

Fokus på faglig bæredygtighed  
i den kommunale opgaveløsning

Anders Brøndum

Kommunalpolitiske Studier  
nr. 21/2005

**Deloitte.**

*Denne publikation er den første fælles afrapportering fra det ErhvervsPhD-projekt om faglig bæredygtighed, der blev igangsat i august 2004 i et samarbejde mellem revisions- og rådgivningsselskabet Deloitte og Institut for Statskundskab ved Syddansk Universitet.*

*ErhvervsPhD-projektet er etableret med henblik på at udvikle ny viden om et af de mest centrale begreber i den igangværende kommunalreform. På trods af den centrale placering af faglig bæredygtighed i debatten er kendskabet til og forståelsen af begrebet forholdsvist begrænset.*

*Den første del af ErhvervsPhD-projektet har på baggrund heraf fokuseret på udviklingen af forståelsen af begrebet fagligbæredygtighed, hvilket har resulteret i opstillingen af en definition på faglig bæredygtighed, som danner udgangspunktet for denne publikation.*

*Publikationen udsendes på et tidspunkt, hvor alle landets kommuner skal overveje den fremtidige strukturering af den kommunale opgaveløsning med henblik på indfrielsen af kommunalreformens mål om en forbedret kvalitet og større sammenhæng i opgaveløsningen.*

*Formålet med publikationen er derfor først og fremmest at sætte diskussionen om skabelsen af fagligt bæredygtige opgaveløsninger på dagsordenen i kommunerne samt opstille en ramme for denne diskussion. En ramme, som kan fokusere diskussionen i forhold til den proces, der er nødvendig at gennemføre i kommunerne, hvis opgaveløsningen skal gøres faglig bæredygtig.*

*En væsentlig forudsætning for at kunne opstille denne ramme og sætte ord på en faglig bæredygtighedsdiskussion er en klar forståelse af begrebet faglig bæredygtighed. Det andet formål med publikationen er derfor at udvikle en sådan forståelse.*

## Indholdsfortegnelse

<b>1. Fokus på faglig bæredygtighed i 2006</b>	<b>s. 3</b>
<b>2. Publikationens opbygning</b>	<b>s. 4</b>
<b>Case del I. Introduktion</b>	<b>s. 6</b>
<b>3. Definition på faglig bæredygtighed</b>	<b>s. 9</b>
<b>Case del II. Kortlægning af den hidtidige opgaveløsning</b>	<b>s. 13</b>
<b>4. Dimensioner og elementer i opgaveløsningens strukturering</b>	<b>s. 15</b>
<b>Case del III. Struktureringen af sagsbehandlingen på børne- og     ungeområdet</b>	<b>s. 23</b>
<b>5. Forhold af betydning for opgaveløsningens strukturering</b>	<b>s. 26</b>
<b>6. Valg i struktureringen af en faglig bæredygtig opgaveløsning</b>	<b>s. 29</b>
<b>Case IV. Pejlemærker i den fremadrettede proces</b>	<b>s. 31</b>
<b>7. Dokumentation af opgaveløsningens faglige bæredygtighed</b>	<b>s. 33</b>

## 1. Fokus på faglig bæredygtighed i 2006

Når en stor del af landets kommuner, jævnfør Kommunernes Landsforenings politiske beslutningskalender<sup>i</sup>, fra begyndelsen af 2006 skal gennemføre de første overordnede drøftelser om den fremtidige politiske og administrative organisation og de fremtidige styringsrelationer i de nye kommuner, er det væsentligt, at opmærksomheden allerede på dette tidspunkt rettes mod skabelsen af fagligt bæredygtige opgaveløsninger.

Faglig bæredygtighed skal være omdrejningspunktet i drøftelserne om den fremtidige opgaveløsning, fordi faglig bæredygtighed er en forudsætning for opnåelsen af det kvalitetsløft og den større sammenhæng i opgaveløsningen, der jævnfør aftalen om struktur-reformen<sup>ii</sup> er et af de helt centrale mål med kommunalreformen.

I arbejdet med opgaveløsningens faglige bæredygtighed er det samtidig væsentligt, at kommunerne er bevidste om, at de i stigende grad vil blive vurderet på, om de leverer en faglig bæredygtig opgaveløsning. Allerede på nuværende tidspunkt er kommunerne genstand for forskellige former for benchmarking, der ikke blot retter sig mod "outputtet" eller den konkrete service, men ligeså meget mod de processer der går forud. Forskellige ministeriers og Kommunernes Landsforenings arbejde med metodeudvikling og udbredelse af "best practice" er ligeledes elementer i denne udvikling.

Oprettelsen af et kommunalt evalueringsinstitut i forbindelse med kommunalreformen er et signal om, at udviklingen kun vil blive forstærket. I arbejdet med opgaveløsningens faglige bæredygtighed må kommunerne derfor tænke dokumentation for den faglige bæredygtighed ind i processen.

I forlængelse heraf følger, at arbejdet med skabelsen af fagligt bæredygtige opgaveløsninger ikke kun er relevant for de kommuner, der står midt i en sammenlægningsproces. For de kommuner, der fortsætter som selvstændige kommuner, er det lige så væsentligt at forholde sig til, om opgaveløsningen både i forhold til de "nye" og de "gamle" opgaver er faglig bæredygtig.

## 2. Publikationens opbygning

Publikationen falder i tre dele: I den første del udvikles forståelsen af begrebet faglig bæredygtighed teoretisk ved at indplacere begrebet i en organisationsteoretisk kontekst, hvilket fører frem til opstillingen af en definition på faglig bæredygtighed.

Det vil stå klart, at skabelsen af en faglig bæredygtig opgaveløsning er en proces, der kræver, at opgaveløsningen ansues i et helhedsperspektiv – fra fastlæggelsen af de politiske mål til effektmålingen af den leverede service.

Forståelsen af faglig bæredygtighed konkretiseres dernæst, hvorved det bliver klart, hvilke elementer ved en opgaveløsning der er centrale i skabelsen af en faglig bæredygtig opgaveløsning. Derefter beskrives de forhold, der påvirker processen med at skabe en faglig bæredygtig opgaveløsning.

Som det implicit fremgik i det foregående afsnit, er det normative udgangspunkt i publikationen kommunalreformens helt centrale mål om at højne kvaliteten i opgaveløsningen med skabelsen af fagligt bæredygtige opgaveløsninger. Det normative udgangspunkt vil være helt eksplicit i publikationens anden del, hvor der opstilles en række anbefalinger til den videre proces i kommunernes arbejde med skabelsen af fagligt bæredygtige opgaveløsninger – herunder til nødvendigheden af at dokumentere arbejdet med den faglige bæredygtighed samt til de valg, der må træffes undervejs i processen.

Publikationens tredje del består af en gennemgående case, der tager udgangspunkt i sagsbehandlingen på børne- og ungeområdet i tre fiktive kommuner, som skal lægges sammen i forbindelse med kommunalreformen. Casen skal dels bringe den teoretiske forståelse af faglig bæredygtighed i spil og dels illustrere anbefalingerne til kommunernes videre arbejde med at skabe fagligt bæredygtige opgaveløsninger. Casen er derfor delt op i fire dele, som er placeret i umiddelbar forlængelse af de afsnit, de vedrører.

At casen tager udgangspunkt i en sammenlægningsproces og i løsningen af en nuværende kommunal opgave, gør ikke casen mindre relevant for de kommuner, der ikke står

over for en sammenlægning, eller i forhold til de nye opgaver, kommunerne fremover skal varetage. De pointer, casen fremhæver, må antages at være relevante for alle kommuner og i relation til såvel de nuværende som de fremtidige kommunale opgaver.

