

Agenda Kaupang



KS

Erfaringer med flat struktur

3.5.2010

| | |
|---------------------|------------------------------|
| Oppdragsgiver | KS |
| Rapportnr. | R6628 |
| Rapportens tittel | Erfaringer med flat struktur |
| Ansvarlig konsulent | Bjørn Arthur Brox |
| Kvalitetssikret av | Kaare Granheim |
| Dato | 3.5.2010 |

Innhold

| | | |
|----------|--|-----------|
| 1 | SAMMENDRAG | 7 |
| 2 | FLAT STRUKTUR | 10 |
| 2.1 | HVA ER FLAT STRUKTUR? | 10 |
| 2.2 | MODELL MED KOMMUNALSJEFER | 11 |
| 2.3 | HVA ER IKKE TONIVÅMODELL? | 13 |
| 3 | FLAT STRUKTUR ER BLITT STANDARDEN | 15 |
| 4 | STYRINGSPROBLEMER I FLAT STRUKTUR | 20 |
| 4.1 | DELEGERING TIL RESULTATENHETER | 20 |
| 4.2 | STAB OG STØTTE | 21 |
| 5 | SEKS FLATE KOMMUNER | 21 |
| 6 | KOORDINERINGSTILTAK | 25 |
| 6.1 | MÅLSTYRING | 25 |
| 6.2 | KOMMUNALSJEFER MED SEKTORANSVAR | 28 |
| 6.3 | ANTALL KOMMUNALSJEFER | 30 |
| 6.4 | SAMLET BEMANNING I ADMINISTRASJONEN | 31 |
| 6.5 | LEDERMØTER | 33 |
| 6.6 | ANTALL DRIFTSENHETER | 34 |
| 7 | UTVIKLINGSTILTAK | 37 |
| 7.1 | SAMMENLIGNING MED ANDRE KOMMUNER | 37 |
| 7.2 | INTERKOMMUNALT SAMARBEID | 38 |
| 7.3 | UNDERSØKELSER | 41 |
| 7.4 | KONKURRANSE FRA PRIVATE | 42 |
| 8 | BEDRE POLITISK LEDELSE | 45 |
| 8.1 | KLARE POLITISKE MÅL | 45 |
| 8.2 | SEKTORSTYRER | 47 |
| 8.3 | FLERE VALGMULIGHETER | 48 |
| 8.4 | GOD OPPLÆRING AV FOLKEVALGTE | 49 |
| 9 | AGENDA KAUPANGS ANBEFALINGER | 51 |
| 9.1 | KOORDINERING OG UTVIKLING | 51 |
| 9.2 | POLITISK LEDELSE | 53 |

Forord

Denne rapporten er sluttrapporten fra KS-prosjektet "Omstilt og innstilt – kommunale erfaringer med flat struktur". Målet med prosjektet er å lære av erfaringene med flat struktur i norske kommuner. Vi har forsøkt å lage en kort og enkel rapport med praktisk vinkling. Vi håper den fører til debatt om organisering og arbeidsmåter.

Prosjektet har hatt to deler. I del én ble organisasjonsendringer og nye styringsmetoder i norske kommuner de siste fem årene kartlagt. I del to ble det gjort mer detaljerte undersøkelser av styringsmetoder og organisering i seks utvalgte kommuner. Denne rapporten oppsummerer begge delene av prosjektet.

Prosjektkommunene har stilt opp på til dels kort varsel og lagt alt til rette. Takk til rådmann Rannveig Eidet i Sørumsund, rådmann Ola Helstad i Lom, kommunalsjef Jann-Magne Kasteng Jakobsen i Vestvågøy, rådmann Magnus Mjør på Stord, rådmann Arne Johansen i Harstad og organisasjonssjef Hilmar Skår i Ringsaker.

Alle konklusjonene står for Agenda Kaupangs regning. Rapporten er skrevet av Bjørn Arthur Brox med Kaare Granheim som kvalitetssikrer. Feltarbeidet er gjort av Per-Trygve Hoff, Morten Stenstadvold og Bjørn Arthur Brox. Data er hentet inn i desember 2009 og januar 2010.

Rådmannsutvalget i Buskerud har vært referansegruppe for prosjektet. Per Kristian Vareide i KS har vært prosjektleder i KS og kommet med mange nyttige kommentarer.

Høvik, 3.5.2010

Agenda Kaupang

1 Sammendrag

Dette er hovedrapporten fra KS-prosjektet "Omstilt og innstilt – kommunale erfaringer med flat struktur". Målet med prosjektet er å vise hvordan kommuner med flat struktur får til koordinering, utvikling og politisk ledelse av sin tjenesteproduksjon.

