

GRÆNSEKRYDSENDE SAMARBEJDE OG PARTNERSKABELSE – HVORFOR OG HVORDAN?

Temahæfte 2 om socialfondsprojektet KOMPETENCEFORSYNINGmidt



TEMAHÆFTE 2



Grænsekrydsende samarbejde og partnerskabelse – hvorfor og hvordan? Temahæfte 2 om socialfondsprojektet KOMPETENCEFORSYNINGmidtd.

Forfattere:

Kelvin Baadsgaard, seniorforsker, Center for arbejdsmarkedsforskning, Aalborg Universitet, mail: kelvin@dps.aau.dk

Henning Jørgensen, professor, Center for arbejdsmarkedsforskning, Aalborg Universitet, mail: henningj@dps.aau.dk

Mads Peter Klindt, lektor, Center for arbejdsmarkedsforskning, Aalborg Universitet, mail: mpk@dps.aau.dk

Morten Lassen, lektor, Center for arbejdsmarkedsforskning, Aalborg Universitet, mail: lassen@dps.aau.dk

Steen Petersen Miller, praktikant, Center for arbejdsmarkedsforskning, Aalborg Universitet

© forfatterne 2019

Layout:

Berit Kirk, Horisont Grafisk

Tryk:

Lasertryk A/S

Udgiver:

KOMPETENCEFORSYNINGmidtd, Erhvervshus Midtjylland, Åbogade 15, 8200 Aarhus N.

ISBN:

978-87-89419-68-8

Resumé

KOMPETENCEFORSYNINGmidt er et EU-støttet udviklingsprojekt i Region Midtjylland, der løber fra 2016 til 2021. Projektets mål er at sikre bedre kompetenceforsyning til regionens virksomheder for derigennem at fremme vækst og varig beskæftigelse i regionen. Vejen til bedre kompetenceforsyning går gennem etablering af partnerskaber mellem aktørerne inden for uddannelses-, beskæftigelses- og erhvervsfremmesektorerne, så et bedre samspil mellem de offentlige instanser og virksomhederne udvikles.

Forskere fra CARMA (Center for Arbejdsmarkedsforskning ved Aalborg Universitet) er tilknyttet KOMPETENCEFORSYNINGmidt som følgeforskere. Følgeforskning handler om at opsamle data og formidle viden om udviklingsprojekter, som kan føres tilbage til projektaktørerne såvel som til et bredere publikum af forskere og praktikere. Følgeforskningen skal altså både levere viden til og om KOMPETENCEFORSYNINGmidt.

I dette hæfte præsenterer CARMA's forskere en række af de forskningsmæssige argumenter, der støtter op bag intentionerne om at skabe mere grænsekrydsende samarbejde inden for den offentlige sektor. Argumentationen tager afsæt i en forståelse af, at markedsgørelse og konkurrence – såkaldt *new public management* – ikke længere er tilstrækkeligt, hvis den offentlige sektor effektivt skal kunne bidrage til at tackle de udfordringer, samfundet står overfor – f.eks. manglen på kvalificeret arbejdskraft.

Hæftet skitserer både de kvantitative og kvalitative fordele ved samarbejde, men understreger endvidere behovet for forpligtende samarbejde, der rækker videre end løse netværk og strategiske alliancer. Forpligtende samarbejde kan forankres og institutionaliseres via partnerskaber, hvori aktører fra forskellige systemer deler ressourcer og viden, udvikler fælles mål og handler i fællesskab på at løse komplekse problemer.

En af forudsætningerne for succesfulde partnerskaber er udviklingen af koblingskompetencer, der kort fortalt er evnen til at koble forskellige fagligheder, så de komplementerer hinanden. I hæftet gøres blandt andet rede for de forskellige koblingsfunktioner, der skal til for at sikre fremdrift i forpligtende grænsekrydsende samarbejde.

Aalborg, marts 2019.

SAMARBEJDE ER GODT, PARTNERSKABELSE ER BEDRE

Samarbejde. Alene ordet kan få én til at føle sig inspireret. Der ligger forventninger om noget fælles og godt forude, for der vil sikkert komme noget produktivt ud af samspillet med andre. Fælles kan man nå længere end hver for sig. Det har de fleste lært helt fra barnsben.

Ud fra en økonomisk betragtning kan man argumentere for, at der kan produceres offentlig merværdi via samarbejde og koordination, der går på tværs af politiksyste-mer og forskellige grene af den offentlige sektor. For det første undgår man dobbeltarbejde, og den dybe tallerken skal ikke opfindes flere gange. Med samarbejde sparer man derved tid og penge.

For det andet kan forskellige systemer komplementere hinanden, dvs. gøre hinanden bedre eller afbøde for hinandens fejl og mangler. Man bliver ikke længere begrænset af egne ressourcer og blinde vinkler. Endelig producerer samarbejde og kooperativ udveksling sammenhold og synergi. Det øger motivationen, når medarbejdere er fælles om en indsats, og ledelsen er med.

Men godt samarbejde kræver tålmodighed og fælles spilleregler. Systemer er forskellige, har forskellige begreber og organisationskulturer, så det kan være svært og tidskrævende at kommunikere og nå til enighed om fælles mål og midler.

