen bag 'Ny virkelighed – Ny velfærd'. Dette er blandt andet baggrunden for, at evalueringen af SAF i dag er blevet en væsentlig del af fortællingen om 'NY-NY' i forvaltningen.

### **Initiativer med afsæt i 'NY-NY'**

I SAF har man valgt at overføre de positive erfaringer fra Socialcentret til arbejdsmarkedsområdet. Helt overordnet kan man her tale om to grundlæggende ændringer. For det første gennemførte man en reorganisering af jobcentret, muliggjort af frikommuneordningen. Man inddelte jobcentret i to enheder, et arbejdsmarkedscenter og et jobrehabiliteringscenter med hver deres ledelse og målrettet to forskellige borgergrupper. Arbejdsmarkedscentret skulle således fremover tage sig af de arbejdsmarkedsparate, mens jobrehabiliteringscentret skulle tale sig af de borgere, som ikke var arbejdsmarkedsparate. Hensigten med denne opdeling var at gøre det muligt at arbejde mere målrettet med de to borgergrupper. Med afsæt i en såkaldt resultatbaseret tilgang fokuseres der på, hvilke indsatser der understøtter progression for hver af de to grupper. Selve reorganiseringen var på plads 1. august 2012, og de to nye centre var køreklar 1. januar 2013.

Den anden store forandring på arbejdsmarkedsområdet var et fokusskifte, som ændrede mødet med borgeren og hele tilgangen omkring tilbuddene. I forvaltningen havde man gennem en længere periode oplevet en u hensigtsmæssig tendens til, at borgerne i højere grad agerede som passive modtagere frem for aktive medspillere. Denne udvikling ønskede man at gøre op med, og det blev derfor besluttet, at de borgerrettede tilbud fremover

skulle sammensættes i samarbejde med borgerne. Forhåbningen var, at dette fokusskifte ville medføre en styrkelse af borgernes position i mødet med forvaltningen og resultere i mere aktive borgere, der tager ansvar for eget liv og udvikling.

Ifølge interviewene i kommunen er dette fokusskifte ikke ensbetydende med, at forvaltningen har fralagt sig myndighedsrollen – hvilket altid vil være til stede – men rettere et udtryk for, at der var behov for at ændre rollerne for derved at styrke og aktivere borgerne. Fokusskiftet betyder med andre ord, at forvaltningen har fået en ny selvforståelse, og at man nu ikke er bange for at stille nye krav til borgerne. I forlængelse heraf er det klart, at inddragelsen af det politiske niveau har været vigtigt i forbindelse med fokusskiftet og beslutningen om at gå bort fra den mere traditionelle opfattelse af myndighedsrollen. Endelig forudsætter fokusskiftet også et kompetenceløft hos både ledere og medarbejdere, der skal lære at agere på baggrund af den nye selvforståelse. Et område der ligeledes har været oprioriteret i forvaltningen.

Af ovenstående fremgår det tydeligt, at de tre bærende elementer fra Socialcentret – en ny tilgang til mødet med borgerne, kompetenceudvikling og en reorganisering – også går igen på beskæftigelsesområdet.

### **Borgerservicecentret, BSC**

Odense Kommunes Borgerservicecenter er et andet område under SAF, som også er blevet påvirket af 'NY-NY'. I foråret 2012 begyndte man at overveje, hvorledes 'NY-NY' kunne tolkes i forhold til Borgerservicecentret. Én af beslutningerne var, at den personlige borgerkontakt skulle være udgangspunktet for arbejdet med 'NY-NY'. Dette indebar ligeledes, at man diskuterede, hvilke opgaver der fremover skulle prioriteres i Borgerservicecentret.

Resultatet blev, at Borgerservicecentret forpligtede sig på at yde effektiv hjælp til borgerne og være bindeled til det digitale Danmark. Dette gav især fokus på at yde borgeren effektiv hjælp, som kan henføres til 'NY-NY', men den øgede digitalisering bidrog også til at gøre borgerne mere selvhjulpne, så der kan spares kommunale ressourcer.

