



Framtidens ledelse i norske kommuner

Torstein Nesheim

Sammendrag

Formål og problemstillinger

I denne rapporten går vi inn på sentrale problemstillinger ved ledelse i kommunal sektor. Hovedformålet med prosjektet har vært å gi forskningsmessig støtte til KS' arbeid med ny arbeidsgiverstrategi for kommunene. Den første arbeidsgiverplattformen ble utgitt i 1996 med tittelen "Ansvarlige arbeidsgivere, myndiggjorte medarbeidere. KS' plattform for fremtidig arbeidsgiverpolitikk". Denne ble revidert og videreutviklet i heftet "Ny giv i arbeidsgiverpolitikken, et diskusjonshefte for utvikling av holdninger og handlinger for kommunale arbeidsgivere" i 2002. Innholdet ble da fokusert mot verdigrunnlaget, og man la vekt på omgivelsesorientering, myndiggjøring av medarbeiderne og tilretteleggende ledelse. Plattformen er nå under revisjon og det vil bli utarbeidet en arbeidsgiverstrategi for kommunene. Denne prosessen utgjør et bakteppe for denne rapporten. Rapporten skal være relevant for dette arbeidet, samtidig som den skal ha verdi som en selvstendig forskningsrapport.

Rapporten bygger på sekundærmateriale, først og fremst nyere nordisk forskning. Spørsmålene som søkes belyst er: Hva er de viktigste nyere forskningsmessige og andre analytiske bidragene til forståelsen av ledelse i kommunal sektor? Hvordan kan ledelses- og organisasjonsformer tilpasses arbeidstakernes preferanser og holdninger, slik at man er

konkurransedyktig i kampen om arbeidskraften? Hva har vært sentrale tema i studiet av ledelse de siste årene, hvilke verktøy og virkemidler har vært i fokus i forskningen og hva er de viktigste utfordringer og konsekvenser som knytter seg til ledelse? Hva er implikasjonene for framtidens ledelse i norske kommuner?

Ledelsesdilemmaer i kommunal sektor

Vi beskriver sentrale ledelsesutfordringer som dilemmaer, spenninger og avveininger. Vi identifiserer åtte slike dilemmaer:

- Hvordan kan forholdet mellom politikk og administrasjon beskrives, hva er forbindelsen mellom disse feltene og hvordan skal grenseflater og forbindelser mellom politikk og administrasjon organiseres?
- Hvordan skal spenningene mellom sentralisering og desentralisering håndteres?
- I hvilken grad skal rendyrking av linjeorganisasjonen vektlegges vs reduksjon av hierarkiske nivåer og utflating av strukturen?
- Hvordan kan man øve innflytelse ved å bygge på formell autoritet overfor medarbeiderne vs å trekke på opparbeidet tillit?
- Hvilken vekt bør man legge på fordelene ved formell struktur og hierarkisk ledelse vs myndiggjøring, individuell kreativitet og kompetanse?
- Hvordan kan bygging av kultur og identitet med fokus på egne brukere kombineres med samarbeid mellom sektorer og enheter ut fra et helhetsperspektiv?
- Hvilke utfordringer medfører kravene fra motstridende menings- og verdisystemer for ledere, og hvordan kan dette håndteres?
- Kan den formelle autoriteten basert på det representative demokratiet gjenerobres, eller trenger man nye normative modeller for utøvelse av politikk og ledelse i nettverkssamfunnet?

Kampen om arbeidskraften

Vi belyser forhold ved organisasjon og ledelse ut fra utfordringene med å rekruttere kompetent arbeidskraft, og å videreutvikle og beholde medarbeiderne. For å kunne tiltrekke og beholde arbeidskraften må man *framstå* som attraktive arbeidsgivere for potensielle rekrutter og i praksis *vise seg* som gode arbeidsgivere for medarbeiderne.

For å forstå hva som er en god arbeidsgiverpolitikk trekker vi inn arbeidstakerens preferanser og holdninger. Arbeidslivet er i økende grad preget av kompetente og selvbevisste medarbeidere. Fire utviklingstrekk er viktige; internasjonalisering, høyere kompetanse, individualisering og generasjonsforskjeller. Disse trekker i samme retning: Virksomhetene bør bidra til større innflytelse på egen arbeidssituasjon, større selvstendighet, mer fleksibel arbeidsorganisering og økt vekt på team- og prosjektarbeid. Samtidig må fleksibel organisering kombineres med at man ivaretar hensynet til forutsigbarhet og struktur i arbeidssituasjonen. Flere undersøkelser rettet mot kommunal sektor vektlegger også fleksibel organisering og tilrettelegging for myndiggjøring av arbeidstakerne.

