

Ståle Opedal, Inger Marie Stigen  
og Thomas Laudal

# Flat struktur og resultatenheter

Utfordringer og strategier for kommunal ledelse

---

# Forord

Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR) har i samarbeid med Rogalandsforskning (RF) gjennomført prosjektet “Flat struktur og resultatenheter – utfordringer for kommunal ledelse og politisk organisering” i perioden juni 2001- oktober 2002. Oppdragsgiver er Kommunenes Sentralforbund.

Hensikten har vært å framskaffe mer kunnskap om de nye organisasjons- og styringsformene, og å sette søkelys på noen av de utfordringene kommunene som velger å “flate ut” den administrative styringsstrukturen møter. Hovedfokus er satt på ledelsesutfordringer – både på politisk og administrativ side. Effekter på økonomistyring og innholdet i tjenesteproduksjonen er følgelig bare indirekte berørt.

Prosjektet er gjennomført i nært samarbeid med oppdragsgiver og ni utvalgte prosjektkommuner. Det er arrangert tre prosjektsamlinger i løpet av oppdragsperioden - for gjensidig erfaringsutveksling og læring.

Den foreliggende sluttrapporten er skrevet av Ståle Opedal, RF og Inger Marie Stigen, NIBR med bidrag fra Thomas Laudal, RF. Jan Erling Klausen, NIBR har også deltatt som prosjektmedarbeider.

En stor takk til prosjektkommunene for all hjelp til datainnsamling, og for gode kommentarer til tidligere rapportutkast. Takk også til Marit Tovsen og Øistein Gjølberg Karlsen, KS for god faglig oppfølging og godt samarbeid.

Oslo, november 2002

Hilde Lorentzen

Forskningssjef

# Innhold

Forord .....	1
Tabelloversikt .....	5
Figuroversikt.....	5
Sammendrag .....	6
Summary.....	11
1 Innledning .....	17
1.1 Hvorfor et prosjekt om flat struktur?.....	17
1.2 Nærmere om tema og problemstillinger.....	18
1.3 Datagrunnlag og metode .....	21
1.4 Begreper og definisjoner .....	23
1.4.1 Flat struktur.....	23
1.4.2 Resultatenhet.....	24
1.4.3 Formelle styrings- og koordineringstiltak.....	25
1.4.4 Stab/støttefunksjoner.....	25
1.5 Disponeringen av rapporten .....	25
2 Hvor utbredt? .....	26
2.1 Stadig flere kommuner med flat struktur .....	26
2.2 “Flate” kommuner – men stor variasjon .....	27
3 Hvorfor flat struktur? Motiver og begrunnelser.....	32
4 Politisk ledelse i “flate kommuner” – en spesiell utfordring?.....	35
4.1 Innledning .....	35
4.2 Variasjon – ikke én dominerende politisk styringsmodell.....	36
4.3 Politikerrollen - forventninger og praksis .....	39
4.3.1 1990-åras politikerideal.....	39
4.3.2 I praksis – mangfold både i rolleforventninger og atferd .....	41
4.3.3 Hva er nytt – og hvordan utvikle politikerrollen videre?.....	46
4.4 Nok og god styringsinformasjon – en kritisk variabel...	49
4.4.1 Hva er god styringsinformasjon? .....	50
4.4.2 ... og hvordan kan styringsdialogen skje? .....	52

4.4.3	Rådmannen – en “krumtapp” i styringsdialogen.....	53
5	Rådmannen – den flate strukturens kaospilot?.....	55
5.1	Innledning .....	55
5.2	Rådmannsnivå i mange fasonger .....	57
5.3	Variasjon i formelle styrings- og koordineringstiltak ....	58
5.4	Rådmannsrollen i flat struktur-modellen.....	61
5.5	Erfaringer med rådmannsrollen.....	65
5.5.1	Spiller på flere strenger .....	65
5.5.2	Kulturbygger eller strukturbygger?.....	68
5.5.3	Rådmannsnivået – én stemme eller flerhodet troll? .....	69
5.5.4	Flat struktur – rådmannens endelikt? .....	71
6	Resultatenhetslederen – “herre i eget hus eller alene hjemme”? 73	
6.1	Innledning .....	73
6.2	Resultatenhetslederen – forkledd etatsleder eller virksomhetsleder? .....	74
6.3	Variasjon i formelle styrings- og koordineringstiltak ....	77
6.4	Enhetslederrollen – mange forventninger .....	80
6.5	Erfaringer med enhetslederrollen .....	82
6.5.1	Positive erfaringer, men mer administrasjon og mindre fag .....	82
6.5.2	Enhetslederen mellom barken og veden – redusert tilgjengelighet?.....	84
6.5.3	Advokater for helheten eller enhetsegoister? .....	84
6.5.4	Hva trenger enhetslederne rådmannen til? .....	85
6.5.5	Støttetjenestene som redningsplanke?.....	86
7	Stab/støttefunksjoner – den flate strukturens akilleshæl? .....	88
7.1	Innledning .....	88
7.2	Mange hensyn – ulike løsninger .....	88
7.3	Ny rolle for stab/støttefunksjonene .....	94
7.4	Erfaringer og utfordringer .....	95
8	Oppsummering - noen hovedutfordringer i flat struktur-modellen .....	98
8.1	Politisk styring – en spesiell utfordring?.....	98
8.2	Ledelse, kontrollspenn og delegering .....	99
8.2.1	Hvordan håndtere et kontrollspenn på opp mot 70 resultatenheter? .....	99
8.2.2	Flat struktur – en godværsmodell?.....	101
8.2.3	Hva er det resultatenhetene trenger rådmannen og rådmannens stab til?.....	102
8.2.4	Hvordan utforme resultatenhetsledernes ansvar? Faglig vs. administrativ ledelse.....	102
8.3	Hvordan skape helhet og sammenheng? .....	103

---

8.3.1	Kultur eller formelle koordineringstiltak?.....	104
8.3.2	Koordinering på rådmannsnivå eller på enhetsnivå? ...	104
8.3.3	Hvordan unngå at enhetsegoisme erstatter sektoregoisme?.....	105
8.3.4	Resultatenhetslederen - “herre i eget hus eller alene hjemme?” .....	106
8.4	Organisering av stab-/støttefunksjonene – en akilleshæl.....	107
8.5	Flat struktur – nye utfordringer for de tillitsvalgte?.....	108
8.6	Flat struktur – (best) i små eller store kommuner?.....	109
9	Er flat struktur veien å gå? .....	110
9.1	Nye politiske og administrative lederroller – går de i hop? .....	110
9.2	Ingen fasitløsning... ..	112
9.3	Nås målene? .....	113
9.4	Nye modeller, nye utfordringer... ..	114
9.5	Flat struktur og annen organisasjonsutvikling .....	115
Vedlegg 1	Kort beskrivelse av modellene i prosjektkommunene .	118
Evenes kommune.....		119
Sveio kommune .....		121
Rissa kommune.....		124
Løten kommune .....		127
Strand kommune.....		129
Lier kommune.....		132
Moss kommune.....		134
Arendal kommune .....		136
Larvik kommune.....		139
Litteratur .....		142

## Tabelloversikt

Tabell 2.1	<i>Forskjeller mellom de 9 kommunene langs noen hoveddimensjoner .....</i>	31
Tabell 4.1	<i>Politiske styringsmodeller i prosjektkommunene .....</i>	37
Tabell 4.2	<i>Organisering av de politiske komiteene i prosjektkommunene .....</i>	38
Tabell 4.3	<i>Kommunestyrepolitikernes tradisjonelle rolle, sammenlignet med 1990-årenes rolleideal .....</i>	41

## Figuroversikt

Figur 1.1	<i>Oversikt over prosjektkommuner (kart) og nettverkskommuner i prosjektet.....</i>	22
Figur 4.1	<i>Forventninger til politikere i flat strukturmodellen .....</i>	44
Figur 5.1	<i>Forventninger til rådmannsrollen i flat strukturmodellen .....</i>	65
Figur 6.1	<i>Forventninger til enhetslederrollen i flat strukturmodellen .....</i>	80
Figur 7.1	<i>Organisasjonsmodell i Løten kommune .....</i>	92
Figur 7.2	<i>Organisasjonsmodell i Lier kommune.....</i>	93

# Sammendrag

*Ståle Opedal, Inger Marie Stigen og Thomas Laudal*

## **Flat struktur og resultatenheter**

Utfordringer og strategier for kommunal ledelse

NIBR-rapport 2002:21

### **Stadig flere kommuner med “flat” struktur**

En rekke norske kommuner har eller er i ferd med å “flate” ut den administrative styringsstrukturen. Samtidig etablerer de gjerne resultatenheter med omfattende delegert myndighet. At endringene er en “motebølge”, kan neppe avvises, men samtidig er det en kjensgjerning at økte krav fra innbyggere og brukere, og ikke minst fra staten om en mer effektiv og rasjonell tjenesteproduksjon som er bedre tilpasset brukernes behov tvinger kommunene til å tenke nytt. En stram kommuneøkonomi skaper også et omstillingspress.

Gjennom utviklings- og dokumentasjonsprosjektet “Flat struktur og resultatenheter. Utfordringer for kommunal ledelse” har Kommunenes Sentralforbund i samarbeid med Norsk institutt for by- og regionforskning og Rogalandforskning ønsket å stimulere fornyelsesarbeidet i kommunene og skape debatt om de nye organisasjonsformene. Ni kommuner har deltatt i prosjektet.

### **Ikke entydige begreper – stor variasjon i valg av modeller**

Det brukes mange ulike betegnelser på de nye modellene, og det legges også en noe ulik forståelse i begrepene. Man bruker betegnelser som “flat struktur”, “to-nivåmodell” og “enhetsmodell”. En flat struktur er mest rendyrket der en kun har to administrative styringsnivåer, men kartleggingen viser at det finnes mange ulike varianter av flat struktur. Det er derfor kanskje mer fruktbart å snakke om “utflatning” og “flatere” strukturer enn “flat struktur” som et entydig begrep. Begrepet “resultatenhet” brukes om en enhet eller virksomhet som har fått delegert betydelige fullmakter innenfor et klart ansvars- eller resultatområde. Enkelte forutsetter at det er delegert betydelige fullmakter og gitt resultatansvar både innenfor drift, økonomi og i per-

sonalsaker. Andre snakker om resultatenheter selv om det kun er delegert betydelige fullmakter på ett eller to av områdene.

I prosjektet har det ikke vært lagt til grunn noen entydig forståelse av begrepene. Det sentrale har vært å få et inntrykk av hvordan kommunene selv har brukt begrepene og hvordan de er knyttet til kommunenes valg av styringsmodell.

### **Fokus på styrings- og ledelsesutfordringer**

Hovedfokus har vært på de *styrings- og ledelsesutfordringene* som en flatere organisasjonsstruktur og innføring av resultatenheter kan medføre. Effekter på innholdet i tjenesteproduksjonen og økonomistyring er følgelig bare indirekte berørt. Det er i all hovedsak *ledere* på politisk og administrativ side som er intervjuet i forbindelse med prosjektet.

En flat struktur stiller nye krav til ledelse og styring både politisk og administrativt. Hvordan finne det rette balanseforholdet mellom behovene for overordnet sentral styring og desentralisering og delegering? Problemstillinger knyttet til lederrollen, kontrollspenn og delegering har derfor stått svært sentralt. Det er fokusert på utfordringer både med hensyn til politisk styring, på endringer på rådmannsnivået og på hvordan resultatenhets-/virksomhetslederne opplever sin nye rolle.

Oppdelingen i flere resultatenheter stiller dessuten organisasjonen overfor nye utfordringer når det gjelder å ivareta hensynet til helhet og sammenheng i organisasjonen. Hvordan søker ledere på ulike nivå å sikre koordineringen, og på hvilket nivå skal dette ansvaret ligge?

I tillegg er det tatt opp problemstillinger som går på tvers av disse vertikale og horisontale relasjonene. Spørsmålet om organisering av stab/støttefunksjonene viste seg å være en sentral utfordring i prosjektkommunene. De tillitsvalgte rolle er også berørt, men dette har ikke vært noe hovedtema i prosjektet. Det samme gjelder også sammenhengen mellom kommuneorganisasjonens størrelse og flat struktur.

### **Rolle mangfold og styringsinformasjon – viktig for politisk ledelse**

Erfaringene fra prosjektkommunene viser at flat struktur og resultatenheter i praksis er kombinert med ulike politiske styringsmodeller.

Informantene tegner dessuten et bilde av en sammensatt politikerrolle - det vil si en rolle hvor det både er rom for strategisk ledelse og politiske utspill og engasjement i enkeltsaker. En rendyrking av den strategiske lederrollen har i mange tilfeller vært vanskelig å få til i



praksis. Det synes å være en økende erkjennelse av at den strategiske politikerrollen ikke alene er meningsfull nok, men at den må kombineres med element som tradisjonelt er blitt forbundet med politikerrollen, slik som rollen som ombud for innbyggerne.

Tilstrekkelig informasjon og innsikt i administrasjonens virksomhet er for sin del en viktig betingelse for å kunne utøve effektiv og treffsikker styring av administrasjonen. Utstrakt delegasjon til resultat-enhetene gjør det utvilsomt vanskeligere for politikerne å engasjere seg og gripe inn i administrasjonens håndtering av enkeltsaker. Samtidig kan utstrakt delegasjon også kan føre til et informasjonsunderskudd for politikerne, dersom kanaler for tilbakeføring av informasjon og møteplasser mellom politikere og administrasjon ikke vies tilstrekkelig oppmerksomhet.

### **Unngå at rådmannsnivået taler med flere stemmer**

Det er også stort mangfold i organiseringen av rådmannsnivået i prosjektkommunene. I enkelte kommuner inngår resultatenhetslederne i rådmannsgruppa, i andre utgjøres rådmannsteamet av rådmannen og et antall kommunalsjefer. Det varierer også hvorvidt lederne av stab-/støttetjenestene inngår i den sentrale ledergruppa. Størrelsen og sammensettingen av rådmannsteamet sier noe om ledelseskapasiteten, og muligheten for å takle et stort kontrollspenn i organisasjonen. Få informanter rapporterer om store kapasitetsproblemer i forhold til et stort kontrollspenn. Det synes imidlertid å være en større utfordring å "tale med en stemme" på rådmannsnivå. For det første må det fastslås tydelig hvem som inngår i rådmannens ledergruppe. For det andre må en sikre seg at rådmannen og kommunalsjefene opptrer koordinert utad, slik at de ikke spilles ut mot hverandre av ulike deler av organisasjonen.

### **Enhetslederne er komfortable med økt ansvar og myndighet...**

Det store flertall av enhetslederne i prosjektkommunene opplever rollen som enhetsleder som positiv. De har fått økt armslag og større innflytelse over eget arbeid og enhetens virksomhet. Beslutninger kan tas raskere, samtidig som de er bedre tilpasset de behov som gjør seg gjeldende i enheten – enten det er beslutninger som angår ansatte i enheten eller brukere av enhetens tjenester. Krav til budsjettkutt synes dessuten også ofte å kunne håndteres på en mindre smertefull måte når enhetene selv må foreta innstramningene.

### **...men mye administrasjon og mindre tid til faglig ledelse**

Enhetslederrollen er sammensatt og arbeidskrevende. Arbeidsbelastningen oppleves ofte å ha blitt større blant virksomhetslederne. Flere

administrative oppgaver kommer i tillegg til de faglige. Mange virksomhetsledere er derfor bekymret for at de får for lite tid til faglig ledelse. Både det å holde seg faglig à jour for egen del, og å sørge for faglig utvikling av enheten er en utfordring. Det faglige ledelsesidealet blir ofte satt under press.

### **Unngå at enhetsegoisme erstatter sektoregoisme...**

En av målsettingene med å gå over til flatere strukturer med resultat-enheter har vært å få bukt med det en oppfatter har vært sektoregoisme i de gamle etatene. Et sentralt spørsmål har vært hvordan en så unngår at sektoregoismen erstattes av enhetsegoisme. Blant annet kan omfanget av delegerte økonomifullmakter tenkes å stimulere til enhetsegoisme. Flere av kommunene har åpnet for at resultatenheter kan overføre over-/underskudd til neste år. Et diskusjonstema har vært om slike fullmakter kan gå utover nødvendig faglig samarbeid mellom resultatenheter. Det er imidlertid få eksempler fra prosjektkommunene som tyder på at dette er noe stort problem, men det er stor bevissthet om problemstillingen rundt i prosjektkommunene.

### **... kultur like viktig som formelle styrings- og koordineringstiltak**

Et annen sentral problemstilling har vært i hvor stor grad en har satset på å utvikle formelle styrings- og koordineringstiltak/verktøy eller om en i større grad har basert seg på kultur og bevisstgjøring. Her har vi sett klare forskjeller mellom prosjektkommunene. Mens enkelte kommuner har etablert ulike arenaer og nettverk som virksomhets/-resultatenhetslederne er forpliktet å delta i, har andre bevisst prøvd å unngå formalisert samarbeid mellom resultatenheter.

Den rollen rådmannen inntar synes å være av stor betydning for å få organisasjonen til å henge sammen. Det er interessant å merke seg den betydning mange av rådmennene legger kulturbygging. De samme rådmennene som er opptatt av kulturbygging er imidlertid også gjerne opptatt av formelle styrings- og koordineringstiltak. I de mindre kommunene gir likevel mange inntrykk av at det er lettere å få til fleksible og uformelle systemer, slik at det ikke er nødvendig med formelle tiltak for å sikre samordning på tvers. Men også i de små kommunene peker flere på at en viss formalisering av nettverkssamarbeid kan være nødvendig.

### **Organisering av stab-/støttefunksjonene – en akilleshæl**

Mange av de flate kommunene har slitt med å komme fram til en god organisering av stab-/støttefunksjonene. Med mange resultatenheter har det vært vanskelig å desentralisere disse funksjonene - både fordi fagmiljøet blir for lite og fordi utnyttelsen av stabsressursene blir for

dårlig. Ressursene blir for mye spredt utover. Med sentral organisering av disse funksjonene har imidlertid nye spørsmål dukket opp: Skal de være løst koplet eller integrert i forhold til toppledelsen? Skal de ivareta både faglige og administrative funksjoner og skal de omfatte både støtte- og utviklingsoppgaver? Her synes flat strukturmodellen å ha gitt opphav til et dilemma som det ikke er så lett å få løst.

### **Utfordringer for tillitsvalgtrollen**

Flere av prosjektkommunene peker på at avtaleverket setter klare begrensninger med hensyn til hvor langt det er mulig å gå i retning av desentralisering av arbeidsgiverspørsmål til resultatenheter. Men det er også eksempler på kommuner hvor en mener at en har fått til en reell delegasjon av slike spørsmål og at dette har påvirket ansvars- og oppgavefordelingen mellom hovedtillitsvalgte og de plasstillitsvalgte. Delegationen av slike oppgaver påvirker rollene til de tillitsvalgte på disse nivåene og hva slags kompetanse som trengs. Flere av informantene mener at særlig de hovedtillitsvalgte er blitt stilt overfor store utfordringer i lys av behovet for å redefinere innholdet i rollen som hovedtillitsvalgt. Dette er en problemstilling som fortjener økt oppmerksomhet i videre arbeid.

### **Ingen fasitløsning - vurder betydningen av størrelse**

Mangfoldet av organisasjonsmodeller viser at kommunene i stor grad har lagt til grunn sine egne definisjoner av hva som er en (god) flat struktur. De har ikke adoptert en standardmodell, men gitt den en lokal utforming tilpasset lokale behov. Det de fleste peker på som bra med den modellen de har valgt er at den er oversiktlig, den plasserer ansvar på en ryddig måte, beslutninger tas raskere og nærmere brukeren og sektorinteressene er for en stor del temmet.

Mange av de utfordringene som er diskutert ovenfor går igjen i de fleste kommunene. Flere varierer imidlertid med kommuneorganisasjonens størrelse. Dette er også en dimensjon som bør tas betraktning når en diskuterer vilkår for, og effekter av flat struktur - i tillegg til andre lokale behov. Det finnes med andre ord ingen fasit!

---

# Summary

*Ståle Opedal, Inger Marie Stigen and Thomas Laudal*

## **Flat structure and performance units**

Challenges and strategies for local authorities

NIBR Report 2002:21

### **Increasingly, local authorities are opting for a flat organisational structure**

A number of Norwegian municipalities have already or are in the process of 'flattening' their administrative structure. They are setting up concurrently performance departments with wide-ranging powers. That such innovations represent something of a 'fad' can not be denied, but it is nonetheless the case that the public and users, and, not least, central government, are demanding more streamlined and efficient service delivery that is in addition more suited the needs of the public. So municipalities have been obliged to think along new lines. Another incentive to restructure comes from stretched municipal budgets.

The Norwegian Association of Local Authorities initiated together with the Norwegian Institute for Urban and Regional Research a development and documentation project named *Flat structure and performance units. Challenges for municipal leadership*. Its aim is to boost municipal innovation and renewal and spur debates about the new organisational structures. Nine municipalities took part in the project.

### **Indistinct concepts – wide choice of models**

The new models have many names, and the concepts used are understood in several different ways too. Terms like 'flat structure', 'dual-level model' and 'unitary model' are used. The most pristine flat structure involves only two administrative levels, but our survey shows that flat structures come in multiple versions. It would therefore probably help to speak more of 'flattening out' and 'flatter' structures than 'flat structure' as something with a distinct meaning. The term

'performance unit' refers to a department, division or section delegated wide-ranging powers and responsibility for performance within service delivery, finance and personnel matters. In some cases the name is used even when powers are delegated only in respect of one or two of the mentioned areas.

It has not been possible to approach the study with a definitive understanding of the concepts in use. The main task was to explore how municipalities applied the terms and their relation to their adopted organisation model.

### **Spotlight on challenges facing administrative and executive functions**

The central focus of the study is the challenges facing administrative and executive municipal functions that the flatter organisational structure and the newly introduced performance units have given rise to. The effects on service delivery and financial management are therefore only cursorily addressed. Our informants were mainly leaders in political and administrative functions.

A flat structure makes new demands on the political and administrative leadership. How should central control be balanced against decentralised and delegated responsibilities, for instance? Issues concerning executive roles, span of control and delegation are therefore key. The issues addressed concern political control, changes to the chief executive officer role and reactions among service and performance unit managers to their new tasks.

The new performance units implies new challenges for the organisation when it comes to ensuring integration and consistency in the organisation. How do executive officers at different levels ensure coordination, and on which management level should this responsibility lie?

In addition to these questions, we look at issues cutting across hierarchical and horizontal relationships. For instance, the organisation of staff/support functions proved a major challenge in the project municipalities. We also explore the role of the union representatives, though this was not one of the study's chief concerns. Finally, we look at the relationship between organisation size and flat structure.

---

### **Role diversity and management information – important for political leadership**

Practice in the project municipalities shows that flat structure and performance units cover a variety of management models.

Our informants paint a multifaceted picture of the politician's role – i.e. a role with leeway for strategic leadership and political input and interest in particular issues. In many cases it has been difficult to foster an unadulterated political leadership role. It is being increasingly realised, it appears, that the strategic aspect of the role of a politician needs to be supplemented with conventional attributes such as those pertaining to the role of ombudsman for the public.

But adequate knowledge and insight in the workings of the local authority are also important to ensure its efficient and streamlined management. Wide delegation of powers to performance units means that it has certainly become less easy for politicians to follow and intervene in the handling of particular business by the municipal administration. But when communication channels and forums where politicians can get together with administrative officers are not given adequate priority politicians run the risk of more limited access to information.

### **Avoid more than one voice speaking for the executive officer level**

The project municipalities have also organised their executive officer level in many different ways too. Some of them put the heads of the performance units together with executive officers, in others, the team of executive officers consisted of the chief administrative officer and a certain number of chief municipal officers. What also varies is the incorporation of staff/support service managers in the executive management team. The size and composition of this team is indicative of the capacity of the executive level and its ability to handle an extensive span of control in the organisation. Not many informants spoke of substantial capacity problems given the wide span of control involved. There does, however, appear to be a problem getting the executive officers to "speak with one voice". To avoid this type of scenario, it would be advisable to make quite clear who belongs to the executive officer's group of managers and also that the chief administrative officer and chief municipal officers should keep to an agreed line when communicating with the environment to avoid different parts of the organisation playing them off against each another.

**Performance unit managers are comfortable with their enhanced responsibilities and authority...**

The sentiment expressed by the great majority of the performance unit managers towards their position was buoyant. They have more powers and ability to influence their own and the unit's work. Decisions can be taken faster and are better suited to the needs of the unit – whether the decisions concern staff members in the unit or users of its services. It appears that instructions to tighten the budget are more readily dealt with since it is the units themselves that are doing the tightening.

**... but have more administrative tasks and less time for professional leadership**

The performance unit manager's job is wide-ranging and demanding. The workload is often felt to have increased among service managers. There are more administrative tasks in addition to the specialist tasks. Many service managers are therefore concerned that the time left for specialised tasks is too little. Just keeping up professionally and making sure that the unit keeps abreast and develops within its own area of expertise are a challenge. The ideal of the professionally attuned manager is often under pressure.

**Prevent unit-egoism from taking over from sector egoism...**

One of the aims of going in for flatter organisational structures and performance units was to quell what many felt was sector egoism among the old service agencies. The key issue concerns now how to avoid sector egoism transforming into unit egoism. It is assumed that the degree of delegated financial powers could fire unit egoism. Several of the municipalities have approved a system whereby the units can carry over profits and losses to the next fiscal year. Another matter concerns whether widened powers may have damaged crucial inter-unit collaboration on technical matters. However, there is little evidence of this in the project municipalities, and awareness of the potential dangers is high.

**...culture is just as important as formal control and coordination measures**

A further key point of attention was whether local authorities had opted for a balance favouring leadership and coordination measures/instruments or measures related to culture and raising awareness. We found clear differences among the project municipalities on this point. While some had put different types of forums and networks in place in which service and performance unit managers were obliged to take

---

part, others deliberately tried to avoid structured collaborative attachments between the units.

The position taken by the executive administrative officer appears to have a large bearing on organisational coherence. It is interesting to note the high opinion many executive administrative officers have of cultural development. The same officers, however, are also often interested in formal control and coordination measures. In the smaller municipalities, many nevertheless say that it is easier to get flexible and informal systems working, so that formal steps ensuring coordination across the organisation are unnecessary. But even in the small municipalities, officers confess that a certain level of formalised networking can be necessary.

### **Organisation of staff/support functions – an Achilles heel**

Many of the flat-structured local authorities have found it difficult to reach a satisfactory way of organising their staff/support functions. With many performance units it has been hard to decentralise this type of responsibility – both because there are too few experts on hand and because the utilisation of staff resources is far from optimal. Resources are dissipated. But organising these functions from the centre has raised fresh questions. How tightly should they be integrated with the executive management? Should they work on both specialist and administrative tasks and should they cover both support and development tasks? In this area, the flat structure seems to have caused a predicament that is proving quite difficult to unravel.

### **Challenges to the union representative role**

Several project municipalities say that the agreements between them and the unions set clear limits on delegating employers' responsibilities to the performance units. But there are municipalities in the sample that feel that they have achieved a real delegation of such responsibilities and that doing so has affected the delegation of tasks and duties among senior and local union representatives. The duties delegated affect the roles played by union representatives at these levels and the type of qualifications required. Several informants felt that the senior representatives in particular had had to face significant challenges due to the necessity to redefine their role. This is one of the issues that warrants closer examination in the future.

### **No ready-made answer – consider effects of size**

The diversity of organisational models in circulation shows that local authorities have largely followed their own conception of what makes a (good) flat structure. Rather than adopting a standardised model,



they have constructed one adapted to the local landscape. Most informants point out that the good thing about their model is its transparency, that responsibilities are clearly demarcated, decisions taken quicker and in closer proximity to the users, and that sectoral interests have largely been reined in.

Many of the challenges set out above are common to most of the municipalities. But several of them vary in step with the size of the local authority organisation. This is another issue that needs consideration when addressing the conditions for and effects of flat structures – in addition to other local requirements. There is, in other words, no ready-made answer!

---

# 1 Innledning

## 1.1 Hvorfor et prosjekt om flat struktur?

Denne rapporten handler om en ny bølge av organisasjonsendringer i kommune Norge, som gir seg uttrykk i en flatere organisasjonsstruktur og etablering av mer eller mindre sjølstyrte resultatenheter på administrativ side. Bakgrunnen er blant annet økte krav og forventninger fra innbyggere og brukere og, ikke minst, fra staten om at kommunene må sikre en mer effektiv og rasjonell tjenesteproduksjon, som er bedre tilpasset brukernes behov. En stadig strammere kommuneøkonomi skaper også et press for å etablere nye, mer kostnadseffektive organisasjonsløsninger. Gjennom færre ledelsesnivåer og resultatstyrte enheter søker en å skape en slankere kommuneadministrasjon og bedre kontroll med kommunenes økonomi. Det normative idegrunnlaget for disse reformene er ofte hentet fra privat sektor gjennom det knippet av reformtiltak som gjerne gis benevnelsen New Public Management.

Omstillingene stiller nye krav til ledelse og styring både politisk og administrativt. De stiller også nye krav til ledelse av personell og økonomistyring på enhetsnivå. Det er disse nye utfordringene for kommunale ledere som er bakgrunnen for Kommunenes Sentralforbunds UoD-prosjekt "Flat struktur og resultatenheter - utfordringer for kommunal ledelse og politisk organisering" (2001-2002) som er gjennomført i samarbeid med NIBR og Rogalandsforskning.

I dette prosjektet har KS ønsket å stimulere arbeidet med fornyelse av kommunesektoren gjennom kartlegging og analyse av styrings- og ledelsesutfordringer og verktøy i kommuner med utstrakt delegasjon og resultatenheter. Hensikten har ikke vært å fokusere to-nivå-modellen som noe fasit-svar, men å fremskaffe mer kunnskap om de nye organisasjons- og styringsformene. Hvilke erfaringer har ledere på

ulike styringsnivåer med den nye styringsmodellen, og kan dette sammenfattes i noen felles utfordringer?<sup>1</sup>

## 1.2 Nærmere om tema og problemstillinger

Hovedfokus i prosjektet har som sagt vært rettet mot de *ledelsesutfordringene* som omorganiseringene skaper, både på politisk og administrativ side. Effekter på økonomistyring og innholdet i tjenesteproduksjonen er følgelig bare indirekte berørt.

En flat struktur stiller lederne på nye prøvelser. *For det første* rives tradisjonelle pyramider for å gi større ansvar og myndighet til lederne som står brukerne nærmest. Noen, slik som politikerne og rådmannen, vil i mange tilfeller måtte avgi makt til fordel for resultatenhetslederne. Men for å ikke “visne i avmakt” forventes de å innta en ny lederrolle tilpasset en organisasjon hvor mye av makten er dyttet nedover og utover i organisasjonen. Desentralisering av ansvar og myndighet skal skje parallelt med en klargjøring og tydeliggjøring av at de viktigste beslutningene skal tas på toppen av organisasjonen – av politikerne og rådmannen. Uttrykk som er brukt for å fange opp denne nesten paradoksale utviklingen er “desentral ledelse med sentral styring” og “desentralisert sentralisering”. Det hele koker imidlertid ned til et behov for å finne fram til et riktig balanseforhold mellom sentral ledelse og styring og lokal frihet for resultatenheter.

Problemstillinger knyttet til *lederrollen, kontrollspenn og delegering* i kommuner med flat struktur og resultatenheter har derfor stått svært sentralt i prosjektet. Med lederrolle mener vi her både rollen som politisk leder og som administrativ leder i kommunen.

Mange vil hevde at den *politiske* lederrollen generelt utfordres av den reformbølgen som har fått betegnelsen “New Public Management” (NPM). Ideene om flat struktur og resultatenheter kan sies å ha sitt utspring i denne reformbølgen, og diskusjonen om effekter av “moderne” organisasjonsløsninger for politisk styring og ledelse har derfor også være relevant og interessant i vår sammenheng. Representerer flat struktur og resultatenheter en spesiell utfordring for politisk styring og ledelse? Vi har blant annet fokusert på om det synes å ha

---

<sup>1</sup> Resultatenhetsmodellen i kommunal organisering er også beskrevet og diskutert av Knut Helland i en bok som ble publisert på Kommuneforlaget i januar 2002 (Helland 2002). Hans arbeide har også vært til inspirasjon for det foreliggende prosjektet.

dannet seg oppfatninger om at det er noen politiske styringsmodeller som er å foretrekke/som “går igjen” i “flate” kommuner. Et annet interessant spørsmål er om/hvordan kommunene søker å skape politiske roller som både tar hensyn til politikernes behov for politisk styring og resultatenheterens behov for “frihet” og “indre sjølstyre”? Spørsmålet om behov for, og tilgang på, styringsinformasjon på politisk side er særlig sentralt.

På administrativ side innebærer flat struktur-modellen nye utfordringer og dilemmaer for *rådmannen* eller *rådmannsnivået*. Oppover representerer rådmannen det sentrale knutepunktet vis av vis politikere; nedover har de fått oppgaven å lede og koordinere en rekke resultatenheter som gjerne har fått de fullmakter som rådmannen eller politikerne tidligere satt på. Hvordan klarer rådmannen/ rådmannsnivået å håndtere et kontrollspenn på opp mot 70 resultatenheter? Hvordan er rådmannsnivået organisert, dvs. hvordan er ledergruppa sammensatt og hvilke styringstiltak står til rådighet? Opplevs rådmannsrollen å være spesiell? Er hovedoppgaven strategisk overordnet styring, faglig ledelse og kvalitetssikring eller mer situasjonsbestemt ledelse – eller en blanding av alle disse funksjonene? Hva trenger resultatenheterne rådmannen til? Er flat struktur-modellen en “godværsmodell” som passer best i økonomisk gode tider, men som blir satt på en alvorlig prøve når budsjettsituasjonen tilstrammes? Vi er også opptatt av maktfordelingen mellom rådmannsnivået og de andre ledernivåene i organisasjonen. Blir rådmannen sittende igjen med alt ansvaret; mens makten forvitrer?

Den viktigste endringen i flat struktur-modellen kan sies å være fjerningen av mellomledersjiktet og desentraliseringen av myndighet til virksomhets-/resultatenhetslederne. Hvordan dette nivået organiseres og hvilke erfaringer resultatenhetslederne har med den nye modellen har derfor fått mye oppmerksomhet i prosjektet. Hvordan deles organisasjonen opp, og hvilke implikasjoner har dette for resultatenhets-/virksomhetslederrollen?<sup>2</sup> Vi forventer at både virksomhetsstørrelse, delegasjonsomfang og tjenestesammensetting vil sette sitt preg på enhetsledernes rolleforståelse. Kan den gamle etatslederen oppstå i “ny forkledning”? Hvor komfortabel er enhetslederen med det ansvaret som er tillagt den nye rollen? Greier lederne å ivareta hensynet til faglig ledelse, i tillegg til nye administrative oppgaver og økonomi- og personalansvar?

*For det andre* stiller oppsplittingen i flere resultatenheter organisasjonen overfor nye utfordringer når det gjelder å ivareta hensynet til

<sup>2</sup> Vi bruker begrepene resultatenhetsleder og virksomhetsleder om hverandre.

*helhet og sammenheng* i organisasjonen. Når den horisontale oppsplittingen i flere enheter øker, øker også behovet for koordinering på tvers i organisasjonen. Spørsmål knyttet til helhet og koordinering er viet stor oppmerksomhet i alle prosjektkommunene. Sentrale problemstillinger innenfor temaet har vært hvilke tiltak som kommunene har satt i verk for å oppnå helhet og koordinering, og hvilke erfaringer de har med ulike tiltak. Hvordan ivareta hensynet til helhet og sammenheng på rådmannsnivået og på lavere nivåer i organisasjonen? Et sentralt spørsmål har vært i hvor stor grad en har satset på å utvikle formelle koordineringstiltak/systemer eller om en i større grad har basert seg på kultur og bevisstgjøring.

En av målsettingene med å gå over til flatere strukturer med resultat-enheter har vært å få bukt med det en oppfatter har vært sektoregoisme i de gamle etatene. Vi har spurt om det kan være en fare for at enheter med stor frihet utvikler seg til organisasjonsforsvarere eller enhets-egoister som utfordrer forsøkene på koordinert og samordnet styring fra kommuneledelsens side. Dersom det ikke er utviklet gode tiltak for koordinering, kan det tenkes at det utvikles en sterk enhetsegoisme som kan gå utover kvalitet, økonomi og forutsigbarhet i tjenesteytingen. I en situasjon med stram kommuneøkonomi, og hvor ledelsens anseelse er knyttet til god økonomistyring og resultatoppfølging, kan det tenkes at det er grobunn for en utvikling i retning av at "enhver er seg selv nok".

Også omfanget av delegerte økonomifullmakter kan tenkes å stimulere til enhetsegoisme. Et diskusjonstema har vært om slike fullmakter kan gå utover nødvendig faglig samarbeid mellom resultatenehetene – blant annet i forhold til brukere med sammensatte behov.

Et annet sentralt tema har vært hvordan en kan stimulere til læring og erfaringsutveksling mellom ulike sektorer og virksomhetsfelt? Hvordan unngå at fagmiljøene blir for oppsplittet, små og sårbare; eller at de blir (faglig) isolerte i kommuneorganisasjonen?

Oppsummert stiller altså en flat struktur med resultatenheter kommuneorganisasjonen overfor en balansegang mellom sentral styring og krav til helhetlig koordinering på den ene siden, og lokal handlefrihet på den andre siden. Både de vertikale og de horisontale styringsrelasjonene utfordres. Vi har i tillegg fokusert på noen problemstillinger som kan sies å gå på tvers av disse to dimensjonene.

Å få til en god *organisering av stab/støttefunksjonene* viste seg raskt å være en utfordrende oppgave i flere av flat struktur-kommunene. Det er nærliggende å stille spørsmålet om flat struktur-modellen stiller bestemte krav til utformingen av disse funksjonene. Hvor skal de

plasseres, sentralt eller ute i resultatenehetene? Skal støtteenhetene drive med faglig eller administrativ støtte, eller skal de drive med begge deler? Hvor skal ansvaret for utviklingsarbeid ligge? Hvordan få til en god arbeidsfordeling mellom stab og linje? Hvordan unngå at stabsenhetene lever sitt eget liv?

Et sentralt spørsmål er hvilken rolle støttefunksjonene skal ha i en organisasjon med flat struktur og resultatenheter. Må de finne fram til en ny rolleforståelse? Hva karakteriserer i så fall støttefunksjonenes rolle i flat struktur-modellen?

Enkelte av prosjektkommunene har dessuten vært spesielt opptatt av om – og hvordan – resultatenhetsmodellen påvirker *forholdet til tillitsvalgte i organisasjonen*. Med utstrakt delegasjon av økonomi- og personalfullmakter til resultatenhetslederne, kan det tenkes at det oppstår friksjoner mellom resultatenhetsledelse og tillitsvalgte om lokale ansettelser, avlønning i forhold til kompetanse og andre arbeidsgiverspørsmål. Dette temaet ble tatt opp i den innledende fasen av prosjektet, men er ikke fulgt nærmere opp i det videre arbeidet med prosjektet.<sup>3</sup>

Til sist reiser vi spørsmålet om sammenhengen mellom *kommune-størrelse* og erfaringer med flat struktur og resultatenheter. Er det viktig å skille mellom modellens anvendbarhet i små versus store kommuner? Selv om heller ikke dette har vært noe hovedtema i prosjektet, er det fokusert gjennom utvalget av prosjektkommuner og som ledd i erfaringsutvekslingene i prosjektet.

