

Tokke kommune

Organisasjonsutvikling

Oppsummering av forslag og drøfting av nye strukturer

RAPPORT

10.08.09

Oppdragsgiver Tokke kommune

Rapport nr. R643-2

Rapportens tittel Organisasjonsutvikling. Oppsummering av forslag og drøfting av nye strukturer

Ansvarlig konsulent Kaare Granheim

Kvalitetssikret av

Dato 10.08.2009

1	UTVIKLING AV ORGANISASJONER	6
1.1	NOEN PRINSIPPER FOR UTVIKLINGSARBEID	6
1.2	SPØRSMÅL KNYTTET TIL STRUKTUREN	7
2	POLITIKK OG ADMINISTRASJON	7
2.1	STRUKTUREN I DAG	7
2.2	ARBEIDSGRUPPENS HOVEDIDEER FOR BEDRE SAMHANDLING	9
2.3	EFFEKTIV ADMINISTRASJON	10
2.4	ANSVAR FOR BRUK AV RESSURSER	12
2.5	FORUTSIGBAR POLITISK STYRING	13
2.6	DIALOG OG ÅPENHET	13
2.7	RAPPORTERING	13
2.8	OPPLÆRING	13
2.9	KONKLUSJON	13
3	LEDELSE OG DELEGERING	14
3.1	ARBEIDSGRUPPENS OPPFATNINGER	14
3.2	KONKLUSJONER	14
4	PERSONALPOLITIKK OG PERSONALFORVALTNING	14
5	ERFARING MED FLAT ADMINISTRATIV STRUKTUR	15
5.1	VINJE KOMMUNE	16
5.2	GØL KOMMUNE	17
5.3	LØSNINGEN I DE ANDRE KOMMUNENE I ØKONOMISAMMENLIGNINGEN	18
6	FORSLAG TIL ORGANISATORISKE LØSNINGER	19
6.1	POLITISK ORGANISERING	19
6.2	ADMINISTRATIV ORGANISERING	20

Forord

Denne rapporten er laget med sikte på at kommunen kan drøfte sin egen organisasjonsstruktur på grunnlag av de målinger, de drøftinger og de anbefalinger som har kommet fra arbeidsgruppene som har arbeidet med viktige spørsmål for organisasjonen.

Konsulenten har bygget sine løsninger på de forslagene som foreligger og egne erfaringer med ulike organisasjonsmodeller.

Arbeidet er utført av Kaare Granheim. Vi takker for et interessant og hyggelig samarbeid om viktige og til dels vanskelige spørsmål.

Høvik, 10.august 2009

AGENDA Utredning & Utvikling AS

1 Utvikling av organisasjoner

1.1 Noen prinsipper for utviklingsarbeid

I Tokke kommune er det nå stor enighet om å utvikle organisasjonen. Det kan i prinsippet gjøres på flere måter. Vi tenker oss ofte fire mulige angrepspunkter

1. Strategi
2. Struktur
3. Systemer
4. Samhandling

Med strategier vil vi gjerne forbinde mål for organisasjonen, prioriteringer og ressursbruk, valg av virkemidler og policy for sentrale spørsmål

Med Struktur vil vi gjerne forbinde fordeling av myndighet, ansvar og oppgaver. I en kommune vil det være spørsmål om organisasjonens bredde og høyde. Politikernes rolle i forhold til administrasjonen er viktig.

Med systemer tenker vi på rutiner, regler, verktøy, metodikk og planlegging

Med samhandling vil vi mene samarbeid, holdninger, kommunikasjon, verdier og adferd; stil og tone.

Ulike tradisjoner bygger mer eller mindre på at det ene eller det andre angrepspunktet er det viktigste og at de øvrige følger etter i nødvendig grad. Vi har gjennom målingene påvist at det er nødvendige forbedringer på flere av angrepspunktene. Det kan være uklart hva som er den indre logikken eller om det er noen årsak/virkning sammenheng. Det er mulig å konkludere med at samhandlingen ble dårlig fordi det ikke var lojalitet mot strukturen og at det manglet målavklaring for at strukturen skulle fungere, men man kan ha egne meninger om dette.

Tre arbeidsgrupper har utredet hvordan viktige spørsmål kan bli håndtert på en bedre måte.

- Forholdet mellom den politiske og den administrative ledelsen
- Ledelse desentralisering og delegering
- Personalpolitikk og personalforvaltning

Om vi kort skal karakterisere arbeidet i de ulike gruppene, kan vi si at samhandlingsgruppen har lagt vekt på at politisk styring utøves best ved å vedta mål og planer for kommunen. Man er opptatt av at det kan ta tid å etablere en felles forståelse av situasjon og muligheter som foreligger slik at målene blir realistiske. Da må man bruke tid på oppgaven. Målstyring innebærer betydelig frihet for administrasjonen i valg av virkemidler. Friheten har sin pris i måling av resultatene og tilbakerapportering av måloppnåelsen. Det holder ikke at administrasjonen selv er fornøyd. Man er innstilt på at denne form for styring innebærer en betydelig grad av disiplin fra begge parter slik at samspillet bygger på forutsigbarhet og gjensidig tillit.

Ledelsesgruppen har foreslått tiltak for å kunne ta lederrollen på alvor i forhold til rammer og retningslinjer fra politisk og administrativ ledelse på den ene siden og i forhold til de ansatte på den andre. Man er klar over at det kan medføre både trening og opplæring, men anser dette for å være klokt. Det forutsettes også systemstøtte og administrativ støtte fra en godt fungerende sentraladministrasjon.

Gruppen som har arbeidet med personalpolitikk og personalforvaltning har holdt utviklingsperspektivet svært høyt i arbeidet. Dette kombineres med et krav om enhetlige løsninger for hele kommunen slik at man kan føle seg trygg på at den enkeltes muligheter og

potensial blir godt nyttet og at kommunen gir gode betingelser for personlig og faglig utvikling for den som legger sitt liv til organisasjonen. Det er også noe forståelse for at personalpolitikken bygges opp for at kommunen som organisasjon kan nå sine mål med hensyn til gode tjenester og en profesjonell bemanning. Man har en sterk forståelse av at det er en mulig vinn-vinn situasjon som kommunen er et stykke unna. Orden og forutsigbarhet er viktige elementer.