Definisjon

Hva er "flat struktur"? "Flat struktur", "tonivåmodell" og "enhetsmodell" er tre upresise begreper som skal fange opp et meget viktig fenomen i kommunal organisering de siste 10 årene. Stadig flere kommuner har delegert stadig mer myndighet nedover i organisasjonen. Makten flyttes fra sektorsjefer ("etatssjefer") til lederne for de naturlige tjenesteenhetene: rektor, sykehjemsstyrer og barnehagestyrer. Sektorsjefene får mindre makt eller tas bort. Antall ledernivåer reduseres fra tre til to (rådmann og enhetsleder), derav begrepet "tonivåmodell".

Flat struktur begrunnes i prinsipper om resultatrettet ledelse hentet fra næringslivet. Myndighet og ansvar flyttes nedover i administrasjonen. Delegering av myndighet skal utløse mer engasjement og gi mer kunde-/brukerorientering. Ansvar og roller skal klargjøres. Ledelsen skal skje gjennom mål, ikke ved instruks. Utflatingen startet da kommuneloven slapp kommunenes organisering fri i 1992 og skjøt fart rundt år 2000.

Flat struktur kan beskrives enten ved hjelp av organisasjonskartet eller delegeringsreglementet:

- Organisasjonskartet: rektor sorterer rett under rådmannen
- Delegeringsreglementet: rådmannen delegerer ansvaret for budsjett, personal og fag direkte til rektor

Etter vårt skjønn er plasseringen av fullmakter det viktigste. Med begrepet flat struktur mener vi i denne rapporten at *rektor/enhetsleder har fått delegert daglig ansvar for driften (økonomi, personal og fag)*.

En standard for organisering

Høsten 2009 er flat struktur (i betydningen at driftsfullmaktene er delegert til styrer/rektor) den helt dominerende organisasjonsmodellen for norske kommuner. Undersøkelsene i dette prosjektet viser at to av tre kommuner har delegert fullmaktene til rektor.

Flat struktur har vært omstridt helt fra modellen dukket opp på midten av 1990-tallet. Organisasjonsforskere har sett på modellen som et motefenomen. I dag ser det ikke slik ut. Det eksisterer for tiden ingen alternativ teori for organisering av norske kommuner (Røvik 2007). Den store utbredelsen av flat struktur gjør at det er svært viktig å bidra til videreutvikling av modellen.

Forskere har koplet flat struktur til en mer omfattende ideologi kalt "New Public Management". New Public Management betyr både innføring av resultatrettet ledelse og omfattende bruk av konkurranse som virkemiddel. I dette prosjektet finner vi liten støtte for påstanden om økt konkurransetenkning. Bruken av anbud og fritt brukervalg er beskjedent og har økt lite fra 2004 til 2008.

Etter Agenda Kaupangs vurdering er det ikke rart at kommunene forsøker å organisere seg etter modeller fra næringslivet. Kommunene er meget store tjenesteproduserende bedrifter. Utviklingen viser at kommunene tar denne oppgaven på alvor.

I dette prosjektet har vi studert flate kommuner. Vi har ikke studert etatsorganiserte kommuner. Antakelig har alle kommuner delegert mer myndighet til rektorer og styreere de siste ti årene. Problemstillingene i rapporten skulle derfor være relevante i alle kommuner.

Styringsteknikk

Dette prosjektet dreier seg om styringsteknikk. Flat struktur innebærer at antallet ledere med fullmakter øker sterkt i en kommune. Det er mange fallgruver i en slik prosess. Tidligere undersøkelser tyder på at:

- Delegering av myndighet til resultatenheter fungerer godt. Rektorer og sykehjemsstyrere har vært i stand til å takle økt ansvar (Opedal, Sigen og Laudal, 2002). Opedal og co stiller spørsmål ved evnen til å håndtere administrativ støtte, koordinering, tjenesteutvikling og politisk ledelse.
- Stab og støtte ser også ut til å fungere greit (Asplan Analyse/IRIS 2006). Denne analysen er mer usikker på kommunenes evne til å utvikle tjenestene.

Dette prosjektet tar utgangspunkt i de to nevnte prosjektene. Hvordan binder man sammen en desentralisert kommunal organisasjon? Denne rapporten beskriver en del aktuelle tiltak for koordinering, utvikling og politisk styring av kommunale tjenester. Rapporten kartlegger utbredelsen av tiltakene i norske kommuner. Vi studerer hvilke erfaringer det er med disse tiltakene i kommunene Lom, Ringsaker, Sørum, Stord, Harstad og Vestvågøy. Intervjuer med sentrale personer i prosjektkommunene viser at tilfredsheten med dagens organisering er meget stor i Sørum, Lom og Ringsaker. Det er svært få informanter som ønsker å få tilbake etatssjefene.

