

Tværkommunalt samarbejde i daglig drift

Erfaringer fra Usserød Å Samarbejdets testfase

Indholdsfortegnelse

1. Et arbejdsdygtigt praksisfællesskab
2. Beslutninger og årscyklus
3. Praktik: Metoder fra projekt-verdenen
4. Praktik: Samspil med daglig drift
5. Ledelse og samarbejde
6. Egen identitet
7. Sekretariatslederens udfordringer
8. Opsamling

Et arbejdsdygtigt praksisfællesskab

Vi har i andre artikler fortalt om de overvejelser og analyser, der ligger bag udviklingen og igangsætningen af Usserød Å Samarbejdet. Denne artikel handler om de metoder og processer, vi har anvendt for at drive samarbejdet i praksis, og de erfaringer, vi har høstet i testperioden 2015.

Kernen i Usserød Å Samarbejdets daglige arbejde er sekretariatet og dets samspil med styregruppen (se også organisationsbeskrivelse i "Kommissoriet"). I sekretariatets arbejde flytter vi elementer af opgaveløsningen fra den enkelte forvaltning eller virksomheds egen organisation ud i et fælles forum. Set fra medarbejderperspektiv er dette en væsentlig organisatorisk forandring, og i den sammenhæng har vi lagt vægt på følgende forhold:

- Der skal være tryghed og gennemsigtighed i beslutnings- og forvaltningsprocesser
 - *Der må ikke opstå opfattelser om "parallel organisering", som kortslutter kendte styringsprincipper og relationer imellem ledelse og medarbejdere.*
- Den enkelte skal kunne se og føle, når der arbejdes i UÅ Samarbejdets regi:
 - *UÅ Samarbejdet må gerne udvikle sin egen identitet og sit eget praksisfællesskab, og alle initiativer, som understøtter dette, skal fremmes.*
- Samarbejdet skal have fokus på leverancer og resultater, og der skal opleves en efterspørgsel på og prioritering af de opgaver, samarbejdet løser
 - *UÅ Samarbejdet skal tilegne sig arbejdsmetoder fra projekt- og programverdenen, som understøtter egen styring og tæt opfølgning fra styregruppen.*

I det følgende vil vi kort gennemgå eksempler på, hvordan vi har indarbejdet disse overvejelser i UÅ Samarbejdets metoder og processer.

I udviklingsfasen har vi haft udbytte af at arbejde inden for rammerne af et projekt, som i sin natur er karakteriseret ved:

- At være tværfagligt
- Have betydelig udviklingskarakter og usikkerhed
- Være tidsbegrænset inden for en defineret livscyklus start-slut, uafhængigt af årscyklus

Den arbejdende Usserød Å organisation skal på sin side fungere inden for rammerne af daglig drift i kommuner og forsyningsvirksomheder, som er karakteriseret ved:

- At være fagligt organiseret
- At arbejde med planer og budgetter for et år ad gangen
- At arbejde sagsorienteret med skiftende politiske prioriteringer

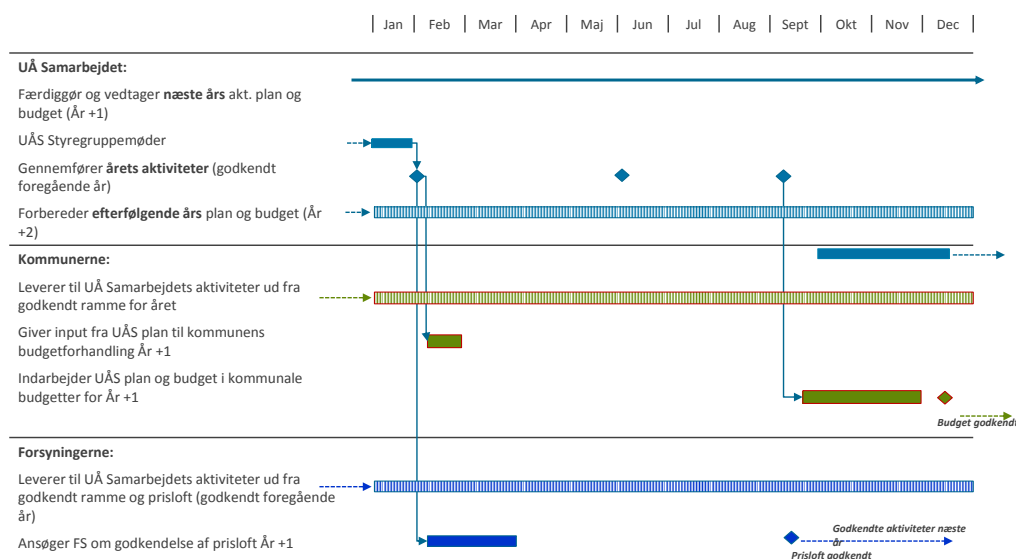
Vi har derfor bestræbt os på at tage det bedste med fra projektarbejdsformen i udviklingsfasen og implementere dette i driftsfasen med respekt for de rammer der gælder i daglig kommunal drift.

