



ISBN 82-491-0469-2 Trykt versjon  
ISBN 82-491-0470-6 Elektronisk versjon  
ISSN 0803-4036

# Forord

Denne rapporten er en del av SNF-prosjektet ”Ny arbeidsgiverstrategi for kommunene – framtidens ledelse i kommunal sektor”, som vi har utført for KS. Formålet har vært å gi forskningsmessig støtte til KS’ nye arbeidsgiverstrategi. Rapporten er basert på sekundærmateriale. Arbeidet har funnet sted i perioden juni til november 2006.

Utarbeidingen av denne rapporten har skjedd i tett kontakt med KS. Fagansvarlig for FoU-prosjektet har vært Ann-Kristin Bjerke i KS. Fornyelsen av arbeidsgiverstrategien har vært et separat KS-prosjekt, ledet av Åsbjørn Vetti i KS Konsulent.

I arbeidet med rapporten har vi lagt vekt på relevans for arbeidsgiverstrategien, i tillegg til vanlige faglige kriterier. Vi vil understreke at rapporten er et selvstendig arbeid, og skal ha egenverdi som forskningsrapport.

I prosjektperioden har vi kunnet trekke på en rekke personer i KS-systemet. En særlig takk til Åsbjørn Vetti og Ann-Kristin Bjerke for god oppfølging og raske tilbakemeldinger i prosjektperioden. Takk til Anne Lise Fimreite (institutt for adm.org, UIB) og Birthe K. Lange (senter for strategi og ledelse, NHH) for faglige innspill og kommentarer til utkast. En rekke forskere i Norden har gitt tips om aktuell litteratur innen ledelsesfeltet.

Bergen, november 2006

Torstein Nesheim

Prosjektleder SNF



# Oversikt

Oversikt .....	v
Sammendrag .....	vii
<b>Leadership and management of the future in the municipal sector</b>	
English summary .....	xi
<b>Kapittel 1</b> .....	1
<b>Innledning</b> .....	1
1.1 Formål .....	1
1.2 utfordringer for kommunene .....	1
1.3 Materialet rapporten bygger på .....	2
1.4 Oversikt over rapporten .....	4
<b>Kapittel 2</b> .....	5
<b>Kampen om arbeidskraften:</b>	
<b>Arbeidstakerpreferanser, fleksibel organisering og identitet</b> .....	5
2.1 Innledning .....	5
2.2 Kompetente og selvbevisste medarbeidere krever fleksibel organisering .....	6
2.3 Kommunal sektor: Arbeidsforhold og arbeidstakerpreferanser .....	9
2.4 Kampen om arbeidskraften: Identitet og omdømme .....	12
2.5 Identitet og omdømme i kommunal sektor .....	16
2.6 Sammenfatning .....	18
<b>Kapittel 3</b> .....	19
<b>Rammevilkår og utfordringer for ledelse i kommunal sektor</b> .....	19
3.1 Innledning .....	19
3.2 Ledelse i den statsvitenskaplige tradisjonen .....	19
3.3 Norske oversiktsbøker rettet mot kommunal sektor .....	20
3.3.1 Organisasjonsteori for offentlig sektor .....	20
3.3.2 Kommunal organisering .....	21
3.3.3 Det kommunale laboratorium .....	23
3.3.4 Modernisering av offentlig sektor .....	25
3.4 Særtrekk ved offentlig sektor .....	26
3.5 utfordringer ved ledelse i offentlig sektor .....	28
3.6 Sammenfatning .....	30
<b>Kapittel 4</b> .....	31
<b>Utfordringer for kommunal ledelse. Danske bidrag</b> .....	31
4.1 Innledning .....	31
4.2 Strukturreformen i Danmark .....	31
4.3 Desentralisering av myndighet? .....	31
4.4 Formalisering og sentralisering? .....	32
4.5 Kunder og klienter .....	35
4.6 Normer for offentlig toppledelse .....	36
4.7 Sammenfatning .....	38
<b>Kapittel 5</b> .....	39
<b>Ledelse i lys av New Public Management reformer</b> .....	39
5.1 Innledning .....	39
5.2 New Public Management og administrasjonens makt .....	39
5.3 Skranker for kommunale ledere .....	41

5.4 Målstyring i skandinaviske kommuner.....	43
5.5 Erfaringer med tonivåmodellen.....	44
5.6 Sammenfatning.....	45
<b>Kapittel 6.....</b>	<b>46</b>
<b>Lederroller, lederidentitet og tillit.....</b>	<b>46</b>
6.1 Innledning.....	46
6.2 Lederroller og lederidentitet blant danske institusjonsledere.....	46
6.3 Lederidentiteter og konkurrerende diskurser i skolen.....	49
6.4 Makt og tillit.....	50
6.5 Sammenfatning.....	51
<b>Kapittel 7.....</b>	<b>53</b>
<b>Ledelse på operativt nivå: Myndiggjøring og team.....</b>	<b>53</b>
7.1 Innledning.....	53
7.2 Lagorganisering og -ledelse.....	53
7.3 Myndiggjøring i pleie og omsorg.....	53
7.4 Nettverksorganisering i Arendal rådhus.....	55
7.5 Sammenfatning.....	57
<b>Kapittel 8.....</b>	<b>58</b>
<b>Framtidens ledelse i kommunene: Fra formell autoritet til nettverksledelse?.....</b>	<b>58</b>
8.1 Innledning.....	58
8.2 Flere arenaer for strategisk ledelse.....	58
8.3 Nettverksorganisering og -styring.....	60
8.4 Språk, makt og mangfoldig ledelse.....	63
8.4.1 Et diskursivt perspektiv på offentlig ledelse.....	63
8.4.2 Modernisering og mangfoldig ledelse.....	64
8.4.3 Endringsledelse i et narrativt perspektiv.....	67
8.4.4 Fortellinger om offentlig sektor.....	68
8.5 Sammenfatning.....	69
<b>Kapittel 9.....</b>	<b>70</b>
<b>Sammenfatning: Ledelsesdilemmaer i kommunal sektor.....</b>	<b>70</b>
<b>Litteratur.....</b>	<b>74</b>

# Sammendrag

## Formål og problemstillinger

I denne rapporten går vi inn på sentrale problemstillinger ved ledelse i kommunal sektor. Hovedformålet med prosjektet har vært å gi forskningsmessig støtte til KS' arbeid med ny arbeidsgiverstrategi for kommunene. Den første arbeidsgiverplattformen ble utgitt i 1996 med tittelen "Ansvarlige arbeidsgivere, myndiggjorte medarbeidere. KS' plattform for fremtidig arbeidsgiverpolitikk". Denne ble revidert og videreutviklet i heftet "Ny giv i arbeidsgiverpolitikken, et diskusjonshefte for utvikling av holdninger og handlinger for kommunale arbeidsgivere" i 2002. Innholdet ble da fokusert mot verdigrunnet, og man la vekt på omgivelsesorientering, myndiggjøring av medarbeiderne og tilretteleggende ledelse. Plattformen er nå under revisjon og det vil bli utarbeidet en arbeidsgiverstrategi for kommunene. Denne prosessen utgjør et bakteppe for denne rapporten. Rapporten skal være relevant for dette arbeidet, samtidig som den skal ha verdi som en selvstendig forskningsrapport.

Rapporten bygger på sekundærmateriale, først og fremst nyere nordisk forskning. Spørsmålene som søkes belyst er: Hva er de viktigste nyere forskningsmessige og andre analytiske bidragene til forståelsen av ledelse i kommunal sektor? Hvordan kan ledelses- og organisasjonsformer tilpasses arbeidstakernes preferanser og holdninger, slik at man er konkurransedyktig i kampen om arbeidskraften? Hva har vært sentrale tema i studiet av ledelse de siste årene, hvilke verktøy og virkemidler har vært i fokus i forskningen og hva er de viktigste utfordringer og konsekvenser som knytter seg til ledelse? Hva er implikasjonene for framtidens ledelse i norske kommuner?

## Ledelsesdilemmaer i kommunal sektor

Vi beskriver sentrale ledelsesutfordringer som dilemmaer, spenninger og avveininger. Vi identifiserer åtte slike dilemmaer:

- Hvordan kan forholdet mellom politikk og administrasjon beskrives, hva er forbindelsen mellom disse feltene og hvordan skal grenseflater og forbindelser mellom politikk og administrasjon organiseres?
- Hvordan skal spenningene mellom sentralisering og desentralisering håndteres?

- I hvilken grad skal rendyrking av linjeorganisasjonen vektlegges vs reduksjon av hierarkiske nivåer og utflating av strukturen?
- Hvordan kan man øve innflytelse ved å bygge på formell autoritet overfor medarbeiderne vs å trekke på opparbeidet tillit?
- Hvilken vekt bør man legge på fordelene ved formell struktur og hierarkisk ledelse vs myndiggjøring, individuell kreativitet og kompetanse?
- Hvordan kan bygging av kultur og identitet med fokus på egne brukere kombineres med samarbeid mellom sektorer og enheter ut fra et helhetsperspektiv?
- Hvilke utfordringer medfører kravene fra motstridende menings- og verdisystemer for ledere, og hvordan kan dette håndteres?
- Kan den formelle autoriteten basert på det representative demokratiet gjenerobres, eller trenger man nye normative modeller for utøvelse av politikk og ledelse i nettverkssamfunnet?

## **Kampen om arbeidskraften**

Vi belyser forhold ved organisasjon og ledelse ut fra utfordringene med å rekruttere kompetent arbeidskraft, og å videreutvikle og beholde medarbeiderne. For å kunne tiltrekke og beholde arbeidskraften må man *framstå* som attraktive arbeidsgivere for potensielle rekrutter og i praksis *vise seg* som gode arbeidsgivere for medarbeiderne.

For å forstå hva som er en god arbeidsgiverpolitikk trekker vi inn arbeidstakerens preferanser og holdninger. Arbeidslivet er i økende grad preget av kompetente og selvbevisste medarbeidere. Fire utviklingstrekk er viktige; internasjonalisering, høyere kompetanse, individualisering og generasjonsforskjeller. Disse trekker i samme retning: Virksomhetene bør bidra til større innflytelse på egen arbeidssituasjon, større selvstendighet, mer fleksibel arbeidsorganisering og økt vekt på team- og prosjektarbeid. Samtidig må fleksibel organisering kombineres med at man ivaretar hensynet til forutsigbarhet og struktur i arbeidssituasjonen. Flere undersøkelser rettet mot kommunal sektor vektlegger også fleksibel organisering og tilrettelegging for myndiggjøring av arbeidstakerne.

I en situasjon med knapphet på arbeidskraft, vil fokus på fleksibel og ”moderne” organisering være viktig. Dette gir imidlertid ikke grunnlag for varige fortrinn i kampen om arbeidskraften. Ut fra tilnærminger som vektlegger identitet og omdømme utvides perspektivet. For å kunne



tiltrekke og holde på medarbeiderne kan man i tillegg appellere til andre verdier. Å avdekke og kommunisere virksomhetens formål, særegne misjon eller samfunnsmessige funksjon kan legge grunnlaget for en sterkere identifisering med virksomheten. Hvis medarbeidernes knytter sin sosiale identitet til virksomheten, skaper det tilhørighet, samhold og motivasjon. Fokus på overordnede formål og verdier kan ha større tiltrekningskraft og bedre kommunisere det særegne og unike ved den aktuelle virksomhet.

## **Rammevilkår og utfordringer for ledelse i kommunal sektor**

De viktigste særtrekkene ved offentlig sektor er at man har en folkevalgt ledelse og inngår i en demokratisk kontekst med krav til åpenhet og innsyn. Sektoren er preget av multifunksjonalitet og kompleksitet. Man ivaretar ofte motstridende verdier og er lite utsatt for direkte konkurranse.

## **Utfordringer for kommunal ledelse: Danske bidrag**

I forbindelse med strukturreformen (2007) har man i Danmark hatt en omfattende debatt med mange utredninger med relevans for ledelse. Det er drivkrefter som trekker i retning av både desentralisering og sentralisering. Ut fra tidstypiske reformer, større enheter og økt betydning av kunnskap skulle man forvente desentralisering. På den andre siden trekker ressursknapphet, teknologiske muligheter og ønsket om klar ansvars plassering i retning av økt sentralisering og formalisering. I Danmark er det også utviklet en kodeks for god toppledelse, som utgjør et gjennomarbeidet og omforent syn på hvilke prinsipper som skal gjelde. I norsk kommunal sammenheng vil denne kodeksen være mest relevant for rådmenn.

## **Ledelse i lys av New Public Management reformer**

New Public Management- (NPM-) inspirerte reformer setter lederen i fokus. Ledere har fått økt handlingsrom, samtidig som det er stilt krav om endringsevne, resultater og måloppnåelse. NPM styrker profesjonell ledelse på bekostning av faglig ledelse. Den norske kommuneloven fra 1992 har ført til at rådmennene har fått større makt. Undersøkelsene om målstyring og tonivåmodellen viser at selv om kommunene har et likeartet utgangspunkt for reformene, er det et stort mangfold både når det gjelder utformingen av modellene og erfaringene med disse. Målstyring styrker administrasjonens makt, men samtidig har politikerne gode muligheter for innflytelse utenfor dette styringssystemet.

## **Lederroller, lederidentitet og tillit**

En dansk undersøkelse av resultatenhetsledere viser at personalledelse oppfattes som den viktigste dimensjonen ved ledelse og at man har en relativ sterk identitet som leder. Rektoren må forholde seg til ulike, konkurrerende styrings- og meningssystemer; knyttet til målstyring, trekk ved kommunen og profesjonen. Dilemmaet mellom makt og tillit kan beskrives ut fra rektorens relasjon til lærerne. Her vil kravet om endring utfordre den skjulte kontrakten som bygget på at man hadde hver sine områder for innflytelse.

## **Ledelse på operativt nivå**

Den myndiggjorte medarbeider får nok informasjon til å gjøre en god jobb, opplever kommunikasjonen til nærmeste leder som god og vet hvilke krav som stilles i jobben. Et arbeidsmiljø preget av trygghet, trivsel og tillit, samt direkte kommunikasjon er viktig for myndiggjøringsarbeidet. Nettverksorganiseringen i Arendal kommune er et eksempel på hvordan hierarkiske elementer bygges ned og erstattes av en flat struktur, hvor man har stor innflytelse på valg av arbeidsoppgaver og utførelse av disse.

## **Framtidens ledelse i kommunene?**

Kompleksitet og mangfoldet i kommunal ledelse kommer til uttrykk på flere måter. Man peker på ”nye” strategiske arenaer; knyttet til bevissthetsdannelse og kunnskapsproduksjon, visjoner og tro, og arkitektur og estetikk. Andre setter søkelyset på nettverk; dvs. en delvis uformell orden basert på forhandlinger og dialog. Dette blir mer aktuelt i en situasjon hvor det representative demokratiet og den formelle autoriteten svekkes til fordel for en nettverksbasert styringstenking. Ut fra en diskursiv analyse identifiseres nye betingelser for offentlig ledelse; med et handlingsrom som er selvskapt og preget av forhandlet ledelse, hvor påvirkning og ”makt til” er viktigere enn ”makt over”.

# **Leadership and management of the future in the municipal sector**

## **English summary**

The purpose of this project has been to provide research based support for The Norwegian Association of Local and Regional Authorities, in their work to develop a new employer strategy for the municipalities. The report is based on a literature review from the Nordic Countries. The main research questions are: What are the main research based and analytical contributions to management and leadership in this context? How may leadership and organizational forms be adapted to the preferences and attitudes of employees, enabling the organizations to be competitive in the labour market? What are the implications for leadership and management in the future in the municipal sector?

We identify eight dilemmas regarding management and leadership in the sector:

- Boundaries between politics and administration.
- Recentralization vs decentralization.
- Hierarchic line organization vs flattening the structure.
- Leadership between power and trust.
- Hierarchic leadership vs empowerment and self-management.
- Focus on identity vs participation in diverse networks.
- How to handle conflicting demands and “world views” related to different meaning systems.
- Emphasize formal authority or redefine normative models of politics and management.

In order to compete in the labour market, the municipalities should have a reputation of being an attractive employer (able to recruit employees) and in policies and day-to- activities show themselves to be good employers (able to retain employees). Employees are increasingly competent and self-conscious. Four aspects are emphasized; internationalization, higher competence, individualization and generation differences. The implication of these

preferences and attitudes are that employers should empower their employees, provide more autonomy and more flexible organization of work. Further, flexibility should be combined with predictability and structure.

Such “modern”, flexible organization of work is vital, but it does not provide a lasting competitive advantage in the labour market. Based on theories of organizational identity, reputation and image, we argue that is vital to appeal to other values and meaning systems. By defining and communicating the purpose, unique mission or societal function of an organization, employees may identify closer with the organization. The focus on purpose and mission should provide a stronger basis for identification as well as providing the basis for communication of the unique aspects of the unit in question.

The debate related to the structural reform in Denmark may also be relevant to other countries. In the report we discuss arguments for recentralization vs. decentralization, and describe the norms for top management developed in Denmark.

The municipal sector is characterized by complexity and multifunctionality. We discuss contributions that identify new strategic arenas (such as sensemaking, visions, faith, architecture and aesthetics). Other contributions focus on networks, which are based on negotiations and dialogue. These are vital in a situation where government is gradually being replaced by governance, and formal authority is weakened. From a discursive perspective, new conditions for leadership in the public sector are identified; based on negotiated leadership, communication skills and agency.

# Kapittel 1

## Innledning

### 1.1 Formål

I denne rapporten går vi inn på sentrale problemstillinger ved ledelse i kommunal sektor. Hovedformålet med prosjektet har vært å gi forskningsmessig støtte til KS' arbeid med ny arbeidsgiverstrategi for kommunene. Den første arbeidsgiverplattformen ble utgitt i 1996 med tittelen "Ansvarlige arbeidsgivere, myndiggjorte medarbeidere. KS' plattform for fremtidig arbeidsgiverpolitikk". Denne ble revidert og videreutviklet i heftet "Ny giv i arbeidsgiverpolitikken, et diskusjonshefte for utvikling av holdninger og handlinger for kommunale arbeidsgivere" i 2002. Innholdet ble da fokusert mot verdigrunnet, og vektla omgivelsesorientering, myndiggjøring av medarbeiderne og tilretteleggende ledelse. Plattformen er nå under revisjon og det vil bli utarbeidet en arbeidsgiverstrategi for kommunene. Denne prosessen utgjør et bakteppe for denne rapporten. Rapporten skal være relevant for dette arbeidet, samtidig som den skal ha verdi som en selvstendig forskningsrapport.

Vi tar utgangspunkt i nyere nordisk forskning om eller relatert til ledelse i kommunal sektor. Spørsmålene som søkes belyst er: Hva er de viktigste forskningsmessige og andre analytiske bidragene til forståelsen av ledelse i kommunal sektor? Hvordan kan ledelses- og organisasjonsformer tilpasses arbeidstakernes preferanser og holdninger slik at man er konkurransedyktig i kampen om arbeidskraften? Hva har vært sentrale tema innen studiet ledelse de siste årene, hvilke verktøy og virkemidler har vært i fokus i forskningen og hva er de viktigste utfordringer og konsekvenser som knytter seg til ledelse? Hva er implikasjonene for framtidens ledelse i norske kommuner?

### 1.2 Utfordringer for kommunene

Arbeidet med arbeidsgiverplattformen i KS og mye av den aktuelle forskningen om kommunal ledelse har i en viss forstand et felles grunnlag. Man bygger på en virkelighetsforståelse hvor kommunen utgjør en *særegen kontekst* for ledelse sammenlignet

med privat sektor. At kommunene primært er politiske organisasjoner er sentralt her. Trekk ved den kommunale konteksten for ledelse vil bli behandlet nærmere i kapittel 3.

Kommunen er stilt overfor en rekke utfordringer, muligheter og problemer. Disse vil variere etter kommunestørrelse, beliggenhet og andre forhold. Likevel kan det pekes på noen relativt generelle utviklingstrekk som de fleste kommuner vil måtte tilpasse seg eller være aktive i forhold til. Noe forenklet kan også arbeidet med arbeidsgiverstrategien i KS, samt organisasjons- og ledelsesspørsmål i kommunene sees som svar på disse utfordringene. Følgende elementer blir gjerne trukket fram:

- Mer krevende brukere, lovfesting av brukerrettigheter og økt vekt på kvalitet i tjenesteytingen.
- Knappe økonomiske ressurser og krav om effektivisering.
- Økt vekt på aktiv lokalsamfunnsutvikling.
- Endringer i organisasjons-, styrings- og ledelsesformer; inkludert flat struktur, arbeidslagsmodeller, konkurranseutsetting, bestiller-utfører organisering, balansert målstyring, aksjeselskaper og kommunale foretak. Dette er endringer som i stor grad er påvirket av New Public Management tankegangen.
- Økt fokus på omdømme og legitimitet for kommunale organisasjoner.
- Knapphet på arbeidskraft.
- Liten fleksibilitet mht. lønn og dermed begrensninger når det gjelder å tiltrekke seg ansatte.
- Oppmerksomhet om kommunenes evne til å tiltrekke seg arbeidskraft som har andre preferanser enn hovedtyngden av dagens arbeidstakere.

I vår diskusjon om ledelsesutfordringer, er de to første momentene først og fremst rammevilkår, og vil i liten grad bli diskutert direkte. Noen av endringene i organisasjons- og styringsformer blir tatt opp i kapittel 6 og 7. Omdømme (og identitet) er en viktig tilnærming i forbindelse med evnen til å tiltrekke og beholde arbeidskraft (kapittel 2).

### **1.3 Materialet rapporten bygger på**

Rapporten bygger på sekundærmateriale. Vi dokumenterer, beskriver og analyserer – i hovedsak - nordiske bidrag til forståelsen av ledelse i kommunal sektor, fra de siste fire-fem årene. Dette materialet er grunnlaget for innholdet i rapporten. Vi er dermed prisgitt *mengden*

av forskning, samt *fokus og temavalg* i forskning og utredninger som tar for seg ledelsesspørsmål i kommunal sektor. Materialet er i noen grad preget av at ledelse i kommunal sektor ikke er et etablert fag eller forskningsfelt. Videre: Det faget som i første rekke har analysert kommuner, statsvitenskap, har først i de senere årene har fått øynene opp for ledelsesfaglige problemstillinger.

Materialet vi har benyttet er sammensatt og omfatter vitenskaplige artikler i journaler med ”referee”-ordninger, bøker av ulik karakter, forskningsrapporter utført for konkrete oppdragsgivere, rapporter fra ”tenketanker”, samt foredrag og presentasjoner. Noen av bidragene er rettet mot offentlig sektor (med relevans for kommunal sektor), mens andre tar for seg kommunal ledelse spesielt. Det er også trukket på analyser og teorisering rettet mot organisasjoner generelt, særlig i kapittel 2.

Det er viktige forskjeller i kildematerialet mellom landene. I Danmark har vi kunnet velge mellom en rekke bøker og andre bidrag, grunnet stor oppmerksomhet mot ledelse i offentlig sektor, bl.a. knyttet til strukturreformen som skal innføres i 2007. I Norge er forskningen om kommunal sektor dominert av statsvitere, med økende oppmerksomhet om ledelsesrelaterte tema de siste årene. I Sverige er det relativt lite organisasjons- og ledelsesforskning rettet spesielt mot kommunal sektor, mens vi har funnet få direkte relevante bidrag om ledelse i kommunal sektor i Finland.

Bidragene representerer et stort mangfold og illustrerer bredden i ledelsesfaglige problemstillinger. For det første kan det skilles mellom ledelse på ulike nivå. Mange bidrag er primært relevante for toppledelsen, og har gjerne vekt på overordnede, strategiske spørsmål i organisasjonen. Forholdet mellom politikk og administrasjon er naturlig nok sentralt i flere av disse bidragene. Andre rapporter og artikler tar for seg ledelse på tjenestestedsnivå (eller tilsvarende) og aspekter ved ledelse av frontpersonalet på operativt nivå. For det andre rettes søkelyset mot ulike tema, inkludert ulike modeller og styringsverktøy for ledelse. Målstyring og teamledelse er eksempel på slike verktøy. For det tredje bygger bidragene på forskjellige teoretiske perspektiver og innfallsvinkler. I noen tilfeller vil tilnærmingene være klart uttalt; eksempelvis det diskursive perspektivet eller nettverksperspektivet på ledelse. Andre bidrag har karakter av å være synteser som kombinerer innsikter fra ulike perspektiver, eller de er uten direkte teoretisk forankring eller teoretiske ambisjoner.

## **1.4 Oversikt over rapporten**

I kapittel 2 drøftes organisasjons- og ledelsesspørsmål ut fra utfordringene ved å rekruttere, videreutvikle og beholde kompetent arbeidskraft. Bakgrunnen for denne problemstillingen er den antatte ”kampen om arbeidskraften” som vil utspille seg i årene framover, med kommunene som viktige aktører. Hvordan kan organisasjons- og ledelsesformer tilrettelegges for å framstå som attraktive arbeidsgivere i tiden framover? Her drøftes arbeidstakernes holdninger og preferanser, samt fleksibel organisering, før vi går inn på identitetsbygging som et mulig virkemiddel for å tiltrekke og holde på arbeidskraften.