## Case del I. Introduktion

I forbindelse med kommunalreformen skal kommunerne A, B og C sammenlægges, så den nye storkommune D får 44.000 indbyggere og en geografisk størrelse på knap 330 km<sup>2</sup>.

Den nuværende kommune A er en landkommune med 9.000 indbyggere, mens kommune B primært er en bykommune med 23.000 indbyggere. Kommune C, der har 12.000 indbyggere, har traditionelt været en landkommune. I de senere år er den bymæssige bebyggelse dog steget som følge af en betydelig erhvervmæssig udvikling. Kommunen oplever derfor også en befolkningstilvækst af især unge børnefamilier.

Især de to mindste kommuner har siden årtusindskiftet haft stigende problemer med at levere en service, der lever op til de politiske målsætninger samt lovens og borgernes krav. Indførelsen af frit valg og kvalitetsstandarder på ældreområdet er to eksempler på tiltag, der har betydet ekstra store udfordringer for de to kommuner, fordi disse tiltag har krævet mange personalemæssige ressourcer, ligesom det har taget lang tid for medarbejderne at sætte sig ind i lovgivningens krav.

På børne- og ungeområdet har alle tre kommuner oplevet stigende problemer med at løfte sagsbehandlingsopgaven. Disse problemer vil ikke blive mindre med den anbringelsesreform, der trådte i kraft den 1. januar 2006, da reformen stiller skærpede krav til sagsbehandlingen og dokumenteringen af denne. Samtidig er kommunerne bevidste om, at anbringelsesreformens krav om formuleringen af en sammenhængende børnepolitik og standarder for sagsbehandlingen vil være meget ressourcekrævende.

Især kommune A har i forvejen oplevet væsentligt stigende udgifter på børne- og ungeområdet, fordi flere socialt belastede familier er flyttet til kommunen, hvilket har medført en stigning i antallet af de tunge § 38 sager, der i flere tilfælde har ført til tvangsfjernelse af børn fra hjemmet. I 2004 gav disse sager anledning til betydelige budgetoverskridelser, som kommunen kun har fået nedbragt ved at skære i serviceniveauet på andre opgaveområder.

Generelt oplever alle tre kommuner et budgetpres, der har været stigende de senere år. Som følge heraf er der på det politiske niveau og det administrative ledelsesniveau i de tre kommuner blevet sat fokus på skabelsen af større gennemsigtighed i opgaveløsningen med henblik på måling af effekten af den kommunale opgaveløsning.

Sammenlægningen af de tre kommuner er meget naturlig, da kommunerne i forvejen har etableret mellemkommunale samarbejder på en række opgaveområder. Kommunerne fandt derfor også hurtigt sammen, da kommunalreformen var en realitet.

I starten af 2006 skal den nye storkommunes sammenlægningsudvalg fastlægge målsætningerne for kommunens fremtidige opgaveløsning.

På det administrative ledelsesniveau i de tre kommuner er der stor bevidsthed om den betydelige rolle, faglig bæredygtighed spiller i forhold til at opfylde kommunalreformens mål, og at den nye kommune vil blive vurderet på dens evne til at levere fagligt bæredygtige opgaveløsninger.

Derfor har de tre kommunaldirektører i fællesskab indstillet, at sammenlægningsudvalget i relation til drøftelserne om målsætningerne for kommunens fremtidige opgaveløsning forholder sig til og udstikker de overordnede retningslinier for, hvordan processen med at skabe fagligt bæredygtige opgaveløsninger tænkes ind



i det arbejde, der skal foregå i 2006 med at forene opgaveløsningerne i de tre kommuner. Herunder skal det afklares, hvordan og hvornår det ledelsesmæssige niveau og medarbejderne på de udførende niveauer skal inddrages i processen, samt hvordan processen løbende kan dokumenteres både internt i kommunen og eksternt over for omgivelserne.

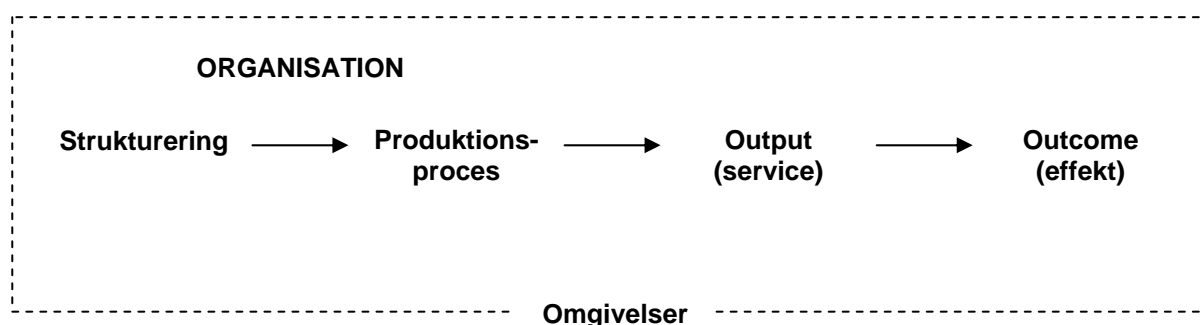
### 3. Definition på faglig bæredygtighed

Forståelsen af faglig bæredygtighed tager udgangspunkt i opfattelsen af en organisation som et produktionssystem, der består af fire faser, hvilket er illustreret i figur 1<sup>iii</sup>.

Struktureringsfasen består af produktionsfaktorerne til brug for en given opgaveløsning – eksempelvis bygninger, redskaber og arbejdskraft – samt tilrettelæggelsen og organiseringen af disse produktionsfaktorer.

Den konkrete opgaveløsning – børnepasningen, hjemmehjælpen eller sagsbehandlingen – foregår i produktionsprocesfasen, hvilket resulterer i et output i form af en given service, som efterfølgende får en effekt på modtageren af denne service.

Figur 1. En organisation som et produktionssystem



En organisations aktiviteter foregår således både i struktureringsfasen og i produktionsprocesfasen. Aktiviteterne i struktureringsfasen vedrører forudsætningerne for den konkrete opgaveløsning, der udgør aktiviteterne i produktionsprocesfasen.

Faglig bæredygtighed er relateret til de organisatoriske aktiviteter, der skaber forudsætningerne for den konkrete opgaveløsning, og vedrører dermed opgaveløsningens strukturering.

Opgaveløsningens strukturering er indirekte en funktion af de politisk fastlagte mål for den service, opgaveløsningen skal føre frem til, og effekten af denne service. Med udgangspunkt i resultat- og effektmålene fastlægges rammerne for opgaveløsningen. Med

rammer for opgaveløsningen forstås de faglige tilgange og metoder, der skal anvendes i produktionsprocesfasen, med henblik på opfyldelsen af de politiske målsætninger.

Når opgaveløsningens rammer er fastlagte, kan forudsætningerne for, at opgaveløsningen kan foregå inden for disse rammer, skabes i strukturingsfasen. En opgaveløsnings strukturering er dermed en proces, som kræver, at opgaveløsningen ansues i sin helhed, hvilket figur 2 illustrerer.

Figur 2. Fastlæggelse af en opgaveløsnings strukturering



De fagprofessionelle medarbejdere på de udførende niveauer har traditionelt haft stor indflydelse på fastlæggelsen af rammerne for opgaveløsningen og som følge heraf også på opgaveløsningens strukturering.

