



*Asplan Analyse*



International Research Institute of Stavanger



KOMMUNENES INTERESSE- OG  
ARBEIDSGIVERORGANISASJON

## STAB/STØTTE I TONIVÅKOMMUNER

Organisering, erfaringer  
og utfordringer

Sluttrapport

Asplan Analyse og IRIS

24.11.2006



STAB/STØTTE I TONIVÅKOMMUNER  
Organisering, erfaringer og utfordringer

KS

SLUTTRAPPORT

Emne:

Kommentar:

Forfatter

Nøkkelord

Prosjektnr 510168

Rapportnavn STAB/STØTTE I TONIVÅKOMMUNER: Organisering, erfaringer og utfordringer

Rapportnr

Lagret lap87, Dokument2

Sist lagret dato: 24.11.2006 08:46:00

Sist lagret av:

Sist skrevet ut: 11.12.2006 15:11:00

Asplan Viak AS Tlf: +47 67525200  
Rådhusstorget 5 Faks: +47 67525299  
Postboks 24 E-post: sandvika@asplanviak.no  
1300 SANDVIKA Web: www.asplanviak.no



## FORORD

Asplan Analyse har i samarbeid med International Research Institute of Stavanger (IRIS) gjennomført prosjektet ”Organisering av stabs-/støttefunksjoner i tonivåorganisasjoner” i perioden juni 2005 - oktober 2006. Oppdragsgiver er Kommunenes Sentralforbund (KS).

Hensikten med prosjektet har vært å framskaffe mer kunnskap om de utfordringer som stabs- og støttefunksjonene møter i kommuner som velger å ”flate ut” den administrative styringsstrukturen. Utfordringene handler om nye roller og oppgaver for stabs- og støttefunksjonene og hvordan de skal samarbeide med politikerne, rådmannsledelsen og virksomhetene i en ny styringsstruktur. Prosjektet er en oppfølger av KS prosjektet ”Flat struktur og resultatenheter – utfordringer for kommunal ledelse og politisk organisering”.

Prosjektet er gjennomført i nært samarbeid med oppdragsgiver og fem utvalgte prosjektkommuner. Ankerpunktet har vært Arendal kommune og organisasjonsendringene der. I tillegg til Arendal har prosjektet bestått av tonivåkommunene Flora, Kongsvinger og Stord som alle har foretatt endringer i organiseringene av stabs- og støttefunksjonene. For å øke læringsutbyttet har en kommune med en mer tradisjonell etatsmodell deltatt, nemlig Hamar kommune. Det er arrangert tre prosjektsamlinger i løpet av oppdragsperioden - for gjensidig erfaringsutveksling og læring.

Den foreliggende sluttrapporten er skrevet av Christian Skattum Asplan Analyse, Jostein Askim Asplan Analyse og Institutt for statsvitenskap, UiO, og Ståle Opedal (IRIS). Førstnevnte har vært prosjektleder. Thomas Laudal og Gunnar Thesen (begge IRIS) og Tage Båtsvik (Asplan Analyse) har deltatt i datainnsamlingen i prosjektet.

En stor takk til prosjektkommunene for all hjelp til datainnsamling, og for gode diskusjoner på prosjektsamlingene. Takk også til Signe Pape og Øystein Gjølberg Karlsen, KS for god faglig oppfølging og et godt samarbeid.

Sandvika, 23.11.2006

For Asplan Analyse

Christian Skattum  
Prosjektleder

Ståle Opedal  
Kvalitetssikrer



# INNHOLD

<b>1</b>	<b>HOVEDFUNN, DISKUSJON OG TRENDER.....</b>	<b>7</b>
1.1	STAB/STØTTE – ORGANISERING OG VIRKEMÅTE .....	7
1.2	MEN STAB/STØTTE ER IKKE ALT... .....	9
1.3	KREATIVE GREP .....	11
1.4	HAR TONIVÅMODELLEN FRAMTIDEN FOR SEG?.....	12
<b>2</b>	<b>INNLEDNING .....</b>	<b>14</b>
2.1	STAB OG STØTTE – HVA ER DET? .....	16
2.2	FORVENTNINGER TIL STAB OG STØTTE I TONIVÅMODELLEN.....	17
<b>3</b>	<b>OM PROSJEKTET .....</b>	<b>19</b>
3.1	UNDERSØKELSESOPLLEGG .....	19
3.2	PRESENTASJON AV CASEKOMMUNENE .....	20
<b>4</b>	<b>TONIVÅMODELLEN .....</b>	<b>23</b>
4.1	HVA ER TONIVÅMODELL OG HVOR UTBREDDT ER DEN? .....	23
4.2	HVORFOR OPPSTOD TONIVÅMODELLEN?.....	24
4.3	LEVERER TONIVÅMODELLEN?.....	26
<b>5</b>	<b>HVORDAN ER STAB/STØTTE ORGANISERT I TONIVÅKOMMUNER?.....</b>	<b>31</b>
5.1	MANGFOLD ELLER STANDARD ORGANISASJONSMODELL?.....	31
5.2	OPPFØLGING AV RESULTATENHETER .....	32
5.3	ORGANISATORISK PLASSERING AV STAB/STØTTE .....	35
5.4	STAB/STØTTES FORHOLD TIL TOPPLEDELSEN.....	37
5.5	STAB OG STØTTES KOMPETANSE .....	38
5.6	BEMANNING OG HOSPITERING.....	40
5.7	OPPSUMMERING .....	40
<b>6</b>	<b>HVORDAN FUNGERER STAB/STØTTE? .....</b>	<b>43</b>
6.1	INNLEDNING .....	43
6.2	HVORDAN ER SAMSPILLET MED POLITIKERE, RÅDMANNSLEDELSEN OG VIRKSOMHETENE? .....	44
6.3	ENDRER SAMSPILLET SEG MED ULIK ORGANISERING? .....	45
6.4	POLITIKERNES ERFARINGER MED STAB/STØTTE.....	45
6.4.1	<i>Forholdet til den administrativ ledelsen.....</i>	<i>45</i>
6.4.2	<i>Oppfølging av resultatenheter .....</i>	<i>47</i>
6.4.3	<i>Kompetanse og bemanning .....</i>	<i>47</i>
6.4.4	<i>Oppsummering – relasjonen stab/støtte og politikere.....</i>	<i>48</i>
6.5	RÅDMANNSLEDELSENS ERFARINGER MED STAB/STØTTE .....	48
6.5.1	<i>Forholdet mellom stab/støtte og rådmannsledelsen.....</i>	<i>48</i>
6.5.2	<i>Oppfølging av resultatenheter .....</i>	<i>49</i>
6.5.3	<i>Kompetanse og bemanning .....</i>	<i>50</i>
6.5.4	<i>Oppsummering – stab/støtte og rådmannsledelsen.....</i>	<i>51</i>
6.6	VIRKSOMHETSLEDERNES ERFARINGER MED STAB/STØTTE.....	51
6.6.1	<i>Klarhet i ansvarsforhold?.....</i>	<i>51</i>
6.6.2	<i>Hvor tilfreds er resultatenhetsledere med stab/støtte? .....</i>	<i>54</i>
6.6.3	<i>Hvilken rolleforståelse har stabs/støttefunksjonene?.....</i>	<i>59</i>
6.6.4	<i>Oppsummering – stab/støtte og virksomhetslederne.....</i>	<i>65</i>
6.7	KOORDINERING OG UTVIKLING I TONIVÅMODELLEN .....	66

<b>VEDLEGG .....</b>	<b>68</b>
VEDLEGG 1: ORGANISASJONSKART FOR CASEKOMMUNENE .....	68
ARENDAL KOMMUNE.....	68
KONGSVINGER KOMMUNE.....	69
STORD KOMMUNE.....	70
FLORA KOMMUNE.....	71
HAMAR KOMMUNE .....	72
VEDLEGG 2: NASJONAL SURVEY .....	73
VEDLEGG 3: INTERVJUGUIDER BRUKT I CASEKOMMUNENE.....	77
VEDLEGG 4: INDIKATORER FOR HVOR GODT STAB/STØTTE FUNGERER .....	81



## 1 HOVEDFUNN, DISKUSJON OG TRENDER.

Arbeidsdeling og koordinering er to grunnleggende prinsipper i all organisering. Ifølge Henry Mintzberg (1983) er organisasjonsstrukturen summen av alle grep man har gjort for å få den arbeidsdelingen og koordineringen man ønsker. Når en kommune går over fra tre til to ledernivåer, er det en relativt radikal endring i disse to prinsippene; en endring som påvirker alle ledere i hele kommuneorganisasjonen—rådmannen, virksomhetslederne, politikerne (mer eller mindre direkte), og ikke minst de som ubønhørlig mister lederstillingene sine. Det påvirker også hvordan kommunen driver ikke bare koordinering, men også strategisk styring og utvikling—funksjoner som må utføres uansett hvordan organisasjonskartet måtte se ut.

Denne rapporten har tatt for seg to spørsmål knyttet til enheter som har betydelig ansvar for disse nevnte funksjonene: stab og støtte. Dette er enheter som får nye oppgaver og som møter ganske andre forventninger, særlig fra resultatenehetene, ved overgang til tonivåmodell. Vi bygger på en forestilling om at stabs- og støttefunksjonene er nødvendige i enhver organisasjon og ikke bare et nødvendig onde. Utvikling av disse funksjonene er vel så viktig som å kutte i dem. En slik forestilling fritar ikke stab/støtte fra presset om å levere best mulig interne tjenester til lavest mulig kostnad, og heller ikke fra presset på å flytte mest mulig av det offentliges ressurser over fra byråkrati til tjenesteproduksjon. Men det bygger på en forestilling om at også disse funksjonene må utvikles kompetansemessig og organisatorisk om målet er mest mulig demokratisk styrte og effektive kommuner.

### 1.1 Stab/støtte – organisering og virkemåte

Det første spørsmålet vi har undersøkt er: Hvordan er stab/støtte *organisert* i tonivåkommuner i dag? Et førsteinntrykk av et stort mangfold nyanseres ved en nærmere sjekk. De aller fleste av tonivåkommunene har sentralisert stabsfunksjonene og mye av støttefunksjonene. Stabsfunksjonene er ofte integrert i rådmannens stab, mens støttefunksjonene i større grad er organisert som egne, selvstendige enheter.

Muligheten for å bygge opp mer robuste fagmiljøer og uttak av økonomiske stordriftsfordeler har vært viktig ved omorganisering og sentralisering av stabs- og støttefunksjonene. Enkelte støttefunksjoner er imidlertid også lagt ut i en del av resultatenehetene, særlig til de større enhetene, men er gjerne avgrenset til ulike former for kontorhjelpe og merkantil støtte. Særlig skolene, pleie og omsorg og sosialtjenesten har slik lokal støtte.

Mange av tonivåkommunene har sortert stabs- og støttefunksjonene organisatorisk. Blant våre casekommuner er dette gjort klartest i Stord kommune. De har skilt mellom driftsrettede støtteenheter og strategisk orienterte stabsgrupper lokalisert nær rådmannsledelsen. Mange av kommunene har gitt utviklingsoppgavene et organisatorisk feste i form av egne utviklingsenheter. Mer varierende er sammensetningen av faglig versus administrativ kompetanse i de sentrale stabsenhetene.

I sin oppfølging av resultatenehetene har stab/støtte og overordnet linjeledelse stort sett valgt skreddersøm framfor et standardisert og sektorovergripende opplegg. Det er imidlertid få av kommunene som benytter hospitering mellom stab/støtte og virksomhetene. Mange innser at

stabs- og støttefunksjonene trenger ny kompetanse ved overgang til tonivåmodell, men krav om nedbeaming og overtallighet har gjort slik fornyelse vanskelig.

Fellestrekkene i organiseringen av stab/støtte understrekes også av andre nylige kartlegginger. Stabs- og støttefunksjonene er, med noen unntak, i hovedsak en del av kommunens egen virksomhet. Funksjoner som lønn, regnskap og arkiv er i de aller fleste tilfeller ivaretatt av den enkelte kommune (Hovik og Stigen 2004: 81). Utrednings- og analyseoppdrag kjøpes i en del tilfeller fra private, det samme gjelder til en viss grad IKT. Omfanget av konkurranseutsetting er likevel svært begrenset. Innkjøp og IKT er funksjoner som i en del kommuner (25 prosent og 10 prosent av kommunene) drives av interkommunale selskap.

Det neste spørsmålet vi har drøftet er: Hvordan fungerer *samspillet* mellom stab/støtte og den øvrige kommuneorganisasjonen? Prosjektet bygger delvis på en utfordring reist av en tidligere undersøkelse av tonivåkommuner - å finne ut om stab/støtte er de flate kommunenes akilleshæl. Det kan vi på bakgrunn av dette prosjektet svare benektende på. De fleste tonivåkommuner har over tid funnet en grei avklaring på spørsmålet om hvordan stab/støtte skal organiseres. Politikerne bryr seg kort sagt lite om stab/støtte, men det har de neppe gjort tidligere heller, og det trenger de strengt tatt heller ikke å gjøre; de skal først og fremst forholde seg til rådmannen. Dermed blir politikernes relasjon til stabs- og støttefunksjonene nokså indirekte selv om økonomisjefen eller plansjefen relativt ofte møter politikere sammen med rådmannen.

Vi har også undersøkt hvordan rådmennene opplever relasjonen til stab/støtte i tonivåkommunene. Denne relasjonen ser i de fleste tilfeller ut til å være god og preget av gjensidig tillit. Sammenliknet med relasjonen mellom stab/støtte og politikere og virksomhetslederne, er samspillet i forhold til rådmannen det som fungerer best. Organisering ser ut til å spille en viss rolle. I kommuner som har valgt en integrert modell, hvor stabs- og støttefunksjonene er representert i rådmannens ledergruppe, oppleves samspillet å være aller best.

Sist men ikke minst har vi undersøkt hvordan samspillet fungerer mellom stab/støtte og resultatenehetene. Prosjektet har vært særlig innrettet mot nettopp dette spørsmålet, bl.a. fordi det er her tidligere undersøkelser har hatt minst å si. Dessuten er det generelt viktig å fremskaffe informasjon om hvordan de mange nye kommunale resultatenehetslederne, jobber. Igjen er svaret at stab/støtte ser ut til å fungere fint i denne relasjonen. Få av resultatenehetslederne i casekommunene ser behov for større reformer av stab/støtte – med unntak av et ønske om mer hospitering i stab og støtte. Vi har imidlertid funnet noen variasjoner som vi har drøftet.

- For det første har vi vist at det er variasjoner i resultatenehetsledernes tilfredshet mellom de ulike *tjenestene* stab/støtte yter overfor dem, og vi har drøftet hvorvidt dette kan skyldes forskjeller i bemanning og kompetanse.
- Vi har ikke funnet andre organisatoriske forskjeller mellom kommunene som kan forklare opplevde forskjeller i stabs/støttes virkemåte. I hvilken grad man kan organisere seg til velfungerende stabs- og støttefunksjoner er derfor et åpent spørsmål - delvis fordi kommunene har utvist lite utforskertrang i organiseringen.
- Det er små forskjeller mellom hvordan de ulike sektorene mener at stab/støtte fungerer. Men virksomhetslederne innen sosialsektoren skiller seg noe ut ved å være de som er mest tilfreds med bistanden fra stab/støtte. Vi har antydnet at dette kan skyldes

at lederne i denne sektoren opplever ansvarsforholdet mellom seg og stab/støtte som spesielt avklart.

- Videre er det kommunespesifikke forskjeller. Vi ser at stab/støtte fungerer bedre i Hamar enn i de øvrige fire casekommunene, og har drøftet hvorvidt dette kan skyldes at Hamar ikke har tonivå-organisering. Generelt kan vi si at det tydeligste mønstret er at det er betydelige forskjeller mellom kommunene. Med andre ord, det er kommunespesifikke årsaker til forskjeller i hvordan stabs- og støttefunksjonene fungerer. Dette kan f.eks. ha med kultur, ledelsesfilosofi og personlige relasjoner å gjøre.

## 1.2 Men stab/støtte er ikke alt...

At stab/støtte som organisatorisk enhet eller enheter fungerer fint i tonivåkommunene er ingen garanti for at kommunen lykkes med koordinering, strategisk styring og utvikling. Stab/støtte er viktige bidragsyttere, men her spiller også andre forhold inn etter overgang til tonivå. Vi skal drøfte noen slike forhold.

La oss begynne med *koordinering*. Prosjektet og andre, foreliggende erfaringer fra tonivåkommuner, viser at overgang til tonivå kan gi gevinster for koordinering, men at en slik overgang også reiser noen utfordringer for kommunen. Blant gevinstene kan vi nevne:

- Det blir lettere å koordinere mellom sektorene når sektorlederne fjernes. Det er ikke lenger en mektig ”portvokter” som passer på sin sektors ve og vel. Rådmannen styrkes som overordnet koordinerende aktør, og kan nå lettere realisere sektorovergripende koordineringsbehov. Strategiske råd og vink fra særlig stabsenhetene gjør det lettere å identifisere og gjennomføre koordineringstiltak.
- Kommunene lager horisontale ledernetter på tvers av sektorene, og dette er effektive mekanismer for koordinering. Både sektorinterne nettverk og nettverk på tvers av sektorene ser ut til å bidra positivt til samordning på virksomhetsnivå

Blant utfordringene kan vi nevne:

- Det er blitt vanskeligere å koordinere innad i sektorene. Her var sektorlederne overlegne, spesielt når det gjelder faglig koordinering og utvikling. De sentrale stabsenhetene ser ikke ut til å ha fylt dette sektorinterne koordineringsvakuemet. Rollen som sentral stab gjør heller ikke en slik funksjon naturlig.
- Tonivåmodellen kan føre til ”tunnelsyn” i resultatene. Spørsmålet er hvem som tar ansvar for å oppdage og å håndtere de som faller mellom to stoler, f.eks. brukere med sammensatte behov som ikke faller naturlig under en resultatenhets ansvarsområde.
- Horisontale nettverk innad, mellom sektorer og mellom ledere for resultatene kan bidra til framvekst av formelle, horisontale ledernivåer. Et ønske om å etablere en horisontal koordineringsmekanisme kan erstattes med et nytt ledernivå.

Når det gjelder *styring*, kan vi nevne følgende som gevinster etter overgang til tonivå:

- Det blir mer fokus på kommunens overordnede resultater. Delegasjon og avklaring av resultatansvar kan muliggjøre en mer strategisk og langsiktig styring på politisk nivå og på rådmannsnivået. Belastningen i form av detaljsaker kan bli mindre.
- Rådmannen blir tydeligere som overordnet administrativ leder for kommuneadministrasjonen. Dette klargjør ansvar overfor politikere og befolkningen.
- Resultatenhetslederne får en rolle som rådmannens forlengede arm nedover i organisasjonen – styringssignal kan på en effektiv måte kanaliseres fra topp til bunn.

Blant utfordringene kan vi nevne:

- Større rom for enhetsegoisme. Det lille fellesskapet i den enkelte resultatenhet blir viktigere enn det store fellesskapet kommunen representerer. Noen resultatenhetsledere trives vel godt med sitt nye albuerom. De blir herre i eget hus frikopleet fra de strategiske mål og rammer som gjelder for alle husene i kommunen.
- Hvordan finne de rette resultatenhetslederne? Dette må være personer som takler å få ansvar både oppover (rådmannen) og nedover (ansatte). Det er ikke så lett å være tøff leder overfor sine tidligere kolleger—disse lederne er gjerne tidligere vanlige ansatte.
- En del politikere savner å ha oversikt over noen i hver sektor de kan kontakte for informasjon. Sektorlederne var greie, rådmannen er ikke nok, og de får i en del tilfeller ikke lov til å kontakte resultatenhetslederne direkte. Dette henger sammen med en del politikeres generelle sektorsavn. De blir i for stor grad stående på sidelinjen eller blir til nød plassert i baksetet. Hånden på rattet overlates til rådmann og administrasjon.
- Det er ikke alltid like lett for rådmannen å holde fingrene av fatet overfor resultatenhetslederne; disse ferske lederne må lære å både lykkes og feile. Ikke alle rådmenn greier å slippe opp nok til at resultatenhetslederne får lov til å utvikle lederpotensialet sitt. De blir usynliggjort både innad i kommunen og utad.

Når det gjelder *utvikling*, kan vi nevne følgende som gevinster etter overgang til tonivå:

- Kommunene får fram mange nye ledere som har operativ frihet til å komme opp med ideer til forbedringer og utvikling i egen og andres enheter. Det slippes løs kreativitet gjennom større lokalt armslag.
- De lokale ledernetverkene fungerer i mange tilfeller som idèverksteder. Dialog og samtale gir opphav til ideer som kan spilles opp i kommunen eller at de blir en del av den enkelte leders utviklingsarbeid.
- Egen stabsenhet for utviklingsarbeid sikrer en sentral organisatorisk oppmerksomhet om mer sektorovergripende og strategisk utviklingsarbeid. Den blir en rådgiver for rådmannsnivået (og politikerne mer indirekte), men også for resultatenhetslederne.

Blant utfordringene kan vi nevne:

- Det blir stadig færre i kommunene som har ansvar for å tenke ut over dagen i dag; de fleste i en flat kommuneorganisasjon har fokus på tjenesteproduksjon og det å holde hjulene i gang. Potensielt kan ansvaret for utvikling bli for spredt i en tonivåmodell – alle tror at alle andre tar seg av det, mens resultatet er at det skyves bort. En utviklingsenhet sentralt i kommunen kan for eksempel ta bort noe av presset på linjelederne.
- Med delegerte fullmakter har resultatenhetslederne fått et større ansvar for faglig og organisatorisk utvikling av enheten. Tør resultatenhetslederne å ta tak i utviklingspotensialet de måtte se? Det er mer risikabelt å begi seg ut på krevende utviklingsarbeid enn det er å drive trygt og godt i rutiniserte former.
- Nye stabs-/støtteenheter skal ha ansvar for utvikling. Men har de riktig kompetanse? Det er mye kompensasjonsorganisering av stab/støtte i tonivåkommuner. Tidligere sektorledere plasseres der; ikke nødvendigvis fordi de passer til jobben, men fordi det er det minst unaturlige stedet å plassere dem.

### 1.3 Kreative grep

For å realisere gevinstene og for å minske sjansene for å få problemer med utfordringene vi har nevnt ovenfor, ser vi at kommunene tar i bruk en del kreative organisatoriske grep. Noen av disse nye tiltakene ivaretar nettopp koordinering, styring og utvikling.

#### Lederutvikling

De fleste av tonivåkommunene har gjennomført lederopplæring av sine nye ledere. Stab/støtte spiller i mange tilfeller rollen som opplærere i spørsmål om personalansvar, økonomi, planlegging, resultatmåling, rapportering og utviklingsarbeid.

#### Økt satsing på styringsinformasjon

Etablering av tonivåmodell innebærer større behov for tilbakemelding fra fristilte virksomheter til de overordnede styringsnivåene i kommunen. Mange av tonivåkommunene har innført balansert målstyring eller mer moderate former for målstyring. Lederavtaler brukes til å avklare resultatansvar og hvordan pålagte resultatkrav skal gjennomføres, måles og tilbakereporteres.

#### Mellomledelse nedenfra

Mange av tonivåkommunene eksperimenterer med ulike former for ledernetverk, møtearenaer og nye ledelsesmodeller. I sistnevnte kategori inngår ulike former for områdeledelse, ledelse av enheter som alle håndterer bestemte grupper av brukere med sammensatte behov, en leder for skoler på alle trinn fram til videregående og en leder for flere barnehager for å nevne noe.

#### Skjev oppstilling

Sektorer er ikke like. Budsjettvekt, antall ansatte og brukere, kompleksitet og politisk og folkelig oppmerksomhet kan variere betydelig mellom sektorene. Mange kommuner tar konsekvensen av dette når det gjelder styring og koordinering—de setter opp organisasjonen

skjevt. Typisk er det skole og pleie og omsorg som skiller seg ut. Noen kommuner beholder sektorledere for disse sektorene, og har således en hybrid mellom tonivå og tradisjonell sektorbasert organisasjonsstruktur. Andre har konsekvent to nivåer, men smører de tunge sektorene ekstra med for eksempel merkantil støtte.

#### Ambulerende ledere

Noen få kommuner har satset på hospitering av ledere – for eksempel mellom stab/støtte og virksomhetene. Potensialet er imidlertid utnyttet. Virksomhetsledere kan hospitere i stab, stabsansatte kan hospitere i enhetene. Dette gir bedre innsikt i hverandres arbeidssituasjon.

#### Ad hoc organisering

Arendal og Stord har prøvd ut ulike modeller for gruppe- eller arbeidslagsorganisering. Mens Arendal har nettverk, arbeidslag og prosjektlag, har Stord satset på en modell med sentrale stabsgreper kombinert med fagteam i de enkelte resultatenheter. Disse formene for organisering muliggjør oppdragsorganisering og den kan sikre fleksibilitet i bruk av kompetanse. Det kan bli lettere å utnytte tverrfaglig kompetanse om oppgaven krever det. Disse formene for organisering synliggjør også oppgaveutførelsen og kan legge til rette for større innovasjon. Utfordringen med mer ad hoc organisering er at løsningen langt på vei forutsetter et velfungerende internt ”marked” som forsyner arbeidslagene med oppgaver. Det kan også oppstå et potensielt underskudd på ledelse/overordnet koordinering/utvikling. Det kan bli uklart hvordan ansvar skal følges opp.

#### Kulturbygging

Mange kommunale ledere argumenterer (ofte for døve ører, overfor statsviterdominerte evalueringsmiljøer) for at organisering bare bringer deg et stykke på vei. På plattformen av bokser og streker må du bygge og røyke en kultur, og kulturen kan ha fokus på innovasjon, troverdighet, nøysomhet, omdømme eller myndiggjøring av medarbeidere, eller blant et utall andre viktige mål. I forhold til koordinering kan man for eksempel tenke på viktigheten av å holde brukeren i sentrum—et mye brukt slagord. Mange legger i dette at tjenestene, både innad i og på tvers av sektorer, skal søke å sammen gi brukeren det han eller hun trenger. Man må unngå at attraktive brukere ”monopoliseres” og at vanskelige brukere sendes til andre. For å få til dette kan man komme et stykke på vei med organisering i for eksempel ledernetverk i og mellom sektorer, men i tillegg må ledere og ansatte ha det som en del av tankesettet, som noe de ønsker å gjøre; ikke noe de ønsker å unngå men likevel gjør for å unngå trøbbel i etterkant.

### 1.4 Har tonivåmodellen framtiden for seg?

Hvor vil så tonivåmodellen kunne utvikle seg i fremtiden? Vil den utvikles videre eller reverseres? Mye tyder på at den er ganske godt tilpasset internasjonale megatrender preget av desentralisering, spesialisering, stadig bedre IKT-løsninger, økt armslag for det enkelte individ og utvidet brukerinnflytelse (Klausen 2001). Det kan tegnes minst tre ulike utviklingsspor eller scenarier for den nåværende tonivåmodellen:

*Scenario 1: Økt markedsretting av tonivåmodellen.*

Dagens tonivåmodell i kommunene er grei å kople til kvasi-markedsreformer som bestiller-utfører-modeller, stykkprisfinansiering, benchmarking av virksomhetene, friere brukervalg og konkurranseutsetting. Den kan også reformeres gjennom deltakelsesorienterte grep som innføring av utvidede brukerrettigheter og brukerutvalg. Stord kommune kan stå som et eksempel på en kommune som et stykke på veg har valgt å markedsrette tonivå-modellen. Hvorvidt det store gross av kommuner vil slå følge er noe usikkert. Denne reformpakken er preget av liberalistiske ideer som det står sterk politisk strid om. Samtidig er New Public Management (NPM) fortsatt en dominerende leverandør av nye reformideer. En videre markedsretting av tonivåmodellen er derfor langt fra et usannsynlig scenario, men mange krefter virker imot, særlig i de skandinaviske land.

