

”STAB/STØTTE I TONIVÅ-KOMMUNER: ORGANISERING, FORVENTINGER OG ERFARINGER ” – SAMMENDRAG

Asplan Analyse har i samarbeid med International Research Institute of Stavanger (IRIS) gjennomført prosjektet ”Organisering av stabs-/støttefunksjoner i tonivåorganisasjoner” i perioden juni 2005 - oktober 2006. Oppdragsgiver har vært Kommunenes interesse- og arbeidsgiverorganisasjon, KS.

Hensikten med prosjektet har vært å framskaffe mer kunnskap om de utfordringer som stabs- og støttefunksjonene møter i kommuner som velger å ”flate ut” den administrative styringsstrukturen. Som stabsoppgaver regner vi bl.a. lederutvikling, kompetanseutvikling, drift av større (utviklings)prosjekter, informasjonsarbeid, planlegging og økonomi, rapporteringsarbeid, intern bestillerfunksjon og juridisk kompetanse. Støtte er definert som sentralbord, servicekontor, post, arkiv, IKT (innføring og oppfølging av IKT-verktøy/systemer), lønn og personaladministrasjon og sekretariat for politisk ledelse. Vi har altså sortert mellom mer strategisk orienterte oppgaver (les stabsoppgaver) og mer rutine- og driftsrelaterte oppgaver (les støtteoppgaver).

Problemstillingene i prosjektet har vært:

- 1. Hvordan er stab/støtte organisert i tonivåkommuner i dag?**
- 2. Hvordan fungerer samspillet mellom stab/støtte og den øvrige kommuneorganisasjonen, dvs. politikerne, rådmannsnivået og resultatenehetene?**
- 3. Hvordan påvirker tonivåorganiseringen koordinering, styring og utvikling?**

I samråd med KS valgte vi en tilnærming som i hovedsak baserte seg på dybdestudier i et begrenset antall kommuner. Hamar, Stord, Kongsvinger, Flora og Arendal ble på bakgrunn av innmeldt interesse for å delta i prosjektet valgt ut som casekommuner. Prosjektet er basert på følgende datagrunnlag:

- En web-basert nasjonal spørreundersøkelse blant 107 rendyrkede tonivåkommuner
- Dybdeintervjuer (gruppeintervjuer) i de fem prosjektkommunene med sentrale informanter på politisk nivå, administrativt ledelsesnivå og med representanter for stab/støtteenheter.
- En web-basert spørreundersøkelse blant alle virksomhetsledere i de fem casekommunene.

I tillegg er det gjennomført tre fellessamlinger i løpet av prosjektperioden, der resultatene fra den nasjonale spørreundersøkelsen, dybdeintervjuene og undersøkelsen blant virksomhetslederne ble lagt fram og drøftet.

Stab/støtte – organisering og virkemåte

Det første spørsmålet vi har undersøkt er: Hvordan er stab/støtte *organisert* i tonivåkommuner i dag? Et førsteinntrykk av et stort mangfold nyanseres ved en nærmere sjekk. De aller fleste av tonivåkommunene har sentralisert stabsfunksjonene og mye av støttefunksjonene. Stabsfunksjonene er ofte integrert i rådmannens stab, mens støttefunksjonene i større grad er organisert som egne, selvstendige enheter. Mange av tonivåkommunene har sortert stabs- og støttefunksjonene organisatorisk. Blant våre casekommuner er dette gjort klartest i Stord kommune. De har skilt mellom driftsrettede støtteenheter og strategisk orienterte stabsgrupper lokalisert nær rådmannsledelsen. Mange har også gitt utviklingsoppgavene et organisatorisk feste i form av egne utviklingsenheter. Mer varierende er sammensetningen av faglig versus administrativ kompetanse i de sentrale stabsenhetene.

