



Revisjonsrapport fra prosjekt

Evaluering av ny organisasjons-modell i
Ringebu kommune

For kontrollutvalget i Ringebu kommune

FORORD

Denne rapporten er et resultat av forvaltningsrevisjonsprosjektet ”Evaluering av ny organisasjonsmodell i Ringeby kommune” som er gjennomført på oppdrag av kontrollutvalget i Ringeby kommune.

Forvaltningsrevisjon er en lovpålagt oppgave. Formålet med forvaltningsrevisjon er i følge kommunelovens § 77, nr 4: ”... Kontrollutvalget skal videre påse at det føres kontroll med at den økonomiske forvaltning foregår i samsvar med gjeldende bestemmelser og vedtak, og at det blir gjennomført systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak og forutsetninger.”

Prosjektarbeidet ble i hovedsak utført i perioden september – desember 2009. Rapporten ble behandlet i møte i kontrollutvalget 28. januar og 18. mars. I disse møtene framkom det kommentarer som gjorde det naturlig å justere problemstillingene samt gjøre noen endringer i rapporten. Som følge av endringene ble det nødvendig å samle inn noe mer informasjon fra lederne i kommunen.

Rådmannen fikk det første rapportutkastet til uttalelse og hans kommentarer er tatt inn i rapporten (kapittel 7). Som følge av at revidert rapport inneholdt flere endringer ble også den sendt på høring til rådmannen. I høringssvar av 29. april uttaler kommunen at den ikke har hatt tilstrekkelig med tid til å gå gjennom rapporten i detalj på grunn av kort frist. Det ble også anført at: ”Så langt vi har registrert har vi ikke ytterligere kommentarer utover de vi leverte i forhold til førsteutkastet.”

Vi vil takke for godt samarbeid med mange ansatte i Ringeby kommune.

Lillehammer, april 2010

Kristian Lein
Oppdragsansvarlig

Innholdsfortegnelse

FORORD	2
SAMMENDRAG	4
1 INNLEDNING	6
1.1 Bakgrunn og formål.....	6
1.2 Omorganiseringen i Ringeby	6
1.3 Organisering av stab og støtte i tonivå-kommuner.....	8
1.4 Utfordringer med to-nivå organisering i kommunene	10
2 PROBLEMSTILLINGER OG REVISJONSKRITERIER	13
3 GJENNOMFØRING OG METODE	15
4. BESKRIVELSE	17
4.1 Oppgavefordeling i Ringeby kommune.....	17
Ansvarsområder for Strategi og utvikling	17
Arbeidsdeling på økonomifeltet.....	18
Arbeidsdeling og koordinering mellom rådmannsledelsen og tjenesteenhetene	21
Koordinering og samhandling.....	22
4.2 Resultater fra spørreundersøkelse og intervjuer	24
5. VURDERINGER.....	32
5.1 Samspillet i linjeorganisasjonen.....	32
5.2 Rolle- og ansvarsfordeling innen økonomifeltet	33
5.3 Samspill mellom Strategi og utvikling og tjenesteenhetene/ rådmannsledelsen	35
6 KONKLUSJONER OG ANBEFALINGER	38
7 RÅDMANNENS UTTALELSE	40
REFERANSER/LITTERATUR.....	42
VEDLEGG 1 Spørreundersøkelse rettet mot tjenesteledere i Ringeby kommune.....	43
VEDLEGG 2 Intervjuguider	46
Intervjuguide Tjenesteledere.....	46
Tilleggsspørsmål – intervjuer i april 2010	47
Intervjuguide Strategi & Utvikling.....	48
Intervjuguide MGRS	49
Intervjuguide Fagforeninger	49
Intervjuguide Rådmannsledelsen	50

SAMMENDRAG

Kontrollutvalget vedtok i sak 13/09 i møte 29.5.09 å starte opp et prosjekt med temaet evaluering av ny organisasjonsmodell i Ringeby. Etter at prosjektet ble presentert for kontrollutvalget i januar ble problemstillingene justert og det ble derfor gjort noen endringer i rapporten. Foreliggende rapport er dermed en revidert versjon.

Prosjektet har arbeidet ut fra følgende problemstillinger:

- Hvordan fungerer samspillet mellom staben Strategi og utvikling, rådmannsledelsen og tjenesteenhetene, med vekt på forholdet mellom SU og rådmannsledelsen/ tjenesteenhetene.
- Hvordan fungerer rolle- og ansvarsfordelingen på økonomifeltet, og samhandlingen mellom de ulike ansvarlige?

Revisjonskriteriene har tatt utgangspunkt i mål for organisasjonen etter omorganiseringen i 2006:

- Kompetanse skal nyttiggjøres i organisasjonen – også på tvers.
- Ansvars- og myndighetsdeling i organisasjonen skal være tydelig.
- Organiseringen skal bidra til samordning og brukerorientering.

Prosjektet er i stor grad basert på en spørreundersøkelse rettet mot tjenestelederne i kommunen og intervjuer med ledere, ansatte i strategi og utvikling samt tillitsvalgte. Foruten det innhentede materialet har vi benyttet interne dokumenter som tar for seg omorganiseringen. Det er også trukket på relevant litteratur, herunder studier som tar for seg omorganisering gjennomført i andre kommuner.

Fram til juli 2006 hadde Ringeby kommune en administrasjon basert på en såkalt etatsmodell med kultur- og oppvekstetat, helse- og sosialetat, plan og teknisk etat, samt at kommunen hadde økonomisjef. I likhet med andre kommuner som har organisert seg i to nivåer valgte Ringeby en modell der stabsfunksjonene er lagt til en enhet underlagt rådmannen, og der de fleste støttefunksjoner er lagt til en egen enhet. I Ringeby ligger støttefunksjonene i Fellestjenesten, som organisasjonsmessig utgjør én av 14 tjenesteenheter. Strategistaben utgjøres i Ringeby av strategi og utvikling (SU). På økonomifeltet er det en arbeidsdeling mellom fem ulike enheter, nemlig rådmannsledelsen, strategi og utvikling, fellestjenesten, de øvrige tjenesteenheter samt Midt-Gudbrandsdal regnskaps- og skatteoppkreverkontor (MGRS), som kommunen eier sammen med Sør-Fron kommune.

På bakgrunn av vurderingene i rapporten har revisjonen trukket følgende hovedkonklusjoner:

- Tjenestelederne mener arbeidsdelingen vis a vis rådmannsledelsen i kommunen er klar og i hovedsak hensiktsmessig.
- Fagnettverkene spiller en viktig rolle for koordinering, informasjonsutveksling og oppgaveløsning mellom tjenesteenheter innen samme sektor (skole, helse/omsorg). Likevel oppfatter flere av tjenestelederne at samordningen mellom tiliggende enheter er for svak.
- Lederforum samles jevnlig, og oppleves som nyttig som informasjonskilde. Flere ledere mener imidlertid at forumet er for mye rettet mot ”enveisinformasjon”.
- To av tre ledernettsverk fungerer ikke som tiltenkt iht styringsmodellen for kommunen.

- Strategi og utvikling arbeider og opptrer i hovedsak som saksbehandlere/konsulenter for rådmannen, og har ikke noen sterk koordinerende eller utviklende rolle i Ringeby kommune.
- Tjenesteenhetene har begrenset kunnskap om hva SU gjør og hva de kan be SU om bistand til.
- Etter revisjonens oppfatning bidrar SUs rolle pr i dag til at kommunen mangler en ”motor” i utviklingsarbeidet.
- Tjenestelederne mener arbeidsdelingen vis a vis økonomiadministrasjonen i kommunen er klar og i hovedsak hensiktsmessig.
- Tjenestelederne oppfatter at de får nødvendig bistand på økonomifeltet, og at det ikke er vanskelig å vite hvilke personer/enheter de skal forholde seg til.
- Revisjonen vil likevel peke på at modellen der ansvaret for bistand/service overfor tjenesteenhetene er delt på flere enheter (SU og fellestjenesten), kan innebære utfordringer mht koordinering og styring av virksomheten.
- Mange ansvarlige på økonomifeltet kan innebære en risiko for å tilsløre ansvaret for økonomistyringen i kommunen.

På basis av de vurderinger som er gjort og konklusjoner som er trukket anbefaler revisjonen følgende:

- Vurdere å styrke koordineringen mellom tjenesteenhetene, særlig inn skole og helse/omsorg.
- Rådmannsledelsen bør vurdere å vitalisere samarbeidsforaene i kommunen.
- Det bør klargjøres i hvilken grad og til hvilke oppgaver tjenesteenhetene kan benytte SU til å bistå tjenestelederne.
- På bakgrunn av at SU har en lite synlig rolle mht utvikling, bør denne rollen klargjøres og det bør evt vurderes å styrke dialogen mellom SU og tjenesteenhetene.
- Presisere SUs rolle mht samhandling og koordinering av virksomheten.
- Sett i lys av hvilke oppgaver og ansvar enheten skal ha, bør det foretas en overordnet vurdering av ressurs- og kompetansebehovet i SU.
- Vurdere arbeidsdelingen mellom SU og FT på økonomifeltet, evt med sikte på å legge den samlede innsatsen på dette feltet inn i én enhet.
- Vurdere organiseringen på økonomifeltet med tanke på om færre enheter kan gi bidrag til å lette økonomistyringen i kommunen.

1 INNLEDNING

1.1 Bakgrunn og formål

Kontrollutvalget vedtok i sak 13/09 i møte 29.5.09 å starte opp et prosjekt med temaet evaluering av ny organisasjonsmodell i Ringeby.

Kontrollutvalget besluttet i møtet at *”evalueringssprosjektet skal gå nærmere inn på organiseringen av tjenesteenhetene plan og teknisk og bolig og eiendom. Helhetlig styring av området ”teknisk” og samordning mellom enhetene vil være vesentlige temaer. Det skal også ses på organiseringen av stabene strategi og utvikling og økonomikontoret, og samspillet mellom stabsenhetene, rådmannsledelsen og driftsenhetene. Det er en uttalt målsetting med den nye organisasjonsmodellen at den skal gi en mer effektiv organisasjon, og en klar fordeling av ansvar og myndighet. Et spørsmål blir da om de ulike aktørene føler at de har en hensiktsmessig oppgavefordeling seg imellom med tanke på effektiv drift, herunder; kompetanse, kapasitet, fleksibilitet, tydelighet, strategisk tenkning, mv.*

Et viktig tema innenfor evalueringen vil være økonomistyring, og organiseringen av denne. Viktige stikkord her kan være rolle- og ansvarsfordeling, og samhandlingen mellom de ulike ansvarlige.” (sitat fra møteprotokoll)

1.2 Omorganiseringen i Ringeby

Ringeby kommune valgte med virkning fra 1.7.2006 å organisere administrasjonen etter en såkalt ”tonivåmodell”. I følge Asplan/IRIS (2006) dreier tonivåmodellen seg om tre ting:

1. *”Oppdeling av det kommunale tjenesteapparat i et større antall resultatenheter*
2. *Delegasjon av myndighet til resultatenhetene i faglige, økonomiske, personalmessige og organisatoriske saker og*
3. *Fjerning av etatslederne og etablering av et samordnende og strategisk rådmannsnivå hvor ledergruppa ikke er ansvarsmessig bundet til de gamle etatene eller sektorene”.*

Denne beskrivelsen passer ganske godt på den modellen Ringeby har valgt.

Tonivåmodellen i Ringeby omfattes av rådmannsledelsen som består av rådmann og én kommunalsjef, 13 resultatenheter¹ og to stabs-/støtteenheter (hhv. strategi- og utvikling og fellestjenesten). Før omorganiseringen hadde Ringeby kommune en administrasjon basert på en såkalt etatsmodell med

¹ I Ringeby kalt tjenesteenheter.

kultur- og oppvekstet, helse- og sosialet, plan og teknisk etat, samt at kommunen hadde økonomisjef.

Ringeby kommune har felles regnskaps- og skatteoppkreverkantor med Sør-Fron kommune. Dette kontoret kan også betraktes som en stabs-/støtte-enhet. Kontoret ble etablert 1.1.2005, og er som sådan ikke en del av omorganiseringen av Ringeby kommune.



Valget av organisasjonsmodell skjedde etter en grundig prosess der flere alternative modeller ble vurdert. I følge rådmannen var mandatet for omorganiseringen å lage en hensiktsmessig organisasjon for å gi best mulig tjenester. Det skulle legges vesentlig vekt på:

1. Effektivisering
2. Fleksibilitet
3. Nyttiggjøre kompetanse, også på tvers
4. Tydelig ansvars- og myndighetsdeling – utstrakt bruk av delegering
5. Samordning og brukerorientering
6. Hensynet til interkommunalt samarbeid

I prosjektet vil vi betrakte disse punktene som mål for den nye organisasjonen. Vi vil komme tilbake til disse i drøftingen av revisjonskriterier i kapittel 2.

Den organisasjonsmodellen som Ringeby har valgt er etter hvert relativt vanlig i norske kommuner, og det er gjennomført undersøkelser og evalueringer der både fordeler og utfordringer med ”flat” struktur eller ”to-nivå” modellen er utredet. Problemstillingene i kap 2 er langt på vei formulert ut fra

utfordringer som synes å være allmenne i forhold til denne type organisasjonsmodell. Vi har derfor som bakgrunn summert opp noen temaer som har vist seg å være aktuelle i forhold til denne modellen.

1.3 Organisering av stab og støtte i tonivå-kommuner

Ettersom organisering og samarbeid knyttet til stabsfunksjoner står sentralt i dette prosjektet vil vi i dette kapitlet gi en kort drøfting av organisering av stabs-/støttefunksjoner med utgangspunkt i relevante studier². Deretter ser vi i kapittel 1.4 på ulike utfordringer knyttet til tonivå organisering.

I tillegg til rådmannsledelsen og resultatenheterne så er det behov for et støtteapparat som kan legge til rette for kjerneaktivitetene gjennom tjenester som er nødvendige for organisasjonen. Disse tjenestene omtales gjerne som stabs- og støttetjenester. Stab dekker strategisk orienterte oppgaver (stabsoppgaver) og støtte dekker mer rutine- og driftsrelaterte oppgaver (støtteoppgaver).

