



Den transformative kommune

*Av Jesper Rosenberg, Niels Henriksen,
Dorte Bukdahl og Claus Bjørn Billehøj*

Den transformative kommune

Av Dorte Bukdahl og Claus Bjørn Billehøj, partnere i Mobilize Strategy Consulting, professor Jesper Rosenberg Hansen, Institutt for virksomhetsledelse, Aarhus Universitet, og Niels Henriksen, sjef- og lederrådgiver i Make-It-Better Consulting.

Intro

Velferden er under press i de danske kommunene. Det er behov for nye løsninger, og det krever nye former for ledelse. I denne artikkelen argumenterer vi for at mange gode løsninger allerede finnes, men at de ofte eksisterer som småskalaprosjekter rundt om i landet. Vi klarer ikke å bygge den nødvendige broen fra kunnskap om hva som fungerer i enkeltkommuner til en bred transformasjon av velferden i alle kommuner. Vi etterlyser ikke en mekanisk skalering av enkeltinitiativer, men en mer organisk spredning av virksomme elementer fra mange ulike tiltak. Verktøykassen for transformasjon handler om ledelse, misjonsorientering, mobilisering av ledere og fagpersoner, utvikling i samspill med aktører i kommunenes økosystem, etablering av innovasjonsporteføljer på tvers av gode initiativer – og ikke minst ledere som forstår og evner å arbeide langsiktig med å endre kommunens måte å levere velferd på.

Transformasjon

Transformasjon betyr ifølge Den Danske Ordbog: omdanning, omforming eller en gjennomgripende forandring. Begrepet brukes ofte når organisasjoner og samfunn står overfor store utfordringer og muligheter.

Både forskere og politikere snakker ofte om at det må skje en transformasjon i måten vi produserer og forbruker på, dersom vi skal ha en sjanse til å bremse klimaendringene. Ser vi på utviklingen i offentlig sektor de siste 8-10 årene, er det særlig begrepet «digital transformasjon» som har vært fremtredende. Den digitale transformasjonen fikk et kraftig løft under nedstengningene under koronapandemien. Danmark har i dag en av verdens mest digitaliserte offentlige sektorer, og kunstig intelligens (AI) driver nå fram en ny transformativ bølge i hele samfunnet.

Vi mener tiden er moden for å snakke om transformasjon som noe mer enn digitalisering – også innen de kommunale velferdsområdene. Økende etterspørsel fra stadig mer organiserte grupper av borgere – blant annet personer med funksjonsnedsettelser, sosialt utsatte, foreldre til skolebarn og pensjonister – vil gjøre det vanskeligere å drive kommunene slik vi kjenner dem i dag. Den demografiske utviklingen og rekrutteringsutfordringer forsterker dette behovet.

Skiftende regjeringer og departementer kan ikke løse utfordringene gjennom mer lovgivning, mindre byråkrati eller flere tilskuddsordninger. Løsningene må i langt større grad utvikles lokalt i kommunene og i samarbeid med andre aktører. Det vil kreve en omfattende transformasjon av hva kommunene leverer, og hvordan de gjør det.

KLs nyhetsmedium Momentum gjenga i 2023 to tall som svært tydelig viser hvorfor det er behov for transformasjon i kommunene: «Kommunene vil i 2030, med dagens demografi og budsjettregulering, ha 2 000 færre ansatte, men det vil være behov for 24 000 flere ansatte i 2030 dersom kommunene skal levere velferd på samme måte som i dag.» Behovet øker i tillegg betydelig som følge av klimautfordringen, som krever nytenkning og omfattende endringer i kommunene, ettersom man ikke kan forvente mange nye midler til omstillingen. På mange områder krever dette samtidig at kommunene endrer tankesett i forståelsen av kjerneoppgaven de er satt til å løse.

Vi vil her argumentere for at det nå, og i mange år fremover, er behov for å utvikle en mer «transformativ organisasjon» i kommunene. Dette kan ikke løses gjennom enkeltprosjekter her og der, men krever en grunnleggende annerledes måte å lede og drive en kommune på.

Hva er en transformativ kommune?

La oss kort komme med en definisjon av «den transformative kommunen»:

En transformativ kommune søker å endre systemet den opererer innenfor, samtidig som den leverer og forbedrer en rekke velferdstjenester som løpende tilpasses gjennom tett dialog med borgere, ansatte og det lokale samfunnet og næringslivet.

