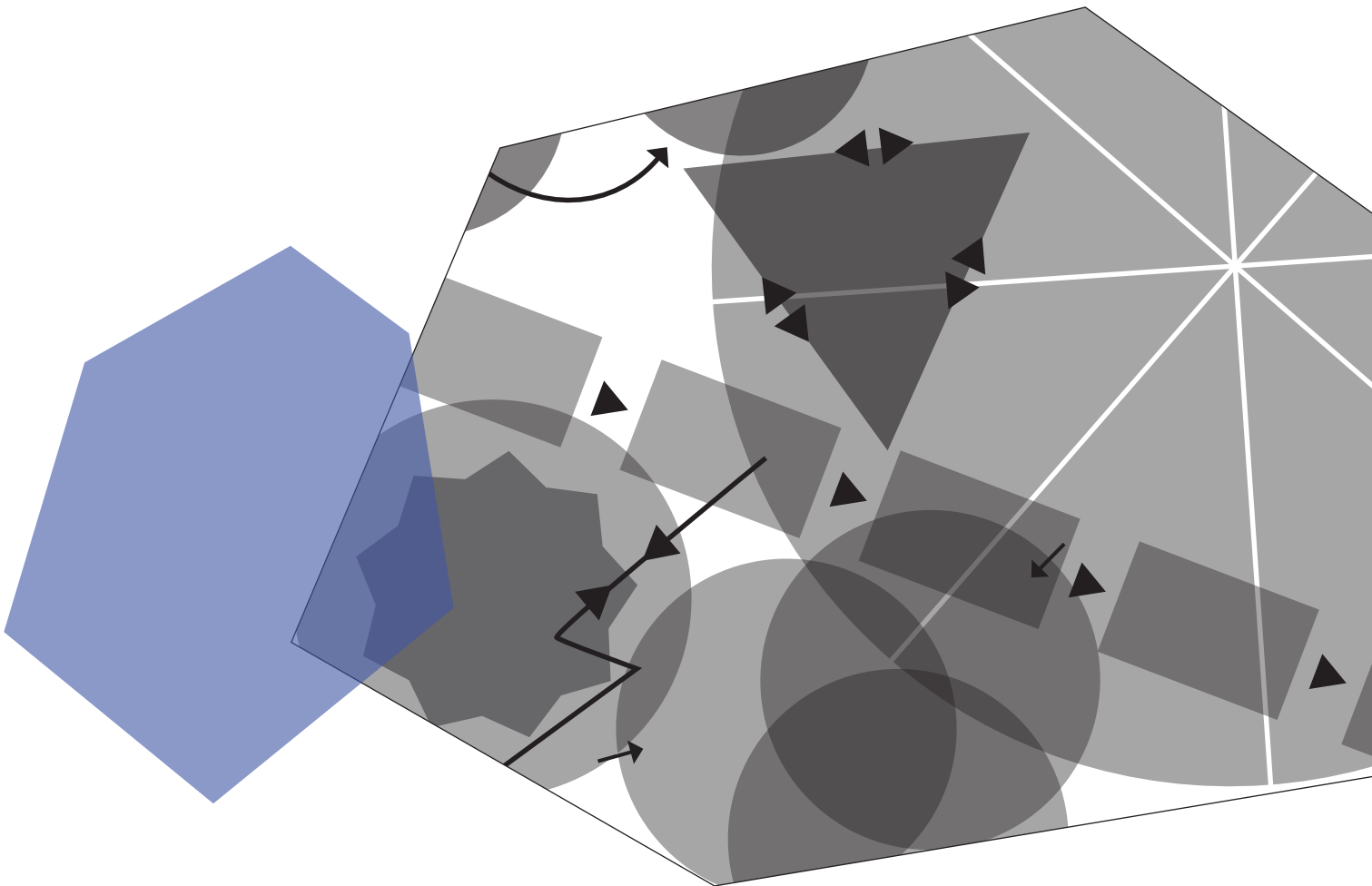


# Kerneopgaven for og med borgerne

Debatoplæg til Fremfærds seminar d. 2. oktober 2014



UDARBEJDET AF TEAMARBEJDSLIV OG CENTER FOR INDUSTRIEL PRODUKTION, AAU KBH FOR FREMFÆRD

Forfattere: Eva Thoft, Ole Henning Sørensen, Peter Hasle, Hans Hvenegaard

# Indledning

Formålet med dette debatoplæg er at udvikle diskussionen af kerneopgaven i den kommunale sektor. Debatoplægget er i første omgang rettet til deltagerne i Fremfærdskonferencen d. 2. oktober 2014, og vi håber, at det også efterfølgende skaber debat om begrebet. Debatoplægget skal på den ene side skabe større klarhed om kerneopgaven og illustrere de nye muligheder for handling, som det giver. På den anden side viser debatoplægget også, at kompleksiteten stiger, når man kigger nærmere på de mange forskellige perspektiver, der kan lægges på begrebet.