Stabsoppgaver består gjerne av:

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

Støtte består bl.a av:

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

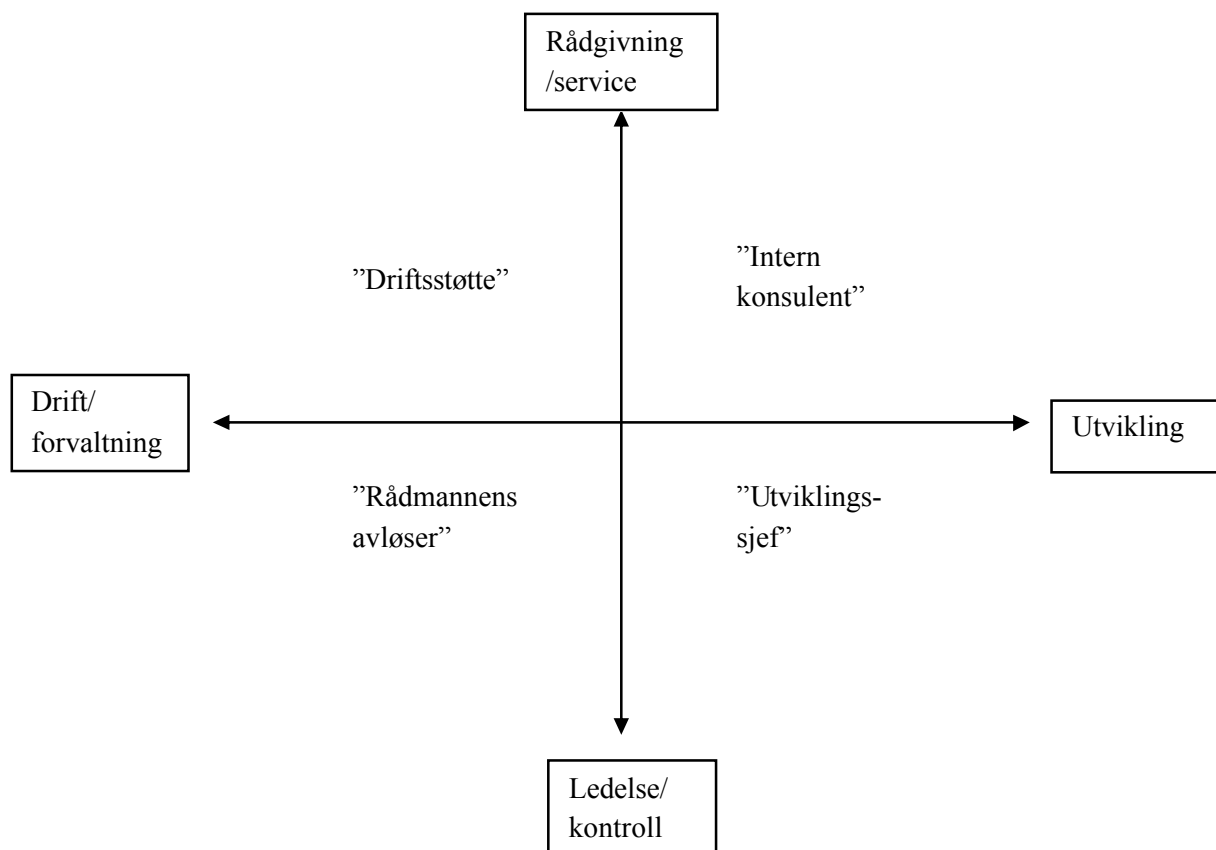
Stabsfunksjonenes strategiske karakter innebærer at koordineringsoppgaver og utviklingsrettet arbeid står sentralt. Det gjelder ikke minst i tonivåmodellen. I første rekke dreier dette seg om oppgaver relatert til utvikling av kommunens organisering, kvalitetsforbedring av tjenestene og plan- og økonomiarbeid. Støttefunksjonene trengs i både etatsmodellen og tonivåmodellen.

Når resultatenhetslederne, som typisk i tonivåkommuner, 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.

² Kilde for framstillingen kap 1.3 er Asplan/Iris, s 16-18.

Stabs- og støttefunksjonene berøres 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 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 som informasjonsformidler mellom administrasjonen og det politiske nivå, ved å gi politikerne styringsinformasjon som underbygger deres strategiske politikerrolle.

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



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 idéer og bidrar med gode råd i utviklingsarbeidet.

Rådmannsavløser. I nederste venstre hjørne inntar stabsfunksjonene rollen som vikarer og supplement for rådmannsledelsen. Dette er en rolle som rådmannsledelsen selv kan delegere til stabsfunksjonene, eller stabsfunksjonene kan tilegne seg den mer uformelt. Det sentrale er at stabsfunksjonene trer inn i tillegg til den overordnede, administrative linjeledelsen og dermed tilegnes en koordinerende rolle.

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 utviklingsspørsmål. De er ikke bare pådrivere og rådgivere, men også ”sjef” i forhold til initiativ og gjennomføring av utviklingsarbeid i kommunen.

1.4 Utfordringer med to-nivå organisering i kommunene

Selv om mange kommuner har organisert seg etter ”to-nivå” modellen, betyr ikke det at alle kommuner har organisert seg likt. I kommunesektoren finnes det flere utforminger av modellen, herunder organisering av stabsfunksjonene, som vi ser på i dette prosjektet.

Modellen har sin styrke i at brukeren er svært nær der beslutningene tas. Kommandolinjene og beslutningsvegen blir kort og effektiv. Modellen ansvarliggjør i sin struktur ledernivået og lederne får mer sjølstendighet og myndighet. Modellen skiller nivåene tydelig og er med på å tvinge fram endret atferd på ledernivå. Den skiller derfor godt mellom strategisk ledelse og fagledelse (hentet fra Ringeby 2005). Modellen gjør rådmannsfunksjonen mer krevende og gjør det nødvendig å styrke denne funksjonen sammenholdt med etatsmodellen som tidligere var mønsteret for organiseringen av kommunen. Ettersom etatsnivået faller bort som nivå for samordning innad i den enkelte sektor, så ”tvinges” samordningsoppgavene høyere opp.

Basert på tilgjengelig litteratur (jf referanselista) har vi sammenstilt sentrale utfordringer knyttet til to-nivå modellen i kommunene. Framstillingen er ikke uttømmende, og kun ment som kort bakgrunn og perspektiv for drøfting av organisasjonen i Ringeby og problemstillingene som følger i kap 2.

Organisering av stab-støttefunksjonene

- Er det en hensiktsmessig oppgavefordeling mellom stabsenheter og driftsenheter i forhold til effektivitetshensyn, kompetanse, kapasitet mv?
- Er fordelingen av ansvar og myndighet mellom stab, rådmannsledelse og driftsenheter tydelig når det gjelder driftsoppgaver og utviklingsoppgaver?
- Får enhetslederne den støtten de trenger fra stab/støtte?
- Er ”bestillingene” fra rådmannsledelsen og enhetslederne til stab/støtte klare?

I en rapport fra NIBR (2002) hevdes at mange kommuner har slitt med å få til en god organisering av stab/støttefunksjonene. Asplan/Iris 2006 hevder at stab/støttefunksjonene fungerer svært forskjellig fra kommune til kommune, og at dette først og fremst har sammenheng med kommunespesifikke forhold. Eksempler på mulige utfordringer i en kommune (Agenda 2008) er uklar ansvarsfordeling mellom tjenesteområder og stab/støtte, at flere oppgaver som håndteres ute i enhetene kunne vært sentralisert, at det er behov for samordning og koordinering av oppgaver mellom stabene, at det er uklart hvem som skulle ta initiativ ved behov for endring eller forbedring og at det er uklare bestillinger til stab/støtte fra toppledelsen og virksomhetslederne.

I følge Asplan/Iris har organisering i flat struktur gitt opphav til et problem som ikke er så lett å få løst. Når administrasjonen deles opp i mange resultatenheter vil det være vanskelig å desentralisere stab-/støttefunksjoner til den enkelte enhet i noe stort omfang – både fordi fagmiljøene blir for små og utnyttelsen av stabsressursene blir for dårlig. Men små merkantile ressurser på enhetsnivå gir seg raskt utslag i rop fra enhetslederne om flere slike ressurser – enten disse plasseres lokalt eller ytes i form av sentrale stabs- og støtteenheter.

Enhetsledernes rolle

- Er det en riktig balanse mellom overordnet sentral styring og delegering til enhetsledere?
- Har enhetslederne fått tilført nødvendig kompetanse til å takle sin nye og selvstendige rolle (personalansvar, økonomiansvar, fagansvar, administrativt ansvar)?
- Har omorganiseringen ført til mer brukerfokus?
- Er enhetene robuste nok i forhold til bemanning, fagmiljø, rekruttering mv?
- Er det rom for strategisk tenkning?
- Fremmer organiseringen effektiv drift i enhetene?

Enhetsledernes rolle er sentral i forhold til tonivåmodellen fordi hovedessensen i modellen er oppdeling i selvstendige driftsenheter med økt delegert ansvar.

I de rapportene vi har sett på pekes det på at enhetslederrollen er sammensatt og arbeidskrevende. Det er en utfordring å finne eller utvikle riktige ledere som er i stand til å ta det ansvaret som kreves av rollen. Nye oppgaver krever også økt kompetanse, f.eks innenfor økonomistyring, budsjettering, personalarbeid osv. Enhetslederne har fokus på tjenesteproduksjon og å holde hjulene i gang. Det er risiko for mindre fokus på utviklingsoppgaver.

Koordinering og samordning mv

- Er det god samordning på tvers av enheter og ”sektorer” f.eks i forhold til brukere med sammensatte behov (fare for ”tunellsyn”)?
- Er overordna ”sektor”-oppgaver godt nok ivaretatt (eks skolefaglige, barnehagefaglige, helsevern, pleie og omsorg osv)?
- Gis det tydelige styringssignaler fra rådmannsledelsen (eller lever enhetene sitt eget liv)?
- Kjenner rådmannsledelsen enhetene godt nok til å kunne drive effektiv styring?

- Har omorganiseringen ført til raskere beslutninger og kortere tjenestevei?
- Er organisasjonen fleksibel?
- Får rådmannsledelsen for stort ”kontrollspenn” når den skal styre mange enheter?

Oppdeling i resultatenheter stiller organisasjonen overfor utfordringer når det gjelder hensynet til helhet og sammenheng i organisasjonen. Det er en fare for at den enkelte tjenesteenhet blir rammet av ”enhetsegoisme” eller ”tunnellsyn” og ikke tar tilstrekkelig hensyn til helhet og samordning i forhold til andre enheter. For å unngå dette er det i Ringeby kommune opprettet ulike arenaer eller nettverk som skal fremme samarbeid og samordning.

Det kan være lettere å koordinere mellom sektorer når sektor-/etatslederne forsvinner. Samtidig er det ansett som vanskeligere å koordinere innad i sektorene, spesielt når det gjelder faglig koordinering og utvikling. I følge Asplan/Iris 2006 har ikke de sentrale stabene klart å fylle dette vakuumet, og det konkluderes med at ”samarbeidet mellom stab/støtte og rådmannsledelsen ser ut til å være det kritiske punktet for koordinering og utviklingsarbeid i tonivåkommunene” (s 66).

Forholdet mellom politikk og administrasjon

- Er det god informasjonsutveksling mellom driftsenhetene, rådmannen og politikerne?

”Et av de største problemene med reformen er knyttet til politikerrollen. Spesielt innen resultatenhetene savnes et nærmere forhold til politikerne.” (Årseth, m.fl 2006). I en evalueringsrapport fra Agenda vises det også til at all kommunikasjon og informasjon går gjennom rådmannen, den enkelte resultatenhet er dermed svekket opp mot politisk nivå. I rapporten fra Asplan/Iris (2006) vises det til at politikerne savner kontakt med noen innen hver sektor for å få informasjon.

2 PROBLEMSTILLINGER OG REVISJONSKRITERIER

Revisjonen har i det følgende lagt til grunn at evalueringen/revisjonen skal ta sikte på å avdekke eventuelle forhold som kan forbedres ved tilpasning innenfor eksisterende modell framfor å vurdere kommunens valg av organisasjonsmodell.

Basert på drøftingen i kontrollutvalgets møte 29. mai, samt ny informasjon om kommunenes organisering på møte 27. august, ble det laget følgende problemstillinger:

- Vurdere stabene Strategi og utvikling (SU) og Midt-Gudbrandsdal regnskaps- og skatteoppkreverkontor (MGRS), med særlig vekt på samspillet mellom disse og hhv. rådmannsledelsen og tjenesteenhetene.
- For økonomifeltet spesielt vurdere rolle- og ansvarsfordeling, og samhandlingen mellom de ulike ansvarlige.

I løpet av prosjektarbeidet ble problemstillingene omarbeidet, uten at reelle innholdet ble endret. Under behandlingen av rapporten uttrykte kontrollutvalget ønske om bedre å belyse temaer som ikke var tatt inn i problemstillingene ovenfor. Samlet førte dette til at følgende hovedproblemstillinger ligger til grunn for prosjektet:

1. Hvordan fungerer samspillet mellom staben Strategi og utvikling, rådmannsledelsen og tjenesteenhetene, med vekt på forholdet mellom SU og rådmannsledelsen/tjenesteenhetene.
2. Hvordan fungerer rolle- og ansvarsfordelingen på økonomifeltet, og samhandlingen mellom de ulike ansvarlige?

I tillegg til disse problemstillingene ble prosjektet utvidet til også å gå inn på i hvilken grad er ansvar og myndighet klarlagt på enhetsnivå og om det er det lagt til rette for samordning mellom tjenesteenhetene.

Det som i noen grad har vært problematisk i prosjektet er å avgrense arbeidet mht hvor langt vi skulle gå i å evaluere organisasjonen etter omorganiseringen i 2006. Vi har fått innspill på at organisasjonen ikke har ”satt seg” ordentlig, og at det derfor sannsynligvis er for tidlig å foreta en evaluering. Vi har ikke tatt standpunkt til dette, men har forholdt oss til hvordan vi oppfatter organisasjonen pr høsten 2009. Et annet spørsmål er i hvilken utstrekning foreliggende prosjekt kan anses som en evaluering av den nye organisasjonen, i lys av at problemstillingene ikke innebærer noen full gjennomgang av effektene av omorganiseringen.

I forvaltningsrevisjonsprosjekter skal det iht RSK 001 – Standard for forvaltningsrevisjon – etableres revisjonskriterier med utgangspunkt i problemstillingene. ”Revisjonskriterier er de krav og forventninger som forvaltningsrevisjonsprosjektet skal revideres/vurderes i forhold til.” (RSK 001, punkt 25. Revisjonskriterier skal iht. RSK 001 pkt 26 ”være begrunnet i, eller utledet av, autoritative

kilder innenfor det reviderte området.” Kriteriene kan hentes fra ”lover/forskrifter, kommunestyrets/fylkestingets vedtak og forutsetninger, anerkjent praksis, fagteori, mål satt av revidert virksomhet” (jf Bråthen, m.fl 2007, s 98).

Ved evaluering av en omorganisering er det naturlig å ta utgangspunkt i målene for den nye organisasjonen, jf kapittel 1.2. Av den grunn vil det være riktig å benytte disse målene som en kilde for revisjonskriterier for dette prosjektet. Imidlertid ligger det begrensninger med hensyn til i hvor stor grad det er relevant å vurdere problemstillingene opp mot målene for *hele organisasjonen* etter omorganiseringen. Etableringen av Strategi og utvikling var tross alt en relativt liten del av endringen i 2006, særlig sett i forhold til overgangen fra noen få sektorbaserte etater til langt flere tjenesteenheter. Økonomiområdet ble bare delvis berørt av omorganiseringen ettersom MGRS var opprettet året før den nye organisasjonsmodellen ble innført.

