

”I samme båt”

Fokus på samspill mellom politikk og administrasjon i norske kommuner

Åge Lien

Rolf Petter Bjørke



Innhold

<i>Forord</i>	<i>4</i>
<i>Sammendrag</i>	<i>6</i>
<i>1. Hvorfor sette samspillet på agendaen</i>	<i>9</i>
<i>2. Skuta er stor – de kritiske samspillsfaktorene mange</i>	<i>12</i>
<i>3. Framferd på dekk – gjensidig tillit og respekt i godvær og storm</i>	
<i>3.1. Felles verdigrunnlag og spilleregler for lederskap og agering</i>	<i>14</i>
<i>3.2. Løpende tilbakemeldinger</i>	<i>18</i>
<i>3.3. Jevnlig informasjonsutveksling</i>	<i>19</i>
<i>3.4. Uformelle arenaer</i>	<i>22</i>
<i>3.5. Behandling av overtramp</i>	<i>23</i>
<i>3.6. De folkevalgte som administrasjonens arbeidsgiver</i>	<i>23</i>
<i>4. Farvannet omkring oss</i>	<i>25</i>
<i>4.1. Kommunal lovgivning</i>	<i>25</i>
<i>4.2. Kommunestruktur</i>	<i>27</i>
<i>5. Orden om bord</i>	<i>29</i>
<i>5.1. Rolledeling og grensesnitt mellom politikk og administrasjon</i>	<i>29</i>
<i>5.2. Politisk organisering av kommunen</i>	<i>32</i>
<i>5.3. Administrativ organisering av kommunen</i>	<i>35</i>
<i>5.4. Kommunen som eier av foretak og selskaper</i>	<i>37</i>
<i>6. Kurs mot målet – med evne til å styre unna</i>	
<i>6.1. Utviklingsdialogen</i>	<i>39</i>
<i>6.2. Styringsdialogen</i>	<i>41</i>
<i>7. Kaptein og kollegie</i>	
<i>7.1. Ordførerrollen</i>	<i>44</i>
<i>8. Styrmann og kartleser</i>	<i>46</i>
<i>8.1. Rådmannsrollen</i>	<i>46</i>
<i>8.2. Rekruttering av rådmann</i>	<i>49</i>
<i>8.3. Lederavtaler</i>	<i>50</i>

8.4. Kommunen som rådmannens arbeidsgiver	51
9. Samspill på broa	
Relasjonen ordfører - rådmann	53
10. Når nytt mannskap mønstrer på	56
10.1. Gjensidig avstemming av tilnærming til ledelse og styring politisk – administrativt	56
10.2. Lederutvikling for nøkkelspillere	57
10.3. Den lærende organisasjon – kontinuerlig kompetanseutvikling	58
11. Navigasjon etter ledestjernene	59
12. Hvem skurer dekket når behovet melder seg?	61
 Sjekkliste for samspill	 63

Forord

Økende gap mellom tilgjengelige ressurser og forventede ytelser. Nye oppgaver og rammebetingelser. Økende krav til dokumentasjon. Fornyelse av offentlig sektor med rendyrking av roller, effektivisering og modernisering. – Når kommunene nå ønsker å sette fokus på samspillet mellom politikk og administrasjon, har dette vektige begrunnelser. Det oppleves behov for å sikre trygghet for godt samspill tilpasset de utfordringer kommunene står overfor.

Dette heftet utgjør resymé fra et prosjekt- og nettverksarbeid innrettet mot å styrke samspillet mellom politikk og administrasjon i norske kommuner og fylkeskommuner.

Prosjektet har vært gjennomført i regi av Kommunenes Sentralforbund (KS), med bakgrunn særlig i henvendelser fra rådmannsmiljøene. En landsomfattende spørreundersøkelse til alle landets kommuner er brukt som innledning til arbeid i to nettverk i h.h.v. Nordland og Østfold. Nettverkene har drøftet sine erfaringer knyttet til samspill, og suksesskriterier, dilemmaer og valgsituasjoner som påvirker samspillet. Nettverksarbeidet er supplert med innspill fra ordførere og rådmenn fra kommuner i andre fylker.

Nettverkene har bestått av følgende folkevalgte og administrative ledere:

Nordland:

Alstahaug:	Varaordfører Håkon Petter Mørk, rådmann Ottar Flølo
Ballangen:	Ordfører Einar Gabrielsen, rådmann Konrad Sætra
Bodø:	Ordfører Odd Tore Fygle, rådmann Svein Blix
Gildeskål:	Ordfører Gunnar Skjellvik, rådmann Lillian Nærem
Narvik:	Ordfører Olav Sigurd Alstad, administrasjonssjef Thor-Even Strømme
Sortland:	Ordfører Ingolf Markussen, rådmann Trond Stenhaug

Østfold:

Askim:	Ordfører Hans Jakobsen, rådmann Unni Skaar Jahren
Fredrikstad:	Ordfører Ole Haabeth, rådmann Kjell Kåresen
Moss:	Ordfører Gretha Kant, rådmann Hans Birkeland
Rygge:	Ordfører Aud Kristin Løken, rådmann Espen Brustad
Våler:	Ordfører Gretha Thuen, rådmann Helge Støwer

Nettverkskommunene og deltakerne i nettverkene har gjennom prosjektet styrket sin bevissthet og kompetanse innen samspill. Dette bør gjøre dem til aktuelle kontaktpunkter når andre kommuner ønsker å fokusere temaet på sin dagsorden.

Vektleggingen mellom samspillet sine ulike sider kan variere fra kommune til kommune, og det bør ha interesse for alle folkevalgte og administrative ledere å gjennomgå tematisk de forhold, dilemmaer og retningsvalg som nettverkene har drøftet.

KS som oppdragsgiver har vært representert ved spesialrådgiver Katrine Nikolaisen og rådgiver Marit Tovsen, og det har vært oppnevnt egen referansegruppen for prosjektet, ledet av Arne Kvensjø (rådmann i Bø og leder av rådmannsutvalget i Nordland). Øvrige representanter i referansegruppen har vært: Frits Bakken (rådmann Hemnes kommune), Rolf Nicolaisen (rådmann Vågan kommune), Steinar Joakimsen (ordfører Lurøy kommune) og Gunnar Skjellvik (ordfører Gildeskål kommune).

UtviklingsPartner DA har vært engasjert for å regissere og lede prosjektet, herunder å initiere prosesser og yte veiledning for nettverkene, og å gjennomføre informasjonsinnhenting og sammenfatning av dette heftet.

Oslo, 25. november 2003

Åge Lien og Rolf Petter Bjørke

Sammendrag

"Folkevalgte og administrasjon i kommunene er på samme arena, men de spiller på hver sine banehalvdeler". Dette er et bilde som er blitt brukt når rollene i kommunene skal beskrives. Bildet er ikke særlig godt for å beskrive en ønsket situasjon, da jo de som spiller på ulike banehalvdeler faktisk spiller mot hverandre. Nå viser det seg i praksis at mange kjenner seg igjen i bildet – at det faktisk i mange situasjoner oppleves som at folkevalgte og administrasjon har ulike målsettinger, og at til tider har følelsen av å kjempe mot hverandre.

Tankesettet i bunnen for samspillet, må endres fra å være "på ulike banehalvdeler" til å være "i samme båt". Det skal sikres styring og fremdrift, og det dreier seg om ulike roller i et samspill mot felles mål. Erkjennelsen av dette, og konsekvensene i form av hvordan samspillet tilrettelegges og utøves, vil være avgjørende for hvordan kommunene lykkes.

Norske kommuner er inne i en tid med stor dynamikk og behov for omstilling. Kravene fra de ulike interessenter kan være vanskeligere å forene enn noen gang tidligere. Dette øker presset på så vel folkevalgte som administrasjon, og setter også evnen til samspill på harde prøver.

Godt samspill er først og fremst avhengig av gjensidig tillit, og tillit er noe en gjør seg fortjent til – kanskje spesielt nettopp gjennom utvist evne til samspill. Godt samspill er dermed ikke noe som en kan bestemme seg for at skal eksistere, men noe som må utvikles over tid.

Selv om relasjonsbygging og relasjonskompetanse erfares å stå svært sentralt for å oppnå godt samspill, erkjennes det samtidig at disse kjerneområdene ikke kan stå med bærekraft alene. Arenaen for samspill fremstår kompleks, og kan betraktes som en nøye sammenheng mellom strukturelle, kompetansemessige og kulturelle faktorer.

Valg av organisatoriske løsninger er et virkemiddel for å nå kommunens mål. Mange kommuner har nylig endret sin organisatoriske oppbygging, uten at det finnes noen fasit for hva som er den beste modellen. Utformingen av kommunens organisasjon har likevel stor betydning for hvordan samspillet utøves og utvikles. Dette gjelder både politisk og administrativ organisering. På politisk side vil det bety mye for hvordan samspillet utøves, om det er tilrettelagt for stor grad av sentralisert styring (tilnærming til ett-utvalg) eller om det er bredde i mange politiske utvalg som med selvstendig myndighet forholder seg parallelt til administrasjonen. Videre vil det bety mye om utvalgsstrukturen er fast, eller om folkevalgt organisering er tuftet på saksbaserte (ad hoc) komitéer etter behov. Administrativt vil det være avgjørende om organisasjonens basis er resultatansvar – med reell ansvarliggjøring av rådmannen som daglig leder, eller en mer uforpliktende form for administrering og rådgivning. Valg av spiss kontra flat administrativ struktur vil kunne ha betydning for hvordan samspillet praktiseres – spesielt sett i sammenheng med grad av harmonisering mellom administrativ og politisk struktur.

Utviklingsdialogen og styringsdialogen utgjør to dimensjoner i samspillet, med hver sine suksesskriterier. En godt utviklet kommuneplanprosess som involverer folkevalgte, administrasjon og innbyggere, kan gi meget viktig næring til samspillet. Et godt sluttprodukt, i form av kommuneplanen, gir samtidig en trygghet for samspillet gjennom å trekke opp felles langsiktige mål og rammer. Handlingsprogram, økonomiplan og budsjett vil kunne utgjøre kontrakten mellom politisk ledelse og rådmann, og være selve plattformen for samspillet gjennom året. Det er i denne sammenheng viktig for samspillet at det er grunnlag for god

målstyring, som fremstår helhetlig og representativ, brukerrettet og tilpasset de folkevalgte behov for styring.

Generelt vil det være viktig at rolledelingen mellom folkevalgte og administrasjon er avklart, kjent og forstått. Det vil være til hjelp med enkle spilleregler, rutiner og "forretningsorden" som angir hvordan samspillet skjer rent formelt og praktisk. Det vil erfaringsmessig bety mye for samspillet at det er nedfelt felles, gjensidige krav og forventninger til agering, der det er tydeliggjort hva som er akseptert av framferd – og hva som ikke er akseptert. Det kan også bety mye for samspillet om politisk og administrativ ledelse har utarbeidet et felles sett av verdier. Prosessen med etablering av slike verdier erfares like viktig som selve resultatet. Det kan bety mye at det er avklart hvordan "overtramp" i forhold til nedfelta spilleregler og verdier håndteres, og at slike avvik ikke bare blir oversett. Løpende tilbakemeldinger og informasjonsutveksling mellom folkevalgte og ansatte er viktig for samspillet – og det bør tilstrebes gode uformelle arenaer i tillegg til de formelle.

Ordførerrollen er begrenset i henhold til lovverket, men av meget stor betydning for samspillet. Det oppleves behov for at kommunestyret utvikler ordførerrollen gjennom delegasjon, ikke minst ut fra å oppnå optimale samspillsforhold. Det bør tydeliggjøres hvilken rolle ordføreren har både som den daglige representanten for politisk ledelse, som arbeidsgiverrepresentant og som kulturbygger og tilretteviser i det øvrige folkevalgte miljøet. Samspillets godhet avhenger erfaringsmessig mye av ordførerens opptreden, og herunder ordførerens kunnskaper og holdninger til ledelse, arbeidsgiverrolle og samspill.

Rådmannsrollen er helt sentral for samspillet, som følge av sin rolle som totalansvarlig for den administrative siden. Det erfares som avgjørende at rådmannsrollen er tydeliggjort, og at både folkevalgte og rådmannen selv tar rådmannsrollen på alvor. Det må være tydeliggjort hvilket ansvar (resultatansvar) som er lagt til rådmannen, og konsekvensene av at ansvaret er lagt dit må tas. Det oppleves som sentralt at relasjonen til kommunen som rådmannens arbeidsgiver er klar. Dette innebærer klarhet om i hvilke saker/forhold rådmannen forholder seg til h.h.v. kommunestyret, formannskapet, annet utvalg eller ordføreren alene (når det gjelder medarbeidersamtaler, resultatvurderinger, lønn og betingelser m.v.). Ved rekruttering av ny rådmann erfares det som avgjørende for det fremtidige samspillet at det er åpenhet om hvilken type rådmann som ønskes – og om hvilken stilling og hvilke rammer for samspill som reelt tilbys den nye rådmannen. Lederavtalen for rådmannen oppleves som et godt egnet sted å nedfelle gjensidige krav og forventninger til samhandling.

Relasjonen mellom ordfører og rådmann kan beskrives som en kjerne for samspillet. Det har erfaringsmessig avgjørende betydning at disse personene både har gode sosiale relasjoner og lett forstår hverandre. Dersom "kjemien" ikke er den beste, oppleves det som påkrevet å kompensere svake sosiale relasjoner på annen måte. Et godt rammeverk omkring samspillet betyr mye, med systematiserte møter, informasjonsoverføring og tilbakemeldinger. Det må utvises klokskap i gjensidig involvering i viktige saker. Disse to personene har alle muligheter for å gjøre hverandre gode, og stadig å styrke hverandres autoritet. Det er imidlertid svært viktig at rådmannen er nøytral i forhold til posisjon/opposisjon og de ulike politiske miljøer. Ordfører må også evne å synliggjøre sin rolle som ordfører både for opposisjon og posisjon. Det må ikke skje at ordfører og rådmann oppleves å være "i lomma på hverandre".

En del grunnleggende verdier oppleves å være sentrale for å bygge et godt samspill. Slike verdier som fremheves er: , *Ærlighet/åpenhet/gjensidig respekt, lojalitet,*

ansvar/delegering/konsekvens, helhetsperspektiv/innbyggerfokus, omtanke, raushet og positivitet. Denne type verdier, og hva de betyr for samspillet, kan med fordel settes jevnlig på agendaen og drøftes mellom politisk og administrativ ledelse. En felles kultur som gir forutsigbarhet vil være av stor betydning for å opprettholde og videreutvikle trygghet og tillit mellom folkevalgte og ansatte i kommunen.

Samspillet vil være avhengig av god relasjonskompetanse. Erfaringene tilsier at folkevalgte og administrative ledere jevnlig må avstemme sin tilnærming til kommunal toppledelse og samhandling. Dette må skje minst en gang hvert 4. år, like etter valg og utskiftinger blant folkevalgte. Folkevalgte som innehar nøkkelverv, og ansatte toppledere, kan med fordel for samspillet gjennomføre noe mer omfattende felles lederutvikling og arbeidsgiveropplæring. Ordfører og rådmann bør ha særskilt oppmerksomhet omkring utvikling av samspillskompetanse seg i mellom. Det vil for øvrig stå sentralt å få etablert "den lærende organisasjon", som på en naturlig måte kontinuerlig utvikler også sin samspills-/relasjonskompetanse.

Det er politisk ledelse som har det øverste ansvar for kommunen, herunder også for at samspillet er godt. Administrasjonen har på sin side et særlig ansvar for å bringe til torgs forhold som trenger forbedring, og herunder å foreslå tiltak og løsninger for styrket samspill.

Det er et felles ansvar aktivt å bidra til å utvikle og vedlikeholde godt samspill:

- Administrasjonen må legge til rette for at politisk ledelse lykkes som velfungerende lokaldemokrati, og herunder får optimale ledelsesverktøy for å styre og å følge opp administrasjonen på et for politikerne hensiktsmessig nivå.
- Politisk ledelse må på sin side legge til rette for at administrasjonen lykkes som en effektiv forvalter, tjenesteyter og iverksetter av politiske vedtak, og herunder får egnede rammer å arbeide innenfor.

1. Hvorfor sette samspillet på agendaen?

Jevnlig får vi påminnelser om at det ikke er noen selvfølge at det eksisterer godt samspill mellom folkevalgte og administrasjon. Spesielt blir dette tydelig hver gang det skjer brå avganger av rådmenn, eller når folkevalgte og deres egen underordnede administrative organisasjon ser ut til å være i krig med hverandre ut fra oppslag i presse og medier. Det forekommer ikke så sjelden at folkevalgte beskriver administrasjonen som "egenrådig" eller "ustyrlig", mens administrasjonen på sin side kan beskrive opplevelser av "dolkestøt" og manglende lojalitet fra egen overordnet politisk ledelse.

"Sikreste måten å ende som "ferdig" på selv, er å tro at en er ferdig med å utvikle samspillet mellom politisk og administrativ ledelse i kommunen. Dette er - og vil alltid være - en kontinuerlig prosess som krever løpende oppmerksomhet og engasjement....!"

Rådmann, Akershus

Selv om norske kommuner varierer svært mye i størrelse, utgjør de gjennomgående meget store og komplekse virksomheter – relatert til andre sektorer i samfunnet. Det er naturlig nok en meget viktig og en meget krevende oppgave å utgjøre toppledelse i en slik virksomhet – både administrativt og politisk.

Nærheten mellom politisk og administrativ ledelse i en kommune, gjør at utøvelse av lederskap og samspill får andre fasetter enn det som er vanlig både i næringsliv og i statlige virksomheter. Nærheten til innbyggerne faller også inn på samme måte, ved at både folkevalgte og administrative ledere til daglig møter innbyggere og brukere av kommunens tjenester og ytelser.

Det foregår stadig raskere utvikling og endring av det samfunn kommunene utgjør en viktig del av. Kommunale ledere opplever en utfordrende og skiftende hverdag, og fremhever en del trekk som preger situasjonen for ledelsen i norske kommuner, og som tydeliggjør behovet for å fokusere samspillet mellom politisk og administrativ ledelse. Disse trekkene endrer kontinuerlig rammeverket omkring lederrollen – både i form av nye trusler, utfordringer og muligheter:

- ❑ *Det er fra sentrale myndigheter og fra samfunnet som sådan et sammensatt press i retning av modernisering/profesjonalisering av kommunesektoren*
- ❑ *Det er generelle krav til effektivisering i offentlig sektor – herunder økende grad av konkurranseutsetting av virksomhet*
- ❑ *Det oppleves økende sprik mellom tilgjengelige ressurser og krav/forventede ytelser. Selv om de kommunale budsjettene øker, har det aldri før vært så stor avstand som i dag mellom de økonomiske rammer som er tilgjengelige, og de krav og forventninger som publikum har til tjenestene fra det offentlige. Velferds-Norge har utviklet en meget høy levestandard i den enkeltes private sfære, og denne høye standard forventes*

speilet i det offentliges tilbud om omsorgstjenester, oppvekststjenester, kulturtjenester, tekniske tjenester m.v.

