

Velfærdsledelse og etik

- Et idékatalog

Tanker og erfaringer
fra kommunekonferencen
Slagelse 27.04 - 2015



Indhold

1. Forord.....	3
2. Hvorfor etikken-?.....	4
3. KL's syn på velfærdsledelse	6
4. Konferencens temaer - Tilstande og muligheder	9
5. Efterord	13

1. Forord

Dette lille idekatalog sammenfatter erfaringer og tanker fra Center for Handicap og Psykiatri konferencen "Velfærdsledelse og etik på det specialiserede socialområde", som fandt sted i Slagelse Kommune den 27. april 2015.

Kataloget henvender sig til alle kommunale ledere og medarbejdere som gerne vil hente inspiration til en kommunal praksis, som - udover en faglig, økonomisk og juridisk tilgang - også inddrager en etisk forståelse af mennesker og deres handlemuligheder i særligt udsatte livssituationer og livsfaser.

Konferencen udgjorde den afsluttende formidling af projektet "*Styrket samarbejde på det specialiserede socialområde*", som blev støttet af Videncenter for Velfærdsledelse i perioden 2012-2014.

Projektets formål var at udvikle en etisk praksis, som kan understøtte velfærdslederen i at foretage velovervejede prioriteringer i en tid med færre resurser. Projektet bestod af tre spor:

- En lederuddannelse i relationel etik, som har til hensigt at øge tilliden og motivationen i samarbejdet mellem ledelse og medarbejdere
- Etablering af et etisk dialogforum, som har til formål at diskutere dilemmaer ud fra en etisk metode
- Udvikling og implementering af *Den sociale værktøjskasse* som skal styrke samarbejdet i den borgerrettede service gennem forbedret kommunikation, koordinering og relationer mellem myndighedsrådgiverne og teamlederne på udførende virksomheder.

Konferencen blev indledt med tre oplæg; af chefkonsulent Jakob Møller fra KL, filosof Jørgen Rasmussen og kommunaldirektør Søren Lund Hansen fra Slagelse Kommune. Den øvrige del af konferencen bestod af workshops med forskellige temaer, som mandede ud i en afsluttende diskussion om etikkens tilstand og muligheder i kommunerne fremover.

Idékataloget indeholder Jakob Møllers oplæg fra konferencen. Derudover sammenfattes dagens righoldige iagttagelser, tanker og ikke mindst eftertanker for at vise bredden i konferencens overordnede tema: *Hvordan kan der udvikles en etisk praksis inden for rammen af en modificeret BUM-model?*

Center for Handicap og Psykiatri v/
Lisbeth Broberg, udviklingskonsulent
Jørgen Rasmussen, filosof

2. Hvorfor etikken-?

Af filosof Jørgen Rasmussen, Slagelse Kommune

Center for Handicap og Psykiatri i Slagelse Kommune arbejder dagligt med at bringe etik på den kommunale dagsorden. Derfor inviterede vi alle interesserede kommuner i Region Sjælland til at deltage i en konference, hvor aktuelle former for velfærdsledelse og især dens etiske praksis kom i fokus. Dels via oplæg og især gennem afholdelse af workshops, der hver for sig stillede skarpt på de brudflader, som det specialiserede socialområde oplever i disse år.

Arbejdet med etik er navnlig udsprunget af et projekt omkring udviklingen af en etisk BUM-model, som har skullet styrke samarbejdet mellem myndighedsrådgiverne, personalet i de enkelte tilbud og borgerne.

Projektet har bl.a. haft den sidegevinst at åbne op for mange nye spørgsmål omkring kommunens daglige praksis og vores organisationskultur. Og ikke mindst hvordan vi kan lære meget om os selv som organisatorisk fællesskab ved at inddrage en etisk dimension i den kommunale drift.

Det er vores håb, at dette lille katalog kan bidrage til at bringe etikken i spil i jeres kommune og således inspirere jer til at se jer selv "ovenfra" i et etisk perspektiv.

Det kommunale "mantra" om "at placere borgeren i centrum" er lige så væsentligt og uomgængeligt, som det ofte rummer en uventet udfordring. Bedst som man mener at have belyst alle aspekter, viser borgeren sig alligevel at være et andet sted.