Vi vil ut fra de redegjørelsene som er laget bruke de innspill som er kommet i denne rapporten for å drøfte mulige endringer i den formelle strukturen når det gjelder både den politiske og den administrative styringen av kommunen.

Det er viktig å spørre om de forslagene som er kommet innbærer at man bør endre struktur. Eventuelt bør man også angi hva endringene bør bestå i eller føre til. Som en hjelp i dette arbeidet vil vi legge vekt på det som ble sagt og tenkt på seminaret i Tokke kulturhus i midten av juni der Vinje kommune og Gol kommune presenterte sine organisatoriske løsninger. I dette arbeidet vil det være rimelig at vi legger vekt på hva vi som konsulenter har sett og hørt om hva som virker og hvordan det virker fra mange år i bransjen.

1.2 Spørsmål knyttet til strukturen

Når man drøfter strukturen er det to viktige forhold. Hvor mange nivåer bør man ha og hvor stor skal den enkelte enhet helst være.

Det har etter hvert utviklet seg en forståelse av at det er viktig at hver enkelt enhet er mest mulig selvstendig og har ansvar for egen virksomhet. Man regner med at en enhet likevel ikke bør være større enn at lederen har oversikt over de ansatte og kan lede arbeidet med ansvar for fag, personale og økonomien. For tiden tror man at en ideell virksomhet ikke er større enn ca. 30 medarbeidere.

Man tenker seg at det vil være viktig at det er kortest mulig vei fra den enkelte ansatte til kommunens administrative leder og at det er viktig å ha få nivåer i en organisasjon. For hver gang man lager et nivå i organisasjonen øker avstanden til toppleder med de mulige uheldige følger det kan ha. Man kan derfor se at en rekke kommuner endrer struktur i administrasjonen. Man tar bort sektorsjefer eller etatsjefer og supplerer rådmannen med kommunalsjefer som har rådmannens myndighet. Det kan være en utfordring at man ikke samtidig endrer den politiske strukturen. Medlemmer av et hovedutvalg er vant til å møte en leder med særlig fokus mot utvalget og forutsetninger for å forberede saker til utvalget og følge opp utvalgets spørsmål og vedtak. Denne balansen kan lett bli forstyrret. Noen tror at det er en årsak til økt gjennomtrekk av rådmann i norske kommuner.

2 Politikk og administrasjon

I dette kapitlet skal vi gå gjennom fakta om styringsstrukturen i kommunen, kostnadene og arbeidsgruppens oppfatninger. Vi vil forsøke å konkludere i forhold til hva som er viktig å oppnå med eventuelle endringer.

2.1 Strukturen i dag

Det kan være nyttig å gi et kortfattet bilde av kommunens organisasjonsstruktur selv om vi kanskje forestiller oss at alle vet hvordan den ser ut og hvordan den fungerer. Man kan lett glemme at den er et resultat av tidligere vedtak under andre omstendigheter.

2.1.1 Politisk struktur

Kommune styres i dag av 7 politiske organer. I tillegg kommer administrasjonsutvalget som ledes av en politiker og der politikerne er i flertall. De 7 utvalgene er:

AGENDA

- Kommunestyret
- Formannskapet
- Helse- og sosialutvalet
- Kultur- og oppvekstutvalet
- Landbruk-, miljø- og utmarksutvalet (LMU)
- Teknisk utval
- Skatteutval

Kommune har dermed like mange utvalg som betydelig større kommuner. Alle skal ha saker som er godt, og helst bedre, forberedt enn i dag. Man kan være litt tvil om man skal si at kommune har tre eller fire driftsutvalg etter som LMU ikke har store budsjetter etter driftspersonell.

Administrativ struktur er bygget opp med rådmann og etater med avdelinger eller virksomheter. Oversikten for Tokke viser følgende struktur.

I rådmannen sin stab finn du:

1. Fellesstaben
 - serviceavdeling
 - politisk sekretariat
 - arkiv
 - fakturering
 - sentralbord
 - IKT-avdeling –
2. Økonomiavdeling – leia av økonomisjef
 - løn
 - skatteoppkrevjing
 - rekneskapsføring
3. Næringsavdeling –
 - ålment næringsarbeid
 - landbrukstenester
 - turistkontor
 - naturforvaltning
 - motorferdsel i utmark
4. Personalavdeling
5. Interkommunal brannvern for kommunane Tokke, Vinje, Fyresdal, Nissedal, Seljord og Kviteseid.
 - brannsjef og 2 branninspektørar med kontorplass i Høydalsmo (VTK)

Kultur- og oppvekstetaten

1. Tokke og Høydalsmo barne- og ungdomsskular
2. Åmdals Verk, Lårdal og Byrte oppvekstsentra
3. Tokke kulturskule
4. Dalen og Høydalsmo barnehagar
5. Hovudbibliotek på Dalen – filialar i Byrte, Høydalsmo, Lårdal samt på Åmdals Verk.
6. Ungdomsklubbar, musè, idrottsanlegg m.m.

Helse- og sosialetaten

Helse- og sosialetaten

1. Pleie- og omsorgsavdelinga
 - Tokke helsesenter (sjukeheim, skjerma avdeling)
 - Heimetenesta (heimesjukepleie, omsorgssenter, alderspensjonat, heimehjelp)
 - Åheim PU-senter
2. Legekontor
3. Helsestasjon og jordmortenester
4. NAV/Sosialkontor
5. Interkommunalt barnevern
6. Innvandrarak/flyktningar

Teknisk etat

1. Planarbeid (arealplanar, reguleringsplanar)
2. Vatn- og avløpstenester
3. Brannberedskap
4. Byggjesakshandsaming
5. Kart og oppmåling
6. Eigedomsforvaltning
7. Samferdsel – kommunale vegar.

Alt i alt kan det se ut til at kommunen har 23 enheter i denne strukturen hvorav 5 er interne avdelinger og de øvrige har oppgaver rettet mot innbyggerne og tjenestebrukerne. Noen av avdelingene er vært små og fortjener ikke en slik betegnelse mens andre er underavdelinger med betydelig størrelse slike som helsesenteret og heimetenesta.

Opgavene er dels produksjon av tjenester og dels forvaltning av lover regler og ressurser som tildeling av timer og plasser, sosial hjelp etc.