Efter at et samarbejde er kommet godt i gang, kan inerti og interessemodsatninger tage over, og der kan opstå

konflikter, som kan splitte de samarbejdende aktører ad. Parterne skal respektere hinanden, motivere hinanden, lære af hinanden, løse konflikter og udvikle tillid. Godt samarbejde kræver dermed kompetencer. Og forpligtende samarbejde er en nødvendighed fremover, vil vi hævde.

I temahæftet beskriver vi først, hvordan silotænkning og fragmentering i den offentlige sektor er en barriere for løsningen af mange af de komplekse problemer, som samfundet står overfor i disse år. Udfordringerne kalder på silonedbrydning, tværgående samarbejde og skabelse af offentlig merværdi.

Dernæst beskriver vi, hvordan man kan skabe og institutionalisere forpligtende grænsekrydsende samarbejde i den offentlige sektor gennem partnerskaber. Partnerskaber er egne andet og mere end strategiske alliancer og netværk, netop fordi de er forpligtende og ikke bare er dannet på baggrund af institutionsegoistiske nyttekalkuler. Når man via partnerskaber skaber løsninger til gavn for borgere og virksomheder, kalder vi det for partnerskabelse. Det er noget, man gør. Partnerskabelse er på den måde frugten af forpligtende samarbejde.

I sidste del af hæftet beskriver vi hvilke institutionelle rammer, der skal være til stede, hvis partnerskabelse skal fremmes. Vi argumenter bl.a. for udviklingen af koblingskompetencer, som er systemers fagligheder og eksper-tiser.

FRA KONKURRENCE OG SILOTÆNKNING TIL FÆLLES PRODUKTION AF OFFENTLIG MERVÆRDI

Op gennem 1980'erne, 1990'erne og 2000'erne har mantraet for moderniseringen af den offentlige sektor været markedsgørelse og konkurrence. Fra forskningslitteraturen kender vi udviklingen under betegnelsen *new public management* (NPM). NPM er en samlebetegnelse for den brede vifte af styrings- og organisationsiltag, der sigter på at fremme markedsmekanismer og økonomiske incitamenters rolle i forhold til den offentlige opgaveplanlægning og -løsning. Det indebærer kontraktstyring, refusionssystemer, taxameterprincipper, performancemålinger og individualiseret løndannelse for blot at nævne nogle få eksempler. NPM-tænkningen vandt frem på løftet om at kunne levere mere og bedre service for færre ressourcer: "*Work better, cost less*" (Hood & Dixon, 2015).

Med tre årtiers NPM er de fleste af dem, der i dag er ansat i den offentlige sektor, blevet oplært til at se verden med helt bestemte briller. I beskæftigelsessystemet har man f.eks. stort fokus på at få ledige hurtigst muligt tilbage til arbejdsmarkedet, da refusionsmekanismer øger kommunernes udgifter til ydelser som dagpenge og kontanthjælp, desto længere tid ledige er ledige. I uddannelsessystemet fokuserer man meget på salg, da antallet af kursister har betydning for skolernes og uddannelsesinstitutionernes økonomi. Og i erhvervsfremmesystemet er man optaget af at forbedre virksomhedernes bundlinje, for det er det, erhvervsfremmeaktørerne bliver målt på.

NPM-bølgen har skabt mange gevinster, men bagsiden af medaljen er, at den offentlige sektor er blevet siloopdelt og fragmenteret. Aktørerne i de forskellige systemer fokuserer så meget på, hvordan de lever op til egne resultatmål og styringskrav, at de glemmer at åbne sig for andre aktørers og systemers måde at operere på. Der konkurreres i vildskab. Men der samarbejdes, spares og erfaringsudveksles alt for sjældent. Og hvis man gør, er det fordi man ser en strategisk (egen)interesse heri (Rhodes, 1997).

Et af NPM-paradigmets væsentligste kritikpunkter af den offentlige forvaltning var det omsiggribende bureaukrati. Men NPM har skabt sit eget bureaukrati, for det kræver kontrol og dermed ressourcer, tid og opmærksomhed at udvikle performancesystemer, måle og veje. En anden uhensigtsmæssighed ved NPM-styringen er den disciplinering, der sker af frontlinjemedarbejdernes måde at tænke og træffe beslutninger på. Arbejdsgange og -procedurer er blevet standardiseret, og det er sket på bekostning af kreative og innovative udfoldelsesmuligheder (Baadsgaard et al, 2014).

Som følge af de senere års tiltagende kritik af NPM ledes der nu efter et nyt styringsgrundlag og en ny formel for offentlig forvaltning. Verden ser heller ikke ud som i 1980'erne. Nye såkaldte *wicked problems* (komplekse problemer) trænger sig på – f.eks. klimakrisen, ungdomsarbejdsløshed eller trusler mod IT og datasikkerheden.

Det er problemer, der ikke lader sig løse af markedskræfterne og standardiserede arbejdsgange alene (Roberts, 2000). Endelig er der et stigende krav om, at det offentlige udviser større imødekommenhed i forhold til ønsker fra borgere og virksomheder. Fra at være kunder i den offentlige sektor, skal borgere, NGO'er og virksomheder inddrages i udviklingen og produktionen af den offentlige sektors ydelser (Agger & Tortzen, 2015; Tortzen, 2019).