Medarbejdernes centrale rolle i fastlæggelsen af opgaveløsningens rammer er naturlig som følge af deres professionelle faglighed, hvilket vil sige deres teoretiske og praktiske kvalifikationer. Deres rolle har dog samtidig medført, at der kun eksisterer en meget begrænset dokumentation for sammenhængen mellem de aktiviteter, der foregår i produktionsprocessen, og de resultater og effekter, der herved opnås.

Med den nuværende viden kan det med andre ord være svært at vurdere, hvilke rammer for opgaveløsningen der bedst sikrer opfyldelsen af de politisk fastlagte mål i produktionsprocesfasen. Denne uklarhed er problematisk i forhold til struktureringen af opgaveløsningen.

Det er derfor væsentligt, at der i forbindelse med omstrukturingsprocesserne også fokuseres på at sikre dokumentation for sammenhængen mellem aktiviteterne i produk-

tionsprocessen og opgaveløsningens resultater og effekter og dermed, hvorvidt de valgte tilgange og metoder i opgaveløsningen sikrer opfyldelsen af de politiske målsætninger.

En faglig bæredygtig opgaveløsning skal vedvarende skabe forudsætningerne for opgaveløsningens opfyldelse af de politisk fastlagte mål for opgaveløsningen. Faglig bæredygtighed er dermed ikke orienteret mod specifikke hændelsesforløb som eksempelvis en bestemt sagsbehandling eller et konkret hjemmehjælpsbesøg. Det vedvarende udtrykker desuden, at faglig bæredygtighed er et dynamisk begreb, som responderer på ændringer i de omgivelser eller den kontekst, begrebet befinder sig i.

En faglig bæredygtig opgaveløsning skabes ikke en gang for alle. Skabelsen er ligesom bevarelsen af en faglig bæredygtig opgaveløsning en kontinuerlig proces: Dokumentationen af i hvilket omfang den aktuelle strukturering skaber forudsætningerne for en opgaveløsning, der kan sikre opfyldelsen af de politiske målsætninger, anvendes til at justere struktureringen af den efterfølgende opgaveløsning. Desuden vil ændrede politiske målsætninger og rammer for opgaveløsningen også løbende nødvendiggøre justeringer af struktureringen.

En faglig bæredygtig opgaveløsning kan i forlængelse heraf defineres på følgende måde:

**”En kommunal opgaveløsning er faglig bæredygtig, når opgaveløsningens strukturering vedvarende skaber forudsætningerne for en produktionsproces, der kan sikre opfyldelsen af opgaveløsningens politisk fastsatte mål”**

Da en faglig bæredygtig opgaveløsning skaber forudsætningerne for, at opgaveløsningen kan sikre opfyldelsen af de opstillede resultat- og effektmål, men ikke i sig selv sikrer målopfyldelsen, kan disse mål ikke anvendes som mål for opgaveløsningens faglige bæredygtighed.

Faglig bæredygtighed må derimod måles i forhold til, om opgaveløsningens strukturering vedvarende skaber forudsætningerne for, at opgaveløsningen kan foregå inden for de fastlagte rammer, hvorfor faglig bæredygtighed må måles med udgangspunkt i de dimensioner, strukturingsfasen består af. Disse dimensioner beskrives i næste afsnit.

## Case del II. Kortlægning af den hidtidige opgaveløsning

Som alle andre kommuner løser kommune A, B og C opgaver inden for tre områder<sup>iv</sup>:

- *myndighedsopgaver*, der fastlægger borgernes og virksomhedernes rettigheder og pligter på grundlag af lovregler (eksempelvis tildeling af pension, miljøtilsyn og udstedelse af byggetilladelser)
- *tekniske serviceopgaver*, der forsyner borgerne og virksomhederne med service af en relativt teknisk karakter (eksempelvis anlæg af veje, vandforsyning og renovation)
- *velfærdsservice* til borgerne (eksempelvis børnepasning, undervisning og ældreforsorg)

Inden for alle opgaveområder har de tre kommuner, siden de i marts 2005 nåede til enighed om at lægge sig sammen, haft nedsat en række tværkommunale arbejdsgrupper med det formål at kortlægge de tre kommuners nuværende opgaveløsning. Arbejdsgrupperne, der har refereret til en administrativ styregruppe, har været dominerede af fagprofessionelle medarbejdergrupper på de udførende niveauer.

For hver opgaveløsning har arbejdsgrupperne først kortlagt de hidtidige rammer for opgaveløsningen, det vil sige de faglige tilgange og metoder, der har været anvendt i selve produktionsprocessen. Dernæst har de kortlagt, hvilke ressourcer der hidtil har indgået i opgaveløsningen, og hvordan disse ressourcer har været struktureret.

Arbejdsgrupperne har færdiggjort deres arbejde i november 2005. På samme tidspunkt har den politiske styregruppe færdiggjort sit arbejde med indstillingerne til den nye kommunes politiske visioner og mål.

Kortlægningen af den hidtidige opgaveløsning i de tre kommuner udgør et væsentligt element i den nye kommunes skabelse af fagligt bæredygtige opgaveløsninger. Det er nødvendigt med et kendskab til den nuværende opgaveløsning for at kunne vide, hvad der eventuelt skal ændres for at gøre den faglig bæredygtig.

I forbindelse med kortlægningen har arbejdsgrupperne også kortlagt den tilgængelige viden om sammenhængen mellem det arbejde, der foregår på de udførende niveauer, og resultaterne og effekterne af dette arbejde. Denne viden er dog ret begrænset – især inden for myndighedsopgaverne og de bløde velfærdsserviceopgaver.

#### **4. Dimensioner og elementer i opgaveløsningens strukturering**

I de foregående afsnit er faglig bæredygtighed blevet behandlet på et mere overordnet plan med henblik på udviklingen af forståelsen af faglig bæredygtighed. Hvis faglig bæredygtighed skal blive en integreret del af den kommunale opgaveløsning, må forståelsen af faglig bæredygtighed konkretiseres. Det skal med andre ord gøres klart, hvilke dimensioner og elementer i en opgaveløsnings strukturering der er centrale i skabelsen af en faglig bæredygtig opgaveløsning

Som tidligere beskrevet, består struktureringsfasen af en given opgaveløsnings produktionsfaktorer samt tilrettelæggelsen og organiseringen af disse. Produktionsfaktorerne kan opdeles i materielle og menneskelige ressourcer, mens tilrettelæggelsen og organiseringen af produktionsfaktorerne relaterer sig til organisationens struktur<sup>y</sup>.

Organisationsstrukturbegrebet omfatter en række forskellige forhold, der både knytter sig til organisationens formelle og uformelle struktur – eksempelvis hvordan organisationen træffer beslutninger, hvor formaliseret organisationen er, hvordan organisationens aktiviteter koordineres, og hvordan organisationens medlemmer kommunikerer med hinanden.