*Scenario 2: Fra tonivåmodell til nettverksbasert arbeidslagsmodell.*

Kanskje mer sannsynlig er det at tonivåmodellen utvikles i retning av en nettverksbasert arbeidslagsmodell a la den Arendal innførte i 2005. I et slikt scenario oppsplittes og utflates den kommunale administrasjon ytterligere. I et stort antall nettverk og arbeidslag er den enkelte ansatte i stor grad sin egen sjef. Innføring av verdibasert ledelse, kulturbygging og innprenting av felles etiske standarder blir viktigere som regulerings- og koordineringsmekanismer enn instruksjer og overordnet styring. Løse nettverk både internt i kommunene og utad i forhold til lokalsamfunnet visker ut skiller mellom ledere og ansatte, offentlig og privat og mellom ulike sektorer. Tonivåmodellen dras i et slikt scenario inn i en spiral hvor desentraliseringen, oppsplittingen og utflatingen bare tiltar i styrke. Hvorvidt det går slik vil selvsagt bare fremtiden vise, men et slikt scenario føyer seg pent inn i et perspektiv preget av governance og nettverk (Rhodes 1997)

*Scenario 3: Reversering av tonivåmodellen.*

Som vi har vært inne på kan de utfordringer tonivåmodellen skaper i det lange løp bli dens bane. Det er to vesentlige spenninger som preger tonivåmodellen (Thorsteinsen 2006). Det ene er forholdet mellom helhet og del, mellom det store fellesskapet i kommunen og det lille fellesskapet i den enkelte virksomhet. Med utflating, oppsplitting og desentralisering er det en fare for at administrasjonen blir for fragmentert og uoversiktlig. Blir dette problemet for stort kan det oppstå en reversering i form av fusjonerings mellom tidligere frittstående virksomheter og/eller at det oppstår uformelle, virtuelle mellomnivåer som sikrer koordinering. Den andre spenningen er balanseforholdet mellom sentral politisk styring og autonomi for administrasjonen, og da i særdeleshet virksomhetene. For mye delegasjon kan føre til enhetsegoisme, suboptimalisering og styringssvikt. Blir problemet stort nok vil politikerne etter all sannsynlighet tilbakeføre tidligere delegerte fullmakter. Som vi har sett er det noen utviklingstrekk som tilsier at et slikt scenario er sannsynlig. I så fall svinger pendelen hardt tilbake og slår beina under tonivåmodellen. Klassisk hierarki og "government" kommer igjen til heder og verdighet. Innenfor et slikt scenario kan det imidlertid også tenkes kompromissmodeller. Hamar har på en vellykket måte utviklet en resultatenhetsmodell med utgangspunkt i den klassiske etatsmodellen.

## 2 INNLEDNING

Enhver kommune trenger et velfungerende støtteapparat som kan legge til rette for kjerneaktivitetene. Fungerer ikke sentralbord, IKT-avdeling, økonomi- eller personalstabene vil resten av organisasjonen merke det med umiddelbar virkning. Det vil ikke lenger være noen som legger til rette for god linjeledelse, styringen ville bli mindre treffsikker og velferdsproduktene ville bli belastet med en masse administrativt ekstraarbeide.

Det kjedelige for stabs- og støttefunksjonene er at de langt på veg ligner på ”vaktmesteren”. En merker ikke hvor uunnværlige de er før de er borte vekk. Dermed faller de fort inn i rollen som ”hoggestabbe” for resten av organisasjonen. Snarere enn å bli oppfattet som en ”smørekopp” for resten av organisasjonen, blir de ofte løftet fram som et eksempel på byråkratisk sideflesk som politikerne og den administrative linjeledelsen kan kutte ubegrenset i. Ofte blir de sammen med de gamle etatslederne i administrasjonen plassert i det såkalte ”rockwool-laget” i kommunene (Klausen 2001): Unødvendige og problemskapende.

For å heve disse funksjonenes anseelse og legitimitet har nye merkelapper kommet til. ”Interntjenester”, ”internservice”, ”støttetjenester” og ”internt hjelpeapparat” er noen av de begreper som benyttes rundt omkring i kommunene. Mange rådmenn har vært bekymret for politikernes hang til å slipe knivene straks de ser en stabsansatt planlegger eller andre i rådmannens stab. Nye etiketter har vært en måte å bedre disse funksjonenes omdømme på, men også for å understreke hva slags rolle de er forventet å spille i organisasjonen. Vi har ikke gjort noe forsøk på å ”piffe” opp stab og støtte ved å bruke noen av disse begrepene. Ut gjennom rapporten er det fortsatt dette begrepsparet som går igjen. Men det er forsøkt presisert hva vi legger i dem—noe du som leser vil se i et senere avsnitt i dette kapitlet.

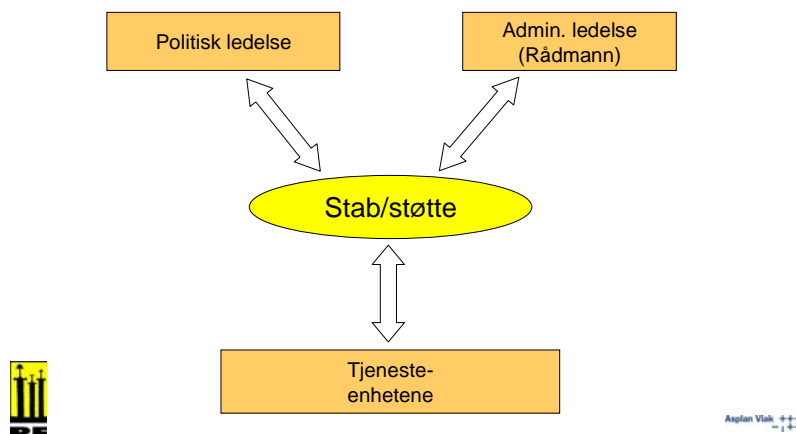
Denne rapporten handler om samspillet mellom stabs- og støttefunksjonene og den øvrige kommuneorganisasjonen. Problemstillingene som blir belyst er:

- 1) Hva gjør tonivåkommunene for å få til et godt samspill mellom stabs- og støttefunksjonene og den øvrige delen av organisasjonen?
- 2) Hvilke erfaringer har kommunene gjort seg så langt?
- 3) Hva kan vi identifisere som de viktige forbedringspunkter i den videre utviklingen i dette samspillet?

Vi har avgrenset oppmerksomheten til tre sentrale relasjoner: 1) Stab/støttes relasjon til politisk ledelse, 2) Stab/støttes relasjon til administrativ ledelse, det vil si rådmannsnivået og 3) Stab/støttes relasjon til tjenesteytende nivå, det vil si de enkelte tjenestestedene. Dette illustreres i figuren nedenfor.



## Stab/støttes primære relasjoner i dette prosjektet



Figur 2.1: Stab/støttes relasjoner i kommunen.

Vi bygger på en forestilling om at stabs- og støttefunksjonene er nødvendige i enhver sivilisert organisasjon og ikke bare et nødvendig onde. Vi tror at utvikling av disse funksjonene er vel så viktig som å kutte i dem. En slik forestilling fritar dem ikke fra presset om levere best mulig interne tjenester til lavest mulig kostnad, og heller ikke fra presset for å flytte mest mulig av fellesskapets ressurser over fra byråkrati til tjenesteproduksjon. Men det bygger på en forestilling om at også disse funksjonene må utvikles kompetansemessig og organisatorisk om målet er mest mulig demokratisk styrte og effektive kommuner.

I et tidligere KS-prosjekt om tonivåkommuner ble det stilt et retorisk spørsmål om stab/støtte er tonivåkommunens akilleshæl (Opedal, Stigen og Laudal 2002, Opedal m.fl. 2003). Mange av de flate kommunene har slitt med å komme fram til en god organisering av stabs-/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 selvstendige enheter eller skal de være en del av rådmannsnivået? Skal de ivareta både faglige og administrative funksjoner og skal de omfatte både støtte- og utviklingsoppgaver? Her synes overgangen fra etatsmodellen til tonivåkommuner å ha gitt opphav til et dilemma.

Dette prosjektet tar tak i dette dilemmaet og undersøker hvordan tonivåkommunene faktisk har organisert stabs- og støttefunksjonene og hva de gjør for å få til et godt samspill mellom disse funksjonene og den øvrige kommuneorganisasjonen. Er det slik at organisering er avgjørende for et godt samspill, eller er det kulturelle faktorer som betyr mest? Hva betyr stabs- og støttefunksjonene for utviklingsarbeid og koordinering i disse kommunene?

Prosjektet bringer også til torgs informasjon om hvordan tonivåmodellen videreutvikles i kommune-Norge. Svinger pendelen eller er det spiralen som er mest dekkende for tonivåmo-

dellens videre skjebne? Ved hjelp av kommunene Kongsvinger, Arendal, Stord og Flora, får vi innsyn i tonivåmodellens videre utvikling og modernisering i disse kommunene. Med i selskapet hører også Hamar som har valgt å beholde den klassiske etatsmodellen og renoverte denne ved å opprette resultatenheter og delegere myndighet til lederne av disse.

## 2.1 Stab og støtte – hva er det?

Stabs- og støttefunksjonene dekker et bredt spekter av funksjoner og oppgaver. De er ”multi-purpose”enheter hvor mangfoldet spenner fra sentralbord til strategisk plan- og utviklingsarbeid. Som nevnt i innledningen har vi beholdt begrepsparet ”stabs- og støttefunksjoner”. En definisjon av disse funksjonene som dekker alle de varianter som finnes i kommune-Norge, må en lete lenge etter. En må derfor gjøre noen valg. Å beholde stab og støtte som begrep gjør det mulig å sortere mellom mer strategisk orienterte oppgaver (les stabsoppgaver) og mer rutine- og driftsrelaterte oppgaver (les støtteoppgaver). Som vi skal se, har noen kommuner, blant annet Stord, prøvd å organisere disse oppgavene på forskjellig måte.

Det neste spørsmålet er hva slags oppgaver som faller i henholdsvis stabs- og støttefunksjoner. I prosjektet har vi valgt inndelingen som er vist nedenfor.

*Stab er definert som:*

- Lederutvikling
- Kompetanseutvikling
- Drift av større (utviklings-)prosjekter
- Informasjonsarbeid
- Planlegging og økonomi
- Rapporteringsarbeid
- Intern bestillerfunksjon
- Juridisk kompetanse

*Støtte er definert som:*

- Sentralbord, servicekontor
- Post, arkiv
- IKT (innføring og oppfølging av IKT-verktøy/systemer)
- Lønn og personaladministrasjon
- Sekretariat for politisk ledelse

Stabsfunksjonenes strategiske karakter innebærer at koordineringsoppgaver og utviklingsrettet arbeid står sentralt. Det gjelder ikke minst i tonivåmodellen. I første rekke dreier dette seg om oppgaver relatert til utvikling av kommunens organisering, kvalitetsforbedring av tjenestene og plan- og økonomiarbeid. Støttefunksjonene trengs i både etatsmodellen og tonivåmodellen. I prosjektet har vi lagt størst vekt på kommunenes stabsfunksjoner all den tid tonivåmodellen stiller helt spesielle krav til disse funksjonene.

## 2.2 Forventninger til stab og støtte i tonivåmodellen

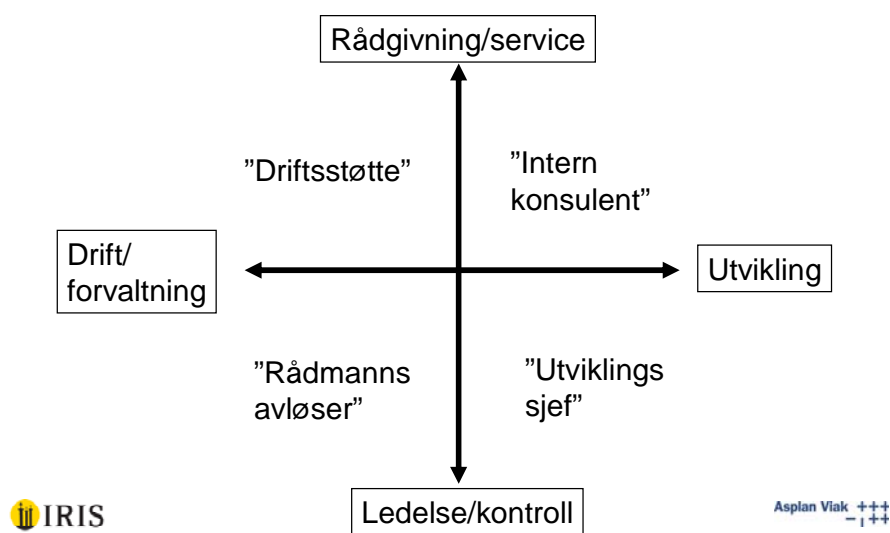
Senere i rapporten skal vi se at tonivåkommunene på noen områder har valgt ulik organisering av stabs- og støttefunksjonene. Men selv om organiseringen kan variere, er det en felles forventning om at de skal spille en annen rolle i en tonivåkommune enn i en tradisjonell hierarkisk etatsmodell. Det legges mer vekt på rådgivning enn på tradisjonell ledelse og større vekt utviklingsarbeid enn på driftsstøtte. Utvikling og koordinering blir viktigere, også for stabs- og støttefunksjonene.

Et sentralt element i utflatingen av administrasjonen er myndiggjøring av de ansatte, både ledere og hver enkelt ansatt i linjen. Myndiggjøringen innebærer større ansvar, og stiller krav til de ansatte. Det gir noen av stabs-/støtteenhetene nye roller. Når resultatenhetslederne er delegert vide administrative fullmakter forventes det at stabs- og støttefunksjonene holder seg på armlengdes avstand. Deres oppgave er først og fremst å legge til rette. De skal hjelpe enhetene til å bli "herrer i eget hus". Det gjør at stabs- og støttefunksjonens rolle er en annen i en tonivåkommune enn i en mer hierarkisk og toppstyrt organisasjonsmodell.

Stabs- og støttefunksjonene berøres dessuten av en annen trend, nemlig økt vektlegging av målinger og kunnskapsbasert ledelse. Styringshjul, balansert målstyring, kvantifiserbare resultatkrav og benchmarking har det til felles at det kreves omfattende målinger og rapportering av styringsinformasjon. For stabs-/støttefunksjonene innebærer dette at de må ha økt kompetanse i å håndtere langt strengere krav til styringsinformasjon. Dette er en kompetanse som ikke bare er viktig for stabsenheten selv, men også for brukerne av de tjenestene som stabs- og støttefunksjonene yter overfor ulike deler av kommunen. Stabs- og støttefunksjonene kan her spille en viktig rolle ved å gi politikerne styringsinformasjon som underbygger deres strategiske politikerrolle. Delegasjon av politisk makt til administrasjonen kan gi en asymmetri mellom politikerne og administrasjonen når det gjelder innblikk i interne prosedyrer og detaljkunnskap om tjenestetilbudet. Stabs- og støttefunksjonene får her en sentral rolle som informasjonsformidler mellom administrasjonen og det politiske nivå.

Forventningene til stabs- og støttefunksjonene i en tonivåmodell er sammenfattet i følgende figur. Den vertikale akse angir *hvilke* roller stabs- og støttefunksjonene kan innta – rådgiver og tilrettelegger på den ene siden og leder og kontrollør på den andre. Den horisontale akse angir *hva* stabs- og støttefunksjonene er opptatt av – fra drift og forvaltning på den ene siden og utviklingsarbeid på den andre. Figuren er mest relevant for stabsfunksjonene og relasjonen mellom stab og støtte og virksomhetene.

## Rolleforventninger til stab/støtte



Figur 2.2 Forventninger til stabs- og støttefunksjonene i tonivåmodellen.

*Driftsstøtte.* I øverste venstre hjørne er det rollen som støtte for driften av tjenestene som er den sentrale rollen. Gjennom råd og vink i spørsmål om økonomi, personal, organisasjon og IKT holdes driftsmaskineriet i gang. Selv om administrasjonen flates ut, vil dette være en sentral rolle for stabs- og støttefunksjonene. Som i første rekke driftsorganisasjoner trenger linjeledere og ansatte i kommunene hjelp og støtte til å holde hjulene i gang.

*Internkonsulent.* Øverste høyre hjørne viser rollen som internkonsulent. Gjennom rådgivning, prosessveiledning og idéspredning bidrar stabs- og støttefunksjonene til utvikling i kommuneorganisasjonen. De spiller inn ideer og bidrar med gode råd i utviklingsarbeidet.

*Rådmannsavløser.* I nederste venstre hjørne inntar stabsfunksjonene rollen som vikarer og avløserer for rådmannsledelsen. Dette er en rolle som rådmannsledelsen selv kan delegerer til stabsfunksjonene, eller stabsfunksjonene kan tilegne seg den mer uformelt. Det sentrale er at stabsfunksjonene trer inn i stedet for den overordnede administrative linjeledelsen.

*Utviklingssjef.* I nederste høyre hjørne er faglig og administrativ utvikling det sentrale for stabs- og støttefunksjonene. Men i stedet for å opptre som rådgivere gis de sterkere fullmakter til å bestemme over virksomheter og rådmannsledelse i utviklings spørsmål. De er ikke bare pådrivere og rådgivere, men også "sjef" i forhold til initiativ og gjennomføring av utviklingsarbeid i kommunen.

### 3 OM PROSJEKTET

I et prosjekt som handler om mange kvalitative sider ved samspillet mellom enheter i en kommuneorganisasjon, er det mest hensiktsmessig å basere prosjektet på *dybdestudier i et begrenset antall kommuner*. Ved å velge kommuner med forskjellig organisering av stabs-/støttefunksjonene har vi en mulighet til å kartlegge og systematisere de erfaringer som gjøres. Det gir oss et erfaringsbasert grunnlag for å si noe om sterke og svake sider ved ulike løsninger for stab/støttefunksjonen. For underbygge og kontrollere de kvalitative dataene designet vi et undersøkelsesopplegg som benyttet ulike metoder i forskjellige faser.

#### 3.1 Undersøkelsesopplegg

##### Oppstart juni 2005

I nært samarbeid med KS startet vi utviklingen av spørreskjema og intervjuguider, og vi satte opp noen utvalgsriterier for å trekke til oss de riktige case-kommunene. Vi ble enige om å bruke en streng definisjon når vi skulle ut å spørre tonivåkommuner i Norge.

##### Spørreundersøkelse alle tonivåkommuner og utvelgelse av case kommuner

Høsten 2005 sendte vi ut en web-basert spørreundersøkelse til alle kommuner med en rendyrket tonivåmodell. Totalt rapporterte 41 prosent av kommunene i 2004 å ha en tonivåmodell (Hovik og Stigen 2004). Blant disse ble 107 eller i underkant av 25 prosent av norske kommuner identifisert som rendyrkede tonivåmodeller. Disse ble tilsendt spørreskjema som økonomisjefen ble bedt om å fylle ut. 53 av kommunene valgte å svare noe som gir en svarprosent på ca. 50 prosent. I spørreskjemaet var det også en invitasjon til kommuner som ønsket å melde seg som case kommuner, og vi valgte ut disse i samråd med KS. Hamar er med som kontrastcase for å unngå feilslutninger i forhold til kommuner som ikke har en rendyrket tonivåorganisering.

##### Fellessamling Oslo

På den første fellessamlingen presenterte og diskuterte vi de første resultatene av den nasjonale spørreundersøkelsen med case kommunene, og de fem kommunene fikk presentere sine modeller for organisering av stabs-/støttefunksjonene. I denne samlingen fikk vi også innspill fra kommunen på intervjuguiden som vi skulle bruke i dybdeintervjuene.

##### Dybdeintervjuer politisk og administrativ ledelse i casekommunene.

I hver av prosjektkommunene gjennomførte vi dybdeintervjuer med sentrale informanter på politisk nivå, administrativt ledelsesnivå og med representanter for stabs-/støtteenheter. Intervjuene ble gjennomført som gruppesamtaler, stort sett med medlemmer av formannskapet, rådmannens ledergruppe, og stab/støtte ledere. I snitt ca 15 personer i hver kommune, i alt ca 75 personer.

##### Fellessamling Gardermoen

I den andre fellessamlingen presenterte og diskuterte vi resultatene fra dybdeintervjuene i de fem kommunene. I tillegg hadde vi en ekstern innleder (Tor-Geir Engebretsen, tidligere personaldirektør i Hydro) som presenterte en organisasjonsmodell for stab/støtte tjenester i

Norsk Hydro. På dag to av denne samlingen ble resultater fra både den nasjonal surveyen og dybdeintervjuene presentert for inviterte kommuner fra Hedmark og Oppland.

#### Spørreundersøkelse alle virksomhetsledere i case kommunene.

Våren 2006 sendte vi ut et web-basert spørreskjema til alle virksomhetsledere i de fem casekommunene. Vi fikk 138 svar av 190 mulige, en svarprosent på 72 %.

#### Fellessamling Arendal

I forbindelse med Arendalskonferansen 2006 hadde prosjektgruppen en egen samling hvor vi gikk gjennom svarene fra virksomhetslederne, og casekommunene kom med kommentarer og innspill basert på sine egne erfaringer. På Arendalskonferansen ble det lagt fram resultater fra prosjektet, både i plenumsforedrag og på en egen workshop hvor deltakeren kom med innspill fra egne kommuner som ikke tidligere hadde fulgt prosjektet.

#### Sluttrapport oktober 2006.

I forbindelse med ferdigstilling av sluttrapporten har det vært gjennomført en egen høringsrunde med casekommunene. Rene faktaopplysninger er rettet opp, og en del innspill og kommentarer fra de enkelte kommunene er innarbeidet i sluttrapporten.

### 3.2 Presentasjon av casekommunene

De fem casekommunene er valgt ut for å komme mer i dybden på forholdet mellom stabs- og støttefunksjonene og forholdet til den øvrige organisasjonen (politikerne, rådmann og virksomheter). De fem kommunene er relativt store kommuner i norsk sammenheng. De har valgt noe forskjellige løsninger når det gjelder politisk og administrativ organisering og organisering av stabs- og støttefunksjonene. Dette er noe vi kommer tilbake til underveis.

Nedenfor gir vi en kort presentasjon av kommunenes generelle organisering og stabs-/støtteorganisering. Det er lagt vekt på å trekke fram forhold som er spesielle for den enkelte kommune. I vedlegg 1 til rapporten framgår organisasjonskart for den enkelte kommune.

*Arendal* i Aust-Agder har ca 40.000 innbyggere og innførte tonivåmodell i 2000. I utgangspunktet bestod den av 72 resultatenheter. I 2006 har Arendal 36 enheter, inklusive rådhusenheten som er organisert etter arbeidslagsmodellen. Dette har medført organisering i ca. 20 faglige nettverk og ca. 130 arbeidslag. Rådhusenheten ledes av et driftslag som består av tre enhetsledere. Arbeidslagsmodellen baserer seg på utstrakt myndiggjøring av den enkelte ansatte. Enhetene forholder seg til en ledergruppe bestående av rådmann og fem kommunelidere. Det er lagt stor vekt på å ikke forankre arbeidsfordelingen i ledergruppen i sektoransvar. De skal i stedet ha et helhetlig ansvar. Prinsippet om helhet søkes også ivaretatt ved å trekke enhetslederne nær den strategiske ledergruppa. Når det gjelder politisk organisering gikk Arendal i 2006 over fra tre generelle komiteer i bystyret til fagdelte komiteer. Ansatte i stabs- og støttefunksjoner er plassert i nettverk i rådhuset. Informasjon og IKT nettverket, Økonominettverket, Personalnettverket, Plan og utviklingsnettverket og Politisk sekretariat. Totalt er om lag 50 arbeidslag knyttet til ledelse og støttefunksjoner. Arendal deltok i KS sitt UoD-prosjekt om "Flat struktur og resultatenheter" i 2001-2002 og har vært ankerfestet for KS sitt prosjekt om stab/støtte i tonivåkommuner.

*Stord i Hordaland* har ca. 16.600 innbyggere og innførte tonivåmodell i 1997/98 (Stord 98). En evaluering av Stord 98, utført som forvaltningsrevisjonsprosjekt av distriktsrevisjonen, førte til reduksjon i antall enheter (fra 36 enheter til 32) og innføring av ny organisering av stabs- og støttefunksjonene (Stord 04). Det ble innført et skille mellom tre bestillerfunksjoner og de 32 utførerfunksjonene og innført arbeidslag og team i enhetene for å unngå hierarki. Arbeidslagene og teamene rapporterer direkte til enhetsleder. Rådmannen og tre kommunalsjefer har det overordnede administrative lederansvaret. Politisk er Stord organisert med tre komiteer (Næring og utvikling, Levekår, Miljø og kultur) i tillegg til formannskapet. I april 2005 ble det gjennomført en omorganisering av stabs- og støttefunksjonene med hovedmål å skille mellom strategiske oppgaver og de merkantile/administrative oppgavene. Det ble opprettet en strategisk støttegruppe innen personal, ledet av en personalsjef, og en strategisk støttegruppe innen økonomi, ledet av en økonomisjef. Videre ble det opprettet en egen driftsenhet med ansvar for regnskap og lønn, ledet av en nytilsatt prosjektleder.

*Flora i Sogn og Fjordane* har i overkant av 11.000 innbyggere og innførte tonivåmodell trinnvis i perioden 2001-2003. Da ble det innført over 40 resultatenheter. Siden er antallet blitt redusert til 32/33. Hver av resultatenhetslederne har lederavtaler som definerer faglig ansvar, ansvar for organisasjon og personal, resultatansvar, service- og miljøansvar. Den strategiske ledelsen består av rådmannen og tre kommunalsjefer. Kommunen har opprettet såkalte driftskoordinerende nettverk innenfor skole, barnehage, kultur, teknisk og omsorg. Nettverkene er forutsatt å ha jevnlig møter, og deltakerne i nettverkene organiserer seg selv. Nettverkene skal sikre koordinering av oppgaver og faglig/kollegial støtte. De skal dessuten være rådgivende organer for rådmannen. Politisk er Flora organisert i tre utvalg (Helse og sosial, Kultur og oppvekst, Plan og miljø) i tillegg til formannskapet og Administrasjonsutvalget. Fire kommunale foretak er opprettet. Stabs- og støttefunksjonene er organisert i tre avdelinger, Økonomi og regnskap, Fag og utvikling og Tjenestetorg og informasjon.

*Kongsvinger i Hedmark* har i overkant av 17.000 innbyggere. Kommunen har gjennomført omfattende endringer i sin administrative organisering siden 1995. Den flatet i 1995 ut sin organisasjon, og opprettet 13 resultatenheter og 5 stabsenheter med utstrakt delegering av fullmakter, og med en politisk struktur med 4 utvalg. I 2000 ble antall resultatenheter redusert til 8 og stabsenheter til 3. Utvalgsstrukturen var den samme. Fra 1. juli 2003 gikk kommunen så over i en tonivåorganisering basert på utstrakt delegering og sentral samordning. Kommunen opprettet et lederteam med rådmann og 4 assisterende rådmenn. Hver ass. rådmann etablerte hver sin nettverksgruppe med ledere fra ulike sektorer. I tillegg ble ansvarsområdene for rådmannsteamet fordelt i forhold til de fokusområder kommunen la opp til i sitt målstyringssystem (BMS). Kommunen har nå i alt 36 resultatenheter. Normen som ble satt i utflatingen av organisasjonen var en enhetsleder på 20-30 årsverk, med teamledelse i større enheter. Alle enheter likestilt, også støtteenheter var resultatenheter. Budsjett-, personal- og fagansvar ligger ute hos enhetene. Det ble inngått lederavtaler med samtlige ledere, og det ble gjennomført et Lederutviklingsprogram over ett år. Rådmannen har innført en lederdag hver måned avsatt til informasjon, resultatdialog og utvikling. Den politiske organiseringen besto av 4 utvalg, helse/omsorg, oppvekst, teknikk samt næring og administrasjon. Sistnevnte fungerte også som formannskap.

*Hamar kommune i Hedmark* har ca 27.000 innbyggere. I 2001 gjennomførte kommunen en større omorganisering hvor de "flatet" ut, men innenfor en etatsmodell. De gikk fra 4 etatsjefer til 11 resultatenheter med en leder som har ansvar for alle virksomhetene innenfor

sin sektor. De tok et bevisst valg på ikke å innføre en tonivåmodell av flere grunner. De var redd for at kontrollspennet for Rådmannen ville blitt for stort med 114 enheter direkte underlagt rådmannsledelsen. De så faren ved at det ble for mye suboptimalisering og enhetsegoisme, samt at organisasjonen skulle bli for mye fokusert på kortsiktig drift og for lite på utvikling og samfunnspektivet. De ville holde fokuset på fagenes betydning for utvikling av tjenestene, og etablere en gruppe ”profesjonelle” ledere, som ikke hadde andre driftsoppgaver. Hamar har to ledergrupper; en strategisk ledergruppe hvor de fire stabslederne sitter, og den store ledergruppen med alle 11 sektorledere. De har sentralisert stab/støtte funksjonen, men noe ligger igjen ute, særlig på de store pleie- og omsorgsdistriktene.

