



Fra myndighed til partner?

En analyse af barrierer, drivkræfter og muligheder i den kommunale organisation

**Udarbejdet af Center for Borgerdialog
for Vordingborg Kommune, § 17.4 Udvalget for
Nærdemokrati, borgerinddragelse og frivillighed**

April 2019

Indhold

Resumé: Hovedresultater og anbefalinger	side 3
Indledning	side 5
Metode	side 5
'Fra myndighed til partner' – de konkrete eksempler	side 6
Hovedresultater	side 9
Frontfigurer som en drivende kraft	side 9
Ledelse, der understøtter samarbejde	side 11
Ønsker til ledelsen: Strategisk fokus, retning, koordinering	side 12
Barriere: Styring understøtter ikke samarbejde	side 15
Barriere: Decentral organisering og kultur	side 17
Anbefalinger	side 19

Resumé: Hovedresultater og anbefalinger

Rapporten formidler hovedresultater og anbefalinger fra en analyse af, hvilke barrierer, drivkræfter og udviklingsmuligheder medarbejdere og ledere oplever ift. at udvikle Vordingborg Kommunes rolle 'fra myndighed til partner'. Bevægelsen 'fra myndighed til partner' skal forstås som en ambition om at træde nogle trin op ad inddragelses-trappen, hvor kommunen møder borgere og andre interessenter som samarbejdspartnere og giver dem en rolle som medskabere af løsninger og velfærd. En inddragelses-form, der kræver et samskabende mindset. Analysen bygger på data fra interview med i alt 18 direktører, medarbejdere og ledere samt en intern workshop.

Der er stor forskel på, hvordan ledere og medarbejdere i kommunens forskellige afdelinger taler om og arbejder med inddragelse og samarbejde med frivillige, civilsamfund og lokalsamfund. Interviewpersonerne beskriver en række eksempler på samskabende indsatser, som kan inddeles i tre typer, nemlig: 1. Samskabelse/samarbejde med mange parter, 2. kommunale medarbejdere møder borgere/virksomheder med et samskabende mindset og 3. samarbejde/koordinering med foreninger og frivillige. Alle tre typer skaber værdi bl.a. i form af større ejerskab, større tilfredshed, flere ressourcer i opgaveløsningen og bedre resultater.

Samskabelsesindsatserne i Vordingborg Kommune er i dag karakteriseret ved at foregå spredt og forholdsvis tilfældigt. Indsatserne er i ret høj grad båret af enkelte medarbejdere og ledere, der i kraft af bl.a. personlige kompetencer og interesse møder eksterne parter med et samskabende mindset. Samarbejde på tværs af forvaltninger og med parter udenfor kommunen er i høj grad personafhængigt og bæres igennem af 'frontfigurer', der indtager en central rolle som kommunikatører, brobyggere og facilitatorer.

En udfordring er, at samskabende initiativer, der i høj grad drives af frontfigurer, kan komme til at mangle ledelsesmæssig og politisk opbakning og forankring. Analysen peger på, at ledelse er afgørende for at få samarbejde med eksterne parter til at lykkes. Tre afgørende faktorer er:

- At der sættes tilstrækkeligt med kapacitet/ressourcer af til samarbejdsprocesser
- Ledelse, der understøtter frontfigur-rolle og giver et råderum
- Mandat og opbakning fra nærmeste leder og fra den øverste ledelse

Desuden er der behov for et vedvarende strategisk fokus, en klar retning samt koordinering og fodslag i den øverste ledelse. Der efterlyses en stærkere strategisk forankring i organisationen både på det politiske niveau og i den øverste administrative ledelse. Den politiske forankring omfatter både forståelse for og opbakning til den særlige måde at arbejde på - og parathed hos de folkevalgte til at dele magt med eksterne parter. Mens ønskerne til den øverste administrative ledelse går på en klar strategisk prioritering,

et strategisk fokus, der kan mærkes i handling samt mere 'muskelkraft' og strategisk 'fodslag' på tværs af organisationen.

Analysen peger desuden på en række styringsmæssige forhold, der fungerer som barrierer både ift. at udvikle samarbejder på tværs i organisationen og med eksterne parter:

- Belønnings-systemer og måling understøtter ikke samarbejde på tværs
- Styringsmæssigt krydspres og knaphed på tid og ressourcer spænder ben for bevægelsen 'fra myndighed til partner'
- Styring understøtter ikke risikovillighed og samarbejde på tværs, men fremmer en tilbøjelighed til at blive i egen 'silo' og falde tilbage på 'det sikre': Driften, det man bliver målt på

Endelig peger analysen på organisatoriske og kulturelle barrierer, som også hænger sammen med styring og incitamentsstrukturer. Det drejer sig især om:

- En decentral organisation, hvor der ikke er tradition for at samarbejde, koordinere og dele viden på tværs
- En kultur, der ikke understøtter samarbejde på tværs

I anbefalingerne peger Center for Borgerdialog på, at samskabelse kan forstås som endnu et lag af styring, der føjes til de eksisterende styringslogikker. Her er ikke tale om en bevægelse væk fra en styringslogik og hen til en anden. Derimod kan samskabelse forstås som endnu et lag af styring, der kobles med de styringslogikker, der allerede eksisterer. Kommunen har traditionelt været en drifts-organisation, der skal præstere sikker drift og overholde budgetterne. Myndigheds- og effektivitets-logikken er stadig dominerende hos de fleste ledere og medarbejdere, mens samskabelses-logikken er ny og skal kobles til de 'gamle' logikker for at give værdi. Samarbejde med eksterne parter er meningsfuld for medarbejderne, når det kan kobles til kerneopgaven og opleves at give værdi til opgaveløsningen.

Samskabelse og samarbejde med eksterne interessenter er ikke svaret på alt, hvorfor en samskabende tilgang ikke kan og skal benyttes på alle områder. Det er klogt at vælge sine samskabelses-baner strategisk, hvorfor det anbefales at udpege en række 'øvebaner'. Samtidig er der behov for at understøtte en samskabende tilgang med et tydeligt strategisk fokus og en klar retning, der er forankret i både den øverste politiske og administrative ledelse samt bakke den op med ressourcer, kompetencer og styring. Der anbefales en indsats for at fremme 'klog samskabelse' i Vordingborg Kommune, der går på tre ben:

- Indsatser, der understøtter samskabelse – her og nu
- Udvikling af politisk ejerskab og en fælles strategisk retning og fokus gennem udpegning af 'øvebaner'
- Udvikling af fælles sprog, begreber og kompetencer til at arbejde med et samskabende mindset hos medarbejdere og ledere på tværs i Vordingborg Kommune

Indledning

Denne rapport formidler hovedresultater og anbefalinger fra en analyse af, hvilke barrierer, drivkræfter og udviklingsmuligheder medarbejdere og ledere oplever ift. at udvikle Vordingborg Kommunes rolle 'fra myndighed til partner'.

