

I samme båt



Sammendrag av sluttrapport fra UoD-prosjekt om kritiske faktorer for godt samspill mellom politikk og administrasjon

Prosjektets bakgrunn og gjennomføring

Kommunenes Sentralforbund ønsker et nytt søkelys på samspillet mellom politikk og administrasjon i kommunene, denne gang med spesiell oppmerksomhet på ledersituasjonen for rådmenn og politikernes arbeidsgiverrolle. En utløsende faktor for prosjektet har vært rådmannsmiljøet i Nordland sitt spesielle ønske om å fokusere temaet – fordi de opplever en tidvis høy turn-over blant "sine" rådmenn. Kommunene for øvrig er alle i omstillingsprosesser som gir nye utfordringer for folkevalgte og administrative ledere, og som aktualiserer behovet for å identifisere kritiske faktorer for å få til godt samspill tilpasset nye situasjoner.

En spørreundersøkelse til alle landets kommuner er brukt som innledning til arbeid i to kommunenettverk i henholdsvis Nordland og Østfold. I nettverkene har man drøftet utfordringer knyttet til samspill, dilemmaer og veivalg, samt kritiske faktorer som påvirker samspillet. Kunnskapsutviklingen i nettverkene 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 |

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

UtviklingsPartner DA har vært ansvarlig for å gjennomføre prosjektet – både mht kunnskapsutvikling og drifting av nettverkene. Det har også vært kunnskapsformidling underveis i prosjektperioden.

Om det å være i samme båt

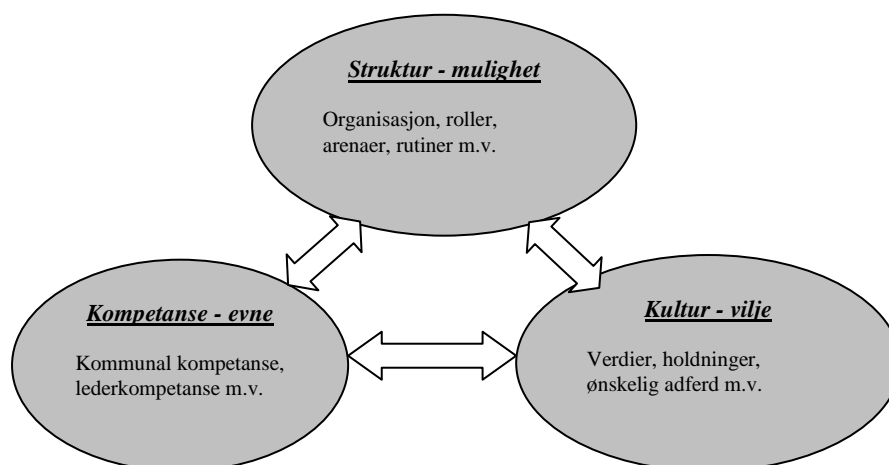
Folkevalgte og administrasjon er på samme arena, men de spiller på hver sine banehalvdeler. Dette er et bilde som ofte er blitt brukt når rollene i kommunene skal beskrives. Men bildet er ikke særlig godt egnet for å beskrive en positiv samspillsituasjon, siden de som spiller på ulike banehalvdeler jo faktisk spiller *mot* hverandre. Om lag fem prosent av rådmenn og tre-fire prosent av ordførere opplever i dag at de virkelig sliter med å få til samspill mellom politikk og administrasjon. De opplever situasjoner der de folkevalgte og administrasjon ikke klarer å enes om målsetninger og der de tidvis bruker uakseptable metoder for å kjempe mot hverandre, både innad og for åpen scene.

I dagens situasjon er det behov for en tankemodell som kan fremme samspill og som signaliserer at man er på samme lag – eller *i samme båt* - hvis vi nå velger å si farvel til idrettsmetaforen. Kommunen skal sikres styring og fremdrift, og det handler i praksis om å få personer i ulike roller til å samarbeide om felles mål og verdier. Hvilke strategier kommunen velger for å utvikle et godt samspill, vil være avgjørende for hvordan den lykkes med å realisere sine mål. Omstillingsprosessene byr på nye utfordringer for kommunens politiske og administrative ledere. Nye krav om å synliggjøre og dokumentere resultater medfører også at lederne blir mer synlige enn før. Det blir lettere å se om man bidrar til å skape gode tjenester og lokalsamfunn eller ikke. I en del tilfelle kan dette sette samspillet på harde prøver.