### 1.3 Datagrunnlag og metode

Kunnskapsutviklingen i prosjektet har primært skjedd i et nettverk av ni prosjektkommuner - i den forstand at det er her NIBR og RF har gjort sine studier. I sju av disse prosjektkommunene ble fokus først og fremst rettet mot den administrative organiseringen (Sveio, Strand, Arendal, Larvik, Lier, Løten og Evenes). I 2002 ble prosjektet imidlertid utvidet til også å omfatte politisk organisering og forholdet mellom politikk og administrasjon. I den forbindelse ble prosjektet utvidet med to kommuner, Rissa og Moss. Et ytre nettverk har vært åpent for alle interesserte kommuner. 12 kommuner meldte sin interesse. Disse har fortløpende fått tilgang til kunnskapsutviklingen gjennom informasjonsmateriell og ved at de er blitt invitert til to av de

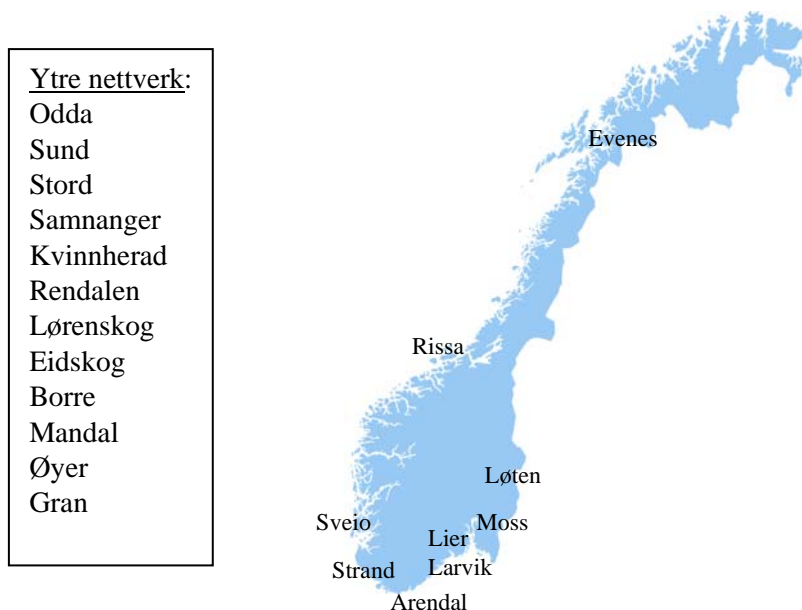
---

<sup>3</sup> Temaet er imidlertid spilt inn overfor KS som et svært aktuelt og nødvendig tema i arbeidsgiverpolitikken.

tre prosjektsamlingene som er gjennomført i løpet av prosjektperioden. Hensikten med disse samlingene har vært å skape gode møteplasser for læring og erfaringsutveksling mellom kommunene.

I Figur 1.1 under gis det en oversikt over prosjektkommunene og nettverkskommunene.

Figur 1.1 *Oversikt over prosjektkommuner (kart) og nettverkskommuner i prosjektet*



Datagrunnlaget er intervjuer med 108 informanter i de ni prosjektkommunene – gjennom to intervjurunder, høsten 2001 og våren 2002. Intervjuene er dels gjennomført som personlige intervjuer, dels som gruppeintervjuer. Det er i all hovedsak *ledere* på ulike nivåer som er intervjuet, dvs. ordfører, varaordfører, utvalgsledere, rådmenn og andre ledere på rådmannsnivå (kommunaldirektører), stabsledere og resultatenhets- /virksomhetsledere. Prosjektets fokus på lederutfordringer tilsa en slik avgrensning av informanter.

I tillegg er det benyttet et omfattende dokumentmateriale som omhandler den enkelte kommunes organisasjonsmodell. Vi har også trukket veksler på informasjon som har kommet frem i forbindelse

---

med innlegg på de tre samlingene som er avholdt undervegs i prosjektet for prosjektkommunene og nettverkskommunene. Til sist inngår avisoppslag og faglitteratur som omhandler problemstillingene i analysene.

## 1.4 Begreper og definisjoner

### 1.4.1 Flat struktur

Det brukes mange ulike betegnelser på de nye modellene, både i litteraturen og ute i kommunene, og en legger også en noe ulik forståelse i begrepene. Man bruker betegnelser som “flat struktur”, “to-nivå modell”, og “enhetsmodell”.

En *flat struktur* er mest rendyrket der en kun har 2 administrative ledelsesnivåer. Når organisasjonen flates ut får en færre ledere og færre nivåer per ansatt. Mintzberg (1979) beregner graden av hierarki/flathet i en organisasjon ved å beregne forholdet mellom antall ledernivåer og ansatte. Den organisasjonen som har den laveste kvotienten er flatest. Moland og Bogen (2001:76) viser imidlertid at dette tallet sier lite om formen på organisasjonen. En organisasjon kan godt være spiss på toppen og flat på basis. De argumenterer også for at en organisasjon som fjerner et mellomledd, men til gjengjeld får flere, små virksomheter (for å unngå at kontrollspennet blir for stort), vil være bratt i bunnen og flat på toppen, og derfor ikke nødvendigvis flatere enn den med ett administrativt nivå mer. En organisasjon med ni sjefsnivåer kan godt være flatere enn en organisasjon med tre nivåer. Det vil avhenge av organisasjonens størrelse målt etter antall ansatte.

Det kan diskuteres hvor fruktbart det er å bruke mye ressurser på å komme fram til en entydig og felles definisjon av hvilke betingelser som må være til stede for at en organisasjon kan sies å ha en flat struktur. Det er ikke nødvendigvis et mål å komme fram til en enkel og allmenngyldig definisjon.

Ute i kommunene ser vi at begrepet “*flat struktur*” både brukes om modeller med 2, 2,5 og 3 administrative ledelsesnivåer. Felles for disse er at resultatenheter rapporterer direkte til rådmannen/rådmannsnivået. Noen kommuner har en avdeling-/etatsmodell der de “gamle” etatene er resultatenheter (typisk 3 ledelsesnivåer), mens andre har en tjenestestedsmodell, der alle virksomhetsstedene er resultatenheter (2 ledernivåer). Andre igjen har en kombinasjon av at



virksomhetsledere rapporterer direkte til rådmannen eller gjennom en resultatenhetsleder (for eksempel leder for resultatenheter for pleie og omsorg). Dette gir et lavere antall enheter som rapporterer direkte til rådmannen/rådmannsnivået enn om alle tjenestestedene og virksomhetene blir gjort til resultatenheter. I denne mellomvarianten er antallet resultatenheter flere enn i den gamle avdelingsmodellen, men færre enn i en organisasjon med kun to ledernivåer der alle virksomhetslederne rapporterer til rådmannen/rådmannsnivået.

Det kan diskuteres om kommuner med 3 administrative ledelsesnivåer kan kalles "flate", selv om de er "flatere" enn kommuner med 4-5 ledelsesnivåer. Det er ingen slike kommuner blant våre prosjektkommuner. Vi har imidlertid inkludert kommuner av mellomtypen, dvs. kommuner med en kombinasjon av avdelings-/etatsmodell og tjenestestedsmo- dell (2,5 ledelsesnivåer), i tillegg til kommuner med en typisk to-nivå-modell. 2,5 nivå modellen kan være særlig aktuell i mindre kommuner. Den er også faglig interessant fordi den kan representere spesielle utfordringer i organisasjonen.

### 1.4.2 Resultatenhet

Det finnes heller ikke en entydig definisjon og forståelse av begrepet "*resultatenhet*". Den vanligste forståelsen av begrepet er at den enkelte enhet eller virksomhet har fått delegert betydelige fullmakter innenfor et klart ansvars- eller resultatområde. Det synes imidlertid å variere hvorvidt betydelig delegasjon er en betingelse for å kalle noe en resultatenheter når det gjelder drift, økonomi og budsjett. Enkelte forutsetter at det er delegert betydelige fullmakter og gitt resultatansvar både innenfor drift, økonomi og i personalsaker for at betegnelsen resultatenheter kan benyttes. Andre snakker om resultatenheter selv om det kun er delegert betydelige fullmakter og kun er gitt resultatansvar på ett av områdene.

I prosjektet er det derfor ikke lagt til grunn en entydig definisjon av begrepet "*resultatenhet*". Det sentrale har vært å få et inntrykk av hva de enkelte kommunene legger i begrepet, og få en forståelse av sammenhengen mellom begrepene "*flat struktur*" og "*resultatenhet*". Det er viktig å ha som utgangspunkt at en kommune kan ha utstrakt delegasjon og etablere resultatenheter uten at den nødvendigvis har en flat struktur. *Det er imidlertid vanskelig å tenke seg en flat struktur uten et visst omfang av delegasjon nedover i organisasjonen.*

### 1.4.3 Formelle styrings- og koordineringstiltak

Med styringstiltak mener vi ulike arrangement og tiltak for styring og ledelse som ledere på ulike nivåer kan benytte seg av. Det kan være snakk om leder- og resultatavtaler, rapporteringssystemer og delegasjon av fullmakter, men også ulike formelle møtearenaer som ledergruppe, faste møter mellom resultatenhetslederne og regelmessige ledersamlinger. De formelle tiltakenes styrke er at de er nedfelt skriftlig, og at de kan endres planmessig og kontrollert. At de er formelle og skriftlige innebærer også at det er lettere å plassere ansvaret for håndhevingen av disse i organisasjonen. Mange av tiltakene er utformet med tanke på å skape helhet og sammenheng mellom ulike deler og nivåer i kommunene.

### 1.4.4 Stab/støttefunksjoner

Med stab/støttefunksjoner mener vi de enheter eller funksjoner som skal gi intern service eller støtte til linjeorganisasjonen, men som selv ikke inngår i linjeorganisasjonen. Typiske støttefunksjoner er knyttet til økonomi og regnskap, IKT og personalsaker – funksjoner som skal dekke et felles behov i kommunene. Også plan- og utviklingsoppgaver kan inngå som en del av stab/støttefunksjonene. Sistnevnte oppgaver omtales gjerne som stabsoppgaver, mens de førstnevnte funksjonene, slik som lønn, regnskap og IKT, ofte omtales som støttefunksjoner.

## 1.5 Disponeringen av rapporten

I kapittel 2 ser vi nærmere på hvor utbredt flat struktur-modellen er i norske kommuner per oktober 2002. Kapitlet inneholder også en kort presentasjon av de ni prosjektkommunene, hvor bestemte sider ved modellen i den enkelte kommune er framhevet. Kapittel 3 er en kort diskusjon av motiver og begrunnelser for valg av flat struktur, basert på ulike studier av utbredelsen av moderne organisasjonsløsninger i norske kommuner og inntrykk fra prosjektkommunene. I kapittel 4 diskuteres utfordringer for politisk ledelse og styring. Kapittel 5 er viet organiseringen av rådmannsnivået og rådmannsrollen, mens resultatenhets-/virksomhetsledernivået er behandlet i kapittel 6. Kapittel 7 er analyse av utfordringer knyttet til organiseringen av stab-/støttefunksjoner i flat struktur-modellen. I kapittel 8 oppsummeres så noen hovedfunn på tvers, som eksempler på hovedutfordringer for ledelse og styring i flat struktur-modellen. I kapittel 9 spør vi til slutt om flat struktur er veien å gå.

## 2 Hvor utbredt?

### 2.1 Stadig flere kommuner med flat struktur

På bakgrunn av informasjon innhentet fra den enkelte kommune gjennom KS' fylkeskontakter, har vi prøvd å danne oss et bilde av hvor utbredt flat struktur-modellen er i norske kommuner per oktober 2002. Kartleggingen viser at 126 kommuner, dvs. nær 30 prosent av norske kommuner, enten har eller er i ferd med å innføre flat struktur med resultatenheter. Dette er nesten tre ganger så mange som ble registrert gjennom Kommunal- og regionaldepartementets organisasjonsdatabase våren 2000, selv om det kan hefte en viss usikkerhet ved registreringen på begge tidspunktene<sup>4</sup>.

Flest kommuner med flat struktur og resultatenheter finner vi i fylkene Hedmark, Hordaland og Rogaland. I disse fylkene rapporterer over halvparten av kommunene at de har innført, eller er i ferd med å innføre flat struktur og resultatenheter. Også i Akershus og Vestfold er det mange kommuner som har innført flat struktur. Færrest kommuner med flat struktur ser det ut til å være i Finnmark, Nordland, Nord-Trøndelag og i Agder-fylkene.

---

<sup>4</sup> Kommunal- og regionaldepartementets organisasjonsdatabase ble etablert med en forundersøkelse i 1995, mens første ordinære datainnsamling skjedde etter valget våren 1996, og den andre våren 2000. Norsk institutt for by- og regionforskning har hatt det faglige ansvaret for databasen. Data er gjort offentlig tilgjengelig gjennom Norges Samfunnsvitenskapelige Datatjeneste og på Internett, via ODIN. For nærmere dokumentasjon av undersøkelsen, se Vabo og Stigen (2000).

## 2.2 “Flate” kommuner – men stor variasjon

De 9 prosjektkommunene er valgt ut for å komme mer i dybden på hva flat struktur i praksis innebærer og hvorledes de søker å skape sammenheng og helhet i en organisasjon med resultatenheter.

Det er lagt til grunn flere hensyn ved utvelgelsen av de 9 kommunene. Tanken er at vi vil finne variasjon i erfaringer og utfordringer langs flere ulike dimensjoner. For det første har vi vært opptatt av å få med både store og små kommuner målt i antall innbyggere. I utvalget spenner antall innbyggere fra ca. 1500 i Evenes til i overkant av 40 000 innbyggere i Larvik. Det betyr at verken de aller minste eller de aller største kommunene inngår i utvalget. Dernest består utvalget av kommuner som både har lang og kort erfaring med flat struktur-modellen. Til sist er det med kommuner som har rendyrket en modell med 2 nivåer og kommuner som har 2,5 nivå.

Nedenfor har vi gitt en kortfattet presentasjon av de 9 kommunene hvor vi har framhevet bestemte sider ved flat struktur-modellen i den enkelte kommune. En mer utførlig beskrivelse av de 9 kommunene er gitt i vedlegg 1 til denne rapporten.

*Lier* i Buskerud fylke har ca. 21 000 innbyggere og innførte flat struktur-modell i 1999. Den består av 54 resultatenheter og et rådmannsteam bestående av rådmannen og seks kommunalsjefer. To sider ved denne modellen er særlig interessante. Det ene er at de har opprettet en *sektor for samfunnsutvikling*. Denne sektoren har ansvar for lokalsamfunnsutvikling, borgermedvirkning og overordnet planlegging. Denne sektoren er likeverdig med sektor for tjenesteyting (dvs. de 54 virksomhetene). Kommunen har også opprettet såkalte *driftskoordinerende nettverk* innenfor skole, barnehage og omsorg. Nettverkene er forutsatt å ha jevnlig møter, og deltakerne i nettverkene organiserer seg selv. Virksomhetslederne skal delta i minst ett nettverk hver. Nettverkene skal sikre koordinering av oppgaver og faglig/kollegial støtte. De skal dessuten være rådgivende organer for rådmannen.

*Moss* i Østfold har ca. 27 000 innbyggere og innførte flat struktur på administrativ side i 2002. Det er opprettet 35 resultatenheter som rapporterer til et rådmannsteam bestående av rådmann og tre kommunalsjefer. Ledetråden i omorganiseringen har vært *bestiller utfører-modellen* med klare skiller mellom drift, forvaltning og utvikling. I modellen er det forutsatt at politikerne sørger for de overordnede bestillingene og at avtaler med aktuelle leverandører helst inngås etter anbudskonkurranse. På administrativ side er det tre forvaltningskontor

med særskilt ansvar for bestillingene, mens de 35 virksomhetene skal sørge for å gjennomføre bestillingene.

*Arendal* i Aust-Agder har ca. 40 000 innbyggere og innførte flat struktur-modell i 2000. Den består av 64 resultatenheter som forholder seg til en ledergruppe sentralt bestående av rådmannen og fire kommunalsjefer. Arendal har i høy grad benyttet både formelle styringstiltak og *kulturbygging* som strategier for å skape sammenheng og koordinering på tvers av resultatenheter. Av formelle styringstiltak er det innført lederavtaler og foretatt utstrakt delegasjon av fullmakter til resultatenhetslederne. Kulturbygging gjennom etablering av møtearenaer, deltakelse og dialog benyttes for å skape felles identifikasjoner, verdier og fellesskapsfølelse både blant lederne og øvrige ansatte.

*Rissa* i Sør-Trøndelag har ca. 6500 innbyggere og innførte flat struktur på administrativ side i 1997. Når kartleggingen i Rissa ble gjennomført bestod ledergruppen av rådmannen og to assisterende rådmenn. De to assisterende rådmennene opptrådte på vegne av rådmannen og med dennes fullmakter – i den utstrekning dette var bestemt av rådmannen, delegert myndighet eller av stillingsbeskrivelsen for øvrig. I juni 2002 ble det imidlertid gjort en omorganisering som medførte at nivået assisterende rådmenn ble fjernet. Etter dette vedtaket er det nå resultatenhetslederne som utgjør rådmannens ledergruppe.

Ved kartlegginga var det 20 resultatenheter i kommunen. Syv av disse var underordnet assisterende rådmann for Helse og omsorg, og ni hørte inn under assisterende rådmann for oppvekst. I tillegg rapporterte fire enheter direkte til rådmannen. Innenfor sin enhet, politiske målsettinger og gitte rammebetingelser hadde og har resultatenhetslederne maksimal frihet. Enhetene ved resultatenhetsleder rapporterte tidligere til rådmannsnivået v/ rådmann og de to assisterende rådmennene. Nå rapporterer lederne for resultatenheter, som etter juni i år er redusert til 15, direkte til rådmannen.

Rissa har beholdt *hovedutvalgsmodellen* på politisk nivå etter at de etablerte selvstendige resultatenheter. Hovedutvalgene fungerer imidlertid også i visse saker som innstillende komiteer i forhold til kommunestyret.

*Larvik* i Vestfold har i overkant av 40 000 innbyggere og innførte flat struktur i flere trinn i perioden 1996-2000. Det er opprettet to administrative nivåer: Resultatenhetsnivået med 65 resultatenheter og rådmannsnivået. Ledergruppa består av rådmannen og resultatenhetslederne. Larvik har utviklet en rekke styringsverktøy for å sikre en

best mulig fungerende flat struktur. Ett av de viktigste er innføring av *balansert målstyring*. Det er innført en systematisk arbeidsprosess for å sikre oppfølging rundt mål og strategier. En rekke ulike målinger foretas både internt (for eksempel av sykefravær og ansattes trivsel) og eksternt (brukertilfredshet, klager/meldinger). Målingene benyttes i analyser av strategi- og måloppnåelse. Med utgangspunkt i det fullstendige balanseregnskapet foretas det rapportering i forhold til finanskapital, brukerkapital, humankapital, strukturkapital, samfunnskapital, natur- og miljøkapital og kulturkapital.

*Sveio* i Hordaland med ca. 4600 innbyggere innførte flat struktur i 1999. Hovedelementene er en strategisk ledelse sentralt bestående av rådmann, utviklingssjef, økonomisjef og to sektorsjefer. Sistnevnte leder sektorene “oppvekst og omsorg” og “areal og aktivitet”. De to sektorsjefene har ansvar for til sammen 15 resultatenheter. Sveio har dermed valgt å ikke rendyrke flat struktur-modellen til en tonivåmodell. Ordningen med *sektorsjefer* i linjen under rådmannen er innført for å sikre effektiv koordinering og samhandling mellom resultatenheter i den enkelte sektor, men også for å sikre god dialog med rådmannsnivået. De utgjør et viktig bindeledd i den forstand at de har regelmessige møter med “sine” resultatenhetsledere og samtidig møter i rådmannens ledergruppe.

*Løten* i Hedmark med i overkant av 7000 innbyggere innførte flat struktur allerede i 1994. Modellen ble revidert i 1999 og høsten 2002. Ved kartleggingen hadde kommunen en administrativ styringsmodell som bestod av tre stabsledere og åtte virksomhetsledere som alle inngikk i rådmannens ledergruppe – i det som kan kalles en *integrert ledelsesmodell*. De tre stabsfunksjonene var Personal- og organisasjonsstaben, Plan- og kulturstaben og Økonomistaben. Høsten 2002 er det gjennomført en omorganisering som innebærer at antall stabsledere er redusert til to – Personal- og organisasjonsstab og Økonomistab. Antall virksomhetsområder er økt til 9. Alle stabsledere og virksomhetsledere rapporterer direkte til rådmannen. Ledermøtene avholdes annen hver uke. Rådmannen følger hver enkelt toppleder opp gjennom medarbeidersamtaler, strategiske drøftinger/samtaler, og ledelse av ledermøter. På den måten er det etablert en relativt tett kopling mellom resultatenhetsnivået og rådmannsnivået i den flat struktur-modellen som Løten har utformet.

*Strand* i Rogaland har rundt 10 000 innbyggere og innførte flat struktur så tidlig som i 1993. Modellen består av 8 resultatenheter og et rådmannsnivå bestående av rådmannen og en utviklingssjef. To av resultatenheterne er leverandører av interntjenester/støttetjenester til de øvrige fem: Vedlikehold og service og interntjenester (kontortjenester,

IT, økonomi, personal). Sistnevnte er per i dag ledet av rådmannen og har bare "interne kunder". Ønsket har vært å samle personer med spesialkompetanse som alle de øvrige resultatenehene behøver på ett sted. Etterspørselen etter disse "interne" tjenestene er regulert etter en *bestiller utfører-modell*. Interntjenestene belastes budsjettene til tjenestenehene for på den måten å synliggjøre de reelle kostnadene knyttet til driften av enhetene.

*Evenes* i Nordland med rundt 1500 innbyggere innførte flat struktur i 1998. Kommunen ble da organisert i 2 avdelinger og 9 driftsenheter (resultatenheter). I dag er det 8 driftsenheter. De to avdelingene er en administrasjonsavdeling og en plan- og utviklingsavdeling. Administrasjonsavdelingen er delt inn i tre enheter; økonomi, lønn- og personal, samt fellestjeneste/info. Plan- og utviklingsavdelingen har ansvar for plan- og utviklingsoppgaver, i tillegg til generell saksbehandling for politiske organer og andre. I en liten kommune som *Evenes* kan ressursene til plan- og utviklingsoppgaver være så små at enheten blir sårbar for personellmessige endringer. For å gjøre planarbeidet mest mulig effektivt deltar *Evenes* i *et interkommunalt samarbeid* om slike oppgaver. På den måten kan plankonsulentene inngå i et større faglig nettverk, samtidig som de kan samarbeide om å oppfylle plankrav som alle kommunene i samarbeidet er stilt overfor. I Tabell 2.1 nedenfor har vi vist hvordan de 9 prosjektkommunene plasserer seg langs noen utvalgte dimensjoner.

Tabell 2.1 *Forskjeller mellom de 9 kommunene langs noen hoveddimensjoner*

	<b>Evenes</b>	<b>Sveio</b>	<b>Rissa</b>	<b>Løten</b>	<b>Strand</b>	<b>Lier</b>	<b>Moss</b>	<b>Arendal</b>	<b>Larvik</b>
Antall innbyggere	1523	4623	6449	7188	9969	21543	27338	39446	40386
Antall år erfaring	4	3	5	8	9	3	1	2	2
Leder-team	3	5	3	4+8	2+8	7	4	5	1+65
Sentral stab	Ja	Ja	Ja	Ja	Nei	Nei	Ja	Ja	Ja
Antall resultat-enheter	8	15	20	8	8	54	35	65	65
Politisk organisering	Ikke utvalg	Hovedutvalg	Hovedutvalg	Utvalg F*	Utvalg F*	Hovedutvalg	Utvalg	Komite	Komite

\* Når utvalg er etterfulgt av en F betyr det at kommunen har valgt en funksjonsbasert inndeling av utvalgene – for eksempel i et driftsutvalg og et forvaltningsutvalg.



### 3 Hvorfor flat struktur? Motiver og begrunnelser

Bakgrunnen for at kommunene går over til flatere organisasjonsstrukturer kombinert med resultatenheter er sammensatt. Blant våre informanter og i litteraturen pekes det på flere forhold. Omorganiseringene knyttes til “trender i tiden”, ønske om en tydeligere rolle- og ansvarsfordeling, behov for innsparinger og bedre ressursutnyttelse, økt brukerorientering og ønske om at enkeltmedarbeidere får økt innflytelse over eget arbeid. Studier gjort av utbredelsen av “moderne organisasjonsløsninger” på et landsdekkende materiale av norske kommuner støtter opp om at årsakene til at enkeltkommuner framstår med nye og “moderne” organisasjonsmodeller, blant annet “flat struktur”, er meget sammensatt (Vabo og Stigen 2001). Vi skal her se på noen av begrunnelsene, som også støttes i intervjumaterialet fra prosjektet:

Både i den offentlige debatten og i faglitteraturen brukes begrepene “*motebølge*” og “*trend*” for å forklare kommunenes overgang til en flatere organisasjonsstruktur. Det argumenteres gjerne for at kommunene er drevet av moteslaveri. Betegnelser som “*motebølge*” og “*keiserens nye klær*” brukes. (Jfr. Kommunal rapport 13. og 19. september 2001). I et slikt perspektiv er omorganisering og modernisering primært drevet fram av hvilke konsepter og modeller som er “in” i kommunenes omgivelser.

Vi kan ikke avvise at enkelte kommuner er “moteslaver”, i den forstand at de ukritisk kaster seg på nye trender. Det kan være snakk om nye ledere som har interesse i og ønske om å vise handlingsdyktighet og evne til fornyelse i forhold til sine omgivelser. Studier viser for eksempel at jo nyere administrasjonssjefen er som administrasjonssjef i kommunen, desto flere “moderne” organisasjonstiltak har kommunen adoptert (Vabo og Stigen 2001:19). Yngre og nye ledere har gjerne kunnskaper om nye måter å organisere kommunen på, samtidig som de kan ha interesse av å framstå som “en ny kost”. Det stilles ofte krav

til nye ledere om at de skal bidra med nye ideer og tanker i organisasjonen.

Men kommunene er langt fra ukritiske moteslaver. I tråd med Røvik (1998:41) viser våre samtaler i prosjektkommunene at de ikke adopterer en populær oppskrift utelukkende som en demonstrasjon av at organisasjonen er moderne og har en utviklingsorientert leder. For å skape legitimitet for omorganiseringen er det oftest nødvendig å begrunne endringen med at den vil løse *konkrete problemer* og effektivisere virksomheten.

Bak overgangen til en flatere struktur ligger ofte et ønske om å få til en *tydeligere rolle- og ansvarsfordeling* i organisasjonen. Ambisjonene om å få til en klarere rollefordeling mellom politikk og administrasjon, klarere mål og visjoner og tydeligere resultatansvar på ulike nivåer ligger bak mange av de modellene som er lansert i kommune-Norge fra midten av 1980-tallet.<sup>5</sup> Flat struktur er således bare én av flere “moderne” organisasjonsløsninger hvor intensjonen er å skape klarere ansvars- og rollefordelinger i organisasjonen.

Ønske om *innsparinger og bedre ressursutnyttelse* er en annen begrunnelse som ofte knyttes til valg av flatere struktur og resultatenheter. Flere av prosjektkommunene var havnet i en vanskelig økonomisk situasjon forut for omorganiseringen. De ønsket en styringsmodell som kunne gjøre det lettere å få kontroll med økonomien, samt effektivisere ressursbruken. Dette har en søkt å oppnå gjennom bedre økonomisk kontroll, en slankere organisasjon der beslutninger tas i utøvende ledd og ved at ledere på lavere nivåer myndiggjøres og ansvarliggjøres. Dette er også i tråd med hva andre undersøkelser av motiver for omorganiseringer viser. Det stemmer både med Baldersheims (1993) studie hvor han påviser en sammenheng i tid mellom press på økonomien i kommunesektoren og kreativitet når det gjelder organisasjonsutvikling, og Vabo og Stigens studie (2001) hvor det framkommer at det er de kommunene som var under økonomisk press i første halvdel av 1990-årene som fremstår som

---

<sup>5</sup> Jfr. Frikommuneforsøket og senere Pilotkommuneforsøket. Det statlig initierte *Frikommuneforsøket* ble i hovedsak gjennomført i perioden 1987–91. Hensikten var å prøve ut lokale ordninger og nye løsninger som en mente kunne gi bedre resultater, men som lovgivningen i utgangspunktet ikke tillot. Fire kommuner og to fylker arbeidet med kommunal organisering innenfor forsøket (se for eksempel Bukve og Hagen 1991). Det treårige *Pilotkommuneforsøket* ble gjennomført på begynnelsen av 1990-tallet. Her ble ulike politiske styringsmodeller prøvd ut i to fylker og åtte kommuner (se for eksempel Baldersheim et al. 1995).

mest moderne. Kommunens *behov* er altså viktig for å forstå hvorfor det innføres nye organisasjonsmodeller.

Økt fokus på *brukerorientering* og *brukermedvirkning* er også en sentral begrunnelse for valg av flatere strukturer. Denne begrunnelsen er i tråd med et av 90-åras tyngste tidssignal – nemlig maksimen om at alle typer organisasjoner må bli mer kundeorienterte (Røvik 1998). Flatere struktur er én måte en søker å oppnå dette på - gjennom kortere kommandolinjer mellom brukere, administrasjon og politikere og utstrakt delegasjon av myndighet til de i kommunene som står nærmest brukerne.

Til sist: ønsket om myndiggjøring og ansvarliggjøring av ledere på lavere nivåer trenger ikke bare å knyttes til målsettingen om økt beslutningseffektivitet og avgjørelser nærmere brukerne. Det kan også ses som en del av de sentrale personalpolitiske konseptene på 1990-tallet (Røvik 1998); som en del av arbeidsgiver – arbeidstaker-relasjonen. Selv om dette ikke framstår som et hovedmotiv for omorganiseringene i prosjektkommunene, kan ønske om økt trivsel og bedre arbeidsmiljø brukes som begrunnelse for flatere organisasjonsstrukturer. På den måten kan kommunene framstå som en mer attraktiv arbeidsgiver for folk med høy utdanning og kompetanse.

## 4 Politisk ledelse i “flate kommuner” – en spesiell utfordring?

### 4.1 Innledning

Det er stor enighet om at endringene i kommunal organisering de siste tiårene kan ses som en del av den reformbølgen som har fått betegnelsen “New Public Management” (NPM) (Albæk 1995, Naschold 1996, Øgård 2000, Larsen og Offerdal 2000, Stigen og Vabo 2001). I denne reformbølgen inngår nye ideer om ledelse, styringsprinsipper og organisering, med det til felles at mange av ideene i utgangspunktet er markedsorienterte. Fjerning av ledernivåer (utflating) og etablering av resultatenheter som er delegert betydelig myndighet er utvilsomt en type omorganisering som føyer seg inn i rekken av “New Public Management” inspirerte organisasjonsendringer i norske kommuner.

Etter hvert er det i flere faglige arbeider fokusert på mulige effekter av NPM-inspirerte endringer for *politisk ledelse og politikerrollen*, så vel teoretisk som empirisk (Aucoin 1990, Kleven 1997, Berg 2000, Hansen 2000, Larsen og Offerdal 2000, Stigen og Vabo 2001, Kleven et al. 2002, Aarsæther og Vabo 2002). Mange av mulighetene og utfordringene for politisk ledelse og styring som diskuteres i disse arbeidene er også relevante når vi diskuterer flat struktur og resultatenheter spesifikt.

Klausen (2000) peker imidlertid i en artikkel om “Ledelse i en ny tid” med eksempler fra Danmark, på hvordan ulike reformbølger ikke avløser hverandre, men derimot avleires over hverandre, slik at de både kan supplere, komplettere og konkurrere med hverandre. De norske reformene kan høyst sannsynlig også betraktes ut fra en slik synsvinkel. Klausens poeng er at en må ha dette in mente når en vurderer omorganiserings effekter på ledelsesroller og lederatferd.

I dette kapitlet skal vi se nærmere på politisk organisering og politisk styringsstruktur i kommuner med flat struktur og resultatenheter. (Hvordan) kan kommunene ivareta politikernes behov for politisk styring og resultatenheterenes behov for frihet og “indre sjølstyrer”?

Vi vil først gi en oversikt over hvilke politiske organisasjons- og styringsformer som er valgt i våre prosjektkommuner. Er det en sammenheng mellom modellene som er valgt innenfor henholdsvis den politiske og administrative sfæren? Med andre ord; synes det å ha dannet seg noen oppfatninger om hvilke styringsmodeller som er å foretrekke hvis kommunen velger flat struktur og betydelig delegasjon administrativt?

Deretter diskuterer vi forventninger til, og utforming av politikerrollen i “flate” kommuner. “Forutsetter” en flat administrativ styringsstruktur spesielle politiske roller? Hva er eventuelt “det nye” i politikerrollen ved overgang til flat struktur på administrativ side? Og hvordan kan rollen utvikles videre?

I den siste delen av kapitlet behandles politikernes behov for god og tilstrekkelig styringsinformasjon når mye myndighet er delegert ut til enheter og virksomheter. Spørsmål om informasjonsflyt og møteplasser mellom politikk og administrasjon vil stå særlig sentralt. Problemstillingen vil bli diskutert både med utgangspunkt i undersøkelser av utfordringer i moderne organisasjons- og styringskonsep-ter generelt, og ut fra erfaringene i våre prosjektkommuner. Hva trenger politikerne informasjon om for å ivareta sin styringsrolle på en tilfredsstillende måte? Og dernest; hvordan skape en god styringsdialog mellom politikk og administrasjon?

## 4.2 Variasjon – ikke én dominerende politisk styringsmodell

Tabell 4.1 viser hvilke politiske styringsmodeller som finnes i de 9 kommunene som inngår i prosjektet. Tabellen viser at det er stor variasjon med hensyn til valg av politisk styringsmodell.

Tabell 4.1 *Politiske styringsmodeller i prosjektkommunene*

	<b>Kommunestyret (antall medl )</b>	<b>Hovedutvalg/ komiteer (antall)</b>	<b>Organiserings- prinsipp</b>	<b>Andre utvalg</b>
<b>Evenes</b>	17	0		
<b>Sveio</b>	25	4	Hovedutvalg: Formålsprinsipp	
<b>Løten</b>	25	2	Utvalg: Funksjonsprinsipp	Samarbeidsut- valg (adm, pol, brukerne)
<b>Strand</b>	29	2	Utvalg: Funksjonsprinsipp	
<b>Rissa</b>	37	3	Hovedutvalg: Formålsprinsipp	
<b>Lier</b>	49	4	Hovedutvalg: Formålsprinsipp	
<b>Moss</b>	47	4	Utvalg: Formålsprinsipp	
<b>Larvik</b>	53	4	Komite: Formålsprinsipp	
<b>Arendal</b>	39	4	Komite: Ikke spes. prinsipp	

Det er ingen modell som dominerer. Antall kommunestyremedlemmer varierer fra 17 i Evenes (den minste kommunen i utvalget) til 53 i Larvik. Antall komiteer varierer også, fra ingen i Evenes til fire som er det vanligste i våre kommuner. Det er også en blanding av utvalgs/komitemodell, og ulike spesialiseringsprinsipper (formål/funksjon).

Med formålsmodell forstår vi at oppgavene fordeles mellom utvalg eller komiteer etter tjenestetype, for eksempel tilsvarende den tradisjonelle sektorinndelingen i kommunene: Undervisning, helse- og sosial, kultur og teknisk. Ulike kombinasjoner av sektoroppgaver kan også forekomme, for eksempel oppvekst og kultur, teknisk og miljø, næring og teknikk.

Funksjonsorganisering innebærer at oppgavene fordeles mellom utvalg og komiteer etter oppgavetype, dvs. saker eller oppgaver som innebærer samme type administrative prosesser. Det skilles ofte mellom driftsoppgaver (undervisning og helse- og sosial/omsorg), utviklingsoppgaver (kultur, næring og miljø), og forvaltningsoppgaver (plan- og finanssaker). Ansvaret i slike utvalg skjærer altså på tvers av tjenester eller sektorer.

Det eksisterer mange ulike typer utvalg og komiteer, og begrepsbruken varierer gjerne fra kommune til kommune. Et avgjørende kriterium er imidlertid om de aktuelle politiske organ har (mer eller mindre) beslutningsmyndighet eller kun har en utredende eller innstillende funksjon i forhold til formannskapet og/eller kommunestyret. Dersom de har beslutningsmyndighet, brukes begrepet utvalg (med beslutningsmyndighet), dersom de ikke har beslutningsmyndighet brukes betegnelsen komiteer (uten beslutningsmyndighet). (Vabo og Stigen 2000:35). Betegnelsen hovedutvalg brukes om tradisjonell utvalgsorganisering; dvs. formålsorganiserte utvalg med beslutningsmyndighet – for helse- og sosialsaker; skole/utdanning/oppvekst/barnehage; teknisk (evt. bygningsråd) og for kultursaker.

Tabell 4.2 viser oppsummert at seks av de ni kommunene har utvalg med beslutningsmyndighet. Formåls-(sektorprinsippet) dominerer dessuten, i og med at fem av kommunene har organisert utvalgene på denne måten. Tre av disse har hovedutvalg, jfr Tabell 4.1. Evenes kommune inngår ikke i oversikten i Tabell 4.2, fordi denne kommunen ikke har utvalg/komiteer i det hele tatt.

Tabell 4.2 *Organisering av de politiske komiteene i prosjekt-kommunene*

		<b>Ansvarsområde</b>	
		<b>Sektor</b>	<b>Sektorovergripende</b>
Beslutningsmyndighet	Ja	Sveio Rissa Lier Moss	Løten Strand
	Nei	Larvik	Arendal

Kilde: Ideen til tabellen er hentet fra Kaspersen (2002)

Vi har ikke data som kan si noe om hvor representativt dette bildet er for kommune-Norge som sådan, når det gjelder eventuell sammen-

heng mellom flat struktur-modell og organisering på politisk side. Det tabellen viser er imidlertid at det er fullt mulig å kombinere en overgang til flat struktur og resultatenheter med flere ulike måter å ordne den politiske organiseringen av kommunen på.

Sveio kommune er et eksempel på en kommune som har gjort om den politiske organiseringen etter to års erfaring med flat struktur-modellen. I 2001 ble ordningen med politiske komiteer erstattet med fire hovedutvalg med beslutningsmyndighet (hovedutvalg oppvekst, hovedutvalg kultur, hovedutvalg teknisk/næring og hovedutvalg helse/sosial). Utgangspunktet for omorganiseringen var klare tilbakemeldinger fra politikerne om at de ønsket seg tilbake til hovedutvalgsmodellen. De ønsket seg tilbake til utvalg med faste oppgaver og beslutningsmyndighet. Sveio har imidlertid beholdt enkelte sider ved komitemodellen slik som prinsippet om at utvalgene skal fungere som politiske verksteder, samt ordningene med saksordfører og oppretting av ad hoc-utvalg.

Dette er et godt eksempel på fleksibilitet og variasjon når det gjelder kombinasjon av styringsmodeller på politisk og administrativ side. Flat struktur og resultatenheter lar seg med andre ord kombinere med ulike politiske styringsmodeller.

På tross av at det ikke er noe mønster når det gjelder organiseringen av det politiske nivået i kommunene med flat struktur, hevder flere av informantene at det bare er et tidsspørsmål før det også vil skje omorganiseringer på politisk side i de fleste "flate" kommunene – i form av færre og mer sektorovergripende utvalg og komiteer. Det gjenstår å se om denne forventningen vil materialisere seg. Kanskje vil det tvert om finne sted en viss "revitalisering" av hovedutvalgsmodellen – slik vi altså har vært vitne til i Sveio.

## 4.3 Politikerrollen - forventninger og praksis

### 4.3.1 1990-åras politikerideal

Flat struktur og resultatenhetsmodellen kan, som nevnt innledningsvis, ses som et uttrykk for en moderne New Public Management orientert tankegang. Den *rollen* politikerne forventes å ivareta innenfor en moderne New Public Management inspirert organisasjonsmodell, betegnes gjerne som en *strategisk orientert styringsrolle*, utledet av et strategisk rollekonsept.