2.2 Arbeidsgruppens hovedideer for bedre samhandling

Arbeidsgruppen som har drøftet forholdet mellom politikk og administrasjon er kommet til at de ulike rollene i kommunen er like viktige. Gjensidig respekt for hverandre og godt samarbeid er nøkkelen til en effektiv kommune.

Som hovedregel foreslår man at kommunen innfører målstyring for hele virksomheten. Det betyr at det foreligger klare planer og målsettinger som gir retning for den administrative styringen.

På denne måten vil man skape større forutsigbarhet for ansatte og innbyggere om hvordan kommune kan forventes å opptre i ulike saker og situasjoner.

Det er understreket at det må være samsvar mellom mål og ressurser. Det betyr at kommunen styres etter realistiske mål. Administrasjonen må sikre at dette er mulig gjennom sine utredninger til politikerne.

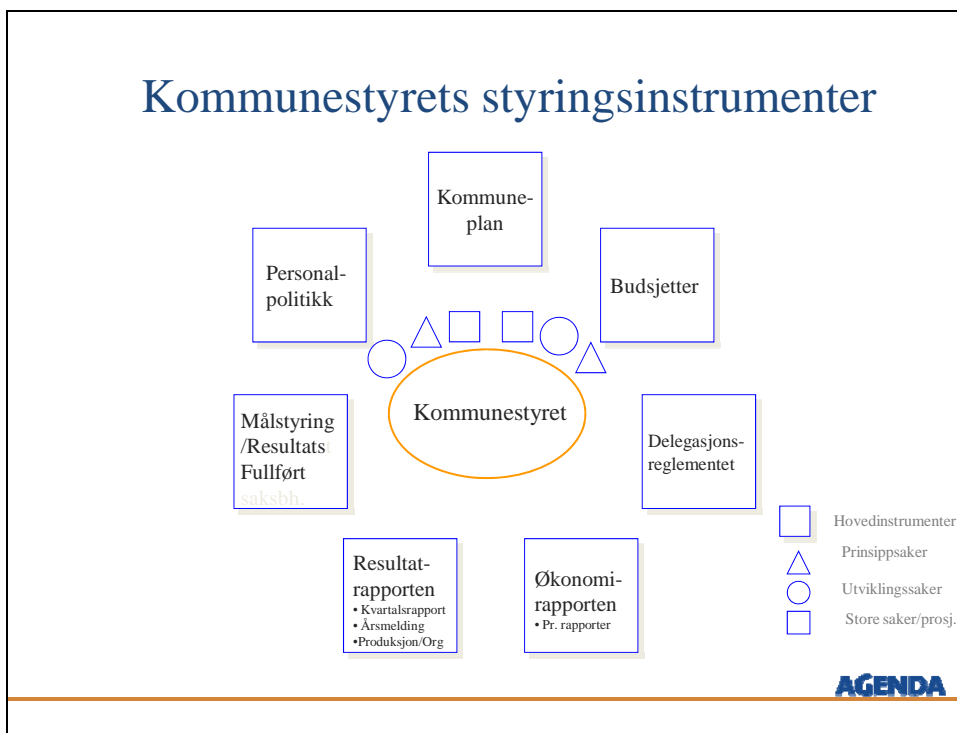
Det anbefales at kommunen åpner prosessene der man reviderer mål og planer og bruker all den kunnskap som finnes i lokalsamfunnet ved å etablere møteplasser der spørsmål kan drøftes og belyses uten at de formelle vedtakene skal gjøres der og da.

Man konkluderer også med at kommunens drift må undergis brede analyser slik at man ikke ser seg blind på egen situasjon.

Vi har oppsummert disse kravene i en figur som viser kommunestyrets ulike typer oppgaver der vi skiller mellom

- prinsippsaker
- utviklingssaker
- store prosjekter

Vi har dessuten antydnet en serie styringsinstrumenter som kan oppfattes som store saker som kommuneplan, personalpolitikk, delegasjonsreglement og målstyringsprinsipper, resultatrapportering og økonomirapportering.



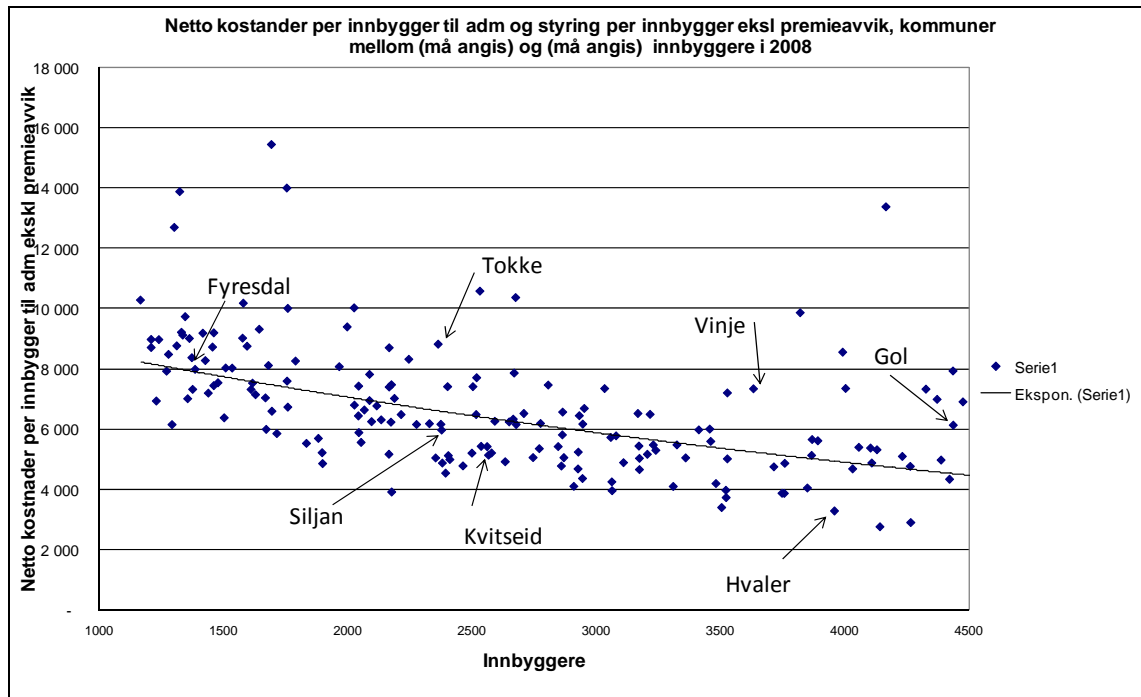
2.3 Effektiv administrasjon

Det er understreket at kommunen skal ha en effektiv styring og administrasjon. Det har man dersom man oppnår målene med rimelig stor administrativ innsats.