Etikken har vist vejen mod en tilgang, som vil forstå borgeren bedre gennem værdier og en etisk forståelse af, hvad et godt liv er for borgeren, og dermed hvor borgerens centrum reelt befinder sig.

Denne tilgang stiller også skarpt på, hvor man som fagperson, indenfor det offentlige, selv befinder sig; Som myndighedsperson, som frontpersonale eller en tilsvarende relation, der nødvendiggør en bevidst etisk sans for mennesket og dets egne muligheder, uanset hvilke særlige udfordringer deres livssituation består i.

Det betyder tillige en afgørende indsigt i etikkenes bestræbelse på at kvalificere vores måde at møde borgerne på. Og etikken er ikke blot et nyt redskab, som optræder sammen med den faglige viden, den juridiske indsigt og de økonomiske rammer. Etikken er snarere en mulighed for at træde ind i et andet rum, hvor alle andre betydninger skal spille sammen og ses i lyset af de menneskelige værdier.

Etikken skal komme rundt om borgeren uden at sigte på en løsning i traditionel, "afsluttet" forstand. Etikken satser mere på at finde gode handlinger gennem en dialog, som via fælles begrundelser kan opdage, hvordan denne borger i denne livssituation kan komme på fode igen.

Det betyder endvidere, at man som medarbejder anvender etikken i en stadig dialog omkring borgerens livssituation: *Hvad har vi lagt til grund for den beslutning vi tager?* Og tillige arbejder på at rette blikket mod en selv og hinanden: *Hvad er det jeg kan være blind for i mit syn på borgeren?* I denne forstand skal medarbejderen faktisk kunne se sig selv og sin rolle som en oplagt del i udfoldelsen af hele

den etiske proces, som et tydeligt tegn på at man selv er en del af processen i og med at man faktisk handler etisk.

Alle og enhver faglighed rækker langt og har ofte en tilbøjelighed til at glemme at stille spørgsmål uden "nemme" svar. Det er derfor også væsentligt at spørge til, *hvordan* vi bliver farvet af vores faglighed, så vi medtænker de mere åbne etiske spørgsmål som en stadig proces, der kan opdage nye muligheder for borgerne, og faglige beslutninger omkring borgeren.

Vi har her anskueliggjort de overordnede etiske bestræbelser gennem BUM-modellens udformning. Disse bestræbelser udvikler sig parallelt med refleksioner i andre arbejdsgange, som har bragt en etisk metode og tænkning på banen i forskellige sammenhænge. I Slagelse Kommune har der været søsat forskellige former for etiske fora såvel som det helt konkrete, daglige etiske arbejde på de lokale enheder.

Det seneste skud på stammen er således et netværk af uddannede "etikambassadører", som afholder netværksmøder for at udvikle *og vedligeholde* den etiske praksis. Deltagerne tager pulsen på etikens status for tiden, reflekterer sammen omkring forskellige etiske temaer og udfordringer, og får inspiration udefra via eksterne, etiske aktørers præsentation af deres etiske arbejde.

Etikambassadørerne arbejder til daglig på de enkelte udførende tilbud. Her skaber og styrker de den etiske bevidsthed som en del af et socialt fællesskab og levedygtig kultur - ikke mindst gennem en øget bevidsthed omkring dilemmaer og deres muligheder for positive forandringer.



3. KL's syn på velfærdsledelse

Af Jacob Møller, Chefkonsulent i KL

Kommunerne har siden kommunalreformen i 2007 hvert år effektiviseret væsentligt og status er nu, at der i mange kommuner effektiviseres for 2 pct. af udgifterne årligt. Det sker jo selvfølgelig, fordi de økonomiske vilkår nødvendiggør det og fordi det er nødvendigt at skabe et råderum at prioritere ud fra.

De demografiske udfordringer er velkendte. Antallet af småbørn falder med 30.000 fra 2007 til 2020, og hvis man tager skoleeleverne med, drejer det sig om et fald på 80.000 børn. I samme periode stiger antallet af "yngre ældre" med omkring 275.000, mens gruppen med de ældste, der typisk er mest plejkrævende, stiger med 45.000.