Koordinering

Rådmannen må klare å koordinere tjenestene med mange driftsenheter. Rapporten ser på disse tiltakene:

- *Sektorisert toppledelse:* Ni av 10 kommuner med flat struktur har kommunalsjefer med sektoransvar. Blant prosjektkommunene har det vært en sterk tendens til å innføre sektoransvar etter noen års forsøk uten. Kommunalsjefer med sektoransvar virker som en enkel og sikker metode for å koordinere driften.
- *Mange kommunalsjefer:* Sørum har flest toppledere og de mest fornøyde informantene i vår undersøkelse. Vi tror dette henger sammen. Mange kommunalsjefer gir god oppfølging av enhetslederne. Dette er en meget effektiv måte å sikre resultatene på. Agenda kaupang tror mange kommuner bør vurdere å ha flere kommunalsjefer enn de har i dag.
- *Store driftsenheter:* Større og færre driftsenheter reduserer koordineringsproblemet. Erfaringene med store enheter i prosjektkommunene er ikke overbevisende. Store driftsenheter får flere ledernivåer med uklare roller. Enheter over 30 årsverk virker uhandterlig for en enkelt leder. Sørum har i gjennomsnitt bare 16 årsverk pr. resultatenheter.
- *God bemanning i administrasjonen:* Moderne kommunedrift stiller store krav til kompetanse og kapasitet, også på det administrative området. Samtidig har innsparinger i administrasjonen vært et viktig mål i mange kommuner. Både politikere og ledere i de seks prosjektkommunene mener styringssystemet deres svikter på mange områder. Vi tror bemanningen i administrasjonen i mange norske kommuneadministrasjoner er presset så lavt at det går ut over styringsevnen.
- *Klarere mål:* Resultatrettet ledelse forutsetter klare mål. Storparten av norske kommuner driver med målstyring. Balansert målstyring er blitt et viktig styringsredskap for alle rådmennene i prosjektkommunene. Sørum har utviklet målstyringen langt. Der er det mange konkrete og mål og god rapportering. Målstyring tar lang tid å innføre. Sørum har 15 års erfaring.
- *Ledersamlinger:* Ledermøter i sektorene og rådmannens felles ledersamlinger er svært viktige for koordinering av prosjektkommunene. Månedlige samlinger er det

vanligste. Sektorvise ledermøter ser ut til å fungere best når de ledes av en kommunalsjef med sektoransvar.

Utvikling

Utvikling av tjenestene er en avansert form for samordning. Enhetene skal ikke bare gå i takt, de skal også skifte retning eller hastighet. Koordineringstiltakene vil derfor også bidra til utvikling. Rapporten behandler i tillegg disse tiltakene:

- *Sammenligning med andre kommuner:* Gode ideer kommer ofte fra andre kommuner. Gjennom systematisk sammenligning oppdager man raskere forbedringsområdene. Alle prosjektkommunene bruker KOSTRA-tall og andre resultatdata i årsmeldingen. De fleste setter seg også mål relatert til andre kommuner, for eksempel for skoleresultatene.
- *Interkommunalt samarbeid:* I Lom og Sørum er interkommunalt samarbeid en strategi for utvikling av kommunen. Det er stor forskjell på omfanget av interkommunale tiltak i prosjektkommunene. Antagelig er interkommunalt samarbeid for lite benyttet som utviklingsteknikk i Kommune-Norge.
- *Undersøkelser:* Moderne kommuneledere undersøker om brukerne og medarbeiderne er fornøyde. Tilfredshetsundersøkelser blir gjennomført i halvparten av kommunene. Dette er viktige styringsverktøy i prosjektkommunene. Kvaliteten på brukerundersøkelsene bør bli bedre i mange kommuner.

Politisk styring

Resultatrettet ledelse gjelder også politikerne. De skal sette klare mål for driften, delegere gjennomføringen til administrasjonen og få gode resultatrapporter tilbake. Rapporten ser på disse tiltakene for godt samspill mellom administrasjon og politikk:

- *Sektorisert politisk ledelse:* To av tre norske kommuner har avviklet sektorstyrene sine etter 1992. Pendelen er kanskje på vei tilbake. To av prosjektkommunene har gjeninnført sektorstyring de siste årene. Komiteer og utvalg med sektoransvar bidrar til å gi politikerne den faglige kompetansen de trenger. Utvalgene ser ut til å fungere best når også administrasjonen har en sektoransvarlig. Sektorutvalgene kan gjerne få større oppgaver.
- *Politisk målstyring:* Det er politikerne som skal sette målene for kommunen, ikke administrasjonen. Det er tydelig i alle prosjektkommunene at politikerne deltar lite i arbeidet med å lage målene. Lom kommune har en interessant ordning. Der jobber det politiske budsjettutvalget med handlingsprogrammet i et halvt år.
- *Valgmuligheter:* For at politikerne skal bestemme, bør de få alternative løsninger å velge mellom. I Sørum er saksbehandlerne pålagt å utrede flere løsninger på sakene. I de andre prosjektkommunene kan det virke som om dette mer er unntaket enn regelen.
- *Bedre politikeropplæring:* Kompetansekravene til politikere stiger etter hvert som de kommunale tjenestene blir stadig mer sammensatte, teknisk innviklete og regelstyrte. Lom har utvidet politikeropplæringen til omtrent en uke pr. valgperiode.

