

ANALYSE AV FORVALTNINGS- PRAKSISEN I 26 KOMMUNER

UTREDNINGEN BYGGER PÅ OPPDRAG (INTERVJU,
SAMTALER OG ANALYSER GJENNOM
PRAKSISKRITERIENE) UTFØRT AV KS KONSULENT,
VED SENIOR RÅDGIVER ASBJØRN L. STAVEM.

Oslo, 29. september 2003

KS Konsulent (KSK)

Asbjørn L. Stavem

INNHALDSFORTEGNELSE

0.	OPPSUMMERING	SIDE 3
1.	INNLEDNING	SIDE 6
2.	BAKGRUNN	SIDE 7
3.	PRAKSISKRITERIENE	SIDE 8
	3.1 Hva er praksiskriteriene ?	SIDE 8
	3.2 Hva består praksiskriteriene av ?	SIDE 10
4.	PROBLEMSTILLINGER	SIDE 11
5.	UTVALGET	SIDE 14
6.	ANALYSEN	SIDE 15
7.	SAMMENFATTENDE VURDERINGER	SIDE 21

Vedlegg 1 : Analyse av kommunene innenfor hvert kriterium

Vedlegg 2 : En eksempelkommune

Vedlegg 3 : Ledelse

Vedlegg 4 : Uformelle arenaer

0. OPPSUMMERING

KS Konsulent (KSK) har gjennomført evalueringer på bakgrunn av praksiskriteriene i 26 kommuner i løpet av de siste 2 – 3 år. Når kommunene bestiller evalueringer, er det som regel med utgangspunkt i en forestående omstilling, organisasjonsutvikling, en sammenlikning med andre kommuner (benchmarking) eller en evaluering av resultat og effekter av en omstilling. Det kan også være kombinasjoner.

Når praksiskriteriene anvendes i ovennevnte sammenhenger er det samme prosedyre som gjennomføres i den enkelte kommune. Dette skjer gjennom intervju, kartlegging og samtaler samt kvalitetssikring av de funn som er gjort, gjennom et dagsseminar. Deretter utarbeides endelig sluttrapport.

Kommunene måles etter et poenggivningssystem (0 – 100 %) hvor poengsummen avspeiles av de resultater og effekter som er oppnådd.

Målingen skjer gjennom syv kriterier med underliggende spørsmål, og kriteriene bygger på kommunens forvaltningspraksis hvor samspillet mellom politikk og administrasjonen er det mest omfattende.

De syv kriteriene er :

- **Offentlighet og demokratisk kontroll**
- **Tilgjengelighet og brukerorientering**
- **Klarhet i samspillet mellom politikk og administrasjon**
- **Ledelse, desentralisering og delegasjon**
- **Kontroll- og rapporteringssystemer**
- **Personalforvaltning**
- **Fornyelsespolitikk.**

Praksiskriteriene tar utgangspunkt i at kommunen er en sammensatt organisasjon og skal ivareta tre viktige roller :

Kommunen er en politisk-demokratisk arena.

Kommunen er ansvarlig for tjenesteproduksjon overfor innbyggerne.

Kommunen er også myndighetsutøvende organ i henhold til lover og forskrifter.

I tillegg spiller kommunen en viktig rolle som samfunnsaktør og utvikler av lokalsamfunnet.

Etter ny kommunelov i 1993 er det skjedd en ”inflasjon” i omorganiseringer og etablering av nye strukturer, hvor motivasjon og begrunnelsen for endring er varierende. I tillegg er det skjedd en rekke strukturendringer hvor fullmakter er delegert fra kommunestyret til rådmann og videre ut i organisasjonen. Dette har utfordret politikerne som opplever et demokratisk underskudd i utvalg og komiteer, og har satt samspillet mellom politikerne og administrasjonen på prøve.

Gjennom evalueringene fremkommer forskjellig utslag bl.a. demokratiunderskudd, og hvor vi ser at politikerne tar nye roller som i særlig grad utfordrer administrasjonen. I dette samspillet utfordres også lederrollen knyttet til det strategiske og overordnede på den ene siden og det operative og brukerorienterte på den andre siden.

Evalueringer gjennom praksiskriteriene omfatter den daglige drift i kommunen og kommunen som utviklingsaktør. I denne komplekse organisasjonen skal samhandlingen mellom politikere og ansatte utformes til innbyggernes beste.

Utvalget av kommuner som inngår i undersøkelsen fordeler seg fra den minste med ca. 1500 innbyggere til den største med over 100.000 innbyggere. Kommunene fordeler seg jevnt over hele landet og er et representativt utvalg.

I skalaen som går fra 0 – 100 kommer de største kommunene bedre ut enn de minste på de fleste kriteriene, bl.a. på kriterium 7 som omfatter fornyelsespolitikk. Dette kan forklares med mer ressurser, bredere kompetanse og evnen til å bruke ekstern kompetanse som kritisk bestiller.

Når det gjelder kategorier blant de 26 kommunene i utvalget, fordeler disse seg slik :

Kategori A :	0 – 5.000 innbyggere,	9 kommuner
Kategori B :	5.000 – 10.000 innbyggere,	7 kommuner
Kategori C :	Over 10.000,	10 kommuner

Utvalget som inngår i undersøkelsen er representativt både når det gjelder geografisk fordeling, størrelse på kommunen og varierende former for politisk og administrativ organisering. Utvalget er også jevnt fordelt mellom de tradisjonelle kommuner som ivaretar den daglige drift og har oppmerksomheten rettet mot styring av økonomien, og de kommuner som er utviklingsorienterte, arbeider helhetlig og har utviklet strategier rettet mot tjenesteproduksjonen og bruker.

Utvalget utgjør ca. 6 % av kommunene i Norge.

Utvalget som inngår i utredningen er begrenset og en skal derved være forsiktig med å trekke bastante konklusjoner. Men det er interessant å legge merke til at de minste kommunene i utvalget (0 – 5.000 innbyggere) kommer gjennomgående bedre ut enn de mellomstore kommunene (5.000 – 10.000 innbyggere).

De områdene som dette omfatter er :

Demokratiutvikling

Brukerorienteringen

Ledelse, desentralisering og delegasjon

Personalforvaltning

Fornyelse.

De mellomstore kommunene kommer bedre ut på :

Klarhet i samspillet mellom politikk og administrasjon

Kontroll – og rapporteringsrutiner.

1. INNLEDNING

Praksiskriteriene som evalueringsverktøy er ett av fire verktøy som inngår i Kommunekompasset (se kap. 3). De øvrige er *Politisk undersøkelse*, *Brukerundersøkelse* og *Undersøkelse av arbeidsmiljøet*. Kommunekompasset er sendt til alle medlemmer i 1997 og anvendes i begrenset grad, av kommunene selv.

KS Konsulent (KSK) har siden 1997 gjennomført over 50 oppdrag i kommunesektoren gjennom evalueringer, hvor praksiskriteriene er benyttet som verktøy.

Ut fra kartlegging og tilhørende analyser i evalueringsarbeidet har vi registrert noen interessante funn, som bl. a. omfatter demokratiutviklingen i kommunesektoren gjennom ombudsrollen, styring og arbeidsgiverpolitikk, lederutfordringer og lederutvikling, grensesnittet mellom politikk og administrasjon, herunder styringsinformasjon, delegering og system for rapportering.

Dette er grunnlaget for valg av problemstillinger i denne utredning (se kap. 4).

En annen observasjon er den sterke veksten i prosesser knyttet til organisasjonsutvikling og omstilling, som er skjedd etter ny kommunelov i 1993. Også delegeringsreglementene er underlagt en omfattende behandling med tilhørende endringer av fullmaktene. Felles for dette er at det krever kompetanse, prosesskunnskap, god forankring i organisasjonen og tålmodighet når planlegging og gjennomføring skjer.

Bakgrunnen for denne utredningen ligger i at KSK har fått betydelig erfaring med organisasjonsutvikling, omstilling og økonomisk innsparing hvor praksiskriteriene er et viktig verktøy når praksisen i kommunen blir gjennomgått og utmåles.

Gjennom denne utredningen vil vi forsøke å sette søkelyset på noen erfaringer som er høstet gjennom 26 oppdrag og som er gjennomført i et variert utvalg av kommuner.