Beslutninger og årscyklus

Vision og målsætninger for Usserød Å Samarbejdet realiseres igennem sekretariat og styregruppes planlægning og iværksættelse af en række konkrete tiltag, som uundgåeligt vil være udgiftskrævende i større eller mindre omfang. Derfor skal arbejdet synkroniseres med den årlige budgetcyklus i kommunerne.

Endvidere vil de fleste af de relevante tiltag i Usserød Å Samarbejdets handlingsplan til klimatilpasning og miljøforbedring nødvendiggøre indsats og investeringer fra forsyningsvirksomhederne, som involverer selskabernes budgetlægning og godkendelse af prisloft. Derfor skal arbejdet ligeledes synkroniseres med godkendelsesprocesserne i Forsyningssekretariatet.

Disse afhængigheder resulterer i en samlet "årscyklus" for Usserød Å Samarbejdets arbejde som vist på figuren nedenfor.



Denne årscyklus indebærer, at Usserød Å Samarbejdet må arbejde med en rullende planlægning, hvor der til stadighed må påregnes en tidshorison på et-to år fra planlægning til iværksættelse af fysiske tiltag.

Dette stiller naturligvis krav arbejdsformen i sekretariatet samt til forståelsen og accepten af disse betingelser blandt interessenterne, og det er vores erfaring, at det er vigtigt at holde en løbende "pipeline" i gang for at fastholde fornemmelsen af fremdrift og resultatskabelse.

Praktik: Metoder fra projekt-verdenen

Det fagprofessionelle arbejde i Usserød Å Samarbejde tilrettelægges og udføres i regi af sekretariatet, under ledelse af en sekretariatsleder (se også organisationsbeskrivelse i "Kommissoriet"). Denne organisering er inspireret af erfaringerne fra LIFE udviklingsprojektet, og der er stort personsammenfald imellem LIFE projektdeltagerne og det fortsættende sekretariat.

Beslutningen om at tilknytte en fuldtids sekretariatsleder er også inspireret af LIFE projektets erfaringer, og det har været ideen at udstyre sekretariatslederen med kompetencer og beføjelser som svarer til en "projektleder"s.

Et tværkommunalt arbejdsforum som Usserød Å Samarbejdet stiller ekstra krav til klarhed og entydighed, når opgaveløsningen skal gennemføres og dokumenteres.

For det første ligger det naturligt indbygget i organiseringsformen, at styregruppen løbende skal have indstillinger og rapporteringer til orientering og godkendelse for at kunne udfylde sin rolle som ansvarlig ledelse af samarbejdet over for det politiske niveau.

For det andet stiller et operativt samarbejde imellem flere selvstændige parter langt større krav til stringens i opgaveforståelse og –styring, end parterne normalt praktiserer inden for egne faglige rækker, hvor man ofte kan basere sig på uformelle aftaler og på den gensidige forståelse og fleksibilitet, der findes i et veletableret praksisfællesskab.