I en situasjon med knapphet på arbeidskraft, vil fokus på fleksibel og ”moderne” organisering være viktig. Dette gir imidlertid ikke grunnlag for varige fortrinn i kampen om arbeidskraften. Ut fra tilnærminger som vektlegger identitet og omdømme utvides perspektivet. For å kunne tiltrekke og holde på medarbeiderne kan man i tillegg appellere til andre verdier. Å avdekke og kommunisere virksomhetens formål, særegne misjon eller samfunnsmessige funksjon kan legge grunnlaget for en sterkere identifisering med virksomheten. Hvis medarbeidernes knytter sin sosiale identitet til virksomheten, skaper det tilhørighet, samhold og motivasjon. Fokus på overordnede formål og verdier kan ha større tiltrekningskraft og bedre kommunisere det særegne og unike ved den aktuelle virksomhet.

Rammevilkår og utfordringer for ledelse i kommunal sektor

De viktigste særtrekkene ved offentlig sektor er at man har en folkevalgt ledelse og inngår i en demokratisk kontekst med krav til åpenhet og innsyn. Sektoren er preget av multifunksjonalitet og kompleksitet. Man ivaretar ofte motstridende verdier og er lite utsatt for direkte konkurranse.

Utfordringer for kommunal ledelse: Danske bidrag

I forbindelse med strukturreformen (2007) har man i Danmark hatt en omfattende debatt med mange utredninger med relevans for ledelse. Det er drivkrefter som trekker i retning av både desentralisering og sentralisering. Ut fra tidstypiske reformer, større enheter og økt betydning av kunnskap skulle man forvente desentralisering. På den andre siden trekker ressursknapphet, teknologiske muligheter og ønsket om klar ansvars plassering i retning av økt sentralisering og formalisering. I Danmark er det også utviklet en kodeks for god toppledelse,

som utgjør et gjennomarbeidet og omforent syn på hvilke prinsipper som skal gjelde. I norsk kommunal sammenheng vil denne kodeksen være mest relevant for rådmenn.

Ledelse i lys av New Public Management reformer

New Public Management- (NPM-) inspirerte reformer setter lederen i fokus. Ledere har fått økt handlingsrom, samtidig som det er stilt krav om endringsevne, resultater og måloppnåelse. NPM styrker profesjonell ledelse på bekostning av faglig ledelse. Den norske kommuneloven fra 1992 har ført til at rådmennene har fått større makt. Undersøkelsene om målstyring og tonivåmodellen viser at selv om kommunene har et likeartet utgangspunkt for reformene, er det et stort mangfold både når det gjelder utformingen av modellene og erfaringene med disse. Målstyring styrker administrasjonens makt, men samtidig har politikerne gode muligheter for innflytelse utenfor dette styringssystemet.

Lederroller, lederidentitet og tillit

En dansk undersøkelse av resultatenhetsledere viser at personalledelse oppfattes som den viktigste dimensjonen ved ledelse og at man har en relativ sterk identitet som leder. Rektoren må forholde seg til ulike, konkurrerende styrings- og meningssystemer; knyttet til målstyring, trekk ved kommunen og profesjonen. Dilemmaet mellom makt og tillit kan beskrives ut fra rektorens relasjon til lærerne. Her vil kravet om endring utfordre den skjulte kontrakten som bygget på at man hadde hver sine områder for innflytelse.

Ledelse på operativt nivå

Den myndiggjorte medarbeider får nok informasjon til å gjøre en god jobb, opplever kommunikasjonen til nærmeste leder som god og vet hvilke krav som stilles i jobben. Et arbeidsmiljø preget av trygghet, trivsel og tillit, samt direkte kommunikasjon er viktig for myndiggjøringsarbeidet. Nettverksorganiseringen i Arendal kommune er et eksempel på hvordan hierarkiske elementer bygges ned og erstattes av en flat struktur, hvor man har stor innflytelse på valg av arbeidsoppgaver og utførelse av disse.

Framtidens ledelse i kommunene?

Kompleksitet og mangfoldet i kommunal ledelse kommer til uttrykk på flere måter. Man peker på ”nye” strategiske arenaer; knyttet til bevissthetsdannelse og kunnskapsproduksjon, visjoner og tro, og arkitektur og estetikk. Andre setter søkelyset på nettverk; dvs. en delvis

uformell orden basert på forhandlinger og dialog. Dette blir mer aktuelt i en situasjon hvor det representative demokratiet og den formelle autoriteten svekkes til fordel for en nettverksbasert styringstenking. Ut fra en diskursiv analyse identifiseres nye betingelser for offentlig ledelse; med et handlingsrom som er selvskapt og preget av forhandlet ledelse, hvor påvirkning og ”makt til” er viktigere enn ”makt over”.