2. BAKGRUNN

Når kommuner kontakter KSK for en analyse eller evaluering av den kommunale organisasjonen, har det som regel sammenheng med en forestående omstillingsprosess og/eller omorganisering, eller at kommunen ønsker å få målt resultatene etter en gjennomført omstilling/omorganisering. I noen av tilfellene vil kommunen gjerne få en status, om hvor de står og en sammenlikning med andre kommuner (Benchmarking). Nyten i dette ligger i erfaringsoverføring og læring fra andre miljø og hvilke suksesskriterier som ligger til grunn.

I utvalget er det syv oppdrag hvor praksiskriteriene er med som en del av en mer omfattende evaluering hvor brukerundersøkelser, økonomiske og finansielle analyser og kvalitetsvurderinger inngår.

Åtte av kommunene i utvalget har innført 2 – nivå modell på evalueringstidspunktet. 15 av kommunene i utvalget var i ferd med å gjennomføre en OU – prosess med sikte på forenkling av organisasjonen gjennom 2 – nivå modellen. Som beslutningsgrunnlag i utredningsfasen valgte de å gjennomføre en evaluering gjennom praksiskriteriene. Flesteparten av disse har innført 2 – nivå modellen i dag.

Som regel er det rådmannen som er bestiller av oppdrag og er oppdragsgiver. I noen av tilfellene er det politisk bestilling med formannskap/ordfører som oppdragsgiver hvor det kan fremkomme et noe ”uklart” grensesnitt mellom politikk og administrasjon. Kommunene har forskjellige målsettinger når de bestiller oppdrag gjennom praksiskriteriene. Dette avspeiles bl. a. av en mangelfull drøfting av problemstillinger og avklaring av behov, når de bestiller oppdrag.

Målene er ofte generelle som f. eks. effektivisering av organisasjonen eller økonomiske innsparingstiltak, hvor omorganisering eller omstilling skal gi de ønskede resultat.

Når det gjelder de syv kriterier som inngår i evalueringen avspeiler disse de problemstillinger og utfordringer som kommunen må forholde seg til i hverdagen.

Når en kommune evalueres etter praksiskriteriene, foregår dette ut fra en fast og sammenfallende prosedyre som ligger til grunn i alle de 26 kommuner som inngår i utvalget.

Dette skjer gjennom gruppeintervju som gjennomføres av en eller to konsulenter fra KSK.

Gruppene er sammensatt av politisk lederskap (1 til 2 grupper) og administrative ledere (2 – 4 grupper). Ordfører og rådmann intervjues alene. I tillegg intervjues et utvalg av tillitsvalgte.

Hvert intervju varer fra en til to timer og gjennomføres fortløpende i løpet av to dager. Hver gruppe utgjør fra fem til åtte personer.

Når runder med intervju er gjennomført blir disse oppsummert av KSK, og det blir utarbeidet en delrapport. Delrapporten presenteres deretter for dem som er intervjuet i et dagsseminar, hvor hensikten er å kvalitetssikre de funn som fremkommer og utvide perspektivet til fremtidig utvikling og målsettinger. Normalt vil en evaluering etter praksiskriteriene utføres i løpet av syv til åtte dager.

3. PRAKSISKRITERIENE

3.1 HVA ER PRAKSISKRITERIENE ?

Praksiskriteriene er et evalueringsverktøy bygd på Berthelmans kriteriene. Det er et system som er utviklet i Tyskland og brukes i flere land.

Kriteriene ble utviklet av en internasjonal ekspertgruppe i forbindelse med utdelingen av en pris til "årets kommune" i 1993. Ansvarlig for prisutdelingen var den tyske allmennyttige Bertelsman Stiftung.

Kriteriene er tilrettelagt og tilpasset for norske forhold (se **Harald Baldersheim og Morten Øgård: Kommunekompasset. Evaluering i kommunal organisasjonsutvikling.** Kommuneforlaget 1997).

Praksiskriteriene inngår i en serie med systemvurderinger presentert i :

Kommunekompasset - teorier, metoder og praksis, fra 1997.

Praksiskriteriene er som navnet antyder en metodisk evaluering av forvaltningspraksisen i kommunene. Det er m.a.o. ikke nok å ha den gode vilje, de gode planer eller de gode intensjoner. Det er den praksis som utøves i kommunen som måles gjennom resultatene.

Dette målesystemet gir kommunen en mulighet til å måle seg mot andre norske og nordiske kommuner, da systemet er i bruk i hele Norden. **Beste praksis** er også et vurderingselement som ligger til grunn i evalueringen.

Praksiskriteriene som et system for benchmarking for kommunal forvaltning, tar utgangspunkt i at kommunen er en sammensatt organisasjon:

Kommunen er en politisk-demokratisk arena.

Kommunen er ansvarlig for tjenesteproduksjon overfor innbyggerne.

Kommunen er også myndighetsutøvende organ i henhold til lover og forskrifter.

I tillegg til dette spiller kommunen en viktig rolle som samfunnsaktør og utvikler av lokalsamfunnet.

Praksiskriteriene er utviklet for å avspeile denne kompleksiteten i oppgavene, og det grunnleggende verdisyn som preger kriteriene, har tre hovedkomponenter :

Som demokratisk-offentlig arena.

Som en lærende organisasjon med god evne til tilpassing til skiftende omgivelser.

Som en organisasjon med evne til å mobilisere de menneskelige ressursene i organisasjonen.

Kommunene kan belønnes i forhold til, og i hvilken utstrekning de lever opp til disse verdiene.

3.2 HVA BESTÅR PRAKSISKRITERIENE AV ?

Kriteriene består av følgende hovedelementer:

- **Offentlighet og demokratisk kontroll**
- **Tilgjengelighet og brukerorientering**
- **Klarhet i samspillet mellom politikk og administrasjon**
- **Ledelse, desentralisering og delegasjon**
- **Kontroll- og rapporteringssystemer**
- **Personalforvaltning**
- **Fornyelsespolitikk.**

Kriteriene tar sikte på å beskrive kommunenes faktiske systemer og programmer på disse forskjellige områdene, altså deres iverksatte tiltak, fungerende prosedyrer og løpende forvaltningsprosesser. Kommunene som evalueres må kunne dokumentere sine tiltak på de forskjellige områdene for å få uttelling for dem. Det kan scores inntil 100 poeng på hvert kriterium, i alt 700 poeng.

Det er gjennomført over 50 evalueringer siden praksiskriteriene ble tatt i bruk. Dette innebærer at vi har en god erfaring i bruk av systemet, samtidig som vi har et godt grunnlag for å sammenlikne kommunene seg i mellom.

Når kommunene velger å ta systemet i bruk, er det for å måle forvaltningspraksisen i kommunen og få et egnet verktøy til å fokusere inn på forbedringsområdene.

Praksiskriteriene brukes også av kommuner til å klargjøre dagens praksis som grunnlag for en større utviklingsprosess med både innholdsmessig utfordringer, kulturutvikling samt strukturendringer.

Høsten 2001 ble systemet evaluert og videreutviklet med et til dels nytt sett av spørsmål og vurderinger. Dette er gjennomført av Baldersheim og Øgård ved Universitetet i Oslo i samarbeid med KS Konsulent ved Asbjørn L. Stavem.

Endringene som er gjennomført, består først og fremst av ytterligere tilpasning til norske forhold og til forbedring av problemstillingene.

Erfaringene er at måling av praksis, synliggjøring av resultater og forbedringer er et betydelig forsømt område. Norske kommuner gjør mye bra, men er generelt for dårlige til å dokumentere resultatene og effektene. Praksiskriteriene er et godt verktøy til å forbedre seg på disse områdene.

4. PROBLEMSTILLINGER

Hvert av de syv kriteriene er underbygd av en rekke underliggende spørsmål. Spørsmålene skal være med og underbygge det som skal resultere i en felles og sjølstendig oppfatning av hva som er praksisen i kommunen, innenfor hvert av kriteriene.

Kriterium 1 : Offentlighet og demokratisk kontroll

Dette kriterium går inn på ombudsrollen og evnen til å informere og involvere borgere i ulike sammenhenger. F. eks. hvordan gjøres saksdokumenter tilgjengelig for offentligheten, benyttes internettsider for å informere og legges dokumenter ut på tilgjengelige steder ?

Blir borger presentert og involvert i forhold til planer og budsjett og lages det populariserte utgaver for å informere innbyggerne ? Blir innbyggerne invitert inn i arbeidsgrupper, prosjektgrupper etc. ?