Aarsæther og Vabo (2002:193) gir følgende beskrivelse av hovedinnholdet i det strategiske styringskonseptet (sitat):

“Ein strategisk styringsmodell rettar seg mot dei interne forholda i kommunane, og han legg til rette for ei overordna og tilbaketrekt politikarrolle. Politikarane skal styre i stort – ikkje i smått. Ideen er at det er dei prinsipielle avgjerdene som verkeleg gir kommunen si utvikling ei retning som er strategisk – og som dermed er viktige. I enkeltsaker skal ein som regel ta avgjerder ut frå prinsipielle retningslinjer, og dette reknar ein at kommuneadministrasjonen er betre i stand til enn politikarane. I den strategiske modellen skal lokalpolitikaren altså heve seg over småsakene, som ofte er enkeltsaker. Det same prinsippet gjeld når vedtak skal settast i verk: Politikarane skal fatte vedtak om måla – om kor dei vil – og kva slags resultat dei forventar. Iverksettinga, inkludert val av verkemiddel, skal dei overlata til administrasjonen. Kunnskap om graden av måloppnåing – resultatata – får politikarane gjennom rapportar frå administrasjonssjefen. Gjennom desse grepa blir det sett eit effektivt skilje mellom politikk og administrasjon. Dei folkevalde vil etter denne modellen få all informasjon og tilbakemelding frå administrasjonssjefen og dei vil såleis ikkje ha behov for direkte kontakt med dei ulike administrative og tenesteytande einingane i kommunen.”

Kommunepolitikeren har to funksjoner. Den ene, representantfunksjonen, er eksternt rettet (mot velgerne), mens den andre, styringsfunksjonen, er internt rettet (mot administrasjonen). I denne studien er vi spesielt opptatt av den internt rettede styringsfunksjonen, men også representantfunksjonen vil være av interesse i vår sammenheng.

Vabo (2002:7) oppsummerer forventningene knyttet til den tradisjonelle politikerrollen, sammenlignet med forventningene innenfor det strategiske styringskonseptet i følgende tabell:

Tabell 4.3 *Kommunestyrepolitikernes tradisjonelle rolle, sammenlignet med 1990-årenes rolleideal*

	<b>Roller knyttet til kommunestyrepolitikernes to funksjoner</b>	
	<i>Representasjon</i>	<i>Styring</i>
Tradisjonelle rolleidealer	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Partirepresentant (villig til kompromiss)</li> <li>– Ombud</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Spesialist (direkte involvert, sektororientert, enkelt-saks-/detaljørientert)</li> </ul>
1990-årenes rolleidealer	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Partirepresentant (prinsipp/flertallet avgjør)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Strategisk leder (overordnet og målrettet, prinsipiell/ ikke detaljer, konsentrert, men med et helhetlig perspektiv)</li> </ul>

Når det gjelder politikernes *representantrolle* fokuserer de moderne styringsmodellene konfliktlinjene i lokalpolitikken sterkere enn før. Idealet er i større grad den ideologisk orienterte partirepresentanten enn den kompromissvillige lokalpolitikeren. Ombudsrollen blir i forlengelsen av dette også tonet ned.

Det tradisjonelle idealet om hvordan de folkevalgte *styringsfunksjon* bør utøves bygger på sin side på en forutsetning om tillits- og prosessbasert styring, og nær kontakt mellom politikere og administrasjonen. I New Public Managementinspirerte modeller er derimot fokus i mye sterkere grad rettet mot mål og resultater, et helhetlig strategisk styringsperspektiv, og et skarpt skille mellom politikk og administrasjon (Vabo 2002:7-8)

#### 4.3.2 I praksis – mangfold både i rolleforventninger og atferd

Flere empiriske undersøkelser viser imidlertid at lokalpolitikere synes å legge de nye rollene til og tilpasse dem til de gamle (Offerdal og Ringkjøb 2002, Klausen 2000). Det er ikke snakk om å skifte roller. De ulike rollene lever side om side – og en opplever et mangfold i politiske roller, avhengig av politisk plassering, tid og sted. Selv om det normative utgangspunktet kan sies å være avledet av ideen om

en “tilbaketrukket” strategisk politikerrolle, er rollen i praksis et uttrykk for stort mangfold – der både de tradisjonelle og de nye rolleidealene kommer til uttrykk.

*Idealet* er knyttet til styring i stort med fokus på mål og visjoner og rendyrking av en strategisk rolle. I *praksis* har politikerne et ønske om å ordne opp for folk, noe som medfører engasjement i konkrete saker. Videre blir idealet om et skarpt skille mellom politikk og administrasjon utfordret av behovet for møteplasser for å få innblikk i hva administrasjonen driver med. Politikk er dessuten ikke bare “sjekk av røde tall i regnskapet”; derfor vil politikerne engasjere seg mer direkte enn det idealet om en tilbaketrukket evalueringsrolle tilsier.

<b>Idealene:</b>	<b>Praksis:</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Styre i stort</li> <li>- Formulere mål og visjoner</li> <li>- Rendyrke en strategisk rolle</li> <li>- Skille mellom politikk og administrasjon</li> <li>- Sjekke økonomien og resultatene</li> <li>- Evaluere og justere</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Forkjærlighet for de konkrete sakene – vil ordne opp for folk</li> <li>- Lager kompromisser heller en klare mål og visjoner</li> <li>- Den strategiske rollen gir ikke innflytelse og påvirkningskraft</li> <li>- Trenger møteplasser for å få innblikk i hva administrasjonen drive med</li> <li>- Politikk er ikke bare sjekk av røde tall i regnskapet</li> <li>- Framtida mer interessant enn å evaluere og justere</li> </ul>

Vårt materiale fra flat struktur-kommunene føyer seg inn i dette mønsteret. Selv om idealet for mange er knyttet til 1990-årenes strategiske styringskonsept, og retorikken bygges rundt dette, er våre informanter likevel tydelige på behovet for mangfold både når det gjelder rolleforventninger og faktisk rolleutøvelse. I praksis viser det seg at det moderne rolleidealet blir for snevert i møtet med hverdagspolitikken, hvis det rendyrkes.

I flere av prosjektkommunene finner vi uttrykk for behovet for mangfold i rolleforventninger og rolleutøvelse i dokumenter utformet i

forbindelse med omorganiseringene. I Arendal kommune var for eksempel ett av målene for ny politisk styringsmodell:

Den politiske styringsstrukturen skal sette langsiktige mål og rammer for kommunens drift og tjenesteyting. *God balanse mellom langsiktig politisk strategi og rollen som ombudsperson* (Forslag til politisk organisering og arbeidsmåte. Arendal kommune 1998:14. Vår kursivering)

Den samme målsettingen finner vi også i en utredning om ny politisk organisering i Rissa kommune:

God balanse mellom langsiktig politisk strategi og styring og rollen som ombudsperson (Forslag til politisk organisering. Rissa kommune 1997:7).

Fra 1.1.1998 innførte Rissa kommune en ny politisk styringsstruktur, men som i all hovedsak bygde på den foreliggende hovedutvalgsmodellen. Den nye modellen var en justert hovedutvalgsmodell – kalt utvalgs- og komitemodell. Denne modellen er en kombinasjon av hovedutvalg med beslutningsmyndighet og komitemodell med innstillingsmyndighet til kommunestyret.

Prosjektgruppa har etter samlet vurdering funnet å kunne tilrå at Rissa kommune organiserer sin framtidige politiske styringsmodell som en tilpasset hovedutvalgsmodell - i denne utredningen kalt Utvalgs- og komitemodell. .. Prosjektgruppa mener at den i hovedsak vil kunne gi de samme politiske effektene som en ren komitemodell, samtidig som man beholder de mest positive elementene i dagens hovedutvalgsmodell. *Det er svært viktig at politisk arbeid gjøres konkret og interessant, og at det er kort vei fra beslutning til handling* (Forslag til politisk organisering. Rissa kommune 1997:14. Vår kursivering)<sup>6</sup>

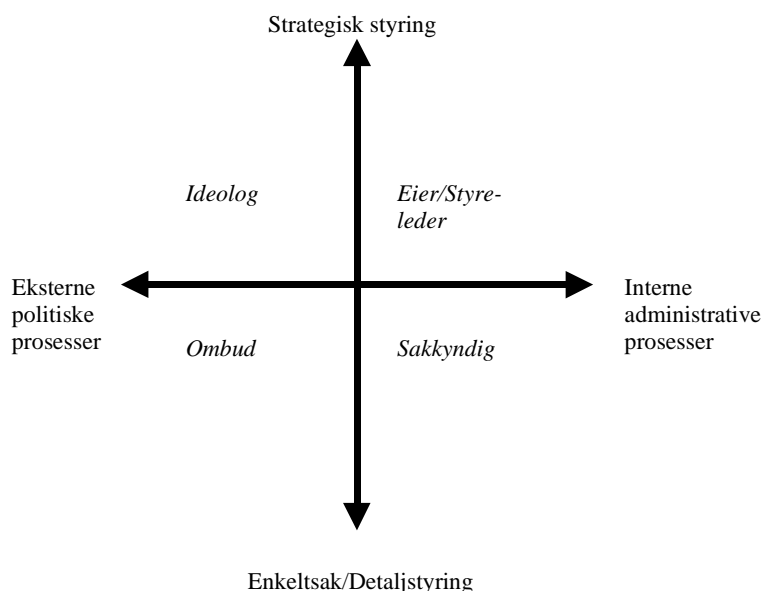
Den tidligere nevnte omorganiseringen av utvalgssystemet i Sveio kommune i 2001 kan også ses som et uttrykk for ønske om en mer vidtfavnende og fleksibel politikerrolle.

---

<sup>6</sup> Hensynet til det lokalpolitiske engasjementet ble også direkte berørt i høringsuttalelser til utredningen. Rissa Kristelige Folkeparti støttet innstillingen, og fremhevet særlig at "hovedutvalgene fortsatt får ha beslutningsmyndighet. *Dette for å stimulere det lokalpolitiske engasjementet*" (Høringsuttalelse fra Rissa KRF, 15.08.1997. Vår kursivering)

Basert på vårt datamateriale, vil vi derfor oppsummere *forventningene* til politikerrollen slik det gjøres i Figur 4.1

Figur 4.1 *Forventninger til politikerne i flat struktur-modellen*



Modellen er tilpasset etter Bukve og Hagen (1991).

Den politiske rollen må utøves i spenningsfeltet mellom eksterne og interne politiske prosesser og mellom strategisk styring og detaljstyring. Ideologen vil være opptatt av å markere sine langsiktige og strategiske oppfatninger av hva som bør være kommunens veivalg framover, mens ombudspolitikeren vil ha større fokus på enkeltvelgeren som er opptatt av sin sak. Den strategiske lederrollen overfor administrasjonen kan på sin side betegnes som en eier eller styrelederrolle, med et overordnet fokus på det økonomiske, administrative og forretningsmessige. Den sakkyndige politikeren vil på sin side fokusere på det faglige innholdet i administrasjonens arbeid.

Hovedinntrykket er ønske om og vilje til *mangfold* også når det gjelder den *faktiske utøvelsen* av politikerrollen. Politikerne fremstår som tilpasningsdyktige, med evne til å praktisere stor elastisitet i utøvingen av politikerrollen. Det er både rom for strategisk ledelse og

politisk engasjement og utspill i enkeltsaker. I møtet med den politiske hverdagen er politikerne nødt til å finne en gylden middelvei mellom ønsket om langsiktige strategiske visjoner og hverdagspolitikkenes krav til handling der og da. Rollemangfoldet synes å ha stor legitimitet – “når alt kommer til alt”. Den endimensjonale moderne politikerrollen – eller 90-tallets politikerrolle om en vil - får størst støtte i retorikken – ikke i praksis.

Disse observasjonene kan fortolkes på flere måter:

For det første: Som vist ovenfor er hovedmønsteret i våre kommuner at en politisk ikke har rendyrket det strategiske styringskonseptet, i hvert fall med hensyn til organisasjonsstruktur. 9 av 10 har beholdt de politiske utvalgene, oftest også med egen beslutningsmyndighet.

For det andre: Rolleoppfatningene er i like stor grad et uttrykk for den politiske kulturen i den enkelte kommune, som et utslag av politisk og administrativ organisering. Flere av våre informanter, blant annet i Rissa kommune, fremholdt at den politiske kulturen i kommunen er vel så viktig for å forstå hvordan de politiske rollene utøves og for forholdet mellom politikk og administrasjon, som den politiske styringsmodellen. Selv om en klassisk hovedutvalgsmo-  
dell kombineres med flat struktur, trenger det for eksempel ikke innebære sammenblanding av politiske og administrative roller. I utredningen om politisk styringsstruktur for Rissa kommune sies det slik:

Prosjektgruppa mener at den modell som velges har en viss betydning for det politiske arbeidet. På den annen side vil gruppa peke på at det samarbeidsklima som utvikles internt i det politiske miljø, og mellom politiske organer og administrasjonen, trolig er vel så betydningsfullt for å oppnå gode resultat (Forslag til politisk organisering. Rissa kommune 1997:14)

For det tredje: Vi kan ikke utelukke at vårt datamateriale ikke er representativt for flat struktur-kommunene som sådan, i og med at vi bare har data fra 9 kommuner. Dessuten har de fleste kommunene så kort erfaring med flat struktur-modellen og utstrakt delegasjon til resultatenheter at det kan være for tidlig å avdekke effekter på den politiske rolleutøvelsen.

Et interessant spørsmål er hvilket innhold det er mulig å gi strategirollen – er det mulig å tenke seg et pluss-sum spill der alle parter tjener på en mangfoldig politikerrolle? I en studie av målstyring i de nordiske landene blir Nacka kommune i Sverige trukket fram som et eksempel på en kommune der det har vokst fram en politikerrolle med

et klarere strategisk innhold enn i de andre kommunene. Her fremstilles makt og myndighet som et pluss-sum spill – der alle oppfatter å ha fått flere muligheter til å påvirke (Kleven et. al. 2002:98)

### 4.3.3 Hva er nytt – og hvordan utvikle politikerrollen videre?

På spørsmål om hva som eventuelt er det spesielle eller hva som er *nytt* i politikerrollen i flat struktur-modellen, peker mange av informantene på at det er vanskelig å si om det eventuelt “nye” i politikerrollen skyldes den flate strukturen eller samfunnsutviklingen generelt, som stiller nye krav til politikerne. Det blir pekt på at det generelt sett er blitt stadig mer krevende å være folkevalgt i kommunene. Blant annet er brukerne/borgerne mer kunnskapsrike og krevende. I tillegg stiller også “informasjonssamfunnet” nye og mer omfattende krav til lokalpolitikere enn tidligere.

Samtidig er det utvilsomt noen kjennetegn ved flat struktur-modellen som kan representere en spesiell utfordring for politikerrollen. Ved innføring av ny kommunelov i 1992 ble det gitt vid adgang til delegasjon til administrasjonen gjennom ulike paragrafer. Den ga kommunestyret og fylkestinget relativt vidt spillerom til å delegerer til administrasjonen å treffe vedtak i enkeltsaker og i saker som ikke defineres som saker av prinsipiell betydning. All myndighet kan dessuten delegeres videre fra rådmannen/administrasjonssjefen nedover i administrasjonen (Overå og Bernt 1997:169-170).

Den generelle utviklingen når det gjelder delegasjon synes å være helt klar. Tall fra Kommunal- og regionaldepartementets organisasjonsdatabase viser at trenden har gått i retning av betydelig delegasjon fra politiske organer til administrasjonen. Men samtidig viste data-materialet fra år 2000 at delegasjon i økonomiske saker og personal- og organisasjonssaker videre fra administrasjonssjefen nedover i administrasjonen fortsatt var av et begrenset omfang (Vabo og Stigen 2000:47ff).

Her kan en imidlertid forvente en markant økning etter hvert som flere kommuner innfører flat struktur med resultatenheter, jfr. kapittel 2.1 som viser stadig større utbredelse av modellen. Som nevnt i kapittel 1.4.2 kan en kommune kan ha utstrakt delegasjon og etablere resultatenheter uten at den nødvendigvis har en flat struktur. Det er imidlertid vanskelig å tenke seg en flat struktur uten et visst omfang av delegasjon nedover i organisasjonen. Mange kommuner har allerede erfaring med økt delegasjon til administrasjonen – det nye

med flat struktur vil være en ytterligere delegering - ikke bare til administrasjonen ved rådmann/administrasjonssjef, men også videre nedover i organisasjonen – til resultatenheter og virksomheter.

Rent faktisk innebærer dette at avstanden mellom politikerne og de som er delegert myndighet i enheter og virksomheter øker. Det aktualiserer spørsmålet om hvordan politikerrollen påvirkes.

Våre informanter peker blant annet på at politikerne blir nødt til å tenke mer som *styreledere*/styremedlemmer eller *eiere* innenfor den nye styringsstrukturen jfr. Figur 4.1 I dette ligger det en forventning om å opptre overordnet og strategisk uten like mye fokus på den løpende driften som tidligere.

Andre beskriver den nye rollen for politikerne først og fremst som en *bestiller*-rolle. Denne rollen blir viktigere med flat struktur – uansett om en bruker dette begrepet bevisst eller ikke. Det fordres av politikerne at de blir tydeligere på hva som ønskes levert av administrasjonen, når så mye av det løpende ansvaret for driften delegeres nedover i organisasjonen. Moss kommune er et eksempel på en kommune som bevisst har satset på å utvikle en bestiller-utfører modell i kombinasjon med flat struktur og resultatenheter. Her er den nye organisasjonen organisert rundt tre grunnpilarer: forvaltning, drift og utvikling. Politikernes utfordring i en slik modell er blant annet å utvikle kvalitetsmål for tjenestene, både ved at de skal avgjøre hvilken standard forvaltningskontoret skal bestille etter, og ved at de skal kunne vurdere måloppnåelsen på feltet.

Pape (<http://www.ks.no>; 2002) diskuterer hvordan styring gjennom interne kontrakter vil kunne være et nyttig styringsmiddel ved utstrakt delegasjon til resultatenheter/virksomheter. Intern kontraktstyring gir muligheter for en ny dialog om tjenesteutvikling/innhold, og kan gi en avklaring av roller, oppgaver og ansvar:

Gjennom å supplere de overordnede målene og rammene med avtaler, som beskriver og klargjør de ytelsene som skal leveres, mellom kommunestyret og tjenesteenheter, oppnår man en tydeligere politisk styring av tjenesteinnholdet og en sterkere fokusering på tjenestebrukernes behov... Fokuset i kontrakten ligger på hva kommunen vil ha utført/produsert.... Dialogen mellom kommunestyre/ utvalg og virksomhet/institusjon dreies inn på tjenesteinnhold/ økonomi og konsekvenser av de beslutningene man tar/ønsker å ta...Politikerne får gjennom dette verktøyet en mulighet til å ta et "spadestikk dypere" og delta i konkretiseringen av målene. Dette skjer ved at politikerne stiller utviklingskrav til tjenestene og ved å delta i arbeidet med å lage en kravspesifikasjon til tjenesteinnholdet.



Ikke bare innholdet i styringen kan bli endret, men også styringsomfanget blir berørt ved at antallet saker til politisk behandling gjerne blir færre. Også av den grunn bør det skapes oppmerksomhet og debatt om *nye* politikerroller, og om hvordan det kan lages arenaer på administrativ side som kan gi politikerne input til nye roller.

Aarsæther og Vabo (2002) peker blant annet på rollen som *lokal-samfunnsutvikler*. De nye styringsmodellene kan gi større rom for utvikling av en slik rolle. I denne sammenhengen er det interessant å peke på Lier kommune, som har etablert en egen administrativ sektor for samfunnsutvikling, med ansvar for lokalsamfunnsutvikling, borgermedvirkning og planlegging. Dette er oppgaver hvor det forventes at politikerne har en mer aktiv rolle og mer detaljert styring (Helland 2002).

I en artikkel om nye utfordringer for folkevalgte i kommunene diskuterer Vabo (2002: 16ff) dessuten om det *institusjonelle mangfoldet* eller *oppsplittingen* kan åpne opp for nye roller for de folkevalgte. Et hovedpoeng er at kompleksiteten i aktører som de folkevalgte må forholde seg til stadig øker, det være seg frivillige organisasjoner, private tjenesteleverandører, flerkommunale organer, brukerstyret osv. Vabo diskuterer ikke oppsplittingen av den kommunale administrasjon eksplisitt, men hennes argumentasjon kan også brukes i vår sammenheng. Som vi har sett innebærer overgangen til flat struktur med resultatenheter gjerne en spesialisering eller oppsplitting av administrasjonen i flere administrative enheter enn tidligere. Oppsplittingen vil i seg selv stille nye krav til styringsform gjennom at det øker behovet for politisk koordinering. Vabo diskuterer om det er nødvendig med en overgang fra hierarkisk styring til mer nettverksbasert styring – hvor politikerne i økende grad opptre i rollen som *arrangør* eller *iscenesetter*. Dette innebærer at politikerne tar initiativ til, legger til rette for og er aktive deltakere i ulike *nettverk*, i tillegg til den tradisjonelle hierarkiske styringsformen.

Gjennom en slik rolle kan politikerne bidra til samarbeid og løse konflikter internt i kommunen, men også mellom kommunen og eksterne aktører. Gjennom rollen som arrangør og mer nettverksbasert styring kan politikerne synliggjøre og legge til rette for helhetlig styring. Selv om dette kan tenkes å gå noe på bekostning av den tradisjonelle hierarkiske styringsrollen hvor ansvar er klart plassert, kan en slik rolle være å foretrekke framfor en situasjon hvor politikerne lar være å engasjere seg når det institusjonelle mangfoldet øker.

Løten kommune, som riktignok er en liten kommune med et begrenset antall resultatenheter, har innført samarbeidsutvalg på flere politikk og saksområder. Disse er sammensatt av folkevalgte, ansatte, innbyggere / brukerfora. Blant annet førte bruken av samarbeidsutvalg til at Løten kommune i 1997 fikk Demokratiprisen i Norge av Kommunenes Sentralforbund. Dette er et eksempel på en ordning hvor politikerne kan innta nye roller.

Et interessant spørsmål i forlengelsen av dette er hvorvidt endret eller ny politisk organisering er en nødvendig forutsetning for oppnå endrete politikerroller. Også her er det stor variasjon i oppfatningene i prosjektkommunene. Enkelte hevder at hvis en ikke gjør endringer i utvalgsstrukturen, så vil heller ikke politikerrollen endre seg. I Arendal kommune endret en den politiske styringsstrukturen i forkant av at en innførte flat struktur administrativt. En så overgangen til en ikke formålsorganisert komitemodell som en nødvendig forutsetning for en endret politikerrolle. Andre kommuner har ikke vært så opptatt av dette; jfr. Sveio og Rissa kommuner som begge kombinerer flat struktur med en (riktignok noe modifisert) hovedutvalgsmo- dell. I Rissa kommune har en imidlertid startet opp et arbeide med tanke på ny politisk organisering fra neste kommunestyreperiode.

#### 4.4 Nok og god styringsinformasjon – en kritisk variabel...

Økt delegasjon til resultatenheter og virksomheter gjør det også nødvendig å stille spørsmål om hva politikerne trenger av styringsinformasjon og hvordan den kan eller bør fremskaffes? Hvilken *type* styringsinformasjon trenger politikerne og hvordan få til en god *dialog* mellom politikk og administrasjon som sikrer at politikerne får tilstrekkelig informasjon til å utøve den nødvendige politisk styring?

Stigen og Vabo (2001) og Vabo (2002) argumenterer for at moderne strategiske ledelseskonsepter – herunder flat struktur - kan representere en utfordring for politikernes grunnleggende behov for informasjon. Innebærer utstrakt delegasjon at administrasjonen kan få et informasjonsovertak i forhold til politikerne? Kan utstrakt delegasjon, og mindre spesialisering på politisk side resultere i mangel på informasjon eller at færre politikere får virkelig god kunnskap om de politiske sakene som er til behandling?

Ved bruk av empiri fra Kommunal- og regionaldepartementets organisasjonsdatabase har Stigen og Vabo (2001) analysert i hvilken

grad iverksettingen av tiltak for strategisk ledelse er kombinert med tiltak for tilbakeføring av informasjon til politikerne i norske kommuner. De finner for det første at det er svært få kommuner som virkelig har rendyrket strategiske politiske styringskonsepter. Dermed er kanskje bekymringen for at politikerne unndras det forfatterne oppfatter som vital styringsinformasjon noe overdrevet. Men samtidig finner de at de kommunene som har innført strategiske ledelseskonsepter har innført tiltak for tilbakeføring av informasjon til politikerne i begrenset grad<sup>7</sup>. Det er heller ikke mange som har satset på, og utviklet alternative kanaler for medvirkning og kommunikasjon mellom politikerne og innbyggerne<sup>8</sup>. Dette kan ha som konsekvens at politikerne i en del kommuner sitter fjernt fra organisasjonens daglige gjøremål, og dermed får redusert innsikt i administrasjonens arbeid og resultater. De får heller ikke slik informasjon via andre kanaler, noe som i sum kan medføre et demokratisk underskudd (Stigen og Vabo 2001:95).

Tilfanget og adgangen til å skaffe seg informasjon om det som foregår i administrasjonen synes med andre ord å være en kritisk variabel i moderne strategiorienterte modeller. Denne generelle utfordringen blir neppe mindre i kommuner med flat struktur og utstrakt delegasjon til resultatenheter.

#### 4.4.1 Hva er god styringsinformasjon?

I prosjektkommunene er en oppmerksom på behovet for nok og god styringsinformasjon, og kommunene har i varierende omfang og på ulike vis utviklet tiltak for å ivareta politikernes behov for informasjon. Samtidig er det i flere sammenhenger pekt på at en målsetting for det videre arbeidet i kommunene er å "få politikerne i førersetet" på en bedre måte enn det en har greid hittil. En kommentar fra en administrativt ansatt i en av prosjektkommunene kan også brukes som indikasjon på at politikerne kan få en for tilbaketrasket rolle:

Nei, politikerne, dem har vi ikke hørt noe ifra på lenge.

---

<sup>7</sup> Med slike tiltak menes det resultatrapportering tilknyttet tjenesteproduksjon, kvalitetskontroll, systematisk sammenligning av egne og andres prestasjoner, evaluering av klager, forvaltningsrevisjon, samt bruker og innbyggerundersøkelser.

<sup>8</sup> For eksempel brukermøter, politikerdag, innbyggernes spørretime i kommunestyret, folkemøter, internettdebatter, e-postforbindelse til politikerne, ressursgrupper, organ for innbyggerdeltakelse i budsjettprosessen.

Flere av kommunene rapporterer dessuten om at det er blitt færre saker igjen å behandle i de politiske utvalgene, og at dette på sikt kan føre til at utvalgene "råtner på rot", fordi det blir for få og for lite interessante saker i utvalgene. Det finnes endog eksempler på at kommunestyremøter er blitt avlyst på grunn av mangel på saker.

Hvilken type informasjon trenger så politikerne? På spørsmål om hva prosjektkommunene oppfatter som nødvendig strategisk styringsinformasjon, kan svarene sammenfattes i følgende hovedpunkter:

- Statlige styringssignaler – angi rommet for lokal politisk handling
- Den demografiske utviklingen i kommunen – behovsoversikt og behovsanalyse
- Økonomiske rammebetingelser og resultater
- Kvalitet og omfang på tjenesteproduksjonen - i egen kommune og sammenlignet med andre kommuner
- Brukernes opplevelse av tjenesteproduksjonen (brukerundersøkelser)
- Enhetsledernes oppfatning av resultater og utfordringer innenfor eget virksomhetsområde

Kunnskap om *hva* som blir gjort – dvs. tjenesteomfang og effekter – *ikke* om *hvordan* oppgaver blir løst, er det sentrale.

Videre er det et sentralt spørsmål hvor stor vekt det skal legges på måling av kvalitet og effektivitet i tillegg til rapporter på økonomi. I Larvik kommune rapporteres det til politikerne på resultatmål. Balansert målstyring eller fullstendig balanseregnskap (Kaplan og Norton 2001) blir brukt for løpende og systematisk måling av kvalitet og effektivitet i tillegg til økonomiske resultater. Med utgangspunkt i det fullstendige balanseregnskapet foretas det rapportering i forhold til finanskapital (økonomi), brukerkapital (brukerrettede tjenester), humankapital (de ansatte), strukturkapital (kommunens interne infrastruktur og evne til å utnytte organisasjonen), samfunnskapital (kommunens evne til å påvirke samfunnsutviklingen), natur- og miljøkapital (kommunens evne til å utvikle en positiv miljøarv til neste generasjon), samt kulturkapital.

Av en studie av målstyring i Larvik kommune fremgår det at rapportene til politikerne – og særlig tertialrapportene – oppfattes som viktig styringsinformasjon av politikerne. Men samtidig hevdes det at de (foreløpig) ikke fungerer godt nok. Måleindikatorene oppleves å være for dårlige, særlig når det gjelder mulighet for sammenligning

mellom sektorer. Noen synes også at rapportene er for generelle (Kleven et. al. 2002:78-79). Ikke bare type informasjon, men også formen og nivået på rapporteringen synes altså å være en utfordring.

#### 4.4.2 ... og hvordan kan styringsdialogen skje?

Et annet sentralt spørsmål i forlengelsen av spørsmålet om styringsinformasjonens innhold, er hvordan informasjon kan eller bør formidles til politikerne. Hvilken form skal den ha, på hvilke arenaer kan/skal politikerne og administrasjonen møtes, og hvor hyppig bør politikerne informeres?

Samtlige kommuner legger stor vekt på, og benytter selvsagt ulike former for *skriftlig rapportering* – i form av kvartals-, tertial- og årsrapporter.

Det poengteres imidlertid at andre arenaer for *direkte* kontakt mellom politikk og administrasjon bør benyttes og blir benyttet i tillegg til den formelle skriftlige rapporteringen. Idealet om rolleavklaring og et tydeligere skille mellom politikk og administrasjon må ikke gå bekostning av *møteplasser* mellom politikere og administrativt ansatte, hevdes det. Med utstrakt delegasjon til virksomhetene kan en for snever oppfatning av skillet mellom politikk og administrasjon innebære at politikerne mister vital styringsinformasjon og den nødvendige “fingerspissfølelse” som trengs for meningsfull politisk styring. I Lier kommune har for eksempel politikerne regelmessige møter med virksomhetslederne, og flere praktiserer en ordning med kopi av svar til alle gruppelederne når det kommer spørsmål til rådmannen. I Arendal kommuner påpeker en også viktigheten av å engasjere politikerne i behandlingen av kommunens plandokumenter, og at det utvikles sektorplaner for alle viktige sektorer. Dette anses også som en viktig forutsetning for å skape informerte politikere som vet hva de skal etterspørre resultater om.

Viktigheten av informasjonsutveksling og møteplasser mellom politikk og administrasjon ble også framhevet i forbindelse med den tidligere nevnte studien av målstyring i Larvik. Her hevdet de fleste av politikerne – uansett partitilhørighet – at relasjonen mellom politikk og administrasjon i en viss grad led under målstyringen. Det skarpe skillet mellom politikk og administrasjon ble opplevd å svekke den praktiske informasjonsutvekslingen og den gjensidige forståelsen. Og uavhengig av oppfatninger om målstyringens konsekvenser og tilhørighet i politikk eller administrasjon virket det å være en utbredt mening at politikere, administrasjon og tjenesteytere burde ha flere møteplasser enn hva tilfellet er i dag. Flere av de ansatte på institu-

sjonsnivå savnet politikere på institusjonsbesøk – noe som i følge dem medførte at de ikke følte de fikk informert politikere godt nok om viktige behov, problemer og muligheter i egen virksomhet (Kleven et al. 2002:85).

Prosjektkommunene legger også vekt på behovet for aksept og legitimitet i forhold til politikernes *ombudsrolle*. Internett, høringer, spørretimer, temamøter (enten sektorvis eller knyttet til spesielle tema), ordfører “på krakken” eller “i biblioteket”, og åpen post er eksempler på ulike tiltak som brukes for å ivareta og styrke ombuds- og representantrollen.

Det at det overveiende flertallet av prosjektkommunene har valgt å beholde politiske utvalg eller komiteer kan etter vår oppfatning gi gode muligheter for å utvikle disse som møteplasser mellom politikk og administrasjon videre. Dette kan være en måte å demme opp for et mulig informasjonsunderskudd på politisk side på – ved at utvalgene representerer arenaer for kommunikasjon mellom politikere og administrasjonen. En evaluering av en omstillingsprosess i Lørenskog kommune (Stigen og Vabo 1994) viste blant annet at resultatenhetslederne mente at deres mulighet for å få gjennomslag på politisk nivå var betinget av hvor mange talsmenn de hadde i det politiske systemet, og vice versa. Når det blir flere enhetsledere per utvalg (færre utvalg), og kanskje også færre politikere i utvalgene, kan mulighetene for oppmerksomhet om den enkelte enhets sakfelt bli mer begrenset enn tidligere. Det kan med andre ord diskuteres om ikke en viss spesialisering på politisk side kan være nødvendig både for å legge til rette for sakkyndige politikere og for å sikre den nødvendige oppmerksomhet rundt det enkelte virksomhetsområde.

#### 4.4.3 Rådmannen – en “krumtapp” i styringsdialogen

Rådmannen fremstår som en svært sentral aktør i styringsdialogen mellom politikk og administrasjonen. Denne får et særlig ansvar for at politikere beholder sin rettmessige plass “i førersetet”. I kapittel 5 kaller vi denne rollen for *tilrettelegger og navigatør*. Når rådmannen blir det sentrale kommunikasjonsknutepunktet mellom administrasjonen og politikere får han eller hun et særlig ansvar for å skape tillit, informere og legge til rette for en god styringsdialog. Denne evnen vil trolig være avgjørende for å unngå at det skapes et spenningsforhold mellom den politiske handlingslogikken og den administrative logikk slik den får utløp i en mer eller mindre fristilt og selvstyrt administrasjon. Det blir viktig å få til en dialog slik at politikere ikke eksponeres for tilfeldig og skjev styringsinformasjon.

Med opptil 70 resultatenheter er det selvsagt en fare for at informasjonen kan bli både fragmentert og skjev – og at enkeltledere opptrer som “solospillere”. Rådmannens rolle blir å tilrettelegge for dialog og en balansert helhetlig informasjon til politikerne.

Det stilles store krav både til form og innhold i denne rollen. Flere har pekt på hvor viktig det er å innse at det *tar tid* å etablere en god styringsdialog mellom politikk og administrasjon – og at det er behov både for formelle og uformelle arenaer for informasjonsutveksling. Politikerne trenger aktive rådmenn og virksomhetsledere, men tempoet må ikke bli så høyt at en ikke tar seg tid til å utvikle dialogen. Når administrative ansatte påpeker at politikerne ikke er flinke nok til å utnytte all den styringsinformasjonen de tilrettelegger, *kan* det ha sammenheng med at en ikke har brukt nok tid på å utvikle gode arenaer for dialog. Uten god dialog hjelper det lite hvor omfattende og gjennomarbeidet resultatinformasjon administrasjonen lager.

---

## 5 Rådmannen – den flate strukturens kaospilot?

### 5.1 Innledning

Flat struktur-modellen innebærer nye utfordringer og dilemmaer for rådmannen. Han eller hun vil ikke lenger ha et mellomledersjikt å spille på. I stedet har de fått oppgaven med å lede og koordinere en rekke resultatenheter som gjerne har fått mange av de fullmakter som rådmannen eller politikerne tidligere satt på. Samtidig slår kommuneloven fast at rådmannen er den øverste lederen av administrasjonen og er ansvarlig for det som skjer i administrasjonen. Delegert ansvar eller ei – like fullt kan rådmannen stilles til ansvar.

Også administrasjonens forhold til politikerne er endret med flat struktur-modellen. Mens mellomlederne, enten det var snakk om teknisk sjef eller skolesjefen, tidligere forholdt seg til “sine” politiske sektorutvalg, har rådmannen i flat struktur-modellen blitt det sentrale kommunikasjonsknutepunktet mellom administrasjonen og politikerne. Han eller hun skal omsette politiske prioriteringer til praktisk handling og skape et smidig og tillitsfylt forhold mellom politikk og administrasjon.

Oppe i denne organisatoriske virkeligheten må rådmannen forme en rolle som tar opp i seg en rekke og til dels motstridende forventninger:



Rådmannen manøvrerer i et hopehav av utfordringer og dilemmaer:

- Rådmannen skal gjerne være støttende og tilgjengelig, både i forhold til politikerne og resultatenehetene, men samtidig må han eller hun holde seg på armlengdes avstand
- Rådmannen skal være lydige og lojal iverksetter av politiske vedtak og prioriteringer, men han eller hun må ikke detaljstyre det utførende ledd, resultatenehetene, siden de sitter med mange av fullmaktene
- Rådmannen skal helst styre i stort og innta en overordnet strategisk rolle, men han eller hun må for all del ikke miste kontrollen
- Rådmannen har ansvar for alt som skjer i administrasjonen, men han eller hun har i mange tilfeller valgt å plassere ansvaret lengst mulig ned og utover i organisasjonen

En vesentlig oppgave for rådmannen vil være å holde flat strukturmodellen sammen og få den til å gå i takt der det måtte være nødvendig. Klarer ikke rådmannen en slik oppgave vil det kunne oppstå et styringsunderskudd. Da kan det etter hvert bre seg en følelse av kaos og tilfeldigheter blant ansatte og politikerne. Rådmannen, som på mange vis utgjør selve bindeleddet i organisasjonen, kan dermed være i ferd med å miste kontrollen. For de fleste rådmenn vil nok noe slikt fortone seg som litt av et skrekkszenario. Han eller hun kommer på hæla, branner slukkes fortløpende, men grepet og legitimiteten forvitrer ubønnhørlig. De har mistet sin "standing" som leder slik enkelte har formulert det (jfr. Hagen m.fl. 1999). Flat strukturmodellen legger opp til et klart skille mellom rådmannens strategi- og forvaltningsansvar og resultatenehetenes driftsansvar. På den måten skal driften og utføreransvaret skilles fra ansvaret for å trekke opp linjer og rammer for administrasjonen gjennom utarbeidelse av strategier, planer og fordeling av ressurser.

I dette kapitlet setter vi fokus på rådmannsnivået i flat strukturmodellen. Hvordan er rådmannsnivået organisert og hvilke styringstiltak står til rådighet? Trolig vil både sammensetningen av ledergruppa og ledelseskapasiteten på rådmannsnivå, samt de styringstiltak som tas i bruk, ha betydning for hvilken posisjon og rolle rådmannen inntar i flat strukturmodellen.

Hva slags elementer inngår i rådmannsrollen? Opplever rollen å være spesiell? Skal rådmannen drive med faglig ledelse og kvalitetssikring

eller skal rådmannen og hans stab først og fremst drive med strategisk overordnet styring og bidra med motivasjon, inspirasjon og visjoner? Eller skal rådmannen utøve en mer situasjonsbestemt ledelse der han eller hun slukker branner og håndterer mer kriselignende situasjoner?

Flat struktur-modellen kan også ha implikasjoner for maktfordelingen mellom politikerne, rådmannen og resultatenehetene. Rådmannen har gjerne videredelegert fullmakter som han eller hun har fått delegert fra politikerne. Betyr dette at rådmannen blir sittende igjen med alt ansvaret, men uten å ha den myndighet og de styringsfullmakter som kreves for å ivareta ansvaret? Er det rådmannen som blir sittende igjen med "svarteper" om noe går galt? Innebærer på et vis flat struktur-modellen rådmannens endelikt? Eller er det snarere slik at de viktigste beslutningene i større grad sentraliseres? Når antall nivåer i administrasjonen reduseres blir det kortere avstand mellom topp og bunn i organisasjonen. Dette kan vel så gjerne føre til økt kontroll for toppledelsen som til reell delegasjon av makt og myndighet til resultatenehetene.