I 2014 effektiviserede kommunerne samlet set for 2,4 milliarder kroner, og i budgetterne for 2015 forventer kommunerne at øge effektiviseringerne til 3 milliarder kroner.

Samtidig er hele den offentlige sektor under pres for lavere god og ofte bedre kvalitet på de store velfærds- og serviceområder. Velfærden skal skabes med borgeren i centrum, i høj faglig kvalitet og med stadig mere effektive metoder. Der er ingen tvivl om, at New Public Management (NPM) har spillet en afgørende rolle i forhold til at løfte de økonomiske og styringsmæssige udfordringer. Kommunerne er blevet bedre til at fokusere på ledelse, styre efter målsætninger og have styr på budgetterne.

Men der er også en generel erkendelse af, at NPM også har begrænsninger og i sig rummer egne frustrationer og utilsigtede konsekvenser - fx for meget kontrol og regelstyring og resursekrævende måle- og dokumentationskrav, som ikke altid er meningsfulde i forhold til at skabe værdi for borgerne.

Hvorfor var - og er - velfærdsledelse vigtigt?

Erkendelse af, at NPM i et vist omfang har nået grænserne for videre udvikling har nødvendiggjort, at der kommer nye bud på, hvordan udviklingen af den offentlige sektor skal drives frem. Blandt udfordringerne i den offentlige sektor står over for og som NPM ikke i tilstrækkelig omfang adresserer, er bl.a.:

- Brug for endnu større fokus på lederen og på ledelse og ikke kun på management.
- Større behov for fokus på innovation og almindelig sund fornuft
- Brug for tværgående samarbejde og videndeling
- Brug for ledelsesrum og frisættelse af medarbejdernes ressourcer

Samtidig med at fokus på økonomisk ansvarlighed fastholdes. Man kan fx se det som en række balancepunkter, som løbende skal tages stilling til i forhold til hvordan den offentlige sektor fungerer:

Balancen mellem kontrol og tillid bliver drøftet meget i disse år og der er en tendens mod mere tillid og mindre kontrol samtidig med at der arbejdes på at skabe bedre dokumentation og måling af effekt og output.

Balancen mellem forbrugerskab og borgerskab handler om hvordan borgeren opfatter den offentlige sektor og hvordan borgeren opfattes i den offentlige sektor. Der er stor fokus på samskabelse og ansvar for eget liv og udvikling på langt de fleste kommunale områder. På den måde er opfattelsen i høj grad ved at skifte fra at behandle borgeren som kunde til at inddrage borgeren aktivt i et samspil med den offentlige sektor.

Balancen mellem administration og ledelse handler bl.a. om, hvad der lægges vægt på hos lederen og i udøvelsen af ledelse. Der efterspørgers mere ledelse – og særligt mere fagligt udviklingsledelse.

Man kan vælge at se velfærdledelse som en viderebygning af ledelsestilgangen i den offentlige sektor og den er en del af svaret på, hvordan sektoren generelt udvikler sig. Dorte Pedersen fra CBS har opstillet det således:



At vi er på vej mod en netværksstat som erstatning for velfærds- og managementstaten. Det er dog en vigtig pointe, at der i høj grad er tale om at bygge ovenpå, således at der fortsat bliver stillet krav om fx effektivitet, økonomisk styring m.v. samtidig med, at lederen skal navigere i en "netværksstat".

Videncenter for Velfærdsledelse

Videncenter for Velfærdsledelse blev vedtaget som en del af Finansloven for 2010 og målet var at igangsætte og følge 10 ambitiøse og nyskabende projekter om god ledelse inden for velfærdsområderne.

Projekterne skal på hver deres måde forsøge at udvikle ny tænkning og nye metoder til at lede i det offentlige, samt skabe og afprøve nye former for ledelsespraksis samt at styrke sammenhængen mellem praksis, uddannelse, forskning og udviklingsaktiviteter.

