

# Översyn av ledningsstruktur inom beställar-utförarorganisation - Danderyds kommun

Oktober 2016

## 1 Uppdrag

Den 13 juni 2016 fattade kommunfullmäktige beslut om komplettering av kundvalsmodellen i Danderyds kommun. Beslutet innebär ett förtydligt uppdrag/roll för både beställare och egenregi. Som en följd av inriktningsbeslutet beslutande kommunstyrelsens arbetsutskott den 19 september att ge kommunledningskontoret i uppdrag att genomföra en översyn av ledningsstrukturen inom utbildnings- och kulturkontoret, produktionskontoret och socialkontoret.

Förvaltningschefen för utbildnings- och kulturkontoret, har under våren 2016 meddelat att hon avser att gå i pension den 1 november 2016. Socialdirektören, förvaltningschef för socialkontoret har meddelat att hon avser att gå i pension vintern 2017 varför översynen viktig som underlag för kommande rekryterings-/bemanningsprocess.

Uppdraget återfinns i tjänsteskrivelse KS 2016/0360.

Kommunledningskontoret har anlitat Public Partner för att genomföra översynen som en del av pågående uppdrag att göra en aktualisering av beställar-utförarmodellen i kommunen.

Inom ramen för uppdraget har ett antal personer intervjuats i befintliga ledningsorganisationer på tjänstemannanivå samt KSAU och berörda nämndsordföranden. Syftet med intervjuerna har varit att fånga uppgifter kring svaga och starka sidor i dagens organisation men även att belysa viktiga frågor att värna respektive att utveckla vid ett genomförande av den kundvalsmodell som kommunfullmäktigen nu beslutat om.

## 2 Komplettering av kundvalsmodellen

Kommunfullmäktiges beslut om komplettering av kundvalsmodellen skedde efter att rådande organisation och regelverk varit gällande i mer än 20 år. Detta i en tid då välfärdsmarknaden kraftigt utvecklats och förutsättningar för beställare och kommunala utförare därmed successivt förändrats.

Kommunfullmäktiges komplettering innebär klargöranden i rollerna gentemot tidigare förhållanden i flera avseenden. Några viktiga punkter är att idén och kraven på den egna regin regleras i ett ägardirektiv vilket kan beskrivas som en tydligare ram för verksamheten där det samtidigt ges friare förutsättningar inom produktionen att fullgöra sitt uppdrag.

Beställarrollen förtydligas i en policyskrivning där uppdraget förtydligas avseende att definiera och uppnå önskat marknadsutbud på konkurrensneutrala villkor med goda förutsättningar för olika utförare och samtidigt säkerställa kundernas förmåga till rationella val på välfärdsmarknaden.

## 3 Förtydligade krav utifrån översynen av kundvalsmodellen

### 3.1 Förtydligade krav på egenregin

Egenregiverksamheten vid produktionskontoret har i och med kommunfullmäktiges beslut fått klargörande kring verksamhetens grundläggande uppdrag, inom vilka ramar uppdraget ska genomföras samt vilka ekonomiska och kvalitativa krav det övergripande finns på verksamheten.

Detta förtydligar kravet på produktionskontoret och dess ledningsorganisation. De förtydligade kraven innebär att ett intensifierat arbete behöver ske med sammanhållen styrning och verksamhetsutveckling av produktionskontorets olika verksamhetsben.

En viktig övergripande fråga för ledningen av produktionskontoret är att utveckla och säkerställa att den egna verksamheten får ta del av relevanta stödsystem och stödstrukturer vilket idag levereras från annat håll i kommunen. Detta är viktigt för att den egna produktionen ska få konkurrensneutrala förutsättningar gentemot andra aktörer på välfärdsmarknaden. En annan viktig övergripande fråga för produktionsledningen är att bidra till ett tydligare gränssnitt gentemot beställarfunktionerna. Störst utmaningar finns där inom den pedagogiska verksamheten där gränssnittet är otydligt i flera avseenden och där kommunfullmäktigebeslutet pekar ut att huvudmannskapet så långt som möjligt ska ligga på egenregin.

### 3.2 Förtydligade krav på beställarfunktionerna

I klargörandet från kommunfullmäktige förtydligas kravet på beställarna att utveckla och vårda sina marknader. Bedömningen är att detta innebär krav på en större förflyttning inom det pedagogiska området än inom det sociala området jämfört med dagens situation.

För det pedagogiska området innebär det att ta steg för att identifiera och säkerställa önskvärd verksamhetsutbud. Det är något som behöver ske samtidigt som en ekonomisk styrning bör säkerställas gentemot marknaden som kombinerar konkurrensneutralitet med skiftande förutsättningar för olika enheter. Det kommer att vara viktiga frågor att bygga tillit och transparens gentemot marknadens olika aktörer under en sådan förändringsresa.