Det er vår forestilling at systematisk målstyring og et godt gjennomarbeidet delegasjonsreglement sikrer slik styring, men det kan likevel være en ide å se om kommunen kan ha noe å vinne på å gjøre noe annerledes. Vi har derfor plukket fram noen tall som angir de administrative kostnadene fra kommuner som kan sammenlignes med Tokke. Foruten de kommunene som var med på seminaret har vi tatt med noen av de lokale kommunene i Vest-Telemark og noen andre kommuner vi kjenner. Vi har først angitt utgiftene til politisk og administrativ styring pr. innbygger i et diagram som viser alle kommunene med folketall som defineres av de angitte kommunene.

Vi har sammenlignet administrasjonsutgiftene for kommunene Tokke, Vinje, Gol, Kviteseid, Fyresdal, Siljan, Hof, Hvaler nedenfor

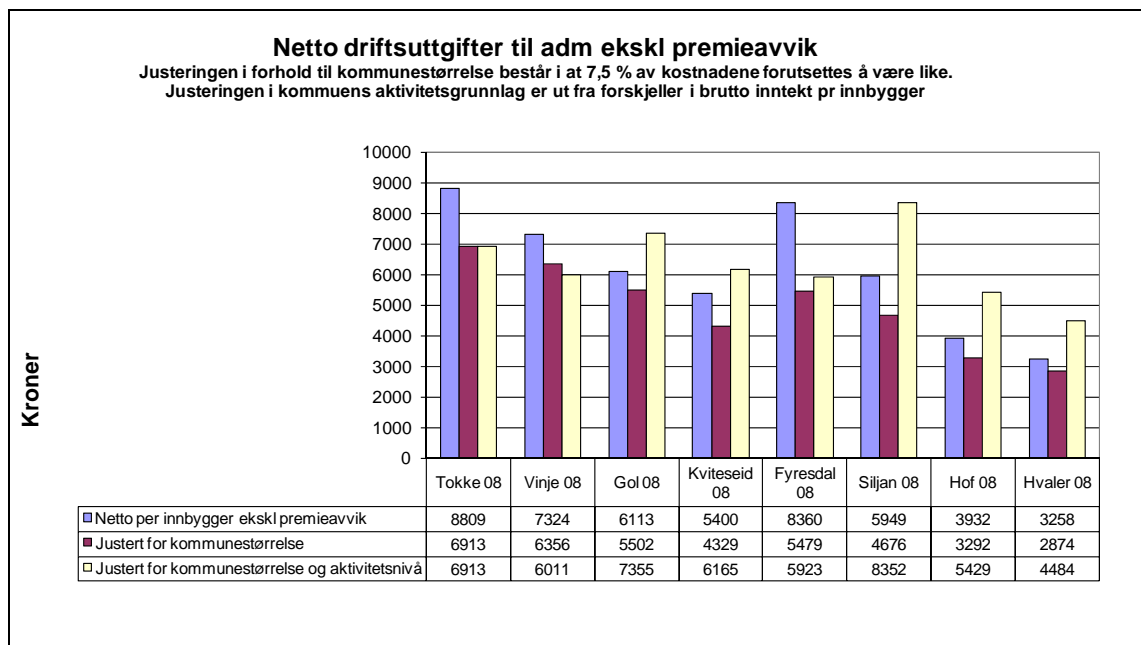
Vi har først angitt utgiftene til politisk og administrativ styring pr innbygger i et diagram som viser alle kommunene med folketall som defineres av de angitte kommunene.



Figur 2-1 Oversikt over utgifter til styring og ledelse etter kommunestørrelse

Vi ser av figuren at det er en klar tendens til at utgiftene faller med kommunestørrelse. Figuren viser likevel at Tokke ligger klart over sin referansebane. Forskjellen er ca. kr 2 000 pr. innbygger. Vi ser dette gjelder i like stor grad for Vinje og i noen mindre grad for Gol. Fyresdal ligger bare litt over sin. Siljan, Kviteseid og Hvaler ligger under linjen.

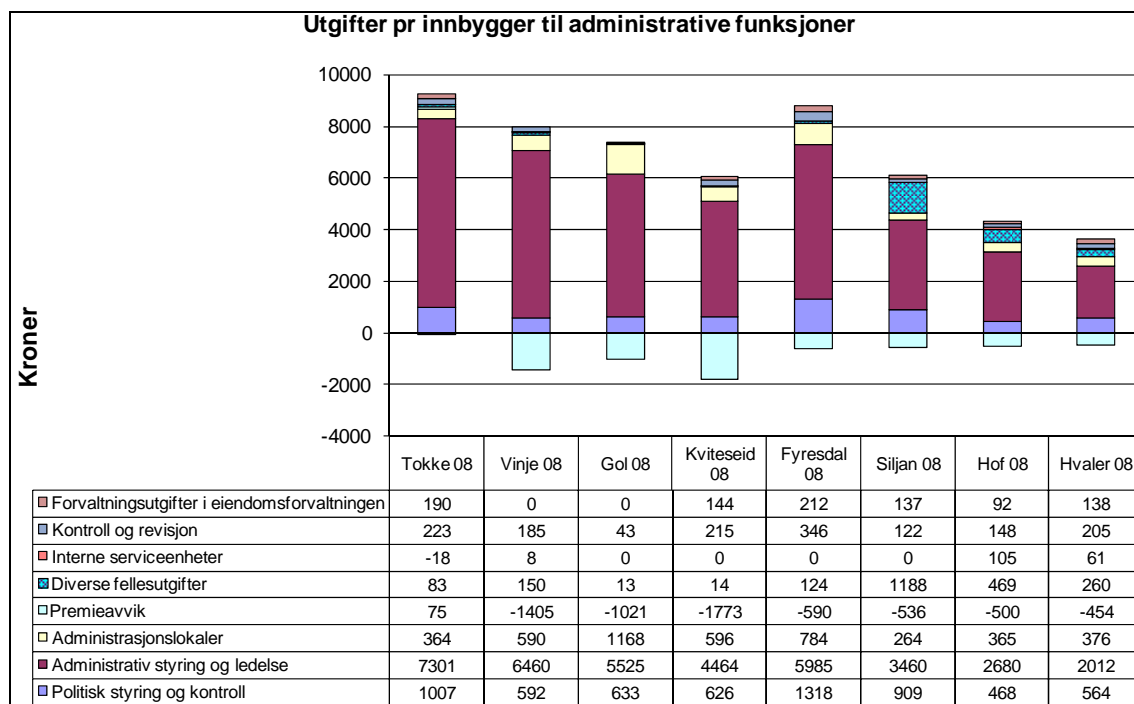
Dersom vi også ser på utgiftene korrigeret for oppgavene vil dette bilde litt annerledes. Vi har beregnet utgiftene for de angitte kommunene og vist resultatet nedenfor.



