

Erfaringer med flat struktur

Dette er en oppsummering av hovedrapporten fra KS-prosjektet "Omstilt og innstilt – kommunale erfaringer med flat struktur". Målet med prosjektet er å vise hvordan kommuner med flat struktur får til koordinering, utvikling og politisk ledelse av sin tjenesteproduksjon.

Definisjon

Hva er "flat struktur"? "Flat struktur", "tonivåmodell" og "enhetsmodell" er tre upresise begreper som skal fange opp et meget viktig fenomen i kommunal organisering de siste 10 årene. Stadig flere kommuner har delegert stadig mer myndighet nedover i organisasjonen. Makten flyttes fra sektorsjefer ("etatssjefer") til lederne for de naturlige tjenesteenhetene: rektor, sykehjemsstyrer og barnehagestyrer. Sektorsjefene får mindre makt eller tas bort. Antall ledernivåer reduseres fra tre til to (rådmann og enhetsleder), derav begrepet "tonivåmodell".

Flat struktur begrunnes i prinsipper om resultatrettet ledelse hentet fra næringslivet. Myndighet og ansvar flyttes nedover i administrasjonen. Delegering av myndighet skal utløse mer engasjement og gi mer kunde-/brukerorientering. Ansvar og roller skal klargjøres. Ledelsen skal skje gjennom mål, ikke ved instruksjoner. Utflatingen startet da kommuneloven slapp kommunenes organisering fri i 1992 og skjøt fart rundt år 2000.

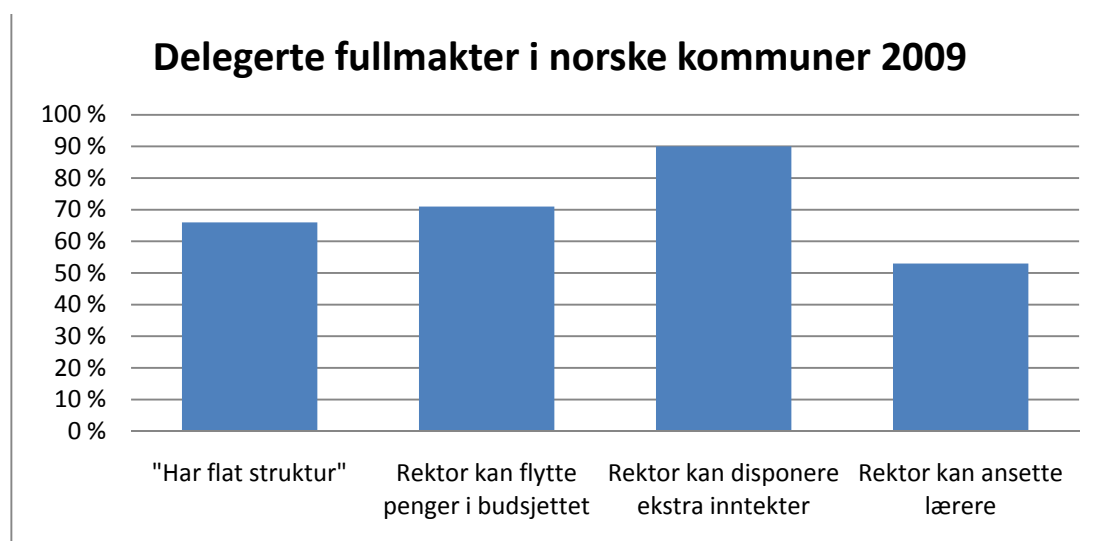
Flat struktur kan beskrives enten ved hjelp av organisasjonskartet eller delegeringsreglementet:

- Organisasjonskartet: rektor sorterer rett under rådmannen
- Delegeringsreglementet: rådmannen delegerer ansvaret for budsjett, personal og fag direkte til rektor

Etter vårt skjønn er plasseringen av fullmakter det viktigste. Med begrepet flat struktur mener vi i denne rapporten at *rektor/enhetsleder har fått delegert daglig ansvar for driften (økonomi, personal og fag)*.

En standard for organisering

Høsten 2009 er flat struktur (i betydningen at driftsfullmaktene er delegert til styrer/-rektor) den helt dominerende organisasjonsmodellen for norske kommuner. Under-søkelsene i dette prosjektet viser at to av tre kommuner har delegert fullmaktene til rektor. Figuren under viser svarene fra 100 tilfeldig valgte økonomisjefer.



Figur 1: Delegerte fullmakter i norske kommuner 2009. Svar fra økonomisjefen. n=90, N=100.

Flat struktur har vært omstridt helt fra modellen dukket opp på midten av 1990-tallet. Organisasjonsforskere har sett på modellen som et motefenomen. I dag ser det ikke slik ut. Det eksisterer for tiden ingen alternativ teori for organisering av norske kommuner (Røvik 2007). Den store utbredelsen av flat struktur gjør at det er svært viktig å bidra til videreutvikling av modellen.