- ❑ *Det foregår en markant dreining fra solidariske innbyggere med tilfredshet for å motta tilbud – til egosentrisk bevisste kunder med klare rettigheter og krav til ytelser, standard og kvalitet*
- ❑ *Medienes fokus og tilnærming oppleves å gå fra saksorientering til personorientering og personeksponering - fra ønske om å formidle fakta og objektivitet til å produsere action og salgsfremmende historier*
- ❑ *Det er økende krav om formalisering og dokumentasjon i forvaltningen. Etablering av krevende administrative prosesser setter helt nye krav til volum og kvalitet i saksbehandling. (Plan- og bygningsloven er et tydelig eksempel)*
- ❑ *Nasjonale myndigheter gjennomfører stram sentral styring gjennom øremerking og detaljerte krav til innhold og standard på sentrale velferdstjenester. Dette innebærer tilsvarende begrensede frihetsgrader for den enkelte kommune.*
- ❑ *Det er synkende interesse for å delta i lokalpolitikk (lav status og liten økonomisk kompensasjon). Store grupper velger å bruke tid og ressurser på annen karriere, og unnlater å la seg velge inn i kommunestyret. Kommunestyresalene fylles med bare deler av befolkningsgrupper, og i en del tilfeller med personer som har gått til valg som protestpolitikere eller forkjemper for en enkelt sak. Det synes å være en synkende andel politikere som er oppriktig interessert og engasjert i helhetlig lokal og regional samfunnsutvikling.*
- ❑ *Det er usikkerhet vedr. kommunenes fremtidige innhold og rolle. Krefter trekker i retning av privatisering eller statliggjøring av viktige oppgaver i kommunen.*

Alle de ovenstående faktorer preger den hverdag som toppledelsen i norske kommuner, så vel folkevalgte som administrasjon, opplever. I sum oppleves det en langt mer krevende situasjon, og en markert tøffere hverdag, enn det som var tilfelle bare få år tilbake.

"Noen ganger kan vi få følelsen av å bli tvunget til å velge mellom pest og kolera. Men jobben vi har å gjøre er ikke noe mindre viktig av den grunn....."

Ordfører, Nordland

"En rådmann i dagens kommune-Norge må tåle en trøkk – men det er på sett og vis prisen for å fylle en av de mest spennende lederjobber som finnes....."

Rådmann, Akershus

En dynamisk hverdag, preget av nye krav, tilnærminger og usikkerhet, betinger mer enn drift og reaktiv administrasjon. Å lykkes i dag og i morgen, vil for kommunene bety offensivitet i forhold til stadig å komme i forkant av utviklingen. Kommunene opplever behovet for selv, gjennom proaktiv innretning, å måtte påvirke sine rammer og forutsetninger for å oppnå en

ønsket utvikling. Dette gjelder både folkevalgte og ansatte, og i stor grad samspillsarenaen for politikk og administrasjon.

Det vil være avgjørende å finne samspillsformer som skaper riktig balanse mellom driftsfokus og daglig administrasjon på den ene side, og strategisk utvikling og langsiktig politikk på den andre side. Dette stiller krav til samlet kompetanse hos administrasjon og folkevalgte, når det gjelder helhetlig styring av kommunen.

Til refleksjon:

Det store strekket mellom krav, rettigheter og forventninger på den ene siden, og tilgjengelige ressurser og økonomiske forutsetninger på den andre siden, kan sette kommunene i en særdeles krevende situasjon.

Slike tøffe ledelsesmessige utfordringer kan igjen sette samspillet på ekstra prøver, og kan oppleves som økt risiko for sviktende samspill.

- Hva skal til for å nyttegjøre disse ekstra utfordringer positivt for å styrke samspillet mellom folkevalgte og administrasjon?

2. Skuta er stor – de kritiske samspillsfaktorene mange

Innbyggere, virksomheter og gjester i kommunen skal på beste måte betjenes gjennom utvikling, forvaltning og tjenesteyting. De overordnede målene er felles, like mye for folkevalgte som for administrasjonen. Samspillet mellom den folkevalgte og den ansatte del av kommunen, omfatter en spennende og kompleks arena. En arena som gir et vell av muligheter, men også en rekke fallgruber.

Det må være en felles målsetting at samspillet skal ha de beste forutsetninger for å lykkes, og å oppleves berikende for alle involverte – både på politisk og administrativ side. I dette ligger at samspillet må tilstrebe en optimal utnyttelse av ressursene som de folkevalgte og ansatte til sammen besitter. Det innebærer kunnskap om hverandres kompetanse, og gjensidig respekt for hverandres roller og oppgaver.

Det fundamentale for et godt samspill, er en gjensidig tillit. Tillit er noe du gjør deg fortjent til, og som derfor bygges opp over tid. Et godt samspill gir stadig økende tillit, og en økende tillit gjør et stadig bedre samspill. Dette indikerer samspillets dynamikk: Den gode sirkelen løfter samspillet og samlet yteevne gradvis for hver dag som går, mens motposten ligger i at tillit og samspill kan ødelegges umiddelbart ved en enkelt hendelse. Ett enkelt tillitsbrudd kan kreve år for å reetablere et godt samspill – om det i det hele tatt lar seg gjøre å få samspillet tilbake med de samme aktører.

En høy grad av bevissthet om faktorer som påvirker samspillet, kan være viktig for at den enkelte skal kunne bidra på beste måte. En måte å gruppere disse faktorer på er:

- ❑ **Strukturelle** (mulighet)
- ❑ **Kompetansemessige** (evne)
- ❑ **Kulturelle/ holdningsmessige** (vilje)

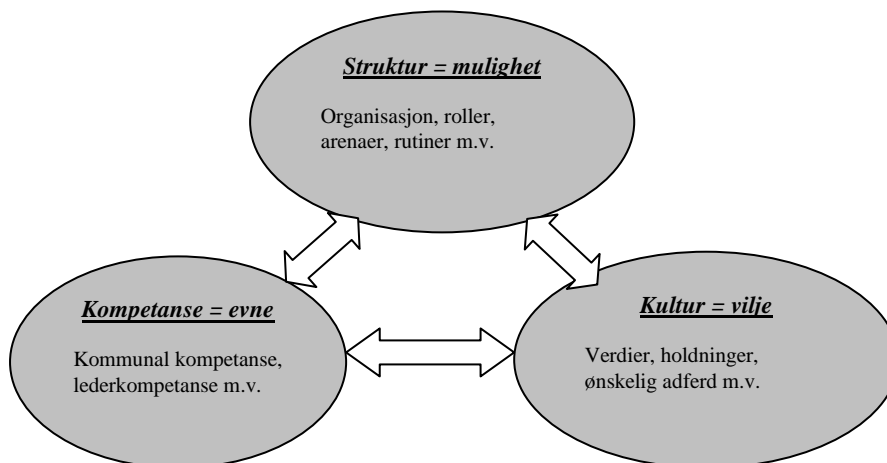
De strukturelle faktorer utgjør de rammer som samspillet skal/må skje innenfor, uavhengig av hvilke personer som inngår i samspillet. De strukturelle faktorene definerer med andre ord mulighetsrommet i en ”tom” samspillsarena, uten tanke på hvilke konkrete personer som skal samspille. De strukturelle faktorer kan i sum oppfattes som den **mulighet** eller det rammeverk som er til stede for godt samspill.

De kompetansemessige faktorer utgjør den ressurs som ligger i de mennesker som skal samspille. De kompetansemessige faktorene utgjør med andre ord hvilken samlet kunnskap, erfaring og personlige kapasiteter som er tilgjengelige. De kompetansemessige faktorer kan i sum oppfattes som den **evne** eller de individuelle ressurser som er til stede for godt samspill.

De kulturelle faktorer utgjør de verdier, holdninger og innstillinger som den enkelte og fellesskapet står for. De kulturelle faktorer kan i sum oppfattes som den **vilje** eller de holdninger som er til stede for godt samspill.

Selv om disse tre grupper av faktorer kan synes uavhengige av hverandre, vil de i stor grad være utsatt for gjensidig påvirkning. En mangel innenfor en gruppe, kan til en viss grad kompenseres ved tilsvarende styrker innenfor en annen gruppe. Som eksempel på dette kan en arena med svak kultur for samspill, måtte kompensere med stram forretningsorden og

strukturelle spilleregler for samspill. Et annet eksempel er at en arena med velutviklet kultur for samspill, vil etterspørre og bidra til å utvikle de hensiktsmessige strukturer som fundament for godt samspill.



Faktorene som sikrer samspill er innbyrdes avhengige av hverandre

I det etterfølgende settes søkelyset på sentrale faktorer som er en del av denne helhetlige samspillsmekanismen, og som hver for seg oppfattes avgjørende for å oppnå godt samspill. Enkeltvis faktorer og tema som kommunene opplever som sentrale, vil bli drøftet. Ut fra en slik systematisk gjennomgang av de elementer som samlet danner forutsetningene for godt eller dårlig samspill, vil det være et mål å gi bidrag til utvikling av samspillskompetanse.

Til refleksjon:

- Kan det tenkes at et fruktbart samspill faktisk kan etableres ut fra sunne og gode holdninger og sterk relasjonskompetanse alene, eller er samspillet også helt avhengig av en strukturell plattform?
- Kan en ryddighet i det strukturelle legge uheldige bånd på det kulturelle, ved at kreativitet og impulsivitet ikke får blomstre når roller og spilleregler blir for bundet?

3. Framferd på dekk – gjensidig tillit og respekt i godvær og storm

Når samspillet skranter, har dette ofte sin bakgrunn i at adferden hos administrasjonen er en annen enn den folkevalgte ville forvente og ønske – eller omvendt: At folkevalgte har en annen adferd enn den rådmannen/administrasjonen ville forvente og ønske.

Hva som er forventet og ønsket adferd kan være individuelt oppfattet. I tillegg til nedfelte lover og regelverk, vil samfunnets sedvane og etiske normer utgjøre et felles rammeverk. Det kan imidlertid vise seg å være behov for å tydeliggjøre hvilken adferd som forventes og ønskes dyrket frem i kommunen – på linje med det som ofte gjøres i andre organisasjoner og selskaper.

3.1. Felles verdigrunnlag og spilleregler for lederskap og agering

Flere kommuner har erfaring fra utvikling av lederprinsipper og krav/forventninger til lederes og medarbeideres adferd i administrasjonen. Noen har også erfaringer fra tilsvarende prosesser for å utvikle gode spilleregler for samhandling i politisk ledelse (på tvers av partigrenser, posisjon og opposisjon). Det er en bemerkelsesverdig liten erfaring med å gjennomføre slike prosesser som involverer både politisk og administrativ ledelse.

Erfaring fra mange kommuner er at det styrende verdigrunnlaget kan oppleves forskjellig fra politisk ledelse til administrasjonen. Det oppleves mangel på politisk-administrativ samordning av verdigrunnlag og spilleregler for lederskap og ønsket adferd.

”Det at politisk og administrativ ledelse våger å sette hverandres ageringsmønster på dagsorden, er i seg selv svært viktig for å utvikle samspillet.....”

Rådmann, Akershus

Nettverkskommunene trekker frem noen verdier som oppfattes sentrale for basis i samspillet:

- ***Ærlighet, åpenhet og gjensidig respekt***
- ***Lojalitet***
- ***Ansvar, delegering og konsekvens***
- ***Helhetsperspektiv og brukerfokus***
- ***Omtanke***
- ***Raushet og positivitet***

Nettverkens utdyping av hva disse verdier kan innebære for samspillet kan beskrives slik:

Ærlighet, åpenhet og gjensidig respekt innebærer at alle involverte er etterrettelige og til å stole på. Videre at det ikke eksisterer skjulte agendaer, men at det alltid sikres at relevant informasjon og beslutningsunderlag løftes fram. Politisk ledelse og administrasjon må ha

gjensidig respekt for hverandre, ved å ta hverandres roller og ansvar på alvor. Ærlighet, åpenhet og gjensidig respekt innebærer at den enkelte snakker *til* hverandre – og ikke *om* hverandre. Videre innebærer det å verdsette en sunn tilbakemeldingskultur der det på korrekt måte gis ris og ros når dette er fortjent.

Lojalitet innebærer at administrasjonen lojalt følger opp alle de vedtak, krav og rammer som legges fra politisk ledelse. Lojalitet innebærer videre at politisk ledelse støtter sin administrasjon i utøvelse av sin rolle for å oppfylle vedtak og nedfelte krav og rammer. Lojalitet innebærer at kommunens tilsatte ikke snakker nedsettende om sine overordnede folkevalgte, og at folkevalgte på samme vis ikke snakker nedsettende om egen administrasjon. Lojalitet innebærer at kritikk rettes dit den hører hjemme – og bare dit. Kritikk fra politisk ledelse overfor administrasjonen må derfor alltid rettes til rådmannen direkte.

Ansvar, delegering og konsekvens innebærer at ansvarsbegrepet holdes hellig. Ansvar skal være entydig plassert, og det skal være delegert nødvendige fullmakter for å ivareta ansvaret. Dette gjelder fra kommunestyre til utvalg og til ordfører, men m.h.p. samspillet politikk og administrasjon gjelder det i særdeleshet ansvar og fullmakter lagt til rådmannen. Konsekvensen av ansvarliggjøring og delegering er at overordnet ledelse ikke griper inn i det område som underliggende enhet/leder er ansvarliggjort for. En videre konsekvens er at ansvar må ivaretas fullt ut. Manglende oppfyllelse av ansvar, vil måtte få sin konsekvens. I ytterste konsekvens dreier det seg om en leders avgang.

Helhetsperspektiv og brukerfokus innebærer at den enkelte folkevalgte og tilsatte i kommunen hele tiden har for øye at det er helheten, og oppfyllelse av brukeres behov og ønsker, som skal styre de enkelte prosesser, beslutninger og valg. Sektorvis eller temavis suboptimalisering er en risiko som ideelt må forebygges gjennom et høyt bevissthetsnivå.

Omtanke innebærer å sette seg inn i andres situasjon, og å bidra til å gjøre det lettere for andre å løse sine oppgaver og sin egen situasjon. Omtanke innebærer at administrasjonen har innsikt og forståelse for folkevalgtes dilemmaer, utfordringer og rammer, og at folkevalgte på samme måte har innsikt og forståelse for rådmannens og medarbeideres utfordringer og rammer. Omtanke innebærer å veie sine ord og gjerninger før en taler eller handler, med tanke på hvordan andre kan bli berørt eller såret.

Raushet og positivitet innebærer å utvise forståelse, til og med en viss grad av pragmatisme og ikke minst en positiv innstilling. Det dreier seg om ikke å ”spikke fliser” unødige, men å ha romslighet og en positiv innstilling også når feiltrinn gjøres, og når folkevalget og administrasjon trækker inn i hverandres roller. Raushet og positivitet innebærer å ta personer og ytringer i beste mening, og heller å oppsøke den som sårer deg enn å flykte unna. Raushet og positivitet innebærer å gi støtte, om nødvendig gjennom å være kritisk støttende.

*”Fasthet i det sentrale,
Frihet i det perifere
- Og kjærlighet i alt.....!”*

Ukjent

Med en oppriktig innstilling tuftet på denne type verdier, er det nettverkens oppfatning at de mest kritiske forhold i samspillet mellom politikk og administrasjon kan elimineres.

"Vanlig god folkeskikk er en nødvendighet for å oppnå konstruktivt samspill, enten en er politisk valgt eller ansatt i kommunen....."

Rådmann, Buskerud

Erfaring viser behov for at politisk og administrativ ledelse har en felles oppfatning om verdigrunnlag og fundament for lederskap og samhandling. Mange folkevalgte har opplevd at administrasjonen har agert på tvers av det som oppfattes som riktig og forventet. På samme måte har mange rådmenn og andre ledere/medarbeidere opplevd at folkevalgte har agert på tvers av det som oppfattes som riktig og forventet.

"Det at enkelte folkevalgte fremstiller Rådhuset som kaotisk – det gir dem dessverre velgere.....!"

Rådmann, Akershus

Hver gang den ene part får en opplevelse av "overtramp" av betydning hos den annen part, medfører dette en nedbryting av tilliten partene mellom. Tillit bygges over tid gjennom erfart opptreden i henhold til det som oppleves riktig og forventet. Tillit bygges raskt ned gjennom erfarte brudd på det som oppfattes riktig og forventet. Alvorlige avvik vil fjerne tilliten umiddelbart, og kan svekke den permanent.

"Det grunnleggende for et godt samspill er gjensidig tillit – og tillit kan ikke vedtas!"

Rådmann, Akershus

Nettverkene fremhever at prosessen med å drøfte et slikt verdigrunnlag, kan være vel så viktig som de endelige verdier som prioriteres og flagges. Det kan være krevende å sikre at folkevalgte setter av tid til slike prosesser i en ellers stram tidsplan. Ordføreren oppfattes av mange å ha et særlig ansvar for å stimulere til deltakelse fra folkevalgt side (kulturbyggerrollen), og derved for å ta initiativ til slike prosesser.

Til refleksjon:

- Er det entydig positivt med et felles sett av verdier og spilleregler som alle folkevalgte og ansatte forutsettes å forholde seg til, eller kan dette fjerne friheten for folkevalgte til å velge sin stil, være kritiske og sikre mangfold?
- Kan det være mulig å få til et godt samspill mellom politikk og administrasjon, selv uten at det er avklart hvilke verdier og spilleregler som skal utgjøre basis for samhandlingen og samspillet? I tilfelle på hvilket grunnlag?
- De folkevalgte vil være i et lojalitetsforhold til sine velgere. Kan lojalitet til velgerne komme i konflikt med lojalitet til egen kommuneadministrasjon? Er det praktisk mulig for folkevalgte å opptre slik at lojaliteten ivaretas i ulike retninger?

3.2. Løpende tilbakemeldinger

For å skape trygghet i samspillet, erfares behovet for løpende tilbakemeldinger. Administrasjonen er avhengig av å få tilbakemeldinger fra de folkevalgte, for å innrette sin aktivitet i forhold til det som er ønsket, og for å foreta justeringer når dette er riktig. Folkevalgte vil kunne vinne på å stimulere til at administrasjonen gir tilbakemelding på den opptreden og innretning som de opplever fra folkevalgt side.

"Hvordan skal samspillet få utvikle seg i positiv retning om vi ikke får vite hva som oppleves bra og mindre bra? Å rose og korrigere hverandre burde være obligatorisk.....!"

Rådmann, Østfold

Erfaringer viser at kommuner med en utviklet tilbakemeldingskultur har en styrke i forhold til å utvikle samspillet mellom politikk og administrasjon. Kommuner med svak, eller manglende tilbakemeldingskultur, mangler et sentralt element for å utvikle godt samspill. Det er i slike kommuner at situasjoner kan utvikles til et nivå der eneste utvei til slutt er at rådmannen må forlate sin stilling. Dersom ønsket adferd ikke blir stimulert – og uønsket adferd ikke blir korrigert - kan utviklingen raskt gå i en retning som til slutt blir uholdbar.