Som alternativ til NPM præsenteres derfor i litteraturen et nyt paradigme, *new public governance* (NPG), der stiller samarbejde i udsigt i stedet for konkurrence, bedre inddragelse af borgere og virksomheder og langsigtet tackling af komplekse problemer som alternativ til kort-

sigtet målopfyldelse. I NPG-perspektiv skal det offentlige indsatser derfor være baseret på tværgående partnerskaber og samskabelse. Nu siges det altså at være uholdbart, at vi ser os selv, arbejder og måles i et eget og lukket system. I stedet skal der samarbejdes, krydses grænser, tænkes langsigtet (Osborne, 2010; Torfing & Triantafillou, 2017).

Praktisk betyder det, at aktører skal lære at krydse og forbinde grænser – organisatoriske, faglige, ledelsesmæssige, sproglige og kulturelle. Samspillet skal leve af, at aktørerne kommer til at føle, at de hører sammen, at de holder sammen, og at de vil gøre noget sammen. Både i dag, i morgen og i overmorgen.



KOMPETENCEFORSYNINGmid SOM EKSEMPEL PÅ NPG

KOMPETENCEFORSYNINGmid er et stort projekt, der handler om at realisere flere af de styringsidéer, der hører hjemme under det nye NPG-paradigme. Der tages fat på nogle af de komplekse problemer, der kendetegner arbejdsmarkedet. Og der søges udviklet nye, helhedsorienterede og langsigtede løsninger ved hjælp fra fagligheder og ekspertise fra forskellige politiksyste-
mer.

De komplekse problemer, der kendetegner arbejdsmarkedet i disse år, handler bl.a. om mangel på kvalificeret arbejdskraft, flaskehalsproblemer og underinvestering i voksen-, efter- og videreuddannelse. Men samtidig hermed er der også ledighed, f.eks. blandt nyuddannede akademikere. Under et kan vi betegne disse problemer som strukturproblemer. Strukturproblemerne, dvs. manglen på kompetencer og den manglende udnyttelse af lediges kompetencer, kan ultimativt koste virksomhederne ordre, og dermed mistes indtægts- og jobmuligheder, der kunne være til gavn for hele samfundet.

Dertil kommer en række praktiske problemer, der handler om, at virksomheder og borgere har svært ved at gennemskue mulighederne for at få hjælp og støtte i forhold til uddannelse og kompetenceudvikling. Og alt imens forsøger konsulenter fra både jobcentre, skoler og erhvervsfremmeaktører at være opsøgende. Men det opleves som uprofessionelt, at skulle "rendes på dørene" af så mange forskellige aktører, der helt ukoordineret kommer med en række ellers beslægtede tilbud.

KOMPETENCEFORSYNINGmid handler altså om, at tackle problemer med kompetenceforsyning og om at gøre den offentlige sektors hjælp til små og mellemstore virksomheder (SMV'er) mere gennemskuelig og professionel. Men dertil kommer ambitioner om, at det offentlige kvalitativt skal blive bedre til at understøtte virksomhedernes vækstambitioner ved at binde vækststrategier sammen med indsatser for rekruttering og kompetenceudvikling af medarbejdere.

Hjælpen skal således afføde aktiviteter, som generelt skal fremme en kompetencebåren vækst. Og vejen dertil går via at få aktørerne fra de tre politiksyste-
mer – beskæftigelse, uddannelse og erhvervsfremme – til at samarbejde i partnerskaber.



FORDELE VED SAMARBEJDE

Vi skal nu prøve at vaske nogle principielle eller teoretiske argumenter frem, der kan være for at samarbejde på tværs af beslægtede men forskellige organisationer. I litteraturen beskrives samarbejde som udvikling og kultivering af kollektiv visdom (Landemore & Elsters, 2012) eller som produktion af "sværmintelligens" (Jørgensen, 2014):

- Man får adgang til flere ressourcer og typer af viden. Hvad den enkelte organisation ikke har af ressourcer og viden, kan andre måske bidrage med. Og derved kan den samlede indsats, man yder, blive bedre. Viden, kunnen, ressourcer og forbindelser, der bliver delt, er gensidigt befrugtende. Noget lægges til og andet supplerer. Huller fyldes ud. Summen bliver altså mere end enkeltdele lagt sammen. Og folk beriges rent menneskeligt af at arbejde sammen med andre end sig selv.
- Man kan dele risici og afbøde hinandens fejl og mangler. Når der samarbejdes, vil ingen enkeltaktør lide særskilt for fejlslagne beslutninger eller satsninger. Det gør også, at der kan eksperimenteres mere med at finde holdbare løsninger på de indviklede problemer, som man slås med. Trygheden stiger for alle involverede.
- Der opnås større operationel effektivitet. Sammen kan man mere. I samarbejde med andre kan man f.eks. lave arbejdsdeling og koordinere ressourceanvendelsen. Derved undgås dobbeltarbejde og spild af skattekroner. I KOMPETENCEFORSYNINGmidt koordinerer aktørerne fra de tre systemer deres virksomheds-kontakt og laver samsesøg for at forbedre den service, der ydes til SMV'er. Men det har også den