Kapittel 3 tar for seg ledelse i offentlig sektor, med spesielt fokus på kommunal ledelse. Her trekker vi inn flere bidrag som på ulike måter belyser rammevilkår og utfordringer ved ledelse i kommunene. Kapittel 4 har fokus på det samme temaet. Her tas det imidlertid utgangspunkt i sentrale danske bidrag. Disse har sin bakgrunn i den danske strukturreformen, men omhandler generelle utfordringer i kommunal ledelse, noe som gjør dem relevante også i en norsk kontekst.

I kapittel 5 behandler vi ledelse i lys av New Public Management - inspirerte reformer. Vi går inn på bidrag som analyserer administrasjonens makt, skranker for kommunale ledere, målstyring og erfaringer med tonivåmodellen i Norge. Kapittel 6 tar for seg lederroller, lederidentiteter og tillit. Her rettes søkelyset mot ledere på resultatnivå som rektorer og ledere for pleie- og omsorgsinstitusjoner. Kapittel 7 tar for seg ledelse på operativt nivå. Med utgangspunkt i norsk forskning går vi inn på myndiggjøring og team.

Kapittel 8 tar utgangspunkt i at konteksten for kommunale ledere er sammensatt og kompleks, hvor man må forholde seg til mange formål og meningssystemer. Dette blir belyst ved nyere perspektiver som utvider rommet for strategisk ledelse og peker på utfordringer ved nettverksledelse. Ut fra et diskursivt perspektiv gis det implikasjoner for ledelse i en mangfoldig, uoversiktlig offentlig kontekst. Kapittel 9 sammenfatter rapporten ved å beskrive åtte dilemmaer i kommunal ledelse.



## Kapittel 2

# Kampen om arbeidskraften:

# Arbeidstakerpreferanser, fleksibel organisering og identitet

## 2.1 Innledning

Det er en rekke grunner til at spørsmål knyttet til organisasjon og ledelse er sentrale i kommunesektoren. Organisasjonsformer og ledelsessystemer er viktige i en effektivitetssammenheng, blir sett på som virkemidler for økt kvalitet og brukerorientering, og må utformes i lys av kravene til innsyn og åpenhet. I dette kapitlet vil vi belyse organisasjon og ledelse ut fra et annet aspekt; ”kampen om arbeidskraften”. Norske kommuner er avhengig av å rekruttere kompetent arbeidskraft (inkludert ledere på ulike nivå), og å videreutvikle og beholde arbeidstakerne. Satt på spissen: For å kunne tiltrekke og beholde arbeidskraften må man *framstå* som attraktive arbeidsgivere for potensielle rekrutter og i praksis *vis seg* som gode arbeidsgivere for medarbeiderne. Disse spørsmålene har fått stor oppmerksomhet i kommunene, og er i dag i fokus for arbeidsgiverpolitikken.

Det er imidlertid ikke gitt hva som er en god arbeidsgiverpolitikk og hvilke organisasjons- og ledelsesprinsipper som er tiltrekkende og kan styrke kommunene i kampen om arbeidskraften. For å forstå dette må man trekke inn arbeidstakernes preferanser. Oppfatninger og ønskemål om arbeidslivet vil variere mellom ulike grupper og kan endre seg over tid. Her vil vi først gå inn på en *generell* modell for å forstå sammenhengen mellom arbeidstakerpreferanser og organisasjon/ledelse/arbeidsgiverpolitikk (2.2). Deretter går vi inn på noen *kommunespesifikke* erfaringer med disse spørsmålene (2.3). I avsnitt 2.4 utvider vi perspektivet: I en situasjon med kravstore arbeidstakere og kamp om arbeidskraft, vil det være aktuelt å appellere til verdier knyttet til organisasjonens oppgaver og samfunnsmessige funksjon. Gjennom å beskrive og kommunisere virksomhetenes egenart kan man skape identitet og tilhørighet til organisasjonen innad. Samtidig kan dette arbeidet bidra til å styrke omdømme og ”image” rettet mot omgivelsene generelt og potensielle arbeidstakere spesielt.

Noen utfordringer knyttet til kommunal sektor drøftes i avsnitt 2.5. En kort sammenfatning følger (2.6).

## **2.2 Kompetente og selvbevisste medarbeidere krever fleksibel organisering**

Colbjørnsen (2003) analyserer i boken "Fleksibilitet og forutsigbarhet. Arbeid og organisasjon i endring" drivkrefter for og dilemmaer i utforming av dagens organisasjoner. En gruppe drivkrefter er knyttet til arbeidstakerne; preferanser, holdninger og forventninger i arbeidssituasjonen. Et viktig utviklingstrekk er at arbeidslivet i økende grad er preget av *kompetente og selvbevisste medarbeidere*. Colbjørnsens framstilling kan her leses som en syntese og oppsummering av mye av arbeidet på dette feltet. Han trekker fram følgende hovedtrekk:

*Internasjonalisering.* Det er stor internasjonal mobilitet i noen yrkesgrupper. Flere tar utdanning i utlandet og det er større reiseaktivitet. Noen bransjer har mange utenlandske medarbeidere. Det er etter hvert blitt et stor kulturelt mangfold i Norge (Colbjørnsen 2002) For norske arbeidsgivere (inkludert kommunene) vil tilrettelegging for økt mangfold og integrasjon av arbeidstakere med ikke-vestlig bakgrunn være særlig viktig.

*Kompetanse.* Utdanningsnivået har økt sterkt i Norge de siste 20 årene. Det forventes at 40 % av befolkningen vil ha høyere utdanning i 2010. Samtidig vil det være knapphet på arbeidskraft innen en rekke områder framover, noe som fremmer konkurransen om arbeidskraften. Det høye utdanningsnivået øker forventningene til arbeidsinnhold og arbeidsmåter. Det vil være en tendens til at arbeidet blir en viktigere del av identitet og selvbilde. Man forventer i større grad at jobben skal gi rom for innflytelse, faglig utvikling og selvrealisering. En konsekvens av dette er at man i mindre grad vil innordne seg hierarkier og autoritære sjefer. Virksomheter som vil tiltrekke seg høyere utdannet arbeidskraft bør derfor legge vekt på delegering og myndiggjøring. Det er avgjørende at hver enkelt får bruke og utvikle sin kompetanse (Colbjørnsen 2002). I kommunesektoren er det viktig å være oppmerksom på faggruppene og profesjonene i ulike sektorer. Dels vil disse ha egenskaper som preger "kompetansearbeidere" generelt, dels vil man måtte ta hensyn til preferanser og egenskaper ved spesifikke profesjoner. Ofte vil organisasjonsformene i kommunal sektor ha kjennetegn av profesjonelle byråkratier, som historisk har vært preget av faglig ledelse.

*Individualisering* er en av de viktigste trekkene ved moderne samfunn. Samfunnets ytre autoriteter blir mer utydelige og man får som innbygger mer diffuse anvisninger i ulike situasjoner og livsfaser. Mer er opp til den enkelte, og man må som person selv ta en større del av ansvaret for å forme sine sosiale omgivelser og tilhørigheter. I denne situasjonen er det en tendens til at relasjoner blir kortvarige og regelmessig tas opp til vurdering. Lojalitet og tilhørighet kan bli erstattet av mer flyktige relasjoner også i arbeidslivet. Ansettelser ”på livstid” og lange karriereløp i en organisasjon blir mindre vanlig enn tidligere. Individuelle karrierer vil ofte medføre ulike tilknytningsformer og ulike arbeidsgivere i både privat og offentlig sektor (Colbjørnsen 2003). Perioder med heltidsarbeid kan bli avløst av perioder med permisjoner eller deltidsarbeid, også for menn.

*Generasjonsforskjeller.* Selv om individualisering er et generelt utviklingstrekk, synes dette særlig sterkt hos personer under 40 år. Den såkalte generasjon X er preget av et kritisk forhold til autoriteter, er endringsorientert, positiv til mangfold, nytelsesorientert og utålmodig. En side av dette er at man som arbeidstaker lettere kan bidra konstruktivt til nyskaping og omstillingsarbeid i virksomheten, sammenlignet med tidligere generasjoner av arbeidstakere. På den andre siden er det muligheter for at dette benyttes til å høste personlige fordeler og bidra til egen karriere, på en måte som ikke kommer virksomheten til gode. Man vil forvente mindre vilje til å binde seg til en arbeidsgiver og til å avfinne seg med underordnede posisjoner, som en motytelse mot ansettelsestrygghet og mulighet for forfremmelse på lengre sikt. Den sosiale kontrakten mellom arbeidsgiver og arbeidskontrakten endres og blir mer kortsiktig og mindre forpliktende for begge parter (Colbjørnsen 2003).

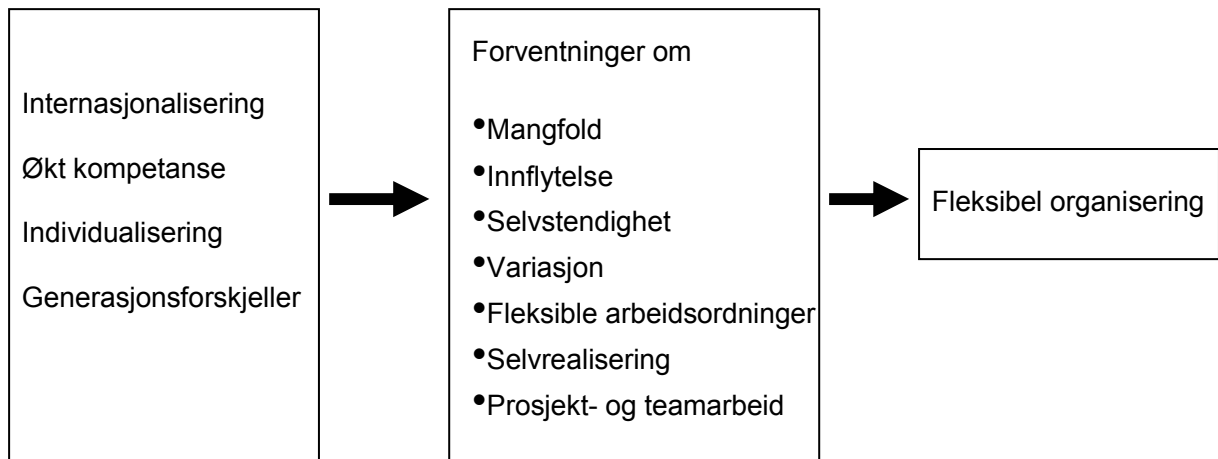
Dette rammeverket er fruktbart for å forstå utviklingstrekk ved arbeidstakerne og hvilken retning kommunene bør bevege seg for å kunne kjempe om arbeidskraften. Vi vil imidlertid advare mot å trekke for bastante slutninger om arbeidstakernes framtidige preferanser og holdninger i kommunesektoren. Det er viktig å understreke dette, fordi temaområdet ikke er dominert av dokumentert vitenskaplig basert kunnskap, men gjerne preges av entydige, forenklede virkelighetsbeskrivelser og ”konsulentfortellinger”. I utformingen av arbeidsgiverpolitikken må man også ta hensyn til:

- Selv om det kan spores endringer i arbeidstakernes preferanser, vil det være usikkert i hvilken grad dette er stabile generasjonsforskjeller som vil vedvare, eller om dette er trekk som vil avta med alder og livsløp. Det er dermed ikke enkelt å spå hvordan

generasjon X vil tilpasse seg framtidens arbeidsliv. Det er mulig at økonomiske konjunkturer over tid vil føre til at de typiske kjennetegnene ved denne generasjonen svekkes. Kravet til familieliv og regelmessig inntekt vil virke disiplinerende og trekke i retning av økt vekt på trygghet og forutsigbarhet.

- Når det gjelder de gruppene som kommer inn på arbeidsmarkedet de neste årene, er det lett å argumentere for at trekkene som gjelder generasjon X vil bli forsterket. Egenskaper knyttet til nytelse, utålmodighet og flyktighet er utbredt blant dagens 15-25 åringer. På den andre siden kan det oppstå alvorlige situasjoner og hendelser som er av en slik karakter at de fremmer hensynet til forutsigbarhet og trygghet framfor fleksibilitet og utfoldelse. Historiske utviklingslinjer er ikke lineære, og perioder med gradvis utvikling blir gjerne avløst av uforutsigbare brudd og større endringer. Vi lever i dag i et risikosamfunn hvor økonomiske nedgangstider, naturkatastrofer, klimaendringer, terror og epidemier på en grunnleggende måte kan forme og endre de unges virkelighetsoppfatninger og arbeidslivsrelaterte preferanser.
- Et tredje poeng er at selv om arbeidstakernes preferanser er endret i den retning som er skissert ovenfor, vil det være et mønster i koplingen mellom trekk ved arbeidstakere på den ene siden og valg av utdanning, yrke, sektor og virksomhet på den andre siden. En hypotese er at arbeidstakere som relativt sett søker trygghet (framfor fleksibilitet og utfoldelse) vil være overrepresentert i kommunal sektor; ut fra antatt større stabilitet knyttet til oppgaver, yrker og jobber, arbeidets lokalisering, ansettelsesvilkår og fagforeningenes styrke.

Med disse reservasjonene vil vi gå videre til organisasjons- og ledelsesspørsmålene. Hvordan bør organisasjoner utformes for å være tilpasset arbeidstakernes preferanser og holdninger? Colbjørnsen (2003) gir et sammensatt svar på dette spørsmålet. For det første trekker de fire utviklingstrekkene i samme retning: Ut fra endringer hos arbeidstakerne er det viktig for virksomhetene å bidra til at man får større innflytelse på egen arbeidssituasjon, større selvstendighet, mer variasjon i arbeidet, mer fleksible arbeidstidsordringer, økt selvrealisering og at det legges økt vekt på prosjekt- og teamarbeid. For å tiltrekke seg fleksible og selvbevisste arbeidstakere kreves det dermed *fleksibel organisering*. Denne delen av resonnetet er oppsummert i figur 2.1.



**Figur 2.1 Arbeidstakernes egenskaper og fleksibel organisering**

(Colbjørnsen 2003: 73)

For det andre må denne fleksibiliteten balanseres mot et annet hensyn, arbeidstakernes behov for struktur i arbeidssituasjonen. Dette betyr at hensynet til fleksibilitet må kombineres med at man ivaretar hensynet til forutsigbarhet. Bakgrunnen er at det lett oppstår et ledelsesunderskudd i rene prosjekt- og nettverksorganisasjoner, at man kan utnytte stordriftsfordeler ved administrative støttetjenester og større kompetansemiljøer, og at hierarkiet ofte har høy beslutningseffektivitet. Formelle strukturer kan sikre ryddighet, bidra til å definere plikter og rettigheter og skape stabile rammer for kompetansearbeidernes utfoldelse. Samtidig vil medlemskap i fagforeninger gi en kollektiv beskyttelse ved omstilling og nedbemanning og bidra til en standardisering av arbeidslivet (jf. Colbjørnsen 2003).

### **2.3 Kommunal sektor: Arbeidsforhold og arbeidstakerpreferanser**

Colbjørnsen (2003) gir en *generell* beskrivelse av endring i arbeidstakernes preferanser og hvilke utfordringer dette medfører for arbeidsorganisering og ledelse. Som vi har påpekt vil det være stor variasjon mellom arbeidstakere, både innen og mellom yrker og sektorer, og det vil være usikkerhet ved å framskrive de tendensene som beskrives. Vi vil nå gå inn på noen empiriske studier av *arbeidsforhold* og *arbeidstakerpreferanser blant kommunalt ansatte*.

Rødvei (2000) og Egge og Moland (2000) har utført analyser for KS nettopp knyttet til kampen om arbeidskraften. Tre hovedområder ble behandlet; lønn, fag- og kompetanseutvikling, samt arbeidsmiljø, ledelse og trivsel. Når det gjelder det siste momentet

er det noen forhold som gjennomgående påvirker ønsket om å slutte, samt trivsel og utbrenthet. Vurdering av egen faglige autonomi og påvirkningsmuligheter, kvaliteter ved fagmiljøet og lønn er her viktig. Det som sterkest skaper mistriivsel er konflikter, ”dårlige kollegaer”, lite attraktive faglige miljøer, manglende medbestemmelse og negative tilbakemeldinger fra brukerne. God ledelse skaper trivsel og påvirker medarbeiderne til å bli værende. Sentrale målsetninger er å skape en målrettet, helhetlig og verdsettende ledelse. Ledelsen bør skape trygghet, medbestemmelse og forutsigbarhet gjennom en demokratisk og tydelig lederstil. Når det gjelder kompetanseutvikling har aktiviteten og det faglige nivået på arbeidsplassen stor betydning for de ansattes stabilitet.

Forfatterne stiller opp seks typiske holdninger ved ”moderne” arbeidskraft, som ses i kontrast til ”kommunetradisjonen”. Kjennetegnene ved den moderne arbeidskraften er:

- ”Hva kan organisasjonen gjøre for meg?”
- ”Dere er heldige som ansatte meg”.
- ”Arbeidet må tilpasses mine forventninger og behov”.
- ”Standardisering og rigiditet signaliserer manglende verdsetting og produserer misnøye”.
- ”Jeg forventer utbytte etter min egen innsats og attraksjon i arbeidsmarkedet”.
- ”God lønn og kompetanseutvikling er nødvendige investeringer for at kommunene skal kunne konkurrere om oss”.

For å minske gapet mellom kommunale realiteter og den kravstore arbeidskraften pekes det på fem hovedspor:

- Større raushet og verdsetting av den ansatte.
- Større fleksibilitet i arbeidsgiverpolitikken.
- Økt vekt på en utviklingsorientert og strategisk personalledelse framfor passiv forvaltning.
- Utdanning og dyktiggjøring på alle nivåer.
- Fortsatt utvikling av medbestemmelse og virksomhetsdemokratisering.

Gautun (2002) har studert bruken av fleksible arbeidstidsordninger i fire enheter innen pleie og omsorgssektoren. Slike ordninger bygger på de enkelte arbeidstakernes preferanser heller enn standardiserte vaktordninger og tradisjonell turnus. Ordningene har vært kritisert for å

være for individualistiske, og dermed kunne true kollektivet og samholdet blant de ansatte. I studien går man inn på alternativer til tradisjonell turnus. De ansatte utarbeider en plan for når de ønsker å jobbe. Deretter blir det gjennomført forhandlinger i møter med andre ansatte, hvor det utarbeides et samlet oppsett for vakter og arbeidstid. Hovedfunnet er at slike ordninger kan gi fordeler for de ansatte og styrke rekrutteringen dersom de anvendes riktig. Et stort flertall ved tre av de fire aktuelle arbeidsstedene var fornøyd med sine arbeidstidsordninger og ville ikke gå tilbake til tradisjonelle turnus. En forutsetning for suksess var at de ansatte selv ønsket et alternativ til tradisjonell turnus. Det gode samarbeidet mellom tillitsvalgte hadde også stor betydning. Ikke minst var gruppemøtene, der alle ansatte satte opp vaktlister i fellesskap, avgjørende. Disiplinen i gruppa var sterk og man klarte å få til en rettferdig fordeling av vaktene. I tre av de fire virksomhetene var de nye arbeidstidsordningene forbundet med fellesskap og samhold, og medførte ikke oppsplitting og individualisering av organisasjonen. Lærdommen er at den enkelte arbeidstaker ikke kan oppnå individuell handlefrihet uten å måtte samordne og gå i dialog med de andre i arbeidsfellesskapet.

I en nyere undersøkelse av norske ledere (Kairos Future/Mind the Gap 2006) er det noen interessante resultater for kommunal sektor. 29 % av unge kommunale ansatte ønsker ("ja, absolutt") å bli ledere, mens 45 % vurderer dette positivt ("ja, kanskje"). Ledere i kommunen er like opptatt av lederoppgaver som ledere i privat sektor. Oppfølging av resultater, evnen til å ta beslutninger, delegering og prioritering oppfattes av begge grupper som sentralt i lederrollen. Lederne er spurt om framtidige utfordringer. Tre hovedfunn peker seg her ut. For det første oppfatter man at det vil bli stilt høyere krav til lederne. For det andre vil lederens ansvar for resultatet øke, man blir mer synlig og mer eksponert i media. For det tredje forventes det at det vil bli stilt høyere krav til profesjonelle lederkvaliteter, kompetanse på et fagområde er ikke tilstrekkelig.

Når det gjelder de største fordelene ved å være leder er egenutvikling sentralt. Ca. 80 % svarer at de får mulighet til å utføre en meningsfylt jobb og til å utvikle seg selv. At man kan påvirke det som skjer i virksomheten er også viktig. Man får muligheter til å utvikle virksomheten og til å sette egne ideer ut i livet. Når det gjelder hva man er minst fornøyd med er det to viktige forskjeller mellom kommunale ledere og gjennomsnittet av norske ledere. Førstnevnte er mindre fornøyd med arbeidsbelastningen og stressnivået som leder. Samtidig oppfattes ulempene med å kombinere lederjobb og familieliv som mindre i kommunal sektor.

Kairos Future/Mind the Gap (2006) har også undersøkt hvordan aldersgruppen 25-34 år opplever arbeidslivet. Ca. 80 % vurderer et godt arbeidsmiljø, gode kollegaer og en god sjef som viktig. Andelen som vurderer fast ansettelse som viktig er nesten like høy (75 %). Dette indikerer at ansatte i personalavdelingene har undervurdert at et trygt ansettelsesforhold og et godt arbeidsmiljø er sentralt for denne generasjonen.

## **2.4 Kampen om arbeidskraften: Identitet og omdømme**

Fokus for dette kapitlet er utfordringer ved å gjøre kommunenes arbeidsplasser attraktive, slik at man kan tiltrekke, utvikle og beholde kompetente og motiverte medarbeidere. En rekke sider ved organisasjon og ledelse, samt ved innholdet i arbeidsgiverpolitikken vil påvirke kommunenes konkurransekraft i kampen om arbeidskraften. Vi har allerede påpekt at det må tas høyde for arbeidstakernes preferanser, og at det er viktig å finne gode kombinasjoner av fleksibel organisering og standardiserte elementer. Ledelse bør utøves slik at man fremmer trivsel, godt arbeidsmiljø og muligheter for kompetanseutvikling for arbeidstakerne.

Disse trekkene ved organisasjon og ledelse er viktige virkemidler for kommunene. Eksempelvis er de tre elementene i arbeidsgiverplattformen fra 2002 (omgivelsesorientering, myndiggjorte medarbeidere og tilretteleggende ledelse) uttrykk for normer og verdier som skal prege de kommunale arbeidsorganisasjonene. I dagens situasjon preget av knapphet på arbeidskraft er det imidlertid på sin plass å stille følgende spørsmål: Er søkelyset på tradisjonelle organisasjons- og ledelsesspørsmål *tilstrekkelig* for en arbeidsgiverpolitikk som skal fremme rekruttering og hindre for sterk turnover? Er vektleggingen på å utvikle, fleksible organisasjoner bare en ”hygienefaktor”, som alle virksomheter med respekt for seg selv prioriterer, men som ikke gir grunnlag for varige konkurransefortrinn i kampen om arbeidskraften?

Ut fra tilnærminger som vektlegger identitet, omdømme og merkevarer vil vi utvide perspektivet noe. Å ha fleksible organisasjoner som legger til rette for kompetanseutvikling og myndiggjøring er viktig, men er det dette som skaper tilhørighet til virksomheten? For å kunne tiltrekke og holde på medarbeiderne kan man i tillegg appellere til andre verdier og normer enn de som handler om myndiggjøring og fleksibilitet i arbeidet. Å avdekke og kommunisere virksomhetens formål, særegne misjon eller samfunnsmessige funksjon kan legge grunnlaget for en sterkere identifisering med virksomheten. Hvis medarbeidernes



knytter sin sosiale identitet til virksomheten, skaper det tilhørighet, samhold og motivasjon. De nevnte verdier og normer knyttet til ”moderne” og fleksibel organisering vil være aktuelle for de fleste organisasjoner av en viss størrelse. De danner dermed i liten grad grunnlag for differensiering av virksomheten, og vil være mindre fruktbare kilder for identitet og tilhørighet. Fokus på overordnede formål og verdier vil derimot både ha *større tiltrekningskraft* og kommunisere det *særegne og unike* ved den aktuelle virksomhet. Internt kan arbeidstakerne knyttes sterkere til organisasjonen. Utad kan det skapes et klarere omdømme som virker positivt for å skape oppmerksomhet og gjøre virksomheten mer attraktiv for potensielle medarbeidere.

Det er dermed to grunner til å fremme overordnede verdier og samfunnsmessige formål i ”kampen om arbeidskraften”. For det første vil det være et større identitetsbyggende potensial i slike overordnede formål. Det er rimelig å anta at verdier knyttet til virksomhetens formål og samfunnsmessige oppgaver (”vi gir omsorg”, ”vi skaper trygghet”, ”vi bygger framtidens infrastruktur” og tilsvarende<sup>1</sup>) vil gi større mening og ha større betydning for arbeidstakerne enn normer knyttet til organisasjon og ledelse (”vi har klare mål”, ”medarbeiderne er viktigst”). Forutsetningen er at det som blir kommunisert er dekkende for virksomheten og blir formulert på en troverdig måte. For det andre vil det være lettere å uttrykke det særegne og unike ved virksomheten ved å vektlegge verdier og formål på dette nivået. Satt på spissen: Alle snakker om myndiggjøring og delegering, mens det er et mindre utsnitt av organisasjoner som tar seg av eldre og pleietrengende, bygger veier eller ivaretar informasjonssikkerhet.