Godt samspill = å bygge gjensidig tillit

Godt samspill er både avhengig av og et resultat av *gjensidig tillit*. Tillit er som kjent ikke noe man vedtar, men noe man gjør seg fortjent til – og kanskje nettopp gjennom utvist evne til kommunikasjon og samspill. Godt samspill er dermed noe som man må bestemme seg for å utvikle over tid.

Relasjonsbygging og relasjonskompetanse står sentralt, men er alene ikke nok for å oppnå godt samspill. Fordi samspill er komplekst, er det hensiktsmessig å belyse det med utgangspunkt i strukturelle, kompetansemessige og kulturelle faktorer. Strukturelle forhold kan sies å gi basisen eller *muligheten* for godt samspill. Avgjørende for å lykkes ut fra denne basis, vil være aktørenes *evne* og *vilje* til samspill - representert ved den enkeltes kompetanse og holdninger.



Faktorene som sikrer samspill er innbyrdes avhengige av hverandre

Organisasjonsstruktur - den formaliserte dialogen

Vi har i de siste årene vært vitne til en ny bølge av organisasjonsendringer i kommunene. Endringene gir seg blant annet uttrykk i flatere strukturer med delegering av myndighet til ledere på enhets- eller virksomhetsnivå. Utformingen av kommunens organisasjon innebærer i praksis at man *velger de formelle arenaene* for samspill mellom politikk og administrasjon. Organisasjonsstrukturen kan bety mye for hvordan samspillet utøves og utvikles - det gjelder både politisk og administrativ organisering. Endringer og justeringer av organisasjonsstrukturen vil av den grunn trolig bli stadig mer vanlig – og forhåpentligvis stadig mindre dramatisk.

Utflatingen som nå skjer i kommunene er primært en administrativ omstilling. Vi ser til nå ikke noe klart mønster for ny politisk organisering, selv om mange hevder at det bare er et tidsspørsmål før det også skjer en utflating på politisk side, da i form av ad hoc-pregede og/eller færre og mer sektorovergripende utvalg og komiteer. I praksis vil det bety mye for hvordan samspillet utøves om det tilrettelegges for sentralisert/samlet styring eller bredde i politiske utvalg som med selvstendig myndighet forholder seg parallelt til administrasjonen.

Modellenes betydning for samspillet

Hovedutvalgsmodellen innbyr til sterk involvering i administrasjonen fra de folkevalgte. Den inneholder flere parallelle samspillsarenaer, der utvalgsledere og administrative ledere på nivå under rådmannen spiller tilsvarende roller som ordfører og rådmann i formannskapet. Denne modellen legger til rette for nærhet mellom folkevalgte og kommunens daglige virksomhet, men kan samtidig oppleves som styringsmessig krevende både for folkevalgte og administrasjon. Modellen kan gi grobunn for sektortenkning og uformelle maktstrukturer.

En sentralisert/samlet modell vil primært innby til strategisk styring fra folkevalgte på overordnet nivå. Den legger til rette for god styrbarhet mellom folkevalgte og administrasjon/rådmann, men kan samtidig oppleves av folkevalgte som distanserende i forhold til kommunens daglige virksomhet. Modellen vil appellere til folkevalgte som ønsker en tilnærmet "selskapsorganisering" av kommunen, men vil i tilsvarende liten grad appellere til folkevalgte som ønsker nær kontakt og samspill om løpende drift og konkrete saksforhold.

Kommunene kan ha fast utvalgsstruktur eller saksbaserte (ad hoc) komitéer etter behov. Med ad hoc komiteer etableres folkevalgte grupper ut fra hvilke sentrale politiske saker som til enhver tid skal utredes og behandles. Risikoen ved faste utvalg er en "tørke" av reelle politiske saker som gjør de folkevalgte uforholdsmessig operative, mens risikoen ved ad hoc komiteer er at mange folkevalgte kan oppleve et perifert forhold til kommunens virksomhet.