Til tross for dette anser vi at det vil være riktig å ta utgangspunkt i disse målene. Det er nemlig ikke mange gode alternativer. Et alternativ kunne vært å ta utgangspunkt i mål (”kritiske suksessfaktorer”) som benyttes ifm Balansert målstyring (BMS), men disse tar etter vår vurdering utgangspunkt i nåværende arbeidsdeling og oppgaveløsning, og er derfor ikke godt egnet i sammenheng med en mer overordnet vurdering som vi anser en forvaltningsrevisjonsrapport å være.

Ettersom problemstillingene tar for seg samspill og ansvarsdeling mellom ulike enheter i organisasjonen er det naturlig å ta utgangspunkt i de av målformuleringene som berører disse dimensjonene:

- Kompetanse skal nyttiggjøres i organisasjonen – også på tvers.
- Ansvars- og myndighetsdeling i organisasjonen skal være tydelig.
- Organiseringen skal bidra til samordning og brukerorientering.

Vurderingene i kapittel 5 vil ta utgangspunkt i disse målene og de vil dermed danne revisjonskriteriene for prosjektet.

3 GJENNOMFØRING OG METODE

Prosjektet er basert på innhentet materiale i form av:

- En spørreundersøkelse rettet mot tjenestelederne i kommunen.
- Intervjuer med ledere, ansatte i Strategi og utvikling samt tillitsvalgte.

Foruten det innhentede materialet har vi benyttet interne dokumenter som tar for seg omorganiseringen. Det er også trukket på relevant litteratur, herunder studier som tar for seg omorganisering gjennomført i andre kommuner, jf vedlagte litteraturliste.

Spørreundersøkelsen ble gjennomført i september/oktober og rettet seg mot alle tjenestelederne, unntatt leder for fellestjenesten. Årsaken til det er at sistnevnte har en sentral funksjon innen økonomiområdet og er en del av kommunens stabs-/støttefunksjon.

Alle unntatt én tjenesteleder svarte på spørreundersøkelsen. For å få en referanse, eller ”målestokk” for de svar vi fikk inn, valgte vi å benytte noen av de samme spørsmålene som Asplan/Iris brukte i sin undersøkelse i 2006. Spørreskjemaet ligger vedlagt. Vi kommer tilbake til undersøkelsen i kapittel 4.

Av ressurs hensyn var det nødvendig å gjøre et utvalg mht hvilke tjenesteledere som skulle intervjues. Vi forsøkte å velge ut ledere slik at ulike sektorer i kommunen ble representert (helse, omsorg, teknisk, skole).

Følgende personer ble intervjuet:

Tjenesteledere

Britt Åse Høyeseven

Mona F Knutsen

Hans Øyvind Lyshaug

Svein Otto Olsen

Gro Li Sletvold

Sylvia Volden

Berit Aarnes

Strategi og Utvikling

Olav Brandvol

Jan Magne Langseth

MGRS

Jostein Valved

Rådmannsledelsen

Rådmann Jon Alver

Fagforeninger

Reidun Knuts, Fagforbundet

Fridtjov Valde Janson, NITO

Alle unntatt ett intervju ble foretatt som personlige intervjuer. Det siste var telefonintervju. Til grunn for intervjuene benyttet vi intervjuguider (se vedlegg 2).

Det ble tatt referat fra alle intervjuene som ble forelagt den intervjuede slik at vedkommende kunne verifisere informasjonen som ble gitt. Vi har lagt vekt på å behandle alle synspunkter som kom fram i spørreundersøkelsen og intervjuene på en slik måte at det ikke er mulig å identifisere uttalelser fra enkeltpersoner.

Intervjuene ble gjennomført i november/desember 2009. I forbindelse med utarbeidelse av revidert rapport ble det i april gjort supplerende intervjuer med de fleste av tjenestelederne. Spørsmål som ble stilt er lagt til i intervjuguidene i vedlegg 2.

Vi anser at det innsamlede datamaterialet er relevant for å svare på problemstillingene i prosjektet. Begrensningene ligger som nevnt i kapittel 2 først og fremst i å avgrense prosjektet i forhold til en full evaluering av omorganiseringen av Ringeby kommune.

4. BESKRIVELSE

4.1 Oppgavefordeling i Ringeby kommune

Informasjonen i dette kapitlet er hentet fra skriftlige kilder; Ringeby kommune (2005, 2006) og Sør-Fron kommune og Ringeby kommune (2004). I tillegg har vi supplert med faktainformasjon fra intervjuene med ansatte i kommunen.

Ansvarsområder for Strategi og utvikling

I anbefalingen fra prosjektgruppa der det anbefales å etablere en to-nivå modell i Ringeby kommune, er ikke Strategi og utvikling (SU) omtalt i kapitlet om myndighets-, funksjons- og rolledeling. I kap 6 om stab og støtte heter det imidlertid at *"Når etatsjefsnivået blir borte vil en del samordningsoppgaver (som i dag skjer sentralt på etatsnivå) måtte ivaretas ved en annen organisering. En stor del av disse oppgavene kan med fordel løses felles for alle."* ... *"Stab = Utvikling og strategi. Interne rådgivere med høy generell kompetanse og prosjekt/prosess/strategi og overordnet saksbehandling (uten myndighet, jobber på bestilling fra rådmannsnivået og ledernetverkene)."*

Oppgavedelingen på sentrale områder beskrives i Ringeby kommune (2006). Oppgavene til SU ligger innfor følgende områder:

- * *IKT*: Prosess / utarbeidelse, Prosessveiledere og evt. bistand til opplæring ved implementering av større nye fag-/fellessystem, Bistand til, eller praktisk gjennomføring av grunnleggende opplæring, Utvikling av ny webløsning i samarbeid med IKT, tjenesteledere, næring osv.
- * *Personal*: Tilbud om kompetanseheving av tjenesteledere innenfor administrative oppgaver³, bistår rådmannen ifm. IA-bedrift, HMS og systemer innenfor personalområdet.
- * *Sak/arkiv/utvalg*: Digitalisering av sak/arkiv, fellesmal for saksbehandling, opplæring av tjenesteledere i saksbehandling, skriver saker på vegne av rådmannen.
- * *Øvrig*: Holde seg orientert om tilskuddsordninger, adm av tilskudd til næringsliv. Årsmelding: saksbehandling, maler og analyse. Bistand til rådmannsnivå og tjenesteenheter ved større innkjøp.

I tillegg kommer ansvar knyttet til økonomi og budsjett. Dette beskrives i avsnittet nedenfor.

Strategi og utvikling består av tre seniorrådgivere i til sammen 2,25 stillinger. Disse består av to hele stillinger, samt en halv stilling som deles med Sør-Fron kommune som næringskonsulent. Den nye organisasjonsmodellen la opp til at bruken av SU-ressursene skulle koordineres av rådmannen (og

³ Saksbehandling, sak/arkiv, budsjettarbeid, økonomiprogram, mailsystem, LØFT, ny web-løsning, balansert målstyring, evt. nye fag- eller fellessystem der SU er med.

ledernetverkene). Vi får opplyst at dette delvis er løst opp i den forstand at det i noen utstrekning er anledning for tjenestelederne å spørre SU direkte om bistand.

Basert på intervjuene ligger pr dato følgende arbeidsoppgaver til Strategi og utvikling:

- Innføring av Balansert målstyring (BMS), herunder gjennomføring av bruker- og medarbeiderundersøkelser.
- Styring og koordinering av planarbeid, jf klimaplan, kommuneplanens samfunnsdel og beredskapsplaner.
- Ansvarlig for innføring av ny programvare i kommunen.
- Styre større innkjøp/anbud i kommunen, bl.a innen IKT.
- Koordinere HMS-arbeidet i kommunen.
- Koordinere næringsarbeidet i kommunen.
- Saksbehandler for kommunens næringsfond.
- Beredskapsansvarlig i kommunen.
- Bistand i organiseringsprosesser, sist aktuelt ifm endring av organisering på teknisk sektor.
- Koordinere oppgaver ifm kommunens hjemmeside. Implementering av nye portaler som gjelder flere tjenesteområder.
- Saksbehandler for rådmannsledelsen ("Supersaksbehandler") i sektorovergripende oppgaver.
- Div. rådgiveroppgaver overfor tjenestelederne, bl.a å forberede saker for politisk behandling.
- Ansvarlig for internasjonalt arbeid. Som inkluderer å arbeide for å få kommunen med på internasjonale prosjekter i samarbeid, og med finansiering fra, Norad, KS, EU.
- Kartlegge tilskuddsordninger, slik at tjenestelederne kan være med å søke om prosjekter innenfor sine områder.
- Bidra i arbeidet med årsmelding.

Oversikten inneholder ikke arbeidsoppgaver for Strategi og utvikling innenfor økonomi/budsjett. Disse beskrives nedenfor sammen med arbeidsdelingen på feltet.

Arbeidsdeling på økonomifeltet⁴

Arbeidsdelingen er beskrevet i Ringeby kommune (2006) og Sør-Fron kommune og Ringeby kommune (2004). Vi skal ikke gjenta detaljene i arbeidsdelingen her, men forsøke å få fram det viktigste.

Slik organiseringen i Ringeby kommune er lagt opp skjer det en arbeidsdeling mellom fem ulike "organer" mht økonomi, nemlig rådmannsledelsen, strategi og utvikling, fellestjenesten, de øvrige tjenesteenheter og MGRS. Nedenfor oppsummeres de respektives ansvarsområder:

⁴ Til dette feltet regnes: budsjettering, regnskap, fakturering, innkjøp, utbetalinger, innfordring, økonomiplan, årsmelding og rapportering til Kostra.

Rådmannsledelsen:

- Fastsette budsjettforutseneringer
- Sette frister for arbeidet med årsregnskap og budsjett
- Veilede TE-ene

Strategi & utvikling:

- Utarbeide maler for budsjettarbeidet i samarbeid med fellestjenesten, budsjetttrundskriv
- Klargjøre rammebetingelser
- Samordne større saker på tvers i organisasjonen
- Kvalitetssikring av saker – alle som innebærer budsjettendring
- Finansiering: saksbehandling, generelle låneopptak, evt. plasseringer og rapportering, delta i større byggeprosjekter

Fellestjenesten (FT):

- Praktisk rådgivning av tjenestelederne (årsbudsjett/økonomiplan, budsjettendringer, budsjettkontroll, årsregnskap)
- Kvalitetssikring av bidrag fra tjenesteenhetene ift årsbudsjett/økonomiplan
- Sammenstille bidrag fra tjenesteenheter og interkommunale selskap i årsbudsjett/øk.plan, årsmelding
- Registrering av budsjett og budsjettendringer i økonomisystem
- Innhenting og oversending av rapporter til KOSTRA
- Innkjøp av rekvisita og andre løpende innkjøp.

Tjenesteleder (utenom fellestjenesten):

- Utarbeide eget budsjett (drift og investering)
- Saksbehandling mht budsjettendringer
- Budsjettkontroll innen eget område
- Låneordninger innen eget område
- Avsetninger og konteringer i årsregnskap
- Elektronisk kontering, attestasjon og tilvisning
- Administrasjon av div tilskudd
- Fakturering innen eget område (slik som omsorgstjenester, husleie, kommunale avgifter, gebyrer)
- KOSTRA-rapporter innen eget område
- Ansvar for innkjøpsprosess innen eget område

Midt-Gudbrandsdal regnskaps- og skatteoppkreverkontor:

- Regnskapsføring, inkl avstemminger
- Alle kommunale skatteoppkrevergjøremål
- Remittering (regningsbetaling mv.)
- Innkreving av kommunale krav
- Regnskapsrapportering til staten
- Kvalitetskontroll av koding (mva)⁵

⁵ Ansvar for all koding for øvrig ligger i kommunene.

- Oppfølging av fakturaer for kontroll og tilvisning.
- Føring av regnskap for interkommunale selskaper

Rettesnoren er at SU skal ta oppgaver som har framtidskonsekvenser. I praksis vil det si budsjett og saker med økonomisk konsekvens som skal til politisk behandling. Unntaket er at SU også har ansvaret for avslutning av investeringsregnskapet. I henhold til den generelle arbeidsdelingen ligger dette ansvaret hos MGRS, men det er besluttet at SU skal ha dette ansvaret fordi det er tett koblet mot hvordan tiltak er finansiert.

Fellestjenesten skal iht den organiseringen som er valgt ha ansvaret for bistand og oppfølging overfor TE-ene og regnskapsoppfølging. MGRS skal føre regnskapet med tilliggende oppgaver som beskrevet ovenfor.

SU er i utgangspunktet rådmannens rådgivere, mens økonomikonsulenten i Fellestjenesten skal være tjenesteledernes nærmeste hjelper, jf oppgavene under oversikten foran. I praksis er arbeidsdelingen noe mer overlappende og mer ad-hoc preget. Det betyr i praksis at tjenestelederne både benytter FT og SU til hjelp med spørsmål som har med økonomi å gjøre.

Når det gjelder budsjettet er det SU som har ansvaret for, og sitter med hoveddelen av arbeidet med å ”sy sammen” dette⁶. Fellestjenesten bistår i noe ulik grad, bl.a ved at de mottar bidrag fra tjenesteenhetene, setter opp tallgrunnlag og gjør beregninger av konsekvenser av lønnsendringer.

Arbeidsdelingen i økonomirapporteringen følger samme mønster. I tertialrapportene, som går til kommunestyret, er det SU som setter sammen bidragene fra enhetene, kvalitetssikrer disse og utarbeider rapporten. Også her bidrar FT ved å ”samle inn” bidrag og gjøre sammenstillinger av disse.

Ansvaret for økonomistyringen, herunder oppfølging av tjenesteenhetene, ligger i sin helhet hos rådmannsledelsen. Det følger av organiseringen hvilke enheter hhv rådmann og kommunalsjef har ansvaret for å følge opp. I denne sammenheng opptre SU kun som rådgiver på oppdrag fra rådmannsledelsen, og har ikke noe ansvar eller myndighet i forhold til oppfølgingen av enhetene. Oppgaver og ansvar i å følge opp tjenesteenheter kan bli tildelt i enkelttilfeller, men gjøres i praksis sjelden.

Når aktiviteten i én eller flere enheter skiller seg fra det som er forutsatt i budsjettet, så lages det en budsjettendringssak til kommunestyret. I denne synliggjøres endringer i forhold til opprinnelig budsjett. Det er SU som utarbeider denne.

MGRS leverer regnskapsdata til kommunene, men er ikke utenom det noen premissgiver for kommunene. Tjenestelederne tar selv ut de regnskapsdata de har behov for. MGRS bistår av og til ifm tolkning av regnskapsdata, men så vidt vi forstår har det blitt mindre av denne typen bistand de siste par årene.

⁶ Ut fra økonomiske rammer, der bl.a investeringer, låneopptak, og forutsetninger mht skatt og andre inntekter framkommer.