Vi mener, at diskussioner af kerneopgaven kan bidrage til at udvikle den kommunale opgaveløsning og til at skabe en udvikling, som både kan fremme effektivitet, kvalitet og trivsel blandt medarbejderne, og som åbner for en højere grad af borgerinddragelse. Det er gennem diskussioner med både uenighed og enighed, at medarbejdere og ledere kan udvikle fælles forståelser og ikke mindst anerkendelse af hinandens forskelligheder. Det handler altså ikke om at finde en enkelt smart formulering, som skal presses ned over alle efter devisen: "Så er den ged barberet, og vi kan gå videre til næste punkt på dagsordenen". Det er netop den vedvarende diskussion af kerneopgaven, som skaber indsigt og fælles forståelser, samtidig med at den åbner for den udvikling af kerneopgaven, som bliver nødvendigt i takt med nye krav og forventninger fra samfundet.

I debatoplægget rejser vi problemstillinger, som ofte viser sig, når man tager fat på diskussioner om kerneopgaven. Vi stiller en række spørgsmål, som det er relevant at tænke over og have i baghovedet. Både i forhold til forståelsen af kerneopgaven som begreb og i forhold til den praktiske anvendelse i den kommunale sektors udvikling. Spørgsmålene er her tænkt som oplæg til deltageres egen refleksion inden Fremfærdskonferencen.

En mere udførlig diskussion af hvad vi ved om kerneopgaven som udviklingsbegreb, kan findes i: "Vidensgrundlag om kerneopgaven". Udgivet af Fremfærd og til gratis download på [www.fremfaerd.dk](http://www.fremfaerd.dk).

# Kerneopgaven, hvor kommer den fra?

Begrebet *kerneopgaven* er centralt i Fremfærds sigte og ambition. Det er der god grund til. Man støder ofte på begrebet i strategier, projekter og oplæg, der handler om det kommunale arbejde. Vi lægger i dette oplæg op til debat om, hvad kerneopgaven kan bidrage med i de kommunale organisationer – som begreb og tilgang.

Begrebet er vokset frem af de sidste 10 års debat om udvikling af både effektivitet og arbejdsmiljø. Når vi begynder at bruge et nyt ord i vores fælles diskussioner, er det afgørende at finde frem til en fælles forståelse, som kan danne grundlag for en god dialog.

Sammensætningen af ordene 'kerne' og 'opgave' sætter associationer i gang. Forstår vi fx kerne, som det, der er i midten med noget udenom eller som et frø eller cellekerne, der indeholder arveanlæg og bestemmer funktion, udseende mm.?

Vores definition af kerneopgaven lyder:

**Kerneopgaven** er den overordnede opgave en given organisatorisk enhed har for at skabe langsigtede effekter. *Langsigtede effekter betyder i denne sammenhæng, at udførelsen af kerneopgaven skaber værdi for borgerne.*

Kerneopgaven er et begreb, der kan bruges til at forstå, definere og udvikle organisationen samt afgrænse den fra omverdenen og andre tilsvarende organisationer. Forståelsen af kerneopgaven i en given organisation har betydning for borgerne på kort og langt sigt. Kerneopgaven er et godt grundlag for at fastlægge hvem, der løser de konkrete opgaver og for, hvordan arbejdet udføres og organiseres.

Kerneopgaven er ikke det samme som de konkrete opgaver og ydelser. Fastsætter man kerneopgaven med blik på de langsigtede mål, frigør man sig fra mere snævre fagspeci-

fikke mål, fx at give den fagligt set rette pleje på plejecenteret. Derimod bliver perspektivet, hvilken værdi plejecenteret tilvejebringer beboerne – det kunne fx være at sikre ældre medborgere en værdig alderdom. Men fraskriver man sig så den høje faglighed? Vi tror det ikke, fordi kerneopgavens løsning også – men altså ikke alene – afhænger af de fagligt kompetente plejere.