Spørsmål knyttet til overordnede formål, misjon eller visjon er belyst i organisasjonsfaget. Det er en rekke bidrag om organisasjoner som har et ideelt formål. Clark og Wilson (1961) skiller mellom nyttebaserte, solidariske og formålsbaserte organisasjoner. I sistnevnte er det de formulerte målsetningene som er grunnlaget for å tiltrekke og beholde medlemmene. Mintzberg (1979) omtaler organisasjoner som er basert på standardisering av normer og en sterk ideologi som ”misjonærorganisasjonen”. Innen ledelsesteori trekkes ledelse i kraft av visjoner fram som en kilde til motivasjon. Utviklingen innen sosial identitetsteori har i de siste årene ført til et større fokus både på organisasjoners identitet og på arbeidstakeres tilslutning til virksomheten som grunnlag for egen sosiale identitet.

---

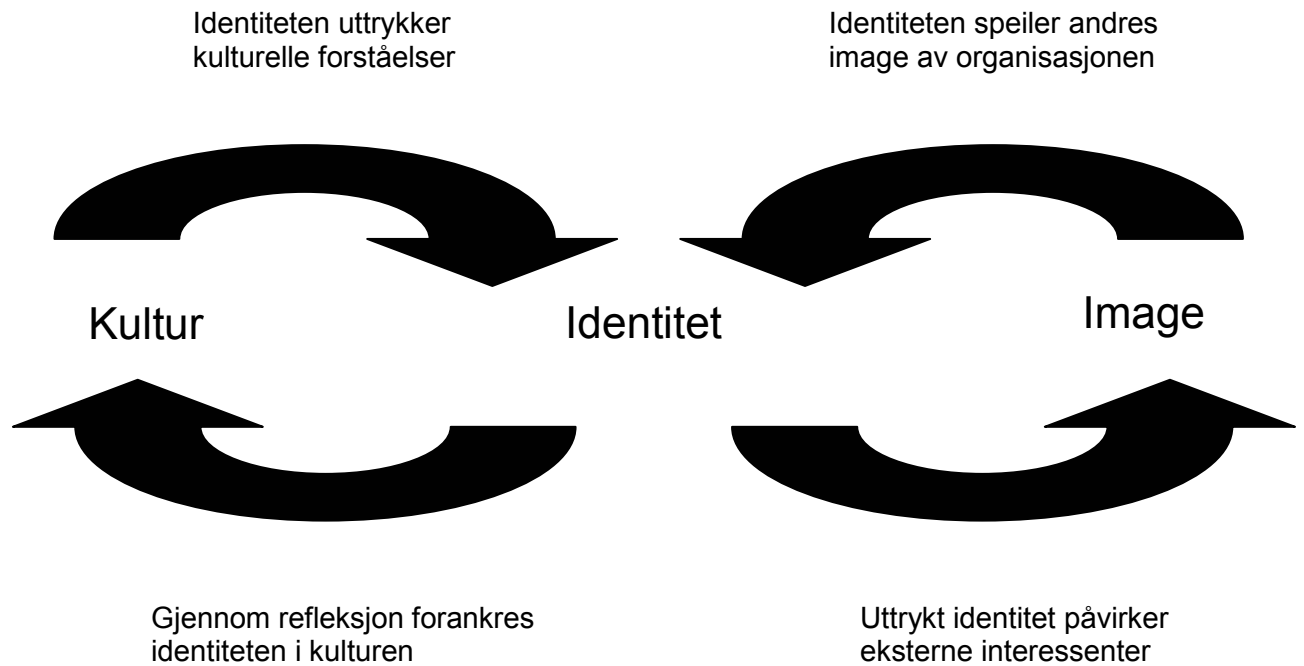
<sup>1</sup> For ordens skyld: Disse eksemplene er ment som generelle illustrasjoner, og gir seg ikke ut for å være utsagn med stor gjennomslagskraft for en konkret organisasjon.

Albert og Whetten (1985) definerer organisasjonsidentitet som det sentrale, varige og særegne ved en organisasjon. Ut fra Hatch og Schultz (2000) blir identitet et uttrykk for hva medlemmene oppfatter og tenker om egen organisasjon; i betydningen ”hvem vi er” og ”hva vi står for”. I forhold til en kulturell tilnærming preges et identitetsperspektiv av mer vekt på det eksplisitte og formulerbare, samtidig som det har et større innslag av instrumentalitet (Hatch og Schultz 2002). Identitet er viktig fordi det kan knytte egen arbeidssituasjon til kollektive, gjerne ideelle og sosialt aksepterte verdier og formål. På denne måten kan tilhørighet til en organisasjon ha en meningsskapende funksjon. Hvis man identifiserer seg med det organisasjonen står for, kan det bidra til motivasjon, samhold og bedre oppgaveløsning internt, samtidig som man kan være en ”ambassadør” eksternt.

Mens identitet retter oppmerksomheten mot de ansattes forhold til organisasjonen, peker omdømme og ”image” mot eksterne interessenters (borgere, brukere, kunder) oppfatning av organisasjonen. Med bakgrunn i organisasjonsfaglige tilnærminger og fokus på merkevarebygging innen markedsføringsfaget, blir det viktig å se omdømme og identitet i sammenheng. Det er viktig at det er samsvar mellom virksomhetens eksterne omdømme og hvordan virksomheten oppfattes internt.

Hatch og Schultz (2002) presenterer en modell hvor sammenhengen mellom omdømme, identitet og kultur kommer fram. I denne modellen er det organisasjonskulturen som knytter sammen identitet og image/omdømme. Forbindelsen kommer fram ved at identiteten uttrykker de kulturelle forståelsene i organisasjonen. Refleksjon forankrer identiteten i kulturen. Identiteten speiler andres oppfatninger av organisasjonen, mens den uttrykte identiteten kan påvirke andres oppfatninger. Modellen kan benyttes til å forstå avvik mellom identitet og ”image”.

Det kan det ofte være et gap eller avvik mellom disse elementene. Narsissisme beskriver en situasjon hvor et positivt selvbilde (identitet) står i kontrast til omgivelsenes negative oppfatning av hva organisasjonen står for. Hyperadapting er en tilstand hvor tilpassing til aksepterte normer hos eksterne interessenter vektlegges på bekostning av organisasjonens normer, verdier og egenart. Et sentralt poeng ut fra modellen er at man ikke kan arbeide med disse elementene separat. Man må rette søkelyset mot å utvikle identitet, kultur og omdømme i ønskelig retning, samtidig som man passer på at det er samsvar mellom disse.



## Figur 2.2 Identitet, kultur og omdømme

(Hatch og Schultz 2002: 995)

*Merkevarebygging av arbeidsgivere* ("Employer Branding") er potensielt et spesialområde av merkevarebygging, og kan knyttes direkte til utfordringene ved identitet og omdømmebygging i kampen om arbeidskraft. HR Norge peker på at merkevarebygging av arbeidsgivere blir et stadig viktigere virkemiddel i kampen om de gode "hodene" og "hendene". I praksis handler dette om å markedsføre bedriften som arbeidsplass. Det må imidlertid ligge substans bak de flotte markedsføringsordene. Å ha en god personalpolitikk, som er tilpasset de grupper som arbeider i virksomheten, er det aller viktigste. Med denne typen merkevarebygging prøver man å etablere en identitet for virksomheten som arbeidsgiver. På denne måten kan man differensiere virksomheten fra andre, og å tiltrekke, motivere og beholde arbeidstakerne. Det er viktig å tydeliggjøre hvordan man skiller seg fra konkurrentene i arbeidsmarkedet og kommunisere klart hva som gjør arbeidsgiveren unik (HR Norge 2005). Det finnes - også i Norge - flere konsulentbedrifter som markedsfører seg med at de leverer tjenester innen dette området, og merkevarebygging av arbeidsgivere har vært tema for en rekke konferanser rettet mot bedriftskunder. Det er imidlertid gjort lite forskning på temaet.

## 2.5 Identitet og omdømme i kommunal sektor

De siste årene har man også bevisst jobbet med omdømme i norske kommuner. Arbeidet i Drammen kommune har for eksempel fått en del oppmerksomhet. Målgruppen for dette arbeidet er faktiske og potensielle *innbyggere*, og fokus er rettet mot differensiering med sikte på å skape et positivt omdømme. Her er Drammen i en *konkurransesituasjon* med andre kommuner. I denne rapporten har vi et annet fokus. Vi retter oppmerksomheten mot faktiske og potensielle *arbeidstakere*. Dels konkurrerer kommunene med andre sektorer, dels er det innbyrdes konkurranse mellom kommuner om arbeidstakerne, og dels er det konkurranse mellom enheter internt i kommunen.

Kommunene står overfor et omdømme paradoks: Medarbeiderne og brukerne er i stor grad fornøyd med kommunen som arbeidsgiver og tjenesteleverandør, mens publikum generelt har en mindre positiv oppfatning av kommunale tjenester. En forklaring på dette er at ikke-brukernes oppfatninger av kommunens tjenester i stor grad formes etter oppslag i media og av andres erfaringer. Media skriver gjerne om enkelthistorier og ”uverdige” forhold ved tjenestene, slik at tjenestens ”image” i befolkningen gjerne er mer negativt enn opplevelsen til den jevne bruker (TNS Gallup 2004). Utfordringen er både å lukke gapet mellom de ulike oppfatningene av kommunene, og å utvikle identitet og omdømme i ønskelig retning.

Det kan rettes noen innvendinger mot å fokusere på identitet og omdømme i kommunene: De aktuelle virkemidlene utgjør et typisk eksempel på ”import” av modeller og virkelighetsforståelser fra privat sektor. Her konkurrerer man i et marked, og det er typisk mer entydige mål og mindre kompleksitet enn i kommunal sektor. Disse konseptene er enten lite fruktbare for, eller må tilpasses til særtrekk ved, kommunal sektor. Wæraas (2005) er en representant for det siste synspunktet i sin analyse av merkevarebygging av offentlige virksomheter. Et viktig aspekt ved bygging av merkevarer og omdømme er altså å definere organisasjonens identitet. I prinsippet bør man være i stand til å samle denne identiteten i *et* uttrykk. I diskusjonen av disse utfordringene tar Wæraas (2005) utgangspunkt i verdier. Det særegne ved en organisasjon fanges opp ved å diskutere, beskrive og kommunisere *det verdimeslige fundamentet* for virksomheten. Imidlertid er offentlig sektor kjennetegnet av multifunksjonalitet og kompleksitet. For å kunne jobbe med merkevarebygging av offentlige organisasjoner kreves det at man tar utgangspunkt i ulike, heterogene og delvis motstridende verdier. Satt på spissen:

”Siden idealet i merkevarebygging på organisasjonsnivå ikke synes å passe helt med viktige systemtrekk ved offentlige organisasjoner, kan det være grunn til å motstå ideen om å etterstrebe enhetlighet i verdigrunnlag og kommunikasjon. *Inkonsistens og uklarhet, derimot, synes å ivareta egenarten bedre, og gjør det enklere å få fram dens sterke sider.* De ansattes situasjon ivaretas trolig også i større grad, og organisasjonen kan appellere til vidt ulike deler av befolkningen” (Wæraas 2005: 104, min utheving).

Denne bruken av det institusjonelle perspektivet på offentlige organisasjoner rommer utvilsomt mange innsikter. I en identitets- og omdømmesammenheng er det imidlertid noen svakheter ved resonnementet. Å fokusere på verdier og deres heterogene og sammensatte natur er bare *en* mulig tilnærming til identitets- og omdømmearbeid i offentlig sektor. Det er ikke gitt at den mest fruktbare måten å definere organisatorisk identitet på, er å ta utgangspunkt i institusjonelt orienterte samfunnsviters definisjon av det særegne ved offentlig sektor. Dette gjelder uansett hvor treffende og fruktbare disse beskrivelsene er for andre formål. Et alternativ for kommunal sektor i arbeidet med identitet er å ta utgangspunkt i sektoren eller de enkelte tjenesters samfunnsmessige funksjon eller formål. Ved å benytte en slik innfallsvinkel kan man styre utenom valg av heterogene og inkonsistente elementer, og velge andre elementer som er bedre egnet for identitetsbygging.

I arbeidet med identitet og omdømme er det altså viktig å avklare hva som er det *særegne, varige og unike* (Whetton 1985) ved en organisasjon. De kjerneelementene som blir valgt ut for intern og ekstern kommunikasjon, må også være dekkende og bli oppfattet som *troverdige*. Dette er to forutsetninger for at arbeidet med identitet og omdømme skal være vellykket. Ut fra en instrumentell synsvinkel er det viktig å understreke at man har et valg og at det ikke er gitt hvilke elementer som skal velges ut. Et utgangspunkt i multifunksjonalitet og kompleksitet er et blant flere mulige alternativer. I identifisering av muligheter, diskusjon og valg er det også viktig å vektlegge andre forutsetninger som kommer i tillegg til unikheter og troverdighet. En tredje faktor er at elementene kan danne grunnlaget for et positivt omdømme hos *eksterne interessenter*, inkludert potensielle arbeidstakere.

For identitets- og omdømmebygging i offentlig sektor vil vi understreke at elementene i identiteten også kan legge grunnlaget for *medarbeidernes* identifikasjon; for eksempel ved at de kopler arbeidet til høyere formål, samfunnsmessige verdier eller på andre måter gir grunnlag for stolthet. Kjernen i identitetsbygging i organisasjoner er at arbeidstakerne *knytter*

*sin sosiale identitet* til organisasjonen, altså at det etableres en tett forbindelse med ”hva jeg er” eller ”hva jeg står for” og ”hva organisasjonen er” eller ”hva organisasjonen står for”. Identitetsarbeid bør bygge på en forståelse både av organisasjoners identitet og arbeidstakernes sosiale identitet, samt forbindelsen mellom disse. Organisasjonsteoretisk innsikt må dermed kombineres med forståelse av den sosialpsykologiske tilbøyeligheten til å utvikle sosiale identiteter.

Ut fra disse vilkårene for identitets- og omdømmearbeidet, vil det være fruktbart å etterstrebe tydelige og enhetlige elementer som har et identitets- og omdømmebyggende potensial. Å ta utgangspunkt i samfunnsmessig funksjon og oppgave er en aktuell tilnærming til dette.

## **2.6 Sammenfatning**

I dette kapitlet har organisasjons- og ledelsesspørsmål blitt satt opp mot en sentral utfordring i kommunesektoren, evnen til å rekruttere og beholde kompetente medarbeidere. Endringer i preferanser og holdninger hos arbeidstakerne gjør det viktig med fleksibel organisering som legger til rette for utfoldelse, innflytelse og kompetanseutvikling. I en situasjon hvor det generelt er stor oppmerksomhet rundt disse organisasjonstrekkene, vil de ikke være unike, verken for kommunene eller andre organisasjoner. For å tiltrekke arbeidskraft kan det derfor i tillegg være aktuelt å sette søkelyset på overordnede verdier og unike formål, som arbeidstakerne kan slutte seg til. Å skape tilhørighet gjennom identitets- og omdømmebygging har en rekke utfordringer i denne sektoren. Vi har argumentert for at verdier knyttet til multifunksjonalitet og kompleksitet er lite egnet som *kjerneelementer* i en slik prosess, og at man heller bør forankre identitets- og omdømmearbeidet i unike trekk ved oppgaver og samfunnsmessig funksjon. I arbeidet med identitet vil likevel mangfoldet i målsetninger og kompleksiteten i kommunesektoren være sentrale *rammevilkår*. Dette gjelder også for utøving av ledelse generelt i sektoren. Rammevilkårene for kommunal ledelse vil bli behandlet i neste kapittel.

## **Kapittel 3**

# **Rammevilkår og utfordringer for ledelse i kommunal sektor**

### **3.1 Innledning**

Ledere i kommunal sektor inngår i en demokratisk kontekst hvor man i siste instans har sitt mandat fra kommunens innbyggere. Lederskap kan ikke forstås uavhengig av kommunene som grunnleggende politiske organisasjoner. Sektoren er preget av multifunksjonalitet og kompleksitet. Formålet med dette kapitlet er å beskrive viktige rammevilkår og prinsipielle utfordringer ved ledelse i kommunal sektor. Vi går først kort inn på hvordan ledelse er blitt behandlet i den statsvitenskaplige tradisjonen (3.2). Deretter tar vi for oss noen nyere norske oversiktsbøker rettet mot analyse av offentlig sektor generelt og kommunal sektor spesielt (3.3). I avsnitt 3.4 drøftes særtrekk ved offentlig sektor, mens 3.5 tar for seg Strands perspektiv på utfordringer ved ledelse i offentlig sektor. En sammenfatning avslutter kapitlet (3.6).

### **3.2 Ledelse i den statsvitenskaplige tradisjonen**

Forskningen om offentlig sektor generelt og kommunal sektor spesielt har vært dominert av statsvitere. Innen dette faget har man i liten grad interessert seg for ledelse. Hvorfor er det slik? Holmberg og Henning (2003) peker på tre forklaringer. For det første har institusjonelle forklaringer og perspektiver stått sterkt i forskningen om offentlig sektor. Her gis det lite rom for ideer om ledere som aktive, betydningsfulle aktører. Ildsjeler og entreprenører har liten forklaringskraft i studier basert på institusjonell teori. For det andre har offentlige organisasjoner hatt Webers byråkrati som forbilde. Innen denne organisasjonsformen er det regler, rutiner og retningslinjer heller enn enkeltpersoner som skal styre hvordan arbeidet blir utført. En tredje forklaring er at demokratiske modeller i hovedsak betraktes (av både politikere og forskere) som en motsetning til det individuelle lederskapet. På mange måter er det slik at ideer og perspektiver som har stått sterkt innen statsvitenskapen ikke har rom for ledelse, eller bygger på motstridende antagelser, sammenlignet med ideer og perspektiver som framhever lederes evne til å påvirke og skape resultater gjennom andre.

### **3.3 Norske oversiktsbøker rettet mot kommunal sektor**

En rekke nyere norske oversikts- og lærebøker gir innsikt i styring og organisering av kommunene. Disse bøkene kan leses som status for hva ledende statsvitere og kommuneforskere setter fokus på i studiet av organisering og styring av kommuner. Samtidig gir disse bøkene indikasjoner på betydningen av ledelse i forskningen om kommunene og hvordan innholdet i ledelsesbegrepet oppfattes.

#### **3.3.1 Organisasjonsteori for offentlig sektor**

Christensen, Læg Reid, Roness og Røvik gav i 2004 ut boka "Organisasjonsteori for offentlig sektor". Forfatterne er forankret i "Olsen-tradisjonen" i norsk statsvitenskap, hvor studiet av beslutningsatferd og institusjonell teori har stått sterkt. Rasjonalet for en bok rettet mot offentlig sektor er at organisasjonsteori i stor grad har fokusert på private bedrifter. I økende grad har dette fagområdet sin forankring på handelshøyskoler, hvor organisasjoner i offentlig sektor ikke har noen sentral plass (Christensen et al 2004). Boka bygger på en premisse om at selv om det er en gråsoner mellom offentlige og private organisasjoner - offentlige organisasjoner på en fundamental måte vil skille seg fra private organisasjoner. De viktigste særtrekkene ved offentlige organisasjoner er:

- Offentlige organisasjoner har en folkevalgt ledelse. En demokratisk valgt leder sitter på toppen, og uansett om man ligger tett på det politiske lederskapet eller på en armlengdes avstand, er man ansvarlig overfor denne topplederen. Man handler på vegne av politisk valgte myndigheter og styres gjennom et skrevet lov- og regelverk.
- Offentlige organisasjoner er multifunksjonelle. De skal ivareta delvis motstridende hensyn, inkludert politisk styring og kontroll, medbestemmelse fra ansatte, offentlighet og innsyn, forutsigbarhet, likebehandling og kostnadseffektivitet. De ulike hensynene og verdiene må veies mot hverandre.
- De fleste offentlige organisasjoner skiller seg fra private ved at de ikke opererer på et frikonkurransemarked. En viktig oppgave for det offentlige er å korrigere eller motvirke problemer skapt av markedet, eller problemer som markedet ikke klarer å håndtere. Samtidig har man også fått et større innslag av markedslignende ordninger som selskapsdanning, fristilling og konkurranseutsetting.



Forfatterne legger tre perspektiver til grunn for studiet av offentlige organisasjoner; et instrumentelt, et kulturelt og et perspektiv som legger vekt på myter. Ledelse og styring behandles sammen i kapittel 6 i boken. Med styring forstår man et lederskaps forsøk på å fatte kollektive beslutninger og påvirke atferd gjennom et sett av formelle styringsinstrumenter. Man finner det vanskeligere å avgrense hva ledelse er. Dette har sammenheng med at ledelse har hatt liten betydning i statsvitenskaplige studier. Det har vært få koplinger mellom forskning om demokrati og lederskapsstudier, noe som øker behovet for å knytte disse sammen. Ledelse er imidlertid primært organisasjonsatferd, hvor man er rammet inn av og ”bruker” av den formelle organisasjonsstrukturen.

Forfatterne peker på at den kulturelle oppfatningen av ledelse synes å dominere, noe som innebærer at det innenfor de formelle rammene er rom for at ulike institusjonaliserte og uformelle prosesser utspilles. Det antydes en tyngdepunktforskyvning ”fra styring til ledelse, fra styring av, til styring i, noe som innebærer at overordnet formell ledelse er mindre akseptert enn før, mens desentralisert ledelse med frihetsgrader og sterkere medvirkning fra organisasjonsmedlemmer er mer akseptert” (Christensen et al 2004: 106). En viktig grunn til at ledelse har fått økt betydning er framveksten av og institusjonaliseringen av et eget kompetansefelt for ledelse. Overgangen fra styring til ledelse kan fanges opp i en spesifikk ledelsestype, som skiller seg fra faglig ledelse, forhandlingsledelse og byråkratisk ledelse. Denne ledelsestypen omtales som profesjonell ledelse, hvor det vektlegges at lederen er dyktig til å lede, evner å skape handlingskapasitet og samhørighet, og har lang erfaring i å ivareta organisasjonens interesser.

### **3.3.2 Kommunal organisering**

Hagen og Sørensen bok om kommunal organisering (2006) har som formål å analysere hvordan kommunene bidrar til å realisere samfunnsmessige mål som effektivitet og demokrati. I forhold til fokus for vår rapport, kan denne boken sies å ha en overordnet statsvitenskaplig tilnærming. I ulike kapitler analyseres virkemidler og rammebetingelser (oppgaver, regulering, finansiering antall styringsnivåer) og beslutningsprosesser (institusjoner, representativitet, politiske styringsmodeller). I Hagen og Sørensen (2006) finner man dermed en rekke rammevilkår og overordnede forutsetninger for ledelse i kommunal sektor, men lite materiale om lederroller, -funksjoner og utfordringer for selve utøvingen av ledelse.

Et tema som tas opp er hvilke endringer som er oppnådd gjennom endringer innenfor formannskapsmodellen. Hagen og Sørensen (2006) peker på at det er bred enighet blant ledere for driftsenheter i kommunen om at delegasjon og fristilling fører til raskere saksbehandling og letter de administrative prosessene internt. Delegasjon har bidratt til å redusere tallet på saker i politiske organer og har dermed ført til en avlastning av politikerne. Graden av fristilling forklarer imidlertid ikke variasjon i omstilling og kostnadseffektivitet mellom kommuner.

Konsernstyringstanken går lengre enn delegasjon, og vektlegger at politikerne skal utvikle mål og strategier og at etatene skal oppfattes som divisjoner som arbeider etter klare mål. Norske studier har avdekket en rekke utfordringer med dette konseptet; bl.a. knyttet til kompleks målstruktur og gjennomslag for strategisk arbeid vs enkeltsaker. Til tross for problemer med bruk av konsernstyring peker forfatterne på at utviklingen går i retning av å gjøre kommunestyrene til strategiske organer.

Kommunene kan forbedre innbyggernes velferd ved å prioritere bedre og produsere med lavere kostnader. Forfatterne peker på tre utviklingstrekk som er særlig viktige for omstillingsbehovet i kommunal sektor:

- Omstilling knyttet til informasjonsteknologi. Gjennom automatisering, selvbetjening og kombinasjoner av disse kan produktiviteten bli bedre.
- Betydelige endringer i demografi, blant annet ved at det blir flere eldre.
- Kommunene vil bli utsatt for et større press om å yte omsorg som følge av at familien spiller en mindre rolle som omsorgsinstitusjon.

Forfatterne drøfter også avveiningen mellom finansiering av innsatsfaktorer (kostnadsdekning) og resultater. Dette er relevant i forhold til diskusjonen om bruken av målstyring i offentlig sektor. Styring basert på incentiver og tilbakemelding knyttet til resultater har et potensial også i offentlig sektor. En rekke forhold er relevante ved en vurdering av resultatbaserte kontrakter:

- Resultatstyring krever at det er mulig å gi en dekkende og etterprøvable spesifisering av sluttproduktene.
- Betingelsene for resultatstyring er best når resultatoppnåelse er avhengig av produsentens innsats og minst mulig av eksterne effekter.