Arbeidsdeling og koordinering mellom rådmannsledelsen og tjenesteenhetene

Myndighets-/funksjons- og rolledeling mellom rådmannsledelsen og tjenesteenhetene er beskrevet i innstillingen fra prosjektgruppa (Ringeby kommune 2005):

Rådmann

Faglig ansvar

- *overordnet ansvar for hele administrasjonen – ansvarlig ovenfor politikerne*
- *avgjørelsesmyndighet i alle saker av ikke-prinsipiell betydning (det meste er videredelegert)*
- *veilede og samordne tjenesteområdenes utvikling i.h.h.t. lover, forskrifter og vedtatte kommunale planer*
- *kontaktpunkt til stat og fylkeskommune, samt ulike samarbeidspartnere der dette er nødvendig for koordinering og samordning*
- *etterspørre og avdekke hva tjenesteområdene trenger for å kunne gjøre en god jobb overfor brukerne*

Administrativt ansvar

- *overordnet ansvar for hele administrasjonen – ansvarlig ovenfor politikerne*
- *veilede og samordne tjenesteområdenes virksomhet*
- *klagesaksbehandling*
- *samordne arbeidet med kvalitetsutvikling*
- *overordnet planarbeid, og koordinering av dette*
- *klargjøring/godkjenning av alle saker til politisk behandling*
- *følge opp/iversette politisk fattede vedtak (i praksis i tjenesteområdet)*

Personalansvar

- *overordnet ansvar for hele administrasjonen – ansvarlig ovenfor politikerne*
- *omplasseringer/oppsigelser/avskjedigelser*
- *gjennomføring av lokale lønnsforhandlinger*
- *tjenesteleders nærmeste overordnede og veileder*
- *tilrettelegge for tjenesteområdenes arbeid med kommunens lønns- og personalpolitikk*
- *sykefraværs-/attføringsarbeid som går på tvers av tjenesteområdene*
- *tilsetting av tjenesteledere*

Økonomisk ansvar

- *overordnet ansvar for hele administrasjonen – ansvarlig ovenfor politikerne*
- *sammenstilling av budsjettdokumentene*
- *finansforvaltning*
- *omfordelinger eller tiltak ved budsjettoverskridelser*

Kommunalsjef

Kommunalsjef har tilsvarende myndighet som rådmannen internt i organisasjonen, og det må gjennomføres en oppgave-, funksjons- og rolledeling mellom rådmann og kommunalsjef. Ansvar for oppfølging av tjenesteenhetene fordeles. Kommunalsjefen inngår i rådmannens ledergruppe.

Tjenesteledere

Tjenestelederne inngår i rådmannens lederforum og har det strategiske ansvaret for faglig, administrativ, personalmessig og økonomisk utvikling i sitt område. Herunder beslutnings- og rapporteringsansvar for tjenesteenhetens drift og utvikling.

Faglig ansvar

- *alt faglig ansvar innenfor ansvarsområdet*
- *følge opp vedtatte planer innenfor tjenesteenhetens ansvarsområde*

Administrativt ansvar

- *organisere tjenesteenheten på en slik måte at de løser gitte mål*
- *lede den daglige drift av tjenesteenheten*
- *kvalitetssikring av arbeidet*
- *utviklingsarbeid innenfor tjenesteenheten*

Personalansvar

- *avgjørelsesmyndighet i alle personalspørsmål ifht "sine" tilsatte (gjelder ikke avskjedigelse og oppsigelse)*
- *all tilsetting*
- *utarbeide grunnlag for lokale lønnsforhandlinger*

Økonomisk ansvar

- *attestasjonsmyndighet og full frihet, unntatt opprettelse av nye stillinger, innenfor tjenesteenhetens tildelte ramme*
- *utarbeide budsjettforslag*

Organisasjonsmodellen i Ringeby bygger på at tjenestelederne er "daglige ledere" innen sine respektive sektorer og har et totalansvar innenfor definerte, økonomiske rammer (budsjettammer).

Koordinering og samhandling

I innstillingen fra prosjektgruppa (Ringeby kommune 2005) ble følgende arenaer definert:

- *Rådmannsmøte med kommunalsjef + evt stab. Møte ca én gang pr uke.*
- *Lederforum (alle lederne). Møtes ca en gang hver mnd. Forumet skal ha en bestillerrolle, f.eks ved utredninger, planarbeid.*

- *Ledernetverk på tvers av fag. Erfaringsutveksling, læring og felles oppgaveløsning. Møtes anslagsvis én gang pr mnd.*

Fagnettverkene opprettholdes (rektormøter osv).

Styringsmetodikken er beskrevet slik:

- a) 2-nivåmodellen forutsetter at prosessen fram mot beslutninger må vektlegges. Dialogstyring. Erkjennelsen av at tjenestelederne skal være selvstendige. Konsekvensen av dette er – involvering før beslutning.*
- b) Rådmann, i dialog med kommunalsjefen, legger til rette for den strategiske tenkningen gjennom å sette dagsorden og be om innspill rundt et gitt tema.*
- c) Lederforum eller fagnettverk reflekterer over det og klargjør hovedinnholdet i temaet.*
- d) Ledernetverk utvikler innholdet på vegne av Lederforumet.*
- e) Ledernetverket tilbakemelder til Lederforumet, hvor de da reflekterer over forslaget og gir sin anbefaling.*
- f) Rådmannen tar beslutningen i møte. Hvis rådmannen må tenke på saken skal han komme tilbake i Lederforumet og begrunne beslutningen.*
- g) Tjenestelederne eller Ledernetverk kan ta initiativ til tema på Lederforumet.*
- h) Medvirkning skal være med virkning, men ikke slik at en nødvendigvis får rett eller medhold – men slik at mine vurderinger synliggjøres og er tatt på alvor.*
- i) Tillitsvalgtes deltakelse/medbestemmelse må utredes i forbindelse med utvikling av 2-nivåmodellen.*
- j) Rapporteringslinjene.*
 - Tjenestelederne rapporterer direkte til rådmannen selv eller til rådmannen v/kommunalsjef.*
 - Kommunalsjef utøver full rådmannsfunksjon internt overfor de tjenesteenhetene han skal følge opp.*
 - Rådmannen selv utøver all rådmannsfunksjon overfor eksterne.*
 - Rådmannen selv følger opp i forhold til Formannskap og Kommunestyre (når det gjelder andre utvalg kan dette vurderes).*

Lederforum fungerer slik det er forutsatt ved at det kalles sammen ca 1 gang pr måned. Det benyttes både til orienteringer fra rådmannsledelsen og til erfaringsutveksling.

Vi har fått opplyst at ledernetverkene (tre stykker) fungerer på ulik måte. To av nettverkene oppgis i praksis å ligge nede. Det tredje nettverket fungerer i større grad etter hensikten, bl.a drøftes saker som skal opp i lederforum og det drives erfaringsutveksling mellom lederne. Når det gjelder de to ledernetverkene som ikke er i funksjon blir to mulige årsaker nevnt av tjenestelederne:

- Nettverkene har ingen leder, eller noen som har ansvar for å ta initiativ til å møtes.
- De to nettverkene består i stor grad av ledere innen skole og helse/omsorg, sektorer som har godt fungerende fagnettverk. Dermed opplever disse tjenestelederne mindre behov for et forum til erfaringsutvesking, samtidig som fagnettverkene legger beslag på en del tid.

Fagnettverkene innenfor hhv helse/omsorg og skole benyttes som nevnt til erfaringsutveksling. I tillegg ivaretar de behovet for å ta seg av løpende oppgaver av faglig og administrativ art som berører flere enheter. Fagnettverkene er ikke gitt noen ”formell” rolle i den nye organisasjonsmodellen. Vi kommer tilbake fagnettverkene i kapittel 4.2.

Styringsmodellen er lagt opp slik at de tjenesteenhetene som rapporterer til hhv rådmann og kommunalsjef ikke er delt inn etter fagområde. Mao at noen av enhetene innen f.eks skole rapporterer til rådmannen og andre til kommunalsjefen.

Rådgiverne i SU deltar ikke rutinemessig i lederforum. De deltar etter behov, i praksis i tilknytning til konkrete saker, f.eks når de har fått arbeidsoppgaver som rapporteres til lederforum. Rådmannen har møte med SU hver 3. uke, her er som regel også leder for Fellestjenesten med.

4.2 Resultater fra spørreundersøkelse og intervjuer

I spørreundersøkelsen ble tjenestelederne i kommunen spurt om hva de mener om kontakten med stabs-/støttefunksjonene, hvor fornøyd er de med servicen og tjenestene som leveres, og hvilken rolle de mener stab/støtte spiller i utviklingen av kommuneorganisasjonen. Spørreskjemaet ligger vedlagt (vedlegg 1).

Som nevnt har vi benyttet en undersøkelse som Asplan og Iris gjorde i 2006 som referanse, for å ha et holdepunkt for resultatene fra undersøkelsen i Ringeby. De fem casekommunene som ble benyttet i den førstnevnte undersøkelsen er relativt store kommuner i norsk sammenheng, alle er større enn Ringeby⁷. Disse kommunene har valgt noe forskjellige løsninger når det gjelder politisk og administrativ organisering og organisering av stabs- og støttefunksjonene. Selv om de kommunene det sammenlignes med er til dels betydelig større enn Ringeby, og undersøkelsen er tre år gammel, finner vi sammenligningen interessant og relevant.

I undersøkelsen var vi ute etter å kartlegge forholdet til stabsfunksjonene i kommunen, tilfredshet med samarbeidet med disse og med bistanden fra stabsfunksjonene. Stabsfunksjonene i Ringeby ivaretas primært av strategi og utvikling. Undersøkelsen går i noen grad også inn på støttefunksjoner, særlig innenfor økonomifeltet, ettersom dette er en del av prosjektets mandat. Som det framgår av kapittel 4.1 skjer det på dette området en arbeidsdeling mellom *strategi og utvikling*, *fellestjenesten* og *MGRS*. I spørreundersøkelsen er det ikke fokusert på *hvem* som utfører oppgavene, men på oppgaveløsning, samarbeid, bistand, etc.

⁷ Kommunene er Arendal, Flora, Stord, Kongsvinger og Hamar. I gjennomsnitt har disse vel 22 000 innbyggere.

I presentasjonen av resultatene fra spørreundersøkelsen går vi ikke inn på hvor (dvs til hvem) tjenestelederne skal henvende seg til, evt bør kunne forvente bistand fra. Imidlertid følger det av ovennevnte at det er SU som er den relevante enheten i de fleste tilfeller, mens Fellesenheten har en rolle i å bistå tjenesteenhetene på økonomifeltet.

Resultatene fra spørreundersøkelsen er supplert med informasjon fra intervjuene. I intervjuene gikk vi også inn på spørsmål knyttet til samordning og samspill mellom tjenesteenhetene, samspillet mellom tjenesteenhetene og rådmannsnivået, arbeidsdelingen på økonomifeltet, samt ansvar og myndighet på enhetsnivå.

Vi forsøker å utdype og i noen grad tolke informasjonen fra spørreundersøkelse og intervjuer, men vi går ikke langt i å kommentere mulige årsaker og sammenhenger. Dette kommer vi tilbake til i kapittel 5.

Antall svar i spørreundersøkelsen i Ringeby er 12. Dette innebærer at få svar kan innebære store prosentvise utslag.

Tabell 1: I hvilken grad vil du si det er klare ansvarsforhold mellom deg som tjenesteleder og kommunens stabsfunksjoner når det gjelder ansvaret for¹

	Andel i prosent som mener ansvarsforholdet er klart ²	
	Ringeby	Fem andre kommuner
Økonomistyring/-kontroll i enheten	100	93
Plan- og rapporteringsarbeid (årsrapport, økonomiplan, målstyring)	100	91
Planarbeid for enheten (lederavtaler, virksomhetsplan/budsjett)	92	83
Utvikling av enhetens organisering	66	84
Kompetanseutvikling blant ansatte i enheten	66	82
Innføring og oppfølging av faglige standarder/krav	66	64
Utvikling av kvaliteten på enhetens tjenester	58	77

1 Respondentene fikk fem svaralternativer: I stor grad, i noen grad, i liten grad, ikke i det hele tatt samt vet ikke/ikke relevant.

2 Refererer seg til andelen respondenter som oppga at de mente ansvaret i stor eller noen grad er klart.

På de fleste av de oppgavene som løses i samarbeid mellom stab (evt støtte) og tjenestelederen, svarer de fleste 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 ”Utvikling av kvalitet på enhetens tjenester”, ”Innføring og oppfølging av faglige krav og standarder”, ”Utvikling av enhetens organisering” samt ”Kompetanseutvikling blant ansatte i enheten”.

Hvis en sammenligner Ringeby med de fem kommunene som ble undersøkt i 2006, så finner en noenlunde sammenfallende mønster. Det vi imidlertid ser er at tjenestelederne i Ringeby mener at arbeidsdelingen knyttet til planarbeid og økonomistyring i noe større grad er klarlagt enn for de øvrige kommunene. Tendensen er motsatt når det gjelder kompetanseutvikling, organisering og utvikling av

kvaliteten på enhetens tjenester. For disse forholdene oppgir tjenestelederne i Ringeby i større grad at ansvarsforholdene ikke er avklart.

I intervjuene ble også arbeidsdelingen mellom tjenestelederne og rådmannsnivået behandlet. Inntrykket er at tjenestelederne⁸ oppfatter at ansvarsforholdet er klarlagt, og at arbeidsdelingen oppfattes som hensiktsmessig. Flere av tjenestelederne uttrykte at den medfører et meget vidt ansvarsfelt for tjenestelederne både rent tjenestefaglig og innen personal, administrasjon og økonomi. Dette stiller dermed store krav til bredden i tjenesteledernes kompetanse.

Tabell 2. Tjenesteledernes tilfredshet med bistanden fra stab. Prosentandel tjenesteledere som er svært eller nokså tilfredse per oppgave¹.

Bistand fra stab (støtte) i forbindelse med:	Andel i prosent som er tilfreds	
	Ringeby	Fem andre kommuner
Økonomistyring/kontroll i enheten	83	83
Plan- og rapporteringsarbeid (årsrapport, økonomiplan, målstyring)	75	83
Kompetanseutvikling blant ansatte i enheten	75	71
Planarbeid for enheten (lederavtaler, virksomhetsplan/budsjett)	58	71
Innføring og oppfølging av faglige standarder/krav	50	58
Utvikling av kvaliteten på enhetens tjenester	42	60
Utvikling av enhetens organisering	33	64

¹ Respondentene fikk fem svaralternativer: Svært, nokså, lite og ikke tilfreds med bistanden, samt vet ikke/ikke relevant.

Tabellen viser at tilfredsheten er størst i tilknytning til plan- og rapporteringsarbeid, kompetanseutvikling og økonomistyring. Her er omkring 80 prosent av tjenestelederne tilfreds med bistanden de får. Vi ser at resultatene fra Ringeby er svært parallelle med de andre fem kommunene.

Informasjonen fra intervjuene bekrefter at arbeidsdelingen mellom tjenesteenhetene på den ene siden og hhv SU/fellesenheten og rådmannsledelsen oppleves som avklart. Tjenestelederne fungerer som ”daglige ledere” innen sine ansvarsområder. Dette oppfattes som en god modell i den grad kompetansen er tilpasset ansvar og oppgaver, alle økonomiske data er oppdaterte, og at lederen får den bistand som kreves i forbindelse med økonomi- og budsjettarbeid. Det ble fremhevet at med det ansvaret tjenestelederne har, er det viktig å ha økonomisk totaloversikt over eget område.