## Kerneopgaven på forskellige organisatoriske niveauer

Findes kerneopgaven så kun på det helt overordnede abstrakte niveau? Eller kan den beskrives på flere forskellige organisatoriske niveauer? Vi mener, at det er hensigtsmæssigt at definere en overordnet kerneopgave for hele kommunen og en anden kerneopgave for den lokale enhed. Det kan fx være kerneopgaven for et bosted, en skole og Vej og Park. Jo længere ud i organisationen kerneopgaven bliver fastlagt, jo mere specifik bliver den. Men vi mener, at den stadig skal være abstrakt og frakoblet de konkrete arbejdsopgaver og ydelser. Dvs. der er kerneopgaver fra det helt overordnede niveau til en mere lokal kerneopgave. Og de lokale kerneopgaver bliver defineret i forhold til og skal alle bidrage til kerneopgaven på niveauet over.

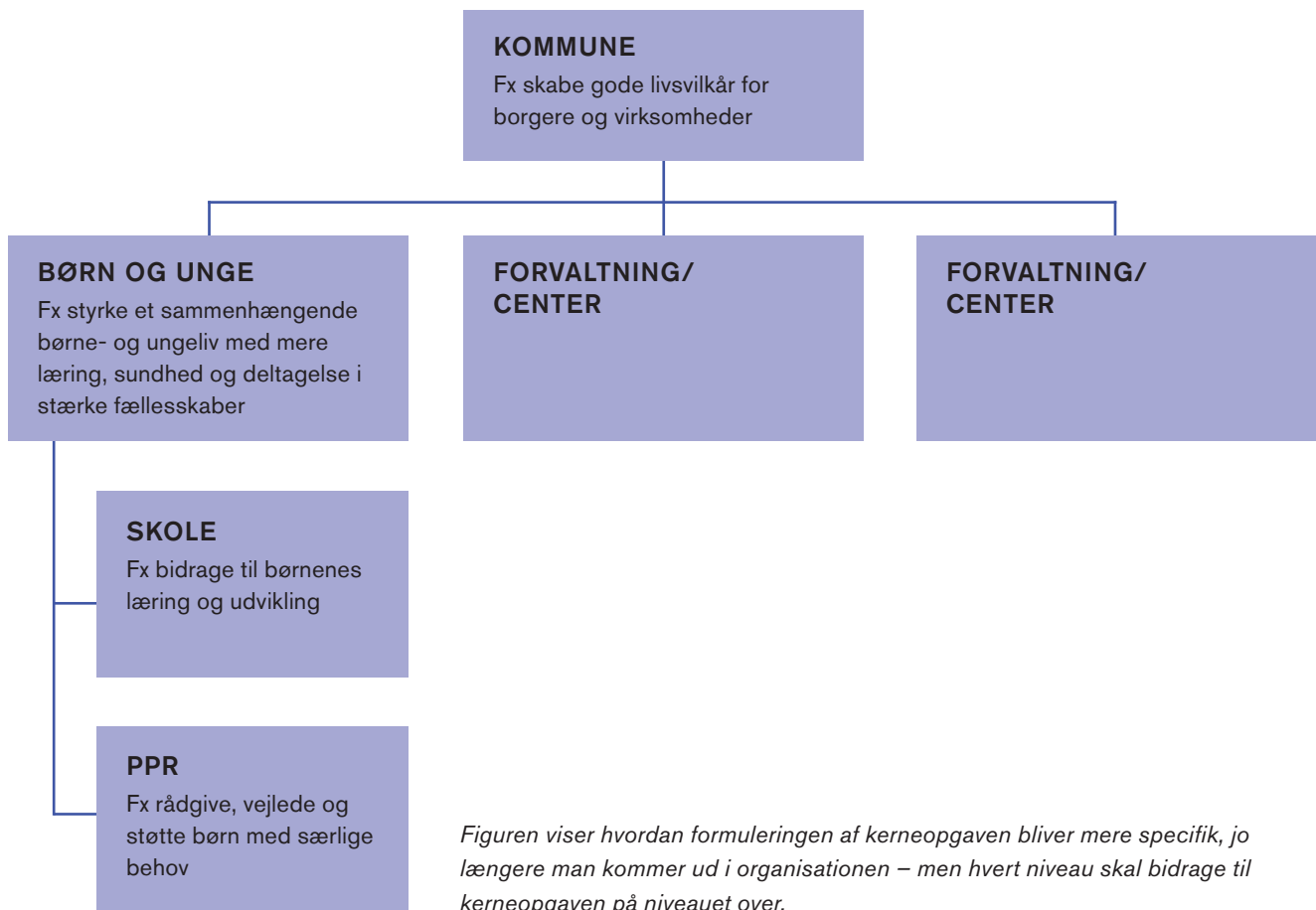
Fra Fremfærds ambition:  
*Fremfærd sætter udvikling af kerneopgaverne i centrum og fremmer, at medarbejderne kan bruge deres faglighed og dømmekraft til gavn for borgerne og deres muligheder for at være i spidsen for eget liv.*