Den politiske og administrative organiseringen og organiseringen av stabs- og støttedfunksjonene i de fem casekommunene er sammenfattet i tabell 1.

*Tabell 3.1 Oversikt over case-kommunenes politiske og administrative organisering og organiseringen av stabs- og støttedfunksjonene.*

	<b>Arendal</b>	<b>Stord</b>	<b>Flora</b>	<b>Kongsvinger</b>	<b>Hamar</b>
<b>Politisk utvalgs-organisering</b>	3 fagdelte komiteer	3 fagdelte komiteer	3 fagdelte utvalg	4 utvalg	4 fagdelte komiteer
<b>Strategisk lederteam</b>	6 + 36	4	4	5	Liten (5) og stor ledergruppe (14)
<b>Ansvarsfordeling i lederteamet</b>	På tvers av sektor	På tvers av sektor	På tvers av sektor	På tvers av sektor	Fordelt på sektor og stabsledd
<b>Antall resultatenheter</b>	32	34 (inkl. støtteenheter) bestiller-utfører	33	36	10 bestiller-utfører
<b>Redusert antall resultatenheter?</b>	Ja	Ja	Ja	Nei	Nei
<b>Lederavtaler</b>	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
<b>Antall stabs-/støtteenheter?</b>	Ca. 50 arbeidslag	6	3	3	5
<b>Organisatorisk skille mellom stabs- og støttedfunksjoner?</b>	Ja	Ja	Ja	Nei	Ja
<b>Stab og støtte organisert som stabsledd, arbeidslag eller egne resultatenheter?</b>	Arbeidslag	Arbeidslag og resultatenheter	Stabsledd sentralt	Resultatenheter	Stabsledd sentralt og på etatsnivå
<b>Opprettet egen utviklingsenhet?</b>	Ja	Ja	Ja	Nei	Ja



## 4 TONIVÅMODELLEN

### 4.1 Hva er tonivåmodell og hvor utbredt er den?

Idealtypisk dreier tonivåmodellen seg om tre ting: 1) Oppdeling av det kommunale tjenesteapparatet i et større antall resultatenheter, 2) Delegasjon av myndighet til resultatenheter i faglige, økonomiske, personalmessige og organisatoriske saker og 3) Fjerning av etatslederne og etablering av et samordnende og strategisk rådmannsnivå hvor ledergruppa ikke ansvarsmessig er bundet til de gamle etatene eller sektorene.

Ideen er at rådmannsnivået styrkes for å utgjøre en kraftigere samordnende instans—som en motvekt til den fragmenteringen som må antas å følge i kjølvannet av utflatingen (horisontal spesialisering) og myndiggjøringen nedover (vertikal spesialisering). Med etatsnivåets bortfall som nivå for samordning innad i den enkelte sektor, tvinges samordningsoppgavene høyere opp. Tonivåkommunen kan sies å være preget av et mer oppsplittet tjenesteapparat, av økt fristilling av tjenesteapparatet og av utflating ved at de gamle etatene og etatslederne fjernes (Torsteinsen 2006). Modellens flersidighet har i sin tur gitt opphav til forskjellige benevelser ute i kommunene – alt fra ”flat struktur” og ”resultatenhetsmodell” til ”tonivåmodell”. Vi holder oss til begrepet tonivå.

Vegen fra en idealtypisk modell til reform i kommune-Norge har ikke vært rettlinjet. Modellen har blitt tilpasset de utfordringer og problemer den enkelte kommune står oppe i. Denne ”signaturen” fra kommunenes side er et godt eksempel på at nok er det slik at moter selger i kommunene, men i det lange løp er det ressursituasjonen og andre lokale forhold som avgjør (Baldersheim 1993).

Hvordan administrasjonen splittes opp i resultatenheter varierer sterkt fra kommune til kommune (Opedal m.fl. 2002, Helland 2002, Hovik og Stigen 2004, Torsteinsen 2006). Noen kommuner har rett og slett omdøpt sektoretatene til resultatenheter. Andre bruker begrepet resultatenheter kun på tjenestesteder, som skoler og barnehager, mens atter andre kommuner bruker dette begrepet på alt, det være seg stabs- og støttfunksjoner, tjenestesteder eller kommunale foretak og selskaper.

Trenden de senere år har likevel vært entydig: Antall resultatenheter i tonivåkommunene har økt. I følge Hovik og Stigens (2004) analyse av KRDs organisasjonsdatabase har det gjennomsnittlige antallet enheter som rapporterer direkte til rådmannsnivået økt fra 7 i 2000 til 15 i 2004. Ekstremvarianten finner en i store kommuner. Trondheim, Stavanger og Bærum hadde i 2004 henholdsvis 225, 160 og 137 resultatenheter. Men oppsplittingstendensten kan ha nådd sitt høydepunkt. Flere av foregangskommunene som gikk lengst i å dele opp administrasjonen i resultatenheter, slik som Arendal, Stord, Larvik og Trondheim, har etter hvert redusert antallet enheter. Det betyr ikke nødvendigvis en tilbakevending til etatsmodellen, men at resultatenheterne ”pusles” sammen på en ny måte – dels for å sikre en mer samordnet opptreden fra enhetenes side overfor brukerne, men også for å spare penger på stordrift.

Delegasjonen av myndighet fra rådmannsnivået til resultatenheterne ser imidlertid ut til å gå sin ufortrødne gang. Siden år 2000 er det en markant økning i antall kommuner som

videredelegerer økonomiske fullmakter og personal- og organisasjonsfullmakter ned til virksomhetsnivået (Hovik og Stigen 2004: 41-44). Eksempler på slike videredelegerte fullmakter er adgang for virksomhetene til å omdisponere bruttobudsjett, overføre evt. overskudd til neste år og adgang til å ansette ledere og andre ansatte i virksomheten.

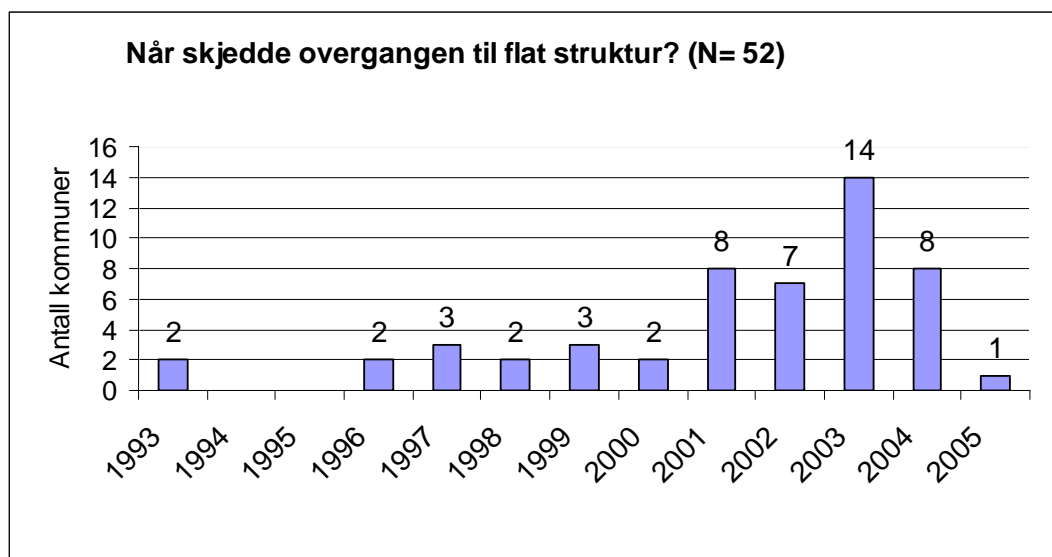
Utflatingen av kommuneadministrasjonen ser også ut til å fortsette. Tonivåmodellen er nødvendigvis mest rendyrket der en kun har to administrative styringsnivåer, men kartlegginger viser at det finnes mange ulike varianter av flat struktur. Ca. 25 prosent av norske kommuner har en slik rendyrket variant. Ute i kommunene brukes imidlertid begrepet "tonivåmodell" og "flat struktur" både om modeller med 2, 2,5 og 3 administrative ledelsesnivåer. Tas alle disse med er det ca. 41 prosent av norske kommuner som har innført en form for resultatenhetsmodell eller utflatet struktur (Hovik og Stigen 2004).

Alt i alt ser balansepunktet mellom overordnet styring og frihet for tjenestestedene ut til å bli forskjøvet i favør av sistnevnte. Men igjen er spørsmålet om pendelen vil fortsette å svinge samme vegen eller om politikerne etter hvert vil reversere fristillingen og oppsplittingen av kommuneadministrasjonen. Det faktum at "governance" er i ferd med å erstatte "new public management" som det viktigste buzz-ordet for reform i offentlig sektor tyder på det. Og vi vet at det blant de anglo-saksiske land som har tatt de lengste stegene langs NPM-reformsporet nå er det tendenser til en viss reversering. I England er "joined-up-government" et stikkord for forsøk på å få til bedre styring og samordning av fristilte virksomheter (Pollitt & Talbot 2004). Lignende utviklingstrekk kan observeres i USA, Australia og New Zealand (Pollitt & Bouckaert 2004). Men foreløpig synes ryktene om tonivåmodellens død å være overdrevne (jf. Kommunal Rapport 30.08.2006). Det er få tegn til at dens popularitet i kommune-Norge er i ferd med å synke. Men både "Makt- og demokratiutredningen" og Demokratikommisjonens rapport setter et fornyet og forsterket fokus på politikernes vedvarende problemer med å fylle den strategiske politikerrollen som de blir tildelt i et system med utstrakt delegering til administrasjonen. Dersom ikke nye reformer kan løse denne utfordringen er det sannsynlig at det vil tvinge seg fram krav om sterkere politisk styring.

#### 4.2 Hvorfor oppstod tonivåmodellen?

De første kommunene i Norge innførte flat struktur eller tonivåmodell tidlig på 1990-tallet (Trondheim, Strand og Rindal), mens den store reformbølgen først skyllet innover kommune-Norge etter årtusenskiftet. 10 prosent av landets kommuner rapporterte å ha innført tonivåmodell—helt eller delvis—i 2000, mot 29 prosent i 2002 og, som nevnt, 41 prosent i 2004 (Vabo og Stigen 2000, Opedal m.fl. 2002, Hovik og Stigen 2004).

Av de 41 prosentene som oppgir at de har innført tonivåmodellen, er det imidlertid bare 25 prosent som har rendyrket modellen (opererer kun med rådmannsnivå og virksomhetsnivå). En spørreundersøkelse i 2005 blant landets rendyrkede tonivåkommuner viser at mange har innført denne modellen de aller siste årene.



Figur 4.1. På hvilket tidspunkt kommunene innførte rendyrket tonivåmodell. Absolutte tall.

Mange av kommunene som i dag har en rendyrket tonivå-modell har hatt en trinnvis innføring, med stadig færre mellomledere og med utflating i stadig flere sektorer. Et godt eksempel er Strand kommune som var en av de aller første kommunene som innførte resultatenheter og flatet ut administrasjonen. I 1993 ble imidlertid de gamle etatene stort sett brukt som utgangspunkt for å lage åtte resultatenheter. Ca. 10 år senere valgte Strand å splitte opp administrasjonen ytterligere og har 28 virksomheter i 2006.

Tonivåreformen er et ektefødt barn av kommunale sektoriseringsproblemer, økonomisk ressursknapphet og det Røvik (1992) kaller en organisasjonsoppskrift på reise. I 1970-årene hadde de fleste norske kommuner et stort antall nemnder og utvalg som arbeidet med ganske avgrensede oppgaver. Organiseringen var fragmentert, nemndenes rolle og beslutningsmyndighet uklar, og den overordnede økonomistyring i kommunene problematisk. Vekst i de kommunale budsjetter gjorde imidlertid problemene mindre akutte enn de ellers ville vært. Etter anbefaling fra KS gikk flere og flere kommuner over til hovedutvalgsmodellen. Kommunene ble også anbefalt å etablere en sektorisert etatsadministrasjon med tett integrasjon mellom etatsnivå og underliggende virksomheter.

I begynnelsen av 1980-årene ble hovedutvalgsmodellen den dominerende organisasjonsmodellen i kommune-Norge (Stava 1993, Johnsen 1996, Gravdahl og Hagen 1997, Kogstad 1998). Erfaringene var stort sett positive, men etter hvert ble det hevdet at modellen førte til en politisk sektortenkning som gikk ut over den helhetlige styringen i kommunene (Ot.prp. nr. 42, 1991-92, s. 73). Kommunenes Sentralforbund gikk inn for forsøk med nye organisasjonsmodeller som kunne bidra til å redusere sektortenkningen.

Med ny kommunelov fra 1.1.1993 ble det i løpet av 1990-årene større variasjoner i kommunenes valg av organisasjonsmodeller, men stadig flere kommuner valgte organisasjonsløsninger som gikk på tvers av de tradisjonelle sektorene. Mens det i 1992 var 84 prosent av kommunene som benyttet hovedutvalgsmodellen, var denne andelen redusert til 13 prosent i 2000 og 3,5 prosent i 2004 (Vabo og Stigen 2000:38, Hovik og Stigen 2004:30). Den

andelen av kommunene som organiserte politiske komiteer og utvalg på tvers av den sektoriserte hovedutvalgsmodellen, steg fra 16 prosent i 1992 til 85 prosent i 2000. Parallelt med nedbyggingen av hovedutvalgsmodellen ble mer myndighet delegert rådmannen. Målstyring ble i mange kommuner innført som styringsform.

Forsøket på å temme sektorinteressene ble imidlertid ikke fullbyrdet med hovedutvalgsmodellens svekkelse. Med økende økonomiske problemer på 1990-tallet ble også den administrative etatsmodellen satt under press. Netto driftsresultat ble vesentlig redusert på slutten av 1990-tallet – fra 4,6 prosent i 1997 til 1 prosent 1999 (Kommunal- og regionaldepartementet 2004). For Arendal var innføringen av tonivåmodellen i 2000 et radikalt grep for å gjenopprette balansen i kommunens økonomi.

Men fortsatt har ca. 40 prosent av kommunene den klassiske etatsmodellen. Interessant nok har norske kommuner for lengst kvittet seg med hovedutvalgsmodellen på politisk side. Som nevnt har nesten ingen kommuner beholdt denne modellen, mens dens administrative motstykke, etatsmodellen, har holdt bedre stand. Kraften i tonivåmodellen som reformidé synes imidlertid å være så stor at nye innhugg i etatsmodellen virker sannsynlig.

#### 4.3 Leverer tonivåmodellen?

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. I praksis innebærer tonivåmodellen en balansegang mellom flere ulike hensyn slik vi har vært inne på, særlig mellom styring og frihet for virksomhetene.

Hvordan virksomhetslederne opplever sin lederrolle og forholdet til rådmannsnivået gir spørreundersøkelsen i de fem casekommunene noen svar på.

Tabell 4.2 Prosentandel som har svart helt eller delvis enig på påstandene. De to kommunene med høyest skår er merket med fet skrift og understreking.(N=138)

	Arendal	Stord	Flora	Kongs-vinger	Ha-mar	Gjen-nomsnitt
a. Jeg har tilstrekkelig stor handlefrihet som enhets-/ virksomhetsleder	<b><u>100</u></b>	81	85	<b><u>96</u></b>	91	90
b. Rådmannsnivået detaljstyrer i for stor grad den virksomheten jeg er leder for	7	<b><u>12</u></b>	<b><u>22</u></b>	8	0	8
c. Rollen som enhetsleder / virksomhetsleder betyr for mye administrativt arbeid og for liten tid til faglig utvikling	<b><u>71</u></b>	69	70	<b><u>80</u></b>	67	70
d. Rådmannsnivået gir klare styringssignaler til meg som enhets- / virksomhetsleder	<b><u>87</u></b>	54	59	64	<b><u>69</u></b>	67
e. Rådmannsnivået opptrer på en lite koordinert måte overfor min virksomhet	<b><u>36</u></b>	<b><u>35</u></b>	33	24	18	28
f. Forholdet mellom resultatenehetene / virksomhetene er preget av tette skott	13	<b><u>27</u></b>	15	<b><u>32</u></b>	11	19
g. Samordningen mellom resultatenehetene / virksomhetene sikres på en effektiv måte gjennom nettverk og felles møtearenaer	<b><u>84</u></b>	69	<b><u>85</u></b>	80	71	77
h. samordning med andre resultatenheter / virksomheter er noe jeg selv må ta initiativ til når behovet oppstår	<b><u>74</u></b>	69	<b><u>74</u></b>	<b><u>76</u></b>	51	67

Lederrollen som resultatenshetsleder er sammensatt. På den ene siden skal de være rådmannens forlengede arm. På den annen side forventes det at de inntar rollen som daglig leder – med andre ord tar i bruk den lokale friheten i forhold til drift og utvikling av resultateneheten. 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. Tabell 3.1. viser at det store flertall av virksomhetslederne mener at de har tilstrekkelig handlefrihet som leder. De opplever heller ikke å bli detaljstyrt av rådmannsnivået.

Forventningen om å opptre som daglig leder 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. Som vi ser av tabellen over er det et klart flertall av virksomhetslederne som mener at rollen som enhetsleder innebærer for mye administrativt arbeid og for lite tid til faglig utvikling. Tonivåmodellen synes i noen grad å sette det faglige ledelsesidealet under press.

Rådmannsnivået kan tale med en tunge overfor virksomhetslederne eller nivået kan framstå som et ”mangehodet troll” som gir sprikende signal til virksomhetslederne (Opedal m.fl. 2002). Virksomhetslederne ønsker gjerne 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. Som vi ser i tabell 3.1, er godt over to tredjedeler av virksomhetslederne enige i at rådmannsnivået gir klare signal. Få er enige i at rådmannsnivået opptrer på en lite koordinert måte.

Et neste spørsmål er om koordineringen og samordningen i tonivåmodellen er sterk nok til å oppveie farene for enhetsegoisme og tette skott mellom virksomhetene. Som vi ser av tabell 3.1 er det få av virksomhetslederne som er enige i at forholdet mellom resultatenehetene/ virksomhetene er preget av tette skott.

En måte å sikre kontakt og erfaringsutveksling på tvers av resultatenehetene er regelmessige møter mellom enhetslederne innenfor en og samme sektor. Mange kommuner har for eksempel rektorene sine faste rektormøter. På den måten kan enhetslederne lære av hverandre og holde i hevd en faglig diskusjon på tvers av enhetene. Slike mekanismer ser ut til å sikre effektiv samordning. Hele 77 prosent av virksomhetslederne i casekommunene er enige i at samordningen mellom enhetene sikres gjennom nettverk og felles møtearenaer. Som tabell 3.1 også viser, mye av initiativet til å samordne henger på den enkelte enhetsleder.

Bak overgangen til tonivåmodellen ligger et ønske om å få til en *tydeligere rolle- og ansvarsfordeling* i organisasjonen. Det ligger også et ønske om å til en sterkere brukerorientering i kommuneorganisasjonen, økt kvalitet på tjenestene og økonomiske innsparinger. Delegasjon av myndighet nedover i organisasjonen og fjerning av etatsnivået er forventet å bidra til slik målrealisering. Vi har ikke noe representativt tallmateriale på om det har gått slik, men virksomhetslederne i de fem casekommunene ble bedt om å vurdere om ulike mål er oppnådd med den administrative omorganisering disse kommunene har vært i gjennom.

Tabell 4.3. Prosentandel som har svart i stor grad/i noen grad på oppnåelse av følgende målsettinger som følge av den administrative organisering kommunen har valgt. De to kommunene med høyest skår er merket med fet skrift og understreking. (N=138)

	Arendal	Stord	Flora	Kongs-vinger	Hamar	Gjennom-snitt
a. Raskere beslutninger?	<b><u>90</u></b>	62	74	68	<b><u>80</u></b>	76
b. Sterkere brukerorientering?	<b><u>81</u></b>	69	74	60	<b><u>85</u></b>	75
c. Temmet sektorinteressene?	<b><u>77</u></b>	<b><u>58</u></b>	52	44	45	54
d. Tydeligere resultatansvar?	<b><u>97</u></b>	92	92	92	91	93
e. Bedret tjenestekvalitet?	<b><u>81</u></b>	58	59	52	<b><u>80</u></b>	68
f. Framvekst av nye, uformelle ledernivåer?	26	<b><u>58</u></b>	<b><u>48</u></b>	40	16	34
g. Mindre politisk detaljstyring?	<b><u>87</u></b>	62	<b><u>70</u></b>	44	69	68

Argumentene om at tonivåmodellen bidrar til innsparinger, fjerner småkonger, myndiggjør ledere og ansatte og klargjør ansvarsforholdene har hittil ikke blitt innhentet av de erfaringer som er høstet. Langt på veg ser tonivå-modellen ut til å levere det den lover. Tydeligere ansvarsforhold, bedre økonomisk styring og raskere beslutninger er mål som ser ut til å være godt ivaretatt i de omorganiseringer som er foretatt i disse kommunene. Mer i tvil er virksomhetslederne om at omorganiseringen har ført til bedre tjenestekvalitet, temmet sektorinteressene og ført til mindre politisk detaljstyring. Men de er ikke mer i tvil enn at om lag to tredjedeler av dem mener at disse målene er ivaretatt i svært stor eller nokså stor grad. Det ser heller ikke ut til at framvekst av nye, uformelle ledernivåer er noe stort problem.

Det som gjør svarene noe kompliserte er at Arendal (arbeidslagsmodell) og Hamar (tradisjonell etatsmodell) er de to kommunene som oppnår høyest skår på målrealisering. Særlig virksomhetslederne i Arendal er fornøyde med virkningene av omorganiseringen. Men begge har en fot i tonivåmodellen. Både Arendal og Hamar opererer med resultatenheter. Funnene tilsier likevel en viss edruelighet i forhold til hva tonivåmodellen i seg selv kan bidra med.

Økt fokus på brukerorientering og brukermedvirkning er også en sentral begrunnelse for valg av tonivåmodell. 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. Mer av oppmerksomheten er rettet mot brukerne, mens de er mindre opptatt av overordnede ledernivåer siden resultatenheterne 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. Som vi ser i tabell 3.1 er det store flertall av virksomhetslederne enige i at brukerorienteringen har blitt sterkere, ikke bare i tonivå-kommunene, men også i Hamar. Mer utstrakt bruk av brukerundersøkelser og ulike former for brukerdialog i flere av kommunene har lagt et økt press på resultatene 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.



## 5 HVORDAN ER STAB/STØTTE ORGANISERT I TONIVÅKOMMUNER?

### 5.1 Mangfold eller standard organisasjonsmodell?

Å få til en god organisering av stab/støttefunksjonene har vist seg å være en utfordrende oppgave i flere av tonivåkommunene. I dette kapitlet ser vi nærmere på hva disse kommunene har gjort for å få til et godt samspill med den øvrige organisasjonen. Det er altså valget av organisasjonsmodell som står i sentrum i dette kapitlet.

I utformingen av stabs-/støttefunksjonene har mange av tonivåkommunene 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 stab/støttefunksjonene deres brukere, 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 stab/støttefunksjoner, andre hensyn taler for å dele opp disse funksjonene og spre de utover og nedover i organisasjonen.

Omorganisering av kommunen til tonivåkommune er sterkt forbundet med omorganisering av stabs- og støttefunksjonene. Nesten samtlige kommuner (94 prosent) som har gått over til en rendyrket tonivåmodell valgte å omorganisere stab og støtte i samme slengen. Hvordan tonivåkommunene faktisk har utformet stabs- og støttefunksjonene ser ut til å variere sterkt ved et første blikk på organisasjonskartene. Men som vi skal se i dette kapitlet, er det likevel mange fellestrekk.

Tonivåkommunene står overfor fem sentrale valg når de skal velge organisering av stabs- og støttefunksjonene. Hvilket valg som gjøres må forventes å ha betydning for samspillet med kommunenes "brukere" av stabs- og støttefunksjoner. De fem valgene er følgende:

*Tabell 5.1. Ulike sider ved organisering av stab/støtte innenfor rammen av en tonivåmodell*

1	<i>Oppfølging av resultatene</i>	Skreddersydd	Standardisert
2	<i>Forholdet til toppledelsen</i>	Integrert	Frakoblet
3	<i>Organisatorisk plassering</i>	Sentralt	Ute i enhetene
4	<i>Kompetanse</i>	Spesialist	Generalist
5	<i>Bemannings</i>	Fast	Ambulerende

Er det slik at tonivåkommunene har valgt bestemte løsninger når det gjelder stabs- og støttefunksjonenes oppfølging av resultatene? Hvordan forholder de seg til den administrative toppledelsen i kommunen? Er de lokalisert sentralt i kommunen, i rådhuset,

eller er de spredt utover på resultatenehetene? Viser valget av bemanning og kompetanse i stabs- og støttefunksjonene et bestemt mønster i tonivåkommunene?

Tabellen nedenfor viser hvordan de fem casekommunene i dette prosjektet har organisert stabs- og støttefunksjonene med utgangspunkt i de fem organisasjonsvalgene.

Tabell 5.2. Oversikt over case-kommunenes valg av stabs- og støttemodeller.

	<b>Arendal</b>	<b>Stord</b>	<b>Flora</b>	<b>Kongsvinger</b>	<b>Hamar</b>
<b>Oppfølging av resultateneheter</b>	Skreddersydd	Standardisert	Mest standardisert	Skreddersydd	Skreddersydd
<b>Forholdet til toppledelsen</b>	Frakoplet	Integrert/ frakoplet	Integrert	Frakoplet	Integrert
<b>Organisatorisk plassering</b>	I hovedsak sentralisert	I hovedsak sentralisert	I hovedsak sentralisert	I hovedsak sentralisert	Sentralt eller på etatsnivå
<b>Kompetanse</b>	Spesialist/ generalist	Spesialist/ generalist	Spesialist/ generalist	Spesialist/ generalist	Spesialist/ generalist
<b>Bemanning</b>	Fast/ ambulerende	Fast/ ambulerende	Fast/ ambulerende	Fast/ ambulerende	Fast/ ambulerende

Størst likhet mellom kommunene er det i valg av bemanning (både fast og til dels ambulerende) og kompetanse (både spesialist og generalist kompetanse i stabs- og støttefunksjonene). Det er også slik at de fire tonivåkommunene (Arendal, Stord, Flora og Kongsvinger) har valgt å sentralisere de fleste av stabs- og støtteressursene. Større forskjeller er det i kommunenes valg av modell for oppfølging av resultatenehetene og hvordan stab/støtte er organisert i forhold til den administrative toppledelsen. Mønsteret er dermed ikke entydig.

I fortsettelsen skal vi se på hva de fem valgene innebærer og hvordan tonivåkommunene i Norge har forholdt seg til dem. Vi bruker data fra en spørreundersøkelse til samtlige tonivåkommuner i landet for å få et overblikk, og en spørreundersøkelse pluss intervjuer i de fem casekommunene for å få mer detaljer.

## 5.2 Oppfølging av resultateneheter

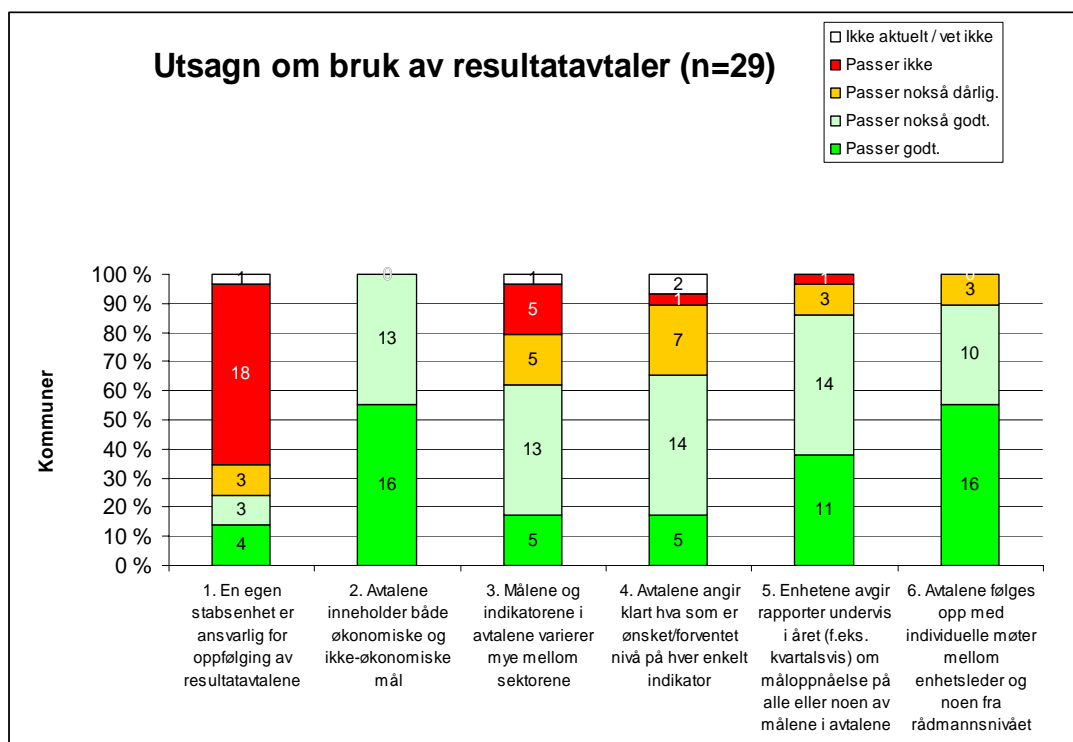
Med oppfølging av resultateneheter tenker vi her primært på resultatoppfølging på grunnlag av interne resultatavtaler. De fleste kommuner som har flatet ut organisasjonsstrukturen har en eller annen form for intern lederavtale mellom ledere for tjenestestedene/resultateneheter og toppledelsen. Stab/støtte bidrar i oppfølgingen av slike avtaler. Ulike former for resultatindikatorer inngår som regel i disse avtalene, for eksempel på kvalitet og effektivitet.