Tjenestelederne opplever i hovedsak at arbeidsdelingen på økonomiområdet fungerer ganske greit sett fra eget ståsted. De får den bistanden enheten trenger, men får ikke hjelp uten å be om det. Flere går til SU (v/Langseth) når det trengs bistand/rådgivning. I praksis er det litt overlapp mellom økonomikonsulenten på fellesenheten og SU, uten at det oppleves som noe stort problem. Vi får også opplyst at økonomiske data (fra MGRS) er oppdaterte, slik at de gir relevant styringsinformasjon for enhetslederne.

⁸ Seks av tjenestelederne ble intervjuet om dette.

I intervjuene kom det synspunkter fra et par av tjenestelederne om at de sitter med ansvaret for økonomiske beregninger, bl.a knyttet til beregning av tilskudd, som ”økonomer egentlig burde tatt seg av”. Et annet forhold som ble tatt opp både av en tjenesteleder og SU er at tilbakemeldinger til tjenesteenhetene på budsjettmessige endringer som rådmannsledelsen har gjort, av og til har manglet. I den sammenheng burde tjenesteenhetene i noen tilfeller fått (bedre) tolkninger av hvilke konsekvenser slike endringer kan ha for egen enhet.

Sammenholdt med økonomi er langt færre fornøyd med bistanden de får til ulike utviklingsoppgaver. Vi ser at på de områder det var uklarhet i ansvarsforholdet (jf tabell 1), er det også mindre tilfredshet med bistanden tjenestelederne får fra stab/støtte. Utvikling av enhetens organisering, innføring av faglige standarder og krav samt utvikling av kvalitet på tjenesten scorer lavest. Denne tendensen finnes både for Ringeby og de andre kommunene, men den er langt mer markert for Ringebus vedkommende.

I intervjuene gikk vi inn på om tjenesteledernes kompetanse er tilpasset deres ansvar og myndighet. Hovedinntrykket er at lederne oppfatter at de har tilegnet seg mye kompetanse og kunnskap siden omorganiseringen, og at de mener at de gjennomgående sitter med den nødvendige kompetanse⁹. Flere opplyser at de har fått opplæring innenfor økonomi og budsjett, men én av tjenestelederne synes opplæringen på dette feltet hadde vært ”noe ad hoc preget” og dermed ikke svært gjennomtenkt.

Flere av tjenestelederne i Ringeby oppgir ”vet ikke” eller ”ikke relevant” som svar på de spørsmålene der det er lav tilfredshet med bistanden. F.eks oppgir én av tre tjenesteledere dette som svar på spørsmålet om bistand til utvikling av enhetens organisering. Dette kan ikke sammenholdes med Asplan-/Iris-undersøkelsen fordi vi ikke har tilgang til data som dekker dette.

Tabell 3. Tjenesteledernes tilfredshet med ulike forhold knyttet til stabsfunksjonene. Prosentandel tjenesteledere som er svært eller nokså tilfredse per oppgave¹.

Stabsfunksjonenes service overfor din enhet	100
Tilgjengelighet til relevante personer i stabsfunksjonene	100
Stabsfunksjonenes effektivitet og ryddighet	92
Samarbeidet med stabsfunksjonene i kommunen	83
Stabsfunksjonenes fleksibilitet	83
Stabsfunksjonenes kunnskap om din enhet	75
Kvaliteten på informasjon som stabsfunksjonene skal levere til tjenesteenhetene	75

¹ Respondentene fikk fem svaralternativer: Svært, nokså, lite og ikke tilfreds, samt vet ikke/ikke relevant.

Gjennomgående gir tjenestelederne høy score på spørsmålene i tabell 3. For disse spørsmålene har vi ikke tilgang til sammenlignbare data fra de andre kommunene. Selv om tilfredsheten gjennomgående er høy er det mulig å ane at den er høyere for service, tilgjengelighet, og lignende, enn for innholdet i bistanden.

⁹ De fleste av tjenestelederne har hatt nåværende stilling siden omorganiseringen i 2006.

Tabell 4. Tjenesteledernes rolleforståelse. Prosentandel av lederne som er helt eller delvis enige i utsagn om utøvelse av arbeidsoppgaver/funksjoner¹

	Andel i prosent som er enige	
	Ringeby	Fem andre kommuner
Jeg får generelt raske svar når jeg ringer eller skriver til ansatte i kommunens stabsfunksjoner	100	-
Jeg har god oversikt over hva jeg kan be stabsfunksjonene om hjelp til	100	-
Stabsfunksjonene opptrer som rådgivere og tilretteleggere overfor meg som tjenesteleder	83	68
Stabsfunksjonene opptrer i mange tilfeller som rådmannens forlengede arm	50	59
Stabsfunksjonene bidrar til å sikre et godt samspill mellom meg som tjenesteleder og rådmannsnivået	42	51
Stabsfunksjonene er viktige for samordningen mellom min enhet og andre tjenesteenheter/virksomheter i kommunen	33	-
Stabsfunksjonene styrer og instruerer meg som tjenesteleder	25	32
Stabsfunksjonene er viktige pådrivere for å få til faglig og organisatorisk utvikling i min tjenesteenhet	17	40
Utviklingsarbeid i min enhet/virksomhet er avhengig av at andre utenfor enheten tar initiativ	8	18

¹ Respondentene fikk fem svaralternativer: Helt enig, delvis enig, delvis uenig, helt uenig, samt vet ikke/uaktuelt.

Svaret på det første spørsmålet bekrefter inntrykket om at tjenestelederne er fornøyd med den service de får fra strategi og utvikling. Hele 9 av 12 tjenesteledere oppgir at de er ”helt enig” i at de får raske svar. Tjenestelederne oppfatter også at de har god oversikt over hva slags bistand de kan forvente å få fra stabsenheten.

Mange av tjenestelederne, og flere enn i de andre kommunene, opplever at stab/støtte påtar seg rollen som rådgivere og samtalepartnere for tjenestelederne. Relaterer vi dette til resultatene på tilfredshet med bistanden samlet (tabell 2) og graden av klarhet i ansvar (tabell 1), kan det tyde på at det først og fremst er tjenester som plan/rapportering og økonomistyring/kontroll tjenestelederne føler de får den beste rådgivningen på. Intervjuene med tjenestelederne bekreftet dette.

Noe lavere andel enn i de fem andre kommunene oppfatter at stabsfunksjonene opptrer som rådmannens forlengede arm. Informasjonen fra intervjuene viser at dette i stor grad kan knyttes til SUs rolle i tilknytning til koordinering og oppfølging i økonomi- og budsjettspørsmål, samt undersøkelser (av brukere/medarbeidere) der SU benytter tjenestelederne i gjennomføringen.

Færre enn halvparten mener at stabsfunksjonene bidrar til å sikre et godt samspill mellom tjenesteleder og rådmannsnivået. Andelen ligger noe lavere enn for kommunene som ble undersøkt i 2006, her mente ca halvparten av lederne at stab bidrar til godt samspill. Til dette kommenterer Asplan/Iris at det er ”urovekkende at såpass mange er helt eller delvis uenig i at stab/støtte bidrar til å sikre et godt samspill mellom enhetslederne og rådmannsledelsen” (s 65). I denne sammenheng vil vi gjenta at

kommunene det sammenlignes i gjennomsnitt er betydelig større enn Ringeby, noe som også kan bety at stabsfunksjonene er gitt en større koordineringsrolle.

Kun en tredel av tjenestelederne oppgir at stabsfunksjonene er viktige for samordningen mellom egen enhet og andre tjenesteenheter/virksomheter i kommunen. Dette belyser at tjenestelederne i svært begrenset grad oppfatter SU som et bindeledd mot andre tjenesteenheter, heller ikke innenfor egen fagsektor (skole, helse, plan/teknisk). Fagnettverkene innenfor skole og helse/omsorg oppgis derimot å stå svært sentralt her. For skolesektoren blir det opplyst at kommunalsjefen spiller en viktig koordinerende og styrende rolle, bl.a i egenskap av å være skolefaglig ansvarlig. Flere av tjenestelederne har uttrykt seg kritisk til koordinering og styring innenfor sektorene skole og helse/omsorg, til tross for at fagnettverkene opplyses å spille en viktig rolle. Årsaken er at de mener at kommunen har satt av for få ressurser til å styre og koordinere fagområdene, fagområder der kommunen bl.a iht lovverk er pålagt et administrativt ansvar for sektorer, f.eks etter opplæringsloven.

Både blant tjenestelederne i Ringeby og de fem andre kommunene er det et mindretall som opplever at stabsfunksjonene styrer og instruerer dem. Andelen er noe lavere i Ringeby, og tyder på at tjenestelederne ikke føler seg overkjørt eller overstyrt av stab/støtte. Det er dessuten interessant at én av fire tjenesteledere i Ringeby svarte ”vet ikke” eller oppfatter spørsmålet som ”uaktuelt”, noe som er en større andel enn i de andre kommunene. Dette kan sikkert tolkes på mange måter, f.eks at tjenestelederne oppfatter at stabsfunksjonene ikke har kompetanse til å ”fjernstyre” dem, evt at tjenestelederne oppfatter at det er en klar ansvarsdeling både mot SU og mot rådmannsledelsen.

Når det gjelder muligheten for at stab/støtte kan være en pådriver for å få til faglig og organisatorisk utvikling, er et stort flertall av tjenestelederne i Ringeby delvis eller helt uenig i dette. Hele 5 av 12 tjenesteledere er helt uenig i påstanden. Her skiller Ringeby seg markant fra de øvrige kommunene. Dette støtter opp under resultatene fra hvor fornøyd de er med bistanden fra stab/støtte på ulike områder (tabell 2), hvor vi husker at utvikling av virksomhetens organisering, og innføring/oppfølgning av faglige standarder/krav scoret relativt lavt – og lavere enn for de andre kommunene. I intervjuene ble dette inntrykket bekreftet – SU er lite inne i bildet i forbindelse med utvikling av tjenesteenhetene.

Når det gjelder initiativ og ansvar for å drive utviklingsarbeid i tjenesteenhetene, ser det ut til at tjenestelederne har påtatt seg det ansvaret, og at de ikke er avhengig av at stab/støtte opptre som ”utviklingssjefer” overfor tjenesteenhetene. Dette gjelder i større grad for Ringeby enn de andre kommunene, kun én tjenesteleder er (delvis) enig i påstanden om at utviklingsarbeid i enheten er avhengig av at andre tar initiativ. På sett og vis harmonerer dette med at stabsfunksjonene i liten grad oppleves som pådrivere i utviklingsarbeidet.

Når det gjelder kompetanseutvikling mer generelt, oppfatter som nevnt tjenestelederne at de har fått anledning til å utvikle sin kompetanse innenfor økonomiområdet – dels gjennom erfaring og dels gjennom opplæringstiltak. Når det gjelder lederutvikling for øvrig mener flere av tjenestelederne at det burde vært gitt bedre tilbud om utdanning og utvikling, bl.a innenfor personalledelse og konflikthåndtering.

Tabell 5. Hva er oppnådd med den administrative organiseringen i kommunen¹? Prosentandel av lederne som er helt eller delvis enige i utsagn²

	Andel i prosent som er enige	
	Ringeby	Fem andre kommuner
Tydeligere resultatansvar	100	93
Mer fleksibel organisasjon	73	-
Raskere beslutninger	64	76
Mer effektiv ressursbruk	64	-
Bedre tjenestekvalitet	55	68
Bedre økonomisk styring	45	-
Fremvekst av uformelle ledernivåer	27	34
Mindre politisk detaljstyring	9	68

1 Spørsmålene tok utgangspunkt i viktige hensyn som ble vektlagt ved omorganiseringen (jf kap 1.2), samtidig som det brukt formuleringer fra Asplan/Iris' undersøkelse. Noen spørsmål ble kun brukt i Ringeby, avledet av viktige hensyn i ny organisasjonsmodell.

2 Respondentene fikk fem svaralternativer: Helt enig, delvis enig, delvis uenig, helt uenig, samt vet ikke/uaktuelt.

Tjenestelederne gir sin tilslutning til at det er oppnådd tydeligere resultatansvar og større fleksibilitet med ny organisasjonsmodell. Bedre tjenestekvalitet, raskere beslutninger og mer effektiv ressursbruk er det også et flertall av tjenestelederne som mener er oppnådd. Men det er verd å merke seg at Ringeby scorer noe lavere enn de fem kommunene vi sammenligner med, samtidig som det svært få som er "helt enig" i disse utsagnene¹⁰.

Vel halvparten av tjenestelederne (55 prosent) er ikke enige i påstanden om at den nye administrative organiseringen i kommunen har ført til bedre økonomisk styring. Snaut halvparten mener at økonomistyringen er blitt bedre. Like stor andel (45 prosent) mener at økonomistyringen i liten grad eller ikke i det hele tatt er blitt bedre enn den var før omorganiseringen¹¹. Alt i alt kan dette tolkes i retning av at tjenestelederne oppfatter at økonomistyringen ikke i særlig grad er blitt styrket med den nye organisasjonsmodellen.

Etter tjenesteledernes oppfatning har ikke den nye administrative organiseringen ført til fremvekst av nye, uformelle ledernivåer i kommunen.

Et resultat som står i sterk kontrast til de øvrige kommunene, er at tjenestelederne er uenig at det er blitt mindre politisk detaljstyring. I Ringeby er kun 9 prosent av tjenestelederne enig i dette, mot 68 prosent for gjennomsnittet av de fem andre kommunene. Av 11 tjenesteledere som svarte på dette spørsmålet har 6 oppgitt "ikke i det hele tatt" på spørsmålet om det er blitt mindre detaljstyring.

¹⁰ For alle disse tre spørsmålene til sammen er det kun én avkrysning av "helt enig".

¹¹ Resten, 10 prosent, har svart "vet ikke" på dette spørsmålet.

Tabell 6. Aktuelle forbedringsområder. Prosentandel som er enige eller mener tiltaket bør vurderes¹

Flytte mer av stabsressursene ut på enhetene?	27
Trekke mer aktivt inn tjenestelederne i sentralt prosjektarbeid/andre stabsoppgaver?	27
Organisere stabsfunksjonene slik at tjenesteledere bestiller eller kjøper tjenester/bistand (lage ”internmarked”)?	9
Redusere antall ansatte i stabsfunksjonene?	9
Redusere antall, eller endre organiseringen av interkommunale selskaper?	9

¹ Respondentene fikk fire svaralternativer: Ja, bør vurderes, nei, vet ikke/uaktuelt.

Det var en viss, men ikke stor, tilslutning til spørsmålene om å ”blande” stabsfunksjonene med tjenesteenhetene, jf de to første spørsmålene i tabell 6. Alternativ løsning i form av å lage ”internmarked” for stabstjenester var det minimal tilslutning til. Det samme gjaldt bemanningsreduksjon i stabsfunksjonene og reduksjon i omfanget av interkommunale selskaper. I forhold til sistnevnte er det verd å nevne at hele 64 prosent av respondentene svarte vet ikke/uaktuelt, noe som kan tyde på at tjenestelederne har et svært distansert forhold til interkommunale løsninger, evt at de ikke ser det som noe aktuelt alternativ innenfor sitt område.

