

Sluttrapport

September 2013

KS

**ER ADMINISTRASJON SLØSING ELLER EN
FORUTSETNING FOR GOD LEDELSE?**



**KS
ER ADMINISTRASJON SLØSING ELLER EN
FORUTSETNING FOR GOD LEDELSE?**

Rambøll
Besøksadr.: Hoffsvæien 4
Postboks 427
Skøyen
0213 Oslo
T +47 2252 5903
F +47 2273 2701
www.ramboll.no

INNHALDSFORTEGNELSE

1.	Sammendrag	1
1.1	Hovedfunn i undersøkelsen	1
1.2	Innspill til videre utvikling	3
2.	Innledning	4
3.	Et teoretisk rammeverk for administrasjon og ledelse	6
3.1	<i>Management og leadership</i>	6
3.2	Administrasjon og ledelse i kommunal sektor	7
3.3	Kommunal ledelse – typiske oppgaver	7
3.4	Rammer for kommunal ledelse	8
3.5	Samspill mellom administrasjon og ledelse	10
4.	Kommunale ledeses forståelse og praktisering av administrasjon og ledelse	12
4.1	Kommunale ledeses forståelse av administrasjons- og ledelsesoppgaver	12
4.2	Kommunale ledeses opplevde bruk av tid på administrasjon og ledelse	13
5.	Kommunale ledeses opplevde verdi og utfordringer ved administrasjon og ledelse	18
5.1	Prioritering – en utfordring for mange kommunale ledere	20
5.2	Administrative oppgaver – en viktig del av ledelse?	24
5.3	Kommunale ledere om lederrollen	25
5.4	Kommunale ledere om forutsetninger for å lykkes med administrasjon og ledelse	29
6.	Avsluttende betraktninger	31
6.1	Hovedfunn i undersøkelsen	31
6.2	Implikasjoner av hovedfunnene	32

FIGURER

Figur 4.1: Hvilke oppgaver opplever du at ligger i begrepene administrasjon og ledelse?	12
Figur 4.2: Hva ser du på som dine oppgaver som kommunal leder? ..	13
Figur 4.3: Hvilke oppgaver bruker du mest tid på, og hvilke bruker du minst tid på? Du kan krysse av for inntil 5 oppgaver du bruker mest tid på, og 5 oppgaver du bruker minst tid på	14
Figur 4.4: Hvilke oppgaver vurderer du at du bruker for mye tid på, og hvilke oppgaver vurderer du at du bruker for lite tid på?	15
Figur 5.1: Vurderer du at følgende oppgaver har høy, middels eller lav verdi for kommunen?	18
Figur 5.2: Hvor enig eller uenig er du i følgende påstander?	19
Figur 5.3: I hvilken grad vurderer du at det er utfordrende å prioritere mellom ulike oppgaver?	20
Figur 5.4: Hvor enig eller uenig er du i følgende påstander?	23
Figur 5.5: Hvor enig eller uenig er du i følgende påstander?	24
Figur 5.6: Hvor enig eller uenig er du i følgende påstander?	24
Figur 5.7: Hvor enig eller uenig er du i følgende påstander?	25
Figur 5.8: Hvor enig eller uenig er du i følgende påstander?	26
Figur 5.9: Hvor enig eller uenig er du i følgende påstander?	26
Figur 5.10: Hvor enig eller uenig er du i følgende påstander?	27
Figur 5.11: Hvor enig eller uenig er du i følgende påstander?	28
Figur 5.12: Alt i alt, hvor fornøyd er du med din egen utøvelse av administrasjon og ledelse?	28

1. SAMMENDRAG

FoU-prosjektet *Er administrasjon sløsing eller en forutsetning for god ledelse* er gjennomført på oppdrag for KS i perioden november 2012 til september 2013. 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?

Forskning viser at administrasjon og ledelse kan forstås som to ulike kategorier og lederroller, som begge er like viktige for en god organisasjon¹. Det kommer også frem at kommunesektoren har vært gjennom vesentlige endringer som også virker inn på rammevilkårene for kommunal ledelse. På den ene siden har det vært en utvikling i retning av at det i større grad settes mål for hva virksomheten skal oppnå, å måle resultater og sammenligne dem med målene. Dette kan oppleves å ha økt omfanget av administrative oppgaver. På den andre siden har det vært endringer i kommuneorganisasjonen, med en gjennomgående tendens til at ansvar for personal, økonomi og fag delegeres nedover i organisasjonen.

I prosjektet er det undersøkt hvordan kommunale ledere i praksis forstår sammenhengene mellom administrasjon og ledelse, og hvorvidt administrasjon oppfattes som en viktig del av deres ledelsesutøvelse. Dette er undersøkt gjennom en kombinasjon av spørreskjema- og intervjudata, i tillegg til at funn ses i sammenheng med relevant forskningslitteratur på området. En spørreundersøkelse om kommunale leders forståelse og utøvelse av administrasjon og ledelse er blitt besvart av totalt 245 kommunale ledere på ulike nivåer i ulike kommuner² og sektorer. Videre er det foretatt et dypdykk gjennom kvalitative intervjuer med 24 kommunale ledere i utvalgte kommuner, og en avsluttende fokusgruppe. Under gis en overordnet beskrivelse av de lederne som har deltatt i spørreundersøkelsen.

- Ulike kommunestørrelser er godt representert, med om lag en tredjedel fra henholdsvis små, mellomstore og store kommuner
- Ulike ledernivåer er representert, med flest svar fra enhets-/virksomhetsledere (41%) og kommunalsjefer eller liknende (27%). Øvrige er rådmenn, mellomledere eller annet
- Samtlige sektor-/ fagområder er representert, men hovedvekten har oppgaver innenfor barnehage, skole og utdanning (42%), og helse og sosial (29%)
- Tilnærmet samtlige har høyere utdanning, og flertallet på 68% har etter-/videreutdanning innenfor administrasjon og/eller ledelse
- Flertallet av lederne har vært ledere i mer enn 10 år

1.1 Hovedfunn i undersøkelsen

Et bakteppe for undersøkelsen har vært en hypotese om at administrasjon kan forstås som en kostnad, som det skal brukes minst mulig ressurser på. Denne undersøkelsen viser at administrasjon tvert imot forstås som en viktig del av ledelse. Dette er imidlertid ikke uproblematisk, da flertallet av lederne vurderer at de verken har nok tid til administrasjon eller ledelse. Administrative oppgaver vurderes å gå på bekostning av andre lederoppgaver, og nesten halvparten av lederne som har deltatt i undersøkelsen oppgir at de bruker for mye tid på rapportering som er en oppgave de fleste forstår som administrasjon.

¹ Se blant annet Kotter (1990): «What leaders really do»

² 153 kommuner er representert i spørreundersøkelsen.

Det er i praksis et uklart skille mellom administrasjon og ledelse. Undersøkelsen viser at respondentene i relativt stor grad er samstemte i at administrasjon og ledelse kan kategoriseres på følgende måte:

- **Administrative oppgaver;** oppgaver knyttet til rapportering, dokumentasjon, lønn og timeregistrering, samt oppgaver knyttet til sykefravær
- **Ledelsesoppgaver;** oppgaver knyttet til medarbeidersamtaler, møteledelse, faglig ledelse, faglig utviklingsarbeid, strategiarbeid, utarbeidelse av målsettinger og organisatorisk utviklingsarbeid
- **«Både og»-oppgaver;** økonomiske oppgaver, møter med eksterne aktører, planleggingsarbeid og følge opp på måloppnåelse

Denne kategoriseringen viser at administrative oppgaver og ledelsesoppgaver kan oppfattes å gli over i hverandre, og at det i liten grad er et klart skille mellom administrasjon og ledelse som begreper.

Kommunale ledere har et bredt spekter av oppgaver. Kommunale ledere ser på et mangfold av oppgaver som sine. Undersøkelsen viser at det er seks oppgaver som inngår i arbeidsbeskrivelsen til mer enn 80% av respondentene. Disse er utarbeiding og oppfølging av målsettinger, møter med eksterne aktører, strategiarbeid, planleggingsarbeid og organisatorisk utviklingsarbeid. Oppgavene som færrest kommunale ledere oppgir å gjennomføre, er oppgaver knyttet til lønn og timeregistrering. Undersøkelsen viser også at arbeidsoppgavene til kommunale ledere er svært sammensatte, og at administrative oppgaver og ledelsesoppgaver inngår i arbeidet til de fleste kommunale ledere. Samtidig er tendensen at bredden i oppgaver reduseres jo høyere lederstilling man har.

Kommunale ledere bruker mest tid på typiske lederoppgaver. Et annet relevant spørsmål er hvordan kommunale ledere opplever sin egen bruk av tid på både administrasjons- og ledelsesoppgaver. En hypotese i kommunal sektor er at ledere bruker «altfor mye tid på administrasjon», og at dette går på bekostning av andre lederoppgaver som igjen går ut over kommunenes tjenesteproduksjon. Undersøkelsen viser derimot at det er typiske «ledelsesoppgaver» som er de mest tidkrevende.

Rapportering og dokumentasjon er oppgaver som ledere ikke nødvendigvis bruker mest tid på, men det er likevel de oppgavene som ledere i størst grad vurderer å bruke for mye tid på. Det er få oppgaver som ledere vurderer å bruke for mye tid på, og dette kan ses i sammenheng med at lederne opplever ikke å ha nok tid til ledelse eller administrasjon.

Tid til både ledelse og administrasjon er en utfordring. Halvparten av lederne er helt eller litt uenig i at de har nok tid til administrasjon, mens over halvparten er helt eller litt uenig i at de har nok tid til ledelse. Dette kan ses i sammenheng med at om lag halvparten av kommunale ledere oppgir at det i stor eller svært stor grad er utfordrende å prioritere ulike oppgaver.

Kommunale ledere vurderer administrative oppgaver som en viktig del av ledelse. De aller fleste av oppgavene lederne har, vurderes å være av høy verdi. Undersøkelsen viser videre at flertallet vurderer administrative oppgaver som en viktig del av ledelse. Samtidig er flertallet av lederne *u*enige i at administrative oppgaver ikke går på bekostning av andre lederoppgaver. Dette innebærer at flertallet vurderer at administrative oppgaver kan gå på bekostning av andre lederoppgaver.

Lederne er trygge på sin egen rolle. Det kommer frem av undersøkelsen at forventningene til deres rolle og utøvelse av administrasjon og ledelse ikke vurderes som særlig problematisk. Flertallet av respondentene er helt eller litt enige i at:

- Det er samsvar mellom egne og andres forventninger
- Det er samsvar mellom forventninger fra ledere og medarbeidere
- Forventninger fra medarbeider og ledere er tydelige

Gjennom intervjuene som er gjennomført nyanseres dette noe, der det oppgis at det til en viss grad kan være noe krysspress, særlig mellom forventninger til ledere vs. ansatte. Dette handler ifølge enkelte ledere om at ansatte kan ha forventninger til at leder er til stede i virksomheten i større grad enn det som er mulig.

Det er enkelte forskjeller mellom ledere i små og store kommuner. Inntrykket er at situasjonen er noe mer utfordrende for ledere i de mindre kommunene.

- Ledere i små kommuner opplever å ha mindre tid til administrasjon og ledelse
- Ledere i små og mellomstore kommuner er mer kritiske til at ledere i deres kommuner har tilstrekkelig lederkompetanse
- Ledere i små kommuner er i mindre grad fornøyde med sin egen utøvelse av administrasjon og ledelse
- Ledere i små og mellomstore kommuner vurderer det i større grad som utfordrende å prioritere ulike oppgaver

Behovet for å videreutvikle lederskap og kompetanse kan derfor forstås å være noe sterkere i mindre kommuner.

1.2 Innspill til videre utvikling

Gjennom undersøkelsen, og særlig intervjuene, har Rambøll fått et inntrykk av hva som blir viktig for kommunal ledelse i et fremadrettet perspektiv. Overordnede innspill fra kommunale ledere vedrørende dette, er følgende:

- Det er behov for å styrke og understøtte ledelseskompetanse, når det gjelder både det administrative og det mer relasjonelle
- Det blir viktig å synliggjøre kommunene som spennende arbeidsgivere, for å tiltrekke nødvendig arbeidskraft og kompetanse
- Kommunene må være villige og kapable til å endre seg i takt med samfunnet
- Samhandling og effektiv utnyttelse av ulike kompetanser og ressurser blir stadig viktigere

Innspillene peker på at kommunal ledelse handler om forhold ved lederen selv og ved kommunen som lederen er en del av. Dette inntrykket forsterkes gjennom hva respondentene i spørreundersøkelsen vurderer som forutsetninger for å lykkes med administrasjon og ledelse. Tilbakemeldingene fra lederne handler i hovedsak om følgende temaer:

- Tydelige mål og tydelig ledelse
- Kompetanse
- Tid
- Samhandling og samarbeid

Tydelige mål og signaler, god ledelse og kompetanse i organisasjonen vurderes dermed som viktige forutsetninger, samt at man må ha god samhandling både vertikalt og horisontalt i organisasjonen.

2. INNLEDNING

I denne rapporten presenteres funn fra FoU-prosjektet «Er administrasjon sløsing eller en forutsetning for god ledelse?». Prosjektet er gjennomført på oppdrag for KS i perioden november 2012 - september 2013.

Med ujevne mellomrom er det oppslag i riksdekkende media som sammenligner kommunale kostnader med administrasjon. Disse kostnadene omfatter gjerne alt som ikke går direkte til tjenesteyting til brukere og innbyggere i kommunen. Slike oppslag legger ofte til grunn en forestilling om at administrasjon er en kostnad som bør reduseres så mye som mulig. I denne rapporten stilles det spørsmål ved om det virkelig er slik, eller om administrative oppgaver har en verdi for kommunene og for de kommunale lederne som utfører dem.

Rapporten berører sammenhenger mellom administrasjon og ledelse, hvordan disse praktiseres, og hva som forstås å være deres respektive verdi. Hovedproblemstillinger i prosjektet har således vært:

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

For å svare på disse til dels komplekse problemstillingene, er det foretatt en kombinasjon av kvalitativ og kvantitativ metode. Funnene i rapporten baserer seg på en kombinasjon av spørreskjema- og intervjudata, i tillegg til at funn ses i sammenheng med relevant forskningslitteratur på området. En spørreundersøkelse om kommunale leders forståelse og utøvelse av administrasjon og ledelse er besvart av totalt 245 kommunale ledere på ulike nivåer i ulike kommuner³ og sektorer. Videre er det foretatt et dypdykk gjennom kvalitative intervjuer med 24 kommunale ledere i utvalgte kommuner, samt en avsluttende fokusgruppe blant ledere fra ulike sektorer og nivåer.

Sentrale kjennetegn ved lederne som har besvart undersøkelsen er presentert under.