Borgerservicecentret har blandt andet arbejdet med indretningen af centret, således at dette kan bidrage til en ændring i relationen mellem medarbejder og borger. For at ruste medarbejderne til at arbejde på den nye måde blev alle medarbejdere sendt på et to-dagskursus, hvor fokus bl.a. var på konflikthåndtering. En anden konsekvens af ændringerne, herunder især digitaliseringen og stigningen i antallet af ydelser baseret på selvhjælp, er, at de svage borgere, der ikke kan benytte selvbetjeningsmulighederne, fylder mere i billedet hos Borgerservice.

## 8. Afslutning

I en stor del af landets kommuner har der i de senere år været fokuseret på arbejdet med innovation. Hos mange kommuner har man set innovation som en måde, hvorpå man kunne håndtere de udfordringer, kommunerne står overfor i disse år. Som følge af den demografiske udvikling, generelt økonomisk pres, samt stigende efterspørgsel efter bedre og billigere serviceydelser, har innovation i mange sammenhænge været én af løsningerne for landets kommuner.

Odense Kommune er én af de kommuner, der i meget udpræget grad har taget innovation til sig og integreret velfærdsinnovation i hele den måde kommunen styres og ledes. I 2011 skabte Odense Kommune en samlet velfærds- og innovationsdagsorden og kommunen med navnet 'Ny virkelighed – Ny velfærd'. I dette oplæg gjorde man rede for de markante udfordringer, kommunen står overfor i de kommende år, men gav samtidig sit bud på løsningen: Gennem innovation skal der skabes bedre rammer for den fortsatte udvikling af kommunens velfærdsydelser.

I samarbejde med Institut for Statskundskab, Syddansk Universitet, har Odense Kommune taget initiativ til et forskningsprojekt om velfærdsinnovation i den offentlige sektor. Projektet har innovationsarbejdet i Odense Kommune som sit naturlige omdrejningspunkt. Et af delprojekterne knytter sig til en historisk rekonstruktion af det forløb, der ledte frem til skabelsen af kommunens velfærdsdagsorden, samt til en gennemgang af de umiddelbare konsekvenser, denne dagsorden havde for kommunen. Denne rapport har forsøgt at afdække denne udvikling frem til udgangen af 2013. Formålet er dermed at sikre, at baggrunden er på plads, således at der kan skabes en bedre forståelse for Odense Kommunes velfærdsdagsorden, dels generelt, dels i forhold til de kommende forskningsprojekter om kommunens arbejde med innovation.

I denne rapport er der blevet taget udgangspunkt i fire konkrete fokuspunkter, der hver især bidrager til forståelsen af den måde, 'Ny virkelighed – Ny velfærd' blev til, samt den betydning denne dagsorden havde i de første år. De fire fokuspunkter er henholdsvis budgetprocessen, ledelses- og kompetenceudvikling, kommunens politiske niveau, og endelig de konkrete ændringer i kommunens fem forvaltninger.

I gennemgangen af de fire fokuspunkter blev det tydeligt, at kommunens velfærdsdagsorden har haft stor betydning for kommunen, dels i forhold til den konkrete organisering, struktur- og styringstænkning, og dels i forhold til de serviceydelser kommunen producerer og leverer. I de interview der blev foretaget i kommunen, er det et gennemgående

træk, at velfærds- og innovationsdagsordenen har skabt store forandringer i hele kommunen og (særligt) på tværs af de fem forvaltninger. Hvorvidt dette har været meningen fra starten kan diskuteres. Stadsdirektør Jørgen Clausen har tidligere udtalt om velfærdsdagsordenen: *"Jeg er blevet overrasket over den kraft, som den lille fortælling har haft. Det er jo ikke nødvendigvis, fordi den er fantastisk god, men nok mere, fordi vi har været gode til at sætte den i spil. Kraften kommer nok også af, at fortællingen rummer så meget frisættelse. (...) Når to ud af tre medarbejdere svarer, at NY-NY er en vigtig del af deres hverdag, bliver jeg faktisk både overrasket og oprigtig stolt"* (Jørgen Clausen i Mandag Morgen).<sup>11</sup> 'Ny virkelighed – Ny velfærd' lader dermed til at have haft en ganske stor betydning for indretningen af såvel organisationen som kommunens serviceydelser. Som nævnt kan man diskutere de intentioner, der oprindeligt var bag skabelsen af innovationsdagsordenen. Denne diskussion (og mange andre) vil danne udgangspunkt for de kommende delprojekter i forskningsprojektet om velfærdsinnovation i Odense Kommune.

