

## **Det fasiliterende lederskap**

**Ordføreren og kommunedirektøren i samspill, og  
samspill på “den store arena”**

---

Linda Hye og Morten Øgård, Senter for anvendt kommunalforskning, UiA

# Innledning

- Kort innledning: hvem er vi og hva skal vi sette fokus på
- Historisk tilbakeblikk – hvordan har vi utviklet og regulert forholdet politikk og administrasjon
- Ny kommunelov 2018 – videreføring og oppstramming, men fortsatt med gråsoner som krever et dyadisk lederskap
- Hva fant vi i prosjektet knyttet til samspill politikk og administrasjon, og hvilke implikasjoner trekker vi ut av funnene?
- Behovet for en ny forståelse av hvordan utvikle et godt samspill mellom politikk og administrasjon
- Oppsummering og kommentarer

# Historisk tilbakeblikk

**Hvordan har vi utviklet og regulert forholdet politikk og administrasjon?**

# Innledning

- Å tydeliggjøre **skillet pol – adm** er et hovedspor i kommunale forvaltnings- og styringsreformer siden 1980-tallet
- Som i Norge leder fram til «**timeglassmodellen**»

## **Lekmannstradisjonen** fram til ny kommunelov 1992 innebar:

- Tett samkvem politikk/adm >>> styring etter «nemndmodellen»
- Framdyrking av «politikerspesialister»
- Voksende administrasjon >> fragmentert lokalstyre, svak budsjettdisiplin, forsterket av særlovene

## Ny kommunelov 1992:

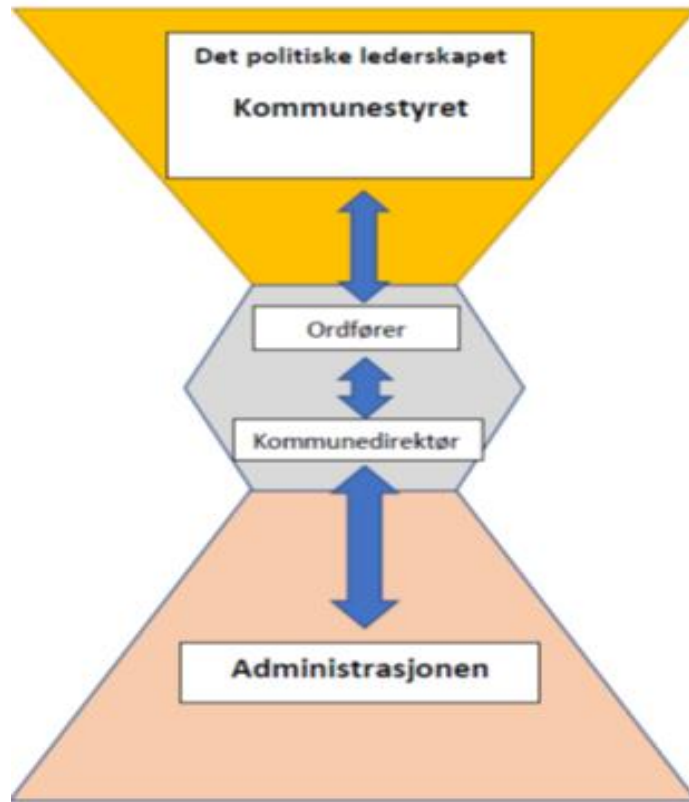
- Tydeliggjøre skillet politikk/adm med vekt på rådmannens overordnede, helhetlige ansvar for adm
- Fjerne detaljerte krav til kommunal organisering, inkl. i særlover
- Legge til rette for overordnet, helhetlig styring og konsekvente prioriteringer
- Kommunene fulgte opp med forsøk med forskjellige politiske styringsmodeller, f. eks. strategisk modell (Narvik), forenklet nemndmodell (Lunner), politiske verksteder (Hordaland), politisk innstilling (....), osv.

# Hovedspor for reformer i lokalforvaltningen:

- Tydeliggjøre **skillet politikk/adm**
- Et velkjent spor fra reformarbeid i andre land, med lange historiske røtter
- Idégrunnlag: politikk = verdier og verdivalg; adm = fag og fakta (beslutningsgrunnlag)
  
- Kontinental-europeiske reformer:
  - holde **adm ute av politikken** (redusere faren for «ekspertvelde»)
  - ideal: klassisk byråkrati, embetsmannsrollen
  
- Amerikansk tradisjon:
  - holde **politikken ute av adm** (redusere faren for favoritisme)
  - ideal: *corporate governance* (forretningslivet)

>> Den norske varianten: «**Timeglassmodellen**» mest preget av amerikansk tradisjon ..../:

