



Mål, ramme- og effektstyringsmodel



Middelfart
KOMMUNE

Formål

Organiseringen af Middelfart Kommune giver anledning til at sætte fokus på, hvordan de politiske visioner og mål fremover skal gennemføres i kommunen. Hvordan skal den politiske og administrative styringsmodel se ud?

Byrådet har med visionen ***Sammen bygger vi broer til fremtiden*** udstukket en ramme for, hvilken retning styringen af kommunen skal tage. Byrådet ønsker, at der skal være en

- lydhør og dialogbaseret styring af kommunens virksomhed
- stor vægt på en slank, effektiv og udviklingsorienteret organisation
- kvalitet i de kommunale servicetilbud, der som minimum er på niveau med de omkring liggende kommuner.

Det overordnede formål med styringsmodellen er at sikre, at Byrådets visioner, mål og strategier omsættes i handling, og at handlingerne er koordineret således, at hele organisationen arbejder i samme retning.

Styringsmodellen skal desuden sikre og håndtere dialogen mellem alle lag i organisationen om, hvordan visioner og mål skabes og opnås.

De overordnede principper går ud på, at kommunens drift skal

- styres gennem mål og rammestyring i decentral organisation
- have stærkt fokus på effekter og resultater af både en påtænkt og gennemført indsats.

Der er principielt ikke noget nyt i den styring af kommunes drift. Udfordringen ligger i at forankre styringsmodellen i vores organisation, som gør at vi i dagligdagen bliver langt mere skarpe i vores målformulering samtidig med, at vi i højere grad måler effekten af indsatserne.

Mål-, ramme og effektstyringsmodel indeholder forslag til hvordan vi formulerer vores mål, måle effekten af dem, samt hvilke dokumenter som er omdrejningspunktet i målstyringsproces.

Værdigrundlag for arbejdet med styringsmodellen

For at kunne arbejde med en styringsmodel, er det vigtig, at vi lever op til Middelfart Kommunes værdier ***at lære og lykkes***.