"Om ikke trykket lettes underveis, kan eksplosjonen bli ødeleggende når den først kommer....."

Rådmann, Nordland

Positivt ladet tilbakemelding erfares å utløse ekstra energi og stimulere til økt innsats. Korrigerende tilbakemeldinger oppleves positive så lenge de gis på rett måte. Mange rådmenn savner tilbakemeldinger fra politisk ledelse. Enkelte rådmenn har erfart ikke å få noen kritiske tilbakemeldinger før det har bygget seg opp så mye mistillit hos folkevalgte at det ikke er noen vei tilbake. De opplever ikke å ha fått noen reell mulighet til å foreta endringer før de i realiteten er løst fra stillingen.

"En rådmann bekler en stilling hvor det kan bli temmelig ensomt. Løpende tilbakemeldinger i form av ris og ros fra politisk ledelse er en nødvendighet, og den må gis på en forutsigbar, naturlig og ryddig måte – og ikke bygge seg opp til uoverstigelige verkebyller....."

Rådmann, Nordland

For å sikre at tilbakemeldinger blir en naturlig del av samspillet, kan det være behov for å innarbeide rutiner for når, hvor og hvordan tilbakemeldingene skal gis. Erfaringsmessig vil enkelte trenge en avtalt arena for å være i stand til å gi tilbakemeldinger. Det ligger slett ikke naturlig for alle å gi (og motta) tilbakemeldinger uoppfordret.

3.3. Jevnlig informasjonsutveksling

Godt samspill er avhengig av at det flyter god informasjon. Politisk ledelse har behov for å være godt informert om viktige forhold som administrasjonen er i befatning med. Samtidig vil rådmannen oppleve behov for å være løpende orientert om hva som er de viktigste forhold politisk ledelse til enhver tid er involvert i.

Manglende kritisk informasjon vil erfaringsmessig kunne være ødeleggende for relasjoner og samspill. Når det gjelder informasjon om alvorlige avvik, og forhold som kan være av slik art at de kan resultere i fokus på de folkevalgte, er det avgjørende at administrasjonen så snart praktisk mulig orienterer politisk ledelse. På samme måte som det er dramatisk for en statsråd ikke å informere Stortinget i sentrale saker, erfares det like alvorlig for en rådmann ikke å informere den kommunale folkevalgte ledelse. Erfaringene er at slik unnlattelse av å informere gjerne kan være starten på direkte kriser i forhold til samspillet.

"Det å ikke informere om alvorlige forhold, det betyr for rådmannen å spille russisk rulett.... med mange kuler i magasinet....."

Rådmann, Buskerud

Folkevalgte som opplever at informasjon blir holdt tilbake (bevisst eller fordi det ikke er forståelse hos administrasjonen for informasjonsbehovet), vil ikke føle den tillit som skal danne grunnlag for godt samspill. Erfaringer viser at det er opplevelsen av å være informert eller ikke som er avgjørende, og det vil derfor være viktig at rådmannen har en bevisst tilnærming til dette. Måten det blir informert på, kan være like viktig som hva det informeres om. Uoppfordret å informere om (egne) begåtte feil, og på tidligst mulig tidspunkt å informere om evt. forhold som kan bygge seg opp til å bli avvik – det innbyr til tillit. Det erfares som ødeleggende å måtte komme med innrømmelser i ettertid vedrørende forhold som påpekes av andre.

"Det såkalte "timeglasset" er ikke egnet som modell for kontakt og informasjon mellom politisk ledelse og administrasjon i dagens kommuner – selv om modellen alltid vil være den rette når det gjelder ansvarsforhold....."

Rådmann, Østfold

Den enkelte folkevalgte har gjerne hver for seg sin individuelle interesse og sitt eget behov for informasjon. Innenfor de områder som har størst interesse, er etterspørselen etter informasjon ofte utømmelig. For folkevalgte er det derfor viktig å kunne hente informasjon der den er best tilgjengelig. Dette innebærer at det er behov for nær kontakt mellom folkevalgte og kommunens lokale virksomheter og enheter, ledere og medarbeidere. Ut fra et ombudsperspektiv, vil det være naturlig at folkevalgte har utbredt og desentral kontakt med administrasjonen. Også ut fra et styringsperspektiv, vil det være behov hos de folkevalgte for å innhente bred informasjon, gjerne gjennom kontakt med administrasjonens ulike ledere og medarbeidere.

"Kommune-Norge har til tider hatt store problemer med "kryp-strømmer" forbi rådmannen, der en styringsdialog mellom folkevalgte og underordnede i administrasjonen har skapt en ukontrollert og uformell makt. Et godt samspill kan ikke bygges på slik uthuling av ansvar....."

Rådmann, Nordland

Det er erfaringsmessig ikke alltid like enkelt å skille mellom informasjonsflyt og styringsdialog. For så vel folkevalgte som administrasjon, er det avgjørende å holde dette skillet ryddig. Folkevalgte må kunne søke informasjon, og medarbeidere må kunne gi informasjon. Politisk ledelses styring av administrasjonen må imidlertid bare skje gjennom de legitimerede arenaer: Der folkevalgt organ møter rådmannen eller den som stiller i rådmannens sted. Det krever modenhet og disiplin både i folkevalgt og administrativ leir for å gjennomføre et skille mellom informasjon og styringsdialog på ryddig måte. Erfaringer viser at samspillet mellom politikk og administrasjon kan bli meget dårlig dersom denne ryddigheten ikke er på plass.

"For meg er det viktig at informasjon flyter gjennom bred kontakt mellom politisk ledelse og administrasjonen, og at dette ikke isoleres til ordfører og rådmann. Politisk ledelse må imidlertid ikke drive noen form for styring eller instruksjon utenom de formelle arenaer, og administrasjonen må ikke målbære andre faglige vurderinger og synspunkter overfor politisk ledelse enn de rådmannen kan stille seg bak...."

Ordfører, Oppland

Til refleksjon:

- Bred kontakt mellom folkevalgte og administrasjon kan resultere i at de folkevalgte får sprikende opplysninger, vurderinger og råd. Er det akseptabelt for samspillet at politisk ledelse kan få ulike faglige vurderinger og råd, avhengig av hvilken representant for administrasjonen de fører dialog med?
- Dersom det oppleves som viktig for samspillet at administrasjonen snakker med en stemme overfor politisk ledelse, skal dette gjøres ved
 - At rådmannen personlig er den eneste som kommuniserer med politisk ledelse?
 - At alle som på vegne av administrasjonen uttaler seg, er oppdatert på administrasjonens faglige vurderinger, konklusjoner og felles budskap?
- Bør det være en ubetinget rett for den enkelte ansatte i administrasjonen å gi til kjenne sitt syn på aktuelle saker overfor folkevalgte og medier?

3.4. Uformelle arenaer

Kommuneloven stiller store krav til åpenhet i forvaltningen. Det er en grunnleggende verdi for lokaldemokratiet i seg selv at det er åpenhet og nær kontakt mellom folkevalgte og folk. Et utslag av dette er at alle møter i folkevalgte organer er åpne for publikum, presse og medier, med mindre det er lovhjemmel for å lukke møtet.

"Du spiller bedre på lag med en du kjenner, enn en som er fremmed for deg...."

Rådmann, Østfold

Den dialog som foregår innenfor en offentlig, åpen ramme, vil naturlig nok være formet deretter. Både folkevalgte og administrasjon erfarer at det også er behov for en annen type arena, med andre rammebetingelser. Det erfares et viktig behov for å ha uformell kontakt på tvers av folkevalgte miljøer, og på tvers av folkevalgte og administrasjon. På denne måten vil de sosiale relasjonene utvikles, og tillit bygges. Viktige saker og temaer kan drøftes, og idéer utprøves, uten å måtte "stå til rette" for dette i offentligheten etterpå.

"Vi kan ikke som toppledelse i så store og komplekse organisasjoner bare møtes på de formelle arenaer – vi er avhengige av å kunne snakke fritt sammen, og møtes der det er sånn takhøyde at vi faktisk ikke behøver være redd for å dumme oss ut for hverandre.....!"

Ordfører, Nordland

Uformell kontakt må ikke utvikle seg til møter med preg av saksbehandling og beslutninger i lukkede rom. Skillet mellom hva som skal være hensikt og innhold i uformelle arenaer kontra formelle bør derfor tas på alvor. Det er ulike erfaringer kommunene mellom, når det gjelder å lykkes med å etablere gode uformelle arenaer. De som har gode erfaringer med å få slike uformelle arenaer til å blomstre, har også gode erfaringer knyttet til den positive effekt for samspillet som dette gir.

"Du behøver ikke være lovbrøyer for å treffes lukket og uformelt – ikke alt styres av kravet om åpenhet i forvaltningen...."

Ordfører, Østfold

3.5. Behandling av overtramp

Spilleregler og forventet adferd kan være spesifikt nedfelt, eller i mange tilfeller alment aksepterte (uskrevne). Når det oppleves brudd på slike spilleregler, og det erfarer adferd som på en eller annen måte er destruktiv, oppleves det som viktig at slike overtramp får en riktig oppfølging og behandling.

Erfaringer viser at en spirende ukultur raskt kan utvikle seg og bre om seg, dersom den ikke håndteres på en god måte på et tidlig stadie.

Det er ingen tvil om at rådmannen som øverste administrative leder er ansvarlig for å rydde opp i evt. overtramp i administrasjonen. Rådmannen er ansvarlig for å gi nødvendig tilrettevisning, og enten direkte eller gjennom sine underordnede ledere gi tilbakemeldinger til de medarbeidere det måtte gjelde. Det å bygge positiv kultur og å fjerne evt. ukultur i administrasjonen oppleves som et av rådmannens klare ansvarsområder.

Erfaringsmessig kan det være mer utydelig hvordan evt. overtramp i den folkevalgte leir håndteres. Det oppleves som like viktig at nødvendig tilrettevisning gis overfor folkevalgte som ansatte. Det anses derfor viktig at ansvaret for å bygge kultur og å fjerne evt. ukultur hos folkevalgte fremstår tydelig. Erfaringene er gode fra kommuner der ordføreren gis et tydelig mandat for å behandle overtramp blant folkevalgte. Ordføreren gir i slike kommuner direkte tilbakemeldinger og følger opp overfor den aktuelle folkevalgte selv, eller gjennom eksempelvis gruppeleder for det parti som den aktuelle folkevalgte tilhører.

Da det ikke uten videre følger av lovens definisjon av ordførerrollen å være den som sikrer slike tilrettevisninger, kan det være nødvendig å nedfelle dette i ordførerinstruks eller lignende, vedtatt av kommunestyret.

3.6. De folkevalgte som administrasjonens arbeidsgiver

Kommunestyret har det øverste arbeidsgiveransvar for alle medarbeidere i kommunen. Som administrativt overordnet de øvrige tilsatte, har rådmannen et avledet arbeidsgiveransvar. I de fleste kommuner er det foretatt delegasjon ved administrative fullmakter til rådmannen som utfyller dette avledede arbeidsgiveransvaret.

Rådmannen selv, har politisk ledelse som sin direkte overordnede, og som sin arbeidsgiver. Arbeidsgiveransvaret i forhold til rådmannen ivaretas i første instans av kommunestyret. Når det gjelder forhold som å tilsette og avsette rådmann, er dette et arbeidsgiveransvar som kommunestyret ikke kan delegere. For de fleste øvrige forhold, kan kommunestyret gi formannskap, annet utvalg eller ordføreren fullmakt og ansvar for å ivareta arbeidsgiverrelasjonen for rådmannen.

"Det er de færreste politikere som reelt har tatt inn over seg det å være arbeidsgiver....."
Ordfører, Nordland

"Det er dessverre langt mellom de politikere som er så lojale mot den virksomhet de er satt til å lede, at de setter arbeidsgiverrelasjonen over stemmesanking. For noen er det bevisst strategi å rakke ned på rådhuset og administrasjonen....."

Rådmann, Akershus

Det er mange rådmenn som erfarer et visst fravær av arbeidsgiverrelasjon i forhold til kommunen som sin arbeidsgiver. Et slikt fravær erfares gjerne å skape dårlige forutsetninger for godt samspill.

Rådmenn beskriver et behov for relasjon til sin arbeidsgiver som kan oppfattes todelt:

- Arbeidsgiver må være tydelig og tilgjengelig for alle de ulike forhold som vedrører rådmannen som tilsatt leder/medarbeider i kommunen. (tilgjengelig representant for overordnet ledelse, medarbeidersamtaler, resultatvurderinger, lønn og betingelser, praktiske forhold som naturlig skal løses med overordnet).
- Arbeidsgiver må, også utad, støtte lojalt opp om sin rådmann og den samlede administrasjon, når den opptrer innenfor de rammer og forutsetninger som er lagt politisk. Arbeidsgiver må sørge for kritikk og korrigerende av sin administrasjon når det er behov for det, men må sørge for at denne kritikken rettes mot rådmannen gjennom rette kanaler.

"Hvordan ville det blitt oppfattet om eiere og styre i et privat selskap offentlig rakk ned på sine egne produksjonsmedarbeidere.....?"

Rådmann, Østfold

"Når et kommunestyremedlem i en 1. mai-tale offentlig henger ut en virksomhetsleder i egen kommune, da kan noen og enhver miste motet...."

Rådmann, Akershus

Til refleksjon

- Vil det tjene samspillet at kommunestyret delegerer til ordføreren tyngden av sine arbeidsgiverfunksjoner overfor rådmannen, eller vil dette kunne dreie ordføreren i retning av en "borgermester" med økt risiko for kompetansestrid mellom rådmann og ordfører?
- Er det viktig at all kritikk fra de folkevalgte overfor administrasjonen rettes mot rådmannen (og ingen andre), og at dette skjer i folkevalgt organ (og ingen andre steder)? Eller vil en slik stram styring av kritikk legge en kunstig demper og være en trussel mot et levende lokaldemokrati?

4. Farvannet omkring oss

Godt samspill oppleves i første rekke å være et resultat av hvordan kommunen håndterer sine ulike interne forhold. Det erfares imidlertid at viktige elementer utenfor den enkelte kommunes egen direkte påvirkning og kontroll, også har stor betydning for samspillet

4.1. Kommunal lovgivning

Dagens kommunelov gir et rammeverk for den kommunale ledelse og styring, og herunder samspillet mellom politisk og administrativ del av kommunen. Loven trekker i liten grad opp detaljerte roller, og skaper derfor rom for stor grad av lokal tilpassing og individuell forming av samspill.

I motsetning til aksjelovens automatiske ansvarliggjøring av administrasjonen (daglig leder), krever kommuneloven en aktiv delegering fra kommunestyret for å ansvarliggjøre administrasjonen (rådmannen). Dette resulterer i at det innenfor lovverkets rammer kan være ganske ulik formalisering av samspillsarenaen fra kommune til kommune. Kommuneloven kan oppfattes å gi rom for pragmatisk tilnærming til ansvarsfordeling mellom folkevalgte og administrasjon, og slik sett i mindre grad enn aksjeloven være entydig m.h.p. situasjoner som spisser seg.

"Dagens kommunelov er en solskinnslov....."
Ordfører, Oppland

Erfaringene viser at det er store forskjeller mellom kommuner hva angår å "skjøte på" kommuneloven for å tydeliggjøre hvordan ledelse og styring i egen kommune skal foregå.

Enkelte kommuner forutsetter at kommuneloven er en tilstrekkelig ramme i seg selv, mens andre etablerer sitt eget regelsett der kommuneloven slutter. Det er to sentrale forhold som erfaringsmessig varierer mye fra kommune til kommune:

- *Ansvarliggjøring av rådmannen for resultatoppnåelse*
- *Ansvarliggjøring av rådmannen som arbeidsgiver*

Enkelte kommuner har gått så langt i sin ansvarliggjøring av rådmannen at politisk ledelse har delegert alt det som kan delegeres (myndighet i alle saker som ikke er av prinsipiell art). Dette danner grunnlag for en samspillsarena mellom politikk og administrasjon som til en viss grad kan sammenlignes med tilsvarende forhold mellom styre og daglig leder i et selskap.

Andre kommuner har i liten grad delegert myndighet, noe som gjør at de folkevalgte opptrer operativt i forhold til virkemiddelbruk, for eksempel hva angår bemanning (stillingshjemler), tilsetninger, lønnsfastsettelse m.v.

Lovverket åpner for at ansatte i kommunen er valgbare til kommunestyret. Det kan gi ekstra krevende samspillsarenaer at medarbeidere i kommunen også er folkevalgte i den samme kommunen. Dette kan gi spesielt fremtredende utfordringer når kommunalt tilsatte ledere

også operere som folkevalgte. Rådmannen kan for eksempel oppleve å ha sine nærmeste medarbeidere som medlemmer av formannskapet som sitt overordnede organ. Habilitetsspørsmålet kan bli sentralt for den som er folkevalgt og samtidig ansatt leder i kommunen.

"Ansatte i kommunen har ikke noe i kommunestyret å gjøre"

Tidl. rådmann, Nordland

Til refleksjon:

- Kommuneloven er en rammelov, som åpner for stor grad av tilpasning i den enkelte kommune. Er spillerommet i lovverket utnyttet for å skape best mulig grunnlag for samspill?
- Kommuneloven definerer rådmannen som overordnet administrasjonen, men lar det være opp til de folkevalgte å avgjøre hvilke fullmakter rådmannen skal få for å lede administrasjonen. Med utgangspunkt i at ansvar og fullmakter må stå i forhold til hverandre, vil det da være nødvendig for samspillet at rådmannens ansvarsområde er presisert ut over lovens bokstav?
- Kommuneloven åpner for at ansatte i administrasjonen kan velges inn i kommunestyret. I hvilke tilfeller vil et kommunestyremedlem med ansettelsesforhold i kommunen kunne bli stilt overfor spørsmålet om egen habilitet? Kan vi oppleve kritiske situasjoner for samspillet ved at kommunale ansatte/ledere også er folkevalgte i egen kommune? Hvordan forholder vi oss slik at habilitetsspørsmål ikke svekker samspillet politikk/administrasjon?

4.2. Kommunestruktur

Forskjellene mellom norske kommuner er veldig store – ikke minst når det gjelder størrelse. I folketall er den største kommunen mer enn 1000 ganger større enn den minste! Disse forskjellene gjør det i en del sammenhenger lite egnet å omtale de norske kommunene som en enhetlig gruppe virksomheter, selv om de i vårt nasjonale styringssystem har samme oppgaver og ansvar.

Hva angår samspill politikk og administrasjon, er det meget ulik praktisering i de største og minste kommuner. I de to største kommunene (Oslo og Bergen) er det innført parlamentarisk styresett. I de største kommuner med administrasjonssjef/rådmann, omfatter rådmannens samlede organisasjon flere tusen medarbeidere. I de minste kommunene består den samlede administrasjon av noen titalls medarbeidere. I de største kommuner er flere folkevalgte lønnet som heldagspolitikere, mens noen av de minste kommuner kun har ordfører med deltidsfunksjon.