# Timeglassmodellen



- Kom. dir. og ordfører er kontaktlenke mellom politikk og adm;
- kommunikasjon mellom administrative og politiske organer (kun?) via ordfører-kom. dir.
- kom. dir. selvstendig ansvar for å lede adm, utrede saker på faglig grunnlag for politiske beslutningsorganer samt iverksette beslutninger
- Begrensninger: Modellen er lite utfyllende mht. videre politisk og adm organisering; m.a.o. stort rom for lokale variasjoner og forsøk (jf. database for lokal organisering)



# Timeglassmodellen legger til rette for

- **dyadisk lederskap** på toppen
- spor av **strategisk dissonans** i det bredere administrative og politiske miljøet
- utfordringer i det politiske miljøet med **administrativ tilsyn og kontroll**

= **ujevnt politisk/administrativt læring- og utviklingsmiljø**

# Ny kommunelov 2018

- To viktige og parallelle ønsker/mål
  - En styrking av både de folkevalgte og kommunedirektøren
  - Et tydelig skille mellom politikk/folkevalgte og administrasjon
- Fortsatt gråsoner:
  - **1. gråsone: forbud mot blandingsorganer og møter i lovens forstand.** Behov for mindre, uformelle, møtearenaer – MEN uklart hvilke muligheter de folkevalgte/ordførere og kommunedirektør/administrasjon har for å møtes uten at det er et møte i lovens forstand, og slik at samspillet dem imellom, realiseres.
  - **2. gråsone: Spenningen mellom faglig uavhengighet og instruksjonsrett.** Vanskelig å angi hvor grensen mellom instruksjon og ansvaret for forsvarlig utredning går.
  - **3. gråsone: utfordringer pga. delt arbeidsgiveransvar. flere gråsoner.** Hvem har ansvaret for hvordan administrasjonen skal organiseres? Skille mellom utøvelse av arbeidsgiverpolitikk og løpende personalansvar. Variabelt handlingsrom for kommunedirektør, avhengig av bl.a. de økonomiske og organisatoriske rammene og de generelle personalpolitiske retningslinjene som fastsettes av de folkevalgte.

# Konkluderende bemerkninger

- Fortsatt en del gråsoner i ny kommunelov
- Ikke helt negativt = gir mer fleksibilitet og rom for manøver/handlingsrom
- Men krever god dialog og samspill mellom politikerne og kommunedirektøren

# Hva påvirker samspillet?



# Godt samspill, felles lederskap og rolleforståelse

Politikkens domene



Administrasjonens domene

Betydelig avhengighet mellom disse to elementene.

Politikk og administrasjon = **to overlappende og komplementære sfærer**

Forholdet politikk – administrasjon delt inn i ulike soner

# Funn 1: Rolleforståelse og rolleavklaring

- Det er stor grad av felles rolleforståelse i saker som er av klar administrative eller klar politisk karakter. Majoriteten av ordførere og kommunedirektører mener den korrekte rollen for kommunedirektør i slike saker er den faglig uavhengige.
- Ved uklarhet i saker velger de fleste en dialogmodell.
- Eneste saksområde hvor det fremkommer betydelig mer uenighet om rolleforståelse er ved organisasjonsutforming. Her er tendensen at kommunedirektør velger faglig uavhengighet, mens ordfører mener kommunedirektør burde velge dialog modell eller politisk lojalitet.
- Oppsummert: rolleforståelsen mellom kommunedirektør og ordfører er i stor grad «harmonisert» med lite polarisering
- De har med andre ord en omforent rolleforståelse, men det finnes ikke en universell modell som vil passe alle.

## Funn 2 og 3: godt samspill og felles lederskap

- Kommunedirektører og ordførere i norske kommuner er godt til svært godt fornøyd med samspillet mellom politikk og administrasjon.
- Kvaliteten på samspillet viser forholdsvis høy grad av «felles lederskap» i norske kommuner
- Men, rolleforståelse påvirker ikke samspillet. Det handler om:
  - Positiv sammenheng mellom godt **politisk klima** og godt samspill mellom kommunedirektør og ordfører
  - Positiv sammenheng mellom **uformelle møtearenaer** og opplevd samspill

# Hva betyr dette?

## Politisk klima:

- Det vil si at jo mer saklig kommunepolitikerne opptrer overfor administrasjonen, desto mindre de detaljstyrer, og desto bedre samarbeid det er mellom partiene i kommunestyret – jo bedre samspill er det mellom ordfører og kommunedirektør.
- Med andre ord påvirkes samarbeidet mellom ordfører og kommunedirektør av hvordan politikere i kommunen mer generelt forholder seg til administrasjonen.
- NB: et godt samarbeid mellom ordfører og kommunedirektør kan *ikke* ses som en relasjon som kan isoleres fra det generelle politiske klimaet i kommunen