I sin oppfølging av resultatene har stab/støtte og overordnet linjeledelse stort sett valgt skreddersøm framfor et standardisert og sektorovergripende opplegg. Det er imidlertid få av kommunene som benytter hospitering mellom stab/støtte og virksomhetene. Mange innser at stabs- og støttefunksjonene trenger ny kompetanse ved overgang til tonivåmodell, men krav om effektivisering og overtallighet i organisasjonen har gjort slik fornyelse vanskelig.

Det neste spørsmålet vi har drøftet er: Hvordan fungerer *samspillet* mellom stab/støtte og den øvrige kommuneorganisasjonen, dvs. politikerne, rådmannsnivået og resultatene? Prosjektet bygger delvis på en utfordring reist av en tidligere undersøkelse av tonivåkommuner - å finne ut om stab/støtte er de flate kommunenes akilleshæl. Det kan vi på bakgrunn av dette prosjektet svare benektende på. De fleste tonivåkommuner har over tid funnet en grei avklaring på spørsmålet om hvordan stab/støtte skal organiseres. Forenklet sagt finner vi at politikerne bryr seg lite om stab/støtte. Men det har de neppe gjort tidligere heller, og det trenger de strengt tatt heller ikke å gjøre; de skal først og fremst forholde seg til rådmannen. Relasjonen rådmennene - stab/støtte ser i de fleste tilfeller ut til å være god og preget av gjensidig tillit. Sammenliknet med relasjonen mellom stab/støtte og politikerne og virksomhetslederne, er samspillet i forhold til rådmannen det som fungerer best. Samtidig viser våre dybdeintervjuer i casekommunene at noen av stabslederne tidvis kan føle seg overkjørt og delvis oversett av rådmannen. Organisering ser her ut til å spille en viss rolle. I kommuner som har valgt en integrert modell, hvor stabs- og støttefunksjonene er representert i rådmannens ledergruppe, oppleves samspillet å være aller best. Sist men ikke minst har vi undersøkt hvordan samspillet fungerer mellom stab/støtte og resultatene. Igjen er svaret at stab/støtte ser ut til å fungere fint i denne relasjonen. Få av resultatene ser behov for større reformer av stab/støtte – med unntak av et ønske om mer hospitering i stab og støtte.

Men stab/støtte er ikke alt...

At stab/støtte som organisatorisk enhet eller enheter fungerer fint i tonivåkommunene er ingen garanti for at kommunen lykkes med koordinering, strategisk styring og utvikling. Stab/støtte er viktige bidragsyttere, men her spiller også andre forhold inn etter overgang til tonivå. Vi har drøftet hvordan overgangen til tonivåorganisering påvirker disse tre forholdene.

Koordinering

Blant gevinstene kan vi nevne:

- Det blir lettere å koordinere mellom sektorene når sektorlederne fjernes. Rådmannen styrkes som overordnet koordinerende aktør, og kan nå lettere realisere sektorovergripende koordineringsbehov.
- Kommunene lager horisontale ledernetter på tvers av sektorene, og dette er effektive mekanismer for koordinering. Både sektorinterne netter og netter på tvers av sektorene ser ut til å bidra positivt til samordning på virksomhetsnivå
- Oppdeling av administrasjonen i mange avgrensede resultatenheter gjør det mulig å lage enheter med minimale behov for koordinering seg i mellom. De gjør jobben i forhold til sine brukere uten å måtte skjele til hva de andre gjør.

Blant utfordringene kan vi nevne:

- Det er blitt vanskeligere å koordinere innad i sektorene. Her var sektorlederne overlegne, spesielt når det gjelder faglig koordinering og utvikling, og de sentrale stabsenheter ser ikke ut til å ha fylt dette sektorinterne koordineringsvakuemet.
- Tonivåmodellen kan føre til "tunnelsyn" i resultatene. Spørsmålet er hvem som tar ansvar for å oppdage og å håndtere de som faller mellom to stoler, f.eks. brukere med sammensatte behov som ikke faller naturlig under en resultatens ansvarsområde.
- Horisontale netter innad, mellom sektorer og mellom ledere for resultatene kan bidra til framvekst av formelle, horisontale ledernivåer. Et ønske om å etablere en horisontal koordineringsmekanisme kan erstattes med et nytt ledernivå.