Hvordan man forstår og diskuterer kerneopgaven afhænger blandt andet af, hvordan man opfatter hvad en "kerne" er.

Den danske ordbog skriver om kerne:

- Hårdt frø – især af kornplanter eller i nødder, frugt eller grøntsager
- Den indre eller midterste del af noget, geografisk centrum eller midten af noget
- Overført betydning – central, afgørende eller vigtig del af noget
- Atomkerne – den centrale tunge og positivt ladende del af et atom
- Cellekerne – den centrale del af en levende celle som indeholder alle cellens arveanlæg

Wikipedia om opgave: En **opgave** (dannet omkring midten af 18. århundrede efter tysk: *aufgabe*) betegner et formål, som en given person skal nå. I reglen vil der være visse vanskeligheder i udførelsen, der er således dermed forbundet en vis virksomhed. En opgave kan enten være noget, som andre pålægger en eller noget, som man pålægger sig selv at løse eller gennemføre.



Brugen af begreberne kerne og kerneopgave åbner for en vanskelig prioriteringsdiskussion fx, om noget er mere kerne end andet, og om nogle opgaver bliver reduceret til at være mere perifere. En vigtig pointe er, at når organisationen og kerneopgaven udvikler sig, kan det godt ske, at nogle opgaver eller funktioner ikke længere er nødvendige. Men vi mener, at på en given arbejdsplads på et givet tidspunkt bør alle faggrupper eller funktioner på arbejdspladsen være nødvendige for kerneopgavens løsning – hvis organiseringen afspejler kerneopgaven. Nogle opgaver er måske ikke direkte borgerrettede, men de er alligevel nødvendige for at udvikle og vedligeholde den organisation, som er nødvendig for, at kerneopgaven kan løses.

### Hvad kan begrebet kerneopgave bidrage med?

Begrebet kan repræsentere et fælles pejlemærke, som åbner nye muligheder for en fælles dialog om udvikling af den kommunale opgaveløsning. Men det er ikke enkelt. Som vi allerede har skitseret, er der knyttet dilemmaer til begrebet, og det skal spille ind i en kompleks verden med mange forskellige mere eller mindre modstridende hensyn og interesser. Her i debatoplægget fokuserer vi på tre problemstillinger:

1. **Udfordringer ved fastlæggelsen af kerneopgaven – Hvem bestemmer?**
2. **Faglig dybde eller fælles opgaveløsning?**
3. **Nye borgerroller – en udfordring for kerneopgaven?**

# Udfordringer ved fastlæggelse af kerneopgaven – Hvem bestemmer?

For de fleste giver det god mening, at en kommunal arbejdsplads – fx skole, daginstitution, plejecenter, sportshal, bibliotek, borgerservice eller materielgård – har en kerneopgave, som handler om den værdi arbejdspladsen skaber for brugerne/borgerne. Men at få en præcis formulering af kerneopgaven er straks mere kompliceret. Det er der flere grunde til.

Der er ikke nogen specifik instans eller veldefineret proces, hvor kerneopgaven præcist og entydigt kan fastlægges, og der er mange, som vil have indflydelse – både på kommunalt plan og på de enkelte institutioner og arbejdspladser. Interessenterne kan overordnet opdeles i fire grupper: borgere, politikere, ledere og medarbejdere.