Tjenestelederne ble spurt om hvor vellykket den nåværende organisering av stabsfunksjonene er. Svarene tenderer mot en svakt positiv holdning: Av 12 tjenesteledere mente 5 den var ”nokså vellykket”, 1 mente den var ”svært vellykket”, 5 svarte ”verken vellykket eller mislykket” og 1 svarte ”nokså mislykket”.

5. VURDERINGER

Iht RSK 001 – Standard for forvaltningsrevisjon- skal vurderinger gjøres ved ”å analysere de innsamlede dataene i forhold til revisjonskriteriene. Revisor vurderer om praksis eller tilstand er i tråd med kriteriene”.

Konklusjoner og anbefalinger følger i kapittel 6.

5.1 Samspillet i linjeorganisasjonen

I dette kapitlet drøfter vi samspill og koordinering i relasjonen mellom tjenesteenhetene og rådmannsledelsen, og i mellom de ulike tjenesteenhetene.

Som nevnt i innledningskapitlet er koordinering og samhandling viktige utfordringer knyttet til tonivåmodellen. I forhold til etatsmodellen, som Ringeby var organisert etter fram til 2006, så har tonivåmodellen en styrke ved at den åpner opp i forhold til den tradisjonelle sektorinndelingen (typisk inndelt i skole/oppvekst, helse/omsorg, plan/teknisk). Utfordringer ved modellen kan bl.a være at koordinering og samordning innenfor sektorene kan bli mangelfull, rådmannsledelsen får stort ”kontrollspenn” og at organisasjonen blir mindre fleksibel (jf drøfting i kapittel 1.4). Nå ligger det ikke innenfor vårt mandat å vurdere organiseringen av tjenestoområdene, men vi har konstatert at dette har kommet opp i intervjuene som en problemstilling både knyttet til skole og helse/omsorg.

Det samlede inntrykk er at tjenestelederne mener at arbeidsdelingen mot rådmannsledelsen er hensiktsmessig og i tråd med den organisasjonsmodell som er valgt. Tjenestelederne oppfatter dessuten at de stort sett har kompetanse tilpasset det ansvar og de oppgaver de har i organisasjonen. Som nevnt opplever tjenestelederne at de får lite bistand fra SU til utviklingsorienterte oppgaver¹². Mange av disse mener også at kommunen har gjort for lite for å utvikle ledernes kompetanse utover det som går på økonomi og budsjett.

Fagnettverkene innen helse/omsorg og skole opplyses å fungere godt til informasjonsutveksling, koordinering av aktivitet og løsning av fellesoppgaver innen de respektive sektorer. Likevel stilles det spørsmål om de bidrar optimalt til løsning av fellesoppgaver og koordinere virksomheten, særlig er dette uttrykt fra skoleledernes side. At det ikke er noen ”sektorsjef”, f.eks på skolesektoren, er en konsekvens av valg av organisasjonsmodell, og ligger derfor utenfor dette prosjektets mandat å vurdere. Likevel er det grunn til å stille spørsmål ved om det er gitt tilstrekkelig rom og ressurser til å håndtere sektorenes felles utfordringer mht. både oppgaveløsning, koordinering og behov for utvikling.

¹² Vi kommer mer tilbake til dette i kapittel 5.3.

Avstanden mellom tjenesteleder og rådmannsnivået oppfattes av flere å være lang. Dette har sammenheng med at rådmann og kommunalsjef har mange ledere under seg, og der disse tilhører mange ulike sektorer, ettersom Ringeby har valgt en modell der rådmann og kommunalsjef ikke har delt inn de tjenesteområder de har ansvar for etter fagområde (jf kapittel 4.1). Samtidig er kommunalsjefen skolefaglig ansvarlig for alle skolene i kommunen.

Lederforum er den sentrale møteplassen for lederne i Ringeby kommune, og det eneste faste møtepunktet mellom tjenestelederne og rådmannsledelsen. Vi har fått ulike tilbakemeldinger på hvordan forumet fungerer. Noen mener det er en verdifull møteplass, med en fruktbar kombinasjon av informasjon fra rådmannsledelsen, innspill fra tjenestelederne samt drøfting av felles problemstillinger. Andre fremhever at forumet derimot primært fungerer til ”enveiskommunikasjon” og at det i større grad burde tas i bruk til utvikling av organisasjonen.

Som nevnt i kapittel 4.1 utgjør ledernetverkene et ledd i styringsmodellen for Ringeby kommune. Slik det var tenkt skulle disse både fungere til ”erfaringsutveksling, læring og felles oppgaveløsning”. Ett nettverk ser derimot ut til å fungere som et forum for informasjonsutveksling og dels til felles oppgaveløsning, mens de andre to ikke har vært i funksjon den siste tiden. Dermed blir heller ikke nettverkene brukt av rådmannen til felles oppgaveløsning på tvers i organisasjonen slik styringsmetodikken for kommunen forutsetter.

5.2 Rolle- og ansvarsfordeling innen økonomifeltet

Det framgår av spørreundersøkelsen og intervjuene at MGRS, Fellestjenesten (FT) og SU i hovedtrekk oppfatter arbeidsdelingen innen økonomifeltet som klar og i tråd med beskrivelsen av kapittel 4.1. Når det gjelder praktisk rådgivning av tjenesteenhetene hadde SU pr november 2009 en større rolle enn den formelle arbeidsdelingen forutsetter. Årsaken ligger nok primært i utskifting av personer i økonomikonsulentstillingen i FT, men kan også ha sammenheng med at samarbeidsmønstre kan ha blitt innarbeidet over tid. Sannsynligvis vil arbeidsdelingen framover kunne endres i retning av slik den er forutsatt å være, dersom kontinuiteten i økonomikonsulentstillingen øker.

Delingen av ansvaret for hhv økonomi og regnskap, samt arbeidsdelingen mellom fellestjenesten og SU, medfører at Ringeby har mange enheter som er involvert i økonomifunksjonene i kommunen. Opprettelsen av MGRS var politisk bestemt, og er dermed en rammebetingelse for kommuneadministrasjonen. Vi skal derfor ikke evaluere denne modellen, men viser til at den kan ha både fordeler og ulemper. Fordelene ligger i at det for en relativt liten kommune kan være gunstig å utvikle interkommunale løsninger for å styrke fagmiljø og gi mulighet for spissing av kompetanse. Ulempene er knyttet til at regnskapsfunksjonene pr definisjon ligger utenfor kommuneadministrasjonen, og at denne dermed ikke kan trekke mulige fordeler av å se regnskap og økonomistyring under ett.

Spørreundersøkelsen og intervjuene gir inntrykk av at tjenestelederne er bevisst hvilket ansvar de har mht økonomi og budsjett og hvilke oppgaver de er satt til å løse. Hovedinntrykket er at tjenestelederne vurderer at de får tilgang på relevant informasjon - og ved behov - god bistand fra økonomimedarbeiderne i kommunen (én i fellestjenesten og én av rådgiverne i strategi og utvikling). De vurderer også arbeidsdelingen mellom tjenestelederne, SU og rådmannsnivået som hensiktsmessig

sett i forhold til den organisasjonsmodell Ringeby kommune har valgt. Arbeidsdelingen på økonomiområdet mellom de to nevnte medarbeiderne, og mellom disse og MGRS, oppfattes heller ikke som problematisk fra tjenesteledernes ståsted. Vi vil likevel knytte noen vurderinger til økonomiadministrasjon og økonomistyring i kommunen.

På ”papiret” er det en avklart arbeidsdeling mellom økonomikonsulenten på fellestjenesten og rådgiveren på SU, men samtidig er arbeidsoppgavene av en slik karakter at de krever nær kontakt og samarbeid. Som nevnt har det dessuten vært en del utskifting i økonomikonsulent-stillingen, slik at SU tidvis har måttet ta oppgaver som egentlig tilligger økonomikonsulenten.

Dette viser at det er en fordel at organisasjonen har to personer med overlappende kompetanse. Det kritiske spørsmålet er da om dagens organisering - der disse to er knyttet til to ulike enheter - er hensiktsmessig i forhold til kriteriene om hhv klar ansvars-/myndighetsdeling og hensynet til å utnytte den samlede kompetansen på området.

Som vi har vært inne på kan – og bør – oppgaver løses med tilstrekkelig grad av samhandling, samtidig som forutsetningene om arbeidsdeling mellom enhetene blir ivarettatt. Samtidig medfører modellen utfordringer i Ringeby:

- Uklarhet mht hvor tjenesteledere skal henvende seg for å få bistand.
- Hvis ikke ansvarsfordelingen er entydig, så kan organiseringen innebære et incitament til å ”skyve” ansvar og oppgaver.
- Ved vakanser og sykefravær må resten av organisasjonen forholde seg til at arbeidsdelingen mellom enhetene endres.

Hvis samarbeidet fungerer godt så er det ikke sikkert det har noen stor betydning hvilken organisering som ligger i bunnen. Som nevnt oppfatter vi at det er tilfellet i dag, men modellen er sårbar og avhengig av at samarbeidet mellom de involverte fungerer godt.

Et annet forhold ved organiseringen vi vil trekke fram er ansvaret for økonomistyringen i kommunen. Dagens organisering der kommunen ikke har noen ansatt økonomisjef, innebærer at denne rollen innehas av rådmannsledelsen. Ut fra vårt kjennskap til kommunal organisering er ikke dette uvanlig. Begrunnelsen for ikke ha en egen økonomisjef ligger bl.a i at tjenesteenhetene er forutsatt å ha totalt økonomiansvar innen sine områder, samt at økonomifeltet ikke er så spesielt i forhold til andre overgripende spørsmål i kommunen at det krever en egen ansvarshavende. I den forbindelse kan det nevnes at kommunen ikke har egen personalsjef.

Vi vil likevel peke på at organiseringen av økonomi/budsjett/regnskap på mange måter kan være utfordrende i Ringeby fordi det er mange enheter involvert (i alt fem, inkludert MGRS, tjenesteenhetene og rådmannsledelsen). Som det framgår av faktaframstillingen i kapittel 4 har SU ansvaret for å sy sammen budsjett og økonomirapporter, mens det er rådmannsledelsen som har ansvaret for den økonomiske styringen, både av kommunen som helhet og av de enkelte tjenesteområdene. Arbeidsdelingen er altså slik at det er SU, i samarbeid med felleseenheten, som sitter med ansvaret for oppgavene på økonomifeltet, mens det er rådmann/kommunalsjef som har både ansvaret og arbeidet med å følge opp enhetene.

Det er etter vårt syn en fare for at mange involverte aktører kan tilsløre ansvaret for økonomistyringen. Ikke i den forstand at det er noen tvil om hvilket ansvar de involverte har, men ved at modellen innebærer at det sitter mange aktører med en ”fragmentarisk” tilnærming til økonomistyringen i kommunen. Med det menes at de ulike aktørene som har ansvar i økonomiforvaltningen har hver sine deloppgaver. Uten å underslå at dette kan ha fordeler, så gir det utfordringer ved at ingen sitter med det totale bildet. MGRS utarbeider regnskapstallene, står for innkreving, etc, SU er med bistand fra fellestjenesten ansvarlig for å utarbeide budsjett og økonomirapporter, Fellestjenesten skal bistå og rådgi tjenesteenhetene, og rådmannsledelsen har ansvaret og oppgaven med økonomistyring.

Problemet går da på økonomisjefsrollen, hvor den i realiteten ligger i systemet. MGRS kan ikke være det – de er ikke en del av kommunens organisasjon. SU har ikke fått noe ansvar i den sammenheng. Det er derfor rådmannen som har den, og modellen er avhengig av at han tar denne rollen.

5.3 Samspill mellom Strategi og utvikling og tjenesteenhetene/rådmannsledelsen

I likhet med andre kommuner som har organisert seg etter en to-nivå modell har Ringeby valgt en modell der stabsfunksjonene er lagt til enhet underlagt rådmannen, og der de fleste støttefunksjoner er lagt til en egen enhet. I Ringeby ligger støttefunksjonene i Fellestjenesten (FT), som organisasjonsmessig utgjør én av 14 tjenesteenheter. Strategistaben utgjøres i Ringeby av Strategi og utvikling (SU).

Ringeby er en relativt liten kommune, noe som innebærer at også strategistaben består av ganske få personer (2,25 stillinger). Oversikten over arbeidsoppgaver i kapittel 4.1 viser at de ansatte i SU ikke utelukkende arbeider med utviklingsorienterte ting, men også sitter med en del driftsorienterte arbeidsoppgaver.

Tjenestelederne i Ringeby oppfatter ansvaret og arbeidsdelingen mht økonomi, rapportering og planlegging som rimelig klart. Innenfor disse områdene ser det heller ikke ut til å være uavklarte spørsmål mht hva de kan be om bistand til fra SU. Tjenestelederne er stort sett tilfredse med den service og bistand de får mht økonomi og andre driftsrelaterte oppgaver. Rådgiverne i SU oppfattes også som tilgjengelige og enkle å henvende seg til.

Når det gjelder bistand for øvrig, benyttes SU i liten grad av tjenesteenhetene som ”internkonsulent”. Dette kan ha flere årsaker. Som nevnt var det fra starten lagt opp til at SU skulle arbeide på oppdrag fra rådmannen og ledernetverkene. Vi kjenner ikke til hvordan dette ble praktisert i detalj. Dette kan ha blitt gjort for å markere og tydeliggjøre overgang til ny organisasjonsmodell, med kun to ledernivåer. Organisasjonen var dessuten basert på et ”slankt” toppnivå, hvor rådmannen og kommunalsjef var satt til å være nærmeste rapporteringsledd for 14 tjenesteenheter.

Etter hvert er dette løst opp, slik at tjenestelederne i større grad kan benytte SU til å bistå egen tjenesteenhet. Likevel ser det ut til at den opprinnelige arbeidsdelingen fortsatt ”henger igjen” i organisasjonen. Intervjuene med tjenestelederne viser at de har relativt begrenset kunnskap om hva SU gjør, og evt hva de kan be om bistand til, utenom driftsrelaterte støtteoppgaver knyttet til økonomi.

Det betyr at når alle tjenestelederne oppgir at de er enige i påstanden om at de har god oversikt over hva de kan be om hjelp til (jf tabell 4), så kan dette tolkes til å gjelde oppgaver der SU har et klart definert driftsmessig ansvar.

Koordineringen ”på tvers” skal primært skje i lederforum og i fagnettverkene innenfor fagsektorene helse/sosial og skole. Ledernetverkene fungerer som tidligere nevnt ganske ulikt, og benyttes så vidt vi forstår mye til ad hoc oppgaveløsning på vegne av rådmannsnivået og lederforum. Fagnettverkene oppgis som nevnt å spille en viktig rolle både i erfaringsutveksling, felles løsning av sektorspesifikke oppgaver og knyttet til utfordringer av faglig og organisatorisk art.

