

Relationel kapacitet

**Sammenhæng i
offentlige organisationer**

Jacob Storch
Carsten Hornstrup

Relationel kapacitet

- sammenhæng i offentlige organisationer

Relationel kapacitet
– sammenhæng i offentlige organisationer

Af Carsten Hornstrup og Jacob Storch

1. udgave, 1. oplag 2018

© Forfatterne og Forlaget Mindspace, København 2018

Forlagsredaktion: Marianne Kølle
Omslag og principlayout: Nete Banke, Imperiet
Figurer: Louise Glargaard Perlmutter, Louises design
Tilrettelæggelse og sats: Lone Bjarkow, Louises design
Sat med Frutiger og Gotham
Tryk: Livonia Print
Printed in Latvia 2018

ISBN: 978-87-93535-18-3

Bogen udkommer desuden som e-bog med ISBN: 978-87-93535-19-0

Alle rettigheder forbeholdes. Mekanisk, fotografisk eller anden gengivelse af eller kopiering fra denne bog er kun tilladt i overensstemmelse med overenskomst mellem Undervisningsministeriet og Copy-Dan. Enhver anden udnyttelse er uden forlagets skriftlige samtykke forbudt ifølge dansk lov om ophavsret. Undtaget herfra er korte uddrag til brug ved anmeldelser.



Se flere bøger fra Forlaget Mindspace og tilmeld dig forlagets nyhedsbrev på www.forlagetmindspace.dk

Relationel kapacitet

- sammenhæng i offentlige
organisationer

Af Carsten Hornstrup
og Jacob Storch

FORLAGET

M I N D S P A C E

INDHOLD

Før vi starter 7

Bogens opbygning8

Kapitel 1. HVORFOR relationel kapacitet nu?11

Introduktion12

Perspektiver fra praksis.....15

Forskellige dagsordner sameksisterer21

Et udvidet blik på den styringsmæssige dagsorden24

Relationelle nøgletal?.....25

Kapitel 2. HVAD er relationel kapacitet?33

Indledning34

Fra koordinering til kapacitet35

Fra social kapital til produktive relationer41

Styrings- og forandringsprocesser47

Principper for arbejdet med relationel kapacitet.....55

En fleksibel model.....57

Dimensionerne i relationel kapacitet60

Ledelsesfokus.....61

Opsummering64

Kapitel 3. HVORDAN arbejde med relationel kapacitet?67

Hvordan kommer vi i gang?.....68

Ledelsen skal gå foran69

Analyserne trin 1: Ledelsesafklaring71

Analyserne trin 2: Gennemførelse af undersøgelserne76

Analyserne trin 3: Resultater og bearbejdning.....87

Principper for interventionsprocessen.....96

Bliv ved – det handler om kultur104

Kapitel 4. Ledelseserfaringer med relationel kapacitet	109
Effekterne af arbejdet med relationel kapacitet	110
Vi får syn for sagen	115
Relationelle analyser giver sprog for den tværgående indsats.	118
Relationel kapacitet kan skabe en fælles strategisk ledestjerne	121
Analyserne giver os nye handlemuligheder	123
Det stiller krav om ændrede lederroller	125
Mulighederne – når vi kigger fremad	128
Kapitel 5. Et teoretiskfundament for relationel praksis – tre generationer af relationsforståelse	131
Tre generationer af relationstænkning og tre komplementære perspektiver	133
Systemteoriens syn på relationer	136
Den praktiske betydning af systemteorien	138
Diskursteorien og den narrative teoris syn på relationer.	141
Den praktiske betydning af den narrative teori.	142
Teorien om komplekse relationelt responsive processers syn på relationer	146
Den praktiske betydning af kompleksitetsteorien	148
Opsamling	151
Opsamling og perspektivering	153
Litteratur	157