Erfaringerne fra de 10 projekter

På tværs af de 10 projekter har det været muligt for Videntretet at opsamle tre væsentlige fælles træk og krav til fremtidens velfærdsledelse:

- At skabe en samlende mening – dvs. formulere og anskueliggøre et stærkt fælles "hvorfor", der kan forene og motivere de ledere og medarbejdere, der sammen skal løse en bestemt velfærdsopgave
- At lede tværgående relationer – dvs. koordinere en indsats, hvor flere parter skal skabe kvalitet og sammenhæng i en ydelse eller et forløb, der krydser faglige og organisatoriske grænser
- At styrke udviklingskulturen – dvs. gøre organisationen i stand til løbende at bearbejde egne ideer, politiske beslutninger eller inspiration udefra – og omsætte det til en bedre opgaveløsning.

Bud på fremtidens fokus

Videntcenter for Velfærdsledelse har afsluttet sin opgave og de 10 projekter har offentliggjort deres erfaringer og hvad kommer fremtiden så til at byde på – også i lyset af den generelle udvikling i den offentlige sektor? Her er nogle bud på udviklingstendenser:

- Kerneopgaven og værdi for borgeren er allerede omdrejningspunkt for udviklingen på en række velfærdsområder. Det er bl.a. et forsøg på at komme nærmere på at skabe reel værdi for borgeren og "ikke kun" levere ydelser fra det offentlige. Dermed handler det også om balancen mellem at være forbruger og borger.
- Ledelse af faglig udvikling bliver i højere og højere grad efterspurgt. Langt de fleste kommunale ledere er i dag uddannet på diplomniveau i ledelse – eller højere – og de har groft sagt styr på managementdelen af ledelse, men der forventes også mere i forhold til faglig udvikling – også i relation til kerneopgaven.
- Relational koordinering har stort potentiale som perspektiv i forhold til samarbejde på den enkelte arbejdsplads og mellem forskellige fagligheder.
- Helhed og forløb er afgørende for at skabe værdi for borgeren i ofte komplekse sager og behandlinger og det vil kræve store fleksibilitet og koordinering mellem sektorer, enheder og medarbejdere.
- Samskabelse omkring kerneopgaven, hvor borgeren selv, det nære netværk og frivillige og civilsamfundet bidrager i væsentlig grad til at skabe værdi, kommer til at fylde mere. Det stiller nye krav til velfærdslederen i forhold til at kunne lede udenfor egen organisation og uden for hierarkiet.
- Ledelsesspændet – altså hvor stort et antal medarbejdere lederen skal lede – vil der komme yderligere fokus på, da det på nogle områder nok er blevet for stort i forhold til at få det optimale ud af ledelse.
- Motivation og ledelsesstil – som der netop nu er et stort forskningsprogram i gang med at undersøge nærmere – vil der også være stigende fokus på. Det hænger bl.a. også sammen med ledelsesspændet og ledelse af faglig udvikling.

4. Konferencens temaer - Tilstande og muligheder

Konferencen "Velfærdsledelse og etik" tog udgangspunkt i to spørgsmål:

- *Hvordan kan etikken medvirke til at styrke samspillet mellem borgerne, udførende virksomheder og myndighed på det specialiserede socialområde?*
- *Hvordan kan etikken bidrage til en mere effektiv fordeling af de begrænsede velfærdsressourcer mellem borgerne?*

Disse overordnede fokuser blev så iværksat i forskellige workshops ud fra *tre temaer*:

- Aktiv borgerinddragelse – er det nu også det vi gør?
- Mindre myndighed, mere myndiggørelse – er vi på rette vej?
- Køb og salg af specialiserede tilbud – hvor er borgeren?

De arbejdende workshops viste stor lyst til og mod på at tage fat på temaerne og deres forvaltningsmæssige udfordringer. Gruppernes forskellige udmeldinger undervejs viste klart, at samspillet mellem de faglige, juridiske og økonomiske aspekter ikke uden videre inddrager etikken som en selvstændig tilgang.

Opsamling på konferencens iagttagelser

Følgende iagttagelser spillede en væsentlig rolle:

1) BUM-modellen:

- BUM-modellen står ikke alene. Hvad er dens reelle status i forhold til de øvrige tilgange? Hvordan anvender vi flere tilgange samtidigt?
- Der kan være brug for en grundigere og tilbagevendende udredning af borgerens muligheder
- Der er brug for mere fleksibilitet, tværfaglighed og kreativitet
- Det kan tage længere tid end som så at bringe borgeren i centrum
- Systemet sætter begrænsninger, som man genskaber trods vilje til dialog og borgerens bedste
- I tilfælde af manglende mulighed for dialog med borger, må de forskellige handlingsscenerier og deres konsekvenser (for alle involverede) grundigt overvejes.

