

Design af et tværkommunalt samarbejde

Fra ide til færdig organisering – Metodik og erfaringer

Indholdsfortegnelse

1. Indledning
2. Udgangspunkt, rammer og kontekst
3. Processen frem imod fælles målsætning og principper
4. Organisationsmodeller – Valg imellem alternativer
5. Processen frem imod fælles opgavekatalog
6. Processen frem imod fælles organisering
7. Metoder – evaluering af processen

Indledning

Denne artikel beskriver, hvordan visionen om det tværkommunale Ussekød Å Samarbejde blev udtænkt og operationaliseret, og den arbejdsproces, der blev anvendt frem til igangsætning og afprøvning af det praktiske samarbejde.

Historien om denne proces er selvfølgelig specifik for vores kontekst og de parter, vi er, og artiklen giver sig ikke ud for at være en fagligt udtømmende og objektiv beskrivelse. Ikke desto mindre tror vi, at nogle af vores overvejelser og metodemæssige erfaringer kan være brugbare som inspiration for andre praktikere, der ønsker at gå gang ved tilsvarende samarbejdsprocesser.

Særligt interesserede læsere kan dykke ned i det baggrundsmateriale, der ligger på website'et, og i artiklen "[Samarbejdet i praksis](#)" opsummeres nogle af de praktiske erfaringer og læringer fra samarbejdet indtil nu.

Udgangspunkt, rammer og kontekst:

Udvikling af en tværkommunal samarbejdsmodel var kernen i LIFE projektet, og der lå på forhånd en (tilsyneladende) grydeklar plan for dette arbejde.

I planen var det forudsat, at opgaven skulle løses "ved egen hjælp" i en tværkommunal arbejdsgruppe, bemandet med medarbejdere fra forvaltningerne, og der var på forhånd oplyst en række problemstillinger ved tværkommunalt samarbejde, som skulle undersøges og adresseres.

Styregruppen igangsatte arbejdet med dette udgangspunkt, men der voksede hurtigt en erkendelse frem om, at opgaven ikke kunne løses lige ud ad landevejen som oprindelig tiltænkt:

- Opgavens kompleksitet var langt større end antaget, det viste sig i praksis umuligt at få fremdrift ved blot at bearbejde problemstillingerne ét for ét med en almindelig studiekreds tilgang.

- Den nødvendige arbejdskapacitet og kompetence til det organisatoriske udviklingsarbejde kunne ikke frigøres fra forvaltningerne.
- Opgaven krævede i virkeligheden metoder og indsigt i generel ledelse og strategiudvikling snarere end forvaltningserfaring.
- Opgaven kunne ikke løses uden at involvere vandselskabernes ledelse på lige fod med de kommunale ledelser.

Selve visionen og projektet om tværkommunalt samarbejde om åen har sin egen stærke fortælling og logik, som alle parter i udgangspunktet havde tilsluttet sig. Men herfra og til en fuld forståelse og tryghed omkring, hvad et sådant samarbejde i praksis kan og vil indebære for alle parter, er der et langt stykke vej.

Det er vanskeligt/umuligt at forestille sig, at et forpligtende samarbejde imellem de seks parter kan udvikles, uden at en sådan fælles forståelse og tryghed som minimum er etableret på relevant ledelsesniveau. Derfor har "hovedgrebet" for udviklingsarbejdet været at gennemføre en intensiv proces i samarbejdets ledergruppe, i et forum hvor ideer og overvejelser drøftes både frit og dybtgående.

Processen førte frem til et stade, hvor principper, kommissorium og operationalisering af samarbejdet var drøftet og gennemtænkt grundigt nok til, at et skitseforslag til fælles organisering kunne fremlægges for medarbejdere og politikere.

Det var besluttet i styregruppen fra start, at der skulle rekvireres konsulentassistance til organisationsudviklingen. Der blev valgt følgende praktiske, metodemæssige hovedgreb:

- Heldags workshops (6-7 deltagere) i internat på neutralt kursussted.
- Ingen særlige opgaver eller forberedelse for deltagerne imellem workshops.
- Ekstern facilitering, på grundlag af grundige forberedelser i tæt samarbejde imellem konsulenten og projektleder for LIFE projektet.
- Dokumentation af forløbet primært på PowerPoint-niveau, bearbejdning af tekstformuleringer foregik i plenum under workshops.
- Arbejde med yderligere tekstmæssig dokumentation, kommissorium og statements blev lagt til sidst i forløbet.