I flatere modeller blir den direkte relasjonen mellom en administrativ leder på nivået under rådmannen (etatssjef) og et tradisjonelt politisk utvalg borte. Dette utfordrer både politikernes styringsevne og samspillet mellom politikk og administrasjon. Når de tradisjonelle kontaktflatene og lytte-postene blir borte, kan politikerne komme til å oppleve et informasjonsunderskudd som vanskeliggjør den politiske styringen. I flatere strukturer blir det derfor viktig å utvikle ny dialog og nye møteplasser mellom politikerne og administrasjonen på virksomhetsnivå. En rekke kommuner er nå i ferd med å utvikle både et *nytt innhold* i

samspillet mellom politikk og virksomhet som i større grad fokuserer tjenestekvalitet og nye møteplasser der også innbyggere og brukere kan være aktører i samspillet.

Balansere flere hensyn

Organisasjonsstrukturer må forene ulike hensyn og ta høyde for at politikerne befinner seg i et spenningsfelt av ulike og ofte motstridende forventninger. For det første forventes det at politikere både skal ha en strategisk langsiktig styring samtidig med at de har politiske utspill og engasjement i enkeltsaker. I tillegg skal politikerne ivareta en rekke ulike roller og funksjoner som politiske ledere og ombud i forhold til brukere og lokalsamfunn, som eiere og bestillere i forhold til tjenestene og som arbeidsgivere i forhold til kommunens ansatte. Organisasjonsstrukturen bør ideelt sett inneholde samspillsarenaer som gir mulighet til å ivareta de ulike rollene på en god måte.

Det er en økende tendens til å skille mellom bestiller og utfører i kommunene (forvaltning og produksjon). Tjenesteproduserende virksomheter kan etableres som forretningsmessig styrte resultatenheter underlagt rådmann, eller som utskilte foretak (KF) eller selskaper (AS, IKS). Det er et prinsipielt valg hvorvidt administrasjonen skal holdes samlet under rådmannen, eller om det skal etableres foretak eller selskaper som forholder seg til folkevalgt ledelse parallelt med rådmannen. Ved å etablere foretak og/eller selskaper, flyttes kommunens "konsernnivå" fra rådmannen til de folkevalgte. Dette skaper nye samspillsarenaer som bl.a. stiller nye krav til rollebevissthet og ryddighet. Dersom etablering av selskaper og foretak skal sikre en økt styrbarhet for de folkevalgte, vil det for eksempel være svært viktig å skille mellom politisk styring av rådmannen og forretningsmessig eierstyring av foretak/selskap.

Styringsdialog og utviklingsdialog

Styring og utvikling utgjør to dimensjoner i samspillet, med hver sine målsettinger og suksesskriterier. En måte å definere begrepene på er å si at styring i korte trekk handler om å etablere egnede systemer for å skape forutsigbarhet (kontroll), mens utvikling handler om å skape bevegelse og videreutvikling av tjenestene. Sammen gir dette brukertilfredshet og styrket konkurransevne. Folkevalgte og administrasjon skal gjennom samspill sikre utvikling av kommunen til innbyggernes beste og styring av kommunens virksomhet som sikrer måloppnåelse om bedre service per krone (effektivitet og kvalitet).

En kommuneplanprosess som involverer folkevalgte, administrasjon og innbyggere, vil gi viktig næring til både styring og utvikling av kommunen. En levende kommuneplan gir samtidig en plattform for samspillet som kan trekke opp felles mål og visjoner, verdier og rammer. Kommuner som har en lite utviklet kommuneplan og planprosess, har et tilsvarende dårligere fundament for samspillet mellom politikk og administrasjon. Flere kommuner opplever imidlertid at det er vanskelig å motivere bredden av folkevalgte til å bruke ressurser på langsiktig og strategisk planlegging. Mange folkevalgte ønsker å konsentrere innsatsen om dagsaktuelle problemstillinger. Administrasjonens måte å tilrettelegge kommuneplanprosessen på, vil her være av stor betydning. Å involvere ulike innbyggergrupper i kommunens prioriterte satsingsområder er en utbredt måte å skape levende planprosesser. Konkrete handlingsprogram eller prosjekter med egne budsjetter vil kunne utgjøre kontrakten mellom politisk ledelse, rådmann og andre aktører.