2) Etikken:

- Etikken kalder på en ny forståelse af medarbejderens rolle og af etikken selv. Kunne den betyde flere valgmuligheder for borgeren? Medfører den nødvendigvis dyrere løsninger?
- Myndigheds menneskesyn er bestemmende for deres egne handlinger, som ikke bør overlades til lovgivningens skøn
- Der skal være respekt for borgerens integritet og egen historik for at kunne danne en individuel helhedsvurdering
- Man bør prioritere mindsteindgrebsprincippet for at mindske borgerens fralæggelse af sit ansvar
- Borgeren bør have – efter evne – ansvaret for at sætte sig mål og stå inde for sin fortælling
- Det bør tilstræbes at arbejde ud fra en så aktiv dialog som muligt med borgeren, hvor de forskellige roller bliver afklaret optimalt.

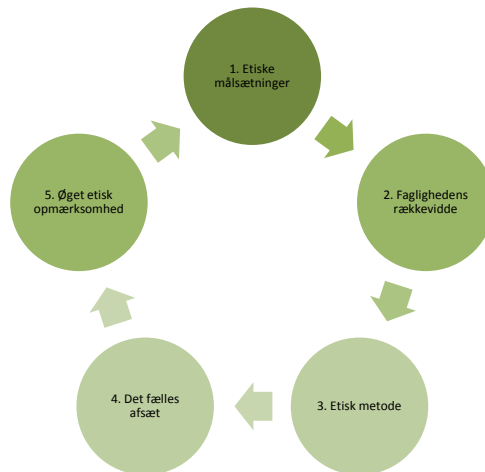
3) Borgeren:

- Borgerens kompleksitet skal kunne medtænkes fremfor altovervejende at tænke i resultater og dokumentationskrav. Fleksible og kreative løsninger kan have det svært uden at forstå borgeren i et helhedsperspektiv. Hvordan kan man bedst inddrage ham?
- Det er afgørende at kunne lytte til borgeren i en fortsat dialog. Og ikke vente til alle andre parter i sagen er blevet hørt
- Det er afgørende at borgeren har den tilstrækkelige og dækkende viden om myndigheds beslutninger
- Det er tillige væsentligt hvordan man afhjælper borgerens manglende viden i en passende dialog, som hjælper ham videre.
- Det er afgørende at få afdækkende borgerens ressourcer for at opnå en forståelse af reelle forandringsmuligheder

Hvordan kommer kommunerne videre med etikken?

Det er en væsentlig erfaring i Slagelse Kommune, at udvikling og inddragelse af en etisk praksis må tage højde for kommunens organisationskultur. Det fordrer en vilje til at fokusere på kommunens selvforståelse i den forstand, at det skal afdækkes, hvordan etikken kan implementeres som en praksis på forskellige niveauer.

Her skal opstilles fem pejlemærker for arbejdet med etik, som kan tages op som en fortsat proces for at opretholde etikkens status:



De fem pejlemærker er:

- 1) *En overordnet målsætning for jeres arbejde med etik. Hvad vil I med den? Hvad skal målet være for myndighed? For udfører? For borgerne?*

Indkredsningen og bestemmelsen af etikens overordnede målsætning omfatter et fokus på jeres kerneopgave og dens værdigrundlag på vej mod en forståelse af kerneopgavens etiske aspekt.

Hvad kendetegner jeres kultur og udtalte etik i praksis? Hvilke etiske principper spiller en rolle for jer? Her gælder det om at fokusere på den overordnede bevægelse fra en beskrivelse af jeres værdier til de normative opfattelser, som I ønsker at handle i forhold til.