Processen fulgte en plan som vist på nedenstående diagram:

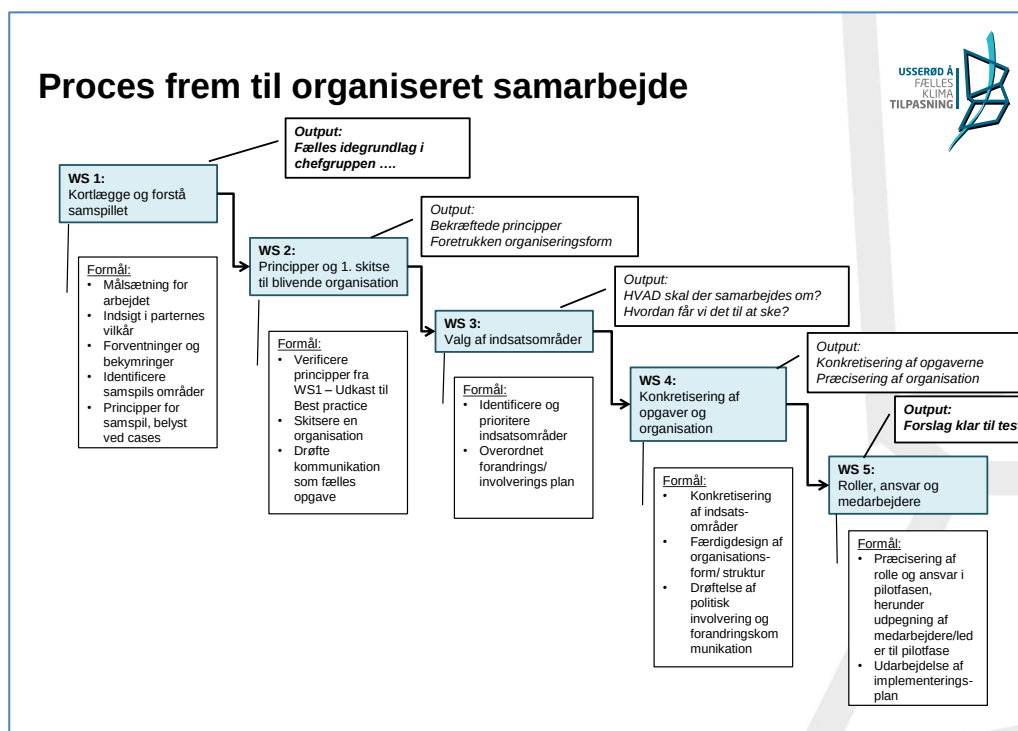


Fig.1: Procesplan for organisationsudviklingen

I denne artikel vil vi ikke gå dybere i plan og metode for processen ud over at vise eksempler, hvor dette har særlig sammenhæng med de overvejelser, der blev gjort undervejs.

Processen frem imod fælles målsætning og principper

Den viste plan illustrerer en enkel og konsulentfagligt solid fremgangsmåde, og den har indiskutabelt fungeret fremragende i dette/vores tilfælde. Det er derfor interessant at se tilbage på nogle af de forbehold, som indledningsvis kom frem fra dele af ledergruppen: "Er det virkelig nødvendigt med al det "proces"? – Vi ved jo godt alle sammen, hvad det drejer sig om". Men det er let at komme til at overse, at de seks parter i sagens natur ikke kan have de samme forudsætninger og udgangspunkt, hverken som institutioner eller som enkeltpersoner og medvirkende i processen.

Der var selvfølgelig en underforstået erkendelse af nogle af de brudflader og forskelligheder, der er på spil dels imellem kommunerne og forsyningsselskaberne indbyrdes (efter udskillelsen som følge af Vandsektorloven), og imellem de tre kommuner. Disse forhold er uddybet nærmere i artiklen "[Roller og rammebetingelser i samarbejdet](#)".

Men i praksis havde de seks parter aldrig før mødtes på chefniveau og drøftet forventninger til hinanden, hverken samlet eller bilateralt. En central læring fra den indledende fase af udviklingsprocessen var derfor:

- Det kan IKKE tages for givet, at parterne på forhånd har den nødvendige indsigt i hinandens forudsætninger og ståsted. Der SKAL afsættes procestid til, at forventningerne til hinanden kan italesættes og drøftes, og bekymringer kan luftes og håndteres.