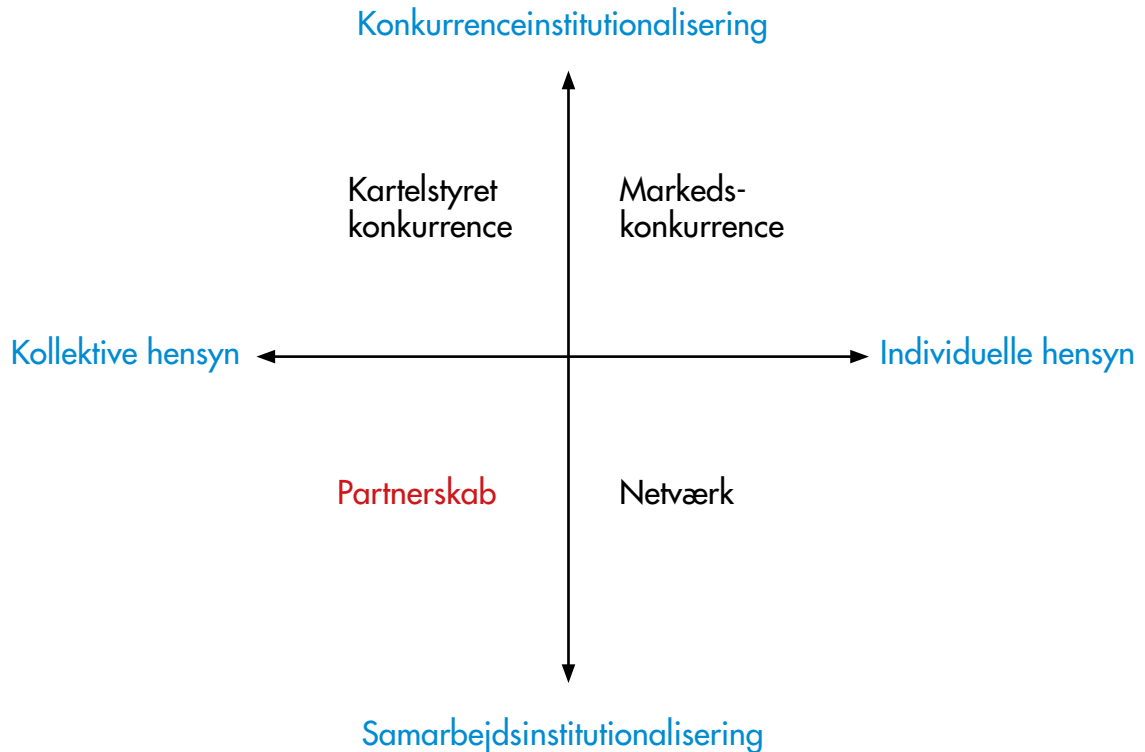
positive effekt, at man simpelthen kan nå ud til flere virksomheder.

- Der udvikles en helhedsorienteret og mere professionel service. Når der koordineres og samarbejdes på tværs af organisatoriske grænser, hjælper det med til at skabe en oplevelse hos virksomhederne af en mere professionel offentlig sektor. Der bliver færre "forstyrrelser", og den service, der leveres, er mere helhedsorienteret.
- Der skabes fælles læring og tillid. Samarbejde skaber fælles erfaringer, og man kommer til at kende hinanden, vide hvem-der-ved-hvad. Der skabes en stærkere tillid på tværs af de ansatte i de offentlige systemer, og det øger chancerne for, at man samarbejder og laver aftaler i fremtiden.

Argumenterne for at samarbejde er svære at tilbagevise, vil vi mene. Men som vi har pointeret, kan samarbejde også løbe ind i problemer og give frustrationer, hvis det ikke kører. Der kan være interesseforskelle, og der kan opstå uenigheder, konflikter kan bryde ud og samarbejdet kollapse, såfremt man ikke samarbejder ærligt om at løse de opgaver, som alle har aktier i, men som ingen enkeltorganisation kan tackle alene.

Tre slags myndigheder er repræsenteret i samarbejds-konstruktionen i KOMPETENCEFORSYNINGmidt, og de skal naturligvis kunne besinde sig både på de myndigheds- og serviceopgaver, de løser hver for sig, såvel som på det fælles samarbejde. Men skal samarbejdet være langsigtet, holdbart og modstandsdygtigt, må det gøres forpligtende. Derfor skal samarbejdet institutionaliseres via partnerskaber.

Figur 1: Former for orientering og samarbejde i konkurrencelignende situationer



FRA SAMARBEJDE TIL PARTNERSKAB

Det er vigtigt at slå fast, at partnerskab ikke er en gave, man får, men noget der kræver vilje og indsats. Et partnerskab er ikke et kortvarigt netværk, men et vedblivende og bæredygtigt samarbejde. Partnerskab er heller ikke et fodboldhold eller andet sportsteam, hvor det gælder om at vinde over andre. Partnerskab er forpligtende tværgående samarbejde i forhold til en fælles opgave. I KOMPETENCEFORSYNING midt er opgaven, at sikre kompetencebåren vækst i Region Midtjylland ved at styrke kompetenceforsyningen til regionens SMV'er.

Partnerskabet er noget, man skal ville. Og forudsætningen er altså, at aktørerne har indset fornuften i at gå på tværs af siloer og er rede til at kaste sig ud i et samarbejde, som ikke er på skrømt eller kortsigtet. Der skal bygges bro over forskellige hensyn og interesser for at minimere uligheder i magt og selvfølelse, og det skal anerkendes hos alle, at det har en strategisk værdi, at der er forskel på aktørerne. (McQuaid, 2010).