Analysen er igangsat som led i arbejdet i § 17.4. Udvalget for Nærdemokrati, borgerinddragelse og frivillighed. Dette udvalg har til opgave at analysere muligheder for at udvikle og forbedre borgerinddragelse, nærdemokrati og frivillighed i Vordingborg Kommune samt at komme med forslag til en fremtidig udvikling og struktur. Rapporten indgår – på linje med andet materiale – som vidensgrundlag i udvalgets arbejde, der skal munde ud i anbefalinger til den fremtidige udvikling og struktur på området.

Fokus i denne analyse er på den kommunale organisation og dermed den rolle, medarbejdere og ledere spiller. I forundersøgelsen 'Forhave på forkant' blev peget på et behov for, at kommunen bevæger sig 'fra myndighed til partner'. Denne bevægelse rummer en ambition om at arbejde mere samskabende ved at give borgere, lokalsamfund og civilsamfund en rolle som aktive samarbejdspartnere og medskabere af politik og udvikling frem for som høringsparter eller rådgivere. Det stiller nye krav til offentlige organisationer og medarbejdere om at udfylde en rolle som facilitator af samarbejde, dvs. at mobilisere, engagere og understøtte samarbejde mellem de relevante parter. Erfaringsmæssigt er der ofte i praksis en række barrierer af kulturel, organisatorisk og kompetencemæssig art, som kan gøre det vanskeligt at opnå den ønskede bevægelse. Det er disse drivkræfter og barrierer, der er i fokus i denne rapport.

Rapporten falder i tre dele: Første del gennemgår metoden og beskriver de konkrete eksempler på indsatser, der indgår i datamaterialet. I anden del gennemgås analysens hovedresultater og i tredje del formidles dels de faglige anbefalinger fra Center for Borgerdialog.

Metode

Rapporten bygger på følgende datamateriale:

- **Individuelle interview**

Der er gennemført individuelle, personlige interview med i alt 18 strategisk udvalgte respondenter på tværs af kommunens forvaltninger. Interviewpersonerne omfatter tre direktører, fire chefer, seks ledere og fem medarbejdere, som er udvalgt blandt ansatte, der har erfaringer med inddragende og samskabende processer, dvs. 'frontløbere' ift. den ønskede bevægelse. Interviewene satte fokus på interviewpersonernes erfaringer med konkrete inddragelses- og samskabelsesprocesser og deres refleksioner og læring ift. hvad der har haft betydning for, om inddragelsen lykkedes godt eller mindre godt.

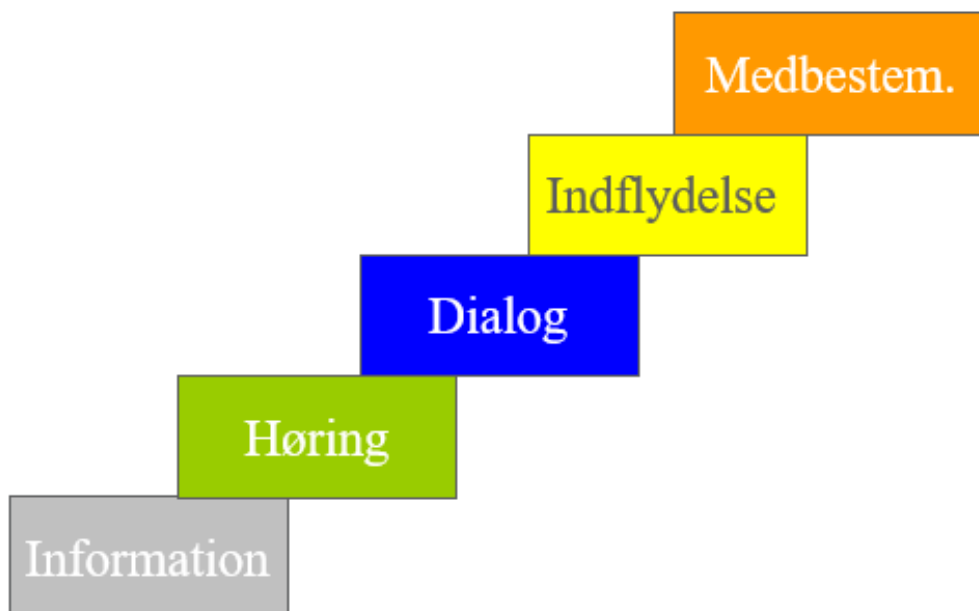
- **En intern workshop**

For at trykprøve og nuancere resultaterne er afholdt en intern workshop for ca. 30 medarbejdere, ledere, chefer og direktører, hvor analysens foreløbige resultater blev formidlet og diskuteret. Desuden kom workshop-deltagerne med bud på områder, som er særligt egnede til inddragelse og samskabelse – og gav konkrete anbefalinger til indsatser, der skal til for at løfte området.

Rapporten er udarbejdet på baggrund af en analyse af de samlede, kvalitative data indsamlet gennem interview og workshop. Anonymiserede citater fra interviewene er medtaget for at illustrere væsentlige pointer.

'Fra myndighed til partner' – de konkrete eksempler

Som nævnt tager undersøgelsen udgangspunkt i interviewpersonernes konkrete erfaringer med inddragende og samskabende processer. I interviewene blev lagt særligt vægt på indsatser båret af en ambition om at give borgere, lokalsamfund og civilsamfund en rolle som aktive samarbejdspartnere og medskabere, dvs. på de øverste trin på inddragelsestrappen.