## 4 Dubbelfunktioner inom befintlig organisation

Inom den sociala verksamheten finns mindre dubbelfunktioner identifierade. Den sociala verksamheten (främst äldreomsorg) har en lång tradition av att klargöra rollerna kring exempelvis myndighetsfunktion och utförande av tjänst. Dessutom är avtalsrelationen tydligare mellan beställare och utförare i det nationella regelverket. Det finns dock frågor som handlar om bl a IT-strukturer och rutiner där det finns möjlighet att koordinera mera funktioner från beställarsidan och då utgöra leverantör för dessa tjänster gentemot samtliga utförare och därmed få en större rationalitet hos såväl utförare som beställare.

Vid den pedagogiska verksamheten finns idag dubblerade funktioner och arbetssätt mellan beställare och egenregin. Exempel på detta är kvalitetsuppföljning och kvalitetssystem samt rapportering utifrån detta till olika beslutsnivåer.

Administrativt så finns ett antal olika systemstöd för elevregistrering i kommunen, något som leder till fördyring och merarbete.

Verksamhetsmässigt så upplevs idag att strukturer avseende barn/elever i behov av särskilt stöd inte är fullt ut synkroniserade och där upplevs dubbelarbete vara en konsekvens.

Utvecklingsinitiativ från beställarfunktionen upplevs generella och går i viss mån parallellt med egna insatser inom produktionen eller anses inte alltid svara upp emot olika enheters/verksamheters specifika behov. Exempel kan vara att lokala förändringsinitiativ inte synkroniserar med beställarfunktionens initiativ i tid eller riktning.

### 4.1 Huvudmannaskapet inom pedagogisk verksamhet

Det är idag oklart för den pedagogiska verksamheten vid produktionskontoret vad UKK har för roll rörande huvudmannaskap. Det blir en obalans mellan funktionerna då relationen inte är definierad. Det gäller exempelvis UKK:s arbete med uppföljning och utveckling, där kravet på deltagande på i samarbeten med mera inte är klargjort vilket får en del konsekvenser i form av energitapp och dubbelarbete.

Idag är det otydligt för enhetsnivån inom produktionen vad UKK respektive produktionsledningen vill med den pedagogiska verksamheten på lite sikt. I ett läge då initiativ behöver tas kring detta riskerar gränssnittet blir än otydligare.

Den styrning som enheterna inom den pedagogiska verksamheten idag ser sig vara en del av kan beskrivas som målträngsel. Mål ges från beställare, utförare och det statliga uppdraget. Utöver detta så har givetvis respektive enhet egna definierade behov som målsätts för att

åstadkomma förändring. Upplevelsen inom produktionens pedagogiska verksamheter är att man är en del av ett osynkroniserat system.

Det ges exempel på oklarheter för föräldrar i sina kontakter med skolan i Danderyd kring specifika barn. Det förekommer att man tror sig fått besked kring något för en specifik skola efter att kontakt tagits med UKK och där förhållandet senare visat sig vara på ett annat sätt. Resultatet blir att berörd förälders upplevelse av kommunen som otydlig. Kritik riktas även mot UKK avseende brist på återkoppling gällande samtal med vårdnadshavare rörande enskilda elever och eventuella beslut som tagits.

Kommunikationen med medborgarna exempelvis via kommunens hemsida behöver ensas. Vid till exempel felanmälan avseende skolan förväntas medborgaren förstå skillnaden på vad som är produktionskontorets respektive utbildningskontorets ansvar.

Systemägarskapet kring olika IT-lösningar inom den pedagogiska verksamheten är idag otydligt. Det är oklart vad UKK ska styra och som del av det ansvaret säkerställa effektivitet och samordning kring. Det gör att det blir oklart vilka av IT-lösningar som ska styras av respektive enhet/utförare och vad av dessa som produktionen bör samordna för högre effektivitet och driftsäkerhet. Det är också utvecklat vilka krav som UKK har i sin leverans av IT-tjänster till enheter/utförare.

De oklarheter som idag upplevs finnas kring skolans huvudmannaskap leder till att frågor trycks upp högre upp i organisationen för avgörande.

## 5 Organisatoriska trender kring kundvalsmodellen

De tidiga etableringarna av kundvalsmodellen har ofta skett via organisatorisk åtskillnad av beställare och utförare.

Definitioner har med tiden på flera håll förflyttat fokus till begrepp som systemledning respektive myndighetsutövning inom beställarrollen. Den egna produktionens andel har i de ”ursprungliga” kundvalskommunerna fått en minskad marknadsandel, där har det fria skolvalet och LOV haft betydande påverkan.