Et godt samspill mellom politikk og administrasjon er avhengig av at det er dyktige spillere med talent både på folkevalgt og ansatt side. Det å sikre interesse hos de gode talenter, har nødvendigvis sammenheng med oppgaver og utfordringer. Selv om det er svingninger i arbeidsmarked og karrieremuligheter, er den langsiktige tendensen at kampen om talentene blir mer og mer krevende. Er det da mulig å appellere til kommunens største talenter om en lokalpolitisk karriere, dersom kommunen er virkelig liten? Er det på samme måte mulig å appellere til den beste kompetansen i markedet for ansettelse i kommunale administrative nøkkelroller?

"Det er en grense for hvor liten en kommune kan være dersom det skal oppnås nødvendig kompetanse både hos administrasjon og hos politisk ledelse....."

Rådmann, Nordland

Kommunesammenslutninger er et tema i tiden. Det fokuseres særlig på potensiale for økonomiske innsparinger og muligheter for mer velferd pr krone når dette temaet drøftes. Kanskje det heller bør være behovet for en bærekraftig kommune, med evne til å tiltrekke seg talenter og førsteklasses kompetanse, som er det avgjørende for hvorvidt kommuner skal slå seg sammen til større enheter.

"At Vesterålen i dag består av flere kommuner – det har i alle fall lite med fornuft å gjøre!"

Tidl. rådmann, Nordland

Erfaringer fra rådmenn som har beveget seg fra mindre til større kommuner, er at rammeverket for å utøve ledelse og styring kan være radikalt forskjellige i små og større kommuner. I små kommuner kan det ofte synes vanskelig å finne de reelle saker som trenger politisk behandling, og dette vil igjen i for stor grad kunne rette de folkevalgtes fokus mot detaljer i daglig drift.

Dersom det legges til grunn at politikeres rolle primært er å lede kommunen politisk, gjennom å foreta langsiktig planlegging, prioritering og strategisk styring, vil det være store forskjeller i hverdagen for en rådmann i en liten kontra en stor kommune. I den lille kommunen erfarer

rådmenn ofte at de ikke får den ro omkring "daglig leder"-rollen som rådmenn i større kommuner får. Dette betyr igjen at det er helt ulike ledertyper som søker seg til små kontra store kommuner, og at det derfor kan være en viss risiko for at profesjonaliteten i administrativ ledelse kan bli betydelig mindre i småkommuner enn i større.

En tese er at kommunen må ha en viss størrelse for å gi det nødvendige grunnlag for å sikre profesjonalitet i så vel politisk som administrativ ledelse (profesjonell i betydning evne til å lede kommunens utvikling og drift). Dette innebærer i så fall at kommunen må ha en viss størrelse for i det hele tatt å legge grunnlaget for et godt og funksjonelt samspill mellom politikk og administrasjon.

Til refleksjon:

- Kan samspillet mellom politikk og administrasjon ha den beste grobunn i en liten kommune der oversiktighet og nærhet til problemstillinger er stor?
- Kan ønsket om å bevare lokaldemokratiet gjennom en utpreget desentral kommunestruktur virke mot sin hensikt, og faktisk innebære en trussel mot lokaldemokratiets bærekraft og videre utvikling?
- Er det mulig for en kommune, uavhengig av kommunestørrelse, i tilstrekkelig grad å sikre attraktivitet for politiske og administrative ledere/nøkkelressurser?
- Har vi en bærekraftig kommunestørrelse sett i lys av det fremtidige behovet for profesjonalitet politisk og administrativt? Kan det være en nøkkel til bedre samspill politikk/administrasjon at det gjennomføres kommunesammenslåinger? Kan interkommunale samarbeidsløsninger gi de samme effekter?

5. Orden om bord

Erferingene viser at samspillet kan ha vanskelige kår i de tilfeller at rolledelingen, spesielt mellom politisk og administrativ side, er uavklart. Dette kompliseres av at en kommune er en sammensatt organisasjon som favner om mange roller – som hver for seg igjen involverer både folkevalgte og administrasjon. Erfaringsmessig kan en viss grad av fleksibilitet i forhold til rollebildet være nødvendig, men da ut fra en godt avklart og kjent basis som denne fleksibiliteten utøves fra. Om "grunnfjellet" for rollebildet er flytende, har samspillet et kritisk utgangspunkt.

5.1. Rolledeling og grensesnitt mellom politikk og administrasjon

Lovverket trekker grunnleggende grenser mellom rollene som folkevalgte og ansatte i kommunen. Det er imidlertid stort rom for ulik praktisering av rolledelingen.

- Kommunenes øverste ledelse utgjøres av de folkevalgte gjennom kommunestyret, som igjen etablerer formannskap og andre utvalg og delegerer myndighet til disse. Alle saker av prinsipiell betydning skal behandles politisk, i kommunestyret eller i utvalg. Det er bare for saker som ikke er av prinsipiell betydning, at kommunestyre eller utvalg kan delegerer myndighet til administrasjon.
- Administrasjonen utgjør kommunens operative apparat, og ledes av administrasjonssjefen (rådmannen). Rådmannen er ut fra loven overordnet alle ansatte i kommunen (unntatt kommunale foretak), og har et helhetlig ansvar for administrasjonens resultatoppnåelse og aktivitet. Rådmannen er også ansvarlig for å bringe frem for de folkevalgte alle saker av prinsipiell betydning, og evt. andre saker som de folkevalgte ikke har gitt administrasjonen myndighet til å avgjøre. For slike saker, er rådmannen ansvarlig for forsvarlig utredning før de fremmes. Rådmannen er deretter ansvarlig for å iverksette de vedtak som fattes av folkevalgte organer.

"Administrasjonen må aldri glemme at det er politisk ledelse som bestemmer – uansett hvor faglig betenkelig et vedtak kan synes å være...."

Rådmann, Akershus

Det er i stor grad opp til kommunestyret å detaljere det ansvarsmessige grensesnittet mellom politikk og administrasjon, ut fra i hvor stor grad delegasjon til rådmannen praktiseres. Det er imidlertid en nødvendighet å ha balanse mellom krav til administrasjonen på den ene side, og rammer og virkemidler på den andre side. En utpreget ansvarliggjøring av administrasjonen (rådmannen), betinger en tilsvarende delegering av myndighet.

Dersom rådmannen skal ansvarliggjøres som *daglig leder av kommunen*, er det nærliggende å sammenligne med tilsvarende grensesnitt mellom daglig leder i et selskap og selskapets styre og eiere. I selskapslovgivningen er daglig leder ansvarlig for de forhold som ikke er av "uvanlig art eller stor betydning". Dette betyr at daglig leder har stort ansvar, og tilsvarende stor myndighet.

"Det viser seg vanskelig å gardere seg helt mot folkevalgte som søker å drive personlig styring av administrasjonen utenom de formelle arenaer. Det er avgjørende at administrasjonen står mot slike former for press, og at ethvert avvik fra kommunestyrets vedtak må ha basis i et skriftlig pålegg....."

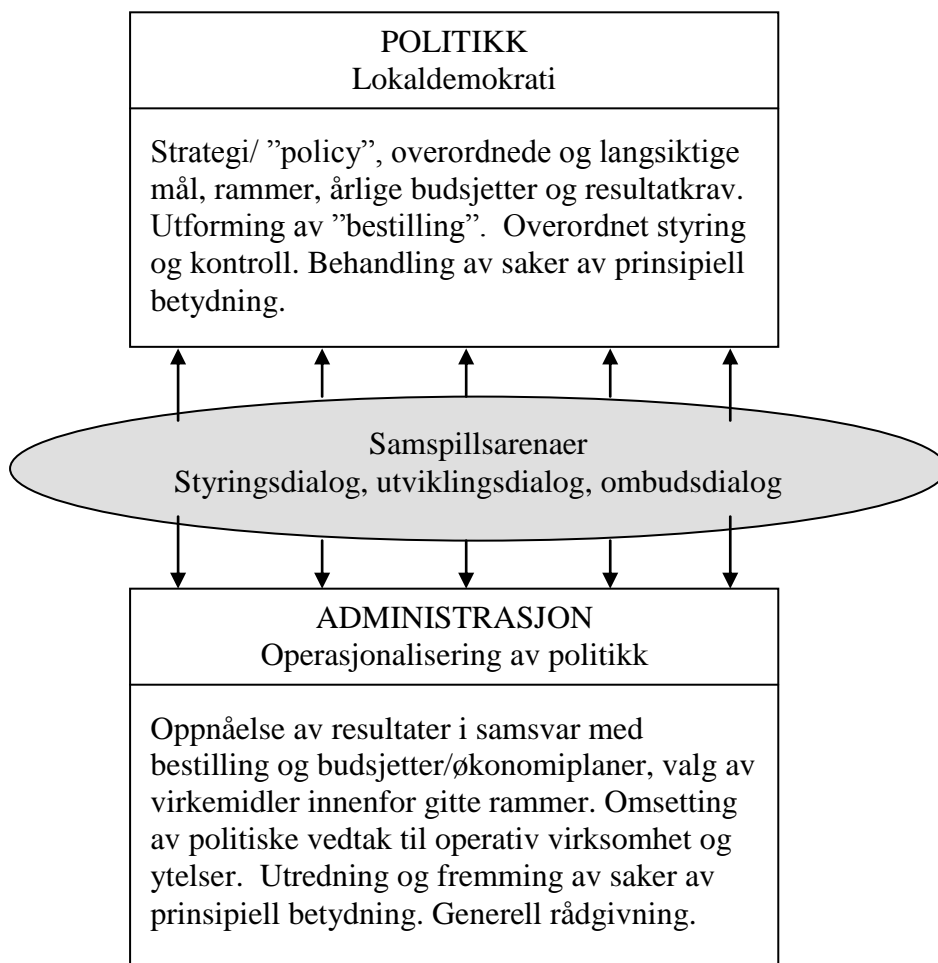
Rådmann, Akershus

I normale forhold mellom en administrativ toppleder og overordnet organ, vil det foregå løpende drøftinger som avstemmer krav/ytelser/forventinger og innsatsressurser/rammebetingelser/frihetsgrader/fullmakter. Under slike forhold avklares det hele tiden hvilken balanse som må til for at den administrative topplederen kan ta ansvaret. I spissede situasjoner vil overordnet organ kunne gi den administrative topplederen pålegg, uten at det aksepteres (videre) drøfting av ressurstilgang, kompensierende tiltak, endrede rammer eller lignende. I slike spissede situasjoner vil den administrative topplederen ha bare ett valg: Enten er vedkommende villig til fortsatt å bære ansvaret, eller vedkommende er det ikke. I sistnevnte tilfelle innebærer valget i realiteten å forlate sin stilling.

"Om politisk ledelse underveis i budsjettåret foretar en påplussing eller noen form for endring uten å klargjøre motposten, er jeg påpasselig med å uttrykke at: Rådmannen tolker vedtaket slik at....., og få protokollført det som skal til for at jeg hele tiden har balanse mellom krav og ressurser stilt overfor administrasjonen..... Alt annet vil egentlig være å utvise uforsvarlighet fra rådmannens side....."

Rådmann, Buskerud

Når kommunestyret trekker opp det ansvarsmessige grensesnittet mellom rådmannen og de folkevalgte organer, må det skapes balanse mellom pålagt ansvar, delegert myndighet og øvrige rammebetingelser. En rådmann kan ikke leve med et reelt sprik mellom ansvar og myndighet.



Erfaring viser at samspillet kan lide av at styringsdialog og ombudsrolle kobles på uheldig måte. De folkevalgte skal på den ene side styre i form av å bekle "eierrollen" overfor administrasjonen, og i denne sammenheng ideelt sikre et langsiktig, strategisk grunnlag å styre ut fra. Samtidig skal de folkevalgte ivareta ombudsrollen for innbyggerne og brukerne av kommunens tjenester, og i denne sammenheng ha fokus på levert kvalitet her og nå.

Det er en annen oppgave å være kundens/brukerens talerør ("pressgruppe") enn å være den overordnede ledelse som styrer. Dersom rollen som styrende og som ombud ikke håndteres ryddig, vil det fort kunne oppstå situasjoner der administrasjonen opplever at de folkevalgte griper inn i det som er administrasjonens ansvar. Flere rådmenn omtaler opplevelse av at folkevalgte misbruker ombudsrollen til å drive detaljstyring.

"Det vil alltid være en gråsoner for hva som utgjør h.h.v. politisk og administrativ ledelses ansvar. Det må imidlertid være raushet for at en ordfører som trækker inn i rådmannens sirkler også kan ønskes velkommen – og omvendt....."

Rådmann, Nordland

5.2. Politisk organisering av kommunen

Med bakgrunn i lovverket, er den samlede administrasjon ansvarsmessig underlagt rådmannen. Dette betyr at den *administrative delen* av kommunen ansvarsmessig ser politisk ledelse gjennom rådmannen alene (eller av den som eksplisitt er bemyndiget av rådmannen til å representere seg). På *politisk side* er det mange muligheter for organisering, som gjør at det rent strukturelle snittet for samspill kan utformes på ulike måter. Linjene fra rådmannen til de folkevalgte kan m.a.o. gjøres få eller mange.

Utformingen av den politiske organiseringen i kommunen, har erfaringsmessig stor betydning for hvordan samspillet mellom politikk og administrasjon praktiseres. Denne utformingen kan indikere hvilken type overordnet ledelse og styring de folkevalgte ønsker å praktisere: En spisset struktur indikerer ramme- og resultatstyring av administrasjonen, mens en flatere politisk struktur indikerer et større faglig inngrep og detaljert styring av administrasjonen.

Den udiskutable delen av politisk organisasjon, er at kommunens øverste ansvar ligger til de folkevalgte i samlet kollegie, dvs. til kommunestyret. Kommunestyret har imidlertid store frihetsgrader når det gjelder videre organisering av den politiske delen av kommunen. Enkelte ufravikelige rammer er imidlertid lagt.

Formannskap og planutvalg er folkevalgte organer med definerte roller. Det er imidlertid ikke noe til hinder for at de samme personer kan velges til begge utvalg, og at samme gruppe folkevalgte derved kan utgjøre begge utvalg. Denne gruppen av folkevalgte kan også utgjøre arbeidsgiverrepresentasjonen i administrasjonsutvalget. Dette innebærer at kommunene etter eget ønske kan etablere modeller som spenner fra en "ett-utvalgsmoell" til en moell med stort omfang av ulike politiske utvalg.

Det er ulike innfallsvinkler til hvordan den folkevalgte siden av kommunen skal organiseres:

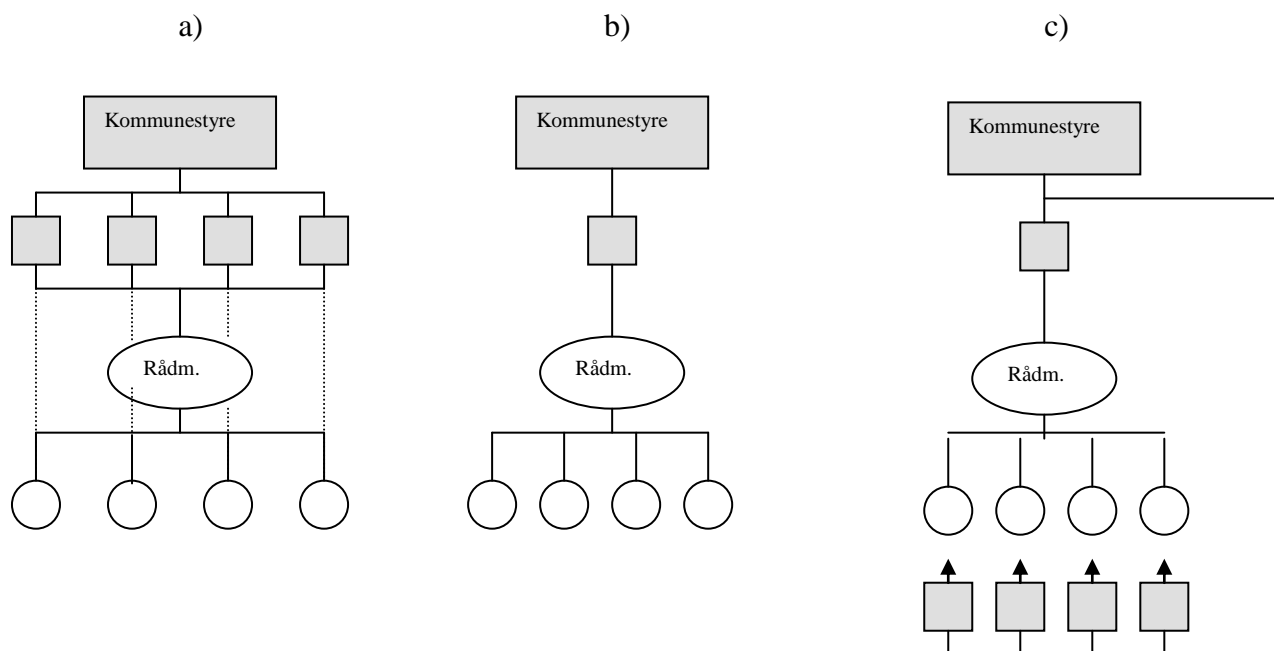
- Politisk organisering kan ta utgangspunkt i den politiske arena, de folkevalgtes individuelle ressurser og interesseområder, og det kan etableres utvalg som passer best i forhold til dette. Vinklingen legger til rette for at den enkelte folkevalgte kan involvere seg dypere i en gitt faglig sektor, og være i et mer detaljert inngrep med administrasjonen for denne delen av det kommunale apparatet.
- Politisk organisering kan ta utgangspunkt i relasjonen mellom folkevalgte og administrasjon, for at de folkevalgte skal kunne drive en mest mulig effektiv styring og oppfølging av administrasjonen. Vinklingen legger til rette for at noen folkevalgte involverer seg i helhetlig styring og oppfølging av kommunen, mens bredden av folkevalgte kommer i et mindre tett inngrep.

Erfaring tilsier at samspillet mellom politikk og administrasjon påvirkes i betydelig grad av kommunens organisatoriske oppbygging. Dette kan spissformuleres til om kommunen er organisert for å sikre best mulig samspill, eller om det søkes å oppnå best mulig samspill innenfor en organisasjon bygget opp etter andre hensikter (enkeltpolitikeres interesseområde, tradisjoner m.v.)

Det er erfaring fra flere kommuner for at faste utvalg (eller faste komitéer) opplever en tørke av saker. Detaljert særlovgivning, sentrale standarder og statlig styring av øremerkede midler bidrar til begrensede lokale saker. Når det videre praktiseres utpreget delegasjon og ansvarliggjøring av rådmannen for den daglige drift, blir det et begrenset behov for å fremme tradisjonelle saker til politisk behandling. Fra administrasjonens ståsted er det først og fremst økonomiplan og budsjett som trenger politisk behandling og avklaring, og når dette er på plass er bestillingen for året gitt. Behandling av svært viktige saker (saker av prinsipiell art), oppfølging av resultatoppnåelse, og behov for evt justeringer underveis, krever et "driftsstyre" (jfr. formannskapetets rolle).