Som det også beskrives i artiklen "[Samarbejdet om åen - historisk set](#)" lå der på forhånd en klar politisk vision og "brændende platform" for samarbejdet. Men det faktum, at de seks parter tidligere i idefasen har sagt ja til at deltage er ikke ensbetydende med, at alle går bekymringsfrit til sagen, når samarbejdet konkret skal realiseres.

- *Uanset hvor godt en projektidé om samarbejde på forhånd er italesat, skal der ALTID ske en grundig genovervejelse af vision, mål og målsætninger i den ledergruppe, der får ansvaret for at realisere samarbejdet.*

Usserød Å Samarbejdet har en meget stærk fortælling og logik, som ingen af parterne har kunnet undgå at tilslutte sig. Men én ting er at tilslutte sig en vision og idé, noget andet er at stå på mål for et udviklingsprojekt, som i sin natur er risikabelt – oveni købet et profileret EU projekt. Bekymringer som "*hvad kan gå galt*" – *hvad er risikoen for mig som partner, hvis det går galt?*" er naturlige og sunde, og i vores konkrete case har det været både været nødvendigt og konstruktivt at tage disse overvejelser frem i det fælles chefforum.

- *Det var en fordel at foretage en "risikoanalyse" for samarbejdsprojektet på et overordnet niveau i selve chefforum frem for at henvise risikostyring til projektlederniveau. Overvejelserne om risici gav værdifuldt input til selve organisationsudviklingen og var tilstrækkelige til en simpel risikostyring på projektlederniveau.*

Det er vanskeligt at drøfte tværkommunalt samarbejde om klimatilpasning og miljø uden at gå ned i konkrete handlinger og arbejdsprocesser. I de offentlige forvaltningers og virksomheders verden er dette arbejdsfelt efterhånden så komplekst reguleret på kryds og tværs at det er umuligt at diskutere samarbejdsformer uden at indvendingen "*det kan man (jo) ikke, fordi*" konstant dukker op.

Det er selvfølgelig en helt central del af opgaven at få identificeret alle barrierer imod samarbejde på tværs, det være sig juridiske, politiske, kulturelle eller praktiske, men nogle gange er det en fordel at vente med indvendingerne, indtil det er tydeliggjort, hvad parterne faktisk vil med samarbejdet.

- *Det er en fordel at indlede med en grundig drøftelse af principper for samarbejdet, understøttet af eksempler. Fordelen ved at holde undersøgelsen på principielt niveau er, at det derved er muligt at komme hele vejen rundt om diskussionen uden et krav om, at resultatet skal kunne holde til enhver tænkelig indvending eller fortolkning af lovparagraffer.*

Når først der er fuld enighed om principperne, er det enklere at gå til næste trin, hvor undersøgelsesfeltet indsnævres til, hvilke rammebetingelser der eventuelt skal arbejdes med for at kunne realisere principperne.

Nedenfor vises et udpluk af de principper, der konkret blev formuleret for Usserød Å Samarbejdet i de tidlige faser af organisationsudviklingen.

Principper for samarbejde (version 2)

...input til, hvordan opgaverne løses

Strategisk niveau

- Udfordringer i forbindelse med Usse Rød Å er en fælles udfordring for alle forsyninger og kommuner
- I det omfang, det er muligt, skal kommunerne og forsyningerne bidrage til investeringer i andre kommuner/forsyninger, hvis dette samlet set gavner Usse Rød Å
- Egen interesse og eget udbytte af den fælles indsats skal altid stå klart for den enkelte part og skal kunne begrundes
- Der skal være en klar økonomisk eller miljømæssig gevinst, hvis en part er mere aktiv end de andre parter
- Der skal være smidighed og fuld udnyttelse af gældende lovgivninger
- Strategier og handlingsplaner skal altid ajourføres og bekræftes af styregruppen



Uddybende forklaring

- Usse Rød Å skal fremadrettet anskues som én fælles udfordring, som alle 3 kommuner er fælles om
- Fokus er fortsat på varetægelse af egen interesse og udbytte fra case til case. Gevinst og grund for samarbejdet skal være klart defineret
- Hvis én part er mere aktiv end andre, så skal den mulige gevinst for denne part (og for de øvrige) klarlægges præcist
- Samarbejdet bunder på den gode vilje og i det lys skal alle tilstræbe, at udnytte gældende muligheder i den eksisterende lovgivning
- Styregruppen indstiller strategier/planer til det politiske niveau