Den mer polemiske leseren vil kanskje hevde at det er vanskelig – kanskje umulig – for en organisasjon å endre det systemet den selv er en del av. En kommune er leverandør av en rekke velferdstjenester, men statlig detaljstyring har i stor grad definert den enkelte kommunes kjerneoppgaver gjennom forskrifter og omfattende tilsyn, for eksempel innen eldre- og sosialområdet. Kommunen har også begrenset innflytelse over egen økonomi. Den styres av nasjonale avtaler mellom KS og Finansdepartementet, med sanksjoner for kommuner som bryter budsjettammene, kombinert med årlige investeringsrammer som skal begrense kommunenes bruk av oppsparte midler.

Samtidig kan disse innsnevrede rammene også være en anledning til å være mer radikal i sin innovative og transformative tilnærming til det å være kommune. Det finnes faktisk et betydelig handlingsrom lokalt, hvor kommuner kan utvikle velferden i tett samspill med de mulighetene som finnes i deres geografi, institusjoner, virksomheter og blant

innbyggerne. Kommunen kan også i enda større grad utnytte sin rolle som et daglig møtested for ideer, løsninger, omsorg, dannelse, handel og produksjon.

Vi vil argumentere for at det ikke bare er nødvendig at kommunen, som den mest borgernære og viktigste leverandøren av velferd, setter i gang arbeidet med å utvikle en transformativ organisasjon. Vi mener også at dette for mange kommuner kan være mulig å oppnå i løpet av 4-5 år, dersom man har ledelsesmessig tålmodighet og mot - ikke minst gjennom en langt sterkere mobilisering av omgivelsene, både nabokommuner og aktører i andre sektorer.

Hva har gjort kommunen til en sterk driftsorganisation?

Kommunene har i løpet av de siste 30-35 årene optimalisert, videreutviklet og raffinert sine driftsorganisasjoner, både gjennom nasjonale reformer og gjennom profesjonalisering av ledelse og faglige medarbeidere. I stor grad har New Public Management bidratt positivt både til økonomisk styringsevne og til borgernes velferd, men det har også til tider blitt oppfattet som en form for tjenesteleveranse som oppleves fjern fra borgerne.

Forventningene til velferdsstaten - og særlig til kommunenes tjenester - har i samme periode vært jevnt økende. Med blant annet innføringen av budsjettloven i 2014 ble det imidlertid sendt et tydelig signal om at vekst i tjenester, produksjon og kvalitet ikke kan oppnås gjennom stadig økende ressursbruk.

I stedet har man tatt i bruk sterkere styring for å lukke gapet mellom økende produksjon og kvalitet på den ene siden og en stagnerende ressursituasjon på den andre. Strategisk ledelse i kommunene har derfor i stor grad blitt redusert til årlig budsjettstyring kombinert med stram aktivitetsstyring - altså hvilke faglige tjenester som skal leveres, og hvordan de skal finansieres. Effektiviseringsforbedringer, kvalitetssystemer og målstyring har blitt sentrale elementer i det ledelsesmessige rammeverket.

Litt forenklet kan man si at det strategiske og ledelsesmessige arbeidet de siste årene med å lukke gapet mellom produksjon og ressurser har bidratt til at kommunen i dag i stor grad fungerer som en servicefabrikk, hvor det er begrenset kapasitet til å endre, eksperimentere eller tenke nytt om hvordan velferdstjenester leveres.

Samtidig har den generelt økende velstanden blant de fleste skattebetalere ført til enda høyere forventninger. Når vi tjener mer, øker også avstanden mellom hva den enkelte forventer av velferdstjenester og hva kommunen faktisk kan levere. Noe må gjøres. Kanskje uttrykkes dette tydeligst av Nina Smith, leder for Reformkommisjonen, i et intervju med *Mandag Morgen* i januar 2023:

«Mange av oss dansker har altfor høye forventninger til hva det offentlige skal levere, sammenlignet med hva vi selv forventer å bidra med i form av arbeid, 'hender' og skattebetaling.