Forskere har koplet flat struktur til en mer omfattende ideologi kalt "New Public Management". New Public Management betyr både innføring av resultatrettet ledelse og omfattende bruk av konkurranse som virkemiddel. I dette prosjektet finner vi liten støtte for påstanden om økt konkurransetenkning. Bruken av anbud og fritt brukervalg er beskjedent og har økt lite fra 2004 til 2008.

Etter Agenda Kaupangs vurdering er det ikke rart at kommunene forsøker å organisere seg etter modeller fra næringslivet. Kommunene er meget store tjenesteproduerende bedrifter. Utviklingen viser at kommunene tar denne oppgaven på alvor.

Styringsteknikker

Flat struktur innebærer at antallet ledere med fullmakter øker sterkt i en kommune. Hvordan klarer rådmannen å binde sammen det hele? Rapporten beskriver en del aktuelle tiltak for koordinering, utvikling og politisk styring av kommunale tjenester. Rapporten kartlegger utbredelsen av tiltakene i norske kommuner. Vi studerer hvilke erfaringer det er med disse tiltakene i kommunene Lom, Ringsaker, Sørumsdal, Stord, Harstad og Vestvågøy. Kommunene har svært ulik størrelse og utforming av den sentrale ledelsen, se tabellen under.

Tabell 1: Beskrivelse av prosjektkommunene

Kommune	Innbyggere	Toppledere	Ansvarsfordeling i lederteam
Lom	2419	1	
Vestvågøy	10657	4	Sektor
Sørumsdal	15266	8	Sektor
Stord	17454	3	Sektor
Harstad	23217	3	Sektor
Ringsaker	32480	4	Ikke sektor

Intervjuer med sentrale personer i prosjektkommunene viser at tilfredsheten med dagens organisering er meget stor i Sørumsdal, Lom og Ringsaker. Det er svært få informanter som ønsker å få tilbake etatssjefene.

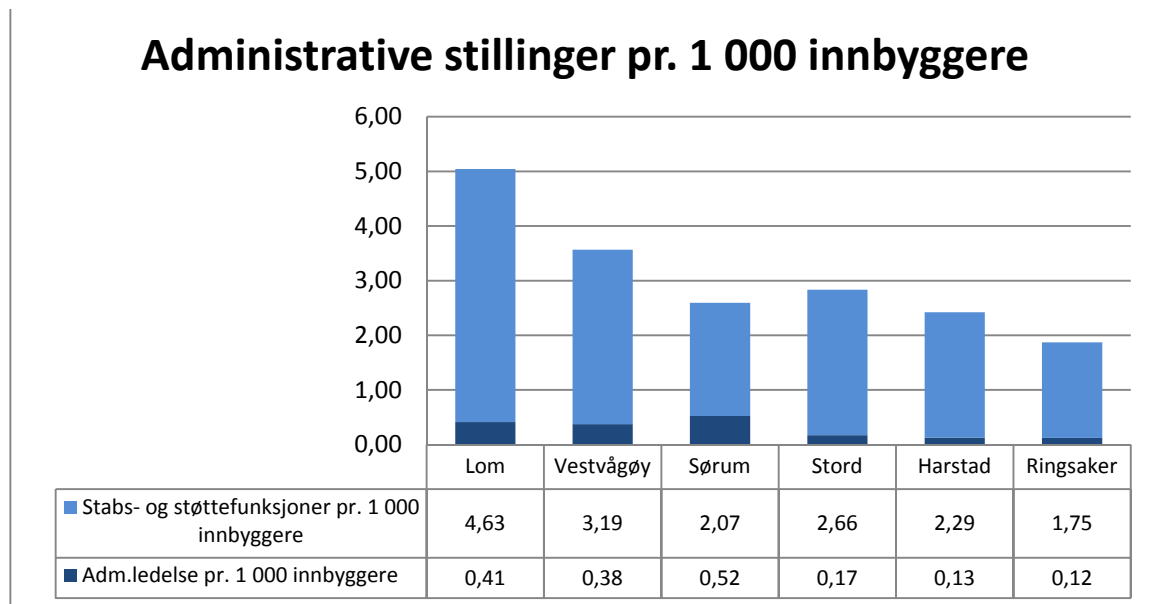
Koordinering

Rådmannen må klare å koordinere tjenestene med mange driftsenheter. Rapporten ser på disse tiltakene:

- *Sektorisert toppledelse:* Ni av 10 kommuner med flat struktur har kommunalsjefer med sektoransvar. Blant prosjektkommunene har det vært en sterk tendens til å innføre sektoransvar etter noen års forsøk uten. Kommunalsjefer med sektoransvar virker som en enkel og sikker metode for å koordinere driften.
- *Mange kommunalsjefer:* Sørumsdal har flest toppledere og de mest fornøyde informantene i vår undersøkelse. Vi tror dette henger sammen. Mange kommunalsjefer gir god oppfølging av enhetslederne. Dette er en meget effektiv måte å sikre resultatene på. Agenda Kaupang tror mange kommuner bør vurdere å ha flere kommunalsjefer enn de har i dag.
- *Store driftsenheter:* Større og færre driftsenheter reduserer koordineringsproblemet. Erfaringene med store enheter i prosjektkommunene er ikke overbevisende. Store

driftsenheter får flere ledernivåer med uklare roller. Enheter over 30 årsverk virker uhåndterlig for en enkelt leder. Sørums kommuner har i gjennomsnitt bare 16 årsverk pr. resultatenheter.