Valget kommunene står overfor er hvor *skreddersydd* slike avtaler og oppfølgingen av dem skal være til den enkelte resultatenehets spesielle behov. Dette går på type og antall måleindi-

katorer, ambisjonsnivået som settes på disse og hyppighet i rapportering. Noen kommuner velger en tilpasset (skreddersøm)løsning mens andre velger en mer standardisert tilnærming. Hva fungerer best, med tanke på hjelp til drift og utvikling i enhetene?

I den nasjonale spørreundersøkelsen ble tonivåkommunene spurt om de bruker resultatavtaler i styringen av de tjenesteytende virksomhetene. Over halvparten (29) av et utvalg på 52 kommuner svarte at de benytter resultatavtaler overfor enheter i kommunen. Det er først og fremst de store kommunene som benytter resultatavtaler. De åtte minste kommunene i utvalget, målt etter innbyggerantall, har ikke innført resultatavtaler.

Kommunene som har innført resultatavtaler ble bedt om å ta stilling til noen utsagn om disse avtalene. I figur 2.1 vises svarene for de av kommunene som har innført resultatavtaler.



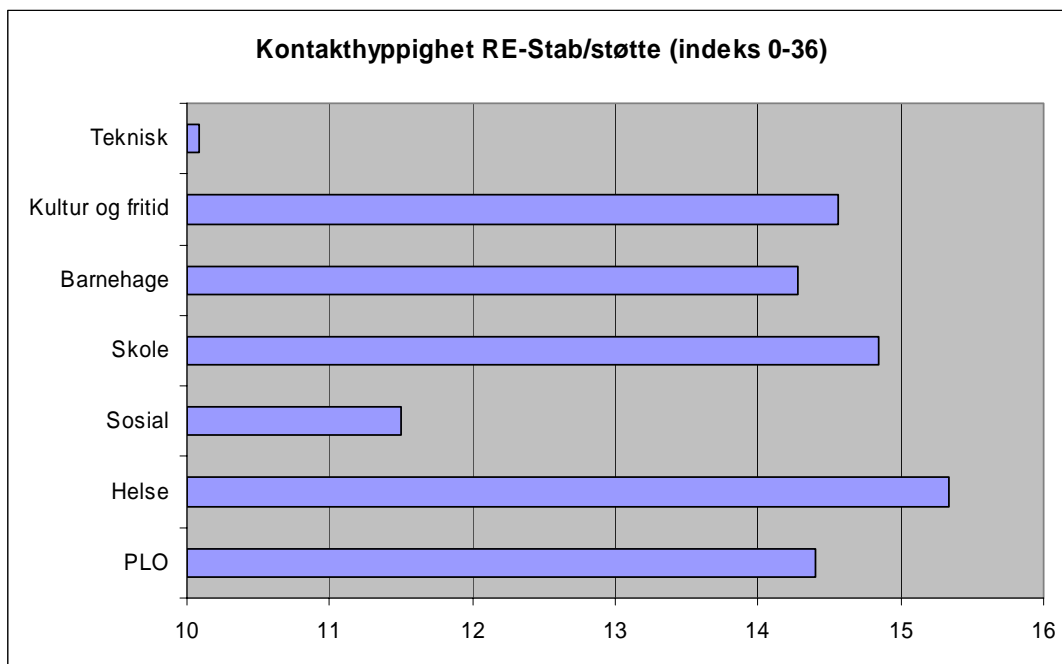
Antall kommuner vises i søylene

Figur 5.3. Skreddersydd eller standardisert oppfølging av resultatenehetene?

Av de kommunene som har innført resultatavtaler er det kun et fåtall som har opprettet en egen stabsenhet som er ansvarlig for oppfølgingen av enhetene. Det store flertall av kommunene oppgir at avtalene inneholder både økonomiske og ikke-økonomiske mål.

Et flertall av kommunene er enige i at målene og indikatorene i avtalene varierer mye mellom sektorene. Det kan tyde på at avtalene tilpasses den enkelte sektor og får en skreddersøm ut fra de sektorspesifikke behov som gjør seg gjeldende.

Inntrykket av skreddersøm underbygges av spørreundersøkelsen i de fem case-kommunene. Den viser at det varierer ganske mye mellom de ulike tjenestesektorene hvor mye kontakt de har med stabs- og støttefunksjonene. Figur 2.2 viser at teknisk og sosial har minst kontakt med stab og støtte, mens helse, skole og kultur og fritid har mest.



Figur 5.4. Hvor ofte det er kontakt mellom stab/støtte og virksomhetslederne i ulike sektorer i de fem case-kommunene. (Indeks basert på spørrespørsmål) N=138

Intervjuene i de fem casekommunene viser at det gjerne opereres med noen felles overordnede måleindikatorer for alle sektorene (eksempelvis med utgangspunkt i målekartene i balansert målstyring) og mer sektortilpassede indikatorer for den enkelte sektor.

Går vi tilbake til den nasjonale spørreundersøkelsen, viser den at et flertall av kommunene fastsetter hva som er ønsket eller forventet nivå på hver enkelt måleindikator. Videre er det slik at resultatene i stor grad avgir rapporter undervegs i året (for eksempel kvartalsvis) om måloppnåelse på alle eller på noen av målene i avtalene.

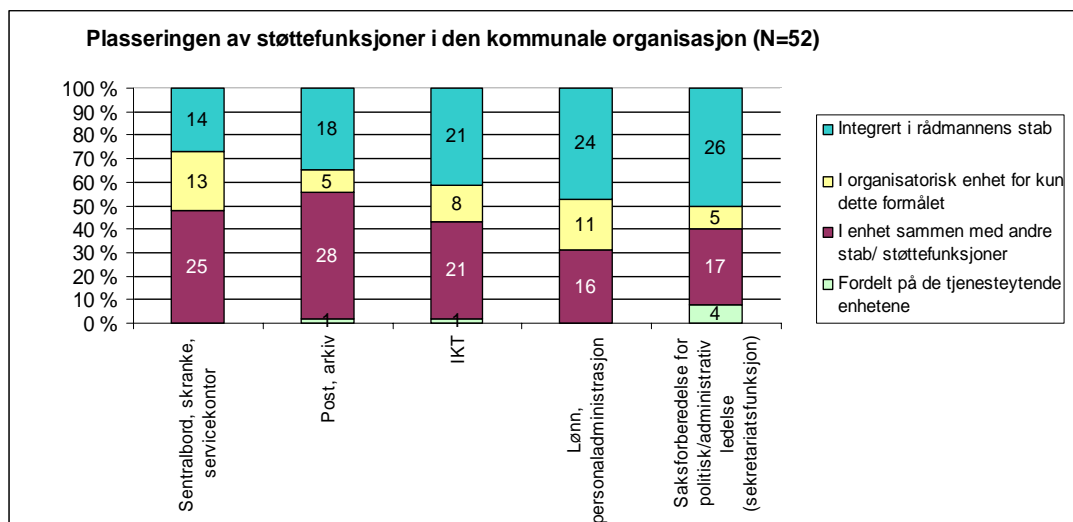
Oppfølgingen av avtalene skjer også i stor grad ved hjelp av individuelle møter mellom enhetsleder og noen fra rådmannsnivået. Intervjuene i casekommunene viser at den i rådmannsledelsen som har primæransvar for resultateneheten er den som sitter med oppfølgeransvaret og har møte med leder for resultateneheten. Hvor mange møter som holdes i løpet av året, varierer imidlertid en god del.

### 5.3 Organisatorisk plassering av stab/støtte

I tonivåkommunene kan stabs- og støttefunksjonene organisatorisk plasseres sentralt i ”rådhuset” eller de kan plasseres ute i resultatenheter. De største resultatenheterne er gjerne tilført en del administrativ støtte i form av kontorhjelpe, kanskje også personal- og økonomikonsulenter. En tidligere undersøkelse av tonivåkommuner (Opedal m.fl. 2002), viste at de fleste kommunene hadde valgt å sentralisere det meste av stabs- og støtteressursene til rådhuset i enheter som personal, økonomi, IKT og utvikling.

Et annet sentralt spørsmål er i hvilken grad stabs- og støttefunksjonene er organisert som sentrale staver og avdelinger eller om de er resultatenheter på linje med andre enheter i kommunen. Et tredje spørsmål er om det organisatorisk er innført et skille mellom stabsoppgaver av strategisk karakter og støttefunksjoner av mer drifts- og rutinemessig karakter. Er det slik at det er innført et skille mellom utviklingsoppgaver og driftsrettede oppgaver? Tilbys det fagspesifikk støtte til den enkelte tjenestesektor i sentral stab i tillegg til administrativ hjelp og støtte?

Vi ser først på hvor tonivåkommunene har plassert **støttefunksjonene**. Som nevnt i innledningskapitlet er disse definert til å omfatte sentralbord/servicekontor, post/arkiv, IKT, lønn/personaladministrasjon og saksforberedelse for politisk og administrativ ledelse. Figur 2.3 viser hvordan kommunene har organisert disse funksjonene.



Antall kommuner vises i søylene.

Figur 5.5. Organisering av støttefunksjonene i tonivåkommuner. Absolutte tall.

Relativt få av kommunene har integrert ”sentralbord, skranke, servicekontor” i rådmannens stab. Mest vanlig er disse funksjonene er organisert i egne enheter – enten alene eller sammen med andre stabs- og støttefunksjoner. Dette gjelder også i stor grad post og arkiv.

Når det gjelder funksjoner som lønn og personaladministrasjon og saksforberedelse for politisk og administrativ ledelse er det mer utbredt å legge disse i rådmannens stab. Men også her har om lag halvparten av tonivåkommunene valgt å legge disse til egne enheter.

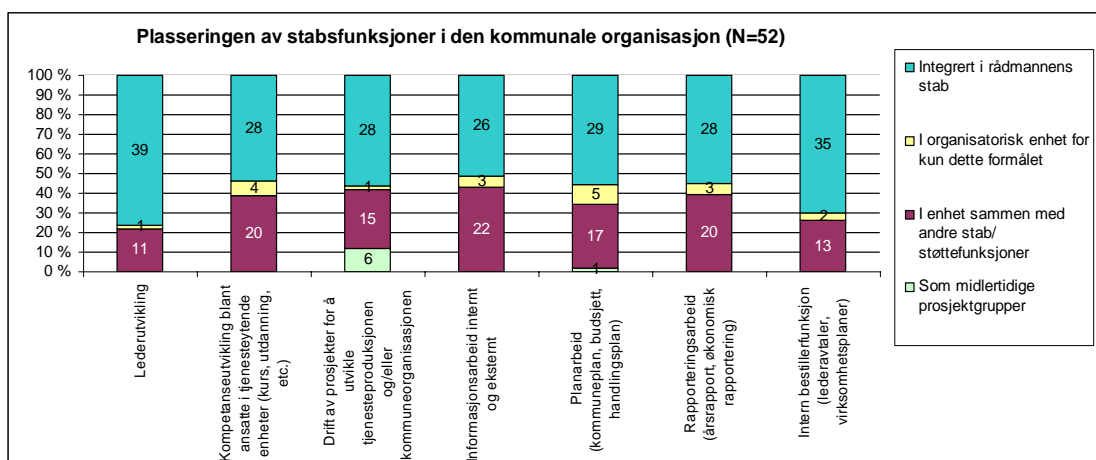
Det er en forskjell mellom store og små kommuner. De minste kommunene er mer tilbøyelige til å integrere støttefunksjonene i rådmannens stab enn det de større kommunene er. De større velger oftere å opprette egne organisatoriske enheter. I mange tilfeller er disse egne resultatenheter som i Stord og Kongsvinger. Langt mer sjeldent er det å opprette bestillerutførerorganisering mellom brukerne av støttefunksjonene og støttetjenestene. Strand kommune har forsøkt dette, sågar med et opplegg for internprising, men siden gått bort fra det igjen.

Svært få av tonivåkommunene har desentralisert støttefunksjonene og fordelt dem på tjenesteytende enheter. Noen få har fordelt saksforberedelser til politisk og administrativ ledelse til de tjenesteytende enhetene. Ofte dreier det seg om å delta i saksforberedelser som angår arbeidsfeltet til den enkelte enhet om vi skal lytte til intervjuene i case-kommunene.

Er så ingenting lagt ut på resultatenehetene av kontorhjelpe og merkantile støtteressurser? Spørreundersøkelsen i de fem casekommunene gir et mer nyansert bilde. Den viser at 2/3 av resultatenehetslederne har kontorhjelpe eller annen merkantil støtte i den enhet de leder. Over 90 prosent av skolene har slik støtte. Også pleie og omsorg og sosialtjenesten har som oftest slik støtte. På den andre siden finner vi barnehager og tekniske tjenester. Kun 25 prosent av barnehagene har merkantil støtte. I teknisk har rundt halvparten kontorhjelpe. Kultur og fritid ligger på gjennomsnittet for alle sektorene, 66 prosent av disse tjenestene har slik hjelpe.

Tekniske tjenester er altså blant de tjenester som i minst grad har egen kontorhjelpe. Likevel har de nesten ikke kontakt med de sentrale stabs- og støttefunksjonene (jf. figur 2.2). Det store flertall av skolene har merkantil støtte. Kontakten med de sentrale stabs- og støtteenhetene er likevel blant de aller høyeste. Det hører med at skolene ofte er de som har klaget mest på manglende merkantil støtte. Som vi ser er det imidlertid skolene som i høyest grad er de som har slik støtte, vel og merke i de fem case-kommunene.

Vi skilte i innledningskapitlet mellom syv **stabsfunksjoner**: Lederutvikling, kompetanseutvikling, drift av utviklingsprosjekter, informasjonsarbeid, planarbeid, rapporteringsarbeid og intern bestillerfunksjon. I likhet med støttefunksjonene kan stabsfunksjonene enten plasseres sentralt i rådhuset eller ute på tjenesteenhetene/resultatenehetene (jf. figur 2.4).



Antall kommuner vises i søylene.

Figur 5.6. Organisering av stabsfunksjonene i kommuner med tonivå-modell. Absolutte tall.

Et flertall av tonivåkommunene har integrert stabsfunksjonene i rådmannens stab. Sammenlikner vi resultatene for støttefunksjonene ser vi at det er langt vanligere å ha stabsfunksjoner integrert i rådmannens stab enn det er å integrere støttefunksjonene. Mest vanlig er det å integrere ”lederutvikling” og ”intern bestillerfunksjon” i rådmannens stab. Minst vanlig er det å integrere ”informasjonsarbeid” i rådmannens stab, men forskjellene er nokså små.

En del tonivåkommuner har plassert stabsfunksjoner i en enhet sammen med andre stabs- og støttefunksjoner. Denne løsningen er særlig benyttet for henholdsvis ”informasjonsarbeid”, ”rapporteringsarbeid” og ”kompetanseutvikling”. Den benyttes i minst utstrekning når det gjelder ”lederutvikling” og ”interne bestillerfunksjoner”.

Svært få av kommunene har valgt å opprette midlertidige, mer ad hoc pregede prosjektgrupper for å ta seg av stabsfunksjoner. Seks av kommunene har organisert driften av utviklingsprosjekter i egne prosjektgrupper. For øvrig er innslaget av denne løsningen minimal. Det er heller ikke grunn til å tro at stabsfunksjoner i noe omfang er lagt ut på resultatenehetene.

Casekommunene viser at det er vanlig med et organisatorisk skille mellom *utviklingsrettede stabsfunksjoner og driftsrettede oppgaver*. Arendal har brukt nettverkene og arbeidslagene til å sortere mellom utviklingsrettet arbeid og driftsrettede oppgaver. Stord har gjort et interessant grep gjennom skillet mellom to strategiske grupper plassert sentralt (utviklingsgruppe og økonomi- og personalgruppe) og to støtteenheter organisert som egne resultatenheter (lønn og regnskap og IKT). Førstnevnte strategiske oppgaver er plassert nær rådmannsledelsen, mens de to enhetene først og fremst skal serve bestiller- og tjenesteenheter. I Flora har de opprettet en egen fag- og utviklingsenhet knyttet opp mot rådmannsledelsen, mens Hamar har opprettet en plan- og utviklingsavdeling.

Både *administrative og faglige oppgaver* inngår i porteføljen av stabs- og støttefunksjoner. Hvor mye faglige støttefunksjoner som tilbys varierer imidlertid mye – alt fra kun å ha det som er lovpålagt av skolefaglig støtte til de kommuner som har faglig støtte på de fleste av tjenesteområdene. Stord har for eksempel både helse- og sosialkonsulent, barnehagekonsulent, skolekonsulent og utviklingssjef/plan- og næringskonsulent. Noen av kommunene er 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 bestille og å kunne følge opp resultatenehetene.

#### 5.4 Stab/støttes forhold til toppledelsen

En utfordring i mange kommuner er hvor tett stabs- og støttefunksjonene skal knyttes til linjeledelsen. Blir de for tett integrert kan det oppstå uklarheter mellom hva som er linjeledelse og stabsoppgaver. Ansvar og oppgaver veves for tett sammen. Det kan også bli et problem om stabs- og støttefunksjonene dyttes for langt unna linjeledelsen. Da kan de bli mer eller mindre autonome enheter som lever sitt eget liv på siden av organisasjonen.

Et mål på hvor tett stab og støtte er integrert i forhold til linjeledelsen er om de deltar i rådmannens ledergruppe. Økonomisjef, plansjef og personalsjef kan for eksempel ha fast

plass i ledergruppa. Alternativet er at de deltar i andre typer møter – for eksempel i en utvidet ledergruppe hvor resultatenhetslederne og stab/støttelederne møter rådmannens ledergruppe.

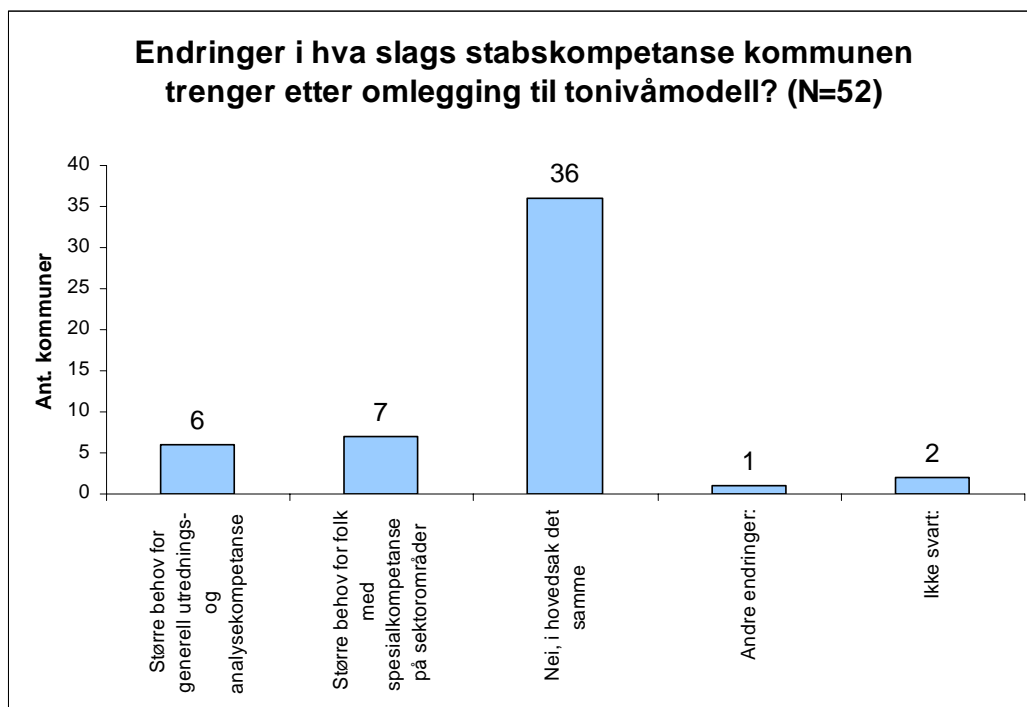
Spørreundersøkelsen til de rendyrkede tonivåkommunene viser at det er mer vanlig at stabslederne sitter i rådmannens ledergruppe enn at støttelederne sitter der. I om lag 60 prosent av disse tonivåkommunene er stabsfunksjonene integrert i rådmannens stab, mens i 40 prosent av kommunene er støttefunksjonene integrert i rådmannens stab. Kommunal- og regionaldepartementets organisasjonsdatabase viser at i 40 prosent av alle kommuner, både tonivåkommuner og kommuner med etatsmodell, inngår lederne for stab og støtte i rådmannens ledergruppe (Hovik og Stigen 2004: 61). Det ser dermed ikke ut til at innføring av tonivåmodell betyr en sterkere dekopling mellom den administrative toppledelsen og stab/støtte – snarere tvert i mot.

## 5.5 Stab og støttes kompetanse

Stab/støtte i tonivåmodeller stiller nye krav til kompetanse – både i stabene og ute i virksomhetene. Mange av de nye virksomhetslederne er først og fremst fagpersoner som i en flat struktur får økt ansvar og myndighet overfor egen virksomhet. De går fra å være faglige ledere til å være daglige ledere. Behovet for råd og veiledning fra stab og støtte øker.

I en hierarkisk modell har stabs- og støttefunksjonene i teorien et overordnet ansvar for de operative virksomhetene, og kan styre gjennom instruksjer og kontroll. I en tonivåmodell må stab og støtte i større grad være veiledere og hjelpe de operative virksomhetene i å styre seg selv. De skal gjøre resultatenhetslederne til ”herrer i eget hus”. På noen områder (juss, økonomi, personal mv.) trengs det spesialkompetanse for at stab og støtte skal fungere som gode veiledere. På andre områder (tjenesteutvikling, lederutvikling, utredning/analyse) kan kompetansen like gjerne være tverrfaglig og generell. Med overgangen til tonivåmodell må det dermed forventes både større behov for spesialkompetanse og analyse- og utredningskompetanse. I hvor stor grad har et slikt behov meldt seg ved overgangen til tonivåmodell?





Figur 5.7. Endres behov for kompetanse ved overgang til tonivåmodell? Absolutte tall.

I 36 av 52 kommuner (nær 70 prosent) medførte ikke overgangen til tonivåmodell endringer i behovet for stabskompetanse. Disse rapporterer at kompetansen i hovedsak er den samme etter omleggingen til tonivåmodell. I alt 13 kommuner (eller 25 prosent) fikk behov for ny kompetanse, nokså jevnt fordelt mellom større behov for utredningskompetanse og større behov for folk med spesialkompetanse. Behovet for ny kompetanse ser tilsynelatende ut til å være nokså begrenset ved innføring av denne type reform.

Igjen gir undersøkelsene i casekommunene et litt annet bilde. Erfaringene derfra tyder på at behovet for ny kompetanse er til stede, men at det er vanskelig å realisere dette behovet, på grunn av samtidige nedskjæringer i antall ansatte. I tillegg har det vært behov for å finne nye oppgaver til tidligere etatsledere som har blitt overflødige etter overgangen fra etatsmodell til tonivåmodell. Det er ikke gitt at disse besitter den kompetansen man virkelig har behov for.

I en situasjon med overtallighet og samtidig krav til nedbemanning har rekruttering av ny kompetanse til stab og støtte vært bortimot utelukket. Dermed har det vært vanskelig for stabs- og støttefunksjonene å fullt ut dekke de nye behov for tjenester som politikerne, rådmannsledelsen og resultatenhetslederne stiller i en tonivåmodell.

I mange kommuner, eksempelvis i Flora, har denne situasjonen vært forsøkt løst ved å satse på intern kompetanseheving av fast ansatte i stab/støtte og økt bruk av prosjektstillinger. I sistnevnte stillinger kan både ansatte i stab/støtte eller andre ansatte i organisasjonen bli brukt – alt avhengig av hva slags kompetanse som trengs. Denne fremgangsmåten sikrer større fleksibilitet i bruken av kompetanse plassert forskjellige steder i kommunen.

## 5.6 Bemanning og hospitering

Det er ofte en utfordring for stabs- og støttefunksjonene å komme skikkelig i inngrep med de utførende enhetenes virksomhet. Når de enkelte virksomhetene får mer ansvar og myndighet i en tonivåmodell, kan dette bli ennå vanskeligere. En løsning på dette kan som nevnt være at kommunen i perioder trekker folk fra virksomhetene inn i stabs- og støttefunksjonene.

Ulempen med dette er at hyppige utskiftninger av bemanningen gir økte opplæringskostnader og at virksomhetene stadig må forholde seg til nye personer i stabs- og støttefunksjonene. Slike omrokkinger kan også gi dårlig lederkontinuitet i de virksomheter og resultatenheter som berøres. En annen mulighet er at stabs- og støttefunksjonene driver oppsøkende virksomhet og hospiterer ute i virksomhetene. Kommunen opprettholder da en stabil stab/støtte bemanning, samtidig som de gjennom den utadrettede virksomheten får bedre følelse med virksomhetenes behov og ønsker. Det kan sikre læring og erfaringsoverføring og bety bedre innsikt i hverandres situasjon.

Relativt få av tonivåkommunene i Norge benytter seg av hospitering som en mulighet. 80 prosent av kommunene lar ikke ansatte i de tjenesteytende enhetene hospitere i stabs- og støttefunksjonene. 10 prosent av kommunene lar ansatte i de tjenesteytende enhetene hospitere på midlertidig prosjektbasis i stab/støtte, mens 10 prosent lar ansatte hospitere i stab/støtte på engasjement i ordinære stillinger.

Andre veien er omfanget ennå mer begrenset. Over 90 prosent av norske tonivåkommuner lar ikke ansatte i stabs- og støttefunksjonene hospitere ute i de tjenesteytende enhetene. To kommuner gjør dette på prosjektbasis, mens to kommuner gjør det ved å la stabs- og støttepersonell ha engasjement i ordinære stillinger i enhetene.

Det begrensede omfanget av hospitering understøttes av spørreundersøkelsen til virksomhetslederne i de fem case-kommunene. Nær 80 prosent av virksomhetslederne oppga at de ikke hadde hospitert eller arbeidet i stabs- og støtteenheter sentralt i kommunen. 11 prosent svarte at de hadde vært ansatt på heltid, mens 7 prosent hadde hospitert eller arbeidet i stab/støtte på engasjement i ordinær stilling eller på prosjektbasis.

## 5.7 Oppsummering

Et førsteinntrykk av et stort mangfold av stabs-/støttemodeller i tonivåkommunene nyanseres kraftig ved en nærmere sjekk. Tar vi blikket bort fra organisasjonskartene, er det likhetstrekkene som er mest iøynefallende. De aller fleste av tonivåkommunene har sentralisert stabsfunksjonene og mye av støttefunksjonene. Stabsfunksjonene er ofte integrert i rådmannens stab, mens støttefunksjonene i større grad er organisert som egne enheter.

Muligheten for å bygge opp robuste fagmiljøer og uttak av økonomiske stordriftsfordeler har vært viktig ved omorganisering og sentralisering av stabs- og støttefunksjonene. Enkelte støttefunksjoner er imidlertid også lagt ut i en del av resultatenheter, særlig til de større enhetene, men er gjerne avgrenset til ulike former for kontorhjelp og merkantil støtte. Særlig skolene, pleie og omsorg og sosialtjenesten har slik lokal støtte.

