



TILLID I KØBENHAVNS KOMMUNE

- Hermed en stor tak til dem, der har deltaget i vores pilotstudie. Vi har talt med 22 af kommunens ansatte: 14 ledere og 8 medarbejdere, hvoraf fire er tillidsrepræsentanter. Undersøgelsen omfatter alle forvaltninger bortset fra Kultur- og Fritidsforvaltningen. Da alle har udtalt sig fortroligt, vil det i præsentationen hverken blive nævnt hvad de hedder, eller hvilke forvaltninger de arbejder i. Vi er blevet mødt med tillid, åbenhed og nysgerrighed på trods af en meget travl hverdag.
- Tak til vores eksterne respondent, Kit Claudi, for at bidrage med sin store ekspertise omkring tillid i offentlige organisationer.
- Vi vil også rette en tak til vores kontaktperson i Økonomiforvaltningen, Kristian Handberg, som tålmodigt har svaret på vores utallige spørgsmål og delt sin viden om kommunens komplekse organisation. Derudover retter vi en særlig tak til Sekretariatet for Ledelse og Kommunikation for deres gennemarbejdede spørgeskema, som analyseres i denne rapport.
- Af Ditte Darko, Anders Myszak og Jon Wegener.

Indholdsfortegnelse

- 1. Introduktion**
- 2. Resumé/Executive summary**
- 3. Overordnet om tillid**
- 4. Dataindsamling fra Rådhusalen**
- 5. Indsigter**
- 6. Tillidsspiralen, tillidsfundamentet og tillidsbarrieren**
- 7. Tillid i Københavns Kommune**
- 8. Appendiks**

1. Introduktion

Københavns Kommune har bedt Cogency om at skabe overblik over tilliden i kommunen og derefter anbefale, hvordan der kunne arbejdes videre med tillidsdagsordenen. Dataindsamling er foretaget i månederne september, oktober og november 2012 med henblik på at undersøge tillid i Københavns Kommune. De overordnede konklusioner i denne rapport blev præsenteret mundtligt for Københavns Kommune den 6. november 2012. Det visuelle materiale er tilgængeligt på Københavns Kommunes hjemmeside. Denne rapport vil ligeledes blive offentliggjort i december 2012.

Baggrund for tillidsdagsordenen

For at skabe en bedre arbejdsplads har Københavns Kommune højnet fokus på tillid blandt kommunens ansatte. Baggrunden herfor skal ses i forhold til, at man gennem indførelsen af new public management har været i stand til at effektivisere sin organisation og de ydelser kommunen tilbyder.

Selvom der har været store fordele ved at indføre new public management, så har dette også medført, at mængden af juridiske dokumenter og målstyringsværktøjer er blevet forøget. En u hensigtsmæssig konsekvens af en alt for kompliceret målstyring er, at tilliden mellem alle involverede parter hæmmes og at man risikerer at minimere det gavnlige kollegiale princip, der kendetegner fælleskabsfølelsen omkring kerneopgaven.

Formålet med tillidsdagsordenen er således at minimere mængden af juridiske dokumenter og målstyringsværktøjer og erstatte dem med en forbedret organisation, der kendetegnes af tillid med et øget fokus på kerneopgaven.

Undersøgellesdesign og analysens fokus

Cogency har foretaget 22 dybdegående interviews med udvalgte stakeholders: 14 ledere og 8 medarbejdere, hvoraf 4 var tillidsrepræsentanter. Analysen fokuserer fortrinsvis på tillid i og omkring borgernære personalegrupper fra alle kommunens forvaltninger bortset fra Kultur- og Fritidsforvaltningen. Vores semi-strukturerede interviews er opbygget i følgende fire, overordnede temaer: Individet, inter-personelle relationer, organisation og samfund, idet disse spejler tillidens forskellige dimensioner. De overordnede temaer har været rammesættende, og vi har opfordret respondenterne til at tage udgangspunkt i oplevelser, holdninger og handlinger relateret til tillid i Københavns Kommune. Gennemgående udtalelser er blevet samlet til indsigter, der giver de overordnede konklusioner, der drages på baggrund af de ansattes oplevelser.

Indsigterne skaber et billede af, hvilke mekanismer der blokerer for tillid, hvilke ændringer, der vil forøge tilliden, og på hvilke områder inden for kommunen, hvor det vil være mest frugtbart at allokere ressourcerne. Vi har valgt primært at interviewe ledere, hvor vi a priori var gjort bekendt med deres ekstraordinære kompetencer som ledere for at få et indblik i, hvordan de formår at skabe tillid på trods af Københavns Kommunes udfordringer med tillid.

Alle respondenter er skriftligt garanteret anonymitet og alt materiale er blevet behandlet i overensstemmelse med persondataloven. I rapporten optræder respondenternes citater under alias og samme alias henviser til samme person. Det oplyses kun, hvorvidt de er tillidsrepræsentanter, ledere eller medarbejdere.

1. Introduktion

Data fra en separat spørgeskemaundersøgelse foretaget blandt ansatte under Københavns Kommunes tillidskonference den 6. november 2012, vil blive behandlet i en separat sektion med separat kodning. Spørgeskemaet er udformet af Økonomiforvaltningen i Københavns Kommune, og i denne har det været valgfrit, om man ville være anonym. Cogency har efterfølgende kodet og analyseret data fra dette spørgeskema.

Vurdering og forslag

Vi har vurderet de nuværende erfaringer med tillid i udvalgte forvaltninger og har på den baggrund formuleret konkrete forslag til indsatser, der kan øge tilliden i Københavns Kommune.

2. Resumé

Det har været formålet med pilotstudiet at belyse, hvordan man i Københavns Kommune bedst kan arbejde med at styrke tilliden; herunder analysere og evaluere, hvordan tillid kan forstås og fremmes på tværs af hele organisationen. Nærværende rapport er blevet til på baggrund af dybdegående, kvalitative interviews, et semi-struktureret spørgeskema, eksempler på best-practice og en gennemgang af litteraturen inden for organisations- og ledelsesområdet.

På baggrund af en analyse af de gennemførte interviews præsenterer vi syv indsigter, illustreret gennem tre modeller, der tilsammen udgør fundamentet for en række konkrete anbefalinger til et videre arbejde med at styrke tilliden i Københavns Kommune.

Tillid som videnskabeligt begreb har mange forskellige definitioner i forskningslitteraturen. Denne rapport giver en pragmatisk forståelse og en operationel definition af det tillidsbegreb, vi anvender, når tillid skal styrkes i Københavns Kommune.

Hovedkonklusioner

Vores syv indsigter kan opdeles i tre indsigter, der peger på, hvad der især påvirker skabelse og vedligeholdelse af tillid:

1. Det tager tid og kræver medarbejderinddragelse at opbygge et tillidsbaseret forhold.
2. Den enkelte leders motivation og evne til at være empatisk og skabe et tillidsfuldt rum omkring sig påvirker i høj grad niveauet af tillid.
3. Tillid faciliteres, når ledere og medarbejdere samarbejder, ser en klar sammenhæng mellem det, de gør, og den overordnede værdiskabelse på et borger- og samfundsniveau.

Desuden er der fire indsigter, der påpeger, hvilke mekanismer der blokerer for tillid:

1. Parallele virkeligheder og forskellige sprog i forvaltning og institutioner.
2. Oplevelsen af manglende respekt for faglighed og kerneopgaven.
3. Opfattelsen af forvaltningen som en kontrolinstans og ikke en samarbejdspartner.
4. Manglende opbakning fra forvaltningsledere giver utrygge institutionsledere.

Vi anbefaler følgende ændringer og påpeger, hvilke områder inden for Københavns Kommune, hvor det vil være mest frugtbart at allokere ressourcerne for at styrke tilliden:

- Mindsket dokumentation.
- Bedre koordination af styring og dokumentation.
- Cost/benefit vurdering af tiltag.
- Tillidsfundament og ledelseskompetencer.
- Identifikation af best-practice og dannelse af ildsjælenetværk.
- Overordnet koordination.

Vi anbefaler at de seks overordnede løsninger appliceres for at Københavns Kommune får succes med den nye tillidsdagsorden og vurderer, at den *overordnede koordination* er helt essentiel for at understøtte arbejdet mod en fremtid, hvor Københavns Kommune er præget af tillid for alle kommunens ansatte.

2. Executive summary

2. Executive summary

This report was commissioned by the City of Copenhagen and is based on a pilot-study of trust throughout the organisation. As such it provides an analysis and evaluation of how trust can be studied, understood as well as promoted throughout the organisation. The basis of the report is a set of in-depth qualitative interviews, a semi-structured questionnaire, best-practice examples and an extensive review of the literature on trust in the organisational- and leadership field. Moreover, the analysis and evaluation of our data provided us with seven insights, which are best illustrated through three over-arching models. Finally, we have provided six recommendations.

Trust as a scientific construct has multiple definitions in the scientific literature. In this report we have provided a pragmatic conceptualisation and operational definition of trust that we apply to strengthen trust in the City of Copenhagen.

Main findings

Our analysis resulted in seven main insights, which can be divided into three insights into what strongly affects the formation and maintenance of trust in the organisation:

1. It takes time and requires co-worker influence to build trust-based relationships.
2. The individual managers' motivation and ability to be empathic and to allow as well as to create a trusting space affects trust greatly.
3. Trust is facilitated when managers and co-workers collaborate and see a clear link between what they do and value-creation at a citizen or societal level.

And four insights into what prevents trust to flourish:

1. Parallel realities and different languages exist in administrative units and the institutional level.
2. A pervasive experience at institutions that administrative units are not respecting their professionalism and their core tasks.
3. The administration is seen as a controlling body rather than a collaborative partner.
4. Insufficient support from leaders in the administration results in insecure managers at the institutional level.

We recommend the following actions and areas to be the most frugal to implement when strengthening trust throughout the organisation:

- Reduced documentation.
- Improved co-ordination of management and documentation.
- Cost/benefit analysis of actions.
- Trust foundation and a leadership competence model.
- Identification of best-practice within the organization and formation of networks of devoted leaders and employees.
- Overall coordination.

We recommend that the above six actions are applied to ensure a successful strengthening of trust within the organisation. We assess that the *Overall coordination* is essential to achieve world class trust in the City of Copenhagen.

