

KOMMUNAL LEDELSE - EN BALANSEKUNST?

Et hefte til refleksjon og inspirasjon

September 2013



RAMBOLL





INNHold

1. Innledning s.5
2. Administrative oppgaver – en tidstyv? s.6
3. Rapportering – verdifullt eller belastende? s.10
4. Tidsklemma? s.14
5. Hvordan ta deg tid til å utøve god ledelse? s.18





1. INNLEDNING

Formålet med dette heftet er å stimulere til refleksjon og diskusjon rundt rollen som kommunal leder, og hva denne krever av lederne selv og av kommunen som de er en del av. Ledelse og administrasjon utgjør begge viktige aspekter ved lederrollen som de fleste kommunale ledere må forholde seg til. Vi håper at heftet, gjennom å presentere eksempler og erfaringer fra den kommunale lederhverdagen, kan bidra til at kommunale ledere får anledning til å reflektere over og videreutvikle egen praksis.

Utgangspunktet for heftet er FoU-prosjektet *Er administrasjon sløsing eller en forutsetning for god ledelse*, som Rambøll har gjennomført på oppdrag for KS. Hovedproblemstillinger i prosjektet har vært:

- Hvordan forstås og praktiseres administrasjon og ledelse av kommunale ledere?
- Hvordan vurderer kommunale ledere verdien til de oppgavene de bruker tid på knyttet til administrasjon og ledelse?

Bakgrunnen for prosjektet er blant annet en hypotese om at administrasjon er en kostnad som bør gjøres minst mulig. Undersøkelsen viser at kommunale ledere har en mer nyansert forståelse av administrasjon, og at administrative oppgaver forstås som en viktig del av ledelse. Samtidig opplever mange kommunale ledere mangel på tid til både ledelse og administrasjon, og et sentralt spørsmål er dermed hva du som kommunal leder kan gjøre for å få mer tid til dette.

I heftet ses funn i undersøkelsen i sammenheng med erfaringer fra kommunale lederes praksis og aktuelle problemstillinger som vi håper kan bidra til både refleksjon og inspirasjon.

2. ADMINISTRATIVE OPPGAVER – EN TIDSTYV?

Hypotese: Administrative oppgaver går på bekostning av andre ledelsesoppgaver. Dette fører til manglende fokus på strategiutvikling og langsiktig planlegging.

Undersøkelsen viser blant annet at...

- ... kommunale ledere oppgir at det brukes for mye tid på administrative oppgaver
- ... et flertall av de kommunale lederne oppgir at administrative oppgaver går på bekostning av andre ledelsesoppgaver
- ... administrative oppgaver likevel ikke er blant de mest tidkrevende oppgavene for flertallet av kommunale ledere. De mest tidkrevende er knyttet til planleggingsarbeid, oppfølging av måloppnåelse, møter med eksterne aktører, faglig utviklingsarbeid, og strategiarbeid
- ... ledere i små kommuner bruker mer tid på rapportering og dokumentasjon enn ledere i større kommuner

Spørsmål til refleksjon

- Hvor verdifulle opplever du at de oppgavene du bruker tid på er?
 - Hvilke oppgaver er verdifulle, og hvilke er eventuelt mindre verdifulle?
- Gjennomfører du administrative oppgaver du ser på som unødvendige, eller som det hadde vært mer hensiktsmessig at andre gjorde?
- Hva er de viktigste oppgavene du opplever at du ikke får nok tid til?

Sitat fra kommunal leder:

«Vi må utvikle oss i tråd med samfunnsbehovet, men det er for liten tid til å forberede endring. Det daglige krever for mye»

EN FORTELLING FRA EN BARNEHAGESTYRER

Én av våre informanter er styrer i en barnehage, og opplever at veldig mye av dagen går med til drifts- og administrasjonsoppgaver. Dette fører til at langsiktig planlegging nedprioriteres. Informanten beskrev sine arbeidsoppgaver for oss.

«**Det første jeg må gjøre når jeg kommer på jobb er å sjekke post og e-post.** Dette tar litt tid, og jeg bruker alt for mye tid på journalføring. Det beste hadde vært om vi hadde fullelektronisk journalføring der sentraladministrasjonen kunne stå for journalføringen. Min dag som styrer handler i litt for stor grad om å rydde opp i post som ikke er viktig, samt å plukke ut det som må videreformidles til personalet. For eksempel kommer det mye informasjon om ulike kurs. Det hadde vært bedre om det hadde vært en nettportal der alle relevante kurs ble samlet, så kunne man heller gå inn selv og sjekke hvilke kurs som arrangeres av kommune og fylkesmann.

Etter at jeg har gått igjennom posten, er det gjennomgang av arbeid for dagen. Da må jeg sjekke at vikarer er på plass. Det går ofte med mye tid til å finne vikarer når vi har korttidsfravær.

Så er det kanskje noe **rapportering** til kommunene, men dette er ikke noe jeg gjør hver dag. Vi rapporterer blant annet på økonomi og fravær, samt om prosjekter og ulike andre ting som kommer.