## Møtearenaer:

- Formelle og uformelle møteplasser er et viktig ledd i utviklingen av felles lederskap
  - Det er utstrakt bruk av formelle og uformelle møtearenaer mellom kommunedirektør og ordfører
  - Det er mindre utstrakt bruk av møtearena for en bredere gruppe administrative og politiske ledere



## Funn 4: andre funn som påvirker samspillet

- Det er en positiv sammenheng mellom kommunedirektørers opplevde handlingsrom og opplevd samarbeid med ordfører.
  - Kommunedirektører er svært fornøyd med den delegerte myndigheten de har i personalspørsmål, noe mindre fornøyd når det gjelder organisasjonsutforming og minst fornøyd når det gjelder mulighet til å foreta økonomiske dispensasjoner
- Systematiske evalueringer av delegasjons- og innstillingsreglementet har effekt på opplevd samspill

# Oppsummering – betydning for samspill

- Den viktigste forklaringen på godt samspill er trekk ved den politiske styringen. Det er en positiv sammenheng mellom ryddige og gode politiske forhold og opplevd samspill.
- Desto oftere ordfører og kommunedirektør møtes uformelt, desto bedre oppleves samspillet.
- Det er en positiv sammenheng mellom kommunedirektørers opplevde handlingsrom og opplevd samarbeid med ordfører.
- Systematiske evalueringer av delegasjons og innstillingsreglementet som har effekt på opplevd samspill

# Kommunedirektør, og arbeidsgiverrollen



## Funn 5: Rekruttering – mobilitet og fratredelse blant kommunedirektører

- Alt i alt en kommunal rekrutteringsbase. Tett på 70 % er fra egne rekker eller andre kommuner. Få har direkte planer om å slutte (16 %), men 27 % kan tenke seg å skifte om den rette muligheten tilbyr seg.
- De dras mot andre kommunedirektørstillinger som følge av ny kommunes beliggenhet – åpenhet for nye tanker – politiske forhold.
- Naturlige årsaker er viktigste sluttårsak. Samarbeidsproblemer med politikken er den nest viktigste årsaken, mens karriereutvikling trekkes fram som den tredje viktigste sluttårsaken.

## **Funn 6: Hvordan ivaretar kommunestyret arbeidsgiverrollen overfor kommunedirektøren?**

- Arbeidsgiverrollen ivaretas på delegasjon av et politisk oppnevnt utvalg der ordfører – varaordfører og leder for mindretall deltar
- Det gjennomføres faste utviklingssamtaler, med skriftlige evalueringer og oppfølging av resultater.
- Arbeidsavtalen brukes i varierende grad som et arbeidsgiverredskap

Jf. Delrapport 1, kap. 3

# Funn 7: Hvordan arter arbeidsgiverpolitikken seg i hverdagen?

- Arbeidsgiverrollen ivaretas og utvikles i den **daglige løpende prosessen i samspillet** mellom ordfører og kommunedirektøren
- De beskriver et **profesjonelt og nært samarbeid.**
- **Tillit og relasjon** helt sentrale begreper når man snakker om ivaretagelse av arbeidsgiverrollen overfor kommunedirektøren.
- Tillit må ligge både **i relasjonen** mellom ordfører og kommunedirektøren, **men også til det store rommet** der politikken og administrasjonen møtes. Hvor de må håndtere hver sine banehalvdeler, og oversette for hverandre

Jf. Delrapport 1, kap. 3

# Hvordan lykkes i arbeidsgiverpolitikken

- Ordfører og kommunedirektør må **avstemme roller**, men også utvikle en relasjon mellom dem.
- De må kontinuerlig søke å **løse utfordringer** som eventuelt kan oppstå mellom ordfører/folkevalgte og kommunedirektør/administrasjon
- De må utøve et selvstendig, men også et **gjensidig tilretteleggende lederskap**