- Ulike kommunestørrelser er godt representert, med om lag en tredjedel fra henholdsvis små, mellomstore og store kommuner
- Ulike ledernivåer er representert, med flest svar fra enhets-/virksomhetsledere (41%) og kommunalsjefer eller liknende (27%). Øvrige er rådmenn, mellomledere eller annet
- Samtlige sektor-/ fagområder er representert, men hovedvekten har oppgaver innenfor barnehage, skole og utdanning (42%), og helse og sosial (29%)
- Tilnærmet samtlige har høyere utdanning, og flertallet på 68% har etter-/videreutdanning innenfor administrasjon og/eller ledelse
- Flertallet av lederne har vært ledere i mer enn 10 år

Dette vurderes som et godt empirisk grunnlag for å få frem og drøfte kommunale leders opplevde erfaringer og utfordringer knyttet til deres utøvelse av administrasjon og ledelse, og vurderinger av hvilken verdi disse oppgavene har.

³ 153 kommuner er representert i spørreundersøkelsen. Små kommuner er definert som kommuner med under 5000 innbyggere, mellomstore med 5000-20000 innbyggere og store med over 20000 innbyggere.

Det presiseres at prosjektet *ikke* vært en tidsbruksundersøkelse, med en omfattende kartlegging av faktisk bruk av tid, men en undersøkelse av hvordan kommunale ledere opplever og vurderer sin egen bruk av tid på administrative og andre lederoppgaver.

Rapporten består av følgende kapitler:

- I kapittel 3 presenteres og drøftes administrasjon og ledelse fra et teoretisk perspektiv
- I kapittel 4 presenteres funn fra undersøkelsene som er gjort i prosjektet knyttet til hvordan administrasjon og ledelse forstås og utøves blant kommunale ledere
- I kapittel 5 settes det fokus på opplevde utfordringer og på den opplevde verdien av henholdsvis administrative oppgaver og andre ledelsesoppgaver
- Til slutt i kapittel 6 presenteres avsluttende og oppsummerende betraktninger

3. ET TEORETISK RAMMEVERK FOR ADMINISTRASJON OG LEDELSE

I denne rapporten søker vi å undersøke spenningsfeltet mellom administrasjonsoppgaver og ledelsesoppgaver blant kommunale ledere; i hvilken grad går det ene på bekostning av det andre, og hvordan kan det best legges til rette for et fruktbart samspill mellom de to? Før vi dykker ned i kommunale lederes hverdag og utfordringer, er det imidlertid viktig å diskutere følgende spørsmål: Hva er henholdsvis administrasjon og ledelse?

Spørsmålet drøftes fra ulike innfallsvinkler i denne rapporten. Først beskriver vi i dette kapittelet et utvalg akademiske perspektiver på administrasjon og ledelse og på skillet mellom de to begrepene. Deretter beskriver vi i kapittel 4 hvordan de to begrepene forstås av de kommunale lederne selv. Til slutt i kapittel 5 ser vi nærmere på hvilken verdi administrasjons- og ledelsesoppgaver har for kommunene, og hva som er eventuelle utfordringer og dilemmaer i balansen mellom administrasjon og ledelse.

3.1 **Management og leadership**

Kommunale ledere har – som ledere flest – et bredt spekter av oppgaver og virkeområder. Slike oppgaver kan systematiseres og deles inn på ulike måter, avhengig av formål. En vanlig inndeling av arbeidsoppgavene er samtidig å skille mellom *administrasjon* på den ene siden, og *ledelse* på den andre. En slik inndeling kan ha en umiddelbar intuitiv klang, men kan også gi rot til forutinntatte oppfattelser av skillet mellom de to. Formålet med dette avsnittet er å søke å bryte de to begrepene ned i deres enkelte bestanddeler, samt å diskutere sammenhenger og eventuelle overlapp.

Hva er formålet med henholdsvis administrasjon og ledelse, og hvordan henger de to sammen?

For å forstå begrepene administrasjon og ledelse, kan det være lurt å se bredere enn til det kommunale/offentlige området. John Kotter er tidligere professor ved Harvard Business School, og har blant annet fokusert sin forskning på begrepene *management* og *leadership*. Kotter⁴⁵ mener at den daglige bruken av de to begrepene er lite nyansert, og til dels hviler på misforståelser. Han trekker fram tre vanlige misforståelser i bruken av de to begrepene. (1) For det første er det vanlig at det ikke skilles mellom de to begrepene. Kotter mener dette er misvisende begrepsbruk, da det er sentrale innholdsmessige forskjeller mellom de to; (2) for det andre viser han til at *leadership* og *management* ofte brukes til å betegne hierarkiske forskjeller der førstnevnte sitter høyere i organisasjonens hierarki enn sistnevnte. Dette er også feil, da ledere i en organisasjon typisk må utøve begge deler; (3) for det tredje mener Kotter at *leadership* ofte brukes til å betegne personlighetsegenskaper, slik som karisma. Dette er en liten fruktbar forståelse av begrepet.

Som motsvar til disse misforståelsene, introduserer Kotter en mer nyansert definisjon av de to begrepene. **Management** handler om å «produsere de produktene og tjenestene du har lovet, av konsistent kvalitet, innenfor budsjettet, dag etter dag, uke etter uke». Med andre ord handler dette om å – på en forutsigbar måte – hjelpe organisasjonen til å utføre det den allerede er god til. Dette involverer aktiviteter som planlegging, budsjettering, ressursplanlegging- og allokering, samt måling av prestasjoner og effekter. **Leadership** handler derimot om å «lede organisasjonen inn i framtiden». Dette handler om å identifisere og utnytte muligheter, utvikle visjoner, kommunisere visjonene og motivere medarbeidere. *Leadership* er nødvendig i alle ledd av organisasjonen – ikke bare i toppledelsen. Kotters hovedpoeng er at *management*

⁴ Kotter (2013): <http://blogs.hbr.org/kotter/2013/01/management-is-still-still-not-leadership.html>

⁵ Kotter: <http://www.kotterinternational.com/our-principles/change-leadership>

og *leadership* er to innholdsmessig adskilte roller som begge er like viktige og utfordrende. En vellykket organisasjon har behov for begge deler; diskusjoner om å erstatte det ene med det andre er derfor lite fruktbare.

3.2 Administrasjon og ledelse i kommunal sektor

Samtidig som Kotter gir en innledende forståelse av forholdet mellom administrasjon og ledelse, kan bildet kompliseres av at den offentlige lederen opererer i et noe annet landskap enn den private lederen. Bredden i den kommunale lederens oppgaver, tydeliggjøres blant annet av T Nesheim (2006)⁶. Her pekes det på at moderniseringen av offentlig sektor har medført et større mangfold av lederroller; i tillegg til rollen som ombudsmann (politiker) og faglig leder (administrator), har man i senere tid vektlagt at den politiske lederen skal være helhetsorientert og visjonær, styremedlem og kommunikator. Med dette som utgangspunkt, skisserer Nesheim tre ulike roller i offentlig ledelse:

- **Rollen som policypåvirker:** Dette tilsvarer institusjonelt/strategisk nivå og retter seg mot overordnede prinsipper og rammer, nydannelser, kursendringer og omfordelinger.
- **Rollen som forvalter:** Dette tilsvarer administrativt/forretningsmessig nivå, og kan eksemplifiseres ved den ledende byråkraten som tar seg av saker etter at andre har kommet med forslag og utredninger, og som får det siste ordet i enkeltsaker der regelverk skal håndheves.
- **Rollen som tjenesteleder:** Det er denne rollen som tildeles den som er lederen for det daglige, som gjerne er arbeidsleder, resultatansvarlig og/eller personalansvarlig.

Disse rollene korresponderer god med Kotters dikotomi, der rollen som policypåvirker tilsvarer Kotters *leadership*, og de to øvrige rollene tilsvarer Kotters *management*. Samtidig befinner den kommunale lederen seg i et noe annet landskap enn den private lederen. Sentralt her er at i en virksomhet styrt av folkevalgte, er lederskapet delt mellom folkevalgte organer og administrasjon. Disse har ulike roller og funksjoner. Det er de folkevalgte organene som tydeligst utøver *leadership* etter Kotters forståelse av begrepet, mens administrasjonen i større grad fokuserer på *management*. Samtidig har administrative ledere viktige *leadership*-funksjoner; det er et administrativt lederansvar å være aktiv medspiller i politiske prosesser i form av faglig og fagpolitisk rådgivning overfor det folkevalgte nivået. Den administrative ledelsen skal også sørge for utviklingen av kommunens tjenesteapparat, og for at administrasjonen og tjenesteapparatet utvikles og etterlever politiske mål. Utvikling og nyskaping må derfor vies stor oppmerksomhet i det daglige og langsiktige arbeidet, og er viktige administrative virkemidler for å skape en offensiv organisasjon.

3.3 Kommunal ledelse – typiske oppgaver

Ovenfor har vi beskrevet to perspektiver på kommunalt lederskap med særlig fokus på forholdet mellom administrasjon og ledelse. I dette avsnittet beskriver vi typiske oppgaver for kommunale ledere, slik de framstilles i litteraturen. KS har beskrevet at ledelse i kommunal sektor er å:

- Skape forståelse for oppdraget som er å ha ansvar for en helhetlig utvikling av lokalsamfunn og velferdstjenester
- Skape forståelse og aksept for folkevalgtes oppgave og demokratiske prosesser
- Formidle sektorens egenart og kvaliteter og å utvikle positivt omdømme
- Skape en virksomhet som er orientert mot utvikling og nyskaping
- Bidra til at medarbeiderne har kunnskaper om brukere, innbyggere og partnere samt deres ressurser, forventninger og krav til medvirkning
- Utvikle dialogarenaer for samhandling
- Involvere og legge til rette for medvirkning og å utløse medarbeidernes kunnskaper, kreativitet og engasjement

⁶ Nesheim, T (2006): *Fremtidens ledelse i kommunene*. SNF-rapport 26/06

- Arbeide for at åpenhet og integritet kjennetegner våre handlinger og holdninger
- Levere resultater i tråd med politiske vedtak
- Akseptere det ansvaret og den myndigheten som følger av lederrollen⁷

I NOU *Fordeling, forenkling, forbedring*⁸, beskrives typiske oppgaver knyttet til administrasjon: «For kommunene er administrasjonen knyttet til kommunestyre/formannskap og rådmann, og de grunnleggende støtte- og stabsfunksjoner som kreves for å drive en kommunal virksomhet. Som støtte- og stabsfunksjoner regnes oppgaver knyttet til sekretariat for politisk ledelse, økonomiforvaltning, overordnede personalfunksjoner, informasjon som ikke gjelder bestemte tjenesteområder og organisasjonsutvikling. Planarbeid som er mer enn interne planer for den virksomheten det gjelder og som er en del av den overordnede strategiske ledelsen, regnes også som støtte- og stabsfunksjoner. Videre regnes oppgaver som arkiv, post, resepsjon/sentralbordtjeneste med mer som administrasjon». Selv om ikke alle disse er typiske lederoppgaver, gir gjennomgangen et innledende bilde på administrasjonsoppgaver for kommunale ledere.

Nesheim⁹ beskriver at det er et lederansvar å sørge for følgende:

- **Integrasjon** handler om å skaffe oppslutning blant medarbeidere om mål, gi støtte og tilrettelegge for et samarbeid og godt kunnskapsmiljø
- **Entreprenørskap** er rettet mot forholdet til omgivelsene. Fokus på tilrettelegging til endring i omgivelsene og å se etter nye muligheter
- **Administrasjon** handler om fokus på kontroll og tilrettelegging av interne regler og rutiner
- **Produksjon** er rettet mot de mål organisasjonen skal arbeide med og produksjonsapparatet for å nå disse målene.

Jan Grund¹⁰ fokuserer på ledelse i kunnskapsorganisasjoner, og beskriver at ledere hele tiden må arbeide eksternt og internt. I den interne lederoppgaven må det arbeides med å få det beste ut av de ansatte ved at det jobbes med å utvikle organisasjonenes lederkompetanse, relasjonelle ferdigheter, administrative styringsmidler og organisasjonens kultur. Oppgaver må samordnes, institusjonelle mål må utformes og følges opp, og det må legges til rette for læring og for å mobilisere de ansatte til å skape resultater.

3.4 Rammer for kommunal ledelse

Flere faktorer legger føringer på utøvelse av ledelse i kommunale virksomheter. I dette avsnittet vil vi drøfte to slike. **For det første** drøftes særtrekk ved å utøve ledelse i offentlige virksomheter. **For det andre** drøftes utviklingen av såkalte *New Public Management (NPM)-inspirerte virkemidler*, og i særdeleshet mål- og resultatstyringsystemer.

Kommunal ledelse foregår i et spenningsfelt mellom folkevalgte, administrasjon/ansatte og innbyggere. Haldor Byrkjeflot¹¹ beskriver en rekke kjennetegn ved offentlig ledelse. Sentrale blant disse er:

- Offentlige ledere er ansatt i politisk styrte organisasjoner, det vil si at de må forholde seg til politiske beslutninger og politiske organer og/eller styrer som myndighetene har oppnevnt

⁷ KS (2008): Ledelse i kommunesektoren. KS' policy for god ledelse

⁸ NOU (2005): Fordeling, forenkling, forbedring. Inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner

⁹ Nesheim, T (2006) *Fremtidens ledelse i kommunene. SNF-rapport 26/06*

¹⁰ Grund, Jan (2006): *Kunnskapsorganisasjoner – hva er ledelse og styringsutfordringene?* I Magma, ECONAS tidsskrift for økonomi og ledelse

¹¹ Byrkjeflot, Haldor (2008): *Ledelse i politisk styrte virksomheter, forskningsstatus og problemstillinger. Rapport til kommunenes sentralforbund*

- Ledere i offentlig sektor må forholde seg til organisasjoner med komplekse, flertydige og skiftende mål. Offentlig ledelse dreier seg derfor mer om å balansere ulike hensyn og mål enn ledelse i privat sektor
- Ledere i offentlig sektor har verdier som er mer innrettet mot allmenhetens vel og legger mindre vekt på materialisme og egen karriere enn private ledere (offentlig etos)
- Offentlige virksomheter er utsatt for sterke krav om innsyn fra media og offentligheten bl.a. på grunn av forvaltningsloven, men også på grunn av de problemområdene de er satt til å forvalte
- Ledere i offentlig sektor har mindre handlefrihet, spesielt når det gjelder personalfunksjonen

Liknende særtrekk ved kommunal ledelse blir også fremhevet i en KS-rapport om ledelse i kommunesektoren fra 2008, der det blant annet påpekes at «Administrasjonen skal arbeide etter langsiktige strategier fastsatt i politisk vedtak, og samtidig forholde seg til endringer i styringssignaler og nytt folkevalgt styre hvert fjerde år. Dette krever at ledelsen håndterer de kortsiktige og de langsiktige perspektivene parallelt og evner å korrigere for endrede politiske styringssignaler»¹².