- 2) *Den kompetente, opdaterede faglighed overfor den etiske sans for borgerens livssituation. Hvordan fungerer forholdet mellem faglighed og etik i organisationen? I de enkelte enheder? Hvilke dilemmaer "støjer mest" i den aktuelle faglige selvforståelse? Er de reelt et tegn på et fraværende systematisk arbejde med etikken?*

Den daglige dømmekraft udgår fra den solide faglige ballast, og der ligger en væsentlig udfordring i at tilføre denne platform en etisk dimension. Etikken opprioriterer en dialogproces med anvendelse af etiske principper og teorier, der tilfører den faglige vurdering et specifikt fokus på det enkelte menneskes muligheder.

Dialogprocessen opbygger en argumentation for den bedst mulige indsats og medtænker den tvivl og de vanskeligheder, som den "rene" faglige viden ikke kan løse tilfredsstillende alene.

- 3) *Den hverdagsagtige og intuitive etik overfor den systematiske, etiske tilgang. Har I udviklet et selvstændigt etisk rum, som italesætter dilemmaerne for at gøre dem fælles?*

På det specialiserede socialområde må det forudsættes, at man alment arbejder ud fra en etisk holdning til de borgere man har med at gøre i det daglige. At man anvender en nærhedsetik over for borgeren såvel som hinanden og sig selv i det faglige fællesskab og dets dømmekraft i dagens mange situationer, hvor tvivl kan opstå omkring hvad der er den gode handling.

Det betyder at planen om en mere gennemreflekteret og systematisk etisk tilgang til arbejdet må iværksætte processer, hvor medarbejderne i et eller andet omfang uddannes til at varetage et fælles fokus på etiske emner i form af tvivlsspørgsmål, problemer og dilemmaer.

Etik er i udpræget grad et spørgsmål om en viden om etiske principper og teorier, som må læres og opøves for at kunne kvalificere det fælles fokus og for alvor blive en integreret del af den daglige praksis sammen med det faglige fundament.

- 4) *Hvad skal være til stede? Hvordan kommer I i gang hos jer? Hvordan finder I et fælles afsæt?*

Det handler primært om at indse behovet for at udgå fra et fælles afsæt. Det betyder, at der må skabes læringsrum, som opererer på tværs af de forskellige medarbejder- og ledelsesgrupper for at danne en enslydende referenceramme for de etiske spørgsmål.

Det betyder dernæst, at dette læringsrum og de processer der er knyttet til det skal kunne opnå den effekt, som vil muliggøre en øget etisk opmærksomhed i det daglige. En effekt som derigennem vil kunne tage den pågældende enheds udfordringer op og begrunde de pågældende handlinger i et afvejet etisk lys.

- 5) *Den konkrete kerneopgave på længere sigt er en øget etisk opmærksomhed. Hvordan kan I bedst udvikle og fastholde en dynamisk proces, som varetager den etiske dimension som en vedvarende del af alles dagligdag-?*

Det er vores erfaring, at etik skal læres og øves, Og at den især skal vedligeholdes og videreudvikles som en essentiel del af forvaltningen af det specialiserede socialområde. Det er i høj grad en ledelsesmæssig opgave at prioritere og blive ved med at prioritere en organisationspraksis, som medtænker og samskaber rammer og muligheder for at holde alle og enhver til "den etiske ild".

5. Efterord

Etikken er en hovedbestanddel af arbejdets kerne: Den udgør altid og allerede en uomtvistelig del af organisationens mellemmenneskelige relationer. Det er derfor afgørende at udvikle en bevidst etisk kultur, hvor det etiske, det faglige og det personlige hænger så tæt sammen, at man etisk kan begrunde sine handlinger som en selvfølgelig del af organisationens hverdag.

Det er også vigtigt at udvikle den som en nødvendig bestanddel for at kunne imødegå de aktuelle markante økonomiske udfordringer såvel som at imødekomme det voksende behov for positive menneskelige forandringer på dette område.

Endelig bør det bemærkes, at kommunens etiske refleksion basalt angår forestillingen om *en offentlig ethos*: Nemlig det forhold, at det offentlige har udviklet *en etisk selvforståelse som offentlig*, og derfor ønsker at bevare og videreudvikle sig som etisk instans og medgarant for en humanistisk samfundsudvikling.

Det medfører et grundlag for at skabe processer, som udover at give mening, netop arbejder bevidst på at skabe betydning gennem indtænkningen af borgerens såvel som hele samfundets dannelse.