3. Overordnet om tillid

3. Overordnet om tillid

Arbejdet med tillid i Københavns Kommune vil kræve, at man forstår begrebet tillid bedre. I dette afsnit defineres begrebet tillid og det beskrives, hvordan man overordnet vil kunne opdele arbejdet med tillid i Københavns Kommune. Inddelingen er opbygget omkring en organisationsteoretisk og psykologisk forståelse, hvor tillid og mistillid bør forstås som forskellige, og hvor begge ses i fem overordnede dimensioner, som ses nedenfor. Ud fra disse fem dimensioner vil samtlige interaktionsflader og dermed tillidsrelationer i Københavns Kommune kunne operationaliseres, studeres og forbedres. Herunder vil vi fokusere på de stakeholders og relationer, som vi har indsamlet information om, enten via kvalitative interviews eller via spørgeskemaundersøgelsen. Vi begynder med en definition af tillid.

En operationel definition af tillid

Der savnes en klar definition af tillid og en tilhørende ensartet forskningslitteratur. Almindeligvis bliver tillid og mistillid forstået som liggende i hver sin ende af én og samme skala. Nyere forskning peger dog på, at tillid og mistillid bedre kan forstås som forskellige, da tillid er knyttet til positive forventninger til den, der udvises tillid til, mens mistillid er knyttet til negative forventninger til samme. På trods af det, så deler mange af de videnskabelige definitioner en fælles kerne. Dette fører til, at man kan opstille en ramme, hvor egenskaberne falder ind i fem overordnede tillidsdimensioner:

1. Sårbarhed hos den der udviser tillid.
2. Egenskaber hos den, der udviser tillid.
3. Egenskaber hos den, der udvises tillid til.
4. Egenskaber i relationen eller situationen.
5. Tid.

Som det fremgår af ovenstående liste over tillidsdimensioner, anerkendes det for det første, at det handler om, at den, der ønsker at skabe tillid, skal turde gøre sig sårbar. For det andet, at der findes en række egenskaber, både knyttet til parterne i tillidsrelationen og til selve tillidsrelationen. For det tredje har tillid et tidsmæssigt aspekt, da tillid oftest udvikles over tid. Ud over sårbarhedsaspektet, som figurerer i mange definitioner, så er der desuden et stort overlap i forhold til disse egenskaber i både forskningslitteraturen og den meget inkonsistente organisations- og ledelseslitteratur.

Tillid kan derfor operationaliseres som:

En dynamisk relation mellem to eller flere parter, der kendetegnes af at mindst en af parterne har en forventning til mindst en anden part og er villig til at udvise sårbarhed for at øge sandsynligheden for at forventningen indfries.

For bedst at kunne anvende den viden, som er knyttet til de egenskaber, der er blevet identificeret i tillidslitteraturen, har vi defineret, hvilket aspekt af tillid og hvilke tillidsdimensioner som undersøges. Denne ramme er vigtig, idet den gør det muligt at konceptualisere og bruge viden fra forskningslitteraturen.

Eksempelvis vil vores forståelse af den tillid, der findes mellem en borger og Københavns Kommune som helhed, derfor adskille sig væsentligt fra vores forståelse af tillid mellem en borger og en sagsbehandler, der arbejder i Københavns Kommune, fordi der er tale om to helt forskellige relationer.

3. Overordnet om tillid

I figuren nedenfor ses de vertikale organisatoriske interaktionsflader, d.v.s. dem der karakteriseres af en magtrelation, som er blevet nærmere undersøgt, direkte via interviews og spørgeskemaer og indirekte via en litteraturgennemgang.

Vertikal interaktionsflade	Tillidsrelationer	Metode
Forvaltning - Underinstitution	Leder - Underordnet Institution - Leder Institution - Underordnet	Interview Spørgeskema
Leder (underinstitution) - Medarbejder (underinstitution)	Leder - Underordnet Leder - Leder Leder - Medarbejder	Interview Spørgeskema
Politiker - Medarbejder (underinstitution)	Leder - Underordnet Institution - Underordnet	Interview Spørgeskema
Politiker - Borgere	Institution - Underordnet Forenklet fordi borgeren har stemmeret og derfor kan indvirke på politikerens	Litteraturundersøgelse

Som illustreret i figuren kan én person have flere roller og vil dermed have flere forskellige typer af tillidsrelationer. Komplexiteten udvikles hurtigt, og vi har afgrænset os til at undersøge de relationer, som a priori antages at være centrale for at udvikle tillid i Kommunen. Som det nævnes i introduktionen, hører vores respondenter enten til interaktionsfladerne forvaltning-underinstitution eller leder-medarbejder.

Det vigtigste at tage med sig fra dette afsnit er den introducerede forståelse af tillid illustreret gennem ovenstående operationelle definition af tillid, samt at der er blevet rettet et særligt fokus på de tillidsrelationer, der eksisterer i interaktionsfladerne forvaltning-underinstitution og leder-medarbejder. For en teoretisk uddybelse af tillid, se appendiks afsnit 8.3.

4. Dataindsamling fra Rådhusalen

4. Dataindsamling fra Rådhusalen

Spørgeskemaet udarbejdet af Økonomiforvaltningen blev udfyldt af 118 deltagere i Rådhusalen den 6. november 2012. Der indgik fire spørgsmål angående tillid i Københavns Kommune:

1. Hvad vil du fremover gøre for at fremme tillid på din arbejdsplads?
2. Hvad kan Københavns Kommune gøre for at fremme en kultur præget af tillid?
3. Hvad er det vigtigste at nævne i et kodeks for tillidsbaseret ledelse?
4. Kan du anbefale ledere, medarbejdere eller institutioner i Københavns Kommune, der er gode til at udvise tillid? Og hvor gør de det godt? (nævn gerne konkrete navne og eksempler)



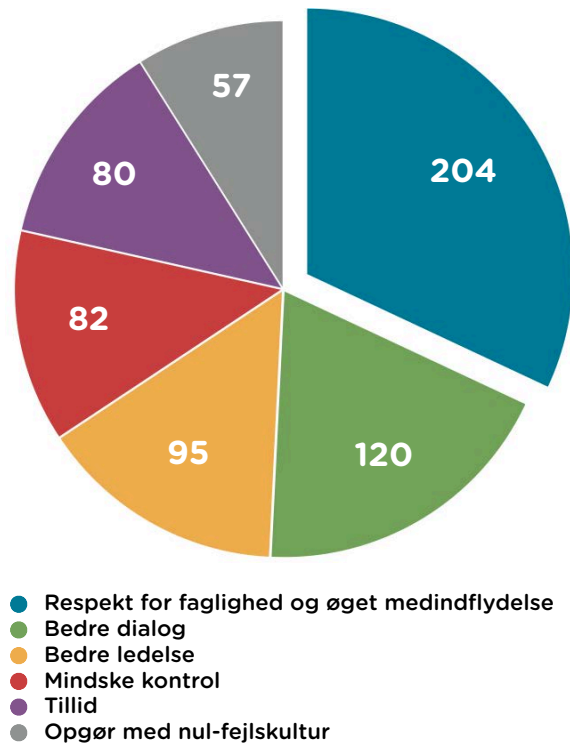
Tillidskonferencen

De udfyldte spørgeskemaer blev analyseret først ved etablering af kodningstemaer på baggrund af 30 tilfældigt udvalgte spørgeskemabesvarelser. Ti temaer blev identificeret:

- Opgør med nul-fejlskultur.
- Respekt for faglighed og øget medindflydelse (ansvarsfordeling, delegering).
- Mindske kontrol, herunder dokumentationskrav (Whistleblower ordningen).
- Bedre ledelse (lederkompetencer, leder går forrest, frihed under delt ansvar).
- Bedre dialog og åbenhed over for kritik (koordinering, information).
- Fokus på kerneopgaven.
- Skabe mere trivsel og tryghed.
- Væk fra sydebukkkultur.
- Mere oplysning om arbejdet med tillid.
- Tillid (tillidsværdig/tillidsfuld, fordele ved tillid, handle tillidsfuldt).
- Tillidsrepræsentantsystemet bevares.

Efterfølgende blev de ti ovenstående kodningstemaer brugt til at analysere alle spørgeskemabesvarelser. Det blev optalt, hvor mange gange hvert kodningstema optrådte, først i hvert enkelt spørgeskemabesvarelse, og derefter det totale antal gange i alle 117 (to respondenter svarede i samme skema) spørgeskemaer.

4. Dataindsamling fra Rådhusalen



De seks temaer, der var dominerende i spørgeskema-besvarelserne, kan ses i cirkeldiagrammet ovenfor. Temaet *respekt for faglighed og øget medindflydelse*, var det mest fremstående, og det tyder på, at der efterspørges mere respekt for faglighed herunder *en klarere ansvarsfordeling i forbindelse med delegering af opgaver*. Dette tema er tæt knyttet til temaet *bedre dialog*, og i forbindelse med det, efterspørges større åbenhed over for kritik. Et andet vigtigt aspekt, knyttet til fagligheden og dette tema, er et ønske om øget medindflydelse.

Temaet *bedre ledelse*, indebærer et ønske om, at *lederen er villig til at gå forrest*. Som det ses i temaet *mindske kontrol*, spejler det ønsket om at *forvaltning og ledelse mindsker unødvendig styring og dokumentation* og at medarbejderen i højere grad selv kan tilrettelægge sit arbejde. Dette vil også indebære at ledelsen kan arbejde med bedre at kunne acceptere at der begås fejl – og det er det, der efterspørges, i *opgør med nul-fejlskultur* som det ses i temaet af samme navn. I sidste af de mest dominerende temaer *værdien af tillid*, bliver det bekræftet at tillid er vigtig og derfor vigtigt at arbejde med. Det er ikke overraskende at *tillid* er et dominerende tema ved en tillidskonference, men væsentligt at få bekræftet, at mange deltagere mener, at *tillid* er vigtigt at arbejde med i Københavns Kommune.

Det fjerde spørgsmål i spørgeskemaet opfordrede respondenterne til at navngive ledere, der er gode til at arbejde med tillid i Københavns Kommune. I spørgeskema-besvarelserne er der navngivet et stort antal ledere som respondenterne mener er gode til at arbejde med tillid. Ud over dette, så ekspliciteres det, hvordan disse ledere skaber tillid. Dette mener vi udgør et fantastisk udgangspunkt for udviklingen af en database af dygtige ledere, der for eksempel kan bruges til at identificere og udbrede best-practice.

5.1 Tillid er central for produktivitet og trivsel

Tillid skaber sammenhængskraft på arbejdspladsen

Vores analyse af erfaringer omkring tilliden i Københavns Kommune peger på, at tillid på et overordnet plan er helt nødvendig for at opnå sammenhængskraft, tryghed på arbejdet og god trivsel.

En respondent påpeger at *det har en meget stor betydning for min trivsel på min arbejdsplads, at jeg føler mig godt tilpas og jeg er glad om morgenen, når jeg skal herhen... at jeg, som sagt, er tryk i mit arbejde, at vi kan have det sjovt og kan være menneskelige* - Birgit*, medarbejder. En anden respondent bekræfter på samme vis at *det er helt afgørende, at vi har tillid i vores hverdag* - Jesper, leder.