I Middelfart Kommune

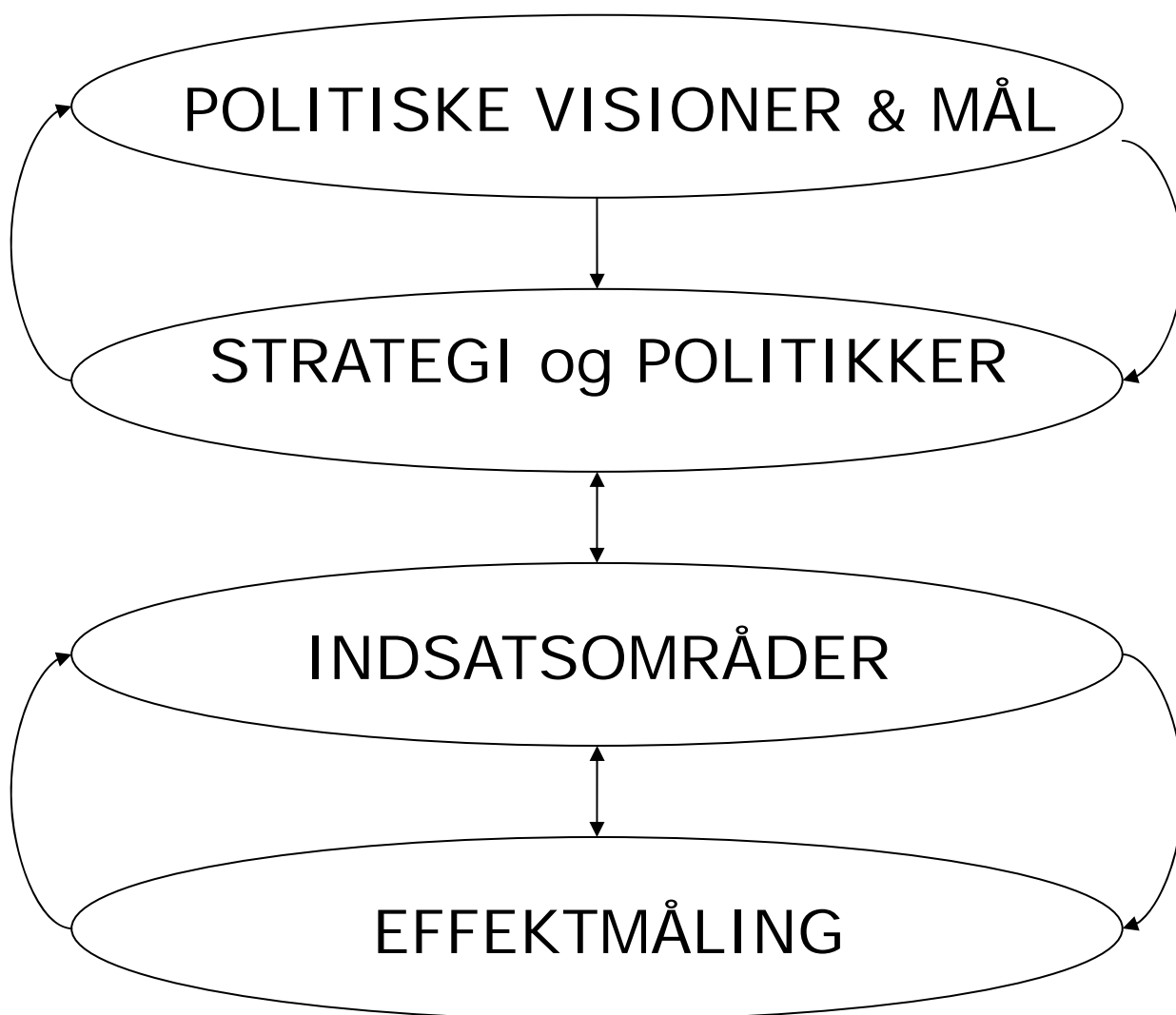
- er **professionalisme og udvikling** i faglighed og daglighed båret af viljen til at lære og lykkes
- er **samarbejde og tværfaglighed** vejen til sund forskellighed og frugtbart fællesskab
- er smittende **sundhed og glæde skabende** arbejde ikke kun leg med ord
- skaber **selvorganisering og ejerskab** mod til at udforske og udfordre vores mulighedsrum.

Styringsmodel

Det er hensigten, at nedenstående model skal benyttes som grund-"skelettet" for udformningen af oplæg til mål, ramme og effektstyring i Middelfart Kommune. Modellen er som et målhierarki, hvor der sikres en sammenhæng mellem de politiske visioner og de enkelte indsatsområder, som danner grundlag for effektmålingen.

I modellen danner de to øverste cirkler de politiske visioner og strategi de overordnede rammer for de to nederste cirkler. De politiske visioner, mål, strategi og politik vil som udgangspunkt blive gennemgået hvert fjerde - i starten af en valgperiode, hvorimod modellens beskrivelse af indsatser og effektmåling vil blive revurderet årligt. Efterfølgende vil de enkelte områder i modellen blive beskrevet nærmere.

Det er på forhånd givet, at Byrådets visioner og mål er fastlagt i et kommuneplandokument (hovedstruktur). Herunder ligger politikker, som også har kommuneplanstatus, og hvor de overordnede mål går igen fra hovedstrukturen.



Politiske visioner og mål

Politiske visioner og mål angiver retning. Det er den idealtilstand, vi stræber efter i forhold til at opfylde brugernes særlige behov.

Visionerne skal repræsentere og kunne dække alle fagområder samt lovpligtige områder. Desuden kan Byrådet vælge overordnede visioner ud, som skal behandles som tværgående projekter i valgperioden.

Tidshorisont

Arbejdet med politiske visioner og mål er tidskrævende, og indgår i det løbende arbejde med lokalsamfundet. Processen gennemgås derfor som udgangspunkt hvert fjerde år i starten af valgperioden. Der kan dog tilknyttes nye temaområder/visioner løbende, såfremt der opstår nye situationer. Visioner forventes ikke nødvendigvis opfyldt indenfor en 4 - 6 årige periode.