Denne form for inddragelse går bl.a. under betegnelsen 'samskabelse' – et begreb, der benyttes i mange forskellige betydninger. Således er der også stor forskel på, hvordan ledere og medarbejdere i kommunens forskellige afdelinger taler om og arbejder med inddragelse og samarbejde med frivillige, civilsamfund og lokalsamfund. For nogle er der tale om 'frivillighed', mens andre taler om 'samarbejde', 'samskabelse' eller 'inddragelse'. Interviewpersonerne har beskrevet en række eksempler på indsatser, som kan inddeles i tre typer, nemlig: 1. Samskabelse/samarbejde med mange parter, 2. kommunale medarbejdere møder borgere/virksomheder med et samskabende mindset og 3. samarbejde/koordinering med foreninger og frivillige. Disse tre typer foldes ud i det følgende:

Samskabelse/samarbejde med mange forskellige parter

Her er tale om større indsatser, der indebærer samarbejde med flere eksterne parter i form af fx borgere, virksomheder, foreninger og civilsamfundsorganisationer og som typisk også forudsætter samarbejde på tværs internt i kommunen. Under denne type hører eksempler som:

- Samarbejder om byudvikling og handel: De røde løbere, Byforum, områdefornyelser
- Samarbejde med havnebestyrelser og øvrige interessenter om udvikling af havnene
- Etablering af egnshuse i fire lokalområder
- Samarbejde på turisme-området: House of Møn
- Vandet som styrke, kystlinjen, vand-uge
- Åben skole

Når det lykkes for kommunen at facilitere denne type af samskabelse, kan der skabes værdi gennem at få flere parter med i opgaveløsningen. Derved kan opnås mere bæredygtige løsninger, og klager og modstand hos eksterne parter kan vendes til medspil. Et eksempel er samarbejde med havnebestyrelser og de øvrige interessenter omkring havnene. Efter en periode med mistillid og modstand er det efterhånden lykkedes at opbygge et tillidsforhold, der betyder, at interessenterne omkring havnene byder ind som samarbejdspartnere:

"Der er altid pengemangel i havnedrift – når vi fx skal så græs på et areal, så siger jeg: hvis vi nu aftaler, at I river og gør klar, så kan vi komme lægge muld på og så græs? Nu har brugerne selv fjernet de sten, der var i vejen for, at vi kunne anlægge græs – et klassisk eksempel på samskabelse" (chef)

Et andet eksempel er samarbejdet mellem kommunen og en række turist- og handelsforeninger samt lokale kræfter på turismeområdet, der beskrives som vellykket:

"På turisme-området har det været en strategisk governance-indsats – at få brandet destinationen gennem et samarbejde.. vi har arbejdet med at få et godt samarbejde med de lokale, som føler sig svigtet lidt. Vi fik

lavet mellem-organisationer sammen med turistforeningerne – det gjaldt om at finde løsninger med de aktører, der var der” (direktør)

Kommunale medarbejdere møder borgere/virksomheder med et samskabende mindset

Her er tale om indsatser, hvor afdelinger med myndighedsopgaver bevidst arbejder med at ændre medarbejdernes mind-set i forhold til måden, de møder borgere og virksomheder på, så medarbejderne i højere grad indtager rollen som 'partner'. Under denne type falder eksempler som:

- Indsats på beskæftigelsesområdet – forsøgsprojekt med empowerment af ledige borgere gennem inddragelse
- Byggesagsbehandling udviklet til at være mere 'samarbejdende': Forhåndsdialog, erhvervs-taskforce
- Socialpædagogisk indsats overfor voksne med udviklingshæmning/hjerneskade: Neuropædagogisk tilgang, hvor fokus er på at hjælpe borgerne med at nå deres drømme

Værdien af, at medarbejdere i højere grad møder borgere og virksomheder som partnere på myndighedsområdet kan være bedre resultater og større tilfredshed. På byggesagsområdet har medarbejderne oplevet større tilfredshed hos borgere og virksomheder:

”Det har betydet, at sagsbehandlerne i meget højere grad ser tingene fra borgernes og virksomhedernes side: Hvis du nu gjorde sådan og sådan i stedet for...det kører, og det får vi godt nok positive tilbagemeldinger på – rigtig meget” (direktør).

Og på beskæftigelsesområdet er erfaringen, at der kan skabes bedre resultater ved at inddrage borgerne mere:

”Når vi arbejder bevidst med empowerment og inddragelse af borgerne og lidt ekstra ressourcer til at støtte op om borgernes ønsker, er resultatet, at vi får flere i fleksjob. Vi kan se, at det gør en forskel, når vi er mere inddragende. Det har været en succesfuld indsats. Borgerne har en klar oplevelse af at blive lyttet til og inddraget – og at de har fået mere indflydelse på deres egen situation” (direktør)

Samarbejde/koordinering med foreninger og frivillige

Her er tale om indsatser, hvor kommunale medarbejdere samarbejder med lokale foreninger og frivillige – primært i form af koordinering, hvor den frivillige indsats supplerer det offentlige indsats. Under denne type hører eksempler som:

- Integrationsområdet: Røde Kors caféer, kontaktfamilier m.v., der løfter sociale og mellemmenneskelige opgaver ift. at integrere flygtninge og indvandrere

- Plejehjem: Lokale venne-foreninger med frivillige knyttet til enkelte plejehjem, som står for/bidraget til ture, fester og arrangementer for de ældre
- Samarbejde/koordinering med idrætsforeninger, patientforeninger, der står for aktiviteter ift. rehabilitering fx af kræftpatienter

Værdien af denne type indsatser kan både ligge i, at der er flere om at løse opgaven og at civilsamfundet kan bidrage med empati og ligeværdighed, som offentlige medarbejdere ikke har mulighed for. Integration af flygtninge er et af de områder, hvor samarbejdet med frivillige skaber værdi:

”Det gør en stor forskel – vi får mere helstøbte mennesker ind ad døren.. det er relevant i forhold til deres grounding – at give dem en basefølelse. Det er ikke noget, jeg kan klare fra 8 til 4. Flygtninge, der kommer her, bliver totalt mørkeforskrækkede – hvor er alle henne? Der er jo helt tomt og mørkt og alle er væk. Der er det vigtigt at give dem et netværk gennem foreninger..” (medarbejder)

Også på ældreområdet er samarbejdet med frivillige værdifuldt:

”Vi har frivillige, der kommer og hjælper – det har kæmpe stor betydning ift. hvilke tilbud, der kan være – og hvordan kvaliteten er i det arbejde, der bliver ydet. Kvaliteten kan blive en anden end ellers, når der er frivillige med – det er ekstra hænder til en aktivitet. Som medarbejder er det praktisk at have frivillige med, der tager sig af det praktiske, så kan man selv koncentrere sig om den faglige del” (leder)

Hovedresultater

I det følgende præsenteres hovedresultater fra analysen. Gennemgangen er inddelt efter niveauer og begynder 'nedefra' med de frontfigurer, der indgår i direkte samarbejde med eksterne parter. Derefter behandles ledelse og styring og endelig analyseres organisering og kultur.