I organisationslitteraturen fremhæves tillid mellem medarbejdere og ledere som en altafgørende komponent for god produktivitet og trivsel. Tilliden bliver så at sige den "lim", der sikrer, at de menneskelige relationer på arbejdspladsen fungerer tilfredsstillende. Forskning viser, at lederes tillid til at ansatte er kompetente, ærlige og pålidelige øger de ansattes grad af involvering og fremmer produktivitet, samarbejde og innovation. En respondent udtrykker det således: *Hvis jeg ikke har tillid til min leder så kan jeg ikke arbejde* - Gitte, leder, og en anden: *Når tillid er til stede, så er der en tillid til, at det vi gør og det vi beslutter, det er okay - vi har tillid til I er på samme båd som os andre. Det kan godt være, I slingerer lidt mere, men I går i den samme retning* - Thomas, leder.

* Alle respondenter optræder under alias og samme alias henviser til samme person. Det oplyses kun, hvorvidt de er tillidsrepræsentanter, ledere eller medarbejdere.

Tillid tager tid og styrkes i modgang

Betydningen af tillid kan synes banal, men ikke desto mindre påpeger flere ledere, at den er vigtig at have et vedvarende fokus på, fordi tilliden hele tiden er i bevægelse. En leder forklarer at *tillid er noget relationelt over tid (...) den kommer med, hvordan man har håndteret opgaverne (...) det er noget, man sparer op* - Annemette, leder.

Selve arbejdet med at opbygge en tillidsrelation er en krævende og langsommelig proces, der tager tid, og samtidig er tilliden nem at nedbryde og *i svære perioder, hvor man lykkes med tillid, der vokser den* - Annemette, leder.

Derfor skal der hele tiden værnes om den eksisterende tillid, som skal bekræftes gennem handling: *Det er meget vigtigt at man kan stole på de udmeldinger, der kommer - vi skal sige det samme* - Flemming, leder.

Tillid fremmer konstruktivt samarbejde

Flere antyder, at tilliden er fundamental for trivsel, fordi den tillader, at man kan gøre sig sårbar over for hinanden. Den legitimerer, at man fortæller om fejl og tillader konstruktive diskussioner, hvor disse kan løses. Når fejlene kommer bordet, opstår der også mulighed for udvikling, idet *Tillid er fundamentet i alt samvær, det er vel derfor vi kan tage diskussionerne og uenighederne... Tillid er vel alfa og omega i alt samvær, i al interaktion mennesker imellem* - Lisbeth, leder.

Samtidig påpeges det, at hvis tilliden ikke er til stede, går det ud over både trivsel og produktivitet: *Hvis der ikke er tillid, så kan jeg ikke fungere . Det er grundpræmis for min egen eksistens. Hvis jeg på nogen måde fornemmede at min direktørs tillid på nogen måde var anløben til mig(...) at jeg blev overhørt på mine synspunkter, det ville jeg simpelthen ikke kunne leve med* - Annemette, leder.

5.2 Tillid som ledelsesrum

Forventningsafstemning giver retning for samarbejde

I vores analyse af erfaringer med tilliden i Københavns Kommune, bekræfter flere ledere, at tillid på et institutionelt plan er særlig vigtig i forventningsafstemningen mellem ledere og medarbejdere og for, at der kan skabes klare rammer for samarbejde. En leder påpeger at: *Vi arbejder med tillid, uanset om vi taler om det eller ej - det tillader os at være her i den sociale sammenhæng, vi er i* - Michael, leder. Og en anden at *tillid på arbejdet er et af de allervigtigste elementer for, at man bruger sine ressourcer på det, man skal - dvs. kerneopgaven* - Christina, leder.

Desuden fortæller mange ledere, at tillid for dem i høj grad handler om at udvise både omsorg og respekt for den enkelte medarbejders faglighed og skabe et tillidsfuldt ledelsesrum omkring sig. Dette gør, at medarbejdere føler sig anerkendt og tør fortælle, når de begår fejl. En leder forklarer dette således: *Det handler om at have en anerkendende dialog, hvor man kan være nysgerrige på den andens situation og finde ud af, hvordan man hjælper hinanden bedst muligt. Det gør, at medarbejdere tør blotte sig for hinanden og tillader, at der i det fælles ledelsesmæssige rum kan berettes om oplevelser, der er svære* - Annemette, leder. Samtidig påpeger en respondent, at man må skelne mellem tillid som styringsværktøj og tillid mere generelt, idet tillid kan middelgøres og skal anvendes rigtigt af personer i magtfulde positioner: *Tillidsbaseret ledelse er absolut ikke det samme som tillid - det er for mig at se to meget forskellige ting. Tillidsbaseret ledelse er styringsteknologi. Det er den hårdeste styringsteknologi af dem alle sammen Det handler om, at man tror, at tillidsbaseret ledelse er synonym med, at så har vi tillid* - Kasper, leder.

5. Indsigter

Tillid forudsætter ledere der interesserer sig for ledelse

Hvis forventningafstemningen imidlertid ikke italesættes eller overskrides, kan det blive svært at udvise tillid. En respondent fremhæver, at *der er flere ledere som styrer mere end leder; man skal have ledere, som interesserer sig for ledelse* - Michael, leder. En anden fremhæver, at *evnen til at kunne stå foran sine medarbejdere er en evne, som alle ikke evner. Det er vigtigt for at kunne beholde ledelsesgangen [kommandovejen]* - Jesper, leder.

For at tillid kan gives og styrkes, er mange ledere opmærksomme på, at kommunikation og medinddragelse af medarbejdere er helt central: *For at skabe tillid må vi først og fremmest tale om tingene, som de er, og ikke som vi gerne vil have, de skal være* - Annemette, leder. Og en anden: *Når der er en høj grad af tillid til mig som leder, så er det da, fordi jeg bruger en masse ressourcer på (...) at give luft* - Michael, leder.

Flere ledere bekræfter, at selve tillidsskabelsen for dem er et grundvilkår for, at de kan lede, og er helt central for Københavns Kommunes overordnede værdiskabelse: *Som udgangspunkt har jeg tillid til andre mennesker... Jeg vælger helt bevidst at have tillid til andre mennesker... Hvis jeg mærker, at jeg ikke kan have tillid til dig [medarbejder] så bliver jeg vanvittig ked af det, det berører mig dybt, går helt ned i maven på mig* - Gitte, leder.

Tillid understøtter medarbejderes faglighed og oplevelse af autonomi

Medarbejderinddragelse og medindflydelse skaber et større ejerskab, oplevelse af autonomi og engagement i arbejdet med at implementere nye initiativer: *Alle havde en oplevelse af, at det her, det var fedt (angående at give medarbejderne beslutningsmyndighed til at beslutte røgfri tiltag)* - Kasper, leder.

Tillid har en stor betydning, og det er i høj grad om at høre, hvad medarbejderne har at sige i forhold til, at de har mulighed for at planlægge deres dagligdag rimeligt meget selv. Der er selvfølgelig nogle overordnede rammer, som de har udstukket. Men inden for dette, så har de rimeligt meget mulighed for at planlægge. Det er også, fordi jeg har tillid til, at det ved jeg, de kan løfte, det kan de selv administrere. Der er ikke behov for, at jeg overordnet hele tiden går og laver kontrol over det, de laver. Sådan har jeg det også med min leder - der er ikke nogen, som hele tiden er over nakken på én. - Anna, leder.

Når tillidsrelationer mellem ledere og medarbejdere trives, oplever begge parter, at der er råderum til at spille ind med sin viden og man sætter sine styrker i spil: *Råderum betragter jeg som tillid* - Kasper, leder.

Tillid giver råderum – men råderummet gives ofte kun, hvis de forskellige parter i en given relation lever op til de forventninger, der kan stilles og eksisterer imellem dem.

5.3 I samarbejde med borgeren i centrum løftes kerneopgaven

Kerneopgaven er eksistensberettigelsen for enhver institution og kan forstås som det sociale formål, Københavns Kommune forventes at opfylde. Kerneopgaven er også det, der adskiller kommunen fra enhver gevinstdrevet organisation. Samtlige respondenter, vi talte med, havde en opfattelse af, hvad dette formål var, og deres selvforståelse prægedes i høj grad af, hvordan de anskuede deres egen rolle i forhold til dette overordnede formål.

Ledere og medarbejdere forstår kerneopgaven ud fra et samarbejds- og borgerperspektiv

En leder udtrykker det på følgende måde: *Jeg arbejder for borgeren* - Gitte, leder, og en tillidsrepræsentant uddyber dette perspektiv og peger på, at kerneopgaven kun kan løftes sammen med borgeren: *Et godt stykke arbejde for mig er at få tid og plads til at gøre noget sammen med beboeren* - Dorthe, tillidsrepræsentant. Kerneopgaven forstås derfor som den værdi, som i fælleskab skabes for borgeren: *Dem, som er derude... som gør noget for borgeren - vi (skal) sikre os, at det, vi gør, skaber værdi for dem... det er vigtigt at vi ikke kommer med noget, der ikke skaber værdi for dem* - Bo, leder. En anden udtaler sig om det bidrag, hun yder i forhold til sin kerneopgave, og beskriver, at succes i hendes arbejde med børn drejer sig om, at de lærer at *kunne begå sig i livet* - . Samme respondents leder udvider forståelsen til: *formålet er at skabe nogle fantastiske institutioner for børnene* - Jesper, leder.

Kerneopgaven i et samfundsperspektiv

Oplevelsen af at kerneopgaven må forstås i forhold til at tage et mere overordnet samfundsansvar, udtrykkes af en leder på følgende måde: *Jeg arbejder også for noget større... Så at samfundet går i den retning, vi ønsker... Gi' børnene muligheder for at udvikle sig* - Lisbeth, leder. En anden leder påpeger: *Ordentlighed handler om at være ordentlig ud over lige det, man har i hænderne... Kunne se sig selv i en sammenhæng* og uddyber at kerneopgaven i høj grad handler om at *Levere et demokrati* - Christina, leder.

For mange ledere handler deres bidrag til kerneopgaven om at forstå den politiske fortælling og omsætte den i driften

Flere ledere oplever sig selv som "oversættere", der støtter organisationens meningsgæbelse og forandringsparathed ved at tale om og tydeliggøre bevægelserne i det politiske landskab over for deres medarbejdere. Forståelsen af den politiske virkelighed og erkendelsen af at denne hele tiden ændrer sig, betyder, at selvom opgaver er de samme, så er der "toninger" - der skal forstås og omsættes, så kerneopgaven kan løftes: *Det handler i høj grad om at se på, hvordan man kan tænke med og handle, inden man får besked på det* - Annemette, leder.