I Usserød Å Samarbejdet har vi haft muligheden for at gøre os disse erfaringer allerede i udviklingsfasen igennem LIFE projektet. Vi har haft glæde af at benytte nogle udvalgte metoder fra projektverdenen, som vi vil omtale her til mulig inspiration for andre samarbejder:

- Opgavedefinition forud for igangsættelse:
- Aktivitetsbaseret budgetlægning og økonomistyring
- Web-baseret projektplatform

Opgavedefinitionen – Indsats oversat til handling

I artiklen "[Design af et tværkommunalt samarbejde](#)" har vi beskrevet, hvordan visionen og det prioriterede indsatskatalog sætter rammerne for, hvilke aktiviteter Usserød Å Samarbejdet skal gennemføre.

I praksis er det herefter sekretariatets opgave og ansvar at gennemtænke og beskrive, hvordan det konkret skal gribes an, herunder hvad der konkret bliver leveret, og hvilke ressourcer i form af arbejdstimer og kontante midler der skal bruges hertil. Først når sekretariatets detaljerede beskrivelse foreligger, godkender styregruppen, at arbejdet igangsættes.

Fremgangsmåden kan måske lyde omstændelig og bureaukratisk, men er helt naturlig og nødvendig for, at styregruppen kan stå inde for Usserød Å Samarbejdets aktiviteter.

Til denne proces benytter vi i Usserød Å Sekretariatet en skabelon for "Opgavedefinition", som vi har tillempt fra gængs praksis inden for projektstyring. Et eksempel fra praksis findes i "[Opgavedefinition til fælles beredskabsplaner](#)".

Vi har undervejs erfaret, at skabelonens største værdi ikke så meget ligger i den formelle dokumentation, men mere i den afklarende proces vi tvinges igennem, når vi udarbejder opgavedefinitionen i fællesskab på arbejdsmøder i sekretariatet. Skabelonen tvinger os til at forholde os vedholdende og skarpt til f.eks.:

- Står det klart for os, hvad formålet med opgaven er? Hvordan understøtter den helt præcist Usserød Å Samarbejdets målsætning?
- Hvad kommer der helt præcist ud af opgaveløsningen, data, rapport, indstillingsnotat, fysisk resultat på stedet etc.? Hvilke kriterier opstiller vi for, at resultatet er færdigt og godt nok?
- Kan alle medvirkende se en klar og stepvis fremgangsmåde for sig? Har vi en fælles forståelse af tidshorisont og arbejdsindsats?
- Hvilke risici og komplikationer for arbejdet kan vi forestille os? Hvordan kan vi forberede os på at håndtere dem?

Dybden og systematikken i denne projektmæssige arbejdsform hjælper os samtidig til at udvikle vores nye, tværkommunale praksisfællesskab.

Økonomistyring – Hvad koster aktiviteterne

Usserød Å Samarbejdet arbejder ikke med noget stort budget, langt de fleste aktiviteter bliver finansieret inden for parternes respektive driftsbudgetter. Alligevel – eller måske netop derfor – er der et reelt behov for at kunne arbejde ret præcist og detaljeret med budgettering og overvågning af omkostningerne. Som beskrevet i artikel "[Design af et tværkommunalt samarbejde](#)" fordeles og afregnes udgifterne til de fælles aktiviteter efter simpel fordelingsnøgle, hvilket selvfølgelig forudsætter, at der er overblik og gennemsigtighed omkring økonomien.

I Usserød Å Samarbejdet er dette løst ved at lade den part, der varetager sekretariatsledelsen, stå for den daglige økonomistyring og betaling af regninger. Til det formål er der oprettet et særskilt cost center i økonomisystemet, med aktiviteter (WBS/PsP elementer) svarende til opgaverelaterede aktiviteter og faste driftsposter. Det er vores erfaring, at en sådan økonomistyring skal forberedes og implementeres grundigt i samarbejde med den aktuelle økonomifunktion, idet denne form for aktivitetsbaseret økonomistyring ikke nødvendigvis er gængs praksis i alle forvaltninger.

I Usserød Å Samarbejdet har det været en stor fordel at kunne aflæse, diskutere og disponere økonomien så præcist og detaljeret.