Mange av tonivåkommunene har sortert stabs- og støttefunksjonene organisatorisk. Klarest er dette gjort i Stord som har skilt mellom driftsrettede støtteenheter og strategisk orienterte

stabsgrupper lokalisert nær rådmannsledelsen. Mange av kommunene har gitt utviklingsoppgavene et organisatorisk feste i form av egne utviklingsenheter. Mer varierende er sammensetningen av faglig versus administrativ kompetanse i de sentrale stabsenheter.

I sin oppfølging av resultatenhetene har stab/støtte og overordnet linjeledelse stort sett valgt skreddersøm framfor et standardisert og sektorovergripende opplegg. Det er imidlertid få av kommunene som benytter hospitering mellom stab/støtte og virksomhetene. Mange innser at stabs- og støttefunksjonene trenger ny kompetanse ved overgang til tonivåmodell, men krav om nedbeaming og overtallighet har gjort slik fornyelse vanskelig.

Fellestrekkene i organiseringen av stab/støtte understrekes også av andre kartlegginger. Stabs- og støttefunksjonene er, med noen unntak, i hovedsak en del av kommunens egen virksomhet. Funksjoner som lønn, regnskap og arkiv er i de aller fleste tilfeller ivaretatt av den enkelte kommune (Hovik og Stigen 2004: 81). Utrednings- og analyseoppdrag kjøpes i en del tilfeller fra private, det samme gjelder til en viss grad IKT. Omfanget av konkurranseutsetting er likevel svært begrenset. Innkjøp og IKT er funksjoner som i en del kommuner (25 prosent og 10 prosent av kommunene) drives av interkommunale selskap.

Alt i alt, er det fellestrekkene som slår en i en kartlegging av tonivåkommunenes valg av løsninger for stabs- og støttefunksjonene. Om dette slår ut i godt samspill med den øvrige kommuneorganisasjonen undersøkes nærmere i neste kapittel.



## 6 HVORDAN FUNGERER STAB/STØTTE?

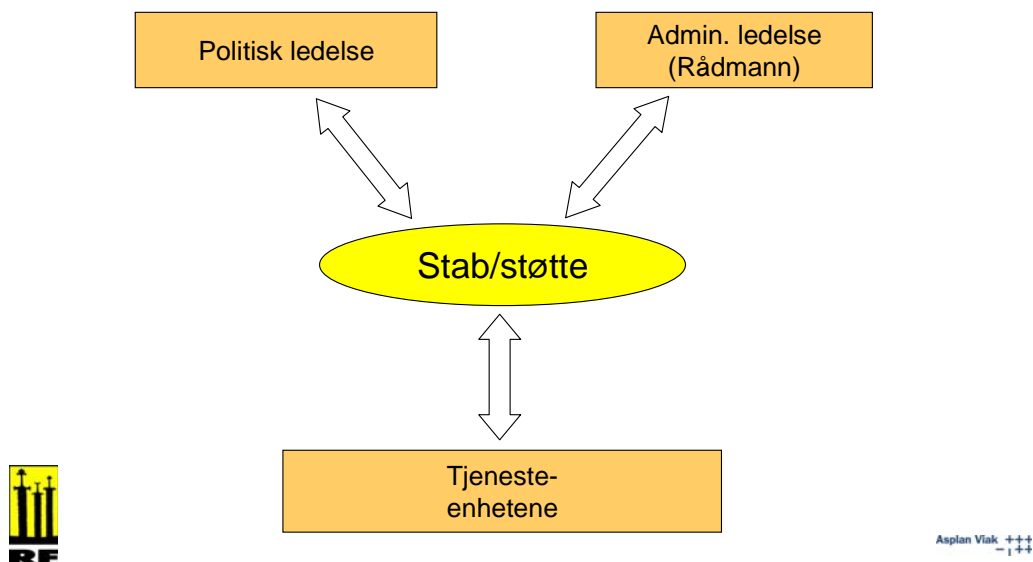
### 6.1 Innledning

I dette kapitlet skal vi se nærmere på de praktiske erfaringene de ulike delene av kommuneorganisasjonen har fra samarbeidet med stab/støtte funksjonen, og vi spør:

#### Hvordan bidrar stab/støtte til koordinering og utvikling i tonivåkommuner?

Selv om ”politikerne kun kjenner sin rådmann” mener vi det er viktig å studere relasjonen mellom politisk ledelse og stab/støtte fordi tonivåorganiseringen stiller nye krav til begge disse nivåene. Vi redegjør nærmere for dette nedenfor.

### Stab/støttes primære relasjoner i dette prosjektet



Figur 6.1. Relasjoner mellom stab/støtte og andre deler av kommuneorganisasjonen.

Først vil vi se litt på resultatene fra den nasjonal surveyen og hvordan tonivåkommunene samlet vurderer samspillet mellom stab/støtte og resten av organisasjonen. Deretter tar vi tak i dybdeintervjuene og spørreundersøkelsen i casekommunene for å forfølge spørsmålene om hvordan stab/støtte kan bidra til koordinering og utvikling.

For de to første relasjonene; politisk ledelse, og administrativ ledelse har vi konsentrert oss om de gjensidige samarbeidsrelasjonene med stab/støtte, og hvordan ulik organisering påvirker samspillet. I tillegg har vi sett nærmere på om tonivåmodellen fordrer nye måter å følge opp de ytre enhetene på, og om kompetansekravene på begge sider av samarbeidsrelasjonen har endret seg. For den siste samarbeidsrelasjonen; stab/støtte og virksomhetslederene, bruker vi resultatene fra spørreundersøkelsen til de 138 virksomhetslederene i de 5 casekommunene til å analysere klarhet i ansvarsforhold, tilfredshet med service og tjenester, og til slutt hvilken rolleforståelse virksomhetslederen mener stab/støtte funksjonene har.

## 6.2 Hvordan er samspillet med politikere, rådmannsledelsen og virksomhetene?

I spørreskjemaet ble økonomisjefene spurt om hvordan de vurderer relasjonene mellom: 1) stab og rådmannen, 2) mellom støtte og rådmannen, 3) mellom stab og politikere, 4) mellom stab og de tjenesteytende virksomhetene og til sist 5) mellom støtte og de tjenesteytende virksomhetene. De fikk fire svaralternativ: svært godt, nokså godt, mindre godt og ikke aktuelt/vet ikke.

*Tabell 6.2. Opplevelser i tonivåkommuner av samspillet mellom stabs-/støttefunksjonene og andre deler organisasjonen. Prosentandel kommuner (n=51)*

Relasjon	Svært godt samspill	Nokså godt samspill
Mellom støtte og rådmannen	33 %	60 %
Mellom stab og rådmannen	33 %	56 %
Mellom støtte og de tjenesteytende enhetene	21 %	69 %
Mellom stab og de tjenesteytende enhetene	17 %	67 %
Mellom stab og politikere	17 %	65 %

I et flertall av kommunene oppfattes samspillet med stab/støtte å være nokså godt. Svært få av økonomisjefene i de rendyrkede tonivåkommunene oppfatter relasjonene som mindre gode. Det gjelder både i forholdet til rådmannen, politikere og de tjenesteytende enhetene. Større forskjeller fremkommer i oppfatningene av hvilke relasjoner som fungerer svært godt. Ca. 1/3 oppfatter samspillet mellom stab og støtte og rådmannen som svært godt. Mer forbeholdne er økonomisjefene i sine vurderinger av samspillet mellom stab/støtte og politikere og de tjenesteytende enhetene. 17 prosent mener at forholdet mellom stab og politikere fungerer svært bra. Den samme prosent gjenfinnes for relasjonen mellom stab og de tjenesteytende enhetene. Litt høyere skår oppnår relasjonen mellom støttefunksjonene og de tjenesteytende enhetene. Der mener 21 prosent at samspillet fungerer svært godt.

### 6.3 Endrer samspillet seg med ulik organisering?

Vi har tidligere vist at kommunene har valgt forskjellige løsninger når det gjelder organiseringen av stabs-/støttefunksjonene. Et hovedskille kan settes mellom de av kommunene som har satset mest på integrerte modeller (integrert i rådmannens stab) og de av kommunene som i større grad har "frakoplet" stab/støtte fra rådmannsnivået. Det gjelder løsninger som egne organisatoriske enheter, enheter sammen med andre stab-/støttefunksjoner, midlertidige prosjektgrupper og støttefunksjoner lagt til de tjenesteytende virksomhetene. Kommunene er her skilt i to grupper ut fra følgende kriterier:

- minst 2 av de 5 støttefunksjonene integrert i rådmannens stab og
- minst 4 av 7 stabsfunksjoner integrert i rådmannens stab

De kommunene som oppfyller disse kriteriene kalles "integrerte". Disse utgjør 23 kommuner, med et snitt innbyggertall på 6.649. Resten, 29 kommuner med et snitt innbyggertall på 18.717, betegnes her som "frakoblede".

Det viser seg at det er systematiske forskjeller mellom "integrerte" og "frakoblede" kommuner. For det første: En større andel av de "frakoblede" kommunene (2/5) meldte om behov for ny stabskompetanse ved overgangen til tonivåmodell, i forhold til de "integrerte" (1/6).<sup>1</sup> Dette kan ha sammenheng med at de "integrerte" kommunene er mindre enn de "frakoblede", og derfor har hatt mindre *mulighet* til å styrke sin stab. En annen mulighet er at kommuner som satser på en organisatorisk frakoblet modell, får et større behov for ny kompetanse enn de som satser på en integrert modell.

For det andre: Respondentene i de "integrerte" kommunene oppfatter at det er et bedre samspill mellom stab/støtte og øvrige kommunale instanser enn respondenter i "frakoblede" kommuner. Særlig gjelder dette samspillet mellom stab og rådmannen og samspillet mellom stab og politikere. Tilsynelatende gjør integrerte modeller det lettere å finne fram til et godt samspill gjennom organisatorisk nærhet. "Frakoblede" modeller kan imidlertid virke klargjørende på rolle- og ansvarsfordeling mellom linje og stab. Dermed kan også betingelsene for et godt samspill være tilstede i disse modellene.

### 6.4 Politikernes erfaringer med stab/støtte

Tonivåmodellen har utfordret sektorinteressene og sektormakten – har den også utfordret sektorpolitikere i den forstand at de ikke lenger har sine etatsledere å forholde seg til?

#### 6.4.1 Forholdet til den administrativ ledelsen

I tonivåmodellen står rådmannen frem som det eneste samlende punktet for hele organisasjonen, og mange hevder at dette har medført en sentralisering av makt i forhold til en flernivåmodell med sterke etatsledere og sektormakt. Dette har ført til et spissere grensesnitt mellom politikere og administrasjonen, hvor tanken har vært at politikerne skulle styre mer på de

---

<sup>1</sup> Bare 4 av de 23 "integrerte" kommunene meldte om behov for ny stabskompetanse (alle spesialistkompetanse), mens 13 av de 29 "frakoblede" kommunene svarer de hadde behov for ny kompetanse (6 spesialistkompetanse og 7 generell kompetanse).

store overordnede sakene, og ikke gripe inn i enkeltsaker på sektornivå. I teorien "kjenner ordføreren kun sin rådmann" uavhengig av modell, men det er helt klart at den politiske og den administrative organisasjonsmodellen påvirker samhandlingen mellom politikk og administrasjon.

Når det gjelder hva slags politisk organisering som passer best til en tonivåadministrasjon er det mange slags svar. Noen mener at utflating på administrativ side må følges opp med utflating på politisk side. Det enkelte har gjort er å likestille formannskapet med andre utvalg/komiteer. Dermed er det bare kommunestyret og utvalgsnivået som står igjen (tonivå), mens formannskapet før var tredje nivå i hierarkiet. Andre mener komitèmodellen er best egnet. Når etatsnivået er fjernet i administrasjonen er det ikke lenger naturlig å ha utvalg med beslutningsmyndighet på politisk side. Ennå bedre tilpasset vil den politiske organiseringen være om det innføres brede komiteer med et vidt saksfelt. Da kan den strategiske samordningen foregå på politisk nivå, både i komiteer og kommunestyret og administrativt i ledergruppa til rådmannen (som også skal favne på tvers av fagområder og sektorer). Da blir både det politiske nivået og rådmannsnivået en motvekt til fragmenteringen og spesialiseringen på resultatnivå. Men det er også de som mener at politisk bør en opprette en masse sakskomiteer (ad hoc eller permanente) som kan ta saker som flyter opp fra administrasjonen.

Tendensen ser ut til å gå i retning av fagkomiteer, eller at man beholder de formålorganiserte utvalgene. "Det blir uinteressant å være lokalpolitiker om du ikke kan gå litt i dybden på noen områder" sier en av politikerne vi intervjuet i Arendal. I Arendal sier de at overgangen fra komiteer med et vidt saksfelt til fagspesifikke komiteer vitalisert den politiske diskusjonen. Med de "brede" komiteene følte de at de ble nøytralisert, og at de kun fikk "ferdige" saker på bordet fra administrasjonen. Dialogen med administrasjonen har blitt bedre etter at de fikk fagkomiteer, og de merker også at folk tar mer kontakt når de vet hvilke politikere som jobber med hva.

I Flora merket man at det ble vanskeligere å få tak i informasjon på tjenestefelt/områder når etatsnivået forsvant. **"Vi må forholde oss til 33 enhetsledere i motsetning til 4 sektorsjefer"**. I 2-nivå modellen er det da ofte kommunalsjefene som har fått oppgaven å informere politikerne, men for politikerne har det vært vanskelig å skjønne hva kommunalsjefene, eller assisterende rådmenn har hatt som sine hovedområder. De har fått forskjellige svar fra ulike kommunalsjefer på de samme sakene. Noen av politikerne spør seg også om kommunalsjefene burde ha en klarere ansvarsfordeling seg i mellom for å oppnå dybdekunnskap på sine områder. Både i Arendal, Kongsvinger og Stord har kommunalsjefene nå fått ansvar for å følge opp sine politiske fagkomiteer eller utvalg, og det er skapt nye møteplasser som f eks politiker dager, og seminarer hvor administrasjonen og politikerne sammen kan sette dagsordenen.

I enkeltsaker kan det kommuniseres direkte med saksbehandlere, eller arbeidslag. Ofte tar man kontakt med "de man kjenner fra før". For alle som går over til en 2-nivå organisering er det viktig å bruke tid på rolleavklaringen mellom politikerne og de som jobber nærmest rådmannen, og som ofte opptre på vegne av rådmannen. Ofte kan kommunalsjefene "litt om alt", men det krever veldig god samordning i rådmannsteamet for at dette skal fremstå klart og tydelig overfor politikerne. Kommunalsjefene er viktige for å skape en større bredde i kontaktflatene mellom politikerne og administrasjonen. 2-nivå modellen er sårbar i den



forstand at "alt skal gå gjennom rådmannen", og utydelighet i kommunalsjefenes roller kan føre til at alle må spørre rådmannen og gjør rådmannens oppgave uoverkommelig.

#### 6.4.2 Oppfølging av resultatenheter

Tonivåmodellen krever kanskje mer enn andre modeller et godt styringssystem for å få til god oppfølging av resultatenheter. For at politikerne ikke skal falle for fristelsen å gripe inn i forhold til enkeltvirksomhetene og holde seg til rammefinansiering, må de få gode og pålitelige rapporter fra administrasjonen som viser at enheten tar det helhetlige ansvaret som modellen legger opp til. Flere politikere spør om man utnytter mulighetene tonivåmodellen gir til å sammenlikne resultatenheter, og identifisere betingelser for god drift/faresignal ved dårlig drift.

Blant annet uttrykker politikerne i Stord at modellen legger **"et veldig stort ansvar på mange enhetsledere, og at det er behov for færre enheter for å kunne se ressursene i sammenheng, og kunne om dirigere og utnytte ledig tid på tvers av enhetene"**.

Politikerne i Flora tar også opp at **"..vi savner ledelsesprofiler innenfor de enkelte tjenesteområdene" som kan konsulteres i enkelte saker. Det er vanskelig å finne frem til personer som har dybdekompetanse på sine områder."**

#### 6.4.3 Kompetanse og bemanning

I de aller fleste kommuner som har flatet ut sin organisasjon har det ligget en forventning fra politikerne om at de administrative stabene skulle reduseres. Noen har hatt konkrete måltall for reduserte stillinger, mens andre har mer generelle formuleringer om at særlig stab/støttefunksjoner på etatsnivå skulle bort.

Fra intervjuene og spørreundersøkelsene går det klart frem at det har vært en reduksjon i bemanningen på stab/støttefunksjoner totalt. For eksempel reduserte Arendal sin bemanning da de flyttet inn i nytt rådhus, og Kongsvinger trakk inn administrative ressurser som lå ute på enhetene i utflatingsprosessen. Kongsvinger har likevel brukt noen år på å "ta ut gevinsten" med færre stab/støtte personer totalt.

For politikerne har denne sentraliseringen nok først og fremst gitt seg utslag i at det er mindre kontakt med fagpersoner som satt ute i etatsledelsen, og at de må lete litt mer for å finne frem til hvilke personer som har sektorkompetanse i forhold til enkelte fagområder.

Det er et paradoks at politikerne har "bestilt" reduksjon i administrative stab/støtte funksjoner, samtidig som de sier de savner analyse og utredningskompetanse som kan gå løs på viktige utviklingsoppgaver for kommunen. I noen av tonivåkommunene er det opprettet egne utviklingsenheter, eller innovasjonsnettverk som politikerne har god kontakt med. Dette kan være en modell for å sikre samordning og utvikling i grensesnittet mellom politikk og administrasjon. Et spørsmål man kan stille seg, er om man ved reduksjon av stabs-/støttefunksjonene samtidig burde tatt flere grep for å tilpasse kompetansen i stab/støtte funksjonene til å ivareta sentrale utviklingsoppgaver for både administrativ og politisk ledelse. I flere av vår case-kommuner har man hentet inn ny kompetanse først når man har fått mulighet til det gjennom naturlig avgang i viktige stillinger.

Politikerne på Stord tar også opp at kuttene i merkantile stillinger, har ført til at høyt lønnede personer må ta på seg oppgaver som gjør at de ikke får tatt tak i behandlingen av viktige, komplekse saker.

#### 6.4.4 Oppsummering – relasjonen stab/støtte og politikerne

Det er ingen tvil om at stab/støtte kan spille en sentral rolle i koordineringen og utviklingen i en tonivåkommune, men det er avhengig av at de innehar riktig kompetanse og at rådmannen og kommunalsjefene tar de med som viktige premissleverandører i dialogen med politikerne. Pr i dag kan det se ut som det sitter for lite ”analysekraft” i en del stab/støtte funksjoner, og at kommunalsjefene går rett på virksomhetslederen for å få tak i kritisk informasjon som formidles videre til politikerne. Hvis så er tilfelle, vil stab/støtte mer og mer bli en ren servicefunksjon for de ytre driftsenhetene, og i mindre grad serve politikerne med tall og analyser om helheten i kommunen. Stab/støtte modellen krever kanskje at rådmannen og kommunalsjefene utvikler god bestiller-kompetanse, slik at de slipper å bli sittende som ”de eneste som vet alt” i dialogen med politikerne!

#### 6.5 Rådmannsledelsens erfaringer med stab/støtte

Griper vi tak i ulikhetene i organisering av stab/støtte fra innledningen i dette kapitlet, gjenspeiler mange av intervjuene problemene med å være ”frakoblet” toppledelsen. Vi forventer at dette også kan ha implikasjoner både for oppfølging av resultatene og for kompetansekravene til stab/støtte.

##### 6.5.1 Forholdet mellom stab/støtte og rådmannsledelsen

Med den nye organiseringen hvor kommunalsjefene fordeler virksomhetene seg i mellom kan det virke som de har overtatt en del av stabs-/støtteoppgavene. I en sektororganisert kommune, var ofte stab/støtte funksjonene de eneste som hadde informasjon fra alle virksomhetene og alle nivåene. Det gjorde at både politikere og rådmenn ofte hentet sin ”førstehåndskunnskap” fra sentrale stabsmedarbeidere. I tonivå modellen er det lagt opp til en direkte linje mellom rådmannsledelsen og den enkelte virksomhetsleder. I Arendal kom denne arbeidsfordeling klart frem i intervjuet med en av kommunalsjefene. Beskjeden fra rådmannsledelsen til enhetslederne ute var: **”Råd og veiledning får dere fra arbeidslag og nettverk – beslutningene tar dere selv – er dere i tvil, snakk med oss.”**

Dette kan være en ubyråkratisk og effektiv organisering, men den endrer en del på samhandlingen mellom stab/støtte og rådmannsledelsen. Kanskje går stab/støtte mer i retning av å være et sekretariat for rådmannsledelsen, enn å være sentrale i implementeringen av politiske og administrative vedtak? To sitater fra intervjuene med stab i Kongsvinger kommune kan være illustrerende for dette:

**”Rådmannen er ute og gjør oppgaver som jeg burde gjort. Det er behov for å synliggjøre spesialkompetansen for resten av organisasjonen. Vi må jobbe med bedre rolleforståelse og gjensidig informasjon.”**

**”Mine folk okkuperes av rådmannen – 70 % går med til å være rådmannens sekretariat.”**

Dette siste peker også på et kapasitetsproblem i stab/støtte funksjonene generelt, og utfordringene for stab/støtte i å serve både rådmannsledelsen og virksomhetsledelsen i tonivåkommunene spesielt.

Det er fortsatt slik at særlig støttefunksjonene ofte er i direkte dialog med den enkelte virksomhet, slik at det i praksis er to veier inn til samordnet og koordinert innsats i tonivåkommunene. Den ene går via stab/støtte og dreier seg om å omsette kunnskapen de får i direkte dialog med virksomhetene til strategisk kunnskap for hele kommunen. De andre går via den daglige kontakten rådmannsledelsen har med hver enkelt virksomhet. Det kan gi grobunn for en fragmentert ledelse, men det behøver ikke gjøre det. Hvis rådmannsledelsen supplerer fragmentene av virkeligheten de får gjennom sin dialog med noen virksomheter innenfor hver sektor med styringsinformasjon fra stab/støtte enhetene kan dette gi en nær og aktiv ledelse. Men det krever mye samordning mellom kommunalsjefene å sette sammen disse fragmentene til en helhet, og flere av våre intervjuer bekrefter at dette ikke er så lett. Rådmannsledelsen sier at beslutninger som gjelder for hele kommunen må kommuniseres via stab/støtte i deres styringsdialog med virksomhetene, men de glemmer ofte å informere, eller å sette stab/støtte i stand til å utøve denne rollen

Begrepet ”bananledelse” ble brukt av både rådmannsledelsen og stab/støtteenhetsledere i Kongsvinger, og er et uttrykk for at ass. rådmenn/kommunalsjefer kanskje beveger seg litt vel fritt i kommuneorganisasjonen. Dette er illustrerende for flere kommuner:

**”Vi trenger mange avklaringsrunder på kommandolinjen i organisasjonen. Lederlaget går rett på de ansatte – skal og kan gå rett på arbeidslagene, men det er uklart når Driftslaget skal eller bør være informert.” (Arendal kommune)**

**”Arbeidslagene sliter litt med ressursfordelingen når de får mange bestillinger fra Lederlaget. Da går Driftslaget inn og prøver å sortere og fordele jobbene.” (Arendal kommune)**

Der hvor stab/støtte ikke er integrert i rådmannens ledergruppe, oppstår det ofte et informasjonsvakuum som man må være klar over, og ikke minst villig til å endre på om det viser seg at begge parter går glipp av virksomhetskritisk informasjon. Særlig i noen av de store kommunene (Bærum, Drammen) som flatet ut sin organisasjon har man hatt noen dyrkjøpte erfaringer hvor man mistet noe av kontrollen og oversikten fordi sentrale stab/støtte personer ikke har vært en del av rådmannsledelsen. Det ser i det hele tatt ut til å være et generelt problem å komponere ledergruppene i en tonivåkommune. Sammensetningen faller ikke naturlig i forhold til fag- og ansvarsområder, og utvelgelsen skjer i stor grad ut fra personlige kvalifikasjoner, og ikke formell fagkunnskap. I tonivåkommunene er det god plass på bunnen, men trangt i toppen. En liten kommuneledelse kan være et svar på politikernes krav om å bruke mest mulig ressurser til tjenesteproduksjonen, men det trengs også spesialkunnskap på noen stab/støtte områder i ledelsen for å drive en kompleks kommuneorganisasjon effektivt.

#### 6.5.2 Oppfølging av resultatenheter

I flere av våre case-kommuner er det opprettet en arena for direkte dialog mellom rådmannen og alle lederne i kommunen. Rådmannen i Arendal møter alle sine ledere en gang i uken, mens i Hamar har rådmannen ”allmøter” med 120 ledere fire ganger i året.

I Kongsvinger hadde rådmannsledelsen en forventning om at stab/støtte skulle jobbe mer etterspørselsstyrt i den nye modellen. **”Det har vært en utfordring å få enhetslederne til å**

**spørre om det de ikke kunne, og stab/støtte har heller ikke sett det som sin oppgave å drive oppsøkende virksomhet for å tilby sine tjenester ut til enhetene”,** uttaler stab/støtte ledere i Kongsvinger **”Vi gjorde ikke nok for å få både stab/støtte og enhetslederne til å innta og forstå den nye rollen”** sier en av de assisterende rådmennene i Kongsvinger.

I flere av tonivåkommunene har kommunalsjefene fordelt ansvaret for resultatene på tvers, pluss noen fokusområder, og de politiske utvalgene. Dette har vært uklart både for politikerne og for virksomhetene ute. Hvorfor valgte man å gjøre det på denne måten? I flere av intervjuene har rådmannsledelsen vært klare på at poenget var å sanere sektorinteressene. Et illustrerende utsagn fra intervjuene med rådmannsledelsen kan være **”at SWOT’en viste at en av de største truslene var ”kongene på haugen. Vi hadde gjort det samme igjen. Selv om det skaper litt uklarhet om hvem som har ansvaret”**. Man greide rett og slett ikke å få til samordning og styring på tvers av sektorene så lenge etatslederne satt og forsvarte sine områder.

I Stord kommune er det også slik at det er ”tilfeldig” hvilken av kommunalsjefene enhetslederne rapporterer til. Noen rapporterer da til kommunalsjefer som innehar fagkompetanse, andre gjør det ikke. Flere har sagt fra om at for lite faglig informerte kommunalsjefer gir for litt treffsikker styring. I Stord kommune ble det bevisst brutt opp i forholdet mellom enhetsledere og stab/støtte personer. Her var det ofte tette relasjoner, gjerne basert på et over-/underordningsforhold, men med uklar ansvars- og oppgavefordeling. **”Nå er vi tydeligere på oppgavene og ansvaret til stab/støtte, men fortsatt er det mange som ikke er helt fortrolig med rådgiverrollen, og henger igjen i den gamle ovenfra-og-ned styringen”** sier rådmannsledelsen i Stord kommune.

En annen viktig erfaring fra Stord kommune er at økonomien kan komme under press i en tonivåmodell, hvor vedtaksmyndigheten er lagt langt ned i organisasjonen, noe som igjen gir press på budsjettet nedenfra og fra brukerne. Bestiller – utførermodellen er innført for å lette på dette presset, og utligne enhetsledernes eventuelle ”svakhet” overfor egne ansatte og brukere. I stab/støtte enhetene er det opprettet kontaktpersoner for hver enhet, og begreper som ”servicefunksjon” og ”støtte” overfor enhetene, går igjen i rollebeskrivelsen.

### 6.5.3 Kompetanse og bemanning

I Hamar kommune mener de at de har fått til en kompetanseendring hos de som ble igjen i stab/støtte, mer i retning av analysekompetanse og bruk av sammenlikningsdata. Men fra politisk side er det fortsatt et ønske om at dette styrkes ytterligere.

Det er et generelt trekk at stabene ble trukket inn, og man ble sittende med en del gammel kompetanse som byttes ut etter hvert. Både i Hamar, Arendal og Flora ble personell fra etatsstabene flyttet til de nye servicesentrene.

I Arendal rapporterer Driftslaget at mye av fagkompetansen i stab/støtte er den samme, men det er stilt nye krav til samhandling, samarbeid, og sosial kompetanse. **”Mange måtte dele på de gamle oppgavene og tilta seg nye. Noen holder på sine oppgaver, og synes det er vanskelig å bidra på ting de ikke kan”**

Det er også en ubalanse i den kompetansehevingen som er iverksatt ved tonivåorganiseringen. De fleste har kjørt egen lederopplæring i de ytre enhetene, men det har ikke vært kjørt tilsvarende opplæring i stab/støtte enhetene – ofte fordi de ikke har ledere! Dette

kan gi en ubalanse i kunnskap og helhetsforståelse – ytre enheter bygges opp og blir sterkere enn stab/støtte funksjonene.