Sara Blåka¹³ påpeker i denne sammenheng et interessant utviklingstrekk i perioden 2008 til 2012, der det er en viss tilbakegang fra den tidligere utflatingen av organisasjonsstrukturen i kommunene. Denne utflatingen betegnes ofte som «to-nivåmodellen», og innebærer at mellomledere lukes bort og enhetsledere rapporterer direkte til administrasjonssjefsnivået. I 2012 oppga om lag 36% av kommunene at de ikke hadde noe mellomledernivå, mot om lag 46% i 2008. Hovedtanken bak to-nivåmodellen har vært at lederne for de utøvende tjenestene, slik som for eksempel rektorer eller sykehjemsledere, skal kobles direkte opp til administrasjonssjefsnivået, uten et mellomliggende etatsjefsnivå.

I en annen rapport stilles det spørsmål om hva som er «flat struktur»¹⁴, og her ses flat struktur i sammenheng med to hovedprinsipper for kommunal organisering: delegering og målstyring. Delegering innebærer her at ansvar for økonomi, personal og fag flyttes nedover i organisasjonen, mens målstyring innebærer at kommunen skal formulere mål og jobbe for å nå dem. Flat struktur forstås her fortsatt som den rådende standarden, og spørsmålet er om utstrakt delegasjon fortsetter tross gjeninnføring av mellomledere.

Perspektivene over legger særskilte føringer på utøvelse av offentlig ledelse. Ytterligere et slikt perspektiv er fremveksten av New Public Management-inspirerte styringssystemer, som skjøt fart på 1990-tallet. I det følgende vil vi gå nærmere inn på ett slikt styringssystem, nemlig **mål- og resultatstyring (MRS)**, som i senere år har lagt sterke føringer på kommunale virksomheter, inkludert kommunal ledelse.

Et sentralt formål med MRS er å øke effektiviteten og måloppnåelsen til offentlige virksomheter gjennom «å sette mål for hva virksomheten skal oppnå, å måle resultater og sammenlikne dem med målene, og å bruke denne informasjonen til styring, kontroll og læring for å utvikle og forbedre virksomheten»¹⁵. Det negative motstykket til disse gevinstene – som det siste året har vært gjenstand for omfattende offentlig debatt¹⁶ – er en opplevelse av et «tellekantregime», der *telling* av aktiviteter går på bekostning av selve *utførelsen*. Omsatt til ledelsesarbeid, kan dette handle om at administrative aktiviteter fortrenger andre ledelsesoppgaver. Opplevelsen av et motsetningsforhold mellom administrative aktiviteter og andre ledelsesoppgaver kan forsterkes dersom rapporteringer vurderes som lite verdiskapende. Dilemmaet knyttet til å balansere

¹² KS (2008): *Ledelse i kommunesektoren. KS' policy for god ledelse*

¹³ Blåka, Sara; Tjerbo, Trond; Zeiner, Hilde (2012): *Kommunal organisering 2012. Redegjørelse for kommunal- og regionaldepartementets organisasjonsdatabase*

¹⁴ Agenda Kaupang (2010): *Erfaringer med flat struktur*

¹⁵ <http://www.dfo.no/Forvaltning/Okonomiregelverket/Ord-og-begreper/Glossary/M/Mal--og-resultatstyring/>

¹⁶ Se for eksempel Dagens næringsliv 13.10.2013: «Nede for telling»

rapportering og andre ledelsesoppgaver, beskrives blant annet i Stortingsmeldingen *Tid til læring*, som det fremgår av tekstboksen nedenfor.¹⁷

De siste åra har (...) ønsket om tettere oppfølging av resultatene i skolen og regelverket ført til større krav til rapportering og dokumentering. Rapportering og dokumentasjon er nødvendig, men den totale tidsbruken og nye tiltak må vurderes opp mot hensynet til hvordan skolene skal arbeide med å oppfylle sitt samfunnsmandat og skape gode resultater for eleven. Verdien av kartlegging, prøver og tester vil forringes om mengden blir så stor at det går utover mulighetene til å følge opp resultatene gjennom arbeid med fagene.

Som det framgår av tekstboksen over, er det sentralt at rapporteringsplikter vurderes opp mot rapporteringens nytteverdi. Rapportering uten nytteverdi oppleves som en unødvendig administrativ belastning, og bidrar til å skape et skarpere skille mellom administrasjon og ledelse. Rapportering med tydelig nytteverdi vil derimot i større grad oppleves som et viktig styringsverktøy, og bidrar til å redusere skillet mellom administrasjon og ledelse. Rambøll har i lang tid gjennomført evalueringer av administrative byrder som blir pålagt næringslivet av det offentlige. Et sentralt funn fra disse evalueringene, er at rapporteringer med tydelig nytteverdi ikke oppfattes som belastende, mens det motsatte er tilfellet med rapporteringer uten tydelig nytte. Disse perspektivene peker på betydningen av fortløpende å vurdere nytteverdien til ulike rapporteringsplikter. Dette er også en anbefaling i en undersøkelse av tidsbruk i pleie- og omsorgssektoren¹⁸, der det kommer frem at lederne sammen med sykepleierne er de i sektoren som bruker mest tid på rapporterings- og dokumentasjonsarbeid. Det vurderes å være behov for økte ressurser til arbeidet og for å effektivisere utføringen av oppgavene.

Én av hovedhensiktene bak etableringen av mål- og resultatstyringssystemer, er at lokale ledere skal få utstrakt ansvar for å utlede hvordan målene skal nås og hva som skal prioriteres i styringen. Overordnet styring og kontroll skal i mindre grad skje gjennom detaljerte instruksjoner om ressursbruk, aktiviteter og enkeltoppgaver. I stedet skal oppmerksomheten i større grad rettes mot om målene med virksomheten oppfylles, og om det skjer med effektiv ressursbruk. Et interessant utviklingstrekk i denne sammenheng, påpekes blant annet av Nesheim, som skriver at «kommuner søker etter aktive administrative ledere, men nekter samtidig å gi dem handlingsrom. De folkevalgte, ofte i samspill med fagforeninger, er motvillige til å gi de administrative lederne det handlingsrommet som kreves».¹⁹ Dette er en utvikling som har blitt satt i sammenheng med økende rapporteringskrav²⁰

3.5 Samspill mellom administrasjon og ledelse

Som det framgår av diskusjonen over, består kommunale leders hverdag av en lang rekke oppgaver. Enkelte av disse kan beskrives som administrative, mens andre kan beskrives som ledelsesoppgaver, selv om grensen mellom de to begrepene kan være flytende. Et sentralt poeng er likevel at både administrasjon og ledelse er sentrale elementer i god virksomhetsstyring. God ledelse forutsetter god administrasjon, og vice versa. Samtidig viser litteraturgjennomgangen at administrative oppgaver ofte oppleves som noe negativt. Dette relaterer seg særlig til at tidsbruk på rapportering og kontroll går på bekostning av andre ledelsesaktiviteter som i større grad oppleves som verdiskapende. Før vi i de kommende kapitler går nærmere inn på hvordan kommunale ledere vurderer balansen og samspillet mellom administrasjon og ledelse i praksis, vil vi

¹⁷ Kunnskapsdepartementet (2011): Meld. St. 19 (2009-2010): *Tid til læring – oppfølging av Tidsbruksutvalgets rapport*

¹⁸ Nordlandsforskning (2012): *Tidsbruk og byråkrati i pleie- og omsorgstjenestene*

¹⁹ Nesheim, T (2006): *Fremtidens ledelse i kommunene*. SNF-rapport 26/06

²⁰ Dagens Næringsliv 13.10.2012: «Nede for telling»

i dette avsnittet se nærmere på rapporteringenes *funksjon*: Hvorfor er rapporteringer – forutsatt at de er godt tilrettelagt – viktige og sentrale forutsetninger for god ledelse?

Rapportering har ulike funksjoner, enkelte av disse er mer framtrepende i offentlig sektor enn i andre. Eksempelvis er kravene til gjennomsiktighet, innsyn og dokumentasjon særlig viktige i offentlige virksomheter. Selv om alle disse kan gi verdifull kunnskap til ledere, er koblingen mot virksomhetsutvikling mest direkte når det gjelder rapporteringer innenfor et mål- og resultatstyringssystem. I boken *Ten Steps to a Results Based Monitoring and Evaluation System*, beskriver Rist & Kusek²¹ hvordan ledelse i offentlig sektor har endret seg i senere år. Et sentralt poeng er at ulike utviklingstrekk har bidratt til å gjøre offentlige organisasjoner mer ansvarlige for å kunne dokumentere resultater for borgerne. Borgerne er – i følge Rist & Kusek – ikke lenger fornøyd med å høre hva de offentlige instansene har *gjort*; det er *resultatene* av disse innsatsene som er mest interessant. Det er derfor viktig å etablere monitorings- og evalueringssystemer som i tilstrekkelig grad dokumenterer resultater av innsatsene som er lagt ned. Videre påpeker forfatterne at slike systemer er viktige forutsetninger i utøvelse av ledelsesoppgaver, slik som *virksomhetsutvikling*. Det vises til at følgende spørsmål er essensielle for enhver som ønsker å utøve god offentlig ledelse:

- Har innsatser, programmer og prosjekter ført til de ønskede resultater?
- Hvordan vet vi at vi går i riktig retning?
- Hvordan identifiseres problemer som oppstår underveis?
- Hvordan kan vi foreta justeringer dersom problemer identifiseres?
- Hvordan måler vi fremdrift?
- Hvordan kan vi skille suksess fra fiasko?

Gode svar på disse spørsmålene forutsetter kontinuerlige datastrømmer på utvalgte indikatorer. Et slikt system innebærer en lang rekke «administrative» aktiviteter, knyttet til innsamling og behandling av datastrømmen. På denne måten tydeliggjøres samspillet mellom administrative oppgaver og ledelsesoppgaver.

På samme tid som Rist & Kusek argumenterer for at denne formen for rapportering er en forutsetning for utøvelse av god ledelse, påpeker de også at «det er viktig å være selektiv når det gjelder antallet indikatorer, ettersom hver indikator fører med seg datainnsamling, analyse, og rapporteringssystemer».²² Med andre ord har rapporteringen en kostnadsside i form av administrative aktiviteter. Denne kostnadssiden drøftes blant annet av Rune J. Sørensen²³. Som Rist & Kusek, viser han til at ulike utviklingstrekk har ført til etablering av nye styringssystemer. Sentralt blant disse er:

- 1) Politikere og offentligheten må ha mål og resultatindikatorer for å dokumentere resultater
- 2) Kvalitetsindikatorer presser seg frem.
- 3) Offentlige myndighetsorganer – Riksrevisjonen, Nokut, datatilsynet, helsetilsynet osv. – legger press på tjenesteprodusentene.
- 4) Avsløringsjournalistikk har fått høy status.

Dette har ført til at utviklingen i offentlig sektor preges av en kraftig vekst i rapporteringskrav, regelverk og administrativ ressursbruk. Sørensen konkluderer med at noe av dette er vel begrunnet, men at det samtidig er en overdreven tro på at god ledelse kan erstattes med «regler, rapporter og rutiner».

²¹ Kusek, Jody Zall; Rist, Ray C. (The World Bank, 2004): *Ten steps to a results based Monitoring and Evaluation System*

²² Kusek, Jody Zall; Rist, Ray C. (The World Bank, 2004): *Ten steps to a results based Monitoring and Evaluation System*; s. 82

²³ Sørensen, Rolv J (2008): *Styringsutfordringer i offentlig sektor. Foredrag til senter for statlig økonomistyring*. Online: <http://www.bi.no/Info-avdelingsFiles/Forskningskommunikasjon/Styringsutfordringer%20i%20offentlig%20sektor.pdf>

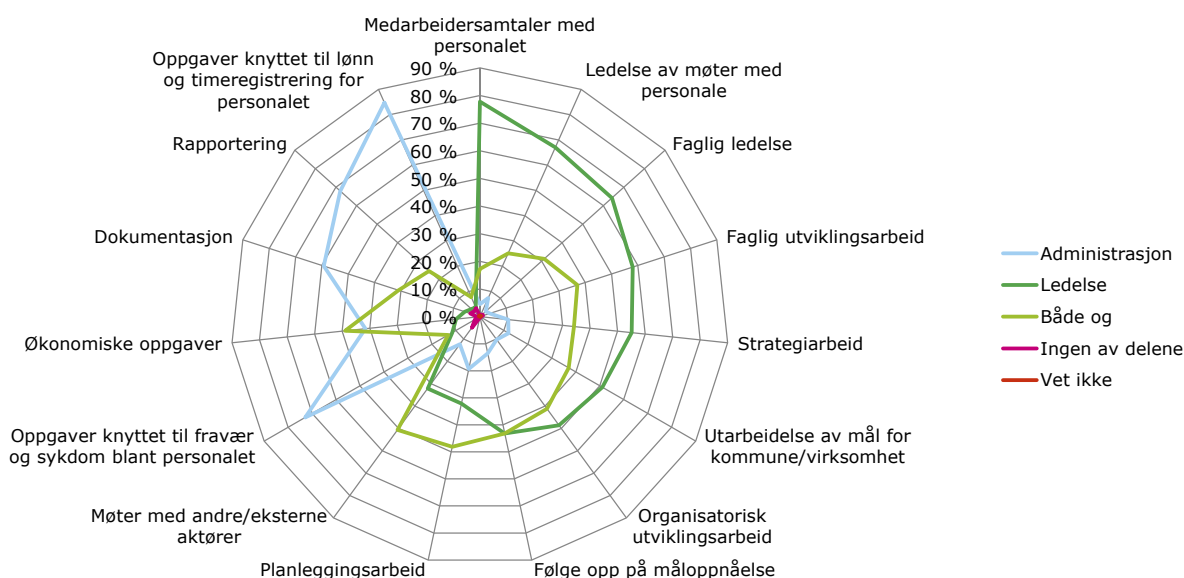
4. KOMMUNALE LEDERES FORSTÅELSE OG PRAKTISERING AV ADMINISTRASJON OG LEDELSE

I forrige kapittel beskrev vi utvalgte perspektiver fra litteraturen på administrasjon og ledelse som begreper. I dette kapittelet vil vi se nærmere på hvordan de to begrepene oppfattes av ledere i norsk kommunal sektor. Vi ser nærmere på hvilke oppgaver de forbinder med de to begrepene, hva slags oppgaver de selv har ansvar for, og hvordan tidsbruken deres er på disse.

4.1 Kommunale leders forståelse av administrasjons- og ledelsesoppgaver

I spørreundersøkelsen ble kommunale ledere bedt om å vurdere hvilke oppgaver de vil beskrive som henholdsvis administrasjon og ledelse. Figuren nedenfor gjengir sentrale tendenser.

Figur 4.1: Hvilke oppgaver opplever du at ligger i begrepene administrasjon og ledelse?