Det er op til den enkelte part i samarbejdet at koordinere egen økonomistyring med Usserød Å Samarbejdets aktivitetsbaserede økonomistyring. I praksis er dette ikke udviklet særligt langt indtil nu, men hvis man på sigt ønsker at kunne måle eller analysere på den økonomiske effekt af samarbejdet, skal man formentlig være indstillet på at udvikle og tilpasse parternes egen økonomistyring til dette formål.

Registrering af timeforbrug er ikke p.t. udbredt blandt de kommunale parter i Usserød Å Samarbejdet. Det er imidlertid besluttet foreløbigt at fortsætte den timeregistrering for specifikke aktiviteter, der blev etableret under LIFE udviklingsprojektet. Formålet er dels at skabe et erfarings- og beslutningsgrundlag for styregruppens disponering af arbejdstimer til opgaverne, dels at kunne følge op på de aftaler, der gøres om fordeling af arbejdsopgaverne.

Det er dog klart, at hvis der ikke samtidig føres timeregnskab for medarbejdernes øvrige opgave, vil det være vanskeligt for ledelsen at bruge timeregistreringen for Usserød Å Samarbejdet til at foretage reelle overvejelser om tildeling og prioritering af medarbejderressourcer.

Deling og styring af fælles dokumenter

Det praktiske, opgaverettede samarbejde producerer faglige dokumenter af forskellig art, noter, udredninger, rapporter, referater, artikler mv. I Usserød Å Samarbejdet har vi fundet det afgørende vigtigt, at projektdokumenter kan udformes, deles og gemmes i fælles skabeloner i et it-miljø som alle har adgang til. Vores begrundelse er følgende:

- Vi tror på værdien af, at det skriftlige materiale, vi producerer i fællesskab, fremstår med egen grafisk kvalitet, tydeligt adskilt fra parternes øvrige sagsdokumenter.
- Hvis fagmedarbejderne ikke kan dele og tilgå de fælles faglige dokumenter på tværs af de organisatoriske grænser, vil det bevirke, at det fulde potentiale i Usserød A Samarbejdet ikke udnyttes.

Kravene til den kommunale it-sikkerhed umuliggør, at parterne i UÅ Samarbejdet kan tilgå hinandens it-systemer. Under udviklingsfasen i LIFE projektet har vi derfor i perioder arbejdet hver for sig og anvendt primitiv praksis med arkivering på "skrivebordet" og udveksling via mails. Dette oplevede vi som stærkt demotiverende for det tværgående samarbejde.

Vi har løst dette ved at etablere en fælles web-baseret platform med en standard Microsoft Office/SharePoint løsning. Løsningen svarer til en forenklet udgave af de "projekt-web" løsninger, der kendes fra større offentlige byggeprojekter.

Med lØsningen opnår vi fØlgende:

- Alle kan tilgå arbejdsdokumenter i Usse rØd Å Samarbejdets regi og om nØdvendigt arbejde pÅ dem samtidigt. For registrerede godkendte brugere kræves kun internet-adgang.
- Færdige dokumenter kan arkiveres entydigt og fremfindes senere.
- Der kan sikres fortrolighed for f.eks. styregruppens arbejdsdokumenter.
- Der kan arbejdes med fælles mØde- og aktivitetskalender.