Av figuren ser vi at selv om Tokke er den kommunen som bruker mest pr innbygger og dette bildet ikke forandrer seg ved å korrigere for størrelse selv om forskjellene blir mindre. Dersom vi korrigerer for oppgavene også er det to av kommunene som bruker mer pr. innbygger og det er Gol og Siljan. De øvrige bruker kr 1 000 til kr 2 500 mindre. I forhold til Hof kommune som bruker minst, betyr dette at en mulig innparing uten hensyn til størrelse

og oppgave reduseres til en mulig innsparing på kr 4 941 reduseres til en mulig innsparing på kr 1 878 etter slik korrigerings og omregning til budsjett kroner. Det synes realistisk å redusere utgiftene med ca. kr 100 etter som Tokke må ta vare på en del oppgaver som Hof ikke trenger å bekymre seg om med sin beliggenhet nær byene i Vestfold.

Dersom vi nå fordeler utgiftene på ulike funksjoner kan vi se hva det er som koster mye og lite, men her har vi ikke korrigert for oppgaver eller størrelse.



Figur 2-2 Styring og administrasjon

Figuren viser at det kan være en del å spare både for politisk og administrativ styring dersom man vil gjøre endringer etter som man bruker mest til administrasjon og nest mest til politisk styring. Administrasjonslokalene er blant de rimeligere og kontrollkostnadene ligger i den øvre halvdel.

Dersom man skulle bruke forholdene til Hof som utgangspunkt ville en innsparing på f.eks. kr 1 000 medføre at man bør redusere utgiftene til politisk styring med ca. kr 100 og den administrative ledelsen med ca. kr 900 kroner pr. innbygger. I forhold til Vinje vil det være aktuelt å redusere administrasjonen med ca. kr 650 og politisk styring med ca. kr 350 pr. innbygger.

Hvordan den endelige fordelingen bør være kan det dermed være usikkerhet om. Stor aktivitet i den politiske styringen forutsetter også betydelig administrativ forberedelse og tilstedeværelse, noe som koster penger.

2.4 Ansvar for bruk av ressurser

Det er enighet i komiteen så vidt vi forstår, om at kommunen skal styres etter de budsjettene som vedtas.

Skillet mellom politikk og administrasjon blir på denne måten sterkere. Det forutsettes at man ikke stiller urimelige krav. Sakene skal være godt utredet slik at ulike sider ved sakene kommer fram. Alternative løsninger kan være nyttig. Rådmannens innstilling bør være rimelig godt underbygd. Komiteen mener det vil være nyttig at saksbehandlers oppfatning kommer frem. Det er imidlertid slik at det er rådmannen som er ansvarlig. Den løsning som foreslås må derfor ha en rimelig god begrunnelse. Det forutsettes fullført saksbehandling.

Spørsmål om delegering av ansvar er drøftet av flere grupper.

2.5 Forutsigbar politisk styring

Det er viktig for alle parter både politikere og ansatte så vel som innbyggere og andre parter som blir berørt av saksbehandlingen, at kommunen opptrer forutsigbart. Dersom politikerne ønsker å endre retningslinjer er det viktig at dette gjøres ved å endre planer og retningslinjer. Dette vil skape mer orden og ryddighet. Både politiske og administrative organer må være ansvarlige for å følge en slik linje.

2.6 Dialog og åpenhet

Arbeidsgruppen peker på at det er viktig at administrasjonsansatte og politisk ledelse har en god og åpen dialog. Årlige møter med tema som er av felles interesse oppfattes som viktig. Fora der man kan spørre og få svar uten å ha krav på deg om å mene noe eller fatte vedtak er viktig for at man senere kan få innsiktsfulle saksfremstillinger som svarer på det politikerne er opptatt av og som kan lede til kloke vedtak som viser innsikt fra alle parter i kommunen.

Arbeidsgruppen foreslår at møtene holdes før administrasjonen starter arbeidet med budsjettene. Kanskje er det da svært fristende å peke mer enn nødvendig for politikerne, men det er en mulighet.

2.7 Rapportering

Det er enighet om at tilfeldige tilbakemeldinger fra naboer og kjente ikke er tilstrekkelig til å vurdere om kommunen gjør en god jobb. Systematikk i tjenestebeskrivelser og eventuelle kommunale garantier bør følges opp med systematiske tilbakemeldinger til politikerne slik at de kan vite hva organisasjonen produserer og med hvilken kvalitet.

Man regner med at administrasjonen legger opp rutiner og sikrer at hele kommunen følger en enhetlig praksis.

Det er ønskelig med tilbakemeldinger fra innbyggerne også. Man må vurdere klageordninger som har en utviklingsprofil slik at klagen kan komme til nytte. Åpning for innbyggerforslag kan være en god ordning.

Årsmeldingene fra tjenestene følger felles mal.

2.8 Opplæring

Organisasjonen trenger opplæring for å være orientert om lover og regler. Dette gjelder ikke minst politikerne. Arbeidsgruppen foreslår at politikeropplæring bør gjøres obligatorisk for nye politikere. Ordfører kan innkalle til opplæring.

Deler av opplæringen kan være felles for ansatte og politikere.