På markedet plejer virksomhederne deres egeninteresse. De kan også lave karteller, men det er stadig med udgangspunkt i en konkurrencesituation. I et løst netværk kan man måske varetage en hjemmeorganisations interesser, når man finder det opportunt, men i partnerskaber går det ikke. Her er det afgørende hensynet til fællesinteresserne og at få samarbejdet institutionaliseret. Det kan vi anskueliggøre i Figur 1 på side 9.

Når samspillet er blevet institutionaliseret, ligger samarbejdsværdien både i enighed og forskellighed. Men aktørerne skal føle sig tiltrukket af forpligtende samarbejde mere end føle sig skubbet til det. Partnerskabelse er heller ikke at deltage på skrømt, så ingen aktør skal have lov til at bruge et samarbejde som påskud for blot at være til stede i en kreds. Det gælder fælles indsats og dermed alles aktive deltagelse.



Offentlig merværdi og mere langsigtede udviklingsmål er sigtet med partnerskaber. Det gensidigt forpligtende kan næsten udledes af de ovennævnte begrundelser for, hvorfor man skal samarbejde. Men argumentationen for, at samarbejdet skal være forpligtende – og dermed forankres i partnerskaber, skal udvides. Hovedargumenter herfor er:

- Konsulenter og ansatte i den offentlige sektor, der samarbejder på tværs, må ikke bare kunne dele tid, viden, energi og ressourcer med hinanden. De skal være forpligtede herpå. Hvis ikke samarbejdet er forpligtende, og hvis ikke der er sat *manpowerresources* og tid af, vil andre bundne opgaver i hjemmeorganisationer altid kunne fortrænge de fælles samarbejdsopgaver. Så forvitrer samarbejdet. Det skal piloteres af de fælles interesser og det bundne fællesvirke.
- At dele risici forudsætter en mere end kortsigtet forpligtelse til at bære indsatser og ansvar igennem sammen. Det indebærer længerevarende forpligtelser, hvor det skal stå klart, at det er fælles, man står til ansvar. Både for sejre og fiaskoer. Hvis samarbejdet er helt frivilligt, og enkeltaktører kan springe fra det ene øjeblik og til det andet, bliver det ikke muligt at skabe et tillidsfuldt fællesskab. Og så startes let en ond spiral, hvor alle tænker på sig selv først.
- Forpligtende samarbejde forhindrer gratister og *free riders*. Der vil ved løse samarbejder eller netværk altid være en tilskyndelse til, at enkeltaktører forsøger at høste fælles gevinster, uden selv at bidrage aktivt. De nasser så at sige på det fælles samarbejde, uden at være aktivt involveret i at skabe de offentlige goder, som produceres.

- Godt samarbejde forudsætter fælles forståelse af opgaver, og det sker kun, når dem, der deltager, får udviklet fælles "kognitive kort", så man kan kommunikere nemmere og begynde at koordinere det, man laver. Og med dette forstås altså mere end kalendergymnastik, som optager folk alt for meget i dag. Levedygtige partnerskaber kræver fælles indsigter og læring – både i forhold til de forskellige systemers produkter og arbejds gange og den fælles partnerskabelse.
- Godt samarbejde kræver tillid. Og producerer det. Tillid udvikles ikke i løst kobledede netværk eller strategiske alliancer. Derfor må det forpligtende samarbejde forankres i et partnerskab, hvor fælles visioner, læring og fælles opgaveløsning kan udvikle sig til tillidsfulde relationer blandt ansatte fra de systemer. Samarbejdet må institutionaliseres, og det gør man ved at opstille fælles spilleregler, afsætte ressourcer og lave langsigtede tidsplaner for det fælles arbejde.
- Godt samarbejde forudsætter læring. Og producerer det. Når man først forstår hinanden og har fået tillid til hinanden, bliver det også en mere fælles erfaringslære, der kan drages af aktiviteter og hændelser. Så kan der korrigeres for uhensigtsmæssigheder og findes nye løsninger på opgaverne (Keikkilä and Gerlak, 2016). Gensidig læring er et must for partnerskaber.

Man kommer fremad sammen ved forpligtende samarbejder, ved Kooperation. Og så undgår man samspilsfælder, dvs. situationer hvor det, som alle i udgangspunktet kunne se fornuften af i fælles optræden, bliver brudt af nogen, der begynder at køre sololøb (Jørgensen og Friche, 2007).

PARTNERSKABELSE – fælles indsatser for kompetenceforsyning til virksomheder

Når et forpligtende samarbejde, der er institutionaliseret i partnerskaber, udvikler og implementerer løsninger til gavn for virksomheder og borgere, taler vi om partnerskabelse.

Partnerskabelse kan vise sig på flere måder. Der er ikke kun én måde at gøre tingene på. Men partnerskabelse er altså indsatser, der er udviklet på tværs af organisatoriske grænser, på tværs af tidligere siloer eller politikområder, som har et fælles mål, og som trækker på ressourcer, viden og kompetencer fra alle de involverede systemer.