Frontfigurer som en drivende kraft

Som nævnt kræver bevægelsen 'fra myndighed til partner', at den kommunale organisation indtager en rolle som facilitator, der mobiliserer, engagerer og understøtter samarbejde mellem de relevante parter. Analysen viser, at samskabende processer ofte er afhængige af kommunale frontfigurer for at lykkes. Betegnelsen 'frontfigur' bruges her om medarbejdere, ledere eller chefer i kommunen, der har den direkte kontakt med de eksterne samarbejdspartnere og som arbejder 'i marken' som faciliterende og brobyggende led mellem den kommunale organisation og frivillige, foreninger eller lokalsamfund.

I interviewundersøgelsen blev både medarbejdere og ledere bedt om at reflektere over, hvad de så som afgørende for at lykkes godt med samskabende initiativer. Mange lægger stor vægt på netop frontfigurers

rolle som kommunikatør, brobygger og facilitator. Samarbejde på tværs af forvaltninger og med parter udenfor kommunen er i høj grad personafhængigt og bæres af igennem af medarbejdere og ledere med et personligt engagement og en særlig måde at arbejde på.

Analysen peger på en række egenskaber og måder at arbejde på hos frontfigurerne, der er væsentlige for at lykkes med samskabende processer:

- Opbygge tillid, relationer, netværk og alliancer – indadtil og udadtil
- Åbenhed overfor andre parter behov og interesser
- Klar forventningsafstemning – klare linjer i samarbejdet
- Politisk og organisatorisk 'tæft' – ift. at skaffe internt mandat, opbakning
- Mod og vedholdenhed, kreativitet
- Personlig indstilling og engagement

De kommunale frontfigurer indtager en rolle som 'brobygger' og oversætter mellem kommunen og omverdenen og fungerer ofte som en slags uformel leder, der arbejder på at skabe gode vilkår for samarbejde på tværs både internt og med eksterne parter:

"Man skal være utroligt vedholdende og meget omhyggelig med at holde ord. Når man kan se, at det kan man ikke, fordi den politiske virkelighed har ændret sig, så skal man have modet til at stille sig op og sige det.." (chef)

"Jeg brugte meget tid derude – det var ikke skrivebordsarbejde – det handlede om at sidde og snakke med dem derude – at gå ind i samarbejdet og prøve at hjælpe dem. Hvis du spurgte dem, ville de synes, jeg var 'deres'" (medarbejder)

Ligesom frontfigurer forstår at mobilisere og skabe fælles mening ved at lytte til både interne og eksterne parter interesser og koble dem sammen i en fælles indsats. Ofte ved at tænke 'ud af boksen' og i et større perspektiv:

"der var brug for meget håndtering og samtale: Hvordan kan vi få det, der er født i utilfredshed, masseret på plads? Ved at lytte, snakke med aktørerne – skabe andre vellykkede projekter, som viser dem, at vi vil dem det godt – og at vi lykkes.....du arbejder aldrig med et projekt alene – alt er forbundet – og du kan bruge de andre projekter til at hjælpe det her på vej. Det eneste man ikke må, er at tænke smalt" (chef)

Frontfigurer er en form for 'ildsjæle' i den kommunale organisation, der i kraft af personlige kompetencer og interesser bliver centrale bærere af bevægelsen 'fra myndighed til partner'. Analysen viser nemlig, at

initiativer til at samskabe med eksterne parter ofte drives nedefra af medarbejdere og ledere, der ser samarbejde og samskabelse som en naturlig del af deres opgaveløsning.

”Vi har været nogle frygtelige ildsjæle – det er derfor. Man skal have rigtig meget lyst til de her borgere - at tale med dem på alle mulige tidspunkter. Det handler om indstilling til, hvad et arbejde er – at man godt kan finde på at drikke kaffe, finde på at skovle sne, når det falder – og at det kan være på skæve tidspunkter” (medarbejder)

Samarbejde med eksterne parter, der i høj grad drives af frontfigurer, som arbejder ’ i marken’, risikerer at komme til at foregå relativt afkoblet fra resten af organisationen. Flere ledere understreger, at ikke alle medarbejdere skal være ’frontfigurer’ – der er også behov for den type medarbejdere, der har det bedst med at løse myndighedsopgaver bag skrivebordet.

”..det er helt ok, at medarbejderne er forskellige – nogle er introverte og juridiske eksperter – dem skal man ikke lave kogræsser-laug med..” (direktør)

En udfordring er, at de samskabende initiativer, der i høj grad drives af frontfigurer, kan komme til at mangle ledelsesmæssig og politisk opbakning og forankring. Dette behandles i de følgende afsnit.

Ledelse, der understøtter samarbejde

I interviewundersøgelsen blev medarbejdere og ledere spurgt, hvilken form for ledelse, som ud fra deres erfaring er afgørende for at få samarbejde med eksterne parter til at lykkes. Tre faktorer nævnes som særligt væsentlige, nemlig:

- Ressourcer og kapacitet – at der sættes tilstrækkeligt med kapacitet/ressourcer af til samarbejdsprocesser
- Understøttende og nærværende ledelse – ledelse, der understøtter frontfigur-rolle og giver et råderum
- Forventningsafstemning og forståelse i organisationen: Mandat og opbakning fra nærmeste leder og fra den øverste ledelse, forståelse fra de faglige organisationer

Mange understreger, at samarbejde med frivillige og lokalsamfund er tids- og ressourcekrævende – og at det er vigtigt for et vellykket samarbejde, at der sættes tilstrækkeligt med tid og ressourcer af. En medarbejder siger om samarbejdet med de frivillige lokale kræfter, der har overtaget egnsbusene i fire områder:

”det vigtigste er tilliden, relationen – og det er tidskrævende - hvis nogen tror, at det er en spareøvelse, så er det ikke rigtigt..Det er jo alle mulige folk, der er frivillige – man skal have relationskompetence – og

organisationen skal være gearet til det, når man kommer hjem fra marken, hvordan det skal køre..”
(medarbejder)

Dernæst fremhæver flere, at rollen som frontfigur kræver et råderum og opbakning fra nærmeste leder:

”det er vigtigt, at man som medarbejder har et råderum – at den hierarkiske ledelsesstruktur bliver blødt op – det er svært at lave, hvis man ikke har lov til at tage beslutninger, når der er brug for det. Et klart mandat, som man har opbakning til på rigtig mange niveauer” (medarbejder)