For at økonomiplan med budsjett skal utgjøre den formelle årlige "samspillskontrakten", må rådmannen aktivt ta ansvar for denne. Desto strammere kommuneøkonomien er, jo viktigere vil det være for samspillet å sikre tydelighet i hvilket konkrete ansvar for resultatoppnåelse som til enhver tid ligger på rådmannen. En pragmatisk innstilling til hvilket ansvar som hviler på rådmannen, vil kunne være ødeleggende for samspillet når kriser oppstår.

Verdiplattform og prinsipper for samspill

Rolledelingen mellom folkevalgte og administrasjon skal ideelt sett være avklart, kjent og forstått av de som er berørte. Å tilrettelegge for de gode avklaringsdiskusjonene er imidlertid en utfordring for de aller fleste kommuner siden både aktører og oppgaver stadig er i endring. Erfaringsmessig betyr det mye for samspillet at man (stadig) utvikler en felles verdiplattform som synliggjør på hvilken måte man ønsker å jobbe sammen for innbyggernes beste. Flere kommuner har også gode erfaringer med å etablere felles forståelse for *omdømmeverdier* og *adferdsverdier* – som i praksis vil si å diskutere:

- Hvordan ønsker vi som kommune å fremstå overfor ulike innbyggergrupper og andre interessenter
- Hva må vi gjøre, eller hvordan må vi samarbeide for å framstå på den måten?

I denne diskusjonen kan det være hensiktsmessig å tydeliggjøre forventninger til hverandre som henholdsvis politiker, rådmann, virksomhetsleder o.a. Det kan også være nyttig å bli enige om hvordan "overtramp" bør håndteres – og da helst med utgangspunkt i konkrete eksempler. Det er verdt å merke seg at verdidiskusjonene i denne sammenheng ofte er vel så viktig som selve sluttproduktet.

Nettverkskommunene trekker frem noen verdier som de oppfatter som spesielt sentrale:

- ***Bruker i fokus***
- ***Helhetsperspektiv***
- ***Ærlighet og lojalitet***
- ***Åpenhet og gjensidig respekt***
- ***Ansvarlighet og tydelighet***
- ***Omtanke, raushet og positivitet***

Hva disse verdiene betyr for hver enkelt i praktisk handling bør diskuteres med jevne mellomrom i politisk og administrativ ledelse. Dette vil være kulturbygging i praksis.

Samspillskompetanse

Samspill vil påvirkes av deltakernes relasjonskompetanse. I korte trekk handler det om hver enkelts evne/ferdigheter mht 1) å kjenne seg selv, kombinert med 2) det å "se" og respektere andre og 3) håndtere det at vi alle er forskjellige. Folkevalgte og administrative ledere må jevnlig avstemme en felles tilnærming til kommunal toppledelse og samspill. De fleste kommuner har folkevalgtprogram etter kommunevalg. I flere kommuner deltar folkevalgte med nøkkelverv også i kommunens ledelsesutviklingsprogram.

Åpen uformell dialog

Et godt samspill mellom politikk og administrasjon har som et kjennetegn at det foregår en åpen informasjonsutveksling på kryss og tvers i organisasjonen, og at denne ikke oppleves truende eller skadelig. Løpende tilbakemeldinger og informasjonsutveksling mellom folkevalgte og ansatte er viktig for kunne utvikle et godt tjenestetilbud.

Timeglassmodellen er i så måte ikke særlig egnet som tankemodell for kommunikasjon i en kommune. Som "ansvarsmodell" er imidlertid timeglasset godt egnet siden ansvarslinjen mellom administrasjon og folkevalgte bare går gjennom rådmannsnivået. Kommunikasjonslinjene kan ideelt ha et stort mangfold, der folkevalgte kan føre dialog med ansatte på ulike nivåer. Skal dette fungere godt i praksis, forutsetter det imidlertid at politisk og administrativ ledelse har en felles oppfatning om å være i samme båt – på vei i samme retning med felles mål og verdier – og at de klarer å kommunisere dette på en (enhetlig) tydelig måte.