2.9 Konklusjon

Det kan se ut til at kommunen har en situasjon der samhandlingen mellom politikere og administrasjon kan bli rimeligere og bedre. Det er enighet om at politikerne bør styre gjennom planer og prinsipper. Kommune innfører målstyring og fullført saksbehandling benyttes fullt ut.

Spørsmål om større grad av delegering til rådmann og virksomhetsledere synes å være av stor interesse.

Resultatrapportering oppfattes som viktig. Nye rutiner og felles maler for rapportering innføres

3 Ledelse og delegering

3.1 Arbeidsgruppens oppfatninger

Det oppfattes som en god ide at kommunen har visjoner for sin fremtid og at disse brukes til å sette konkrete mål. Det er gunstig å trekke medarbeidere inn i arbeidet med visjonene slik at det kan bli bredt eierskap og stor lojalitet mot idene.

Visjoner for den enkelte virksomhet oppfattes også som fordelaktig. Slitestyrken kan testes i medarbeidersamtaler og de kan forbedres og utvikles gjennom utviklingsamtaler.

Det synes å være enighet i arbeidsgruppene om at avdelingsleder og eller virksomhetsledere skal i større grad enn nå ta ansvaret for alt som foregår i avdelingene. Dette bør omfatte

- Personalansvaret inklusive rekruttering
- Faglig ledelse
- Økonomisk styring

Man er innstilt på at det må legges til rette for at lederen kan styre ved hjelp av rutiner og informasjon som stilles til rådighet og med support fra rådmannen.

Man er innstilt på at lederne må rapportere resultatene jevnlig etter rutiner og maler som er felles for hele kommunen

Man er enige om at alle med lederansvar i kommunen må ha et øye for mulige inntekter og tilskudd til kommunal virksomhet. Muligheter for å bruke ressursene mer effektivt ved å etablere felles vikarordninger er f.eks. nevnt eksplisitt.

Ansatte trekkes inn i utviklingen av virksomhetene gjennom systematikk i arbeidet med utviklingen av egen organisasjon. Premiering av forslag foreslås som virkemiddel.

Ledere gir tilbakemeldinger til ansatte i egnet forum slik at man kan glede seg over fremskritt og gode prestasjoner og arbeide med forbedringer på mange plan.

Ledere må fremme prinsippaker politiske og løse detaljer internt i organisasjonene. Det er selvsagt slik at ledere også går inn i og løser konflikter før de blir problematiske.

Kommunen evaluerer ledere og følger opp med kursing og utviklingsprogram slik at alle som tar på seg oppgaven forstår alvoret og går inn i det med stor kraft. Man sikrer seg at gode erfaringer deles på tvers av organisasjonen og lærer av andre.

3.2 Konklusjoner

Vi oppfatter det slik at man ønsker seg en felles kultur for ledelse i kommunen og ikke mange kulturer. Man vil arbeide for at ledere blir mer kompetente slik at de fyller lederoppgaven bedre enn nå. Løsningene ligger, tror man, i systematikk, orden, krav om å gjennomføre oppgaver og rapportere resultatene og få den støtte man trenger.

Felles regler og felles opplegg for måling og rapportering av resultater oppfattes som viktig.

4 Personalpolitikk og personalforvaltning

Arbeidsgruppen som har drøftet kommunens personalpolitikk etterlyser større forutsigbarhet. Dermed blir man svært opptatt av at kommunen har en korrekt og fullstendig personalhåndbok. Den skal være lett tilgjengelig og gi føringer for det meste av personalforvaltningen.

Målet er at kommunen skal være en attraktiv arbeidsgiver som kan rekruttere flinke medarbeidere og gi nødvendig opplæring til dem som er ansatt. Dessuten vil arbeids-

gruppen at kommunen skal være en god arbeidsgiver som oppfordrer de ansatte til å utvikle seg og fylle større roller etter hvert som de får lyst til det og har forutsetninger for det.

Da vil innbyggerne få gode tjenester, arbeidstakerne får et godt arbeidsmiljø med toleranse og anerkjennelse og arbeidsgiveren får stabilitet i bemanningen og lite sykefravær.

Temaer som er tatt opp av arbeidsgruppen er

- Kommunens verdier
- Brukerorientering
- Arbeidsmiljø
- Utvikling av god praksis
- Ansvarlighet
- Utviklingsarbeid
- Rekruttering
- Individuell utvikling
- Mestring
- Kompetanseplaner
- Individuell og kollektiv læring
- God praksis
- Rettferdighet

Dersom vi skulle summerer opp dette vil det kunne gjøres med noen få ord.

1. Helhetlig personalpolitikk
2. Likeartet praksis med klare rutiner
3. Utviklingsorientert arbeidsgiver med god ledelse

Dette er oppgaver som en ny rådmann må arbeide videre ed etter som noe vil bli løst gjennom HMS-arbeidet.

5 Erfaring med flat administrativ struktur

Norsk institutt for by og regionforskning gjør jevnlig studier av kommunenes organisering for Kommunal og regionaldepartementet. Den siste undersøkelsen baserer seg på funn fra første halvår 2008. Ikke alle kommunene har svart på alle spørsmål.

Vi ser av rapporten at 130 kommuner av 232 kommuner som svarte på dette spørsmålet har innført ordningen med flat struktur der det ikke er noe administrativt nivå mellom rådmann og lederne for de utøvende tjenestene. Det betyr at kanskje halvparten av alle kommuner og trolig mer enn halvparten av de små kommunene har innført en slik ordning.

I 2008 var det bare 11 av 321 kommuner som hadde tradisjonelle hovedutvalg med formålsbestemte saksområder slik som i Tokke. 109 kommuner hadde andre formålsbestemte utvalg, 111 hadde funksjonsmodell og 25 kommuner hadde bare ett utvalg utenom planutvalg. 48 kommuner hadde ingen faste utvalg.

Kommunen inviterte to andre vassdragskommuner til seminaret 18. juni. Det var Vinje og Gol kommune. De hadde begge endret sin organisasjon og har såkalt flat struktur uten etatsledere eller sektorledere. Bakgrunnen for omorganiseringen i Gol, var at kommunen ønsket å spare utgifter. I Vinje var det en mer sammensatt begrunnelse. Her har man også vært på jakt etter en mer enhetlig organisering og en enhetlig lederkultur. Vi skal nedenfor se på administrativ og politisk struktur i de to kommunene.