At lykkes med bevægelsen 'fra myndighed til partner' kræver desuden bred forståelse og accept i organisationen af den særlige måde at arbejde på, som er præget af uforudsigelighed, når eksterne aktører inviteres ind som samarbejdspartnere:

”..hvis ikke alle, der har indflydelse, er klædt på til at det er den metode, så kan der gå rigtig meget galt – så bliver det faktisk værre efter min opfattelse – samarbejdet fremstår værre end den gode gammeldags hierarkiske form” (medarbejder)

Dette gælder også ift. de faglige organisationer, der af nogle opleves som en hindring for at arbejde på nye måder:

”De faglige organisationer synes, at man skal passe på med frivilligt arbejde – mange værner om den logik: Vi vil ikke have, at der kommer nogen ind. Det fylder en del” (direktør)

Ønsker til ledelsen: Strategisk fokus - retning – koordinering

Hvis målet er at understøtte en bevægelse 'fra myndighed til partner' er der behov for et vedvarende strategisk fokus, en klar retning samt koordinering og fodslag i den øverste ledelse. Det fremgår af interviewene, hvor mange efterlyser en stærkere strategisk forankring i organisationen af denne dagsorden - både på det politiske niveau og i den øverste administrative ledelse.

I det politiske lag

En række interviewpersoner peger på behovet for en tydeligere politisk prioritering af bevægelsen 'fra myndighed til partner'. Den politiske forankring består både af forståelse for og opbakning til den særlige måde at arbejde på - og parathed hos de folkevalgte til at dele magt med eksterne parter. Analysen viser, at:

- Det er en vigtig forudsætning for at lykkes, at de samskabende processer er forankret politisk
- Der er risiko for kortslutning og frustrationer, når samarbejdsprocesser ikke har politisk ejerskab

- Nogle har en oplevelse af, at politikerne ikke altid har et realistisk billede af, hvad samarbejde med frivillige og civilsamfund kræver

Flere interviewpersoner understreger, at samskabende processer forudsætter forankring i det politiske lag. Erfaringen er, at det er en god idé at inddrage politikerne tidligt i denne type af processer. Og at der er en risiko for at kortslutte samarbejdsprocesser og skabe frustrationer både internt og eksternt, hvis processen ikke har politisk forankring.

”det skal være politisk forankret – det er det vigtigste, for folk er bange for at begå fejl og få nogen på snuden. Det kræver jo, at man afgiver magt – og det har politikerne ikke været klar til..” (direktør)

”det politiske lag – de skal være klar på at afgive den her beslutningskompetence – i tillid til, at de ikke behøver træffe den form for beslutninger.. Helt ned i detaljen i projektet må det være afleveret til dem, som samskaber” (medarbejder)

Ligesom en del peger på, at det er vigtigt at være realistisk ift. hvad det kræver af tid og ressourcer at indgå i samarbejder med frivillige og lokalsamfund:

”Nogle af de ting kræver mere, end politikerne er klar over – nogen skal fortælle dem, at det kræver noget at arbejde med frivillige..” (medarbejder)

I den øverste ledelse

Analysen peger på et stort behov for et tydeligt strategisk fokus og prioritering af bevægelsen 'fra myndighed til partner'. Interviewpersonerne fremhæver en række behov for strategisk understøttelse i form af:

- Tydelig opbakning fra den øverste ledelse. Vil de det virkelig – eller er det bare ord?
- Retning: Et strategisk fokus, der kan mærkes i handling
- Mere 'muskelforøgelse' og strategisk 'fodslag' på tværs af organisationen. Oplevelse af, at der mangler fodslag i ledelsen ift. samarbejde med frivillige og andre parter.
- Erkendelse hos den øverste ledelse af, at frivillighed og samarbejde er en investering – det sparer ikke ressourcer på den korte bane

Flere giver udtryk for tvivl om, om den øverste ledelse reelt står bag bevægelsen 'fra myndighed til partner'. Oplevelsen er, at topledere forholder sig afventende og ikke altid bakker aktivt op om samskabelsesindsatser:

”Vi kan godt fornemme, at i det øverste ledelseslag sidder de med lidt korslagte arme og afventer....jeg oplever ikke modvilje, men den rigtige måde, det er den, hvor vi arbejder sammen inden for de gamle former – altså oppe-fra-og-ned..så kan vi godt kigge lidt på det andet også – måske” (medarbejder)

Mange efterlyser, at den øverste ledelse viser sin opbakning til denne dagsorden i handling og sætter mere ledelseskraft bag:

”...nogle højt oppe, direktionen, skal se, at det er en vindende bane, hvor jeg kan lykkes med strategiske dagsordner. At de tror på, at det ikke er Oxfordmøder og hygge, men kan se værdien..det skal prioriteres som en vedholdende strategisk indsats over flere år..” (chef)

En tydelig strategisk retning fra topledelsen er vigtig for at understøtte arbejdet både indadtil ift. medarbejderne og udadtil ift. frivillige og lokalsamfund. Således oplever en chef, at klare signaler ovenfra kan fungere som 'en hånd i ryggen' ift. medarbejderne:

”det er rigtig vigtigt, at man strategisk siger, hvad man gerne vil – for det vil give chefer og afdelingsledere, der er på vej til at gøre et eller andet, mere lyst, rygdækning og en hånd i ryggen til at gøre det. Det er meget nemmere ift. det arbejde, der er med medarbejderne” (chef)

Flere interviewpersoner peger på behovet for fælles fodslag og koordinering på tværs ift., hvordan kommunen forholder sig til samarbejdet med frivillige og lokalsamfund. Som det er nu, stritter kommunens tilgang i flere retninger:

”De (lederne på tværs) skal være enige om, hvad de vil med frivillighed. Det ville lette arbejdet gevaldigt for os alle sammen – og så ikke bare tale om det, men også gøre det” (medarbejder)

”Der er meget uens service ift. frivillige i de forskellige forvaltninger...Det er forskelligt fra forvaltning til forvaltning, hvad de frivillige kan forvente af os... der savner jeg, at vi er mere tydelige og mere task-force agtige” (medarbejder)

Andre efterlyser en erkendelse hos ledelsen af, at samarbejde med frivillige og lokalsamfund er en investering, der ikke sparer ressourcer på den korte bane:

”Hvis man gerne vil have mere frivillighed – og gerne vil det her politisk – så skal alle være enige om det – og så skal vi have lov til at supportere de frivillige og være netværk under, når de frivillige giver slip. Det kræver nogle ressourcer – både medarbejdertimer og kroner til driften af de fysiske anlæg” (medarbejder)

Barriere: Styring understøtter ikke samarbejde

Analysen peger på en række styringsmæssige forhold, der fungerer som barrierer for bevægelsen 'fra myndighed til partner'. Interviewpersonerne peger særligt på følgende forhold, der opleves som barrierer både ift. at udvikle samarbejder på tværs i organisationen og med eksterne parter.