## Kerneopgaven forandrer sig

Kerneopgaven er ikke statisk, og de fleste arbejdspladser har en lang historie bag sig, hvor forståelsen af kerneopgaven bevidst eller ubevidst har ændret sig med tiden. Det sker i takt med udviklingen i samfundet – både i politik, økonomi, borgernes behov, den offentlige mening og i de fagprofessionelles forståelse af sig selv. Det politiske system har formelt set mandatet til at fastlægge opgaven for de offentlige organisationer, men der er mange partier og skiftende koalitioner. Politikerne har af gode grunde ikke den faglige indsigt i opgaveløsningen, og de påvirkes fra mange forskellige sider. Resultatet bliver en beskrivelse af opgaven, som er ret abstrakt og overordnet, og som det overlades til ledelse og medarbejdere at fortolke og omsætte til praksis. En praksis som efterfølgende ikke nødvendigvis afspejler politikernes forventninger eller for den sags skyld borgernes.

Er det rimeligt kan man spørge? Eller burde kerneopgaven ikke fastlægges en gang for alle af politikerne? Ud over at det i sig selv er umuligt i et politisk system, så er det hverken realistisk eller ønskværdigt at gøre kerneopgaven statisk. Kerneopgaven udvikler sig sammen med samfundet, de politiske strømninger og borgernes krav og ønsker. Men er det så bedre at tale om en kerneopgave, der vokser op nedefra i mødet mellem fagpersoner, borgere og politikere?

## Forskellige opfattelser – forskellige mål

Selv hvis en arbejdsplads fra politisk hold har fået et specifikt mandat, eller ledelsen i samarbejde med de ansatte har fastlagt "mission" og "værdier", kan der i praksis være forskellige og indbyrdes modstridende fortolkninger på lokalt niveau. Der kan desuden være stor forskel på, hvilken opgave de ansatte mener de løser og hvilken opgave, borgerne oplever, der faktisk bliver løst. Det som en sagsbehandler

kan opfatte som god og saglig sagsbehandling, kan af borgeren opfattes som unødvendigt bureaukrati og misforstået opfattelse af problemet. Det kan også handle om modstrid mellem den individuelle borgers behov og det, som vi kunne kalde den almene borgers behov for fordeling af ressourcerne og lige behandling efter loven.

Dertil kommer, at selv med et fastlagt mål for løsningen af kerneopgaven, kan der i mange tilfælde (ikke mindst der, hvor man arbejder med mennesker) være uklarhed og svære overvejelser over, hvilke midler der faktisk gør det muligt at opnå de ønskede mål – og om forskellige veje kan føre til samme mål. Og der kan også være forskellige og modstridende mål – fx i daginstitutionen hvor personalet både skal kunne skabe tryk og udvikling.

Forsøg på at få formuleret én overordnet kerneopgave skal rumme mange forskellige perspektiver og interesser, og vi spørger derfor:

- Er det muligt at arbejde med én kerneopgave, når der er mange forskellige perspektiver og vinkler på hvad, den skal være?
- Eller mister kerneopgaven betydning og retning, hvis det lykkes at formulere én så overordnet kerneopgave, at alle perspektiver er integreret?
- Hvad er mest befordrende for den kommunale opgaveløsning: En fælles dialog, der fastlægger og udvikler forståelse af en fælles – måske udvandet – overordnet kerneopgave eller fragmenterede dialoger med udgangspunkt i de mange perspektiver?
- I hvor høj grad skal kerneopgaven på forskellige organisatoriske niveauer hænge snævert sammen? Skal der være mulighed for lokale enheder at definere deres egen identitet i organisationen gennem en uafhængig kerneopgave?

TIL REFLEKSION

Den overordnede kerneopgave fastlægges primært på det strategiske niveau, men den løses på det lokale niveau, hvor der gøres erfaringer med løsningen i praksis. Det er derfor relevant at overveje, om de forskellige niveauer kan bringes tættere sammen:

- Er det realistisk at forestille sig en bevidst og mere styret proces, hvor kerneopgaven fastlægges og udvikles i en fælles dialog af politikere, ledere, medarbejdere og borgere? Hvad kræver en sådan proces?
- Hvad skal der til for, at kerneopgaven kan blive et pejlemærke, når politikere/ledere/medarbejdere skal håndtere balancen mellem den almene borgers og den konkrete borgers behov?