## 5.2 Rådmannsnivå i mange fasonger

Rådmannen blir gjerne omtalt i bestemt form entall. En ser gjerne for en bestemt person som ene og alene utgjør rådmannsnivået. Så enkelt er det ikke – heller ikke i de 9 flat struktur-kommunene. Mangfold i organiseringen av rådmannsnivået er det som først og fremst slår en.

En forskjell som deler de 9 prosjektkommunene i to grupper er i hvilken grad resultatenehetslederne er en del av ledergruppa sentralt eller ei. I Lier, Arendal, Moss, Sveio, Evenes og Rissa er ikke resultatenehetslederne en del av ledergruppa. I Lier, Moss og Arendal er det rådmannen sammen med et varierende antall kommunalsjefer som utgjør rådmannsnivået eller ledergruppa. I Sveio består ledergruppa foruten rådmannen av utviklingssjef, økonomisjef og to sektorsjefer, og i Evenes er det de to avdelingslederne for Administrasjonsavdelingen og Plan- og økonomigruppa som utgjør ledergruppa sammen med rådmannen. I Rissa er det rådmannen og de to assisterende rådmennene som utgjør ledergruppa<sup>9</sup>. I de øvrige kommunene er resultatenehetslederne en del av ledergruppa. I Larvik betyr det at rådmannen sammen med de 65 resultatenehetslederne utgjør ledergruppa. I Løten og Strand inngår også resultatenehetslederne i leder-

<sup>9</sup> Rissa endret 20. juni 2002 organiseringen av rådmannsnivået. Stillingene som ass rådmenn er tatt bort slik at rådmannens ledergruppe nå består av rådmannen og resultatenehetslederne.

gruppa, men da i form av et langt lavere antall enhetsledere enn det en finner i Larvik.

En annen forskjell har å gjøre med forholdet til støtte-/stabstjenestene. I noen av prosjektkommunene er lederne av støtte-/stabstjenestene en del av den sentrale ledergruppa, mens de i andre er holdt utenfor. I Sveio er for eksempel økonomisjefen med i ledergruppa, og som vi har sett er de to avdelingslederne for henholdsvis Administrasjonsavdelingen og Plan- og økonomiavdelingen med i ledergruppa i Evenes. I Løten inngår lederne for Personal og organisasjon, Plan og kultur og Økonomi i den sentrale ledergruppa. I Arendal, Lier, Larvik og Moss er ikke lederne av de sentrale støtte-/stabstjenestene med i ledergruppa. I Arendal, Lier og Moss har imidlertid en kommunalsjef i rådmannsteamet et særskilt ansvar for å følge opp støtte-/stabs-tjenestene.

Den mest integrerte ledergruppa finner vi i Løten. Foruten rådmannen inngår her både stabslederne og resultatenhetslederne i ledergruppa. De ledergruppene som er minst integrert, det vil si at støtte-/stabslederne eller resultatenhetslederne ikke inngår i ledergruppa, finner vi i Lier, Arendal, Moss og Rissa.

Hvor stor ledelseskapasiteten er på rådmannsnivå i de enkelte kommunene er ikke helt enkelt å få grep på. En måte er å se bort fra resultatenhetslederne og beregne den gjenstående kapasiteten målt i antall personer. En omtaler jo gjerne flat struktur-modellen som en tonivå-modell, det vil si bestående av et rådmannsnivå og et resultat-enhetsnivå. Den største ledelseskapasiteten på rådmannsnivå finner vi da i Lier. Rådmannsteamet her består av rådmann og seks kommunal-sjefer. Også i Arendal og Sveio er ledelseskapasiteten høy om vi beregner kapasiteten på denne måten. Minst er ledelseskapasiteten i Larvik. Ser vi bort fra resultatenhetslederne er det bare rådmannen igjen i ledegruppa (eller hans stedfortreder).

### 5.3 Variasjon i formelle styrings- og koordineringstiltak

Et sentralt spørsmål blir videre hva rådmannen/rådmannsnivået gjør for å håndtere et kontrollspenn på opp mot 70 resultatenheter? Hvilke styringstiltak finnes for å sikre samordning vertikalt?

I etatsmodellen vil styringen kunne utøves ganske detaljert gjennom målfastsetting, regler, behandling av enkeltsaker og budsjettstyring. I resultatenhetsmodellen vil kommuneledelsen måtte ha en mer

strategisk og tilbaketrukket rolle der styringen utøves gjennom mål, rammer og resultatoppfølging/ kontroll og evaluering. Her kan en rekke tiltak tas i bruk som målstyring, rammebudsjettering, kontrakter/avtaler med resultatenhetslederne, etablering av kontakt- og møtefora, fastsettelse av overordnede kvalitetsstandarder, resultatkontroll og intern og ekstern evaluering av resultatenehetene.

I en modell der resultatenehetene har stor frihet i driftsspørsmål er spørsmålet om kommuneledelsen har tilstrekkelig informasjon for å kunne sette inn tiltak i rett tid. Er det etablert *tilbakemeldingssystemer* som sikrer tilstrekkelig informasjon til ledelsen for å forebygge økonomiske problemer, manglende forutsigbarhet i saksbehandlingen og varierende kvalitet på de tjenester som resultatenehetene yter? Ledelsens informasjonstilgang berører både muligheten for økonomi- og kvalitetsstyring av resultatenehetene, samt å sette i verk større endrings- og omstillingsprosesser til rett tid.

Prosjektkommunene har organisert seg forskjellig og har tatt i bruk ulike virkemidler/tiltak for å ivareta behovet for overordnet styring (nærmere beskrivelse framgår i vedlegg 1). Som vi har sett varierer *størrelsen på rådmannens ledergruppe* og den sentraladministrative *stab*. Lier og Strand skiller seg for eksempel ut ved at disse kommunene ikke har noen sentraladministrativ stab tilknyttet rådmannsnivået. I Strand er stabs- og støttefunksjonene (interntjenestene) organisert som en egen resultatenehet. Bruken av *lederavtaler/ resultatavtaler* varierer også. I Larvik og Lier er slike avtaler viktige i forhold til hvilke parametere som resultatenhetslederne blir målt etter. Dessuten varierer det hvordan man organiserer *kontakten* mellom enhetsledere og rådmannsnivået, og hvor ofte ledere på ulike administrative nivåer møtes. I Larvik er det for eksempel etablert et *samordningsråd* for å sikre informasjonsutveksling og dialog mellom rådmannen og resultatenehetene.

Den interne samordningen på rådmannsnivå blir også selvsagt viktig (jfr. punkt 5.5.3). Sprikende signaler fra rådmannsnivået kan virke negativt inn på resultatenehetene. Det blir vanskelig å vite hva overordnet ledelse egentlig vil.

**Eksempler på ulike formelle styrings- og koordineringstiltak i Larvik og Lier for å nå overordnede mål:**

Larvik:	Lier:
– Balansert målstyring	– Leder-/resultatavtaler
– Kvalitetsutviklingsmodell EFQM	– Ledersamtale
– Utstrakt delegasjon til enhetene	– Utstrakt delegasjon til virksomhetene
– Samordningsråd mellom rådmann og enhetene	– Brukerdialog – ulike tiltak
– Lederavtaler	– Rapportering
– Resultatsikringsgrupper på tvers av resultatenhetene	– Driftskoordinerende nettverk mellom resultatenhetene
– Brukerdialog, ulike tiltak	– Lederteam bestående av rådmann og 6 kommunalsjefer
– Rapportering månedlig, tertialvis og årlig	
– Ledergruppe bestående av rådmann og enhetsledere	

Et styringstiltak som et flertall av prosjektkommunene har innført er lederavtaler. Både kommunalsjefer, enhetsledere og stabsledere har gjerne inngått slike avtaler med sin nærmeste overordnede. Erfaringene fra de kommunene som benytter slike avtaler er at de er positive i den grad de følges opp av overordnet ledelse, er konkrete og etterprøvbare og ikke minst er realistiske i forhold til hva som er mulig å oppnå. En annen viktig betingelse er at de klart og tydelig er forankret i enhetens eller stabens virkelighet (jfr. også Solheim m.fl. 2001).

Det ser ut til at behovet for formelle styrings- og koordineringstiltak varierer med kommunestørrelse. Det er i de største kommunene at tiltakene har størst omfang, mens omfanget er mindre i små kommuner. I Evenes, Sveio, Løten og Strand er antallet formelle styringstiltak langt lavere enn i Lier og Larvik. Det er rimelig å anta at det er lettere å skaffe seg oversikt i små kommuner og at de derfor ikke har det samme behovet for formelle styringstiltak.

Erfaringene fra prosjektkommunene tyder imidlertid på at behovet for formelle styrings- og koordineringstiltak også henger nøye sammen med den rådende kulturen innad i kommunen. Behovet for formelle styrings- og koordineringstiltak synes å være større i de kommunene hvor det ikke er en kultur preget av fellesskap, lojalitet til kommunen som sådan og selvstendighet blant resultatenhetslederne. Mange av informantene har vært opptatt av at kulturbygging er vel så viktig som de formelle tiltakene med tanke på å realisere de overordnede målene for kommunen. Å dyrke den "selvgående" og "ansvarliggjorte" leder fremholder mange som en helt vesentlig oppgave. Det kritiske spørsmålet er imidlertid om det går an å tenke seg at kultur helt kan erstatte ulike former for styrings- og koordineringstiltak.

**Eksempler på ulike formelle styrings- og koordineringstiltak i Evenes og Strand for å nå overordnede mål:**

<p>Evenes:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Økonomirapportering</li> <li>– Delegasjon til resultatenehetene</li> <li>– Lederteam bestående av rådmann og avdelingsledere</li> </ul>	<p>Strand:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Tertialvis/årlig rapportering på økonomi, volum og til dels kvalitet</li> <li>– Bestiller utfører organisering av støttetjenestene</li> <li>– Mål- og resultatbeskrivelser i driftsplanene</li> <li>– Integrert ledergruppe; rådmann, utviklingssjef og resultatenhetsledere</li> <li>– Utstrakt delegasjon</li> </ul>
---	--

## 5.4 Rådmannsrollen i flat struktur-modellen

Er det så mulig å komme fram til en orienteringsramme som tar høyde for ulike forventninger knyttet til rådmannens rolle i flat struktur-modellen? Tradisjonelt har rådmannsrollen vært orientert mot kontroll og tilsyn, særlig med regnskap og økonomi (Baldersheim (red) 1993). I en nordisk undersøkelse av rådmennene utmerket de norske rådmennene seg med en sterkere orientering mot regnskap og økonomistyring enn i de øvrige landene (Pikkala 1992). I langt mindre grad var

de opptatt av aktivt lederskap, utviklingsarbeid og målorientering. Mest tid og krefter ble brukt på rutineoppgaver.

En annen studie viste at "koordinator" var det uttrykket de fleste rådmennene selv brukte for å karakterisere rollen som rådmann (Askvik 1988:27). I et diskusjonsnotat fra Kommunenes Sentralforbund ble det pekt på at rådmannsrollen hadde flere svake sider sett i et ledelsesperspektiv: Ansvar for økonomisk "edruelighet" i kommunen gjorde rådmannen til en "nei-skikkelse" der det viktigste var å holde utgiftene nede. Oppgaven var først og fremst å stoppe tiltak og initiativ igangsatt av andre. Rollen fikk også et sterkt kontrollpreg, mens det var lite rom for aktivt lederskap.

Det er nærliggende å tro at utstrakt delegasjon av myndighet og oppdeling av administrasjonen i en rekke resultatenheter setter den tradisjonelle rådmannsrollen under press. Han eller hun må våge å delegere makt og myndighet, men ikke på en slik måte at de mister kontrollen. Han eller hun må våge å slippe løs ulike krefter i kommunen, men rådmannen kan ikke tillate at det hele ender i kaos. Han eller hun må finne fram til en rolle som både sikrer struktur og sammenheng, men som også gir rom for frihet og kreativ utfoldelse blant ledere og andre ansatte. Rådmannen skal styre, men også la være å styre – gjerne på en og samme tid.

At kravene til rådmannen er mange og vidtfavnende kan følgende annonsering etter ny rådmann i Kragerø anskueliggjøre:

**Fra annonse hvor det søkes etter ny rådmann i Kragerø:***Sentrale arbeidsoppgaver:*

Iverksette de beslutninger som treffes av politiske utvalg

Skape en sunn og god kommuneøkonomi

Ta ansvar for å lede ansatte på en effektiv og resultatorientert måte

Håndtere omstillingsprosesser

Bidra til et positivt interkommunalt samarbeid

*Personlige kvalifikasjoner og bakgrunn:*

Synlig og tydelig lederstil

Må kunne håndtere grensesnittet mellom politikk og administrasjon på en klok måte

Utadvendt, sosial, saklig og moden

Evne til å skille sak og person

Personlig integritet

*Erfaringsbakgrunn:*

Det er en forutsetning med ledererfaring fra offentlig og privat virksomhet

Personen må ha innehatt et resultatansvar for en enhet

Personen må kunne løse og overskue komplekse problemstillinger

Det er ønskelig om personen har erfaring fra komplekse organisasjonsstrukturer og gjennom dette trening i bl a prioritering av saker

Kilde: Kommunal Rapport nr. 13, 11. april 2002.

Stiller flat struktur-modellen spesielle krav til rådmannen? Trolig vil intern *kulturbygging* – det å skape fellesskapsfølelse, lojalitet og ansvarsfølelse blant ledere og andre ansatte i administrasjonen – framstå som en vel så viktig oppgave for den “moderne” rådmannen som det å innføre en variert meny av formelle styrings- og kontrolltiltak. Han eller hun må kunne *inspirere* og motivere administrasjonen til innsats og kreativitet. Rådmannen må både kunne framelske den kreative utfoldelse blant de ansatte, men må også ha evne til å klar-



gjøre og få gjennomslag for hvilke verdier og normer som utfoldelsen skal foregå innenfor. På et vis kan vi si at rådmannen blir den flate strukturens kaospilot.

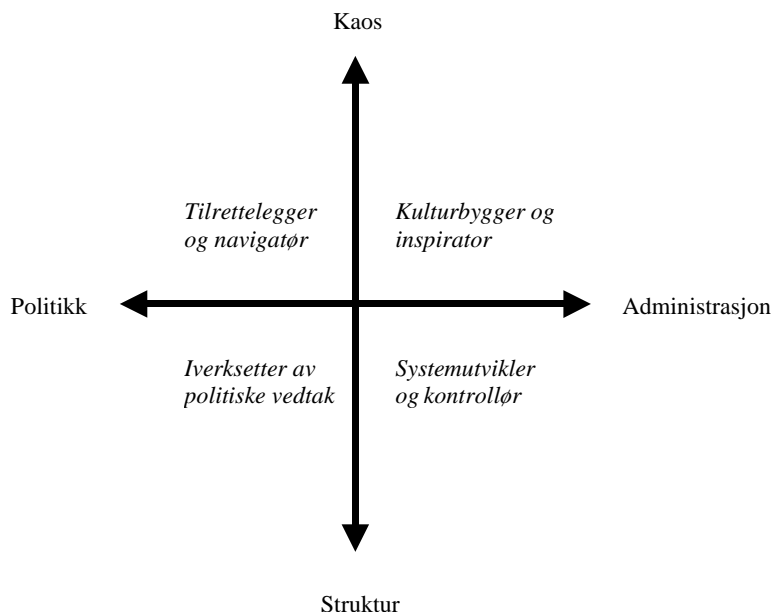
I forhold til politikerne er det grunn til å tro at rollen som *til rettelegger og navigatør* blir viktig. Som det sentrale kommunikasjonsknutepunktet mellom administrasjonen og politikerne blir det viktig for rådmannen å skape tillit, informere og legge til rette for et effektivt samspill mellom politikk og administrasjon. Han eller hun må kunne navigere og skape en slags orden mellom politikkenes vesen og handlingslogikk og den administrative logikk slik den får utløp i en mer eller mindre fristilt og selvstyrt administrasjon. Trolig vil rådmannens evne til navigasjon og tilrettelegging ha betydning for om – og i så fall i hvilket omfang – det utvikles et spenningsforhold mellom politikk og administrasjon i den flate strukturen.

Rådmannens rolle som *systemutvikler og kontrollør* forsvinner ikke ut om kommunen velger en flat struktur. Viser ikke resultatene lederne seg tilliten verdig, kan enhetsegoisme og kaos føre kommunen opp i store økonomiske vanskeligheter. Rådmannen må dermed tidsnok kunne fange opp faresymptomene og aller helst ha formelle styrings- og koordineringstiltak som forebygger at de oppstår. Dermed trengs det overordnede styrings- og kontrolltiltak som både gjør det mulig for rådmannen å “trykke på de riktige knappene” og å få informasjon om hvordan styringen fungerer. Slik kontroll kan oppnås gjennom å innføre ulike former for styrings- og koordineringstiltak som kan sikre at organisasjonen beveger seg i samme retning.

I forhold til politikerne må rådmannen også kunne ivareta den mer tradisjonelle rollen som *iverksetter* av kommunestyrets politiske vedtak. Han eller hun må gjennom ressursstyring i praksis vise hvordan vedtakene følges opp og blir virkeliggjort. Rådmannen kan dels prøve å tilpasse sakene til de politiske konstellasjonene som gjør seg gjeldende slik at de oppnår flertall. Dels har han ansvar for å følge opp sakene når endelige vedtak er gjort.

Disse fire rolleforventningene kan plasseres langs to akser: En mellom kaos og struktur og en mellom politikk og administrasjon:

Figur 5.1 Forventninger til rådmannsrollen i flat struktur-modellen



Figuren tar høyde for at rådmannens mer klassiske roller som iverksetter av politiske vedtak og kontrollør ikke forsvinner ut om kommunen innfører en flat struktur-modell. På den måten kan rådmannsrollen i en flat struktur sies å både kombinere elementer fra New Public Management og elementer fra mer klassisk myndighetsutøvelse eller “government” (Bang m.fl. (red.) 2000). Rådmannen blir en *kombinasjonsentreprenør* som binder sammen både de mer tradisjonelle rolleforventningene med de nye forventningene som flat struktur-modellen trolig stiller til rådmannen.

## 5.5 Erfaringer med rådmannsrollen

### 5.5.1 Spiller på flere strenger

Rådmannsrollen framstår som sammensatt i de ni prosjektkommunene. Det er ikke et eller noen bestemte rolleelement som utspiller seg gjennom rådmannsrollen – det er heller en kombinasjon av flere elementer. Rådmannsnivået spiller med andre ord på flere strenger. På et vis er det “kombinasjonsentreprenøren” som trår fram

på scenen. De fleste opplever rollen som spennende, utfordrende og krevende. Rådmannsnivåets rolleforståelse synes i stor grad å reflektere de mange og forskjelligartede forventninger som omgivelsene retter mot dette nivået.

En viktig og tydelig del av rådmannsrollen er å være systembygger og økonomisk kontrollør. Stort sett alle representanter for rådmannsnivået i prosjektkommunene er opptatt av å ivareta disse oppgavene. Denne mer tradisjonelle delen av rådmannsrollen lever dermed i beste velgående – også i kommuner med flat struktur.

En utfordrende oppgave er å legge til rette for måling og kontroll av den tjenestekvalitet som resultateneheterne yter til sine brukere. Flere av rådmennene peker på at utvikling av treffsikre og målbare resultatindikatorer er vanskelig – særlig i forhold til mange av de “myke” tjenestene slik som helse og omsorg. Dermed blir det en krevende oppgave å utøve overordnet kvalitetsstyring som i ettertid kan etterprøves gjennom rapportering og evaluering.

Andre igjen er opptatt av at de som utgjør rådmannsnivået skal være generalister og ivareta en overordnet administrativ og koordinerende rolle. Det faglige skal helt og holdent ligge ute hos resultateneheterne, noe som er forsøkt tydeliggjort ved at mye av den faglige kompetansen sentralt ikke lenger finnes eller er sterkt redusert i flat strukturkommunene.

En annen viktig side ved rådmannsnivåets rolle som systemutvikler og kontrollør er å styre gjennom overordnede mål og rammer. I dette legger de ansvaret for å koordinere, holde sammen, angi retning, utvikle og justere kursen for administrasjonens virksomhet som sådan. De skal fylle en strategisk lederrolle – ikke blande seg inn i detalj-spørsmål. De fleste av representantene for rådmannsnivået er svært opptatt av å ikke blande seg inn i enkeltsaker som kan forkludre ansvarsforholdene. Som en av rådmennene formulerte det:

Jeg prøver å disiplinere meg selv i forhold til vellet av saker som flyter rundt i organisasjonen. Prøver å unngå å blande meg inn. Er svært bevisst dette. Da er det også mitt privilegium å dytte sakene tilbake til enhetene om de prøver å spille saker inn på mitt bord som er deres ansvar. Ellers bryter det ut et ødeleggende svarteperspill. Klar ansvarsdeling er ikke noe som vedtas av ledergruppa. Det er noe som læres gjennom praksis – gjennom avgjørelser i enkeltsaker.

Selv om mange av representantene for rådmannsnivået er opptatt av å plassere ansvaret ned og utover i administrasjonen, er de likevel opptatt av å være administrasjonens ansikt utad – i forhold til politikerne og lokalsamfunn. I de saker det oppstår blest om – enten i media, i det politiske miljø eller blant innbyggerne – er det rådmannen som forventes å uttale seg. Flere av rådmennene understreker at de prøver å unngå å skyve resultatansvaret foran seg – særlig i saker med konflikt eller klager. Da er det rådmannen som tar ansvaret på sin kappe – selv om vedkommende for lengst har delegert ansvaret fra seg. Utad tar dermed rådmannen alt ansvar – innad har han eller hun delegert det meste av ansvaret til andre. På den måten søker rådmannsnivået å bygge bro mellom kommunelovens understreking av rådmannens ansvar for alt som skjer i administrasjonen og flat struktur-modellens vekt på desentralisert ansvar og ledelse. Enkelte på rådmannsnivået opplever det til tider som noe belastende at de sitter med alt ansvaret, men ikke lenger har den myndighet som gjør det mulig å ha styring og kontroll med det som foregår på utførende nivå. Andre igjen tar det som en del av jobben:

Tikkende bomber et eller annet sted i organisasjonen er noe jeg må leve med. Jeg sover godt om natta likevel. Jeg sitter så lenge jeg har den nødvendige tillit. Om jeg kommer meg ut i tide eller om noen hiver meg ut, vil bare framtida vise. I denne jobben må en være forberedt på alt.

Rådmannsnivået synes å være vare for politiske signaler – enten gjennom å tilrettelegge sakene slik at de passer det politiske flertallet i kommunestyret – eller gjennom å lojalt iverksette og operasjonalisere de politiske signal som kommunestyret gir. Flere av representantene for rådmannsnivået hevder at det trengs en solid porsjon “fingerspissfølelse” og evne til i praksis til å følge opp ofte diffuse politiske kompromisser. Å være byråkrat og “politikernes forlengede arm” er dermed en viktig del av rådmannsrollen – også i flat struktur-kommunene.

Mange av informantene i prosjektkommunene er opptatt av den rolle rådmannen har som knutepunkt mellom politikk og administrasjon. Rådmannen forventes å tilrettelegge for et smidig og tillitsfylt forhold mellom politikerne og administrasjonen. Dette synes imidlertid å være en ganske vanskelig del av rådmannsrollen. I flere av prosjektkommunene har det vært til dels betydelig tautrekking mellom rådmann og politisk nivå – noe som langt på veg synes å ha sammenheng med rådmannens utøvelse av denne delen av rådmannsrollen. Politikerne kan mene at rådmannen går for fort fram og i for stor grad trækker inn på den politiske arenaen. Rådmannen kan for sin del mene

at politikerne ikke fullt ut forstår rollefordelingen i den flate strukturen og at de i enkeltsaker tiltar seg fullmakter som de tidligere har gått med på å delegerer fra seg.

### 5.5.2 Kulturbygger eller strukturbygger?

Et diskusjonstema i flere av flat struktur-kommunene har vært i hvilken grad en skal satse på å utvikle formelle koordinerings-tiltak/systemer eller i hvor stor grad en skal basere seg på *kulturbygging*? En har også vært opptatt av hva kulturbygging betyr i praksis? Hva kan rådmannsnivået gjøre for å prege den interne kulturen blant ledere og ansatte?

Mange av rådmennene tillegger kulturbygging stor betydning. Det å skape en felles plattform, felles verdier og identifikasjoner gjennom dialog og møteplasser hevder enkelte er det viktigste de gjør. Å ta folk på alvor, gi dem tillit og ansvar, ses på som det beste virkemidlet for å få til en mest mulig selvregulerende organisasjon som ikke er avhengig av kommandoer fra oven for å fungere. Det betyr ikke at rådmannen dermed lener seg tilbake og lar "humla suse". De samme rådmennene som er opptatt av kulturbygging er også sterkt opptatt av å være tilgjengelig - gjerne til alle døgnets tider. Det er også interessant å merke seg at disse rådmennene ikke nødvendigvis stiller strukturelle tiltak opp mot kulturbyggende tiltak. Både delegasjon av myndighet og ansvar og etablering av formelle møteplasser kan framstå som strukturelle betingelser for å framelske en kultur preget av lojalitet, felles verdier, selvstendighet og kreativitet.

Alle kommunene har endt opp med å kombinere formelle styrings- og koordineringstiltak med ulike tiltak rettet mot å påvirke den interne kulturen. Men informantene er opptatt av å understreke at kulturbygging er blitt viktigere som følge av utflatingen av strukturen. Med mer utstrakt delegasjon er det grenser for hvor mange og sinnrike styrings- og koordineringstiltak rådmannsnivået kan benytte før det går utover ansvarsdelingen i forhold til resultatene. For å kunne "styre på avstand" som en av informantene uttrykte det, trengs det tiltak som kan framelske selvregulering – gjerne forstått som den selvgående og ansvarliggjorte leder og ansatte. Som en av rådmennene sa:

En av de viktigste oppgavene mine er å gjøre de andre lederne gode. Det er helt avgjørende for at vi skal lykkes. Jeg ser på meg selv som en trener for et lag – sammen kan vi bli et godt lag som trekker i samme retning.

Hva kulturbygging i praksis går ut på er det ingen entydige oppfatninger om. Ei heller at det er noen lett oppgave å påvirke kulturen. Som en sa: "Det nytter ikke å bygge kulturen gjennom e-post, det krever at man er mye sammen". Ledelsesutvikling, teambygging og etablering av møteplasser er av mange pekt på som eksempler på hvordan en kan tilrettelegge for kulturbygging. Også å gå foran med et "godt eksempel" - blant annet fra rådmannens side - kan tenkes å påvirke den interne kulturen. Videoer, plakater og etiske kjøreregler er også benyttet av enkelte av kommunene for å prege kulturen. Det samme er etablering av åpne kontorlandskap, buttons, egne klesprogram for bestemte grupper av ansatte og merkevarebygging. Tiltakene er med andre ord mange og forskjellige.

Flere av prosjektkommunene har vært opptatt av å etablere møteplasser for resultatenhetslederne. For eksempel har Larvik og Lier etablert ulike arenaer og nettverk som virksomhets-/resultatenhetslederne er forpliktet å delta i. Arendal har for sin del bevisst prøvd å unngå formalisert samarbeid mellom resultatenehetene. Dette begrunner man med at man vil unngå at det utvikles et tredje beslutningsnivå mellom enhetene og kommuneledelsen. I de mindre kommunene gir man inntrykk av at det er lettere å få til fleksible og uformelle systemer, slik at det ikke er nødvendig med formelle tiltak for å sikre samarbeid på tvers. Ansvar er i større grad overlatt til resultatenhetslederne med hensyn til å etablere samarbeid der dette behøves slik som for eksempel i Strand.

I Lier har man gode erfaringer med nettverksmodellen. Men også i Arendal mener man å ha fått til en fellesskapskultur, uten formelle tiltak. Det legges vekt på at omorganiseringsprosessen har vært godt forankret i organisasjonen. Det er en av grunnene til at en mener å ha lykkes i å etablere en felles kultur. Det er også viktig å ha i mente at formelle tiltak for å skape samarbeid mellom resultatenehetene ikke utelukker et fokus på å utvikle en fellesskapskultur og lojalitet til kommunen som sådan, og ikke bare den resultatenehet en tilhører. I Larvik er det tatt i bruk mange administrative styringstiltak, men samtidig lagt stor vekt på å utvikle en fellesskapskultur som skaper lojalitet til kommunen som sådan. Her er tanken at de formelle styrings- og koordineringstiltakene nettopp kan fremme en slik kultur.

### 5.5.3 Rådmannsnivået – én stemme eller flerhodet troll?

Rådmannsnivået er, som vi har sett, organisert på forskjellig vis i de 9 prosjektkommunene. Noen opererer med et rådmannsnivå bestående

av rådmann og et visst antall kommunalsjefer eller assisterende rådmenn. Andre igjen har ikke kommunalsjefer, men har trukket resultatenhetslederne og stabsledere med i ledergruppa. Integrasjonen kan være ganske tett i den forstand at de har hyppige møter slik som i Løten. Andre igjen holder mer avstand til enhetene på den måten at det er heller få møter mellom rådmann og lederne slik som i Larvik.

Uansett ønskes det en opptreden fra ledergruppas side som gir inntrykk av ryddighet, klar tale utad, tydelige kommandolinjer og fasthet og forutsigbarhet i styringen. Ellers kan det feste seg et inntrykk av at kommunen har mistet styringen og at kaos og tilfeldigheter tar herredømmet.

Erfaringene fra prosjektkommunene viser at dette ikke er helt enkelt å få til. For det første er det i flere av kommunene slett ikke lett for de nede i organisasjonen – for enhetslederne og andre ansatte - å fastslå hva som egentlig er rådmannsnivået. Hører stabslederne til her (om de inngår i ledergruppa)? Gjør resultatenhetslederne det? Enkelte steder omtales enhetslederne som assisterende rådmenn, selv om de formelt er enhetsledere. Enkelte av informantene hevder at de snarere har ett administrativt nivå – bestående av rådmann, resultatenhetsledere og stabsledere. Med andre ord helt flatt i toppen, men desto brattere nede i organisasjonen. Andre steder igjen er mange opptatt av å understreke at de har to administrative nivåer, ergo kan ikke resultatenhetslederne være en del av rådmannsnivået. Et skille blir viktig både i forhold til at rådmannen er den som skal evaluere enhetslederne og fordi flere av kommunene har innført en bestiller-utfører organisering – noe som betinger et klart skille mellom bestiller og utfører. At dette ikke alltid er like enkelt å få til i praksis kan følgende utsagn stå som uttrykk for:

Det fins ikke noe nærmere forhold mellom bestiller og utfører enn mellom bukken og havresekken.

Modellen med rådmannsteam bestående av rådmann og kommunalsjefer synes å ha en klarere grenseoppgang i forhold til resultatenhetslederne. Enhetslederne inngår ikke i ledergruppa, kontakten holdes blant annet ved at respektiv kommunalsjef har møter med “sine” enheter. En slik modell kan også gjøre det lettere å holde dialog med enhetslederne når hver kommunalsjef har et noenlunde håndterlig antall resultatenheter å forholde seg til. Den store utfordringen med denne modellen er å opptre med en stemme utad. Opptrer rådmannen og kommunalsjefene ulikt overfor resultatenheter kan enhetslederne la seg friste til å spille kommunalsjefene ut mot hverandre. Det kan og være en utfordring for kommunalsjefene å ikke opptre som sektoradvokat på vegne av “sine” resultatenheter. Lier prøver seg med en

ordning hvor ledelsen av resultatenehetene går på rundgang mellom kommunalsjefene. På den måten skal de sikre at kommunalsjefene oppøver generalistkompetanse og ikke “binder” seg for sterkt til noen av resultatenehetene. Likevel kan både resultatenehetsledere og støtte-/stabsledere – og da snakker vi ikke bare om Lier - oppfatte kommunalsjefene som et nivå mellom dem og rådmannen. Det er tross alt “sin” kommunalsjef de forholder seg til, de andre som utgjør rådmannsnivået kan bli ganske fjerne. På den måten kan toppen i organisasjonen framstå som ganske bratt.

Hva slags modell som er best egnet til å skape klarhet på toppen er ikke lett å besvare. Det enkleste ville være om rådmannen “in persona” utgjorde rådmannsnivået. Problemet er at det sannsynligvis vil gi for lav ledelseskapasitet i forhold til å koordinere en rekke resultateneheter. Et rådmannsnivå bestående av mange ledere vil for sin del gi god ledelseskapasitet, men desto større mulighet for at rådmannsnivået opptrer som et mangelhode troll. En løsning som ivaretar alle hensyn er dermed ikke så lett å oppdrive.

#### 5.5.4 Flat struktur – rådmannens endelikt?

Et interessant spørsmål er om desentralisert ansvar og ledelse i flate strukturer fratrukker rådmannen så mye makt og myndighet at han eller hun får problemer med å ivareta rådmannens ansvar i henhold til kommuneloven. Visner rådmannen i avmakt? Eller er det slik at desentralisering fører til at de viktigste beslutningene blir sentralisert?

Det kan også tenkes at rådmannens posisjon styrkes i flate strukturer. Når virksomheten deles opp i mange små resultateneheter vil mye av koordineringen sannsynligvis måtte foregå på rådmannsnivået. Det kan gi dette nivået stor innflytelse. Oppdeling i mange og små resultateneheter kan også ses på som en måte å “sprengte” tidligere store og mektige etater med stor sektormakt innad i kommunen. Også dette forholdet kan tale for at rådmannen styrker sin stilling i flat struktur-modellen.

Erfaringene fra de ni prosjektkommunene tyder ikke på at rådmannen har tapt posisjon og autoritet som følge av flat struktur-modellen. Som en av rådmennene sa det: “Rådmannsrollen er styrket, men den er blitt mer utsatt”. Mens etatene før i noen grad “avlastet” rådmannen, er mer av trykket og oppmerksomheten rettet mot rådmannsnivået.

Inntrykket fra prosjektkommunene så langt er at rådmennene ikke har store “problemer” knyttet til kontrollspennets størrelse, selv ikke i de største kommunene. Kildene til deres autoritet og maktgrunnlag synes



imidlertid å være noe endret. For det første kan de sies i større grad å hente sin autoritet gjennom å fungere som et “ris bak speilet”. Selv om rådmannsnivået har delegert fra seg mange fullmakter, ser det ut til at delegasjon brukes fleksibelt. Gjennom rådmannens utøvelse av situasjonsbestemt ledelse og inngripen i enkeltsaker kan ikke noen være trygge på at de ikke blir “kikkert i kortene”. Muligheten for å bli kikkert grundig i kortene understrekes også gjennom den vekt som rådmannsnivået tillegger økonomisk kontroll.

Også den kulturbyggende rollen som flere av rådmennene er opptatt av kan være med på å øke rådmannens innflytelse. På samme måte som kommandoer kan kulturbygging være en måte å få gjennomslag for bestemte verdier og holdninger på. Flere av rådmennene er også opptatt av å være pådrivere for utvikling, omstilling og modernisering. En pådriverrolle kan bety økt innflytelse på dagsorden og den retning som kommunen utvikler seg i.

---

## 6 Resultatenhetslederen – “herre i eget hus eller alene hjemme”?<sup>10</sup>

### 6.1 Innledning

Hovedessensen i omleggingen fra den mer klassiske etatsmodellen til flat struktur har vært å fjerne mellomledersjiktet og desentralisere myndigheten fra dette sjiktet til virksomhetslederne. Når barnehagesjefen, skolesjefen, teknisk sjef og helse- og sosialsjefen forsvinner ut er det barnehagebestyrerne, rektorene, ingeniørene og sykehjemsbestyrerne som stiger fram på scenen. Med oppdeling av virksomheten i mer eller mindre ansvarliggjorte og selvdrevne enheter forventes det at enhetslederne tar et fullt og helt ansvar for den enheten han eller hun leder.

Et stykke på veg kan fjerningen av mellomledersjiktet og en oppgradert styrings- og ledelsesposisjon for enhetslederne ses på som en form for frikopling mellom dette nivået og overordnede styringsnivåer representert ved politikerne og rådmannen. Men samtidig er enhetslederne underordnet politiske vedtak og prioriteringer. Som det ble sagt i en bok om den danske kommunen Skanderborg: Enhetslederne skal både være “herre i eget hus” og de skal være “politikernes forlengede arm på stedet” (Bang m.fl. (red) 2000). Det er med andre ord rimelig å tro at rollen som enhetsleder er ganske sammensatt og kanskje også konfliktfylt.

---

<sup>10</sup> Tittelen på dette kapitlet er hentet fra Bang m.fl. (red), 2000.

Sagt om resultatenhetslederen av informanter i de 9 prosjektkommunene:

- “..må være verdensmester – må kunne alt”
- “Enhetslederen er som en kaptein på egen skute som må navigere etter kommunekompasset”
- “...helt kritisk for at den flate strukturen ikke bryter sammen og ender i kaos”
- “enhetslederen er ikke én bestemt – han er både mini-rådmann, personalsjef, kundeveileder, fagmann og bedriftsleder”

En oppdelt organisasjon med mange resultatenheter der hver og en enhetsleder leder sitt “lille kongerike” vil sannsynligvis bli opplevd forskjellig fra leder til leder. Når enheten i noen grad er både frikopleet fra andre resultatenheter og fra overordnet politisk nivå og rådmannsnivå kan det gi opphav til både ensomhetsfølelse og følelse av å være herre i eget hus - slik tittelen på dette avsnittet henspeler på. Mange små og selvstyrte enheter kan på en og samme tid bli sett på som en mulighet eller som et problem – alt avhengig av hvem som befolker stillingen som enhetsleder. Både personlige kvalifikasjoner og opplæring og innføring i hva rollen som enhetsleder innebærer, vil trolig virke inn på hvilke opplevelser lederne har av rollen.

## 6.2 Resultatenhetslederen – forkledd etatsleder eller virksomhetsleder?

Forsøkene på å institusjonalisere rollen som resultatenhetsleder skjer langt fra ut fra den samme konteksten. Mangfold er langt mer dekkende for å beskrive rollen som resultatenhetsleder i flat strukturkommunene enn ensretting etter en felles mal.

Enhetslederne må fylle roller som kan avvike sterkt fra resultatenheter til resultatenheter og fra kommune til kommune. Det ene og mest selvsagte er at fagområdene til resultatenheter varierer. Når generalist-kommunen deler opp organisasjonen i en rekke resultatenheter er det én måte å tydeliggjøre den fagoppdeling og spesialisering som finnes lengre nede i organisasjonen. Barnehager, skoler, sykehjem og sosialkontor blir synliggjort og fokusert på en helt annen måte enn i den tradisjonelle etatsmodellen. Men det er også en måte å synliggjøre at enhetslederne står oppe i vidt forskjellige virkeligheter. Barnehagebestyreren står oppe i en annen virkelighet enn det rektor

---

gjør på ungdomsskolen i nabolaget. Både lederens faglige utdanning og det praksisfellesskap som er etablert i den enkelte enhet vil sette sitt preg på enhetslederens rolle.

Omfanget av delegerte fullmakter til enhetslederne varierer også mellom de 9 prosjektkommunene. Noen av kommunene, slik som Larvik og Arendal, har gått svært langt i delegasjon av fullmakter til enhetslederne. Brede personalfullmakter, økonomifullmakter og organisasjonsfullmakter gir enhetslederne i disse kommunene stort spillerom i forhold til ansettelse, budsjetttilretteliggelse, overføring av overskudd/underskudd og organisering av virksomheten i enheten. Andre igjen, slik som Løten og Evenes, har valgt å holde tilbake på noen av fullmaktene, særlig i forhold til økonomi, men også på personalområdet. Delegasjonsomfangets betydning for forholdet mellom sentral styring og lokalt selvstyre vil nødvendigvis ha betydning for hvilken rolle enhetslederen kan innta på sitt felt.