5. Indsigter

For at løfte kerneopgaven handler det således for nogle ledere om at indtage en medierende rolle og tydeliggøre, at de tager et ansvar for at hjælpe tingene på plads. At kunne hjælpe medarbejdere til at forstå, at Københavns Kommune er en politisk styret organisation og at dette er vilkåret, man arbejder under, beskrives som særlig vigtig:

Jeg kan jo godt have mine præferencer, men det, der er vigtigt for mig, det er, at jeg hele tiden oversætter... Jeg skal i virkeligheden kunne fortælle mine driftsledere ...det er de her bevægelser - der er noget signalgivning om, man gerne vil tone noget i en særlig retning. Det er vigtigt at man får fanget det op. - Annemette, leder.

5.4 Parallele virkeligheder - Forskellige sprog

Der findes mange virkelighedsforståelser i Københavns Kommune

Med mere end 45.000 medarbejdere er Københavns Kommune Danmarks største arbejdsplads. Denne arbejdsplads præges af en stor politisk, social, etnisk og faglig diversitet. Samtidigt gør Kommunens størrelse den til en kompleks organisation, der er karakteriseret af mange hierarkiske organisationslag.

En af lederne beskriver organisations kompleksitet og kravet om en forståelse af, hvordan tingene hænger sammen, på følgende måde: *Hvis det er for langt fra hovedet til røven, så hænger systemet ikke sammen* - Christina, leder.

Af vores analyse fremgår det, at der i disse forskellige organisatoriske lag, ikke kun hersker forskellige normer, regler og præmisser, hvilket kunne forventes, men desuden forskellige virkelighedsforståelser og sprog. En af de ledere, vi talte med, beskriver med stor frustration kommunikationen med sin forvaltning på følgende måde: *Det her er jo en tænkt situation, men den virkelige verden er noget helt andet... Problemet er, at de skal benchmarke alt i centralforvaltningen, men nogle gange handler det ikke om en sag, det handler om at få besvaret et spørgsmål* - Jesper, leder.

Frustration og ønsket om at blive hørt

En anden leder udtrykker sig på følgende måde om den givne logik bag mange af de ændringer, han bliver pålagt af forvaltningen: *Det er simpelthen så latterligt det her...det er kejserens nye klæder. Og uddyber folk har deres solo projekter, der skal voldes igennem* - Kasper, leder.

Det er ikke, fordi vi har set en spredt forestilling om, at der findes onde intentioner på forvaltningsniveauet, men: *Nogle gange er der rigtig mange kokke, der fordærver maden, det er en stor kommune og rigtig mange velmenende mennesker... men der er ikke tænkt på, hvordan det er at være slutbruger* - Birgit, medarbejder.

Oplevelsen af at forvaltningerne ikke deler samme virkelighedsforståelse og ikke taler samme sprog, leder til stor forvirring og frustration: *Jeg føler nogle gange, jeg skal bruge tid på noget, vi i forvejen er gode til... og bliver målt på noget, som andre skal gøre - det er frustrerende!* - Flemming, leder.

5. Indsigter

Bag mange af de frustrationer, vi har hørt, findes der samtidig et ønske om at blive lyttet mere til, så der kan skabes en fælles forståelse: *Problemet er, at den (kommunen) ikke er innovativ nedefra... Om de i centraladministrationen i højere grad prøvede at finde ud af, hvad medarbejderne har brug for...For meget styret oppefra... De skulle på kursus alle sammen, de skulle alle sammen ud og sidde her ude... Det er et akademisk lag som ligger oven på os - Gitte, leder.*

Derudover er der et behov for, at nye ændringer tænkes bedre igennem inden de bliver præsenteret for institutionerne: *Konsekvensberegningen er ikke stærk nok i forhold til beslutningstagerne - Louise, leder.*

Og det kan også handle om så simple ting, som at blive givet mere tid, hvis der pålægges ændringer: *Vi bliver hele tiden påduttet noget nyt... der følger aldrig mere tid med - Jette, tillidsrepræsentant.*

Mange ledere gør deres bedste for at mindske afstanden mellem disse parallelle virkeligheder og dermed skabe tryghed for deres medarbejdere ved at agere buffer. I en del instanser føler de sig nødt til at udføre tolkearbejde: *Jeg som leder er meget god til overslagsregning... Jeg vil tro, at jeg er en af de hurtigste til at svare forvaltningen, men hvem ved, om det er rigtigt eller forkert - Jesper, leder.*

5.5 Respektér min faglighed og forstå kerneopgaven

Faglighed skaber stolthed

Københavns Kommune er en arbejdsplads præget af stor diversitet og tværfaglighed. Dette fremstod tydeligt, uanset hvilken af de forskellige institutioner, vi besøgte. Vi har talt med repræsentanter for et stort antal forskellige faggrupper*, og det, som gjorde sig gældende for hver enkelt gruppe, var den store stolthed og identitet, som er knyttet til fagligheden.

At kerneopgaven kun kan løses af et velkoordineret samarbejde mellem forskellige faggrupper, er en tydelig holdning, som vi mødte ude på institutionerne: *Vi ruller ærmerne op (...) Det skal ikke være sådan at vi har glemt at grave hullet (koordination i forbindelse med begravelse) - Kamilla, medarbejder.*

En leder påpeger: *Kerneydelsen er at få håndteret borgerne på en ordentlig og respektfuld måde og få dem sendt ud på arbejdsmarkedet...Hvorfor bliver vi ikke primært målt på, hvor mange vi får ud i arbejde? Fokus er nogle gange omvendt. - Gitte, leder.*

En anden leder mener, at hendes opgave er at *skabe gode rammer for at børn skal kunne udvikle sig - Lisbeth, leder* og samtidig peger en medarbejder på vægten af *mere overskud til at være der for den borger, vi er sat i verden for - Lotte, medarbejder.*

* Vi har ikke talt med samtlige faggrupper, og det er muligt, at det findes specifikke faggrupper, som ikke føler samme niveau af stolthed og identitet knyttet til deres fag.

En anden holdning til fagligheden, der berettes om ude på institutionerne, er, at de forskellige faggrupper alle sammen har en unik indsigt i kerneopgaven og at detaljestyling oppefra er respektløst og et tegn på mistillid. En leder udtrykker sig: *Når stabene laver implementeringsplaner på mine vegne, står jeg fuldstændigt af. Man må vise mig den tillid, at det kan jeg selv - ellers må man flytte mig - Thomas, leder.*

Og en anden: *Tillid handler om respekt og foregår helt ude i mødet med borgeren, der hvor ydelserne leveres - Annemette, leder.*

Detaljestyling opleves som mangel på respekt

Ud over at detaljestylingen ses som respektløs, så er opfattelsen, at denne skaber en ineffektiv organisation og fjerner fokus fra kerneopgaven. En leder stiller sig da netop også spørgende over for *Hvor mange SOSU'er kan vi få for en tilfredshedsundersøgelse? - Kasper, leder.*

Hvis styringen bliver urimelig, så er konsekvenserne store. Eller som en leder udtrykker sig om krav oppefra: *Hvis det gør det (krav går ud over kerneopgaven til borgerne) så rejser medarbejderne også - de gider sgu ikke være et sted, hvor man ikke kan yde et ordentligt stykke arbejde - Thomas, leder.*

Overordnet peger lederne på, at tydelig rammesætning, mindre detaljestyling, og opbakning samt videreuddannelse er det, der effektiviserer Københavns Kommune i forhold til kerneopgaven. En leder siger: *Klare forventninger skaber faglighed - Kirsten, medarbejder.*

5. Indsigter

En anden forklarer, hvordan han selv leder og bakker op: *I forhold til afdelingslederne så giver jeg dem meget vide tøjler i forhold til, hvordan de gerne vil køre deres afdeling – det faglige skal være i orden, økonomien skal passe –og så må jeg sige, så er der er 100 veje til Rom - Thomas, leder.*

Det kræver dog at fagligheden er i top, og dette kræver muligheder for videreuddannelse: *Der er brug for massiv indsats til at løfte fagligheden... der skal meget mere til (af efteruddannelse til en specifik faggruppe) - Louise, leder.*

5.6 Forvaltningen ses som en kontrolinstans og ikke en samarbejdspartner

Kontrol skaber mistillid og opleves som en falliterklæring

Københavns Kommune er inddelt i syv forvaltninger som har hvert sit ansvarsområde i forhold til kerneopgaven. Disse forvaltninger udstikker retningslinjer og koordinerer arbejdet i en stor mængde institutioner.

Relationen mellem de ledere, som sidder decentralt, og forvaltningen, er i nogle tilfælde belastet, idet mange føler, at den eneste rolle, forvaltningen har, er at agere kontrolinstans. Dette skaber splid og en fornemmelse af manglende tillid. Neden for følger en række citater, som alle peger på dette forhold:

Den kontrolforanstaltning, der er lagt ned over os, virker helt ude i hampen. På den ene side så skriver jeg under på, at jeg står inde for et multi-million budget. Alligevel kan jeg blive bedt om at redegøre for en regning på 150 kroner - Jesper, leder.

Den minutiøse kontrol tager tid fra det, som er væsentligt. Slip institutionerne løs, smid os ud, hvis vi ikke er dygtige nok til at styre økonomien! Gør målene tydelige og konsekvenserne tydelige - Thomas, leder.

Gennem de senere år (er der) brugt rigtig meget tid på noget, jeg ikke kan bruge til en skid (om unødvendige krav oppefra) - Bo, leder.

Det er eddermanne en fis i en hornlygte (angående Københavns Kommunes fokus på faglighed)...Der er mere kontrol end tillid... derfor overvejer jeg nogen gange at skifte arbejde - Bo, leder.

Rapporteringskrav kan krænke den enkeltes faglighed

Nogle tillidsrepræsentanter og ledere oplever de mange rapporteringskrav som belastende og krænkende for deres faglighed. Dette underminerer deres autonomi og skaber mistillid: *Der er indbygget mistillid i det (sygefraværsmålinger)... en tillidskultur er en tillid til, at folk kan forvalte fornuftigt efter et skøn - jo flere regler, jo mindre har man tillid til det* - Sofie, tillidsrepræsentant.

Jeg raser altid, når der kommer en ny blanket ... Man (forvaltningen) bliver nysgerrig på for mange detaljer... Det er let at opfinde sådanne skemaer... Det bliver så let at indsamle informationer, så at nogle gange... så skal de have for mange oplysninger... Det virker fremmedgørende for mig - Gitte, leder.

