



Samandrag

KS FoU-prosjekt nr 194004

Leiarspenn og organisering, samanhengar med sjukefråvær og turnover

Prosjektet «Leiarspenn og organisering, samanhengar med sjukefråvær og turnover» vart på oppdrag for KS, gjennomført av NORCE Samfunn, hausten 2019. Konkret har vi

- kartlagt leiarspenn gjennom å undersøkje korleis leiarspenn varierer etter kommunale og fylkeskommunale tenesteområde
- analysert om det er nokon samheng mellom leiarspenn, organisatorisk struktur, sjukefråvær og turnover
- utforska korleis leiarar sjølv erfarer eige handlingsrom i utøvinga av leiarrolla, gitt talet på tilsette dei har personalansvar for, for tenesteområda barnehage og helse og omsorg.

Vi finn at median leiarspenn er 43, men det er stor variasjon. Samanhengane med sjukefråvær og turnover er svake, men organisering rundt leiar inklusive leiarspenn påverkar korleis ein leiar utøver rolla.

Prosjektgruppa har vore tverrfagleg, med desse forskarane: Tor Helge Holmås og Karin Monstad frå forskingsgruppa Helsetenester og Helseøkonomi og Kari Anne Holte og Olaug Øygarden frå forskingsgruppa Arbeidsliv og Innovasjon. Kari Anne Holte har vore prosjektleiar. Thomas Volden Åse har vart fagleg ansvarleg hjå KS.

Bakgrunn

Forventningar om reduserte økonomiske rammer i framtida, og fleire tenestemottakarar som treng fleire tenester, tvingar kommunal sektor til å effektivisera og innovera. Samstundes fører truleg samanslåingsprosessar i kommunar og fylkeskommunar til endringar for tenesteområda og utforming av tenestene. Det kan vera grunn til å tru at leiarrolla vert utfordra spesielt med tanke på forventningar til omstilling og fleire og meir komplekse oppgåver.

Det er forska lite på temaet leiarspenn i ein norsk, kommunal samanheng. I den internasjonale forskingslitteraturen vert omgrepet «span of control» nytta for å beskriva det talet tilsette ein leiar har ansvar for, og det vert sett på som ein strukturell faktor som er viktig for å kunna vera ein god leiar. Denne forskinga peikar på at storleiken på leiarspenn bør henga saman med strukturelle faktorar som organisasjonsmål, diversitet i funksjonar, stabilitet i arbeidsstokk og arbeidsmiljø, geografisk spenn, og storleiken på heile organisasjonen. Studiar har vist at leiarspenn verkar inn på samhandling mellom leiar og tilsett, at leiarspenn påverkar medarbeidarane, og at både små og store leiarspenn har positive og mindre positive sider.

Metode

Det er nytta ulike metodar og data for å koma fram til funna i dette prosjektet. KS sitt PAI-register er datagrunnlaget for å beskrive storleiken på og variasjonen i leiarspenn mellom einingar og tenesteområde, og samanheng mellom leiarspenn, organisering, sjukefråvær og turnover. Dette utgjør Arbeidspakke 1. I Arbeidspakke 2 er det gjennomført ein case-studie i tre kommunar med varierende storleik, struktur og sentralitet, og data er samla inn i kvalitative intervju.

Funn

Kartlegginga av storleiken på leiarspenn i kommunale tenester sett under eitt viser at det er vanleg å ha eit nokså lite leiarspenn (10-20 tilsette under ein leiar), men mange leiarar har ansvar for langt fleire tilsette. Medianen er eit leiarspenn på 43 personar. Det vil seia at det er 50 prosent av utvalet som har personalansvar for færre enn 43 personar, og like mange som har ansvar for fleire enn 43 tilsette. Leiarspennet i primærkommunane varierer mellom fylka. I Hordaland finst det leiarar som ifølgje registeret har ansvar for 315 tilsette, medan det største leiarspennet i Finnmark er 85 tilsette. Det kan òg vera systematiske skilnader i leiarspenn mellom sektorar. I våre data skil sjukeheimane og heimetenestene seg ut med høgt leiarspenn. Det lågaste leiarspennet finn vi i SFO og barnehagar.

Dei to fylkeskommunale sektorane som er analyserte – tannhelseteneste og vidaregåande skular – har svært ulik struktur med omsyn til leiarspenn, med medianar på respektive 17 og 121. Her finn me òg ein god del variasjon mellom fylka.