- Resultatorienterte kontrakter medfører større risiko for produsenten. Dette betyr at de positive incentiveeffektene av en resultatbasert kontrakt må avveies mot den risiko-premien som produsenten normalt vil kreve i forhandlingene.
- En resultatbasert kontrakt må være troverdig. Produsenten må akseptere at resultatoppnåelse er nødvendig. Hvis politikerne lett aksepterer reforhandlinger og bidrar med tilleggsbevilgninger vil incentiveeffekten av kontraktsformen bli liten.

### 3.3.3 Det kommunale laboratorium

Boken "Det kommunale laboratorium" er en artikkelsamling redigert av Baldersheim og Rose (2005), og setter også søkelyset på overordnede temaer, i hovedsak fra en statsvitenskaplig innfallsvinkel. En rekke utviklingstendenser i lokal politikk og organisering belyses. Tittelen henviser bl.a. til at det foregår forsøks- og utprøvningsprosesser av nye organisasjonsformer og handlingsmodeller med utgangspunkt i prioriteringer i det enkelte lokalsamfunn. I innledningen peker Baldersheim på en rekke paradokser, inkludert ledelsesparadokset: Kommunene søker etter aktive administrative ledere, men nekter samtidig å gi dem handlingsrom. Kommunene er i dag langt på vei kunnskapsorganisasjoner drevet av høyt kvalifisert personale. Tradisjonelt har ledelse vært knyttet til faglig ledelse og lojalitet til fagfellesskapet. Nå etterspørres en ny type ledelse rettet mot effektivisering av driften og for håndtering av arbeidsgiveroppgaver. Da er det paradoksalt at "... det handlingsrommet som slik ledelse krever er mangelvare i kommunene. De folkevalgte, ofte i samspill med fagforeninger, er motvillige med hensyn til å gi de administrative lederne det rommet som kreves. Og når det er gitt, trekkes det ofte tilbake. Også lederne kan være motvillige til å ta i bruk det handlingsrommet som er der" (Baldersheim og Rose 2005: 21)

Øgaard (2005) tar i sin artikkel opp sentrale sider ved New Public Management (NPM). Han betrakter dette konseptet som en samlebetegnelse på omstillings- og fornyingsarbeid i offentlig sektor. Det skilles mellom tre elementer; fokus på ledelse, overgang fra direkte autoritet til indirekte kontroll i styringen av forvaltningen, og borger/brukerfokusering.

NPM setter lederen i fokus. Det er viktig at det gis rom for ledelse gjennom ulike tiltak, samtidig som det blir stilt krav om resultater og måloppnåelse. Øgaard (2006) poengterer at ledertroen også bygger på Human Relations- inspirert ledelsesforskning, hvor mellommenneskelige relasjoner vektlegges. Et aktuelt spørsmål i debatten om NPM er om

man kan snakke om allmenngyldige ledelsesprinsipper på tvers av sektorer og tjenesteområder. Mange har påpekt hvordan offentlige organisasjoners særtrekk gjør det vanskelig å implementere universelle ledelsesprinsipper. Andre har kommet med bidrag som tar opp spørsmålet om konsekvensene av å skille ledelse fra profesjon. Dette skillet kan ha den konsekvens at man bidrar til å undergrave det faglige aspektet som er vesentlig ved offentlig serviceproduksjon. En nedtoning av det faglige over tid kan medføre en risiko for at tjenestetilbudet blir dårligere.

Synliggjøring av ledelsesfunksjonen er sentralt i NPM. Endringen i kommuneloven (1992), som fastslår at rådmann eller administrasjonssjef er øverste administrative leder er et uttrykk for dette. En viktig utvikling i Norge er også at flere kommuner ansetter ledere i åremålsstillinger med innslag av prestasjonsbasert avlønning. Troen på ledelse kommer også til uttrykk i bruken av desentralisering og delegering av makt og myndighet til administrative styringsnivåer og ut til virksomhetslederne. Populariteten av ”flat struktur” og tonivå-modellen er i norsk sammenheng et uttrykk for dette.

Lotsberg (2005) tar i sin artikkel opp spørsmålet om hvilke ledere som passer i kommunen. Basert på forskning om ledelse fra ulike deler av kommunal sektor på 80- og 90-tallet, viser han at et funksjonsperspektiv på ledelse har hatt stor betydning. Innenfor dette perspektivet er utgangspunktet at alle sunne organisasjoner er avhengige av at noen grunnleggende funksjoner er ivaretatt, og at det er et ledelsesansvar å sørge for dette. De sentrale funksjonene er:

- Integrasjon: Skaffe oppslutning blant medarbeiderne om mål, gi støtte og tilrettelegge for samarbeid og godt arbeidsmiljø.
- Entreprenørskap er rettet inn mot forholdet til omgivelsene. Her er fokus på tilrettelegging til endringer i omgivelsene og å se etter nye muligheter.
- Administrasjon: 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.

En større lederundersøkelse fra 1992 viser at produksjon og integrasjon er klart viktigst i alle sektorer. I kommunene er produksjon relativt mindre viktig enn i andre sektorer, mens integrasjon er relativt mer viktig enn i andre sektorer. Tilsvarende analytiske redskap er

benyttet i studiet av rådmenn og rektorer. For norske rådmenn viser det seg at fordelingen mellom de fire kategoriene er relativt jevn. Norske rektorer opplever i likhet med kommunale ledere generelt sterke krav om integrasjon og produksjon. Mht. faktisk ivaretagelse av oppgavene må den pedagogiske biten vike for en større andel administrative oppgaver. En nordisk studie av primærkommunenes øverste ledere viser at det å motivere medarbeidere og skape oppslutning (altså: integrasjon) jevnt over vektlegges mest.

Reformvirksomheten i 90-årene førte til et økt fokus på ledelse i kommunal virksomhet. Fokus ble flyttet fra fag mot administrasjon og ”management”; og mot fleksibilitet, engasjement og visjoner. Rektorrollen endres for eksempel mot at man skal bevege seg fra å være en relativt passiv leder innen en kollegial struktur, til å utøve mer aktive ledelsesfunksjoner. Endringsorientering og evne til å jobbe strategisk er her sentralt.

Lotsberg (2005) konkluderer med at den kompetansebaserte ledermodellen synes å ha størst relevans for å forstå lederroller i kommunene. Det tenkes her på lederens sosiale kompetanse i vid forstand, og kompetanse som en relasjonell og ikke en individuell egenskap. Gjennom sin formelle posisjon og nettverkstilknytning vil lederen ha tilgang til og kompetanse om ulike regelsystemer og ulike måter å handle på. Disse nettverkene utgjør muligheter og begrensninger for lederne. Nettverkene gir valgmuligheter og tolkingsrom. En aktiv utnyttelse av dette krever sosial kompetanse, at man har evnen til å være kreative rollespillere. Rådmenn og rektorer må kunne handle innen det kompliserte organisatoriske og samfunnsmessige nettverket man er en del av. Man må ha evnen til å tolke reglene, til å handle fornuftig, basert på refleksjon og dømmekraft. Ut fra en kompetansebasert modell utøves ledelse gjennom distanserte vurderinger og praktisk fornuft

### **3.3.4 Modernisering av offentlig sektor**

En bok redigert av Busch m.fl. (2005) tar for seg en rekke sider ved utvikling og fornyelse av offentlig sektor. Noen av disse artiklene har relevante momenter knyttet til ledelse. Klausen (2005) peker på at moderniseringen av offentlig sektor har medført et større mangfold av lederroller. I tillegg til rollene 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. Den administrative leder forventes å være orientert mot forandringsledelse, være strateg og utøve verdiorientert ledelse. Hver av lederrollene er

utviklet i en gitt tidsperiode, påvirket av de daværende vilkår for ledelse. Samtidig vil mange roller, med tilhørende forventninger og prioriteringer, eksistere side om side i dagens situasjon. Dels vil rollene supplere og utfylle hverandre, dels vil de komme i konflikt med hverandre. Grunnen til dette er at de bygger på ulike verdier og antagelser knyttet til en viss "tidsånd" og et visst reformregime. For administrative ledere kan man for eksempel forvente konflikter mellom den faglig orienterte lederrollen og den strategisk orienterte leder. Disse lederrollene gir en innfallsvinkel til å forstå potensielle konfliktfelt, krysspress og dilemmaer. Det er viktig at disse dilemmaene håndteres for ikke å svekke legitimiteten til det politiske og administrative systemet.

Johnsen (2005) argumenterer for å sette det ledende samfunn på dagsorden. Han er av den oppfatning at ledere i offentlig sektor har for liten ledelsesfaglig innsikt. Han argumenter for at det bør arbeides med læreprosesser som kan styrke den bevisste, profesjonelle lederatferden. Her benyttes en metafor fra trafikken: For å kjøre bil må man ta førerkort. Man må ha vist kjøreferdighet og innsikt i trafikkreglene. Et tilsvarende krav kan stilles til ledere i offentlig sektor: "I øvrig mener jeg at offentlige chefer uansett om de er politisk valgte eller om de tilhører embedsværket skal ha et ledelseskørkort for overhovedet at få lov til å medvirke til at køre den offentlige sektor" (Johnsen 2005: 270).

Ledelse handler i følge forfatteren om sett med egenskaper:

- Ledelsesbevissthet.
- Individuell lederatferd.
- Skape, vedlikeholde og utvikle et ledelsesmiljø.
- Relatere ledelsesmiljø til hverandre, til ledelseskommunikasjon og ledelsesprosess.
- Innsikt og evne til å beherske både generelle og mer spesifikke ledelsesteknikker og metoder.

### **3.4 Særtrekk ved offentlig sektor**

Når ledelse studeres, bygger man på en forutsetning om at vilkår og forutsetninger i offentlig sektor skiller seg fra andre typer av virksomheter. Christensen m.fl. (2004) trekker som nevnt fram folkevalgt ledelse, multifunksjonalitet og at man ikke opererer på et frikonkurransemarked. Holmberg (2003) peker på motivene for etablering og eksistens av virksomhetene, at de inneholder både myndighetsutøvelse og servicefunksjoner og at målet er

å tjene allmennhetens interesser. En implikasjon av dette er at det er betydelige konflikter og en uklar rollefordeling innebygd i lederskapet i offentlig sektor.

På denne bakgrunn blir det et paradoks at det private næringslivet fungerer som et så sentralt referansepunkt. Selv om det religiøse, ideelle og militære lederskapet har en lengre historie, er det bedriftslederen som danner normen for lederskap. Inspirert av New Public Management gir språket gir en tolkingsramme og et tankegods som vektlegger enkeltaktørenes rolle for utvikling og forankring og som konstituerer lederskap som primært et individuelt, personrelatert fenomen (Holmberg 2003).

Tenketanken Public Governance har levert flere bidrag til diskusjonen om ledelse i offentlig sektor i Danmark. Formålet med denne organisasjonen er å diskutere, utfordre og bidra til refleksjon om feltet offentlig ledelse. Man har ambisjon om å være et ideforum for diskusjon av lederskapets endrede vilkår og et ideforum for utvikling av ”det nye lederskap”. 9 personer med variert bakgrunn fra offentlig sektor (inkludert en forsker) står bak rapporten ”Den offentlige leder og den demokratiske bunnlinje”.

Utgangspunktet for rapporten er særtrekk ved offentlig ledelse. Det avgjørende for om offentlig ledelse er vellykket er ikke den økonomiske bunnlinje (som ikke finnes), men derimot den ”demokratiske bunnlinje”; den folkelige aksept av innsats og resultater. Et utviklingstrekk er at politikernes rolle blir mer blandet, og man må ta mer hensyn til borgernes frie valg. Man er både myndighet og konsernstyre for tjenesteytende enheter som styres i direkte kontakt med brukernes etterspørsel. Den offentlige leder må i større grad stå til regnskap. Ansvarer blir personifisert og feil og mistak ender gjerne med en tur i den offentlige gapestokk. Man er midt i skjæringspunktet mellom ulike interesser og hensyn:

- På den ene siden må man bidra til en forventningsavstemming hos politikere, medarbeidere og brukere, slik at partene kan tilfredstilles innen gitte ressurser. Dette innebærer styring ovenfra.
- På den andre siden skal man imøtekomme individuelle ønsker og krav som borgerne formulerer. Dette krever at det finner sted en delegering av myndighet helt til frontarbeiderne, slik at borgeren får individuell behandling i ”førstelinjen”.

### 3.5 utfordringer ved ledelse i offentlig sektor

Strand (2001) er en av de få norske statsvitere som har gått i dybden i studiet av ledelse. Han går bredt og favner vidt i sin bok om "Ledelse, organisasjon og kultur". Utgangspunktet er at ledelse er et begrep som det er mange teoretiske og intuitive oppfatninger av. Feltet er ikke en samlende disiplin, men heller et interesseområde med mange brokker av kunnskaper og kulturelt betingede forestillinger. Strand poengterer at ledere:

- Har ansvaret for andres arbeid.
- Har et mandat, dvs. en tillitserklæring for å kunne gjøre noe på vegne av organisasjonen.
- Utøver funksjoner som er avgjørende for organisasjonens evne til å overleve.

Mange elementer kan inngå i ledelsesbegrepet, men forfatteren er særlig opptatt av to forutsetninger:

- At ledelse får mening og virkning avhengig av hva slags kontekst den inngår i. Mange ulike typer av kontekster kan her være viktige. Den nasjonale kulturen gir eksempelvis grunnrisset av legitimt lederskap, bransje og fag gir visse foretrukne ferdigheter, mens organisasjonstype gir ulike og stabile betingelser, mens sektor (offentlig vs privat) gir visse imperativer for atferd.
- At ledelse er en type virksomhet med et stort innslag av "det ukontrollerbare". Dette kommer til uttrykk i risiko og ufullstendig informasjon, tvetydighet og tolkning, konflikter og interessemotsetninger, samt og paradokser og dilemmaer av mange slag.

Strand behandler ledelse i offentlige virksomheter i et eget kapittel. Offentlig sektor utgjør en egen kontekst for utøving av ledelse. I likhet med andre forskere peker Strand på at ledelse i offentlig sektor har hatt en beskjeden plass eller vært fraværende. Personer i overordnede stillinger har heller hatt roller som saksbehandlere, tilretteleggere, sekretærer eller eksperter. Dette kan forklares ut fra at beslutninger skal være upartiske og rommet for skjønn er lite, at personlig makt og individuelle tilbøyeligheter tradisjonelt er gitt mindre spillerom, og at objektive analyser og regelfølgning skal begrense mulighetene for ulikebehandling.

De siste par tiårene er dette mønsteret brutt og ledelsesspørsmål er blitt aktualisert. Dette skyldes flere forhold:

- Økende medieeksponering og personfokus.



- Krav til personalutvikling og personalledelse blir ikke ivaretatt gjennom upersonlige byråkratiske organisasjoner.
- Reformene i offentlig sektor har aktualisert ledelsesspørsmål.

Selv om ledelse har fått økt oppmerksomhet i offentlig sektor er det likevel noen særtrekk som peker på særlige betingelser i denne konteksten:

- Normativ kontekst: Offentlig virksomhet er underlagt styring av folkevalgte organer. Det vanskelige forholdet mellom politikk og administrasjon preger ledelse i det offentlige og de ofte motsetningsfylte premissene blir ofte overført til forvaltningen. Offentlige organisasjoner ivaretar en rekke verdier, inkludert etterrettelighet, rettferdighet, upartiskhet, fagbegrunnelse, økonomisering og sparsomhet.
- Oppgaver: Mange av de offentlige oppgavene rettes mot de viktigste utfordringene i samfunnet som å sikre grunnleggende livsbetingelser, sikre svakes rettigheter og hindre vold og ødeleggelse. Andre er komplekse, gjenstand for stadige konflikter og dilemmaer eller de er 'uløselige'. Eksempel på slike uløselige oppgaver er arbeidsledighet, sosiale problemer og reparasjon av aldrende kropper. I denne konteksten blir det vanskelig å fokusere på tydelige mål. Satt på spissen: For hver norm finnes det en motsats.
- Organisasjonsformene er kjennetegnet av at folkevalgte organer har en særegen plass, at byråkratiske organisasjoner er dominerende, og at man har en rekke spesialister som får både et hjelpe- og kontrollforhold til borgere/klienter. Det er videre ofte stor avhengighet mellom organisasjoner i offentlig sektor.

Disse særtrekkene får konsekvenser for *hvordan* de ulike lederfunksjonene utøves. Det skilles mellom fire lederfunksjoner; integrator, administrator, produsent og entreprenør. Strands egen forskning viser imidlertid at det er liten forskjell mellom offentlige og private ledere når det gjelder hvilken funksjon de oppfatter som *den viktigste*. I begge sektorer var lederkrav nr. en å være produsent, mens det nest viktigste kravet var å være den som støtter og motiverer; integratoren.

I tillegg til ulike funksjoner kan det skilles mellom 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 leder for det daglige; som gjerne er arbeidsleder, resultatansvarlig og/eller personalansvarlig.

### **3.6 Sammenfatning**

I dette kapitlet har vi gått inn på rammevilkår for ledelse i kommunal sektor. De viktigste særtrekkene ved offentlig sektor er at det er en folkevalgt ledelse og man inngår i en demokratisk kontekst med krav til åpenhet og innsyn. Organisasjonene er multifunksjonelle, ivaretar ofte motstridende verdier og er lite utsatt for direkte konkurranse. Gjennomgangen av nyere oversiktsbøker viser at det har vært relativt lite fokus på ledelse i studiet av kommunal sektor.

## **Kapittel 4**

# **Utfordringer for kommunal ledelse**

## **Danske bidrag**

### **4.1 Innledning**

I dette kapitlet går vi videre på noen av de problemstillingene som ble behandlet i kapittel 3. Vi trekker her inn noen sentrale danske bidrag til forståelsen av offentlig og kommunal ledelse. I forbindelse med strukturreformen har man i Danmark hatt en omfattende debatt, med mange utredninger og forskningsmessige bidrag med relevans for disse spørsmålene. Vi trekker her fram spørsmål som – selv om de er analysert ut fra danske erfaringer og utfordringer – antas å være relevante også for kommunal ledelse i Norge. Etter en kort beskrivelse av strukturreformen i Danmark (4.2), gjøres det rede for argumenter knyttet til desentralisering av myndighet (4.3). En alternativ hypotese er at utviklingen heller preges av formalisering og sentralisering (4.4). Deretter går vi inn på endringer knyttet til kunder og klienters rolle (4.5). Normer for offentlig toppledelse beskrives i 4.6. En kort sammenfatning følger (4.7)

### **4.2 Strukturreformen i Danmark**

I Danmark står man overfor en grunnleggende endring i arbeidsdeling mellom stat og kommune og organisering av kommunene. Det er i dag 275 kommuner og 14 amter i landet. Fra 2007 vil antallet av kommuner bli redusert til ca. 100, mens amtene erstattes av fem enheter på regionalt nivå. En rekke konkrete oppgaver vil overføres fra amtene til kommunene, og fra kommuner og amter til staten. Knappt en tredjedel av alle arbeidsplasser i Danmark er påvirket av forandringene.

### **4.3 Desentralisering av myndighet?**

Strukturreformen har naturlig nok fått stor oppmerksomhet i debatt, i utredninger og forskning om kommunal organisering og ledelse. Dels omhandler bidragene ulike sider ved reformen, dels utgjør reformen viktige premisser for forskning og utredninger. Christophersen

(2005) argumenterer for at reformen medfører særlig to utfordringer for organisering og ledelse; endringsledelse og forhold knyttet til stordriftsfordeler og –ulemper:

”...sammenhengen mellom hva det medgår av ressurser og hva det kommer du av det er ingenlunde en given størrelse. Her handler det om hvordan ressourcerne – potensialet – bliver udnyttet. Det bringer altså organiseringen og ledelsen i fokus. På det korte sikt handler det for alvor om *forandringsledelse*. I det videre perspektiv er utfordringen at udnytte, at de nye *store organisationer* kan noget, man ikke kunne tidligere, og samtidig imøtegå de trusler, som også udgår fra den større skala i form av større avstande og vanskeligere overskuelighet” (Christophersen 2005: 13, mine uthevinger).

Christophersen vektlegger at desentralisering av myndighet blir viktig framover. Vi kan identifisere tre begrunnelser for dette. For det første er det – uavhengig av strukturreformen – en tendens i tiden at desentralisering og autonomi vektlegges. Dette eksemplifiseres gjennom rammestyling, bruk av bestiller-utfører modeller og det økte omfanget av avtale- og kontraktsstyring. For det andre antas det at større enheter vil tvinge fram en desentralisering. Politikerne vil flytte oppmerksomheten fra enkeltsaker i retning av mer overordnede politiske spørsmål. Administrative ledere beveger seg fra å være beslutningstakere til å bli strateger. Dette gir større handlingsrom for ledere på lavere nivå. For det tredje trekker forfatteren fram den økte betydningen av kunnskap, basert på tesen om at kompetanse blir en stadig viktigere produksjonsfaktor i både industri- og tjenesteproduksjon. Argumentene er her basert på Luhmans forståelse av kunnskapssamfunnet som selvstyrende differensierte systemer med stor kompleksitet, som stabiliseres via kommunikasjonsprosesser. Å forstå virksomheter som selvregulerende systemer fører til at man etablerer stor grad av autonomi i organisasjonene. I et ledelsesperspektiv blir det ikke lenger mulig for en beslutningsmyndighet eller en person å kunne overskue hele organisasjonen. Derfor desentraliserer man i stedet beslutningsprosessene.

#### **4.4 Formalisering og sentralisering?**

Rapporten ”Den demokratiske bundlinje” (Public Governance 2005a) framhever tendenser som trekker i retning av en alternativ hypotese; utviklingen har ikke preg av desentralisering, men heller formalisering og sentralisering. Det framheves at man har hatt en periode hvor myke mål og rammestyling – i noen grad – har avløst tidligere tiders detaljerte regelstyring.

De siste årene har det funnet sted en tiltakende formalisering av styringen. Dette har sammenheng med at kontraktsstyring mellom en overordnet myndighet og en underordnet organisasjon blir mer utbredt, samtidig som prosessreguleringer, krav om dokumentasjon og evalueringer får større vekt i styringen av kommunene. Økt grad av formalisert styring viser seg som detaljerte krav til informasjon og overvåking. Det er mange årsaker som ligger bak den økte vekten på sentralisering:

- Ressursknapphet og økonomistyring. Strammere økonomiske rammer og ressursknapphet fører til et større ønske om styring.
- Teknologiske muligheter. Informasjonsteknologien gir muligheter for hurtig og presis informasjon. Det er en tendens til i større grad å bruke denne informasjonen for styringsformål.
- Ønsket om klar ansvars plassering. Behovet for å plassere ansvaret i et politisk ledet univers er blitt sterkere.
- Resentralisering følger desentralisering. Kravet om å sette ”ansikt på ansvaret” har fått større betydning. Selv i et system med vesentlig desentralisering stilles ministere eller borgermestere til ansvar. Samfunnet og spesielt mediene trekker ansvaret for detaljene opp på det politiske nivået, noe som er en vesentlig drivkraft bak den tiltakende sentraliseringen av styringen.

Styring gjennom mål og rammer – som var toneangivende på 80- og 90 tallet - førte til en delegering til lederne av de desentrale enheter. Filosofien bak dette var at ledere og medarbeidere med tett kontakt til brukerne skulle gis relativt frie rammer til å utvikle løsninger. Dette ville samtidig være et bidrag til bedre kvalitet, hurtigere reaksjonstider og redusert byråkrati. På dette grunnlaget fant det sted en delegering av myndighet til ledere av desentrale enheter i administrasjonen og på tjenestesteder. I følge forfatterne har denne rammestyringen vært en suksess, i alle fall når det gjelder å overholde de økonomiske rammene. På den andre siden har ikke mål- og resultatstyringen funnet sin form. Dette kan dels skyldes at målene er blitt for generelle, dels at målene er blitt så spesifikke i sine krav til enkeltprestasjoner og innsatsområder, at de ikke har nok fokus på kjerneoppgaven for de aktuelle enheter. Spissformulert: ”Det har generelt vist seg vanskeligere enn forutsatt å etablere en kontinuerlig god og meningsfull relation mellom decentral faglig ledelse og central politisk styring” (Public Governance, 2005a: 14).

Man har som en reaksjon på dette fylt tomrommet for styring med supplerende styringsinitiativer, eksemplifisert med detaljert sektorlovgiving med krav til praksis og arbeidsprosesser; sentralt pålagte rammer for lønnsdannelse, kompetanseutvikling og arbeidsmiljø; og sentrale retningslinjer for digitalisering. Dette innslaget av sentralt pålagte regelverk og retningslinjer kan sees som ledd i en pendelsvingning fra desentralisering til sentral regulering. Etter forfatterens vurdering gir dette et underliggende signal om hva ledelse er og skal være. Sentralisering signaliserer elementer av mistillit til underliggende instanser og innskrenker dermed handlingsrommet til frontlinjen.