9

Fig.2: Eksempel på arbejdsrapport – Indkredsning af de fælles principper for samarbejdet

Principperne blev formuleret igennem de to første workshops på baggrund af:

- Case studier, eksempler på fælles opgaveløsning
- Gennemgang af processer og beslutninger på diagram niveau

Det er interessant at bemærke, at de opstillede principper viste sig holdbare hele resten af vejen igennem udviklingsforløbet.

Organisationsmodeller – Valg imellem alternativer

Med de overordnede principper på plads var der basis for at drøfte foretrukken organisationsform mere konkret, med udgangspunkt i to alternativer:

- En koordinerende sekretariatsmodel, med ansvar for koordinering af tiltag i hver af de seks enheder.
- En funktionsmodel med ansvar for fælles udviklingsprojekter og driftsopgaver.

Det viste sig hurtigt i drøftelserne, at der samtidig med tilslutning til samarbejdets vision og principper i chefgruppen var en ret klar fælles forestilling om, hvor langt man skulle og ville gå i retning af fælles organisering.

Kort fortalt var der ingen af parterne, som rigtig troede på, at en løs, koordinerende og uforpligtende organisering ville føre nogen steder hen, og der var heller ingen interesse for længere studier af andre forskellige organisationsmodeller, som §60 selskaber eller lignende.

De udviklende drøftelser i workshop-forløbet blev derfor fokuseret på at afklare det helt centrale spørgsmål:

Hvor langt vil parterne gå i fælles organisatorisk retning?

Til at understøtte denne afklaring anvendtes nedenstående enkle model:

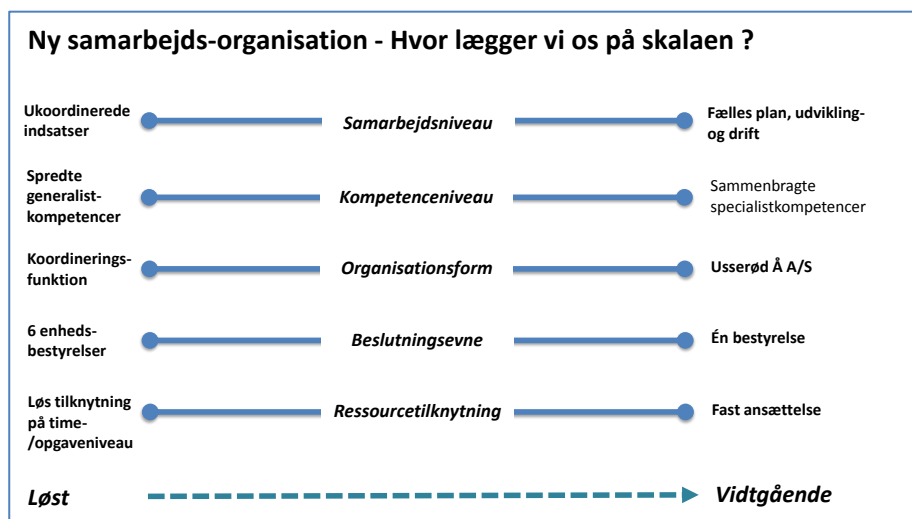


Fig.3: Model for afgrænsning af beslutningskompetence og autonomi

Modellen var effektiv til at afsøge præcis, hvor beslutningskompetence og autonomi er afgørende for parterne, og hvor langt det operative samarbejde kan gå, inden disse hensyn kommer i spil og udfordres.

Drøftelserne mandede ud i følgende konklusioner og overvejelser:

- "Samarbejdsniveauet" skal være så højt som muligt, i praksis kan opgaveløsningen være fælles helt frem til beslutninger i bestyrelser og udvalg.
- Nuværende organisation med uændrede kompetenceforhold i seks enhedsbestyrelser bevares – Fælles organisation i selskab eller lignende vil ikke give ekstra værdi.

Uden lokal politisk opbakning vil samarbejdet alligevel ikke kunne fungere, og ulempen ved den tungere beslutningsproces igennem seks enhedsbestyrelser opvejes af fordelene ved et klart, lokalt politisk mandat.