Funna i rapporten viser at leiarspenn og organisering ser i seg sjølv ut for å ha liten samanheng med fråvær og sannsynet for at tilsette sluttar i verksemda eller i kommunal/fylkeskommunal sektor. Denne konklusjonen byggjer på regresjonsanalysar der vi tek omsyn til ei rekke faktorar som kan tenkast å påverka utfalla, til dømes tenestesektor, ei rekke eigenskapar ved den tilsette og stillinga, og generelle trendar. For tilsette i fylkeskommunal sektor (i vidaregåande skular og tannhelsetenesta) er det ikkje påvist nokon statistisk signifikant samanheng, heller ikkje for leiarar i primærkommunane innanfor sektorane. For tilsette i primærkommunane som ikkje er mellomleiar/leiar i verksemda, finn

vi rett nok ein statistisk signifikant samanheng mellom leiarspenn og fråvær, like eins mellom leiarspenn og sannsynet for å slutta i verksemda, eventuelt slutta i kommunal sektor. Men dei målte samhengane ber i seg sjølv ikkje sterke signal om at leiarspenn er viktig for korleis kommunal drift bør organiserast med tanke på sjukefråvær og turnover. Til det er utslaga av lågare leiarspenn for små, og det vi måler, er heller ikkje årsak/verknad-samanhengar.

Intervjua med leiarar viser at leiarane på einingsnivå i ganske liten grad hadde tenkt over leiarspennet sitt som ein faktor som påverkar leiarskapen. På direkte spørsmål der eksisterande leiarspenn vart sett opp mot eit tenkt mindre eller større leiarspenn og knytt til spesifikke leiaroppgåver, kom det likevel fram svar med refleksjonar om korleis leiarspenn kan sette grenser for eller opne moglegheiter for utføringa av leiingsoppgåvene. Fleire av desse refleksjonane er like på tvers av dei to studerte tenesteområda.

For det første vert nokre oppgåver meir krevjande å utføra ved større leiarspenn. Leiarane innanfor begge tenesteområda presenterer eit ideal om at ein leiar bør vera tett på dei tilsette, både ved å sjå den enkelte sin kompetanse og eventuelle behov, og ved å sjølv vera ein synleg leiar. Dette er leiaroppgåver som inngår i relasjonsorientert leiing, og informantane er tydelege på at dette er vanskeleg å få til å gjennomføra ved større leiarspenn. For det andre er leiarane innanfor begge områda tydelege på at større leiarspenn betyr meir av alt – det vert fleire av alle leiaroppgåvene. Leiarane sine erfaringar tyder på at dette kanskje aller mest gjeld oppgåver som er knytt til å administrera og oppfylle formelle krav ein leiar har ansvar for overfor ei gruppe tilsette. Større leiarspenn betyr til dømes fleire medarbeidarsamtalar å avvikla og følgja opp, fleire samtalar, møte og tilretteleggingstiltak knytt til sjukefråvær og fleire fråvær i bemanninga å dekke opp for frå dag til dag. Dette er leiaroppgåver vi kan knytte til administrasjon og oppgåveorientert leiing, og informantane definerer desse som umoglege å prioritera vekk.

Som ei følge av at dei administrative oppgåvene knytt til personaloppfølginga veks ved større leiarspenn vert det lite tid til oppgåver som er mindre målbare på kort sikt. Dette gjeld til dømes oppgåver knytte til arbeidsmiljø. Det kjem og tydeleg fram i intervjua at det ved større leiarspenn vert mindre tid for leiaren til sjølv å vere tett involverte i fag-, teneste- og kvalitetsutviklingsarbeid i eininga, altså endringsorientert leiing.

Utover dette indikerer våre data stor variasjon mellom kommunane når det kjem til fokus på leiarrolla, opplevinga leiarane har knytt til om høgare organisasjonsnivå har innsikt i og forståing for rolla dei står i, tilbod om leiarutvikling og støtte til gjennomføring av ulike leiaroppgåver. Dette betyr at einingsleiarane på tvers av kommunane arbeider innanfor svært varierende organisatoriske rammer.

Sjølv om samanhengane med sjukefråvær og turnover er svake, er det difor all grunn til å konkludera med at organisering rundt leiar inklusive leiarspenn påverkar korleis ein leiar utøver rolla, med større grad av administrative oppgåver framfor relasjons- og endringsorienterte leiaroppgåver.