Dialog

I forbindelse med udarbejdelse af visioner og planer, der skal omsættes via styringsmodellen, er det vigtigt at inddrage offentligheden og interessenter i arbejdet i videst muligt omfang.

I denne fase er der lagt op til en dialog mellem borgere og politikere. Processen i forbindelse med idé-oplæg til visioner og mål er specielt vigtig i denne sammenhæng. Det kan ske via høringsfaser, borgermøder, møder mellem udvalg og brugere, studiekredse, workshop, idéværksted, netværk, fokusgrupper, netdebatter etc.

Høringsfaser sker efter planlovens bestemmelser.

Styringsdokument(er)

Visionsprocessen ender med politiske visioner og mål, som herefter samles i Kommuneplanen. Kommuneplanen lægger rammerne for det næste trin i modellen, som er udarbejdelse af strategier og politikker.

Eksempel

I arbejdet med de politiske mål og visioner bliver der enighed om, at en af visionerne er "fokus på sundhed på skolerne." Det sendes videre til indarbejdelse i kommuneplanen under skoleudvalgets område.

Strategi og politikker

Strategien og politikken beskriver den langsigtede indsats for at realisere visionen.

Tidshorisont

Arbejdet med udformning af strategier og politikker sker, når arbejdet med visionerne er nået så langt, at politikerne har bestemt sig for, hvilke visioner Middelfart Kommune skal arbejde videre med.

Dialog

Udmøntningen af visionerne til strategier og politikker sker på møde mellem politikere, hvor politikernes input fra deres dialog med borgere danner grundlag for udmøntningen. Endvidere vil politikerne ligeledes kunne benytte sig af workshop og fokusgrupper i denne proces.

Høringsfaser sker efter planlovens bestemmelser.

Der kan opstå akutte behov for oprettelse af politikker på delområder. I disse tilfælde sker dette i tæt dialog mellem interessenter/fagfolk og det enkelte udvalg.

Styringsdokument(er)

Strategien gengives i kommuneplanen. Udformede politikker på de enkelte områder kan gengives i kommuneplanen, men kan også fremstå som selvstændige dokumenter.

De udarbejdede strategier og politikker angiver rammerne for næste trin i modellen, som er udarbejdelse af indsatsområder.

Eksempel

Arbejdet med den overordnede vision "fokus på sundhed på skolerne" nedbrydes på politikermødet til flere forskellige strategier. Det kunne være "øget motion", "sundere mad" osv. Desuden kan der allerede være udformet en politik på området, som beskriver, hvordan man vil arbejde med sundhed på skolerne.

Indsatsområder

Indsatsområder er konkrete handlinger og aktiviteter, som skal udmønte strategiens mål og vise den effekt, vi vil opnå. De skal være konkrete, operationelle og målelige og være formuleret således, at der stilles krav om handlinger. Opgaverne i forbindelse med det enkelte indsatsområde formuleres efter SMART-begrebet (specifikke, målbare, accepterede, relevante og tidsbegrænsede). Indsatsområderne omfatter vedtagne/prioriterede mål og afspejler en operationalisering af Middelfart Kommunes vision og strategi.

Tidshorisont

Skal kunne opfyldes indenfor en kortere tidshorisont, der skal under alle omstændigheder ske opfølgning/effektmåling på indsatsområdet en gang årligt på et dialogmøde eller via udviklingsplanen.

Dialog

Arbejdet med indsatsområder sker i tæt dialog mellem fagudvalg, fagforvaltningen, decentrale enheder og brugere. På et årligt dialog/temamøde diskuteres og aftales det næste års indsatsområder. De enkelte enheder har ligeledes mulighed for at komme med egne forslag til indsatsområder.