Ledelsesperspektivet i den finjusterte driftskommunen

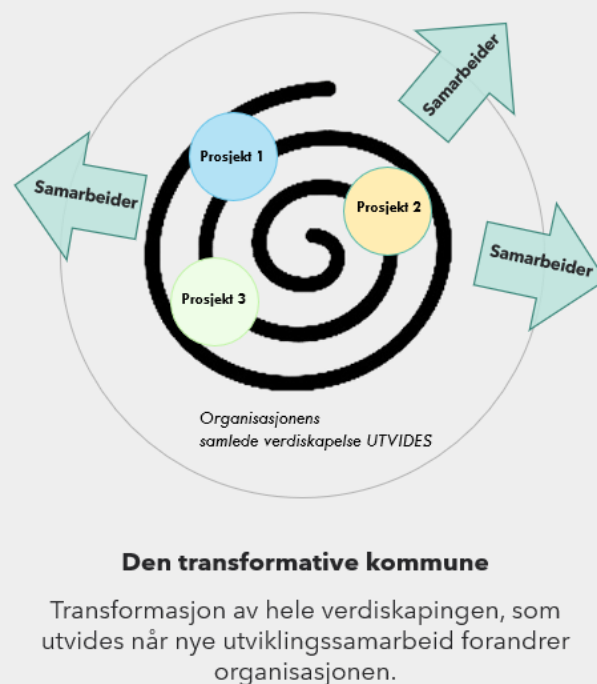
I de budsjettoptimaliserte kommunene er driftsledelse det naturlige og dominerende ledelsesperspektivet. Det er dette kommunale ledere både ansettes og avsettes på bakgrunn av. Du kan være aldri så visjonær og idérik, men dersom driften - målt i nøkkeltall, antall klagesaker eller «bare» medieoppslag - lyser rødt, kan en leders stilling stå i fare. Driften må fungere; men hvordan blir man transformativ midt i dette?

I flere tiår har vi skilt mellom drift og utvikling, og dermed skapt en prosjektdrevet utviklingskultur som er isolert fra kjernevirksomheten. Denne har ofte vært bemannet av prosjektledere i stabsfunksjoner (og - må vi innrømme - også med hjelp fra eksterne konsulenter).

Dette må den transformative kommunen gjøre opp med. Transformasjonen skjer i og sammen med driftsenhetene, som derfor også må få langt større beslutningsmyndighet og utviklingskraft. Utviklingen av hvordan driftsoppgavene leveres, må flyttes dit oppgavene faktisk løses.

Figur 1 nedenfor illustrerer at det i den tradisjonelle driftskommunen finnes mange typer utvikling - ofte i form av ukoordinerte utviklingsprosjekter spredt på ulike velferdsområder. I den transformative kommunen er utvikling en koordinert og samlet innsats. Dette kan også innebære at den totale mengden drift blir mindre, målt i driftsaktivitet. Men dersom driftsaktiviteten løpende rettes inn mot å skape større effekt for innbyggerne, kan den samlede verdien av driftsaktiviteten likevel bli større. Nettopp dette bør være målet for alle utviklingsaktiviteter.

En transformativ kommune kan skape verdi på mange nye måter, fordi kjerneoppgaven ikke er helt fastlagt. Samfunnet endrer seg, borgerne endrer seg, og dermed må også kommunen som velferdsleverandør endre seg. Kommunen må endre hvordan den arbeider, hvilke tjenester den leverer til innbyggerne, og dermed til syvende og sist hvilken verdi den skaper for samfunnet og for den enkelte.



Figur 1: Fra driftskommune til den transformative kommune. Utviklet av Mobilize.

I litteraturen omtales den «ambidekstrale organisasjonen» (O'Reilly og Tushman, *The Ambidextrous Organization*, 2004), som er utformet for både å prøve ut nye og innovative løsninger og samtidig sikre leveransen av den lovpålagte, eksisterende driften. Det ambidekstrale handler altså om å skape en organisasjon som kan gjøre flere svært ulike ting samtidig. Veien fra å være en driftskommune til å bli en transformativ kommune går derfor gjennom en ambidekstral organisasjonsform. Det innebærer at man både må ha fokus på den daglige driften, samtidig som man arbeider mer radikalt med å innovere og transformere måten man arbeider og løser oppgaver på.

Flere kommuner er på vei

Mange kommuner er allerede godt i gang med mindre eller større transformativ prosesser. Det gjelder for eksempel Aarhus kommune, som gjennom Aarhuskompasset og arbeidet med sju «ville problemer» på tvers av forvaltninger forsøker å transformere hele kommunens måte å arbeide på - med fokus på «... nye måter å lytte på, nye måter å løse på, nye måter å lære på og nye måter å lede på». Også andre steder i kommunene arbeides det aktivt: for eksempel gjennom oppgaveutvalg (paragraf 17.4-utvalg), innovative tiltak (som omleggingen av sysselsettingsinnsatsen i Esbjerg kommune til

«Relasjonell velferd»), nye former for samarbeid mellom sektorer (for eksempel mellom sykehus og hjemmetjeneste) og utprøvinger innenfor rammen av frikommuneforsøk.