# Hva gjør så de beste?

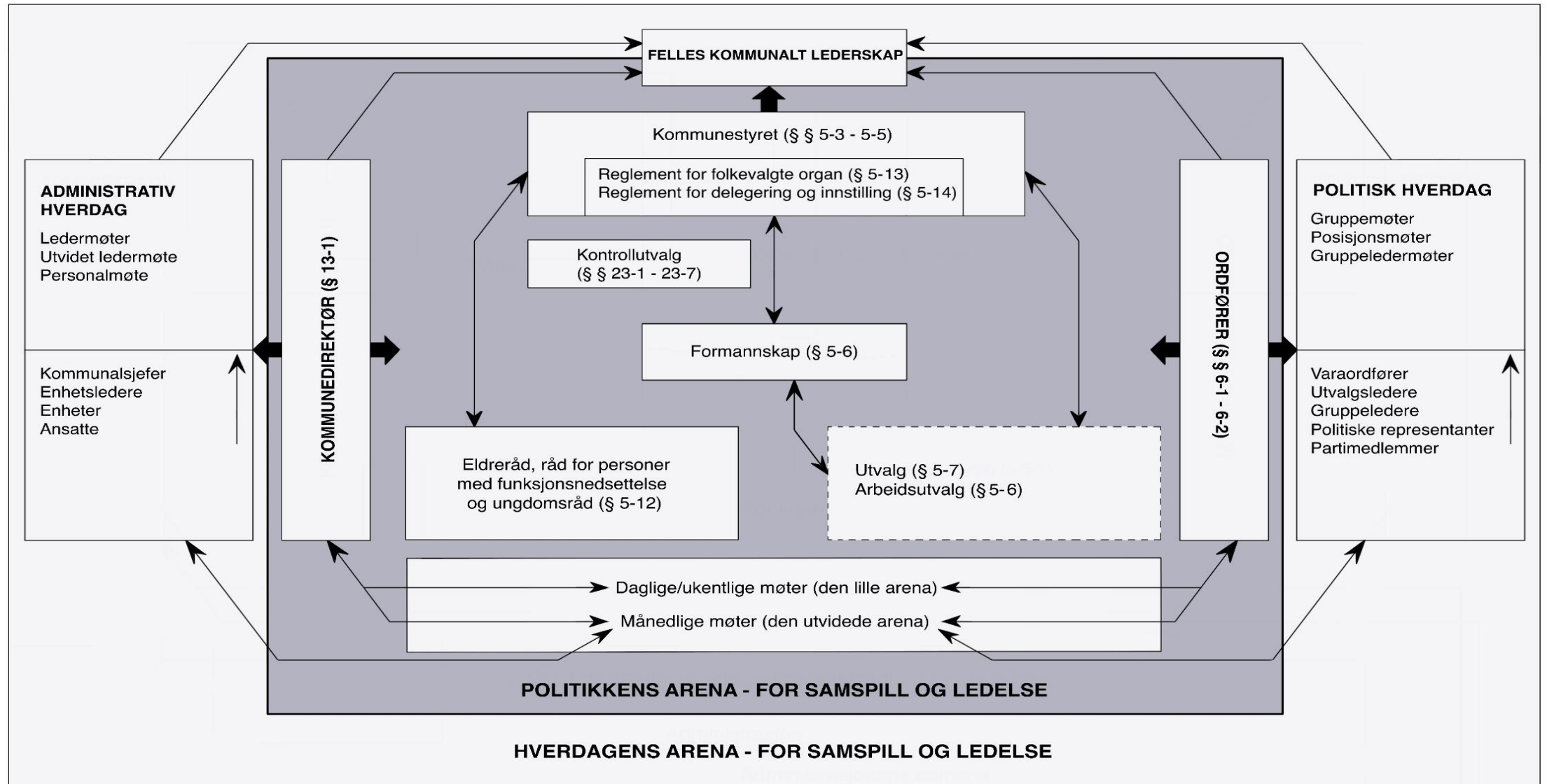
- De beskriver en profesjonell, men nær dyadisk relasjon mellom ordfører og kommunedirektør,
- De evner å overføre det profesjonelle og nære, til det utvidede og store lederrommet
- De håndtere hver sine banehalvdeler, og oversette for hverandre



# Anbefalinger

- Arbeide for – tilrettelegge for – å signalisere kommunens praksis og intensjoner knyttet til åpenhet for nye tanker og ideer rundt drift og utvikling av kommunen.
- Stimulere et politisk klima som fremmer politikernes evne til å gi klare signaler og foreta prioriteringer samt få politikerne til å opptre saklig og ryddig (politisk dannelse).
- Etablere faste møtepunkter mellom politisk og administrativ ledergruppe for å skape relasjoner, tillit og kommunikasjon.
- Tydelig rolleavklaring og aktiv relasjonsbygging
- Trene på håndtering av utfordrende situasjoner
- Utvikle et gjensidig tilretteleggende topplederskap
- Sikre et bredere samspillet mellom politikk og administrasjon

# Samspill og et felles kommunalt lederskap



# Kan samspillskapital være en ny innfallsvinkel for å lykkes med et felles lederskap?

**Samspillskapital = f (Profesjonell kapital + Fasiliterende kapital + Politiske kapital)**

# Kapital

- Kapital brukes ofte om en beholdning av økonomiske goder, som f.eks eiendeler i form av maskiner, bygninger, aksjer, kontanter og lignende.
- Men det finnes andre typer kapital, andre former for verdier, i tillegg til de økonomiske. Blant annet human kapital, sosial kapital, politisk kapital osv... Her handler det om kompetanse, tillit, relasjoner/nettverk, makt m.m.