Styring

Når det gjelder styring, kan vi nevne følgende gevinster:

- Det blir mer fokus på kommunens overordnede resultater. Delegasjon og avklaring av resultatansvar kan muliggjøre en mer strategisk og langsiktig styring på politisk nivå og på rådmannsnivået. Belastningen i form av detaljsaker kan bli mindre.
- Rådmannen blir tydeligere som overordnet administrativ leder for kommuneadministrasjonen. Dette klargjør ansvar overfor politikere og befolkningen.
- Resultatenhetslederne får en rolle som rådmannens forlengede arm nedover i organisasjonen – styringssignal kan på en effektiv måte kanaliseres fra topp til bunn.

Blant utfordringene kan vi nevne:

- Større rom for enhetsegoisme. Det lille fellesskapet i den enkelte resultatenhet blir viktigere enn det store fellesskapet kommunen representerer. Noen resultatenhetsledere blir herrer i eget hus frikoplet fra de strategiske mål og rammer som gjelder for alle husene i kommunen.
- Hvordan finne de rette resultatenhetslederne? Dette må være personer som takler å få ansvar både oppover (rådmannen) og nedover (ansatte). Det er ikke så lett å være tøff leder overfor sine tidligere kolleger—disse lederne er gjerne tidligere vanlige ansatte.
- En del politikere savner å ha oversikt over noen i hver sektor de kan kontakte for informasjon. Dette henger sammen med en del politikeres generelle sektorsavn. De blir i for stor grad stående på sidelinjen eller blir til nød plassert i baksetet.
- Det er ikke alltid like lett for rådmannen å holde fingrene av fatet overfor resultatenhetslederne. Ikke alle rådmenn greier å slippe opp nok til at resultatenhetslederne får lov til å utvikle lederpotensialet sitt.

Utvikling

Når det gjelder utvikling, kan vi nevne følgende som gevinster etter overgang til tonivå:

- Kommunene får fram mange nye ledere som har operativ frihet til å komme opp med ideer til forbedringer og utvikling i egen og andres enheter.
- De lokale ledernetverkene fungerer i mange tilfeller som idèverksteder. Dialog og samtale gir opphav til ideer som kan spilles opp i kommunen eller at de blir en del av den enkelte leders utviklingsarbeid.
- Egen stabsenhet for utviklingsarbeid sikrer en sentral organisatorisk oppmerksomhet om mer sektorovergrepene og strategisk utviklingsarbeid. Den blir en rådgiver for rådmannsnivået (og politikerne mer indirekte), men også for resultatenhetslederne.

Blant utfordringene kan vi nevne:

- Det blir stadig færre i kommunene som har ansvar for å tenke ut over dagen i dag; de fleste i en flat kommuneorganisasjon har fokus på tjenesteproduksjon og det å holde hjulene i gang. Potensielt kan ansvaret for utvikling bli for spredt i en tonivåmodell.
- Med delegerte fullmakter har resultatenhetslederne fått et større ansvar for faglig og organisatorisk utvikling av enheten. Tør resultatenhetslederne å ta tak i utviklingspotensialet de måtte se? Det er mer risikabelt å begi seg ut på krevende utviklingsarbeid enn det er å drive trygt og godt i rutiniserte former.

- Nye stabs-/støtteenheter skal ha ansvar for utvikling. Men har de riktig kompetanse? Det er mye kompensasjonsorganisering av stab/støtte i tonivåkommuner. Tidligere sektorledere plasseres der; ikke nødvendigvis fordi de passer til jobben, men fordi det er det minst unaturlige stedet å plassere dem.

Har tonivåmodellen framtiden for seg?