Kan politikerne nås via kommunens hjemmeside og eksisterer det diskusjonssider mellom innbygger og politikerne ? Får innbyggerne informasjon om resultat fra årsrapporter, brukerundersøkelser etc.?

Kriterium 2 : Tilgjengelighet og brukerorientering

Kriterium 2 tar for seg kommunens forvaltningsfilosofi. Er den brukerorientert ? Hvor godt informerer kommunen og hvor bra er tilretteleggingen overfor bruker ? Videre går dette kriterium inn på kommunens identitet uttrykt gjennom logo eller slagord, og avspeiles denne i organisasjonen i form av opplæringsprogram som legger vekt på brukernes ønsker og behov ? Har kommunen gode systemer for informasjon, er det etablert servicetorg og finnes det elektroniske system for informasjon ?

Kan innbyggerne selv påvirke det servicetilbudet de får gjennom valgfrihet når det gjelder barnehager, skoler etc. og tilpasses tilbudet til bruker gjennom serviceerklæringer ? Er brukerundersøkelser en del av kommunens strategi når det gjelder utvikling av service og kvalitet ?

Kriterium 3 : Klarhet i samspillet mellom politikk og administrasjon

Kriterium 3 omfatter samspillet mellom politikk og administrasjon som f. eks. hvordan politisk mål blir uttrykt gjennom handlingsplaner/virksomhetsplaner, inneholder disse resultatindikatorer og avspeiles disse tydelig gjennom de løpende budsjetter ?

Er det godt samsvar mellom ressursfordelig/budsjett i forhold til de aktiviteter som uttrykkes gjennom handlingsplanen ?

Videre tar kriterium 3 for seg ansvarsfordelingen mellom politikk og administrativt nivå gjennom delegerte fullmakter og formen for rapportering tilbake til politisk nivå, samt måten som politikerne fører tilsyn med administrasjonen på.

Hvordan fremmes den gjensidige forståelsen av oppgaver, roller og spilleregler mellom politikerne og administrasjon f. eks. gjennom dialogarenaer for uformell informasjonsutveksling ?

Kriterium 4 : Ledelse, desentralisering og delegasjon

Hvor fritt står de ulike tjenesteenhetene i sin ressursfordeling ? Kan de omdisponere innenfor budsjetttrammene, kan de rekruttere personale på fritt grunnlag og kan de foreta organisatoriske justeringer uten godkjenning av noen høyere instans ?

Er det etablert tverrsektorielle prosjekter og programmer, og finnes det rutiner for rapportering for å fange opp problemer på tvers av enheter og sektorer ? I tilfelle, hvordan rapporteres dette videre i organisasjonen ?

Dette kriterium omfatter også muligheter for ekstra inntjening utover tradisjonell budsjettildeling og disposisjonsrettigheter samt klargjøring av administrative lederroller. F. eks. ansettes ledere på åremål, benyttes lederkontrakter, gjennomføres lederevalueringer og benyttes former for påskjønnelse gjennom gode lederprestasjoner ?

Kriterium 5 : Kontroll- og rapporteringssystemer

Kontroll – og rapportering omfatter hvor differensiert er systemene bygd opp og hvor ofte rapporteres det. Omfatter rapporteringen resultat – og kvalitetsindikatorer eller er den begrenset til forbruk av ressurser ? Hvor systematisk er oppfølgingen av avvik som forekommer gjennom den løpende rapporteringen i forhold til ressursbruk og måloppnåelse ? Følges avvik opp på en slik måte at det får konsekvenser for personer eller enheter ?

Kriterium 6: Personalforvaltning

Dette kriterium omfatter tiltak som retter seg mot personalet for å kvalifisere og motivere mot målrettet innsats gjennom kompetanseanalyser, opplæringstiltak og karriereplanlegging.

Gjennomføres medarbeidersamtaler på en systematisk og regelmessig måte og blir medarbeidersamtaler omsatt til konkrete nedfelte målsettinger for personalet ?

Gjennomføres arbeidsmiljøundersøkelser regelmessig og fører dette til synlige endringer i kommunens personalpolitikk ?

Er det muligheter for fleksibel lønnsfastsettelse, og er lønssystemet knyttet til individuelle prestasjoner ?

Har kommunen utvekslingsprogram og/eller hospitantordninger med private bedrifter ?

Kriterium 7 : Fornyelsespolitikk.

Fornyelsespolitikk tar utgangspunkt i følgende spørsmål : Hvor metodisk er tilnærmingen til utviklingsproblematikken, strategisk serviceutvikling og søkes det å mobilisere de ansattes erfaringer og kreativitet ?

Har kommunen tatt i bruk og anvender Intranett og nye teknologiske hjelpemidler i f. eks. saksbehandling, prosjektarbeid, strategi – og planarbeid etc. ?

Benytter kommunen sammenlikninger som et ledd i tjeneste – og organisasjonsutvikling ?

Er det implementert metoder for kvalitetsutvikling og standarder ?

5. UTVALGET

I utvalget av kommuner som er evaluert etter praksiskriteriene, finner vi kommuner fra ca. 1500 innbyggere til den største med over 100.000 innbyggere. Det vil si at de største bykommuner og de minste kommunene, er ikke med.

Utvalget er representativt ut fra geografisk fordeling og fordeler seg slik :

1 fra Agder

4 fra Akershus

2 fra Buskerud

3 fra Finmark

1 fra Hedemark

3 fra Hordaland

1 fra Møre og Romsdal

2 fra Nordland

1 fra Rogaland

1 fra Sogn og Fjordane

1 fra Telemark

2 fra Trøndelag

4 fra Vestfold

Det som er bestemmende for fordelingen i kategorier er størrelsen på kommunen der hvor oppdragene er gjennomført. Når dette er bestemmende er den videre hensikt å få satt sammen kategorier som angir et fornuftig utvalg i hver kategori, det vil si et representativt utvalg i fordelingen i kategorier.

Utvalget fordelt i kategorier fordeler seg slik :

Kategori A : 0 – 5000 innbyggere,	9 gjennomførte oppdrag
Kategori B : 5000 – 10.000 innbyggere,	7 gjennomførte oppdrag
Kategori C : Over 10.000 innbyggere,	10 gjennomførte oppdrag

Samlet : 26 gjennomførte oppdrag

6. ANALYSEN

Analysen bygger på de syv kriterier som praksiskriteriene er sammensatt av (se kap. 4). Det som er trukket frem i analysen er de vesentligste og gjennomgående funn og som er representativt for hele utvalget (26 kommuner), uavhengig av størrelse.

Offentlighet og demokratisk kontroll

Dette kriterium omfatter kommunens ansvar overfor innbyggere (politisk ombud) og av de syv kriterium gir dette den nest høyeste gjennomsnittlige poengsum (45,8).

Årsaken ligger i at kommunene (utvalget) er gjennomgående flinke til å informere innbyggerne om aktuelle saker som skal til politisk behandling.

Dette omfatter saksdokumenter, planer, budsjett som gjøres tilgjengelig ved at de legges ut på bibliotek, butikker og tilgjengelige lokaler. Noen kommuner kjøper sider i lokalavisen for

gjennom dette å nå ut til befolkningen med aktuell informasjon. For øvrig er det flere som benytter egen informasjonsavis som sendes innbyggerne. Innbyggerne inviteres til informasjonsmøter omkring saker som angår samfunnet, for eksempel reguleringsplaner, kommuneplan, næringsutvikling etc.

Flertallet i utvalget har innført eller har under innføring egen hjemmeside med relevant informasjon i tilknytning til den politiske saksbehandling. Gjennom mailsystemer kan innbyggerne nå politikerne og stille aktuelle spørsmål og drøfte saker. Dette gjelder først og fremst det politiske lederskapet i kommunen. Som regel er det administrasjonen som tilrettelegger og bestemmer hva slags saker som skal legges ut på nettet.

Tilgjengelighet og brukerorientering

Dette kriterium omfatter kommunenes forvaltningsstrategi gjennom brukerorienterte tiltak som tar sikte på å få til en brukerorientert service.

Et gjennomgående trekk i utvalget er at de fleste har etablert servicetorg og har gjennom dette laget strategier for informasjon og service. Selv om noen i utvalget har vært opptatt av fysisk tilrettelegging og mindre opptatt av innholdet, så er det gjennomgående at oppmerksomheten (strategien) er rettet mot bruker og kvalitet på tjenesten. Men for de fleste er det et godt stykke frem fra oppmerksomhet til det å ha nedfelte strategier og gjennomført kompetanseheving.

