

STYRING AV OG LEDELSE I KOMMUNALE NETTVERK/PARTNERSKAP

Hva kjennetegner «balansert» styring og ledelse utenfor linje?

Sammendrag

Studiens mandat og design

Kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon (KS) inviterte til en anbudskonkurranse med følgende overordnet problemstilling:

«Hva kjennetegner «god» styring og ledelse av og i partnerskap/nettverk i kommunal sektor?».

KS ønsket kunnskap om: 1) Politiske- og administrative styrings- og ledelsesutfordringer og muligheter ved kommunal (fylkeskommunal) oppgaveløsning gjennom partnerskap/nettverk, 2) verktøy for overordnet politisk- og administrativ styring av partnerskap/nettverk, og 3) hva som kjennetegner god ledelse av og i partnerskap/nettverk.

Designet for studien tok utgangspunkt i at «god balansert styring» kan analyseres ut fra de tre legitimitetskriteriene: 1) demokratisk forankring (input legitimitet), 2) ønsket måloppnåelse / effektiv oppgaveløsning (output legitimitet) og 3) åpenhet og gjennomsiktighet (throughput legitimitet). Legitimitetskriteriene ble vurdert ut fra at «god styring og ledelse» ikke bare avhenger av politisk- og administrativ *styring og kontroll* av samarbeidene, men også *ledelse* i samarbeidene. Samvirket mellom disse funksjonene ble altså antatt å påvirke demokratisk forankring, effektiv oppgaveløsning og åpenhet i beslutningsprosesser.

Litteraturstudie samt casestudie av 12 ulike samarbeid i Rogaland og Akershus har dannet grunnlag for studien. Litteraturstudien viser utfordringer, muligheter og erfaringer ved at kommunale tjenester og oppgaver allokeres til organiserte samarbeid utenfor linje (AS, IKS, § 27, råd, utvalg, prosjekter). I casestudiene er oppmerksomheten rettet på samspillet mellom politisk-/administrativ styring av og ledelsen i samarbeidene. Målet var å søke læring på tvers av ulike samarbeid hvor kommunale oppgaver eller tjeneste løses utenfor linje. Videre gir dette grunnlag for diskusjoner om forutsetninger for «god» styring av og ledelse i organiserte samarbeid.

Politisk- og administrativ styring av kommunalt organiserte samarbeid

Studien indikerer at organiserte samarbeid av nyere dato er basert på en større bevissthet, mer kunnskap om og bedre rutiner ved valg av samarbeidsform. Dette stemmer overens med nyere studier, som finner at man i interkommunale samarbeid ser en økende og mer aktiv bruk av vedtekter, eierskapsmeldinger, kommunale eierstrategier og lignende – for å gi retning og kontroll. Likevel er

dette virkemidler som spesielt vektlegges i etableringsfasen av samarbeidene, men vies mindre oppmerksomhet av politikere og administrasjon etter hvert.

Studien viser hvordan *kontinuerlig* forankring gjennom både bruk av de mer formelle styringsvirkemidlene (som kommunene bruker relativt aktivt i dag), og de mykere virkemidlene er viktig. Kontinuerlig forankring av organiserte samarbeids prioriteringer og aktiviteter handler om politisk- og administrativ tilrettelegging for god informasjonsflyt, god kontakt, men ikke minst støtte og oppfølging. Forskningen og praksis rundt kommunene har viet mye fokus til kontrollmekanismer som kan sikre eiernes (kommunens) kontroll med samarbeidene utenfor linje. Studien viser imidlertid viktigheten av å ta ansvar ved å følge aktivt opp og støtte samarbeidet der det møter utfordringer. I den sammenheng viser studien gode erfaringer med en «sponsor» innenfor linje. Med begrepet «sponsor» menes i denne sammenheng administrativ og/eller politisk aktør(er) innenfor linje som støtter og bidrar til brobygging mellom det som skjer utenfor linje og det som skjer innenfor kommunens linje.

Operativ ledelse i organiserte samarbeid

Studien viser at operativ ledelse i organiserte samarbeid bør vies større oppmerksomhet i kommunene. Operativ ledelse har et ansvar for å drive samarbeidets kjerneaktiviteter fremover, samtidig som medlemmene koordineres og motiveres. Omgivelsene til de organiserte samarbeidene er sammensatt og i kontinuerlig bevegelse, noe som krever en operativ leder med stor manøvreringsevne, tilpasningsevne og utholdenhet. Studien tydeliggjør sårbarheten som ligger i samarbeidenes konstruksjon, og rollen lederen har i å sikre at alle parter skal oppleve en nytteverdi av å delta. Den operative lederrollen omfatter derfor både den viktige forvalterrollen som bevarer, så vel som katalysatorrollen som får ting til å skje.