Sentraliseringen skaper flere ledelsesutfordringer:

- Det er ikke avklart forventninger mellom det sentrale politiske nivå og de desentrale enheter.
- Manglende koordinering av de sentrale styringsinitiativer. Initiativene er mange og det skjer ikke en koordinering av disse på sentralt nivå. Håndteringen av de sentrale instruksjoner overlates til mottakerne, til lederne på lavere nivåer. Sett isolert kan hvert enkelt initiativ være velbegrunnet. Problemet er imidlertid at det blir for mange initiativer i antall og omfang, samtidig som det ikke finner sted noen koordinering på sentralt nivå.
- Hvordan man skal håndtere de tvetydige signaler som oppstår mellom ord og realiteter: Det er en klar politisk norm at desentralisering er noe positivt, mens sentralisering er negativt ladet. Samtidig er de faktiske realitetene preget av en utvikling i retning av sentralisering. Uoverensstemmelsen mellom signaler og den faktiske realitet lederne møter er en betydelig utfordring når de konkrete styringsinitiativene skal omsettes til virkelighet.

Et konkret eksempel på sistnevnte utfordring er dilemmaet mellom sentrale styringsinitiativer på den ene siden og voksende etterspørselsstyring på den andre siden. De enkelte institusjoner får større fokus på nærhet til borgerne, som får større valgfrihet og økt brukerstyring. Samtidig blir flere ytelser fastlagt gjennom lovverket, for eksempel innen eldreomsorgen. Framveksten av denne juridisk baserte styringsformen utfordrer den økonomiske rammestyringen. Satt på spissen kan: ”Den offentlige leder kommer måske til at afbalancere valget mellom å sprænge den økonomiske ramme eller undlate at leve opp til lovens bogstav om et vist – nu retsbestemt – niveau av ytelser” (Public Governance 2005a: 15).

En viktig side ved formaliseringen er kontraktsstyring. Med dette menes ikke bare bindende kommersielle avtaler i juridisk forstand (f. eks. ved outsourcing av oppgaver til en privat bedrift), men resultatavtaler og utviklingsavtaler mellom en sentral myndighet og underliggende organer. Slike avtaler inneholder vanligvis ikke sanksjoner, men det er vanlig at lederen har en lønn som påvirkes av resultater. Disse avtalene er intensjonserklæringer om målsetninger og prioriteringer i forhold til et underliggende organ. Slike avtaler finner man også i økende grad mellom det politiske nivå og lokale tjenestesteder i kommuner.

De positive sider ved kontraktsstyringen er at man får en klar og systematisk ramme for å avstemme forventningene til ytelsene. Man tvinger både den styrende og den styrte til å tenke mer systematisk gjennom formål, prioritering og resultatorientering. Ikke minst fremmes bevissthet om resultater bedre enn gjennom den tradisjonelle bevilgningsstyringen hvor innsatsfaktorer vektlegges. Denne formen for styring gir også omverdenen et bedre innblikk i hva som blir prestert og hva som forventes av den offentlige enhet. Dette er både en demokratisk fordel og en fordel for institusjonen selv.

Man peker på at det er viktig å være bevisst kontraktsstyringens begrensninger. For det første må man være bevisst den manglende bunntinjen, og at de offentlige formålene rommer en rekke ulike mål, hvor mange har en kvalitativ karakter. For det andre vil mål som har en symbolsk karakter bidra til at redskapet mister sin styringsmessige verdi og troverdighet. For det tredje kreves det en bevissthet om begrensninger ved operasjonalisering av målsetninger og sammenhengen mellom virkemidler og resultater.

## **4.5 Kunder og klienter**

Det har også funnet sted endringer i forholdet mellom borger og samfunn (Public Governance 2005a). Dette sees på som et brudd i samspillet mellom borger og samfunn og representerer et paradigmeskifte for offentlig sektor. Individenes frie valg er grunnleggende for forandringen i offentlig sektor. Utviklingen har – satt på spissen – gått fra representativt demokrati med legmannsstyre til politisk kontroll med rammene for frie valg. Brukerdemokrati og ad hoc inkludering av borgerne er meget utbredt. Sett i sammenheng med strukturreformen og den tiltakende sentralisering og formalisering kan man peke på tre konsekvenser:

- Fra tilbuds- til etterspørselsstyring. Det kan forventes en periode med manglende samsvar mellom etterspørsel og inntekter. Kundene betaler ikke for ytelsene og de øvrige bevilgninger er bare delvis styrt av etterspørselen.
- Politikere uten autonomi. De kommunale ledere skal arbeide sammen med politikere som er vant til å ha en betydelig autonomi i fastsettelsen av tilbudet, men som nå i større grad skal underkaste seg borgerens etterspørsel og statlige krav til ytelsesnivået. Sentraliseringen av standarden forventes å bli koplet til finansieringen. For å forebygge konflikter vil det i denne situasjonen være viktig å avklare ledelsesrommet i forhold til politikerne.
- Større innslag av kontrakter med staten.

Den offentlige topplederen har en viktig oppgave når det gjelder endringer i roller, oppgaver og styringsformer. Topplederen skal bidra til at politikere, medarbeidere og borgere blir inkludert i viktige diskusjoner. Lederens rolle blir å tilrettelegge beslutningsprosessene slik at man kan sikre helhetspregede prioriteringer og avveininger under nye vilkår med økt brukerdemokrati, valgfrihet og endrede politikerroller.

#### **4.6 Normer for offentlig toppledelse**

En gruppe bestående av toppledere i stat, amter og kommuner i Danmark knyttet til tenketanken Public Governance (2005b) har utviklet en kodeks for offentlig toppledelse. Første del av rapporten tar for seg grunnleggende trekk og utfordringer for offentlige toppledere i Danmark. En del av de trekkene som ble diskutert i sist avsnitt i tillegg til andre, mer kjente særtrekk ved offentlig sektor (politisk styrt og ledet, kravet om åpenhet osv.) blir diskutert her. Et hovedtrekk er at etableringen av mange beslutningsarenaer og rask spredning av informasjon og kunnskap krever at den hierarkiske styringsformen suppleres. Tre styringsformer kommer i tillegg til den hierarkiske; markedsbaserte, nettverksbaserte og profesjonsbaserte styringsformer.

Ut fra bl.a. denne kompleksiteten i styringsformer, formuleres ni anbefalinger for god ledelse. Dette er et sett av normer for hva god ledelse innebærer og har som formål å bidra til en felles referanseramme for toppledere på tvers av offentlig sektor. De ni anbefalingene er:

1. ”Du avklarer ditt handlingsrom som leder med den politiske leder”.



Normen springer ut fra den offentlige toppleders dobbeltrolle. På den ene siden har man et ansvar for å gi råd til og betjene den politiske ledelse. På den andre siden skal man lede selve organisasjonen. En viktig utfordring er å skape den rette balansen mellom de to oppgavene. Dette bør finne sted i en løpende dialog med den politiske leder.

2. ”Du tar på deg ansvaret for at de politiske mål blir etterlevd i hele organisasjonen”.  
Den offentlige toppleder står i spissen for en stor organisasjon med bred oppgaveportefølje. Lederen skal sikre at de politiske ønsker innarbeides og iverksettes i alle deler av organisasjonen, samtidig som man tar imot kvalifisert kunnskap og input fra de ulike faglige miljøer. En viktig lederoppgave er å gå i dialog med og utfordre organisasjonens faglige miljøer.
3. ”Du skaper en organisasjon som er lydhør og kan påvirke omgivelsene”.  
En offentlig toppleder har ansvaret for å skape en organisasjon hvor medarbeiderne viser respekt for borgeren og brukeren, er åpne og lydhøre overfor skiftende krav og tendenser, og er faglig kompetent på sine felt. Offentlig sektors legitimitet er avhengig av det direkte møtet mellom medarbeider og borger og evnen til å kommunisere utad. Omdømmet er avhengig av om det er samsvar mellom det som kommuniseres og de daglige handlingene. Lederen har et ansvar for at organisasjonen kan påvirke omgivelsene gjennom kommunikasjon av mål og strategier.
4. ”Du skaper en organisasjon som handler som er en del av en sammenhengende offentlig sektor”  
Offentlige organisasjoner har en forpliktelse til å samarbeide om oppgaveløsningen slik at brukerne og borgerne opplever sammenheng og kvalitet.
5. ”Du krever at organisasjonen har fokus på resultater og effekter”.  
Det er viktig med et sterkt fokus på at resultater skapes i alle deler av organisasjonen.
6. ”Du har utsyn og arbeider strategisk med utviklingen av din organisasjons oppgaveløsning”.  
Som toppleder har man ansvaret for løpende å utvikle organisasjonens strukturer, prosesser, teknologier og kompetanser slik at den lever opp til politiske mål og forventninger.
7. ”Du bruker din rett og plikt til å lede organisasjonen”.  
En offentlig toppleder har både rett og plikt til lede organisasjonen slik at den får en positiv utvikling.
8. ”Du utviser profesjonell og personlig integritet”.

Lederoppgaven krever at man har moralsk mot og er personlig og faglig robust, slik at man er rustet til å håndtere situasjoner hvor man må være ekstra oppmerksom på saklighet og lojalitet.

9. ”Du verner om den offentlige sektors legitimitet og de demokratiske verdier”.  
Organisasjonene i offentlig sektor arbeider ut fra en rekke grunnverdier om allmenninteresse, åpenhet, rettsikkerhet med mer.

De ni normene utgjør et gjennomarbeidet og omforent syn på hvilke prinsipper som skal gjelde for toppledere. Ut fra denne rapportens fokus på kommunal sektor, er disse normene i norsk sammenheng mest aktuelle for rådmannen, den administrative topplederen i kommunen. Normene utgjør en mulig referanseramme for beskrivelse av innholdet i denne lederrollen og et diskusjonsgrunnlag for en analyse av hvilke forventninger og krav man skal stille til rådmenn i Norge.

#### **4.7 Sammenfatning**

Bidragene i dette kapitlet er spesielle i den forstand at de a) er utarbeidet i Danmark i en kontekst preget av den forestående strukturreformen, og b) dels bygger på diskusjoner og virkelighetsbeskrivelser i komiteer, utvalg og ”tenketanker” heller enn forskning i egentlig forstand. Når vi har valgt å ta disse med i rapporten skyldes det deres prinsipielle og poengterte natur. Argumentene knyttet til desentralisering vs sentralisering og normene for offentlig toppledelse kan etter vår oppfatning være fruktbare utgangspunkt for både forskningsbaserte analyser og diskusjoner i topplederfora i norsk kommunal sammenheng.

## **Kapittel 5**

# **Ledelse i lys av New Public**

## **Management reformer**

### **5.1 Innledning**

I dette kapitlet vil vi ta utgangspunkt i New Public Management-konseptet. Fire studier som omhandler ulike reformer knyttet til NPM blir referert. I avsnitt 5.2 går vi inn på endringer i administrasjonens makt som følge av kommuneloven av 1992. Deretter går vi inn på en undersøkelse om skranker for kommunal ledelse (5.3), erfaringer med målstyring (5.4) og tonivåmodellen (5.5). Kapitlet sammenfattes i 5.6.

### **5.2 New Public Management og administrasjonens makt**

Sissel Trygstads dr. grad "Fra rettighet til nytte" behandler møtet mellom det kommunale bedriftsdemokratiet og New Public Management-konseptet. Spørsmålet hun stiller er om kommuneloven fra 1992 har åpnet for endringer som svekker den kollektive innflytelseskanalen innenfor den kommunale arbeidsorganisasjonen. På den ene siden fikk ansatte en lovbestemt rett til medvirkning gjennom administrasjonsutvalget. På den andre siden ble det innført et skille mellom politikk og administrasjon, og rådmannen fikk større råderett over interne organisatoriske forhold i kommunen. Loven kan sies å ha fungert som en døråpner for New Public Management.

Trygstad (2004) finner at forutsetningene for kollektive medvirkningsordninger er i endring, knyttet til kommunelovens skille mellom politikk og administrasjon. Arbeidsgiverspørsmålene er i noen grad blitt avpolitisert, og det har vært vanskelig for tillitsvalgte å benytte politikere som grunnlag for strategiske allianser. Politikernes tilbaketrekning fra spørsmål om lønn, ansettelse, organisatoriske endringer og andre utviklingsoppgaver er et funn i de seks kommunene som er studert.

Samtidig er det klare forskjeller mellom kommuner som har bygget på NPM-konseptet og mer tradisjonelle kommuner. I førstnevnte gruppe framstår rådmannen og den administrative

toppledelsen for øvrig som mer autonome i forhold til den politiske sfæren. Oppgaver som tidligere ”naturlig” var tillagt administrasjonsutvalget har blitt delegert til rådmann og administrasjon. Disse har fått større handlingsrom og har bidratt til å utvide området for rene administrative (i motsetning til politiske) beslutninger. Trygstad konkluderer med at denne maktforskyvningen er å betrakte som en ønsket utvikling sett fra administrasjonens ståsted. Når en ny rådmannsrolle skal utvikles er det i rådmannens interesse å redusere administrasjonsutvalgets innflytelse. Forholdet mellom dette utvalget og rådmannen er uklart i teksten i kommuneloven, og et sterkt utvalg vil etter forfatterens oppfatning stride mot et vesentlig element i NPM; den administrative ledelsens handlingsrom. Svekkelsen av dette utvalget i de tre kommunene sees på som et resultat av at nye forestillinger, roller og normer blir forsøkt institusjonalisert. I den kommunale diskurs søker man å karakterisere utvalget slik at det framstår som ”tradisjonelt” og ”bakstreversk”. I et større perspektiv passer dette godt med NPM som ledelses- og organisasjonskonsept, hvor man søker å dreie den politiske organisasjonen i retning av selskapet som forbilde.

Trygstad finner også andre forskjeller knyttet til lederroller og utøvelse av ledelse i de to kategoriene av kommuner. Etat- og sektorsjefer beskriver seg i stor grad som fagpersoner med en lederidentitet sterkt koplet til det faglige ansvaret. Man opplevde i stor grad at man ikke fikk til enhetlig og sektororientert ledelse på dette nivået. I NPM-kommunene har man i større grad arbeidet med å fremme helhetlig ledelse på ulike ledernivå. Blant annet har det vært vektlagt at ”særinteresser” rettet mot eget fagområde skal vike til fordel for et enhetlig lederperspektiv. De øverste posisjonene i lederhierarkiet framstår i disse kommunene som mer samstemte enn i de tradisjonelle kommunene. Beskrivelser av innhold, utfordringer og praksis i tilknytning til lederrollen er forholdsvis like innad i kommunene.

Medvirking kan begrunnes ut fra en (organisasjonsintern) demokratisk synsvinkel og ut fra et nytteaspekt, knyttet til å utløse innsats, kreativitet og kompetanse. Begge disse aspekter står sterkt. Arbeidstakere i de tre NPM-kommunene er imidlertid langt mindre opptatt av det demokratiske og rettighetsbaserte medvirkningsaspektet. Dette har sammenheng med at toppledelsen i de tradisjonelle kommunene oppleves som mer autoritær og at de ansatte vurderer sin innflytelse som lavere. Hvorfor er det slik? Trygstad peker på at det innenfor NPM er viktig å igangsette en kulturell endring hvor effektivitet og kunderettet kvalitet er sentralt, et mål det er vanskelig å motsette seg. Makt og konflikter blir her ikke-temaer:

”Innen det idealtypiske selskapet er det å begrense diskusjoner, uenigheter og alternative handlinger avgjørende, fordi det sentrale er ikke *hvordan* i form av framgangsmåter, men *hva* i form av resultater. Det samme finner vi også innenfor NPM, noe som også forklarer konseptets ønskede brudd med den byråkratiske organisasjonsform, der regler, rutiner og grenser vektlegges – altså framgangsmåten. Når målrettet handling er i fokus, blir det essensielt å begrense divergerende meninger og argumenter, og det blir avgjørende å dreie medvirkningen i strategisk og nytteorientert retning” (Trygstad 2004: 255).

### **5.3 Skranker for kommunale ledere**

Trygstad og Madsen (2001) har analysert begrensninger og skranker for kommunale ledere i deres hverdag. Rapporten analyserer hvordan ledere med arbeidsgiveransvar opplever sin rolle. Utgangspunktet for studien er endrede betingelser for kommunal sektor i 90-årene. Ut fra et institusjonelt perspektiv argumenteres det for at kommunen som organisasjonsfelt har vært presset fra to kanter. For det første har man vært utsatt for et ytre press, knyttet til kravet om effektiv og god tjenesteproduksjon. Gitt de begrensede rammene for kommunene, har organisering og endring blitt satt på dagsorden. Gjennom New Public Management - tankegangen har man hatt en orientering mot deregulering, privatisering og management. NPM har hatt stor innflytelse på valg av organisasjonsmodeller, ledelsesideer og styringsverktøy. Et uttrykk for denne innflytelsen er kommuneloven av 1992, hvor administrasjonen skal rendyrke sin utøvende funksjon og overta arbeidsgiverfunksjonen. Det indre presset man må forholde seg til er endrede forventninger og holdninger til arbeidet blant egne ansatte og potensielle arbeidstakere. I tillegg har man hatt problemer med å rekruttere og beholde visse arbeidstakergrupper. Generelt er disse betingelsene et sett med vilkår som kommunale ledere må forholde seg til. Dels kan dette forstås som redusert handlingsrom, samtidig som de nye prinsippene for organisering og ledelse kan medføre økt handlingsrom for ledere.

Trygstad og Madsen (2001) har nettopp undersøkt ledelsens handlingsrom, slik dette opplevdes av 69 ledere i åtte kommuner. Man identifiserte fire ulike skranker eller sett med begrensninger:

- Lov- og avtaleverk.
- Grad av politisk og administrativ delegering.
- Arbeidsgiverpolitikken.

- Ledelsespraksis.

Et hovedfunn er at ledere opplever bestemmelsene om ansettelsesforhold som rigide, og at man ønsker større fleksibilitet på dette området. Utfordringene knyttet til arbeidstidsavtalen med lærere fikk også stor oppmerksomhet i denne undersøkelsen. Et interessant funn er videre at forholdet mellom politikk og administrasjon oppleves som ryddig. Bare 11 prosent betrakter dette som en skranke. Det er en utbredt oppfatning at rådmannen har fått tilstrekkelig med fullmakter fra politikerne. Dette empiriske funnet står i motsetning med påstanden i Baldersheim og Rose (2005) i avsnitt 3.3.3. I de to kommunene hvor politikerne hadde beholdt noe myndighet som arbeidsgivere, var respondentene mer negative til dette. Lederne mener gjennomgående at politikerne bygger opp til urealistiske forventninger blant innbyggerne. Man opplever utbredt delegering og stor grad av innflytelse innen de fleste områder. Unntaket er lønnsfastsettelse. 56 % av lederne i utvalget opplever uklare ansvars- og beslutningsforhold som en skranke. Flere av lederne på lavere nivåer stiller spørsmål om hvor reell den delegerte beslutningsmyndigheten er. Skrankene knyttet til administrativ delegering skyldes trolig praksis heller enn formelle retningslinjer og prosedyrer. Mange påpeker at delegering ikke er fulgt opp med opplæring i økonomistyring og jus.

Når det gjelder arbeidsgiverpolitikken er et hovedfunn at man etterlyser mer overordnede diskusjoner av temaer som lønnspolitikk, oppfølging av arbeidsmiljø og sykefravær. Halvparten av lederne har ikke formaliserte møteplasser med de tillitsvalgte. Forfatterne peker på at flere kommuner vil ha mye å hente på å forbedre klimaet til de tillitsvalgte.

Lederne vektlegger å jobbe med strategiske spørsmål, men får mindre tid til dette enn ønskelig i den praktiske hverdagen. Her er det klare forskjeller mellom de kommuner som er organisert i resultatenheter og de andre kommunene. I førstnevnte gruppe har man i stor grad arbeidet med ledelse, og det avsettes mer tid til å utvikle lederrollen, både på topp- og mellomledernivå. Her finner man et relativt stort innslag av ”management”-ideologien hvor ledernes personlige egenskaper vektlegges. I de øvrige kommunene er bildet annerledes. I fire av de fem kommunene som er organisert etter etatsmodellen oppleves større usikkerhet knyttet til lederrollen, mht. forventninger til hva som kreves og usikkerhet om man gjør en god nok jobb. Man opplever få fora der ledelse er et tema og påpeker at manglende diskusjoner gjør at man i for liten grad klarer å prioritere mellom oppgaver. Forfatterne antyder at forskjellene mellom kommuner skyldes at de resultatorganiserte kommunene i

større grad har jobbet aktivt med å utvikle en overordnet arbeidsgiverpolitikk som legger føringer for ledere.

#### **5.4 Målstyring i skandinaviske kommuner**

Kleven m.fl. (2002) har analysert erfaringer med å omsette målstyring fra allmenn ide til konkret praksis i seks kommuner i Norge, Danmark og Sverige. Disse kommunene blir ansett som foregangskommuner i sine respektive land. Et slående funn fra undersøkelsen er at begrunnelser og drivkrefter for målstyring er likeartede, mens utformingen av de konkrete målstyringssystemene til dels er svært forskjellige. Innføringen av målstyring har sin bakgrunn i ønsket om bedre økonomistyring, mer effektive kommunale tjenester og bedre balanse mellom politiske ønsker og økonomiske ressurser. Samtidig viser casestudiene store variasjoner i detaljeringsgrad, systematikk og prosesser. Mens noen av kommunene har utformet avanserte og komplekse systemer, har andre valgt en lavere detaljeringsgrad og lavere ambisjoner. Man tar ofte utgangspunkt i modeller og standardløsninger tilbudt av konsulenter, men man velger et utsnitt av disse som tilpasses lokale behov og forutsetninger. Oppsummert har endringene hatt preg av lokal organisasjonsmessig skreddersøm basert på New Public Management.. Målstyringen i de to norske kommunene har vært mer formalisert gjennom at den er knyttet opp mot den årlige budsjettprosessen. Dette var ikke tilfelle i de svenske og danske kommunene.

Lederne på ulike nivå er generelt positive til ideene om målstyring. Samtidig er det stor variasjon i hvordan man oppfatter innhold og prosedyrer i konseptet. Usikkerhet om hva målstyring er og hvordan dette verktøyet praktiseres er typisk størst blant ledere på de laveste nivåene.

Politikerne er gjennomgående lite aktive i sin strategiske rolle. Overordnede mål er i liten grad koplet til og har generelt liten betydning for det som skjer på virksomhetsnivået. Evaluering av måloppnåelse er et svakt punkt i alle kommunene. I fem av seks kommuner stiller man spørsmålsteget ved om konseptet er egnet som politisk styringsinstrument. Målstyring oppfattes av mange politikere som primært et administrativt styringsverktøy.

Forfatterne konkluderer med at målstyring styrker administrasjonens innflytelse over den politiske dagsorden: ”Styringsdokumenter utformes og prosesser styres i avgjørende grad av

administrasjonen, mål formuleres og resultater evalueres administrativt. Målstyring skaper ikke bare mer atskilte roller, den skaper også større avstand mellom politikk og daglig virksomhet. Målstyringstankegangen styrker både administrasjonens *dagsordenmakt* og dens *modellmakt*” (Kleven 2002: 14).

En utfordring ved bruk av målstyring er at den i en viss forstand er ensporet, ved at konseptet stiller krav til at politikerne først og fremst skal være strateger som fastsetter overordnede mål. Her er det en potensiell rollekonflikt for politikerne. Det viser seg at de ikke entydig oppgir sine tradisjonelle roller som ombud, advokat eller representant for bestemte interesser. Dette håndteres ofte utenfor målstyringsprosessen, gjerne knyttet til dagsaktuelle saker og til konkrete, kortsiktige tiltak. Sagt på en annen måte: Politikerne avgir makt til administrasjonen innenfor rammene av målstyringssystemet, men kompenserer for dette ved å legge vekt på roller som ligger utenfor, og dels er motstridende med dette styringssystemet.

## 5.5 Erfaringer med tonivåmodellen

Organisasjonsendringer som reduserer antall hierarkiske nivåer kan betegnes som en New Public Management – reform. Grunnen til dette er at de tar sikte på å forenkle den byråkratiske strukturen og legge bedre til rette for ledelse i kommunene. I tillegg til å innføre en tonivåmodell, etableres resultatenheter med omfattende delegert myndighet. Opedal, Stigen og Lauvdal (2002) har analysert de foreløpige erfaringene med tonivåmodellen i ni kommuner i en rapport for KS<sup>2</sup>. Når det gjelder bakgrunnen for endringene tolkes de dels i lys av ideen om import av organisatoriske moter, dels ut fra at kravet om bedre tjenesteproduksjon tvinger kommunene til å tenke nytt. Det er stor variasjon i faktisk organisasjonsutforming innen rammene av tonivåmodellen. Noen kommuner har en rendyrket tonivåmodell, noen har tre hierarkiske nivåer, mens andre har landet på en mellomløsning. Når det gjelder delegering, er det også stor variasjon mht. hvilke områder (drift, økonomi, personal) myndigheten er delegert.