De fleste har laget egne brosjyrer og brukerveiledninger som gjør det lettere å orientere seg i forvaltningen.

Som et ledd i å utvikle en brukerorientert forvaltningsstrategi har noen i utvalget valgt å gi brukerne valgfrihet i å velge f. eks. skole eller barnehager. Dette er ut fra et ønske om å gjøre det lettere for foreldre å velge ut fra hensiktsmessighet og ikke ut fra kommunens hensiktsmessighet. Noen av kommunene i utvalget er gjennomgående flinke til å gjennomføre servicesamtaler med bruker for å informere om mulighetene før endelig beslutning om valg.

Når det gjelder klager skal kommunene ha opprettet klageutvalg som skal behandle klagene og gjennom lovverket er det etablert rutiner for behandling av klager. Utover dette har

kommunene i utvalget gjort minimalt. F. eks. blir ikke klagene systematisert og heller ikke fulgt opp gjennom analyser og informasjon til politikerne. Mishagsytringer blir heller ikke systematisk registrert og analysert, slik at denne informasjonen kommer videre i organisasjonen.

Klarhet i samspillet mellom politikk og administrasjon

Kommunene i utvalget får høyest poengsum på dette kriteriet (47,3). Det som omfattes av samspillet mellom politikk og administrasjon er i første rekke styringsinformasjon, rutiner for rapportering og hvor godt har kommunen klart å samhandle i vekslingsfeltet mellom politikk og administrasjon.

Kommunene er pålagt å utarbeide kommuneplan, økonomiplan og budsjett. Det som er svært varierende er kvaliteten på målformuleringene, som kan variere fra en systematisk arbeidsform gjennom kommuneplan (overordnet), økonomiplan og budsjett til de som styrer etter ” tall i budsjett ”. Uavhengig av hva kommunen velger som styringsinformasjon, viser det seg at dette i hovedsak, fungerer i samspillet mellom politikere og administrasjon.

Et annet trekk som fremkommer er at det blir bedre samsvar mellom ressursfordeling/budsjett på den ene siden og politiske uttrykte ønsker (handlingsplanen/økonomiplanen) på den andre siden.

Nesten samtlige av kommunene i utvalget har delegert fullmakter fra kommunestyret til rådmannen og videre ut i organisasjonen. Innenfor økonomi gjelder dette rammer og budsjettmessige omdisponeringer innenfor rammene samt tilsettinger av personale i ledende og underordnede stillinger (innenfor godkjente stillingshjemler).

Noen få kommuner i utvalget opplever det som problematisk at politikerne tar initiativ overfor administrative organer uten å informere rådmannen, eller at ansatte/saksbehandlere tar direkte kontakt med politikerne for å påvirke.

Den vanskelige diskusjonen er gjerne i sammenheng med grensegangene mellom det å gi opplysninger og påvirke saksbehandlingen i bestemte retninger. Men et gjennomgående trekk

er at dette oppleves som et mindre problem i dag enn tidligere. Det oppleves nok noe mer problematisk for rådmannen at ansatte går inn i politiske roller og opptrer som arbeidsgiver.

Det er noen eksempler på kommuner hvor politikerne fremdeles har f. eks. forhandlings - ansvaret og ansettelse ute i enhetene.

Systemene for rapportering er tradisjonelt gjennom årsrapportering og tertialrapporter. Når kommunestyret har delegert fullmakter til rådmannen og videre ut i organisasjonen, oppleves dette for mange politikere at de har gitt viktige politiske saker fra seg. Konsekvensene er at det oppstår en politisk frustrasjon (færre saker og lite informasjon). Det er gjennomgående en svak rapportering i utvalget på bakgrunn av de fullmakter som er delegert, men det er noen få som har etablert systemer for en kontinuerlig rapportering gjennom intranett til rådmann og videre til politiske organer.

Forvaltningsrevisjonen er svært varierende fra de tradisjonelle formene for revisjon til de som går inn i forvaltningen og evaluerer de ulike områdene systematisk etter tur. De som har gjennomført en systematisk forvaltningsrevisjon, er kommuner som har politikere som stiller kritiske spørsmål og etterspør resultater fra saksbehandling og vedtak, og hvor hensikten er å få en bredere bedømmelse av kommunens virksomhet.

Noen få kommuner i utvalget har valgt å etablere ” uformelle arenaer ” som et tillegg til de formelle. Hensikten er å ha en møteplass for å informere og bygge ned barrierer mellom politikere og administrasjon og en positiv effekt som fremkommer er at myter, misforståelser og rykter kan avlives.

Ledelse, desentralisering og delegasjon

Dette kriteriet går inn på friheten som de tjenesteytende institusjoner/resultatenheter har i sin disponering av ressurser.

Et gjennomgående trekk er at institusjoner/resultatenheter står ganske fritt til å disponere egne ressurser hvor de mest representative er de største kommunene. Dette kan omfatte

omdisponeringer av ressurser innenfor rammene, organisatoriske justeringer og rekruttering (innenfor gjeldende hjemler og reglement).

Alle kommunene i utvalget har en rekke forskjellige prosjekter og programmer som går på tvers av enheter/sektorer. Hovedtyngden av disse er initiert av ledere ute i enhetene/sektorene uten at det ligger politiske saksbehandling til grunn. Dette kan omfatte en rekke ulike problemområder og utfordringer som f. eks saker i tilknytning til barnevern, rusproblemer, innvandring etc.

I utvalget er det noen få kommuner som ansetter sine ledere på åremål. I svært liten grad benyttes lederkontrakter eller at det gjennomføres lederevalueringer. Noen få har drøftet og innført former for incitamenter for gode lederprestasjoner. Det samme gjelder møteplasser for utveksling av lederspørsmål med ledere i private bedrifter.

Gjennom den tradisjonelle struktur med etater er det rådmannens ledermøte som er arena for meningsutveksling og informasjon om aktuelle saker. Et gjennomgående trekk er at i kommuner som har innført flatere struktur, er ledermøtene mer målrettet og innholdsmessig rettet mot lederutfordringer og kompetansebyggende strategier. Det finnes møteplasser mellom enhetsledere, stab og rådmannen, og kontakten mellom ledernivåene er ivaretatt. Dette omfatter møteplasser for både informasjon og kommunikasjon, selv om rådmannens behov for å informere kan være stort.

Kontroll- og rapporteringssystemer

Kontroll og rapportering er det kriteriet som kommer svakest ut med 33,6 % i gjennomsnitt og omfatter alle kategorier av kommuner i utvalget. Den tradisjonelle rapporteringen gjennom årsrapport og tertialrapportering på økonomi er ivaretatt. Det som er et gjennomgående svakhetstegn er at det i liten grad rapporteres på resultatoppnåelse eller i forhold til målsettinger som er satt for sektoren.

Kommuner som driver utviklingsarbeid og har etablert flatere strukturer, er gjennomgående mer opptatt av system for rapportering bl.a. ved at resultat fra brukerundersøkelser blir lagt frem for politikerne.

Det er i liten utstrekning etablert rutiner for rapportering av resultater fra tverrsektorielle prosjekter og programmer til politikerne. I noen kommuner gis det muntlige orienteringer i politiske utvalg men i svært liten grad til kommunestyret.

Personalforvaltning

Dette kriteriet omfatter personalutvikling og i hvilken utstrekning dette vektlegges. Dette er et område hvor kommunene i utvalget kommer gjennomgående dårlig ut (35,9 %).

Arbeidsgiveransvaret er uklart og i politiske sammenheng begrenses dette til plandebatter (opplæringsplan, kompetanseplan etc.).

Kommuner som gjennomfører endringer av struktur og/eller OU – prosesser følger gjerne opp med lederprogram på ulike nivå i organisasjonen. Men når det gjelder medarbeidersamtaler eller undersøkelser av arbeidsmiljøet, gjennomføres dette i liten utstrekning som en strategi ut fra arbeidsgiverpolitiske holdninger. I utvalget er det eksempler på kommuner som har gjennomført en rekke tiltak for å bedre personalforvaltningen og oppnår gode resultater som en effekt av dette.