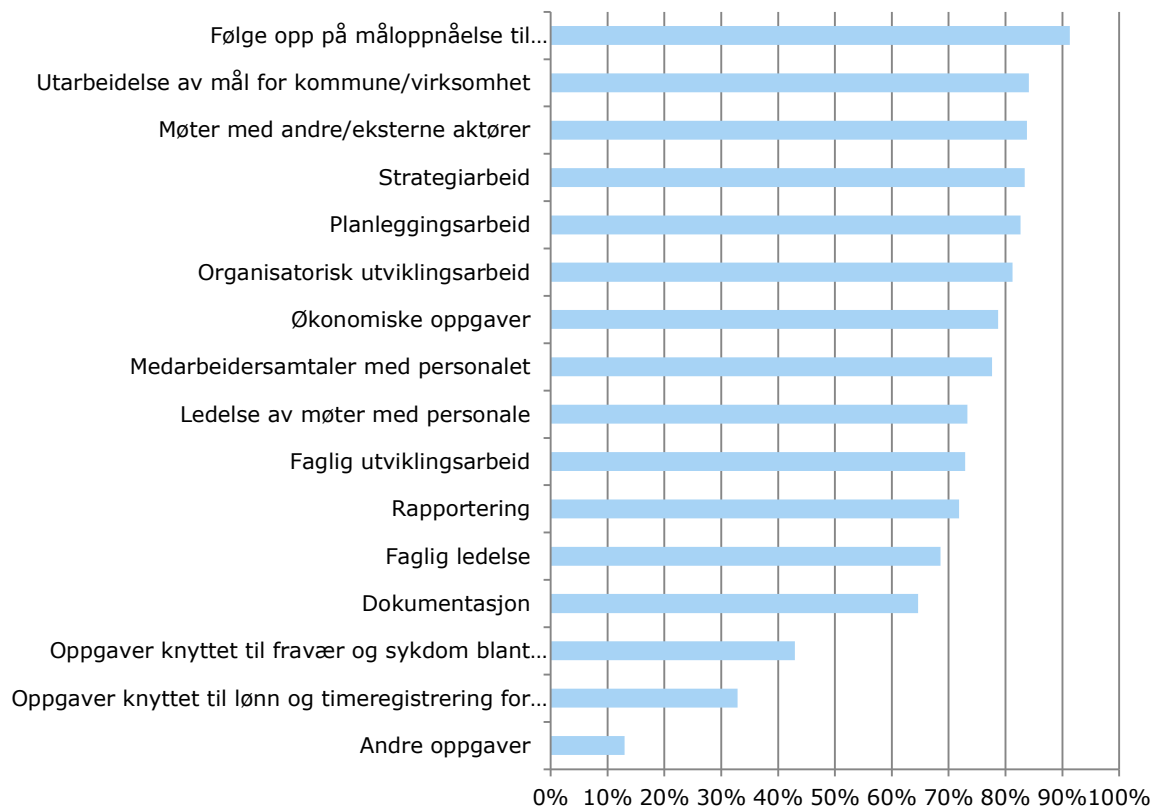
Figuren viser at respondentene i relativt stor grad er samstemte når det gjelder hvordan de ulike oppgavene bør kategoriseres. Inndelingen av de ulike oppgavene blir grovt sett som følgende:

- **Administrative oppgaver;** oppgaver knyttet til rapportering, dokumentasjon, lønn og timeregistrering, samt oppgaver knyttet til sykefravær
- **Ledelsesoppgaver;** oppgaver knyttet til medarbeidersamtaler, møteledelse, faglig ledelse, faglig utviklingsarbeid, strategiarbeid, utarbeidelse av målsettinger og organisatorisk utviklingsarbeid
- **«Både og»-oppgaver;** økonomiske oppgaver, møter med eksterne aktører, planleggingsarbeid og følge opp på måloppnåelse

Dette viser at en del oppgaver oppfattes som administrasjon, andre som ledelse, og andre igjen som både og. Det er dermed ingen klar skillelinje mellom de to begrepene. I de kvalitative intervjuene bekreftes et bilde av at det i liten grad er klare skillelinjer mellom administrasjon og ledelse som sådan, at de henger tett sammen, men at enkelte oppgaver helt klart bærer mer preg av å være det ene enn det andre.

I undersøkelsen ble de kommunale lederne også spurt om hva de ser som sine oppgaver. Tabellen nedenfor viser andelen respondenter som oppgir at utvalgte oppgaver inngår i deres arbeidsbeskrivelse.

Figur 4.2: Hva ser du på som dine oppgaver som kommunal leder?



Som det fremgår av figuren, ser kommunale ledere på et mangfold av oppgaver som sine. Det er seks oppgaver som inngår i arbeidsbeskrivelsen til mer enn 80% av respondentene. Dette handler om utarbeidning og oppfølging av målsettinger, møter med eksterne aktører, strategiarbeid, planleggingsarbeid og organisatorisk utviklingsarbeid. Oppgavene som færrest kommunale ledere oppgir å gjennomføre er oppgaver knyttet til lønn og timeregistrering (33%), samt oppgaver knyttet til lønn og timeregistrering for personalet. Figuren viser også at arbeidsoppgavene til kommunale ledere er svært sammensatte. Tretten av de femten oppgavekategoriene i undersøkelsen inngår i arbeidshverdagen til mer enn 50% av respondentene. Med andre ord inngår både administrative oppgaver og ledelsesoppgaver i arbeidet til de fleste kommunale ledere.

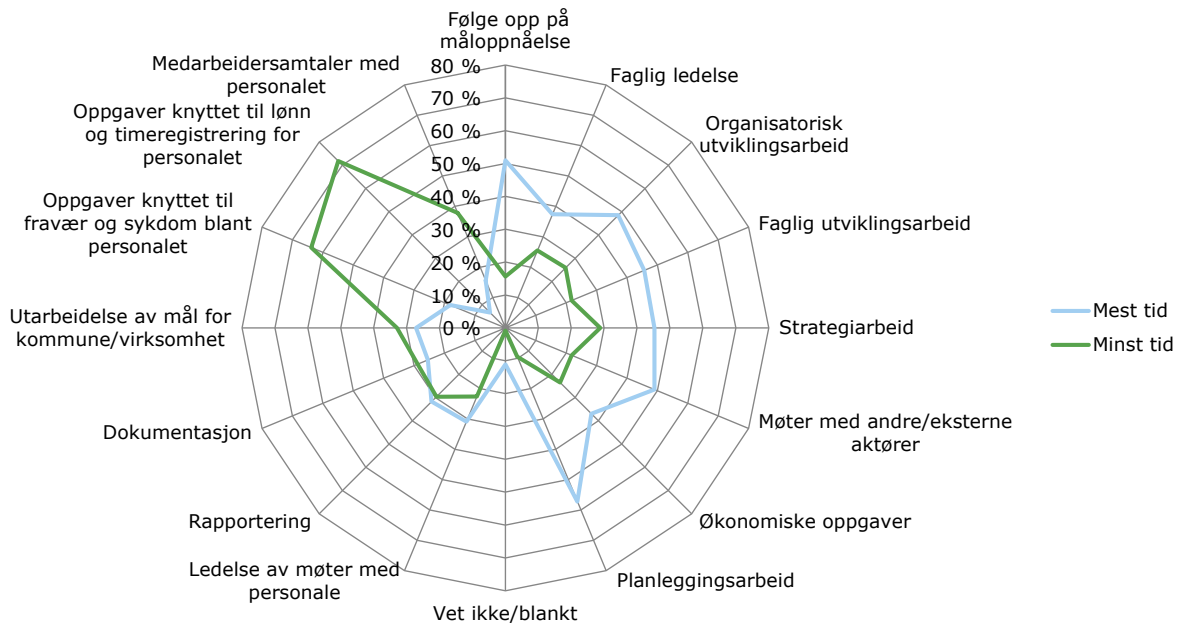
Her er det forskjeller på tvers av ledernivå, der tendensen er at mengden med oppgaver reduseres jo høyere lederstilling man har.

4.2 Kommunale lederes opplevde bruk av tid på administrasjon og ledelse

Et annet relevant spørsmål handler om hvordan kommunale ledere opplever sin egen bruk av tid på både administrasjons- og ledelsesoppgaver. En hypotese i kommunal sektor er at ledere bruker «altfor mye tid på administrasjon», og at dette går på bekostning av andre lederoppgaver som igjen går utover kommunenes tjenesteproduksjon.

Denne undersøkelsen viser at administrative oppgaver ikke nødvendigvis er de oppgavene som kommunale ledere opplever å bruke mest tid på. Dette kommer frem av figuren under.

Figur 4.3: Hvilke oppgaver bruker du mest tid på, og hvilke bruker du minst tid på? Du kan krysse av for inntil 5 oppgaver du bruker mest tid på, og 5 oppgaver du bruker minst tid på



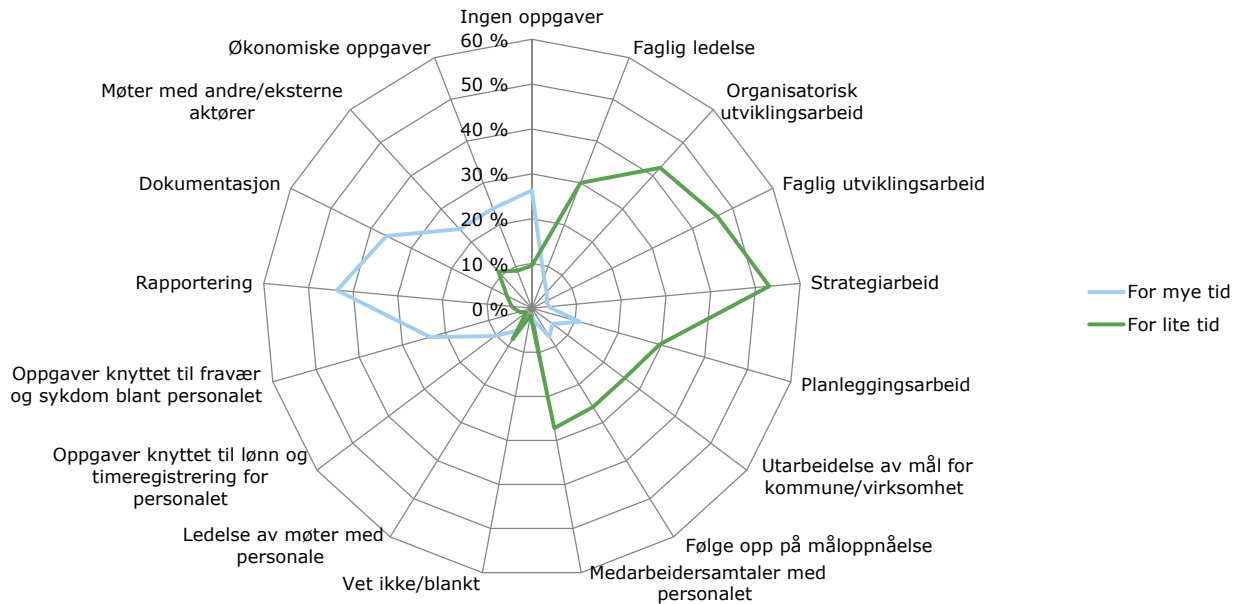
Svarene viser at det er typiske «ledelsesoppgaver» som er de mest tidkrevende. Planleggingsarbeid (58% av respondentene), oppfølging av måloppnåelse (52%), møter med eksterne aktører (49%), organisatorisk utviklingsarbeid (49%), faglig utviklingsarbeid (46%), og strategiarbeid (46%) er de oppgavene flest respondenter oppgir at de bruker mest tid på. Mange av disse er oppgaver flertallet av respondentene kategoriserte som «ledelsesoppgaver».

De to oppgavene det brukes minst tid på, er oppgaver knyttet til lønn og timeregistrering for personalet, og oppgaver knyttet til fravær og sykdom blant personalet. Disse er typisk administrative oppgaver. Når det gjelder rapportering oppgir 32% at dette er én av oppgavene det brukes mest tid på, mens 30% oppgir at dette er en av oppgavene det brukes minst tid på. 26% sier at dokumentasjon er blant de mest tidkrevende oppgavene, mens 29% vurderer dette til en av de minst tidkrevende oppgavene.

Selv om rapportering og dokumentasjon ikke er blant de oppgavene som flest bruker mest tid på, oppgir en viss andel at disse oppgavene er av de mest tidkrevende. Dette indikerer at det er en del forskjeller blant kommunale ledere på dette området. Når det gjelder dokumentasjon, fremgår det at ledere i små kommuner bruker en større andel av sin tid på dette enn ledere i store kommuner. Det vil si at en større andel ledere i store kommuner oppgir at de bruker minst tid på dokumentasjon, mens en større andel ledere i små kommuner oppgir at de bruker mest tid på dette.

Et interessant spørsmål i denne sammenheng, er om denne tidsbruken oppleves som hensiktsmessig. Vi ba derfor respondentene om å oppgi inntil fem oppgaver de opplever å bruke for mye tid på, og fem oppgaver de opplever å bruke for lite tid på. Svarene gjengis i figuren nedenfor.

Figur 4.4: Hvilke oppgaver vurderer du at du bruker for mye tid på, og hvilke oppgaver vurderer du at du bruker for lite tid på?



Figur 4.4 viser at lederne i større grad vurderer at det er oppgaver det brukes *for lite* tid på, enn oppgaver det brukes *for mye* tid på. Rapportering (44%) og dokumentasjon (36%) er oppgaver som ikke nødvendigvis er de mest tidkrevende, men som lederne i størst grad opplever å bruke **for mye tid** på. En viss andel har krysset av for møter med andre/eksterne, økonomi, og ingen oppgaver. Dypere analyser viser en tendens til at ledere i større kommuner i noen større grad vurderer at de bruker for mye tid på rapportering, mens ledere i mellomstore kommuner i størst grad oppgir at de bruker for mye tid på dokumentasjon.

Når det gjelder ledernivå, fremgår det at enhets-/virksomhetsledere er den gruppen som i størst grad opplever at de bruker for mye tid på både rapportering og dokumentasjon.

Blant oppgavene det oppgis å bli brukt **for lite tid** på, er følgende særlig framtrødende:

- Strategiarbeid (53%)
- Faglig utviklingsarbeid (46%)
- Organisatorisk utviklingsarbeid (42%)

I tillegg oppgir om lag en tredjedel av lederne at det brukes for lite tid på faglig ledelse og planleggingsarbeid. Når det gjelder strategiarbeid er det små forskjeller mellom små, mellomstore og store kommuner, men det er en liten tendens til at ledere i de større kommunene i større grad opplever dette som en utfordring. Ledere i mellomstore kommuner opplever i størst grad at det brukes for lite tid på faglig utviklingsarbeid, mens det er svært små forskjeller når det gjelder organisatorisk utviklingsarbeid.

Gjennom spørreundersøkelsen får vi et overblikk over arbeidshverdagen til kommunale ledere. Samtidig skal det presiseres at denne i stor grad varierer – fra person til person, stilling til stilling, og kommune til kommune. Det er heller ikke alle nyanser som kommer frem med en kvantitativ tilnærming. En god forståelse for ledernes arbeidshverdag må derfor suppleres med mer kvalitativ informasjon. Funnene fra spørreundersøkelsen stemmer godt overens med funn fra de kvalitative intervjuene,

der mange beskriver at krav til dokumentering og dokumentasjon går på bekostning av langsiktig planlegging og strategiarbeid. Mange informanter beskriver i de kvalitative intervjuene at langsiktig strategiutvikling i liten grad blir prioritert, og at dette går på bekostning av tjenestenes kvalitet i det lange løp. Samtidig er det verdt å merke seg at de tre oppgavene flest kommunale ledere opplever å bruke for lite tid på, også er blant oppgavene de oppgir å bruke mest tid på.