- *God bemanning i administrasjonen:* Moderne kommunedrift stiller store krav til kompetanse og kapasitet, også på det administrative området. Samtidig har innsparinger i administrasjonen vært et viktig mål i mange kommuner. Både politikere og ledere i de seks prosjektkommunene mener styringssystemet deres svikter på mange områder. Vi tror bemanningen i administrasjonen i mange norske kommuneadministrasjoner er presset så lavt at det går ut over styringsevnen.



Figur 2: Bemanning i administrasjonen i prosjektkommunene.

- *Klarere mål:* Resultatrettet ledelse forutsetter klare mål. Storparten av norske kommuner driver med målstyring. Balansert målstyring er blitt et viktig styringsredskap for alle rådmennene i prosjektkommunene. Sørums kommuner har utviklet målstyringen langt. Der er det mange konkrete og mål og god rapportering. Målstyring tar lang tid å innføre. Sørums kommuner har 15 års erfaring.
- *Ledersamlinger:* Ledermøter i sektorene og rådmannens felles ledersamlinger er svært viktige for koordinering av prosjektkommunene. Månedlige samlinger er det vanligste. Sektorvise ledermøter ser ut til å fungere best når de ledes av en kommunalsjef med sektoransvar.

Utvikling

Utvikling av tjenestene er en avansert form for samordning. Enhetene skal ikke bare gå i takt, de skal også skifte retning eller hastighet. Koordineringstiltakene vil derfor også bidra til utvikling. Rapporten behandler i tillegg disse tiltakene:

- *Sammenligning med andre kommuner:* Gode ideer kommer ofte fra andre kommuner. Gjennom systematisk sammenligning oppdager man raskere forbedringsområdene. Alle prosjektkommunene bruker KOSTRA-tall og andre resultatdata i årsmeldingen. De fleste setter seg også mål relatert til andre kommuner, for eksempel for skolerresultatene.
- *Interkommunalt samarbeid:* I Lom og Sørums kommuner er interkommunalt samarbeid en strategi for utvikling av kommunen. Det er stor forskjell på omfanget av inter-

kommunale tiltak i prosjektkommunene. Antagelig er interkommunalt samarbeid for lite benyttet som utviklingsteknikk i Kommune-Norge.

- *Undersøkelser:* Moderne kommuneledere undersøker om brukerne og medarbeiderne er fornøyde. Tilfredshetsundersøkelser blir gjennomført i halvparten av kommunene. Dette er viktige styringsverktøy i prosjektkommunene. Kvaliteten på brukerundersøkelsene bør bli bedre i mange kommuner.

Politisk styring

Resultatrettet ledelse gjelder også politikerne. De skal sette klare mål for driften, delegerer gjennomføringen til administrasjonen og få gode resultatrapporter tilbake. Rapporten ser på disse tiltakene for godt samspill mellom administrasjon og politikk:

- *Sektorisert politisk ledelse:* To av tre norske kommuner har avviklet sektorstyrene sine etter 1992. Pendelen er kanskje på vei tilbake. To av prosjektkommunene har gjeninnført sektorstyring de siste årene. Komiteer og utvalg med sektoransvar bidrar til å gi politikerne den faglige kompetansen de trenger. Utvalgene ser ut til å fungere best når også administrasjonen har en sektoransvarlig. Sektorutvalgene kan gjerne få større oppgaver.
- *Politisk målstyring:* Det er politikerne som skal sette målene for kommunen, ikke administrasjonen. Det er tydelig i alle prosjektkommunene at politikerne deltar lite i arbeidet med å lage målene. Lom kommune har en interessant ordning. Der jobber det politiske budsjettutvalget med handlingsprogrammet i et halvt år.
- *Valgmuligheter:* For at politikerne skal bestemme, bør de få alternative løsninger å velge mellom. I Sørumsund er saksbehandlerne pålagt å utrede flere løsninger på sakene. I de andre prosjektkommunene kan det virke som om dette mer er unntaket enn regelen.
- *Bedre politikeropplæring:* Kompetansekravene til politikere stiger etter hvert som de kommunale tjenestene blir stadig mer sammensatte, teknisk innviklede og regelstyrte. Lom har utvidet politikeropplæringen til omtrent en uke pr. valgperiode