Fleksibel lønnsfastsettelse eller incitament knyttet til individuelle prestasjoner forsøkes utprøvd, men dette er det vanskelig å få gjennomslag for. Kommunene forsøker i liten utstrekning å få til utvekslingsprogram og/eller hospitantordninger med private virksomheter.

Fornyelsespolitikk.

Fornyelsespolitikk omhandler den metodiske tilnærningen til utviklingsproblematikken.

Når det gjelder kvalitetsstandarder eller kvalitetsmål har de største kommunene i utvalget gjennomført dette i praktisk sammenheng. Men dette er vaskelige tema som krever kompetanse og vilje til å få det til.

Det samme gjelder metoder for kvalitetssikring og kvalitetsbedømmelser. Noen av kommunene i utvalget sammenlikner regelmessig med andre kommuner (benchmarking) og informerer politikerne om resultatene, og her er Kostra blitt et viktig hjelpemiddel.

De fleste av kommunene i utvalget har kommet langt i anvendelsen av IKT. Dette omfatter f. eks. intranett eller tilsvarende løsninger hvor lederne kan kontinuerlig følge opp saksbehandling, prosjektarbeid, forbruk av økonomiske ressurser etc.

7. SAMMENFATTENDE VURDERINGER

Praksiskriteriene drøfter tre typer kommuner som inngår i sammenlikningen, med de kommuner som evalueres :

- **Standard kommunen**; en kommune som driver tradisjonelt og ivaretar et minimum i forhold til innbyggernes behov. Utfører begrenset med fornyelse og utvikling.
- **Moderat kommunen**; en kommune som forsøker å få til fornyelse og driver noe utviklingsarbeid.
- **Reform kommunen** ; er aktiv med reformer og driver utviklingsarbeid, en lærende organisasjon med evne til å tilpasse seg skiftende omgivelser og krav.

Kommuner som får høy score gjennom praksiskriteriene er de som er aktiv med reformer og driver utviklingsarbeid, dvs. de kommuner som driver reformarbeid.

I tabell 1 er det gjort en fordeling som viser et gjennomsnitt av poengsummer for de kommuner som inngår i hver kategori. Det er noen gjennomgående og sammenfallende trekk innenfor hver kategori og det samme på tvers av kategoriene, det vil si i skillet mellom mindre og større kommuner.

Tabell 1 :

(Poengsum i prosent i en skala fra 0 til 100 %)

UTVALG : 26 KOMMUNER

ANTALL INNBYGGERE	KATEGORI A 0 – 5000	KATEGORI B 5000 – 10.000	KATEGORI C over 10.000	Samlet
1). Offentlighet og demokratisk kontroll	38,1	33,3	60,2	45,8
2). Tilgjengelighet og brukerorientering	31,9	24,5	60,8	34,4
3). Klarhet i samspillet mellom politikk og administrasjon	38,0	45,5	56,8	47,3
4). Ledelse, desentralisering og delegasjon	40,5	31,0	56,9	44,8
5). Kontroll- og rapporteringssystemer	22,0	32,7	44,7	33,6
6). Personalforvaltning	30,6	27,0	45,9	35,9
7). Fornyelsespolitikk.	<u>34,7</u>	<u>25,1</u>	<u>51,2</u>	39,0
	<u>235,8</u>	<u>219,1</u>	<u>376,5</u>	

Når vi ser på poengsummene samlet sett, innenfor hver kategori, kommer kategori C (over 10.000 innbyggere) best ut i gjennomsnitt, med 376,5 poeng. Deretter kommer de minste kommunene i kategori A (0 – 5.000 innbyggere) med 235,8 poeng og kategori B (5.000 – 10.000 innbyggere) kommer dårligst ut med 219,1 poeng.

Kommunene som inngår i kategori A (0 – 5.000 innbyggere) kommer bedre ut sammenliknet med kommuner i kategori B (5.000 – 10.000 innbyggere) i fem av syv kriterier. Dette er overraskende. Når vi går nærmere inn på de ulike kriteriene og ser hvor utslagene kommer, så omfatter dette kriterium 1 og 2 som omhandler ombudsrollen og demokratiutvikling. Men også i kriterium seks personalforvaltning og kriterium syv fornyelsespolitikk, kommer kommunene i kategori A bedre ut enn de som er i kategori B.

Det mest oppsiktsvekkende utslaget er kriterium fire som omfatter ledelse, desentralisering og delegasjon, hvor de minste kommunene kommer godt ut i forhold til kategori B.

Etter ny kommunelov i 1992 er det gitt betydelige muligheter til å omorganisere den kommunale organisasjonen. Disse mulighetene er tatt i bruk, og hensikten er å effektivisere, spare penger eller gi bedre tjenester til innbyggerne. Evalueringene som KSK har gjennomført viser at disse mulighetene er utnyttet både i store og i små kommuner.

Når kommunene velger å omorganisere er et typisk trekk at det skal spares administrative ressurser og disse sparte ressurser skal overføres til tjenesteproduksjonen. Det som er den gjennomgående strategi er å flate ut den administrative strukturen og delegere fullmakter ut i organisasjonen til enhetslederne. I tillegg er kommunene sterkt utfordret på bakgrunn av presset økonomi. Det er forventninger fra innbyggerne om bedre tjenester mens de økonomiske virkemidlene ikke strekker til. Disse utfordringene gir seg utslag i ulike politiske vedtak og handlinger som resulterer i forventninger og krav mot rådmannen og administrasjonen.

Bl. a. skjer dette gjennom benkeforslag hvor et flertall i kommunestyret bestemmer flat struktur, konkurranseutsetting osv., uten at saken er forberedt.

Når kommunen beslutter at det skal skje en administrativ omstilling er det gjerne med utgangspunkt i ovennevnte begrunnelser ; effektivisering, økonomisk innsparing og/eller gi bedre tjenester til innbyggerne. Det bygges opp politiske forventninger til resultater som er urealistiske og som ikke er mulig å oppfylle i løpet av en kort tid. Krav og forventninger som stilles til rådmannen bygger gjerne på urimelige forutsetninger som ikke kan realiseres innen korte frister. For eksempel kan et vedtak være slik at det skal reduseres i antall stillinger i løpet av neste budsjett år og hvor det er konkretisert gjennom administrative stillinger og stab. Dette er svært vanskelig å få til da kommunene normalt ikke sier opp ansatte.

Når kommunen skal omstille eller omorganisere ut fra ovennevnte begrunnelser, blir fokus rettet mot administrasjonen og i mindre grad mot politisk omstilling.

Spørsmål omkring behov for politiske avklaringer og endret struktur for å utføre og ivareta rollen som ombud og arbeidsgiver, blir fraværende. Når oppmerksomheten er mangelfull i forhold til å gå inn på politiske endringer får gjerne rådmannen gjennomføre sitt eget løp. Konsekvensene av dette er at politikerne blir ”stående på stasjonen”, mens administrasjonen tilpasser seg nye krav og forventninger til en kvalitativ og effektivisert tjeneste.

Ved å delegere fullmakter fra kommunestyret til rådmann og videre ut i organisasjonen, skjer det en flytting av myndighet som medfører oppmerksomhet på ansvar. Delegering av beslutningsmyndighet er et virkemiddel for effektivisering, som har gitt positive utslag gjennom flattere strukturer (to – nivå modellen), hvor fullmaktene er delegert til enhetsledere/virksomhetsledere.

Ved å delegere myndighet ut i organisasjonen, viser erfaringene at oppmerksomheten rettes mot effektivisering og den myndiggjorte medarbeider som skal ta ansvar for egne handlinger og beslutninger. Dette skjer gjennom lederprogram og læring gjennom omstillingsprosessene.

Det som får mindre oppmerksomhet i omstillingsprosessene, er at politikerne delegerer på en slik måte at det i ettertid oppleves et underskudd på demokrati.

F. eks. får politiske utvalg eller komiteer mindre saker til behandling, politiske organer får mindre informasjon og tilbakemeldinger på bakgrunn av saker som er delegert etc. Dette skaper uklarheter i samspillet mellom politikk og administrasjon og fører gjerne til politiske frustrasjoner.

Konsekvensene av dette er enten av politikerne vil trekke fullmakter tilbake og gjennom dette styrke det politiske arbeid, eller at politikerne går inn i den administrative ”ekspertrollen” og opptrer på den administrative arena. En interessant observasjon er at dette ikke nødvendigvis skjer på bakgrunn av at tjenestene er dårligere men heller ut fra mangelfull informasjon og tilbakemelding til politikerne.