Alle de ting, der kommer oppefra, er med til at skabe mistillid - Flemming, leder.

Samtidigt findes der et ønske fra institutionernes side om at deltage mere i udviklingen af dokumentations- og styringsværktøjerne samt at samarbejde med forvaltningen: *Det er nogle uhyrlige dokumentationskrav alle vegne ...burde designes, så de er tovejs. Så at det ikke ender som kontrol...Sådan kan det fornemmes* - Christina, leder.

I nogle tilfælde vil det række, hvis forvaltningerne giver mere anerkendelse nedadtil: *Hvis man føler, at man knokler røven ud af bukserne, for at sige det på pænt dansk, og at man ikke føler, at man kommer nogen vegne, så er det op ad bakke. Noget af det, som er vigtigt for mig i sådanne perioder, det er, at der bliver set på og at vi får anerkendelse for, at vi gør det bedste, vi kan* - Birgit, medarbejder.

5.7 Manglende opbakning giver utrygge institutionsledere

Variierende tillidsrelationer

Københavns Kommunes institutionsledere spiller en vigtig rolle for at få succes med den nye tillidsdagsorden, da de hver dag gennem deres virke er med til at skabe og forankre tillid ude på de enkelte institutioner. For at kunne skabe tillid er det også nødvendigt, at institutionslederen har en oplevelse af at blive bakket op af forvaltningen. En respondent beretter: *Jeg ved godt, hvordan det er at være i bad standing (hos forvaltningen)* - Kasper, leder.

Vores analyse viser, at oplevelsen og kvaliteten af tillidsrelationen mellem de forskellige forvaltninger og institutioner varierer hos de enkelte institutionsledere, og nogle respondenter giver udtryk for, at de føler sig utrygge og mangler opbakning fra forvaltningen: *Jeg oplever overhovedet ikke tillid opadtil (...)* *De blander sig heller ikke, så det er måske et udtryk for tillid (...)* *Jeg er ikke tryk ved, at min leder vil bakke mig op... det er faktisk rigtig, ubehageligt* - Jesper, leder.

Utrygheden forplanter sig længere ned i organisationen og kommer til at udgøre et fundamentalt problem for at tillid kan udspille sig. Det er især den personlige relation mellem institutionsledere og forvaltningsledere, der er afgørende for, om utryghed opstår eller ej. Utrygheden stiger, når institutionslederen oplever uro over at kunne blive hængt ud: *Hvis øjne kunne dræbe, så var jeg skudt (om at stille spørgsmål til forvaltningen)* - Kasper, leder.

Tillidsbarrieren mellem forvaltninger og institutioner

I vores analyse har vi fundet, at der blandt nogle institutionsledere er en udbredt kritik af forholdet til forvaltningen. Dette virker hæmmende for tilliden mellem institutionsledere og forvaltningsledere, og påvirker i sidste ende også tilliden til Københavns Kommune, idet den negative konsekvens af utryghed skaber utryghed ude i institutionerne: *Det er en gængs joke, at lige så snart du vender ryggen til, så får du en kniv i ryggen (om overordnet)* - Stine, leder. En anden respondent fortæller, hvordan han oplever denne barriere: *Jeg vil helst ikke mene noget opad alle snakker om det- ingen gør noget jeg har set, hvordan man ikke skal være i Københavns Kommune* - Kasper, leder.

Oplevelsen af utryghed hos den enkelte institutionsleder kan minimeres, når der findes en god tillidsrelation mellem forvaltningen og institutionslederen, og når institutionslederen oplever at kunne få den nødvendige støtte: *At være tilgængelig... Rigtig vigtigt at vide, at man kan få fat i sin chef, hvis lokummet brænder. Det helt centrale er, at man tør at sige noget, når det er noget, der ikke fungerer. Hun svarer tilbage på mails* - Christina, leder.

Det fortrolige rum mellem forvaltning og institution er nødvendigt for at kunne aflive tanken om, at man bliver straffet, hvis man siger sin mening. Når forvaltningerne imødekommer institutionsledernes behov for opbakning og lytter aktivt til deres problemstillinger, stiger tilliden mellem forvaltnings- og institutionsniveau. Dette hjælper institutionslederne til at skabe tillid og retning i deres egen lokale kontekst.

6. Tillidsspiralen, tillidsfundamentet og tillidsbarrieren

Baseret på vores dataindsamling, analyse og litteraturgennemgang vil vi foreslå tre modeller, som vi mener bedst sammenfatter og giver det bedste overblik over, hvordan man kan forstå og arbejde med tillid i Københavns Kommune.

Tillidsspiralen og tillidsfundamentet

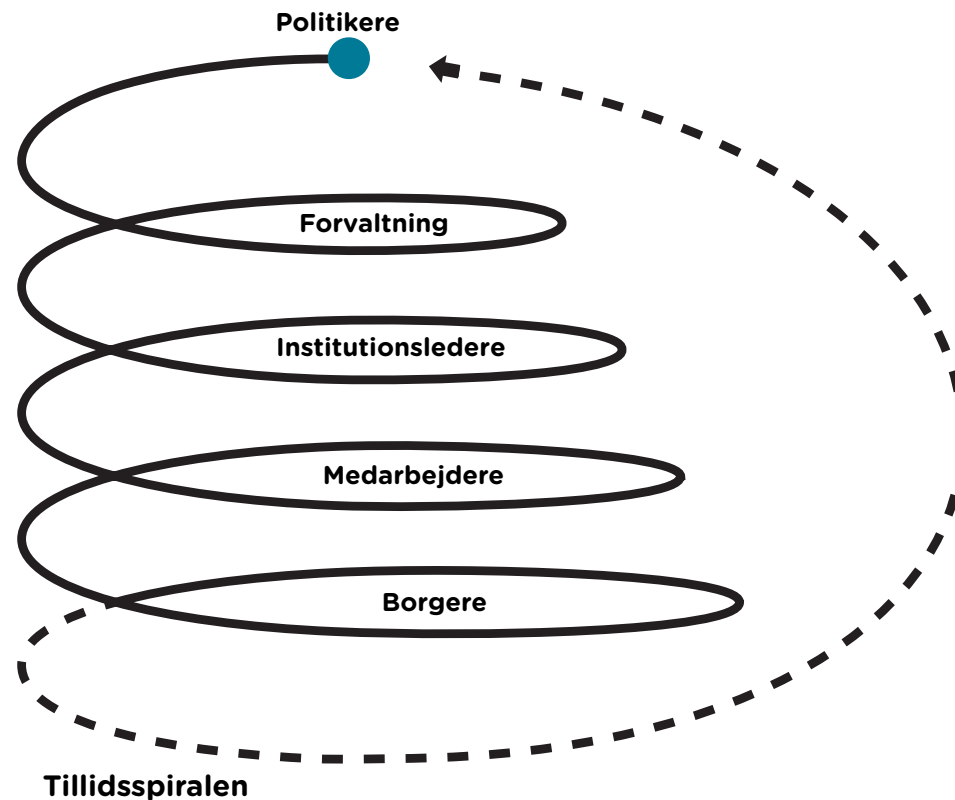
Tillidsspiralen og tillidsfundamentet er de to modeller som, sammen med vores teoretiske viden om tillid, bedst forener følgende indsigter:

5.1 Tillid er central for produktivitet og trivsel.

5.2 Tillid som ledelsesrum.

5.3 Samarbejde med borgeren i centrum løfter kerneopgaven.

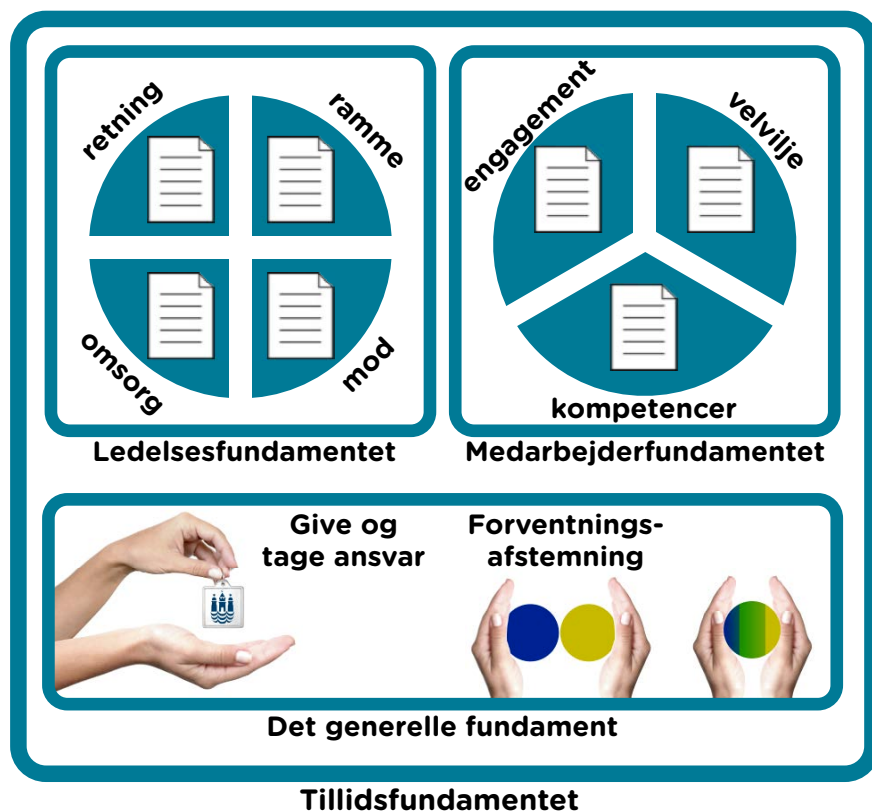
Tillidsspiralen (se nedenfor) tager højde for, at tillid i organisationer bør ses som en proces. De vigtigste i denne proces er de personer, som har mest magt i organisationen, og derfor bør tillidsarbejde altid starte med dem. I Københavns Kommune er det derfor politikerne. Det er karakteristisk for denne proces, at tilliden forplanter sig nedad i organisationen i form af *trust loops*¹, dvs. at repræsentanter for hvert lag i tillidsspiralen kan være med til at forstærke tilliden i organisationen ved at forvalte den tillid, der er blevet udvist oppefra, og derefter udvise tillid ned ad i organisationen. Dette foregår bl.a. ved, at de går i dialog med de underordnede led, opfordrer til medindflydelse, indrømmer egne såvel som andres fejl og har en klar forståelse af, hvad kerneopgaven er og hvordan man bedst organiserer sig for at løfte denne.