De trender som återfinns för stunden i kommunsverige är att kundvalsmodeller inte är speciellt ifrågasatt som strukturer. Synsättet att medborgaren ska ha möjlighet att välja bland flera utförare av välfärdstjänster är etablerad. Det är också ett naturligt inslag att privata aktörer ses som viktiga aktörer för att klara av expansion i välfärdsystemet vid utökade behov till följd av demografiska förändringar eller nybyggnation.

Organisatoriska trender inom området är just nu att kommuner genomför organisatorisk sammanläggning av beställare- och utförarfunktioner till en gemensam förvaltning/kontor. Det är möjligen mer förekommande att så sker inom det pedagogiska området än inom det sociala området (vård och omsorg). När det sker så är det med utgångspunkt att bevara kundvalsmodellen men man vill åstadkomma förbättringar i frågor kring styrning, samordning och gränsdragning. Exempelkommuner är Upplands Väsby, Västerås och Uppsala.

Det går inte att identifiera några kommuner som under den senaste mandatperioden valt att gå andra vägen, dvs att organisatoriskt skilja på funktionerna i separata verksamhetsben.

## 6 Utmaningar och behov att svara upp emot vid de olika funktionerna

### 6.1 Utbildnings- och kulturkontoret

UKK behöver utveckla sitt arbete med att utveckla och vårda marknaden inom det pedagogiska området framöver. Det gäller inte minst när kommunen nu är på väg in i ett mer expansivt skede i den fysiska planeringen då behovet av tillkommande verksamheter kommer att tillta. Det gäller att göra det och samtidigt vidmakthålla krav på transparens och konkurrensneutralitet.

För att kontorets olika verksamheter ska lyckas med sina utmaningar framöver inom den pedagogiska verksamheten men även för att utveckla och hålla samman kultur- och fritidsverksamhet så behöver verksamhetsstyrning och uppdragsformuleringar utvecklas.

Idag har UKK en platt organisation för myndighetsuppgifter inom utbildningskontoret och kultur- och fritidsverksamheten.

Organisationen behöver struktureras för de olika ansvarsområdena, det vill säga för myndighetsfunktionen inom pedagogisk verksamhet respektive kultur- och fritidsverksamhet. Detta sker lämpligast genom att respektive verksamhetsben samlas i var sin avdelning.

Kontorschefsuppdraget behöver inriktas mot att göra kontoret framgångsrikt med att utveckla och vårda sin marknad framöver inom det pedagogiska området, detta inte minst när kommunen går in i ett mer expansivt skede samt att ge förutsättningar för framgångsrik produktion från olika leverantörer och säkerställa att huvudmannaskapet så långt som möjligt tas inom den egna regin.

## 6.2 Socialkontoret

Socialkontoret behöver vidmakthålla sitt arbete med att utveckla sin marknad framöver. Där ingår att utveckla system och rutiner som blir effektiva och ändamålsenliga för samtliga utförare.

Socialkontoret har idag en avdelningsindeldad organisation med vidhängande stabsfunktion. Det finns inga omedelbara behov av att justera strukturen för organisationen för att svara upp mot sitt nuvarande och kommande uppdrag inför kommande chefsrekrytering.

## 6.3 Produktionskontoret

Produktionskontoret har i kommunfullmäktigebeslutet kring förtydligande av kundvalsmodellen fått förutsättningar för en mer sammanhållen styrning och verksamhetsutveckling. Utmaningarna är olika för de olika verksamhetsbenen.

Vård- och omsorg bedrivs i eget chefskap utifrån ganska klargjorda strukturer enligt överenskommelser med beställaren. Utmaningarna handlar om att effektivisera och utveckla den egna verksamheten för att svara upp emot ekonomiska krav och kvalitet.

Den pedagogiska verksamheten bedrivs i ett vad som upplevs vara oklart gränssnitt gentemot beställaren. Utmaningarna handlar om att få och ta utrymme för den egna styrningen av verksamheten för att svara upp emot effektivitet och kvalitet.

Produktionskontoret har idag en sammanhållen ledningsorganisation med verksamhetschefer för förskola, vård- och omsorg men grundskola/gymnasieskola ligger direkt under produktionsdirektören. Redan idag så innebär det att vård- och omsorg samt förskola har en mer utvecklad samordning och utvecklingsagenda än grundskola/gymnasiet.

Kravet på produktionskontoret att utveckla och effektivisera verksamheten ställer större krav på verksamhetschefer framöver för de olika verksamhetsbenen, det motiverar att grundskolan/gymnasieskolan får sin egen verksamhetschef.

Produktionsdirektörsrollen kommer att inriktas mot att bära den strategiska agendan kring verksamhetens långsiktiga utveckling men även att ta ansvar för gränssnittsfrågor gentemot beställare och gemensamma stödfunktioner

## 7 Är det tid att föra samman beställare- och utförarorganisationen på förvaltningsnivå?

De kommuner som valt att slå samman sina beställare- och utförarorganisationer i samma förvaltning gör det med hänvisning till frågor rörande gränsdragning, samordning och styrning. I Danderyd så återfinns dessa behov framför allt för funktionerna inom den pedagogiska verksamheten. Samtidigt så är kraven på transparens och konkurrensneutralitet stora i kommunen och tydliga i kommunfullmäktiges förtydligande av kundvalsmodellen.