Til sist er det også betydelige forskjeller mellom prosjektkommunene når det gjelder organisering av resultatenheter. Lier kommune med 21 000 innbyggere har fjernet de tidligere etatene og avdelingene og erstattet dem med 54 selvstendige virksomheter. Antall ledernivåer er redusert fra fem til to, og antall ledere er redusert fra ca. 130 til ca. 60. Virksomhetslederne har (nesten) alle rådmannens fullmakter og rapporterer direkte til rådmannsnivået bestående av rådmannen og seks kommunalsjefer. Strand med ca. 10 000 innbyggere, hadde per 2001 til sammen 8 resultatenheter. De to store resultatenheter er Opplæring og oppvekst (skoler, barnehager, barnevern, helsestasjoner mv.) og omsorg (sykehjem, hjemmehjelp, hjemmesykepleie). Resultatenheter for øvrig er Kultur, Sosial og Helse og Miljø (vann, avløp, renovasjon, byggesak, landbruk mv.). Til sist er det opprettet to enheter som er leverandører av interntjenester/støttetjenester til de øvrige seks. Disse er vedlikehold og service og interntjenester (kontortjenester, IT, økonomi, personal).

<p>Eksempler på ulik organisering av resultatenhetsnivået:</p> <p>Enheter i <i>Strand kommune</i> per 2001:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Opplæring og oppvekst</li> <li>- Omsorg</li> <li>- Miljø</li> <li>- Sosial</li> <li>- Helse</li> <li>- Kultur</li> <li>- Vedlikehold og service</li> <li>- Interntjenester</li> </ul>	<p>Enheter i <i>Lier kommune</i> per 2001:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 15 skoler</li> <li>- 6 barnehager</li> <li>- 7 bofellesskap o.l.</li> <li>- 4 enheter – hjemmetjeneste</li> <li>- Frogner sykehjem 1 etg</li> <li>- Frogner sykehjem 2 etg</li> <li>- Kjøkkentjeneste – institusjon</li> <li>- Flyktninger og innvandrere</li> <li>- PPT</li> <li>- Habilitering</li> <li>- Sosial</li> <li>- Barnevern</li> <li>- Bedriftshelsetjeneste</li> <li>- Helse</li> <li>- Psykisk helse</li> <li>- Rehabilitering</li> <li>- Park og idrett</li> <li>- Kultur</li> <li>- Bibliotek</li> <li>- Ungdomskonsulent</li> <li>- Anlegg og eiendom</li> <li>- Landbruk</li> <li>- Plan og bygning</li> <li>- Drift</li> </ul>
--	---

Eksemplene fra Lier og Strand viser hvor forskjellig resultatenhetsnivået er organisert. Det er et langt sprang fra ungdomskonsulenten i Lier kommune, som er en av mange enhetsledere, til lederen av Opplæring og oppvekst i Strand kommune. Størrelsen på enheten er svært forskjellig både når det gjelder budsjett og antall ansatte. Et annet eksempel er organisering av omsorgstjenestene. I Strand vil leder av omsorgstjenestene forholde seg til en rekke ledere under seg – både ledere av distriktssentra, ledere av sykehjemsavdelinger og ledere av hjemmehjelpssoner. I Lier er det nettopp avdelingsledere og soneledere som er utropt til enhets-/virksomhetsledere. De fleste resultatenheter i Strand kommune inneholder et bredere sett av tjenester - som er dermed er organisert sammen - enn det en finner i enhetene i Lier kommune. Organiseringen i Strand kan for eksempel

gjøre det lettere å samordne institusjons-basert omsorg med hjemme-basert omsorg siden tjenestene inngår i en og samme resultatenheter.

Også Strand ønsker å dele opp organisasjonen ytterligere, men de to eksemplene viser hvor svært forskjellige enhetene kan være organisert. I Strand har i noen grad de “gamle” etatene fungert som mal for opprettelsen av resultatenheter. I Lier har tjenestestedene/virksomhetene, i den grad de kan identifiseres, fungert som utgangspunkt for opprettelsen av resultatenheter.

Enhetslederen kan dermed lede vidt forskjellige enheter: Størrelsen og tjenestesammensetningen kan variere sterkt. Det samme kan de delegerede fullmaktene – eller handlingsrommet. Og til sist forholder de seg til ulike faglige plattformer og tradisjoner. Også slike forskjeller vil sannsynligvis sette sitt preg på enhetsledernes rolleforståelse – hva slags muligheter og begrensninger de ser i en slik rolle.

### 6.3 Variasjon i formelle styrings- og koordineringstiltak

Et sentralt spørsmål i prosjektkommunene har vært hvordan de skal sikre effektiv dialog og samordning mellom resultatenheter når dette er påkrevd. Horisontal samordning skal sikre effektiv ressursbruk og ikke minst at kommunen klarer å tilby et godt tjenestetilbud også i tilfeller hvor brukerne har sammensatte behov. Samtidig må ikke samordningen på tvers være så sterk at den går utover det resultatansvar den enkelte resultatenheter er pålagt gjennom delegerede fullmakter. Da kan samordningen virke ansvarsapulveriserende.

Resultatenheter skal ikke bare sikre samordning på tvers internt. De forventes også å etablere ulike former for kontakt og dialog med sine brukere slik at de får nødvendig informasjon til å utvikle og tilpasse tjenestene. Dette kan betraktes som en form for ekstern samordning.

Prosjektkommunene har valgt å løse behovet for møteplasser og samordning på tvers på forskjellig måte. Noen, slik som Lier og Larvik, har opprettet ulike formelle møteplasser mellom resultatenheter. Andre igjen, slik som Strand, Arendal og Sveio, har i større grad overlatt til resultatenhetslederne selv å finne fram til samarbeidsløsninger når situasjonen krever det.

I Larvik skal samordning på tvers sikres gjennom flere konkrete tiltak og virkemidler. Ca. 3 ganger årlig avholdes såkalte *resultatsikringsmøter*, i tilknytning til tertialrapporteringen. På disse møtene drøfter

lederne fra vidt forskjellige resultatenheter oppfølgingen i forhold til mål og budsjett og velger ut områder hvor det skal settes inn tiltak. En viktig hensikt med disse møtene er å sikre at ledere som får problemer på bestemte områder, kan oppleve å få nødvendig bistand og hjelp fra sine lederkollegaer. Også ulike former for ledersamlinger, for eksempel rektormøter, er med på å sikre samarbeid på tvers. I forhold til brukerne er det tatt i bruk flere forskjellige tiltak. Det gjennomføres regelmessige brukerundersøkelser og såkalte nærmiljøkonferanser. Klager, både til fylkeskommunalt pasientombud og til de ulike instansene i kommunene, registreres systematisk og brukes til å avdekke problemområder. Det samme benyttes den såkalte meldingsordningen til (Helgesen, Opedal og Ringstad 2002). Dette er en ordning som er utviklet for å bedre dialogen med innbyggerne. Gjennom et enkelt meldingskort kan innbyggerne henvende seg til kommunen og ta opp de forhold de ønsker. Kommunen garanterer muntlig tilbakemelding innen 10 dager etter at meldingen er mottatt.

Lier kommune har etablert driftskoordinerende nettverk innenfor skole, barnehager og omsorgstjenestene. Til forskjell fra resultat-sikringsgruppene i Larvik er nettverkene satt sammen av enhetsledere fra tjenestesteder i en og samme sektor (barnehagene, skolene, sykehjemmene/hjemmehjelpssonene). Nettverkene er forutsatt å ha jevnlig møter, og deltakerne i nettverkene organiserer seg selv. Virksomhetslederne skal delta i minst ett nettverk hver. Selv om nettverkene i praksis fatter vedtak i ulike saker er det ikke ønskelig at de utvikler seg til et tredje beslutningsnivå i kommunen. Nettverkene må således balansere på en stram line for å unngå at de skaper uklarhet i forholdet mellom resultatenhetenes ansvar og nettverkets ansvar. I likhet med Larvik gjennomfører også Lier brukerundersøkelser for å innhente informasjon om folks tilfredshet med kommunens tjenester.

Erfaringen fra de kommunene som har ulike former for formelt samarbeid på tvers er at dette fungerer bra om det har fokus på resultatoppnåelse, erfaringsutveksling og ressursutnyttelse på tvers av resultatenheten.

**Driftskoordinerende nettverk – et eksempel fra Lier**

Nettverkene i Lier:

Koordinerer drift (omprioriterer midler, koordinerer fordeling av institusjonsplasser, barnehageplasser og brukertjenester)

Gir kollegial støtte

Fungerer som tjenesteutvikler

Er rådgivende organ for rådmannsteamet

Kilde: Lier kommune og Helland 2002

Andre av prosjektkommunene har vært opptatt av den faren for ansvarspulverisering som slikt formelt samarbeid på tvers kan skape. Andre igjen mener at det blir for byråkratisk å ha slike formelle samarbeidsordninger: Samarbeid bør etableres og avsluttes alt avhengig av hvilken situasjon eller sak en står opp i - hevder disse kommunene. I Strand er det forventet at resultatenehetene inngår samarbeid når det oppstår et slik behov – for eksempel i forhold til brukere med sammensatte behov. Slike brukere – for eksempel psykisk utviklingshemmede, kan fordre bistand fra en bredt sammensatt faggruppe – kanskje opptil 10 til 20 forskjellige yrkesgrupper (Moland og Bogen 2001)<sup>11</sup>. I slike saker vil det være et stort behov for å koordinere tjenestene slik at brukerne virkelig får de tjenestene de har behov for. Den mest vanlige formen, som vi også finner i alle prosjektkommunene, er å etablere tverrfaglige ansvarsteam for å sikre oppfølging av slike brukere. Få av informantene mener at flat strukturmodellen har ført til problemer for slikt tverrfaglig samarbeid, men enkelte hevder at det er grenser for hvor langt delegeringen kan gå uten at dette samarbeidet blir berørt.

---

<sup>11</sup> I hjemmet kan det være snakk om bistand fra ufaglærte miljøarbeidere, hjemmehjelpere, hjelpepleiere, omsorgsarbeidere, vernepleiere, sykepleiere, leger og fysioterapeuter. I forbindelse med institusjonsbistand kan det være snakk om bistand fra ergoterapeuter, lærere, spesialpedagoger, yrkesfaglige veiledere, psykiatere/psykologer, sosionomer, jurister osv (op cit, s 87).



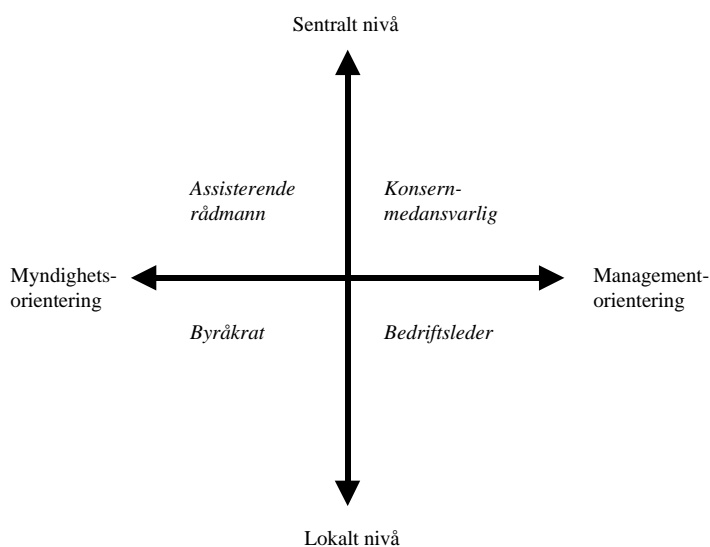
## 6.4 Enhetslederrollen – mange forventninger

Er det så mulig å fange opp den ganske mangesidige rollen som enhetsleder? Rollen er på mange måter ambisiøs, den utspiller seg i vidt forskjellige organisatoriske og faglige kontekster, og den må antas å ha noen felles forventninger knyttet til seg på bakgrunn av den felles benevnelsen “enhetsleder”.

En dekkende karakteristikk må på en eller annen måte fange opp forskjellige aspekter ved denne rollen. Det kan være aspekter knyttet til desentralisering og graden av lokalt selvstyre, til det å være leder i en politisk organisasjon som en kommune utgjør, men hvor det er rom for å utvikle en brukerorientert leder som utøver ledelse i samsvar med moderne management-prinsipper.

Vi har valgt å trekke veksler på en figur som ble brukt i forbindelse med studier av den danske kommunen Skanderborg (Bang m.fl. (red) 2000: 120). Noen tilpasninger er gjort ut fra den viten som er brakt til veie om enhetslederens liv og levnet i de 9 norske prosjekt-kommunene.

Figur 6.1 *Forventninger til enhetslederrollen i flat strukturmodellen*



Den vertikale aksene angir hvilke nivåer som lederrollen kan utfolde seg på. På sentralt nivå kan forventningene til rollen være andre enn de forventninger som rettes mot rollen på lokalt nivå. Enhetslederens kompetanse og ansvar sier noe om hvem enhetslederen må stå til ansvar for – hvilke hensyn og krav rollen forventes å ivareta i ulike sammenhenger.

Den horisontale aksene angir hvilke premisser som enhetslederrollen fungerer under. På den ene siden er enhetslederen underlagt overordnet politisk og administrativ myndighet. Han eller hun må forholde seg til vedtak og regler som regulerer virksomheten i resultatenheten. På den andre siden er det lagt et stort handlingsrom til rollen som enhetsleder. Den skal også fungere og utvikles under fravær av overordnet politisk og administrativ styring. Denne friheten til å utvikle en egen lederrolle og til å ta å bruk ulike virkemidler i styringen av enheten, kan i flat struktur-modellen spesielt rette seg mot å utvikle en profesjonell ledelse – en form for “management” som skal sikre effektiv drift til beste for brukerne.

Kombinerer vi aksene kan vi hente fram ulike bilder på det å være enhetsleder. “Assisterende rådmann” griper tak i enhetslederens rolle som “rådmannens forlengede arm”. Denne rollen henspiller på enhetsleders lojalitet til sine overordnede – enten som i dette tilfellet rådmannen, men også i forhold til politikerne. Enhetslederen henter sine fullmakter fra disse nivåene. Det forplikter med hensyn til lojalitet til den retning og de verdier som overordnet ledelse står for. På den måten kan helhetshensyn få innpass også lokalt.

“Byråkrat” henspiller på den rollen enhetsleder har som iverksetter av politiske vedtak i sin enhet og etterlevelse av de lover og regler som gjelder for enheten. I noen grad kan dette byråkratiske ledelsesidealet komme i konflikt med det faglige ledelsesidealet som mange av enhetslederne er opptatt av. Mens det faglige ledelsesidealet er rettet innad mot faglige hensyn og mål, retter det byråkratiske ledelsesidealet seg mot etterlevelse av overordnede politiske og administrative vedtak og prioriteringer.

Men enhetslederen er som før nevnt ikke uten frihet i flat struktur-modellen. Begrepet “bedriftsleder” henspiller på den rolle som enhetsleder forventes å ivareta i forhold til driften av enheten. I denne rollen er det rom for faglige hensyn, men aller mest retter forventningene seg mot en lederrolle der dekning av brukernes behov til en lavest mulig kostnad er det sentrale. Bedriftsledelsen skal imidlertid ikke være av en slik art at den fører til usunn konkurranse og enhetsegoisme som kan suboptimalisere og undergrave kommunen som

konsern. Derfor er det også forventet et enhetsleder er “konsernmed-ansvarlig”. Budsjetbalansen er blant annet noe alle må ta et ansvar for. Også enhetslederen har et ansvar for helheten.

Klarer enhetslederen å håndtere mangfoldet av forventninger har vi sannsynligvis funnet fram til den ansvarliggjorte og myndiggjorte enhetslederen (jf Karlsen 2000). Vedkommende tar både ansvar for sitt eget lille “kongerike”, men også for kommunen som sådan (ansvarliggjort). Vedkommende er også tilført myndighet som gjør det mulig å ivareta ansvaret (myndiggjort).

Den orienteringsramme vi her har benyttet bryter delvis med det faglige ledelsesideal som tradisjonelt har vært forbundet med det å være leder for en institusjon eller tjenestested. Faget har gjerne vært det viktigste utgangspunktet for denne lederrollen – enten det har vært snakk om rektor, sykehjemsbestyreren eller barnehagebestyreren. Flat struktur-modellen kan dermed sette dette ledelsesidealet under press, noe vi kommer tilbake til nedenfor.

## 6.5 Erfaringer med enhetslederrollen

### 6.5.1 Positive erfaringer, men mer administrasjon og mindre fag

Det store flertall av enhetslederne i prosjektkommunene opplever rollen som enhetsleder som positiv. De har fått økt armslag og større innflytelse over eget arbeid og enhetens virksomhet. Flere beslutninger kan treffes på stedet uten å måtte tas opp med overordnet ledelse. Beslutninger kan dermed tas raskere, samtidig som de er bedre tilpasset de behov som gjør seg gjeldende i enheten – enten det er beslutninger som angår ansatte i enheten eller brukere av enhetens tjenester. Krav til budsjettkutt kan håndteres på en mindre smertefull måte når enhetene selv må foreta innstramningene. Da kan kuttene tas der de kjennes minst ille. Mange av enhetslederne, særlig de som leder små enheter, framhever at de får god oversikt over enhetens virksomhet og ansatte, noe som medvirker til større styrbarhet og medvirkning fra lederens side. Det gjør det også lettere å danne seg et inntrykk av hvordan brukerne opplever de tjenestene som enheten leverer. “Smått er godt” som en av enhetslederne i Sveio sa det.

Det er en gjennomgående oppfatning blant enhetslederne at en har oppnådd en økt ansvarliggjøring og myndiggjøring av lederne, og at dette er en positiv effekt av en flatere struktur med økt ansvar og

myndighet til resultatene. Omfattende delegasjon har virket ansvarliggjørende på lederne. I stedet for å forsøke å “dytte” sakene opp i systemet tar lederne i større grad selv ansvar for å løse dem. Men som flere av lederne påpeker: “Oppdager vi at noen av lederne blir premiert etter å ha løpt til media for å “kjøre sin sak” eller brukt lobbyvirksomhet overfor politikerne for å få gjennomslag for sine kjepphester, da settes hele modellen og ansvarsavklaringen mellom styringsnivåene i fare”.

De av enhetslederne som har erfart å være rektor, sykehjemsbestyrer eller barnehagebestyrer i en etatsmodell, mener at arbeidsbelastningen har blitt betydelig større med overgang til flat struktur-modell. Ansvar har blitt større, og administrative ledelsesoppgaver har i mange tilfeller kommet i tillegg til de faglige. Trivselen og utfordringene har økt, men det har også arbeidsoppgavene, noe som kan oppleves som ganske heseblesende. Dette tvisynet på rollen som enhetsleder kommer til uttrykk i et sitat fra en samtale med en av enhetslederne i Larvik:

Jeg kan aldri tenke meg å gå tilbake til den gamle rollen som institusjonsleder. Det ville være å reversere utviklingen baklengs inn i framtiden. Jeg ville neppe klare å omstille meg til et slikt liv på nytt. Jeg vet hvor mye morsommere jeg har det nå. Men økt ansvar betyr også mer pes. Flere fullmakter er et tveegget sverd. Det er ikke alt av administrative oppgaver som er like morsomt å bli pådyttet fra oven. En må løpe fortere, men det pussige er at det setter mange av oss pris på.

Det som imidlertid plager mange av enhetslederne er at de syns de får for liten tid til sitt eget fag, det å holde seg faglig á jour – både for å utvikle seg selv og for å kunne løfte enheten faglig. Særlig skolefolk løfter dette fram som en viktig problemstilling. Flere er opptatt av at de ikke kan få tak i de beste fagfolkene når de selv ikke er på høyden faglig. Er enheten liten, med få ansatte, kan det være en krevende oppgave å holde på det faglige nivået, særlig om det er mye utskiftninger av personell. Sårbarheten blir stor, det kan være vanskelig å plassere ansvaret for hvem som skal sørge for at enheten ikke blir hengende etter faglig.

Mange av enhetslederne er opptatt av denne problematikken. Oppretting av faglige avansementstillinger har vært et virkemiddel for både å gjøre stillinger mer attraktive, men også for å gi faget og den faglige utviklingen et bedre ankerfeste i enheten. For eksempel kan det være snakk om å etablere sykepleier 1 stillinger, hjelpepleier 1

stillinger mv.på sykehjemsavdelinger og hjemmehjelpssoner. Som en av enhetslederne uttalte:

Vi trenger sterke fagfolk under oss og effektive koordinatorene over oss. Det vi mangler er noen som kan faget vårt på sentralt nivå i kommunen. Det er ikke alt en kan gruble seg fram til selv. Trenger å spille ball av og til. Et rådslag fører ikke til noen ansvarspulverisering.

### 6.5.2 Enhetslederen mellom barken og veden – redusert tilgjengelighet?

Mange av enhetslederne betrakter seg som en møteplass for en rekke forventninger som gjerne er kryssende og motstridende. På den ene siden er de opptatt av å være lojal sendemann for rådmannen og politikerne: Budsjetttrammen skal holdes, vedtak skal følges opp, omstillings- og effektivitetskrav skal imøtekommes. På den andre siden kan de ansatte presse på for at enhetsleder skal ta opp saker de opptatt av – enten det snakk om å bedre de økonomiske rammevilkårene, få bedre utstyr og bygninger og få flere stillinger. Dette presset kan forsterkes ved at brukerne, eller pårørende til brukerne, gjerne krever forbedringer som er kostnads-drivende, slik som for eksempel mindre klasser, bedre skolemateriell eller enerom for bestemor.

For en del av enhetslederne kan dette oppleves som et ganske utmattende og slitsomt krysspress. De skal på en og samme tid målbære og være advokater for synspunkter det i en del tilfeller er umulig å forene. Også tilgjengeligheten til enhetslederen kan bli et problem. De ansatte forlanger at enhetsleder er tilgjengelig lokalt. Det samme gjør brukerne. Men med flere administrative oppgaver og økende behov for koordinering sentralt i kommunen, kan resultatet bli at enhetsleder enten sitter opptatt på kontoret eller er på møte sentralt i kommunen. Dermed kan både ansatte, brukere og rådmann få en følelse av at enhetsleder er lite tilgjengelig - først og fremst fordi vedkommende forventes å være alle steder samtidig.

### 6.5.3 Advokater for helheten eller enhetsegoister?

De fleste resultatenhetslederne er tydelige på at deres primære ansvar er driften av resultatenheten. På den måten er ansvaret blitt klargjort og synliggjort. Men de fleste er også opptatt av at de har et medansvar for kommunen som helhet. De ser ikke på seg selv som nådeløse og kyniske ledere som for en hver pris kjører fram enhetens interesser og

behov selv om det så skulle komme i konflikt med overordnede hensyn eller gå på bekostning av andre resultatenheter. De fleste kan imidlertid vise til eksempler der enhetsledere har forsøkt å “ri egne kjepphester” uten å ta hensyn til konsekvensene for kommunen som helhet. Dette gjelder ikke minst når det er snakk om budsjett og penger og når kutt og innstramninger står på dagsordenen. I en situasjon med stram kommuneøkonomi, og hvor ledelsens anseelse er knyttet til god økonomistyring og resultatoppfølging, har det vært en viss grobunn for en utvikling i retning av at “enhver er seg selv nok”. Særlig rektorer av den gamle skolen blir trukket fram i slike sammenhenger. De fleste enhetslederne står imidlertid hardnakket på at dette er unntakene, og at regelen er at enhetslederne stort sett er flinke til å ta hensyn til andre enn seg selv.

Flere av enhetslederne er opptatt av at ansvaret for å samarbeide på tvers er noe diffust i flat struktur-modellen. Før hadde etatslederne et slikt koordinerende ansvar. Det er ikke like lett å forestille seg at rådmannsnivået skulle innta en lignende koordinerende rolle. Slik situasjonen oppleves av mange av resultatenhetslederne er det nå opp til dem selv å finne fram til gode samarbeidsløsninger. Da er samarbeidet avhengig av gjensidig vilje til samarbeid mellom de berørte resultatenheter. Nekter en part, kanskje fordi saken ikke oppfattes å være “deres bord”, eller at de ikke har penger eller de riktige fagfolkene, kan denne parten få en veto-rolle som kan forkludre hele samarbeidet. Det er heller ikke åpenbart hvor en slik fastlåst sak så bør ankes for å få en løsning. Det kan for eksempel dreie seg om deltakelse i et tverrfaglig team som skal hjelpe en bruker med sammensatte behov. I en slik gruppe er det gjerne behov for en rekke forskjellige kompetanser - sosialfaglig kompetanse, barnevern-faglig og skolefaglig kompetanse, samt psykiatrisk og omsorgsfaglig kompetanse. Hvis en part i et slikt samarbeid ikke kjenner sin besøkelsestid – hvem skal så ta en faglig avgjørelse om det er en riktig beslutning eller ei? Enkelte av enhetslederne mener at store og målgruppeorganiserte resultatenheter, slik som eksemplet vi viste fra Strand kommune tidligere i kapitlet, har sine klare fortrinn når det gjelder å få til et effektivt tjenestesamarbeid – ikke minst rettet mot brukere med sammensatte behov.

#### 6.5.4 Hva trenger enhetslederne rådmannen til?

Enhetslederne er blitt konfrontert med hva de egentlig trenger rådmannen til i flat struktur-modellen. Mange av dem sitter med vide fullmakter som rådmannen eller politikerne tidligere hadde. Hva skal de så med rådmannen? Ved flere anledninger har spørsmålet ført til

heller spørrende uttrykk blant enhetslederne. Kanskje fordi det virker upassende – rådmannen har jo alltid vært der og trengs uansett. Andre kan ha merket lite forskjell fra den ene modellen til den andre. Andre igjen har kanskje ikke tenkt over problemstillingen.

Uansett har spørsmålet gitt mange forskjellige svar. Noen er opptatt av rådmannen som synlig personalleder. Når etatssjefen er borte blir det viktig å ha en henvende seg til i vanskelige personalsaker. Andre igjen er opptatt av rådmannens rolle som visjonær strateg som trekker opp de lange linjene for utviklingen av kommunen. Mange peker også på rådmannen som drivkraft for å modernisere og omstille kommunen – omstilling som gjerne går på tvers av den enkelte resultatenheter. Også i andre sammenhenger er det rollen som koordinator rådmannen tillegges. Det er også enhetsledere som er opptatt av rådmannens rolle som kontrollør – at det fins noen der oppe som følger med og holder dem i øra slik at ikke kommunen ramler fra hver andre. Til sist er mange av enhetslederne opptatt av den rolle som rådmannen har som kommunikasjons-knutepunkt mellom politikerne og administrasjonen i flat struktur-modellen. Da blir det viktig for dem å synliggjøre enheten og budskapet fra denne gjennom å snakke med rådmannen.

Rådmannens tilgjengelighet oppfattes å være forskjellig i de ulike flat struktur-modellene. Minst tilgjengelig oppleves rådmannen å være blant lederne av de minste resultatenheter. Særlig tydelig synes dette å være i modeller der det er mange resultatenheter og hvor disse varierer sterkt i størrelse. Da er det noen som kan forsvinne i mengden, samtidig som lederne i disse enhetene selv synes det er en høy terskel for å ta kontakt med rådmannen. Blant disse kan jobben som enhetsleder oppleves som ensom – det blir lite kontakt med rådmannsnivået og andre resultatenheter. Rådmannen blir en fjern størrelse som en enten forholder seg til per e-post, interne nyhetsbulletiner eller gjennom lokale medier. Det er også i flat struktur-modellene med det største antallet resultatenheter at kontakten mellom rådmannen og enhetslederne kan få karakter av monolog snarere enn dialog (jf også Moland og Bogen 2001).

### 6.5.5 Støttetjenestene som redningsplanke?

Mange av enhetslederne savner to ting: Det ene er mer merkantil støtte lokalt for å kunne håndtere og fordele de administrative oppgavene på en bedre måte. Det andre er faglig støtte sentralt for å kunne mestre de faglige utfordringene knyttet til virksomheten. Særlig ledere i skolen, barnehagene og helse og omsorg gir uttrykk for slike synspunkter i prosjektkommunene.

De små resultatenheterne synes å slite mer enn de store. De store enhetene, enten det er snakk om store skoler, store omsorgsenheter eller store tekniske enheter, har i noen grad egne merkantile ressurser og har også større muligheter for å kunne omdisponere ressurser etter behov. De har også mange fagfolk, noe som gjør det lettere å finne løsninger etter faglig rådslagning lokalt. De små resultatenheterne har ofte ikke egne merkantile ressurser, de er dermed helt avhengig av den støtten de kan få fra støttetjenester sentralt – enten det er snakk om økonomi, personal eller IKT. De besitter heller ikke de samme faglige ressursene slik som de største enhetene har. Derfor ønsker mange av lederne for de minste enhetene å ha fagfolk sentralt som de kan ta opp faglige spørsmål med og rådføre seg med. Også for å holde seg oppdatert i forhold til nytt lovverk og lignende. I slike øyeblikk kan fortiden med egen barnehagesjef, skolesjef, teknisk sjef og helse- og sosialsjef fortone seg svært så forlokkende.

Enkelte av enhetslederne mener at delegasjon av administrative oppgaver fører til smådriftsulemper. For enkelte kan det fortone seg som ganske ufornuftig ressursbruk at alle enhetslederne, enten det er snakk om rektor eller ungdomskonsulenten, skal måtte sette seg inn i det samme regelverket. Eller som en av våre informanter formulerte det:

Alle må kunne alt, om ansettelse, permisjoner, om lønn, overtid, regnskap, budsjett, rapportering. Det er feil ressursbruk og fører bare til ekstrabelastning for oss.

Deres argument er at flere av disse oppgavene burde gjøres av støtte-tjenestene sentralt. Så hadde en sluppet å bruke masse tid på opplæring av enhetslederne, veiledning av dem og ikke minst at alle sitter på hver sin lille tue og gjør de samme administrative oppgavene.



## 7 Stab/støttefunksjoner – den flate strukturens akilleshæl?

### 7.1 Innledning

Å få til en god organisering av stab/støttefunksjonene har vist seg å være en utfordrende oppgave i flere av flat struktur-kommunene. Det har slett ikke vært enkelt å komme fram til en modell som dekker alle de behov som disse tjenestene er forventet å dekke. Dilemmaene har vist seg å være mange i jakten på den gode løsningen.

Det er nærliggende å stille spørsmålet om flat struktur-modellen stiller bestemte krav til utformingen av disse funksjonene. Hvor skal de plasseres, sentralt eller ute i resultatenehetene? Skal støttefunksjonene være rådgivere overfor driftsenhetene, overfor publikum og overfor rådmannen og politikerne eller skal de kunne beslutte og instruere i saker som berører deres kompetansefelt? Skal støttefunksjonene drive med faglig eller administrativ støtte, eller skal de drive med begge deler? Hvor skal ansvaret for utviklingsarbeid ligge? Hvordan få til en god arbeidsfordeling mellom stab og linje? Hvordan unngå at stabsenhetene lever sitt eget liv?

Et sentralt spørsmål er hvilken rolle støttefunksjonene skal ha i en organisasjon med flat struktur og resultatenheter. Må de finne fram til en ny rolleforståelse? Hva karakteriserer i så fall støttefunksjonenes rolle i flat struktur-modellen?

### 7.2 Mange hensyn – ulike løsninger

I de fleste av prosjektkommunene har det vært ganske sterkt fokus på stab/støttefunksjonene i forbindelse med overgangen til en flat struktur-modell. Mange av aktørene har imidlertid vært vel så opptatt av dimensjoneringen av disse funksjonene som selve organiseringen

av dem. Et signal fra blant annet det politiske miljøet har gjerne vært at stabene måtte være så små som mulig slik at mest mulig av ressursene kunne gå til tjenesteproduksjon. At begrepet “støttefunksjon” etter hvert har fått så stort innpass kan blant annet ses på bakgrunn av det behovet disse funksjonene har hatt for å signalisere at de er til for andre – for på den måten kanskje ta livet av myten om det gode og frie livet i stabene slik enkelte har hevdet. Begrepene støtte og stab skjuler også forskjeller med hensyn til oppgavetype – mellom administrative og faglige støttetjenester slik som for eksempel kontortjenester, lønn, regnskap og pedagogisk rådgivning – til mer stabsrettede oppgaver knyttet til blant annet utviklingsarbeid.

I utformingen av stab/støttefunksjonene har mange av flat strukturkommunene bestrebet seg på å komme fram til en modell som både sikrer; 1) tilstrekkelig store fagmiljøer i støttefunksjonene som gir rom for faglig spesialisering og oppbygging av spisskompetanse, 2) sikrer utnyttelse av økonomiske stordriftsfordeler knyttet til å samle stab/støttefunksjonene i noen få store enheter sentralt og 3) sikrer høy grad av nærhet og tilknytning mellom støttefunksjonene og de som er brukerne av stab/støttetjenestene, ofte i den forstand at støttefunksjonene plasseres fysisk nær de som er ledere i linjeorganisasjonen. Noen hensyn taler dermed for å lage sentrale og til dels store støttefunksjoner, andre hensyn taler for å dele opp disse funksjonene og spre de utover og nedover i organisasjonen.

Støttefunksjonene skal dekke en rekke forskjellige oppgaver – alt fra enkle og rutinepregede kontortjenester til utarbeiding av strategiske planer og rapporter til rådmannsnivået og politikerne. Ofte er det snakk om en bred portefølje av oppgaver som stiller ulike krav til kompetanse og erfaring.

Prosjektkommunene har valgt nokså forskjellige løsninger når det gjelder organisering av stab-/ støttefunksjonene. Fire forskjeller synes særlig å gjøre seg gjeldende:

- *Integrert eller dekoblet fra toppledelsen?* Enkelte av flat strukturkommunene, slik som Evenes, Sveio og Løten, har etablert ordninger hvor lederne av stab/støttefunksjonene inngår i rådmannens ledergruppe. Dette i motsetning til Lier, Larvik, Arendal og Moss hvor lederne av disse funksjonene ikke inngår i ledergruppen. I Lier, Arendal og Moss er det en eller flere kommunalsjefer i rådmannsteamet som har et overordnet ansvar i forhold til støttefunksjonene. I Larvik består ledergruppa av rådmannen og resultatenhetslederne – med andre ord inngår ikke lederne av støttetjenestene i ledergruppa.

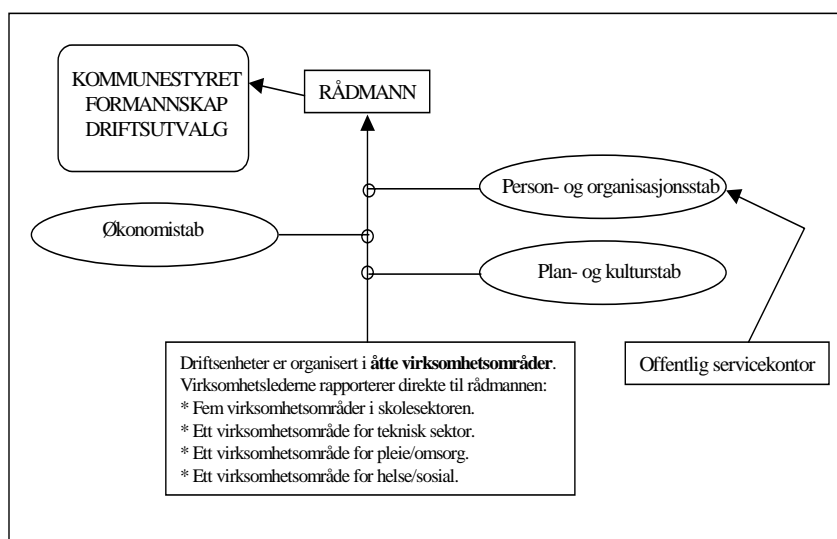
- *Sentral organisering eller plassering i resultatenehetene?* De fleste flat struktur-kommunene har valgt en organisering av støttefunksjonene i sentrale enheter slik som personal, økonomi, IKT og utvikling. Unntaket er Strand som organiserer de interne støttefunksjonene i egne resultateneheter. Det synes imidlertid å være visse forskjeller mellom flat struktur-kommunene når det gjelder hvor mye av støttetjenestene som er lagt ut på resultatenehetsnivå. Noen kommuner synes i større grad å ha plassert merkantile ressurser på resultatenehetsnivå, mens andre igjen har valgt å beholde disse i hovedsak sentralt. Her er det også forskjeller mellom store og små resultateneheter. Mens de store enhetene gjerne har bygget opp sine egne lokale støttefunksjoner – ofte både kontortjenester og plan- og utviklingstjenester - kan slike ressurser være helt fraværende i små resultateneheter.
- *Faglig eller administrativ støtte – eller begge deler?* De aller fleste av flat struktur-kommunene har etablert administrative tjenester sentralt som skal støtte ulike nivåer og deler av organisasjonen. Større forskjeller knytter det seg til i hvilken grad det er bygget opp faglig kompetanse sentralt i kommunen som skal støtte resultatenehetene i faglige spørsmål (for eksempel i forhold til skole, barnehager, helse og omsorg mv.). Noen av kommunene synes å ha vært mest opptatt av at den faglige kompetansen skal ligge ute i resultatenehetene, og at oppbygging av faglig kompetanse på sentralt nivå kan gå utover ansvarsfordelingen mellom styringsnivåene. Andre igjen har vært opptatt av å ha faglig kompetanse sentralt, også utover kravet om pedagogisk kompetanse, for på den måten å kunne gi råd i faglige spørsmål og for bedre å kunne forstå og være i inngrep med utviklingen i resultatenehetene.
- *Utvikling eller støtte?* Det er interessant å merke seg at nesten alle flat struktur-kommunene har innført et organisatorisk skille mellom administrative/faglige støttetjenester og utviklingstjenester. Med sistnevnte tenker vi da på enheter som har et overordnet ansvar for omstilling og utviklingsutvikling i kommunen. I Arendal og Moss har de opprettet utviklingsenheter som har et særskilt ansvar for leder- og utviklingsutvikling i kommunen. I Larvik er det enhetene Utredning og Prosjekt som har et slikt ansvar. Utredningstjenesten arbeider med leder- og utviklingsutvikling, samt resultat- og kvalitetssikring. Større oppgaver med krav på særskilt oppfølging organiseres som egne prosjekter. I Sveio og Strand er det en utviklingsjef som har et overordnet ansvar for utviklingsarbeid. I Lier har de opprettet en enhet for samfunnsutvikling direkte under rådmannen, mens Rissa

har opprettet en enhet for Utvikling/forvaltning som dels ivaretar felles utviklingsoppgaver i kommunen, men som også har driften av virksomheten innen miljø, landbruk, kultur, byggesaker, arealplanlegging og teknisk drift. Det er først og fremst i de små kommunene at egne fagfelt slik som miljø, landbruk og kultur er plassert i egne staver sentralt i kommunen. I de større kommunene synes disse oppgavene i større grad å utgjøre egne resultatenheter eller så inngår de i porteføljen til en av resultatenheter. I de større kommunene kan også områder som lønn, skatt og regnskap være organisert som egne resultatenheter.

For å illustrere spennvidden når det gjelder kommunenes valg av løsninger har vi trukket fram tre av prosjektkommunene; Løten, Strand og Lier, Løten fordi de har innført en integrert modell, Strand fordi de har organisert støttetjenestene etter en bestiller utfører-modell og Lier fordi de har en modell hvor lederne av støttefunksjonene ikke inngår i rådmannens ledergruppe.