De kvalitative intervjuene viser at kommunale lederes arbeidsoppgaver er svært varierte. Det samme gjelder opplevelsen av arbeidspress og eventuelle oppgaver som ikke får tilstrekkelig oppmerksomhet. Det er derfor vanskelig å gi generelle beskrivelser av disse temaene. Samtidig synes følgende å gjelde for mange:

Flertallet av informantene opplever at det brukes for mye tid på administrative oppgaver. Samtidig er det også enkelte informanter som beskriver at de bruker for lite tid på rapportering og dokumentasjon fordi de prioriterer andre oppgaver. Tekstboksen nedenfor viser utvalgte tilbakemeldinger relatert til dette temaet.

«Jeg opplever å være slukt av administrasjon, og har lite tid til ledelse og utviklingsarbeid. Litt for liten tid, grunnet for mange administrative saker som dukker opp»

Administrasjon tar for mye tid, og en del rapportering skulle blitt effektivisert

«Internt i kommunen har man månedlig økonomirapportering. I tillegg har man mot fylkesmannen, så er det halvårsrapportering til departementet. I tillegg er det årlig KOST-RA-rapportering, og så dukker det alltid opp noen uventa ting»

«Jeg bruker for lite tid på rapportering og dokumentasjon. Det handler om mine prioriteringer og det jeg synes er viktigst. Det handler om å være leder for lederne mine. Derfor bruker jeg for lite tid på rapportering og liknende.»

Den samlede oppgaveporteføljen som mange ledere har ansvar for, består altså av en del administrative oppgaver som rapportering på økonomi, rapportering ut av kommunen til fylkesmenn, lønns- og timeregistrering osv. Administrative oppgaver som flere ledere oppgir at det «brukes uforholdsmessig mye tid på» er særlig rapporteringen som går ut av kommunen, og som kommunale ledere ikke ser gevinsten av. Tilsynssaker er forbundet med mye tidkrevende arbeid, der en mengde med dokumentasjon skal fremskaffes, og der lederne opplever å få lite igjen for innsatsen.

Flertallet av informantene opplever at arbeidshverdagen spises opp av akutte problemer, og at dette kan gå på bekostning av langsiktig planlegging. Tekstboksen nedenfor viser utvalgte tilbakemeldinger relatert til dette temaet.

«Politiske bestillinger kan gå ut over det langsiktige arbeidet. Jeg får ofte oppgaver på kort varsel som må prioriteres»

«Jeg bruker mest tid på brannslukking. Dette handler om å finne løsninger på akutte utfordringer (...) Ellers går det mye tid til regnskap samt andre formelle ting som å anviser regninger, svare på mailer, månedlige anvisninger relatert til lønn. Det går mye tid til dette, så det blir lite tid til å planlegge»

«Det det blir for lite tid til, er ting som krever langtids planlegging. Tiden går veldig mye med til drift»

«Det brukes for mye tid på administrasjonsoppgaver, som går på bekostning av andre ledelsesoppgaver. Særlig langsiktig strategi- og utviklingsarbeid nedprioriteres»

Intervjuene bringer altså frem en kjent problemstilling knyttet til ledelse, der driftsoppgaver går på bekostning av mer langsiktig utviklingsarbeid. Politiske ad hoc-bestillinger, brannslukking blant tjenestene og stadige henvendelser, fører til at det blir lite tid til å tenke og arbeide langsiktig.

Et aktuelt spørsmål i denne sammenheng handler om hva som er konsekvensene av at lederne ikke får brukt nødvendig tid på det mer langsiktige arbeidet. Flere oppgir i intervjuene at en særlig utfordring er at de ikke får arbeidet nok med å utvikle sin organisasjon og de menneskene som den består av. Faglig utviklingsarbeid og tilstedeværelse hos ansatte, vurderes som en forutsetning for at de skal kunne lykkes som ledere. Både faglig og organisatorisk utviklingsarbeid handler ifølge flere informanter om personalledelse, om å involvere ansatte i beslutningsprosesser, og forankre kommunens målsettinger blant de som skal bidra til å realisere dem.

Flere kommuner som er representert i intervjuene, oppgir at de har en form for balansert målstyring (BMS) som styringssystem. Balansert målstyring har som formål å gi ledelsen et verktøy for å styre gjennomføring av virksomhetens strategi og måle resultatoppnåelsen av strategiske målsettinger. Dette gjøres blant annet ved å utvide det tradisjonelle fokuset på økonomiske målindikatorer til i langt større grad å identifisere og følge opp "driverne" bak de økonomiske resultatene. BMS skal på denne måten danne et bindeledd mellom strategi og handling og bidra til at virksomheter lykkes i å nå sine strategiske mål²⁴. BMS har som formål å forene elementer av økonomi, arbeidsprosesser, læring og utvikling og brukerperspektiver i et felles styringssystem. De kommunene som har et slikt system, oppgir at dette bidrar til å strukturere rapporteringsarbeidet, og at det synliggjør verdien av rapportering på tvers av nivåer og sektorer i kommunene. Samtidig oppgir de at styringssystemet stadig må utvikles og endres gjennom å vurdere og justere mål og strategier på bakgrunn av rapportering på måloppnåelse. I tillegg vurderes økonomien til å være det elementet som har mest betydning for hvordan kommunen skal arbeide, og det elementet som legges mest vekt på av både administrativ og politisk ledelse.

Med dette beveger vi oss over i hva som bidrar til å gi administrative og andre ledelsesoppgaver verdi for kommunene. I neste kapittel ser vi nærmere på hvordan kommunale ledere vurderer verdien av henholdsvis administrasjons- og ledelsesoppgaver, og hva som er utfordringer i å oppnå en optimal balanse i den daglige utøvelse av lederrollen.

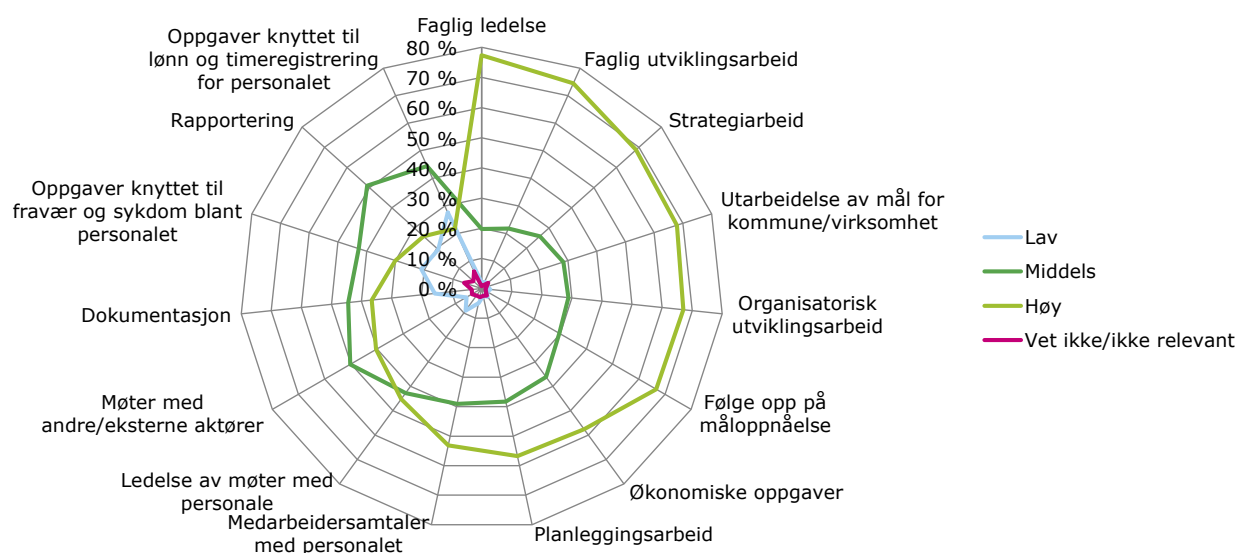
²⁴ PWC: Balansert målstyring. Artikkelsamling

5. KOMMUNALE LEDERES OPPLEVDE VERDI OG UTFORDRINGER VED ADMINISTRASJON OG LEDELSE

Fra et teoretisk perspektiv kan det hevdes at både administrasjon og ledelse er sentrale elementer i god virksomhetsstyring. God ledelse forutsetter god administrasjon og omvendt. Samtidig viser litteratur og erfaring at administrative oppgaver ofte oppleves som noe negativt. Tidsbruk på rapportering og kontroll vurderes ofte å gå på bekostning av andre ledelsesaktiviteter som i større grad oppleves som verdiskapende. I dette kapittelet ser vi nærmere på hvordan et utvalg kommunale ledere opplever og vurderer verdien av de oppgavene de har ansvar for.

I spørreundersøkelsen er kommunale ledere bedt om å vurdere om ulike oppgaver har høy, middels eller lav verdi for kommunen. Dette kommer frem av figur 5.1.

Figur 5.1: Vurderer du at følgende oppgaver har høy, middels eller lav verdi for kommunen?



Svarene viser at kommunale ledere vurderer at en stor del av oppgavene har høy verdi, og over halvparten vurderer at følgende har høy verdi:

- Faglig ledelse (77%)
- Faglig utviklingsarbeid (74%)
- Strategiarbeid (69%)
- Utarbeidelse av mål for kommune/virksomhet (68%)
- Organisatorisk utviklingsarbeid (67%)
- Følge opp måloppnåelse til kommune/virksomhet (67%)
- Økonomiske oppgaver (58%)
- Planleggingsarbeid (57%)
- Medarbeidersamtaler (53%)

Det er færre oppgaver som har lav verdi ifølge kommunale ledere, og de som i størst grad vurderes å ha lav verdi er:

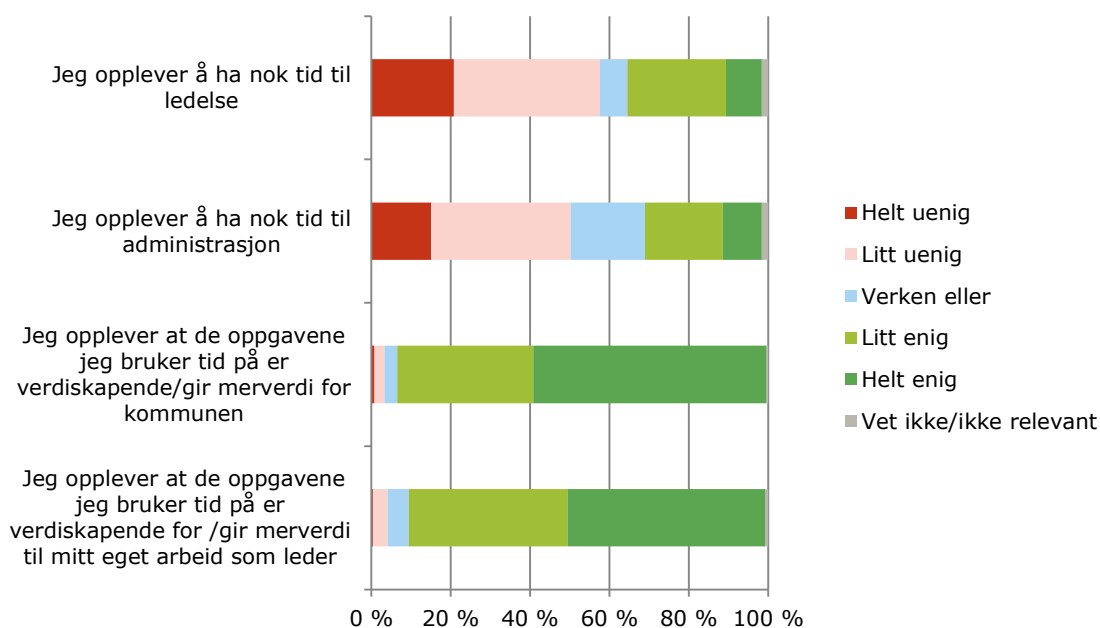
- Oppgaver knyttet til lønn og timeregistrering for personalet (27%)

- Oppgaver knyttet til fravær og sykdom blant personalet (finne vikarer, egenerklæringsskjema m.m.) (21%)
- Rapportering (19%)

Dette viser på den ene siden at mange av oppgavene som kommunale ledere har ansvar for, gjennomgående vurderes som viktige. Prioritering mellom ulike typer oppgaver, enten de er administrative eller ikke, blir dermed en utfordring.

Når kommunale ledere i tillegg vurderer at de ikke har tid nok til ledelse, fremstår det som enda mer utfordrende.

Figur 5.2: Hvor enig eller uenig er du i følgende påstander?



Figuren viser at kommunale ledere opplever og vurderer sin egen tidsbruk som meningsfull, og at den vurderes å gi merverdi for både kommunen og eget arbeid som leder. Utfordringen dreier seg om at kommunale ledere ikke opplever å ha nok tid til ledelse og/eller administrasjon. Halvparten av lederne er helt eller litt uenige i at de har nok tid til administrasjon, mens over halvparten (58%) er helt eller litt uenige i at de har nok tid til ledelse.

Tabell 5.1: Kryssanalyse av «Jeg opplever å ha nok tid til ledelse»/kommunestørrelse

	Mer enn 20.000	Mellom 5000 og 20000	Mindre enn 5000
Helt uenige	15 %	21 %	28 %
Litt uenige	36 %	38 %	36 %
Verken eller	6 %	8 %	7 %
Litt enige	28 %	24 %	22 %
Helt enige	11 %	10 %	4 %

Mønsteret er det samme i små, mellomstore og store kommuner, men det er en tendens til at ledere i de større kommunene i noe større grad vurderer å ha tid til både administrasjon og ledelse. Dette kommer særlig til syne når det gjelder ledelse ved at:

- 52% av ledere i store kommuner er helt eller litt uenige i at de har nok tid til ledelse
- 59% av ledere i mellomstore kommuner er helt eller litt uenige i at de har nok tid til ledelse
- 64% av ledere i små kommuner er helt eller litt uenige i at de har nok tid til ledelse

Forskjellene er som nevnt noe mindre når det gjelder administrasjon:

- 45% av ledere i store kommuner er helt eller litt uenige i at de har nok tid til administrasjon
- 52% av ledere i mellomstore kommuner er helt eller litt uenige i at de har nok tid til administrasjon
- 55% av ledere i små kommuner er helt eller litt uenige i at de har nok tid til administrasjon

Det fremgår ikke å være betydelige forskjeller mellom to- og trenivåkommuner, men når det gjelder ledelse er det en tendens til at ledere i tre-nivåkommuner opplever å ha noe mer tid.

For øvrig viser også figur 5.2 at de oppgavene som kommunale ledere bruker tid på, av både administrativ og annen karakter, oppleves som verdiskapende for en selv og for kommunen. Dette gjør det til en utfordring å prioritere. Analyser viser imidlertid at ledere i små kommuner i mindre grad enn ledere i mellomstore og store kommuner opplever oppgavene som verdiskapende for sitt eget arbeid som leder.