- En oplevelse af, at belønnings-systemer og det, medarbejdere og ledere måles på, ikke understøtter samarbejde.
- Styringsmæssigt krydspres og knaphed på tid og ressourcer spænder ben for bevægelsen 'fra myndighed til partner'
- Styring, der ikke understøtter risikovillighed og samarbejde på tværs, men derimod fremmer en tilbøjelighed til at blive i egen 'silo' og falde tilbage på 'det sikre': Driften, det man bliver målt på.

Mange interviewpersoner peger på, at de belønningssystemer, der er indbygget i styringen, ikke skaber incitament til at arbejde på tværs i organisationen og udvikle samarbejder med eksterne parter.

"Kommaldirektøren taler meget om, at vi skal arbejde på tværs – sammen med borgere etc. Men det ændrer bare ikke på, at vi bliver målt på, at der ikke kommer klager, at folk ikke er sure osv. Det er hele tiden en balance" (chef)

En del interviewpersoner mener, der mangler opmærksomhed på værdi og måling af samarbejde med frivillige og andre eksterne parter og opfordrer til at ændre belønnings-strukturerne, så de understøtter den ønskede bevægelse:

"Man får det, man måler! Når du så ikke rigtig måler på noget andet end den gamle økonomi – så flytter det sig bare ikke. Vi bliver nødt til at finde nogle gode måder at få sat målepunkter op på – som vi også holder ledergruppen op på" (chef)

"Vi har regnet ud, hvad det koster at slå græs, men vi har ikke haft en diskussion om, hvad det kræver at arbejde med frivillige" (medarbejder)

En række interviewpersoner peger desuden på et styringsmæssigt krydspres, der også kommer til at spænde ben for bevægelsen 'fra myndighed til partner'. I en dagsorden præget af centralisering og digitalisering, besparelser og ressourcepres kan det være vanskeligt at finde overskud til at indlede nye samarbejder:

"Vi har hele tiden en parallel dagsorden...Jeg kan fornemme, at det er svært at finde plads til begejstring, når der også skal spares 50 mio. Typisk vil man spare ved at omorganisere – her stikker man næsen ned i sin

egen papkasse. Der skal man virkelig hive sig op – parallelt skal der være plads til noget nyt, selvom man allerede har hovedet langt nede i papkassen” (chef)

”Hele den digitaliseringsstrategi, som kører nu. Det er jo lige det modsatte af, hvad der er brug for. Den går ud på, at de skal være mere selvhjulpne som borgere for at minimere de opgaver, vi skal tage os af. Det fungerer overhovedet ikke i virkeligheden. Tværtimod giver det frustrationer – både hos de frivillige og hos medarbejderne” (medarbejder)

Både incitaments-strukturen og det styringsmæssige krydspres modarbejder lederne lyst til at investere i samarbejde på tværs og deres risikovillighed. Det gælder både i forhold til samarbejde på tværs og samarbejde med eksterne parter. I stedet understøtter styringen, at ledere satser på ’det sikre’ – at løse opgaver med egne medarbejdere inden for egne rammer.

”Jeg tror det er et spørgsmål om, at folk bliver overfaldet af drift, når de går ud af døren.. (fra chefmøderne)” (chef)

Flere ledere fortæller desuden, at de oplever samarbejde med frivillige som ’usikkert’ og ’uforudsigeligt’ og at det kan være vanskeligt at få frivillige til at tage sig af den type opgaver, som kommunen ønsker.

”Jeg kan mærke, at det er en udfordring med frivillige – kontinuerlighed synes svær... Man kan ikke regne med dem 100% kontinuerligt.. jeg har ofte snakket med frivillige, der siger: Jeg vil gerne komme og være en hjælp, men jeg vil ikke bindes op på noget” (leder)

Ligeledes understreger flere ledere, at det er krævende at mobilisere ’de rette’ samarbejdspartnere i civilsamfundet. De rejser tvivl om legitimiteten og kvaliteten af det ’modtage-apparat’, de skal samarbejde med fx i lokalområderne. Der er behov for et bredere forankret ’modtage-apparat’ i lokalsamfundene end lokalrådene, hvis samarbejdet skal lykkes, mener de:

”Lokalrådene, som vi ofte har kontakt med...de repræsenterer ikke landsbyen nødvendigvis – der er vi ikke gode nok til at få fat i en bredere kreds” (direktør)

”Hvis vi skal have mere (samskabelse) kræver det et andet fundament ude blandt borgerne at tage fat i – der er ikke svung nok i det. Der skal være et modtage-apparat som er fungerende – og som er repræsentativt. Det skal etableres først. En ny model for det lokale demokrati bliver meget vigtigt, altafgørende, hvis det skal rykke noget og ikke bare være små, enkeltstående projekter” (direktør)

Udfordringer i den fysiske drift

Et af de områder, hvor styringen i særlig grad modarbejder samarbejde og samskabelse, er ift. drift af fysiske anlæg. Her fortæller nogle af de medarbejdere, der indgår i samarbejde med lokalsamfund og frivillige, at de støder mod 'en lukket dør' hos de afdelinger, der står for driften:

"Processerne går glat, lige indtil de skal realiseres eller er realiseret – så møder de en lukket dør... det er driften i trafik, park og havne – det er hver gang...De forholder sig ikke til, at de skal sætte ressourcer af eller sætte plads af i deres organisation til denne forandring. Det er den lukkede dør, vi støder på" (medarbejder)

Mens en leder fra driften påpeger, at styringen af hans område ikke tager højde for samskabelsesprocesser eller de sheltere, bænke eller andre fysiske anlæg, der er et resultat af disse processer:

"Udfordringen er på den langsigtede drift: Skal vi bruge så mange kræfter på at sætte noget i værk – og så står det derude og bliver ødelagt eller brændt af? Medarbejdertimer til at få det til at køre er der ikke sat af til.. Lige nu tager vi det af driften, men det er ikke det, jeg bliver målt og vejret på i den sidste ende – så det er nemt at sortere det væk" (leder)

Mange peger desuden på en generel udfordring med, at det er forholdsvis nemt at skaffe opmærksomhed og ressourcer til samarbejdsprojekter i den fase, hvor det handler om at bygge og skabe. Derimod er det vanskeligere at få ressourcer til de senere faser med at vedligeholde og drive. Det giver en risiko for, at drift af fx nye sheltere, der bliver til som følge af samarbejdsprojekter med lokale frivillige, kan komme til at 'æde' ressourcer fra den løbende drift. De understreger, at det er vigtigt at tænke driften ind fra starten, være realistiske om, hvad det vil kræve – at prioritere indsatsene og lave klare aftaler med frivillige og lokalsamfund om den efterfølgende drift af fx nye fysiske anlæg.