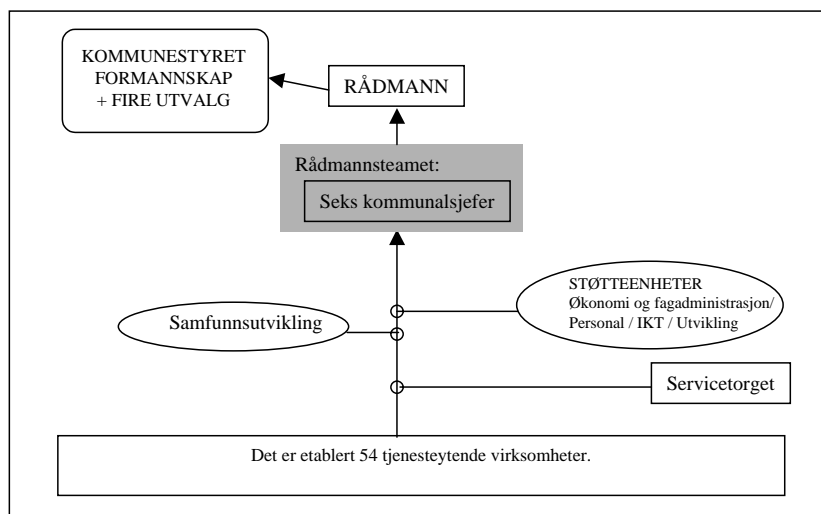
Løten kommune hadde da kartleggingen ble foretatt en administrativ styringsmodell som bestod av 3 stabsledere og 8 virksomhetsledere som alle inngikk i rådmannens ledergruppe. De tre stabsfunksjonene var: Personal- og organisasjonsstab som blant annet hadde ansvar for servicekontor, stabsfunksjoner i forhold til skolefritidsordning/barnehage, IKT, sekretariat for rådmannen, lønn, personal og organisasjonsfunksjoner og intern og eksternt informasjon og kommunikasjon. Plan- og kulturstaben hadde bl.a. ansvar for kommuneplanlegging, arealplanlegging, miljøvernarbeid, landbruksforvaltning, næringsaker, kulturadministrasjon og bibliotek. Økonomistabens ansvarsområde omfattet økonomifunksjoner, herunder økonomisk planlegging og forvaltning, regnskap og skatt. Det var ikke opprettet en egen enhet for utviklingsarbeid, men enkelte slike oppgaver inngikk i porteføljen til Plan- og kulturstaben. Organisasjonsmodellen framgår av figuren nedenfor. (Per oktober 2002 ble det gjort enkelte justeringer i denne modellen, jfr. vedlegg 1.)

Figur 7.1 Organisasjonsmodell i Løten kommune



Til forskjell fra Løten har ikke lederne av støttefunksjonene i Lier fast plass i rådmannsteamet. Selv om en av kommunalsjefene har et overordnet ansvar for støttefunksjonene er det ikke etablert et direkte linjeforhold mellom kommunalsjef og lederne av støttefunksjonene. Kommunalsjefene har ingen egen administrasjon. Stab- eller støttepersonellet er enten i den enkelte virksomhet eller i felles internadministrative enheter som personalenhet, økonomi/administrasjonsenhet og IKT-enhet. I tillegg er det som nevnt etablert en utviklingsenhet under rådmannen. Stabene har ingen avgjørelsesmyndighet og skal støtte både resultatene og kommunalsjefene etter behov. "Utviklingsenheten" er ikke en "vanlig" støttefunksjon. Den gir støtte minst like mye oppover (til politiske organer, kommunalsjefer og andre støttefunksjoner) som nedover til resultatene.

Figur 7.2 Organisasjonsmodell i Lier kommune



Strand har prøvd å organisere etterspørselen etter støttetjenester etter en bestiller utfører-modell. Interntjenestene belastes budsjettene til de ytre tjenesteenheter (dvs. nivået under resultatene). Enhetene blir belastet interntjenester i forhold til "omsetningen" i løpet av året).<sup>12</sup> Fordelen med dette systemet er at man får synliggjort de reelle kostnader ved driften av hver tjenesteenheter i kommune, noe som blant annet innebærer:

- Et press mot interntjenestene fra de ytre enheter om å redusere kostnadene.
- En mulighet til å beregne total kostnadene knyttet til en interntjeneste (både "produsentens" og "kundens" kostnader) slik at man kan vurdere alternativer – f.eks. konkurranseutsetting.

En svakhet ved å belaste interntjenester på denne måten er at interntjenesteenhets eget ressursforbruk ikke synliggjøres da kostnadene

<sup>12</sup> Systemet er basert på at man for hver av de åtte interntjenestene bestemmer én forbruksindikator, dvs. en målbar størrelse som indikerer forbruket til de ytre tjenesteleddene. (Det kan f.eks. antall PCer eller antall lønnsavtaler.) Hver ytre tjenesteenheter belastes så med en brøk tilsvarende enhetenes andel av totalt forbruk av hver interntjeneste. Dette skjer altså ikke ved internt fakturering, men ved registrering av forbruk basert på indikatorene for hver interntjeneste.

spres på de ytre tjenesteenhetenes regnskaper.<sup>13</sup> Budsjetteringen av utgifter til interntjenester baseres på fjorårets forbruk ved tjenesteenhetene. Man har god kontroll på interntjenestenes variable kostnader (indikatorene), men lite kontroll på de (stort sett) faste kostnadene som lønn, egen administrasjon, kurs m.m.

Eksemplene fra disse tre kommunene viser noe av det organisatoriske mangfoldet som gjør seg gjeldende i kommuner med flat struktur.

### 7.3 Ny rolle for stab/støttefunksjonene

Selv om stab-/støttefunksjonene er organisert på forskjellig måte i flat struktur-kommunene er det forventninger om at de skal spille en annen rolle enn i en tradisjonell hierarkisk etatsmodell. Når resultat-enhetslederne er delegert vide administrative fullmakter forventes det at stab/støttefunksjonene holder seg på armlengdes avstand og ikke forsøker å "sjefe" over linjelederne. I stedet skal de tilrettelegge slik at resultat-enhetslederne kan ivareta sitt administrative (og faglige) ansvar på en god måte.

Rammen nedenfor viser at rollen til staber og støttefunksjoner kan være en annen i flat struktur-modellen enn i en mer hierarkisk og toppstyrt organisasjonsmodell.

<b>Støttefunksjonenes rolle i en tradisjonell hierarkisk kommuneorganisasjon</b>	<b>Støttefunksjonenes rolle i flat struktur-modellen</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rolle som "sjef" i forhold til underliggende etater og tjenestesteder</li> <li>• Fokus på formelle reglementer og rutiner</li> <li>• Instrument for rådmannen – utgjør rådmannens stab</li> <li>• Faglige støttetjenester en sentral del av stab-/støttefunksjonene</li> <li>• Fokus på kontroll og sjekk av avvik</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rolle som rådgiver og kompetansepartner i forhold til resultat-enhetene</li> <li>• Fokus på interne prosesser (internkonsulent)</li> <li>• Mer uavhengig stilling – skal støtte "alle" ut fra behov</li> <li>• Nedtoning av faglig støtte sentralt – det faglige ansvaret skal ligge i resultat-enhetene</li> <li>• Sterkere fokus på utvikling og strategier</li> </ul>

<sup>13</sup> Kostnadene er spesifisert slik at de synliggjøres i regnskapene til hver tjenesteenhet.

## 7.4 Erfaringer og utfordringer

Som vi har sett er organiseringen av stab/støttefunksjonene nokså forskjellig i prosjektkommunene. Det er heller ikke noe entydig bilde når det gjelder erfaringene med de valgte løsningene. Det er faktisk slik at både rådmann, enhetsledere og stabsledere kan være tilfredse med én modell som de samme aktørene er misfornøyde med i en annen kommune. Blant annet gjelder dette i synet på en modell hvor lederne i stab-/støttefunksjonene ikke deltar i rådmannens ledergruppe (det vil si dekket fra toppledelsen).

Mange av informantene har pekt på at det tar tid – både for stab/støttefunksjonene og brukerne av disse tjenestene – å innarbeide og tilegne seg en ny rolleforståelse ved overgangen til en flatere struktur. For stab/støttefunksjonene har det tatt tid å omstille seg til rollen som rådgivere og internkonsulenter overfor underliggende enheter hvor også opplæring og “help desk” funksjoner står sentralt. For resultat- og enhetslederne har det tatt tid å ta innover seg at delegerede administrative fullmakter også gir seg utslag i rutinepreget kontorarbeid som en god del godt kunne tenkt seg å ha vært foruten (jf siste avsnitt i forrige kapittel). Sitatene under sier noe om at det ikke alltid er så lett:

De [..dvs. vil si støttefunksjonene] sier at de bare skal gi råd og støtte, men i praksis har de alltid en eller annen lov, retningslinje eller reglement å vise til – “sjefen” i dem lever i beste velgående – også fordi de ofte besitter en kompetanse vi andre ikke har.

Det er for mange småkonger i systemet. Særlig har stabene hatt problem med å avfinne seg med en rolle der service og gode råd er viktigere enn å prøve å diktere og instruere linjelederne.

Vi prøver å få til en ordning med desentralisert regnskapsføring i samarbeid med regnskap. Vi forsøker å få resultateneheten til å gjøre jobben lokalt, men med rådgivning fra oss. De synes ikke dette er så festlig og forsøker å dytte problemet over på oss. Dermed oppstår det tautrekking om disse oppgavene.

Tre typer av *ansvarsuklarhet* synes i noen grad å gjøre seg gjeldende i flere av flat struktur-kommunene. Det ene typen ukklarhet har gjort seg gjeldende i forholdet mellom resultat- og enhetslederne og stab/støtte-



funksjonene. Spørsmålet har i stor grad dreid seg om hvilke kontortjenester, økonomioppgaver og personaloppgaver som skal gjøres lokalt og hvilke som stab/støtteenhetene skal ta seg av. Stab/støttefunksjonene har vært opptatt av å dytte en del slike oppgaver over på resultatene slik at de i større grad kan konsentrere seg om rådgivning og mer strategiske oppgaver slik som å utarbeide planer og rapporter til rådmann og politikere. Resultatene har for sin del klaget på at de ikke har merkantile ressurser lokalt til å ta seg av slike oppgaver og ønsker heller ikke å bli sittende med dem selv.

En annen type uklarhet eller gråsoner synes enkelte steder å gjøre seg gjeldende mellom rådmannsnivået og stab-/støttefunksjonene. Enkelte av informantene i stab-/støttefunksjonene hevder at resultatene henvender seg direkte til rådmannsnivået og søker å få gjennomslag den veien i stedet for å gå direkte til stab-/støttefunksjonene. Dermed oppstår uklarhet om hvilken veg resultatene skal gå for å utløse hjelp og støtte fra stab-/støttefunksjonene. Særlig i ordninger hvor kommunalsjefer utgjør en del av rådmannsteamet synes denne formen for uklarhet å forekomme.

En tredje form for uklarhet har sammenheng med organiseringen av utviklingsarbeidet i kommunene. Som vi så tidligere i kapitlet har de fleste flat struktur-kommunene opprettet såkalte utviklingsenheter som en del av støttefunksjonene. På den måten har omstilling og organisasjonsutvikling fått et organisatorisk feste i kommunene. Større debatt har det vært om arbeids- og ansvarsfordelingen mellom det utviklingsarbeid som skjer i den enkelte resultatene og det som skal foregå etter initiativ av og eventuelt i regi av den sentrale utviklingsenheten. I Arendal har en vært opptatt av at eierskapet til utviklingsarbeidet skal ligge i linjeorganisasjonen, og at utviklingsenheten kun skal legge til rette og fungere som internkonsulenter i forhold til det konkrete utviklingsarbeidet som gjøres.

Unntatt Strand har alle flat struktur-kommunene basert etterspørselen etter støttetjenester etter prinsippet om "førstemann til mølla". Stort sett synes dette å fungere tilfredsstillende – i alle fall sett fra ståstedet til brukerne av disse tjenestene. For stab-/støttefunksjonene kan det imidlertid i perioder være utfordrende å løse oppgavene etter hvert som behovene oppstår. Det stiller store krav til fleksibilitet – både med hensyn til å ivareta vidt forskjellige oppgaver og evne til å ta unna når oppgavene hopper seg opp. Behovene synes imidlertid å bli dekket på en relativt smidig og lite byråkratisk måte i flat struktur-kommunene.

Flat struktur-modellen synes også å ha gitt opphav til et dilemma som det ikke er så lett å få løst. Deles administrasjonen opp i en rekke resultatenheter vil det være vanskelig å desentralisere stab-/støttefunksjonene til den enkelte enhet i noe stort omfang– både fordi fagmiljøet blir for lite og fordi utnyttelsen av stabsressursene blir for dårlig. Men små merkantile ressurser på enhetsnivå gir seg raskt utslag i et rop fra enhetslederne om flere slike ressurser – enten disse plasseres lokalt eller at mer støtte gis fra de sentrale stab-/støttefunksjonene. På den måten kan en modell med mange resultatenheter komme i konflikt med en mest mulig rasjonell organisering av stab-/støttefunksjonene.

## 8 Oppsummering - noen hovedutfordringer i flat struktur-modellen

### 8.1 Politisk styring – en spesiell utfordring?

Ideen om flat struktur og resultatenheter kan ses som et uttrykk for den reformbølgen som gjerne går under betegnelsen New Public Management. Mange av de mulighetene og utfordringene som er knyttet til politisk ledelse innenfor dette styringskonseptet er også relevante for kommuner med flat struktur og resultatenheter på administrativ side.

Et sentralt spørsmål er hvilke konsekvenser overgang til flat struktur med resultatenheter kan ha for den politiske styringen av kommunene. Er det for eksempel slik at det har dannet seg noen oppfatninger om hvilken politisk styringsmodell som er å foretrekke når kommunen velger flat struktur og betydelig delegasjon administrativt? Og videre: (hvordan) søker kommunene å skape politiske roller som både tar hensyn til politikernes behov for styring og de administrative enhetenes behov for sjølstyre og begrenset innblanding i tjenesteproduksjonen? Hvilke muligheter og utfordringer synes utflating av kommunens administrasjon å gi når det gjelder politisk styring og ledelse?

Erfaringen fra prosjektkommunene viser at flat struktur og resultatenheter er kombinert med ulike politiske styringsmodeller. Det synes i praksis ikke å ha medført at en spesiell politisk styringsmodell dominerer, selv om flere av informantene har oppfatninger om at en må endre den politiske styringsstrukturen i tråd med idealene i moderne strategiske styringsmodeller. Nesten samtlige av prosjektkommunene har beholdt de politiske utvalgene, flere også den tradisjonelle hovedutvalgsmodellen.

Tilsvarende finner vi også et stort mangfold når det gjelder forventning og utøvelse av politiske roller i prosjektkommunene. Selv om idealet om en strategisk overordnet politikerrolle er høyst levende, viser praksis at de tradisjonelle rolleoppfatningene lever side om side med de nye, mer moderne rolleelementene.

Utstrakt delegasjon til resultatenehetene gjør det utvilsomt vanskeligere for politikerne å engasjere seg og gripe inn i administrasjonens håndtering av enkeltsaker. Samtidig viser flere undersøkelser at utstrakt delegasjon også kan føre til et informasjonsunderskudd for politikerne, dersom kanaler for tilbakeføring av informasjon og møteplasser mellom politikere og administrasjon ikke gis tilstrekkelig oppmerksomhet. Dersom politikerne skal kunne ha "en hånd på rattet" overfor administrasjonen og utøve en ombudsrolle overfor befolkningen er det nødvendig med god og tilstrekkelig styringsinformasjon. Rådmannen blir en særdeles viktig krumtapp i styringsdialogen mellom politikk og administrasjon.

Oppsummert synes altså tilfanget og adgangen til informasjon om administrative prosesser og vedtak å være kritiske variabler. Skal vervet som lokalpolitiker være meningsfullt, fordrer det dessuten at den sammensatte politikerrollen fortsatt oppfattes som legitim. Slik kan det også gis rom for å utvikle nye rolle-elementer. Rollen som lokalsamfunnsutvikler og utvikling av bestiller rollen er eksempler på dette.

## 8.2 Ledelse, kontrollspenn og delegering

Problemstillinger knyttet til lederrollen, kontrollspenn og delegering i organisasjoner med mange resultatenheter er svært sentrale i alle prosjektkommunene. En overordnet problemstilling er hvordan en kan balansere behovet for overordnet styring med stor grad av delegasjon til og autonomi for resultatenehetene. Hvordan utforme lederrollen i en slik modell?

### 8.2.1 Hvordan håndtere et kontrollspenn på opp mot 70 resultatenheter?

I etatsmodellen vil styringen kunne utøves ganske detaljert gjennom målfastsetting, regler, behandling av enkeltsaker og budsjettstyring. I resultatenhetsmodellen vil kommuneledelsen ha en mer strategisk rolle der styringen utøves gjennom mål, rammer og resultatoppfølging/kontroll og evaluering. Her kan en rekke verktøy tas i bruk

som målstyring, rammebudsjettering, kontrakter/avtaler med resultat- enhetslederne, etablering av kontakt- og møtefora, fastsettelse av overordnede kvalitetsstandarder, resultatkontroll og intern og ekstern evaluering av resultatenehetene.

Sikrer disse styringsverktøyene kommuneledelsen tilstrekkelig innsikt og kunnskap om virksomheten i resultatenehetene? I en modell der resultatenehetene har stor frihet i driftsspørsmål er spørsmålet om kommuneledelsen har tilstrekkelig informasjon for å kunne sette inn tiltak i rett tid. Er det etablert *tilbakemeldingssystemer* som sikrer tilstrekkelig informasjon til ledelsen for å forebygge økonomiske problemer, manglende forutsigbarhet i saksbehandlingen og varierende kvalitet på de tjenester som resultatenehetene yter? Ledelsens informasjonstilgang berører både muligheten for økonomi- og kvalitetsstyring av resultatenehetene, samt å sette i verk større endrings- og omstillingsprosesser til rett tid.

Prosjektkommunene har organisert seg forskjellig og har tatt i bruk ulike virkemidler/tiltak for å ivareta behovet for overordnet styring. For eksempel varierer *størrelsen på rådmannens ledergruppe* og den sentraladministrative stab. Med *stab* tenker vi her på støttefunksjoner som økonomi, personal, IKT mv.. som ikke har linjeansvar. Lier og Strand skiller seg ut ved at disse kommunene ikke har noen sentral- administrativ stab tilknyttet rådmannsnivået. I Strand er stabs- og støttefunksjonene (interntjenestene) organisert som en egen resultat- enhet. Bruken av *lederavtaler/ resultatavtaler* varierer også. I Larvik og Lier er slike avtaler viktige i forhold til hvilke parametere som resultatenehetslederne blir målt etter. Dessuten varierer det hvordan man organiserer *kontakten* mellom enhetsledere og rådmannsnivået, og hvor ofte ledere på ulike administrative nivåer møtes.

Inntrykket fra prosjektkommunene så langt er at selv om lederne ikke rapporterer om store "problemer" knyttet til kontrollspennets størrelse, selv i de største kommunene, så er det flere utfordringer. Først og fremst gjelder det å finne gode rutiner og systemer for resultatrappor- tering og resultatoppfølging. Dernest å utvikle gode systemer for lederevaluering. I flere av kommunene sliter en med å komme fram til enkle og objektive mål for evaluering av ledernes håndtering av egen virksomhet. Til sist er det snakk om å etablere møteplasser mellom rådmannsnivået og resultatenehetslederne som gjør omfattende kontrollspenn håndterlige. I Larvik er det for eksempel etablert et samordningsråd for å sikre informasjonsutveksling og dialog mellom rådmannen og resultatenehetene.

## 8.2.2 Flat struktur – en godværsmodell?

Flat struktur-modellen stiller ganske strenge krav til lederne om lojalt å følge den ansvarsfordeling som følger av utstrakt delegering og oppdeling av virksomheten i resultatenheter. Rådmannsnivået må balansere på en stram line i styringen av resultatenheterne – ikke skal det miste kontrollen og oversikten og ikke må det gripe for sterkt inn. Mangel på kontroll kan føre til tilfeldigheter og kaos. For mye kontroll og styring kan gå utover ansvarliggjøringen av resultatenheterne.

Erfaringer viser imidlertid at rådmannsnivået i enkelte tilfelle har gått ganske langt i å detaljstyre resultatenheterne i forhold til økonomi. Først og fremst dreier det seg om saker hvor det har oppstått et generelt behov for innstramning, eller at enkelte resultatenheter har mistet kontrollen over “sin” økonomi. I sistnevnte saker har det vært snakk om mer ad hoc preget intervensjon for å slukke en “brann” og løse en akutt krise. De fleste hevder at modellen er rimelig robust i forhold til den slags inngripen selv om den går på tvers av delegerte økonomifullmakter. Mer alvorlig for ansvarsfølelsen på resultat- enhetsnivå er det om politikerne i en slik situasjon velger å gå inn og “hjelp” den enheten som har kommet i vanskeligheter. Da kan flere enheter la seg friste til å kjøre virksomheten i grøfta og så be politikerne deretter om å rydde opp.

Det er også eksempler fra prosjektkommunene på at rådmannsnivået har ført en mer sentralisert styring for å få gjennomslag for en generell innstramning i kommunen. Spesielt i økonomisk trange tider ser det ut til å ha vært behov for slik styring. Gir i så fall flat struktur-modellen den nødvendige fleksibilitet? Flere av prosjektkommunene, blant annet Sveio og Strand, har delegasjonsreglementer som klart presiserer at delegerte fullmakter trekkes tilbake om dette anses for nødvendig. Hva slik styring kan ha å si for klarheten i ansvarsforholdene på sikt er mer åpent. Enhetene kan oppfatte det slik at de har faglig stor frihet, men holdes i øra økonomisk. Mulig intervensjon fra rådmannens side kan bli oppfattet som en del av spillereglene. Ansvarliggjøringen og myndiggjøringen av resultatenheterne kan først og fremst gjelde på det faglige området – ikke på det økonomiske. Alternativt kan det tenkes at slik detaljert økonomisk styring etter hvert fører til generell forvitring av ansvarsforholdene.

Er så økonomisk detaljstyring uttrykk for at flat struktur-modellen er en “godværs-modell”. Straks det røyner på så trengs det detaljstyring fra overordnet nivå likevel? Enkelte av informantene hevder faktisk det motsatte. Flat struktur er nærmest en ideell “uværs-modell”. Med desentralisert ansvar og ansvarliggjorte enhetsledere – som også må ta

ansvar for de ubehagelige sakene – er modellen nærmest perfekt som instrument i nedgangstider. Det er lettere å få gjennomslag for behovet for å kutte og det lettere å fordele kuttene på en skånsom måte, nettopp fordi enhetslederne tar ansvaret for å kutte på sine felt. Men det er også flere eksempler fra prosjektkommunene som viser at budsjettkutt er vanskelig også der. Det er i disse sakene enhetsledere kan la seg friste til å utfordre modellen, til å bønnfalle politikerne om mer penger, appellere til befolkningen gjennom media og “mele sin egen kake”. Først og fremst synes slike saker å vise at ansvarliggjøringen av enhetslederne ikke alltid stikker like dypt – i alle fall ikke når det kommer til de vanskelige sakene. Men da er det også en viss aksept for – tross alt - for at rådmannsnivået griper inn og styrer økonomien. Å “prøve seg” er ikke det samme som at enhetslederne ønsker å kjøre hele kommunen i grøfta.

### 8.2.3 Hva er det resultatenhetsene trenger rådmannen og rådmannens stab til?

Flere av prosjektkommunene rapporterer at det er behov for å diskutere rådmannsnivåets rolle og stabens størrelse og funksjon. Skal rådmannsnivået drive med faglig ledelse og kvalitetssikring eller skal rådmannen og hans stab først og fremst drive med strategisk overordnet styring og bidra med motivasjon, inspirasjon, og visjoner? Eller skal rådmannen utøve en mer situasjonsbestemt ledelse der han slukker branner og håndterer mer kriselignende situasjoner? Mens enkelte resultatenhetsledere vil “greie seg uten” rådmannen og hans stab, savner andre faglig støtte og faglig rådgiving fra det sentraladministrative nivået.

### 8.2.4 Hvordan utforme resultatenhetsledernes ansvar? Faglig vs. administrativ ledelse

Sikrer styringsverktøyene klarhet i roller og ansvar? Resultat-enhetsmodellen stiller spesielle krav både til rådmannsnivået og resultatenhetslederne om å fylle bestemte roller. Spørsmålet er om en lykkes i praksis, dvs. om en klarer å etablere et klart skille mellom overordnet ledelse og virksomhetsledelse, og oppnå en ansvarliggjøring av lederne. Er den formelle ansvarsavklaring i resultat-enhetsmodellen tilstrekkelig til å sikre klare roller? Det kan tenkes at kompetanseutvikling og opplæring trengs i tillegg til den rolleavklaring som ligger i selve den formelle organiseringen av resultatenhetsmodellen.

Blant våre prosjektkommuner er det en gjennomgående oppfatning at en har oppnådd en økt ansvarliggjøring og myndiggjøring av ledere på lavere nivåer, og at dette er en positiv effekt av en flatere struktur med økt ansvar og myndighet til resultatenehetene. Omfattende delegasjon har virket ansvarliggjørende på lederne. I stedet for å forsøke å “dytte” sakene opp i systemet tar lederne i større grad selv ansvar for å løse dem.

Samtidig er en oppmerksom på flere utfordringer knyttet til balansen mellom faglig og administrativ ledelse. Går det for mye tid bort til oppgaver knyttet til administrasjon og økonomi, på bekostning av faglig ledelse? Dette er en problemstilling som synes å være relevant innenfor alle sektorer, men hyppigst nevnes den blant virksomhetsledere i skolen og til dels barnehager. Arbeidsbyrden har økt med økt administrativt ansvar.

På resultatleder/virksomhetsledernivå pekes det på at ledere møter nye krav til økonomisk, personalpolitisk og administrativ kompetanse i tillegg til den faglige kompetansen. Det hevdes at enkelte ikke har den brede kompetansen som reell ansvarliggjøring og myndiggjøring forutsetter og derfor har behov for opplæring i nye lederroller.

### 8.3 Hvordan skape helhet og sammenheng?

Forholdet mellom spesialisering og koordinering/helhet er grunnleggende i all tenkning om organisasjoner. Når den horisontale spesialiseringen eller oppsplittingen i flere enheter øker i en organisasjon, øker også behovet for koordinering. I tillegg skyves koordineringsnivået oppover i organisasjonen, dersom en ikke gjennom uformelle eller formelle tiltak søker å ivareta avveininger og koordinering på tvers lengre ned i organisasjonen. Desentralisering av myndighet krever også en viss sentralisering ved at noen har ansvar for den overordnede koordineringen (Mintzberg 1979; Scott 1987).

Spørsmål knyttet til helhet og koordinering er viet stor oppmerksomhet i alle prosjektkommunene. Sentrale problemstillinger innenfor temaet har vært hvilke tiltak som kommunene har satt i verk for å oppnå helhet og koordinering, og hvilke erfaringer de har med ulike tiltak. Hvordan ivareta hensynet til helhet og sammenheng på rådmannsnivået og på lavere nivåer i organisasjonen? Erfaringene viser ganske stor variasjon i prosjektkommunene— både når det gjelder hvilke formelle styringstiltak kommunene har innført og hva slags delegasjonsomfang de mener gir en hensiktsmessig balanse mellom overordnet styring og lokal handlefrihet i resultatenehetene.



### 8.3.1 Kultur eller formelle koordineringstiltak?

Et sentralt spørsmål har vært i hvor stor grad en har satset på å utvikle formelle koordineringstiltak/systemer eller om en i større grad har basert seg på kultur og bevisstgjøring? Her har vi sett klare forskjeller mellom prosjektkommunene. Mens for eksempel Larvik og Lier har etablert ulike arenaer og nettverk som virksomhets-/resultatenhetslederne er forpliktet å delta i, har man i Arendal bevisst prøvd å unngå formalisert samarbeid mellom resultatenhetene. Dette begrunner man med at man vil unngå at det utvikles et tredje beslutningsnivå mellom enhetene og kommuneledelsen. I de mindre kommunene gir man inntrykk av at det er lettere å få til fleksible og uformelle systemer, slik at det ikke er nødvendig med formelle tiltak for å sikre samordning på tvers. Ansvar er i større grad overlatt til resultatenhetslederne med hensyn til å etablere samarbeid der dette behøves, slik som for eksempel i Strand.

I Lier har man gode erfaringer med nettverksmodellen. Men også i Arendal mener man å ha fått til en fellesskapskultur, uten formelle tiltak. Det legges vekt på at omorganiseringsprosessen har vært godt forankret i organisasjonen. Det er en av grunnene til at en mener å ha lyktes i å etablere en felles kultur. Det er også viktig å ha i mente at formelle tiltak for å skape samarbeid mellom resultatenhetene ikke utelukker et fokus på å utvikle en fellesskapskultur og lojalitet til kommunen som sådan, og ikke bare den resultatenhet en tilhører. I Larvik er det utviklet formelle arenaer for samarbeid mellom resultatenhetene, men samtidig lagt stort vekt på å utvikle en fellesskapskultur som skaper lojalitet til kommunen som sådan. Her er tanken at de formelle samarbeidstiltakene nettopp kan fremme en slik kultur.

### 8.3.2 Koordinering på rådmannsnivå eller på enhetsnivå?

Et annet interessant spørsmål har vært hvor mye koordinering som skjer (eller bør skje) på enhetsnivå, eller om rådmannen og hans stab peker seg ut som den viktigste koordineringsinstansen. Dersom koordineringen på enhetsnivå er svak eller fraværende vil mer av koordineringsansvaret måtte ligge på rådmannsnivået. I så fall kan organisasjonen fremstå som mer sentralisert enn intendert (Stigen og Vabo 1994:58). Flere av våre informanter har i denne sammenhengen vært opptatt av hvilken funksjon ledermøtene skal ha. Skal ledermøtene være saks- og driftsorienterte, eller skal de være ledelses- og temaorienterte? Erfaringene fra prosjektkommunene viser ganske stor

---

variasjon, og at ledermøtene flere steder er i støpeskjeen når det gjelder rolleforståelse og innhold.

### 8.3.3 Hvordan unngå at enhetsegoisme erstatter sektoregoisme?

En av målsettingene med å gå over til flatere strukturer med resultat-enheter har vært å få bukt med det en oppfatter har vært sektoregoisme i de gamle etatene. Innenfor en resultatenhetsmodell der enhetene har stor frihet, kan det være en fare for at enhetene utvikler seg til organisasjonsforsvarere som utfordrer forsøkene på koordinert og samordnet styring fra kommuneledelsens side. Resultatet kan bli ansvarspulverisering og suboptimal konkurranse mellom resultat-enheter. Dersom det ikke er utviklet gode tiltak for koordinering, kan det tenkes at det utvikles en sterk enhetsegoisme som kan gå utover kvalitet, økonomi og forutsigbarhet i tjenesteytingen. I en situasjon med stram kommuneøkonomi, og hvor ledelsens anseelse er knyttet til god økonomistyring og resultatoppfølging, kan det tenkes at det er grobunn for en utvikling i retning av at "enhver er seg selv nok".

Også omfanget av delegerte økonomifullmakter kan tenkes å stimulere til enhetsegoisme. Flere av kommunene, slik som Arendal og Larvik, har for eksempel åpnet opp for at resultatenheter kan overføre over-/underskudd til neste år. Et diskusjonstema har vært om slike fullmakter kan gå utover nødvendig faglig samarbeid mellom resultat-enheter – blant annet i forhold til brukere med sammensatte behov. Hvis enhetene ble for sterkt opptatt av å skjermeg egne ressurser kunne det tenkes at de ville forsøke å vri seg unna slikt samarbeid selv om det ville gå utover brukerne. Det er imidlertid få eksempler fra prosjektkommunene som tyder på at dette er noe stort problem. Det er stor bevissthet om problemstillingen rundt i prosjektkommunene. I Arendal har en for eksempel bevisst forsøkt å skape en fellesskapskultur gjennom at resultatenheter fra vidt forskjellige sektorer kommer sammen for å diskutere kommunens knappe ressurser. Det mener mange informanter at en har lykket med, slik at man har unngått enhetsegoisme. I Sveio har ordningen med to sektorsjefer i linjen mellom rådmannen og resultatenhetslederne vært et virkemiddel for å fremme samarbeidet på tvers av resultatenheter i hver av de to sektorene.

### 8.3.4 Resultatenhetslederen - “herre i eget hus eller alene hjemme?”

I boken “Demokrati fra nedan” (Bang, Dreyer, Hansen og Hoff (red.) 2000) bruker Lene Dalsgård spørsmålet over for å beskrive spenningen mellom desentral autonomi og behovet for koordinering og kontakt mellom enhetsledere og politikere og mellom ulike resultatenheter. Dette mener også flere av prosjektkommunene er en utfordring. Hvordan stimulere til læring og erfaringsutveksling mellom ulike sektorer og virksomhetsfelt? Hvordan unngå at fagmiljøene blir for oppsplittet, små og sårbare?

Erfaringene fra prosjektkommunene viser at rollen som resultatenhetsleder er sammensatt. På den ene siden skal de være “rådmannens forlengede arm”. På den annen side forventes det at de inntar rollen som “bedriftsleder” – med andre ord tar i bruk den lokale friheten i forhold til drift og utvikling av resultatenheten. De forventes også å fylle en rolle som “byråkrat” – det vil si en rolle som iverksetter av politiske vedtak i sin enhet og etterlevelse av de lover og regler som gjelder for enheten. Til sist forventes de å ta et ansvar for helheten, blant annet i forhold til budsjettbalansen.

Disse forventningene bryter delvis med det faglige ledelsesideal som tradisjonelt har vært forbundet med det å være leder for en institusjon eller tjenestested. Faget har gjerne vært det viktigste utgangspunktet for denne lederrollen – enten det har vært snakk om rektor, sykehjemsbestyreren eller barnehagebestyreren. Flat struktur-modellen synes i noen grad å sette dette ledelsesidealet under press.

En måte å sikre kontakt og erfaringsutveksling på tvers av resultatenhetene er regelmessige møter mellom enhetslederne innenfor en og samme sektor. I de fleste av kommunene har for eksempel rektorene sine faste rektormøter. Også ledere for barnehager og ulike deler av omsorgstjenestene har i mange tilfeller egne møter. På den måten kan enhetslederne lære av hverandre og holde i hevd en faglig diskusjon på tvers av enhetene. Like lett har det ikke vært å etablere faglige fellesskap for ledere av enheter som det ofte fins bare en av i kommunen, slik som sosialtjeneste, kultur, miljø og landbruk.

## 8.4 Organisering av stab-/støttefunksjonene – en akilleshæl

Mange av de flate kommunene har slitt med å komme fram til en god organisering av stab-/støttefunksjonene. Oppsummert kan utfordringene skisseres på denne måten: Med mange resultatenheter har det vært vanskelig å desentralisere disse funksjonene - både fordi fagmiljøet blir for lite og fordi utnyttelsen av stabsressursene blir for dårlig. Ressursene blir for mye spredt utover. Med sentral organisering av disse funksjonene har imidlertid nye spørsmål dukket opp: Skal de være løst koplet eller integrert i forhold til toppledelsen? Skal de ivareta både faglige og administrative funksjoner og skal de omfatte både støtte- og utviklingsoppgaver? Her synes flat strukturmodellen å ha gitt opphav til et dilemma som det ikke er så lett å få løst.

Prosjektkommunene har valgt nokså forskjellige løsninger når det gjelder organisering av stab-/ støttefunksjonene. Fire forskjeller synes særlig å gjøre seg gjeldende:

*Integrert eller dekoblet fra toppledelsen?* Enkelte av flat strukturkommunene, slik som Evenes, Sveio og Løten, har etablert ordninger hvor lederne av stab/støttefunksjonene inngår i rådmannens ledergruppe. Dette i motsetning til Lier, Larvik, Arendal og Moss hvor lederne av disse funksjonene ikke inngår i rådmannens ledergruppe.

*Sentral organisering eller plassering i resultatenehetene?* De fleste flat strukturkommunene har valgt en organisering av støttefunksjonene i sentrale enheter slik som personal, økonomi, IKT og utvikling. Unntaket er Strand som organiserer de interne støttefunksjonene i egne resultatenheter. Det synes imidlertid å være visse forskjeller mellom flat strukturkommunene når det gjelder hvor mye av støtte-tjenestene som er lagt ut på resultatenhetsnivå. Noen kommuner synes i større grad å ha plassert merkantile ressurser på resultatenhetsnivå, mens andre igjen har valgt å beholde disse i hovedsak sentralt.

*Faglig eller administrativ støtte – eller begge deler?* De aller fleste av flat strukturkommunene har etablert administrative tjenester sentralt som skal støtte ulike nivåer og deler av organisasjonen. Større forskjeller knytter det seg til i hvilken grad det er bygget opp faglig kompetanse sentralt i kommunen som skal støtte resultatenehetene i faglige spørsmål (for eksempel i forhold til skole, barnehager, helse og omsorg mv.).

*Utvikling eller støtte?* Det er interessant å merke seg at nesten alle flat struktur-kommunene har innført et organisatorisk skille mellom administrative/faglige støttetjenester og utviklingstjenester. Med sistnevnte tenker vi da på enheter som har et overordnet ansvar for omstilling og organisasjonsutvikling i kommunen. I Arendal og Moss har de opprettet utviklingsenheter som har et særskilt ansvar for leder- og organisasjonsutvikling i kommunen. I Larvik er det enhetene Utredning og Prosjekt som har et slikt ansvar. Utredningstjenesten arbeider med leder- og organisasjonsutvikling, samt resultat- og kvalitetssikring. Større oppgaver med krav på særskilt oppfølging organiseres som egne prosjekter.

## 8.5 Flat struktur – nye utfordringer for de tillitsvalgte?

Enkelte av prosjektkommunene har vært spesielt opptatt av om – og hvordan – resultatenhetsmodellen påvirker forholdet til tillitsvalgte i organisasjonen. Med utstrakt delegasjon av økonomi- og personalfullmakter til resultatenhetslederne, kan det tenkes at det oppstår friksjoner mellom resultatenhetsledelse og tillitsvalgte om lokale ansettelser, avlønning i forhold til kompetanse og andre arbeidsgiver-spørsmål. Det er derfor interessant å kartlegge om noen av resultatenhetskommunene har klart å etablere arenaer og former for medvirkning som sikrer koordinering og samhandling mellom tillitsvalgte på ulike nivåer og resultatenhetsledelsen.

Så langt finner vi få eksempler på dette – spørsmålet er om det eksisterende avtaleverket gir den nødvendige fleksibilitet til at slike arenaer kan opprettes.

Flere av prosjektkommunene peker på at avtaleverket setter klare begrensinger med hensyn til hvor langt det er mulig å gå i retning av desentralisering av arbeidsgiverspørsmål til resultatenheter. Men det er også eksempler på kommuner hvor en mener at en har fått til en reell delegasjon av slike spørsmål og at dette har påvirket ansvars- og oppgavefordelingen mellom hovedtillitsvalgte og de plasstillitsvalgte. Delegasjonen av slike oppgaver har både påvirket rollene til de tillitsvalgte på disse nivåene og hva slags kompetanse som trengs blant de tillitsvalgte. Flere av informantene mener at særlig de hovedtillitsvalgte er blitt stilt overfor store utfordringer i lys av behovet for å redefinere innholdet i rollen som hovedtillitsvalgt.

## 8.6 Flat struktur – (best) i små eller store kommuner?

Erfaringene fra prosjektet viser at det er viktig å skille mellom modellens anvendbarhet i små versus store kommuner. Flere peker på at det er lettere å få til helhetlig styring og fleksible løsninger uten for mange formelle styringstiltak i små kommuner. Samtidig pekes det på at resultatenheter kan bli for små og sårbare i små kommuner hvis en splitter opp administrasjonen i for mange resultatenheter.

Kontrollspennet blir mer håndterlig enn i store kommuner, men utfordringene når det gjelder faglig ledelse og utvikling er kanskje større. Motsatt kan spennet i arbeidsoppgaver bli for stort dersom en i små kommuner velger å ha færre, men større enheter.

Det er også et spørsmål om hvor stor avstand det i praksis blir mellom rådmannsnivået og enhetsledelsen i små kommuner. Resultatenhetsmodellen er basert på stor grad av lokal handlefrihet når det gjelder driftsmessige beslutninger. Kan overordnet ledelse og drift i realiteten bli for tett integrert i små kommuner, slik at det går på tvers av intensjonen i modellen om et skille mellom et mer strategisk orientert rådmannsnivå og et drifts- og utførerorientert resultatenhetsnivå?