Denne proces forstås derfor bedst som kaskaderende. Det vil sige, at tillid, der er opbygget på ét lag i organisationen, gøres tilgængelig for næste lag osv., og med feedback-loop, dvs. en del af den tillid, der er skabt på ét lag, vil skabe mere tillid op ad i organisationen.

6. Tillidsspiralen, tillidsfundamentet og tillidsbarrieren

Tillidsspiralen forener vores indsigter med, og tager højde for, tre organisationspsykologiske fundamentet for tillid: Det generelle fundament, medarbejderfundamentet og ledelsesfundamentet, udgør tilsammen tillidsfundamentet i organisationen. De tre forskellige fundamentet, der udgør tillidsfundamentet, er illustreret herunder.



Det generelle fundament for alle Københavns Kommunes ansatte består af to dele. Den ene del er, at der skal være en villighed til at give og tage ansvar hos de ansatte, for at tillidsprocessen i tillidsspiralen skal kunne styrkes, jo højere oppe i organisationen, desto vigtigere bliver det, at man evner at give og tage ansvar. Den anden del af det generelle fundament omhandler vigtigheden af de psykologiske forventningsafstemninger mellem Københavns Kommunes ansatte.

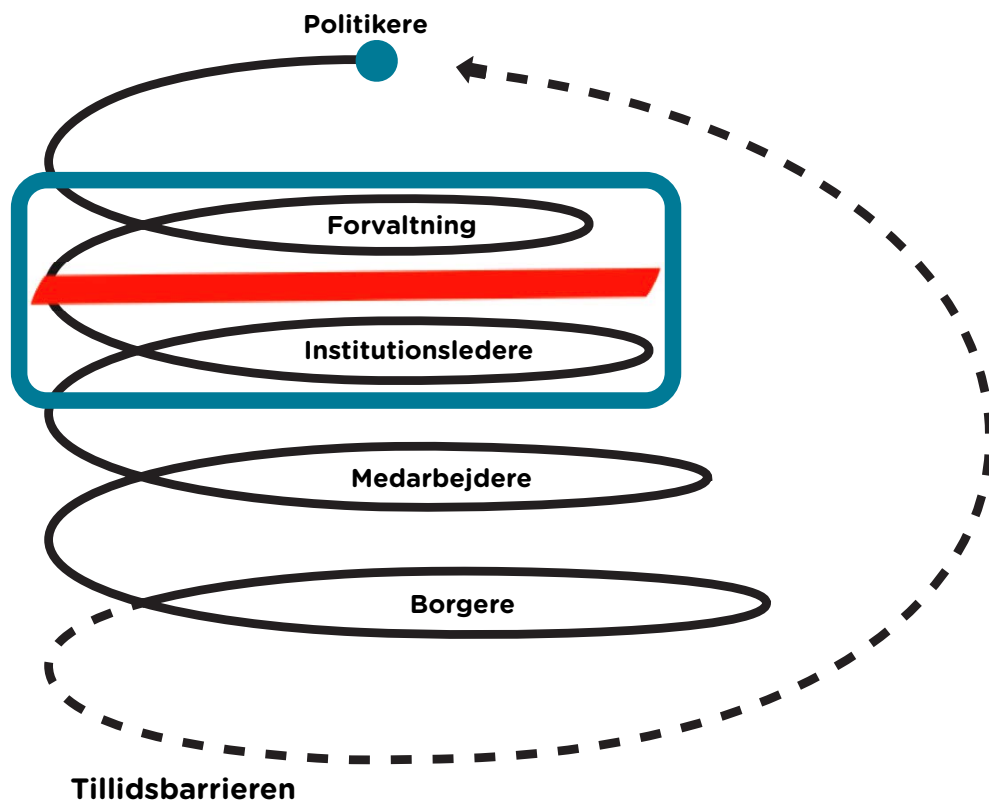
Det andet fundament, som litteraturen inden for tillid peger på og som passer med vores analyse, er ledelsesfundamentet. Ledelsesfundamentet består af fire bestanddele. Den første er, at Københavns Kommunes eksistensberettigelse, altså det sociale formål eller kerneopgaven, som kommunen har, er klart formidlet og giver en overbevisende retning. Det andet er, at der i kommunen findes muliggørende strukturer, så kerneopgaven kan løftes af de ansatte. For det tredje at kommunens ledere har de nødvendige personlige og faglige kompetencer for at kunne bakke op omkring sine medarbejdere. Den sidste er en mere personlig kompetence, som går på at kunne vise passende omsorg for medarbejderne. Passende omsorg for medarbejderne mener vi er en meget karakteristisk personlig ledelseskompetence i Københavns Kommune.

Det tredje og sidste fundament er medarbejderfundamentet. Medarbejderfundamentet omfatter: kompetente medarbejdere som kan løse sine opgaver, medarbejdere som er engagerede og har lysten til at løse sine opgaver, og at der hos medarbejderne findes en velvilje, som fører til, at de bruger kompetencer til at se sig selv som en del af arbejdet med kerneopgaven og har lyst at gå den ekstra mil, som gør borgeren tilfreds.

6. Tillidsspiralen, tillidsfundamentet og tillidsbarrieren

Tillidsbarrieren

Tidligt i vores analyse indså vi, at netop tilliden mellem forvaltningslaget og det efterfølgende decentrale, institutionelle lag i tillidsspiralen, er belastet. Samtlige indsigter fra vores respondenter peger i retning af, at der sker noget fundamentalt i mange tillidsrelationer omkring denne organisationsflade. Denne belastning defineres som en *tillidsbarriere* mellem forvaltnings- og institutionslaget, som illustreret herunder.



Tillidsbarrierens eksistens kan til dels forklares med udgangspunkt i indsigten: *5.4 Parallele virkeligheder – forskellige sprog*, der betoner oplevelsen af de forskellige og tilsyneladende modstridende virkelighedsforståelser, som eksisterer i fladen mellem forvaltning og institution. De forskellige “sprog” betyder, at forvaltning og institutionen kommer til at tale forbi hinanden, og institutionslederne føler sig frustrerede, fordi de har en oplevelse af ikke at blive hørt. Dette kan også ses i forhold til indsigten: *5.5 Respektér min faglighed og forstå kerneopgaven* – at detaljestyningen fra forvaltningens side opleves som mangel på respekt og dermed tegn på brugen af forskellige sprog. Resultatet er, at flere institutionsledere og medarbejdere ikke føler sig respekteret for deres faglighed. Dette påvirker den enkeltes stolthed i jobbet negativt, og som resultat heraf påpeges det i vores indsigt (at): *5.6 Forvaltningen ses som en kontrolinstans og ikke en samarbejdspartner*. Oplevelsen af forvaltningen som en kontrolinstans, skaber en barriere for tillid, som belyses i indsigten: *5.7 Manglende opbakning giver utrygge institutionsledere*. Dette bevirker, at tillidsbarrieren fortsat vanskeliggør en tillidsskabende relation mellem forvaltnings- og institutionsfladen, og dermed er en alvorlig barriere for udviklingen af tillid i Københavns Kommune.

7. Tillid i Københavns Kommune

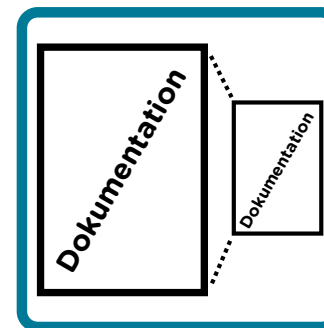
Overordnet vil arbejdet med tillid i Københavns Kommune kunne opdeles i henholdsvis, hvordan man styrker den allerede eksisterende tillid og hvordan tillidsbrud reparerer. I dag er vores viden om reparation af tillidsbrud begrænset. Dog er en række strategier som for eksempel undskyldninger, benægtelser, løfter, reparationer, erstatninger og lovgivning blevet undersøgt i forskningslitteraturen^{2,3,4}. Problemet med disse strategier er imidlertid, at de som udgangspunkt fokuserer på at kompensere for negative forventninger, dvs. modarbejde mistillid, og dermed er helt forskellige fra at opbygge tillid gennem at arbejde med at skabe positive forventninger⁵. Ved brug af disse strategier for reparation af tillid, risikerer vi at skabe en negativ diskurs om tillid, der vil vanskeliggøre målet om samme. Derfor anbefaler vi, at arbejdet med tillid i Københavns Kommune primært fokuserer på positive strategier og tager højde for den store mængde forskellige tillidsrelationer, som er allerede er i spil.

I det følgende præsenteres en række anbefalinger rettet mod at styrke tilliden i Københavns Kommune.

7.1 Mindsket dokumentation

Allerede iværksatte initiativer til at mindske dokumentationskrav kan med fordel udvides til at gælde alt, der ikke direkte er essentielt for levering af kerneopgaven. Det anbefales Københavns Kommune at iværksætte en undersøgelse af alle forvaltninger med henblik på at skabe et overblik, der vægter lytten til frontmedarbejdernes ekspertise omkring kerneopgaven højt:

- Kritisk gennemgang af arbejdstid på alle niveauer i både forvaltninger og institutioner med henblik på at identificere tid, der ikke bruges til enten levering eller understøttelse af kerneopgaven. Her skal frontmedarbejdere, institutionsledere og mindst én repræsentant for forvaltningen inddrages i møder, og bør faciliteres af eksterne, enten psykologiske konsulenter eller andre uvildige med erfaring i tværhierarkisk facilitering.
- Inddragelse af frontmedarbejdere og institutionsledere har to yderligere fordele. For det første er det dem, der i højere grad ved, hvilke dokumentationskrav, der er understøttende for kerneopgaven, og hvilke der ikke er. For det andet er det tillidsskabende at blive anerkendt for sin ekspertise og at blive inddraget i beslutningsprocesser i forbindelse med organisering af eget arbejde.

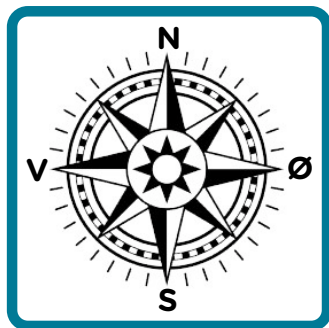


Mindsket dokumentation

7.2 Bedre koordination af styring og dokumentation

I relation til anbefalingen omkring mindsket dokumentation, anbefales det, at Københavns Kommunes tiltag bliver undersøgt med henblik på en bedre koordination.

Det er gennemgående for vores interviewede institutionsledere, at de mener, der er utilstrækkelig koordination af de iværksatte ændringer fra forvaltningens side. For eksempel oplever flere ledere, at de bliver pålagt delvist overlappende dokumentationskrav fra forskellige personer i samme forvaltning. Oplevelsen forstærkes af, at institutionslederne mener, at der kommer alt for mange forskellige dokumentationskrav i løbet af kort tid. Dette tolker flere ledere som et tegn på manglende koordination i forvaltningen med det resultat, at der tages timer væk fra kerneopgaven og skabes betydelige psykologiske omkostninger for ledere og medarbejdere.