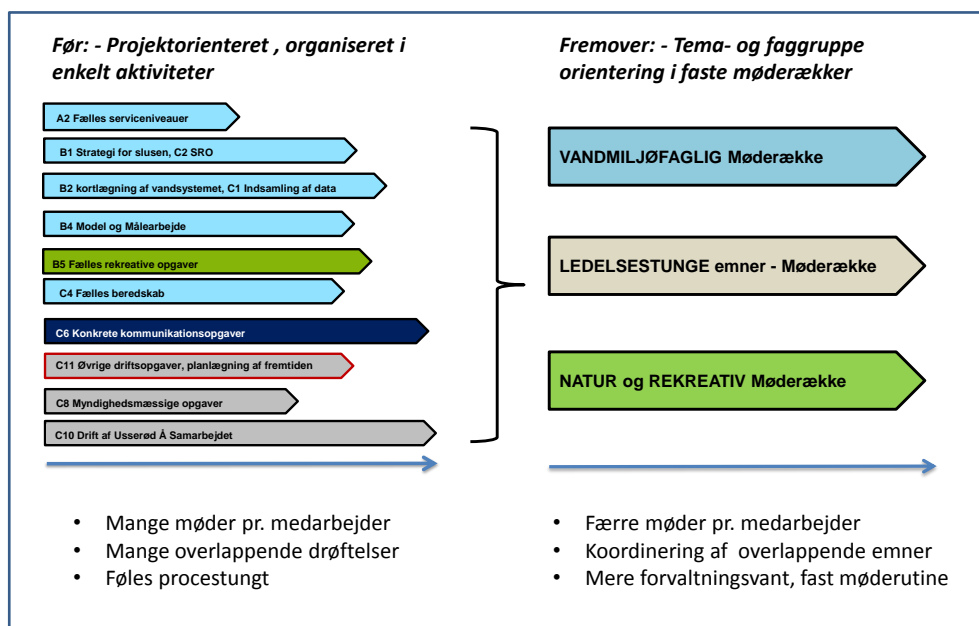
Ud fra erfaringerne indtil nu vil vi kunne anbefale denne lØsning til brug for andre tværkommunale samarbejder.

Hvad angår journalisering, er det praksis i Usse rØd Å Samarbejdet, at hver part forestår journalisering af de dokumenter fra Usse rØd Å Samarbejdets virke, som eventuelt måtte indgÅ i udvalgs- eller sagsbehandling.

Praktik: Samspil med daglig drift

Da vi efter udviklingsfasen begyndte arbejdet i den blivende organisation, lagde vi ud med at videreføre den projektorienterede arbejdsform, vi anvendte i LIFE projektet. Dette indebærer eksempelvis at vi – som man jo gør i projekter – planlagde arbejdet gennemfØrt i flere særskilte spor og arbejdsgrupper, ét for hvert indsatsområde.

Vi konstaterede hurtigt, at denne form blev oplevet som unØdvendigt komplicerende. I stedet valgte vi en form, som er fagligt orienteret i stedet for projekt- og aktivitetsorienteret. Det fungerer pÅ den mÅde, at vi arbejder med to-tre faste faglige spor, som mØdes i en fast mØdestruktur hen over året og løbende behandler de opgaver, der igangsættes inden for fagområdet.



Vi finder det vigtigt, at arbejdet i Usserød Å Samarbejdet harmonerer bedst muligt med arbejdsrytmen i parternes øvrige normale driftsopgaver.

Vanskelighederne ligger typisk i "infrastrukturen", hvor funktioner som ressourcestyring, økonomi og it typisk er anderledes i en forvaltningsorienteret virksomhed sammenlignet med en projektorienteret ditto. Det er desuden vores erfaring, at for at komme fuldt ud til deres ret skal begreber og metodik fra projektverdenen introduceres omhyggeligt og målrettet til specifikke formål.

Ledelse og samarbejde

Den valgte organisationsform for Usserød Å Samarbejdet har styregruppen som ledende organ og projektlederen som et helt centralt bindeled imellem styregruppen og det faglige operative arbejde.

Denne organisationsform er enkel, stringent og gennemprøvet i en række forskellige sammenhænge, men evalueringen af Usserød Å Samarbejdets testfase peger på, at den også har svagheder, når det gælder den udøvende ledelse og forandringsprocessen.

Evalueringen i testfasen er udført af en ekstern konsulent som en "kvalitativ" interviewundersøgelse på to nedslagstidspunkter i testfasen 2015. Parallelt med denne er der udført en kvantitativ måling af samarbejdet igennem hele udviklingsfasen, som beskrevet i "[Design af et tværkommunalt samarbejde](#)" og [survey-undersøgelse](#).

De kvalitative interviews peger på to forhold, som skal adresseres i den fortsatte udvikling af samarbejdsorganisationen, og som andre, der måtte overveje at etablere lignende samarbejdsmodeller, med fordel kan indarbejde:

- Ledelsen af fagmedarbejderne i relation til Usserød Å Samarbejdets opgaveløsning skal understøttes af aktiv ledelse fra deres egen linjeledelse. Denne ledelse kan ikke kun ske igennem de ledende medarbejders deltagelse i styregruppen.
- Der skal etableres en stærkere, uformel relation imellem styregruppen og projektlederen. Der skal skabes et "ledelsesrum" for projektlederen, som hviler på tydelig rammesætning og opbakning fra styregruppen og dens medlemmer. De relativt få formelle styregruppemøder er ikke et egnet forum til dette.