## 9 Er flat struktur veien å gå?

### 9.1 Nye politiske og administrative lederroller – går de i hop?

Utflating av den administrative strukturen og mer makt og myndighet til resultatenehetene forutsetter en klar rolledeling mellom politisk og administrativ ledelse og mellom rådmannsnivået og resultatenehetene. Politikerne forventes å ha et strategisk lederansvar der målformulering og resultatoppfølging står sentralt, mens resultatenehetene, med stor grad av frihet i valg av virkemidler, står for driften og tjenesteytingen. Rådmannsnivået havner for sin del i skjæringsfeltet mellom det langsiktige og strategiske og det mer kortsiktige og dagsaktuelle knyttet til drift og tjenesteyting. Larviks slagord om “fasthet på mål og frihet i forhold til virkemidler” fanger på en treffende måte opp forventningene til administrasjonen i flat struktur-modellen. Utflatingen av den administrative strukturen synes derfor å representere en betydelig omstillingskraft i forhold til hvordan lederrollene forventes å bli utøvd i en slik struktur.

Dette prosjektet viser at flat struktur først og fremst er en administrativ reform hvor ledelsesoppgaver og profesjonelt ansvar synliggjøres. Politikerne synes å bli berørt på en mer indirekte og ikke like klar måte som de administrative lederne. Det er ikke noe mønster når det gjelder organiseringen av det politiske nivået i kommuner med flat struktur, selv om enkelte av informantene hevder at det bare er et tidsspørsmål før det også vil skje en utflating på politisk side i flere av kommunene, da i form av færre og mer sektorovergrepene utvalg og komiteer. Men den utstrakte delegasjon av makt og myndighet til administrasjonen som ligger i flat struktur-modellen, legger et press på politikerne om å konsentrere seg om å formulere mål, følge opp ressursbruk og resultater og evaluere og justere kursen om nødvendig.

Informantene tegner et bilde av en sammensatt politikerrolle - det vil si en rolle hvor det både er rom for strategisk ledelse og politiske utspill og engasjement i enkeltsaker. En rendyrking av den strategiske lederrollen har i mange tilfeller vært vanskelig å få til i praksis. Det synes å være en økende erkjennelse av at den strategiske politikerrollen ikke alene er meningsfull nok, men at den må kombineres med element som tradisjonelt er blitt forbundet med politikerrollen slik som rollen som ombud for innbyggerne. Tilstrekkelig informasjon og innsikt i administrasjonens virksomhet er for sin del en viktig betingelse for å kunne utøve effektiv og treffsikker styring av administrasjonen.

Sett fra resultatenhetsledernes ståsted opplever mange at de har kommet mer på armlengdes avstand fra den politiske ledelsen. Dette kan synes noe paradoksalt all den tid færre administrative ledd kan tolkes som en nedkorting av avstanden mellom det utførende tjenestenivået og politikerne. Likevel oppleves ikke tilgjengeligheten og kontakten med politikerne å ha økt. Disse utviklingstrekkene har gitt rom for resultatenehetene til i sterkere grad å fokusere på foretningmessig management, resultater, faglige standarder og til økt orientering mot brukernes behov.

Desentralisering av makt og myndighet til administrasjonen og en utflating av den administrative strukturen kan føre til en sterkere spenning mellom en administrativ logikk og en politisk logikk. Mens flat struktur-modellen understreker betydningen av å fokusere på det langsiktige, strategiske og proaktive gjennom visjoner, planlegging og evaluering, så er politikernes hverdag fortsatt i mange av prosjektkommunene, preget av det kortsiktige, dagsaktuelle og ofte reaktive, gjerne med utgangspunkt i politiske utspill og engasjement i enkeltsaker. En måte å håndtere slike spenninger på, knyttet til en sammensatt politikerrolle, er å utvikle to sett av styringssystemer eller parallelle prosesser, som i noen grad er løst koplet til hverandre (Olsen 1989, Christensen og Læg Reid 2002). Det ene er et administrativt styringssystem preget av lederroller hvor det fokuseres på det langsiktige, planleggende og systematiske, med klare og stabile mål, mens det andre er et politisk styringssystem med vekt på det dagsaktuelle og fleksible ofte med utgangspunkt i motstridende mål. På den måten kan to styringssystemer leve side om side uten at noen må bli presset inn i en rolle de ikke er helt komfortabel med.



## 9.2 Ingen fasitløsning...

Selv om flat struktur først og fremst er en administrativ reform har kommunene i stor grad lagt til grunn sine egne definisjoner av hva som er en god flat struktur. De har ikke adoptert en standardmodell, men gitt utflatingen av den administrative strukturen en lokal utforming tilpasset lokale behov. Det de fleste peker på som bra med den styringsmodellen de har valgt er at den synliggjør og vektlegger det tjenesteytende nivået, den plasserer ansvar på en ryddig måte mellom de ulike ledernivåene, beslutninger tas raskere og nærmere brukeren og sektorinteressene er for en stor del temmet gjennom fjerningen av de tidligere etatene.

Det er verdt å understreke at de færreste av kommunene har innført flat struktur ut fra et ønske om å styrke den *helhetlige overordnede styringen*. Stort sett har andre motiv og begrunnelser vært trukket fram som beveggrunner for å omorganisere og modernisere kommunen (jf kap. 3). Det er nærliggende å tenke seg at et slikt hensyn kan bli bedre ivare tatt i en integrert, hierarkisk og enhetlig styringsmodell som ikke er så desentralisert og oppdelt som flat struktur-modellen.

Prosjektet viser imidlertid at det ikke behøver å være noe motsetningsforhold mellom hensynet til helhetsvurderingene og innføring av flat struktur. Kommunene har utformet strategier som inneholder både formelle styrings- og koordineringstiltak og kulturbyggende tiltak for å sikre overordnet styring og samordning på tvers av resultatenehetene. Informantene fremholder at disse strategiene langt på veg har motvirket at innføringen av en flatere struktur har resultert i styringsunderskudd og mangel på intern samordning.

Tilsynelatende skulle en forvente at koordineringsbehovet øker med innføringen av flate strukturer og resultatenheter. Særlig rådmannen er forventet å få en viktigere koordinerende rolle. Samtidig er flere av informantene opptatt av at delegasjon av myndighet og en ansvarliggjøring av resultatenehetene nettopp skal redusere koordineringsbehovet. Resultatenehetene er forventet å være mest mulig selvregulerende i den forstand at de ikke skal være avhengig av omfattende koordinering for å kunne fungere. Det er dermed ikke så lett å fastslå om behovet for koordinering øker eller minsker med innføring av flat struktur og resultatenheter. Oppdelingen av administrasjonen i en rekke resultatenheter kan tale for at koordineringsbehovet øker, mens omfattende delegasjon av makt og myndighet til resultatenehetene kan minske koordineringsbehovet.

### 9.3 Nå målene?

Bak overgangen til en flatere struktur ligger ofte et ønske om å få til en *tydeligere rolle- og ansvarsfordeling* i organisasjonen. Selv om det (fortsett) er utfordringer knyttet til politikerverollen er informantene i prosjektkommunene skjønt enige om at utflating av strukturen har ført til en klarere rollefordeling mellom politikk og administrasjon, klarere mål og visjoner og tydeligere resultatansvar på ulike nivåer. Det har skjedd en bevisstgjøring innad i resultatene om hva de skal "levere" og hvilke rammevilkår de har å forholde seg til. Også rådmennene er i hovedsak tilfreds med den sammensatte lederrolle de forventes å fylle i flat struktur-modellen. Sett på bakgrunn av undersøkelser som viser at mange kommunale ledere opplever lederrollen som vanskelig og konfliktfylt (Colbjørnsen 2002), kan utflating av den administrative strukturen være et bidrag til å rydde opp i lederrollene og forholdet mellom dem.

Ønske om *innsparinger og bedre ressursutnyttelse* er en annen begrunnelse som ofte knyttes til valg av flatere struktur og resultatenheter. Flere av prosjektkommunene var havnet i en vanskelig økonomisk situasjon forut for omorganiseringen. De ønsket en styringsmodell som kunne gjøre det lettere å få kontroll med økonomien, samt effektivisere ressursbruken. Dette har en søkt å oppnå gjennom bedre økonomisk kontroll, en slankere organisasjon der beslutninger tas i utøvende ledd og ved at ledere på lavere nivåer myndiggjøres og ansvarliggjøres. Også på dette området er informantene i prosjektkommunene mest opptatt av de positive erfaringene de har høstet. Mange av informantene peker på at en flatere struktur og desentralisering av makt og myndighet til resultatene, gir en bedre tilpasning mellom de tjenester som ytes og de behov som brukerne har. Det andre er at færre ledernivåer kan frigjøre ressurser til økt tjenesteproduksjon. Noen av informantene er også opptatt av at økonomiske nedskjæringer kan foretas på en mer skånsom måte om resultatene har et ansvar for å fordele kuttene. Ubehaget er det samme, men kuttene kan foretas på en måte som minimerer omkostningene for brukerne av tjenestene. Til sist hevder enkelte av informantene at kulturbyggende tiltak og reell delegasjon av makt og myndighet til resultatene, virker ansvarliggjørende på dem – også i noen grad i økonomiske spørsmål. De samme informantene har imidlertid gjerne bemerket at økonomiske nedskjæringer og økonomisk kontroll ofte er den kritiske testen på hvor dypt ansvarligheten stikker blant lederne. Det er også et åpent spørsmål i hvilken grad flat struktur-modellen er et egnet verktøy til å skape økt politisk ansvarlighet i økonomiske spørsmål. Vi har foreløpig ikke tilgang på noen

systematiske analyser som kan dokumentere de utviklingstrekkene som mange av lederne viser til.

Økt fokus på *brukerorientering* og *brukermedvirkning* er også en sentral begrunnelse for valg av flatere strukturer. Gjennom kortere kommandolinjer mellom brukere, administrasjon og politikere og utstrakt delegasjon av myndighet til de som står nærmest brukerne, kan brukerne få et bedre tjenestetilbud. Mange av informantene er opptatt av at ledere og ansatte i resultatenehetene er blitt mer bevisst på hva de yter av tjenester og hvordan disse står i forhold til de behov som brukerne har. Mer av oppmerksomheten er rettet mot brukerne, mens de er mindre opptatt av overordnede ledernivåer siden resultatenehetene selv sitter på mange av fullmaktene i forhold til fag, økonomi og personell. Da er det i større grad opp til dem selv å få mest mulig ut av ressursene i form av tjenester. Mer utstrakt bruk av brukerundersøkelser og ulike former for brukerdiallog i flere av prosjektkommunene har også lagt et økt press på resultatenehetene om å finne løsninger til beste for brukerne. Mange av kommunene har i tillegg opprettet servicetorg – både for å gjøre kommunen mer tilgjengelig for brukerne, men også for å sikre at “saken” blir plassert i en av enhetene om ikke de ansatte i servicetorget selv kan løse den.

Til sist: ønsket om *myndiggjøring* og *ansvarliggjøring* av ledere på lavere nivåer trenger ikke bare å knyttes til målsettingen om økt beslutningseffektivitet og avgjørelser nærmere brukerne. Det kan også knyttes til et ønske om økt trivsel og et bedre og mer utfordrende arbeidsmiljø. På den måten kan kommunene framstå som en mer attraktiv arbeidsgiver for folk med høy utdanning og kompetanse. Det store flertall av resultatenehetsledere opplever lederrollen som positiv. De har fått økt armslag og større innflytelse over eget arbeid og enhetens virksomhet. Flere beslutninger kan treffes på stedet uten å måtte tas opp med overordnet ledelse. Men både ansvaret og oppgavene har i mange tilfeller økt. Og de administrative oppgavene har ofte kommet i tillegg til de faglige lederoppgavene. Enkelte føler seg også ensomme i rollen som enhetsleder. De har fått frihet og ansvar, men det kan være få å henvende seg til når det butrer i mot.

## 9.4 Nye modeller, nye utfordringer...

Flate strukturer skaper enkelte nye utfordringer, og da ikke bare i forhold til politikerrollen og hvordan en skal sikre at politikerne blir i “førersetet”. Også på administrativ side er det avdekket flere utfordringer. Det ene gjelder forholdet mellom rådmannsnivået og

enhetslederne. Når kontrollspennet er stort, og det er få personer som representerer rådmannsnivået, kan forholdet mellom rådmannsnivået og resultatenhetslederne få et preg av monolog snarere enn dialog. Det kan gi opphav til den ensomhetsfølelse som vi var inne på over. Overordnet ledelse blir opplevd å være lite tilgjengelig og nærværende. Styringssignaler mottas uten at det er tid for dialog.

En annen utfordring knytter seg til utstrakt horisontal fragmentering i form av en rekke små resultatenheter. "Flises" administrasjonen opp i veldig mange små resultatenheter kan enhetene bli sterkt sårbare faglig sett – det faglige miljøet blir så lite at det kan gå utover den faglige utviklingen til de ansatte, samtidig som enheten blir sterkt utsatt for personellmessige endringer – enten det er snakk om sykdom, permisjoner eller vansker med å rekruttere nytt personell.

En tredje utfordring knytter seg brukere med sammensatte behov. Utstrakt delegasjon til resultatenheter – særlig i forhold til økonomi – kan i enkelte tilfeller gå utover det faglige samarbeidet mellom enhetene. Er resultatenheter i for stor grad seg selv nok og ikke vil ta ansvar for å utvikle et helhetlig tjenestetilbud, kan flat strukturmodellen i verste fall forsterke tendenser til at brukere med sammensatte behov "faller mellom flere stoler". Enhetsgoismen blir så sterk at den til syvende og sist går ut over brukerne.

Til sist har flere av de flate kommunene slitt med å komme fram til en hensiktsmessig organisering av stab-/støttefunksjonene. Med mange resultatenheter har det vært vanskelig å desentralisere disse funksjonene til enhetene. Da blir ressursene for mye spredt utover. Med sentral organisering av disse funksjonene har imidlertid nye spørsmål dukket opp: Skal de være løst koplet eller integrert i forhold til toppladelen? Skal de ivareta både faglige og administrative funksjoner og skal de omfatte både støtte- og utviklingsoppgaver?

## 9.5 Flat struktur og annen organisasjonsutvikling

I kommune-Norge foregår en rekke forskjellige reformer og forsøk med tanke på å forbedre organiseringen og virkemåten til kommunene. Hvordan vil det være å kombinere flat strukturmodellen med andre reformer i kommunene slik som for eksempel konkurranseutsetting, frie brukervalg og parlamentarisme?

I prosjektet er det satt fokus på en rekke styrings- og koordinerings tiltak som regulerer forholdet mellom politikk og administrasjon og

forholdet mellom rådmannsnivået og resultatenehetene. Enten det er snakk om lederavtaler, målstyring eller formelle møteplasser, er det snakk om tiltak som skal sikre ansvarsavklaring og effektiv styring mellom de tre nivåene. Vi har også sett at enkelte av kommunene har utviklet den flate strukturen i retning av en bestiller-utfører-organisering slik som Moss har gjort. En klargjøring av de ulike ledernivåene i den flate strukturen kan nettopp invitere til å utvikle modellen i en slik retning om det er det en ønsker.

Det vi vet mindre om er hvordan det vil være å kople den flate strukturen til mer omfattende politiske reformer slik som innføring av en *parlamentarisk styringsmodell*. Alle prosjektkommunene har vært formannskapsstyrte kommuner selv om den politiske organiseringen har vært noe forskjellig når det gjelder utvalgsstruktur. Hva vil skje om den flate strukturen blir koplet til en parlamentarisk modell? For det første kunne det være en måte å få synliggjort det politiske ansvaret på. Danner et flertall av partiene i kommunestyret en "kommune-regjering" vil det være tydelig hvem som sitter med ansvaret, også for de kommunale finansene. Ved å bytte ut rådmannen med en kommune-regjering kan politikerne øke sin innflytelse på administrasjonen og resultatenehetene. Men blir rådmannen fjernet vil det bli svært kort avstand mellom politisk ledelse og resultatenehetene. Det kan invitere til mer politisk detaljstyring av enhetene enn det en rådmann står for. Parlamentarisme vil dermed kunne øke innflytelsen til politikerne. Denne innflytelsen kan imidlertid komme i konflikt med den selvstendigjøring og fristilling av resultatenehetene som utflatingen av den administrative strukturen i stor grad forutsetter.

En annen omfattende reform kan være innføring av *frie brukervalg* slik som en del svenske og danske kommuner har innført. Frie brukervalg forutsetter konkurrerende tilbydere, enten disse er private eller kommunale. Brukerne kan velge den tilbyder de tror yter de beste tjenestene. Med den horisontale fragmentering som forutsettes i flat struktur-modellen kan resultatenehetene være et utgangspunkt for organisering av tilbudssiden. Skolene, barnehagene og sykehjemmene vil i en modell med frie brukervalg være konkurrerende tilbydere på sitt område. Brukernes valg vil være avgjørende for hvilke av resultatenehetene som vil vokse eller i verste fall forsvinne. Benchmarkingen av de relevante tilbyderne vil brukerne selv stå for, de enhetene som blir opplevd å yte de beste tjenestene vil trolig få de fleste brukerne. En utfordring vil i en slik situasjon knytte seg til brukere med sammensatte behov. Hvis innføringen av frie brukervalg fører til økt konkurranse mellom resultatenehetene vil det sannsynligvis forsterke problemene med å få etablert et effektivt faglig samarbeid på tvers for å fange opp denne brukergruppen.

For det tredje er det et spørsmål om hvor egnet flat struktur-modellen er i forhold til *konkurransetsetting*. Det kan tenkes at den flate strukturen er sammensatt av både kommunale resultatenheter og enheter hvor driftsansvaret er overlatt til private etter anbuds-konkurranse. I enkelte av flat struktur-kommunene er renovasjon og enkelte sykehjem blitt konkurranseutsatt. Det kan tyde på at flat struktur lar seg kombinere med konkurranseutsetting. Men det er nærliggende å tro at ledernivåene i den flate strukturen vil måtte tilpasses en bestiller-utfører modell siden konkurranseutsetting nødvendigvis stiller krav til bestillerkompetanse i kommunen. Også kontraktsstyring vil sannsynligvis være et element som får økt aktualitet om noen av resultatenhetene blir konkurranseutsatt.

## Vedlegg 1

# Kort beskrivelse av modellene i prosjektkommunene

Det er lagt flere hensyn til grunn for utvalget av prosjektkommuner. Tanken er at vi vil finne variasjon i erfaringer og utfordringer langs ulike dimensjoner. Kommunene er derfor valgt ut på bakgrunn av følgende hoveddimensjoner:

- Kommunens størrelse, dvs. antall innbyggere
- Antall år erfaring med modellen
- Utforming av modellen – dvs. antall resultatenheter og nivåer (kommuner med 2 nivåer og kommuner med 2,5 nivåer)

Nedenfor følger en kort omtale av modellene i de 9 prosjektkommunene, slik kommunene var organisert da datainnsamlingen ble gjennomført – høsten 2001/våren 2002. Enkelte av kommunene har foretatt enkelte justeringer av modellen nylig. Disse er beskrevet i teksten, men organisasjonskartet henviser til organiseringen ved kartleggingen – mao før de seneste omorganiseringene. Beskrivelsene er basert på saksdokumenter, årsmeldinger, nettsider og intervjuer.

---

## Evenes kommune

Kommunen vedtok i september 1997 å innføre en ny administrativ styringsstruktur for Evenes kommune fra 1.1.1998. Kommunen ble da organisert i 2 avdelinger og 9 driftsenheter (resultatenheter). I dag er det 8 driftsenheter. De to avdelingene er en administrasjonsavdeling og en plan- og utviklingsavdeling. Administrasjonsavdelingen er delt inn i tre enheter; økonomi, lønn- og personal, samt fellestjeneste/info. Administrasjonsavdelingen skal ha en rådgivings- og støttefunksjon i forhold til driftsenhetene og består av personell med spisskompetanse innenfor økonomi, personalforvaltning og EDB. Avdelingen har også en funksjon som politisk sekretariat. Plan- og utviklingsavdelingen har ansvar for plan- og utviklingsoppgaver, i tillegg til generell saksbehandling for politiske organer og andre. Denne har også ansvar for landbruksforvaltningen i kommunen, voksenopplæring/skolesaker (pedagogisk konsulent), kultursaker, idrett- og friluftsliv, og tekniske formål. Den skal også ha en rådgivingsfunksjon i forhold til driftsenhetene.

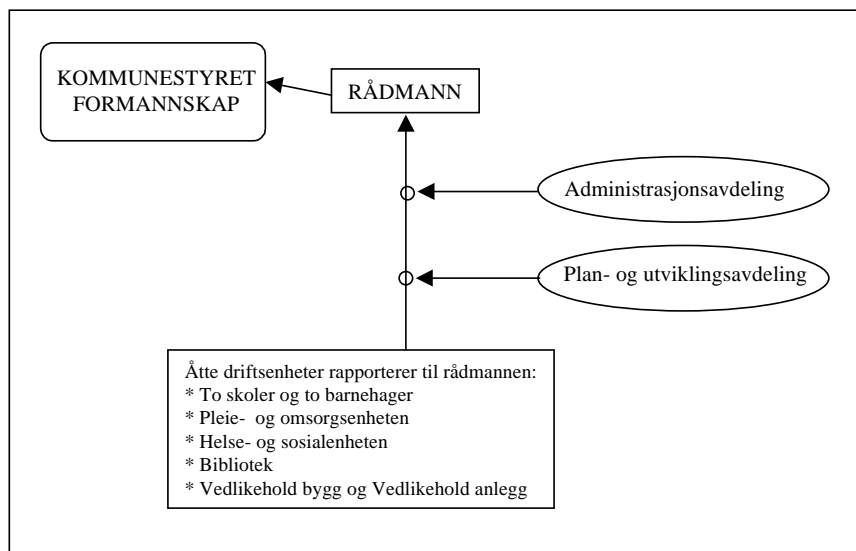
De 8 driftsenhetene er 2 skoler og 2 barnehager, pleie- og omsorg (syke- og bygdeheim, åpen omsorg og omsorg for psykisk utviklingshemmede, Arbeidssenteret), helse- og sosial (sosialtjeneste, barnevernstjeneste, helsestasjon, legekontor, fysioterapi og psykiatrisk sykepleier), vedlikehold bygg, og vedlikehold anlegg.

Rådmannen, de 2 avdelingslederne og de 8 driftsenhetslederne møtes 1 gang i måneden, ellers etter behov. Det er også postmøter mellom rådmann og avdelingslederne. Delegerte fullmakter til rådmannen er videredelegert til driftsenhetslederne og avdelingssjefene. Avdelings- og driftsenhetslederne leverer økonomirapporter annenhver måned. I tillegg tas slike saker opp fortløpende i det månedlige ledermøtet. Driftsenhetslederne har ikke merinntektsfullmakt, heller ikke krav om at underskudd skal dekkes inn på neste års budsjett. Rådmannen har arbeidsavtale, ellers er det ingen lederavtaler eller resultatavtaler. Det er ingen formelle samordningstiltak utover ledermøtet, samt rektormøter mellom de 2 skolene.



Evenes kommune har ingen komiteer på politisk side, kun formannskap, kommunestyre og kontrollutvalg.

Figur V1.1 Organisasjonsmodell i Evenes kommune



---

## Sveio kommune

Kommunen innførte 1.9.1999 en resultatenhetsmodell som har vært under kontinuerlig utvikling siden den ble innført. Modellen består av følgende hovedelementer:

Det er etablert en strategisk ledelse bestående av rådmann, utviklingsjef, økonomisjef og to sektorsjefer. Utviklingsjefen har ansvar for ulike utviklingssaker i kommunen, gjerne slike saker som har et sektorovergrepene preg og som behøver overordnet felles styring.

Sektorsjefen for "oppvekst og omsorg" har hatt ansvar for 12 resultatenheter (7 skoler, 2 barnehager, helseavdeling, sosialavdeling og pleie og omsorg som består av sykehjem, åpen omsorg og bofellesskapsenhet.<sup>14</sup> Sykehjem og åpen omsorg var i 2001 organisert som resultatenheter som en "prøveordning". Fra og med juli 2002 ble de egne resultatenheter. Bofellesskapet har de siste to åra vært organisert som et prosjekt underlagt rådmannen. Det blir nå også egen resultatenheter. Sektorsjefen for "areal og aktivitet" har ansvar for 3 resultatenheter (kulturavdeling, drift og anleggsavdeling og plan og næringsavdeling).

Når det gjelder stabs- og støttefunksjonene er disse organisert i et lønns- og personalkontor, et økonomikontor og et IKT-kontor. Lønns- og personalkontoret er knyttet til utviklingsjefen, mens økonomikontoret og IKT-kontoret er knyttet til økonomisjefen. Det er også opprettet et offentlig service-kontor hvor det samarbeides med ulike statsetater. Utover den sentrale staben har sektorsjef for oppvekst og omsorg et skole- og barnehagekontor bestående av pedagogisk konsulent og pedagogisk rettleder og flyktningkonsulent.

I forbindelse med omorganiseringen ble det laget et nytt delegasjonsreglement. Dels tar reglementet for seg delegering fra kommunestyret til ulike politiske utvalg og rådmannen, dels tar det for seg den interne delegasjonen mellom rådmannen og øvrige deler av administrasjonen. Resultatene har eget personal- og budsjettansvar, de har resultat-

---

<sup>14</sup> Per august 2002 er det 6 skoler.

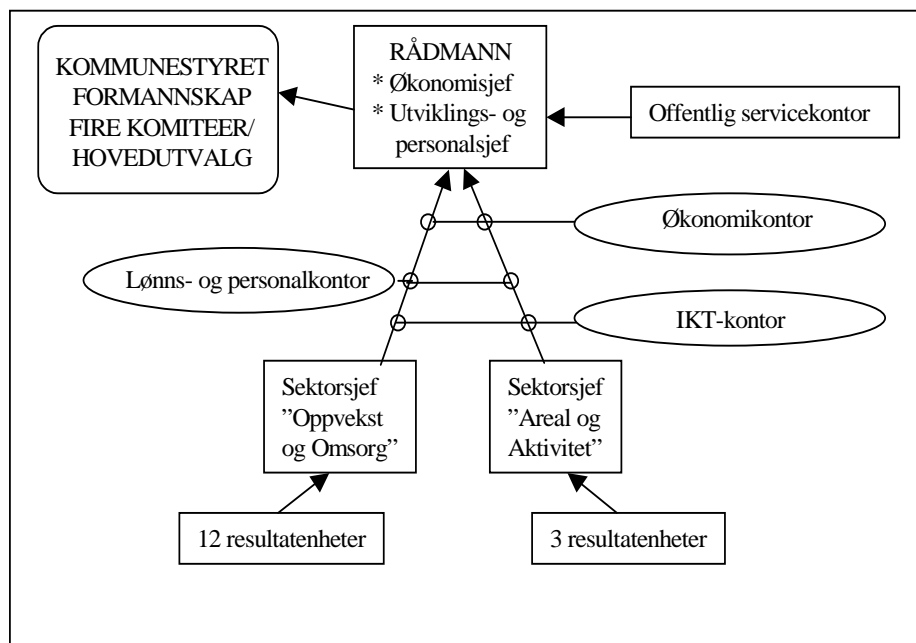
ansvar i forhold til fag og økonomi og har stor grad av ansvar for rekruttering til ledige stillinger. Resultatenhetene har disposisjonsrett over eget budsjett, men har ikke kunnet overføre mellom drift og lønn. Dette ble endret i september 2002, slik at også dette ansvaret nå er delegert. Det har ikke vært tillatt å overføre overskudd/ underskudd til neste år. Det har pågått en diskusjon om en skal foreta ytterligere delegasjon av myndighet til resultatenhetene, noe som har medført at det fra 1.1.03 vil bli gitt utvidet ansvar. Det er også igang en prosess for å øke antall resultatenheter - fra 01.01.03 er det sannsynligvis 18 enheter.

På økonomifeltet er stabssjefen blant annet delegert myndighet i forhold til opptak av lån, overskuddsplassering og innkjøp. Det har vært ettertrykkelig presisert i delegasjonsreglementet at den delegerte myndigheten – enten den var til politiske utvalg eller rådmannen - når som helst kunne trekkes tilbake. Det lå imidlertid ikke noe spesielt i denne formuleringen - annet enn en "beroligelse" til skeptikerne om at dersom de ikke var fornøyd med resultatet så kunne delegeringsfullmakten trekkes tilbake. I september 2002 vedtok kommunestyret ytterligere delegering til rådmann/resultatenhetene uten at denne formuleringen "henger med". Vedtaket ble gjort med 24 mot 1 stemme. Det indikerer at det er et annet klima for slik delegering nå enn da denne formuleringen kom med i reglementet.

Rådmannen (og hans stab) har møte med alle enhetsledere hver annen måned og sjekker forbrukstall i regnskapet hver måned. Man innkaller i tillegg til møter der enhetsledere har betydelig merforbruk. Sektor-sjefene har møter med "sine" resultatenhetsledere en gang hver måned.

Politisk nivå er omorganisert i 2001. Kommunen opprettet for valgperioden 1999-2003 fire komiteer – hver med 7 medlemmer. Disse er fra 1.07.2001 omgjort til hovedutvalg med beslutningsmyndighet (hovedutvalg oppvekst, hovedutvalg kultur, hovedutvalg teknisk/næring og hovedutvalg helse/sosial). Utgangspunktet for omorganiseringen var klare tilbakemeldinger fra politikerne om at de ønsket seg tilbake til hovedutvalgsmodellen. De ønsket seg tilbake til utvalg med faste oppgaver og beslutningsmyndighet. De har imidlertid beholdt enkelte sider ved komitemodellen slik som prinsippet om at utvalgene skal fungere som politiske verksteder, samt ordningene med saksordførere og oppretting av ad hoc-utvalg. Delegasjonsreglementet skal gjennomgå med tanke på om oppgaver som nå er delegert administrasjonen skal legges til hovedutvalgene.

Figur V1.2 Organisasjonsmodell i Sveio kommune



## Rissa kommune

Rissa kommune vedtok og iverksatte en ny administrativ organisering i 1997. Ny politisk organisering ble vedtatt i 1998 og iverksatt i forbindelse med det påfølgende kommunevalget. Endringene var ledd i prosjektet "Rissa mot år 2000" der målet var å bedre balansen med fire millioner kroner i 1997 og to millioner kroner hvert av de to påfølgende årene.

Når kartleggingen i Rissa ble gjennomført bestod ledergruppen av rådmannen og to assisterende rådmenn. De to assisterende rådmennene optrådte på vegne av rådmannen og med dennes fullmakter – i den utstrekning dette var bestemt av rådmannen, delegert myndighet eller av stillingsbeskrivelsen for øvrig. I juni 2002 ble det imidlertid gjort en omorganisering som medførte at nivået assisterende rådmenn ble fjernet. Etter dette vedtaket er det nå resultatenhetslederne som utgjør rådmannens ledergruppe.

Ved kartlegginga var det 20 resultatenheter i kommunen. Syv av disse var underordnet assisterende rådmann for Helse og omsorg, og ni hørte inn under assisterende rådmann for oppvekst. I tillegg ble enheten for Utvikling og forvaltning regnet som en resultatenhet. Enhetslederen for denne, samt lederne for kultur, bibliotek og kulturskole rapporterte direkte til rådmannen. Innenfor sin enhet, politiske målsettinger og gitte rammebetingelser hadde og har resultatenhetslederne maksimal frihet. Enhetene ved resultatenhetsleder rapporterte tidligere til rådmannsnivået v/ rådmann og de to assisterende rådmennene. Nå rapporterer lederne for resultatenhetene, som etter juni i år er redusert til 15, direkte til rådmannen.

Flere av resultatenhetene har siden 1997 fått "beholdt" sine overskudd ved at de er avsatt til fond. De to siste årene (2000 og 2001) ble dette ikke mulig da regnskapet samlet sett gikk med underskudd. Selv om en i prinsippet også har en ordning der resultatenhetslederne skal gjøres ansvarlig for å dekke underskudd i senere budsjett, så har en hittil ikke fått til en slik ordning i praksis.

Alle resultatenheter rapporterer hvert kvartal status om den økonomiske situasjonen. Enhetslederne møtes med ulik frekvens avhengig av kommunal sektor: Omsorgsenhetenes ledere møtes hver 14. dag, enhetsledere fra skolene og PPT møtes hver 3. uke, fra barnehagene hver måned, mens lederne for barnevern, sosialtjeneste og helsetjeneste ikke har noen regelmessige møter.

Stabsenhetene var ved kartleggingen organisert i to grupper: "Støttefunksjoner" og "Utvikling/forvaltning": Støttefunksjoner har i stor grad ivaretatt intern kompetanestøtte og utvikling. Utvikling/forvaltning har ivaretatt driftsfunksjoner internt og har hatt ledelse og drift av virksomheten innen landbruk, miljø, byggesaker, arealplanlegging og teknisk drift. Etter omorganiseringen er det lagt opp til en organisasjon der Utvikling og forvaltning omgjøres til en enhet hvor avdelingene samles innenfor området Kommunalteknikk. Stabsfunksjoner samler IKT, servicetorg, boligkontor, økonomi, plan og budsjett, personal- og lønningsavdeling og oppvekstkoordinator.<sup>15</sup> Stabsfunksjonene støtter i den nye organiseringa både rådmannen og resultatenhetslederne. Sosialtjenesten og Barnevernstjenesten har ikke lenger status som resultatenheter, men defineres heretter som avdelinger.

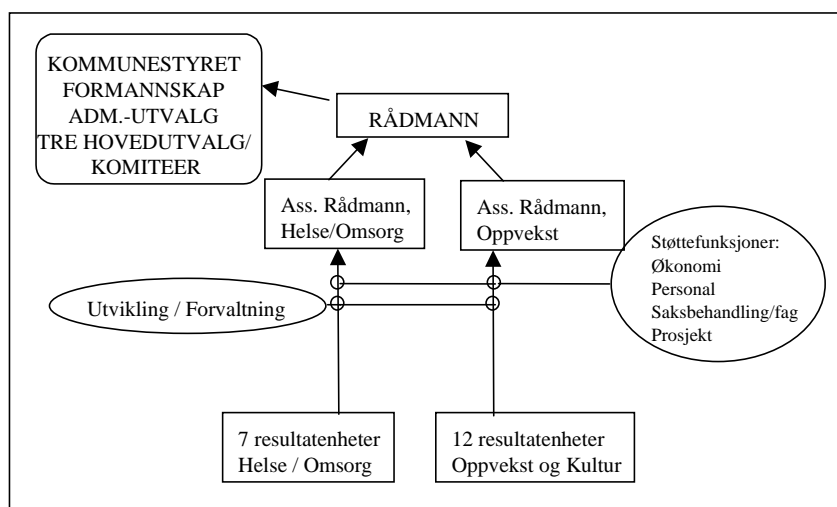
Rissa kommune beholdt hovedutvalgsmodellen på politisk nivå etter at de etablerte selvstendige resultatenheter. Hovedutvalgene fungerer imidlertid i visse saker i tillegg som innstillende komiteer.

Kommunestyret har vedtatt at antallet representanter i kommunestyret skal reduseres fra 37 til 27 fra neste valg. Ny politisk organisering er under utredning og forventes vedtatt før neste valg.

---

<sup>15</sup> Dette for å ivareta Opplæringslovens §13-1 krav om at det skal være skolefaglig kompetanse i kommuneorganisasjonen over skolenivå. PPT utgjør en avdeling under denne stillinga. Stillingen som Oppvekstkoordinator skal være en faglig ressurs for grunnskolene, barnehagene og andre resultatenheter som jobber med tiltak og tilbud overfor barn og unge.

Figur V1.3 Organisasjonsmodell i Rissa kommune



---

## Løten kommune

Løten kommune vedtok i 1993 å endre den administrative styringsstrukturen. Endringen ble iverksatt delvis fra 1.4.94 og helt fra 1.8.94. Modellen ble revidert per 1.1.99 og per 1.10.02.

Ved prosjektets kartlegging hadde Løten kommune en administrativ styringsmodell som bestod av 3 stabsledere og 8 virksomhetsledere som alle inngikk i rådmannens ledergruppe. De tre stabsfunksjonene var: Personal- og organisasjonsstab som blant annet hadde ansvar for servicekontor, stabsfunksjoner i forhold til skolefritidsordning/ barnehage, IKT, sekretariat for rådmannen, lønn, personal og organisasjonsfunksjoner og intern og ekstern informasjon og kommunikasjon. Plan- og kulturstaben hadde bl.a. ansvar for kommuneplanlegging, arealplanlegging, miljøvernarbeid, landbruksforvaltning, næringssaker, kulturadministrasjon og bibliotek. Økonomistabens ansvarsområde omfattet økonomifunksjoner, herunder økonomisk planlegging og forvaltning, regnskap og skatt. De 8 virksomhetsområdene var: 4 oppvekstsentre, 1 ungdomsskole, teknisk drift og vedlikehold, pleie-, omsorg og aktivisering, og helse, sosial, tiltak for barn og unge.

Fra 1.10.02 har Løten omorganisert slik at det nå er 2 stabsledere (mot 3 før) og 9 virksomhetsledere (mot 8 før) som alle inngår i rådmannens ledergruppe. De to stabsfunksjonene er: Personal- og organisasjonsstab som blant annet har ansvar for stabsfunksjoner i forhold til skolefritidsordning/barnehage, IKT, sekretariat for rådmannen, lønn, personal og organisasjonsfunksjoner og intern informasjon og kommunikasjon. Økonomistabens ansvarsområde omfatter økonomifunksjoner, herunder økonomisk planlegging og forvaltning, regnskap og skatt. De 9 virksomhetsområdene er: 4 oppvekstsentre, 1 ungdomsskole, teknisk drift og utvikling, pleie-, omsorg og rehabilitering, barne- og ungdomstjenesten (er under oppbygging) og kultur, informasjon og service (herunder servicekontoret).

Alle stabsledere og virksomhetsledere rapporterer direkte til rådmannen. Ledermøtene avholdes annen hver uke. Rådmannen følger



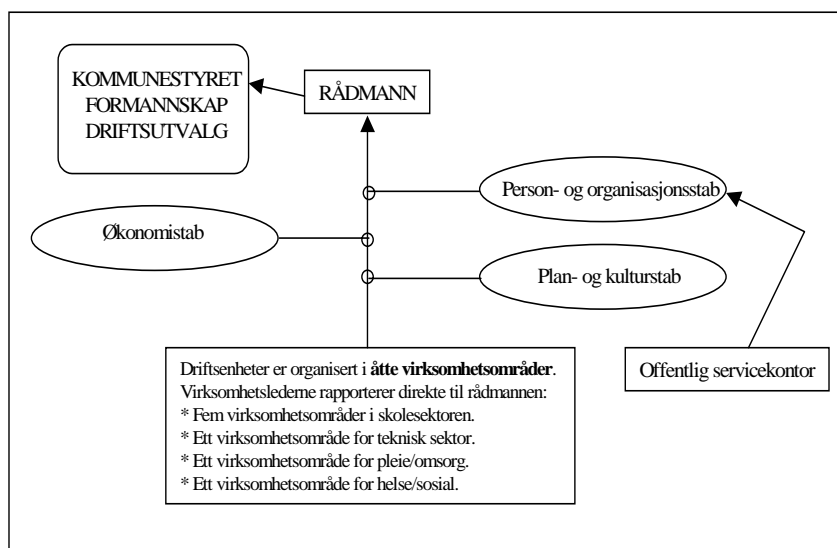
hver enkelt toppleder opp gjennom medarbeidersamtaler, strategiske drøftinger/samtaler, og ledelse av ledermøter. Administrativt delegeringsreglement ble vedtatt 10.01.2001 og ajourføres høsten 02. Dette regulerer videredelegering av myndighet fra rådmannen til underordnede virksomhets-/stabsledere. Når ikke annet er sagt kan stabs- og virksomhetsledere videredelegere. Løten kommune har per i dag ikke lederavtaler, men det er gjort en del forberedelser med tanke på å etablere slike.