Grepet som Stord kommune har tatt med et klarere skille mellom stab og støtte på utviklings og drifts- oppgaver går i retning av mer spesialkompetanse for begge rollene. Det som fortsatt ser ut til å være en utfordring for Stord, og kanskje også for andre tonivåkommuner, er behovet for faglig veiledning og råd innenfor de enkelte tjenesteområdene. Til en viss grad er dette løst gjennom organisering av fagnettverk innen f eks skole og pleie- og omsorg, egne utviklingsenheter, eller at man trekker inn fagkompetanse fra tjenesteenhetene til å drive prosjektbasert utviklingsarbeid.

#### 6.5.4 Oppsummering – stab/støtte og rådmannsledelsen

Forholdet mellom rådmannsledelsen og stab/støtte funksjonene er under utvikling. Spesielt ser det ut til å være en del uklarheter knyttet til hvor trådene skal samles i en tonivåkommune. Det bevisste valget med å bryte ned sektormakten, kan ha gått på bekostning av dybdekunnskap innenfor viktige fagområder. På en annen side, besitter virksomhetslederen solid fagkunnskap på sine områder. Slik at utfordringen først og fremst dreier seg om å forene kunnskapen i stab/støtte og i rådmannsledelsen til en enhetlig ledelse av kommunen. I noen av kommunene rapporteres det om en profesjonalisering av stab/støtte tjenestene og en utvikling av rådgiverrollen, men det ser fortsatt ut til at det eksisterer en ovenfra-og-ned holdning, både fra rådmannsledelsen til stab/støtte, og fra stab/støtte til virksomhetene. Som vi var inne på i innledningen er stab/støtte stadig under press fra sine omgivelser. Kanskje det er på tide å ruste opp dette ”svake” leddet i kommuneorganisasjonen slik at både virksomhetsledere og rådmannsledelsen kan konsentrere seg om sine kjerneoppgaver?

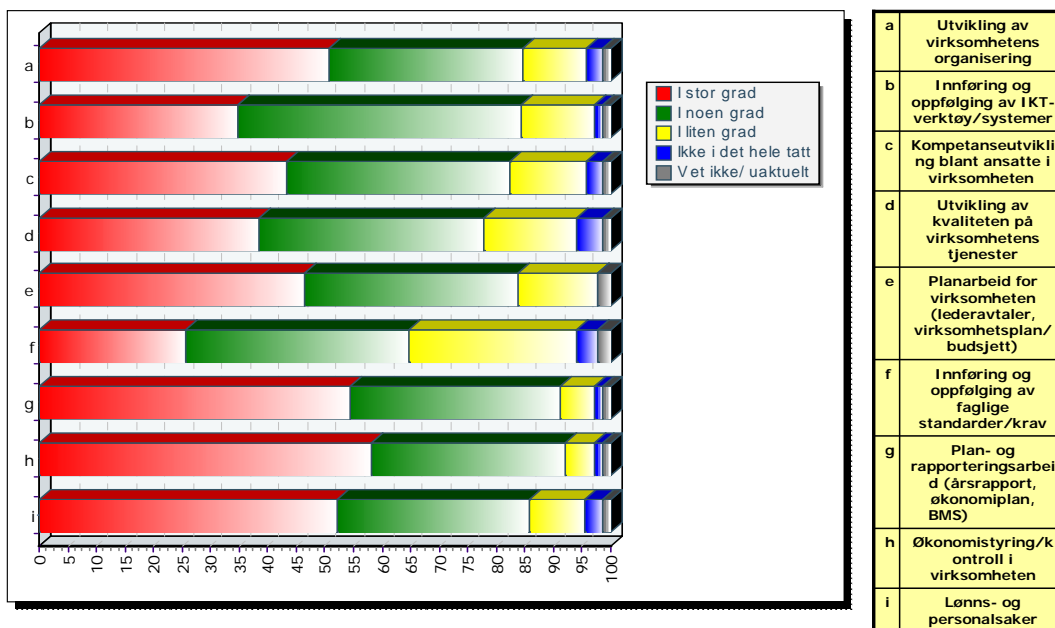
### 6.6 Virksomhetsledernes erfaringer med stab/støtte

Delegasjon av myndighet til nivåer som ligger nært møte med brukerne har vært en uttalt målsetting i tonivåkommunene. Sammen med ønsket om å utvikle myndiggjorte medarbeidere, skulle dette sørge for raskere beslutninger, sterkere brukerorientering, tydeligere resultatansvar, og bedre tjenestekvalitet. Ved utflating av organisasjonen fikk kommunene mange nye ledere med veldig varierende ansvar og erfaring. Vi har spurt virksomhetsledere i de 5 casekommunene hva de mener om kontakten med stab/støtte funksjonene, hvor fornøyd er de med servicen og tjenestene som leveres, og hvilken rolle de mener stab/støtte spiller i utviklingen av kommuneorganisasjonen.

#### 6.6.1 Klarhet i ansvarsforhold?

Fra intervjuene vet vi at både kommunalsjefene og stab/støtte ledere opplever at tonivåmodellen krever mye samordning og koordinasjon i ledergruppen, og mellom ledergruppen og de som jobber nærmest den. Begrepet ”bananledelse” har blitt trukket frem som et eksempel på at kommunalsjefer går rett på virksomhetsledere med spørsmål og saker som det kanskje er viktig for hele kommuneorganisasjonen å jobbe med. Vi har prøvd å se nærmere på om dette gir seg utslag i uklarhet ut mot virksomhetslederne.

**I hvilken grad vil du si det er klare ansvarsforhold mellom deg som enhets-  
/virksomhetsleder og kommunens stabs- og støttefunksjoner når det gjelder  
ansvaret for.....**



26.05.2006 13:17  
www.questback.com

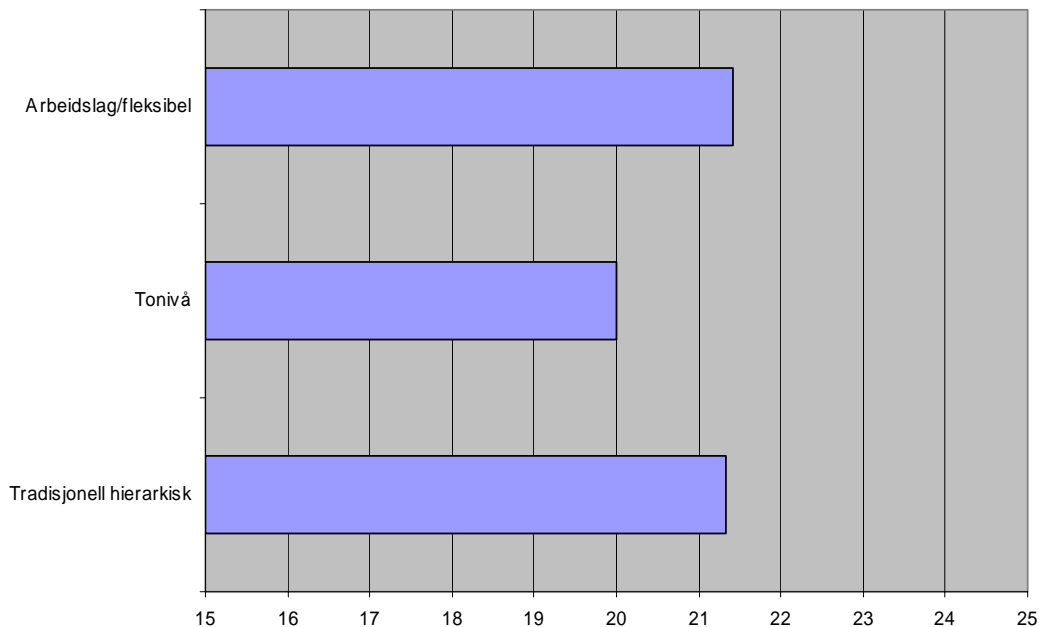
22

*Figur 6.3 Virksomhetsledernes vurdering av ansvarsforholdet til stab/støtte i kommunen. (N=138)*

På de fleste av de oppgavene som løses i samarbeid mellom stab/støtte og virksomhetslederen som vi har testet ut, svarer opp mot 80 % at de syntes det i stor grad, eller i noen grad er et avklart ansvarsforhold. Der hvor det er størst uklarhet i ansvarsforholdet er innenfor ”Innføring og oppfølging av faglige krav og standarder”, og ”Utvikling av kvalitet på virksomhetenes tjenester”.

På basis av svarene på alle disse oppgavene som det samarbeides om, har vi lagt en indeks som uttrykker klarhet i ansvarsforholdet. Vi har sett litt nærmere på om klarhet i ansvarsforholdet varierer mellom de ulike modellene for organisering av stab/støtte som vår casekommuner har praktisert. De er tre ulike modellene er arbeidslag/fleksibel (Arendal), tonivå (Kongsvinger, Stord, og Flora), og tradisjonell hierarkisk (Hamar)

### Klarhet i ansvarsforhold RE-Stab/støtte (indeks 0-27)



Figur 6.4 Vurdering av ansvarsforholdet mellom virksomhetene og stab/støtte i tre forskjellige organisasjonsmodeller. (N=138)

Her er det litt overraskende at arbeidslagsmodellen oppnår like høy score som den tradisjonelle hierarkiske modellen. Mulige forklaringer på dette kan være at arbeidslagsmodellen i en tonivåkommune gir en nærhet og tilgjengelighet til alle virksomhetsledere som kan kompensere for uklarhet i ”kommandolinjene”. Det kan også være at virksomhetsledere i arbeidslagsmodellen har tatt til seg mer ansvar enn i de 2-nivå kommunene som har organisert stabs-/støttefunksjonene på en mer tradisjonell måte.

Bryter vi dette ned på ulikheter mellom sektorer, finner vi ikke så store variasjoner. Unntaket er sosialsektoren, som skiller seg ut ved at den mener det er meget tydelige ansvarsforhold mellom stab/støtte og sosialtjenesten i utøvelsen av disse samarbeidsoppgavene. Et forhold som sannsynligvis påvirker dette, er at sosialsektoren i stor grad styres av lovverket, og ansvarsfordelingen går mellom oppgaver som krever spesialkunnskap om loven eller ikke.

## 6.6.2 Hvor tilfreds er resultatenhetsledere med stab/støtte?

Tabellen nedenfor viser virksomhetsledernes tilbakemeldinger til stabs-/støtteenhetene i sin kommune. Det er grunn til å tro at det er en nær sammenheng mellom vurdering av kvalitet på tjenesten og servicenivå, når virksomhetslederen svarer på hvor tilfreds han eller hun er med den bistanden de får i forhold til de refererte arbeidsfeltene.

Tabell 6.5. Virksomhetsledernes tilfredshet med bistanden fra stab/støtte – fordelt på ulike arbeidsoppgaver. Prosentandel virksomhetsledere som er svært eller nokså tilfredse per oppgave. (n=137).

Bistand fra stab/støtte til:	Andel som er tilfreds
Plan- og rapporteringsarbeid (årsrapport, økonomiplan, BMS)	83 %
Økonomistyring/kontroll i virksomheten	83 %
Lønns- og personalsaker	83 %
Innføring og oppfølging av IKT-verktøy og –systemer	72 %
Kompetanseutvikling blant ansatte i virksomheten	71 %
Planarbeid for virksomheten (lederavtaler, virksomhetsplan/budsjett)	71 %
Utvikling av virksomhetens organisering	64 %
Utvikling av kvaliteten på virksomhetens tjenester	60 %
Innføring og oppfølging av faglige standarder/krav	58 %

Note: Respondentene fikk fem svaralternativer: Svært, nokså, lite og ikke tilfreds med bistanden, samt vet ikke.

Tabellen viser at tilfredsheten er størst i tilknytning til plan- og rapporteringsarbeid, økonomistyring og lønns- og personalsaker. Her er over 80 prosent av virksomhetslederne tilfreds med bistanden de får fra stab/støtte. Videre er nesten tre av fire fornøyd med bistanden de får til innføring og oppfølging av IKT-verktøy. Færre er fornøyd med bistanden de får til viktige utviklingsoppgaver. Der det var uklarhet i ansvarsforholdet, er det også mindre tilfredshet med bistanden virksomhetslederne får fra stab/støtte. Utvikling av virksomhetens organisering, utvikling av kvalitet på tjenesten, og innføring av faglige standarder og krav scorer lavest.

Det er ikke overraskende at virksomhetslederne er fornøyd med å få hjelp til merkantile oppgaver som økonomi, lønn og IKT. Vi kan altså konkludere med at den vanlige oppfatningen om at virksomhetene i en tonivåmodell ikke får nok merkantil støtte ikke stemmer helt med virkeligheten. De fleste er faktisk fornøyd.

Fornøydheten er altså mindre for mer utviklingsrettede oppgaver og for oppgaver som har med den enkelte virksomheten å gjøre. Dette kan bety flere ting. En mulighet er at stab/støtte, nå i hovedsak sentralisert (jif kap. 4.3), ikke lenger har ”fingeren på snøret”; de har mistet touchen. Når man organisatorisk plasseres sentralt mister man evnen til å se de tjenestespesifikke behovene; man blir bare flink til å kjøre de overordnede kommunale rutiner og prosesser. En annen tolkning er at faglig, kvalitetsmessig og organisatorisk utvikling tross alt er langt mer komplekst og vanskelig enn å få PCene til å fungere bra. Det



er med andre ord ikke annet å vente enn at virksomhetslederne er mindre fornøyd med bistanden på vanskeligere ting, rett og slett fordi det er vanskelig å si seg 100 prosent tilfreds med status på dette rent generelt.

Hva er implikasjonene av dette? Vi kan ikke råde noen til å la stab/støtte kun utføre de delene av oppgaveporteføljen de er best på, men det er likevel verdt å merke seg at stab/støtte ser ut til å være flinkere til å yte bistand på enkelte punkter enn andre. Dette kan ha implikasjoner for organisering og kompetanse. Som vi så i kap. 4 er det få kommuner som driver ambulerende bemanning, og få som har sett at utflating kan ha betydning for hva slags kompetanse man har i stab/støtte. Er det resultater av dette vi ser her? Samtidig kan man spørre seg om variasjonene i tilfredshet mellom oppgavene har å gjøre med forventningsavklaringer. Virksomhetslederne bør nok i noe større grad vurdere om det er grunn til å forvente at stab/støtte skal ta tak i kvalitetsutviklingen i deres enhet. Er ikke det nettopp deres ansvar, som ledere for relativt store enheter?

Så er det spørsmålet om ulik organisering endrer på virksomhetsledernes tilfredshet med stab/støtte? Kapittel 4 viste at det er begrenset hva vi kan si om dette i denne rapporten, siden kommunene, både nasjonalt og i våre fem casekommuner ser ut til å ha organisert seg veldig *likt*—i hvert fall hva angår de delene av organisering vi har tatt for oss.. Det betyr at de variasjonene vi ser i virkemåte vanskelig kan tilskrives variasjoner i organisering.

Den ene forskjellen vi fant mellom de fem casekommunene er hvordan stab/støtte er organisert i forhold til toppledelsen (kap. 2.4). Men det er vanskelig å argumentere for at forskjellene i virkemåte mellom de fem casekommunene, illustrert i tabell 5.3 på neste side, kan tilskrives dette.

Tabell 6.6 Virksomhetsledernes fornøydhetsgrad med bistanden fra stab/støtte – fordelt på ulike arbeidsoppgaver. Prosentandel virksomhetsledere som er svært eller nokså fornøyd per oppgave. Svar fordelt på kommuner. (n=137).

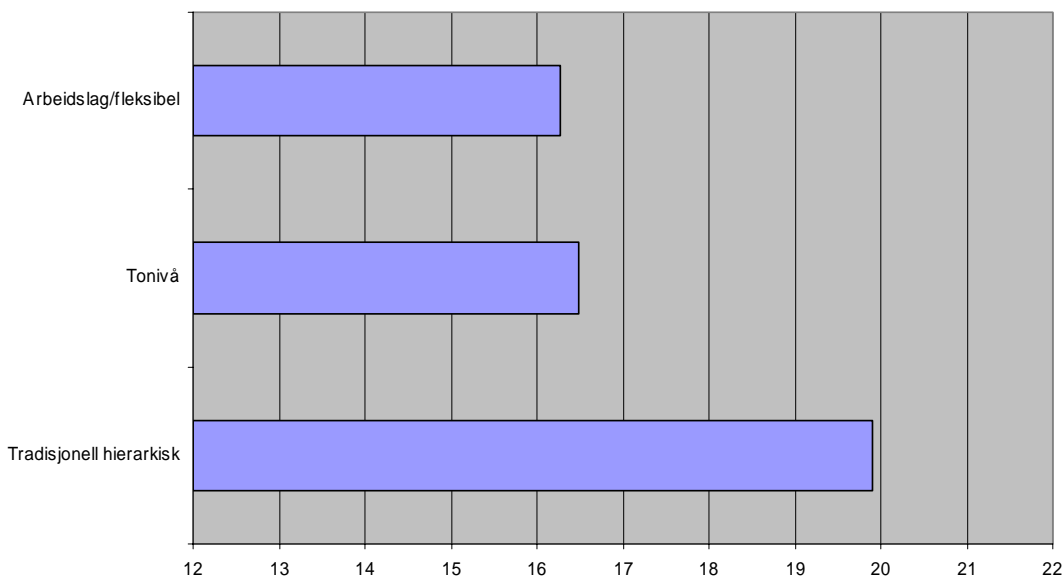
Bistand fra stab/støtte til:	Andel som er tilfreds				
	Arendal (n=31)	Stord (n=26)	Flora (n=28)	Kongs- vinger (n=25)	Hamar (n=27)
Utvikling av virksomhetens organisering	61	62	50	<b>64</b>	<b>82</b>
Innføring og oppfølging av IKT-verktøy/systemer	74	58	71	<b>76</b>	<b>78</b>
Kompetanseutvikling blant ansatte i virksomheten	55	69	61	<b>80</b>	<b>93</b>
Utvikling av kvaliteten på virksomhetens tjenester	48	<b>58</b>	54	56	<b>85</b>
Planarbeid for virksomheten (lederavtaler, virksomhetsplan/budsjett)	61	<b>73</b>	71	60	<b>89</b>
Innføring og oppfølging av faglige standarder/krav	48	54	<b>57</b>	52	<b>82</b>
Plan- og rapporteringsarbeid (årsrapport, økonomiplan, BMS)	<b>94</b>	69	79	80	<b>93</b>
Økonomistyring/kontroll i virksomheten	<b>97</b>	58	79	84	<b>93</b>
Lønns- og personalsaker	78	81	75	<b>88</b>	<b>96</b>

Note: Respondentene fikk fem svaralternativer: Svært, nokså, lite og ikke tilfreds med bistanden, samt vet ikke.  
 Note: De to kommunene med best skår er markert med fet skrift og understreking i hver rad.

Vi ser at Hamar, som ikke har en tonivåmodell scorer høyt gjennomgående på fornøydhetsgrad med bistanden resultatenehetslederne får fra stab/støtte. Her er det med svar fra både den enkelte virksomhetsleder (rektor, barnehageleder osv) og fra noen resultatenehetsledere på sektornivå. Resultatene fra enkeltkommunene på bistand vedrørende de enkelte oppgavene har kanskje mest verdi for de som kjenner disse kommunene ekstra godt, men vi skal bruke disse resultatene som et sammenlikningsgrunnlag når vi ser litt nærmere på hvilken rolle virksomhetslederne mener stab/støtte spiller i en tonivåorganisasjon.

Samtidig vet vi at de fem casekommunene skiller seg fra hverandre på et mer overordnet organisatorisk plan; Stord, Flora og Kongsvinger er vanlige tonivåkommuner, Arendal har sin arbeidslagsmodell, mens Hamar ikke er tonivå i det hele tatt. Har dette betydning for stab/støttes virkemåte? Figuren under, som slår sammen tilfredsheten på de ni arbeidsoppgavene vi skilte mellom ovenfor, gir i alle fall starten på et svar: Virksomhetslederne er klart mer fornøyd med stab/støtte i Hamar enn i tonivåkommunene. Og det er ubetydelig forskjell mellom vanlig tonivå og arbeidslagsorganisering.

### Res.ledernes tilfredshet med bistand fra stab/støtte (indeks 0-27)

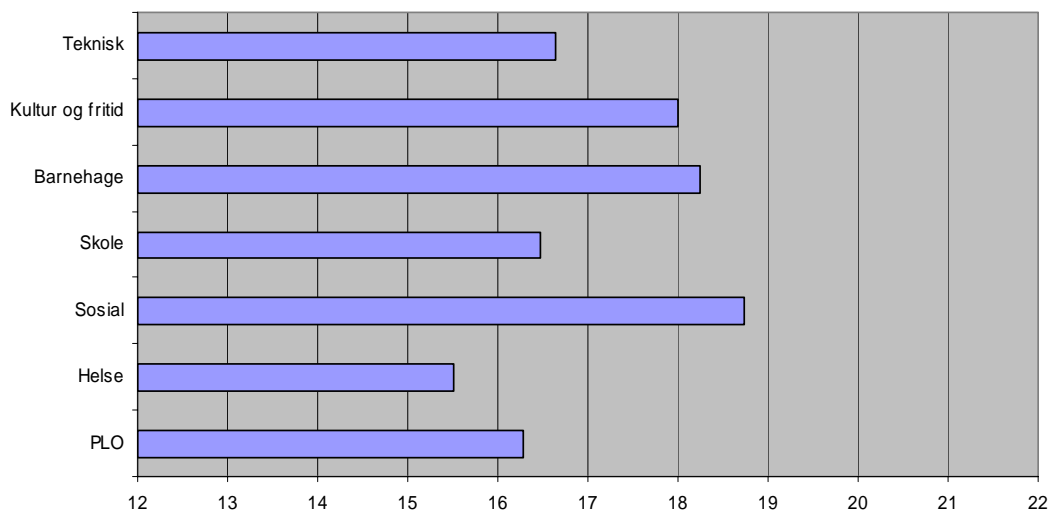


Figur 6.7. Virksomhetsledernes fornøydhet med bistanden fra stab/støtte – fordelt på tre overordnede måter å organisere stab/støtte på. Indeksscore for fornøydhet (0-27). n=137.

Utvalget av kommuner er for lite til å trekke noen slutninger om tonivå versus tradisjonell organisering. Men det er verdt å merke seg at det i Hamar, som ikke har en tonivåorganisering, er langt større tilfredshet med bistanden fra stab/støtte blant virksomhetslederne enn i de fire andre casekommunene.

Vi vet altså at det er forskjeller i stab/støttes virkemåte mellom arbeidsoppgaver og mellom kommuner. Et neste spørsmål er om det er forskjeller mellom sektorer. Figur 5.5 viser hvordan virksomhetsledernes tilfredshet med stab/støtte varierer mellom syv sektorer eller tjenesteområder.

### Res.ledernes tilfredshet med bistand fra stab/støtte (indeks 0-27)



Figur 6.8 Virksomhetsledernes fornøydhetsindeks med bistanden fra stab/støtte – fordelt på tjenesteområder. Indeksscore for fornøydhetsindeks (0-27). n=137.

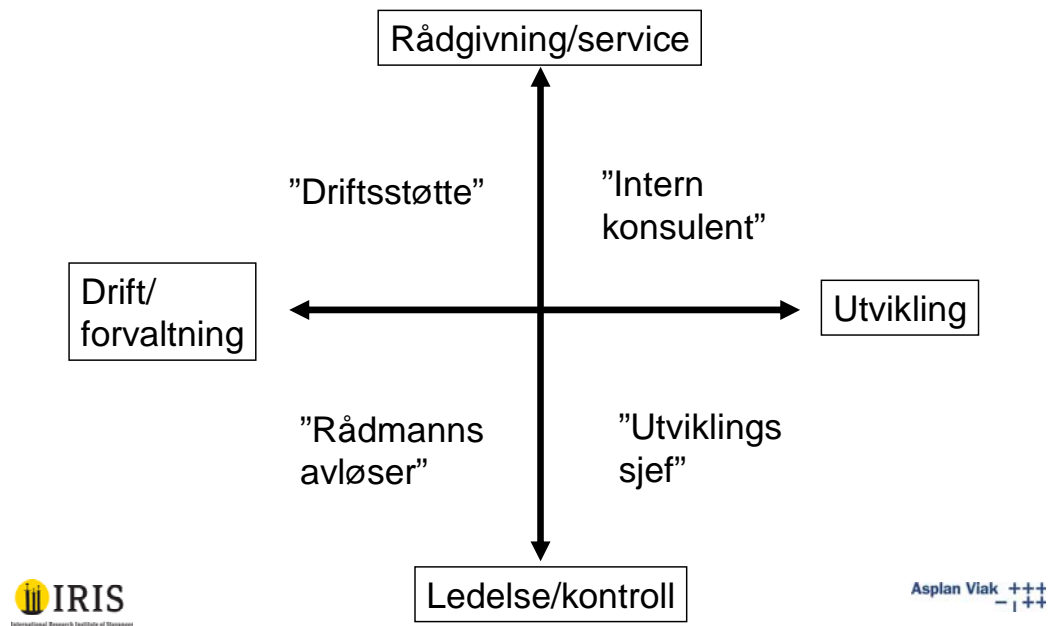
Vi ser at det er virksomhetslederne innen sosial, barnehage og kultur og fritid som er mest fornøyd med stab/støtte, og de innen skole og helse som er minst fornøyd. Men forskjellene er små, så vi kan ikke konkludere med at sektorforskjeller forklarer mye av variasjonen.

Dette er litt overraskende sett i lys av forskjellene i kontakthypighet, dokumentert i figur 4.2 i kapittel 4. Hvis man ser kontakthypighet som en indikator for behov, er det tydelig at ledere innen sosial og teknisk har lavere behov for bistand fra stab/støtte enn ledere innen de øvrige sektorene. Likevel er fornøydhetsindeksen med hjelpen fra stab/støtte stor innen sosialsektoren. Kanskje ligger mer av forklaringen i rolleklarhet. På spørsmål om de opplever ansvarsforholdene som klare mellom seg og stab/støtte, er virksomhetslederne innen sosial klare på at det gjør de, mens lederne innen helse, sammen med teknisk, er de som synes rollefordelingen er mest uklar.

### 6.6.3 Hvilken rolleforståelse har stabs/støttefunksjonene?

I innledningskapitlet dro vi opp noen ”typologier” for rolleforståelse til stabs-/støttefunksjonene. I spørreundersøkelsen til virksomhetslederne i våre case-kommuner testet vi ut noen påstander om stab/støtte, og hvilken rolle de kan spille i arbeidet med koordinering og utvikling i en tonivåkommune.

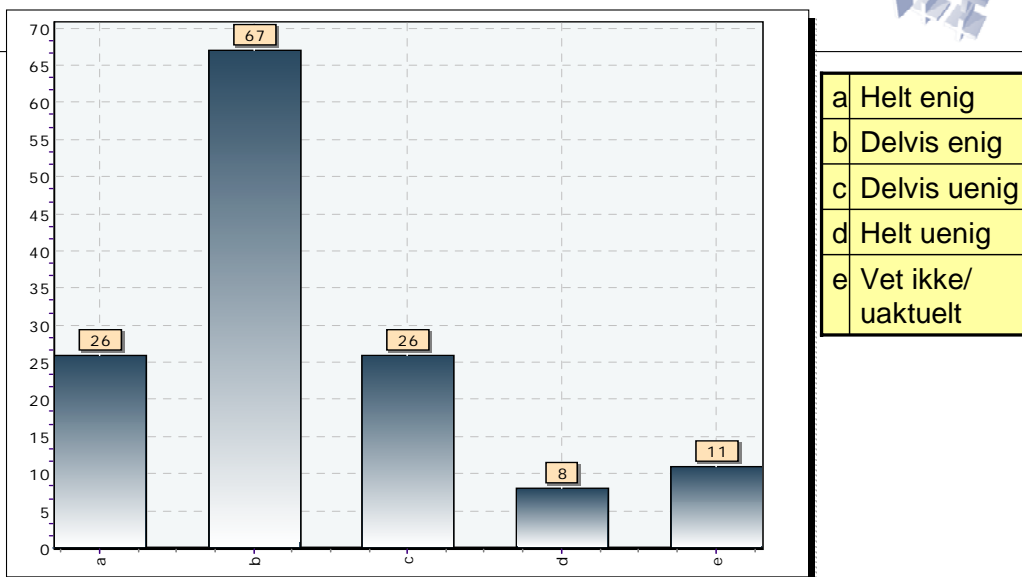
## Rolleforventninger til stab/støtte



Figur 6.9. Ulike roller stab/støtte kan spille i en tonivåmodell.