Tabell 5.2: Kryssanalyse av «Jeg opplever at de oppgavene jeg bruker tid på er verdiskapende/gir mer-verdi til mitt eget arbeid som leder»/kommunestørrelse

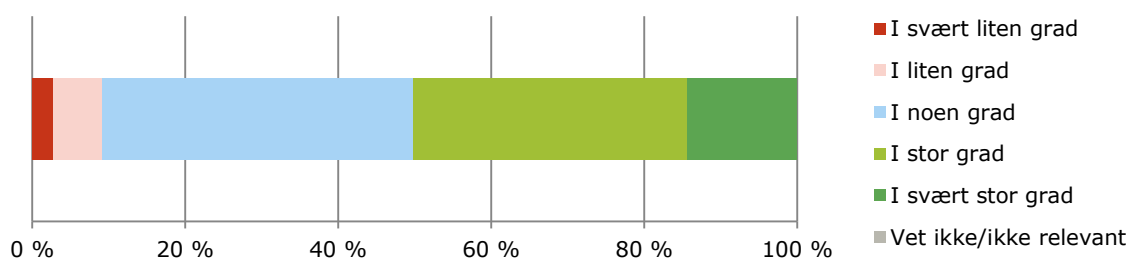
	Mer enn 20.000	Mellom 5000 og 20000	Mindre 5000
Helt uenig	0 %	0 %	1 %
Litt uenig	5 %	4 %	1 %
Verken eller	2 %	1 %	15 %
Litt enig	38 %	43 %	39 %
Helt enig	53 %	53 %	43 %

Tabellen viser at mens 82% av ledere i små kommuner er helt eller litt enig i denne påstanden, er tilsvarende andeler for ledere i mellomstore kommuner 95% og store kommuner 91%.

5.1 Prioritering – en utfordring for mange kommunale ledere

I spørreundersøkelsen er kommunale ledere spurt om de vurderer det som en utfordring å prioritere mellom ulike oppgaver. Svarene deres illustreres i figuren under.

Figur 5.3: I hvilken grad vurderer du at det er utfordrende å prioritere mellom ulike oppgaver?



Undersøkelsen viser altså at om lag halvparten av kommunale ledere oppgir at det i stor eller svært stor grad er utfordrende å prioritere ulike oppgaver. Kun et mindretall (8 %) oppgir at det i liten eller svært liten grad er en utfordring. Analyser viser enkelte forskjeller mellom ledere i små, mellomstore eller store kommuner knyttet til dette.

Tabell 5.3: Kryssanalyse – «I hvilken grad vurderer du at det er en utfordring å prioritere»/kommunestørrelse

	Mer enn 20.000	Mellom 5000 og 20000	Mindre enn 5000
I svært liten grad	3 %	3 %	1 %
I liten grad	11 %	3 %	4 %
I noen grad	45 %	37 %	39 %
I stor grad	28 %	39 %	43 %
I svært stor grad	14 %	17 %	13 %

56 % av ledere i små og mellomstore kommuner vurderer at dette i stor eller svært stor grad er en utfordring, mens tilsvarende andel i store kommuner er 42 %. Det er mindre forskjeller mellom ledere med ulik lederutdanning, erfaring eller stillingsnivå. Prioritering er dermed en utfordring som gjør seg gjeldende for de fleste typer kommunale ledere.

5.1.1 Hva er mest utfordrende ved å prioritere?

I spørreundersøkelsen er lederne bedt om å spesifisere hva de opplever som mest utfordrende når det gjelder å prioritere. De oppgir et mangfold av årsaker og sammenhenger. De mest gjennomgående tilbakemeldingene fra lederne kan deles inn i to hovedkategorier:

- Tiden strekker ikke til
- Det er for mange viktige oppgaver å prioritere

Om lag halvparten av tilbakemeldingene handler om dette, samtidig som de kan ses i sammenheng med hverandre. Utfordringen er at lederne har for mange viktige oppgaver til at de klarer å løse dem i den tiden de har til rådighet. Eksempler på tilbakemeldinger fra lederne på hva som er mest utfordrende er illustrert under.

«Å få tiden til å strekke til»

«For lite tid og for lite støttefunksjoner»

«Tidsklemma - å velge viktige oppgaver bort»

«Tidspress, og forventninger fra ulike aktører»

«For liten tid og for mange oppgaver»

Mangel på tid henger ikke bare sammen med at kommunale ledere har mange viktige oppgaver, men også med andre forhold i kommunene. Det kan handle om at det er ulike forventninger fra ulike hold, og at man har få støttefunksjoner i kommunene. En tendens har som nevnt tidligere, vært at mange kommuner har beveget seg fra «tre-nivå» til «to-nivå», og at kommunene har bygget ned sine administrasjoner. Dette kan forstås som en medvirkende faktor til at mange ledere i dag har et svært stort spekter av administrasjons- og ledelsesoppgaver. Flere ledere melder også om at de får en del henvendelser og ad-hocbestillinger som må prioriteres, og som dermed går utover det mer langsiktige arbeidet. Eksempler som nevnes er blant annet politiske bestillinger av utredningsarbeid.

5.1.2 Hva ville gjort det lettere å prioritere?

Lederne er videre stilt spørsmål om hva som ville gjort det enklere for dem å prioritere, og her kommer det tydelig frem at flest ledere for det første opplever at **mer tid, mer ressurser** og **flere støttefunksjoner** ville bidratt til en bedring i deres arbeidshverdag.

«Bedre støttefunksjoner. Supersekretær som kan avlaste og tilrettelegge for meg. Mye tid går med til å finne frem, gi beskjeder, koordinere, informere internt etc.»

«Styrking av stabsfunksjoner og enda større tydeliggjøring og rendyrking av lederfunksjonen.»

«Flere avdelingsledere og merkantilt personell for å ta unna administrasjonsoppgaver og personaladministrasjon.»

Andre behov som er spesifisert, handler i betydelig grad om **tydeligere signaler** fra både administrativ og politisk ledelse i kommunene om hva som skal prioriteres. Videre uttrykkes det behov for å avklare egen rolle i større grad, det uttrykkes ønsker om mindre krav til dokumentasjon og mer tid til den enkelte oppgave.

De få som i liten grad opplever det som en utfordring å prioritere ulike oppgaver, trekker frem følgende faktorer som bidrar til at de klarer å prioritere:

- Lange arbeidsdager og fleksibel arbeidstid
- Gode lederteam som i tenker langsiktig i fellesskap og 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

Det er verd å merke seg at faktorene som bidrar til at de klarer å prioritere mellom ulike oppgaver, berører både rammevilkår for og personlige egenskaper ved ledelse. Lederne opplever å være en del av lederteam, de har støtte fra merkantilt ansatte, de driver god planlegging, og de de har kompetanse til å løse de oppgavene de har.

Flertallet av respondentene i de kvalitative intervjuene kjenner seg igjen i at prioritering er en stadig utfordring, og at dette er noe kommunale ledere «må leve med» og håndtere. Videre opplever flere kommunale ledere at det er mulig å prioritere de mer langsiktige og strategiske oppgavene gjennom å ha et stadig fokus på at dette er viktig for kommunen. Forankring av dette i kommunens ledelse er en forutsetning.

«... når du er leder, høg eller låg, utrolig viktig med evne til å prioritere. Styrer sakene deg, så styrer man ikke sakene selv. I sum, hvis folk ikke makter, burde stille spørsmål om det er ledelse en er best til»

«Man må holde det oppe, rydde tid til det. Har å gjøre med hva som mest betydningsfullt. Rydde plass og gjøre noe utenom arbeidstid»

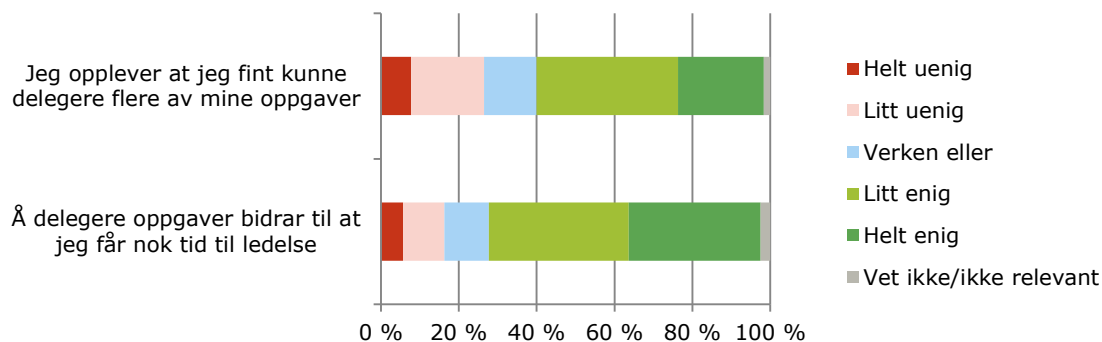
«Det finnes nesten ingen av fagsjefene som driver kun med ledelse, for det er så mange daglige oppgaver og drift»

Samlet sett gir dette uttrykk for at kommunal ledelse er en utfordrende rolle, som krever evne til å prioritere og å balansere mellom ulike typer oppgaver. Samtidig kan utvikling av felles mål, strategier og prioriteringer i kommunene bidra til at det blir lettere å ta beslutninger om hvilke oppgaver som skal prioriteres fremfor andre.

5.1.3 Delegering som strategi

Delegering er en annen strategi som kan bidra til at kommunale ledere får løst sine oppgaver og får tid til ledelse. I figuren under er ledere stilt spørsmål om delegering av oppgaver.

Figur 5.4: Hvor enig eller uenig er du i følgende påstander?



Funnene fra spørreundersøkelsen viser at delegering er en strategi som kan bidra til at kommunale ledere får nok tid til ledelse. Et vesentlig flertall av respondentene (70%) er helt eller litt enig i dette. Et flertall (60%) oppgir også at de fint kunne delegert flere av sine oppgaver.

I de kvalitative intervjuene kommer det frem at delegering av oppgaver kan være en utfordring for mange kommunale ledere. Dette henger sammen med at «man må ha noen å delegerer til», og at god delegering forutsetter at den man delegerer til har kapasitet og kompetanse til å løse oppgaven de får. Sitatene under viser hva ledere oppgir som forutsetninger for å kunne delegerer.

«Tillit til de du delegerer til, gode rapporteringsrutiner, veilede hvis ikke følges opp, åpenhet for at oppgaver løses på andre måter, og gjøre folk trygge på sin egen myndighet»

«For å delegerer avhengig av at medarbeiderne er engasjerte og kompetente»

«Delegering mener jeg er helt nødvendig for man kan ikke klare alt selv»

«Ressurser er en forutsetning! Har ingen å delegerer til»

«Det er vanskelig. Når jeg delegerer så mister jeg oversikten – ubehagelig. Har behov for trygghet for at skal gå som det skal»

«Noen å delegerer til. Der kan jeg møte, fra mine, at det har vi ikke tid til. Ikke kapasitet. Da jeg vet at det må gjøres, så gjør jeg det selv. Det er det billigste for kommunen»

«Man må slippe fra seg kontrollbehovet: Man kan ikke alltid ha helheten. Man skal ikke ha kontroll på alt, det er bortkastet energi, man må stole på at medarbeiderne man har tilsatt er der og gjør en god jobb»

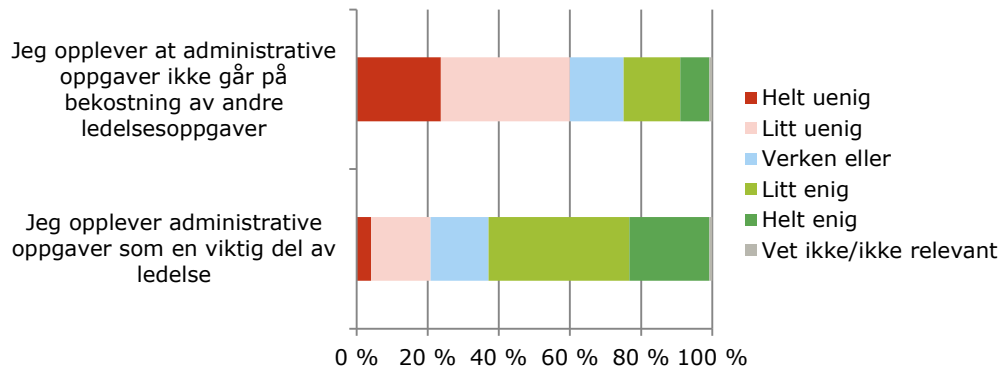
Sitatene viser også at kommunale ledere kan ha ulike syn på og ulike erfaringer med delegering. Dette bør ses i sammenheng med situasjonen i kommuneorganisasjonen rundt den enkelte leder. Mens en del opplever at de ikke har noen å delegerer til, opplever andre at man ikke nødvendigvis har den rette kompetansen å delegerer videre

til. Andre igjen opplever at det handler om å slippe kontrollen, og å ha tillit til de menneskene man har rundt og under seg.

5.2 Administrative oppgaver – en viktig del av ledelse?

I figuren kommer det frem at administrative oppgaver forstås av kommunale ledere som en viktig del av ledelse.

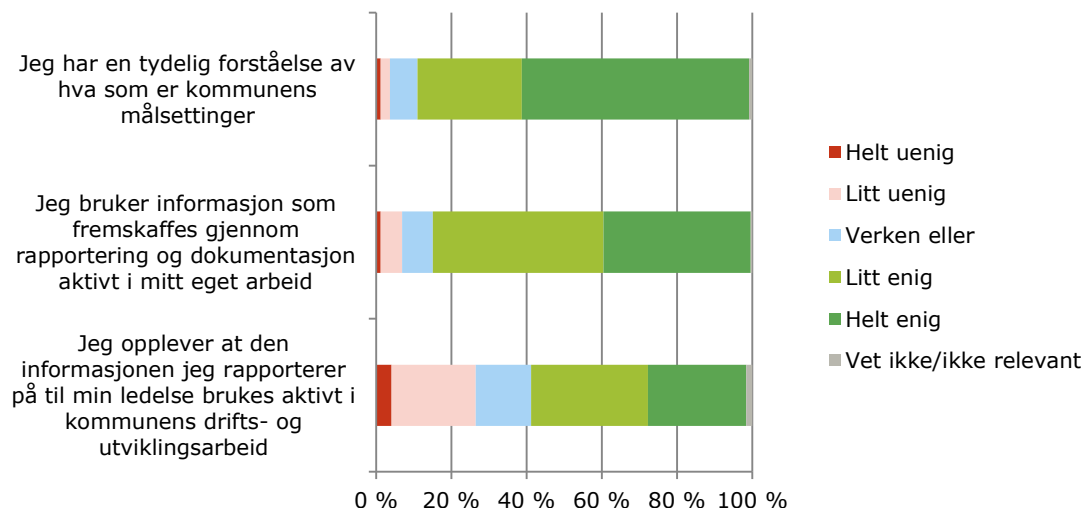
Figur 5.5: Hvor enig eller uenig er du i følgende påstander?