"Problemet er ikke penge - det er at skulle drive det bagefter... det er nemt at sige ja til de frivillige, men vi skal tænke det helt i bund. Nogen gange er det bedre at sige nej, fordi det bliver en skuffelse.." (medarbejder)

Barriere: Decentral organisering og kultur

Analysen peger desuden på organisatoriske og kulturelle barrierer ift. bevægelsen 'fra myndighed til partner', som også hænger sammen med styring og incitamentsstrukturer. Det drejer sig især om:

- En decentral organisation, hvor der ikke er tradition for at samarbejde, koordinere og dele viden på tværs
- En kultur, der ikke understøtter samarbejde på tværs

Den tydeligste barriere handler om manglende kultur for og incitamenter til at samarbejde på tværs og dele medarbejdere og ressourcer med andre chefer i fælles projekter. Flere ledere oplever, at selvom samarbejde på tværs italesættes i chefgruppen, er det vanskeligt i praksis, ligesom der mangler forpligtende aftaler:

”der er for mange interne kampe, hvor vi kæmper med nabochefer: Det er kommunens projekt – det er ikke mit.. Det kræver mere forpligtende aftaler på tværs – det har vi brugt tid på i chefgruppen – og vi siger, at det skal vi – men det er ikke det, der sker, når vi går ud af chefrummet.... Folk bliver overfaldet af drift, når de går ud af døren – og så er det også et spørgsmål om magt” (chef)

Samarbejde på tværs i organisationen kræver – ligesom samarbejde med eksterne parter – tid og opbygning af relationer og tillid, der kan bære det igennem. En chef, som oplever at være lykkedes med samarbejde på tværs, understreger, at det er kræver ’primadonna-ledelse’:

”..det er hamrende besværligt, når der er medarbejdere med fra flere afdelinger og vi skal samarbejde på chefniveau – heldigvis har vi været enige om, at det skulle lykkes..vi har kigget hinanden i øjnene og sagt: Det er en god idé – så bliver vi alle sammen nødt til at gå en lille smule på kompromis og have den der gensidige respekt og forståelse for, at vi har hver vores indgangsvinkel til tingene – på den måde er det jo en slags primadonna-ledelse (chef)

Den øverste ledelse er opmærksom på, at der er behov for en kulturændring for at lykkes med bevægelsen ’fra myndighed til partner’:

”Der mangler lidt på kulturen – det smitter af fra toppen af vores system – vi har ikke hverken i direktionen eller andre steder i organisationen haft en alternativ tilgang til organisering, styring, udvikling....Vi har skabt en sovepude, som har gjort, at vi ikke har efterspurgt en udvikling i organisationskulturen” (direktør)

En del interviewpersoner peger desuden på, at Vordingborg Kommune er en forholdsvis decentral organisation, hvor hver afdeling er vant til at gøre tingene på sin egen måde. Dette opleves på den ene side som en fordel, fordi man som leder har et ret stort råderum og mulighed for selvstyring – også i forhold til at samarbejde og samskabe med eksterne parter.

På den anden side er det en ulempe, fordi der mangler fælles fodslag, koordinering og videndeling. Flere efterlyser mere tydelig styring og fælles fodslag ift. indsatser, som prioriteres strategisk:

”Det kunne ind imellem være rart, hvis nogle ting ikke absolut var til debat. Hvis der fra direktionen blev sagt: Sådan gør vi alle sammen. Kreativiteten vokser ved at der kommer nogle benspænd..” (chef)

Anbefalinger

Her følger Center for Borgerdialogs anbefalinger til, hvordan Vordingborg Kommune kan sætte ind ledelsesmæssigt og organisatorisk for at styrke inddragelse og samskabelse. Anbefalingerne trækker både på CfBs faglige viden og på konkrete forslag, som kommunens ledere og medarbejdere er kommet med i interviews og workshop.

I det følgende bruges betegnelsen 'et samskabende mindset' eller en 'samskabende tilgang' om den ønskede bevægelse. Her er nemlig ikke tale om en bevægelse væk fra en styringslogik og hen til en anden. Derimod kan samskabelse forstås som endnu et lag af styring, der kobles med de styringslogikker, der allerede eksisterer. Kommunen har traditionelt været en drifts-organisation, der skal præstere sikker drift og overholde budgetterne. Myndigheds- og effektivitets-logikken er stadig dominerende hos de fleste ledere og medarbejdere, mens samskabelses-logikken er ny og skal kobles til de 'gamle' logikker for at give værdi.

Den bevægelse i retning af en mere samskabende tilgang, der finder sted i Vordingborg Kommune, ser forskellig ud alt efter hvilket område, vi taler om. Samskabelse opleves ikke som lige meningsfuldt i alle opgaver – og får forskellige udtryk inden for fx ældrepleje, lokal udvikling og beskæftigelsesområdet. Samarbejde med eksterne parter er meningsfuld for medarbejderne, når det kan kobles til kerneopgaven og opleves at give værdi til opgaveløsningen.

Et vigtigt udgangspunkt for Vordingborg Kommunes bevægelse henimod at arbejde mere samskabende er en erkendelse af, at samskabelse og samarbejde med eksterne interessenter ikke er svaret på alt. Ligesom en samskabende tilgang ikke kan og skal benyttes på alle områder. Det er klogt at vælge sine samskabelsesbaner strategisk efter overvejelse om, på hvilke områder det kan tilføre værdi at arbejde ud fra en samskabende tilgang – og at etablere 'øvebaner' inden for disse felter.