De folkevalgte har arbeidsgiveransvaret for de ansatte. Hvorfor klarer ikke de folkevalgte å sette arbeidsgiverspørsmål på dagsorden og utvikle en personalpolitikk som skaper større tilfredshet i organisasjonen ? Gjennom evalueringene viser det seg at kommunene kommer dårlig ut når det gjelder å utvikle og gjennomføre en god personalpolitikk.

Det som er gjennomgående er at kommunene er flinke til å utvikle gode opplæringsplaner, personalpolitiske retningslinjer eller lederprogram. Men evnen til å følge disse opp i henhold til planens mål og tiltak er vanskelig. Bakgrunnen for dette er at virkemidler og ressursene til å følge opp er begrenset og etter at planene er vedtatt blir oppmerksomheten rettet mot andre oppgaver.

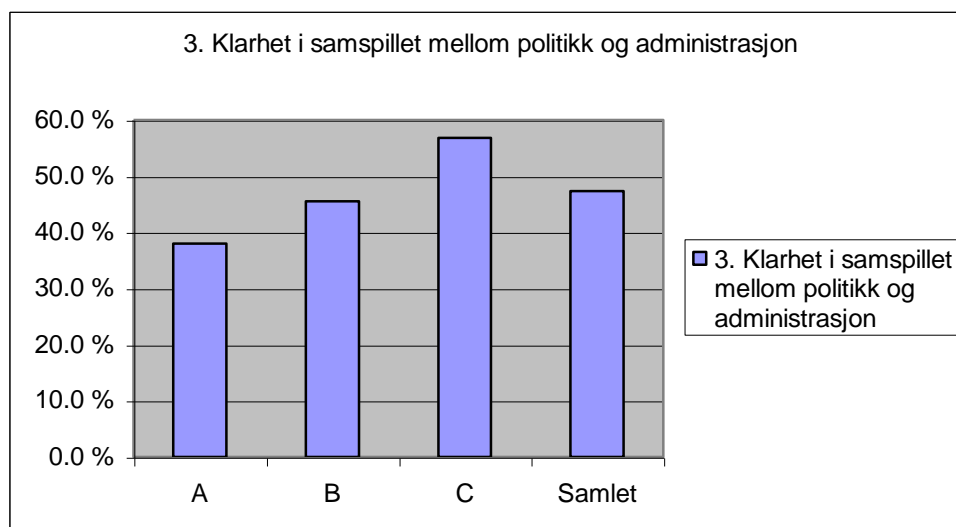
Et eksempel er medarbeidersamtaler som gjennomføres i de fleste kommuner men etter gjennomføring blir disse ikke fulgt opp og brukt som grunnlag til å forbedre personalpolitikken.

Oslo 29. september 2003

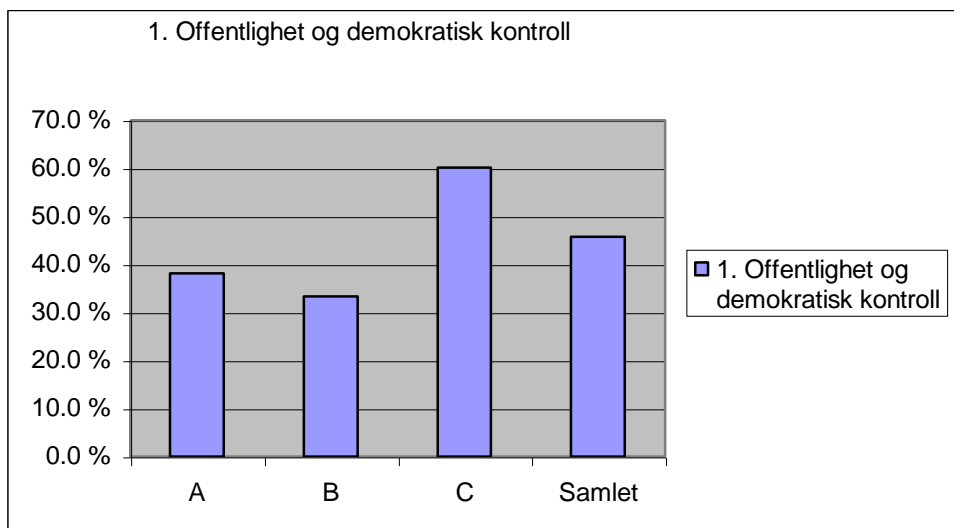
Asbjørn L. Stavem

Seniorrådgiver

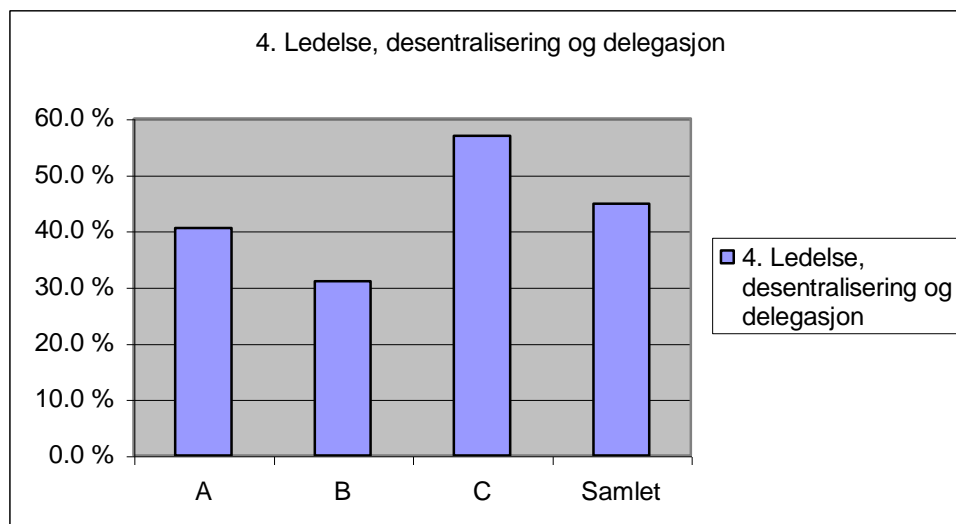
VEDLEGG 1 :



Når vi ser på gjennomsnittet av samtlige kommuner i utvalget er det kriterium 3, ***Klarhet i samspillet mellom politikk og administrasjon*** som får høyest poengsum (47,3 %). Innenfor dette kriteriet er det gjennomgående at de største kommunene i utvalget kommer bedre ut enn de mindre. Kommuner med over 10.000 innbyggere (kategori C), får i gjennomsnitt 56,8 %, i kategori B 45,5 % og kategori A får 38,0 %.

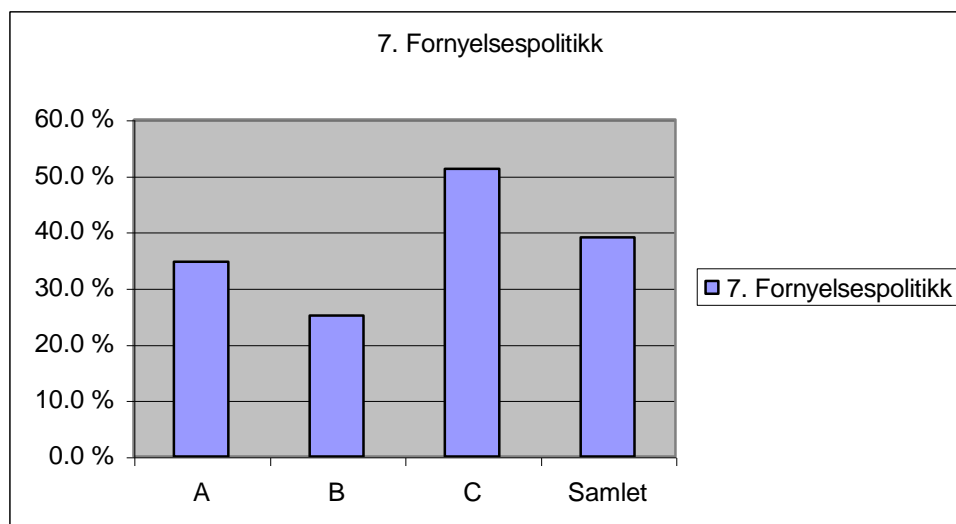


Kriterium 1 *Offentlighet og demokratisk kontroll* får nest høyest poengsum i gjennomsnitt (45,8 %). Også innenfor dette kriteriet får de største kommunene gjennomgående høyere poengsum (60,2 %), sammenliknet med de to andre kategoriene med hhv. 33,3 % for kategori B og 38,1 % for kommunene i kategori A. En interessant observasjon er at kommunene i kategorien med mindre enn 5.000 innbyggere (kategori A) kommer bedre ut enn kommunene i kategori B, (5.000 – 10.000 innbyggere).