FØR VI STARTER

Denne bog handler om et emne, der optager rigtig mange offentlige ledere (og sikkert ledere fra mange andre områder: Hvordan kan vi forstå og arbejde med at skabe bedre resultater der, hvor opgaverne er mest komplekse, og hvor udfordringerne er størst, og hvor ingen enkelt faggruppe slår til alene? Med inspiration fra vores egen og dansk og international forskning og ikke mindst vores eget arbejde i mange danske organisationer er vi langsomt, men sikkert nået frem til en række indsigter, som denne bog indeholder. Den sætter fokus på de områder, hvor nye strukturer, nye organiseringsformer, nye funktioner og ikke mindst dokumenter med beskrivelser af alt fra snitflader, rolle- og opgavefordeling, økonomiske fordelingsnøgler kommer til kort. Det er opgaver og udfordringer, som på grund af deres kompleksitet ikke passer ind i disse rationelle (bureaukratiske) og meget anvendte løsningsmodeller. Disse tiltag kan være med til at skubbe den fælles opmærksomhed i samme retning, og de kan være med til at fjerne en del forhindringer. Men vi er i sidste instans afhængige af, at ledere, fagpersoner og faggrupper udvikler evnen til at skabe løsninger på nye komplekse udfordringer med nye samarbejdspartnere, når og hvor behovet opstår. Netop evnen til at skabe effektive og løsningsfokuserede samarbejdsrelationer er det, vi kalder relationel kapacitet.

De forsknings- og udviklingsprocesser, som denne bog bygger på, har ført os meget langt omkring – teoretisk så vel som praktisk. I vores eget arbejde er netop det at forske, fastholde og formidle en meget vigtig del af vores læringsrejse. At formidle tanker og indsigter på skrift, så de fremstår sammenhængende

og forståelige for andre, er med til at skærpe vores egen forståelse af det, vi går og arbejder med i "værkstedet". Undervejs har der således også være en lang række afstikkere, hvor vi har arbejdet med emner, der i høj grad hænger sammen med denne bogs pointer, men som vi ikke helt har kunnet indpasse i denne bogs rammer. Disse ekstra dele ligger som mindre e-bøger på Forlaget Mindspaces hjemmeside.

Den første af disse e-bøger ser mere konkret på den særlige rolle, myndighedsfunktioner har i en sammenhængende offentlig organisation. Ved hjælp af blandt andet en skelnen mellem at arbejde som klassisk myndighed over for at arbejde bemyndigende udfolder vi noget af det, som vi oplever som en vigtig del af arbejdet med at øge den relationelle kapacitet. Det handler både om myndighedsudøvelsen i forhold til borgerne og i forhold til de funktioner og faggrupper, der skal være med til at omsætte afgørelserne til praksis.

Den anden e-bog går lidt længere ad den praktiske vej. Her beskriver vi en del af de interventionsværktøjer, som vores erfaringer viser, er værdifulde i arbejdet med at udvikle en mere relationel velfærdspraksis.

BOGENS OPBYGNING

I bogens første kapitel har vi sat fokus på, HVORFOR arbejdet med relationel kapacitet er relevant. Dette kapitel indeholder også en kort sammenfatning af en lang række interviews, vi har foretaget med kommunale direktører og chefer inden for de store velfærdsområder. Kapitlet skitserer, hvordan lederne ser på de tværgående udfordringer, og hvad de gør ved dem. En væsentlig pointe er, at nok er der en bred erkendelse af problema-

tikken omkring manglende sammenhæng og samarbejde på tværs, men vi ser tilsvarende, at der ikke er en systematik i den måde, der arbejdes med udfordringen på.

Kapitel 2 svarer på spørgsmålet om, HVAD relationel kapacitet er for en størrelse. Det bygger på de erfaringer, vi har gjort os i forbindelse med en række forsknings- og udviklingsprojekter i danske kommuner. Kapitlet indeholder en gennemgang af de inspirationskilder, vores arbejde trækker på. Ud af dette arbejde vokser begrebet relationel kapacitet, der adresserer den organisatoriske evne til at finde løsninger på tværs, når opgaverne kræver det.

I kapitel 3 sætter vi fokus på, HVORDAN man i organisationer kan arbejde med relationel kapacitet. Her gennemgår vi principperne i arbejdet med relationel kapacitet fra den første afklaring i ledelsen til rammerne for interventionerne er på plads.