Det gælder fx wicked problems, som kommunen ikke kan løse selv og hvor der er behov for samarbejde med eksterne parter (eksempler kunne være: grønne områder, klimatilpasning, unge-indsats, sundhedsindsatser) eller områder, hvor en samskabende tilgang potentielt kan vende eksterne interessenters utilfredshed til medspil (eksempler: store infrastruktur-projekter, lokal udvikling, politikker/visioner). Ved udvælgelse af disse strategiske 'baner' skal desuden indgå overvejelser om ressourcer og engagement hos de mulige samarbejdspartnere og om risikovillighed, ressourcer og kompetencer i den kommunale organisation.

Samtidig er det vigtigt at være opmærksom på, at ikke alle samskabelses-initiativer egner sig til at blive 'implementeret' ovenfra. Bevægelsen henimod et mere samskabende mindset handler i lige så høj grad om

at kunne stille sig parat, når invitationen eller behovet for samskabelse kommer 'udefra' – fx fra engagerede frivillige eller lokalsamfund.

Analysen peger på et behov for at understøtte en samskabende tilgang med et tydeligt strategisk fokus og en klar retning samt forankring i den øverste politiske og administrative ledelse og ressourcer, kompetencer og styring. På den baggrund anbefales en indsats for at fremme 'klog samskabelse' i Vordingborg Kommune, der går på tre ben, nemlig:

- Indsatser, der understøtter samskabelse – her og nu
- Udvikling af politisk ejerskab og en fælles strategisk retning og fokus gennem udpegning af 'øvebaner'
- Udvikling af fælles sprog, begreber og kompetencer til at arbejde med et samskabende mindset hos medarbejdere og ledere på tværs i Vordingborg Kommune

Indsatser her og nu: Koordinering af frivillighed og koordineret styring på det tekniske område

Analysen peger på to konkrete områder, hvor der er et påtrængende behov for at indføre nye former for organisering og styring, som understøtter en mere samskabende tilgang. Det gælder dels koordinering af frivillighedsområdet, dels drift af fysiske anlæg. På frivilligområdet peger analysen på et behov for fælles retning og fodslag og en stærkere koordinering på tværs af forvaltninger. Det anbefales, at direktionen sætter ledelseskrafter ind på at styrke og koordinere dette område. Det kan fx ske ved at:

- Placere ansvar og koordinering ét sted i organisationen
- Udpege en frivilligkoordinator
- Nedsætte en tværgående gruppe/afdeling med ansvar for dette område – og trække på erfaringer og kompetencer fra 'frivilligruppen'

Det samme gælder de særlige udfordringer ift. driften af fysiske anlæg, der etableres som følge af samskabende processer. Her anbefales det at undersøge, hvordan dette konkrete styringsdilemma bedst kan løses og afprøve nye tilgange, fx i form af:

- systematisk tidlig inddragelse af driften
- skabeloner for aftaler med frivillige om pasning af anlæg og
- afsætte en særlig pulje til drift af samskabte anlæg

Strategisk retning, 'øvebaner' og organisatorisk læring

Bevægelsen i retning af at arbejde mere samskabende kan på længere sigt styrkes gennem et skærpet strategisk fokus fra både den politiske og den øverste administrative ledelse på samskabelse som en styringslogik, der anvendes bevidst og klogt ift. udvalgte opgaver/områder. Det kan ske ved ledelsen både fastlægger et ambitionsniveau og en retning for organisationens arbejde med samskabelse. Her er det vigtigt, at det politiske niveau opnår en forståelse for denne nye måde at arbejde på og hvad den betyder for deres rolle, ligesom de klædes på til at vurdere, hvornår det giver mening at benytte en samskabende

tilgang. Konkret foreslås en visionsproces (fx i form af temamøder) for kommunalbestyrelsen kombineret med en strategiproces i direktionen, som munder ud i en beskrivelse af ambitionsniveau, fokus og retning for samskabelsesindsatsen de næste år. Det anbefales desuden, at direktionen aktivt understøtter denne dagsorden ved at gå i dialog med chefgruppen om at prioritere og fokusere samskabelsesindsatsen. Det anbefales at udpege en række indsatsområder, hvor det giver mening at udvikle en mere samskabende praksis. Konkret kunne det ske ved, at cheferne på hver af deres område igangsætter en styret dialog, hvor ledere og medarbejdere udpeger 'øvebaner' for udvikling af en mere samskabende tilgang.

Da der er tale om en grundlæggende omstilling af mindset og kultur både hos kommunens ansatte og hos borgere og andre eksterne parter, er det vigtigt at give 'øvebanerne' god tid. Det anbefales, at indsatserne på de udvalgte 'øvebaner' løber i en periode på to-tre år, hvor ledere og medarbejdere har et frirum til at eksperimentere med en samskabende tilgang. 'Øvebanerne' understøttes med nye former for organisering, styring og incitamentsstrukturer, herunder fx

- tidligere inddragelse af det politiske niveau
- etablering af nye samarbejdsstrukturer på tværs i organisationen
- udvikling af nye metoder til måling af værdien af samskabende indsatser (en ekstra bundlinje)
- mobilisering og facilitering af et bredere forankret 'modtage-apparat' i lokalsamfund

Erfaringer og læring fra 'øvebanerne' benyttes af den øverste administrative og politiske ledelse som afsæt for at udvikle organisering, styring og incitamenter, der kan understøtte en samskabende tilgang – og derved bidrage til en langsigtet udvikling af kommunens styring og organisering.

Indsats på tværs for at løfte kompetencer og mind-set

Sideløbende hermed anbefales det at gennemføre en indsats for at udvikle kultur og kompetencer i hele organisationen til at understøtte klog samskabelse. Her vil det være oplagt at trække på frontfigureres kompetencer og på den læring om samskabelse, der allerede findes i organisationen – og supplere den med opkvalificering og styrket videndeling på tværs. Det kan konkret ske gennem:

- En konference for ledere på tværs i kommunen med fokus på samskabelse, styring og ledelse, hvor der arbejdes med at fremme en fælles forståelse af, hvad et samskabende mindset indebærer og hvilken værdi det kan medføre
- Et kompetenceforløb på tværs af forvaltninger for udvalgte medarbejdere og ledere, der uddannes til en rolle som 'ressourcepersoner' og 'kulturbærere' og står til rådighed med sparring til kolleger om samskabelses-indsatser
- Etablering af et netværk på tværs for relevante medarbejdere og ledere med det formål at dele erfaringer og læring fra samskabende indsatser og metoder
- Opsamling og formidling af gode eksempler, 'best practice' på tværs af organisationen, bl.a. på ledermøder.