Det jeg opplever som mest tidkrevende, er det som knytter seg til **HMS og internkontroll.** Dette har blitt så omfattende at veldig mye tid går med til ajourføring og å holde dette i orden.

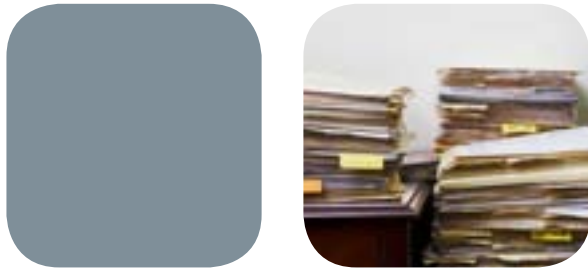
Så er det selvfølgelig **personalansvar og pedagogisk ansvar**, men den administrative biten stjeler mye tid fra dette. Det pedagogiske ansvaret handler blant annet om å utarbeide årsplaner, samt å følge opp prosjekter i barnehagen. Jeg liker å være delaktig i prosessene som skjer i barnehagen, så jeg er med på avdelingsmøter, og arbeider av og til også som vikar. Dette er viktig for å få føling med det jeg er leder for.

Det går også med en del tid til **samarbeid med andre utenfor barnehagen.** Dette kan være skole, PPT, og andre samarbeidspartnere. Mye av det pedagogiske arbeidet skjer ute i felten, sammen med andre aktører.

Det som også tar mer tid enn det har gjort før, er innføring av nye datasystemer vi må få opplæring i. **Generelt opplever jeg at det administrative tar mye mer tid fra det gode pedagogiske arbeidet enn det gjorde før.** Det er for liten tid til å fokusere på opplæring av personalet, og det faglige og pedagogiske lider under administrative krav. Det kommer mange meldinger og veiledere fra departementet, men jeg har ikke nok tid til å gå gjennom alt.

3. RAPPORTERING – VERDIFULLT ELLER BELASTENDE?

Hypotese: Rapportering stjeler tid og ressurser fra andre mer verdifulle oppgaver. Rapporteringer skaper ikke nok verdi til å rettferdiggjøre tidsbruken.



Sitat fra kommunal leder:

«Det brukes veldig mye tid til rapportering. Internt i kommunen har vi månedlig økonomirapportering. I tillegg har vi rapportering opp mot fylkesmannen og kvartalsrapporten til departementet. Så er det årlig KOSTRA-rapportering, og så dukker det alltid opp noen uventede ting. Jeg synes det skjer ofte at det kommer henvendelser fra fylkesmannen som vil ha noen tilleggsrapporter. Og så er det jo ofte de statlige etatene vil ha rapportering på nye tiltak. Nå sist skulle vi rapportere til Bufetat ha månedlige rapporteringer på familieråd, hver måned i to år. Dette må vi lage et system for. Men måloppnåelse rapporterer vi ikke så mye på, det skjer i første rekke muntlig».

Undersøkelsen viser blant annet at...

- ... mange kommunale ledere opplever å bruke for mye tid på rapportering og dokumentasjon
- ... men rapportering og dokumentasjon er ikke blant oppgavene de fleste lederne bruker mest tid på
- ... samtidig vurderer et flertall av de kommunale lederne at administrative oppgaver er en viktig del av ledelse
- ... et vesentlig flertall av de kommunale lederne oppgir at de aktivt bruker den informasjonen som fremskaffes gjennom rapportering og dokumentasjon
- ... et knapt flertall av de kommunale lederne vurderer at den informasjonen de rapporterer til sin ledelse brukes aktivt i kommunens drifts- og utviklingsarbeid
- ... ledere i små kommuner er mer kritiske til at informasjonen brukes aktivt i kommunens drifts- og utviklingsarbeid enn ledere i større kommuner

Spørsmål til refleksjon

- Opplever du at rapportering brukes aktivt til virksomhetsutvikling?
 - Hvem er det i så fall som benytter den?
 - Hvilken verdi har informasjonen?
- Hvordan kan du bidra til å synliggjøre verdien til den rapporteringen som dine kollegaer og ansatte driver med?
- Bruker du eller andre i din virksomhet tid på rapporteringer som ikke blir benyttet?
 - Er det mangel på tid til å reflektere over informasjonen?
 - Spørres det om feil informasjon?
- Hvordan kan rapporteringene tilrettelegges bedre?
 - Er de tekniske systemene godt tilrettelagt?
 - Er fagsystemer og rapporteringssystemer samkjørt?

EN FORTELLING FRA EN SKOLELEDER

Ikke all rapportering oppleves som belastende. God rapportering oppleves som nyttig. En skoleleder forteller om erfaringer med balansert målstyring. Hennes kommune har en praksis med «målkort», der ledere på ulike nivåer utformer mål for sin egen virksomhet og rapporterer på disse. Dette oppleves av henne som en nyttig øvelse som legger grunnlag for å utvikle og vedlikeholde en evaluerings- og læringskultur, der det på bakgrunn av styringsdata fattes beslutninger om veien videre. Skolelederen forteller også at rapporteringen benyttes aktivt, og viser til at rapportering som viste mangel på lærerressurser førte til at skolen fikk en økning i ressursene ved neste budsjettgjennomgang. Skolelederen forteller at hun er opptatt av å formidle ledelsens bruk av rapportering og styringsdata nedover i organisasjonen til sine ansatte, slik at de ser verdien av den rapporteringen de driver.