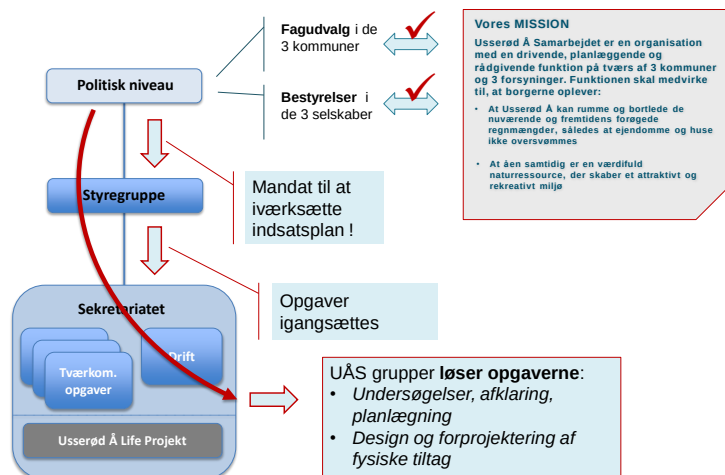
- Ressourcetilknytning er afgørende for fremdrift, en model med fast ansat UÅS projektleder og et lille kerne-team af tilknyttede fagmedarbejdere giver den bedste balance

Den valgte organisationsmodel kan ses nærmere beskrevet i "[Kommissoriet](#)".

Det var en afgørende forudsætning, at samarbejdet skulle kunne være "drivende". Opgaven var derfor at finde frem til en organisationsmodel, som selvstændigt kan skabe, modne og iværksætte de nødvendige tiltag og samtidig gøre dette inden for eksisterende beslutningssystemer og politiske rammer hos hver af de seks parter.

Nedenfor er vist, hvordan den foreslåede organisationsmodel fungerer under disse betingelser.

Beslutningskæden – Oppefra:



Beslutningskæden nedefra – Udmøntning af Missionen

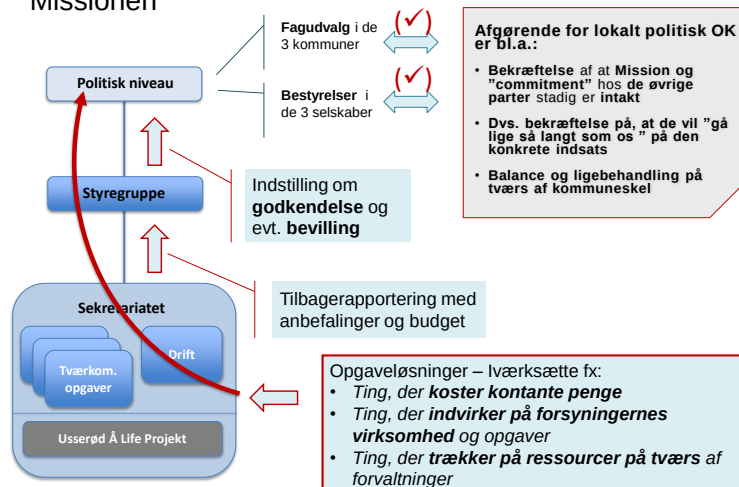


Fig.4: Illustration af beslutningsprocesser i samarbejdet

Den politiske rammesætning - visionen - giver organisationen pligt og ret til at iværksætte de initiativer og aktiviteter, der understøtter visionen.

Den projektorienterede samarbejdsform og opfølgningen fra styregruppen skaber motivation og en positiv efterspørgsel i organisationen til at levere ideer og løsninger og skaber positiv opmærksomhed på daglig opgaveløsning.

Når organisation leverer tilbage "opad" i systemet i form af indstillinger om igangsætning af aktiviteter og tiltag, sker der samtidig en bekræftelse af visionen og samarbejdets stadige relevans. Tilsammen giver disse mekanismer den ønskede "drivende" egenskab for organisationsmodellen.

Processen frem imod fælles opgavekatalog

Det var ambitionen for udviklingsarbejdet at kunne:

- Opstille et bruttokatalog for de fælles indsatser og opgaver, der skal løses fremadrettet i Usserød Å Samarbejdet
- Udarbejde en opgavedefinition for hver opgave, som er tilstrækkelig dyb og detaljeret til at kunne igangsætte detailplanlægning og gennemførelse

Rationalet bag dette var groft sagt, at hvis ikke chefgruppen var i stand til producere et sådant grundlag, var samarbejdsideerne nok ikke tænkt tingene grundigt nok igennem til at kunne omsættes til praksis.