Det er herefter op til den enkelte forvaltning og de decentrale enheder, hvordan man det næste år vil arbejde med opfyldelsen af indsatsområdet, så den ønskede effekt opnås.

Tilblivelsen af indsatsområder sker som udgangspunkt indenfor de økonomiske rammer. I specielle tilfælde kan indsatsområder dog foreslås som udvidelser af budgettet.

Styringsdokument(er)

Fagforvaltningerne og de decentrale enheder udarbejder årligt en udviklingsplan på baggrund af indsatsområderne. I forbindelse med udarbejdelse af udviklingsplanen vil det for mange af institutioner ske i samarbejde med deres brugere/interessenter. Udviklingsplanen skal som udgangspunkt kun bestå af indsatsområder og evalueringen af disse. Udviklingsplanen kan dog sagtens bestå af andre dele fx et afsnit om den enkelte enheds/forvaltnings profil (hvem er vi), hvis dette er hensigtsmæssigt.

Indsatsområderne og udviklingsplanernes udarbejdes sideløbende med budgetproceduren. Det giver muligheden for at søge om økonomi til særligt udvalgte områder, om end indsatsområderne som udgangspunkt skal holdes indenfor budgetrammerne. Budgetrammernes tilblivelse er beskrevet i bilag 1.

Eksempel

Strategierne nedbrydes til meget konkrete og målbare indsatsområder, som man kan effektmåle. Der sker i tæt dialog mellem politikere, fagforvaltning og decentrale enheder. Et Indsatsområde kunne f.eks. være "5% væggtab."

De enkelte forvaltninger og decentrale enheder går herefter "hjem" og udarbejder udviklingsplaner for, hvordan man vil føre indsatsområderne ud i livet. Som udgangspunkt skal økonomien findes indenfor de givne rammer, men det er helt op til den enkelte enhed, hvordan den ønskede effekt opnås. Strib Skole kan vælge at fokusere på motion, mens Østre Skole kan fokusere på kost.

Effektmåling

Det, at kunne måle og synliggøre effekten af vores indsatser, er med til at sikre, at vi kan se om målene er opnået. Synliggørelsen af vores målopfyldelse fører til, at vi fortsat kan fokusere på udviklingen af vores faglige og personlige kompetencer, vi kan re-vurdere vores mål og vores fordeling af ressourcer. På denne måde vil vi være i stand til løbende at lære og dygtiggøre os samt være i stand til at levere de ydelser, som efterspørges.

Effekten af vores indsatser omhandler den faglige kvalitet (virker vores indsats og forbedrer den brugerens tilstand) og den brugeroplevede kvalitet (er brugeren tilfreds med den serviceydelse, vi stiller til rådighed). Effekten skabes af de ydelser, produkter, aktiviteter og services vi leverer, det er alt fra miljøgodkendelser, undervisning, omsorg, behandling etc.

Måling af effekten er et meget konkret og direkte mål på, hvilken effekt en givet indsats har haft. For at måle kræves der ofte en måling før og efter indsatsen, hvor det er forskellen mellem de to målinger, der er det interessante. Den kan belyse, dels om tiltaget har haft nogen effekt, dels om den ønskede effekt er opnået samt, hvilke faktorer der reelt har haft betydning for effekten.

Effektmåling er rent teoretisk og praktisk en meget tidskrævende og omkostningstung opfølgingsmetode.

Vi vælger at opfatte effektmåling som en bred vurdering af værdien af en given indsats. Her foretages der en beskrivelse, vurdering og erfaringsopsamling af de involverede processer, deltagernes involvering og bidrag samt effekten af indsatsen.

Effektmålinger kan både være kvalitative og kvantitative eller en kombination heraf.

Vi vil bl.a. gøre brug af følgende redskaber for at måle og synliggøre effekten af vores indsatser: Spørgeskemaundersøgelser, interviews, observationer (benyttes især på socialområdet), evalueringsmøder, benchmarking (sammenligning med andre), balanced scorecard (måles på en række parametre), faglig audit (faglig bedømmelse), effektmåling.