I kapitel 4 lader vi en række chefer og direktører beskrive, hvordan de oplever arbejdet med relationel kapacitet, og hvilke perspektiver de ser. Ved hjælp af deres erfaringer vil vi fremhæve deres perspektiver, som blandt andet har fokus på oplevelserne af effekterne af arbejdet med relationel kapacitet. De andre væsentlige punkter handler om, hvordan arbejdet med relationel kapacitet giver lederne et overblik og nye handlemuligheder – og samtidig skaber et fælles sprog for den komplekse tværgående indsats. På den måde er relationel kapacitet med til at skabe en fælles strategisk ledestjerne, men det stiller også krav om at ændre på de traditionelle lederroller, hvor hver leder har sit eget ledelsesdomæne.

Kapitel 5 handler om det teoretiske fundament for vores relationsforståelse. Her skitserer vi, hvordan arbejdet med relationel kapacitet trækker på tre generationer af relationsforståelse: En første generation med fokus på kommunikation og relationer som transaktionsprocesser. En anden generation med inspiration fra diskursive og narrative perspektiver og en tredje generation af relationsforståelser, inspireret af ideerne om komplekse relationelt responsive processer.

KAPITEL 1

HVORFOR relationel kapacitet nu?

INTRODUKTION

Danske offentlige organisationer har gennemgået store forandringer de sidste ti år. Drevet af dels en finanskrise, der i en lang periode har nødvendiggjort et langt større fokus på ressourcer og økonomistyring, dels en bevægelse i retning af mere rehabiliterende og borgerinddragende fokus og sidst, men ikke mindst, en ambition om at blive langt bedre til at håndtere de tværgående opgaver og processer, der særligt handler om borgere med mange berøringspunkter med de offentlige organisationer. Disse bevægelser har medført, at vi i dag har en offentlig sektor, der er kendetegnet ved et nyt sæt af udfordringer.

Drøftelserne af relevante ledelses- og styringsformer i offentlige organisationer vil altid være aktuelle – ikke mindst i en tid, hvor den klassiske økonomiske styring har spillet en meget dominerende rolle, uden at der tilsyneladende er skabt de ønskede resultater. De sidste årtiers økonomiske styringstænkning, kendt som New Public Management (NPM) (Nørrelykke 2018), har, ifølge engelske forskere, ikke skabt bedre offentlige ydelser for færre penge (Hood & Dixon 2015). Selv om deres forskning er fra England, og dermed ikke kan overføres direkte til danske forhold, så er det den absolut grundigste gennemgang af resultaterne af NPM. Deres konklusion lyder, at resultaterne for den centrale engelske offentlige sektor er, at "Den engelske centraladministration er blevet lidt dyrere og fungerer lidt dårligere gennem de 30 år, det har været i fokus." (Hood & Dixon 2015: 183).

Selv om det stadig er nødvendigt at anvende de klassiske økonomiske og effektivitetsmæssige styringsprincipper, så er der et

stort behov for at supplere disse med nye perspektiver på styring og ledelse af offentlige organisationer. Perspektiver, der både skal have fokus på en effektiv udnyttelse af offentlige ressourcer, og som i høj grad også inddrager perspektiver på styringen af offentlige organisationer.

Der er flere bud på, hvordan vi supplerer NPM med nye perspektiver på styring. En af disse er New Public Governance (NPG). NPG er en betegnelse for et relativt nyt offentligt styringsparadigme, der prioriterer samarbejde, dialoger og deltagelse (Torfing & Triantafillou 2017, Andersen et al. 2017). Behovet for at supplere New Public Management-tænkningen med NPG i offentligt regi har særligt to fremtrædende argumenter. Dels "at den offentlige sektor befinder sig i et krydspres mellem stigende forventninger og knappe ressourcer [...] og dels, at ingen enkelt aktør har den viden og de ressourcer og ideer, der skal til for at løse de store komplekse samfundsopgaver, vi står overfor." (Andersen et al. 2017: 107).