Hvor vil så tonivåmodellen kunne utvikle seg i fremtiden? Vil den utvikles videre eller reverseres? Mye tyder på at den er ganske godt tilpasset internasjonale megatrender preget av desentralisering, spesialisering, stadig bedre IKT-løsninger, økt armslag for det enkelte individ og utvidet brukerinnflytelse. Det kan tegnes minst tre ulike utviklingsspor eller scenarier for den nåværende tonivåmodellen:

Scenario 1: Økt markedsretting av tonivåmodellen.

Dagens tonivåmodell i kommunene er grei å kople til kvasi-markedsreformer som bestiller-utfører-modeller, stykkprisfinansiering, benchmarking av virksomhetene, friere brukervalg og konkurranseutsetting. Den kan også reformeres gjennom deltakelsesorienterte grep som innføring av utvidede brukerrettigheter og brukerutvalg. Stord kommune kan stå som et eksempel på en kommune som et stykke på veg har valgt å markedsrette tonivåmodellen. Hvorvidt det store gross av kommuner vil slå følge er noe usikkert. Denne reformpakken er preget av liberalistiske ideer som det står sterk politisk strid om. Samtidig er New Public Management (NPM) fortsatt en dominerende leverandør av nye reformideer. En videre markedsretting av tonivåmodellen er derfor langt fra et usannsynlig scenario, men mange krefter virker imot, særlig i de skandinaviske land.

Scenario 2: Fra tonivåmodell til nettverksbasert arbeidslagsmodell.

Kanskje mer sannsynlig er det at tonivåmodellen utvikles i retning av en nettverksbasert arbeidslagsmodell à la den Arendal innførte i 2005. I et slikt scenario oppsplittes og utflates den kommunale administrasjon ytterligere. I et stort antall nettverk og arbeidslag er den enkelte ansatte i stor grad sin egen sjef. Innføring av verdibasert ledelse, kulturbygging og innprenting av felles etiske standarder blir viktigere som regulerings- og koordineringsmekanismer enn instruksjer og overordnet styring. Løse nettverk både internt i kommunene og utad i forhold til lokalsamfunnet visker ut skiller mellom ledere og ansatte, offentlig og privat og mellom ulike sektorer. Tonivåmodellen dras i et slikt scenario inn i en spiral hvor desentraliseringen, oppsplittingen og utflatingen bare tiltar i styrke. Hvorvidt det går slik vil selvsagt bare fremtiden vise, men et slikt scenario føyer seg pent inn i et perspektiv preget av governance og nettverk.

Scenario 3: Reversering av tonivåmodellen.

Som vi har vært inne på kan de utfordringer tonivåmodellen skaper i det lange løp bli dens bane. Det er to vesentlige spenninger som preger tonivåmodellen. Det ene er forholdet mellom helhet og del, mellom det store fellesskapet i kommunen og det lille fellesskapet i den enkelte virksomhet. Med utflating, oppsplitting og desentralisering er det en fare for at administrasjonen blir for fragmentert og uoversiktlig. Blir dette problemet for stort kan det oppstå en reversering i form av fusjoneringer mellom tidligere frittstående virksomheter og/eller at det oppstår uformelle, virtuelle mellomnivåer som sikrer koordinering. Den andre spenningen er balanseforholdet mellom sentral politisk styring og autonomi for administrasjonen, og da i særdeleshet virksomhetene. For mye delegasjon kan føre til enhetsegoisme, suboptimalisering og styringssvikt. Blir problemet stort nok vil politikerne etter all sannsynlighet tilbakeføre tidligere delegerte fullmakter. Som vi har sett er det noen utviklingstrekk som tilsier at et slikt scenario er sannsynlig. I så fall svinger pendelen hardt tilbake og slår beina under tonivåmodellen. Klassisk hierarki og "government" kommer igjen til heder og verdighet. Innenfor et slikt scenario kan det imidlertid også tenkes kompromissmodeller. Hamar har på en vellykket måte utviklet en resultatenhetsmodell med utgangspunkt i den klassiske etatsmodellen.