5.1 Vinje kommune

5.1.1 Politisk organisering

Den politiske strukturen er gjengitt på kommunens hjemmeside med følgende inndeling

Kommunestyret
Formannskapet
Kontrollutval
Oppvekst- og velferdsutvalet
Plan- og miljøutvalet
Forliksrådet
Styret for Berunuten Vest
Fjellstyret
Tilsynsutvalet for Hardangervidda nasjonalpark
Takstutval
Takstnemd for eigedomsskatt
Overtakstnemd for eigedomsskatt
Valstyret
Klagenemnd
Kyrkjeleg fellesråd
Akademifondet
Møsstrand Bustadfond
Songavegen drivarfellesskap
Heimevernsnemnd
Eldrerådet
Administrasjonsutvalet

Vi har uthevet de organene som står sentralt i den politiske styringen av kommunen. Vi ser at det er oppvekst og velferdsutvalget og plan- og miljøutvalget som kommer i tillegg til kommunestyret og formannskapet som er lovpålagt.

Det kan se ut til at det har vært mindre oppmerksomhet om denne sammensetningen enn når det gjelder den administrative etter som man i egne fremstillinger ikke skiller så tydelig med ulike

Vi kan imidlertid merke oss at de har slått sammen oppvekst og velferd til ett utvalg. For øvrig ser vi at det er en oversikt over utvalg med ganske spesialiserte oppgaver.

5.1.2 Administrativ organisering

Vinje kommune har rådmann og assisterende rådmann som er en ny ordning etter at kommune har hatt to kommunalsjefer i flere år. For øvrig har kommunen følgende organisering.

Tabell 5-1 Oversikt over enheter i Vinje kommune

<i>Skular og barnehagar</i>	<i>Helse og omsorg</i>	<i>Andre einingar</i>
Rauland skule	Vinje sjukeheim	Vinje kjøkkendrift
Åmot skule	Vinje heimetenester	Teknisk drift og vedlikehald
Edland skule	Vinje helse	Reinhald og tekstil
Øyfjell oppvekstsenter		Vinje næringskontor
Vinje oppvekstsenter		Kultur
Hakkespetta barnehage		Økonomi, plan og utvikling
Edland barnehage		Organisasjon, arkiv og IKT
Rauland barnehage		Tenestetorget

Vi kan telle opp virksomhetene og finner 19 enheter. Fire av dem er interne. Det er

- Økonomi, organisasjon og utvikling og det er
- Organisasjon arkiv og IKT.
- Renhald og tekstil
- Eiendom

Eiendom er organisert som eget foretak. Dette har etter hvert blitt ganske vanlig, men det er uvisst hvor effektivt det er.

5.2 Gol kommune

5.2.1 Politisk organisering av kommunen

Vi har vært inne på hjemmesidene til Gol kommune og funnet følgende utvalg og råd. Nedenfor har vi justert rekkefølgen slik at vi har forsøkt å angi de mest sentrale organene først.

- KOMMUNESTYRE
- FORMANNSKAP
- UKL: Utvalg for kultur og levekår
- UNN: Utvalg for natur og næring
- PLB: Plan- og byggenemnd
- ADM; Administrasjonsutvalg bestående av formannskap og to medlemmer fra arbeidstakerorganisasjonene
- AMU: Arbeidsmiljøutvalg bestående av 4 medlemmer fra arbeidstakerorganisasjonene, hovedverneombud og 5 fra arbeidsgiverne
- GBKF: Gol Byggdrift, Kommunalt Foretak

Dessuten har kommunen

- STYRE BYGDEARKIVET
- VILT OG INNLANDSFISKE
- FELLESRÅD FOR ELDRE OG MENNESKE MED NEDSETT FUNKSJONSEVNE
- UNGDOMSRÅD

AGENDA

- KLAGENEMND

Man ser avoversikten at Gol kommune har slått hovedutvalg med ansvar for drift sammen i ett utvalg. Kommune har et utvalg for planlegging og et for næring og natur. Vi oppfatter at dette er ansvarlig også for overordnet planlegging.

5.2.2 Administrativ organisering

Vi har hentet oversikten over den administrative organiseringen fra nettet. Vi har plassert de ulike avdelingene med samme navn og rekkefølge som på hjemmeside

Tabell 5-2 Oversikt over administrativ organisering i Gol kommune

Rådmann	
Avdelinger	Stab
Kultur og informasjon Gol Barnehage Gol skule Herad skule Gol Ungdomsskule Gol Vaksenopplæring Helseavdeling Barnevernsteneste Kommunalteknisk avdeling Næringsavdeling Utbyggingsavdeling Omsorgsavdeling	Økonomi Løn- og personal Sekretariat Skulefagleg rådgivar Plan, utvikling og IKT Gol byggdrift kommunalt foretak

Vi ser at Gol kommune bare har 12 utadrettede avdelinger. Det innebærer at en del av dem er svært store. Vi kan merke oss at kommunen bare har tre skoler alt i alt. Næringsavdelingen er egen avdeling. Man har i tillegg en utbyggingsavdeling og egen teknisk avdeling, mens byggedriften oppfattes som en del av staben selv om dette er et kommunalt foretak med politisk valgt styre.

Vi kan dermed fastslå at kommunen har en uvanlig organisering med store forskjeller i avdelingenes størrelse. Skolen og omsorgen er ofte like store rent budsjettmessig. Gol har tre avdelinger for skolen og bare en for omsogen. Man kan dermed tro at det er flere nivåer under omsorg selv om det kanskje ikke er det for skolen.

5.2.3 Begrunnelsen for ny struktur i Gol

Ordføreren i Gol var svært tydelig når det gjaldt begrunnelsen for ny struktur i kommunen. Man ønsket en fordeling av ressursene med mer penger til tjenesteproduksjon og mindre til styring og administrasjon. Det var derfor et mål å redusere etatsadministrasjonene.

Hensikten var blant annet å gjennomføre store nye prosjekter for å gjøre kommunen til en god tjenesteproducent til tross for at inntektene ikke er spesielt store. Det ser ut til at man har fulgt opp dette gjennom den politiske organiseringen.

Politisk ledelse mener at man har oppnådd målene med organiseringen langt på vei.