I afsnittet "Projektlederens udfordringer" finder læseren en personlig italesætning af blandt andet disse erfaringer.

Egen identitet

Usserød Å Samarbejdet er en form for "praksisfællesskab", på tværs af selvstændige parter. Dannelsen af sådanne praksisfællesskaber sker blandt andet igennem den konkrete opgaveløsning, men kan også bevidst understøttes med andre virkemidler som skaber egen identitet og fællesskabsfølelse.

I Usserød Å Samarbejdet har vi igennem udviklingsfasen benyttet os af blandt andet:

- Synliggørelse: Eget logo og egen grafisk profil.
 - Benyttes på alle interne dokumenter til styregruppe og bestyrelser.
 - Benyttes på eksternt materiale som slideshows, hjemmeside og informationsmateriale.
 - Beklædning med logo til projektdeltagerne.
- Synliggørelse: Bevidst kommunikationsstrategi og presseindsats.
- Fælles faglige/socialt arrangementer.

Det er vores erfaring, at disse enkle virkemidler har givet særdeles god værdi for samarbejdet.

Sekretariatslederens udfordringer

Funktionen "sekretariatsleder" er en nyskabelse i Usserød Å Samarbejdet. Rollen er skabt for dels at sikre den styrende og koordinerende funktion, dels for at tilføje en dedikeret ekstra ressource til opgaveløsningen.

Rolle og ansvar for sekretariatslederen er nøje overvejet og defineret igennem udviklingsfasen (se "[Kommissorium](#)"), men det var også på forhånd forudset, at jobbet ville skulle finde sin form igennem de konkrete erfaringer i testfasen.

For at belyse dette har vi i det følgende gengivet nogle af den fungerende sekretariatsleders konkrete erfaringer og oplevelser i rå citatform. Vi har valgt denne form, fordi det er ud fra sådanne konkrete dilemmaer og oplevelser, at Usserød Å Samarbejdsmodellen skal udvikle sig og finde sin form.

Om arbejdsprocessen for "Opgavedefinition":

"Min erfaring med brug af opgavedefinitioner til hver opgave/ problemstilling og dertil hørende arbejdsgrupper har været, at det har været et vigtigt styringsdokument, så man hele tiden kan gå tilbage og se, hvad der er aftalt på en let og overskuelig måde. Det er dog vigtigt, at man som sekretariatsleder har indgående kendskab til de projektrejskaber, som opgavedefinitionen indeholder, så man kan iscenesætte dem på den rette måde over for de medarbejdere, der medvirker i de enkelte arbejdsgrupper. Det vil selvfølgelig være meget ønskeligt, om de medarbejdere, der deltager i en arbejdsgruppe, på forhånd har et kendskab til de projektværktøjer, der benyttes i en opgavedefinition, men det kan man ikke uden videre tage for givet."

"Som sekretariatsleder er der nogle faldgruber, som man let kan falde i:

- *For hurtigere at nå i mål er det fristende selv at præ-udfylde opgavedefinitionen, og så bagefter få arbejdsgruppen til at kvalificere den. Men det betyder også, at man let kan komme til ikke at benytte nok tid på sammen at gennemarbejde opgavedefinitionen, og at man dermed risikerer at de enkelte medarbejdere får mindre ejerskab til projektet. Læringen af dette har for mig været, at jeg fremover vil bruge mere tid på at gennemarbejde nye opgavedefinitioner med de folk, der skal løse opgaven.*
- *Det er også meget nærliggende som sekretariatsleder at komme til at opfatte opgavedefinitionen som en ren proforma sag, når man fra ens styregruppe har fået*

udstukket de overordnede retningslinjer for den ønskede indsats. Læringen for mig har været, at det er vigtigt, at man sammen med sin styregruppe får afklaret ambitionsniveauet for opgaven, inden man iværksætter den. Ellers risikerer man komme til at arbejde ud af et forkert spor og spilde tid på dette.”