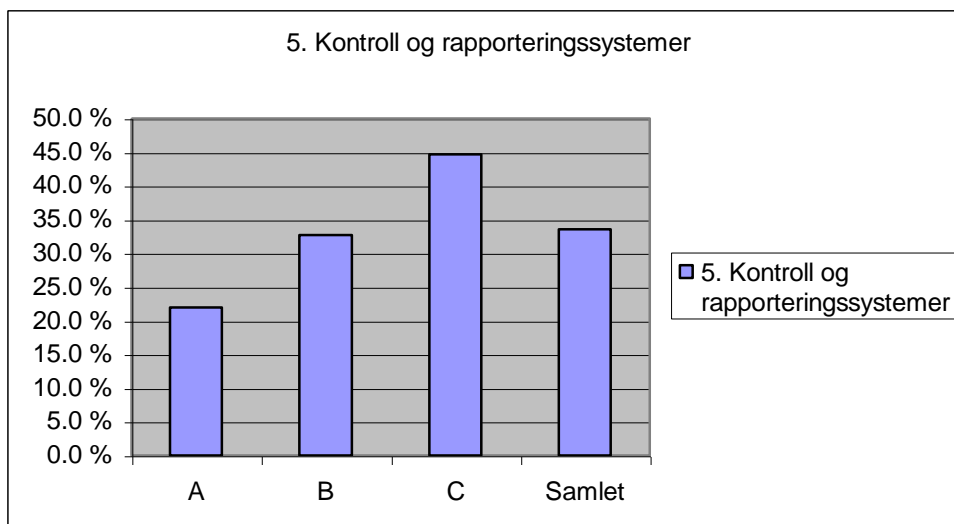
Det kriteriet som kommer ut som det tredje beste er kriterium 4, *Ledelse, desentralisering og delegasjon* med 44,8 %.

De største kommunene (kategori C) skiller seg også her klart ut med 56,9 % foran de to andre kategoriene med hhv. 40,5 % i kategori A og 31,0 % i kategori B. En noe oppsiktsvekkende observasjon er den betydelige differansen til fordel for de minste kommunene i kategori A (40,5 %) i forhold til kommunene i kategori B (31,0 %).

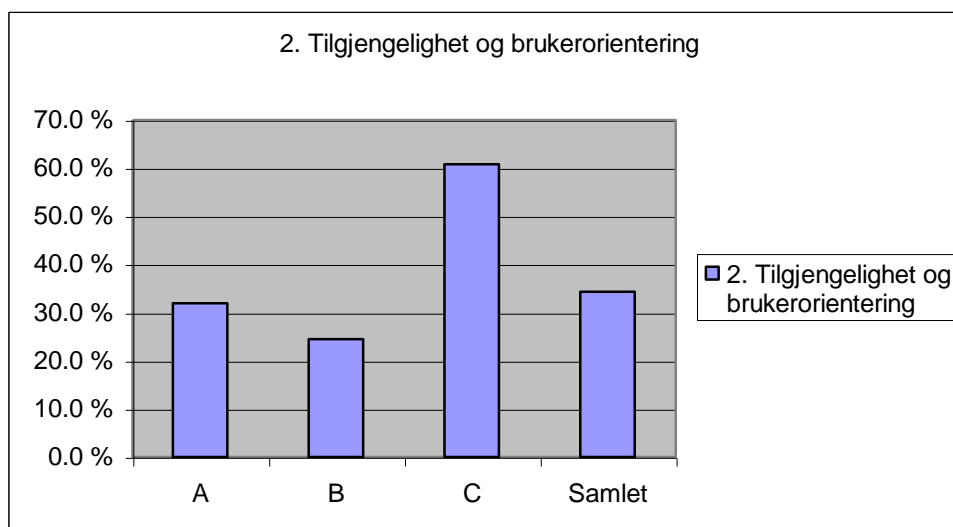


Kriterium 7 *Fornyelsespolitikk* kommer ut med den fjerde beste poengsum med 39,0 % i gjennomsnitt. Dette kriteriet har fått økt oppmerksomhet i kommunene de senere år, og kommunene har iverksatt flere tiltak som underbygger fornyelse.

Et gjennomgående trekk er at også innenfor dette kriterium kommer kommunene i kategori A (34,7 %) bedre ut enn kommunene i kategori B (25,1 %). Men de største kommunene i kategori C kommer best ut med 51,2 %.

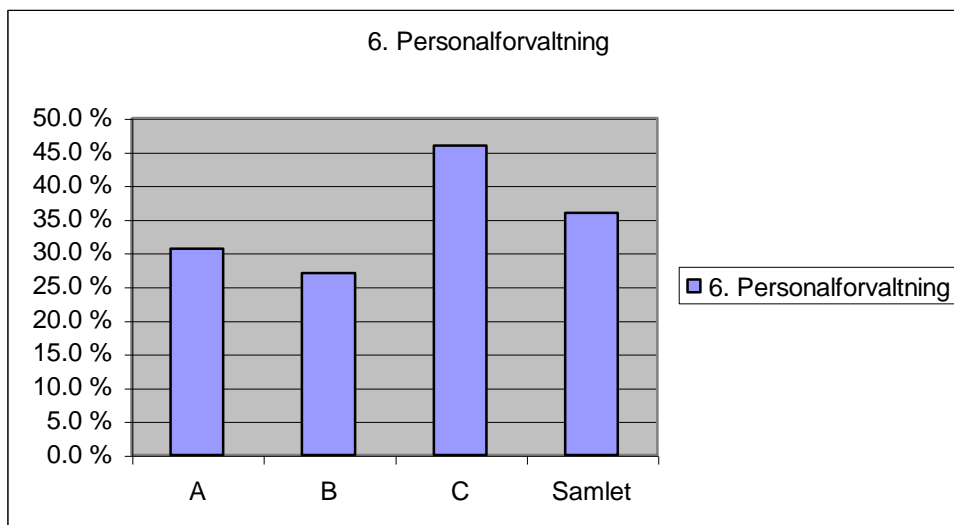


I motsatt ende av rangeringen kommer kriterium 5, **Kontroll – og rapportering** gjennomsnittlig dårligst ut av de syv kriteriene med bare 33,6 %. Her oppnår kommunene i kategori A bare 22 % og i kategori B, 32,7 %. Også her kommer de største kommunene i kategori C best ut med 44,7 %, selv om også dette er svært lavt og faktisk den laveste poengsum i kategori C.



Som nest dårligste kriterium kommer ***Tilgjengelighet og brukerorientering*** (kriterium 2) ut med 34,4 %. Her kommer de største kommunene i kategori C best ut, med hele 60,8 %. Dette er den høyeste oppnådde poengsum på tvers av alle kriteriene og uavhengig av størrelse.

Forskjellen mellom kommunene i kategori B (24,5 %) og kategori C (60,8 %) er betydelig, og de minste kommunene i kategori A (31,9 %) kommer bedre ut enn kommunene i kategori B.



Det kriteriet som kommer tredje darligst ut er *Personalførlvaltnng* (kriterium 6) med 35,9 %. Den samme tendensen gjør seg gjeldene her ved at kommunene i kategori C kommer best ut med 45,9 %, kategori A med 30,6 % og kategori B med 27,0 %.

VEDLEGG 2 :

EN EKSEMPELKOMMUNE

For å eksemplifisere har vi valgt ut en kommune i utvalget som er liten. Kommunen kommer relativt godt ut sammenliknet med kommunene i kategori A og B :

Kommunen har innført og har erfaring med to – nivå modellen de siste 3 – 4 år. Kommunen er en tradisjonell liten distriktskommune som møter utfordringer på lik linje med de fleste små kommuner. Kommunen plasserer seg mellom moderat kommune og reform kommune. Tross sine begrensninger som liten kommune står kommunen ofte frem som en kommune med nye samarbeids – og utviklingsorienterte tanker for kommunen og regionen. Samspillet mellom politisk ledelse og rådmannen er god og hvor uformelle møteplasser fungerer som arena for informasjon og meningsutveksling. Kommunen er liten og oversiktlig noe som medfører kjennskap til det meste som rører seg i samfunnet.