Når vi snakker med ledere i mange kommuner, blir vi likevel av og til bekymret for om det finnes tilstrekkelig politisk og administrativt mot til å endre grunnleggende systemfeil gjennom en mer radikal transformasjon. Den enkelte kommune – og kommunene samlet – må bli langt bedre til å spre metoder, tilnærminger, samarbeidsformer og effekter fra det som faktisk fungerer. Enkelte løsninger kan skaleres med bare mindre lokale tilpasninger. Det gjelder når de utgjør en enkel årsak-virkning-løsning på et problem, for eksempel en ny IT-løsning eller innføring av multidose-dispensering av medisiner i eldreomsorgen.

I mange andre tilfeller spiller imidlertid konteksten en stor rolle. Da kan man ikke mekanisk skalere andres tiltak. I stedet er det behov for å utvikle lokale løsninger tilpasset den lokale konteksten – ikke ved å starte helt fra bunnen av, men ved kreativt å bygge videre på andres erfaringer. Vi kan nemlig ikke være sikre på at det som fungerer i én kommune, også vil fungere i en annen. Den britiske sosiale entreprenøren Hilary Cottam, forfatter av boken *Radikal hjelp*, har formulert det slik: «Skalering er et industrielt begrep som antyder at det er den samme varen vi skal selge – og det er det ikke. Vi må plante en forandring som kan knytte mennesker sammen og åpne for lokale tilpasninger.»

Stedsspesifikke forhold – både den faglige kulturen og praksisen i den enkelte kommune og ressursene som kan mobiliseres utenfor den kommunale organisasjonen – er avgjørende når gode lokale løsninger og bærekraftige endringer skal utvikles. Å sette retning og utvikle innhold sammen med andre er nettopp det som bidrar til å gjøre kommunen til en transformativ organisasjon.

I stedet kan det som fungerer spres gjennom mer organiske prosesser, hvor kommuner og enkeltinitiativer inspirerer og påvirker hverandre gjensidig. Den enkelte kommune må utvikle sine egne løsninger i dialog med innbyggerne og med sitt lokale økosystem av ulike aktører. Å skape en transformativ kommune er derfor både en beslutning ovenfra og ned, en prosess nedenfra og opp fra driftsenhetene, og en prosess utenfra og inn – som ledere må legge til rette for.

I den lokale utviklingen av tiltak ligger det også et stort potensial i at kommunene i større grad bygger på kunnskap fra andre kommuners erfaringer. De virksomme ingrediensene i eksisterende tiltak kan gi byggesteinene til å utvikle egen praksis. Det finnes for eksempel inspirasjon i metodebeskrivelsene fra Social- og Boligstyrelsen (se [social.dk.](https://social.dk/)). Man kan også lese mer om arbeid med virksomme ingredienser i publikasjonen ["virksomme ingredienser i ungeindsatser"](#), fra partnerskapet En Vej Til Alle.

La oss ta et eksempel fra sysselsettingsområdet. Flere kommuner har i forbindelse med boligsosiale helhetsplaner – som delvis finansieres av Landsbyggefonden – i blant annet

Høje Taastrup, Fredericia, Sønderborg, Roskilde og Odense prøvd ut nye måter å møte arbeidsledige der de bor. Noen kommuner har oppnådd gode resultater med å få utsatte grupper inn i ulike former for lønnet arbeid, mens andre ikke har lyktes like godt. KL, Center for Boligsocial Udvikling, VIVE og flere andre har beskrevet metoder og resultater i rapporter, casekataloger og konferanser. Det finnes et stort potensial i å spre de virksomme ingrediensene fra slike tiltak - både internt i de aktuelle kommunene og til andre kommuner i landet. Men hvordan gjør vi det? Og hvem har ansvaret?

Evalueringer kan være viktige for å vurdere om tiltak har potensial til å spres. De kan også bidra til å identifisere og beskrive de virksomme ingrediensene i innsatsene. En evalueringsrapport er imidlertid sjelden nok i seg selv til å sikre spredning av metoder eller tiltak. Evalueringer må derfor suppleres med andre aktiviteter som mobiliserer aktører til å utvikle nye løsninger.

Vi tror heller ikke at mer lovgivning er veien frem dersom man ønsker å spre nye og effektive måter å drive kommuner på - for eksempel innen sysselsettingsområdet. Det begrenser muligheten til å tilpasse og videreutvikle virksomme tiltak lokalt, og det reduserer også handlingsrommet til kreativt å finne gode løsninger for den enkelte borger.