Ordførerrollen

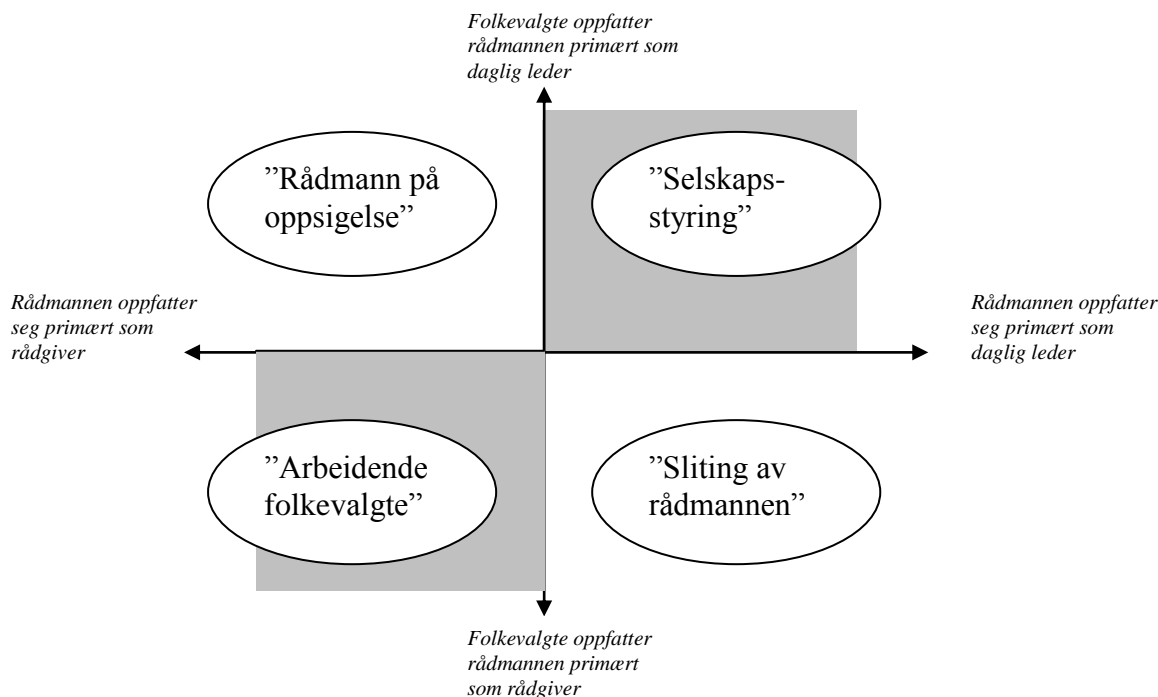
Ordførerrollen er begrenset i henhold til lovverket. Men ordfører er allikevel viktig for å få til et godt samspill – i og med at han eller hun er i posisjon til å "slå an tonen". I forhold til omverdenen (og media) kan det være hensiktsmessig at ordfører klargjør skillet mellom sin funksjon, de folkevalgte organers og administrasjonens ulike roller. Kommunestyret bør tydeliggjøre hvilken rolle ordføreren har både som den daglige representanten for politisk ledelse, som arbeidsgiverrepresentant og som kulturbygger blant de andre folkevalgte. Spesielt viktig er det å avklare hvilke fullmakter ordføreren har som folkevalgtes representant overfor rådmannen. Kvaliteten på samspillet avhenger ofte av ordførers holdninger og kunnskaper om ledelse, arbeidsgiverrolle, kommunikasjon og samspill. En ordfører med autoritet (ut fra flertall, personlig stil m.v.) kan spille en viktig rolle for utviklingen av kommunens ledelseskultur – og da særlig blant de folkevalgte. Han eller hun kan være rollemodell for ønsket atferd både på formelle og uformelle arenaer – og kunne gi tilbakemeldinger (ros og korreksjon) som har virkning.