4. TIDSKLEMMEN?

Hypotese: Både administrative oppgaver og andre oppgaver er viktige, men det er rett og slett for liten tid og for få ressurser til å utøve god ledelse.



Sitat fra kommunal leder:

«Man må slippe fra seg kontrollbehovet: Man kan ikke alltid ha helheten. Man skal ikke ha kontroll på alt – det er bortkastet energi og man må stole på at medarbeiderne man har tilsatt er der og gjør en god jobb (...). Delegerer man er det viktig å følge opp og rose!»

Undersøkelsen viser blant annet at...

- ... kommunale ledere har svært sammensatte oppgaver
- ... om lag halvparten av de kommunale lederne oppgir at det er utfordrende å prioritere mellom ulike typer oppgaver. Kun et lite mindretall oppgir at det ikke er utfordrende
- ... halvparten av de kommunale lederne oppgir at de ikke har nok tid til administrasjon
- ... over halvparten av de kommunale lederne oppgir at de ikke har nok tid til ledelse
- ... et flertall av de kommunale lederne vurderer at de fint kunne delegert flere av sine oppgaver enn hva de gjør i dag, selv om et vesentlig flertall oppgir at de allerede delegerer oppgaver
- ... kommunale ledere i mindre kommuner opplever det som noe mer utfordrende å finne tid til både ledelse og administrasjon enn ledere i større



En fortelling fra en liten kommune

En leder beskriver at interkommunale samarbeid kan bidra til å forenkle arbeidshverdagen. I små kommuner er det ofte mangel på personell og fagpersoner, og samarbeid om administrative oppgaver kan bidra til å lette trykket på de enkelte ledere. Lederens kommune samarbeider med to andre kommuner om enkelte administrative oppgaver, samt andre ledelsesoppgaver. Dette oppleves som svært positivt, og han ønsker seg flere og mer omfattende samarbeid av denne typen.

5. HVORDAN TA DEG TID TIL Å UTØVE GOD LEDELSE?

Ledere som i undersøkelsen svarte at det er lite problematisk å prioritere mellom ulike oppgaver, oppga ulike begrunnelser. Disse inkluderer...

- ... gode lederteam som tenker langsiktig og i fellesskap
- ... ressurser å delegere til
- ... god og strategisk planlegging
- ... hjelp og støtte fra merkantilt ansatte i ansettelses- og oppfølgingsprosesser
- ... kompetanse, effektivitet og evne til å ta beslutninger. Flere framhever ledelseskompetanse som viktig

EN FORTELLING FRA EN HELSE- OG OMSORGSLEDER

En leder innenfor helse og omsorg fortalte om en omorganisering av en av omsorgsbolig hun fikk ansvar for i 2011. Denne boligen hadde vært uten leder i en lang periode, og hadde en personalgruppe der det var ganske sterk misnøye. Arbeidsmiljøet var preget av lite motivasjon og lite fokus på kvalitet i tjenestene. Ved hjelp av et eksternt miljø ble det gjennomført en lengre og svært krevende prosess som forløp over et år, der personalet var med på å definere hvordan deres ideelle arbeidshverdag skulle være i 2013. På denne tiden beskrev dette en utopisk situasjon, men i dag, to år etter, er den ideelle situasjonen så godt som en realitet. I dag er «alt på stell», og det er trivsel blant både ansatte og beboere. For å få til denne endringen, var det etter lederens perspektiv en forutsetning at hun stilte opp for fullt, at hun prioriterte å delta og være til stede i prosessen, at hun tok viktige men vanskelige valg, og at personalet ble sett og hørt.

Spørsmål til refleksjon

- Hva kan jeg gjøre for å få frigjøre tid til ledelse og administrasjon?
- Hva kan jeg gjøre for å få brukt mer tid til langsiktig planlegging?
- Hvordan kan jeg bidra til at ledere i min kommune tenker langsiktig i fellesskap?
- Hvilke krav bør settes til ledere og til kommunene for å sikre at ledelse fungerer optimalt?

Sitat fra kommunal leder:

«Jeg synes at jeg driver med god faglig ledelse akkurat nå, i forbindelse med strategiplan for bedre læring i kommunen. Jeg klarer å involvere skolefolk og tillitsvalgte i forankring av arbeidet som pågår. Planen vil bli førende for utviklingen i alle skolene i kommunen de neste fire årene. Det er en politisk styringsgruppe, men det viktigste synes jeg er å involvere folk i skolene. Det som ligger i den faglige ledelsen er nettopp det å lage en plan for hvordan arbeidet skal foregå, og legge inn møtearenaer for aktører som politikere, skoleledere og lærere. Forankring både oppover og nedover er essensielt i planarbeidet».