Derfor må vi ta i bruk en annen verktøykasse dersom vi skal gå fra utviklingsprosjekter i liten skala til en transformativ utvikling av velferden i full skala.

Kom i gang med transformasjonsprosessen

Det er minst tre gode steder å starte, når det skal skapes en transformativ kommune:

1) **Inviter omverdenen tettere på - helt inn i kommunens maskinrom.**

I en presset driftsorganisasjon kan lokale og regionale interessenter lett bli sett på som stadig mer krevende borgere og organisasjoner. I en transformativ kommune forstås de derimot som en del av et felles økosystem, i roller som partnere, medspillere og leverandører. Dette gjelder både virksomheter, lokale borgergrupper og sivilsamfunnsorganisasjoner, som kommunen gjennom hyppige og godt organiserte dialoger kan dele utfordringer med og utvikle felles, integrerte løsninger sammen med. Mange kommuner har gode erfaringer med dette - ofte under betegnelsen samskaping. Samskaping innebærer at det offentlige rolle endrer seg: i stedet for primært å administrere regler og styre etter forhåndsdefinerte mål og løsninger, blir offentlige organisasjoner tilretteleggere

for nye løsninger. Også borgernes rolle endres – fra å være brukere eller klienter til å bli medskapere av nye løsninger.

2) Etabler oppgave- og utviklingspartnerskap med andre kommuner.

En annen tilnærming med stort potensial er å etablere flere oppgave- og utviklingspartnerskap mellom nabokommuner. For de fleste av de 98 kommunene vil det være naturlig å styrke kompetansen og kapasiteten til transformasjon ved å dele kunnskap og oppgaver med to-tre nabokommuner, som ofte samarbeider med de samme virksomhetene og sivilsamfunnsorganisasjonene. Her snakker vi ikke om tradisjonelle kunnskapsdelingsarrangementer – selv om disse fortsatt er viktige – men om mer langsiktige samarbeid hvor det er rom for kontinuerlig faglig dialog og gjensidig inspirasjon mellom tiltak. Slike samarbeid kan også være arenaer hvor fagpersoner mobiliseres til å påvirke oppover i systemet dersom kommunale eller nasjonale rammebetingelser oppleves som u hensiktsmessige for oppgaveløsningen. Et eksempel er kommunenes arbeid med klima, hvor utviklingen av klimaplaner i regi av DK2020 har ført til etableringen av Klimaalliansen mellom KS, regionene og Realdania, med kunnskapspartnere som CONCITO og C40. Samarbeidet har fokus på klimainnsats, men tar samtidig hensyn til den enkelte kommunes spesifikke situasjon og forutsetninger. Målet er endring i den enkelte kommune i tråd med klimamålene – samtidig som samarbeidet med andre styrker transformasjonen.

3) Samarbeid på tvers av sektorer for å løse konkrete «ville problemer».

På enkelte områder er måten velferden organiseres på åpenbart lite hensiktsmessig. Her kan det være nødvendig å samarbeide på tvers av sektorer. Det kan for eksempel gjelde eldre pasienter med komplekse medisinske behov, eller unge med selvskading og spiseforstyrrelser. I slike tilfeller kan kommuner og regioner stille sine organisasjoner til rådighet for utprøving av nye løsninger, samtidig som det etableres samarbeidsstrukturer hvor erfaringer og læring deles.

Det er selvsagt en ledelsesmessig risiko ved å starte en transformasjonsprosess på et velferdsområde hvor mange ansatte allerede arbeider på grensen av kapasiteten for å få vaktplaner eller undervisningsplaner til å gå opp. Likevel er det ofte nettopp her det finnes en vilje blant politikere og toppledere til å arbeide på nye måter – fordi utfordringene ikke har latt seg løse innenfor rammene av den eksisterende driftsorganisasjonen. Det er viktig at

transformasjonen ikke bare oppfattes som enda en ny reform oppå alle de andre, men som en mer samlende endringsprosess.

Her kan man med fordel hente inspirasjon fra "[Collective Impact](#)"--tilnærmingen, som blant annet Realdania har satt på dagsordenen. Tilnærmingen er utviklet for å løse komplekse problemer som ingen aktør kan løse alene. Her går organisasjoner sammen om en felles agenda og samler seg om felles mål. Det blir typisk etablert et sekretariat som har ansvar for å drive og fasilitere samarbeidet mellom partene, holde fast ved en felles strategisk retning og sikre løpende kommunikasjon. Konkrete prosjekter kan bli ledet fra sekretariatet eller forankret hos partene. Se for eksempel en ny [eksempelsamling](#) fra Realdania (utarbeidet av SUS Sosialt Udviklingscenter) med gode caser. Her kan man blant annet lese om Medvind i Østerbyen i Esbjerg kommune, der en bred allianse over en 12-årsperiode skal skape sosial mobilitet for barn og unge i boligområdet Østerbyen i Esbjerg.