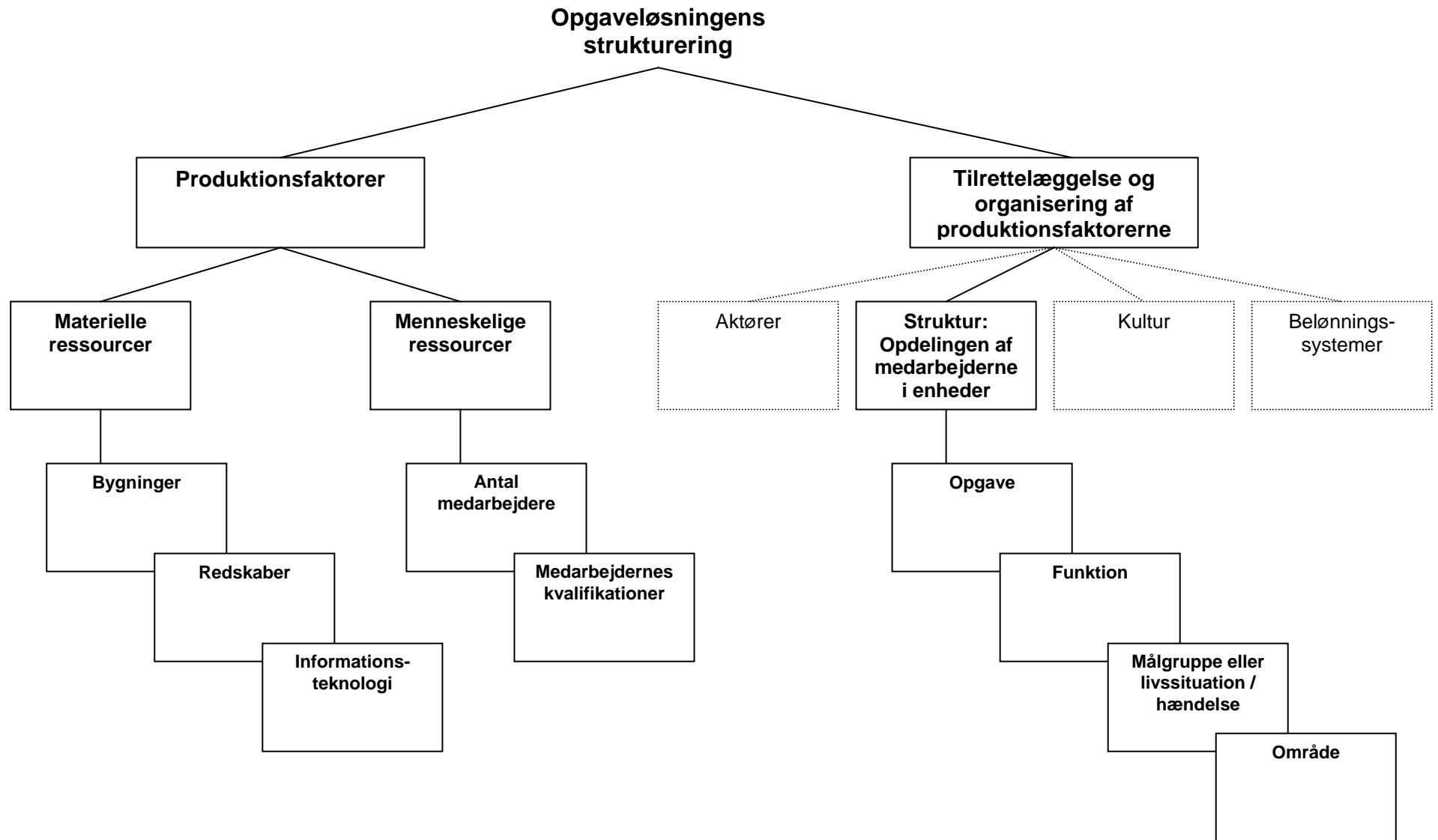
I denne sammenhæng vil udgangspunktet være den organisatoriske opdeling af medarbejderne i forskellige enheder – organisationens horisontale differentiering – da dette forhold er helt centralt i en faglig bæredygtighedskontekst. De forskellige forhold, der knytter sig til en organisations struktur, kan ikke betragtes uafhængigt af hinanden, hvorfor de øvrige forhold også vil indgå i behandlingen af en organisations horisontale differentiering.

Det er væsentligt at være opmærksom på, at en organisations struktur kun er en af flere dimensioner af en organisations liv og aktiviteter. Aktørerne og kulturen i organisationen er sammen med de etablerede belønningssystemer dimensioner, der er lige så væsentlige at



inddrage, hvis andre aspekter ved en organisation skal kunne forstås. Inddragelsen af en organisations struktur tegner således ikke et fuldstændigt billede af en organisation.

I organisatoriske ændringsprocesser er det samtidigt vigtigt at være bevidst om, hvorledes strukturelle ændringer eksempelvis påvirker de enkelte aktører og kulturen i organisationen. En organisation må med andre ord betragtes som et system, hvor de enkelte dele er indbyrdes relaterede og afhængige af hinanden.



Figur 3. Dimensioner og elementer i en opgaveløsnings strukturering

Figur 3 illustrerer, at opgaveløsningens strukturingsfase for det første består af produktionsfaktorerne, der kan opdeles i to dimensioner: materielle og menneskelige ressourcer. For det andet består strukturingsfasen af tilrettelæggelsen og organiseringen af produktionsfaktorerne, hvor der fokuseres på den del af strukturdimensionen, som vedrører den organisatoriske opdeling af medarbejderne i forskellige enheder. Til hver af disse dimensioner knytter der sig en række elementer, der uddybes i det følgende.

### **Materielle ressourcer**

Til de materielle ressourcer knytter der sig tre elementer. Det første element omfatter de bygninger, der bruges i forbindelse med opgaveløsningen – eksempelvis kontorbygninger, institutioner (skoler, børnehaver, plejecentre) og materielgårde. De centrale spørgsmål i forhold til bygningerne er deres geografiske placering, hvor store de er, og hvordan de er indrettet. Om der eksempelvis er mange lukkede kontorer eller åbne kontorlandskaber.

Det andet element omfatter de redskaber, som en opgave løses ved hjælp af. Løsningen af de forskellige kommunale opgaver kræver naturligt nok mangeartede redskaber spændende fra køretøjer og maskiner til undervisningsmaterialer og lege-redskaber.

Det tredje element omfatter informationsteknologi (IT). IT kan også opfattes som et redskab i opgaveløsningen, men det er valgt at lade det være et selvstændigt materielt ressourceelement for at betone den stadig større betydning, IT har fået i hele den kommunale opgaveløsning. IT har betydning for den interne kommunikation mellem en organisations enheder og gør det derudover nemmere for medarbejderne at følge den lovgivningsmæssige og faglige udvikling inden for et område, ligesom mulighederne for at søge specialiseret viden forbedres.

Endelig har IT også betydning i den konkrete løsning af især myndighedsopgaverne som følge af mulighederne for elektronisk dokumenthåndtering og de deraf følgende

muligheder for informationsdeling mellem medarbejderne internt i den enkelte organisatoriske enhed og mellem medarbejderne på tværs af enhederne.

### **Menneskelige ressourcer**

Den menneskelige ressourcedimension består af to elementer: antallet af medarbejdere og disse medarbejders kvalifikationer. Antallet af medarbejdere og dermed den kommunale organisations størrelse afhænger af antallet af opgaver og kompleksiteten i disse opgaver, hvilket igen afhænger af kommunens befolkningsmæssige størrelse og sammensætning.

Medarbejdernes kvalifikationer er en funktion af deres formelle uddannelse og den erfaring, de opbygger gennem deres arbejde. Da der inden for enhver opgaveløsning foregår en såvel faglig som lovgivningsmæssig udvikling, er efteruddannelse og kursusaktivitet væsentlige elementer inden for den menneskelige ressourcedimension, så medarbejdernes viden holdes opdateret.

Et andet væsentligt element er tilstedeværelsen af store og stærke faglige miljøer, hvorved der forstås samlingen af medarbejderne inden for det samme fagområde. Faglige miljøer muliggør kollegiale drøftelser om faglige problemstillinger og dermed vidensdeling, ligesom sårbarheden over for sygdom og fratrædelser mindskes som følge af tilstedeværelsen af andre kvalificerede medarbejdere.