En sentral problemstilling ved innføring av flatere struktur er å finne balanseforholdet mellom overordnet sentral styring på den ene siden og desentralisering og delegering på den andre siden. Dette spørsmålet angår både forholdet mellom politikk og administrasjon, og utøving av ledelse på rådmanns- og resultatenhetsnivå. Når det gjelder politisk ledelse, er

---

<sup>2</sup> En rapport fra et nytt KS-prosjekt om tonivåmodellen vil foreligge i november 2006.



tonivåmodellen kombinert med ulike politiske styringsmodeller. Politikerrollen er sammensatt og i praksis er det rom for både strategisk ledelse og utspill i enkeltsaker. Organiseringen av rådmannsnivået viser også stor variasjon. Det viser seg at det er en stor utfordring å ”tale med en stemme” på rådmannsnivået. For å få dette til må det klargjøres hvem som inngår i rådmannens ledergruppe, samtidig som rådmann og kommunalsjef opptrer koordinert og ikke blir spilt ut mot hverandre av ulike deler av organisasjonen.

Flertallet av enhetslederne opplever lederrollen som positiv. Man har fått økt innflytelse over eget arbeid og kan påvirke virksomheten. Beslutninger kan tas raskere og er gjennomgående bedre tilpasset behovene i enheten. Rollen er krevende og sammensatt. Man opplever generelt større arbeidsbelastning ved at administrative oppgaver kommer i tillegg til de faglige. Rådmannen er viktig for å sikre helhet i organisasjonen. Mange av rådmennene tillegger kulturbygging stor betydning i denne sammenhengen. Særlig i de minste kommunene gir mange inntrykk av at det er mulig å få til fleksible og uformelle relasjoner for å sikre samordningen mellom enhetene.

Stabs- og støttefunksjonene har en viktig rolle i tonivåmodellen. I utgangspunktet er de tenkt å inneha en rolle som rådgiver- og kompetansepartner i forhold til resultatene og fokusere på interne prosesser og utvikling. Det pekes på ansvarsuklarhet knyttet til arbeidsdeling mellom resultateneheter og stab/støtte, hvor begge parter tenderer til å skyve de minst attraktive oppgavene over på den andre part. Mange kommuner har opplevd en spenning mellom lokal og sentral organisering av disse enhetene. Desentralisering fører til små fagmiljøer og svak utnytting av ressursene. Sentralisering medfører andre utfordringer.

## **5.6 Sammenfatning**

Vi har her gjort rede for funn fra fire studier om ulike NPM-baserte reformer. Den norske kommuneloven har ført til at rådmennene har fått større makt. Undersøkelsene om målstyring og tonivåmodellen viser at selv om man har et likeartet utgangspunkt for reformene, er det et stort mangfold både når det gjelder utformingen av modellene og erfaringene med disse. Målstyring styrker administrasjonens makt, men samtidig har politikerne gode muligheter for innflytelse utenfor dette styringssystemet.

## Kapittel 6

# Lederroller, lederidentitet og tillit

### 6.1 Innledning

Vi tar her utgangspunkt i ledere på resultatenhetsnivå som rektorer og ledere for pleie- og omsorgsinstitusjoner. I 6.2 går vi inn på en dansk undersøkelse av lederroller og identitet blant institusjonsledere. Deretter beskrives noen hovedfunn fra Møllers studie av norske rektorer, som omhandler lederidentiteter (6.3) og makt og tillit (6.4). En kort sammenfatning følger (6.5).

### 6.2 Lederroller og lederidentitet blant danske institusjonsledere

Klausen (2006) setter søkelyset på institusjonslederne, eksempelvis en leder for et sykehus eller en skole. Han skiller mellom fire lederroller; faglig ledelse, personalledelse, administrativ ledelse og strategisk ledelse. I en representativ undersøkelse av ledere for skoler, daginstitusjoner og pleieenheter har han analysert hvilke av disse som blir oppfattet som viktigst, når det gjelder:

- Hvilke forventninger som kommer til uttrykk i bl.a. stillingsbeskrivelser.
- Hva som blir prioritert i praksis.
- Ideelle oppfatninger, dvs. hvordan de selv mener at de fire lederrollene skulle prioriteres.

Et hovedfunn er at det er samsvar mellom disse tre dimensjonene når det gjelder hva som er viktigst. Personalledelse rangeres først når det gjelder både forventninger, praksis og idealer. Dette gjelder for ledere i skoler, daginstitusjoner og pleieenheter. Unntaket er skolelederne, som ideelt sett vektlegger strategisk ledelse litt høyere enn personalledelse. Man avdekker også noen interessante avvik mellom de tre dimensjonene:

- I daginstitusjonene er det et stort avvik mellom idealer og praksis. Ideelt sett bør faglig ledelse prioriteres, mens dette ikke gjøres i praksis. Her uttrykkes det en frustrasjon over at faglig ledelse ikke får lov til å spille en større rolle for disse lederne.
- I skoler og pleieenheter er det et klart avvik mellom praksis og idealer når det gjelder strategisk ledelse. Her ønsker man å prioritere strategisk ledelse høyt, men dette er i praksis det man jobber minst med.

Spørsmålet om identitet er viktig for ledere. Identifiserer man seg med organisasjonen og opptrer på vegne av den, er man primært en fagperson, eller et ombud og en interesserepresentant for de ansatte? I undersøkelsen ble man spurt om identiteten primært var knyttet til faget, til rollen som leder eller begge deler. Resultatene er entydige. Det er en vanlig oppfatning at det faglige tidligere har vært den viktigste kilden til identitet, mens ledelsesaspektet har vært nedtonet. Her er mønsteret omvendt. Bare et lite mindretall (5 % og under) har primært en faglig identitet. Blant lederne av daginstitusjonene sier 79 % at begge deler er like viktig, mens 16 % vektlegger identiteten som leder. Blant skolelederne er de omtrent like mange i de to kategoriene, mens 62 % av lederne for pleie- og eldresentre har sin primære identitet som leder. Forfatteren konkluderer med at ”der virkelig (har) sket noeget med lederidentiteten. De er så at sige sprunget ud som ledere” (Klausen 2006: 39).

Forskjellene mellom sektorene i oppfatning av lederroller og –identitet kan forklares ved ulike kjennetegn og utviklingstrekk knyttet til den danske konteksten, og vil ikke bli tatt opp her. Hovedmønsteret – inkludert den sterke vektleggingen av personalledelse og identiteten som leder – har sammenheng med det forfatteren omtaler som den *skjulte* ledelsesreformen. Det har ikke på noe tidspunkt vært gjennomført en egen ledelsesreform, med fokus på ledelse og beskrivelser av hvordan ledelse i offentlig sektor skal håndteres. Det er heller slik at økt vekt på ledelse er en forutsetning for at de NPM-inspirerte reformene skal fungere etter intensjonene. Disse reformene er dels økonomisk inspirert og bygger på forestillinger om konkurranse, prinsipal-agent relasjoner og økt utbredelse av kontrakter. Dels er reformene basert på en ”managerialisme” som vedrører organisatoriske forhold, ledelsesreformer og teknologier; inkludert virksomhetsmodeller, økonomistyring og kvalitetsstyring (Klausen 2006).

Sehested (2003) har undersøkt ledere innen eldreomsorg, daginstitusjoner og skoler. Hun viser hvordan den tradisjonelle rollen som faglig, profesjonell leder utfordres av en ny rolle hvor ledelse og profesjon blir skilt. Tre trekk ved den nye rollen vektlegges, knyttet til økt selvstendighet, integrasjon med andre verdier enn faglighet og krav om større samspill med omgivelsene. Den nye rollen som virksomhetsleder er generell og åpen for fortolkning, og skaper dermed et mulighetsrom for ulike måter å konstruere og utøve rollen på. Fire utgaver av lederrollen identifiseres:

- Faglig utviklingsleder, som ligger nærmest den tradisjonelle faglige lederrollen.
- ”Manager”, som er orientert mot kommunens politiske mål og helheten i kommunen.

- Driftsleder, som er resultatorientert og opptatt av effektive leveranser av serviceytelser.
- Nettverkslederen, som er orientert mot prosessen der man skaper gode tjenester, med vektlegging av å bygge konsensus og felles forståelse på det aktuelle området.

De ulike variantene av rollene bygger på ulike verdier og kunnskapstyper. Effektivitet og demokrati er i stor grad nye verdier som supplerer de gamle verdiene, og som i noen tilfeller blir viktigere enn fagligheten. Profesjonsbasert kunnskap kombineres med ny kunnskap om kommunikasjon, økonomi, politikk og prosesser. Dette utfordrer den tradisjonelle fagligheten i ledelsen. Rollene er oppsummert i figur 6.1.

Enhetsleder	Rasjonale og orientering	Kunnskap	Nettverksform	Møtestyring
Faglig utviklingsleder	Faglighet og politikk: Det faglig beste produktet	Faglig spesialistkunnskap: Kommunikasjon og formidling	Fagprofesjonelle og pol./adm. nettverk: Lukkede, elitære nettverk	Delta i og etablere nettverk, faglig og politisk målstyring, påvirke normer og verdier
Manager	Politikk og effektiv gjennomføring: Det politisk passende produkt	Faglig generell kunnskap, kunnskap om ledelse og politikk	Pol./adm. nettverk, formelle organisasjoner: Lukkede, elitære nettverk	Delta i og etablere nettverk, politisk mål- og rammestyring, påvirke normer og verdier
Driftsleder	Konkurransen, økonomi og effektivitet: Det mulige produkt	Faglig generell kunnskap, kunnskap om økonomi og ledelse	Lokale partnere, pol./adm. nettverk: Lukkede, elitære nettverk	Delta i og etablere nettverk
Nettverksleder	Oppbygging av fellesskap og konsensus: Den gode prosess	Faglig generell kunnskap, kunnskap om prosess og organisasjon	Alle relevante aktører: Åpne, plurale nettverk	Delta i og etablere nettverk, støtte nettverk, skape felles mening

**Figur 6.1 Kommunal ledelse mellom profesjon og management**  
(Sehested 2003: 216)

### **6.3 Lederidentiteter og konkurrerende diskurser i skolen**

Møller (2004) har analysert hvordan rektorer skaper sine lederidentiteter innen ulike lokale og nasjonale kontekster. Man valgte livshistorier som tilnærming for å få en bedre forståelse av hvordan lederidentiteten formes. Dette utgjør et narrativt og konstruktivistisk perspektiv i studiet av lederne. Studien har en rekke metodiske og teoretiske momenter som ikke vil bli tatt opp her. Et empirisk hovedfunn er at rektorene i stor grad ”skaper seg selv” gjennom sin deltakelse i arbeidsfellesskapet i skolen. Man har lært seg skoleledelse dels gjennom å observere andre, dels gjennom å praktisere ledelse og dels ved å forhandle fram egen forståelse i samhandling med andre. Det er lærerjobben som har motivert deres utdanningskarriere. At de valgte å søke en lederstilling er i noen grad en tilfeldighet: Dels var de på rett sted til rett tidspunkt, dels ble de oppfordret til å søke på stillingen. Forfatteren peker på at nettopp det at de blir utfordret til å fortelle om og se tilbake på sitt liv som leder, er med på å nyansere deres lederidentitet. Lederidentiteten er en ressurs som man tar i bruk for å forklare og skape mening når det gjelder rektorenes relasjon til andre og til samfunnet.

Rektorene ser det som sin sentrale oppgave og plikt å sørge for å realisere læreplanens mål. Dette er en viktig del av identiteten som skoleleder. Rektorene er primært tjenestekvinner (eller –menn) med en forpliktelse mot den nasjonale læreplanen. Samtidig er deres yrkesidentiteter preget av sterk tilhørighet til egen skole. Det er de personlige relasjonene innad i skolen som er den sentrale drivkraften. En viktig tendens i rektorenes fortellinger er at skole og kommune utgjør ulike delsystemer hvor de respektive diskursene (preget av ulike begreper og argumenter) har forrang. Kommunene har New Public Management som ramme for fornyelse, mens skolen er preget av en deltakelsesorientert profesjonalitet. For mange medfører dette en splittelse i utformingen av lederidentiteten.

Svedberg (2003) er inne på noe av det samme i en svensk artikkel om rektorer i skolen. Utfordringen er hvordan man skaper mening i skjæringspunktet mellom konkurrerende synsmåter. Med utgangspunkt i en casestudie diskuteres det hvordan endringene som har funnet sted, med særlig vekt på inspirasjonen fra New Public Management, forandrer både samtalen *om* skolen og samtalen *i* skolen. Dette påvirker både rektorrollen og skolens læreprosesser. Rektoren havner i et krysspess mellom tre konkurrerende styrings- og verdisystemer; målstyringsdiskursen, kommunediskursen (som på 90-taller overførte ansvar og myndighet til kommunene) og den profesjonelle diskursen. I denne situasjonen må

rektorene jobbe med pedagogisk utvikling innen målstyrings forestillingsverden, på de økonomiske vilkår som kommunen opererer innenfor, hvor man møter motsand fra et lærerkollektiv som er meget kritisk til målstyringskonseptet. Ved at rektor havner i skjæringspunktet mellom ulike meningssystemer, oppstår det gjerne kognitiv og emosjonell dissonans. En rektor som ønsker å utføre arbeidet på en hederlig måte møter dilemmaer som gir seg utslag i en følelse av skam eller skyld.

## 6.4 Makt og tillit

Forholdet mellom makt og tillit kan sees på som et dilemma. På den ene siden er det viktig for en leder å øve innflytelse, påvirke og iverksette beslutninger, ved å bruke de ressurser som ligger i en posisjon. På den andre siden er det viktig å sikre oppslutning og støtte i den gruppen man leder, basert på et gjensidig tillitsforhold. Møller (2004) gir noen illustrasjoner på dette dilemmaet i sin studie av rektorer. Hun trekker her inn både den umiddelbare og den forbeholdne formen for tillit. Man har dels en jevnbyrdig relasjon hvor man stoler fullt og fast på sine medarbeidere og overordnede, dels har man en mer forbeholden relasjon hvor man må reflektere over hvilke medarbeider man har tillit til og hvem man i mindre grad har tillit til. Tillit kan sees på som en form for kreditt, hvor man tar – eller ikke tar – sjansen på at andre er å stole på. Det er også et viktig innslag av usikkerhet, hvor man gir noe uten å være sikker på å få noe tilbake.

Dilemmaet mellom makt og tillit er viktig i forhold til overordnede, og rektorer imellom. Her vil vi legge vekt på relasjonen mellom leder (rektor) og medarbeider. Etablering av tillit vil være et viktig grunnlag for å utøve makt som leder, mens tap av tillit kan true det maktgrunnlaget man har i kraft av sin formelle posisjon. Alle rektorene i utvalget var opptatt av å etablere gode tillitsrelasjoner til medarbeiderne. Å benytte den formelle styringsretten ved motstand er man generelt skeptiske til. Man prøver som regel å arbeide seg fram til konsensus. Av og til vil man spille på grupper som ønsker utvikling, men dette kan ha uheldige utslag grunnet likhetsnormen i skolen:

”Det kan være vanskelig fordi du liksom ikke skal gi for mye støtte til noen grupper fordi det kan slå ut litt feil i andre grupper. Det er en veldig balansegang”(”Lisa”).

I skolen har det tradisjonelt vært en ”skjult”, sosial kontrakt mellom rektor og lærere når det gjelder arbeidsdeling, makt og innflytelse. Man tok ansvaret for hvert sitt område og lot hverandre i fred. Rektoren ivaretok administrative funksjoner, mens lærerne tok ansvaret for det arbeidet som foregikk i klasserommet og mot elevene. Når så skolelederen prøver å ta pedagogiske initiativer må man være forberedt på å møte motstand (Møller 2004). Berg (1999) har vist hvordan ledere som lojalt følger opp statlige føringer ofte ikke har legitimitet i personalet. Bruddet på den sosiale kontrakten kan føre til konflikter. I dagens situasjon når det er et krav om at undervisningssituasjoner må følges opp direkte, blir balansegangen mellom makt og tillit mer utfordrende (Møller 2004). Tilliten mellom rektor og lærere må stadig reforhandles, hvis man som rektor skal ha reell innflytelse. Noen eksempler:

”Jeg har vel alltid noe gående som er mot lærernes vilje, men jeg passer på at det er ganske lite” (”Lars”).

”Hvis ikke rektor har tillit fra personalet og noen bein å stå på – i personalet – så tror jeg sabotørene kommer” (”Vivian”).

For å opprettholde tilliten kan man som rektor ha ulike strategier. Noen prøver å gjennomføre skrittvis endringer, mens andre viderefører den klare arbeidsdelingen. Et eksempel på sistnevnte tilpassing er:

”Jeg driver lite styring på det pedagogiske området. Veldig lite. Jeg sier jo også at på mange fagområder er dere bedre enn det jeg er. Men jeg vil legge til rette for lærerne slik at de kan drive en god skole, og noe av det viktigste er å legge en god timeplan. Det er mitt bidrag... Noen synes nok jeg presser for lite på. Det er gjerne de som vil ha inn de nye tingene og mener at også de konservative lærerne må presses inn i det nye. Det har jeg faktisk stått imot” (”Birger”).

## **6.5 Sammenfatning**

To hovedfunn i Klausens (2006) undersøkelse er at personalledelse oppfattes som den viktigste dimensjonen av institusjonslederne og at man har en relativ sterk identitet som leder. Bidragene fra Swedberg (2003) og Møller (2004) viser hvordan man som rektor må forholde seg til ulike, dels motstridende meningssystemer. Dilemmaet mellom makt og tillit er

beskrevet ut fra rektorenes relasjon til lærerne. Kravet om endring utfordrer den rådende sosiale kontrakten hvor man hadde hver sine områder for innflytelse.



## **Kapittel 7**

# **Ledelse på operativt nivå:**

## **Myndiggjøring og team**

### **7.1 Innledning**

I dette kapitlet går vi ned på det operative nivået i organisasjonen. Det blir først gjort rede for en undersøkelse om lagorganisering og ledelse (7.2), før vi går inn på myndiggjøring i pleie og omsorgssektoren (7.3) og nettverksorganiseringen i Arendal kommune (7.4). En kort sammenfatning følger.

### **7.2 Lagorganisering og -ledelse**

Moland og Holmli (2002) har evaluert organiseringen av hjemmetjenesten i Rykkinn området i Bærum kommune. Viktige målsetninger med omorganiseringen var å styrke ledelsen på grunnnivået og utvikle lagorganisering. Dette medfører at tjenesten organiseres i tverrfaglige arbeidslag, at lederteamene skal være tverrfaglig sammensatt, bruk av tverrfaglige ansvarsgrupper der brukers behov er komplekse, og delegering av ansvar og myndighet til arbeidslagene. Arbeidslagene er grunnenhetene i tjenestene og består av 10-15 ansatte. Få arbeidslag har nådd den tverrfaglige målsetningen, men det finnes eksempler på at dette er gjort med heldig resultat. Man har styrket ledelsen nær bruker og nær ansatte i førstelinjen. Fagkoordinatorerne som i praksis var en kvasilederfunksjon, ble omgjort til en arbeidslederstilling, og det ble lagt vekt på å få til samsvar mellom ansvar for driftsmål og tilstrekkelig myndighet. Det er etablert klarere linjeledelse med rapportering til soneleder og gjennom regelmessige ledermøter. Økt kommunikasjon og bruk av formelle rutiner vektlegges. De ansatte opplever at de har fått en mer tilgjengelig leder. Rendyrking av disse vertikale relasjonene har vist seg å ha positive konsekvenser i området.

### **7.3 Myndiggjøring i pleie og omsorg**

Sollund, Trygstad og Johansen (2005) har studert betingelser for myndiggjøring i pleie og omsorgssektoren i 12 kommuner. Rapporten tar for seg innholdet i myndiggjøring, hvordan begrepet benyttes i praksis og hvilke effekter myndiggjøring har. Med myndiggjøring menes

de ansattes aktive medvirkning i utformingen av arbeidshverdagen, med sikte på å frigjøre energi hos arbeidstakerne slik at de kan utnytte sitt potensial. Myndiggjøring handler om økt ansvar, økt innflytelse og økt kunnskap. Forfatterne identifiserte tre tilnærminger til myndiggjøring. Den første av disse er mote- og konseptdrevet, dvs. at myndiggjøring adopteres enten fordi "alle andre gjør det" eller fordi det betraktes som en moderne løsning for å forbedre organisasjonen. I implementeringen av dette konseptet er ulike tilnærminger benyttet. En kommune tok utgangspunkt i begrepet myndiggjøring, en i konseptet medarbeiderskap, og en kommune har utviklet et konsept for en arbeidslagsmodell. Den instrumentelle tilnærmingen lå til grunn i de kommuner der myndiggjøring brukes som et strategisk ledelsesverktøy for å forbedre tjenestene. Myndiggjøring koples her mot effektivisering og kutt i ledernivåer, noe som medfører større kontrollspenn for lederne. Her oppleves ledelsen ofte som utilgjengelig og de gir generelt lite oppmerksomhet til de ansattes utfordringer. Den relasjonelle tilnærmingen finnes der myndiggjøring ses i sammenheng med arbeidstakerens hverdag i organisasjonen. Man har tatt utgangspunkt i de ansattes ståsted, og involvert disse i en aktiv problemløsningsprosess. Ledelsen oppleves som tydelig, delaktig og tilgjengelig. Tiltakene preges av en inkrementalistisk tilnærming preget av det tas små skritt om gangen. Arbeidstakerne får her et større eierskap til endringene. Disse kommunene viser de beste resultatene når det gjelder myndiggjøringsprosessen.

Forskerne identifiserer to typer av arbeidstakere; den myndiggjorte og den ikke-myndiggjorte medarbeider. Førstnevnte kjennetegnes av at man:

- Får nok informasjon til å gjøre en god jobb.
- Opplever kommunikasjonen mellom nærmeste leder og ansatte som god.
- Vet hvilke krav som stilles i jobben.
- Opplever at brukernes ønsker blir kommunisert og tatt hensyn til.
- Har en klar formening om hva en god nok tjeneste er.

Den ikke-myndiggjorte medarbeider opplever:

- At det er vanskelig å komme med kritikk om forhold på arbeidsplassen.
- At det er manglende fora for å diskutere utfordringer og problemer i jobben.
- At det blir stille når ledelsen er til stede.
- Mener at folk blir baksnakket dersom de sier sin mening.
- Unngår å ta opp saker i frykt for represalier.

For å forstå hvordan de ansatte blir påvirket av myndiggjøringsprosessen er det fruktbart å skille mellom tre roller. I rollen som organisasjonsmedlem vektlegges ansvar og delegering av oppgaver. Dette inkluderer integrerte arbeidsoppgaver (der hver enkelt gjør alle oppgaver et sted), primærkontaktsystemet (hvor man har ansvaret for alt angående en bruker) og totalansvaret for oppgaver; dvs. at man får ansvar for en oppgave fra begynnelse til slutt. Rollen som fag-/omsorgsperson rettes mot muligheten for å gjøre en god jobb og utvikle den faglige kompetansen. Her er ulike former for kompetanseutvikling aktuelle. Den ansatte er også et individ som skal ivaretas. Innflytelse over arbeidstiden i form av ønsketurnus, læring i grensesetting og selve arbeidsmiljøet er her viktig.

Viktige elementer i myndiggjøringsarbeidet er:

- Et arbeidsmiljø preget av trygghet, trivsel og tillit.
- Åpen kommunikasjon basert på faste møteplasser.
- Kompetanseutvikling knyttet til tjenesten.
- Reell medvirkning – ansatte blir hørt og tatt på alvor.
- En tydelig og synlig ledelse.

I disse kommunene har endring oppstått gradvis. I flere tilfeller var det snakk om å endre et arbeidsmiljø preget av mistillit og baksnakking, noe som gir dårlige betingelser for kompetanseoverføring og læring. Etablering av arenaer for samtale og refleksjon har hatt positive effekter for å få til endringene. Forankring er en tidkrevende prosess, hvor man må etablere en felles virkelighetsforståelse, og en omforent oppfatning av retning og formål. Dette krever bred medvirkning og innflytelse, samt kontinuitet i ledelsen og blant arbeidstakerne for øvrig. Endring tar tid og har i stor grad funnet sted på siden av den daglige aktiviteten. Endring krever oppmerksomhet og har i de aktuelle kommunene vært avhengig av ildsjeler, som inviterer og motiverer arbeidstakerne til å delta i prosessen.

#### **7.4 Nettverksorganisering i Arendal rådhus**

Arendal kommune satte i 2000 i gang en endringsprosess i retning av lagorganisering av de sentrale tjenestene i kommunen. I første fase satset man på en tonivåmodell, med en strategisk ledergruppe på toppen og resultatstyrte enheter hvor saksbehandling og tjenesteyting blir utført. I tillegg til å redusere kostnader, hadde man som formål å redusere antall mellomledere, organisere virksomheten rundt oppgaver og øke fleksibiliteten i

organisasjonen. I dag er i prinsippet alle mellomlederstillinger fjernet i rådhuset; dette gjelder 16 tidligere enhetsledere, samt gruppe- og avdelingsledere under disse. De eneste formelle lederstillinger i rådhuset er et strategisk lederlag med rådmann og seks såkalte kommuneledere, samt et driftslag på fire som ivaretar personaloppgaver for de 400 ansatte i rådhuset. De ansatte er organisert etter et dobbelt prinsipp; i kompetansenettverk etter formell kompetanse og i arbeidslag basert på de oppgavene som skal utføres. Arbeidslagene er i prinsippet etablert ad hoc, og henter inn kompetanse fra de ulike nettverkene etter hva som kreves av de enkelte oppgavene. Disse arbeidslagene har ingen fast leder, men har en koordinatorfunksjon som går på rundgang blant medlemmene (Klemsdal 2005).