Ordfører har sin personlige stil og innretning på jobben som skal gjøres - uavhengig av grad av delegasjon fra kommunestyret. Noen vektlegger å være en nøytral samlende ordfører for alle, mens andre ønsker å være markert i spissen for posisjon. Samspillet mellom politikk og administrasjon vil ofte ha et bedre utgangspunkt i de kommuner som velger en annen gruppeleder for posisjonspartiene enn ordføreren selv.

Rådmannsrollen

Rådmannen er både sentral i samspillet og har en sentral rolle som tilrettelegger for et godt samspill mellom politikk og administrasjon. Ofte er det behov for en kontinuerlig tydeliggjøring av rådmannsrollen, for å sikre at både folkevalgte og rådmannen selv tar resultatansvaret på alvor. I praksis kan det være en utfordring for folkevalgte å respektere at

rådmannen styrer innenfor sitt tildelte område, og tilsvarende at rådmannen på sin side tar ansvar for å levere spesifiserte resultater.



Kommuneloven definerer rådmannen som overordnet i administrasjonen, men legger ikke fullmakter til rådmannen uten at disse delegeres fra kommunestyret. Dette gir seg utslag i at kommunene har ulik praktisering av rådmannsrollen. Rådmannen kan med utgangspunkt i begrenset delegasjon betraktes som en lite ansvarliggjort koordinator/tilrettelegger/rådgiver. Med utgangspunkt i omfattende delegasjon, kan rådmannen betraktes som resultatansvarlig daglig leder. De virkelig store utfordringene i forhold til samspill forekommer gjerne i kommuner der de folkevalgte og rådmannsledelsen har ulike oppfatninger om rådmannens rolle.

For rådmannen vil det være et springende punkt at politikernes arbeidsgiverrolle tydeliggjøres. Når skal rådmannen forholde seg til h.h.v. kommunestyret, formannskapet, annet utvalg eller ordføreren alene (når det gjelder medarbeidersamtaler, resultatvurderinger, lønn og betingelser m.v.)? Når kommunen rekrutterer ny rådmann, er det viktig å signalisere forventninger om det forestående samspillet – og om hvilke rammer for samspill som reelt tilbys den nye rådmannen. Sentrale folkevalgte må ta et aktivt eierskap til rekrutteringsprosessen, selv om det engasjeres eksterne spesialister for å bistå. Lederavtalen for rådmannen er et godt egnet sted å nedfelle gjensidige krav og forventninger til samspill.