Når vi skal evaluere, bør vi stille os selv følgende spørgsmål:

- *Hensigtsmæssigheden:* adresserer indsatsen det definerede problem på en relevant måde.
- *Effektivitet:* er de forventede, aktiviteter, resultater og virkninger blevet skabt. Og hvilke uventede virkninger er blevet skabt.
- *Omkostningseffektivitet:* Er indsatsen blevet gennemført med henblik på økonomisk fordelagtighed. Kunne man have opnået mere for det samme eller det mindre.
- *Bæredygtighed:* Har indsatsen vist sig at være bæredygtig på mellem- og lang sigt. Hvor længe bevarer/holdes effekten af en indsats efter den er implementeret.

Tidshorisont

I forbindelse med udarbejdelsen af indsatsområderne, skal der samtidigt tages stilling til hvilken metode, der skal anvendes til at måle den ønskede effekt, samt hvornår målingerne skal finde sted. Der skal under alle omstændigheder ske en opfølgning/effektmåling mindst 1 gang om året.

Dialog

Der skal ske en afrapportering af de opnåede effekter / evaluering vedr. de konkrete indsatsområder. Afrapportering sker mellem politikere, fagforvaltninger, de decentrale institutioner, klienter, brugere og pårørende. Det er de enkelte decentrale institutioner og fagforvaltninger, der skal forestå selve målingen af effekten.

Styringsdokumenter

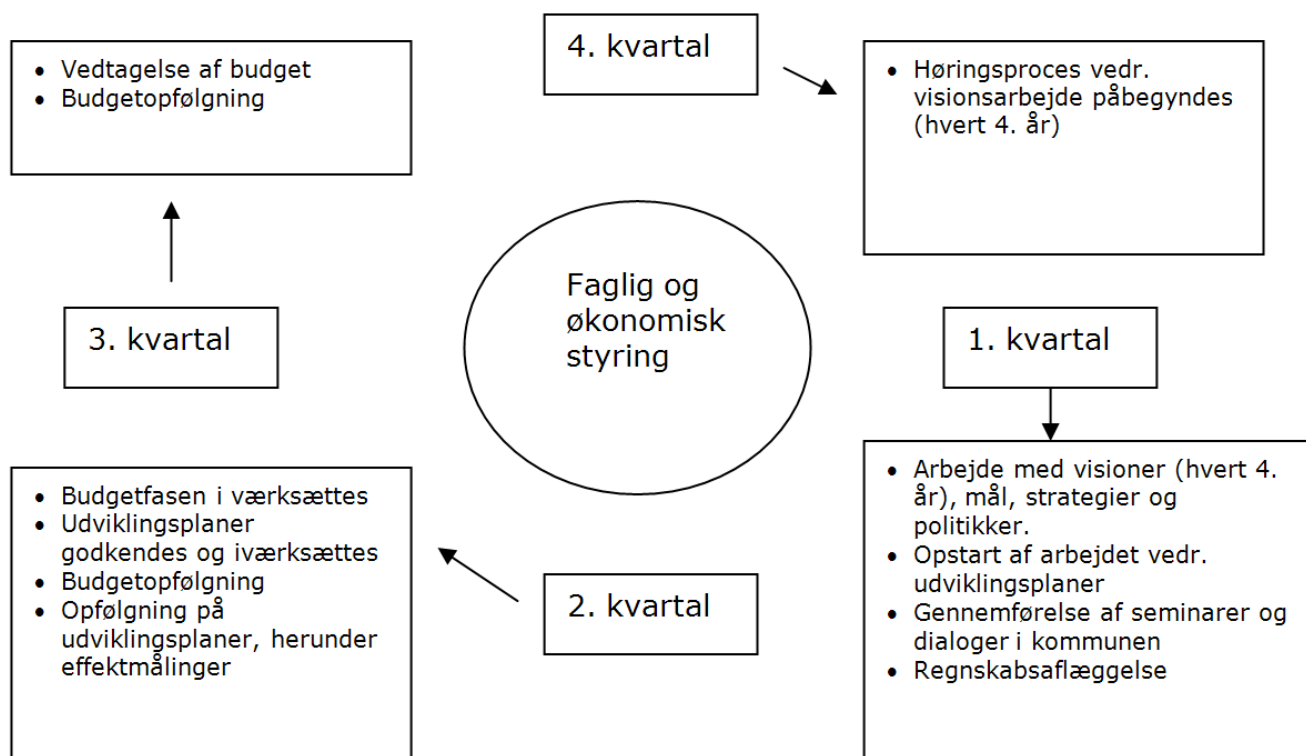
Afrapporteringen af vores indsatsområder sker enten i udviklingsplaner, opfølgningsregørelser, kvalitetsrapporter m.m.