Kartleggingen viser at tjenestelederne oppfatter at SU ikke har noen viktig koordinerende rolle i Ringeby. Det finnes imidlertid unntak, primært er det knyttet til budsjettarbeid, arbeidet med planer, BMS og i forbindelse med større anskaffelser. Tjenestelederne mener at de heller ikke blir styrt eller instruert av SU. I noe større grad oppfattes staben som en forlenget arm for rådmannsnivået, noe som er forenlig med at SU stort sett løser oppgaver på vegne av rådmannen.

I spørreundersøkelsen ble tjenestelederne stilt mange spørsmål som gikk på utviklingsorienterte oppgaver knyttet til

- organisering
- kompetanseutvikling
- kvalitet
- faglige standarder/krav

Dette ble fulgt opp i intervjuene med tjenestelederne. Ansvar for utviklingsarbeid er i mindre grad, enn f.eks økonomistyring og ansvar for planer, avklart sett fra tjenesteledernes ståsted. Tjenestelederne oppfatter også at det også er relativt lite å hente fra SU mht utviklingsorienterte oppgaver. I særlig grad gjelder det for utvikling innenfor tjenesteenhetenes ulike fagfelt. Tjenestelederne forventer i tråd med dette at staben i liten utstrekning skal være pådrivere i forhold til utvikling av egen virksomhet, og de forventer i liten grad at initiativ skal komme fra SU.

Hovedoppgaven til SU er å yte driftsstøtte opp mot tjenesteproduksjonen, mens utviklingsarbeid spiller en mindre rolle. I forhold til de ulike roller stabsfunksjonene kan innta i en organisasjon (jf kapittel 1.3), er inntrykket via tjenestelederne at Strategi og utvikling sin rolle i Ringeby primært er å være konsulent - ”supersaksbehandler”- på oppdrag fra rådmannsnivået, samt å drive driftsstøtte knyttet til bl.a økonomi.

At stab/støtte opptrer som rådgivere er i tråd med intensjonene i tonivåmodellen hvor resultatenheter skal ha mest mulig handlingsrom til å drive utvikling av egen virksomhet, med stab/støtte som tilrettelegger og veileder. Ansvarsforholdene mellom tjenesteenhetene på den ene siden og SU på den andre siden er avklart i den forstand at tjenestelederne ikke ”sitter og venter” på at SU skal ta initiativ til utviklingstiltak.

Det er nedfelt i organisasjonen at SU primært arbeider på oppdrag fra rådmannsnivået og lederforum. Samtidig synes arbeidsdelingen mellom SU og rådmannsnivået å være rimelig avklart mht styring og koordinering i den forstand at SU ikke inntar en rolle som kontrollerende eller oppfølgende organ overfor tjenesteenhetene, og slik sett skaper usikkerhet mht ansvars- og myndighetslinjene i

organisasjonen. I en del sammenhenger opptrer SU på vegne av rådmannsnivået overfor tjenesteenhetene, vi tenker bl.a på koordinering av budsjettprosesser, BMS og i forbindelse med større anskaffelser. Vårt inntrykk er at det i tilstrekkelig grad er klarlagt i hvilke sammenhenger dette skjer og hvilken rolle SU da inntar overfor tjenestelederne.

Vi har tidligere vært inne på at det er åpnet for at tjenestelederne også kan be om bistand fra SU direkte, mens det opprinnelig var lagt opp til at alle oppgaver skulle bli tildelt fra rådmannsnivået/ledernetverkene. Det framgår av den informasjon som er hentet inn at det ikke er tydelig kommunisert fra rådmannsledelsen i hvilket omfang og til hvilke oppgaver tjenestelederne kan be om slik bistand.

Som nevnt har tjenestelederne rollen som sine egne enheters ”utviklingssjefer”. Den positive siden av dette har vi vært inne på – tjenestelederne forventer ikke å få bistand til utvikling innenfor eget fagområde. Samtidig har tjenestelederne relativt liten kunnskap om hva SU gjør, og dermed hvordan de kan benyttes i sammenheng med å utvikle egen enhet.

Som en relativt liten kommune med tjenesteenheter med begrensede muligheter til å drive utviklingsarbeid av ulike slag, er det viktig å utnytte de muligheter som finnes til å trekke på ressurser på ”tvers” i organisasjonen. Lederforum og ikke minst fagnettverkene er i dag viktige instrument/fora for koordinering, felles oppgaveløsning, erfaringsutveksling og utvikling.

Selv om fagnettverkene langt på vei fungerer etter hensikten kan det være behov for at noen utenfor nettverkene kan ta initiativ og spille en pådriverrolle i utviklingsarbeidet. Samtidig er det viktig å utnytte de samlede ressursene kommunen besitter, også i forhold til faglig og organisatorisk utvikling. På dette området spiller SU en tilbaketrunket rolle i dag. Ulempene ved dette er bl.a at

- kommunen mangler en ”motor” i utviklingsarbeidet
- små enheter blir overlatt til seg selv i vanskelige utviklingsoppgaver
- enhetenes forventninger om bistand motsvares ikke av hva SU kan tilby.

En evt utvidet rolle på dette feltet bør imidlertid ses i forhold til hvilke ressurser enheten sitter med både kapasitets- og kompetansemessig. Så vidt vi forstår har SU betydelig lavere bemanning enn da gruppen ble etablert, noe som selvfølgelig har konsekvenser for hvor stort oppgaveområde enheten kan dekke evt hvor mye bistand tjenesteenhetene kan forvente.

SU sin rolle mht samordning og koordinering av enhetene er pr i dag beskjedne. Sett i lys av dagens ressursituasjon, og de oppgaver/områder SU har ansvar for (herunder økonomi), er det neppe realistisk å tenke seg at SU skal kunne ha noen rolle her. Dette må også ses i lys av hvordan rådmanns-/kommunalsjefsnivået er bemannet, samt hensynet til klare ansvarslinjer i organisasjonen. SU spiller som nevnt en viktig rolle som saksbehandlere på vegne av rådmannen, der enheten bl.a sitter med ansvar for koordinering/styring av planarbeid, budsjettprosess, større anskaffelser og er kommunens ”ansikt utad” i ulike sammenhenger.

6 KONKLUSJONER OG ANBEFALINGER

På bakgrunn av vurderingene foran og problemstillingene for prosjektet vil vi trekke følgende hovedkonklusjoner knyttet til de to problemstillingene:

Problemstilling: Hvordan fungerer samspillet mellom staben Strategi og utvikling, rådmannsledelsen og tjenesteenhetene, med vekt på forholdet mellom SU og rådmannsledelsen/ tjenesteenhetene.

- Tjenestelederne mener arbeidsdelingen vis a vis rådmannsledelsen i kommunen er klar og i hovedsak hensiktsmessig.
- Fagnettverkene spiller en viktig rolle for koordinering, informasjonsutveksling og oppgaveløsning mellom tjenesteenheter innen samme sektor (skole, helse/omsorg). Likevel oppfatter flere av tjenestelederne at samordningen mellom tiliggende enheter er for svak.
- Lederforum samles jevnlig, og oppleves som nyttig som informasjonskilde. Flere ledere mener imidlertid at forumet er for mye rettet mot ”enveisinformasjon”.
- To av tre ledernettsverk fungerer ikke som tiltenkt iht styringsmodellen for kommunen.
- Strategi og utvikling arbeider og opptre i hovedsak som saksbehandlere/konsulenter for rådmannen, og har ikke noen sterk koordinerende eller utviklende rolle i Ringeby kommune.
- Tjenesteenhetene har begrenset kunnskap om hva SU gjør og hva de kan be SU om bistand til.
- Etter revisjonens oppfatning bidrar SU rolle pr i dag til at kommunen mangler en ”motor” i utviklingsarbeidet.

Problemstilling: Hvordan fungerer rolle- og ansvarsfordelingen på økonomifeltet, og samhandlingen mellom de ulike ansvarlige?

- Tjenestelederne mener arbeidsdelingen vis a vis økonomiadministrasjonen i kommunen er klar og i hovedsak hensiktsmessig.
- Tjenestelederne oppfatter at de får nødvendig bistand på økonomifeltet, og at det ikke er vanskelig å vite hvilke personer/enheter de skal forholde seg til.
- Revisjonen vil likevel peke på at modellen der ansvaret for bistand/service overfor tjenesteenhetene er delt på flere enheter (SU og fellestjenesten), kan innebære utfordringer mht koordinering og styring av virksomheten.
- Mange ansvarlige på økonomifeltet¹³ kan innebære en risiko for å tilsløre ansvaret for økonomistyringen i kommunen.

¹³ Tjenestelederne, SU, Fellestjenesten, MGRS, rådmannsledelsen.

Revisjonen anbefaler følgende:

- Vurdere å styrke koordineringen mellom tjenesteenhetene, særlig inn skole og helse/omsorg.
- Rådmannsledelsen bør vurdere å vitalisere samarbeidsforaene i kommunen.
- Det bør klargjøres i hvilken grad og til hvilke oppgaver tjenesteenhetene kan benytte SU til å bistå tjenestelederne.
- På bakgrunn av at SU har en lite synlig rolle mht utvikling, bør denne rollen klargjøres og det bør evt vurderes å styrke dialogen mellom SU og tjenesteenhetene.
- Presisere SUs rolle mht samhandling og koordinering av virksomheten.
- En overordnet vurdering av ressurs- og kompetansebehovet i SU sett i lys av hvilke oppgaver og ansvar enheten skal ha.
- Vurdere arbeidsdelingen mellom SU og FT på økonomifeltet, evt med sikte på å legge den samlede innsatsen på dette feltet inn i én enhet.
- Vurdere organiseringen på økonomifeltet med tanke på om færre enheter kan gi bidrag til å lette økonomistyringen i kommunen.

7 RÅDMANNENS UTTALELSE



RINGEBU KOMMUNE

RÅDMANNEN

Innlandet Revisjon IKS
Serviceboks
2626 LILLEHAMMER

12.01.2010

19 JAN 2010

Deres ref.: Vår ref.: 10/197-2 JAL Ark.: 030, &13

UTTALELSE VEDRØRENDE REVISJONSRAPPORTEN EVALUERING AV NY ORGANISASJONS-MODELL I RINGEBU KOMMUNE

Det vises til Innlandet Revisjon IKS sitt brev av 29. desember 2009 vedlagt rapportutkast med ønske om kommunens uttalelse.

Innledningsvis er det greit å understreke at rådmannen ikke har hatt noen innflytelse på utvelgelse av tema til revisjonsrapporten. Temavalget er gjort av Kontrollutvalget.

Rådmannen har valgt å kommentere enkelte momenter i rapporten kronologisk. Kommentarene kan oppfattes som utfyllende og korrigerende.

Kap. 1.4 Utfordringer med tonivåorganisering i kommunene
Referansen som blir brukt i stor grad i rapporten er Asplan/Iris fra 2006. Denne rapporten har en datainnsamling fra 5 store kommuner, der 4 av de er tonivåkommuner, mens en kommune kan kalles hybrid (er en god blanding av etats- og tonivåmodellen). Datainnsamlingen som danner grunnlaget for denne rapporten har sin base tidsmessig fra 2003-2005. Disse prosjektkommunene har hjulpet mange andre kommuner fordi disse var tidlig ute med en tonivåorganisering og dermed dro med seg de fleste "barnesjukdommene".

Rapporten ble aktivt brukt av Ringeby kommune og KS Konsulent i vårt arbeid med omorganiseringen. Derfor var alle disse fallgrubene som Innlandet Revisjon påpeker til grundig drøfting i styringsgruppen og prosjektgruppen. Vi mener helt bestemt at vi har gjort valg som skal forebygger mot disse "barnesjukdommene".

Kap.4.2 Tabell 1 – 6. Kap.5.
I det store og det hele handler dette om tjenesteledernes oppfatning av SU.
SU får god omtale på alle punkt, innenfor deres oppgaver, med unntak av organisasjonsutvikling og utviklingsarbeid generelt.

Da SU ble etablert var gruppen på 3,25 årsverk. All aktivitet som er beskrevet at SU skal drive med er forankret i disse årsverkene. SU ble imidlertid redusert med ett årsverk til 2,25 for 2 år siden. Dette må ha konsekvenser ett eller annet sted. Rådmannen er enig i at støtten til utviklingsarbeid har blitt sterkt redusert, men er ikke enig i at utviklingsarbeid dermed stopper opp. SU har blant annet hatt prosjektlederansvaret for arbeid med endret organisering av Plan og teknisk og Bolig og eiendom. Utviklingsarbeid har blitt fulgt opp av rådmannen inn mot fagnettverkene innen helse og sosial og skole. Pr. dato er det 11-12 utviklingsprosjekt på gang med stort og smått i de to sektorene. I tillegg har

2630 Ringeby Tel. 61 28 30 00 Fax 61 28 32 00 Bankgiro 2100 07 00026

tjenestelederen for Fellestjenesten koordinert en rekke større utviklingsprosjekt siden SU ble nedbemannet. Her kan nevnes fullelektronisk sak/arkiv system, ny e-post løsning og nytt tidsregistreringssystem.

Når det gjelder ansvaret for kvalitet og kvalitetsutvikling så får ikke rapporten fram et sentralt forhold, vi kan ane konturene av dette under problemstillingen politisk styring.

Et nytt signal i Ringeby kommune er at de politiske utvalgene skal jobbe aktivt. Dette har medført at de to utvalgene innen hele og sosial og skole har initiert planjobbing med kvalitet og kvalitetsutvikling. I dette arbeidet har tjenestelederne fungert som en referansegruppe. Rådmannen mener bestemt at signalene på dette feltet blir vage fra tjenestelederne fordi politikerne så klart har sagt at dette er et politisk anliggende og at tjenestelederne derfor føler seg litt utenfor og er avventende til resultatene av planjobbingen. Dette er nok også en viktig årsak til at tjenestelederne uttrykker mer politisk detaljstyring enn tidligere.

Innlandet Revisjon sier at det er 5 nivåer som jobber med økonomi i kommunen. Hvis vi er rigide med å lese et organisasjonskart ved siden av oppgaver så er nok dette riktig. Men praksisen her er at rådmannen, SU og Fellestjenesten opererer på en og samme arena når rammebetingelsene blir gitt. Ut fra disse rammebetingelsene så koordinerer vi oppgavefordeling og tidsfrister. Dette gjør vi for at vi skal være best mulig samordnet og at vi er tydelige på hvilke oppgaver vi sammen skal løse.

Noen av de økonomiske vurderingene som er gjort på side 32 er noe uklare for rådmannen. Ved vakanse i stillinger så er det enhver organisasjons plikt å løse de oppgavene som tilligger denne stillingen. Dette har blitt gjort ved et par anledninger på lik linje med andre steder i organisasjonen. Dette handler ikke om å flytte oppgaver fra Fellestjenesten til SU, men å vise fleksibilitet i organisasjonen. Ved fravær i SU har Fellestjenesten gått inn i oppgaver som ligger i SU. Dette er også strategien med tanke på å bygge opp en bærekraftig back-up i organisasjonen.

Det handler heller ikke om noen usikkerhet fra tjenestelederne om hvor de får hjelp, noe de også har besvart positivt. Det handler heller ikke om å skyve oppgaver, fordi denne beskrivelsen foreligger uforandret, men den har blitt fraveket når vi har hatt vakanse.

