

Er administrasjon sløsing eller en forutsetning for god ledelse?

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

² 153 kommuner er representert i spørreundersøkelsen.

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.

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 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. 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 *uenige* 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.

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.