Eksempel

Skolerne iværksætter en formåling af vægten inden indsatsen går i gang. Når indsatsperioden er forbi iværksættes en fornyet måling. Det kan konstateres, om der har været et vægt tab. Det kan være vanskeligt at henføre vægttabet direkte til skolens indsats, da andre indirekte faktorer kan påvirke effekten, hvilket er vigtigt at tage stilling til i opfølgningen. Herefter gennemgås de ovennævnte evalueringsspørgsmål inden afrapporteringen finder sted.

Tidscyklus

Tidscyklussen er opbygget på baggrund af styringsmodellen:



Sammenhængen mellem mål og rammer i vores styringsmodel

Vores styringsmodel er baseret på et resultatbaseret dialogværktøj, der skal være med til at sikre og håndtere dialogen mellem alle lag i organisationen om, hvordan visioner og mål skabes og opnås indenfor de udstukne rammer. Rammerne i mål- og rammestyrelse er først og fremmest de økonomiske rammer.

Som udgangspunkt vil tilblivelsen af indsatsområder/mål ske indenfor de eksisterende økonomiske rammer. I specielle tilfælde kan indsatsområder/mål dog foreslås som udvidelser af budgettet i forbindelse med budgetproceduren. Prissætningen af målene herunder indsatsområder sker på følgende måde:

- mål som en engangsinvestering
- holdningsmæssige mål der kan holdes indenfor ethvert budget, gratis mål
- mål der koster penge hvert år
- mål der sparer penge
- mål der kræver en omprioritering

Prissætning af målene/indsatserne skal fremgå af udviklingsplan og indgår budgetproceduren i dialog med direktionen og udvalgene.

Bilag 1

Rammer for vores styringsmodel i Middelfart Kommune

De økonomiske rammer til udvalg, fagforvaltninger og de decentraliserede institutioner opgøres og udmeldes som totalrammer med styring af nettoudgifterne – altså en samlet pose penge til hver decentraliseret enhed.

- Dette kræver en række spilleregler for de decentrale enheder, som udmønter den decentrale budgetkompetence.

En pose penge betyder, at hver enhed får bevilget en ramme, som den selv skal styre og der skelnes ikke mellem kontienes karakter. Enhederne kan f.eks. ændre på personalsammensætningen og penge fra en ledig stilling kan bruges til f.eks. nyanskaffelser.

Nettobudgettering medfører, at enhederne kan disponere over sine egne indtægter. Således vil f.eks. forøget salg af produkter/ydelser forøge enhedens samlede ramme. Omvendt skal enheden reducere sine udgifter, hvis den får dalende indtægter.

Efter nærmere regler har enheden muligheder for at spare op fra budgetår til budgetår ligesom et merforbrug vil kunne overføres fra budgetår til budgetår.

Den økonomiske decentralisering sker med udgangspunkt i totalrammer – altså en samlet pose penge til hver decentraliseret enhed.

Den tekniske budgetlægning sker med udgangspunkt i p/I-fremskrivning af seneste budget.

Der etableres en barselsudligningsordning med 100 % dækning af lønudgiften til den barslende. Dagpengerefusion tilgår de decentraliserede enheder. Resten af udgiften dækkes via en pulje.