Undersøkelsen viser altså at flertallet (62 %) av kommunale ledere vurderer administrative oppgaver som en viktig del av ledelse. Samtidig er flertallet (60 %) av lederne *ueneige* i at administrative oppgaver ikke går på bekostning av andre lederoppgaver. Dette innebærer at flertallet vurderer at administrative oppgaver kan gå på bekostning av andre lederoppgaver. I intervjuene fremgår det også at lederne i stor grad vurderer at administrative driftsoppgaver knyttet til personalarbeid, rapportering og dokumentasjon går på bekostning av mer strategisk lederarbeid.

I figuren under ser vi nærmere på kommunale lederes forståelse av de sammenhenger som administrative oppgaver er en del av i kommunene.

Figur 5.6: Hvor enig eller uenig er du i følgende påstander?



Et klart flertall av de kommunale lederne oppgir at de har en tydelig forståelse av hva som er kommunens målsettinger. Kun et lite mindretall er uenig i dette. Et vesentlig flertall oppgir også at de selv bruker aktivt den informasjonen som fremskaffes gjennom rapportering og dokumentasjon.

Et noe mindre flertall (på 60%) er helt eller litt enig i at de opplever at den informasjonen de rapporterer på til sin ledelse, brukes aktivt i kommunens drifte- og

utviklingsarbeid. Over en fjerdedel er helt eller litt *uenig* i dette. Dette innebærer at en del kommunale ledere er kritiske til om kommunens ledelse faktisk tar i bruk den informasjonen de bruker tid på å fremskaffe og rapportere om. Analyser viser også at ledere i små kommuner er mer kritiske til dette enn ledere i mellomstore og store kommuner.

Figur 5.5 viser at flertallet vurderer administrative oppgaver som en viktig del av ledelse, og lederne ser verdien av de administrative oppgavene de har. Kommunale ledere erkjenner dermed at oppgaver som dokumentasjon og rapportering er «kommet for å bli», og at de bidrar med noe nyttig for kommunene. Gode rapporteringer til kommunens ledelse, der politisk og administrativ ledelse får innsikt i hvordan kommunenes tjenester fungerer, vurderes gjennomgående som positive av informantene i undersøkelsen.

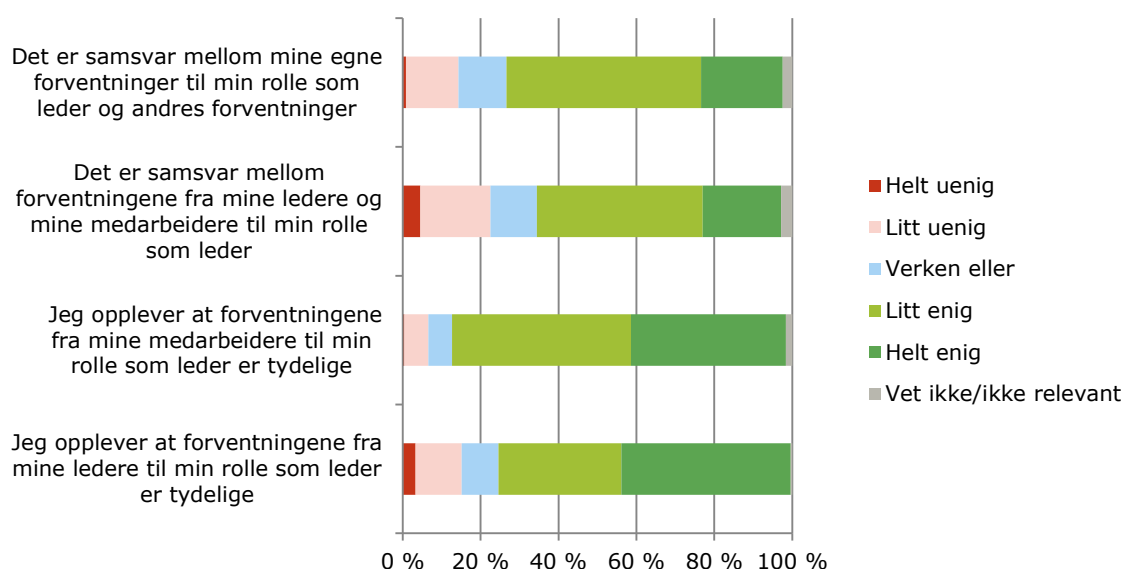
Enkelte kommuner som inngår i undersøkelsen, har som nevnt implementert en form for BMS som styringssystem. En av kommunene har en praksis med «målkort», der ledere på ulike nivåer utformer mål for sin egen virksomhet og rapporterer på disse, og dette oppleves av informantene som en nyttig øvelse. Gjennom dette kan lederne utvikle og vedlikeholde en evaluerings- og læringskultur, der det på bakgrunn av styringsdata fattes beslutninger om veien videre. I denne kommunen oppgir en skoleleder at rapportering som viste mangel på lærerressurser, førte til at skolen fikk en økning i ressursene ved neste budsjettgjennomgang. I denne kommunen beskrives også et fokus på å formidle ledelsens bruk av rapportering og styringsdata nedover i organisasjonen.

Gode rutiner og systemer som er effektive, og som både ledere og ansatte har kompetanse til å bruke, kan bidra til å forenkle arbeidet slik at det i mindre grad oppleves som en «byrde». Samtidig viser undersøkelsen at administrative oppgaver også vurderes som viktige for kommunens ledelse.

5.3 Kommunale ledere om lederrollen

I neste figur ser vi hvordan kommunale ledere forholder seg til påstander om forventninger til deres rolle som kommunale ledere.

Figur 5.7: Hvor enig eller uenig er du i følgende påstander?

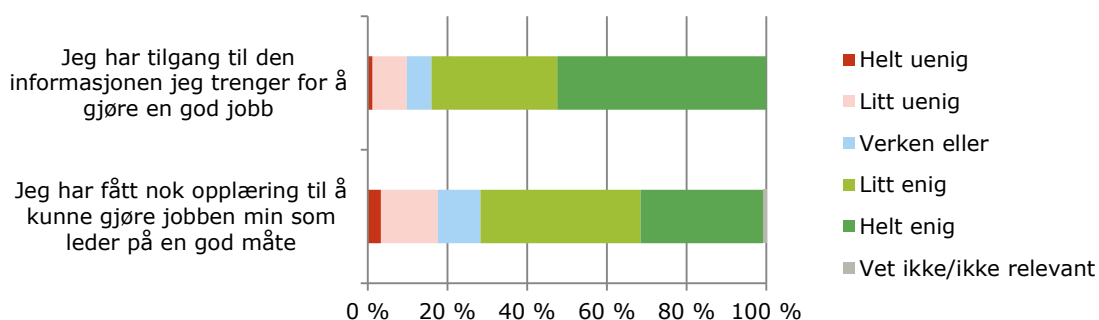


Det kommer frem av figuren at forventningene til rollen og utøvelsen av administrasjon og ledelse ikke vurderes som særlig problematisk. Flertallet av respondentene er helt eller litt enig i at:

- Det er samsvar mellom egne og andres forventninger
- Det er samsvar mellom forventninger fra ledere og medarbeidere
- Forventninger fra medarbeider og ledere er tydelige

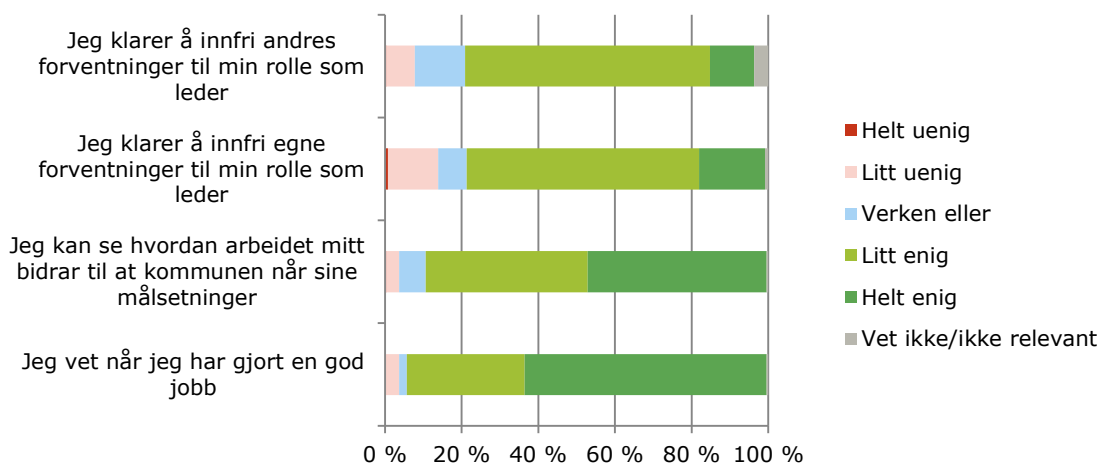
Gjennom intervjuene som er gjennomført nyanseres dette noe. Det oppgis at det til en viss grad kan være noe krysspress, særlig mellom forventninger til ledere vs. ansatte. Ansatte kan ha forventninger til at leder er til stede i virksomheten i større grad enn det som er mulig. Dette gjelder særlig ledere som befinner seg mellom kommunens toppledelse og virksomheter, eksempelvis virksomhetsledere som har ansvar for flere virksomheter i «to-nivå»-kommuner.

Figur 5.8: Hvor enig eller uenig er du i følgende påstander?



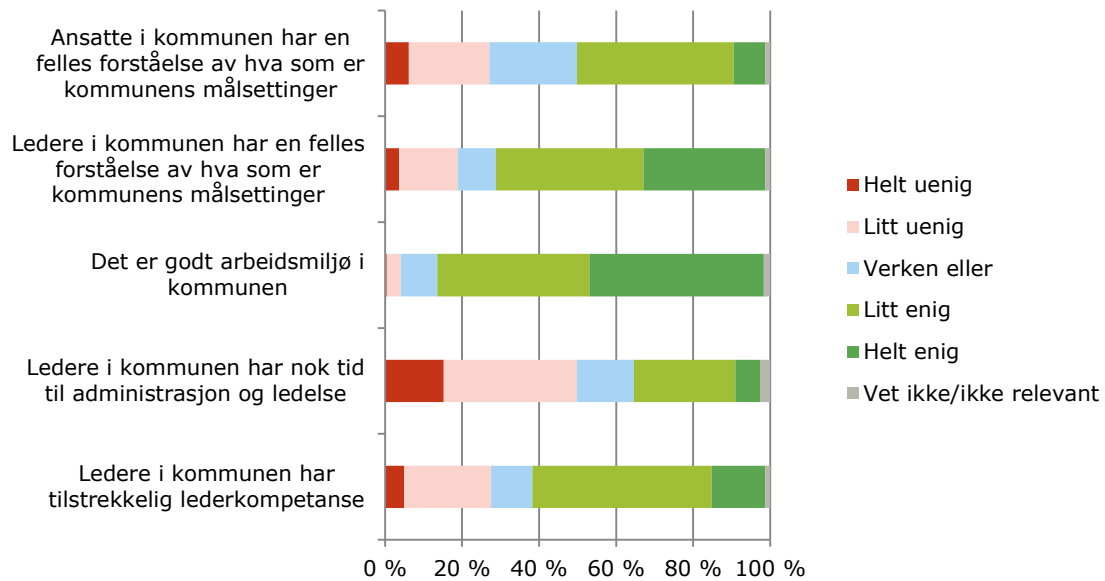
Figur 5.8 viser at kommunale ledere i overveiende grad opplever at de har tilgang til den informasjonen de trenger for å gjøre en god jobb, og at de stort sett er enig i at de har fått nok opplæring til å gjøre jobben sin som leder på en god måte. Samtidig uttrykker en femtedel av lederne at de ikke har fått tilstrekkelig opplæring.

Figur 5.9: Hvor enig eller uenig er du i følgende påstander?



Undersøkelsen viser også at kommunale ledere hovedsakelig er tilfreds med hvordan de løser arbeidet sitt. Flertallet vurderer at de klarer å innfri egne og andres forventninger, de vet når de har gjort en god jobb og de kan se hvordan arbeidet bidrar til at kommunen lykkes.

Figur 5.10: Hvor enig eller uenig er du i følgende påstander?



Når det gjelder kommunen for øvrig, er de kommunale lederne noe mer kritiske. Respondentene er særlig delt angående påstanden om at ledere i kommunen har nok tid til administrasjon og ledelse. Halvparten er helt eller litt uenige i at ledere har nok tid, mens en tredjedel er helt eller litt enige i denne påstanden.

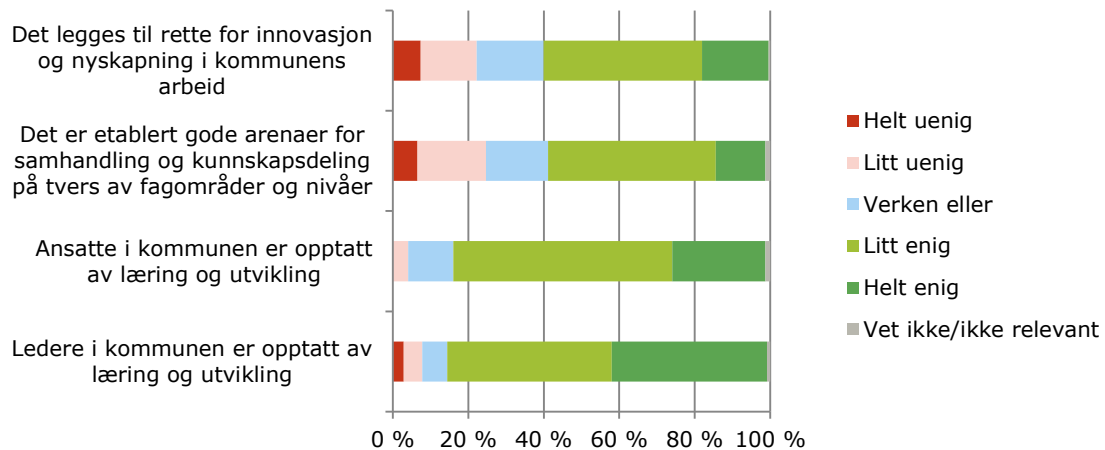
De kommunale lederne er som illustrert av figuren, også relativt delte når det gjelder påstanden om at ledere i kommunen har nok lederkompetanse, og om at ansatte i kommunen har en felles forståelse av hva som er kommunens målsettinger. Analyser viser at ledere i store kommuner i større grad enn ledere i små og mellomstore kommuner vurderer at ledere i kommunen har nok lederkompetanse. Dette illustreres i tabellen under.

Tabell 5.4: Kryssanalyse av «Ledere i kommunen har tilstrekkelig lederkompetanse»/kommunestørrelse

	Mer enn 20.000	Mellom 5000 og 20000	Mindre enn 5000
Helt uenig	4 %	5 %	6 %
Litt uenig	22 %	23 %	24 %
Verken eller	5 %	14 %	15 %
Litt enig	47 %	46 %	46 %
Helt enig	20 %	10 %	9 %

Det er et lignende mønster også når det gjelder påstandene om at ledere og ansatte i kommunen har en felles forståelse av hva som er kommunens målsettinger.