Et annet eksempel er Ungegarantien i Hjørring kommune. Her har kommunen og lokale virksomheter gått sammen om å skape rammer som gjør det mulig for alle unge å finne sin «positive destinasjon», det vil si å bli avklart i forhold til utdanning eller arbeid. Kommunen og virksomhetene deler en felles visjon og deltar i et nettverk sammen. Over 200 virksomheter er med og tilbyr blant annet jobbmuligheter, praksisplasser og yrkespraksis for unge. Gjennom en avtale blir virksomhetene garantipartnere og forplikter seg til å hjelpe alle unge som henvender seg, med å nå sin positive destinasjon. Det er virksomhetene i Hjørring kommune som står bak navnet Ungegarantien, og som også har formulert mer konkret hva de ønsker å forplikte seg til.

Transformasjon krever andre ledelsesgrep

Ser vi på forskningen om *transformational leadership*, tilskrives opphavet gjerne James MacGregor Burns fra 1978. Bernard M. Bass har imidlertid, siden sin første utgivelse i 1985, vært den mest sentrale i utviklingen av teorien frem til i dag.

Bass beskriver fire elementer i transformasjonsledelse:

- Inspirerende motivasjon = evnen til å skape en visjon medarbeidere kan identifisere seg med.
- Idealisert innflytelse = å skape respekt og tillit til sin person, slik at man fremstår som et «fyrstårn» og en rollemodell - å kunne *walk the talk*.

- Intellektuell stimulering = å gi medarbeidere en opplevelse av å delta aktivt og bidra med ideer. Involvering og myndiggjøring.
- Individuell oppfølging = fokus på den enkelte medarbeider og vedkommendes behov og barrierer.

(Kilde: [Lederweb: Transformationsledelse](#))

En svakhet ved kun å bruke denne definisjonen er at den individualiserer ledelsesarbeidet og kan gi inntrykk av at transformasjon krever en visjonær og karismatisk leder som står i spissen for endringen. Vi vil ikke undervurdere betydningen av toppledere med mot, visjoner og sterke kommunikasjonsevner for å gjøre en organisasjon transformativ. Samtidig er vår erfaring - både som ledere og rådgivere - at transformasjonsledelse må være et lagarbeid. Det må finnes ledere på mange nivåer i organisasjonen som kan bidra til å realisere de fire elementene i Bass' modell. Dette er særlig viktig i en kommune med mange ulike driftssteder og et bredt spekter av velferdstjenester. Derfor blir mobilisering av både politikere, desentrale ledere og medarbeidere, samt sentrale aktører i virksomheter og organisasjoner rundt kommunen, en ny og viktig ledelsesoppgave for toppledelsen dersom transformasjonen skal bli varig.

Adaptiv ledelse i en transformativ kommune

Å lede en kommune i en transformasjonsprosess stiller nye krav til lederne. Vi vil argumentere for at dette krever den typen ledelse som i litteraturen omtales som adaptiv ledelse. Tilnærmingen ble først introdusert av ledelsesforskerne R. Heifetz og M. Linsky i 2002, og er blant annet oversatt og formidlet av Christian Tangkjær i kapittelet «*Adaptiv ledelse og de mange dilemmaer*» i boken [«Ledelse, organisering og strategisering»](#) i 2019.

En organisasjon består både av strukturer og prosesser som konkurrerer om knappe ressurser. Adaptiv ledelse handler om å koble sammen og skape tilpasning mellom ulike krefter i og rundt organisasjonen. Det dreier seg om å støtte og utvikle et bærekraftig samspill med omgivelsene. Den adaptive lederen må forene kort og langt perspektiv - både sikre løsningen av driftsoppgavene her og nå, og samtidig utvikle og endre måten oppgavene løses på over tid. Dette skaper naturligvis mange dilemmaer for ledere, som må navigere mellom det driftsmessig forventede og det som er nødvendig å endre. Adaptivt lederskap handler derfor om å koble de organisatoriske kreftene i den løpende driften med transformativ eksperimentering og utprøvinger - ikke ved å holde dem adskilt, men ved å skape rom og anledninger hvor de kan forbindes og integreres (se figur 1).

