

Godt samspill og felles lederskap

Suksesskriterier og gråsoner

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

Formål og gjennomføring av prosjektet

Oppdraget: Oppdatert <u>kunnskapsgrunnlag</u> om hva som kjennetegner et godt samspill mellom folkevalgte og administrasjon, og da særlig mellom folkevalgte og kommunedirektøren.	Gjennomføring: 3 arbeidspakker i perioden juni 2020 – februar 2021
1. En fremstilling av gjeldende rett og hvordan ny kommunelov styrker både det folkevalgte og det administrative nivået, og bidrar til en klarere ansvarsfordeling.	Juridisk betenkning av ny kommunelov
2. Hva som i praksis kjennetegner et godt samspill mellom de folkevalgte og administrasjon, og hvilke virkemidler som kan brukes for å utvikle samspillet	Nasjonal spørreundersøkelse til alle landets ordførere (65 %) og kommunedirektører (58 %)
3. Særlig kunnskap om kommunedirektørens rolle og hvordan kommunestyret utøver sin profesjonelle arbeidsgiverrolle overfor kommunedirektøren.	Casestudier i 10 utvalgte såkalte «best-case» kommuner. Utvalget er gjort gjennom en innledende kartlegging og ett sett av kriterier for å sikre relevant sammensetning av kommuner. Dybdeintervju med hhv. ordfører og kommunedirektør i de 10 kommunene. Totalt 20 intervju.

Juridiske gråsoner

Tanken bak lovreformen

- Godt samarbeid kan ikke lovfeste, men en klar kommunelov kan gjøre samarbeidet ryddigere.
- Et ønske om å oppdatere og forenkle kommuneloven
- To viktige og parallelle ønsker/mål
 - En styrking av både de folkevalgte og kommunedirektøren
 - Et tydelig skille mellom politikk/folkevalgte og administrasjon

1. gråsone: forbud mot blandingsorganer og møter i lovens forstand

- Ny kommunelov:
 - Uttømmende opplisting av «lovlige» folkevalgte organer og «andre kommunale organer»
- 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.
- Behov for mindre, uformelle, møtearenaer der man kan bli enige om spilleregler og gjensidige forventninger.
- Mangel på materiell definisjon av «møte» i kommuneloven: vanskelig å identifisere hva som er et møte i lovens forstand.

2. gråsoner: Spenningen mellom faglig uavhengighet og instruksjonsrett

- Kommunedirektøren har et selvstendig ansvar for utredningens faktiske og rettslige grunnlag.
- Kommunestyret har fortsatt instruksjonsrett overfor kommunedirektøren og fastsetter de formelle, materielle, tidsmessige og økonomiske rammene for kommunedirektørens utredningsarbeid.
- Det er vanskelig å angi hvor grensen mellom instruksjon og ansvaret for forsvarlig utredning går.
- Ordføreren/møteleder har eget ansvar for utredning, møteinnkalling og dagsorden.
- Det kan gripe inn på kommunedirektørens selvstendige utredningsansvar og kompetanse, og krever godt samspill og samarbeid med administrasjon.

3. gråsoner: utfordringer pga. delt arbeidsgiveransvar

- Teoretisk sett, en relativt klar fordeling av arbeidsgiveransvaret.
- Praktisk sett, flere gråsoner:
 - Ikke klart hvem som har ansvaret for hvordan administrasjonen skal organiseres.
 - Vanskelig grensedracting mellom utøvelse av arbeidsgiverpolitikk og løpende personalansvar.
 - Et variabelt handlingsrom for kommunedirektør, avhengig av bl.a. de økonomiske og organisatoriske rammene og de generelle personalpolitiske retningslinjene fastsatt av de folkevalgte.
 - Uklart hvem som bestemmer i arbeidsrettslige tvister
 - Uklart hvem som kan velge arbeidsgiverrepresentanter til arbeidsmiljøutvalget
 - Uklart hva som er konsekvensene for sammensetningen av og ansvarsområdet til et partssammensatte utvalg.