### **Opdelingen af medarbejderne i enheder**

Medarbejdernes opdeling i forskellige enheder vedrører blandt andet arbejdstilrettelæggelsen og procedurerne for opgaveløsningen. Kompleksiteten i organisationen stiger med antallet af enheder, hvilket blandt andet kommer til udtryk i et forøget koordineringsbehov mellem de enkelte enheder. En organisations forskellige enheder kan være opdelt efter:

- opgave
- funktion
- målgruppe eller livssituation/hændelse hos borgerne
- område

### **Opdeling efter opgave**

Opdeling efter opgave betyder, at alle opgaver, der er forbundet med produktionen af en bestemt service, samles i én enhed. Fordelene ved denne måde at organisere sig på er, at det forenkler koordinationen mellem de forskellige arbejdsfunktioner, der anvendes i opgaveløsningen, fordi alle funktionerne er under den samme ledelse. Desuden er medarbejdernes fokus og loyalitet i højere grad rettet mod den pågældende service og ikke en bestemt funktion, ligesom resultatansvaret er klarere.

Ulemperne er til gengæld, at der foregår dobbeltarbejde mellem de forskellige enheder, fordi en del af de samme arbejdsfunktioner vil være nødvendige at udføre i alle enhederne, og at mulighederne for faglig specialisering reduceres. Desuden kan der opstå interne spændinger i enheden som følge af de forskellige medarbejderkulturers forskellige måder at anskue opgaveløsningen på.

### **Opdeling efter funktion**

Opdeling efter funktion betyder, at alle personer, der varetager den samme funktion eller tilhører den samme profession, placeres i den samme enhed. Fordelene herved er muligheden for maksimal specialisering og dermed udnyttelse af de ansattes faglige viden og færdigheder. Ansatte med samme faglige baggrund kommunikerer desuden nemmere med hinanden, fordi de har en fælles forståelse af og tilgang til opgaveløsningen, hvilket også gør ledelsesopgaven lettere.

Ulemperne ved en funktionsbaseret organisering er, at koordination og kommunikation på tværs af enhederne som følge af enhedernes forskellige "sprog" er sværere at opnå og opretholde. Desuden kan der være en tendens til, at fagprofessionelle medarbejdere på de udførende niveauer i højere grad identificerer sig med deres fag og er mere loyale over for dette, end de identificerer sig med og er loyale over for organisationen.

Derfor kan det være svært for organisationen at opnå sine mål, fordi de funktionsbaserede enheder fokuserer mere på processen end på resultatet af en given opgaveløsning. Endelig er det også sværere at placere ansvaret for en opgaveløsning, når den er spredt ud på funktionsbaserede enheder.

### **Opdeling efter målgruppe eller livssituation/hændelse hos borgeren**

Opdeling efter målgruppe eller livssituation/hændelse hos borgeren (eksempelvis ledighed) betyder, at alle personer, der arbejder med en bestemt målgruppe eller livssituation/hændelse hos borgeren, placeres i samme enhed. Fordelen ved denne organisering er – primært set fra borgerens synspunkt – at den ønskede service er samlet på et sted, så borgeren ikke skal henvende sig forskellige steder. Opgaveløsningen skulle derved opleves som mere sammenhængende.

En ulempe er, at den pågældende enhed og i et vist omfang også hver enkelt ansat i enheden skal være bredt specialiseret for at kunne imødekomme alle de opgaver, der skal varetages i forhold til en given borger – en specialisering det kræver en stor opgavevolumen at opnå og fastholde.

En anden ulempe – primært set fra organisationens synspunkt – er, at den organisatoriske enhed kan være modtagelig for eller domineret af borgerens ønsker til opgaveløsningen, og at enheden derved kan komme til at fungere som en interesseorganisation for borgeren, så organisationens mål tilsidesættes.

## **Opdeling efter område**

Opdeling efter område betyder, at alle de personer, der arbejder inden for et givent geografisk område, samles i en enhed, uanset hvilke opgaver de udfører, og hvordan de udfører dem. Fordelene ved denne organisering er, at man kommer tættere på klienterne, og at lokale behov i højere grad kan efterkommes. Ulemperne er, at det kan være svært at opretholde en ensartet serviceproduktion på tværs af områderne, og at det bliver sværere at opnå maksimal specialisering inden for et fag, fordi enhederne er splittet op geografisk.

### Case del III. Struktureringen af sagsbehandlingen på børne- og ungeområdet

På baggrund af arbejdet i den arbejdsgruppe, der har kortlagt rammerne for og struktureringen af sagsbehandlingen af børn og unge med sociale og adfærdsmæssige problemer og/eller medfødte/erhvervede handicap, kan der umiddelbart peges på følgende ligheder og forskelle i de tre kommuners strukturering af sagsbehandlingen:

#### *Materielle ressourcer:*

Alle tre kommuners sagsbehandlingsenheder sidder samlet og er fysisk placeret på kommunernes rådhus. Sagsbehandlerne sidder på hver deres kontor med hver deres sager. I kommune A og C har sagsbehandlerne et møderum, hvor de hver dag drikker kaffe sammen. Kommune B har tidligere haft et lignende fællesrum, men det anvendes nu til kontor.

Alle tre kommuner anvender forskellige elektroniske journaliseringssystemer i sagsbehandlingen, men i kommune A er der store problemer med at få systemet til at fungere. Sagsbehandlerne bruger derfor mange tidsmæssige ressourcer på at anvende systemet.

#### *Menneskelige ressourcer:*

Kommune A har gennem det seneste år oplevet en markant personaleudskiftning, idet to sagsbehandlere har fået nyt arbejde, mens en tredje sagsbehandler er gået på barsel. Barselsvikariatet har ikke kunnet besættes, hvorfor sagsbehandlingsenheden er konstant underbemandet.

De nye medarbejdere mangler erfaring og kendskab til de igangværende sager, og kommunen kan ikke opfylde lovens krav om gennemførelse af § 38 undersøgelser i alle relevante sager.



Den store medarbejderudskiftning har også medført, at der igennem et halvt år ikke har været formaliserede faglige drøftelser mellem sagsbehandlerne, ligesom det tværfaglige samarbejde i sagsbehandlingen fungerer dårligt på grund af manglende kommunikation mellem de involverede faggrupper.

I kommune B har kontorfaciliteterne og manglende møderum medført, at sagsbehandlerne sjældent kommunikerer med hinanden om faglige problemstillinger. En del af sagsbehandlerne har været på kursus om nye metoder i sagsbehandlingen, men deres viden er ikke blevet formidlet videre til de andre sagsbehandlere.

Kommune C har ikke kunnet tiltrække kvalificeret arbejdskraft i form af socialrådgivere, hvorfor en del af sagsbehandlingen varetages af personale med anden uddannelse. Sagsbehandlerne har svært ved at følge med såvel den faglige som den lovgivningsmæssige udvikling, hvilket skyldes lovgivningens kompleksitet, at antallet af sager er meget begrænset, og at de planlagte kurser er blevet sparet væk.

Som følge af de få sager er det faglige miljø meget lille, men sagsbehandlerne bruger ofte hinanden til faglig sparring sammen med lederen af sagsbehandlingsenheden. Hver uge gennemgås de igangværende sager i fællesskab med deltagelse af de faggrupper, der er involverede i sagsbehandlingen.

#### *Opdeling af medarbejderne:*

I alle tre kommuner er medarbejderne opdelt efter funktion. Som et forsøg på at følge med i den nye lovgivning på området har sagsbehandlerne i kommune C haft tildelt hver sit sagsbehandlingsområde med ansvaret for at følge med i udviklingen inden for dette område. Kommune A har tidligere haft samme ordning, men den er stoppet efter den pludselige medarbejderafgang.