Adaptiv ledelse innebærer også en mer utforskende og relasjonsorientert tilnærming til ledelse, hvor ledelsen i større grad stiller spørsmål enn gir svar, og hvor løsninger utvikles gjennom samarbeid. Tilnærmingen forutsetter også at man jevnlig skaper rom for refleksjon - å «komme opp på balkongen», som Heifetz og Linsky uttrykker det - slik at man får innsikt som gjør det mulig å justere og korrigere praksis.

Kommunale ledelser som evner å opptre adaptivt, er allerede godt i gang med å utøve transformativt lederskap. Det handler blant annet om at sentral styring går hånd i hånd med større desentral autonomi og selvstyring. Den enkelte medarbeider må oppleve å ha innflytelse over sin egen arbeidssituasjon, og at egne ideer til utvikling tas på alvor. På den ene siden må det være rom for desentrale eksperimenter og fremvoksende utvikling. På den andre siden må utviklingen koordineres på tvers av organisasjonen, slik at man skaper læring og gjensidig inspirasjon. Det er derfor behov for både top-down- og bottom-up-tilnærminger.

Transformasjon over 5 år - et realistisk scenario

Det er mulig - og etter vårt syn nødvendig for fremtidens kommunale velferdstjenester - å gjøre kommunen til en transformativ organisasjon. Vi mener at de aktuelle økonomiske utfordringene, de mange lokale initiativene som eksperimenterer mer, og flyttingen av innovasjon og endringsarbeid helt ut til velferdstjenestenes driftssteder, peker i riktig retning. Samtidig er det behov for både å øke tempoet i spredningen av erfaringer og å få en sterkere sentral og nasjonal koordinering av arbeidet som skjer i enkeltkommuner. Avslutningsvis vil vi derfor peke på ni grep som kan bidra på veien mot en transformativ kommune:

- 1) Gjør det stegvis over de neste fem årene. Prosessen krever både tålmodighet og taktikk, og den må være robust nok til å stå seg gjennom neste kommunevalg. Samtidig må man passe på ikke å sette i gang så mange tiltak at organisasjonen overbelastes.
- 2) Arbeid iterativt i en lærende prosess.
- 3) Start prosessen og diskuter den på tvers av både kommunestyret og de ulike fagområdene i kommunen, og inviter lokale og regionale aktører utenfor kommunen inn i arbeidet hyppig og systematisk. Det er særlig viktig å få med det politiske nivået, som gjennom sitt mandat kan sette retning for kommunens arbeid. Klare ambisjoner og forventninger fra politikerne kan være avgjørende for å holde transformasjonsprosessen på sporet - spesielt når den daglige driften trekker i retning av silotenkning og etablerte vaner.
- 4) Avslutt prosjekter som ikke skaper verdi for innbyggerne
- 5) Skap felles oppdrag eller «missioner» som er tilpasset målgruppen for velferdstjenestene. Slike oppdrag bør handle om hvilken verdi man ønsker å skape

for innbyggerne. De er viktige for å samle mennesker på tvers av sektorer og fagområder om en felles sak. Når man arbeider med oppdrag, fokuserer man på det felles resultatet fremfor egne delmål.

- 6) Gjør ledelsen av en portefølje av ulike tiltak og eksperimenter til en kjerneoppgave for topp- og mellomledere. Det finnes ikke én god løsning på et komplekst problem, men mange. Derfor bør det etableres styringsstrukturer som gjør det mulig for tiltakene i porteføljen å inspirere og påvirke hverandre, samtidig som man sikrer oversikt og sammenheng mellom dem.
- 7) Mobiliser senterledere, avdelingsledere, institusjonsledere og fagpersoner fra starten av transformasjonsprosessen. Transformasjonen må skje sammen med driftsstedene og deres brukere eller innbyggere. Det er til syvende og sist her nye former for velferd må utvikles.
- 8) Prioriter kompetanseutvikling i arbeidet («on the job») og kapasitetsbygging knyttet til nye måter å levere velferdstjenester på. Ofte er sidemannsopplæring, lokale refleksjonsprosesser og aksjonslæring mer effektivt enn tradisjonelle kurs.
- 9) Spre alle tiltak som kan redusere kommunens utgifter til innbyggerrettede tjenester i løpet av en fire-femårsperiode, og spre også de tiltakene som skaper tydelig merverdi for innbyggerne uten at kostnadene øker.