TIL REFLEKSION

# Faglig dybde eller fælles opgaveløsning?

Selvom en arbejdsplads har fundet frem til en fælles forståelse af kerneopgaven, er der stadig åbne spørgsmål – ikke mindst: Hvem skal faktisk bidrage til at løse denne kerneopgave? På stort set alle områder kræver kerneopgaven forskellige faglige tilgange og forskellige funktioner. Lærerne kan ikke løse skolens kerneopgave alene, sosu-assistenterne kan ikke løse plejecentrets opgaver alene og socialrådgiverne kan ikke alene løse jobcentrets kerneopgave. Samarbejde mellem forskellige faggrupper og funktioner på arbejdspladsen er nødvendig.

Det er derfor vigtigt, at alle faggrupper og funktioner finder frem til, hvordan de bidrager til kerneopgaven og ikke mindst, hvordan de forskellige bidrag spiller sammen. Uklarhed på dette punkt fører let til konflikter om ressourcer og retten til at definere opgaverne. Ved at definere deres bidrag til den fælles kerneopgave bliver de enkelte faggruppers identitet og funktion tydeligere. Det er et godt udgangspunkt for at se hvordan faggruppens bidrag er afhængige af og spiller en rolle for hinanden. Der åbnes op for kendskab til og respekt for forskellige tilgange og fagligheder. Det afgørende er ikke hvilken faglig metode, man bruger – det afgørende er, om man faktisk bidrager til kerneopgavens løsning.

Ikke kun samarbejdet mellem fagligheder på den enkelte enhed er vigtig. Det bliver i stigende grad afgørende at løse opgaven i samarbejde med andre enheder – både inden for kommunen – fx skole, børnehave og pædagogisk psykologisk rådgivning – og udenfor – fx med regionernes sygehus. I dette samarbejde har en fælles forståelse af kerneopgaven stor betydning, men den kan være vanskelig at udvikle, fordi man ikke har den daglige kontakt.

Arbejdet med udvikling af fælles forståelser af kerneopgaven stiller derfor krav om at tænke på tværs af faggrænser og organisatoriske enheder. Det er dog vigtigt også at være åben for, at der kan være enheder i en organisation, som har behov for at kunne fastholde egen identitet og faglighed. Det kan fx være tilfældet i et Center for Arbejdsmarked, som også indbefatter en Sprogskole. Sprogskolen har en lang række fælles opgaver med de andre funktioner i centret, men den har også nogle, der rækker ud over centrets kerneopgave.

TIL REFLEKSION

- **Hvordan kan fokus på kerneopgaven sikre forståelse, accept og respekt af forskellige fagligheder og funktioner på en arbejdsplads?**
- **Hvordan kan kerneopgaven skabe en konstruktiv måde at diskutere faglighed og metode på arbejdspladserne?**
- **Kan et fokus på kerneopgaven hjælpe den enkelte arbejdsplads med at balancere ressourcerne mellem de interne samarbejdsrelationer og de eksterne?**
- **Hvordan skal det blive muligt at prioritere dialog med samarbejdspartnere med kerneopgaven som pejlemærke?**

# Nye borgerroller – en udfordring for kerneopgaven?

Kerneopgaven er træg, fordi den er udviklet i en lang historisk proces. En væsentlig del af forståelsen af kerneopgaven ligger i rygmarven hos medarbejderne. Man har dannet sig en forståelse for, hvad man er sat til at lave. Men samtidig er kerneopgaven også i forandring. Økonomi og teknologi udvikler sig, borgernes forventninger ændrer sig, og nye politikere opnår indflydelse. Borgere, politikere og faggrupper stiller derfor til stadighed spørgsmålstejn ved den eksisterende forståelse af kerneopgaven og forholdet til borgerne: Skal vi gøre det, vi gør nu, eller skulle vi i virkeligheden gøre noget andet?

Nye og skarpere politiske mål og ikke mindst omstruktureringer og nedskæringer pirker også til forståelsen af kerneopgaven: Kan vi løse den på samme måde eller på samme niveau med de nye krav, vi bliver underlagt?

Det kan betyde at nogle kompetencer bliver mindre vigtige, mens andre bliver mere vigtige, samtidig med at nye metoder bliver aktuelle. Derved kan udviklingen komme i modstrid med faggruppernes opfattelse af deres egen faglighed, og hvad de er uddannet til. Der kan også være tale om effektiviseringer, hvor arbejdspladsen får færre ressourcer. Faggrupperne er med deres faglighed med til at fortolke, hvordan opgaven kan løses på en ny måde eller med færre ressourcer.