I det påfølgende skal vi kort presentere noen av resultatene fra spørreundersøkelsen.

a. Stabs- og støttefunksjonene opptrer som rådgivere og tilretteleggere overfor meg som enhets-/virksomhetsleder

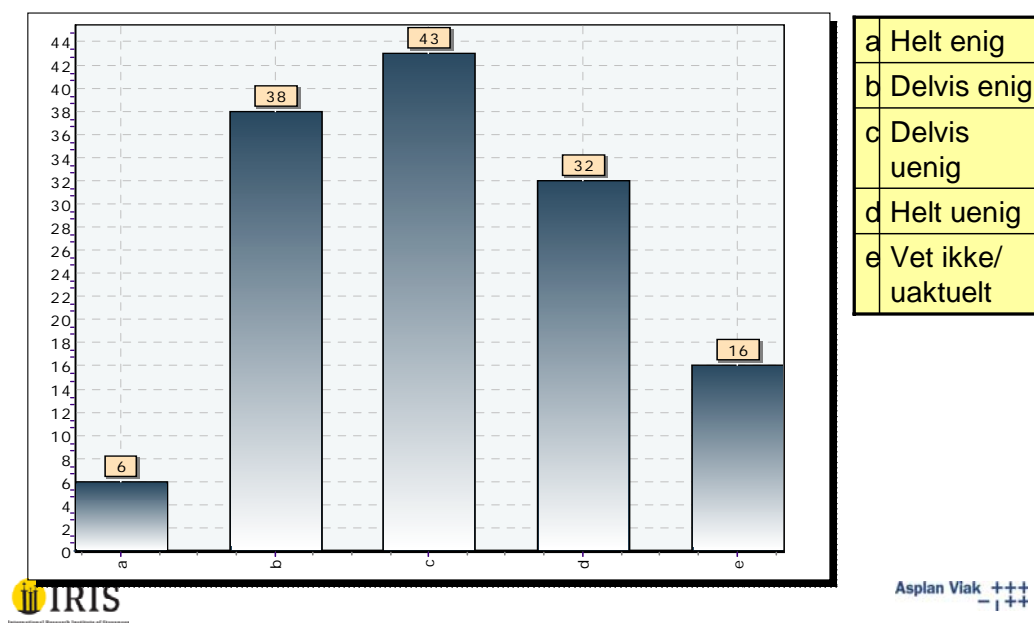


Figur 6.10 I hvilken grad stab/støtte opptrer som rådgivere og tilretteleggere overfor virksomhetene.

Mange av virksomhetslederne opplever at stab/støtte påtar seg rollen som internkonsulent i den forstand at de opptrer som rådgivere og samtalepartnere for virksomhetslederne. Relaterer vi dette til resultatene på fornøydhetsundersøkelsen samlet, kan det tyde på at det først og fremst er tjenester som plan/rapportering, økonomistyring/kontroll, og lønn/personalvirksomhetslederne føler de får den beste rådgivningen på.



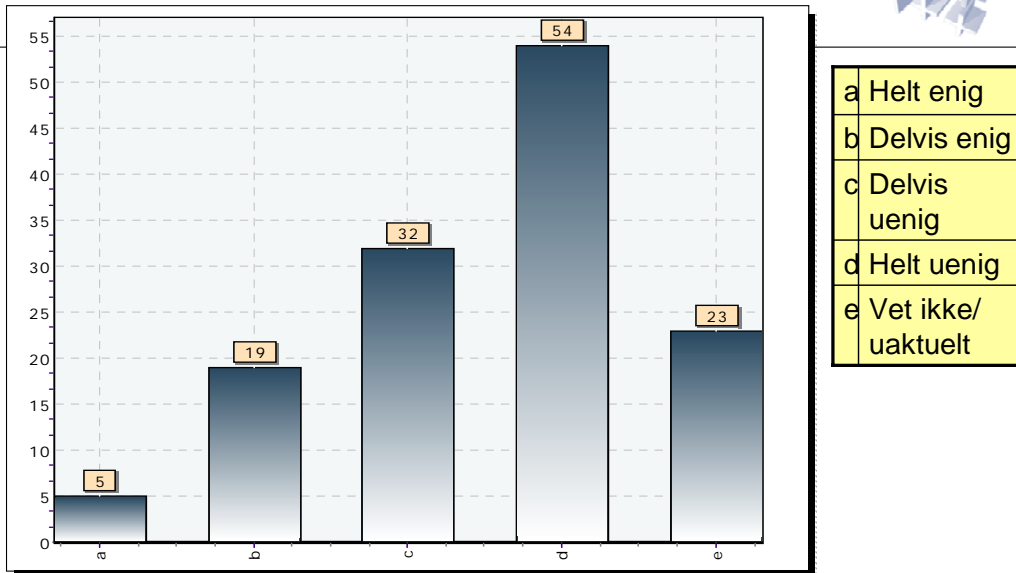
## b. Stabs- og støttefunksjonene styrer og instruerer meg som enhets-/virksomhetsleder



Figur 6.11 Om stab/støtte styrer og instruerer virksomhetene.

I våre tonivåkommuner ser det ut til at styring på instruks fra stab/støtte i mindre grad preger samarbeidet med virksomhetslederne. På noen områder skal stab/støtte være "Rådmannsavløsere" for å få hele organisasjonen til å gå i samme takt. Eksempler på slike områder kan være felles innkjøpsrutiner, standardisering av rapporteringsarbeid, og gjennomføring av en felles personalpolitikk. Disse resultatene tyder på at virksomhetslederne ikke føler seg overkjørt, eller overstyrt av stab/støtte funksjonene.

**c. Utviklingsarbeid i min enhet/virksomhet er avhengig av at andre utenfor virksomheten tar initiativ**

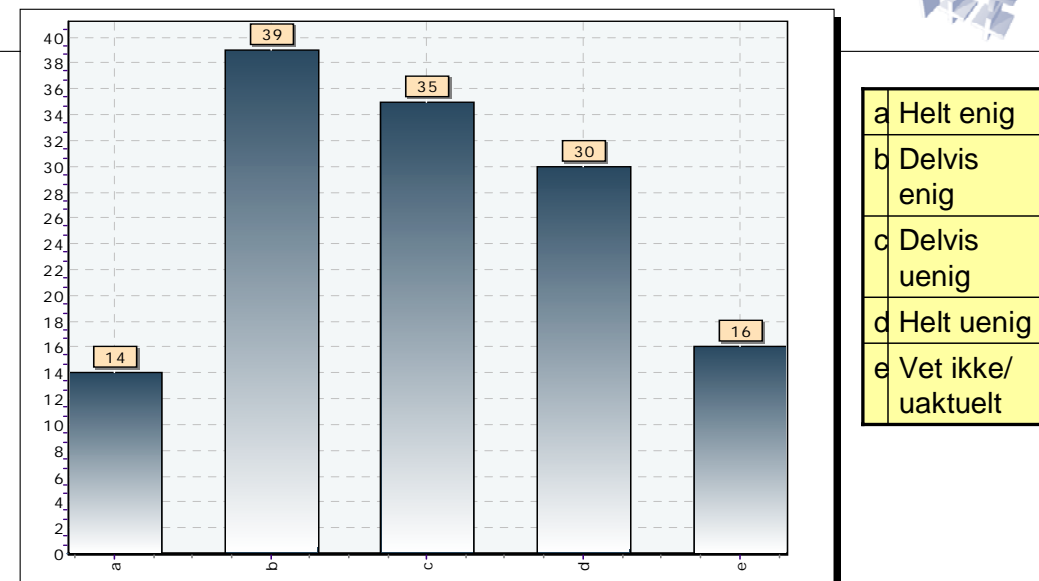


Figur 6.12 Om utviklingsarbeid i virksomhetene avhenger av andres initiativ.

Når det gjelder initiativ og ansvar for å drive utviklingsarbeid i resultatene, ser det ut til at virksomhetslederne har påtatt seg det ansvaret, og at de ikke er avhengig av at stab/støtte opptrer som "Utviklingssjefer" overfor virksomhetene.



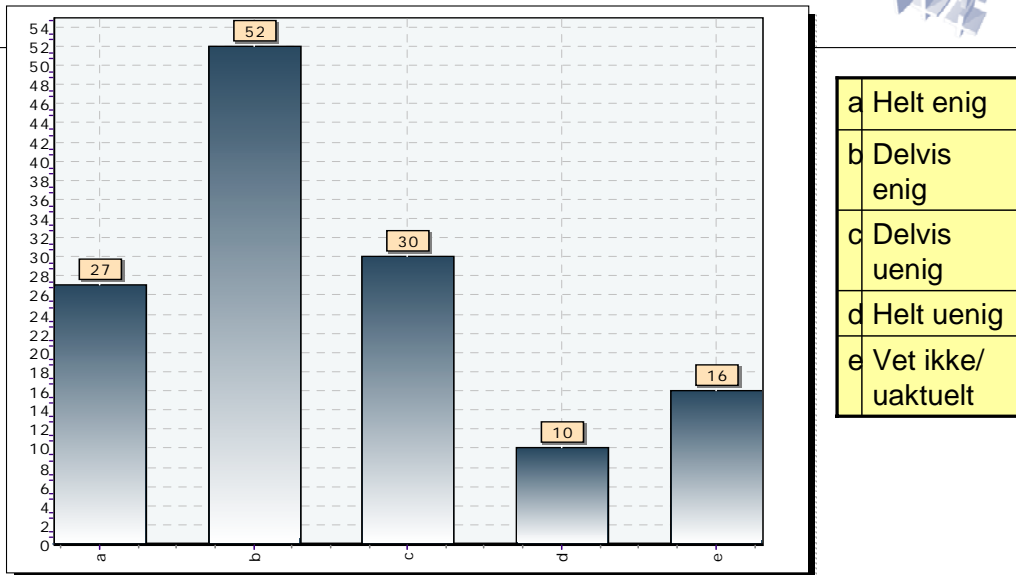
**d. Stabs- og støttefunksjonene er viktige pådrivere for å få til faglig og organisatorisk utvikling i min enhet/virksomhet**



*Figur 6.13 Om stab/støtte er pådrivere for utviklingsarbeid.*

Ser vi på muligheten for at stab/støtte kan være en pådriver for å få til faglig og organisatorisk utvikling, er det fortsatt et lite flertall av virksomhetslederne som er delvis, eller helt uenig i dette. Dette støtter opp under resultatene fra hvor fornøyd de er med bistanden fra stab/støtte på ulike områder, hvor vi husker at utvikling av virksomhetens organisering, og innføring/oppfølging av faglige standarder/krav scoret relativt lavt, jf. tabell 5.3.

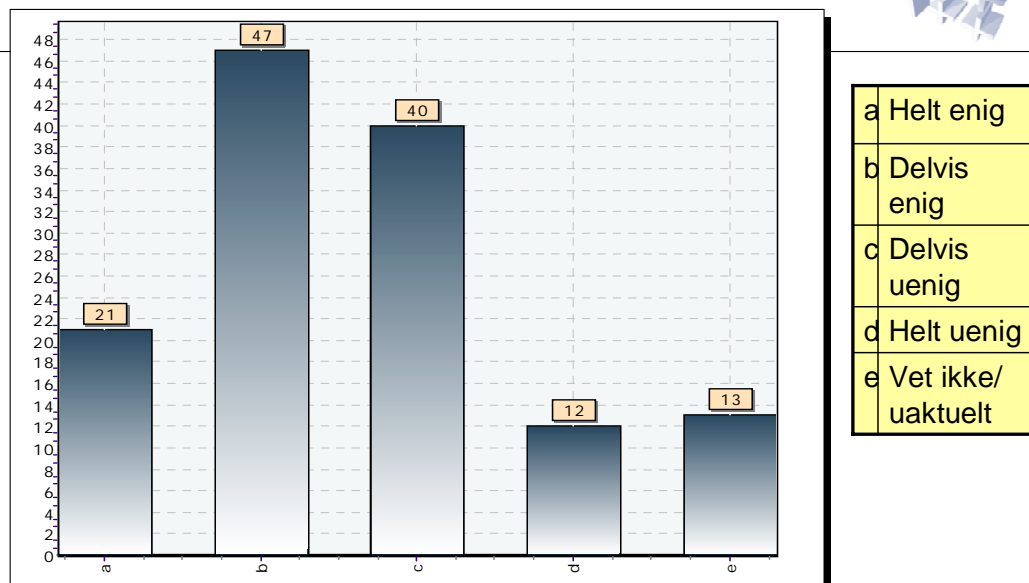
**e. Stabs- og støttefunksjonene opptrer i mange tilfeller som rådmannens forlengede arm**



Figur 6.14 Om stab/støtte opptrer som rådmannens forlengede arm.

På direkte spørsmål om stab/støtte opptrer som rådmannens forlengede arm, er det et klart flertall som er helt, eller delvis enig i det. Dette kan tyde på at stab/støtte likevel henger igjen i en gammel tradisjon hvor de ser på resultatene som underordnet og seg selv som overordnet.

### g. Stabs- og støttefunksjonene bidrar til å sikre et godt samspill mellom meg som enhets-/virksomhetsleder og rådmannsnivået



Figur 6.15 Om stab/støtte bidrar til å sikre et godt samspill mellom virksomhetene og rådmannen.

Hovedhensikten med stab/støtte funksjonene er at de skal være en smørekopp i maskineriet. Derfor er det noe urovekkende at såpass mange er helt eller delvis uenig i at stab/støtte bidrar til å sikre et godt samspill mellom enhetslederne og rådmannsledelsen, men det stemmer ganske godt med resultatene fra den nasjonale surveyen hvor mellom 60 – 70 prosent mente det var et nokså godt samspill mellom stab/støtte og kommunen forøvrig. Mellom 20 – 30 prosent mente det var et svært godt samspill.

#### 6.6.4 Oppsummering – stab/støtte og virksomhetslederne

Det kan ut fra disse svarene virke som virksomhetslederne i våre tonivåkommuner ønsker seg stabs-/støttefunksjoner som fungerer på en armlengdes avstand. De vil ha råd og veiledning, men ikke instruksjon. Stabs/støttefunksjonene har bare delvis tilpasset seg disse behovene. De oppfattes som "Internkonsulenter" i forhold til driften av tjenestene, men som "Rådmannsavløserer" på andre. Denne dobbeltheten er en kjent karakteristikk i forhold til stabs-/støttefunksjonene. Denne rolleklarheten kan avhjelpes ved at man er tydeligere på hvilke oppgaver som er pålagt for å sikre en enhetlig praksis og styring av virksomhetene i kommunen, og hvilke oppgaver som er lokale, frivillige og etterspørselsstyrt.

Av de fire typologiene ser det ut som det er "Utviklingssjefen" som passer dårligst på hvordan virksomhetene oppfatter stabs-/støttefunksjonene. I det hele tatt ser det ut til at utviklingsarbeid er mindre fokusert i stabs-/støttefunksjonene enn det å være driftsstøtte i forhold til tjenesteproduksjonen. At stab/støtte opptrer som rådgivere er i tråd med intensjo-

nene i tonivåmodellen hvor resultatene skal ha mest mulig handlingsrom til å drive utvikling av egen virksomhet, med stab/støtte som tilrettelegger og veileder. Spørsmålet er om de øvrige rollene gir stab/støtte tilstrekkelig mulighet til å sikre koordinering og utvikling på tvers av de enkelte virksomhetene, eller om det er slik at alle virksomhetene må "finne opp hjulet på nytt hver gang"?

## 6.7 Koordinering og utvikling i tonivåmodellen

Svarene fra tonivåkommunene i forhold til koordinering og utvikling er litt forskjellige, men på noen områder kan man snakke om et relativt stabilt mønster. For det første erkjenner så å si alle at dette er en utfordring ved modellen. Etter å ha flatet ut hele organisasjonen, og splittet den opp i veldig mange resultatenheter, har nå de aller fleste foretatt en konsolidering med færre enheter og opprettet funksjoner med koordinerende oppgaver innenfor f.eks. et oppvekstområde. I tillegg har man fått sammenslåinger av virksomheter innen samme sektor til større enheter. Områdesjefer innenfor helse og omsorg og til dels skole og barnehager er ett slikt eksempel.

De aller fleste har opprettet en ny arena for møte mellom rådmannsledelsen og virksomhetslederne. I våre intervjuer er dette gjennomgående omtalt som et meget positivt tiltak for å styrke samordning og koordinering på tvers av enhetene.

I stedet for en etatssjef er det mange steder opprettet fagnettverk som i Flora, eller ledernetter innenfor samme sektor. Dette omtales også som positivt. Dette gjør lederrollen mer attraktiv, og det skaper grobunn for virksomhetsutvikling på tvers av enhetene. Foreløpig ser det ikke ut til at nettverk mellom enheter på tvers av sektorene er satt inn som et like aktivt tiltak for å sikre koordinering og utvikling. Det er fortsatt klare kulturforskjeller mellom sektorene, og det kan virke som det fortsatt er så mye å hente på samarbeid mellom enhetene i samme sektor at dette dominerer.

Mange fremhever også lederutviklingsprogrammene som har blitt iverksatt i forbindelse med utflating av organisasjonen som et koordinerende og utviklingsrettet tiltak. Mange fagledere og sektorforkjempere, har lært seg å tenke mer helhetlig om sin virksomhet og sin lederrolle.

Stabs-/støttefunksjonene har hatt en sentral rolle i tilretteleggingen av alle disse tiltakene, men det har også vært opprettet egne enheter for å drive målrettet utviklingsarbeid i tonivåkommunene. Disse utviklingsenhetene er stort sett godt mottatt av virksomhetslederne, men det er av helt avgjørende betydning at disse innehar en kompetanse som gjør dem salgbare som "internkonsulenter". Har de den rette kompetansen og de rette personlige egenskapene kan disse personene fungere som kunnskapsmeglere og sørge for å spre "de gode eksemplene" rundt omkring i organisasjonen.

Samarbeidet mellom stab/støtte og rådmannsledelsen ser ut til å være det kritiske punktet for koordinering og utviklingsarbeid i tonivåkommunene. Hvis man forener kunnskapen om resultatene fra begge leire, og er tydeligere på hva som skal være kjerneoppgavene til både stab og støtte, vil trolig ledelsen fremstå som mer enhetlig enn den gjør i dag. For å få til dette må man kanskje gå veien om en spesialisering og profesjonalisering av stabs-/støttefunksjonene, og ikke bruke det som en salderingspost, både når det gjelder kompetanse og ressurser.

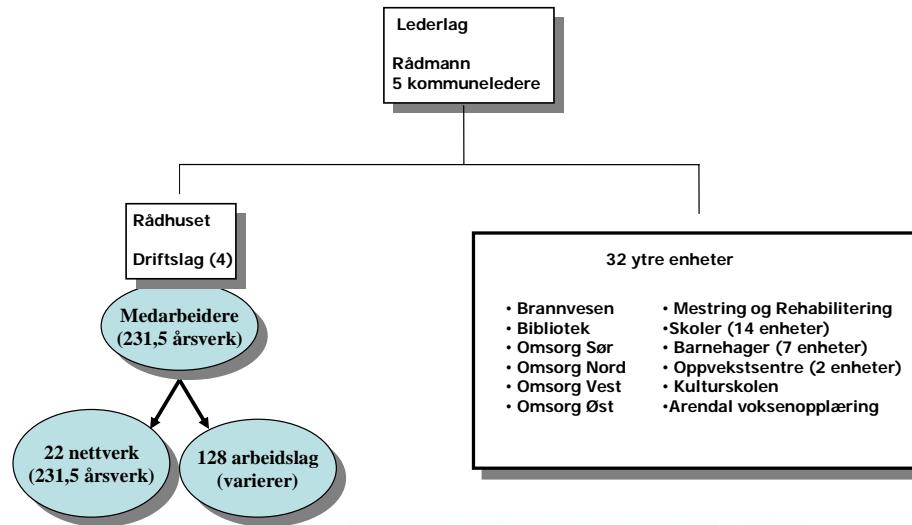


## VEDLEGG

### Vedlegg 1: Organisasjonskart for casekommunene

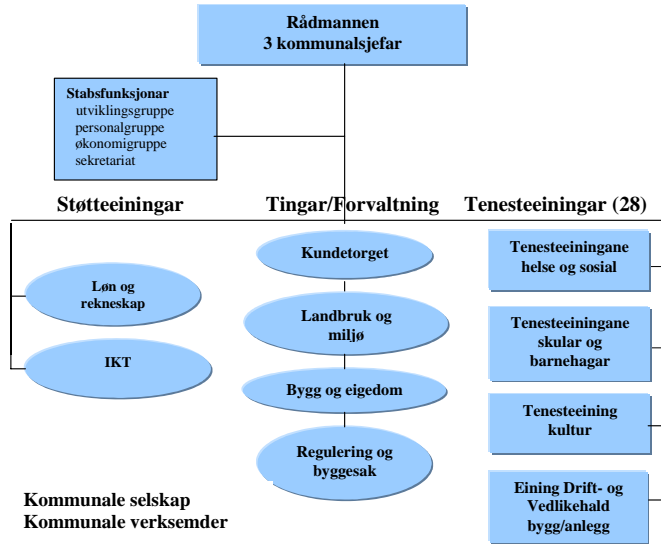
Arendal kommune

### Administrativt organisasjonskart 01.04.2005



Kongsvinger kommune



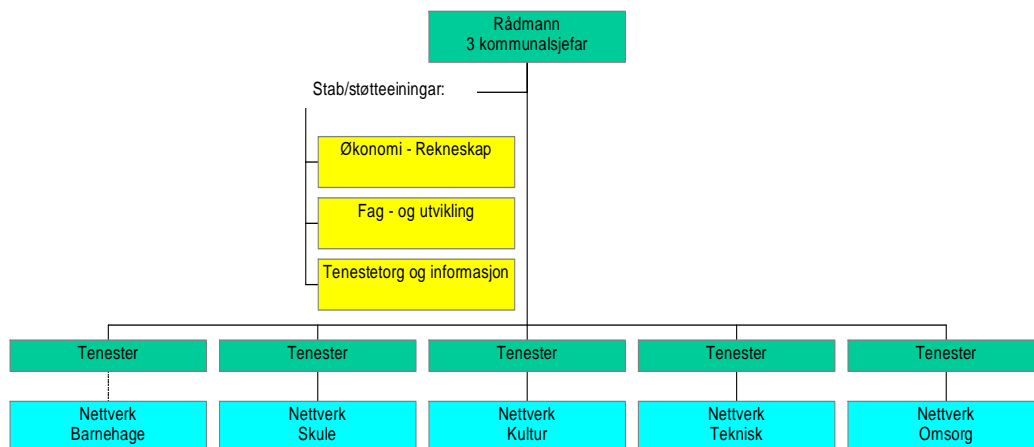




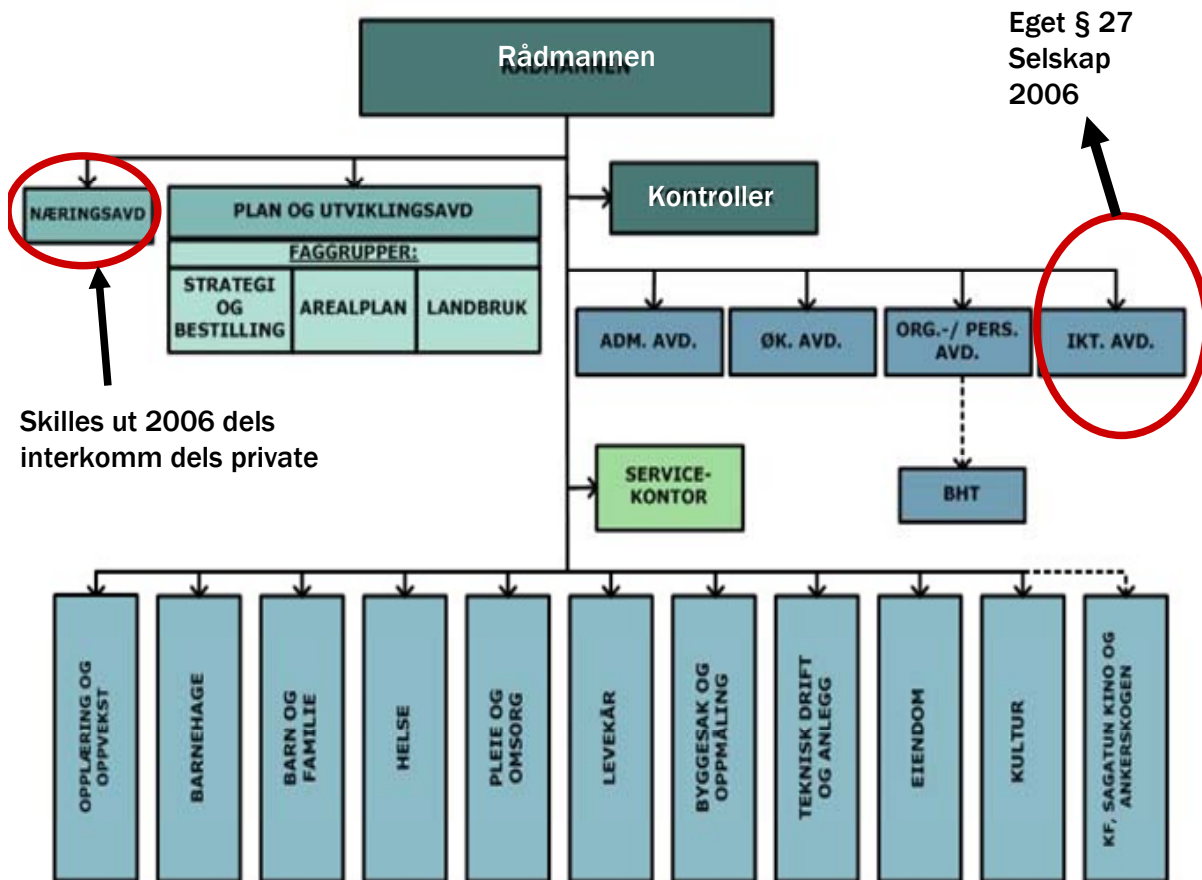
Flora kommune



# Administrativ struktur



Hamar kommune



## Vedlegg 2: Nasjonal survey

Høsten 2005 sendte vi ut en web-basert spørreundersøkelse til alle kommuner med en rendyrket tonivåmodell. Totalt rapporterte 41 prosent av kommunene i 2004 å ha en tonivåmodell (Hovik og Stigen 2004). Blant disse ble 107 eller i underkant av 25 prosent av norske kommuner identifisert som rendyrkede tonivåmodeller. Disse ble tilsendt spørreskjema som økonomisjefen ble bedt om å fylle ut. 53 av kommunene valgte å svare noe som en svarprosent på ca. 50 prosent. I spørreskjemaet var det også en invitasjon til kommuner som ønsket å melde seg som case kommuner, og vi valgte ut disse i samråd med KS.. Nedenfor har vi gjengitt invitasjonsbrevet og spørreskjemaet som ble benyttet.

### **Invitasjon til prosjektdeltakelse og introduksjon av spørreundersøkelse til kommuner med to-nivå organisering.**

#### *Nytt FoU-prosjekt: "Tonivåorganisering – koordinering og strategisk utvikling – barnet som forsvant med badevannet?"*

Overgang til flattere organisasjoner har vært blant de senere årenes mest utbredte reformer i kommunesektoren, i Norge som i Norden for øvrig. Det er gjennomført en rekke studier, utredninger og utviklingsprosjekter som har sett på effekter av en slik omorganisering. Langt de fleste har hatt fokus på effekter på tjenestenivået. Med FoU-prosjekt: "Tonivåorganisering – koordinering og strategisk utvikling – barnet som forsvant med badevannet?" ønsker KS å sette søkelyset på stab- og støttefunksjoner, og deres relasjon til politisk ledelse og resultat-enhetene, i en flat organisasjonsstruktur.