Endringene har ført til at samhandlingsmulighetene mellom tidligere etater har økt, noe som også er innebygd i de fysiske strukturene i det nye rådhuset. Tverrfaglig samarbeid er en premis i selve arbeidslagsstrukturen. Innen sosiale tjenester ble to avdelinger – økonomisk sosialhjelp og mottak – slått sammen til et arbeidslag. De to øvrige avdelingene PRO (pleie, rehabilitering og omsorg) og attføring har fortsatt som egne arbeidslag, men førstnevnte er blitt mer tverrfaglig ved at en fra nettverket for psykiatrisk sykepleie er med som deltaker. I tillegg har man opprettet flere arbeidslag utenfor den gamle avdelingsstrukturen.

Tidlig i prosessen innførte man et uformelt skille mellom primær- og sekundærlag, noe som delvis avspeiler en videreføring av den gamle avdelingsstrukturen. Opprettingen av det såkalte prinsipplaget kan sees på som et svar på bortfall av det tidligere ledermøtet. Klemsdal (2005) peker på at dette laget har overskredet det gamle ledermøtet og trekker på en bredere kompetanse enn tidligere. Prinsipplaget har blitt en integrasjonsmekanisme i den nye organisasjonen, som bidrar til å kople sammen beslektede tjenestefelt, bedrer mulighetene for standardisering av praksis og gir større rom for utveksling av kunnskap.

Denne organisasjonsmodellen bryter med tradisjonell kommunal organisering. Det mest radikale grepet er at de ansatte i prinsippet har fått mandat til å definere arbeidslag og sin deltakelse i arbeidslag selv. Et viktig motiv for de som initierte endringene var at man skulle søke ut over kompetansenettverkets grenser for å få veiledning i konkrete saker, heller enn å søke hjelp hos sin overordnede.

Klemsdal (2005) mener reformen bygger på et prinsipp om distribuert ledelse:

- De ansatte skal lede seg selv i løsningen av sine primæroppgaver.

- De ansatte skal håndtere alle lederoppgavene.
- De ansatte skal bidra til å utvikle og forbedre organisasjonen, gjennom å ta initiativ til å legge ned eller opprette arbeidslag eller endre sammensetningen av arbeidslag.
- Disse endringene bygger på tillit til de ansatte, basert på en forestilling om at de er profesjonelle og kompetente i forhold til arbeidet.
- De ansatte går fra å være fagbyråkrater til å være fagentreprenører.

Dette er endringer som bryter med tradisjonell organisering i kommunesektoren. Man baserer langt på vei organiseringen av arbeid på et prinsipp om myndiggjøring. Det vil være interessant å følge den videre utviklingen. Ikke minst er det utfordringer ved plassering av ansvar og myndighet, samordning og prioritering, samt forhold knyttet til stillingsstruktur og ønsker om et forutsigbart jobbinnhold.

## **7.5 Sammenfatning**

Vi har her belyst noen sider ved myndiggjøring og operativt ledelse. Sollund, Trygstad og Johansen (2005) har identifisert den myndiggjorte medarbeider. Et arbeidsmiljø preget av trygghet, trivsel og tillit, samt direkte kommunikasjon er viktig for myndiggjøringsarbeidet. Nettverksorganisering i Arendal går langt i retning av nedbryting av hierarkisk ledelse og medfører nye utfordringer for organisasjonen.

## **Kapittel 8**

# **Framtidens ledelse i kommunene:**

## **Fra formell autoritet til nettverksledelse?**

### **8.1 Innledning**

I de foregående kapitlene har vi vært inne på flere bidrag som peker på at konteksten for kommunale ledere er sammensatt og kompleks, hvor man må forholde seg til mange interessenter, formål og meningssystemer. Her vil vi belyse disse temaene nærmere gjennom perspektiver som utvider rommet for strategisk ledelse (8.2). Det gjøres deretter rede for hvordan offentlig styring og ledelse kan betraktes i et nettverksperspektiv (8.3). Diskursiv analyse og sosial konstruksjonisme (8.4) er tilnærminger som kan belyse prosesser og utfordringer ved ledelse i komplekse og nettverksbaserte sammenhenger. Ut fra disse perspektivene er ledelse ikke lengre basert på formell autoritet og det representative demokratiet, men bygger på og krever handlekraft og manøvreringsevne, dialog og evne til å overbevise andre deltakere i komplekse nettverk. En kort sammenfatning følger i 8.5.

### **8.2 Flere arenaer for strategisk ledelse**

Klausen (2006) setter altså søkelyset på institusjonslederne, eksempelvis en leder for et sykehus eller en skole. Han argumenterer for at strategisk ledelse er et viktig, men underkommunisert område for disse lederne. Med strategisk ledelse menes ledelse i forhold til langsiktige mål og prioritering av oppgaver og ressurser. Denne lederrollen er ikke lengre bare forbeholdt topplederne i offentlig sektor. Hovedgrunnen er at moderniseringen av offentlig sektor krever strategisk ledelse. Desentralisering av ansvar muliggjør og legger opp til økt handlingsrom gjennom mer råderett over budsjetter og personale. Samtidig medfører kravet om utarbeiding av virksomhetsplaner prioritering av mål og innsats. De NPM-inspirerte reformene øker kravet til institusjonslederens evne til å utøve strategisk ledelse. I dansk sammenheng vil strukturreformen som skal iverksettes fra 2007 forsterke dette, både i forbindelse med selve reformen og de tiltak og virkemidler som er knyttet til denne.

Klausen identifiserer videre ulike strategiske arenaer hvor ledelse utøves. Hver av disse arenaene har sine saker, aktører og spilleregler. Sammen danner disse et mangfoldig og sammensatt virkefelt for ledere. De aktuelle arenaene er:

- Den politiske arena hvor makt fordeles og beslutninger tas.
- Arena for produksjon; fastlegge rammer for produksjonen og sikre samsvar mellom det som skal leveres og betingelsene for at leveransen skal finne sted.
- Arena for marked og konkurranse, som har blitt viktigere etter hvert som man har innført konkurranseutsetting og bruk av markedsinspirerte virkemidler.
- Den sosiale arena hvor man ivaretar de menneskelige aspektene, for eksempel ved organisasjonsendringer.
- Den kulturelle arena, med vekt på de verdier og antagelser som ligger til grunn for hva som anses å være aktverdig atferd.
- Arena for bevissthetsdannelse og kunnskapsproduksjon. Her er det fokus på å analysere og gjennomskue den diskursive omverden, på iscenesettelse og dannelse av mening, samt på hvordan man skal sette dagsorden og endre bevissthet om hvordan situasjoner skal fortolkes og håndteres. Gjennom dialog og kommunikasjon kan det etableres et minimum av forestillinger om hva som bør gjøres og hvorfor dette er nødvendig. Institusjonslederne bør ha kommunikasjonsstrategier både innad og utad, som evner å påvirke virkelighetsforståelsen blant ulike interessenter.
- Arena for visjoner og tro. Ofte vil man måtte appellere til ”hjertet” og ikke bare til ”hjernen”. Alt kan ikke beskrives og derfor vil man måtte basere seg på visjoner og tro. Sett fra ledelsens synspunkt vil det være viktig å skape en visjon for medarbeiderne og forankre den hos disse.
- Arena for arkitektur og estetikk. Dette er et undervurdert strategisk felt. Måten en arbeidsplass er innrettet på og de signal denne sender, betyr mye for det inntrykk som dannes hos medarbeidere, brukere og borgere.

Denne kategoriseringen av strategiske arenaer er inspirert både av utviklingen i samfunnsvitenskap/organisasjonsfag og av modeller og verktøy hentet fra konsulentbransjen. Med sin vektlegging av aspekter som går ut over det sosiale (jf. Human Relations tradisjonen) og det kulturelle (jf. ”kulturbølgen” i 80- og 90-årene), rettes oppmerksomheten mot å påvirke også de kognitive, underbevisste og subjektive sidene ved medarbeidere, brukere og borgere. Klausens perspektiv går altså utover kulturelt lederskap og trekker inn meningsdannelse, tro og estetikk.

Klausen (2004) har gjort en studie av rektorer i danske videregående skoler. Vi kan her eksemplifisere bruken av ulike strategiske arenaer. Når det gjelder kunnskapsproduksjon og bevissthetsdannelse var dette både nærværende og fraværende. Man var i liten grad bevisst på at man handlet strategisk på dette området, selv om man var klar over betydningen av å sikre ekstern og intern legitimitet. Arenaen for arkitektur og estetikk framsto som avgjørende og ble brukt som et middel for andre delstrategier. Utvidelser og fysisk omorganisering ble benyttet strategisk. Samtidig oppfattet man at eksisterende innredning og arkitektur ofte ble oppfattet som en hemske. Hvordan skolen tok seg ut, om den var nedslitt, lys og ren ble tillagt stor betydning av rektorene.

### **8.3 Nettverksorganisering og -styring**

Organisering og ledelse kan forstås i lys av ulike styringssystemer eller – mekanismer, og ut fra kombinasjoner av og spenninger mellom slike styringssystemer. Fra organisasjonsfaget er det kjent at maskinbyråkratiet, det profesjonelle byråkratiet, og konsernorganisasjonen utgjør ulike organisasjonsformer. I økonomisk inspirert organisasjonsteori skiller man mellom marked og hierarki, og supplerer dette med andre styringsformer basert på nettverkversorganisering og tillit. Når det gjelder offentlig sektor spesielt peker Public Governance (2005a) på at den hierarkiske styringsformen suppleres med markedsbaserte, nettverksbaserte og profesjonsbaserte styringsformer. Outsourcing, fritt brukervalg og brukerbetaling er eksempler på den markedsbaserte styringsformen. Den profesjonsbaserte styringsformen (faglig ledelse) finnes i kunnskapsintensive organisasjoner hvor arbeidsprosesser og resultater krever en høy grad av profesjonell viten, som det ikke er lett for utenforstående å kontrollere. Med nettverk forstås en delvis uformell, forhandlet orden basert på representasjon, forhandlinger og dialog. Nettverk skapes mellom uavhengige aktører som har felles interesser i en aktivitet eller et saksfelt. Nettverksstyring er gjerne et uttrykk for at et saksområde går på tvers av faglige eller organisatoriske grenser, hvor hierarkiet ikke er velegnet fordi partene er likeverdige eller deres status forandrer seg over tid og i forhold til saken. Utfordringen for det offentlige er å sikre deltakelse i og bidrag fra nettverket, samtidig som man sikrer legitimitet og politisk ansvar. Utfordringene for ledere er å være bevisst kompleksiteten i motsetninger mellom ulike styringsformer, og å forstå samspillet mellom dem og deres respektive styrker og svakheter (Public Governance 2005b).

Sørhaug (2004) skiller mellom tre ulike kunnskapsregimer; hierarki, kollegium og nettverk. Med kunnskapsregime forstår man spesifikke koplinger mellom organisering og kunnskap,



makt og legitimitet. Med nettverk menes et mønster av møter mellom personer, basert på bytteprosesser og regulert av gjensidighet. Mens hierarkier og kollegier bygger på klare grenser til omgivelsene, organiserer nettverk grenseflater. Nettverk bygger på bevegelser og balanser mellom allianser. Et viktig poeng for Sørhaug er at kunnskapen knytter seg til rykter heller enn viten og tro. Kunnskapen må fungere sosialt og det er ikke avgjørende om den er sann eller korrekt. Nettverk finnes som temporære grupper, som team, prosjekter og allianser. Nettverk kan være inkluderende eller ekskluderende. Noen nettverk er preget av åpenhet, likeverd og jevn maktfordeling, andre av maktkonsentrasjon og lukkede, autoritære grupperinger.

De tre kunnskapsregimene finnes ofte ikke i sin rene form, men infiltrerer, understøtter og utfordrer hverandre. Nettverk kan være robuste, men trues i en viss forstand av den hierarkiske linjen. Hierarkisk styring og sterke grenser mellom enheter kan svekke nettverkets drivkraft, som primært ligger i bytte og gjensidighet. Samtidig kan sannhetssøking knyttet til kollegiet undergrave nettverkets myter og legitimering av de personbaserte ledelsesformene (Sørhaug 2004).

Nettverk kan også forstås ut fra overgangen fra en suveren styringstenking basert på det representative demokratiet til en mer nettverksbasert styringstenkning (Jæger og Sørensen 2003, Sørensen 2003). Mens *government* bygger på en forutsetning om styring fra et autoritativt maktsentrum, retter *governance* oppmerksomheten mot en prosess som ikke kan kontrolleres av en bestemt institusjon. Dette er en dynamisk og kompleks prosess som finner sted innen rammene av en multisentrert, nivå delt og nettverkspreget politisk system uten klare grenser og kommandolinjer. Koordineringen av handlinger finner sted gjennom etableringen av horisontale relasjoner. Mange ser svaret på disse utfordringene i indirekte styring eller meta-styring. Her er følgende elementer sentrale:

- Rammestyring av selvstyrende institusjoner og nettverk.
- Konstruksjon av kollektiv mening og identitet.
- Etablering av og støtte til selvstyrte institusjoner og nettverk.
- Direkte deltakelse i selvstyrte institusjoner og nettverk.

Sørensen (2002) gir noen eksempler på økt nettverkssamarbeid med private aktører; gjennom konkurranseutsetting og kontrakter med private leverandører, økt samarbeid med frivillige

organisasjoner for å håndtere oppgaver innen sosialsektoren, samt regionale koordineringsutvalg på arbeidsmarkeds- og integrasjonsområdet. Hun viser med utgangspunkt i fire kommuner hvordan de på hver sin måte er på vei bort fra den parlamentariske styringskjeden og går i retning av et mer nettverkspreget politisk system. De to formene for meta-styring som har størst vekt er imidlertid fastlegging av institusjonelle strukturer og rammer for selvstyring, og konstruksjon av kollektiv mening og identitet.

Som Sørhaug (2004) er inne på kan nettverksstyring ha to ”ansikter” knyttet til inkludering og åpenhet på den ene siden og utøving av makt i lukkede relasjoner på den andre siden. En rapport for Socialpedagogernes Landsforbund tar for seg mindre positive sider ved styring i nettverk. Det er veldokumentert at beslutninger i komplekse organisasjoner ikke ensidig finner sted gjennom etablerte formelle strukturer. De reelle beslutningene tas ofte på uformelt plan gjennom personlige kontakter mellom sentrale aktører. Dette er gjerne lukkede nettverk, hvor de viktige kontaktene er ukjente for andre for andre enn deltakerne. For mange av lederne innen det aktuelle feltet er det vanskelig å unngå uformelle sonderinger og man søker innflytelse gjennom bruk av nettverk. Det pekes på en rekke grunner til dette; større konkurranse, forskjellige behov i institusjonene, variasjon i kompetanse og problemer med å komme til enighet i ledergruppen. Det er mange ledergrupper hvor enkelte kan sikre seg innflytelse via uformelle kontakter. Forbindelsene er lukkede og ingen blir informert om dem: ”Det etterlater en gruppe ledere, der enten lukkes ude eller later seg lukke ude. Det kan verken (amts) kommunene, lederne eller deres medarbeidere være tjent med” (SL 2003: 9).

Sett fra den enkelte leders side vil man innen et gitt felt ha et stort nettverk og en rekke relasjoner å håndtere. Å kunne spille på dette nettverket bidrar til å styrke det kollegiale fellesskapet og kan kompensere for sosial og organisatorisk ensomhet. Å være tilknyttet et eller flere nettverk kan være avgjørende for trivsel, kompetanseutvikling og innflytelse som leder. Tilgang til og bruk av et interpersonlig nettverk vil dermed være viktige kilder til mestring for ledere. Følgende kjennetegn trekkes fram:

- Arbeidsformen tillater å bringe sammen faglige og personlige elementer.
- Deltakerne kan gi hverandre kyndig og relevant tilbakemelding både faglig og personlig.
- Gruppen klarer å få til en balanse mellom støttende og igangsettende atferd.
- Deltakerne lærer nye metoder og får tilgang til ny kunnskap.

## **8.4 Språk, makt og mangfoldig ledelse**

I det siste tiåret er det blitt mer vanlig å analysere samfunnsmessige fenomener, inkludert formelle organisasjoner og ledelse i lys av perspektiver som vektlegger språk og kommunikasjon. I studiet av ledelse har det over tid blitt lagt større vekt på diskursteori, kommunikasjonsteori, narrativ teori og teori om ”sensemaking”<sup>3</sup>. En slik tilnærming kan bl.a. bidra til å kaste lys over nettopp noen av utfordringene ved ledelse i nettverk.

### **8.4.1 Et diskursivt perspektiv på offentlig ledelse**

I boken ”Offentlig ledelse i managementstaten” (Pedersen 2004) trekker man på diskurs- og systemteoretiske innsikter som gjør det mulig å forstå ledelse som sosial konstruksjoner. Ledelse blir verken forstått ut fra en politologisk tradisjon som spørsmål om representasjon, maktdeling og suverenitet, eller i en bedriftsøkonomisk tradisjon bygget på en resultatorientert ”management” litteratur. Ledelse er sosiale konstruksjoner og praksis, og formålet blir å fange opp de diskursive betingelsene for offentlig ledelse. Søkelyset rettes mot den politiske og organisatoriske meningsdannelsen. Det er her det skapes normer og ”sannheter” om offentlig organisering og ledelse, som blir institusjonalisert i reformtiltak og styringsteknologier. Ved å avdekke de særegne diskursive trekkene ved den aktuelle moderniseringsstrategien kan man få fram noen viktige sider ved mulighetsrommet for offentlig ledelse.

Dette perspektivet har to konsekvenser i analysen av ledelse. For det første bestemmes ikke ledelse ved en formell posisjon eller person (lederen), men ved en bestemt funksjon, det å treffe bindende beslutninger for en gitt enhet. Dette kan skje i et styre, et lederteam, en avdeling, et nettverk, en virksomhet eller et team. For det andre medfører perspektivet et fokus på makt. Heller en ”makt over” (innenfor et visst territorium og/eller basert på formell autoritet), settes søkelyset på ”makt til”. Med dette menes at det har liten mening i å spørre hvem som har formell myndighet. Fokus må i stedet rettes mot hvordan man skaffer seg handlingsrom, evnen til å handle og hvordan man kan påvirke aktuelle saksforhold og beslutninger.

---

<sup>3</sup> Denne tilnærmingen er også adoptert av konsulentbransjen. Et eksempel på dette er den elektroniske publikasjonen AFF Bulletin, hvor den siste utgaven handler om språk og ledelse ([http://www.aff.no/aff/LNNyhet.nsf/wLBFront/Edition\\_38](http://www.aff.no/aff/LNNyhet.nsf/wLBFront/Edition_38)).

I sin bok om offentlig ledelse, utfyller Holmberg og Henning (2003) dette perspektivet. Inspirert av "New Public Management" gir språket en tolkingsramme og et tankegods som vektlegger enkeltaktørens rolle for utvikling og forankring, og som konstituerer lederskap som primært et individuelt, personrelatert fenomen (Holmberg og Henning 2003). Som en motsetning til dette perspektivet legger forfatteren vekt på lederskapet som en kollektiv prosess. Ledelse er del av en sosialt konstruert virkelighet, hvor forståelsen av hva ledelse er og bør være blir skapt og gjenskapet mellom mennesker. Språk og forestillinger, både de som er uttrykt direkte og de som er underforstått blir viktige. Denne tilnærmingen utelukker ikke ledere, handlekraftige aktører og visjonære ledere. Det er heller slik at det er graden av innflytelse i tid og rom som må beskrives og analyseres. Kompleksiteten i sosiale relasjoner og prosesser kan ikke reduseres til rene økonomiske spørsmål eller til et individuelt lederskap der en aktør står for tolkningen av det som skjer. I bokens empiriske kapitler er det gjennomgående at:

- Lederskap oppstår, blir formet og legitimeres i meningsskapende prosesser.
- Lederskap over handlingsforløp er en stadig kamp mellom mange aktører og konkurrerende synsmåter.
- Lederskap er en prosess som like ofte utøves mellom organisasjoner som innenfor organisasjoner.

#### **8.4.2 Modernisering og mangfoldig ledelse**

Pedersen (2004) drøfter konsekvenser av den danske moderniseringsstrategien i offentlig sektor. Moderniseringen av dansk offentlig forvaltning kan sees som en prosess i tre faser; omtalt som det utgiftspolitiske problemet, det interne effektivitetsproblemet og konkurranseproblemet. I den tredje fasen finner det sted et skift i moderniseringsstrategien på et diskursivt og institusjonelt plan. Her går man ut over den formelle forvaltnings enhet, og ut over interne og eksterne grenser. På et diskursivt plan er fokus på den enkelte driftsenhet, dens effektivitet og konkurransevne, heller enn offentlig sektor som en totalitet som bør underlegges felles planer og programmer. Med utgangspunkt i de enkelte enheter utvikles det styringsidealer om dialog, verdsettelse og gjensidige kontrakter og driftsavtaler. Det formuleres idealer om fritt valg og beste praksis. Man legger vekt på utvikling og ledelse av menneskelige ressurser. Organisasjons- ledelses- og kompetanseutvikling blir omtalt som nøkkelredskaper. På det institusjonelle planet utvikles det parallelt nye tiltak rettet mot de

enkelte driftsområder, den enkelte organisasjon og den enkelte medarbeider. Man tar i bruk nye styringsteknologier med sikte på selvmodernisering og selvledelse.

I denne fasen finner det sted forskyvninger i noen grunntrekk ved offentlige forvaltning. Forvaltningens enhet utfordres: Det er ikke lengre gitt at de politisk valgte ledere utgjør sentrum for organisering og strategidannelse, politikerne er ikke selvskrevne til å definere kvalitet og resultater, og det kan reises spørsmålsteget ved om ledelsesforholdet mellom leder og medarbeider er hierarkisk organisert. Nye enheter for ledelsesidentifikasjon og ledelsesutøvelse skapes. Den monosentriske, enhetlige forvaltning kjennetegnet av en stabil institusjonell orden, politisk fastsatte mål og over- og underordningsforhold erstattes av en mangfoldig eller polysentrisk struktur, hvor politikk og ledelse blir grenseoverskridende fenomener.

Pedersen analyserer endringene ut fra tre enheter, som er blitt sosialt konstruert ut fra svekkelsen av den klassiske hierarkiske forvaltning og velferdsstatens fagbyråkrati. De tre enhetene – konsernet, virksomheten og arbeidsplassen – har allerede utfordret det kommunale selvstyret og forvaltningens enhet. Med den aktuelle strukturreformen i Danmark er det blitt politisert og gjort eksplisitt hvordan disse tre typene av enheter skal dimensjoneres. Reformen gir nye rammer for en fortsatt modernisering av dansk offentlig sektor.

De tre typer av enheter illustrerer ledelsesbetingelsene i ”managementstaten”, og det er til disse enheter det utvikles moderniseringsstrategier og ledelsesteknologier. Enhetene blir også viktige kilder til identitet for ledere. En viktig side ved *konsernet* er at de er enheter for profesjonell ledelse, som inngår i relasjoner til den politiske ledelsen på den ene siden og til ”underliggende” enheter på den andre siden. Konsernet tilbyr ledelsesidentifikasjon gjennom å framstå som et minisamfunn der det etableres rammer for en overordnet samordning av desentrale enheter. I tillegg tildeles og tiltar toppledelsen i konsernet seg mer reell beslutningsrett og ledelsesansvar. *Virksomheten* på sin side skal ivareta den strategiske ledelsen av utførelsen av de operative oppgavene. Virksomheten blir en enhet for profesjonell driftsledelse som inngår i relasjoner til overordnede ledd via mål-, ramme- kontrakts- og resultatstyring på den ene siden og til underliggende enheter gjennom virksomhetsbaserte ledelsesteknologier på den andre siden. *Arbeidsplassen* som enhet viser til forholdet mellom leder og den enkelte enheter. Her er det klare normer om synlig personalledelse via lokale avtaler, prosjekter og strategier. Arbeidsplassen blir en selvstendig enhet for personalledelse.

Pedersens analyse konkluderer med at utviklingen av ”managementstaten” har endret vilkårene for offentlig ledelse langs tre dimensjoner.

### *1. Ledelsesrommet*

Det viktigste trekket ved ledelsesrommet er at det ikke hviler på formell autoritet. Autoriteten er ikke fastlagt på forhånd og er ikke entydig knyttet til for eksempel regjering og kommunestyre. Fokus må rettes mot ”makt til”, altså hvordan man kan få transformativ kapasitet. Ledelsesrommet er først og fremst *selvskapt*, knyttet til at de enkelte ”selvprogrammerende” organisasjoner har fått større selvstendighet. Hvordan lederne skaper sine posisjoner og hvordan beslutninger blir kollektivt bindende blir et empirisk spørsmål som avhenger av lokale forestillinger og interaksjon omkring den enkelte organisasjon.