Om samspillet med styregruppen.

”Min erfaring fra arbejdet i Usserød Å Sekretariatet er, at der til tider har været lidt for langt imellem styregruppemøderne til at håndtere både det styringsmæssige – fremdriften på opgaverne – og den fornødne forankring og kvalitetssikring af opgaverne hos styregruppen. Med tre styregruppemøder om året er det vigtigt, at der findes en kommunikationskanal, som sikrer sekretariatslederen sparring om rolle og ansvar og gør det muligt at agere smidigt, når der dukker ting op, som bør afklares i styregruppens regi”.

”Læringen af dette er for mig, at når der er et begrænset antal styregruppemøder, og det ikke er muligt at udpege en styregruppeleder, er det vigtigt at få aftalt med ens styregruppe, hvilke beslutninger der kan tages, uden man mødes.”

Om kommunikation mellem ledelsen og medarbejderne:

”Som sekretariatsleder skal man være opmærksom på, at man nogle gange kan komme til at fremstå som det eneste bindeled imellem lederne og medarbejderne i de enkelte arbejdsgrupper og derfor kan ende som en lus imellem to negle.”

”Jeg har i nogle tilfælde oplevet, at medlemmer af en arbejdsgruppe har været utilfredse med, at deres oplæg til løsning af en opgave er blevet nedgraderet af styregruppen af ressourcemæssige årsager. Hvorefter jeg som sekretariatsleder har fået skylden for ikke at have fået solgt ideen godt nok over for styregruppen!”

”Det opleves indimellem, som om at selve organisationsmodellen skaber en opfattelse af, at den almindelige, lokale dialog imellem fagmedarbejdere og ledere er afkoblet, når det gælder de fælles Usserød Å opgaver. Det efterlader et ledelsestomrum, som er svært at udfylde for en sekretariatsleder”.

Om motivering af medarbejdere i de forskellige organisationer.

”Som sekretariatsleder skal man hele tiden være opmærksom på den enkelte projektdeltagers individuelle behov for at sikre, at de føler, at de er en del af opgaveløsningen.”

”I dette projekt har man arbejdet med mange overlappende opgaver, og der har været et stort sammenfald imellem de enkelte opgaver. Det kræver som sekretariatsleder, at man hele tiden sørger for at koordinere arbejdet imellem de enkelte arbejdsgrupper. Samtidig skal man hele tiden sørge for at adskille arbejdsopgaverne i de enkelte arbejdsgrupper for at undgå dobbeltarbejde. Læringen for mig har været at være varsom med at have for mange arbejdsgrupper, hvor der er for meget overlap i opgaverne. Det er bedre at have færre arbejdsgrupper, der så til gengæld har flere arbejdsopgaver. Det vil sikre en bedre gennemsigthed for deltagerne.”

Gengivelsen af sekretariatslederens egne oplevelser i praksis rummer megen læring, som vil blive bragt i spil i den fortsatte udvikling af det tværkommunale Usserød Å Samarbejde. Denne artikels forfattere tror også på, at de rummer en læring, som andre med fordel kan tage i betragtning ved etablering af lignende samarbejder.

Opsamling

I Usserød Å Samarbejdet er der bevidst valgt en enkel organiseringsform, som ikke anfægter autonomi og kompetenceforhold parterne imellem. Vi har i denne artikel vist eksempler på, hvordan dette fungerer fint til opgaveløsning i praksis.

Uanset dette skal man dog være klar over, at samarbejde på tværs vil opleves som en stor forandring i dagligdagen, som påvirker tankesæt og hos deltagerne. Denne forandring kræver en ekstra ledelsesindsats – ”forandringsledelse”.

Vi tror på vores model for tværkommunalt samarbejde om klimatilpasning, og på det praktiske plan er vi kommet meget langt. De, der måtte blive inspirerede til at gå samme vej, skal dog vide, at vi ikke tilbyder en ”plug and play” model. Der skal altid investeres i mennesker og organisation med en stor indsats til ledelse og forandring.