Bruttokataloget blev til hen over de fire første workshops, hvor man løbende vendte tilbage til listen for at kvalificere og prioritere emnerne. Bruttokataloget blev baggrundsdokument og arbejdsgrundlag for det praktisk operative samarbejde, og kan ses [her](#).

Opgavedefinitionerne blev til i gruppearbejder på grundlag af en fælles skabelon. Arbejdet med disse var i virkeligheden overgangen fra udvikling til praktik, idet opgavedefinitionen nødvendigvis skulle forholde sig til ressourcer og bemanning – hvem, til hvilke aktiviteter og med hvor mange arbejdstimer.

Arbejdet med opgavekataloget blev en tung del af udviklingsarbejdet og gav anledning til en del overvejelser og læring som f.eks.:

- *Hvor langt skal ledergruppen gå "top-down" i at beskrive og prioritere opgaverne på forhånd?*

Det er på den ene side bydende nødvendigt at være konkret i drøftelsen af, hvilke opgaver samarbejdet skal tage sig af. Og det er også bydende nødvendigt, at opgavemængden bliver realistisk. På den anden side er samarbejdets målsætning så tilpas bred, at det viste sig vanskeligt på et tidligt tidspunkt at foretage fravalg i indsatskataloget.

- *Hvor langt skal ledergruppen gå "top-down" for at specificere og rammesætte de enkelte, faglige opgaver?*

Top-down styring og ledelse i fagprofessionelle praksismiljøer rummer formentlig altid forskellige dilemmaer, som ikke skal diskuteres her. Den afgørende overvejelse i denne proces har været, at chefgruppen var nødt til selv at bearbejde og beskrive de enkelte indsatser med tilstrækkelig dybde til, at de kunne overlevere opgaven til medarbejderne med en klar og troværdig rammesætning.

Bag ved dette ligger samtidig den vigtige forudsætning, at der samtidig med overdragelsen af opgaverne til faglig udførelse gives både ansvar og frihed til efterfølgende at udfordre og kvalificere opgavebeskrivelserne. Mere om dette i artiklen "[Tværkommunalt samarbejde i daglig drift](#)".

Processen frem imod fælles organisering

Med de foregående overvejelser var processen nået til et punkt, hvor et naturligt næste trin vil være at teste ideer og overvejelser ude i virkeligheden:

De valgte principper for den fælles organisering skulle verificeres og accepteres i de politiske bestyrelser og ideer og modeller introduceres for de medarbejdere, der skal medvirke i det praktiske samarbejde.

Den politiske godkendelse af samarbejdsorganisationen var i praksis en enkel sag, i kraft af den rammesætning der allerede forelå i form af visionen for samarbejdet (se artiklen "[Samarbejdet om åen - historisk set](#)").

Introduktion og implementering af samarbejdsorganisationen udgjorde en større og mere kompleks opgave, og arbejdsgruppen definerede tre overskrifter for arbejdet, som gennemgås i det følgende:

- *"Det må komme an på en prøve!" Det er ikke muligt at gennemtænke alle aspekter af praktisk, tværkommunalt samarbejde i en lukket kreds på chefniveau. Derfor lanceres en PILOT-FASE, hvor samarbejdsorganisationen søsættes for en prøveperiode på et år, hvorefter der tages endelig stilling til et blivende samarbejde:*

Processen for pilotfasen er vist grafisk nedenfor.