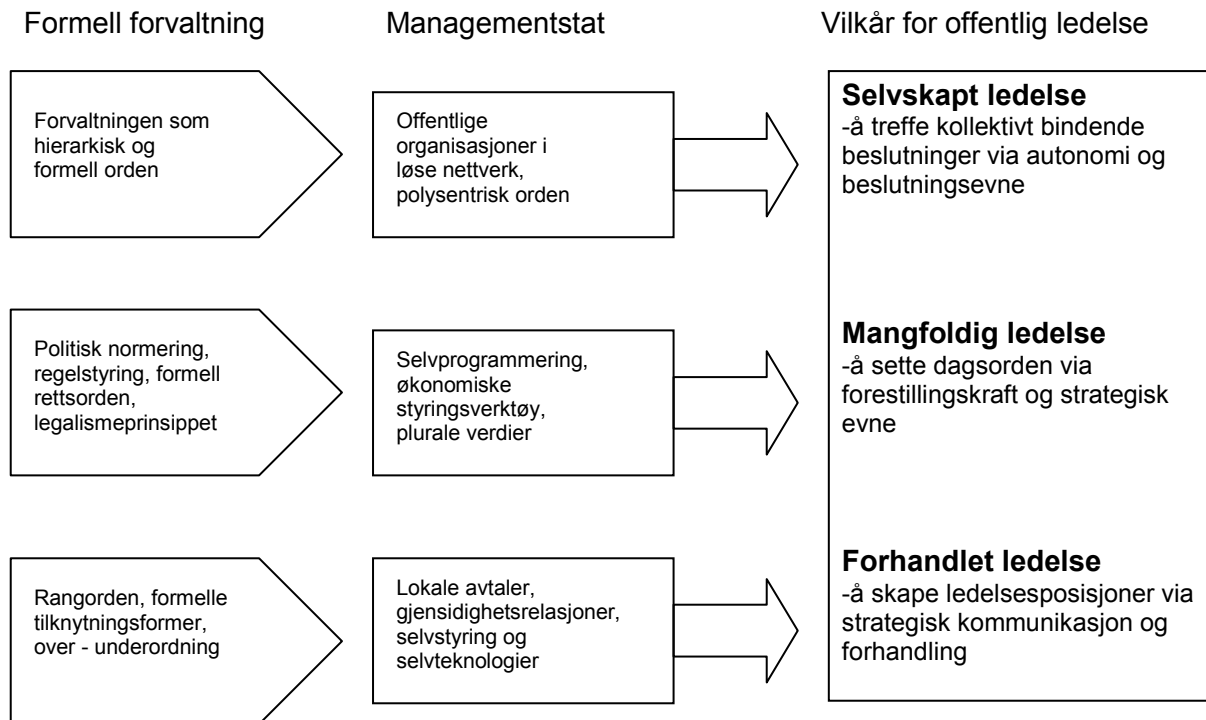
### *2. Lederskapet*

Dette bygger ikke som i hierarkiet eller fagbyråkratiet på en normativ orden basert på et juridisk eller faglig verdigrunnlag. Grunnvilkåret for lederskapet er at det er mangfoldig; dvs. at man må trekke på en rekke forskjellige, i utgangspunktet likestilte, verdier. Med dagens moderniseringsstrategier er flere verdier gjeldende for offentlig organisering. Det er avgjørende for lederen å kunne dekode, utfordre og utvikle forskjellige verdier, styringslogikker og kunnskapssystemer. Lederen må kunne skape mening og definere helhet og strategiske utfordringer.

### *3. Forhandlet ledelse*

Ledelsesrelasjonene tar ikke utgangspunkt i et overunderordningsforhold. Relasjonene er derimot preget av forhandlet ledelse. De nye styrings- og ledelsesteknologiene forutsetter autonomi og høy grad av selvledelse. Ledelsesposisjoner skapes via forhandlede relasjoner hvor frihet og ansvar blir fastlagt via avtalte spilleregler, framfor en gitt hierarkisk autoritetsstruktur. Ledelsesposisjonen er avhengig av at man utvikler spilleregler ad hoc og at forventninger avstemmes. De nye styringsteknologiene bygger på dialog, forhandlinger og gjensidighet. Kampen om lederposisjonen blir sentral, forstått som en pågående prosess om skapelse og anerkjennelse av lederidentitet, kamp om å etablere lokale forhandlingsrelasjoner og ansvarliggjøring av partene via dialog og gjensidige avtaler.

## Fra government til public governance



**Figur 8.1: Pedersen (2004): 127.**

De nye grunnvilkårene for offentlig ledelse er oppsummert i figur 8.1. Under betingelser som ikke er preget av formell autoritet, hierarki og en klar normativ orden, blir ledelse i prinsippet både ”ustabilt og skrøpelig”. Ledelsesidentitet, - grunnlag og -relasjoner må formuleres og reformuleres, erobres som prosjekt og som mulighet. Paradokset er at ledelse på den ene siden sees på som tidens løsning på samordningsutfordringene, gjennom at det er skapt et rom for offentlig ledelse. På den andre siden er ledelse usikkert og risikofylt og avhengig av etableringen og opprettholdelse av en ”makt til” posisjon i kontinuerlige relasjoner til andre aktører, enheter og saker.

### 8.4.3 Endringsledelse i et narrativt perspektiv

Anne Reff Pedersen gir i en annen artikkel i boken et eksempel på hvordan endringsledelse kan forstås i et narrativt perspektiv. Dette gir et alternativ til å se ledelse i et ovenfra-og-ned perspektiv. Utgangspunktet er at endring skapes via en meningsskapende pluralitet av mange små og forskjellige fortellinger. Den aktuelle endringen omhandlet innføringen av en

utdannelsesenhet på en opptreningsavdeling ved et rehabiliteringssykehus. Forfatteren presenterer fire ulike fortellinger om endringen. Disse fortellingene er fire ulike oppfatninger av enheten, som kan forstås ut fra ulike oppgaver og aktiviteter i de ansattes hverdag. I to av fortellingene er den nye enheten positivt framstilt. Personalets motstand mot forandringen betraktes som et avvikende kulturelt fenomen, mens endringene knyttet til kvalitetsutvikling og nytenking mht. rutiner blir forstått som et normalt kulturelt fenomen. I de to andre fortellingene betraktes pasientomsorg og pleie som det normale kulturelle fenomenet, mens den foreslåtte endringen sees på som et avvikende kulturelt fenomen som man tvinges til å leve med. Dette illustrerer hvordan ulike endringsforståelser kan skape konflikter mellom ansatte. En mulig løsning på slike konflikter er å skape en felles mangfoldig fortelling som kan trekke inn de mange ulike stemmene, og dermed respektere og håndtere de ansattes ulike oppfatninger, som har sin bakgrunn i ulike hverdagskontekster. En slik tilnærming er imidlertid vanskelig å tenke seg i denne sektoren, som er preget av en ”top-down” orientert ledelsesstrategi. Etter forfatterens oppfatning bidrar mangelen på et medarbeider- og hverdagsperspektiv til å skape konflikter i sektoren.

#### **8.4.4 Fortellinger om offentlig sektor**

Tullberg (2003) viser i sin artikkel noen eksempler på hvordan ledelse konstrueres og gjenskapes i offentlig sektor. Basert på fortellinger fra mange ledere på ulike nivåer får hun fram hvordan ledelse som et problem blir produsert og reproduert av aktørene selv. En slik forestilling er oppfatningen ”Dessverre, så er det jo ofte feil personer som blir ledere i offentlig sektor”. Det er en vanlig oppfatning at ledere i for stor grad rekrutteres ut fra formelle kriterier, at man bruker for få ressurser på lederutvikling, at man har feil tradisjon og kultur og er preget av gal tankegang. Satt på spissen dyrkes selvforakten gjensidig av ledere og medarbeider. ”De beste medarbeiderne vil ikke jobbe hos oss” og ”så dårlige sjefer som vi har ville ikke blitt gamle i næringslivet” er vanlige undertekster i mange uttalelser. Forfatteren stiller disse fortellingene opp mot alternativer som vektlegger andre sider av virksomheten, noe som åpner for konstruksjonsprosesser som kan gi lederskapet i offentlig sektor et annet og mer positivt innhold.



## **8.5 Sammenfatning**

Vi tok her utgangspunkt i at konteksten for kommunale ledere er sammensatt og kompleks. Noen av utfordringer dette medfører ble belyst ved nyere perspektiver som utvider rommet for strategisk ledelse og peker på utfordringer ved nettverksstyring og -ledelse. Ut fra et diskursivt perspektiv gis det implikasjoner for ledelse i en mangfoldig, uoversiktlig offentlig kontekst. Pedersen (2004) konkluderer med at ledelsesrommet i dag i mindre grad hviler på formell autoritet, men i stedet er mangfoldig, hvor man må trekke på en rekke forskjellige verdier.

## Kapittel 9

# Sammenfatning:

## Ledelsesdilemmaer i kommunal sektor

Vi har i denne rapporten vært inne på en rekke sider ved ledelse i offentlig sektor; knyttet til ulike temaer, ledernivåer, verktøy, reformer og faglige perspektiver. Et gjennomgående trekk er mangfoldet i kommunal sektor, kompleksiteten og de mange ulike hensynene lederne må forholde seg til. Organisasjoner og politiske systemer er preget av spenninger og motsetninger. Ledelse handler ofte om avveininger mellom ulike, hver for seg viktige og legitime, prinsipper, meningssystemer, verdier og interesser. Dilemmaer og avveininger preger lederes hverdag. Ut fra innholdet i rapporten, vil vi avslutningsvis skissere åtte dilemmaer ved ledelse i kommunal sektor.

### *Forholdet mellom politikk og administrasjon*

Et viktig trekk ved New Public Management - konseptet var at politikerne skulle ha en overordnet, strategisk rolle og bruke mindre tid på enkeltsaker. Administrasjonen skulle iverksette politikernes beslutninger. Forutsetningen var at det var mulig og ønskelig å skille politikk og administrasjon. Ut fra både normativ politisk teori og erfaringene fra NPM-reformene er denne forutsetningen problematisk. Forskningen som er referert i denne rapporten viser dels at politisk definerte mål i liten grad er koplet til det som skjer på virksomhetsnivå, dels at politikerne ikke gir avkall på sine tradisjonelle roller som ombud og representanter for bestemte interesser. Administrasjonens dagsordenmakt og modellmakt øker og man er ikke passive iverksettere av politiske beslutninger. Svakheter ved både den tradisjonelle politikerrollen basert på detaljstyring og en modell som ser administrasjonen som en ren iverksetter av strategiske beslutninger, medfører at dette dilemmaet krever nye svar framover.

### *Sentralisering eller desentralisering*

I rapporten har vi gjort rede for argumenter som trekker i retning av både desentralisering og sentralisering, og vært inne på noen av utfordringene som ligger i avveiningen mellom sentral (inkludert politisk) styring på den ene siden og delegering og myndiggjøring på den andre

siden. Argumentene for sentralisering er gjerne knyttet til ønsket om politisk styring, standardisering eller stordriftsfordeler, men kan også forstås ut fra et motiv om å fremme sin egen maktposisjon. Samtidig vil delegering og myndiggjøring ofte ha et maktspekt, også når prinsipielle forhold som brukernærhet, lokal kompetanse og økt motivasjon legges til grunn. Avveiningene mellom desentralisering og sentralisering finnes på politisk nivå, på organisasjonsnivå, og må også ofte håndteres direkte og konkret av kommunens ledere.

#### *Rendyrking av linjeorganisasjonen vs reduksjon i hierarkiske nivåer*

Argumentet for linjeorganisasjonen er at over- og underordningsforhold og myndighet kan defineres relativt klart. Ulempene er bl.a. at hensynet til kontrollspenn gjør at det kan bli mange hierarkiske nivå, noe som gjerne medfører treghet og tap av viktig informasjon i saksbehandling og kommunikasjon. Ved å redusere antall hierarkiske nivåer blir det i prinsippet bedre og raskere informasjonsbehandling, man kan svekke sektorenes makt, og det blir et tydeligere delegert ansvar for resultatene. Tonivåmodellen illustrerer dette dilemmaet. Mye tyder på at man her har lagt stor vekt på de sistnevnte hensynene. Utfordringene med modellen er bl.a. det store kontrollspennet, som er en av forklaringene på ”oppsvulmingen” av stabs- og støtteenheter, og en svekkelse av kompetansen knyttet til sektorene. I en slik linje-stab organisasjon vil det være mange uklare roller og stort rom for nettverksbygging og utøving av innflytelse utenfor linjen.

#### *Ledelse mellom makt og tillit*

Forholdet mellom makt og tillit kan sees på som et dilemma. På den ene siden er det viktig for en leder å øve innflytelse, påvirke og iverksette beslutninger, gjennom å benytte seg av formell autoritet og ressurser som ligger i en lederposisjon. På den andre siden er det viktig å sikre oppslutning og støtte i den gruppen man leder, basert på et gjensidig tillitsforhold. Dette dilemmaet er aktualisert i rektorenes utfordringer når man møter ytre krav om endring. Her utfordres den etablerte sosiale kontrakten mellom leder og medarbeidere.

#### *Hierarkisk ledelse vs selvledelse på operativt nivå*

Det er flere måter å lede og organisere frontlinjepersonalet på. I en hierarkisk modell vil man ha en leder som har delegert myndighet over personal, økonomi og drift (eller deler av dette) og som medarbeiderne rapporterer til. For å fremme motivasjon og ta i bruk medarbeidernes kompetanse har mange enheter gått i retning av teamorganisering, hvor linjelederen er erstattet av en teamkoordinator. I Arendal kommune (rådhuset) synes det som om man har

gått et steg lengre. Arbeidstakerne kan ikke bare påvirke hvordan man utfører arbeidsoppgavene, men også i stor grad selv bestemme hva de vil jobbe med og foreslå arbeidslag. Her er hierarkisk ledelse erstattet av myndiggjorte medarbeidere med et stort innslag av selvledelse. Spørsmålet er hvordan man sikrer samordning, prioritering av saker og en forutsigbar arbeidssituasjon i en slik flat struktur.

#### *Identitetsbygging vs nettverksdeltakelse*

Nyere organisasjons- og ledelsesforskning legger vekt på betydningen av å bygge identitet og kultur. Dette kan bidra til å sikre samhold, tilhørighet og bedre oppgaveløsning rettet mot brukerne. Fokus er på intern kommunikasjon og organisering, kombinert med at man jobber mot utvalgte, begrensede deler av omgivelsene; gjerne en sektor eller et tjenestoområde. Samtidig legger andre deler av litteraturen vekt på økt kompleksitet og mangfold i et nettverk av aktører; i form av private leverandører, offentlig-privat samarbeid og samordning med andre sektorer. På den ene siden må man som leder utvikle egen enhet, og bygge kultur og identitet med fokus på egne brukere. På den andre siden er det forventet at man skal bidra til utvikling på tvers av kommunegrensene (rådmann), på tvers av sektorer, mellom enheter og mot privat sektor. For mange ledere vil hensynet til a) å utvikle "oss" basert på "våre" unike oppgaver, kompetanse og verdier, og b) å gå helhjertet inn i et samarbeid på tvers og ivareta et helhetsperspektiv, trekke i ulike retninger og medføre spenninger og avveininger mht. tidsbruk og orientering.

#### *Meningssystemer: Fag, økonomi, styringsprinsipper, brukere*

Flere av bidragene i denne rapporten tar opp hvordan ledere (for eksempel rektorer) befinner seg i skjæringspunktet mellom ulike hensyn og meningssystemer. For det første har man basis i et fag og virksomheten har gjerne tradisjonelt vært basert på faglig ledelse. Med påvirkning fra New Public Management er det innført nye styringssystemer som krever et større innslag av profesjonell ledelse. Møller (kapittel 6) gir noen eksempler på hvordan denne spenningen kan håndteres. I tillegg til kravene om faglig og profesjonell ledelse, må man også ofte håndtere økonomiske nedskjæringer. Disse kravene er økt i en periode hvor "kundenenes" makt og brukerperspektivet har fått større betydning. I denne situasjonen skjerpes kravene til lederne. Håndtering av meningssystemer knyttet til ulike interessenter og verdier er en sentral del av lederoppgavene.

*Gjenoppretting av formell autoritet eller etablering av ny normativ orden*

Ledelse i kommunal sektor finner sted i en særegen normativ kontekst. Man er underlagt styring av folkevalgte organer, og myndighetsutøvelse og tjenesteproduksjon har sitt grunnlag i mandat fra innbyggerne i kommunen. Styringskjeden i det representative demokratiet utgjør det normative idealet. Lederne har formell autoritet og demokratisk legitimitet. Samtidig peker mange på at det tradisjonelle grunnlaget for offentlig sektor utfordres, i forlengelsen av kompleksiteten, mangfoldet og de kryssende hensynene som er en del av politikken. Det er ikke lengre gitt at det er politikerne som utgjør sentrum for dannelse av strategier og organisering. I følge Pedersen (2004) bygger ledelsen ikke lengre sitt mandat på formell autoritet. Handlingsrommet er selvskapt og preget av forhandlet ledelse, hvor påvirkning og ”makt til” er viktigere enn ”makt over” Hvis dette er en dekkende beskrivelse av offentlig sektor, medfører det en spenning mellom normative idealer og ledelsesrealiteter. Utfordringen blir hvordan de nye realitetene skal håndteres: Skal man legge vekt på å gjenerobere den formelle autoriteten slik at den tradisjonelle politikken gjenoprettes, eller trenger man nye normative modeller og idealer for utøving av politikk og ledelse i nettverksamfunnet? Sørensen (2002) gir et mulig svar på dette spørsmålet. Heller enn å stille krav om et suverent beslutningssenter, argumenterer hun for å rette søkelyset mot utforming av diskursive og institusjonelle spilleregler for samfunnsstyringen. I denne modellen blir politikerne metagovernører med fokus på å utforme handlingsbetingelser heller enn suverene politikere. Dette er problemstillinger som vil stå sentralt i statsvitenskapen framover, med implikasjoner for den praktiske tilretteleggingen av og utøvelsen av politikk og ledelse.

# Litteratur

- Albert, S. og Whetton, D.A. (1985): "Organizational identity", I Cummings, L.L. og Staw, M.M. (eds.): *Research in organizational behaviour*. Greenwich, CT: JAI Press
- Baldersheim, H. og Rose, L. (red.) (2005): *Det kommunale laboratorium. Teoretiske perspektiver på lokal politikk og organisering*. Bergen: Bergen: Fagbokforlaget (1999): *Skolekultur. Nøkkelen til skolens utvikling*. Oslo: Ad Notam Gyldendal.
- Busch, T. m.fl (2005):. *Modernisering av offentlig sektor. Utfordringer, metoder og dilemmaer*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Christensen, T, Læg Reid, P., Roness, P.G og Røvik, K.A. (2004): *Organisasjonsteori for offentlig sektor*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Christophersen, H. (2005): *Strukturreformen – en reform av kommunernes organisation og ledelse*. AKF-forlaget.
- Clark, P.M. og Wilson, J.Q (1961): "Incentive systems: A theory of organizations", *Administrative Science Quarterly*, 6(September): 129-166.
- Colbjørnsen, T., (2003): *Fleksibilitet og forutsigbarhet. Arbeid og organisasjoner i endring*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Gautun, H. (2002): *Når fleksibilitet fremmer fellesskap. Nye arbeidstidsordninger innen pleie og omsorg*. Fafo-rapport 339.
- Hatch og Schultz (2002). "The dynamics of organizational identity", *Human Relations*, Vol 55 (8): 989-1018.
- Hagen, R. og Sørensen, R. (2006): *Kommunal organisering*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Holmberg, I. og Henning, R. (red) (2003) : *Offentlig ledarskap*. Lund: Studentlitteratur.
- HR Norge (2005): *Den attraktive arbeidsgiver*. Hefte.
- Johnsen, E. (2005): "Fra New Public Management til Professional Public Management", i Busch, T. m.fl.: *Modernisering av offentlig sektor. Utfordringer, metoder og dilemmaer*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Jæger, B. og Sørensen, E. (2003): *Roller der rykker. Politikere og administratorer mellom hierarki og nettverk*. Randers: Jurist- og Økonomiforbundets Forlag.
- Kairos Future/Mind the Gap (2006): *Morgendagens ledere i kommunal sektor*. Rapport.
- Klausen. K.K. (2004): *Strategisk ledelse – de mange arenaer*. Odense: Syddansk Universitetsforlag.

- Klausen, K.K. (2005): "Fra Public administration over New PA til NPM – en fortolkningsramme for reformer", i Busch, T. m.fl.: *Modernisering av offentlig sektor. Utfordringer, metoder og dilemmaer*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Klausen, K.K. (2006): *Institutionsledelse. Ledere, mellomledere og sjakbajser i det offentlige*. København: Børsen.
- Klemsdal, L. (2005): *Fra reform til innovasjon: en organisasjonsdrevet fornyelse av kommunal organisering*. Upublisert notat.
- Kleven, T. m.fl. (2002): *Målstyring i skandinaviske kommuner*. Seks casestudier. NIBR-rapport 2002: 15.
- KS (2002): *Ny giv i arbeidsgiverpolitikken*.
- Lotsberg, D.Ø. (2005): "Ledelsesteori – hva slags ledere passer i kommunene?", i Baldersheim, H. og Rose, L. (red.): *Det kommunale laboratorium. Teoretiske perspektiver på lokal politikk og organisering*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Mintzberg, H. (1979): *The structuring of organizations*. Englewood Cliffs, N.J. : Prentice Hall.
- Moland, L.E. og Holmli, H. (2002): *Nærværende lederskap og tverrfaglighet i pleie- og omsorgssektoren*. FAFO-rapport 390.
- Moland, L.E. og Egge, M. (2000): *Kommunal sektor – bedre enn sitt rykte?* FAFO-rapport 337.
- Møller, J. (2004): *Lederidentiteter i skolen*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Opedal, S., Stigen, I.M. og Lauvdal, T.(2002): *Flat struktur og resultatenheter*. NIBR-rapport 2002: 21.
- Pedersen, D. (2004): "Ledelsesrummet i managementstaten", i Pedersen, D.: *Offentlig ledelse i managementstaten*. Fredriksberg: Samfundslitteratur.
- Pedersen, A.R. (2004): "Ledelsesvirkeligheter i sundhetssektoren", i Pedersen, D.: *Offentlig ledelse i managementstaten*. Fredriksberg: Samfundslitteratur.
- Public Governance (2005a): *Den offentlige leder og den demokratiske bundlinie*. Debattutspill.
- Public Governance (2005b): *Kodeks for god offentlig topledelse i Danmark*
- Rødvei, P.-H.(2000): *Kommunene og den kompetente arbeidskraften*. Nordlandsforskning, rapport nr 11, 2000
- Sollund, M. Trygstad, S. og Johansen, B. (2004): *Myndiggjorte medarbeidere i pleie og omsorg – hvorfor og hvordan?* Nordlandsforskning, rapport nr. 11, 2004.
- Socialpedagogernes Landsforbund (2004): *Ledelse av socialpædagogiske arbeidsplasser*.

- Strand, T. (2001): *Ledelse, organisasjon og kultur*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Sehested, K. (2003): ”Kommende ledere mellom profession og management”, i Jæger, B. og Sørensen, E. : *Roller der rykker. Politikere og administratorer mellom hierarki og nettverk*. Rnders: Jurist- og Økonomiforbundets Forlag.
- Svedberg, L (2003): ”At skapa mening i korselden mellan konkurrerande synssett”, i Holmberg, I. og Henning, R. (red) : *Offentlig ledarskap*. Lund: Studentlitteratur.
- Sørhaug, T. (2004): *Managementaltitet og autoritetens forvandling. Ledelse i en kunnskapøkonomi*. Bergen: Fagbokforlaget.
- TNS Gallup (2004): *Noen hovedfunn fra TNS Gallups nasjonale innbygger- og brukerundersøkelse i 2004*. Tilgjengelig på [http://www.tns-gallup.no/arch/\\_img/205869.pdf](http://www.tns-gallup.no/arch/_img/205869.pdf)
- Trygstad, S.C. og Madsen, E.L. (2001): *Skranker i arbeidslivet. En problemfokuset studie av leders hverdag i åtte norske kommuner*.
- Trygstad, S.C. (2004): *Fra rettighet til nytte? Det kommunale demokratiert møter New Public Management*. Dr. grad. NTNU.
- Tullberg, M. (2003): ”Tyvare det ju fel personar som blir chefer her”, i Holmberg, I. og Henning, R. (red): *Offentlig ledarskap*. Lund: Studentlitteratur.
- Wæraas, A. (2005): ”Merkevarebygging av offentlige virksomheter: utfordringer og muligheter”, *Magma*, nr. 3: 96-105.
- Øgaard, M. (2005): ”New Public Manangement – fornyelse eller fortapelse av den kommunale egenart”, i Baldersheim, H. og Rose, L. (red.): *Det kommunale laboratorium. Teoretiske perspektiver på lokal politikk og organisering*. Bergen: Fagbokforlaget.