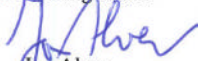
Konklusjonene til Innlandet Revisjon er konkrete og greie. Rådmannen vil imidlertid understreke at flere av punktene som Innlandet Revisjon her kommer med også handler om misforholdet mellom oppgavebeskrivelsene og bemanningen i SU. Oppgavebeskrivelsene er ikke revidert etter at SU mistet 30% av sin totale bemanning. Oppgavene SU har prioritert etter denne tiden er i samsvar med rådmannens prioriteringer.

Rådmannen vil også understreke at Ringeby kommune har en fartstid på 3 år med nåværende organisering. Organisasjonsteoretisk sier man at det ofte er lite hensiktsmessig å foreta evalueringer før 5 år er gått.

Rådmannen vil til slutt takke Innlandet Revisjon for arbeidet. Kommunen har fått flere nyttige innspill som vi vil dra nytte av i framtiden.

Saksbehandler: Jon Alver, tlf. 61 28 30 02

Med vennlig hilsen


Jon Alver
Rådmann

REFERANSER/LITTERATUR

Aarseth, Turid m.fl (2003): *Flat struktur i en liten kommune. Evaluering av ny organisasjonsstruktur i Eide kommune*. Arbeidsrapport M 0312 Møreforskning Molde.

Agenda (2008): *Evaluering av den administrative organiseringen. Resultat av kartleggingen blant virksomhetsledere og medarbeidere – Agendas vurderinger og anbefalinger*. Stange kommune.

Agenda (2009): *Evaluering av organisasjonen*. Grimstad kommune.

Asplan analyse og IRIS (2006): *Stab/støtte i tonivåkommuner. Organisering, erfaringer og utfordringer*.

Bråthen, B, Frydenberg, B og Rogndokken, O.K (2007): Tilsyn og revisjon i kommunal sektor. Norges Kommunerevisorforbund.

Sissel Hovik, Inger Marie Stigen (2008): *Kommunal organisasjon 2008: Redegjørelse for Kommunal- og regionaldepartementets organisasjonsdatabase*. NIBR-rapport 2008:20 Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.

KS Konsulent AS (2007): *Evaluering av administrativ organisasjon og foretak for bygg og eiendom – Lillesand kommune*.

Opedal Ståle, I. M. Steigen og T. Lauvdal (2002): *Flat struktur og resultatenheter. Utfordringer og strategier for kommunal ledelse*. NIBR-rapport 2002:21. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.

Ringeby kommune (2005): *Anbefaling fra prosjektgruppa*.

Ringeby kommune (2006): *Oppgavefordeling i ny organisasjon (a jour pr 13.7.06)*.

Sør-Fron kommune og Ringeby kommune (2004): *Interkommunalt samarbeid mellom Ringeby og Sør-Fron "regnskap og skatt" – utredning fra arbeidsgruppe oppnevnt av rådmennene og fagforeninger sommeren 2004*.

VEDLEGG 1 Spørreundersøkelse rettet mot tjenesteledere i Ringeby kommune

Erfaringer med stabsfunksjonene

1. I hvilken grad vil du si det er **klare ansvarsforhold** mellom deg som tjenesteleder og kommunens stabsfunksjoner 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)

- a) Utvikling av enhetens organisering
- b) Kompetanseutvikling blant ansatte i enheten
- c) Utvikling av kvaliteten på enhetens tjenester
- d) Planarbeid for enheten (lederavtaler, virksomhetsplan/budsjett)
- e) Innføring og oppfølging av faglige standarder/krav
- f) Plan- og rapporteringsarbeid (årsrapport, økonomiplan, målstyring)
- g) Økonomistyring/-kontroll i enheten

2. Hvor tilfreds er du med den **bistanden** du får fra stab til å utføre følgende lederfunksjoner?

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

- a) Utvikling av enhetens organisering
- b) Kompetanseutvikling blant ansatte i enheten
- c) Utvikling av kvaliteten på enhetens tjenester
- d) Planarbeid for enheten (lederavtaler, virksomhetsplan/budsjett)
- e) Innføring og oppfølging av faglige standarder/krav
- f) Plan- og rapporteringsarbeid (årsrapport, økonomiplan, målstyring)
- g) Økonomistyring/kontroll i enheten

3. Hvor **tilfreds** er du som tjenesteleder med følgende forhold?

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

- a) Samarbeidet med stabsfunksjonene i kommunen
- b) Stabsfunksjonenes kunnskap om din enhet
- c) Kvaliteten på informasjon som stabsfunksjonene skal levere til tjenesteenhetene
- d) Tilgjengelighet til relevante personer i stabsfunksjonene
- e) Stabsfunksjonenes service overfor din enhet
- f) Stabsfunksjonenes effektivitet og ryddighet
- g) Stabsfunksjonenes fleksibilitet

4. Hvor **enig eller uenig** er du i følgende utsagn om rollen til stabsfunksjonene?

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

- a) Stabsfunksjonene opptrer som rådgivere og tilretteleggere overfor meg som tjenesteleder
- b) Stabsfunksjonene styrer og instruerer meg som tjenesteleder
- c) Utviklingsarbeid i min enhet/virksomhet er avhengig av at andre utenfor enheten tar initiativ
- d) Stabsfunksjonene er viktige pådrivere for å få til faglig og organisatorisk utvikling i min tjenesteenhet
- e) Stabsfunksjonene opptrer i mange tilfeller som rådmannens forlengede arm
- f) Stabsfunksjonene er viktige for samordningen mellom min enhet og andre tjenesteenheter/virksomheter i kommunen
- g) Stabsfunksjonene bidrar til å sikre et godt samspill mellom meg som tjenesteleder og rådmannsnivået
- h) Det er prinsippet om "førstemann til mølla" som styrer bruken av kommunens stabsressurser
- i) Jeg har god oversikt over hva jeg kan be stabsfunksjonene om hjelp til
- j) Jeg får generelt raske svar når jeg ringer eller skriver til ansatte i kommunens stabsfunksjoner

5. Alt i alt, hvor **vellykket** mener du kommunens nåværende organisering av stabsfunksjonene er?

Sett kryss bak (kun ett) aktuelt alternativ.

- Svært mislykket
- Nokså mislykket
- Verken mislykket eller vellykket
- Nokså vellykket
- Svært vellykket
- Vet ikke/uaktuelt

Aktuelle forbedringsområder

6. Bør kommunen etter din mening.....

(1=ja, 2 det bør vurderes, 3=nei, 8=vet ikke/uaktuelt)

- a) flytte mer av stabsressursene ut på enhetene?
- b) trekke mer aktivt inn tjenestelederne i sentralt prosjektarbeid/andre stabsoppgaver?
- c) organisere stabsfunksjonene slik at tjenesteledere bestiller eller kjøper tjenester/bistand (lage "internmarked")?
- d) redusere antall ansatte i stabsfunksjonene?
- e) redusere antall, eller endre organiseringen av interkommunale selskaper

7. 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)

- a) Raskere beslutninger?
- b) Mer effektiv ressursbruk?
- c) Tydeligere resultatansvar?
- d) Bedret tjenestekvalitet?
- e) Mer fleksibel organisasjon?
- f) Framvekst av nye, uformelle ledernivåer?
- g) Mindre politisk detaljstyring?
- h) Bedre økonomisk styring?

VEDLEGG 2 Intervjuguider

I intervjuguidene har vi også tatt inn tilleggsspørsmål som ble stilt i forbindelse med utarbeidelse av revidert rapport.

Intervjuguide Tjenesteledere

1. Hva er det virksomhetene trenger stab/støtte til?

- Hva er de viktigste stabs-/støttefunksjonene i forhold til rollen som tjenesteleder?
- Hvordan foregår kommunikasjonen mellom strategi/utvikling og tjenesteenhetene?

2. 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. Tilføres virksomhetene informasjon om brukernes og de ansattes erfaringer med virksomheten?

3. Samhandling og rolle-/ansvarsfordeling innen økonomifeltet

- Beskriv ansvars- og arbeidsdelingen på økonomifeltet med utgangspunkt i egen tjenesteenhet (rapportering av regnskapsdata, underlag for budsjett, bistand tjenesteenhet med beregninger og rådgivning).
- Er arbeidsdelingen klar?
- Hvordan fungerer samhandlingen?
- Hvor tilfreds er du med den bistanden tjenesteenheten får på økonomifeltet?
 - Styringsinformasjon på økonomifeltet
 - Tilgjengelighet til relevante personer
 - Service/fleksibilitet overfor enheten

4. Hvordan opplever virksomhetslederne den informasjon de får når det gjelder utviklingsarbeid internt i kommunen?

- Understøtter stab/støtte arbeidet med å videreutvikle virksomhetene når det gjelder?
- Organisering?

Kompetanseutvikling?

Arenabygging – på tvers samarbeid?

Kulturbygging – ansvarliggjøring?

5. Politisk detaljstyring

- Er det mye politisk detaljstyring
- Har det endret seg etter omorganiseringen

Tilleggsspørsmål – intervjuer i april 2010

1. Samordning og samspill mellom tjenesteenhetene

- hvilken rolle spiller *fagnettverkene* i den sammenheng, hvilken verdi har de
- hva med *ledernetverkene*?
- er det ønskelig med tettere samarbeid og koordinering mellom tjenesteenhetene?
- på hvilken måte kan dette evt oppnås?

2. Samspillet mellom tjenesteenhetene og rådmannsnivået

- hvordan fungerer lederforum
- er arbeidsdelingen mot rådmannsledelsen klar
- er arbeidsdelingen mot rådmannsledelsen hensiktsmessig

3. Hensiktsmessigheten av arbeidsdelingen på økonomifeltet

- arbeidsdeling mellom tjenesteenhet og SU/FT, hvordan fungerer den
- burde det vurderes endret oppgavefordeling
- arbeidsdeling mellom SU/FT, skaper den problemer for enheten
- er økonomistyringen blitt bedre etter omorganiseringen (jf spørreundersøkelsen)

4. Ansvar og myndighet på enhetsnivå

- har tjenestelederne kompetanse tilpasset ansvar og myndighet?

Intervjuguide Strategi & Utvikling

Samspillet mellom stabene strategi/utvikling på den ene siden og tjenesteenhetene på den andre.

1. Hva er det virksomhetene trenger stab/støtte til?
2. Hva er de viktigste stabs-/støttefunksjonene i forhold til rollen som tjenesteleder?
3. Hvordan foregår kommunikasjonen mellom strategi/utvikling og tjenesteenhetene?
4. 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. Tilføres virksomhetene informasjon om brukernes og de ansattes erfaringer med virksomheten?
5. Hvordan opplever virksomhetslederne den informasjon de får når det gjelder utviklingsarbeid internt i kommunen? - Understøtter stab/støtte arbeidet med å videreutvikle virksomhetene når det gjelder?
 - i. Organisering?
 - ii. Kompetanseutvikling?
 - iii. Arenabygging – på tvers samarbeid?
4. Kulturbygging – ansvarliggjøring?
 - Har enhetslederne kompetanse som er tilpasset ansvar og myndighet?
 - Er det lagt til rette for samordning mellom tjenesteenhetene, og mellom tjenesteenhetene og staber/rådmannsledelse?
 - Blir overordnede sektorfaglige hensyn ivaretatt i tilstrekkelig grad?
 - Har omorganiseringen ført til raskere beslutninger og kortere tjenestevei?
 - Hvilke resultater er oppnådd mht. fleksibilitet og kapasitet?

Samhandling og rolle-/ansvarsfordeling innen økonomifeltet

1. Beskriv ansvars- og arbeidsdelingen på økonomifeltet (rapportering av regnskapsdata, underlag for budsjett, bistand tjenesteenhet med beregninger og rådgivning).
2. Er denne arbeidsdelingen klar? Er det samsvar mellom ansvar og myndighet?
3. Hvordan fungerer samhandlingen?
 - Blir hensynet til samlet økonomistyring godt nok ivaretatt
 - Fleksibilitet og kvalitet
 - Gir dagens modell/arbeidsdeling og samhandling effektiv ressursbruk?

Intervjuguide MGRS

Samhandling og rolle-/ansvarsfordeling innen økonomifeltet (Rådmannsledelsen, S&U, MGRS, fellestjenesten)

1. Beskriv ansvars- og arbeidsdelingen på økonomifeltet (rapportering av regnskapsdata, underlag for budsjett, bistand tjenesteenhet med beregninger og rådgivning).
2. Er denne arbeidsdelingen klar? Er det samsvar mellom ansvar og myndighet?
3. Hvordan fungerer samhandlingen?
 - Blir hensynet til samlet økonomistyring godt nok ivaretatt
 - Fleksibilitet og kvalitet
 - Gir dagens modell/arbeidsdeling og samhandling effektiv ressursbruk?

Intervjuguide Fagforeninger

- Er ansvar og myndighet klargjort (mellom tjenesteenheter, mellom tjenesteenheter og ledelse og mellom staber og ledelse/ tjenesteenheter)?
- Har enhetslederne kompetanse som er tilpasset ansvar og myndighet?
- Er det lagt til rette for samordning mellom tjenesteenheter, og mellom tjenesteenheter og staber/rådmannsledelse?
- Er arbeidsdelingen klar (mellom tjenesteenheter og strategi og utvikling, og innen økonomifeltet)?
- Blir overordnede sektorfaglige hensyn ivaretatt i tilstrekkelig grad?
- Har omorganiseringen ført til raskere beslutninger og kortere tjenestevei?
- Hvilke resultater er oppnådd mht. fleksibilitet og kapasitet?

Intervjuguide Rådmannsledelsen

Samspillet mellom stabene strategi/utvikling på den ene siden og rådmannsledelsen på den andre.

1. Hva er det rådmannsnivået trenger stab/støtte til?
2. Hvilke stabs-/støttefunksjoner er de viktigste sett fra rådmannsnivået?
3. Hvordan foregår kommunikasjonen med strategi/utvikling?
4. Hvordan opplever rådmannsnivået den informasjon de får fra strategi/utvikling når det gjelder driften?
 - i. Gir den tilstrekkelig oversikt over driften av kommunen?
 - ii. Muliggjør informasjonen helhetlig og strategisk styring?
 - iii. Understøtter stab/støtte kommunens arbeidsgiveransvar?
5. 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?
 - ii. Foreslår og synliggjør stab/støtte de muligheter som foreligger når det gjelder deltakelse i ulike utviklingsnettverk?
6. Hvordan reguleres forholdet mellom rådmannsnivået som bruker og stab/støtte som tilbydere – er det rådmannsnivået eller stab/støtte som setter premissene?

Samhandling og rolle-/ansvarsfordeling innen økonomifeltet

1. Beskriv ansvars- og arbeidsdelingen på økonomifeltet (rapportering av regnskapsdata, underlag for budsjett, bistand tjenesteenhet med beregninger og rådgivning).
2. Er denne arbeidsdelingen klar? Er det samsvar mellom ansvar og myndighet?
3. Hvordan fungerer samhandlingen?
 - Blir hensynet til samlet økonomistyring godt nok ivaretatt
 - Fleksibilitet og kvalitet
 - Gir dagens modell/arbeidsdeling og samhandling effektiv ressursbruk?