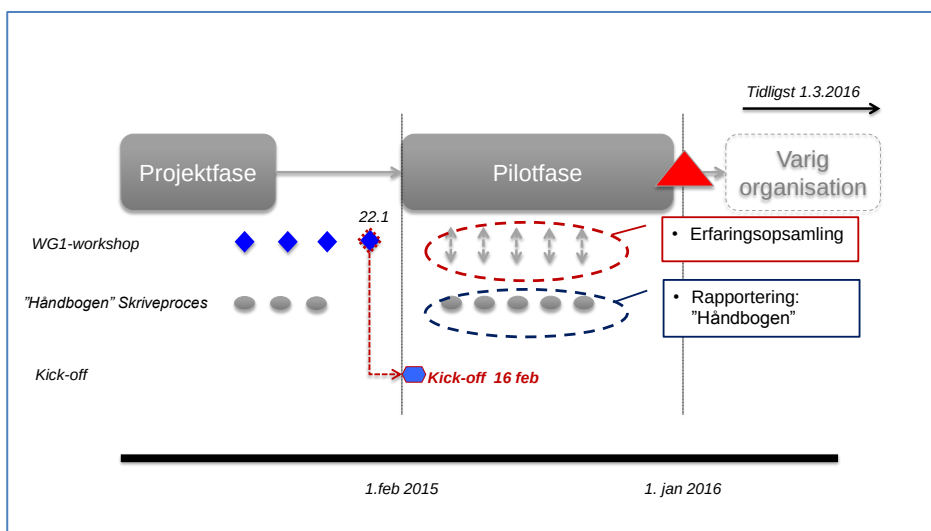


Fig.4: Procesplan for pilotfasen – Overgang fra udviklingsfase til implementering

For at sikre maksimalt udbytte af erfaringsopsamlingen i pilotfasen blev der iværksat en ekstern evalueringsproces baseret på interviews med nøglepersoner undervejs. Resultater og konklusioner herfra tilgik styregruppen, til brug for korrigerende handlinger og endelig indstilling om blivende organisation.

- *Forandringsledelse. Tværkommunalt samarbejde ser både enkelt og logisk ud på papiret, men den enkelte medarbejder vil opleve det som en grundlæggende ny arbejdsform og praksis, og forankring og accept vil kræve en væsentlig ekstra ledelsesindsats i den enkelte enhed.*

På arbejdsgruppens workshops blev der arbejdet med analyser og metoder til at motivere og involvere medarbejderne individuelt.

- Fælles svar og fodslag. Forventeligt vil ledelsen møde en række spørgsmål fra medarbejderne når samarbejdet søsættes. Det er afgørende vigtigt, at der svares åbent og enslydende hele chefgruppen rundt, og også ærligt omkring emner, som endnu ikke er løst.

I arbejdsgruppen blev der formuleret og gennemarbejdet fem budskaber på slides, som ledergruppen har benyttet til at italesætte samarbejdet over for både medarbejdere og andre interessenter. Det var erfaringen, at disse budskaber fungerede effektivt såvel ved kick-off seminaret som efterfølgende. To eksempler er vist nedenfor.



Fig.5: Centrale budskaber ved implementering af samarbejdsorganisationen

Der blev desuden udarbejdet et sæt "spørgsmål & svar", som på forhånd adresserede et udvalg af de spørgsmål, som medarbejderne forventeligt ville sidde med. Spørgsmål/svar kataloget blev omdelt på kick-off seminaret.

Metoder – evaluering af processen

Med det foregående har vi ønsket at give læseren et indblik i, hvordan vi i Usseørd Å Projektet har arbejdet med at udvikle et tværkommunalt samarbejde frem til iværksættelse og afprøvning.

Metodemæssigt har den største opgave været at tackle selve kompleksiteten i et tværkommunalt samarbejde. Den model, vi har anvendt, kan bedst billedliggøres med en "tragt", hvor vi trinvis er gået fra brede principper til mere præcise funktioner og processer som illustreret på figuren nedenfor.