5.3 Løsningen i de andre kommunene i økonomisammenligningen

Vi har sett litt på løsningen i de andre kommunene og ser at alle kommunene har utvalg, men antallet er forskjellig.

Tabell 5-3 Oversikt over politisk organisering i andre kommuner

Kommune	Antall utvalg med driftsansvar	Kommentar
Siljan	4	Oppvekst, PLO, Sosial og barnevern samt Teknisk utv.
Hof	3	PLO, Barnehage, opplæring og kultur samt Tekn., landbruk og miljø
Hvaler	2	Miljø og teknikk, Kultur og personrettede tjenester
Kvitseid	2	Service og utvikling, Oppveksts og omsorg
Fyresdal	2	Kultur, oppvekst og omsorg Landbruk og teknikk

Av tabellen ser vi at det er vanlig med to utvalg i mange av kommunene og det er bare en av kommunene som er mindre enn Tokke. Spørsmålet er dermed om det bør være mer enn to utvalg i en kommune som Tokke.

Noen kommuner har faktisk gått lengre. Man kan derfor godt tenke seg at en kommune av Tokkes størrelse bare har ett driftsutvalg. Spørsmålet er om dette kan være formannskapet.

Når det gjelder arbeidsdelingen ser vi at de kommunene som har få utvalg har litt ulik deling av saksansvaret. Hvaler deler mellom miljø og teknikk og resten. Kvitseid deler mellom Service og utvikling og Oppvekst og omsorg. Det betyr at barnevern og sosialtjenester går inn sammen med de store driftsoppgavene, mens kultur trolig kommer i samme utvalg som planlegging og næringsutvikling. Fyresdal trekker inn kulturen i driftsutvalget for de store tjenestene og holder landbruk og teknikk sammen.

6 Forslag til organisatoriske løsninger

Vi oppfatter at det er tre prinsipper som ønskes lagt til grunn for å designe en ny struktur.

- Felles organisasjonskultur og felles regler for personalbehandling i hele kommunen
- Reduserte kostnader i administrativ og politisk styring
- God samhandling mellom administrativ og politisk ledelse

Vi skal drøfte hva dette kan bety for den politiske og for den administrative organiseringen

6.1 Politisk organisering

Ut fra slike prinsipper kan man trekke en del konsekvenser angående den politiske strukturen. Strukturen bør legge til rette for mindre sektorvise ulikheter i organisering og styring. Det bør ikke være flere utvalg enn nødvendig. Utvalgene bør drøfte politiske mer enn praktiske spørsmål og det bør være så stor nærhet mellom politisk og administrativ ledelse at man kan oppnå stor grad av gjensidig forståelse og god samhandling.

Vi vil på det grunnlaget foreslå at det ikke lages mer enn ett utvalg for drift i kommunen.

Slike løsninger finnes i en rekke kommuner opp til størrelse som Os kommune i Hordaland.

Spørsmålet er om det er nødvendig med et eget utvalg for tjenesteproduksjon eller om dette styringsarbeidet kan legges til formannskapet. Vi tror det er mulig. Problemet med en slik løsning er at det kan bli lite tid til å gå inn i de ulike saksområdene.

Vi tror at det er nødvendig med et eget utvalg for kommunal planlegging. Dette utvalget kan også få ansvaret for næringsutvikling og reguleringsplanlegging. Man kan vurdere om dette er oppgaver som kan legges til formannskapet etter som de for en del er av prinsipiell og langsiktig karakter.

Vi vil derfor foreslå følgende løsning:

Formannskap og ett sentralt politisk utvalg med bredt politisk arbeidsfelt Dette utvalget får alternativt ansvaret for:

- Personlig rettede tjenester
- Planlegging og næringsutvikling

Vi tror at det vil være klokest å legge planleggingsoppgavene til formannskapet og ha et utvalg for styring av tjenestene. Man kan imidlertid tenke annerledes i det man viser til ønsket om større ansvar til administrasjon og virksomhetene og trekke den politiske oppmerksomheten litt bort fra det løpende arbeidet og la formannskapet ta seg av dette i nødvendig grad. De lager også økonomiplanene og drøfter resultat og regnskapene etter hvert som det rapporteres.

Dersom man synes at dette er en for liten politisk struktur kan man slå sammen de fire utvalgene til to utvalg. Ett for de store tjenestene og ett for teknisk drift, miljø og næringsutvikling, LMK.

6.2 Administrativ organisering

Den nye rådmannen bør ha innflytelse på hvordan administrasjonen blir organisert til enhver tid. Det innebærer at det bør inngå i rådmannens mandat at den administrative organiseringen kan endres. Først da kan rådmann gjøres ansvarlig for resultatene.

I mellomtiden kan vi ut fra det som er drøftet slå fast følgende.

- Det er ganske stor interesse for å få en flat struktur
- Det er stor interesse for at kommunen skal ha en felles personalpolitikk og ensartet personalforvaltning.
- Samhandlingen mellom politisk og administrativ styring innebærer at det må finnes administrative ressurser for å forberede saker til politisk avgjørelse

Kommunen trenger en organisasjon som sikrer oppmerksomhet om personalforvaltningen.

Vi kan tenke oss å foreslå at det derfor lages en struktur med to kommunalsjefer og at avdelingene bygges opp slik at de ikke er større enn at lederne kan kjenne sine ansatte rimelig godt.

Virksomheter for eksterne tjenester kan da være:

1. Helesenteret (sykehjemmet) m alderspensjonat
2. Hjemmetjenesten og Åheim
3. Kommunehelsestjenesten
4. NAV kontor mv
5. Tokke skole m filial Åmdals verk og Byrte
6. Høydalsmo skole med filial i Lårdal
7. Dalen barnehage

8. Høydalsmo barnehage
9. Tokke kulturskole og voksenopplæring mv
10. Bibliotek
11. Ungdomsklubb mv
12. Teknisk avdeling drift og plan, Brann IKT
13. Næringsavdeling
14. Administrasjonsavdeling med økonomi, personal og fellessekretariat
15. Eiendom

Det er mulig at denne løsningen tilsier at det ansettes to medarbeidere i rådmannens stab med innsikt i PLO og skole spørsmål slik at de kan forberede saker til politisk behandling for disse områdene, men det er ikke sikkert og bør drøftes med lederne for de aktuelle områdene.