Både politikerne og administrasjonen i kommunen har i hovedsak valgt å arbeide mot de målsettinger som opprinnelig var vedtatt for omstillingsprosjektet for seks år tilbake. Det betyr sterkere orientering mot bruker og kvalitet. Administrasjonen har anrettet organisasjonen og tiltakene i henhold til dette, som f. eks. målrettet informasjonsarbeid, delegering og anvendelse av IKT. Kommunen har vært trofast mot den valgte modell, og det er ikke noen gjennomgående diskusjon om endringer i den politiske og administrative struktur, men heller mindre justeringer i forhold til nye krav og forventninger. Med begrensede ressurser har kommunen i større grad valgt å fokusere på tjenestetilbudet til innbyggerne.

Dette avspeiles klart innenfor undervisningssektoren som et politisk prioritert kjerneområde. Den politiske styringsinformasjonen ble fulgt opp av administrasjonen gjennom virksomhetsplaner og budsjett.

Gjennom en brukerundersøkelse bekreftet foreldrene at skolen ble fulgt opp med ressurser og kompetanse, slik at forutsetningene for å drive en god skole var på plass. Gjennom en elevundersøkelse bekreftet også elevene at skolene var god.

Hva er det som gjør at denne kommunen kommer relativt godt ut ?

Kommunen har særlig lagt vekt på å informere og kommunisere med innbyggerne. Dette skjer både gjennom utsendelse av saksdokumenter, planer etc. men også gjennom egen kommuneavis, internett og overføring av møter i nærradio. Nærhet mellom innbyggerne og de folkevalgte har resultert i engasjement i befolkningen som gir konstruktive innspill i saksbehandlingen, men innbyggerne benytter også mulighetene til å fremme mishagsyttringer.

Kommunen har aktivt tilrettelagt for en smidig og ansvarliggjort saksbehandling ute i organisasjonen gjennom utstrakt bruk av delegering og har bl. a. satt service i fokus gjennom serviceerklæringer.

Gjennom ovennevnte strategier, som har gitt konkrete resultater, får kommunen høy poengsum innenfor kriterium en, to og tre som omhandler styringsinformasjon og ombudsrollen.

Representantene fra næringslivet påpekte klart at det har funnet sted en holdningsendring og at de møter ansatte som opptrer høflig og positivt, og er løsningsorientert. Selv om det finnes eksempler på det motsatte, gir representantene en tilbakemelding som oppfyller de målsettinger som kommunen har satt for kvalitet og service.

VEDLEGG 3 :

ROM FOR LEDELSE

Kriterium fire omfatter *ledelse, desentralisering og delegasjon*. Innenfor dette kriterium kommer de minste kommunene i kategori A relativt godt ut med 40,5 % sammenliknet med kategori B med 31,0 % og kategori C med 56,9 %.

Kriteriet omfatter fem utfordringer med underliggende problemstillinger :

- 1). Det som gir uttelling på dette kriterium, er knyttet til frihetsgraden som leder i de tjenesteytende enheter gjennom omdisponering av ressurser innenfor rammene, disposisjonsrett av innsparte midler, rekruttering av personale, endring av stillinger og organisatoriske endringer. Her går de største kommunene i kategori C gjennomgående lengre enn de mindre kommune.
- 2). Gjennom delegerte fullmakter iverksettes tverrsektorielle prosjekter og programmer i kraft av den myndighet som den ansvarliggjorte leder har. Gjennom den systematikk som bygges opp gjennom rutiner, fanges problemer opp på tvers av enhetene, slik at disse ikke faller mellom to stoler.
- 3). Kriteriet omfatter også evnen og viljen til å ta initiativ til å finne inntektskilder eller samarbeid med eksterne miljø, for å styrke tjenestetilbudet rent faglig.
- 4). Klargjøring av administrative lederroller inngår som :
 - Ansettes ledere på åremål ?
 - Benyttes lederkontrakter ?
 - Gjennomføres lederevalueringer ?
 - Er det knyttet bonus til gode lederprestasjoner ?
 - Er det etablert noen form for forum for drøfting av lederspørsmål eller lederutfordringer ?

5). Rådmannens og den sentrale ledergruppens evne og vilje til dialog og dialogmøter med enhetsledere, er bestemmende for utøvelsen av et helhetlig og profesjonelt lederskap.

Foretar rådmannen personlige befaringer til resultatene, felles ekskursjoner og studieturer ved jevne mellomrom, og er det opprettet støttegrupper for å håndtere problemsituasjoner ute i organisasjonen ?

Innenfor dette kriteriet er det betydelige variasjoner i forhold til vektlegging. Et tydelig skille går gjennom størrelsen på kommunen, hvor de største er kommet lengre i utøvelsen enn de minste. Et eksempel er knyttet til resultatkrav, hvor sentrale ledere er ansatt på åremål, har lederkontrakter og blir evaluert årlig. Dette er ikke gjennomgående innført i mindre kommuner. Også bonussystemer for gode lederprestasjoner er på tur inn i kommunesektoren og er innført i noen av kommunene i utvalget.

Ut fra delegerede fullmakter har flere av kommunene i utvalget iverksatt tverrsektorielle prosjekter og programmer som er svært vellykket, både i forhold til bruker, og ikke minst i å samordne og effektivisere i vanskelige saker, som f. eks. kan være knyttet til barn og unge. Disse prosjektene fanger opp problemer på tvers i organisasjonen og er ofte taushetsbelagt.

En til dels gjennomgående svakhet er at disse prosjekter og programmer ikke blir informert til det sentrale ledernivå eller politiske organ.

Når de største kommunene gjennomgående får høyere poengsum enn de mindre, henger dette sammen med ressurser og kompetanse. Anvendelsen av IKT er et virkemiddel som benyttes i de største kommuner, som gjennom dette har klart å effektivisere saksbehandling, informasjon og kommunikasjon.

VEDLEGG 4 :

UFORMELLE ARENAER

Dialogen omkring uformelle arenaer i kommunene er vanskelig. Betenkelighetene oppstår hvis uformelle arenaer blir oppfattet som møteplasser mellom politikerne eller mellom politikerne og administrasjon, med sikte på å forberede vanskelige saker i det ”lukkede rom”, altså unndra saker offentlighetens lys. Tradisjonelt møtes ordfører og rådmann ved jevne mellomrom for å diskutere vanskelige saker, samt informere hverandre uten at dette blir sett på som problematisk.

Gjennom de noe mer omfattende evalueringer som KSK har gjennomført, ved hjelp av kommunekompasset, er dette tema blitt diskutert og målt. Et gjennomgående trekk er at de kommuner, små som store, som har evnet til å lage møteplasser utover de formelle, trekker dette frem som positivt. Det som fremheves er gjensidig informasjon og kommunikasjon. I tillegg påpekes det at den uformelles samtalen senker terskler, avklarer misforståelser mellom politikere og administrasjonen og avdekker myter. Gjennom oppsummeringen ved anvendelsen av praksiskriteriene fremkommer myter som f. eks. at administrasjonen motarbeider politikerne og/eller gir blaffen i politiske vedtak. Administrasjonen påvirker politikerne og opptre illojalt i forhold til sin overordnede etc.

Uformelle arenaer blir, i noen få av kommunene i utvalget, påpekt som viktigste arenaer for sosial kontakt, læring (gjøre politikerne gode) og tenke helhet. Dette gir gode forutsetninger for konstruktive diskusjoner i etterkant i de formelle organ.

En kommune i utvalget trakk frem følgende kommentar som et resultat av uformell dialog :

” Kommunen fremstår som en kommune med bred enighet omkring de lange linjer i politikken, selv om de nære og dagligdagse utfordringene påvirker debatten.

Både gjennom intervju og spørreundersøkelsen fremstår politikerne som hovedsakelig samlet, og ingen vesentlige konflikter eller uenigheter kommer frem utover det som partipolitikken representerer.

Kommunestyret fremstår som vitalt, er fornøyd og har en høy trivselsfaktor, sammenliknet med andre kommuner ”.

De folkevalgte gir også en god tilbakemelding til administrasjonen som lojal, utfører en tilfredsstillende saksbehandling, og de fleste forhold i samspillet med administrasjonen fremstår som harmonisk.