I den næste rapport sættes der fokus på den forankring og spredning, velfærds- og innovationsdagsordenen reelt har haft i Odense Kommune. Mens det ovenfor blev sandsynliggjort, at 'Ny virkelighed – Ny velfærd' har haft en stor betydning, kan det imidlertid stadig diskuteres, hvor stærkt forankret dagsordenen er i kommunen. Dette spørgsmål er temaet for den anden rapport, der ligeledes er udarbejdet og udgivet af Institut for Statskundskab, Syddansk Universitet.

---

<sup>11</sup> Mandag Morgen har udarbejdet en rapport om erfaringerne fra Odense Kommune. Mandag Morgen (2012). *Ny virkelighed – Ny velfærd. På vej mod fremtidens Odense.*



## **Om undersøgelsen**

Denne rapport er baseret på interview med 33 centralt placerede personer i Odense Kommune. Interviewene er foretaget som semi-strukturerede interview med en række konkrete temaer, der er blevet afdækket. Formålet med interviewene har været at afdække den proces, hvori velfærdsdagsordenen 'Ny virkelighed – Ny velfærd' blev skabt, samt de efterfølgende forandringer, dette medførte i kommunens fem forvaltninger. Der er derfor interviewet personer fra samtlige af kommunens forvaltninger. De konkrete personer er anonymiseret i forbindelse med tilblivelsen af rapporten.

I tillæg til interviewene er der indsamlet en stor mængde dokumenter fra kommunen. Dette dækker blandt andet over dagsordener og referater fra udvalgsmøder, direktørmøder, chefmøder, o.l., samt evalueringer, analyser og lignende dokumenter, der har været anvendt i kommunen i forbindelse med tilblivelsen af 'NY-NY'. Da der i nogle tilfælde er tale om fortrolige oplysninger, vedlægges ikke en oversigt over de pågældende dokumenter. En sådan liste kan rekvireres hos forfatterne.

1/1993	Poul Erik Mouritzen	Forskningsprogrammet om Det Kommunale Lederskab
2/1993	Lars Thore Jensen	De danske amter og internationaliseringen
3/1994	Charlotte Hedegaard & Mads Rieper	Det kommunale Lederskab. Udvælgelse af stikprøver
4/1994	Ulrik Kjær	Vælgerundersøgelse i fem danske kommuner 1993
5/1995	Poul Erik Mouritzen	A Comparative Research Project of Chief Executives in Local Government
6/1995	Jørgen Elklit, Roger Buch Jensen & Ulrik Kjær	Svarfordelinger fra Undersøgelse af lokale valgkampe. (Partiforeningsenquete I)
7/1995	Morten Balle Hansen	Kommunaldirektørens roller i den kommunale organisation. En sammenlignende undersøgelse af 15 kommunaldirektørers arbejde
8/1996	Annie Gaardsted Frandsen, Ulrik Kjær & Mogens N. Pedersen	Svarfordelinger fra Undersøgelse af kommunalbestyrelsesmedlemmer der ikke genopstillede ved valget den 16. november 1993
9/1996	Ulrik Kjær & Mogens N. Pedersen	Svarfordelinger fra Undersøgelse af kandidater ved kommunevalget den 16. november 1993
10/1996	Ulrik Kjær & Mogens N. Pedersen	Svarfordelinger fra Undersøgelse af kandidater ved kommunevalget den 16. november 1993 i Blaaby, Farum, Odense, Randers og Vissenbjerg
11/1996	Andy Asquith & Eunan O'Halpin, Berveling & Ass., Katherine Burlen, Michael Goldsmith, Annick Agnier, Poul Erik Mouritzen, José Neves & Yves Paul Plees	The Associations of Local Government CEOs in Europe