KS-leder Martin Damm (og ordfører i Kalundborg) uttalte på Kommunaløkonomisk forum i januar 2023: «De økonomiske utfordringene er tydelige, og velferden i årene fremover vil bli annerledes enn den vi kjenner i dag. Det må vi snakke om - både med hverandre, med regjeringen og med innbyggerne. Utfordringer finnes det nok av. Men budskapet mitt i dag er: Kommunene er klare til å ta ansvar for samfunnets utvikling.»

Ambisjonen er at han i 2024 kan si: «Vi har nå ikke bare fått i gang de mange viktige samtalene, men også reelt begynt å gjøre kommunene til drivende organisasjoner i transformasjonen av velferdssamfunnet. Det er en transformasjon som bare kan lykkes fordi vi gjør det sammen - med statlige myndigheter, sivilsamfunnet, næringslivet og innbyggerne.»

Les og lytt mer:

- For toppledere som spør seg hva de bør gjøre mer eller mindre av for å utvikle en transformativ kommune, kan vi vise til artikkelen ["Den ambitiøse offentlige topleder"](#) av Kristian Mikkelsen, Søren Hornskov, Søren Barlebo Rasmussen og Amanda Houmark, Mobilize Strategy Consulting. Her presenteres 18 praksisgrep for å arbeide strategisk med transformasjon.
- For ledere som ønsker inspirasjon til å spre virksomme elementer fra eksisterende tiltak til nye kontekster, kan vi vise til publikasjonen ["Virksomme ingredienser i ungeindsatser"](#), utarbeidet av Dorte Bukdahl m.fl. fra Mobilize Strategy Consulting i samarbeid med SUS - Socialt Udviklingscenter. Det kan også vises til Dortes artikkel «Løs de ville problemene lokalt» i Sigge Winther Nielsens nye antologi ["Vilde Problemer - en værktøjskasse til politikere, praktikere og policyentreprenører"](#).
- For ledere som ønsker å arbeide mer misjonsorientert sammen med sivilsamfunnet, kan man for eksempel lese artikkelen ["Det spesialiserte voksenområde kan ikke kun styres på kroner og standarder"](#) om erfaringer fra Sønderborg kommune, skrevet av Claus Billehøj og Niels Henriksen med utgangspunkt i samarbeid med kommunen. Man kan også høre podkasten ["De små børns Bornholm"](#) som handler om etableringen av en felles satsing på små barns oppvekst på Bornholm, med Anna Møllerup fra Socialt Udviklingscenter og senterleder for Center for Børn og Familie i Bornholms Regionskommune, Ann Rubæk-Nielsen.
- Det finnes også inspirasjon til utviklingen av en transformativ kommune i metodebeskrivelsene fra Social- og Boligstyrelsen (se [social.dk](#)). Les også mer om arbeid med virksomme ingredienser i publikasjonen ["virksomme ingredienser i ungeindsatser"](#), fra partnerskapet En Vej Til Alle.

Forfatterne bak



Niels Henriksen er selvstendig leder- og organisasjonsrådgiver og tilknyttet Mobilize Strategy Consulting. Han har lang erfaring med å utvikle og trene ledere og organisasjoner i å mobilisere til og gjennomføre endringer. Som rådgiver, leder og sjef i kommuner og organisasjoner har han også fasilitert samarbeid på tvers av sektorer innen flere av velferdsstatens kjerneområder



Jesper Rosenberg Hansen er professor ved Institutt for virksomhetsledelse ved Aarhus Universitet, hvor han blant annet forsker på strategi og strategiimplementering i offentlige organisasjoner. Han har nylig startet som eksternt tilknyttet senior hos Mobilize, hvor han skal bruke sin kunnskap til å hjelpe organisasjoner med å realisere sine strategier og bidra til mer praksisorientert arbeid (ikke forskningsbasert), slik som denne artikkelen.



Claus Bjørn Billehøj er partner i Mobilize Strategy Consulting. Han har mange års erfaring med samarbeid og verdiskaping på tvers av offentlig sektor, privat næringsliv, investorer, stiftelser og sivilsamfunn. I tillegg har han omfattende erfaring og innsikt i skjæringspunktet mellom ledelse, effekt, styring og organisasjonsutvikling.



Dorte Bukdahl er partner i Mobilize Strategy Consulting. Hun har bred erfaring fra staten, kommunene og sivilsamfunnet. Gjennom mange år har hun opparbeidet seg omfattende kunnskap om kvalitet og styring i offentlig sektor, blant annet om håndtering av såkalte «ville problemer». Dorte er forfatter av boken «Gode løsninger på vanskelige sosiale problemer» (2021).