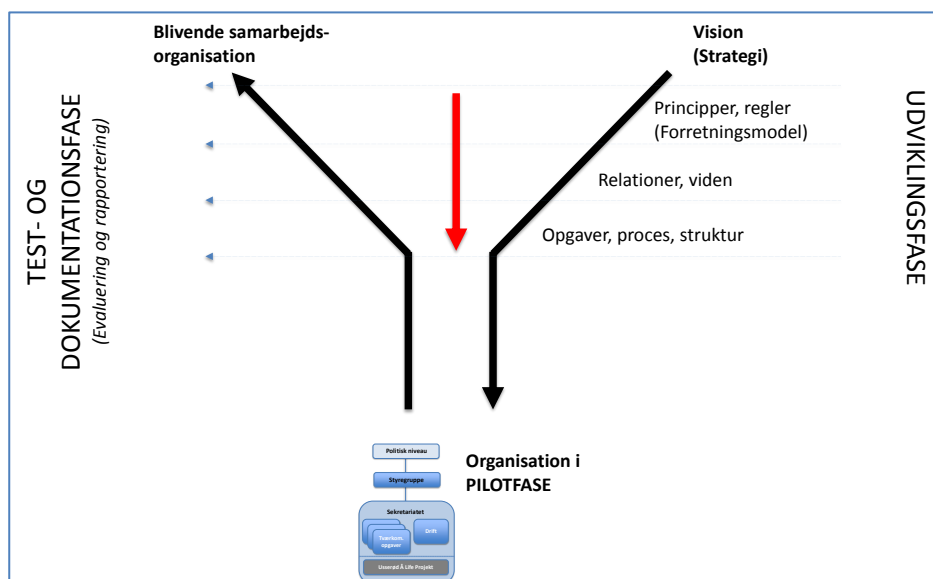


Fig.6: "Tragt" modellen anvendt under organisationsudviklingen i Usserød Å Samarbejdet

Ved afslutningen af udviklingsfasen foretog arbejdsgruppen en intern evaluering af proces og metode, og der var enighed om, at ovenstående tilgang havde været effektiv og kunne anbefales til andre.

Der har været lagt en betydelig arbejdsindsats i udviklingen af det tværkommunale samarbejde – også langt større end deltagerne havde forestillet sig på forhånd. I runde tal har der været investeret i størrelsesorden 400 cheftimer i processen alene til arbejds møder og workshops, dertil kommer projektleder- og konsulenttimer. Men det er vurderingen i den aktuelle case, at en mindre indsats ikke kunne have leveret et resultat, som var bæredygtigt nok til implementering i pilotfasen.

Igennem hele LIFE udviklingsprojektets forløb har der været foretaget en spørgeskemabaseret "tilfredshedsmåling" blandt de involverede medarbejdere med det formål at følge effekten af projektets aktiviteter på oplevelsen af samarbejdet i det daglige. Undersøgelserne er udført af studenterhjælp under faglig vejledning. Et udpluk af metodebeskrivelse og resultaterne herfra er vist nedenfor.

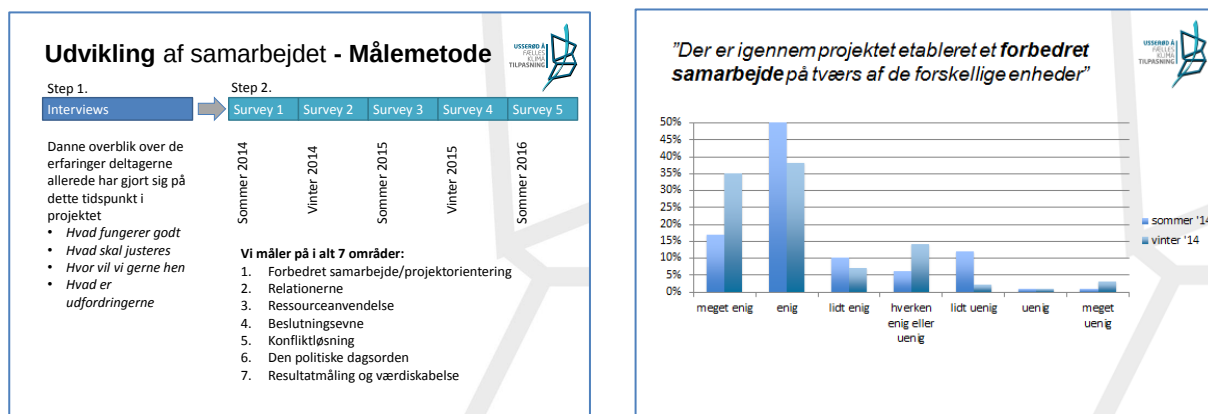


Fig. 7: Måling af de organisatoriske effekter igennem udviklingsfasen.

Hele rapporten fra spørgeskemaundersøgelserne kan findes i baggrundsmaterialet . "[Survey undersøgelse](#)".

I skrivende stund (sommer 2016) er pilotfasen afsluttet, og indstillingen om at videreføre samarbejdet i en blivende organisation er tiltrådt i de tre kommuners og forsyningsselskabers bestyrelser.

I artiklen "[Tværkommunalt samarbejde i daglig drift](#)" kan læseren få indblik i det praktiske arbejde med tværkommunal klimatilpasning i UÅ Samarbejdet og nogle af de praktiske og organisatoriske erfaringer, vi har gjort indtil nu.