12/1996	Lene Anderson, Rikke Berg, Poul Erik Mouritzen	Undersøgelse af kommunalbestyrelsesmedlemmer
13/1996	Lene Anderson, Jørgen Elklit, Roger Buch Jensen, Mogens N. Pedersen	Undersøgelse af lokale lister og partiorganisationer i den kommunale hverdag. (Partiforeningsenquete II)
14/1996	Mogens N. Pedersen	Den kommunale ledergruppes kollektive profil: Nybrud eller blot tilpasning til nye tider?
15/1997	Roger Buch Jensen & Niels Ejersbo	Demokrati, lederskab og politik i danske amter. Projektbeskrivelse
16/1997	Vibeke Normann Andersen, Rikke Berg og Roger Buch Jensen	Omstillingsbølger i det kommunale demokrati
17/1998	Roger Buch Jensen, Niels Ejersbo & Jan H. Hermansen	Svarfordelinger fra Undersøgelse af amtsrådsmedlemmer
18/1998	Niels Ejersbo, Roger Buch Jensen & Kasper Møller Hansen	Svarfordelinger fra Undersøgelse af amtslige embedsmænd
19/1998	Ulrik Kjær	Exit Polls
20/2000	Kasper Møller Hansen, Roger Buch Jensen & Niels Ejersbo	Svarfordelinger fra Undersøgelsen Amtspolitik i Skandinavien - den danske del
21/2005	Anders Brøndum	Faglig bæredygtighed i fokus
22/2006	Ulrik Kjær	Én eller fem kommuner? Dokumentation af en undersøgelse omhandlende bornholmernes syn på kommunesammenlægning
23/2006	Morten Balle Hansen og Jeppe Eriksen	Kommunernes administrative lederskab. På tærsklen til et nyt kommunalt Danmarkskort
24/2008	Rikke Berg og Ulrik Kjær	Borgmestre og kommunalpolitikere i Danmark. Dokumentation af en spørgeskemaundersøgelse
25/2009	Morten Balle Hansen, Christine Pihlkjær Jensen & Jens Tannert Pedersen	Kommunernes administrative lederskab efter kommunalreformen. Spørgeskemaundersøgelse til medlemmerne af de kommunale chefforeninger efteråret 2008
26/2009	Malene Thøgersen	Kommunalpolitikeres relationer til foreningslivet. Projektbeskrivelse og teknisk afrapportering af spørgeskemaundersøgelse oktober 2009

- |         |  |  |
|---------|--|--|
| 27/2010 | Morten Balle Hansen, Jens Tannert Pedersen og Emil Thylin      | Regeneration og strukturel forandring i de danske kommuners lederskab 1980 – 2008<br>Dokumentation af en undersøgelse baseret på kommunale årbøger |
| 28/2010 | Roger Buch, Ulrik Kjær og Niels Opstrup                        | Kommunalvalg 2005<br>Dokumentation af vælgerundersøgelse   |
| 29/2011 | Kurt Klaudi Klausen, Johannes Michelsen og Dan Michael Nielsen | Kommunal ledelse på det decentrale niveau.<br>Spørgeskemaundersøgelse til traditionelle institutionsledere og nyere typer af ledere                |



**Dan Bonde Nielsen**, cand.scient.pol., ph.d., er adjunkt ved Institut for Statskundskab, Syddansk Universitet. Hans forskning omhandler bl.a. struktur- og styringsproblematikker, samt organiseringen af den offentlige sektor. Han arbejder på nuværende tidspunkt på et større forskningsprojekt om innovation i den offentlige sektor.



**Trine Ringkjær Rasmussen**, cand.scient.pol., var tidligere ansat som videnskabelig assistent ved Institut for Statskundskab, Syddansk Universitet, hvor hun var involveret i forskningsprojektet om innovation i den offentlige sektor. Hun er i dag ansat som konsulent i Dansk Industri, DI.

## Yderligere information

Institut for Statskundskab  
Det Samfundsvidenskabelige Fakultet  
Syddansk Universitet  
Campusvej 55  
DK-5230 Odense M

Tel. 6550 1000  
E-mail: [politics@sam.sdu.dk](mailto:politics@sam.sdu.dk)