"Utvalgsmodellen er best egnet for gode tider"
Rådmann, Østfold

Når det ikke oppstår saker som krever behandling i folkevalgt organ, oppstår det i stedet "behov for å skape saker". Dette kan igjen ofte bety at folkevalgte bringes inn i detaljert drift.



Modell a) viser den tradisjonelle hovedutvalgsmodellen. Flere parallelle utvalg fyller hver for seg rollen som styrende og som ombud.

Modell b) viser en "ett-utvalg"-løsning (driftsstyre). Ett og samme utvalg fyller rollen som styrende og som ombud.

Modell c) kan oppfattes som en mellomting mellom a) og b). Det er etablert en "ett-utvalg"-løsning (driftsstyre) for å ivareta den styrende rollen. I tillegg er det etablert egne ombudsfora (utvalg) som har som oppgave å påvirke virksomhetene ut fra et kunde/ brukerperspektiv (ikke styrende rolle).

"Vi har etablert utvalg ut fra at den enkelte folkevalgte skal få holde på med saker som vedkommende har særlig interesse for – i den tro at dette er viktig for å stimulere til interesse for lokalpolitikk. Det kan jo være at dette er helt feil. Om noen får følelse av utvalg som supperåd, kan jo det tvert om virke frastøtende...."

Ordfører, Nordland

Til refleksjon:

- Rollen som styrende på vegne av eieren (innbyggerne i fellesskap), og som kravstillende på vegne av brukeren (den spesifikke innbygger), kan komme i konflikt. Særlig vil dette kunne bli synlig når økonomien er presset og det må prioriteres stramt. Er beste måte å håndtere denne utfordringen gjennom integrerte politiske utvalg som er både styrende og ombud, eller gjennom egne ombudsfora adskilt fra styrende utvalg?
- Hovedutvalgsmodellen skaper nærhet mellom folkevalgte og de operative faglige sektorer i kommunen. Samtidig kan den gi grobunn for uformell makt og uoversiktlig helhetlig styring både for rådmann og folkevalgte. Kan nærheten mellom folkevalgte og operativ virksomhet gjøres like stor med en modell uten faste utvalg?
- Når det oppleves "tørke" m.h.p. politiske saker, er da bakgrunnen for dette
 - Mindre behov for lokal politisk styring?
 - En politisk organisasjonsstruktur som ikke er i pakt med tiden og de folkevalgtes utfordringer og oppgaver?
 - En for stor grad av ansvarliggjøring og delegering til rådmannen?
 - En administrasjon som ikke klarer å involvere de folkevalgte i saker av særlig viktighet?
- Utpreget resultatansvar med fullmakter lagt til rådmannen, kan oppleves av folkevalgte som at de "gir fra seg makten" og at de "havner i baksetet". Kan det legges til rette for at de folkevalgte opplever å "sitte i førersetet", selv med vide fullmakter lagt til en ansvarliggjort rådmann?

5.3. Administrativ organisering av kommunen

Den tradisjonelle organisatoriske oppbygging av kommuner, har vært basert på etater på nivå under rådmann. Etatsinndelingen har gjerne vært basert på helse og omsorg, undervisning, teknisk og kultur. Det har vært noe ulik tilnærming til hvilke oppgaver som har vært lagt til etatene, og hvilke som har ligget til sentraladministrasjonen (som en form for stab hos rådmannen).

Utviklingstrekk for organisering av kommunal administrasjon har de senere år spesielt pekt i følgende retninger:

- ❑ Etablering av et større antall virksomheter med direkte rapportering til rådmannen
- ❑ Utskilling av tjenesteproduksjon fra forvaltning

Erfaringer viser at den tradisjonelle modellen med etatssjefer i mange kommuner har utviklet former for sterk, uformell makt. Dette er relatert til den direkte speiling som gjerne har vært etablert i form av politiske fagutvalg som harmonerer med etatene. Modellen har i mange kommuner gitt utslag i sterke styringsmessige relasjoner mellom politiske fagutvalg og de respektive etater, med en tilsvarende nedtoning av rådmannens overordnede administrative styring og ansvar. Modellen har gitt grunnlag for sterke fagmiljøer med høy kompetanse, men har styringsmessig vært krevende. Både fra folkevalgt side og fra rådmannens side har modellen i mange henseende fremstått med risiko for at fagmiljøene har vært "seg selv nok", og at tverrfaglig og tverrsektorielt samarbeid har vært skadelidende. Ansvar kan i en del sammenhenger ha vært opplevd å smuldre.

Gjennom å etablere en flat struktur på nivået under rådmannen, blir den etablerte rollen som "etatssjef" borte. De fleste kommuner som har valgt å gå denne veien, har ved etablering av utflatet struktur samtidig vektlagt utvikling av resultatansvar. Andre kommuner har valgt å beholde en relativt spiss organisasjon (resultatenheter nær opp til tradisjonelle etater), men på samme måte tydeliggjort resultatansvar for lederne på nivå under rådmannen.

Gjennom en utflatet modell, blir den direkte relasjonen mellom en administrativ leder på nivået under rådmannen (etatssjef) og et tradisjonelt politisk utvalg (etatsrettet utvalg) borte. Dette gjør at modellen med flat administrativ organisering fremtvinger behov for en ny bevissthet om samspillet politikk og administrasjon.

"Gjennom utflating av strukturen på nivå under rådmannen, rykkes tradisjonelle mønstre opp. Uformell makt mister mye av sitt ståsted, og samspillet mellom politikk og administrasjon vil da tvinges over på de riktige arenaer....."

Rådmann, Nordland

"Det er ikke gitt at den flate modellen for organisering av administrasjonen i seg selv påvirker samspillet, men den fjerner grunnlaget for fagutvalg og peker inn kursen mot ett-utvalg – noe som i sin tur har stor betydning for måten samspillet praktiseres på....."

Ordfører, Akershus

I de fleste kommuner som har etablert en flat struktur med et stort antall virksomheter direkte underlagt rådmannen ("to-nivå modell"), er det samtidig etablert et antall kommunalsjefstillinger, der kommunalsjefene og rådmannen til sammen beskrives som "rådmannsnivået". Det varierer hvordan ansvaret for disse kommunalsjefer er definert. I kommuner hvor det er et absolutt selvpålagt krav med to ledernivåer (rådmann og virksomhetsledere), blir kommunalsjefene å oppfatte som ressurspersoner i stab hos rådmannen. I kommuner hvor modellen ikke nødvendigvis skal representere to ledernivåer, blir kommunalsjefene å oppfatte som i linjerelasjon mellom rådmann og sin del av virksomhetene (kommunalsjefene har reelt resultatansvar).

Tydelighet om hvorvidt de ledere som utgjør "rådmannsnivået" sammen med rådmannen (kommunalsjefene) er i stabs- eller linjeforhold til rådmannen, vil være spesielt viktig for å sikre godt samspill internt i administrasjonen. Tydelighet om den øverste administrative organisering vil også kunne ha betydning for samspillet med de folkevalgte.

Til refleksjon:

- Kan en rendyrking av resultatansvar lagt til administrasjonen (rådmannen og underliggende virksomheter) oppfattes som en trussel for de folkevalgtes mulighet for å drive "hverdagspolitikk"?
- Lar det seg gjøre å ansvarliggjøre rådmannen samtidig som folkevalgte får mulighet til å befatte seg med "politiske" saker som vedrører den løpende drift?
- Er det behov for at politisk og administrativ organisasjon skal være et speilbilde av hverandre, eller kan det ligge fordeler i at det nettopp ikke er slik?

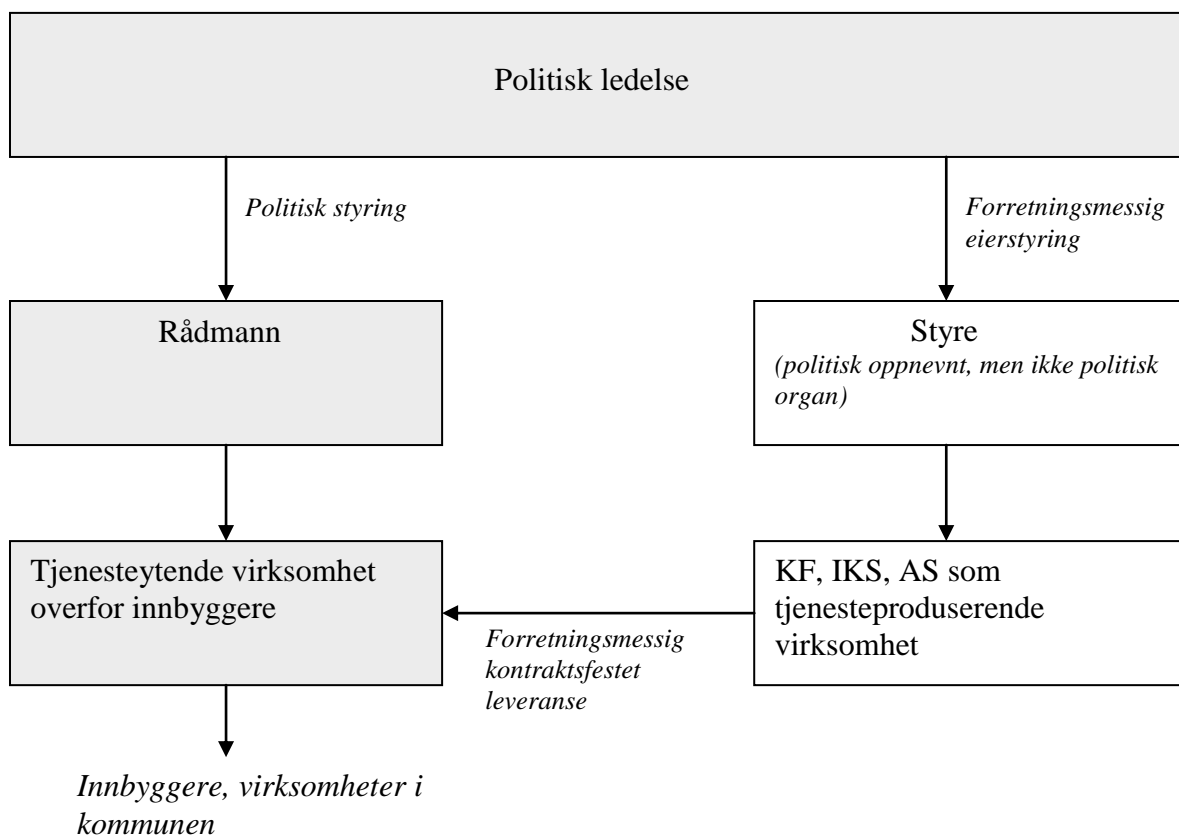
5.4. Kommunen som eier av foretak og selskaper

Rendyrking av roller internt i kommunene er et aktuelt tema. I den forbindelse har mange kommuner gjennomført skille mellom bestillerenhet(er) og utførerenehet(er), og andre kommuner planlegger slik deling. Utførereneheter kan være organisert som resultateneheter under rådmannens administrasjon, eller som kommunale foretak eller selskaper.

Når en kommune velger å skille ut deler av sin samlede virksomhet i selskap eller foretak, innebærer dette prinsipielt viktige konsekvenser: Den samlede "konsernstyringen" for kommunens administrative virksomhet løftes fra rådmann til politisk nivå. Dette gir en ny arena og nye utfordringer for samspillet mellom politikk og administrasjon. Erfaringer kan tyde på at ikke alle kommuner fullt ut har tatt inn over seg konsekvensene av å opprette selskaper eller foretak. Det er ikke alltid på forhånd avklart alle konsekvenser rent styringsmessig av å skille ut virksomhet på denne måten.

"Politisk ledelse har ikke sett konsekvensen av hva som ligger i å etablere kommunale foretak – og hva dette forrykker av arena for samspill politikk og administrasjon....."

Rådmann, Østfold



Dersom hensikten med etablering av foretak og selskaper er en økt styrbarhet, forutsetter dette at det opereres med rene modeller. Foretak og selskaper vil kunne være meget viktige instrumenter for å tydeliggjøre hva som er optimal disponering av ressurser i kommunen. Foretakene og selskapene vil operere med egne balanseoppsett, og med synliggjort forrenting av bundet kapital. Dette vil igjen gi økonomisk entydige styringssignaler i retning av foretakenes/ selskapenes videre utvikling (opp- eller nedbygging), spesielt i de tilfeller at det er levende marked for den type tjenester foretaket/ selskapet tilbyr.

Dersom det legges inn politisk styring av foretakene/ selskapene, ut over forretningsmessige økonomiske betraktninger, vil foretakets/selskapets rolle som økonomisk instrument og virkemiddel bli uthulet. En politisering av styret i et slikt selskap eller foretak, vil m.a.o. redusere politisk ledelses samlede oversikt og styrbarhet av kommunen.

Erfaringen fra flere kommuner er at politisk ledelse har vansker med (manglende interesse for) å skille politisk styring av rådmannen og kommunens basisorganisasjon fra forretningsmessig eierstyring av eide selskaper og foretak.

"Det å skille klart mellom politisk styring av deler av virksomheten, og forretningsmessig eierstyring av andre deler – det tror jeg vi folkevalgte verken evner eller ønsker å gjøre....."

Ordfører, Østfold

Oslo kommune har tatt dette forholdet på alvor, og bystyret har på denne bakgrunn fattet vedtak om at det ikke er tillatt for bystyremedlemmer å bekle styreverv i kommunens egne foretak eller selskaper.

Til refleksjon:

- Politisk styring av foretak og selskaper – til erstatning for forretningsmessig eierstyring – vil kunne resultere i politisk styring av kommunal virksomhet to veier. Hva vil være motivasjonen for å skille ut et foretak eller selskap dersom virksomheten fortsatt skal styres politisk?
- Vil det oppleves riktig å fokusere ulikheten i samspillet politikk og administrasjon for h.h.v. kommunens basisorganisasjon (rådmannen) og eide selskaper og foretak (styrer). Er det med tanke på samspillet betenkeligheter ved at aktive kommunestyrerepresentanter samtidig bekler styreverv i kommunens eide selskaper og foretak?

6. Kurs mot målet – med evne til å styre unna

De folkevalgte skal utvikle og styre kommunen langsiktig, men må også forholde seg til løpende dagsaktuelle problemstillinger. Folkevalgte skal dekke ulike behov gjennom dialogen med administrasjonen. Gjennom utviklingsdialog skal folkevalgte i samspill med administrasjonen avgjøre utvikling for kommunen og de kommunale ytelser, og sikre at brukere og interessenter opplever en god kommune. Gjennom styringsdialog skal folkevalgte i samspill med administrasjonen sikre at kommunen styres som en effektiv organisasjon med kvalitet i alle sine ytelser og sin aktivitet.

6.1. Utviklingsdialogen

Erfaringsmessig vil politisk-administrativt samspill ha en solid og god samhandlingsplattform når langsiktige og helhetlige planer for kommunen er utarbeidet, gjort kjent og gjort gjenstand for systematiske revisjoner.

Når kommuneplanens hensikt er å sikre at kommunens mer kortsiktige aktivitet skjer i samsvar med en nedfelt politikk for kommunens langsiktige utvikling, sier det seg selv at planen betyr mye for praktisering av samspillet mellom folkevalgte og administrasjon.

En god kommuneplan gir politisk ledelse trygghet for at den politikk som lokaldemokratiet står bak, vil prege kommunens utvikling over år. En god kommuneplan gir samtidig administrasjonen trygghet for hvilke hovedlinjer kommunens operative apparat skal opptre innenfor i overskuelig fremtid. De overordnede mål og linjer blir på denne måten tydeliggjort for ansatte og folkevalgte, noe som erfaringsmessig er en klar styrke for samspillet.

Rullering av kommuneplanen er den prosessen som i størst grad gir de folkevalgte mulighet til å drive politikk i ordets rette forstand. Her vil de strategiske prioriteringer kunne nedfelles, og kommunens overordnede "policy" formes. Kommuneplanens rullering er en særdeles god mulighet for å skape arenaer for tett samspill mellom de folkevalgte og de ansatte som faglige ressurser i kommunen. I tillegg betyr kommuneplanprosessen en stor mulighet for å trekke innbyggerne inn i nære prosesser sammen med folkevalgte og administrasjon. Grendemøter og folkemøter underveis i utformingen av ny kommuneplan, vil gi innbyggerne mulighet til å engasjere seg sammen med de folkevalgte i utformingen av morgendagens kommune.

"Det er dessverre slik at mange folkevalgte har større interesser i løpende drift enn i de langsiktige strategiene som sikrer lokalsamfunnets og regionens utvikling. Kommuneplanprosessen kan derfor oppfattes som å appellere bare til de særskilt interesserte. Dette er veldig synd....."

Rådmann, Akershus

De kommuner som har vektlagt kommuneplanprosessen som et sentralt verktøy for kommunens utvikling og ledelse, opplever at prosessen skaper nærhet og tillit mellom folkevalgte og administrasjon. Ikke bare innbyrdes samspill mellom folkevalgte og ansatte om utformingen av planen, men også opplevelsen av i fellesskap å møte innbyggerne med presentasjoner og drøftinger – det styrker samspillet og fellesskapsfølelsen. En god

kommuneplanprosess sikrer eierskap til kommunens viktigste plandokument, og er samtidig et viktig tillitsbyggende element mellom folkevalgte og administrasjon.

Det er mange kommuner som opplever at kommuneplanprosessen får liten prioritet, og gjerne blir forbeholdt noen få "innvidde". En avdeling i kommunen blir gjerne sittende med utformingen av utkast til revidert plan, uten den involvering på tvers som burde være. Politisk behandling kan komme i etterkant, og erfares å kunne få en overfladisk karakter. Konsekvensen vil gjerne være at de folkevalgte har et reelt sett svakt eierskap til planen, og at det kan være lett å gjøre avvik og dispensere fra det som er nedfelt. Administrasjonen vil i sin tur kunne oppleve dette som manglende konsistens og forutsigbarhet, og bidrag til svekket samspill.

"Hos oss har kommuneplanen har aldri fått den plass den burde ha, og bredden av de folkevalgte har begrenset interesse for å ta del i en kommuneplanprosess....."

Ordfører, Nordland

Erfaringen er ofte at det er vanskelig å motivere bredden av folkevalgte for å bruke tid og ressurser på å gå inn i langsiktig og strategisk planlegging. Mange folkevalgte ønsker i en helt annen grad å prioritere sin innsats mot saker knyttet til dagsaktuelle og kortsiktige problemstillinger. Ikke minst med tanke på et styrket samspill mellom politikk og administrasjon, kan det være viktig å markedsføre og selge inn kommuneplanprosessen hos de folkevalgte. Administrasjonens måte å legge opp kommuneplanprosessen på vil være av stor betydning for hvilken interesse for deltakelse som oppnås.