Løten har opprettet et skolefaglig kollegium, som skal være rådgivende organ i skolesaker. Rådmann oppnevner leder for dette organet som går på omgang. De 5 virksomhetslederne knyttet til oppvekstsentra og ungdomsskole og oppvekstkonsulent utgjør den skolefaglige kompetansen.

Virksomhetslederne leverer tertialrapport om aktivitet og økonomi, i tillegg til avviksrapportering hver måned. Kommunen praktiserer merinntektsfullmakt og ansvar for inndekking av underskudd på neste års budsjett.

På politisk side er Løten kommune organisert med kommunestyre, formannskap og driftsstyre. I tillegg har Løten kommune samarbeidsutvalg innenfor flere saksområder. Disse er sammensatt av folkevalgte, ansatte, innbyggere /brukerfora.

Figur V1.4 Organisasjonsmodell i Løten kommune



---

## Strand kommune

Strand innførte resultatenhetsmodellen i 1993. Kommunen har 8 resultatenheter. To av disse er leverandører av interntjenester/støtte-tjenester til de øvrige fem: Vedlikehold og service og interntjenester (kontortjenester, IT, økonomi, personal). Sistnevnte er per i dag ledet av rådmannen og har bare "interne kunder". Ønsket har vært å samle på ett sted personer med spesialkompetanse som alle de øvrige resultatenheterne behøver.

De to store resultatenheterne er Opplæring og oppvekst (skoler, barnehager, barnevern, helsestasjoner mv.) og omsorg (sykehjem, hjemmehjelp, hjemmesykepleie). Enheten Opplæring og oppvekst er organisert som "oppvekstkontor", dvs. den skolefaglige og pedagogiske kompetansen er knyttet til enhetslederen og hans stab. Resultat-enheterne for øvrig er Kultur, Sosial og Helse og Miljø (vann, avløp, renovasjon, byggesak, landbruk mv.). Inndeling av brukerne i ulike målgrupper har vært et viktig prinsipp ved inndelingen i resultat-enheter. Er det brukere med sammensatte behov som berører flere av resultatenheterne skal tverrfaglige team sørge for at disse får et samordnet tjenestetilbud.

Rådmannsnivået består av rådmann og utviklingssjef og utgjør den strategiske ledelsen av administrasjonen. Utviklingssjefen er stedfortreder for rådmannen. Sistnevnte har ansvaret for utredningsarbeid med sikte på politisk behandling i formannskap og kommunestyre. Denne koordinerer også tverrfaglige prosjekter og utviklingsarbeid i kommunen. Hvert år avklarer rådmannen og utviklingssjefen hvilke hovedoppgaver/mål som skal være i fokus. Det er ikke etablert noen lederavtaler i kommunen.

Når det gjelder overordnet politisk og administrativ styring, er driftsplanene for resultatenheterne viktige. I disse er det fastsatt krav til budsjett, volum og kvalitet i forhold til virksomheten og tjenesteytingen.

Med den nye modellen er det foretatt maksimal delegasjon fra kommunestyret til rådmannen. Rådmannen har for sin del delegert personal- og økonomifullmakter til resultatenhetslederne. Våren 2002 vurderte man å utvide denne delegasjonen til å gjelde overføring av over-/underskudd til neste års budsjett og omdisponeringer mellom lønn og driftsutgifter og mellom tjenester innen en resultatenhet. De delegerte fullmaktene omfatter blant annet adgang til vakansstyring, ansettelse og budsjettansvar. Disse fullmaktene er deretter i noen grad delegert videre til fagansvarlige (virksomhetsledere o.l.) under enhetsleder. For eksempel har rektorer og distriktsledere innen omsorg nokså vide økonomi- og personalfullmakter innenfor sitt budsjett.

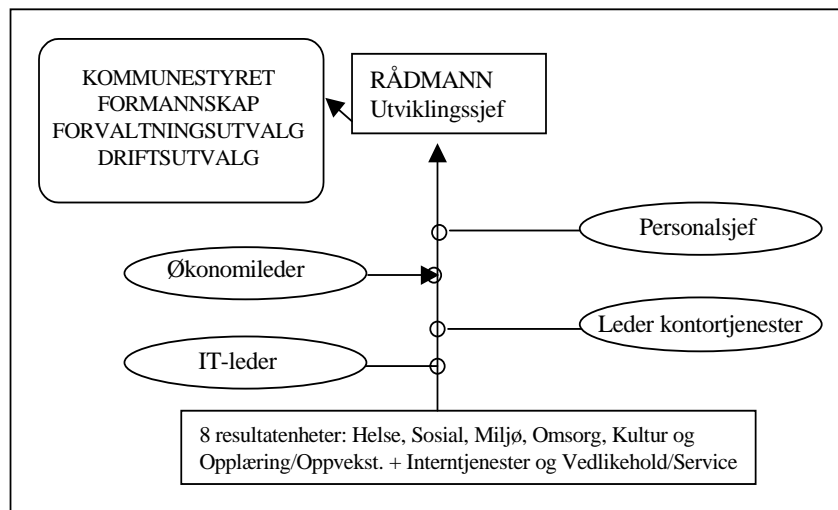
Samordningen mellom rådmannsnivået og resultatenheterne foregår i ukentlige ledermøter (bestående av rådmann, utviklingssjef og enhetslederne) og mer uformelt. Når det gjelder samarbeid på tvers mellom resultatenheterne er behovet størst mellom enheten for interntjenester og de øvrige resultatenheterne. Utover ordningen med interntjenester er det ikke laget bestemte ordninger med tanke på samarbeid mellom resultatenheterne. Ansvaret for å utvikle samarbeid der dette behøves er i stor grad overlatt til resultatenhetslederne.

Interntjenestene belastes budsjettene til de ytre tjenesteenhetene (dvs. nivået under resultatenheterne). Systemet er basert på at man for hver av de åtte interntjenestene bestemmer én forbruksindikator, dvs. en målbar størrelse som indikerer forbruket til de ytre tjenesteleddene. (Det kan f.eks. antall PCer eller antall lønnsavtaler.) Hver ytre tjenesteenhet belastes så med en brøk tilsvarende enhetenes andel av totalt forbruk av hver interntjeneste. Dette skjer altså ikke ved internfakturering, men ved registrering av forbruk basert på indikatorene for hver interntjeneste.

Rapportering til rådmannsnivået skjer tertialvis. Det rapporteres i forhold til budsjett, men også i forhold til volum og kvalitet hvor dette er presisert i driftsplanene. Utgangspunktet for rapportering av eventuelle avvik er de krav som er stilt i driftsplaner for den enkelte resultatenhet. Er det store avvik lages det sak til politikerne.

Når det gjelder politisk nivå har kommunen opprettet tre utvalg: Et forvaltningsutvalg, et driftsutvalg, samt formannskapet. Både den politiske og den administrative organiseringen har vært gjenstand for evalueringer og justeringer. For tiden gjøres det en nærmere vurdering av den administrative organiseringen med tanke på utvidet antall resultatenheter, økt delegasjon til enheterne og en endret organisering av støttefunksjonene økonomi, personal og IKT. Sommeren 2002 ble det også satt i gang en vurdering av den politiske organiseringen.

Figur V1.5 Organisasjonsmodell i Strand kommune



## Lier kommune

Omorganiseringen i Lier kommune på ledernivå ble innført fra 1.6.1999. Da ble antall ledernivåer redusert fra 4/5 til 2 nivåer, og antall ledere ble redusert fra ca. 130 til 60. Omleggingen av stab/støttefunksjonene ble gjennomført våren 2000.

Alle etater og avdelinger er fjernet og det er etablert 54 tjenesteytende virksomheter som har brukerrelaterte oppgaver. Hver skole og barnehage er en egen virksomhet, mens hjemmetjenestene fra den tidligere pleie- og omsorgsavdelingen i daværende helse- og sosialetat er organisert i fire geografiske hjemmetjenester. Hver institusjon (sykehjem) kan bestå av en til tre virksomheter. De 54 tjenesteytende virksomhetene rapporterer direkte til 5 kommunalsjefer som alle sitter i rådmannsteamet. Disse følger hver opp 10-15 virksomheter, men ikke etter noe fast, permanent mønster. Dette kan endres i løpet av året. Hver virksomhet følges opp med månedlige møter med rådmannsteamet.

I tillegg er det en 6. kommunalsjef som har ansvar for samfunnsutvikling, men det er ingen virksomheter knyttet til denne. Sektor for samfunnsutvikling har ansvar for lokalsamfunnsutvikling, borgermedvirkning og overordnet planlegging. Intensjonen bak omorganiseringen er at kommunen har to likeverdige og like viktige sektorer – sektor for tjenesteyting (dvs. de 54 virksomhetene) og sektor for samfunnsutvikling.

Kommunalsjefene har ingen egen administrasjon. Stab- eller støttepersonellet er enten i den enkelte virksomhet eller i felles internadministrative enheter som personalenhet, økonomi/ administrasjonsenhet og IKT-enhet. I tillegg er det etablert en utviklingsenhet under rådmannen.

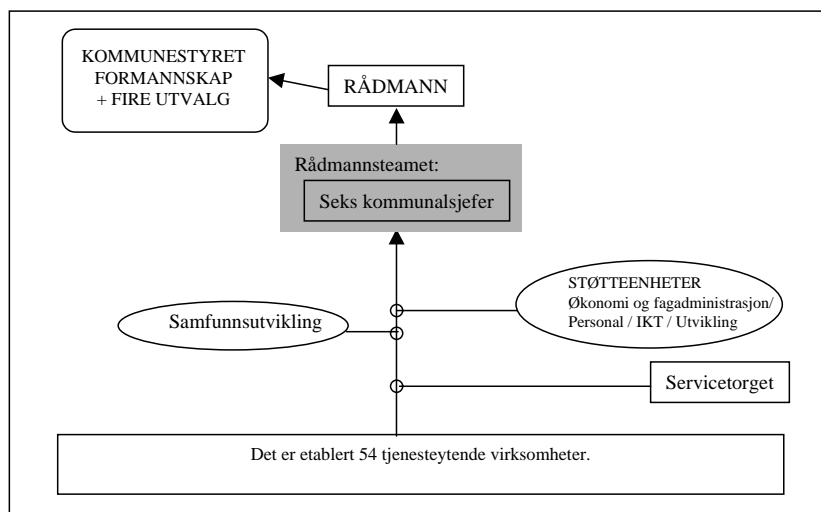
Virksomhetslederne har alle rådmannens fullmakter, unntatt lønnsfastsettelse. De har inngått lederavtale og resultatavtale med rådmannen ved en av kommunalsjefene og rapporterer til denne. Lederavtalene er generelle og angir virksomhetsledernes overordnede

forpliktelser og ansvar. Disse har et lengre tidsperspektiv enn resultatavtalene, som justeres en gang per år og angir konkrete krav.

Lier kommune har etablert driftskoordinerende nettverk innenfor skole, barnehage og omsorgstjenestene. Nettverkene er forutsatt å ha jevnlig møter, og deltakerne i nettverkene organiserer seg selv. Virksomhetslederne skal delta i minst ett nettverk hver. Nettverkene skal sikre koordinering av oppgaver og faglig/kollegial støtte. De skal dessuten være rådgivende organer for rådmannen.

Den politiske organisasjonen omfatter kommunestyret og følgende utvalg: formannskap, undervisningsutvalg, helse- og sosialutvalg, nærings-, kultur og miljøutvalget og teknisk utvalg. Utvalgene innstiller direkte til kommunestyret.

Figur V1.6 Organisasjonsmodell i Lier kommune



## Moss kommune

Ny organisasjonsmodell ble iverksatt 01.04.02. Modellen bygger på prinsippet om bestiller- og utførerfunksjoner, og er basert på at kommunal virksomhet består av tre hovedkomponenter: forvaltning/myndighetsutøvelse, drift og utvikling.

Bestillerfunksjonen er knyttet til forvaltningsoppgaver og ivaretas av lederne og saksbehandlerne som arbeider ved Forvaltningskontorene i rådhuset (Kultur og oppvekst, Helse og sosial og Teknisk). Forvaltningskontorene ledes av forvaltningssjefen. Disse bestiller de tjenestene som skal utføres i virksomhetene. Oppgaver og økonomiske rammer skal følge bestillingene. De ansatte ved kommuneforvaltningen har direkte kontakt med brukerne, og avklarer hvilke tjenester som skal tilbys. Det er altså disse som tar all saksbehandling mot enkeltklienter (unntatt enkle vedtak som en ønsker kan tas i Servicekontoret, se nedenfor). Etter saksbehandling bestiller så kontorene tjenestene fra virksomhetene. Kommuneforvaltningen arbeider også mot det politiske systemet, som beslutter hvilke tjenester som skal tilbys i Moss kommune, og hvilke kriterier som skal legges til grunn.

I tillegg kommer Informasjonstjenesten/sentralbordet, som skal etableres som et Servicetorg. Brukerne henvender seg først til Informasjonen/Serviceorget, som skal gi svar på henvendelsen eller gi anvisning på hvor de kan få hjelp. Det har derfor vært viktig å plassere Servicetorget i nær tilknytning til kommuneforvaltningen. De kunderettede tjenester er slik lokalisert i Rådhuset.

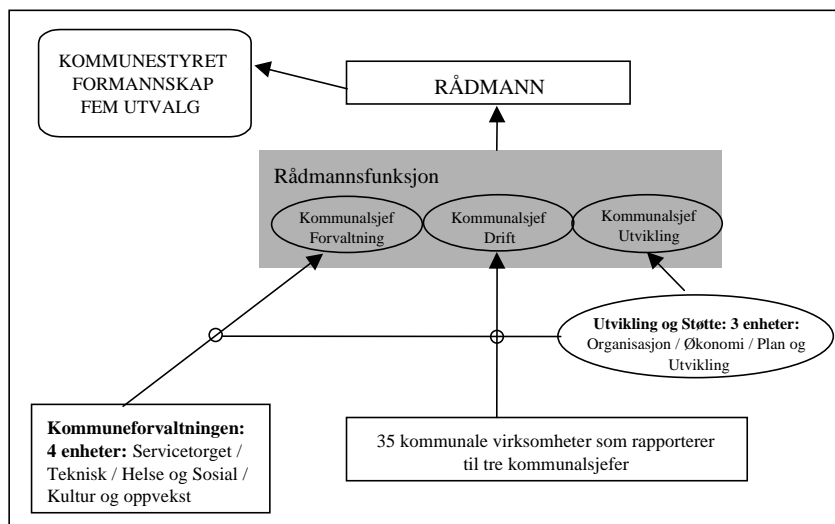
Utførerfunksjonen er knyttet til de virksomhetene som utfører de bestilte tjenestene – drift. Virksomhetene skal produsere bestillingene som kommer fra forvaltningskontorene. I Moss kommune er det til sammen 35 virksomheter som leverer alle de tjenestene som politikerne har bestemt skal være en kommunal oppgave i Moss. Driftssjefen sitter i linja over virksomhetene, men skal altså ikke ha noe å gjøre med bestillingene og forvaltningsvedtakene.

Utvikling og støtte er den tredje funksjonen. Denne er tillagt egne særskilte ansvars- og arbeidsområder, men skal også ha støttefunksjon i forhold til kommuneforvaltningen (bestillerne) og virksomhetene (utførerne) innenfor områdene organisasjon, økonomi, plan og utvikling. Plan- og utviklingsavdelingen er en nyetablert avdeling i den nye modellen. Avdelingen følger opp kommunens strategiske og overordnede planlegging, herunder sektorvise planer, kommuneplanen og kommunedelplaner. Dette gjelder også informasjonsarbeid/kommunikasjonsrådgivning og profilering internt og eksternt. Avdelingen ivaretar oppgaver innen LA21/utviklingsarbeid innenfor kultur og miljø. Den arbeider også med utredninger og oppgaver på oppdrag fra rådmannen.

De tre kommunalsjefene for forvaltning, drift og utvikling inngår i rådmannens ledergruppe.

På politisk side har Moss fem utvalg som er organisert etter formålsprinsippet.

Figur V1.7 *Organisasjonsmodell i Moss kommune*





## Arendal kommune

Omorganiseringen av kommunen ble vedtatt av kommunestyret i juni 1999 og gjennomført med full virkning fra og med 1.1. 2000. Bakgrunnen for omorganiseringen var ønske om å gjøre noe med et voksende driftsunderskudd, en intern undersøkelse som viste at det var en del misnøye i organisasjonen, og en utbredt oppfatning om at kommunen både manglet klare mål og ikke utnyttet godt nok sine ressurser etter sammenslåingen av de tidligere fem kommunene i 1992.

Under omorganiseringen ble alle ledere og et stort antall andre fristilte fra sine stillinger. Ved hjelp av en stillingsbank har kommunen nedbemannet 150-200 årsverk uten oppsigelser.

Rådmannens lederavtale er vedtatt av bystyret, kommunalsjefene har en lederavtale med rådmannen, mens enhetsledere og ledere for støttefunksjoner har sine lederavtaler med sine tilhørende kommunalsjefer.

Det er knyttet tre staber til kommunalsjefene og en utviklingsenhet. Stabene har ingen avgjørelsesmyndighet og skal støtte både resultat-enhetene og rådmann/kommunalsjefer etter behov. "Utviklings-enheten" er ikke en "vanlig" støttefunksjon. Den gir støtte minst like mye oppover (til politiske organer, kommunalsjefer og andre støttefunksjoner) som nedover til resultatenheter.

Rådmannen og fire kommunalsjefer styrer i dag over 60 resultat-enheter. Resultatenhetene er fordelt på tre grupper som ledes av hver sin kommunalsjef. Innen omsorg og oppvekst er resultatenhetene fordelt etter geografiske grenser, mens de resterende funksjonelle enhetene er fordelt jevnt mellom kommunalsjefene. Den fjerde kommunalsjefen har ansvar for strategi, utvikling og økonomi i kommunen. Kommunalsjefene fatter alle avgjørelser i rådmannens navn. Rådmannen og kommunalsjefene presenteres som ett beslutningsnivå.

Resultatenhetene varierer sterkt i størrelse. Hver barnehage er en resultatenhet med av og til under ti ansatte, mens de største enhetene som sykehjemmene og enheten for kommunalteknikk kan ha over åtti ansatte.

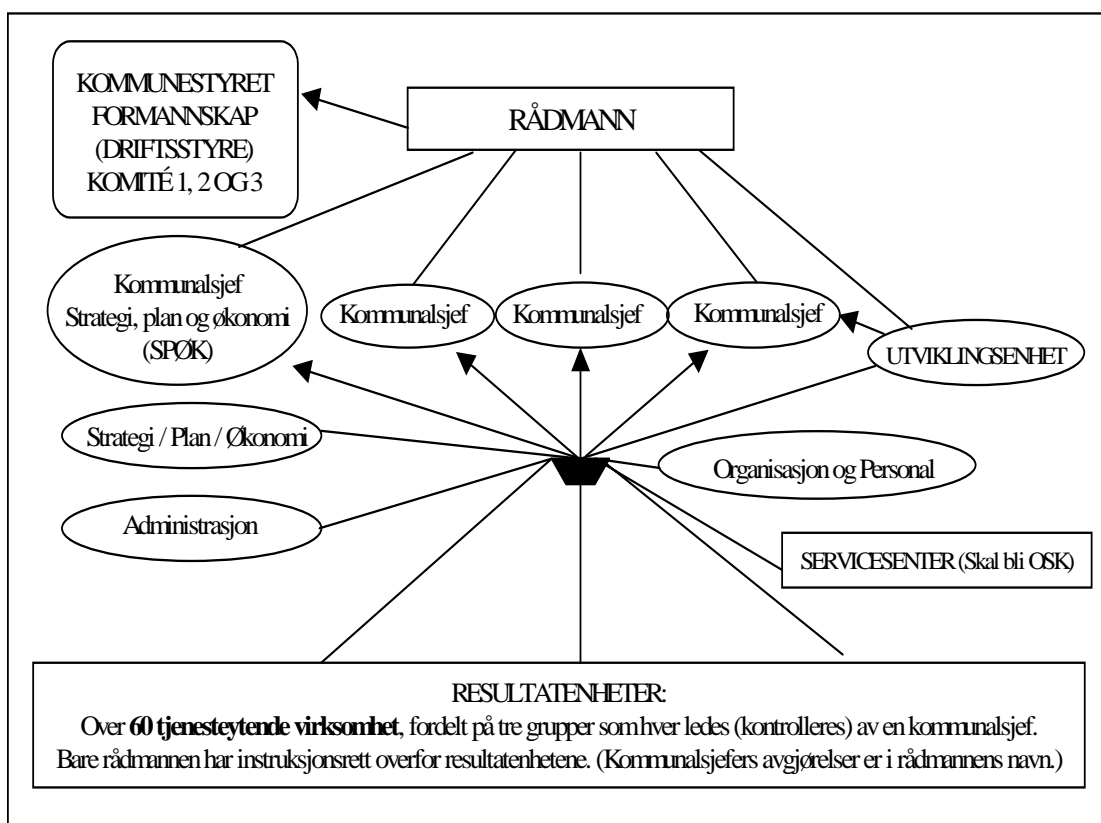
Alle resultatenhetene har full disposisjonsfrihet over budsjetterte midler. Man kan f.eks. omdisponere mellom lønn og andre driftsmidler uten å måtte innhente godkjenning på forhånd. Resultatenhetene har alene ansvar for alle ansettelser unntatt lederen for resultatenheten. Resultatenheten kan også inngå avtaler med hverandre for å dele kostnader. Det vil i 2002 dessuten bli åpnet for at resultatenhetene kan forvalte merinntekter i fellesskap.

Alle resultatenhetene underlagt en kommunalsjef møtes fire ganger i året og rapporterer forbrukstall tre ganger i året til ledelsen i kommunen. På den måten kan ledelsen følge med i avvik fra budsjettet. Oppdager man store avvik innkalles lederen for enheten til et møte med flere kommunalsjefer.

I tillegg til bystyret er Arendal kommune organisert med driftsstyre og komite 1-3 på politisk side. Man satser på å engasjere politikere ved behandling av plandokumentene (kommunalplanen, sektorplaner og reguleringsplaner). Enkeltsaker skal i størst mulig grad overlates til administrasjonen. Noen saker (f. eks. skjenkesaker) må behandles i driftsstyret (fyller funksjonene til formannskapet) fordi dette er lovpålagt. Men her vil debatt og politisk saksbehandling ofte kunne reduseres – med hensikt – som følge av at det finnes plandokumenter som omtaler de prinsipielle retningslinjer for behandling av slike saker (f.eks. “Handlingsplan for alkohol”).

Planer og budsjettbehandling er sentrale redskaper for politisk styring i Arendal kommune. De politiske komiteene under bystyret er med vilje ikke gitt ansvar for bestemte sektorer eller fagområder. Man ønsker å unngå å bygge opp sektorpolitikere som i den gamle hovedutvalgsmodellen. Komiteene har ingen vedtaksmyndighet og skal ha lik arbeidsbyrde.

Figur V1.8 Organisasjonsmodell i Arendal kommune



## Larvik kommune

Kommunen har i perioden 1996 til 2000 gjennomført radikale endringer i sin interne organisering. Første etappe i omorganiseringsprosessen skjedde i 1996, gjennom opprettelse av 2 administrative nivå: *resultatenhetsnivået* med 65 resultatenheter og *rådmannsnivået* med rådmann + 3 direktører. Et kommunalt servicesenter ble opprettet i 1997 og åpnet for ordinær drift i 1998. Siste etappe i omorganiseringen innebar en ytterligere utflatning av organisasjonsstrukturen med direkte linje fra rådmannen til de 65 lederne av resultatenhetene. De minste resultatenhetene er barnehagene hvor den minste har et budsjett på kr 440 000,-, mens de største resultatenhetene er sosialtjenesten og pleie- og omsorg som har budsjetter på over 50 millioner kroner hver.

Kommunen praktiserer stor grad av delegasjon. Kommunestyret har delegert all den myndighet loven tillater til administrasjonen. Rådmannen har for sin del delegert total myndighet innenfor budsjett, personalsaker og tjenesteproduksjon til hver av resultatenhetene. Eneste begrensning er de rammer som budsjettet utgjør på det økonomiske området og de rammer som antall stillingshjemler utgjør. Inntil 5 prosent av budsjettet kan overføres til neste års budsjett (overskudd/underskudd).

Rådmannsnivået har et overordnet ansvar for utrednings-, støtte- og prosjektoppgaver. Utredningstjenesten arbeider med leder- og organisasjonsutvikling, samt resultat- og kvalitetssikring. Støttegruppen har ansvar for å bistå resultatenhetene innenfor områdene IKT, økonomi, jus, innkjøp, personal og informasjon. En del større oppgaver med krav på særskilt oppfølging organiseres som egne prosjekter som sorterer direkte under rådmannen.

Kontakten mellom resultatenhetene og rådmannsnivået ivaretas av *samordningsrådet*, som består av seks resultatenhetsledere, rådmannen og stedfortredende rådmann. Deltakelse fra resultatenhetene går på omgang. Samordningsrådet, som møtes hver uke, er et drøftingsforum hvor man diskuterer hvordan tjenesteproduksjonen og

organiseringen bør innrettes for å realisere kommunens mål. For rådmannen er dette et viktig informasjons- og diskusjonsforum med tanke på styringen av kommunen.

Det er i tillegg utviklet *lederavtaler* for lederne av resultatene. Hver leder må signere en slik avtale hvor resultatmålene henviser til punkter i virksomhetsplanen for den enkelte enhet. Lederavtalene har et avsnitt om hvordan resultatene lederne frivillig kan avvike sin lederfunksjon og hvordan de kan bli bedt om å avvike sin lederfunksjon. Dersom lederavtalen oppfylles, skal det gi en positiv lønnsutvikling for vedkommende leder.

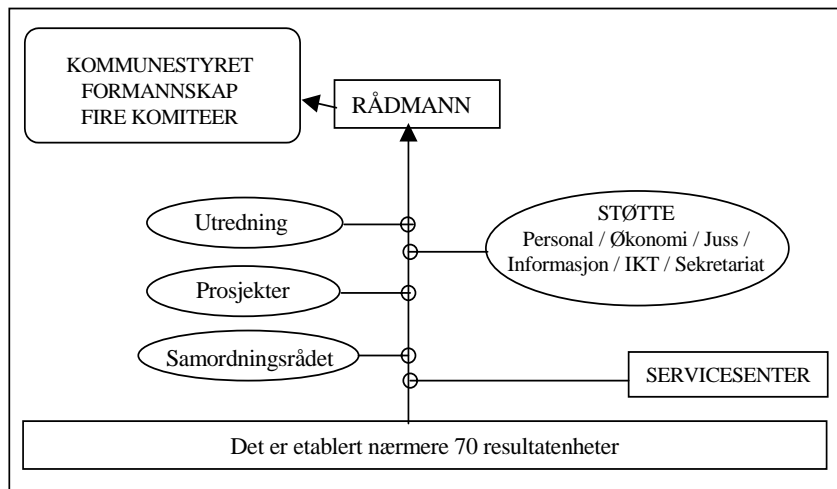
Samordningsbehovet sikres også gjennom flere andre konkrete tiltak og virkemidler. Ca. 3 ganger årlig avholdes såkalte *resultatsikringsmøter*, i tilknytning til tertialrapporteringen. På disse møtene drøfter lederne fra vidt forskjellige resultatenheter oppfølgingen i forhold til mål og budsjett og velger ut områder hvor det skal settes inn tiltak. En viktig hensikt med disse møtene er å sikre at ledere som får problemer på bestemte områder, kan oppleve å få nødvendig bistand og hjelp fra sine lederkollegaer.

Styringsmodellen forutsetter *månedlig rapportering* i forhold til økonomi, sykefravær/ trivsel og meldingssaker/klager. Det gjennomføres *årlig 8-10 ledersamlinger* med lederne og rådmannen (65+1). På resultatnivå gjennomføres 2 ganger årlig den såkalte *ledelsens gjennomgåelse*, - for å hente innspill til budsjettarbeidet tidlig på våren, og for å hente innspill til virksomhetsplanarbeidet sent på høsten. Som grunnlag for disse gjennomgangene skal det foreligge *en rekke målinger* – i form av avviksrapporter, revisjonsrapporter, resultater fra brukerundersøkelser, tilbakemeldinger fra meldingsordningen, nærmiljøkonferanser, pasientombud, klager, klimaundersøkelser blant de ansatte, forslag fra ansatte etc.

Ulike former for målinger og tilbakemeldinger er ledd i en satsing på å lære og bli bedre gjennom å utvikle og dra nytte av dialogen med brukerne. Kommunen har en erklært filosofi om at de viktigste ressursene ligger utenfor kommuneorganisasjonen. Målinger blir utført som ledd i et systematisk kvalitetsforbedringsarbeid. Larvik er i 2001, som første kommune i Norge, blitt sertifisert etter to ISO-standarder, ISO 9001 og 14001. Videreutvikling av arbeidet med kvalitet skjer i henhold til den såkalte EFQM-modellen. Kommunene har tillegg tatt i bruk administrative styringsverktøy som Balansert målstyring (Balanced scorecard) og systematisk sammenligning (benchmarking) i arbeidet med å styre og utvikle kommunen.

Også politisk nivå er omorganisert. I dag har Larvik 4 politiske komitéer uten beslutningsmyndighet, men med innstillingsmyndighet til kommunestyret.

Figur V1.9 Organisasjonsmodell i Larvik kommune



**Kommentarer til figurer som viser organisasjonsmodellene til hver kommunene:**

Det er lagt vekt på at figurene skal være enkle slik at man ser hovedvalget som er gjort av kommunen og slik at det blir mulig å sammenligne kommuner. Figurene bør sees i sammenheng med teksten som beskriver de ulike organisasjonsmodellene.

- Sirkler er stabsenheter og bokser er driftsenheter.
- Stabsenheter med selvstendig instruksjonsrett er koblet til linjen med en pil. Andre stabsenheter er knyttet til organisasjonen med bare en rett linje.
- Bokser med avrundede hjørner er politiske enheter.
- Pilene viser rapporteringsveiene.

Det brukes den betegnelsen på resultatenheter som kommunene selv bruker.

## Litteratur

- Albæk, Erik (1995): "Reforming the Nordic welfare communes." *International Review of Administrative Sciences* 61: 241–264.
- Askvik, Steinar m.fl. (1988): "Rådmannsroller i utvikling". Sluttrapport. Administrativt forskningsfond. Rapport nr 2/1988-E.
- Aucoin, Peter (1990a): "Administrative Reform in Public Management: Paradigms, Principles, Paradoxes and Pendulums." *Governance* 3 (2): 115–137.
- Aucoin, Peter (1990b): "Assessing Managerial Reforms." *Governance* 3 (2): 197–204.
- Baldersheim, Harald (1993): "Kommunal organisering: Motar sel, men ressursar avgjer? ", i Læg Reid, Per og Johan P. Olsen (red.): *Organisering av offentlig sektor*. Oslo: Tano.
- Baldersheim, Harald, et al. (1995): *Kommunal reorganisering. Sluttrapport fra forskerne. Erfaringer fra KS' forsknings- og utviklingsprogram Alternative organisasjonsmodeller i kommunene*. Oslo: KS-forskning/Kommuneforlaget.
- Bang, Henrik P., Allan Dreyer Hansen og Jens Hoff (red.) (2000): *Demokrati fra neden. Case-studier fra en dansk kommune*. København. Jurist- og Økonomiforbundets Forlag.
- Berg, Rikke (2000): *Den "gode" politiker. En studie av politiske ledelsesverdier i kommunerne*. Odense: Odense Universitetsforlag.

- Bukve, Oddbjørn (2001a): "Organisasjonsstruktur og leiarskap: Ein studie av komitemodell og hovudutvalsmodell som rammer for kommunalt leiarskap". I Fimreite, Anne Lise, Helge O. Larsen og Jakob Aars (red): *Lekmannsstyre under press*. Festskrift til Audun Offerdal. Oslo: Kommuneforlaget.
- Bukve, Oddbjørn (2001b): *Lokale utviklingsnettverk. Ein komparativ analyse av næringsutvikling i åtte kommunar*. Sogndal: Høgskulen i Sogn og Fjordane. Rapport nr 5/2001.
- Bukve, Oddbjørn og Terje P. Hagen (red.) (1991): *Nye styringsmodeller i kommunene*. Oslo: Kommuneforlaget.
- Christensen, Tom og Per Læg Reid (2002): *Reformer og lederskap. Omstilling i den utøvende makt*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Colbjørnsen, Tom (2002): "Kommunale ledere i omskiftelige tider – utfordringer, holdninger og strategier." Foredrag på KS-konferansen: Kommunal organisering, styring og ledelse. Bergen, sept. 2002.
- Daft, Richard L. og Robert H. Lengel (1986): "Organizational Information Requirements, Media Richness and Structural Design." *Management Science* 32 (5): 554–571.
- Dalsgaard, Lene (2000): "Decentral ledelse – herre i eget hus eller alene hjemme?" i Bang, Henrik P., Allan Dreyer Hansen og Jens Hoff (red.): *Demokrati fra neden. Casestudier fra en dansk kommune*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Hagen, Terje, Trine Myrvold, Ståle Opedal, Inger Marie Stigen og Helge Strand Østveiten (1999): *Parlamentarisme eller formannskapsmodell? Det parlamentariske styringsystemet i Oslo sammenliknet med formannskapsmodellene i Bergen, Trondheim og Stavanger*. NIBR-Pluss-serie 3-1999.



- Hansen, Karin (2000): "Politikerne mellem 'central styring' og 'samstyring'. Jakten på en ny demokratisk rolle", i Bang, Henrik P., Allan Dreyer Hansen og Jens Hoff (red.): *Demokrati fra neden. Casestudier fra en dansk kommune*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Helgesen, Svein, Ståle Opedal og Arne Jarl Ringstad (2002): *Kommunal meldingsordning – en vei til bedre bruker-dialog? Evaluering av Larvik kommunes meldingsordning*. RF-rapport 2002-023.
- Helland, Knut Edvard (2002): *Resultatenhetsmodellen i kommunal organisering*. Kommuneforlaget AS. Oslo.
- Kaplan, Robert S. og David P. Norton (2001): *The Strategy-Focused Organisation*. Boston, Harvard Business School Press.
- Karlsen, Eivind (2000): *Strategier for ansvarliggjøring/ myndiggjøring i kommunene. Empowerment i norske kommuner*. Nordlandsforskning NF-rapport nr 18/2000.
- Kaspersen, Øyvind (2002): *Kommunale organisasjonsmodeller. En komparativ studie av kommunene Gjerdrum og Hurdal*. Hovedoppgave. Institutt for statsvitenskap. Universitetet i Oslo.
- Klausen, Kurt Klaudi (2000): "Ledelse i en ny tid". I Dahler-Larsen, Peter og Kurt Klaudi Klausen (red): *Festfyrværkeri eller gravøl? En debatt om den danske kommune ved årtusindskiftet*. Odense Universitetsforlag.
- Kleven, Terje (1997): "Kommunen som lokalpolitisk arena – inn i solnedgangen? Fire bilder av reformene i kommune-Norge etter 1995". I Baldersheim, H, J. F. Bernt, T. Kleven og J. Rattsø (red 1997): *Kommunalt selvstyre i velferdsstaten*. Tano Aschehoug.
- Kleven, Terje et.al. (red 2002): *Målstyring i skandinaviske kommuner. Seks case-studier*. NIBR-rapport 2002:15.

- 
- Kommunal rapport 11.10.2000 *Offentlig sektor under fornyelse*. Bjørn Harry Støle
- Kommunal rapport 13.09.2001 *Tonivåmodellen kopieres ukritisk*. Siri Baastad
- Kommunal rapport 19.09.2001 *Velkommen til virkeligheten*. Siri Baastad
- Kommunal rapport 19.09.2001 *To nivåer er keiserens nye klær*. Siri Baastad
- Kommunal rapport 11.04.2002 *Annonsering etter ny rådmann i Kragerø kommune*
- Larsen, Helge O. og Audun Offerdal (2000): "Political implications of the New Norwegian Local Government Act of 1992", i Amnå, Erik og Stig Montin (red.): *Towards a New Concept of Local Self-Government?* Bergen: Fagbokforlaget.
- Mintzberg, Henry (1979): *The Structuring of Organizations*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall.
- Moland, Hanne og Leif E. Bogen (2001): *Konkurransetsetting og nye organisasjonsformer i norske kommuner*. Oslo: Fafo-rapport 351.
- Naschold, Frieder (1996): *New Frontiers in Public Sector Management. Trends and Issues in State and Local Government in Europe*. New York: Walter de Gruyter.
- Olsen, Johan P. (1989): *Petroleum og politikk*. Oslo: Tano.
- Offerdal, Audun og Hans-Erik Ringkjøb (2002): "Den omorganiserte politikeren". I Offerdal, Audun og Oddbjørn Bukve (red.): *Den nye kommunen. Om verknaden av organisasjonsendringar i kommunane*. Oslo Samlaget.
- Overå, Oddvar og Jan F. Bernt (1997): *Kommuneloven med kommentarer*. Oslo: Kommuneforlaget.

- Pape, Signe (2002): *Intern kontraktstyring - redskap for en ny styringsdialog*. Kommuneforlaget 2002.
- Pikkala, S. (1992): "Kommunedirektør – en profession?" I Stolpe, C og K. Ståhlberg (red): *Professioner, politikk och förvaltning*. Åbo: Åbo Akademi, 222-250.
- Røvik, Kjell Arne (1998): *Moderne Organisasjoner. Trender i organisasjonstenkingen ved tusenårsskiftet*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Scott, W. Richard (1987): *Organizations: Rational, Natural and Open Systems*. Englewood Cliffs, N.J. Prentice Hall.
- Solheim, Marit Meyer, Hege Sletvold, Espen Pålsrud og Knut Simble (2001): *Lederavtaler-ritualer eller realiteter? Bruk av lederavtaler i Larvik kommune og Rissa kommune*. Prosjektoppgave: Høgskolen i Østfold.
- Stigen, Inger Marie og Signy Irene Vabo (1994): *Ny Giv? Evaluering av en omstillingsprosess i Lørenskog kommune*. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning. NIBR-notat 1994:119.
- Stigen, Inger Marie og Signy Irene Vabo (2001): "New Public Management-inspirerte organisasjonsløsninger – blir lokalpolitikken 'dum'?" i Anne Lise Fimreite, Helge O. Larsen og Jacob Aars (red.): *Lekmannsstyre under press*. Festskrift til Audun Offerdal. Oslo: Kommuneforlaget.
- Ståhlberg, Krister (1998): "Utvecklingspolitiken i finländska kommuner. Vad, var och vem?" i Klausen, Kurt Klaudi og Krister Ståhlberg (red.): *New Public Management i Norden*. Odense: Odense Universitetsforlag.
- Vabo, Signy Irene og Inger Marie Stigen (2000): *Kommunal organisering 2000. Redegjørelse for Kommunal- og regionaldepartementets organisasjonsdatabase*. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning. NIBR-notat 2000:128.

- 
- Vabo, Signy Irene og Inger Marie Stigen (2001): *Moteslaveri, interesser og behov. En analyse av utbredelsen av 'moderne' organisasjonsløsninger i norske kommuner.* Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning. Artikkelutkast. Kommer i Nordiske Organisasjonsstudier.
- Vabo, Signy Irene (2002): *Tid for et nytt hamskifte? En diskusjon av nye utfordringer for de folkevalgtes rolle i kommunene.* Kommer i Nordisk Administrativt Tidsskrift.
- Øgård, Morten (2000): "New Public Management – markedet som redningsplanke?", i Baldersheim, Harald (red.): *Det kommunale laboratorium.* Teoretiske perspektiver på lokal politikk og organisering. Bergen: Fagbokforlaget.
- Aarsæther, Nils og Signy Vabo (2002): *Fristilt og velstyrt? Fokus på kommune-Norge.* Samlaget.