Kunsten er å sirkulere kapital, men også løpende investere kapitalen på en måte som opprettholder eller øker kapitalbeholdningen.

# Samspill – betydning og bruk

- **det å spille sammen (på scenen, under fremførelse av musikk, eller i ballspill, kortspill e.l.)**
- **SITATER**
- *der gaves samspil i Strahls hjem,* (Peter Egge [Hjærtet](#) 34 1907)
- *samspillet mellem de to brødre [på fiolin og klaver] var ekscellent,* (*Nationen* 1936/37/3/3)
  
- **det å spille inn, virke i fellesskap (og i innbyrdes vekselvirkning)**
- **SITATER**
- *et samspil av mange faktorer,* (A.W. Brøgger [Det norske folk i oldtiden](#) 25 1925)
- *et samspil af forskjelligheder,* (*Samtiden* 1905/368 Nils Kjær)
- *tannhjulenes samspill i et urverk,* (Sigurd Evensmo [Trollspeilet](#) 80 1955)
- *et nøyaktig samspill mellom gane- og svelgmuskler, uten en tanke fra min side,* (Line Baugstø [Speilbilder](#) LBK 1997)

# Gitt av vi skal «virke sammen» - første del av ligningen

## Profesjonell kapital – den kommunale organisasjon

- Humankapital. Investering og forvaltning av kompetanse i organisasjonen.
- Sosial kapital. Kvantiteten og kvaliteten i relasjoner mellom mennesker (tre relasjonsforhold: hvor samlende er organisasjonen, hvor brobyggende er den og hvor forbindende er den?)
- Beslutningskapital. evne til å fatte gode beslutninger, utøve god dømmekraft og ta avgjørelser i uklare situasjoner uten klare handlingsregler

# Gitt av vi skal «virke sammen» - andre del av ligningen

## Fasiliterende kapital – det kommunale topplederskap

- Dyadisk lederskap – et fenomen som beskrives til å være «ideen om det komplementære i politikk og administrasjon»
- Det dyadiske lederskapet utvikles gjennom viljen og kraften som de to lederne bringer med seg inn i det felles lederskapet, og som er så viktig for samspillet totalt sett mellom politikk og administrasjon

# Gitt av vi skal «virke sammen» - tredje del av ligningen

## Politiske kapital – den politiske arena

- Det handler om politisk lederskap , og hvordan den formell og uformell politisk makt forvaltes. Både den delegert og den personlig kapital
- Det handler om kunsten til å sirkulere politisk kapital, og hvordan den bringes i spill ved å investere i ulike politiske oppgaver som politikkutforming, implementeringsprosesser, skape allianser, og kanskje det viktigste: gjøre det ved å overholde normene og kravene knyttet til hver oppgave. Inkludert politiske prosesser. (Berg og Kjær, 2009).



# En ny tilnærming?

Bort fra timeglass? Timeglassmodellen krever et dyadisk lederskap mellom ordfører og kommunedirektør, men den samme modellen skaper distanse mellom politikk og administrasjon mer generelt.

Dette krever nye begreper og nye tilnærminger til å forstå det større samspill, og hvordan vi kan stimulere kommunenes lærings- og utviklingsevne.

***Samspillskapital = f (Profesjonell kapital + Fasiliterende kapital + Politiske kapital)***

***Det er summen som teller!***

# Mulige oppfølgingsstudier

- 1) Kommunedirektørens bevegelsesmønster. Fra rekruttering til sluttårsak.
- 2) Kommunedirektøren som toppleder i et økende krysspress. Internkontroll, personalansvar, innbyggerinvolvering, endring/omstilling, og politiske fasilitator.
- 3) Det politiske lederskap. Politisk miljø, - ledelse og – beslutningskapital

I tillegg;

➤ Nordisk forskningsprosjekt om lokal krisehåndtering:

[\*POLYGOV: Crisis Management in a Polycentric Nordic Local Democracy: Different Governance Structures - Different Results?\*](#)

Rapporten *Styrket lederskap i kommunal sektor* kan lastes ned her:

[Delrapport 1](#) (Samspill, arbeidsgiverrollen)

[Delrapport 2](#) (Juridisk betenking)