Kommuner som har en lite utviklet kommuneplan og kommuneplanprosess, opplever et dårligere fundament for samspill politikk og administrasjon enn tilsvarende i kommuner hvor kommuneplandokumentet og –prosessen har en fremtredende plass.

Til refleksjon:

- En godt utviklet kommuneplan kan også oppleves av folkevalgte som en "hindring" eller begrensning for løpende politisk engasjement og nytenking. Hvordan kan kommuneplanen og kommuneplanprosessen forene de folkevalgtes ansvar og behov for å nedfelle langsiktig kurs for kommunen, og deres ansvar og behov for løpende engasjement?

6.2. Styringsdialogen

En helt sentral rolle for de folkevalgte er å ivareta den overordnede styringen overfor administrasjonen. Denne styringen innebærer å sikre at administrasjonen til enhver tid har en entydig bestilling, og å føre kontroll med at bestillingen blir oppfylt.

Administrasjonen må legge til rette for at politisk ledelse får de rette verktøy for å kunne ivareta sin styringsfunksjon på optimal måte. Dette innebærer å gi politisk ledelse et godt grunnlag for å foreta riktige bestillinger, og på samme måte gi politisk ledelse et godt verktøy for å følge opp resultatutvikling gjennom året.

De helt kritiske situasjoner i samspillet mellom politikk og administrasjon, som gjerne kan få som resultat at rådmannen må gå, vil erfaringsmessig ofte henge sammen med den økonomi-styringsmessige siden av kommunen.

Erfaring viser at det er de færreste kommuner som har et velutviklet målstyringsverktøy som tydeliggjør hvilke mål administrasjonen forplikter seg på å nå innenfor de økonomiske rammer som er stilt til disposisjon. Dette gjør i sin tur at grunnlaget er mangelfullt for å videreføre målstyring fra rådmannen ut til de enkelte enheter/virksomheter.

"Rådmannen blir målt på at det i løpet av året ikke brukes mer penger enn det som ligger i budsjettet – og i realiteten lite annet. Det er egentlig et skremmende svakt punkt når det gjelder å sikre godt samspill....."

Ordfører, Østfold

Det viser seg at det reelle styringskravet fra politisk til administrativ ledelse i mange sammenhenger er "å holde budsjett", uten at dette er koblet reelt mot hva som skal ytes av tjenester i volum og standard for de penger som til enhver tid er lagt i budsjettet.

Det er svært ulike måter å ordlegge seg på for rådmenn når de skal beskrive sitt reelle ansvar. Dette spenner fra rådmenn som tar ansvar for helhetlig resultatoppnåelse innenfor gitte mandater, til rådmenn som legger det helhetlige resultatansvaret alene på politisk ledelse ("Det er utvalgene som er ansvarlige for budsjett innen sitt kapittel, og om de foretar endringer er de alene ansvarlig for konsekvensene").

"Gode målstyringssystemer gir et objektivt utgangspunkt som plattform for samspillet politikk og administrasjon – og et godt grunnlag for å snakke samme språk.. Dessuten fremtvinger det synliggjøring av konsekvenser – ved ansvarliggjøring og ved omprioritering"

Rådmann, Nordland

"For meg er budsjettet og økonomiplanen hele plattformen for samspillet politikk og administrasjon"

Ordfører, Oppland

Erfaringsmessig har de fleste kommuner et svakt utviklet system for å måle resultater, og dermed et begrenset grunnlag for å koble økonomi med volum, ytelser og kvalitet i tjenester. Den reelle målbare styring består i mange kommuner kun av at "budsjett holdes", dvs. at det ikke brukes mer penger enn bevilget – uten kobling mot hva som er oppnådd for pengene. På dette området ligger det derfor i de fleste kommuner et alvorlig potensiale for konflikter mellom politisk og administrativ ledelse. Erfaringsmessig er det også med grunnlag i denne problemstilling at de mest spissede konflikter oppstår, og at rådmenn i en del tilfeller må forlate sine stillinger.

"Det påhviler rådmannen et selvstendig ansvar for løpende å holde balanse i de krav om resultater og ytelser som er stilt på den ene side, og de ressurser og rammer som er stilt til rådighet på den andre side....."

Rådmann, Akershus

Det kan synes som om ikke alle rådmenn er interessert i å binde økonomi entydig opp mot ytelser, fordi dette gir en ansvarliggjøring som oppleves å ha stor personlig risiko for rådmannen (ved uteblitte resultater i forhold til de avtalte). Det kan også synes som om ikke alle folkevalgte heller er interessert i denne entydige bindingen, fordi en slik form for målstyring vil frata politikere muligheten til å drive "hverdagspolitikk" gjennom detaljerte prioriteringer og inngripen i driftsmessige forhold gjennom året.

"Hvis rådmannen svikter i sin rapportering, så er det katastrofalt!"

Rådmann, Akershus

Det kan synes som om en del rådmenn spiller på at det er gråsoner og utydelighet i målkrav – for på den måten vanskeligere å kunne bli stilt til ansvar for uteblitte resultater. (Det er et enklere krav å "holde budsjett", så lenge dette ikke er målt i forhold til ytelser).

Det er økonomiplanen med det årlige budsjettet som skal koble planlagte (avtalte) ytelser (i volum og standard) med den økonomi som stilles til rådighet. Gjennom at rådmannen aksepterer økonomiplan og budsjett, kan dette oppfattes som at han har påtatt seg ansvar for å nå resultater innenfor gjeldende rammer. For at en slik ansvarliggjøring av rådmannen skal være reell, må plandokumentet være dekkende og konsistent. I tillegg må rådmannen ha frihetsgrader og fullmakter til å nyttegjøre virkemidler for å nå resultatene. Det må også være en styringsdialog frem mot forpliktelse, og ikke en ensidig pålagt økonomiplan med budsjett fra politisk ledelse overfor rådmannen. Ansvar må ikke bare pålegges, det må aktivt tas av den som ansvarliggjøres.

Erfaringene er i for mange kommuner at gjeldende økonomiplan og årsbudsjett ikke er et godt nok dokument for å utgjøre reell basis for styringsdialogen gjennom året. Ofte er målsettinger formulert som intensjoner, uten konkretisering og målbarhet. Erfaringer viser også at det kan bli gjort endringer i løpet av året – uten å foreta ny utbalansering mellom resultatkrav og tilhørende budsjett.

”Økonomiplanen er nok et av de punkter som er mest stemoderlig behandlet i mange kommuner – her er det nok et absolutt potensiale for å bedre grunnlaget for samspill.....”

Ordfører, Akershus

Kommuner som har vektlagt økonomiplan og budsjett som sentralt styringsverktøy i samspillet politikk – administrasjon, erfarer at dette gir en grunnleggende trygghet for praktisering av samspillet.

Kommuner som ikke har tatt økonomiplan og budsjett på alvor som styringsverktøy, kan erfaringsmessig oppleve situasjoner der samspillet utvikler seg i kritisk retning. En ulik oppfatning om hvilke resultater som skal nås innenfor hvilke økonomiske rammer – og om hvilket ansvar som er lagt på administrasjonen for dette – vil gjerne kunne skape krise når større avvik/ overskridelser oppstår. Det er i slike tilfeller at rådmannen gjerne må forlate sin stilling.

Til refleksjon:

- Er det entydig at økonomiplanen er et reelt styringsverktøy med gjensidige forpliktelser mellom folkevalgte og administrasjon? Kan planen ut fra dette ensidig vedtas av folkevalgte, eller er det en forutsetning at det først avklares at rådmannen kan ta ansvar for den?
- Lar det seg gjøre å etablere godt samspill uten at bestillingen fra folkevalgte til rådmannen er entydig? Kan bestillingen gjøres entydig uten at leveranser/ytelser med definert volum og standard er koblet med økonomien?
- Skal politisk ledelse selv bygge opp grunnlaget for sin bestilling, eller forutsettes det at administrasjonen, som de folkevalgtes fagorgan, inntar en ”kunderettet” relasjon overfor politisk ledelse, for å bidra til at bestillingen (ytelser og økonomi) blir så god som mulig (i tråd med politisk ledelses ønsker og behov)?
- Vil enhver endring av økonomiplan/budsjett gjennom året være å oppfatte som en reforhandling av avtalen mellom folkevalgte og rådmann – og derfor kreve enighet? Har vi et system for jevnlig rapportering overfor politisk ledelse som dekker behovene for å følge opp de riktige styringsparametere gjennom året (jfr. helhetlig målstyring)?

7. Kaptein og kollegie

Som den fremste folkevalgte har ordføreren en profilert rolle, men det er de folkevalgte organer som utgjør part i samspillet med administrasjonen/rådmannen. Erfaringsmessig vil en dyktig ordfører bety særdeles mye for hvordan samspillet mellom politikk og administrasjon skal utvikle seg i kommunen. Dyktighet i denne sammenheng dreier seg i stor grad om kunnskaper og holdninger til samspill og relasjoner, ledelse og arbeidsgiverrolle.

7.1. Ordførerrollen

Rent lovmessig er ordførerrollen tillagt begrenset ansvar og myndighet, jfr. kommunelovens §9. Kommunestyret er imidlertid fri til å delegerer til ordfører, så lenge det ikke dreier seg om vedtak i saker av prinsipiell betydning. Det er derfor opptil den enkelte kommune å forme ordførerrollen fullt ut.

"Det er ordføreren som avgjør hvordan samspillet mellom politikk og administrasjon skal utvikles...."

Ordfører, Nordland

Viktige momenter som det må tas stilling til når kommunestyret former ordfører-rollen (ansvarliggjør og delegerer myndighet til ordfører) er bl.a.:

- Ordførerens rolle som ordfører for hele kommunen – kontra gruppelederfunksjonen for eget parti
- Ordførerens rolle som kulturbygger og tilretteviser for alle folkevalgte i kommunen
- Ordførerens personlige rolle i arbeidsgiverspørsmål og som tilgjengelig kontaktpunkt for rådmannen som tilsatt i kommunen

Blant kommunens innbyggere, og også fra medie-hold, erfares det en tendens i retning av å oppfatte ordføreren som kommunens "sjef" langt ut over det som lovverket legger i rollen. Det er derfor vanlig at ordføreren blir oppsøkt og kontaktet i viktige saker, og det er en forventning om at ordføreren besvarer alle viktige spørsmål som angår kommunen. Det er bare ordføreren selv som i slike tilfeller kan tydeliggjøre skillet mellom sin rolle, de folkevalgte organers rolle og administrasjonens rolle.

En sterk ordfører er kjennetegnet av god forståelse for et helhetlig lederskap. En ordfører med autoritet (ut fra flertall, personlig tyngde m.v.) vil erfaringsmessig spille en meget viktig rolle for utviklingen av kommunens ledelseskultur – særlig blant folkevalgte. Ordføreren kan sikre tydelighet omkring hva som forventes og aksepteres av adferd, og kvalitet i styringen på de formelle arenaer (forretningsorden og opptreden i møter). En ordfører med autoritet vil kunne gi tilbakemeldinger (ros og korreksjon) som har virkning, og kan herunder sørge for å korrigere folkevalgte som "skeier ut" i forhold til nedfelte eller allmenne spilleregler.

Ordførere kan, uavhengig av grad av delegasjon fra kommunestyret, velge sin personlige stil og innretning i forhold til oppgaven. Dette kan bl.a. dreie seg om vektleggingen av å være ordfører for alle, kontra å være ordfører i spissen for posisjon til motsetning for opposisjon. Det er erfaring for at samspillet politikk og administrasjon vil ha et bedre utgangspunkt i de kommuner der det velges en annen gruppeleder for posisjonspartiene og ordførerens parti enn ordføreren selv.

"Det finnes to typer ordførere i Norge: Den typen som er hærfører for posisjonen og for eget parti, og som selv bruker mye tid på egne meninger og debattinnlegg, – og den typen som ser seg som en form for nøytral katalysator og rettleder i den politiske debatten, like mye for opposisjon som for posisjon. Ut fra min erfaring, er jeg ikke mye i tvil om at de kommuner som har den siste type ordfører får utrettet mest for kommunens beste!"

Rådmann, Buskreud

Til refleksjon:

- En ordfører blir gjerne oppfattet å ha mer myndighet og ansvar enn det formelle grunnlaget tilsier. Er det behov for å skape samsvar mellom "kart og terreng" – og skal dette i tilfelle gjøres ved at ordføreren får utstrakt myndighet fra kommunestyret, eller skal det vektlegges tydeliggjøring av at ordfører alene ikke er kommunal sjef?
- Er det ønskelig at ordføreren gis en rolle som lokal "stortingspresident" og holder i hevd skikk og bruk på tvers av folkevalgte? Kan folkevalgte oppleve en slik mulig "sensur" av deres stil og oppførsel som en utidig påvirkning på enkeltindivider som er valgt inn i kommunestyret fordi de er de personligheter de er?

8. Styrmann og kartleser

Rådmannen skal tilrettelegge for, og iverksette, politiske vedtak - og er formelt den ene parten i samspillet. Ansvarsmessig kjenner de folkevalgte bare rådmannen, og ingen andre. Alt det som administrasjonen gjør og ikke gjør, må rådmannen svare for og ta ansvar for overfor de folkevalgte. Nødvendigvis blir rådmannen en nøkkel i forhold til godt eller dårlig samspill.

8.1. Rådmannsrollen

”Administrasjonssjefen (rådmannen) er den øverste leder for den samlede kommunale eller fylkeskommunale administrasjon.....” (Kommunelovens § 23).

”Kommunalt eller fylkeskommunalt folkevalgt organ kan gi administrasjonssjefen myndighet til å treffe vedtak i enkeltsaker eller typer av saker som ikke er av prinsipiell betydning....”

Det er en begrenset beskrivelse av rådmannens rolle i lovverket, og den er angitt på slik måte at folkevalgte aktivt må gi delegasjon for at rådmannen skal ha myndighet. Dette er den motsatte innretningen av rollen som daglig leder i et selskap (jfr. selskapslovgivningen), der utgangspunktet er at daglig leder har fullmakter til å utøve den daglige ledelse og å ta avgjørelser som ikke er av særlig viktighet.

”Vi rådmenn må ikke ta glansen fra politisk ledelse! Dette betyr gjerne at vi med fordel fronter de dårlige sakene, mens politisk ledelse fronter de gode. Det er for øvrig en grei regel for å bygge opp under godt samspill.....”

Rådmann, Nordland

En vanlig oppfatning av rådmannsrollen er:

- ❑ Daglig ledelse av kommunens samlede administrasjon (kommunens samlede operative virksomhet)
- ❑ Forsvarlig utredning og presentasjon av saker for folkevalgte organer
- ❑ Iverksetting av vedtak som fattes i folkevalgte organer
- ❑ Generell faglig rådgivning, støtte og informasjon til folkevalgte – nøytralt på tvers av den enkelte folkevalgtes partipolitiske tilhørighet

”De rådmenn som lykkes best, er de som utviser mot, men som gjør det med reell respekt for politisk ledelse – som klarer å være ydmyke og offensive på samme tid. Gode politikere vet å sette pris på å bli faglig utfordret av sin rådmann.....”

Ordfører, Nordland

Erfaring viser at rådmannsrollen kan oppfattes ganske så ulikt i de forskjellige kommuner.

I enkelte kommuner er det tydelighet om rådmannen som daglig leder av kommunen, med en innretning som har likhetstrekk i forhold til adm.dir. eller konsernsjef i et selskap. Rådmannen vil da gjerne ha fått vide fullmakter og utstrakt delegasjon fra folkevalgte organer, og følges prinsipielt opp på et strategisk og rammebasert nivå. Rådmannen ansvarliggjøres gjennom å inngå avtale (evt. etter forhandlinger) om budsjett/økonomiplan.

I andre kommuner fremstår rådmannen først og fremst som en rådgiver, og på slik måte at funksjonen reelt kan oppfattes som en stabsrelasjon i forhold til politisk ledelse. Det er i slike kommuner gjerne sterke bånd fra folkevalgte organer direkte til rådmannens underliggende etatssjefer eller tilsvarende, og det er de politiske utvalg som alene står ansvarlig for sine respektive deler av budsjett/økonomiplan.

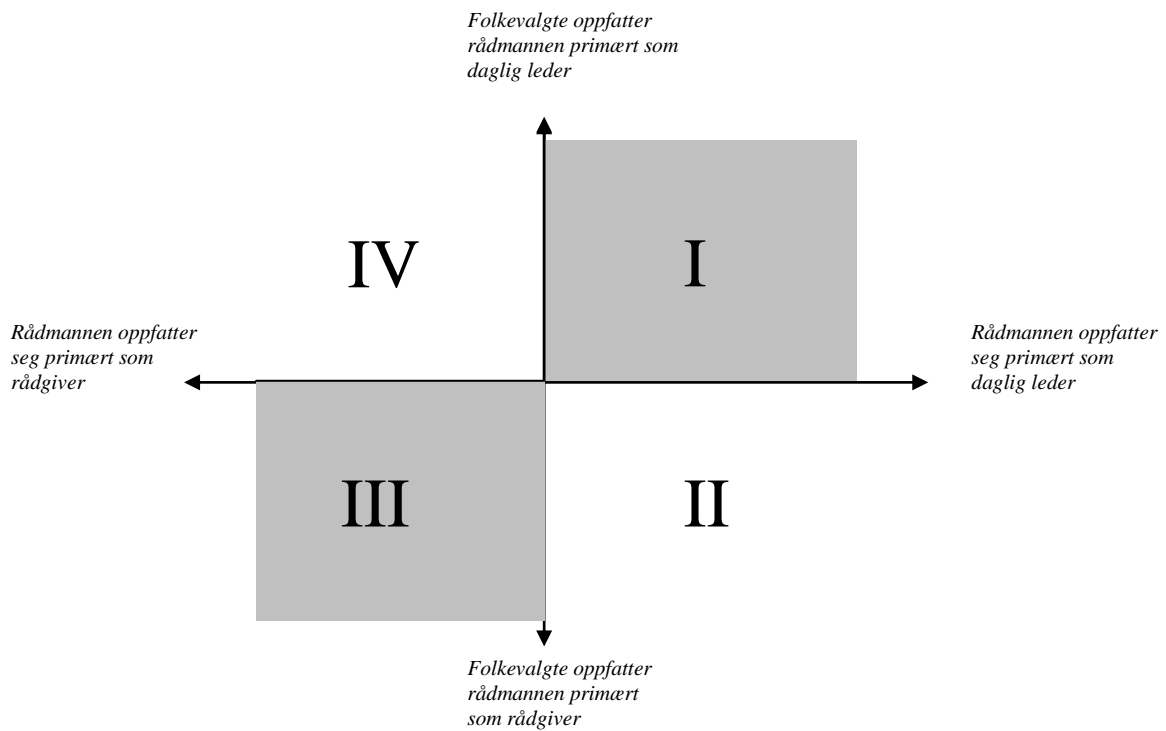
"Administrasjonen må aldri glemme at det er politisk ledelse som bestemmer, uansett hvor faglig betenkkelig et vedtak kan synes å være. Vår rolle er å omsette vedtak til praktisk handling og resultater....."