Men henvisning til beskrivelserne af de fordele, der følger af forpligtende samarbejde, har partnerskabelse potentiale til at skabe noget, hvor summen er mere end de enkelte dele lagt sammen. Der kommer synergieffekter og stordriftsfordele ud af partnerskabelse. Systemerne gør hinanden bedre, også ved at råde bod på hinandens fejl.

Men hvordan kommer partnerskabelse konkret til udtryk i KOMPETENCEFORSYNINGmidt?

Udfordringen, det midtjyske arbejdsmarked står overfor, er at sikre mere og bedre kompetenceforsyning til regionens SMV'er. Samarbejdet i KOMPETENCEFORSYNINGmidt er institutionaliseret i såkaldte LKS'er (lokalt koordinerende samarbejder), der således udgør de lokale geografisk afgrænsede partnerskaber i projektet (Se Baadsgaard et al. 2018).

LKS'ernes partnerskabelse handler bl.a. om at:

- Skabe kontakt til virksomheder.
- Lave samsøg hos virksomheder, master classes eller invitere virksomheder til panelmøder, hvor alle tre systemer er repræsenteret.
- Udvikling af kompetencestrategier for virksomhederne, hvor virksomhedens behov kortlægges og søges dækket med planer for rekruttering og systematisk efter- eller videreuddannelse af medarbejderne og ledere.
- Iværksættelse af uddannelsesaktiviteter.

Via LKS'erne og tilstedeværelsen af konsulenter og ledere fra alle tre systemer sigter KOMPETENCEFORSYNINGmidt på:

- at kunne nå ud til flere virksomheder end ellers.
- at virksomhederne oplever den offentlige sektors service som mere professionel og mindre forstyrrende.
- at kunne understøtte virksomhedernes vækstambitioner på en bedre og mere langsigtet måde, bl.a. ved systematisk at udvikle kompetencestrategier, der er eksekverbare.
- at flere medarbejdere, ledere og ledige opkvalificeres inden for områder, hvor virksomhederne mangler kompetencer.

PARTNERSKABELSE OG VANSKELIGE RAMMEBETINGELSER

Partnerskabelse kan kun finde sted under givne, fremmende forudsætninger. Rammebetingelserne herfor skal være til stede. I KOMPETENCEFORSYNINGmidt virker partnerskabelsen som i alle andre EU-projekter under besværlige proces- og rapporteringskrav (Klindt et al, 2015). Dette er dog et vilkår. At der er mange bureaukratiske øvelser ved gennemførelse af EU-projekter, må dog ikke blive en hæmsko for nogen aktørgruppe. Skalopgaver er skalopgaver.

Andre vanskelige rammebetingelser kommer af NPM og meget topdown styring i den offentlige sektor. NPM-styringen i beskæftigelses- og uddannelsessystemerne forsvinder jo ikke, selvom Region Midtjylland iværksætter et storstilet projekt, der kan siges at implementere NPG-elementer i den offentlige forvaltning. Snarere bliver der tale om, at de aktører, der bliver en del af KOMPETENCEFORSYNINGmidt, skal lære at kunne navigere i forskellige styringsregimer, i en "lag-på-lag-styring" (Thorup, Knudsen & Damgaard, 2017, s. 153).

En tredje rammebetingelse, der gør partnerskabelse besværligt, er den nærmest konstante strøm af reformer, der implementeres i offentlige sektor i disse år. "Reform-amok" er blevet mere end en politisk floskel; det er en realitet for alle, der arbejder i marken med beskæftigelse, uddannelse og erhvervsfremme. Det er svært at nå at komme i en driftsfase efter en reform, før den næste vælter ned over én. I løbet af KOMPETENCEFORSYNINGmidts levetid er der vedtaget reformer eller lovændringer, der berører både erhvervsfremmesystemet, voksenuddannelsesområdet og beskæftigelsesindsatsen.

Alle politiksystemer er berørt, og det er klart, at uvished om fremtidige organiseringer, ressortopdelinger og ressourcer gør det ekstra vanskeligt at prioritere det grænsekrydsende samarbejde – men måske endnu mere nødvendigt?

En rammebetingelse, der til gengæld fremmer arbejdet, er den fælles lokalisering. Geografien er en sammenbindende faktor. Alene derved er der skabt basis for en fællesskabsfølelse, for det gælder det fælles grundlag for virksomheder, beskæftigelse, kvalificering – ja vækst og velstand i lokalområdet.

Men under presset fra bureaukratiske opgaver, fortsat NPM og en evig strøm af politiske og organisatoriske forandringer må aktørerne hele tiden have øje for at tage vare på og forny det fælles forpligtende samarbejde. Medarbejdere og konsulenter kan let havne i limbo, hvor de ikke ved, om de er købt eller solgt. Derfor er der også et stærkt behov for, at kommunale politikere og ledere klart signalerer vilje og *commitment* til det fortsatte partnerskab. Uanset at rammebetingelserne ændrer sig.

KOBLINGSKOMPETENCER

En væsentlig forudsætning for skabelse og vedligeholdelse af partnerskaber er udviklingen af koblingskompetencer. Koblingskompetencer står for nogle funktionelle hensyn og kompetencer, der er afgørende for succes i forpligtende samarbejde, der går på tværs af grænser og organisatoriske barrierer. Med koblingskompetencer forstår vi mere konkret kompetencer, der gør, at man evner at bygge bro over systeminteresser og udsyn, at man evner at kommunikere med hinanden på tværs af organisatorisk placering, at man kan koordinere fælles handlinger og indsats, samt kompetencer til at samarbejde om at udvikle fælles og mere langsigtede mål end dem, der kendetegner egen hjemmeorganisation.