Bedre koordination

7.3 Cost/benefit vurdering af tiltag

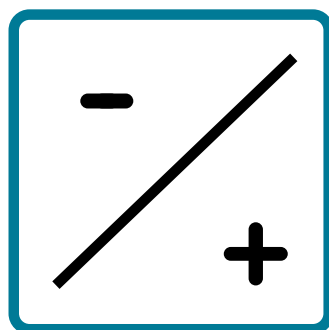
For at optimere koordination af nye tiltag og undersøge, hvordan de påvirker kerneopgaven, vurderer vi på baggrund af vores analyse, at der er et behov for at kunne beregne omkostningerne ved nye tiltag. Vi opfordrer derfor til, at der udvikles et værktøj til at estimere både *costs* og *benefits* ved et givent tiltag.

Ændringsforslag kommer ikke kun fra den politiske ledelse – men også fra forvaltningerne. Flere institutionsledere og medarbejdere opfatter det, som om der i forvaltningerne er incitamentsstrukturer, der belønner personer, der udvikler nye undersøgelser eller dokumentationskrav. Her vurderer vi, at forvaltningerne ikke har tilstrækkeligt gode metoder til at beregne potentielle omkostninger ved ændringer, og det er vores opfattelse, at forvaltningerne har klarere forventninger til potentielle fordele ved iværksættelse af nye undersøgelser og dokumentationskrav. Et værktøj til at beregne omkostninger og fordele vil kunne bruges til at beregne, hvilke gevinster for kerneopgaven, der vil kunne opnås ved at fjerne potentielt overflødige dokumentationskrav.

Vi vurderer, at der mindst skal to faktorer med i en undersøgelse. Den ene faktor er et estimat af den direkte indflydelse på kerneopgaven i form af tidsforbrug, der tages fra eller lægges til denne. Den anden faktor skal omfatte estimater af de psykologiske omkostninger eller gevinster, som et eventuelt tiltag medfører.

Et resultat af et specifikt cost/benefit værktøj vil være et bedre beslutningsgrundlag for både iværksættelse og fjernelse af ændringer. Det vil medvirke til klare rationaler for tiltag og vil kunne skabe fundamentet for en klar kommunikation af rationalerne, tilpasset alle medarbejdergrupper. Alle ændringer har naturligvis omkostninger, men før nye iværksættes, må det sandsynliggøres, at de langsigtede gevinster er mere tungtvejende end omkostningerne.

Ovenstående forslag om mindsket dokumentation, bedre koordination af styring og dokumentation samt cost/benefit vurdering af tiltag er anbefalinger rettet mod kommunens forvaltninger. I det følgende afsnit er anbefalinger rettet mod styrkelse af tillid på ledelsesniveau.



Cost/Benefit

7.4 Tillidsfundament og ledelseskompetencer

På basis af de indsigter vi har gjort os i forbindelse med den pågældende undersøgelse samt litteraturgennemgangen af tillid i organisations- og ledelseslitteraturen, så har vi udbygget en model for tillidsfundamentet i Københavns Kommune.

En central komponent i dette tillidsfundament er ledelsesfundamentet, som vi mener udgør et godt udgangspunkt for det fremtidige arbejde med tillid i kommunen. Ud fra ledelsesfundamentet, som er en overordnet ramme for, hvad der udgør tillidsbaseret ledelse i hele organisationen, kan man udarbejde en mere præciseret kompetenceramme for tillidsbaseret ledelse. Denne ramme burde udgøre en central del som eksempelvis et eller flere moduler i samtlige ledelsesuddannelser i kommunen.

Kompetenceramme

Der findes flere måder at anskue kompetencer på og adskillige måder at udarbejde en kompetenceramme på. De fleste internationale udbydere af Human Resources løsninger (eksempelvis Aon Hewitt, Shl, Hay Group og Right Management) vil kunne tilbyde sig i forhold til at udarbejde en tillidsbaseret kompetenceramme. Man bør dog have in mente, at disse tit arbejder ud fra en forståelse af organisationer, som er taget fra den private sektor, hvilket kan virke fremmedgørende for mange i en organisation, hvor kerneopgaven, og ikke en virksomhedsmission, driver de ansatte.

Integration af praktisk og kommunespecifik viden

Uanset hvilken tilgang Københavns Kommune vælger, så anbefaler vi, at man integrerer praktisk og kommunespecifik viden om, hvad der skaber tillid i organisationen, med teoretisk viden om tillid i praksis. I denne undersøgelse (hvilket vil uddybes nærmere i næste afsnit om identifikation af best-practice og dannelse af ildsjæle netværk) og i forbindelse med indsamlingen af data ved Tillidskonferencen d. 6. november 2012, så findes der i dag en begyndende, men velforankret viden om ledere, medarbejdere og institutioner, der er gode til at udvise tillid - og, mere bestemt, hvad det egentlig er, de gør. Vi anbefaler, at man arbejder videre med denne viden og prøver at danne sig et systematisk og struktureret billede af adfærd og egenskaber, som kan knyttes til tillidsbaseret ledelse. Denne vil kunne udformes til et adfærds- og egenskabskartotek over, hvad kommunens forskellige ledere og medarbejdere oplever som tillidsfremmende. Dette vil være særdeles effektivt, hvis der kan udarbejdes en klarere begrebsdefinition og formidling af kerneopgaven, og hvordan denne forholder sig til et adfærds- og egenskabskartotek for forskellige stillinger på forskellige niveauer i kommunen.



Lederkompetencer

7.5 Identifikation af best-practice og dannelse af ildsjælenetværk

I løbet af vores undersøgelse er vi gang på gang blevet forbavsede over det engagement, den loyalitet og den velvilje, som vi er blevet mødt med hos Københavns Kommunes ledere og medarbejdere. Samtidig har vi også bemærket, at der findes relativt få fungerende, formelle netværk, og at den store viden om tillidsbaseret ledelse, som findes ude i organisationen, ikke bliver delt særlig effektivt. Under arbejdet med undersøgelsen af tillid i Københavns Kommune, fandt vi ud af, at der fandtes viden om mange af de ledere, der i dag allerede er dygtige til at skabe tillid og dermed lede sine medarbejdere, så der skabes en stor merværdi for borgerne (se indsigt 5.2 om *Tillid som ledelsesrum*).

På Økonomiforvaltningens initiativ blev der ved Tillidskonferencen d. 6. november 2012 indsamlet en stor mængde brugbar information om de ledere, medarbejdere eller institutioner, som i dag er gode til at udvise tillid. Denne vil kunne udgøre et første skridt i retning mod, hvordan man begynder at danne forskellige netværk bestående af kommunens ildsjæle. Det overordnede formål med disse netværk er at muliggøre videndeling af eksisterende viden om tillidsbaseret ledelse på tværs af institutioner og helst også forvaltninger, tjene som inspirationskilde og være "sparringsnetværk" omkring det konkrete arbejde med tillid på de enkelte institutioner.

En anden måde at indsamle information om, hvordan disse netværk kan samles, og hvordan de kan struktureres, kan foregå gennem identifikation af nogle af de uformelle netværk, som allerede findes i Kommunen. Her kan man undersøge vigtige spørgsmål som for eksempel: Hvordan opstod de? Hvem består de af? Hvor tit samles de? Hvad bliver diskuteret? Hvordan formidles den viden som genereres i netværket, hvis denne formidles til andre end netværkets medlemmer? Hvilke tillidsrelationer er centrale for, at netværket skal fungere?

Oprettelsen af ildsjælenetværk kan koordineres med udviklingen af kompetencerammen for tillidsbaseret ledelse, hvor relevante ledelseskompetencer for at indgå i netværket identificeres. Det er samtidig vigtigt, at sikre at disse netværk er demokratiske, for eksempel ved at medarbejdere inddrages og får mulighed for at udvælge særligt kompetente ledere. For at sikre at flere lag i organisationen involveres, er det også en god ide at ledere i forvaltningen samarbejder med lederne i de forskellige ildsjælenetværk

I forbindelse med etablering af ildsjælenetværk kan Odsherred Kommunes såkaldte "ildsjæle-konference", hvor både kommunens ildsjæle og interesserede borgere deltog, tjene som inspirationskilde.

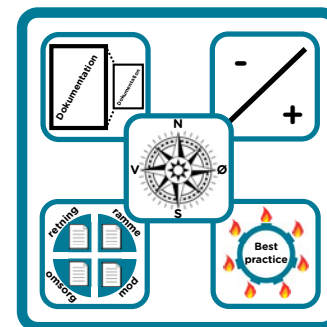


Ildsjælenetværk

7.6 Overordnet koordination

Gennemgående anbefaler vi, at en bedre overordnet koordination indgår i arbejdet med tillid. Formålet her er at undgå, at tillidsdagsordenen afspores og bliver endnu et projekt med gode intentioner, der ender med at blive opfattet som et nyt styringsværktøj og dermed svækker tilliden. Ved mangelfuld koordination af tillidsdagsordenen er der blandt andet store risici for dobbeltarbejde, særinteresser i de enkelte forvaltninger og konfliktfyldte opfattelser af, hvad tillid betyder i Københavns Kommune. Vi anbefaler derfor, at en gruppe med repræsentanter fra alle forvaltninger indgår i en koordinerende rolle i forbindelse med tillidsdagsordenen. Dette kunne gerne foregå gennem en eksisterende gruppe med repræsentanter fra alle forvaltninger, der mødes 4-6 gange om året. Det er essentielt for tillidsdagsordenens gennemførelse, at den bliver koordineret - og gerne oppefra med den helt afgørende begrundelse, at jo længere oppe i ledelsen du kommer, jo mere tillid skal du udvise, og jo mere ansvar skal du tage for tillidsdagsordenen.

Hvis en overordnet koordination etableres, vil den følsomme og langvarige proces med at udvikle tilliden kunne gennemføres. For at skabe et styrket fællesskab i Københavns Kommune skal koordineringen inkorporere god praksis og teoretisk viden om, hvordan man arbejder med tillid.



Overordnet koordination

Tillid i Københavns Kommune

For at tillid i Københavns Kommune skal kunne styrkes, anbefaler vi, at de seks ovenstående løsninger appliceres. Vi vurderer, at en overordnet koordination er helt essentiel for at sikre, at tillidsdagsordenen ikke afspores. Vi anbefaler, at den overordnede koordination af tillidsdagsordenen igangsættes hurtigst, så der kan skabes overblik over allerede indhentede erfaringer med tillid og igangværende projekter med tillid. Dermed vil ressourcerne bedre kunne allokeres og koordineres så at alle tillidsprojekter understøtter arbejdet mod en fremtid hvor Københavns Kommune er præget af tillid for alle kommunens ansatte.