Det har ikke været på tale at opdele medarbejderne på andre måder, hvilket skyldes, at kommunerne både befolkningsmæssigt og arealmæssigt har en meget begrænset størrelse.

I kommune B har den manglende tværfaglighed i sagsbehandlingen været drøftet politisk efter en kritisk mediedækning. Det blev overvejet at omstrukturere hele børne- og ungeområdet, så medarbejderne i overvejende grad blev opdelt i enheder efter opgave. Som følge af kommunalreformens vedtagelse blev omstruktureringen aldrig gennemført.

I alle tre kommuner er der – uagtet de politiske målsætninger og rammerne for opgaveløsningen – elementer ved den hidtidige strukturering af sagsbehandlingen, der er væsentlige i skabelsen af en faglig bæredygtig opgaveløsning. Eksempelvis tilstedeværelsen af faciliteter og anledninger, hvor sagsbehandlerne både formelt og uformelt kan drøfte faglige problemstillinger.

Samtidig er der også i alle tre kommuner elementer ved struktureringen, som er problematiske i forhold til en faglig bæredygtig sagsbehandling. Eksempelvis den manglende kommunikation, manglen på kvalificeret arbejdskraft og sårbarheden over for medarbejdernes pludselige fratrædelse, sygdom eller barsel.

## **5. Forhold af betydning for opgaveløsningens strukturering**

Beskrivelsen af elementerne i opgaveløsningens struktureringsfase har illustreret, at skabelsen af en faglig bæredygtig opgaveløsning langtfra er nogen ukompliceret proces, da den faglige bæredygtighed vedrører en række forskelligartede elementer i opgaveløsningens strukturering. Dertil kommer en række forhold, som indvirker på de krav, der stilles til en faglig bæredygtig opgaveløsning, og på de muligheder der er for at skabe en faglig bæredygtig opgaveløsning.

Mulighederne for at tiltrække kvalificeret arbejdskraft udgør et af disse forhold ligesom kommunens geografiske og befolkningsmæssige størrelse samt befolkningens sammensætning. Eksempelvis er den befolkningsmæssige størrelse og sammensætning afgørende for sags- eller opgavevolumen, hvilket har betydning for antallet af medarbejdere og dermed mulighederne for at skabe faglige miljøer.

I det følgende uddybes betydningen af lovgivningen, de økonomiske rammer og den hidtidige strukturering.

### **Lovgivningen**

Opgaveløsningens strukturering er påvirket af den lovgivning, en given opgaveløsning er underlagt, i det omfang loven definerer rammerne for og målene med opgaveløsningen. Jo mere disse rammer og mål er fastlagte, vil de stille bestemte krav til opgaveløsningens strukturering.

Et eksempel herpå er den anbringelsesreform, der trådte i kraft 1. januar 2006, og som stiller væsentligt skærpede krav til den kommunale sagsbehandling på børne- og ungeområdet.

I en bekendtgørelse, der er udsendt i forbindelse med anbringelsesreformen, fremgår det således, at kommunalbestyrelsen skal opstille standarder for sagsbehandlingen, og at

disse standarder som minimum skal beskrive kommunens målsætninger, indsatser og fremgangsmåder i forhold til en række konkrete punkter.

Desuden skal kommunerne formulere en sammenhængende børnepolitik, som skal sikre et ensartet serviceniveau i den kommunale sagsbehandling eller en fælles reference-ramme for sagsbehandlerne i deres arbejde<sup>vi</sup>.

Anbringelsesreformen rummer dermed en indholds- og processtyring af den kommunale sagsbehandling, som også vil stille anderledes krav til sagsbehandlingens strukturering især i forhold til tilrettelæggelsen og organiseringen af sagsbehandlingen.

### **De økonomiske rammer og den hidtidige strukturering**

Relationen mellem opgaveløsningens strukturering og rammerne for opgaveløsningen blev i figur 2 illustreret som en simpel envejsrelation, hvor de fastlagte rammer for opgaveløsningen bestemmer fastlæggelsen af opgaveløsningens strukturering. De faglige tilgange og metoder i opgaveløsningen stiller krav om bestemte produktionsfaktorer samt en bestemt tilrettelæggelse og organisering af disse produktionsfaktorer i struktureringen af opgaveløsningen.

Et eksempel på produktionsprocessens påvirkning af struktureringen er en del folkeskolars overgang fra den traditionelle klassesopdelte skole til den afdelingsopdelte skole, hvor skolen deles op i mindre afdelinger bestående af tre til fire klassetrin. En sådan ændring i måden at undervise på, stiller samtidig nye krav til struktureringen af undervisningen – blandt andet i forhold til lærernes kvalifikationer og de fysiske rammer for undervisningen.

Relationen mellem opgaveløsningens strukturering og rammerne for opgaveløsningen er dog ikke helt så entydig som følge af kommunernes begrænsede råderum. De snævre økonomiske rammer gør, at fastlæggelsen af opgaveløsningens rammer ikke kan foregå uden hensyntagen til mulighederne i struktureringsfasen. Produktionsfaktorerne er ikke

ubegrænsede, og de kan ikke frit tilrettelægges og organiseres i forhold til de ønskede rammer i opgaveløsningen.

Den hidtidige strukturering spiller derfor også en væsentlig rolle for de rammer, der kan opstilles for opgaveløsningen. Den nuværende placering af og størrelse på kommunens institutioner og kontorer kan eksempelvis ikke – i hvert fald på kort sigt – ændres grundlæggende. Den hidtidige strukturering er med andre ord et grundvilkår, som rammerne for den fremtidige opgaveløsning må forholdes til.

Lokale forskelle i kommunerne vil medføre forskellige udfordringer i skabelsen af fagligt bæredygtige opgaveløsninger. Tilsvarende vil det inden for hver enkelt kommune være forskellige forhold ved en opgaveløsnings strukturering, der har betydning for skabelsen af en faglig bæredygtig opgaveløsning, som følge af hver opgaveløsnings specielle karakteristika.

## **6. Valg i struktureringen af en faglig bæredygtig opgaveløsning**

De foregående afsnit har illustreret, at struktureringen af en faglig bæredygtig opgaveløsning er påvirket af en række forhold, der – udover forholdet mellem de faglige tilgange og metoder i opgaveløsningen og opgaveløsningens strukturering – ligger uden for selve opgaveløsningen.

Som følge heraf vil der ofte skulle træffes nogle valg i struktureringen af en faglig bæredygtig opgaveløsning, som kræver afvejningen af en række hensyn. I disse valg er det vigtigt, at opgaveløsningens faglige bæredygtighed er udgangspunktet, og ikke de forhold, der kan påvirke og virke begrænsende ind på den faglige bæredygtighed.

Hvis der eksempelvis ønskes skabt et fagligt miljø og tværfaglighed i opgaveløsningen samtidig med, at kommunens eksisterende bygninger udnyttes, må skabelsen af det faglige miljø og tværfaglighed i opgaveløsningen og ikke de eksisterende bygninger danne udgangspunktet for overvejelserne om opgaveløsningens strukturering. Det følgende afsnit uddyber dette.

### **Fagligt miljø, tværfaglighed og udnyttelse af de eksisterende bygninger**

Som tidligere beskrevet, forstås der med faglige miljøer samlingen af medarbejderne inden for et fagområde i samme enhed. Det er dog ikke nok blot at samle medarbejderne i en fælles enhed. Skabelsen af faglige miljøer kræver en kultur, som gør det naturligt, at medarbejderne mødes og drøfter faglige problemstillinger og gør brug af hinandens viden og erfaring.