Det definerer vi som *"sættet af kommunikative, koordinerende og kooperative evner og færdigheder, der skal til for at få bragt aktører sammen om grænsekrydsende arbejde i det offentlige"* (Jørgensen, Lassen & Baadsgaard, 2016). Det lyder måske indviklet, men det er ikke så vanskeligt at forstå, at der skal være forudsætninger til stede for, at man kan finde hinanden, forstå hinanden, respektere hinanden, hjælpe hinanden og udvikle hinanden. De forskelligheder, der er udgangspunktet for partnerskabelsen, skal ende med at blive forudsætninger.

Koblingskompetencer sigter på, at der over tid arbejdes på at få dækket forskellige funktionsbehov i det grænsekrydsende samarbejde. De er forudsætninger for vellykkede samarbejder på tværs af politikområderne, men de opstår selvkært ikke af sig selv. Der skal hele tiden arbejdes på at overvinde forskelle i sprog og fagudtryk, og det sker kun gennem uddannelse, træning og fælles





erfaring. Kulturen, man bringer med sig fra egen organisation, behøver ikke at være nem at få til at smelte sammen med de øvrige. Man har også eget sprog, egne fagudtryk, men de må fællesgøres. Samspil må udvikles hen ad vejen af lokale aktører. Og nogle gange må nogen tage "førertrøjen" på for at få alle i organisationerne med i samspillet.

Det tværgående samarbejde om udvikling af koblingskompetencer er simpelthen et forsøg på at få et nyt og fælles mindset, fælles forståelser og fælles udtryk frem. Det er altså ikke et rutine-job, vi taler om her. Det er et omfattende stykke kulturarbejde, der må til, hvis der skal nås resultater. Folk, informationer, viden og kunnen bindes sammen herigennem. Det går ikke med rationelt at tegne organiseringer eller kontrakter og så tro, at det er nok. Der må aktivt og vedvarende arbejdes på at tilnærme sig hinanden.

Man skal kunne mærke, at man er begyndt at forstå andre bedre, udvikle empati og kunne kommunikere mere let. *Hands on*-erfaringer er afgørende. Så udvikles der lettere normer og regler for samspillet og de fælles satsninger. Det kræver indsats, vilje, tid og energi. Men omvendt skal det heller ikke forstås sådan, at det kræver en *super(wo)man*, for at kunne lade sig gøre.

Både partnerskab og "hjemmeorganisationer" sættes på prøve, for hvis der ikke udvikles sådanne typer af kompetencer, bliver ønsket eller kravet om grænseoverskridende arbejde ikke opfyldt. Så sander forsøgene på tværgående løsninger til i mangel på fælles forståelse, fælles begreber, fælles mål og fælles viden og ressourcer.

Figur 2: Koblingsfunktioner: Hensyn og kompetencer i forpligtende grænsekrydsende samarbejde

Funktion	Hensyn	Kompetencer, der skal udvikles
Brobygger	Få bragt aktører sammen, så der kan udveksles ideer og ressourcer	Evner til at samle aktører fra forskellige systemer Have "næse" for forskellige problemer og interesser Evne at kunne begejstre skeptiske konsulenter fra hver sin silo
Kommunikator	Bringe sprog, forståelser og fagudtryk på en fælles nævner	Sproglige evner til at forstå meningsuniverser Kunne oversætte fagudtryk og talemåder mellem de tre systemer Sociale kompetencer og forhandlingsevner
Koordinator	Få afstemt handlinger og udviklet normer for samspillet	Kunne planlægge og skabe sammenhæng Evne at få tingene til at ske i partnerskabet og i forhold til virksomhederne
Kooperatør	Få folk til at investere i samarbejdet og forpligte sig i arbejdet	Fleksibilitet og faglig konduite Helhedsforståelse og overtalelsesevner Idérigdom og kreativitet

Behov og hensyn i koblingskompetencer kan vi prøve at anskueliggøre med denne opstilling i Figur 2, der også peger på, hvad det er for konkrete elementer, der skal udvikles og plejes i samarbejdet.

Figuren skal forstås sådan, at der samlet og sammen må arbejdes på at fremme disse funktioner gennem kompetenceudvikling. Det er ikke noget, som kan uddelegeres til enkeltpersoner, der så kan tage sig af specialfunktioner. Det er et fælles perspektiv for kompetenceudvikling, hvor alle typer af medarbejdere og ledere skal kunne se sig selv. Koblingskompetencer er pejlemærker for udviklings- og kvalificeringsopgaver, som det tager tid at få etableret, men som får tilbagevirkningseffekter i organisationerne. Også en sådan ny måde at lære at gøre ting fælles på tager tid.

For at fremme udviklingen af koblingskompetencer, er det nødvendigt, at der bliver etableret nogle træningsbaner eller "udvekslingszoner", hvor aktører fra de tre politisystemer kan lære at forstå og kommunikere med hinanden. Der må altså skabes tid og plads til resonans og refleksion. Til "mellemlum" – væk fra den daglige produktion og ydelsespresset – hvis det skal kunne lykkes med at kvalificere hinanden til samarbejde på tværs og til at tage vare på helheden.