8.1 Ekspertinterview med Kit Claudi

Kit Claudi er tidligere Social- og arbejdsmarkedsdirektør hos Hvidovre Kommune.

Hovedpointer

- Man kan ikke styre det, der foregår ude hos slutbrugeren.
- Den tillidsbaserede ledelsesmodel går begge veje og gør det muligt for kommunerne at nå deres mål.
- Inddragelse og medindflydelse er det centrale ved tillidsreformer.

Tillidsbaseret ledelse handler om at få skabt social kapital* og dermed få skabt noget mere bæredygtigt end med New Public Management (NPM). NPM skal ikke ud med badevandet, fordi denne tilgang har bidraget med noget godt, men man kan ikke styre det, der foregår ude hos slutbrugerne gennem disse (NPM) redskaber. En tillidsbaseret ledelsesmodel er nødt til at gå begge veje, og dette kræver også en forståelse blandt politikere på Rådhuset.

For at kommunerne skal kunne klare aktuelle og fremtidlige udfordringer, skal der udvikles og innoveres. Det kan enten ske helt de-koblet fra det, der sker på Rådhuset, eller man kan arbejde for, at det skal hænge bedre sammen. Her vil tillidsbaseret ledelse spille vigtig en rolle.

Et eksempel var mit arbejde med en ledelsesgruppe, som gang på gang overskred sine budgetter. Der blev prøvet at få styr på dette via NPM, men dette skabte ikke bedre overblik over de problemer, der eksisterede. Jeg begyndte at kigge på ældre- og daginstitutionsområdet og på den hurtige udskiftning af afdelingslederen.

Vi indkaldte lederne og spurgte ind til, hvordan området skulle se ud, og hvem der skulle indtræde som afdelingsledere. Konsulenter fra de fire fagområder (personale, økonomi, ledelse og pædagogik), der udgør kernekompetencerne i en afdelingsleders rolle, blev udnævnt. I løbet af et år fik vi udviklet netværksledelse sammen med institutionslederne. Dette endte med, at vi fik nedsat sygefraværet. Ledelseskonsulenten endte med at få stillingen, efter den blev opslået, og institutionslederne fik sammen med forvaltningen designet stillingen.

Vi arbejdede også med at få ændret økonomifunktionen fra at være "kontrollanten" til at være "vennen" og den hjælpende hånd. Det handler også om at få stabsfunktionerne inde på Rådhuset at forstå den situation, som lederne er i derude. Man er nødt til at respektere og erkende, at det er svært en gang imellem og ok, at lederen ikke har styr på det hele. Det skal dog kommunikeres, at det ikke duer, at lederen kommer ind, når det hele er væltet. På ældreområdet har vi også skabt et ledelsesnetværk. Kompetencer vil kunne deles mellem dem, der er dygtige på specifikke områder (eksempelvis HR, økonomisystem, personaleledelse, faglige aspekter). Så behøver alle ledere ikke være eksperter på samtlige områder. Det muliggør også ressourceudbytte, som skaber et større fælles billede og et fælles ansvar. Det er dog centralt, at de tør føle sig sårbare. Efter dette tiltag følte institutionslederne sig ikke helt alene i verden, for de oplevede ikke længere Rådhuset som lidt af en fjende, men som "nogen, der hjælper til". De ser det som et tilbud fra Rådhuset.

* Ofte defineret som beståendes af: samarbejde, respekt og tillid.

I store kommuner har rådhuset en evne til at lukke sig lidt om sig selv. Det er derfor vigtigt, at folk fra rådhuset kommer ud til institutionerne. Vi har haft stor succes med hjemmeplejerne og sænket udskiftningen gennem at indføje mere tillidsbaseret ledelse, og der ligger rigtig mange penge i at få skabt en god trivsel. Udviklingsarbejde skal ikke designes oppefra, da det handler om et fælles projekt. Møder skal eksempelvis finde sted på institutionerne, og i mellemtiden så skal forvaltningen ikke blande sig. Man skal tro, at alle ønsker at gøre det godt, og at der findes mange, som er enormt engagerede. Grundlæggende møder alle op med intentionen om at gøre det godt for borgerne.

I forhold til pressepolitik er min grundlæggende holdning, at enhver må udtale sig, som man har lyst om sine egne sager. Hvis man udtaler sig på kommunens vegne, så skal det godkendes. Jeg ønsker at mine medarbejdere er trygge, og de er grundlæggende ikke trygge ved pressen. Det løfte, jeg har givet dem, er, at de aldrig behøver stå frem i pressen, heller ikke selvom de har begået en kæmpefejl. De kan altid regne med opbakning, så længe de tager ansvar og tør indrapportere fejl. På den måde vil man bedre kunne sikre sig at viden om fejl når forvaltningen før medierne. Der vil altid opstå fejl i kommunen, og for at kommunen skal fungere godt, skal ansvar deles.

8.2 Erfaringer med tillid i skandinaviske kommuner

Efter Norge og Sverige er Danmark det land i verden med den højeste interpersonelle tillid⁶. Flere kommuner i Danmark og i resten af Skandinavien enten påtænker eller har igangsat projekter med det formål at øge tillid for at frigøre mere tid til kerneopgaven og sikre konkurrencedygtighed.

Der er eksempler fra en norsk kommune, hvor medarbejderdrevet innovation blev en stor succes, som medførte øget konkurrencedygtighed i forskellige dele af kommunens opgaver, der ellers stod i fare for udlicitering. Derudover har man med dokumenteret succes indført udsættelse af udliciteringsopgaver i erkendelse af, at omstillingen til medarbejderdrevet innovation også krævede tillid.

Non-profit og for-profit organisationer har også erfaringer med at arbejde med tillid. Mange undersøgelser dokumenterer positive korrelationer mellem tillid og mål for motivation, tilfredshed, produktivitet og effektivitet.

8.3 Teoretisk uddybelse af 3. Overordnet om tillid

Forståelse af tillid i organisationer

Hvis vi ser på relationen mellem en leder og et individ, som bliver ledet, så findes der en stor mængde litteratur inden for feltet tillidsbaseret ledelse, der belyser denne relation. Her ses tillid som et ledelsesværktøj, som i stigende grad har fået større og større opmærksomhed. I dag forskes der i vid udstrækning i, hvordan tillid kan forstås ud fra et ledelsesperspektiv, og der findes rigeligt med bøger om tillid i den udenlandske organisations- og ledelseslitteratur. Herhjemme beskæftiger flere og flere teoretikere og praktikere sig med tillidsbaseret ledelse. Grundantagelsen i feltet er, at tillid som et ledelsesværktøj giver en mere empatisk ledelsesstil i forhold til den traditionelle hierarkiske og bureaukratiske ledelsesmodel. Ligeledes antages det, at tillidsbaseret ledelse er et af de vigtigste ledelsesværktøjer, der findes, for at vi skal kunne skabe mere produktive, effektive, fleksible, innovative og dermed konkurrencedygtige organisationer.

En anden type af tillidsrelation, er den mellem institutionen (i dette tilfælde den specifikke forvaltning) og en de-central leder. Denne tillid vil bedst kunne forstås, når vi forholder os til den eksisterende viden om institutionel tillid. Vi har således en veludviklet viden om, at tillid til institutioner adskiller sig fra tillid individer imellem, da institutioner ikke er individer, men strukturer eller mekanismer, der har et socialt formål. Tilliden til institutioner er derfor set som væsensforskellig fra tilliden til mennesker, da den ikke kræver en interaktion mellem individet og repræsentanter for institutionen⁷.

Et individs tilhørsforhold til en institution har imidlertid den dobbelthed, at vedkommende har en relation til institutionen og relationer til andre medlemmer i institutionen. Derfor bør litteraturen inden for både relationel og institutionel tillid anvendes.

Hvis vi kigger på borgere eller andre, der har begrænset direkte relation til Københavns Kommunes ansatte, så vil deres tillid være institutionel. Tilliden vil derfor primært styres af borgernes vurdering af, i hvilken udstrækning institutionen kan opfylde sit sociale formål. Dette er sandsynligvis en af de centrale årsager til, at tilliden til institutioner er meget følsom for massemediernes ofte negative historiefortællinger. Massemediernes kan let skabe et billede af, at institutionen ikke kender sit sociale formål, dvs. ikke har en klar definition af kerneopgaven, og at den ikke har den nødvendige struktur eller de nødvendige ressourcer for at kunne løfte denne. Forskning viser desuden, at tillid til institutioner er knyttet til størrelsen på den by, man bor i, og at der er mindre tillid til institutioner i større byer. Andre faktorer, som udpeges af samme forskning, og som har indvirkning på tillid, er opfattelsen af korrupsion og økonomisk effektivitet⁸.

Referencer

¹Ludwick, P. (2005). *Trust Loops in Leadership. A Primer on Synergy for the Learning Manager*. Lincoln, NE: iUniverse.

²Kim, P. H., Dirks, K. T., Cooper, C. D., & Ferrin, D. L. (2006). When more blame is better than less: The implications of internal vs. external attributions for the repair of trust after a competence- vs. integrity-based trust violation. *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, 99(1), 49-65.

³Bottom, W. P., Gibson, K., Daniels, S., & Murnighan, J. K. (2002). When talk is not cheap: Substantive penance and expressions of intent in rebuilding cooperation. *Organization Science*, 13(5), 497-513.

⁴Sitkin, S. B., & Roth, N. L. (1993). Explaining the limited effectiveness of legalistic "remedies" for trust/distrust. *Organization Science*, 4(3), 367-392.

⁵Baumeister, R.F. & Jones, E.,E. (1978). When self-presentation is constrained by the target's prior knowledge. *Journal of Personality and Social Psychology*, 36(6), 608-618.

⁶ASEP/JDS Trust Index (n.d.). Retrived from <http://www.jdsurvey.net/jds/jdsurveyActualidad.jsp?Idioma=I&SeccionTexto=0404&NOID=104>

⁷Giddens, (1990). *The Consequences of Modernity*. Cambridge, UK: Polity Press.

⁸Mishler, W. & Rose, R. (2001). What are the origins of political trust? Testing institutional and cultural in post-communist societies. *Comparative Political Sciences*, 34(1), 30-62.



Schlegels Allé 6 | 1807 Frederiksberg C | Denmark
phone: +45 2843 2828
www.cogeny.dk

© 2012