Rådmann, Akershus

Det erfares en større grad av ryddighet i samspillet politikk – administrasjon når rådmannen ansvarliggjøres som daglig leder. Når rådmannens tyngdepunkt oppleves som rådgiver, kan arenaen for samspill bli mer uklar og sammensatt. I en slik situasjon er det gjerne enklere å vinne frem med uformelle maktstrukturer.

De dårligste erfaringer om samspill er naturlig nok knyttet til kommuner der rådmannen selv har en annen oppfatning om sin rolle enn det de folkevalgte har. Erfaringer viser at slikt sprik i oppfatning av rådmannens rolle faktisk kan være ganske utbredt. Først og fremst erfares sprik knyttet til at rådmannen ser seg primært som en daglig leder, mens folkevalgte ser rådmannen primært som rådgiver (jfr kvadrat II i figuren under). Sprik den motsatte veien (kvadrat IV) er mindre realistisk, og vil neppe aksepteres over tid av politisk ledelse.

I situasjonen der rådmannen oppfatter seg som daglig leder, men der folkevalgte primært opplever rådmannen som sin rådgiver, vil rådmannen gjerne arbeide kontinuerlig for å få andre rammebetingelser enn de som eksisterer, uten aksept fra politisk ledelse. Rådmannen slites ved ikke å få politisk støtte for endring og utvikling som oppleves nødvendig for å ta ansvar. Politisk ledelse oppfatter rådmannen som brysom eller med feil fokus. Det kan oppstå frustrasjon og uro. Samspillet lider, og vil kunne preges av en negativ sirkel. Dette kan være et typisk bilde for en kommune hvor utskiftingstakten av rådmenn er stor.



Ulik oppfatning om rollen er et dårlig utgangspunkt for samspill (jfr. kvadrat II og IV)

”Det er ikke lett å være rådmann i dag hvis du er av den typen som liker å bli likt av andre mennesker....!”

Tidl. rådmann, Nordland

”Satt på spissen skal rådmannen gi politisk ledelse så faglig god dokumentasjon og argumentasjon at det ikke går an å fatte ukloke vedtak. Om det likevel skulle skje, må administrasjonen bebreide seg selv for sitt fremlegg – og ikke de folkevalgte for deres behandling....!”

Rådmann, Nordland

8.2. Rekruttering av rådmann

Som ansvarlig leder for kommunens samlede administrasjon, er rådmannen ansvarlig for all operativ virksomhet – og ansvarlig for at all aktivitet i kommunen skjer i samsvar med de politiske vedtak og rammer som til enhver tid gjelder. (Unntak for kommunalt eide selskap og foretak, se 4.4.)

Rådmannen som person vil naturlig nok være helt sentral for å sikre godt samspill mellom politisk ledelse og administrasjon i kommunen. Rådmannens personlige egnethet for å fylle rollen i den konkrete kommunen, vil bestå av en realkompetanse bygget opp gjennom skoloring og erfaring, og av egne personlige egenskaper, holdninger og verdsett. Herunder vil samspillskompetansen (klokskap, sosial intelligens) ha særlig betydning.

Det er erfaring for at det beste utgangspunktet for samspill oppnås når politisk ledelse selv aktivt engasjerer seg og bruker egen tid og ressurser i rekrutteringsprosessen for å hente inn ny rådmann. Det kan gjerne brukes eksterne profesjonelle rekrutteringsfirmaer som hjelpere i prosessen, men det må alltid etableres en kravspesifikasjon forankret hos de folkevalgte, og et aktivt engasjement i prosessen fra ordfører og øvrige sentrale politikere.

Det kan gis eksempler på at politisk ledelse har tatt for lett på rekrutteringen, og stolt på at eksterne rekrutteringsfirmaer alene finner den kandidat kommunen er best tjent med. Dessuten kan det i en del sammenhenger oppfattes som en måte for politisk ledelse å redusere sitt følte ansvar. Gjennom å bruke eksterne profesjonelle, skyves det følte ansvaret over på andre dersom rekrutteringen skulle vise seg å være uheldig.

”Rekruttering av ny rådmann er det viktigste politisk ledelse foretar seg – og det er en altfor alvorlig sak til å overlate styringen av prosessen til utenforstående hodejegere.....”

Ordfører, Nordland

Som i enhver annen rekruttering, er det like avgjørende at kandidaten finner den arbeidsgiver vedkommende søker, som at kommunen finner den kandidaten den søker. Det hjelper lite om den nytilsatte rådmannen har all mulig kompetanse for å fylle stillingen, om ikke rammene omkring stillingen gjør at rådmannen trives og utvikles. En høy turn-over kan gjerne henge sammen med at det blir gitt et annet bilde av kommunen og samspillsarenaen enn den som faktisk eksisterer. Selv om det ikke er et bevisst ønske om å forherlige den arbeidsplass som den nye rådmannen vil få se, kan det være lett å underslå viktige forhold som er av betydning.

”Vi var ute etter å finne den beste kandidaten, men glemte å ta hensyn til at kandidaten skulle finne den beste arbeidsplassen - sett med sine øyne.....”

Ordfører, Nordland

Ærlighet omkring forutsetningene for samspill - med rolledeling, spilleregler og ønsket kultur for folkevalgtes og administrasjonens agering – vil være av den aller største betydning når kandidater til rådmannsstillinger skal avklare sin interesse for å tiltre i kommunen.

8.3. Lederavtaler

Så vel kommunen (representert ved politisk ledelse) som rådmannen har en unik anledning til å klarlegge gjensidige krav og forventninger til samspillet i forbindelse med at ny rådmann tiltrer. All erfaring tilsier at det ligger fordeler i å vie denne delen oppmerksomhet ved rekruttering, og at konklusjonene nedfelles som del av den skriftlige lederavtalen.

Ikke bare krav til resultatoppnåelse, men også gjensidige krav til agering hos politisk ledelse og rådmann må nedfelles i lederavtalen."

Rådmann, Akershus

Også med en sittende rådmann bør det med fordel etableres en lederavtale som fremmer ønskede samspillsformer, dersom slik avtale ikke allerede er på plass. Det er i tider med godt klima at slike avtaler bør etableres.

"En god lederavtale skal være utformet slik at den gjør det til en naturlig sak å avslutte avtaleforholdet – for begge parter"

Tidl. rådmann, Akershus

En toppleder er avhengig av å ha tillit fra sin overordnede ledelse for å kunne fylle rollen sin på en hensiktsmessig måte. Dette innebærer at fravær av tillit enten må rettes raskt opp igjen, eller at rådmannen fratrer sin stilling. Etter nylig vedtatte endringer i arbeidsmiljøloven, er stillingsvernet for toppleder endret, og det gjør det ekstra relevant å nedfelle ryddige rutiner ved oppståtte tillitsbrudd.

"Uttrykt mistillit overfor rådmannen kan gjerne være et rent spill for å markere egne politiske meninger. Dette kombinert med at en politisk ledelse gjennomgående vil være mer stemnings- og følelsesmessig styrt enn et styre i et selskap, gjør det særlig nødvendig med profesjonelt utformede lederavtaler – som også angir prosedyre når evt. grunnlag for mistillit oppstår....."

Rådmann, Akershus

Som verktøy for å sikre et godt samspill mellom folkevalgte og rådmann, bør lederavtalen bl.a. ha et innhold som klargjør:

- Hvem som konkret ivaretar arbeidsgiverrollen overfor rådmannen i ulike forhold
- Hvordan resultatkrav til rådmannen etableres og revideres
- Hvordan resultatoppnåelse måles og evalueres
- Hvilke gjensidige krav og forventninger som gjelder for måten rådmann og folkevalgte skal opptre på – overfor hverandre og utad
- Hvordan evt. mistillit overfor rådmannen skal fremmes, og hvilke rutiner som gjelder når slik mistillit er fremmet

KS har etablert rettleidende utkast til lederavtaler for rådmenn (fast tilsatte og åremålstilsatte).

8.4. Kommunen som rådmannens arbeidsgiver

En tydelig og naturlig arbeidsgiverrelasjon for rådmannen kan bety mye for samspillet. Som øverste administrative leder, har rådmannen behov for å vite hvem som representerer kommunen som hans arbeidsgiver i ulike forhold og spørsmålsstillinger.

Rådmannen trenger:

- En tilgjengelig kanal som i det daglige representerer overordnet ledelse, der praktiske saker kan drøftes
- Å få løpende tilbakemeldinger, korreksjoner og råd (ros/ris) fra sin overordnede ledelse. Ikke minst går dette på form og evne til samspill
- Å få systematiske evalueringer av sin resultatoppnåelse og sin måte å fylle lederrollen på – herunder hvordan samspillet mellom rådmann og folkevalgte oppleves fra folkevalgt side
- Å få gi sine tilbakemeldinger til de folkevalgte om hvordan han opplever samspillet og rammene omkring sin ledersituasjon
- Den formelle partsrelasjonen knyttet til sin egen lønn, arbeidsbetingelser, permisjon m.v.

Ansvar for ovenstående punkter tilligger kommunestyret, dersom ikke delegasjon gis. Erfaringsmessig er det ikke særlig praktisk at kommunestyret selv utøver rollen. De to første punkter vil kunne dekkes av ordfører, mens de tre siste punkter erfaringsmessig best vil kunne dekkes av et politisk utvalg (formannskapet eller spesifikt oppnevnt utvalg som rådmannens arbeidsgiverutvalg). Et evt. eget utvalg bør omfatte både posisjon og opposisjon, og utgjøres av de mest sentrale politikere (ordfører, varaordfører, opposisjonsleder, evt. gruppeledere).

Erfaring viser at de kommuner som har en aktiv part i forhold til rådmannen på alle ovenstående områder, legger et langt bedre grunnlag for samspill enn de som lar dette "flyte".

"En leder som har en profesjonell arbeidsgiverrelasjon, vil aldri be om lønnspålegg. -Det vil være en fornærmelse, som i praksis er det samme som å si til overordnet ledelse at de ikke gjør jobben sin. En profesjonell arbeidsgiver er våken, og sørger jo alltid for at lederen har riktig lønn....."

Til refleksjon:

- En reell ansvarliggjøring av rådmannen som daglig leder, vil kunne gi de folkevalgte følelse av å gi fra seg makt, og selv å havne "i baksetet" med rådmannen som sjåfør. Samtidig vil en reell ansvarliggjøring innebære personlig risiko for rådmannen ved eventuell manglende resultatoppnåelse. Vil disse forholdene kunne være med på å redusere motivasjonen på begge sider for å tydeliggjøre rådmannens resultatansvar?
- Lar det seg gjøre å sikre at de folkevalgte har full kontroll og styring i kommunen, og også opplever å ha det – selv med en rådmann som har fått entydig resultatansvar og maksimal delegasjon? Hvilke krav stiller dette i tilfelle til rådmann og folkevalgte?

9. Samspill på broa

Erfaringer viser at det aller mest sentrale for å få til et godt samspill mellom administrasjon og folkevalgte, er en god relasjon mellom ordfører og rådmann. Det viser seg svært vanskelig å få et fruktbart samarbeid mellom administrasjonen og de folkevalgte som sådan, dersom rådmann og ordfører ikke makter å få sitt samarbeid og samspill til å fungere godt.

"Ordfører og rådmann må like hverandre – ellers blir det et helvete!"

Tidl. rådmann, Nordland

Rådmenn og ordførere som kommer godt ut av det med hverandre, og som har et stort sammenfall i tilnærming til ledelse og styring, vil utgjøre en særdeles sterk akse for kommunens utvikling. Erfaringene viser at de kommuner som har et velfungerende samspill mellom politikk og administrasjon, også gjennomgående har en ordfører og rådmann som fungerer godt sammen. Kanskje ikke så overraskende, synes det også som om det er disse kommunene som samlet oppnår de beste resultater for kommunens drift og utvikling.

"En ordfører og en rådmann som agerer godt sammen, er den rene dynamitten – og de kan flytte fjell sammen!"

Rådmann, Buskerud

En rådmann rekrutteres bl.a. ut fra profesjonalitet som leder, og det kan gjennom ansettelsesprosessen stilles ulike typer krav som gjør at rådmannen passer inn på den måte som kommunen (politisk ledelse) ønsker. En ordfører må først og fremst antas valgt ut fra sin dyktighet som politiker, og det vil derfor ikke være noen automatikk i at ordføreren har med seg ledererfaring og samspillserfaring inn i rollen.

Rent teoretisk skulle det kunne antas at det gjennom en profesjonell ansettelsesprosess trygges en god relasjon mellom sittende ordfører og ny rådmann, og at evt. problemer vil kunne oppstå når det kommer ny ordfører etter kommunevalg. Så enkelt er det nok likevel ikke: Det hender at rådmann og ordfører får vansker i samarbeidsrelasjonen, også når det gjelder den ordfører som var i stolen når rådmannen ble rekruttert.

Der ordføreren og rådmannen fra første øyeblikk finner godt ut av det med hverandre, har kommunen uten tvil et viktig fortrinn når det gjelder etablering av godt samspill. De fleste benevner relasjonen mellom de to ved begrepet "god eller dårlig kjemi". Med en "god kjemi" vil de to like hverandre og trives i hverandres selskap. Med en "dårlig kjemi" vil de to ha vansker med å forholde seg til hverandre, og gjerne søke å unngå hverandre.

Begrepet "kjemi" mellom to mennesker, beskriver gjerne en sammensatt relasjon. Det vil ofte dreie seg om måte å oppføre seg og kommunisere på, og da særlig måte å reagere på i forskjellige situasjoner. En god kjemi beskriver derfor gjerne en relasjon mellom to personer som har stort sammenfall i preferanser, interesser, verdier/normer, kommunikasjonsform, virkelighetsoppfatning m.v. God kjemi mellom to personer vil gjerne også innebære at de to

forstår hverandre og kjenner hverandre så godt at den ene vet reaksjonen hos den andre i ulike sammenhenger – i god tid før reaksjonen kommer. Det dreier seg altså mye om å forstå den andres tanke sett, og å se dette tanke settet som logisk – i forhold til egen referanseramme.

"Når kjemien mellom ordfører og rådmann er god, har kommunen et fortrinn m.h.p. å etablere godt samspill mellom politikk og administrasjon. Når kjemien ikke i utgangspunktet er den beste, har de to en større – og enda viktigere – jobb å gjøre i samspillet navn. De kan ikke tillate seg å la forholdet seg i mellom skade samspillet som sådan....."

Rådmann, Buskerud

Erfaringene er at det går an å utvikle et forhold som i utgangspunktet ikke er det beste, men da er det en forutsetning at *begge parter må være innstilt på å få det til med hverandre*. Det kan vise seg vanskelig å løse slike fastlåste forhold for de to alene – faktisk kan det vise seg at slike forsøk innebærer risiko for å gjøre vondt verre. I svært så vanskelige og låste situasjoner, er det erfart at ekstern, profesjonell bistand kan være påkrevet. Med en objektiv ytre part, vil det kunne jobbes systematisk både med saksorienterte forhold (eksempelvis roller, ansvar og rutiner for samspill), og ikke minst personorienterte forhold (spesielt om agering og reagering i ulike sammenhenger).

"Det heter seg at: Når man ikke får den man elsker, må man elske den man får. Slik er det også når administrasjonen får ny politisk ledelse....."

Rådmann, Østfold

Det er også erfaring for at relasjonen ordfører – rådmann kan utvikles som en sterk allianse med negative effekter. Denne situasjonen kan oppstå dersom det oppleves at rådmannen inntar et politisk ståsted og er rådmann bare for posisjon – og ikke for opposisjon.

"Om det skapes et inntrykk av at rådmannen er i lomma på ordføreren – eller omvendt, da vakler grunnlaget for godt samspill i kommunen.....!"

Ordfører, Troms

Til refleksjon:

- Selve kjernen i samspillet ligger i relasjonen mellom to mennesker: Ordfører og rådmann. For å beskrive en slik relasjon, brukes ofte uttrykket "kjemi". Hvilke faktorer er det egentlig som danner opplevelse av "god kjemi" eller "dårlig kjemi"?
- Vil det alltid være muligheter for å utvikle "god kjemi", eller kan det være forhold som er håpløse? Hva skal til for at en relasjon mellom ordfører og rådmann er så anstrengt at det er håpløst å se for seg at den kan utvikles til å fungere igjen? Dersom det kommer til det ytterpunkt at en av de to må slutte, så er det i utgangspunktet gitt at dette er rådmannen. Er dette et forhold som ordføreren kan utnytte på uheldig måte?

10. Når nytt mannskap mønstrer på

Når det skjer endringer i hvilke personer som utgjør folkevalgt eller administrativ side, vil det være behov for ekstra fokus på samspillet. Dette kommer særlig til uttrykke etter kommunevalg.

10.1. Gjensidig avstemming mellom det etablerte og det nye

En nytilsatt rådmann vil få angitt rammene som samspillet med politisk ledelse skal skje innenfor. Gjennom å akseptere en stilling, aksepteres også rammene omkring stillingen. En ny rådmann vil riktignok over tid kunne medvirke til endring av de etablerte rammene for samspill, men på kort sikt neppe i særlig grad.

En ny politisk ledelse, vil selv fra første dag ha en legitim rett til å stille spørsmål ved det bestående. Nye folkevalgte kan ha ønsker om en ny måte å praktisere samhandling og samspill på.

Etter utskiftinger i politisk ledelse, er det behov for en avstemming av tilnærmingen til kommunens overordnede ledelse, styring og samspill. Folkevalgte og administrasjon må i fellesskap legge grunnlaget for optimalt samspill i den kommende periode.

"Folkevalgtopplæring er et negativt ladet uttrykk, som gir inntrykk av at administrasjonen har en viktigere kompetanse å lære bort enn politikerne. Slik er det jo ikke....."

Rådmann, Østfold

Erfaringsmessig kan det være hensiktsmessig at administrasjonen tar initiativ til en gjennomgang med de folkevalgte. "Vi må finne ut hvordan dere som vår nye ledelse ønsker at vi legger opp samspillet" (Ikke: "Nå skal vi lære dere hvordan ting gjøres her")

Med tradisjonell tilnærming til folkevalgt "opplæring" er det blandede erfaringer. Det er viktig å skape en ramme om utvikling så vel av administrativ som politisk ledelse, som indikerer at det er en gjensidighet mellom partene. Bevisstheten må hele tiden ligge ved at politisk ledelse utgjør den part som til syvende og sist avgjør hvordan den overordnede ledelse av kommunen skal skje. Det er derfor ikke noen god innretning å fortelle nye folkevalgte hvordan ting håndteres i kommunen. Det er like avgjørende å lytte til nye folkevalgte og innrette seg i forhold til hvordan nye representanter for den overordnede ledelse ønsker at ting skal være. Balansen må imidlertid hele tiden være god i forhold til å ta så vel kommunelov som kommunens faglig profesjonelle miljøer på alvor når det gjelder behov for spilleregler og rammeverk for å gjennomføre sine arbeidsoppgaver optimalt.