I starten er det gerne svært at arbejde på kanten af egne kompetencer. Men der skal lægges noget til. Ikke tages noget fra det, folk allerede kan. Tværtimod er det nye "metakompetencer", der kaldes på, og som skal bygges oven på de allerede eksisterende. Og den første af disse kompetencer er at kunne bygge broer – ikke barrierer – og kommunikere sammen. Så kommer koordination og Kooperation oveni. Men alle funktioner kan være lige svære – og lige udsigtsgivende.

Det er vitalt vigtigt, men også vanskeligt i begyndelsen at tilegne sig sådanne nye kompetencer. Men de er vejen til noget kvalitativt bedre, noget mere og noget anderledes i opgaveløsningerne. Ja: noget innovativt og professionelt, kan man også sige. Koblingskompetencer udviklet sammen er vejen til produktion af offentlig værdi.

Partnerskabelse er – populært sagt – at give håndslag, flette arme og udvikle muskler sammen. Det er fælles kapital, der udvikles og kan trækkes på. Alle deltagere vil blive vindere, når man først har indset nødvendigheden af forpligtende samarbejde.



Agger, A. og Tortzen, A. (2015): "Forskningsreview om samskabelse", University College Lillebælt.
<https://samskabelse.i.ucl.dk/forside/viden-om-samskabelse/forskningereview-om-samskabelse/>

Baadsgaard, K., Jørgensen, H., Nørup, I. og Olesen, S.P. (2014): "Jobcentre og klemte kvalifikationer", Aalborg: Aalborg Universitetsforlag.

Baadsgaard, K., Jørgensen, H., Klindt, M.P. og Lassen, M. (2018): "Kompetenceforsyning, partnerskabelse og følgeforskning", temahæfte 1 om KOMPETENCEFORSYNINGmid, Aarhus: Væksthus Midtjylland.
http://vbn.aau.dk/files/286958375/Baadsgard_et_al_2018_Kompetenceforsyning_partnerskabelse_og_f_lgeforskning_Temah_fte_1.pdf

Hood, C. and Dixon, R. (2015): "A Government that Worked Better and Cost Less?" New York: Oxford University Press.

Jørgensen, H. (2014): "Arbejdsmarkedsregulering og kollektiv visdom", pp. 41-80 i samme: Arbejdsmarkedsregulering, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, København.

Jørgensen, H., Lassen, M. og Baadsgaard, K. (2016): "Hvad er koblingskompetencer?" København: Fremfærd.
<https://vpt.dk/sites/default/files/2017-03/Fremfaerd-koblingskompetencer-web-enkelt-sider-210317.pdf>

Jørgensen, H. og Friche, N. (2007): "Partnerskab eller privatinteresser?" KvaliNord, Aalborg: CARMA.

Keikkila, T. and Gerlak, A.K. (2016): "Learning" in Ansell, I.C. and Torfing, J. (eds.) Handbook on Theories of Governance, Cheltenham: Edward Elgar, pp. 225–235.

Klindt, M.P., Pedersen, V.H., Baadsgaard, K., Lassen, M. og Møberg, R.J. (2015): "Når aktivitetsfælden klapper – et case-baseret studie af institutionelle dynamikker i store EU-støttede projekter", København: Frydenlund Academic.

- Landemore, H. and Elster, J. (eds.) (2012): "Collective Wisdom: Principles and Mechanisms", New York: Cambridge University Press.
- McQuaid, R.W. (2010) "Theory of organizational partnerships: Partnerships advantages, disadvantages and success factors" in Osborne, S.P. (ed.) *The new public governance: Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*, London: Routledge, pp. 127–148.
- Osborne, S.P. (2010): "Introduction: The New Public Governance: a suitable case for treatment?" in Osborne, S.P. (ed.) *The New Public Governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*, London: Routledge, pp. 1–16.
- Rhodes, R.A.W. (1997): "Understanding Governance": *Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*, Maidenhead: Open University Press.
- Roberts, N.C. (2000): "Wicked problems and network approaches to resolution" in *International Public Management Review*, 1(1), 1–19.
- Thorup, M.L.K, Knudsen, S.G. og Damgaard, B. (2017): "Grænsekrydsende arbejde" i Torfing, J. og Triantafillou, P. (red.) *New Public Governance på dansk*, København: Akademisk Forlag, s. 153–168.
- Torfing, J. og Triantafillou, P. (2017): "Introduktion: New Public Governance på dansk" i Torfing, J. og Triantafillou, P. (red.) *New Public Governance på dansk*, København: Akademisk Forlag, s. 7–39.
- Tortzen, A. (2019): "Samskabelse af velfærd – Muligheder og faldgruber", København: Hans Reitzels Forlag.
- Williams, P. (2012): "Collaboration in Public Policy and Practice – Perspectives on boundary spanners", Bristol: The Policy Press.



DEN EUROPÆISKE UNION



Den Europæiske Socialfond

Vi investerer i din fremtid



KOMPETENCEFORSYNINGmidt, Erhvervshus Midtjylland, Åbogade 15, 8200 Aarhus N.