Inom vård- och omsorgsområdet så är utmaningarna att nå effektivitet och kvalitet i produktionen i fokus. Detta för att pröva om kommunen långsiktigt ska ägna sig åt produktion inom alla verksamhetsfält inom området. I det läget är det svårt att se motiv för att slå samman verksamheterna i en gemensam förvaltning och en förändring av befintlig struktur kommer att kunna störa arbetet med befintliga utmaningar.

### 7.1 Bygga ledningsstruktur utifrån befintlig kontorsorganisation

Med motstridiga behov inom produktionens verksamhetsben så är det en möjlig inriktning att tillsvärdare fortsätta att hålla samman produktionen i ett eget kontor men att vid utformningen vid ledningsstrukturen vid produktionskontoret och UKK säkerställa resurser och kompetens för att bringa ordning i frågor som handlar om gränsdragning, samordning och styrning.

I ledningsstrukturen utformas en avdelningsindelning inom UKK för myndighetsrollen inom pedagogiska området respektive kultur och fritid.

Frågeställningar kring konkurrensneutralitet och transparens gentemot fristående utförare fungerar som idag. Möjligheten att bringa ordning i gränsdragnings-, samordnings- och styrningsfrågor blir inte på något avgörande sätt större.

Nackdelar är att en tillsättning av ny kontorschef kommer att inriktas mot ett uppdrag som i hög grad handlar om att utveckla verksamheten på ett sådant sätt att det efter hand inte kommer att finnas så stora skäl att hålla UKK och produktionen åtskild, chefsuppdraget riskerar därför att framstå som som begränsat i tid vilket påverkar rekryteringsmöjligheterna för kommunen.



### 7.2 Bygga ledningsstruktur utifrån en sammanslagen kontorsorganisation för pedagogiska området

En möjlig organisatorisk lösning är att slå samman den samlade produktionen med Utbildnings- och kulturkontoret. Om den sammanslagna organisationen för enkelhets skull benämns UKK så skulle det förslagsvis utformas med produktionsavdelningar för vård och omsorg, förskola, grund- och gymnasieskola. Kontoret skulle också utformas med en myndighetsavdelning för pedagogisk verksamhet samt en kultur- och fritidsavdelning. En sådan lösning skulle innebära att vård- och omsorgsverksamheten egentligen inte rubbas i sin ledningsstruktur samtidigt som gränsdragningsfrågorna inom det pedagogiska området kommer att bli möjliga att hantera under samma chefskap och med klargjorda avdelningar för att möjliggöra förtydligande av uppdrag och verksamhetsstyrning.

Ett sammanhållet UKK fortsätter att rapportera till respektive politisk uppdragsgivare i form av produktionsutskott, utbildningsnämnd och kultur- och fritidsnämnd.

Fördelen med en sådan förändring är att chefsmandatet att åstadkomma förändringar kring gränsdragnings-, samordnings- och styrning är så tydligt som möjligt. Det kräver dock att särskilt bevaka frågor kring konkurrensneutralitet och transparens i relation till fristående utförare inom det pedagogiska området. Tydligheten i uppdraget och mandatet till myndighetsavdelningen inom kontoret blir då särskilt viktigt för att säkerställa detta.

### 7.3 Bygga ledningsstruktur utifrån befintlig kontorsorganisation men med sammanhållet kontorschefansvar

En tredje väg att gå är att bibehålla kontorsorganisationen med de uppdrag som beskrivs ovan men att det är samma befattningshavare som produktionsdirektör och kontorschef för UKK.

Vid ett sådant organisatoriskt val så behöver ledningsstrukturen i än högre grad utformas med en avdelningsindelning inom UKK för myndighetsrollen inom pedagogiska området respektive kultur och fritid samt att fullfölja den organisatoriska utvecklingen inom produktionskontoret genom att inrätta en verksamhetschef för grundskola/gymnasieskola. Argumentet är, utöver de som anges i alternativen ovan, att ge förutsättningar för att upprätthålla uppdraget som kontorschef för de bägge kontoren och att göra det på ett sådant sätt att frågor om gränsdragnings-, samordnings- och styrning löses.

Fördelen med detta alternativ är att frågor kring konkurrensneutralitet och transparens blir lättare att åskådliggöra. Nackdelen är att mandatet blir svagare och strukturen krångligare framför allt i rollen som kontorschef för UKK. Detta då det framstår som en organisation i väntan på något men som samtidigt ska leverera förändring under tiden.