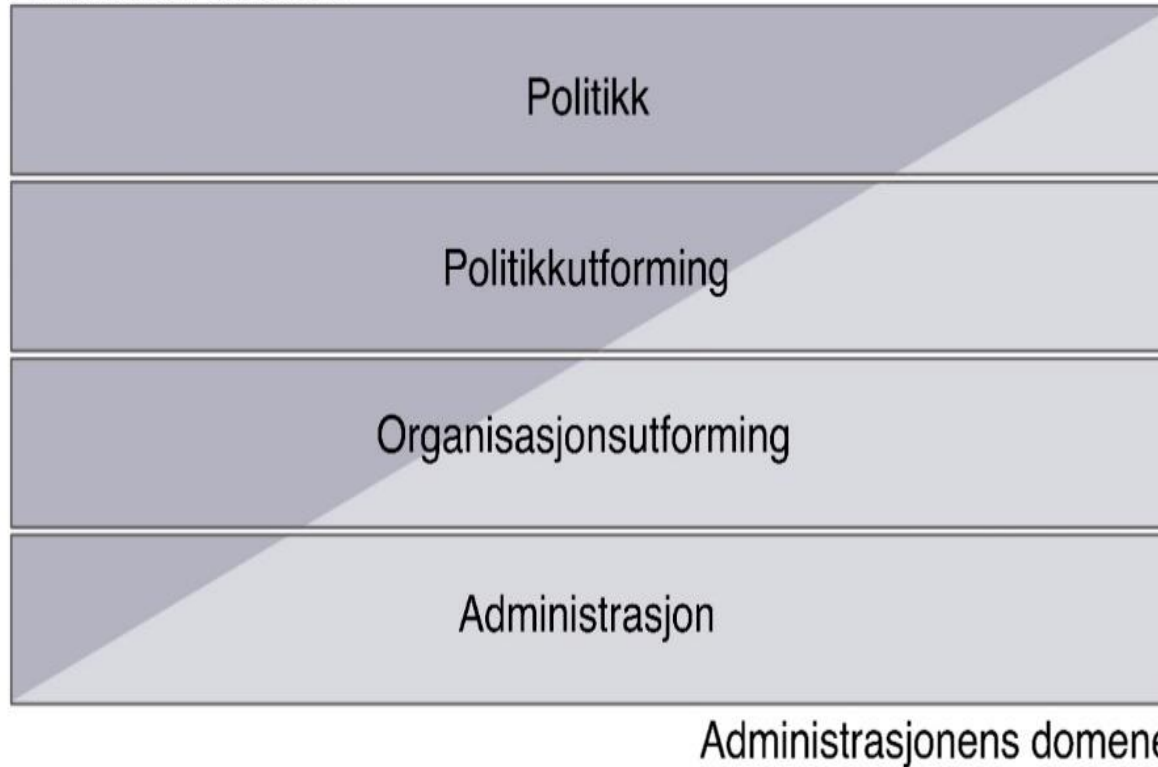
Konkluderende bemerkninger

- 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



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**

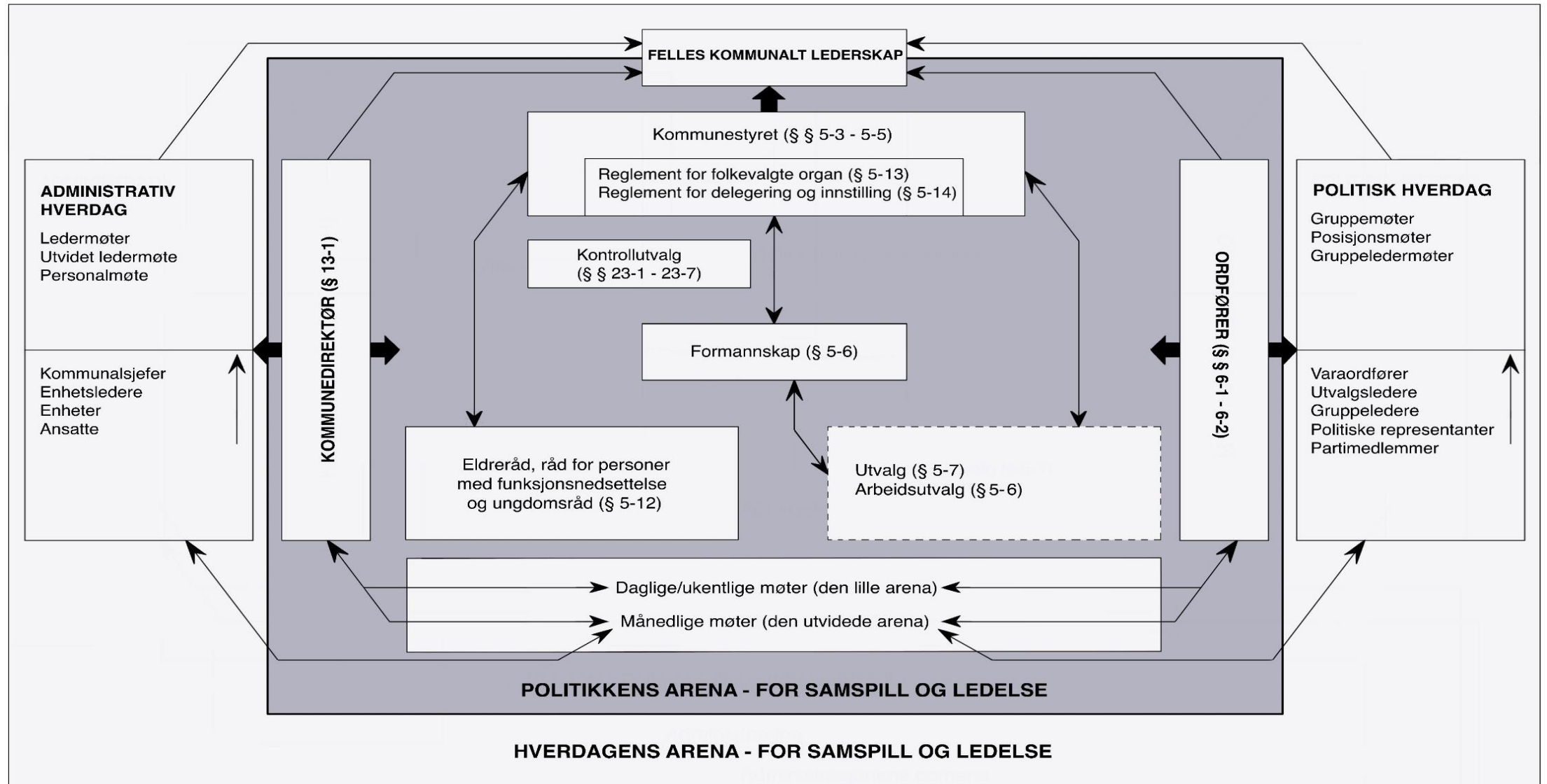
Hva gjør så de beste?

- 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



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

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

[Delrapport 2](#) (Juridisk betenking)