Det sætter fokus på, hvordan de professionelle i frontlinjen for de offentlige organisationer og deres ledere sammen med borgerne kan spille en langt vigtigere rolle i at skabe offentlige organisationer, der både er mere effektive til at udnytte de offentlige ressourcer og samtidig sikrer en høj kvalitet i de offentlige ydelser. Det gælder særligt på områder, hvor borgere med mange og komplekse udfordringer og mange berøringsflader med offentlige professionelle udgør en væsentlig del af de offentlige udgifter. Kommunernes Landsforening (KL) skriver således i en økonomisk rapport fra august 2016 om de mest udsatte borgeres økonomiske belastning på kommunernes økonomi:

- KL, Finansministeriet, Social- og Indenrigsministeriet har i 2015 gennemført en analyse af de dyreste og mest udsatte familiers træk på den kommunale økonomi. Her viser det sig, at 1 % af borgerne tegner sig for 22 % af de samlede individ-henførbare¹ udgifter, mens 10 % af borgerne tegner sig for 72 % af de individ-henførbare udgifter. Analysen peger samtidig på, at disse borgere modtager mange ydelser. Det indikerer, at der kan være et potentiale i at sikre koordinerede, helhedsorienterede sagsforløb for disse borgere.²

Der er bred enighed om, at der er en gruppe af borgere, som altid vil udgøre en stor udgift, som for eksempel multihandicappede, der bor på institution eller i eget hjem med 24 timers støtte. Men der er også en stor gruppe, hvor de væsentligste udgifter er bundet til enkeltpersoner eller familier med et kompleks af udfordringer, som ifølge KL ikke bryder de psykosociale mønstre, men overfører de negative livsmønstre fra generation til generation, også selv om der bruges endog rigtig mange ressourcer på at lave handleplaner og på mange enkeltindsatser og -ydelser. Børn af disse familier har stadig samme ringe chance for at færdiggøre skolen, få en uddannelse og få tilknytning til arbejdsmarkedet som for 10 og 20 år siden. Tal fra kommunerne viser, at mens det kun er cirka 53 % af udsatte unge, som gennemfører folkeskolens afgangseksamen, er der 93 % af de ikke udsatte unge, der gennemfører. Netop det at gennemføre folke-

1 Udgifter, der kan henføres til enkelte personer.

2 Kommunernes Landsforening 2016: http://www.kl.dk/ImageVaultFiles/id_79389/cf_202/Bilag_6_-_Kortl-gning_af_udvalgte_initiativer_og_a.PDF

skolens afgangsprøve er en meget vigtig indikator for de unges fremtidige uddannelse og tilknytning til arbejdsmarkedet. Der er således kun cirka 21 % af de udsatte unge, der gennemfører en ungdomsuddannelse, mens tallet for ikke udsatte unge er 76 %.³

Disse unge har det til fælles med andre udsatte borgere, at der omkring dem og deres familier er mange offentlige instanser i spil. De har også det til fælles, at de ofte ikke selv evner eller har mulighed for at overskue og skabe en stærk sammenhæng i de nødvendige løsninger. De er så at sige overladt til, at de forskellige instansers samspil er koordineret, noget der desværre ikke altid er tilfældet. Vores erfaringer viser blandt andet, at når det ikke lykkes at koordinere arbejdet med de mest komplekse opgaver og borgere, så skyldes det, at ingen reelt har overblikket over indsatserne. Det er ikke ualmindeligt at se, at dygtige og motiverede professionelle ikke lykkes med helheden, fordi de hver især passer hver sin del af opgaven, uden at nogen ser helheden i et borgerperspektiv.

PERSPEKTIVER FRA PRAKSIS

Ud over at trække på viden fra både dansk og international forskning bygger bogens pointer på viden fra både en række aktionsforskningsprojekter fra danske kommuner og interviews og samtaler med en lang række praktikere. Gennem samarbejde og samtaler har vi udviklet vores viden om, hvordan vi kan operationalisere, dokumentere og udvikle den relationelle kapaci-

3 Kommunernes Landsforening (2017). http://www.kl.dk/ImageVaultFiles/id_81289/cf_202/De-udsatte-boern-noegletal-2017.PDF