Figur 5.11: Hvor enig eller uenig er du i følgende påstander?



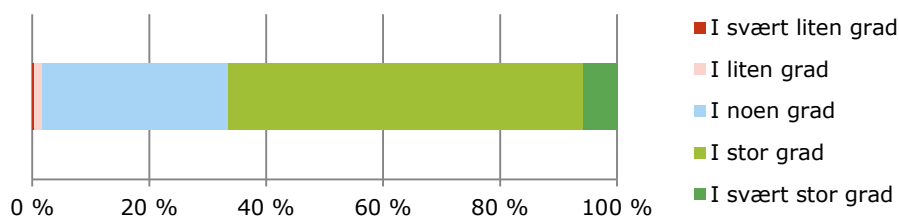
Det fremgår at et vesentlig flertall er enige i at både ledere og ansatte i kommunen er opptatt av læring og utvikling. Et noe mindre flertall er enige i at det legges til rette for innovasjon og nyskaping i kommunens arbeid, og at det er etablert gode arenaer for samhandling og kunnskapsdeling. Som illustrert av tabellen under er ledere i små kommuner i mindre grad enige i sistnevnte påstand enn ledere i større kommuner.

Tabell 5.5: Kryssanalyse av «Det er etablert gode arenaer for samhandling og kunnskapsdeling på tvers av fagområder og nivåer»/kommunestørrelse

	Mer enn 20.000	Mellom 5000 og 20000	Mindre enn 5000
Helt uenig	5 %	5 %	10 %
Litt uenig	10 %	22 %	25 %
Verken eller	21 %	14 %	13 %
Litt enig	49 %	45 %	36 %
Helt enig	13 %	14 %	12 %

Mens 63% av ledere i store kommuner er helt eller litt enige, er 48% av ledere i små kommuner det samme. 59% av ledere i mellomstore kommuner er helt eller litt enig. Undersøkelsen viser også at det store flertallet av lederne er fornøyd med sin egen utøvelse av administrasjon og ledelse. Dette kommer frem av figur 5.12 under.

Figur 5.12: Alt i alt, hvor fornøyd er du med din egen utøvelse av administrasjon og ledelse?



Flertallet på 66% er i svært stor eller stor grad fornøyd med sin egen utøvelse av administrasjon og ledelse. Analyser viser imidlertid at det også her er enkelte forskjeller i forbindelse med kommunestørrelse, der ledere i store kommuner er mer tilfredse enn ledere i mindre kommuner (se tabellen under).

Tabell 5.6: Kryssanalyse av «Alt i alt, hvor fornøyd er du med din egen utøvelse av administrasjon og ledelse»/kommunestørrelse

	Mer enn 20.000	Mellom 5000 og 20000	Mindre enn 5000
I svært liten grad	0 %	0 %	1 %
I liten grad	1 %	0 %	3 %
I noen grad	23 %	32 %	43 %
I stor grad	64 %	65 %	51 %
I svært stor grad	11 %	3 %	1 %

75% av ledere i store kommuner er i svært stor eller stor grad fornøyde, 68% av ledere i mellomstore kommuner og 52% av ledere i små kommuner er det samme.

5.4 Kommunale ledere om forutsetninger for å lykkes med administrasjon og ledelse

I spørreundersøkelsen er også lederne stilt spørsmål om hva som er forutsetninger for å lykkes med administrasjon og ledelse, og at disse arbeidsformene skal oppleves som gode og verdiskapende. Tilbakemeldingene fra lederne handler i hovedsak om følgende temaer:

- Tydelige mål (55 av 266)
- Ledelse (51 av 266)
- Kompetanse (44 av 266)
- Tid (40 av 266)
- Samhandling og samarbeid (31 av 266)

Tydelige mål og signaler, god ledelse og kompetanse i organisasjonen, vurderes dermed som viktige forutsetninger, samt at man må ha god samhandling både vertikalt og horisontalt i organisasjonen. Under gis et utvalg eksempler på innspill fra de kommunale lederne i spørreundersøkelsen.

«Tydelige mål, godt samspill mellom politisk og administrativt nivå og forutsigbarhet; vi gjør det vi sier»

«God kompetanse innenfor ledelse og fagområde, god dialog med overordnet ledelse, god dialog med medarbeidere»

«Åpenhet, kompetanse og stor takhøyde»

«Mer tid til å lede»

«Mulighet for innovasjon, kunnskapsdeling og samarbeid på tvers. Ledelsesforankring av hva som er ledelsesoppgave og hva som er driftsoppgaver»

«Ha klare målsettinger for arbeidet. Ha godt kvalifiserte ansatte i alle nøkkelstillinger og gode strukturer på arbeidsplassen. God kommunikasjon mellom ledelsesnivåer og mellom ledelse og ansatte»

«Tid for leder til å drive utviklingsarbeid. En synlig leder»

Eksemplene viser at lederne vurderer at en rekke faktorer må være på plass for å sikre god og effektiv administrasjon og ledelse i kommunene. Det dreier seg om rammer og strukturer, kultur og praksis.

Gjennom intervjuene har også lederne fått uttrykke hva de vurderer som særlig viktige behov i et fremadrettet perspektiv. Det oppleves at kommunene står overfor en rekke vesentlige utfordringer, som vil ha betydning for hvordan kommunene drives og ledes. Sentrale innspill fra kommunale ledere er følgende:

- Det er behov for å styrke og understøtte ledelseskompetanse, når det gjelder både det administrative og det relasjonelle

- Det blir viktig å synliggjøre kommunene som spennende arbeidsgivere, for å tiltrekke nødvendig arbeidskraft og kompetanse
- Kommunene må være villige og kapable til å endre seg i takt med samfunnet
- Samhandling og effektiv utnyttelse av ulike kompetanser og ressurser blir stadig viktigere

Innspillene peker på at kommunal ledelse handler om forhold ved lederen selv og ved kommunen som lederen er en del av.

6. AVSLUTTENDE BETRAKTNINGER

I dette avsluttende kapitlet presenteres hovedfunn i undersøkelsen, og hva som er mulige implikasjoner av disse.

6.1 Hovedfunn i undersøkelsen

Et bakteppe for undersøkelsen har vært en hypotese om at administrasjon kan forstås som en kostnad, som det skal brukes minst mulig ressurser på. Denne undersøkelsen viser at administrasjon tvert imot forstås som en viktig del av ledelse. Samtidig vurderer nesten halvparten av de lederne som har deltatt i undersøkelsen at de bruker for mye tid på rapportering, en oppgave de fleste forstår som administrasjon. Flertallet er også uenige i påstanden om at administrative oppgaver ikke går utover andre ledelsesoppgaver. Undersøkelsen viser således at kommunale ledere har en nyansert og variert forståelse av administrasjon som lederoppgave.

For det første viser undersøkelsen at det i praksis kan være et uklart skille mellom administrasjon og ledelse som begreper, og at det ikke nødvendigvis er hensiktsmessig å skille administrative oppgaver fra andre ledelsesoppgaver. Oppgaver knyttet til rapportering, dokumentasjon, lønn og timeregistrering, samt oppgaver knyttet til sykefravær, forstås hovedsakelig som administrasjon. Oppgaver knyttet til medarbeidersamtaler, møteledelse, faglig ledelse, faglig utviklingsarbeid, strategiarbeid, utarbeidelse av målsettinger og organisatorisk utviklingsarbeid, forstås hovedsakelig som ledelse. I grenseområdet mellom administrasjon og ledelse finner vi først og fremst økonomiske oppgaver, møter med eksterne aktører, planleggingsarbeid og oppfølging av måloppnåelse.

For det andre viser undersøkelsen at kommunale ledere har et bredt spekter av arbeidsoppgaver, og at det er en utfordring for mange ledere å finne tid til både administrasjon og ledelse. Halvparten av lederne er helt eller litt uenige i at de har nok tid til administrasjon, mens over halvparten er helt eller litt uenige i at de har nok tid til ledelse. Mønsteret er det samme i små, mellomstore og store kommuner, men det er en tendens til at ledere i de større kommunene i noe større grad vurderer å ha tid til både administrasjon og ledelse.

For det tredje kommer det frem at kommunale ledere opplever å bruke mest tid på oppgaver som hovedsakelig forbindes med ledelse, og at mindretallet bruker mest tid på oppgaver som forstås som administrative. Planleggingsarbeid, oppfølging av måloppnåelse, møter med eksterne aktører, organisatorisk utviklingsarbeid, faglig utviklingsarbeid og strategiarbeid er de oppgavene flest respondenter oppgir at de bruker mest tid på. Mange av disse er oppgaver flertallet av respondentene kategoriserte som «ledelsesoppgaver».

For det fjerde kommer det frem at til tross for at dette ikke er oppgaver som ledere bruker mest tid på, oppleves rapportering og dokumentasjon som oppgaver som det brukes *for mye* tid på. Oppgaver det vurderes å bli brukt for lite tid på er strategiarbeid, faglig utviklingsarbeid og organisatorisk utviklingsarbeid. Kommunale ledere som har deltatt i undersøkelsen vurderer også som nevnt at administrative oppgaver kan gå utover andre ledelsesoppgaver.

6.1.1 Forskjeller mellom store og små kommuner

Undersøkelsen viser også at det er en del ulike opplevelser blant ledere små, mellomstore og store kommuner. Inntrykket er at situasjonen er noe mer utfordrende for ledere i de mindre kommunene.

- Ledere i små kommuner opplever å ha mindre tid til administrasjon og ledelse
- Ledere i små og mellomstore kommuner er mer kritiske til at ledere i deres kommuner har tilstrekkelig lederkompetanse

- Ledere i små kommuner er i mindre grad fornøyde med sin egen utøvelse av administrasjon og ledelse
- Ledere i små og mellomstore kommuner vurderer det i større grad som utfordrende å prioritere ulike oppgaver

I det følgende avsnittet drøfter vi implikasjoner av disse funnene; hva betyr de egentlig for utøvelse av administrasjon og ledelse i kommunene?

6.2 Implikasjoner av hovedfunnene

For å drøfte betydningen av disse funnene, er det hensiktsmessig å trekke inn de teoretiske perspektivene som er presentert i kapittel 3. Et perspektiv er Kotters skille mellom *management* (her forstått som administrasjon) og *leadership* (her forstått som ledelse). Kotter argumenterer for at *management* handler om å «produsere de produktene og tjenestene du har lovet, av konsistent kvalitet, innenfor budsjettet, dag etter dag, uke etter uke». Dette involverer aktiviteter som planlegging, budsjettering, ressursplanlegging- og allokering, samt måling av prestasjoner og effekter. *Leadership* handler derimot om å «lede organisasjonen inn i fremtiden». Dette handler om å identifisere og utnytte muligheter, utvikle visjoner, kommunisere visjonene, og motivere medarbeidere. Kotters hovedpoeng er at dette er to innholdsmessig adskilte roller, som begge er like viktige og utfordrende. En vellykket organisasjon har behov for begge deler, og diskusjoner om å erstatte det ene med det andre er derfor lite fruktbare.

Sett i lys av dette viser undersøkelsen på den ene siden at skillet mellom administrasjon og ledelse i praksis er mindre tydelig, samtidig som *management* ikke nødvendigvis kan erstattes med begrepet administrasjon. På den andre siden kommer det frem at kommunale ledere opplever å ha for lite tid til å utøve ledelse, særlig når det gjelder å ivareta langsiktige perspektiver. Kommunale ledere opplever at det er lite tid til å tenke langsiktig, og til å drive utviklingsarbeid i sine organisasjoner. Gjennom intervjuene kommer det frem at lederne i betydelig grad forstår utviklingsarbeid som relasjonelt, der det er viktig å være til stede blant sine ansatte og lede dem og følge dem opp.

Funnene understøtter også tidligere forskning om kommunalt lederskap, som viser at kommunale ledere har et stort mangfold av oppgaver og roller. Nesheim peker på at moderniseringen av offentlig sektor har medført et større mangfold av lederroller; i tillegg til rollen som ombudsmann (politiker) og faglig leder (administrator), har man i senere tid vektlagt at den politiske lederen skal være helhetsorientert og visjonær, styremedlem og kommunikator. Nesheim trekker frem at offentlig ledelse må balansere mellom rollene som *policiypåvirker*, *forvalter* og *tjenesteleder*. Intervjuene blant kommunale ledere viser at det er en utfordring for mange å ivareta behovene for å tenke langsiktig, samtidig som man må håndtere et stort omfang av ad-hocbestillinger og daglige henvendelser fra ulike hold. Prioritering er en konstant utfordring for de fleste, og noe som enkelte påpeker «en kommunal leder må kunne håndtere». Likevel har lederne en rekke innspill som kan bidra til at det blir lettere å prioritere, herunder mer tid og ressurser, styrkede støtte- og stabsfunksjoner, samt tydelig politisk og administrativ ledelse. Det fremgår at utviklingen de senere årene, der det har vært en reduksjon av ressurser til administrative funksjoner, har ført til at kommunale ledere i stadig større grad har måttet håndtere og løse administrative oppgaver på egenhånd.

Et annet interessant funn er at det ikke nødvendigvis er oppgavene som det bruker mest tid på, som det vurderes å bli brukt for mye tid på. Tvert imot er det rapportering og dokumentasjon, oppgaver et mindretall oppgir å bruke mest tid på, som det i størst grad vurderes å bli brukt for mye tid på. Rambøll har tidligere gjennomført analyser av hva som oppfattes som «administrative byrder». Her kommer det frem at det ikke nødvendigvis er tidkrevende oppgaver som oppleves belastende, men de oppgavene man ikke ser nytteverdien ved. Ledernes tilbakemeldinger om at det brukes for mye tid på rapportering, betyr enten at rapporteringen ikke har en nytteverdi, eller at

rapporteringens nytteverdi ikke er synlig. En av lederne som i stor grad vurderte rapportering som nyttig og verdifull, oppga å legge stor vekt på å formidle til sine ansatte hvilken verdi påkrevd rapportering hadde, og gjorde sine ansatte oppmerksomme på når politisk ledelse tok rapporteringen i bruk. Videreformidling av rapporteringens nytte kan dermed forstås å ha en bevisstgjørende funksjon for lederen selv.

Synliggjøring av verdien ved rapportering og dokumentasjon kan således være en strategi for at disse oppgavene i mindre grad skal vurderes som belastende. En annen strategi kan være å forenkle det administrative arbeidet. Det er i hovedsak to måter å drive forenkling på; den ene er å kutte krav til rapportering, mens den andre er å gjøre rapporteringen enklest mulig. Den første måten handler altså om å vurdere nytten ved en gitt rapportering for å sikre at det kun innhentes informasjon som er nødvendig og nyttig for organisasjonen. Den andre kan handle om å digitalisere og strømlinjeforme systemer, eller å samkjøre rapporteringskrav.