En sådan kultur kræver de rette mødefaciliteter, men det kræver i lige så høj grad, at arbejdspladsens indretning gør det naturligt for medarbejderne at udnytte hinandens kompetencer i det daglige arbejde. Kun hvis medarbejderne interagerer med hinanden, skabes der et fagligt miljø.

Det er ofte opfattelsen, at skabelsen af faglige miljøer kræver, at medarbejderne fysisk sidder samlet. Med de vidensudvekslings- og informationsdelingsmuligheder, IT-udviklingen har åbnet op for, er det dog også muligt at skabe faglige miljøer på andre måder, end ved at medarbejderne fysisk er placeret samme sted.

Udviklingen muliggør i langt højere grad end tidligere en opdeling af medarbejderne i forhold til eksempelvis den opgave, de løser, og ikke efter den funktion, de varetager, samtidig med at de faglige miljøer opretholdes. De faglige miljøer kan således antage en mere virtuel karakter, hvilket kan kombineres med jævnlige møder eller temadage, hvor medarbejderne mødes.

Skabelsen af opgaveopdelte medarbejderenheder kan afhængig af opgavetype være forudsætningen for en højere grad af tværfaglighed i opgaveløsningen, hvor forskellige faggrupper bringes til at arbejde sammen, og hvor der som følge heraf sikres en helhed i opgaveløsningen.

Først når overvejelser af ovenstående karakter er gennemført, bør overvejelserne om de fysiske rammer, der skal sikre tiltagene til skabelse af en faglig bæredygtig opgaveløsning, påbegyndes. Det er i den forbindelse vigtigt, at den samlede kommunale opgaveløsning ansues i sammenhæng, da det giver de bedste muligheder for at omstrukturere opgaveløsningen inden for de nuværende rammer.

Risikoen i den proces, der skal finde sted i 2006, er til gengæld, at de umiddelbart begrænsede muligheder for at omstrukturere opgaveløsningen, der især følger af det begrænsede økonomiske råderum i kommunerne, kommer til at danne udgangspunktet for overvejelserne om den fremtidige strukturering. Den nuværende strukturering må ikke medføre en "blindhed", så mulighederne for at ændre på opgaveløsningens strukturering inden for de givne rammer overses som følge af vanetænkning.

## Case del IV. Pejlemærker i den fremadrettede proces

Skabelsen af en faglig bæredygtig sagsbehandling i den nye kommune vil være påvirket af flere forhold: For det første kan det blive svært at tiltrække den nødvendige arbejdskraft med de rette kvalifikationer. Dette forhold bliver ikke mindre centralt med anbringelsesreformens ikrafttræden. Reformen stiller øgede krav til sagsbehandlingen, ligesom formuleringen af fælles standarder i sagsbehandlingen vil stille betydelige personalemæssige krav.

For det andet vil det økonomiske råderum i den nye kommune være meget begrænset. Skabelsen af en faglig bæredygtig opgaveløsning vil derfor i overvejende grad skulle foregå inden for den nuværende økonomiske ramme.

Givet disse lokalt bestemte begrænsninger for den fremtidige strukturering og arbejdsgruppens kortlægning af den hidtidige strukturering af sagsbehandlingen i de tre kommuner tegner der sig et udfaldsrum for det videre arbejde, som skal foregå i 2006 med at strukturere sagsbehandlingen på børne- og ungeområdet i den nye storkommune.

For at indsnævre udfaldsrummet og dermed fremme skabelsen af en faglig bæredygtig sagsbehandling kan der opstilles en række pejlemærker for dette arbejde. Pejlemærkerne må sammen med fastlæggelsen af rammerne for opgaveløsningen være styrende i arbejdet, da pejlemærkerne sikrer inddragelsen af de elementer, der er centrale for skabelsen af en faglig bæredygtig sagsbehandling.

Pejlemærkerne, der er indbyrdes relaterede, omfatter:

- ✓ Opdelingen af sagsbehandlerne. Skal de opdeles efter funktion og sidde samlet som faggruppe, eller skal der oprettes tværfaglige, opgaveopdelte enheder? Skal der oprettes lokale sagsbehandlingsenheder lokalt i de gamle kommuner?



- ✓ Udviklingen af et fagligt miljø. Uanset opdelingen af sagsbehandlerne må der skabes tid og rum til drøftelser af faglige problemstillinger samt udbredelsen af viden og erfaring sagsbehandlerne imellem. Det faglige miljø skal også mindske sårbarheden over for fratrædelser og sygdom.
- ✓ Tværfaglighed i opgaveløsningen. Det må sikres, at alle involverede faggrupper i sagsbehandlingen og den efterfølgende indsats kommunikerer med hinanden, så der sikres sammenhæng mellem sagsbehandlingen og de foranstaltninger, der iværksættes.
- ✓ Kvalificeret arbejdskraft. Det må sikres, at sagsbehandlerne har de rette kvalifikationer, og at deres faglige viden vedligeholdes gennem kurser og efteruddannelse. Det er væsentligt, at den nye kommune fremstår som en attraktiv arbejdsplads.
- ✓ Understøttelse af sagsbehandlingen med IT. Der må udvikles systemer, der kan understøtte sagsbehandlerne i deres arbejde og sikre en mere effektiv informationsdeling mellem de involverede faggrupper i sagsbehandlingen og den efterfølgende indsats.
- ✓ Den fysiske placering af sagsbehandlingen må indgå i de overordnede overvejelser om placeringen af den nye kommunes forskellige opgaveløsninger. De fysiske rammer må understøtte skabelsen af det faglige miljø og det tværfaglige samarbejde.

## 7. Dokumentation af opgaveløsningens faglige bæredygtighed

Som det indledningsvist blev fremhævet, er det vigtigt, at opgaveløsningens faglige bæredygtighed kan dokumenteres. Politikerne både nationalt og lokalt, borgerne, interesseorganisationerne og medierne vil i årene fremover fokusere på, om kommunalreformen har virket efter hensigten og medført en forbedret og mere effektiv opgaveløsning. Et væsentligt bidrag til dette svar er opgaveløsningens faglige bæredygtighed.

Da kommunerne først nu skal til at påbegynde drøftelserne om struktureringen af den fremtidige opgaveløsning, giver det på nuværende tidspunkt bedst mening at rette opmærksomheden mod kommunernes dokumentation af, at processen med at skabe en faglig bæredygtig opgaveløsning er i gang. Først senere hen i processen må opmærksomheden mere konkret rettes mod målinger af, om opgaveløsningens strukturering vedvarende skaber forudsætningerne for en produktionsproces, der kan sikre opfyldelsen af opgaveløsningens mål.

Dokumentationen af den igangværende proces med at skabe fagligt bæredygtige opgaveløsninger vil samtidig virke som en vigtig rettesnor for kommunerne i forhold til at sikre, at processen fører i den rigtige retning, og at de rette diskussioner gennemføres på de rette tidspunkter med involveringen af de rette aktører.

Som casen har bidraget til at illustrere, må dokumentationen af den igangværende proces i hvert fald omfatte:

- ✓ formuleringen og konkretiseringen af politiske mål for opgaveløsningen
- ✓ en kortlægning af de hidtidigt anvendte produktionsfaktorer samt tilrettelæggelsen og organiseringen af disse
- ✓ en kortlægning af de hidtidige faglige tilgange og metoder i opgaveløsningen
- ✓ en kortlægning af tilgængelig viden om sammenhængen mellem det arbejde, der foregår på de udførende niveauer, og resultaterne og effekterne af dette arbejde

- ✓ overvejelser om valg af faglige tilgange og metoder i relation til de politiske målsætninger
- ✓ overvejelser om sammensætningen af de fremtidige produktionsfaktorer samt tilrettelæggelsen og organiseringen af disse i relation til de faglige tilgange og metoder

En del af denne dokumentation – eksempelvis elementer i kortlægningen af den hidtidige strukturering samt de hidtidige faglige tilgange og metoder – eksisterer allerede i de fleste kommuner, hvorfor det ikke vil være særligt ressourcekrævende at dokumentere arbejdet med skabelsen af fagligt bæredygtige opgaveløsninger.