Ordfører & rådmann

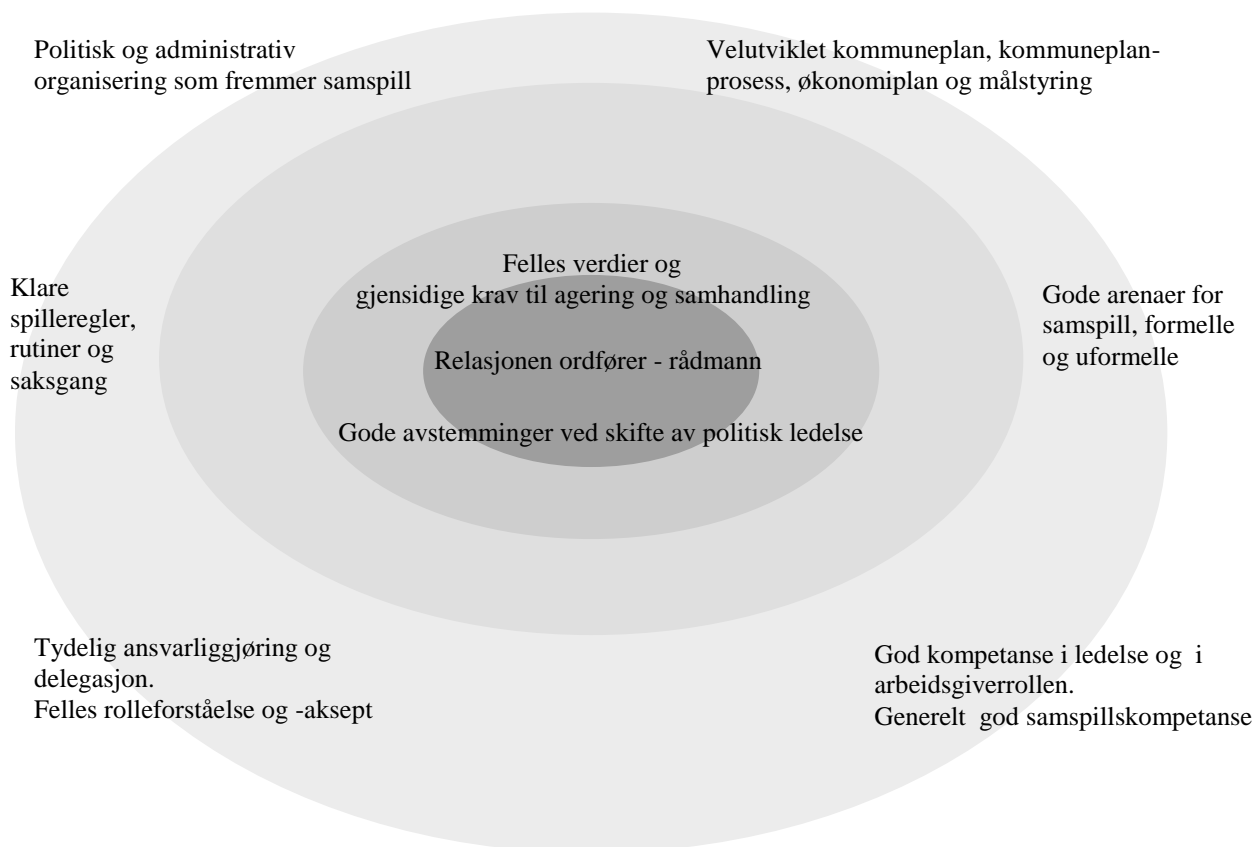
Relasjonen mellom ordfører og rådmann kan beskrives som selve kjernen i samspillet. Det har unektelig stor betydning at disse to har en god relasjon og lett kan forstå hverandre. Mange beskriver gjerne relasjonen mellom ordfører og rådmann med begrepene "god eller dårlig kjemi". Begrepet "kjemi" beskriver da også en sammensatt relasjon mellom to mennesker. En god kjemi handler om sammenfall i preferanser, interesser, verdier, kommunikasjonsform, virkelighetsoppfatning m.v. God kjemi vil også innebære at de to forstår hverandre og kjenner hverandres reaksjonsmønstre.

Dersom "kjemien" ikke stemmer, må det ofte kompenseres med et strammere rammeverk omkring samspillet. I praksis kan det handle om systematiserte møter og avtalte kjøreregler for informasjonsoverføring og tilbakemeldinger. Erfaringer viser 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. Dersom relasjonen virkelig er dårlig, kan det være påkrevd å få hjelp av en tredje part.

Ordfører og rådmann har alle muligheter for å gjøre hverandre gode og styrke hverandres autoritet. Det er imidlertid viktig for samspillet at rådmannen fremstår 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".

Ulike suksessfaktorer

Nettverkene har ut fra sine erfaringer indikert hvilke områder som er de aller viktigste for å utvikle godt samspill, 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 være opptatt av at alle de ovenstående områder blir godt ivaretatt.

Bedre samspill – felles ansvar

Politisk ledelse har et overordnet ansvar for at samspillet fungerer godt. Administrasjonen har på sin side et særlig ansvar for å tilrettelegge for forbedringer og foreslå tiltak og løsninger som kan styrke samspillet.

I praksis er det et felles ansvar å utvikle et godt samspill:

- Administrasjonen må legge til rette for at politisk ledelse lykkes i å skape et velfungerende lokaldemokrati, at politikerne får vital styringsinformasjon og verktøy for å følge opp administrasjonen på et for politikerne hensiktsmessig nivå. De folkevalgte må ikke bare få den reelle styringen i kommunen, men de må positivt oppleve at de har denne styringen.
- 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. Administrasjonen må gis ansvar, fullmakter og rammebetingelser, og rådmannen må samtidig evne å kunne ta sitt handlingsrom i bruk.