Kommunenes egne erfaringer trekker i retning av at behovet for avstemming er vel så stort når det gjelder verdier, etikk og ledelsesmessige prinsipper – som når det gjelder praktisk sakstiltærning og teknisk samspill. Det å utvikle relasjonskompetanse (samspillskompetanse) gjennom felles åpne drøftinger av etikk og verdier på tvers av folkevalgte og administrasjon, er et område som kommuner flest mener de burde bruke mer

tid og ressurser på. En praktisk utfordring i denne sammenheng er at det viser seg vanskelig å få alle folkevalgte til å prioritere deltakelse. Opplevelsen er ofte i retning av at de politikere som aller mest burde ta del i slike prosesser, det er de samme som holder seg lengst mulig unna.

Det er erfaringsmessig naturlig at administrasjonen tar initiativ til å sette denne gjensidige avstemming på dagsorden, og å drøfte med de folkevalgte hvordan denne avstemming skal skje. Kommunenes Sentralforbund har lagt stor innsats i å fornye sine tilbud om bistand i slike prosesser (folkevalgtprogrammet). Det vil erfaringsmessig kunne være fordelaktig for å oppnå best mulige prosesser, at det brukes en ekstern (og nøytral) prosessveileder.

Når det er valgt ny ordfører, vil det fremkomme særlig behov for å avstemme tilnærming til ledelse, styring og samspill mellom ordfører og rådmann.

10.2. Lederutvikling for nøkkelspillere

Samspill i den kommunale toppledelse – på tvers av politikk og administrasjon – dreier seg mye om lederatferd og ledelesferdigheter.

For de mest sentrale folkevalgte og administrative ledere, som ordfører, varaordfører, opposisjonsleder, gruppeledere, utvalgsledere, samt rådmann og rådmannens ledergruppe, er det erfaringsmessig behov for en mer inngående opplæring om arbeidsgiverrollen, om kommunal ledelse, organisasjon og styring.

"Det er særlig de fremtredende politikere (partienes gruppeledere, utvalgsledere m.v.) som sammen med de administrative ledere må gis en grunnleggende lederutvikling med utgangspunkt i felles plattform....."

Rådmann, Akershus

Godt samspill vil enklere kunne etableres og utvikles når de folkevalgte kjenner godt til administrasjonens oppgaver og rammer, og når rådmannen og ledergruppen på samme måte kjenner godt til politikkenes vesen og de folkevalgtes virkeområde.

"Det er ikke noe godt utgangspunkt for samspill mellom politisk og administrativ ledelse om hodene deres tigger forskjellig. Det er i det minste nødvendig å ha en felles terminologi når vi snakker om ledelse, styring og samspill....."

Ordfører, Akershus

Erfaringsmessig kan det være et viktig bidrag til godt samspill at disse sentrale folkevalgte og administrative ledere gjennomgår felles lederutvikling. Et felles lederutviklingsprogram kan ha ulikt omfang og innhold etter behov, men bør ta utgangspunkt i den aktuelle kommunens viktigste ledelsesmessige og samspillsmessige utfordringer.

Slik lederutvikling på tvers av folkevalgte og administrasjon, kan erfaringsmessig hente ut ekstra gevinster om den gjennomføres i samarbeid mellom flere kommuner. En kombinasjon av interne og eksterne krefter kan være en god løsning når det gjelder regi og gjennomføring av slike opplegg.

10.3. Den lærende organisasjon – kontinuerlig kompetanseutvikling

Den virkelige kompetansebyggingen skjer over tid – som en naturlig prosess i organisasjonen. En lærende organisasjon er den som lar kompetanseutvikling være en naturlig del av den løpende virksomhet. En lærende organisasjon henter ny kunnskap gjennom sitt daglige samvirke med interne og eksterne aktører, og gjennom systematisk bruk av den lærdom som hentes gjennom så vel suksess som begåtte feil. I en slik organisasjon utgjør kurs og skoling bare en liten del av kompetanseutviklingen.

Kontinuerlig utvikling av relasjonskompetanse og evne til å samspille, skjer ideelt gjennom en løpende evaluering og justering av de forhold som har betydning.

"Det er mulig at noen av oss gjør lite ønskelige handlinger med overlegg, men som oftest er det nok kunnskap det skorter på....."

Ordfører, Nordland

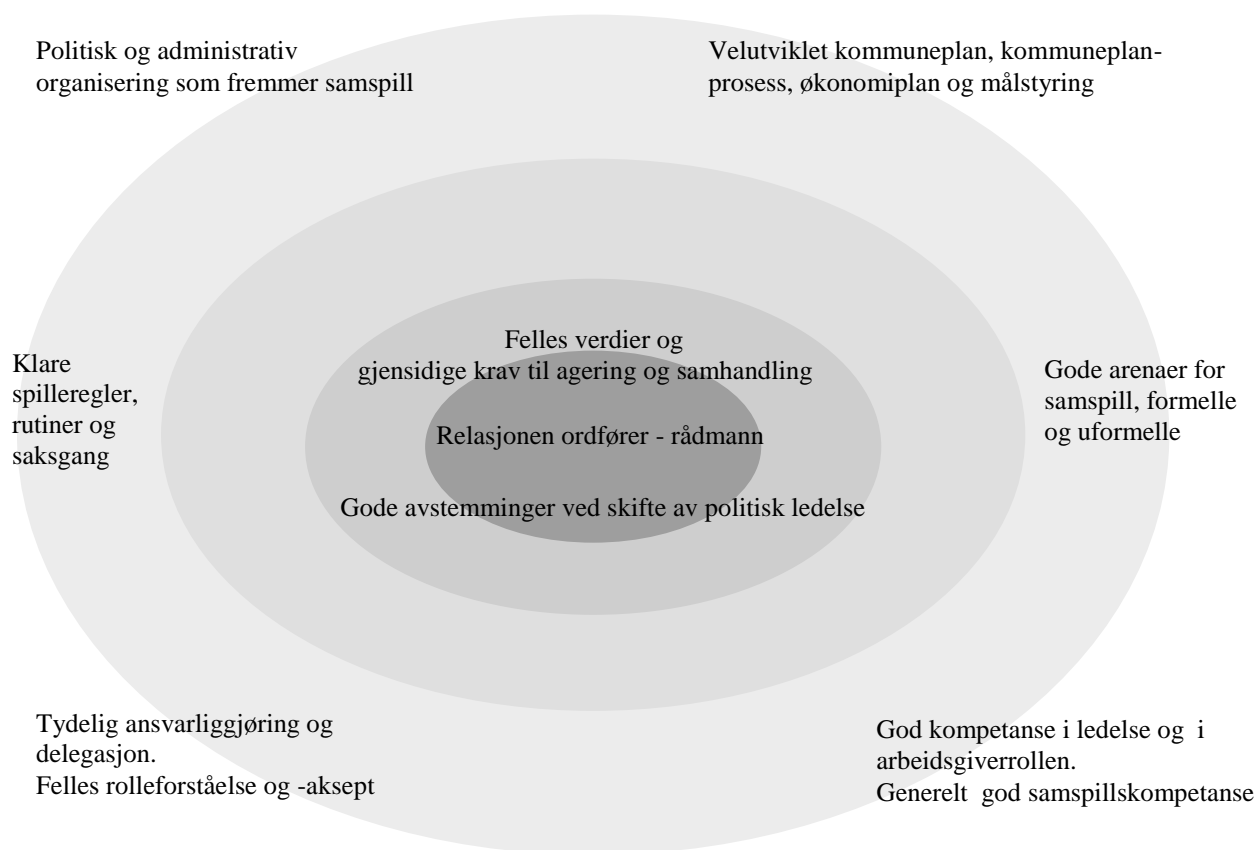
Til refleksjon:

- Felles kunnskap danner gjerne basis for godt samarbeid og samspill. Folkevalgte er valgt som et tverrsnitt av innbyggerne, med ideelt sett størst mulig bredde i bakgrunn og egenskaper. Er det i det hele tatt riktig å stille spesifikke kompetansekrav til folkevalgte, som medfører behov for kompetanseutvikling for å fylle folkevalgtrollen?
- Hvilke krav til kompetanse er det rimelig å stille for folkevalgte? Vil kravet til kompetanse øke i takt med størrelse og omfang på de utfordringer kommunene står overfor?
- Når det tilbys kompetanseutvikling til folkevalgte, er det gjerne de som har bredest utdannings- og erfaringsplattform fra før som viser størst interesse. Hvordan kan det legges best til rette for at alle folkevalgte prioriterer faglig og personlig utvikling for å være best mulig rustet til å fylle folkevalgtrollen og trives i denne?

11. Navigasjon etter ledestjernene

Når den samlede arenaen for samspill mellom politikk og administrasjon er sammensatt, kan det være behov for å prioritere innsats etter viktighet. Ved å holde de ulike elementer opp mot hverandre, er det noen som oppleves å ligge mer i kjernen enn andre. Den innbyrdes gjensidige påvirkning mellom elementene vil imidlertid være der.

Nettverkene har ut fra sine erfaringer indikert hvilke områder som er de aller viktigste, og som dermed kan oppfattes å ligge i kjernen. Dette kan illustreres slik:



En kommune som skal utvikle et optimalt samspill mellom politikk og administrasjon, bør kunne kvittere ut at alle de ovenstående områder som tilstrekkelig ivaretatt. Spesielt må områdene i kjernen alltid kunne ”friskmeldes”. Ingen av områdene er statiske, og det er derfor en nødvendighet løpende å holde god kontroll med hvert område – og å sikre positive bidrag til stadig utvikling i riktig retning.

Om erkjennelsen er stor for at samspillet må vektlegges, kan det være naturlig at de ovenstående punkter bl.a. omtales i kommunens årsmelding. Her kan det beskrives hva som i løpet av siste året er gjort for å ivareta og utvikle samspillet.

Til refleksjon:

- Hvilke faktorer for samspill oppleves generelt som de viktigste?
- Hva er status i vår kommune på de ulike områder av betydning for samspillet? Hvilke faktorer er i øyeblikket mest kritiske for å sikre godt samspill hos oss? Hvor er det største potensialet for utvikling av samspillet?
- Hvordan vil vi prioritere utvikling av samspillet, og hvilken aktive innsats skal vi gjennomføre?

12. Hvem skurer dekket når behovet melder seg?

Godt samspill er et legitimt krav – men hvem tar opp tråden når det er grunn til å stille spørsmål ved samspillet godhet og praktisering? Er det de folkevalgte eller administrasjonen som skal ta initiativ til forbedringer?

Som kommunestyre har de folkevalgte det øverste ansvar for alt det som skjer – og det som ikke skjer – innenfor kommunens samlede apparat. På dette grunnlaget vil det nødvendigvis være de folkevalgtes ansvar også å sikre et godt samspill mellom politisk og administrativ ledelse. Om samspillet ikke er slik det burde, eller det må forventes å være, bør dette derfor gi seg utslag i at politisk ledelse føler ansvar for å rette opp i forholdene.

Administrasjonen er ansvarlig for å sikre rammene omkring sin egen rolle og oppgave i kommunen. Som en del av dette rammeverket, er godt samspill med de folkevalgte som overordnet ledelse en absolutt nødvendighet. Om samspillet ikke er slik det burde, eller det må forventes å være, bør dette derfor gi seg utslag i at rådmannen føler ansvar for å rette opp i forholdene.

Det ligger altså et ansvar på begge parter for å sikre godt samspill. Hvem bør da naturlig ta initiativ når det er behov for tiltak? Erfaringene er at det i mange sammenhenger er åpenbart at samspillet kunne vært bedre, men at det er unnfalighet i forhold til å ta tak i utfordringene.

”Det er nok fortsatt et trekk i kommune-Norge at vi er for unnfalende i forhold til å ta tak i vanskelige og ubehaglige saker. Det blir så altfor lett for oss å gå utenom, og å se gjennom fingrene med forhold som absolutt burde vært rettet opp…….”

Ordfører, Nordland

Som angitt foran, kan det være ulike grunner til sviktende samspill. Følelsen av manglende samspill kan oppleves forskjellig hos folkevalgte og administrasjon. Ofte vil gjerne begge parter oppleve sviktende samspill, men det kan være ulike oppfatninger om den egentlige årsakssammenheng bak problemet.

Som i enhver annen sammenheng, kan det være en gylden regel at : *”Det administrasjonen innenfor sine fullmakter kan gjøre, bør den helst gjøre uten å bli pålagt det.”* En proaktiv administrasjon ser svakhetene og kommer overordnet ledelse i forkant. Dette betyr at rådmannen må føle et særlig ansvar for å sikre godt samspill.

Ikke bare må det forventes at rådmannen benytter sitt legitime handlingsrom og sine fullmakter for selv å iverksette tiltak for å bedre samspillet. Rådmannen må også ta et spesielt ansvar for å avdekke sviktende samspill, og å bringe seg i en situasjon som gjør det enkelt for folkevalgte å gi signaler om det de kan oppleve som svikt i samspillet. Rådmannen må også ta ansvar for å bringe frem for politisk ledelse saker relatert til samspill som er av slik art at de trenger å behandles av de folkevalgte. Herunder må det være en forventning om at rådmannen tar ansvar for å ta opp med politisk ledelse alle forhold der administrasjonen føler at de folkevalgte på noen måte hemmer samspillet.

Politisk ledelse må på sin side ta på alvor de saker som fremmes av administrasjonen, også når sakene angår interne forhold og internt samspill. Når rådmannen bringer frem saker som dreier seg om samspillet mellom folkevalgte og administrasjon, må det sikres at saken tas på alvor og gis den behandling den trenger. Erfaringsmessig vil en del folkevalgte oppfatte slike saker som mindre viktige enn de som vedrører forholdet mot innbyggere m.v.

" Enkelte folkevalgte kan se sin rolle i liten grad å være innrettet mot å samspille med rådmannen, men snarere kan de se det som sin oppgave å spille mot rådmannen – på linje med spill mot en politisk motstander. Dette kan gjøre det krevende å sette spørsmål om bedret samspill på dagsorden....."

Ordfører, Nordland

Dersom politisk ledelse opplever svikt i samspillet, uten at administrasjonen bringer slike saker til torgs, må politisk ledelse ta ansvar for å bringe dette opp. Hele svikten i samspillet kan i noen tilfeller dreie seg om rådmannen og rådmannen alene. I slike situasjoner er det en alvorlig unnlattelse om ikke politisk ledelse bringer saken opp på et så tidlig stadium som mulig.

Når det gjelder ansvar for å sikre godt samspill, kan ballen altså i de fleste tilfeller oppfattes å være hos administrasjonen. Dersom rådmannen av ulike årsaker ikke er i stand til å håndtere ballen, er den absolutt hos politisk ledelse!

Til refleksjon:

- Etablering, vedlikehold og videreutvikling av godt samspill skjer ikke av seg selv. Alle involverte aktører gir løpende sine bidrag til samspillet – i form av styrking eller svekking. Har vi den nødvendige oppmerksomhet rettet mot godt samspill for å realisere våre mål?
- Kan jeg som rådmann ta de nødvendige initiativ som skal til for å rette opp svakheter i samspillet? Hva er det eventuelt som hindrer meg?
- Har vi som folkevalgte tillit til at rådmannen tar nødvendig initiativ? Dersom rådmannen selv kan være kimen til sviktende samspill, har vi da trygghet for hvordan det forholdet følges opp?
- Er vi som folkevalgte bevisst viktigheten av å gå åpent inn i saker som reises vedrørende samspill mellom politikk og administrasjon?

Sjekkliste for samspill politikk – administrasjon i min kommune

(Tenkt brukt for diskusjon/utfylling for eksempel i formannskap, annet utvalg, rådmannens ledergruppe)

Hvilke områder som er sentrale for samspill har kommunen på plass?

	JA	NEI	Anses ikke relevant
Vi har en politisk organisering av kommunen som legger til rette for godt samspill			
Vi har en administrativ organisering av kommunen som legger til rette for godt samspill			
Vi har ryddige forhold for samspill når det gjelder skille mellom politisk styring av basisorganisasjonen og forretningsmessig eierstyring av våre foretak/selskaper			
Vi har en kommuneplan som gir godt langsiktig grunnlag for samspill			
Vi har en kommuneplanprosess som gir grunnlag for god involvering fra folkevalgte, administrasjon og innbyggere			
Vi har en økonomiplan m/budsjett som på hensiktsmessig måte dekker behovet for forpliktende avtale om resultater mellom politisk og adm. ledelse			
Vi har en målstyringsmodell som er en egnet plattform for tydelighet i ansvar og godt samspill – og som gir folkevalgte etterspurt styringsinformasjon på riktig detaljeringsnivå			
Vi har et samlet styringssystem med nedfelte entydige, enkle rutiner for hvordan samspillet skal fungere i praksis			
Vi har administrative rutiner som fremmer godt samspill (møteplasser, møteplaner, saksforberedelse, utsendt materiale.....)			
Vi har tydelighet om hvem som i ulike forhold representerer politisk ledelse i arbeidsgiverrelasjonen overfor rådmannen			
Vi har en tydelig definert ordførerrolle, som også definerer ordførerens ansvar for å sikre samspill med administrasjonen, og som avklarer ordførerens ansvar for kulturbygging			
Vi har godt egnede møteplasser for uformell kontakt mellom politisk og administrativ ledelse			
Vi har tilrettelagt for løpende tilbakemeldinger mellom politisk ledelse og administrasjonen v/rådmannen			
Vi har tilrettelagt for at politisk ledelse gir periodiske evalueringer av rådmannen (administrasjonen) – herunder resultatoppnåelse og samspill			
Vi har tilrettelagt for god, løpende informasjon mellom administrasjon og politisk ledelse			
Vi har en tydelig definert rådmannsrolle, og en rådmann med kompetanse og personlige egenskaper som bygger opp under godt samspill			

	JA	NEI	Anses ikke relevant
Vi har en godt egnet lederavtale for rådmannen som tydeliggjør gjensidige krav og forventninger – også hva angår godt samspill			
Vi har en godt utviklet tilbakemeldingskultur, som sikrer gjensidige løpende tilbakemeldinger og konstruktiv kritikk mellom politisk og administrativ ledelse			
Vi har etablert og gjort kjent/implementert et felles sett av spilleregler for forventet agering hos politikere og administrativt ansatte i kommunen			
Vi har etablert holdninger hos ledere og medarbeidere i administrasjonen som ivaretar gjensidig respekt, lojalitet og helhetstenking til kommunens beste			
Vi har klar prosedyre for oppfølging i forhold til tilsatte i kommunen som bryter våre nedfelte spilleregler			
Vi har etablert holdninger hos politikere, på tvers av partigrenser, som ivaretar gjensidig respekt, lojalitet og helhetstenking til kommunens beste			
Vi har klar prosedyre for oppfølging i forhold til folkevalgte som bryter våre nedfelte spilleregler			
Vi har systematisert hvordan temaet samspill politikk og administrasjon jevnlig settes på dagsorden – både for kommunens folkevalgte og tilsatte			