### **Skabelsen af fagligt bæredygtige opgaveløsninger er en langvarig proces**

I de foregående afsnit har skabelsen af en faglig bæredygtig opgaveløsning været anskuet som en lineær proces: De politiske mål fastlægges først, hvorefter rammerne for opgaveløsningen fastlægges. På baggrund heraf struktureres opgaveløsningen, så forudsætningerne skabes for, at opgaveløsningen kan sikre opnåelsen af de fastlagte mål i produktionsprocessen.

I virkelighedens kommunale verden vil en beskrivelse af fastlæggelsen af rammerne for opgaveløsningen og opgaveløsningens strukturering som parallelle processer sandsynligvis være mere dækkende for, hvordan skabelsen af fagligt bæredygtige opgaveløsninger vil forløbe. For det første løser kommunerne allerede – med undtagelse af de nye opgaver – opgaverne på nuværende tidspunkt, og for det andet gør især de økonomiske forhold i kommunerne, at opgaveløsningens rammer ikke kan fastlægges uden overvejelser om mulighederne i struktureringsprocessen.

Den lineære betragtning tjener det formål, at den understreger betydningen af, at de politiske mål bør være udgangspunktet for fastlæggelsen af opgaveløsningens rammer, og

at opgaveløsningens strukturering skal skabe forudsætningerne for, at opgaveløsningens rammer kan sikre opgaveløsningens målopfyldelse. Opgaveløsningens strukturering kræver derfor, at opgaveløsningen ansues i sin helhed, og at udgangspunktet er de politisk fastlagte mål for opgaveløsningen.

Desuden skal den lineære betragtning understrege betydningen af, at skabelsen af en faglig bæredygtig opgaveløsning må være udgangspunktet i struktureringen og ikke de forhold, der kan begrænse mulighederne i struktureringen.

Det er ikke realistisk, at kommunerne kan skabe fagligt bæredygtige opgaveløsninger inden den 1. januar 2007. Skabelsen af en faglig bæredygtig opgaveløsning må ansues som en langvarig proces, hvor det ikke mindst handler om at skabe en bevidsthed og accept hos aktørerne på alle niveauer i den kommunale organisation om, at struktureringen af en faglig bæredygtig opgaveløsning kræver, at opgaveløsningens strukturering ansues i sammenhæng med de politiske mål og rammerne for opgaveløsningen.

I forlængelse heraf er det også væsentligt, at den politiske målfastsættelse bliver et forpligtende styringsværktøj på alle niveauer, og at de politiske mål indarbejdes som præcise og operationelle mål for de enkelte enheders opgaveløsning.

### **Alle niveauer i den kommunale organisation må involveres i processen**

Samtidig må der udvikles en forståelse for, at der i langt højere grad end tidligere er behov for viden om sammenhængen mellem indsatsen i produktionsprocessen og resultaterne og effekterne af denne indsats – ikke som et kontrolinstrument men som et instrument til at justere indsatsen i opgaveløsningen, så målopfyldelsen sikres bedst muligt. For at opnå denne forståelse er det væsentligt, at de fagprofessionelle medarbejdere på de udførende niveauer involveres igennem hele processen og bidrager til at udvikle de redskaber, der skal sikre den nødvendige viden om sammenhængen mellem deres arbejde og resultaterne og effekterne af dette.

Casebeskrivelsen har illustreret, hvordan processen kan gribes an for at sikre et godt udgangspunkt for det videre arbejde med skabelsen af fagligt bæredygtige opgaveløsninger. Alle niveauer i den kommunale organisation må involveres, og åbenhed om processen og gensidig tillid mellem de involverede aktører bør være kendetegnende for processen. Et væsentligt element til sikringen af en sådan proces er løbende dokumentation af indholdet i de enkelte faser i processen.

---

<sup>i</sup> Kommunernes Landsforening (2006): *Politisk beslutningskalender for sammenlægningsudvalget 2006*. Læst den 5. januar 2006 på: <http://www.kl.dk/data/1419821/Kalend~1.pdf>

<sup>ii</sup> Indenrigs- og Sundhedsministeriet (2004): *Aftale om strukturreform*.

<sup>iii</sup> Opfattelsen af organisationer som produktionssystemer er velkendt inden for organisationsteorien. Se eksempelvis W. Richard Scott (2003): *Organizations. Rational, Natural, and Open Systems*, 5th Edition, New Jersey: Prentice-Hall.

<sup>iv</sup> Efter Jens Blom-Hansen (2004). "Virker det kommunale demokrati?" i Nils Groes (red.) *Brudstykker eller sammenhæng? – en antologi om forudsætningerne for en offentlig strukturreform*, København: FOKUS, pp. 55-63.

<sup>v</sup> De følgende afsnit om organisationsstruktur bygger på den generelle organisationsteoretiske litteratur om dette emne. Se eksempelvis Stephen P. Robbins & Neil Barnwell (2002): *Organisation Theory: Concepts and Cases*, 4th Edition, Prentice-Hall/Pearson Education Australia; Florence Heffron (1989): *Organization Theory & Public Organizations*, Englewood Cliffs: Prentice-Hall; Henry Mintzberg (1979): *The Structuring of Organizations*, Upper Saddle River: Prentice-Hall; John Child (1977): *Organization. A Guide to Problems and Practice*, London: Harper & Row Publishers.

<sup>vi</sup> Bekendtgørelse nr. 0 af 14. december 2005: *Bekendtgørelser om standarder for sagsbehandlingen i sager om særlig støtte til børn og unge*. Læst den 5. januar 2006 på: [http://www.social.dk/tvaergaaende\\_indgange/lovgivning/reglerogafgoerelser/nyeste/index.aspx?id=f8ac876d-88be-49f2-859f-1bc879c135c2](http://www.social.dk/tvaergaaende_indgange/lovgivning/reglerogafgoerelser/nyeste/index.aspx?id=f8ac876d-88be-49f2-859f-1bc879c135c2)

- 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 Svarfordelinger fra vælgerundersøgelse i fem danske kommuner 1993. Blaabjerg, Farum, Odense, Randers og Vissenbjerg
- 5/1995 Poul Erik Mouritzen A Comparative Research Project of Chief Executives in Local Government. The U.D.I.T.E. Leadership Study
- 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 Blaabjerg, Farum, Odense, Randers og Vissenbjerg.
- 11/1996 Andy Asquith & Eunan O'Halpin, Berveling & Ass., Katherine Burlen, Michael Goldsmith, Annick Magnier, 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 & 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.



Anders Brøndum er cand.scient.pol. og ansat som ErhvervsPhD-stipendiat hos revisions- og rådgivningsfirmaet Deloitte. ErhvervsPhD-projektet skrives i samarbejde med Institut for Statskundskab på Syddansk Universitet. Projektet omhandler faglig bæredygtighed i den kommunale opgaveløsning.

## Yderligere information

Deloitte  
Weidekampsgade 6  
2300 København S

Tlf.: 22 20 25 03  
[www.deloitte.dk](http://www.deloitte.dk)  
E-mail: [abroendum@deloitte.dk](mailto:abroendum@deloitte.dk)

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

Tel. 6550 1000  
Fax 6619 2577

ISSN 0908-6536