Fastlæggelsen af kerneopgaven giver en arbejdsplads et fælles pejlemærke, som kan skabe samarbejde og bedre opgaveløsning, men samtidig bliver arbejdspladsen tvunget til at ændre på kerneopgaven i takt med, at de politiske beslutninger og samfundets behov ændrer sig.

- Hvordan kan kerneopgaven være et pejlemærke under nedskæringer og organisationsforandringer?
- Hvordan kan det kommunale system og arbejdspladserne skabe en fælles forståelse af kerneopgaven samtidig med, at den er under konstant forandring?

TIL REFLEKSION

## Nye roller i forholdet til borgerne

Et vigtigt område, hvor forståelsen af kerneopgaven ændrer sig, er i forholdet til borgeren. Tidligere havde fagpersoner en klarere og mere fastlagt rolle i udførelsen af opgaverne. Der var en klarere afgrænsning mellem fagpersoners og

borgeres kompetencer og pligter, og den kommunale medarbejder løste opgaver for borgeren med udgangspunkt i sin faglige uddannelse. Det kunne være at undervise skoleelever, træffe afgørelser i byggesager eller udføre hjemmehjælp. Den kommunale medarbejder vidste bedst og brugte sin faglighed og myndighed til at beslutte, hvad der skulle ske for borgeren.

Nu er borgeren i langt højere grad kommet i centrum – både i form af at opfylde borgerens behov og i form af samskabelse med borgeren. Det betyder, at fagligheden stadig er i højsædet, samtidig med at den traditionelle faglighed udfordres – måske vil borgeren noget andet end fagligheden tilsiger. Skolelæreren skal nu lægge individuelle elevplaner i samarbejde med både elever og forældre, byggesagsbehandleren skal ikke kun tænke i juridiske afgørelser men også søge at hjælpe borgeren med at få opfyldt sit byggebehov, og hjemmehjælperen skal søge rehabilitering af den ældre. Dette samspil kræver indsigt i og anerkendelse af borgerens selvbestemmelse og kompetence. Og det indebærer en vanskelig balancegang mellem tilbuddet om inddragelse og krav til borgeren: I hvor høj grad er rehabilitering fx et tilbud og ikke et krav?

En tilsvarende vanskelig balance skal findes mellem samarbejdet med borgeren og myndighedsrollen. I mange tilfælde skal den kommunale medarbejder stadig træffe afgørelser på borgerens vegne: Skal en pædagog indberette sin mistanke om mistrivsel eller forsøge at snakke med forældrene? Skal Vej og Park give tilladelse til bestemte aktiviteter i parker? Hvor meget hjemmehjælp skal der gives i forhold til rehabiliteringsmulighederne? Og til trods for samarbejde og samskabelse mellem medarbejder og borgere, skal der uundgåeligt træffes afgørelser, som skuffer nogle borgere. Denne udvikling rejser væsentlige spørgsmål for forståelsen af kerneopgaven:

- Hvordan sikres det, at kerneopgaven rent faktisk i udførelsen har fokus på borgerne?
- Hvordan skal kerneopgaven formuleres, når den i højere grad skal løses sammen med borgerne?
- Hvordan kan en fælles forståelse af kerneopgaven hjælpe til at finde en hensigtsmæssig balance mellem faglighed og borgerselvbestemmelse?
- Hvordan kan diskussionen af kerneopgaven hjælpe til at finde balancen mellem samskabelse og myndighedsrolle?

TIL REFLEKSION

# Kerneopgaven i praksis

Vi håber at debatoplægget vil være med til at kvalificere den kommunale udvikling med afsæt i diskussioner om kerneopgaven. At skabe en fælles forståelse af kerneopgaven er ikke blot en øvelse i teoretiske diskussioner. Forståelsen udvikler sig ud fra praksis, hvor man samarbejder om den daglige opgaveløsning. Her kan man iagttage, hvordan kolleger løser opgaver, og hvordan andre faggrupper og enheder løser deres opgaver. Derved kan man blive inspireret til at udvikle sin egen opgaveløsning samtidig med, at man kan hjælpe kollegerne med deres. Praksis er derfor afgørende, samtidig med at man ind i mellem skal tage sig tiden til at reflektere over sin praksis, og hvordan den bidrager til løsning af kerneopgaven. Vi er overbeviste om at ved at stille skarpt på kerneopgaven, kan det hjælpe organisationen til at skabe de bedst mulige løsninger for borgerne, så de ansatte og ledelsen kan være stolte af deres fælles bidrag.