Prosjektet skal gi innsikt i hva kommuner med tonivå-modell gjør for å få til et godt samspill mellom stab/støtte og den øvrige kommuneorganisasjonen. Videre skal prosjektet identifisere forbedringsmuligheter, både for de kommunene som involveres direkte i prosjektet og for andre kommuner

Asplan Analyse og Rogalandsforskning skal på oppdrag fra KS gjennomføre dette prosjektet, i samarbeid med fem norske kommuner. Prosjektet skal se på stab/støttes rolle og funksjon både i fht politisk og administrativ ledelse, de ansatte og virksomhetslederne.

Vedlagt denne mailen finner du en link til en spørreundersøkelse som sendes til økonomisjefene i alle landets kommuner med tonivå-organisering. Undersøkelsen er en kartlegging av hvordan disse kommunene organiserer sine stab/støttefunksjoner. Undersøkelsen vil gi viktige innspill til KS' arbeid med tonivå-organisering generelt, og den vil bli brukt som underlag i det nevnte FoU-prosjektet spesielt.

Merk at det siste spørsmålet i undersøkelsen er en invitasjon til din kommune om å delta i dette prosjektet. Totalt skal fem kommuner få delta, over en periode på to år.

Vi håper at så mange som mulig tar seg tid til å svare. Du kommer til den elektroniske spørreundersøkelsen ved å trykke på linken nedenfor. Det tar ca. 10 minutter å fylle ut og sende inn.

Med vennlig hilsen

For prosjektledelsen: Christian Skattum, [christian.skattum@asplanviak.no](mailto:christian.skattum@asplanviak.no), tlf 40 000 920

For KS: Signe Pape: [signe.pape@ks.no](mailto:signe.pape@ks.no)

## Spørreundersøkelsen

### 1) KOMMUNE

### 2) Respondent (epost-adresse)

### 3) I hvilket omfang har kommunen tonivå-organisering? Med tonivå-organisering mener vi at det ikke er noe ledernivå mellom rådmannsnivået og lederne for de utøvende tjenestene

- I alle sektorer
- I de fleste sektorer
- I et fåtall sektorer
- Ikke i det hele tatt

### 4) Hvilket år gikk kommunen over til tonivå-organisering?

<Året>

### 5) Hvordan er kommunens støttefunksjoner i hovedsak organisert?

Vi ba om svar for følgende fem områder:

1. Sentralbord, skranke, servicekontor
2. Post, arkiv
3. IKT
4. Lønn, personaladministrasjon
5. Saksforberedelse for politisk/administrativ ledelse (sekretariatsfunksjon)

og ga fire alternativer:

1. Fordelt på de tjenesteytende enheter
  2. I enhet sammen med andre stab/støtte-funksjoner
  3. I organisatorisk enhet for kun dette formålet
  4. Integret i rådmannens stab
- I tillegg kunne man legge inn tekst i et fritekstfelt!

### 6) Ble kommunens støttefunksjoner omorganisert som følge av omleggingen til tonivå-organisering?

1. Ikke aktuelt – vet ikke
2. Ja, i noen grad
3. Ja, i stor grad
4. Nei

### 7) Hvordan er kommunens stabsfunksjoner i hovedsak organisert?

Vi ba om svar for følgende syv områder:

1. Lederutvikling
2. Kompetanseutvikling blant ansatte i tjenesteytende enheter (kurs, utdanning, etc.)
3. Drift av prosjekter for å utvikle tjenesteproduksjonen og/eller kommuneorganisasjonen
4. Informasjonsarbeid internt og eksternt
5. Planarbeid (kommuneplan, budsjett, handlingsplan)
6. Rapporteringsarbeid (årsrapport, økonomisk rapportering)
7. Intern bestillerfunksjon (lederavtaler, virksomhetsplaner)

og ga fire alternativer:

1. I enhet sammen med andre stab/støtte-funksjoner
  2. I organisatorisk enhet for kun formålet
  3. Integret i rådmannens stab
  4. Som midlertidige prosjektgrupper
- I tillegg kunne man legge inn tekst i et fritekstfelt!

**8) Ble kommunens stabsfunksjoner omorganisert som følge av omleggingen til tonivå-organisering?**

1. Ikke aktuelt – vet ikke
2. Ja, i noen grad
3. Ja, i stor grad
4. Nei

**9) Hospiterer ansatte i tjenesteytende enheter i stab- eller støtteenheter?**

1. Ja, på engasjement i ordinære stillinger
2. Ja, på prosjektbasis
3. Nei

**10) Hospiterer ansatte i stab- eller støtteenheter i tjenesteytende enheter?**

1. Ja, på engasjement i ordinære stillinger
2. Ja, på prosjektbasis
3. Nei

**11) Medførte omleggingen til tonivå-modell endringer i hva slags stabskompetanse kommunen trenger?**

Her kunne de krysse av *på en eller flere* av følgende fire alternativer:

1. Nei, i hovedsak det samme
2. Større behov for folk med spesialkompetanse på sektorområder
3. Større behov for generell utrednings- og analysekompetanse

**12) Ble antallet årsverk til støttefunksjoner endret som følge av omleggingen til tonivå-modell?**

Feil! Ingen svar! (Alt er null!)

**13) Ble antallet årsverk til stabsfunksjoner endret som følge av omleggingen til tonivå-modell?**

Feil! Ingen svar! (Alt er null!)

**14) Bruker kommunen resultatavtaler i styringen av de tjenesteytende enhetene?**

Alternativer:

1. Ja, overfor alle enhetene
2. Ja, overfor de fleste enhetene
3. Kun, overfor et fåtall enheter
4. Nei

**15) Nedenfor har vi fremsatt noen utsagn om bruk av slike resultatavtaler. Vennligst angi hvor godt disse passer på din kommunes praksis:**

Seks påstander:

1. En egen stabsenhet er ansvarlig for oppfølging av resultatavtalene
2. Avtalene inneholder både økonomiske og ikke-økonomiske mål
3. Målene og indikatorene i avtalene varierer mye mellom sektorene
4. Avtalene angir klart hva som er ønsket/forventet nivå på hver enkelt indikator
5. Enhetene avgir rapporter undervis i året (f.eks. kvartalsvis) om måloppnåelse på alle eller noen av målene i avtalene
6. Avtalene følges opp med individuelle møter mellom enhetsleder og noen fra rådmannsnivået

Man valgte mellom følgende svar til hver påstand:

1. Ikke aktuelt / vet ikke
2. Passer godt
3. Passer ikke
4. Passer nokså dårlig
5. Passer nokså godt

**16) Hvordan opplever du alt i alt at samspillet fungerer mellom følgende instanser i kommunen?**

Her er det fem delspørsmål:

1. Mellom stab og rådmannen
2. Mellom støtte og rådmannen
3. Mellom stab og politikerne
4. Mellom stab og de tjenesteytende enhetene
5. Mellom støtte og de tjenesteytende enhetene

Man velger mellom

1. Ikke aktuelt / vet ikke
2. Mindre godt
3. Nokså godt
4. Svært godt

**17) Har du kommentarer til spørsmålene eller til noen svar du har gitt? Skriv inn her.**

<Fritekst!>

**18) Ønsker du at din kommune skal delta i KS´ utviklingsprosjekt om stab/støtte i tonivå-organisasjoner?**

- Ja
- Nei

Vennligst skriv litt om hvorfor din kommune bør komme med. Har dere valgt innovative løsninger? Opplever dere spesielle utfordringer?

- <Fritekstfelt>

## Vedlegg 3: Intervjuguider brukt i casekommunene

### **KS-prosjekt ”Koordinering og strategisk utvikling i tonivåkommuner”**

**Målgruppe:** rådmannens ledergruppe, gruppelederne i formannskapet, ledere for stabs-/støttefunksjoner (økonomi, personal, utvikling, fagenheter)

Omdøpingen av prosjektet fra ”Organisering av stabs-/støttefunksjoner i tonivåkommuner – hva er kritiske suksessfaktorer og forbedringspunkter” og diskusjonen fra den første samlingen tilsier at oppmerksomheten vår rettes mot stabs-/støttefunksjonenes betydning for koordinering og strategisk utvikling. Det er i og for seg ikke annet enn en forsøksvis presisering av hva som er kriteriet for et godt samspill mellom stab/støtte og øvrig organisasjon, nemlig om stab/støtte bidrar til koordinering og strategisk utvikling.

**Hovedspørsmål:** Intervjuguiden er inndelt i følgende hovedspørsmål: A) Om overgangen til tonivåmodell påvirket organiseringen av stab/støtte, B) Hvordan stab/støtte per i dag er organisert i kommunen, C) Hva som er erfaringene med den valgte organisasjonsmodellen, D) Hva som er de viktigste sterke og svake sidene ved den valgte organisasjonsmodellen og E) Hvordan modellen kan videreutvikles.

#### **A. Bakgrunn:**

##### ***Påvirket overgangen til tonivåmodell organiseringen av stab/støtte?***

1. Hvis stab/støtte ble omorganisert i forbindelse med overgangen til tonivåmodell – hva var **begrunnelsen/motivet** for å omorganisere stab/støtte?
2. Forventes stab/støtte å fylle en annen **rolle** i en tonivåmodell enn i en tradisjonell etatsmodell (lederrolle versus tilrettelegger, drift versus utvikling, større fokus på å innhente styringsinformasjon og fordele denne)?
3. Hva var de vesentligste **endringene** i organiseringen av stab/støtte ved overgangen til tonivåmodell? Er det i ettertiden foretatt nye endringer?

#### **B. Dagens organisasjonsmodell:**

##### ***Hvordan har kommunen organisert stabs-/støttefunksjonene?***

(baseres på den første spørreskjemaundersøkelsen, dokumenter og noe intervju, mye av dette kartlegges før selve intervjuene)

4. Hvilke funksjoner/oppgaver inngår i stab/støtte?
5. Hvordan **funksjonene** er organisert?
  - a. Integrert/dekople i forhold til rådmannens ledergruppe?
  - b. Sentralisert eller desentralisert?
  - c. Egen enhet eller sammen med andre oppgaver?
  - d. Fast stab eller midlertidige prosjektgrupper/arbeidslag?

6. Hvor mange **årsverk** omfatter stab/støtte? Ble antall årsverk endret ved overgang til tonivåmodell?
7. Hva slags type **kompetanse** er representert i stab/støtte (generalist/spesialist)? Ble denne endret ved overgangen til tonivåmodell?
8. Er det gitt **opplæring/foretatt lederutvikling** for å tilpasse stabs-/støttefunksjonene til et liv i en tonivåmodell?
9. Omfatter stab/støtte bare faste ansatte eller inngår ulike **hospiteringsordninger**?
10. Hvis kommunen bruker **resultatavtaler** - er disse sydd over en felles mal eller er de tilpasset og skreddersydd den enkelte sektor eller resultatenhet?
11. Hvem i linjeledelsen har leder/resultatavtaler i forhold til lederne i stab/støtte? Hvem står stab/støtte til ansvar overfor?
12. Har noen av stabs-/støttefunksjonene fullmakter til å fungere som **ledere** på vegne av linjeledelsen/rådmannen?

### ***C. Erfaringer med organisasjonsmodellen:***

#### ***Bidrar den valgte stab/støttemodellen til å sikre et godt samspill mellom stab/støtte og kommuneorganisasjonen for øvrig?***

13. Hvordan fungerer samspillet mellom politikerne og stab/støtte?
  - a. Hva trenger politikerne stabs-/støttefunksjonene til?
  - b. Hvilke av stabs-/støttefunksjonene brukes mest aktivt av politikerne?
  - c. Hvordan kommuniseres det? Direkte eller via rådmannen?
  - d. Hvordan opplever politikerne den informasjon de får fra stab/støtte når det gjelder **driften** av tjenestene?
    - i. Gir den tilstrekkelig oversikt over driften av kommunen?
    - ii. Muliggjør informasjonen helhetlige politiske prioriteringer?
    - iii. Er informasjonen tilstrekkelig til å kontrollere driften?
  - e. Hvordan opplever politikerne den informasjon de får når det gjelder **utviklingsarbeid** internt i kommunen og i forhold til samfunnsutvikling?
    - i. Understøtter stab/støtte mulighetene for å utvikle en mer helhetlig og strategisk politisk styring?
    - ii. Gjør stab/støtte det mulig for politikerne å ivareta samfunnsutviklerrollen?
    - iii. Understøtter stab/støtte dialogen mellom politikerne og innbyggere, foreninger og lag, bedrifter?



- f. Hvordan reguleres forholdet mellom politikerne som brukere og stab/støtte som tilbydere – er det stab/støtte eller politikerne som setter premissene for samspillet?

14. Hvordan fungerer samspillet mellom stab/støtte og rådmannen/ledergruppa?

- a. Hva er det rådmannsnivået trenger stab/støtte til?
- b. Hvilke stabs-/støttefunksjoner er de viktigste sett fra rådmannsnivået?
- c. Hvordan foregår kommunikasjonen? Er det forskjeller knyttet til om stab/støtte er integrert i rådmannens ledergruppe eller er koplet fra som egne organisatoriske enheter?
- d. Hvordan opplever rådmannsnivået den informasjon de får fra stab/støtte når det gjelder **driften**?
  - i. Gir den tilstrekkelig oversikt over driften av kommunen?
  - ii. Muliggjør informasjonen helhetlig og strategisk styring?
  - iii. Er informasjonen tilstrekkelig til å kontrollere økonomien?
  - iv. Understøtter stab/støtte kommunens arbeidsgiveransvar?
- e. Hvordan opplever rådmannsnivået den informasjon de får når det gjelder **utviklingsarbeid** internt i kommunen og i forhold til samfunnsutvikling?
  - i. Understøtter stab/støtte arbeidet med å utvikle organisasjonen ("fingeren på snøret"- funksjon)?
  - ii. Foreslår og synliggjør stab/støtte de muligheter som foreligger når det gjelder deltakelse i ulike utviklingsnettverk?
- f. Hvordan reguleres forholdet mellom rådmannsnivået som bruker og stab/støtte som tilbydere – er det rådmannsnivået eller stab/støtte som setter premissene?

15. Hvordan fungerer samspillet mellom stab/støtte og virksomhetene?

- a. Hva er det virksomhetene trenger stab/støtte til?
- b. Hva er de viktigste stabs-/støttefunksjonene i forhold til rollen som resultat- enhetsleder/virksomhetsleder?
- c. Hvordan foregår kommunikasjonen stab/støtte og virksomhetene?
- d. Hvordan opplever virksomhetslederne den informasjon de får fra stab/støtte når det gjelder **driften** (lønn, økonomi, personal, IKT)?
  - i. Tilrettelegger stab/støtte på en måte som understøtter rollen som daglig leder (administrativt lederansvar) og faglig ansvar?
  - ii. Muliggjør informasjonen helhetlig og strategisk styring?
  - iii. Er informasjonen tilstrekkelig til å kontrollere økonomien?
  - iv. Tilføres virksomhetene informasjon om brukernes og de ansattes erfaringer med virksomheten?

- e. Hvordan opplever virksomhetslederne den informasjon de får når det gjelder **utviklingsarbeid** internt i kommunen og i forhold til samfunnsutvikling?
  - i. Understøtter stab/støtte arbeidet med å videreutvikle virksomhetene når det gjelder?
    - 1. Organisering?
    - 2. Kompetanseutvikling?
    - 3. Arenabygging – på tvers samarbeid?
    - 4. Kulturbygging – ansvarliggjøring?
  - ii. Understøtter stab/støtte virksomhetenes rolle i forhold til samfunnsutvikling?
- f. Hvordan reguleres forholdet mellom virksomhetslederne som brukere og stab/støtte som tilbydere – er det virksomhetslederne eller stab/støtte som setter premissene?

***D. Oppsummert:***

***Hva er de viktigste sterke og svake sider ved den modellen dere har valgt for organisering av stabs-/støttefunksjonene?***

***E. Videreutvikling av organisasjonsmodellen:***

***På hvilken måte kan den valgte stab/støtte organisasjonsmodellen videreutvikles?***

#### Vedlegg 4: Indikatorer for hvor godt stab/støtte fungerer

For kommuner som ønsker å få en indikasjon på hvor godt stab/støtte fungerer i sin kommune, vil vi foreslå å bruke spørreskjemaet vi i dette prosjektet sendte ut til virksomhetslederne i de fem casekommunene. Dette vil gi et godt bilde av hvordan virksomhetslederne opplever at stab/støtte fungerer. Hvis man bruker dette skjemaet legger det videre til rette for sammenligning mellom egen kommune og de fem casekommunene i rapporten hva gjelder nivåer på tilfredshet. For en mindre omfattende kartlegging foreslår vi å kun benytte spørsmålene i seksjon C i skjemaet.

Spørreskjemaet følger vedlagt her. Invitasjonsbrevet vi sendte til respondentene er også vedlagt.

Hvis man ønsker å få politikere eller rådmannsnivåets perspektiver på hvor godt stab/støtte fungerer, vil vi foreslå kvalitative intervjuer etter modell av intervjuguidene i vedlegg 3.

## Spørreundersøkelse om kommunens stabs-/støttefunksjoner

### Besvares av resultatenhetsledere / virksomhetsledere

Asplan Analyse og IRIS A/S (tidligere Rogalandsforskning) gjennomfører på oppdrag for Kommunenes sentralforbund et prosjekt om organiseringen av stabs- og støttefunksjonene. Med i dette KS-prosjektet deltar Arendal, Stord, Flora, Kongsvinger og Hamar. Kommunene har valgt ulike løsninger i organiseringen av stabs- og støttefunksjoner slik som økonomi, personal, planlegging og utviklingsarbeid. I Arendal er disse funksjonene organisert som nettverk og arbeidslag. I andre kommuner er de organisert som avdelinger knyttet til rådmannsnivået og/eller lagt ut på resultatenheter. Ved å spørre deg som *intern bruker* av kommunens stabs- og støttefunksjoner kan vi finne ut hvordan disse fungerer i kommunen og på hvilke områder det er forbedringsmuligheter. Dette er et utviklingsprosjekt din kommune har ønsket å gå inn i, så det er viktig at du svarer så presist som mulig på spørsmålene, og ikke bruker dette som en anledning til å "skryte" av kommunen din. Vi har laget et spørreskjema som vi ber deg fylle ut. Skjemaet ligger som vedlegg (link) til denne e-posten, og du fyller ut og sender inn elektronisk. Opplysningene som samles inn blir behandlet konfidensielt og i henhold til Datatilsynets regler. Materialet blir bare brukt til statistiske analyser i forskningssammenheng og vil bli presentert på en form som gjør at ingen enkeltperson kan kjennes igjen. Som forskere er vi underlagt taushetsplikt. Eventuelle spørsmål kan rettes til prosjektleder Christian Skattum, Asplan Analyse, tlf. 40 000 920, [christian.skattum@asplanviak.no](mailto:christian.skattum@asplanviak.no), Jostein Askim, tlf. 90 103 940, [jostein.askim@stv.uio.no](mailto:jostein.askim@stv.uio.no) eller Ståle Opedal, IRIS A/S, tlf. 51 87 50 98 [staale.opedal@irisresearch.no](mailto:staale.opedal@irisresearch.no).

### Svarfrist 16. mai

På forhånd tusen takk for hjelpen!

Christian Skattum  
Asplan Analyse

Jostein Askim  
Asplan Analyse

Ståle Opedal  
IRIS A/S

A. Kommune, stilling og arbeidsområde

1. I hvilken kommune er du resultatenhetsleder / virksomhetsleder?

- 1 Arendal  
 2 Stord  
 3 Flora  
 4 Kongsvinger  
 5 Hamar

2. Hvis resultatenhetsleder / virksomhetsleder ikke passer, sett inn din stillingsbenevnelse her: \_\_\_\_\_

3. Hva er ditt hovedarbeidsområde? (sett bare ett kryss)

- Pleie og omsorg  
 Helsetjeneste  
 Sosialtjeneste  
 Skole  
 Barnehage  
 Kultur og fritid  
 Teknisk  
 Annet

4. Hvor mange årsverk (anslag) utføres i enheten du er resultatenhetsleder / virksomhetsleder for?

*(sett inn antall)*

5. Har du kontorhjelp eller annen merkantil støtte i den enhet / virksomhet du er leder for?

*(1=ja, 2=nei, 3=vet ikke/uaktuelt)*

6. Hvor lenge har du arbeidet? (sett ett kryss for hver linje)

*(1=mindre enn 1 år, 2=1-3 år, 3=lengre enn 3 år, 8=vet ikke/uaktuelt)*

7. I sektoren (i denne eller andre kommuner)?

I kommunen?

I enheten / virksomheten?

I den stillingen du har i dag?

8. Har du hospitert eller arbeidet i stabs- eller støtteenheter sentralt i kommunen?

*(1=ja, på heltid, 2=ja, på engasjement i ordinær stilling, 2=ja, på prosjektbasis, 3=nei, 8=vet ikke/uaktuelt)*

B. Kontakt og samarbeid mellom deg og stabs- og støttefunksjonene

I de spørsmålene som følger nedenfor ber vi deg gi en vurdering av stabs- og støttefunksjonene generelt, både de som er plassert sentralt og de som måtte ligge på resultatenhetsnivå.

9. Hvor ofte har du som enhets-/virksomhetsleder kontakt med kommunens stabs- og støttefunksjoner?

Vennligst oppgi hyppighet i forbindelse med hver og en av oppgavene/funksjonene nedenfor. Sett kun ett kryss per linje.....

*(1=daglig, 2=ukentlig, 3=månedlig, 4=årlig, 5=sjelden/aldri, 8=vet ikke/uaktuelt)*

Utvikling av virksomhetens organisering  
Innføring og oppfølging av IKT-verktøy/systemer  
Kompetanseutvikling blant ansatte i virksomheten  
Utvikling av kvaliteten på virksomhetens tjenester  
Planarbeid for virksomheten (lederavtaler, virksomhetsplan/budsjett)  
Innføring og oppfølging av faglige standarder/krav  
Plan- og rapporteringsarbeid (årsrapport, økonomiplan, BMS)  
Økonomistyring/kontroll i virksomheten  
Lønns- og personalsaker

C. Erfaringer med stabs- og støttefunksjonene

10. I hvilken grad vil du si det er klare ansvarsforhold mellom deg som enhets-/virksomhetsleder og kommunens stabs- og støttefunksjoner når det gjelder ansvaret for.....

*(1=i stor grad, 2=i noen grad, 3=i liten grad, 4=ikke i det hele tatt, 8=vet ikke/uaktuelt)*

Utvikling av virksomhetens organisering  
Innføring og oppfølging av IKT-verktøy/systemer  
Kompetanseutvikling blant ansatte i virksomheten  
Utvikling av kvaliteten på virksomhetens tjenester  
Planarbeid for virksomheten (lederavtaler, virksomhetsplan/budsjett)  
Innføring og oppfølging av faglige standarder/krav  
Plan- og rapporteringsarbeid (årsrapport, økonomiplan, BMS)  
Økonomistyring/kontroll i virksomheten  
Lønns- og personalsaker

11. Hvor tilfreds er du med den bistanden du får fra stab/støtte til å utføre følgende lederfunksjoner?

*(1=svært tilfreds, 2=nokså tilfreds, 3=lite tilfreds, 4=ikke tilfreds, 8=vet ikke/uaktuelt)*

Utvikling av virksomhetens organisering

Innføring og oppfølging av IKT-verktøy/systemer  
Kompetanseutvikling blant ansatte i virksomheten  
Utvikling av kvaliteten på virksomhetens tjenester  
Planarbeid for virksomheten (lederavtaler, virksomhetsplan/budsjett)  
Innføring og oppfølging av faglige standarder/krav  
Plan- og rapporteringsarbeid (årsrapport, økonomiplan, BMS)  
Økonomistyring/kontroll i virksomheten  
Lønns- og personalsaker

12. Hvor tilfreds er du som enhets- / virksomhetsleder med følgende forhold?

*(1=svært tilfreds, 2=nokså tilfreds, 3=lite tilfreds, 4=ikke tilfreds, 8=vet ikke/uaktuelt)*

samarbeidet med stabs- og støttefunksjonene i kommunen  
stabs- og støttefunksjonenes kunnskap om din virksomhet  
styringsinformasjon fra stabs- og støttefunksjonene  
tilgjengelighet til relevante personer i stabs og støttefunksjonene  
stabs- og støttefunksjonenes service overfor din virksomhet  
stabs- og støttefunksjonenes effektivitet og ryddighet  
stabs- og støttefunksjonenes fleksibilitet

13. Hvor enig eller uenig er du i følgende utsagn om rollen til stabs- og støttefunksjonene?

*(1=helt enig, 2=delvis enig, 3=delvis uenig, 4=helt uenig, 8=vet ikke/uaktuelt)*

- a. Stabs- og støttefunksjonene opptre som rådgivere og tilretteleggere overfor meg som enhets-/virksomhetsleder
- b. Stabs- og støttefunksjonene styrer og instruerer meg som enhets-/virksomhetsleder
- c. Utviklingsarbeid i min enhet/virksomhet er avhengig av at andre utenfor virksomheten tar initiativ
- d. Stabs- og støttefunksjonene er viktige pådrivere for å få til faglig og organisatorisk utvikling i min enhet/virksomhet
- e. Stabs- og støttefunksjonene opptre i mange tilfeller som rådmannens forlengede arm
- f. Stabs- og støttefunksjonene er viktige for samordningen mellom min enhet/virksomhet og andre resultatenheter/virksomheter i kommunen
- g. Stabs- og støttefunksjonene bidrar til å sikre et godt samspill mellom meg som enhets-/virksomhetsleder og rådmannsnivået
- h. Det er prinsippet om "førstemann til mølla" som styrer bruken av kommunens stabs- og støtteressurser
- i. Jeg har god oversikt over hva jeg kan be stabs- og støttefunksjonene om hjelp til

j. Jeg får generelt raske svar når jeg ringer eller skriver til ansatte i kommunens stabs- og støttefunksjoner

14. Alt i alt, hvor vellykket mener du kommunens nåværende organisering av stabs- og støttefunksjonene er?

- 1 Svært mislykket
- 2 Nokså mislykket
- 3 Verken mislykket eller vellykket
- 4 Nokså vellykket
- 5 Svært vellykket
- 6 Vet ikke/uaktuelt

#### D. Aktuelle forbedringsområder

15. Bør kommunen etter din mening.....

(1=ja, 2=nei, 8=vet ikke/uaktuelt)

a. flytte mer av stabs- og støtteressursene ut på enhetene / virksomhetene?

b. organisere stabs- og støttefunksjoner som prosjektarbeid med grupper/arbeidslag (gjelder ikke Arendal som har en slik modell)?

c. organisere stabs- og støttefunksjonene som egne resultatenheter (gjelder ikke Kongsvinger som har en slik modell)?

d. trekke mer aktivt inn virksomhetslederne i sentralt prosjektarbeid/andre stabs- og støtteoppgaver?

e. organisere stabs- og støttefunksjonene slik at virksomhetsledere bestiller eller kjøper tjenester/bistand (lage internmarked)?

f. redusere antall ansatte i stabs- og støttefunksjonene?

#### E. Om tonivåmodellen/resultatenhetsmodellen generelt

16. Erfaringer med rollen som enhetsleder / virksomhetsleder og relasjonen til rådmannsnivået. Hvor enig eller uenig er du i følgende utsagn?

(1=helt enig, 2=delvis enig, 3=delvis uenig, 4=helt uenig, 8=vet ikke/uaktuelt)



- a. jeg har tilstrekkelig stor handlefrihet som enhets-/ virksomhetsleder
- b. rådmannsnivået detaljstyrer i for stor grad den virksomheten jeg er leder for
- c. rollen som enhetsleder / virksomhetsleder betyr for mye administrativt arbeid og for liten tid til faglig utvikling
- d. rådmannsnivået gir klare styringssignal til meg som enhets- / virksomhetsleder
- e. rådmannsnivået opptrer på en lite koordinert måte overfor min virksomhet
- f. forholdet mellom resultatenehetene / virksomhetene er preget av tette skott
- g. samordningen mellom resultatenehetene / virksomhetene sikres på en effektiv måte gjennom nettverk og felles møtearenaer
- h. samordning med andre resultatenheter / virksomheter er noe jeg selv må ta initiativ til når behovet oppstår

17. Hva mener du er oppnådd med den administrative organisering som kommunen har valgt?

*(1=i stor grad, 2=i noen grad, 3=i liten grad, 4=ikke i det hele tatt, 8=vet ikke/uaktuelt)*

- raskere beslutninger?
- sterkere brukerorientering?
- temmet sektorinteressene?
- tydeligere resultatansvar?
- bedret tjenestekvalitet?
- framvekst av nye, uformelle ledernivåer?
- mindre politisk detaljstyring?
- bedre økonomisk styring?

*Mange takk for hjelpen*