I tillegg viser studien betydningen av operativ ledelses samspill med kommunen(e). Lederen som “Brobygger” viser seg derfor å være en sentral brikke. En viktig funksjon i brobyggerrollen er god kjennskap til hvordan dynamikken i et politisk-administrativt system fungerer. Brobyggerrollen handler i stor grad om kontinuerlig forankringsarbeid. Dette skjer ikke bare ved etablering, hvor vedtekter, mål og handlingsplaner utarbeides. Dette skjer gjennom en kontinuerlig kontakt med kommunale «sponsorer» hvor informasjonen flyter. Lederen er avhengig av at også kommunen viser aktiv engasjement og tilpasningsevne. Handlingsrommet til lederen skapes i stor grad i dette skjæringsfeltet: i form av forutsigbare rammebetingelser (organisering og økonomi) og gjennom samspillet og kontakten mellom administrative og/eller politiske «sponsorer» og lederen.

Studien viser at de operative lederne oftest rekrutteres internt eller på bakgrunn av sin lokale- / spesifikke kjennskap til feltet. Det er imidlertid svært varierende hvor mye tid og ressurser eier bruker for å finne den operative lederen som er tilpasset samarbeidets behov og mål. Tidligere studier påpeker hvordan eier, gjennom strategisk valg av leder, har mulighet til å påvirke samarbeidet. Denne studien viser at strategisk rekruttering også kan bidra til å rekruttere ledere som sikrer et godt samspill mellom samarbeidet utenfor linje og eiere.

Til sist viser studien at operativ ledelse i organiserte samarbeid kan være en svært ensom og grenseløs oppgave. Uklare mandat og forventninger i tillegg til få/små faste kollegiale arenaer, er kjennetegn ved lederrollen. Klare rammer i tillegg til politisk- og administrativt engasjement, bidrar til tettere samspill med støttefunksjoner innenfor linje. Denne formen for styring oppleves ikke som begrensende, men

heller et bidrag til mer avklarte forventninger og større forutsigbarhet for den operative leders innsats.

Balansert styring og ledelse

Studien har hatt som mål å undersøke samt drøfte hva som kan kjennetegne “god” styring og ledelse av og i nettverk/partnerskap i kommunal sektor. Denne studien viser, på lik linje som tidligere relaterte studier, at det ikke finnes *en* styrings- og ledelsesmodell som passer alle situasjoner. Likevel tegner det seg en rekke erfaringer som kan gi grunnlag for refleksjoner i kommunens etablering, kontinuerlige samspill, relasjon og evaluering av nettverk/partnerskap som de har vært med å etablere.

Studien viser hvordan følgende tre balanserende faktorer som henger tett sammen når vi søker etter hva som er god styring og ledelse i samarbeid: 1) *kontinuerlig demokratisk forankring* i form av klare rammer, men også i form av støtte og aktiv oppfølging, 2) *muligheter og evne til å spre informasjon og entusiasme* om samarbeidets prioriteringer og aktiviteter, samt 3) *ærlig fokus på samarbeidets måloppnåelse*, hvor jevnlig evalueringer i samarbeid med ledelsen vurderer resultater og eventuelle behov for endringer. Studien viser at styring av må være tett koplet til ledelse i – kontinuerlig. Dette kan ikke være funksjoner som er frakoplet etter “fødselen”, - de henger tett sammen. Funnene indikerer derfor at for å opprettholde legitimitetskravene må kommunene sette større fokus på de mekanismene som skal sikre at det er *en bro* mellom samarbeidet utenfor linje og den politiske/administrative ledelse innenfor linje. Dette stiller krav både til rekruttering av ledere i samarbeidene, men også mer formaliserte, kontinuerlige, forutsigbare støttefunksjoner i kommunene som kan sikre forankring og tett kontakt. Dette vil igjen gi kommunen bedre grunnlag for å vurdere samarbeidenes faktiske merverdi i produksjonen av oppgaver og tjenester.

Behov for videre studier

Studien bekrefter vår antakelse om at samspillet mellom kommunens styring av og ledelsen i samarbeidene bestemmer graden av styringsbalanse. Det er imidlertid stort behov for å utvikle mer generaliserbare studier som undersøker *betingelser* for dette samspillet. Dette kan gjøres ved å se nærmere på ulike sektorer, men også dypdykke i de ulike organiseringsformer. Denne studien har sett på tvers, ved å inkludere hele skalaen av organiseringsformer; fra mer uformelle samarbeid til AS'er. Vi har dermed fanget erfaringer som går igjen i de ulike samarbeidene, mer enn å generalisere og identifisere hvordan man best kan sikre samspillet på de ulike sektorområdene og i de ulike organiseringsformene.

Litteraturgjennomgangen og denne studien viser også behovet for mer kunnskap om samarbeid som er organisert etter Vertskommunemodellen (§28a). Her er samarbeid om spesifikke funksjoner mellom kommuner satt inn under linje i en kommune. Hvordan dette påvirker balansert styring og ledelse sammenliknet med samarbeid “utenfor linje”, ville her være viktige problemstillinger å belyse.