I kapittel 2 og 3 defineres flat struktur og vi ser på utbredelsen av denne styringsmetoden. Prosjektkommunene presenteres i kapittel 4. Forbedringstiltakene presenteres i kapitlene 5, 6 og 7. I kapittel 8 oppsummeres noen anbefalinger fra Agenda Kaupang.

2 Flat struktur

2.1 Hva er flat struktur?

Før 1992 var de fleste kommuner organisert med fire etatsledere under rådmannen: skolesjef, helse/sosialsjef, kultursjef og teknisk sjef. Det var etatslederne som bestemte i sine tjenester. Ledelsen på nivået under etatssjefen var ofte utydelig.

Det vi i denne rapporten kaller "flat struktur", er ikke en entydig organisasjonsmodell, men noen grunnleggende prinsipper for kommunal organisering. Det er to hovedprinsipper: delegering og målstyring.

- *Delegering:* Ansvar for økonomi, personal og fag flyttes nedover i organisasjonen. Myndigheten plasseres hos rektor, sykehjemsbestyrer og barnehagestyrer. Skoler og sykehjem kalles "enheter", "virksomheter" eller "resultatenheter".
- *Målstyring:* Målstyring vil si noe så opplagt som at kommunen skal skaffe seg klare mål og bruke kreftene sine på å nå dem. Resultatenhetene skal ikke selv vedta målene sine. Det gjør politikerne og toppledelsen. Resultatlederne skal gjennomføre. Rapportering av resultater og håndtering av avvik er en vesentlig del av modellen. Man kan ikke delegerer myndighet uten å sjekke resultatet.

Flat struktur er en kommunal variant av resultatrettet ledelse. Tanken er å øke effektivitet og kreativitet gjennom å gi enhetsledere og ansatte klarere mål og større handlefrihet. Resultatrettet ledelse er blitt utviklet og utprøvd i næringslivet i mange år og er akseptert av de fleste bedriftsledere. Når flat struktur har fått et så sterkt fotfeste i kommunene, må det ses i sammenheng med kommunenes rolle som tjenesteprodusenter. Rådmannen i Lom sender ut 200 ansatte for å levere viktige tjenester til kravstore innbyggere hver dag. Selv den minste kommune er en stor tjenesteproduserende bedrift i norsk målestokk. Det er derfor naturlig at kommunene organiserer seg som bedrifter.

Kommuner som innfører flat struktur, kan ha ulike begrunnelser. De vanligste grunnene har vært:

- Spare penger i administrasjonen, ved å fjerne ledere
- Tydeligere ansvarsforhold og bedre økonomistyring, ved å forenkle organisasjonen
- Mer effektiv, ved at ledere og ansatte får større myndighet og kan ta beslutninger raskere
- Mer brukerorientering, ved å flytte makt nærmere brukerne

Flat struktur beskriver strengt tatt bare organiseringen av administrasjonen. Den foreskriver delegering av myndighet fra rådmannen og nedover. Men prinsippene om resultatrettet ledelse gir samtidig klare premisser for det politiske arbeidet. I en målstyrt virksomhet vil det være et klart skille mellom styret og administrasjonen. Kommunestyret vedtar mål som rådmannen skal gjennomføre. Rådmannen må rapportere resultater til kommunestyret, slik at avvik kan oppdages i tide og håndteres på en ordentlig måte.

Dette er de grunnleggende prinsippene i flat struktur. Det er delegeringen av myndighet fra rådmannen til styrere og rektorer som har gitt opphav til navnet "flat struktur" og "tonivåmodell". Før var det vanligvis en skolesjef mellom rektor og rådmannen. Skolesjefen var etatsleder, og det var etatslederen som satt på fullmaktene. Rektor hadde de fullmaktene skolesjefen ville gi ham. Rektor hadde kanskje mye faglig ansvar, men bare budsjettansvar for blyanter og viskelær. Vi kaller den tidligere modellen for "etatsmodellen". Skolesjefen ansatte lærere og styrte lønnsbudsjettet. Det var altså tre ledernivåer. Innføringen av flat struktur førte til at skolesjefen forsvant.

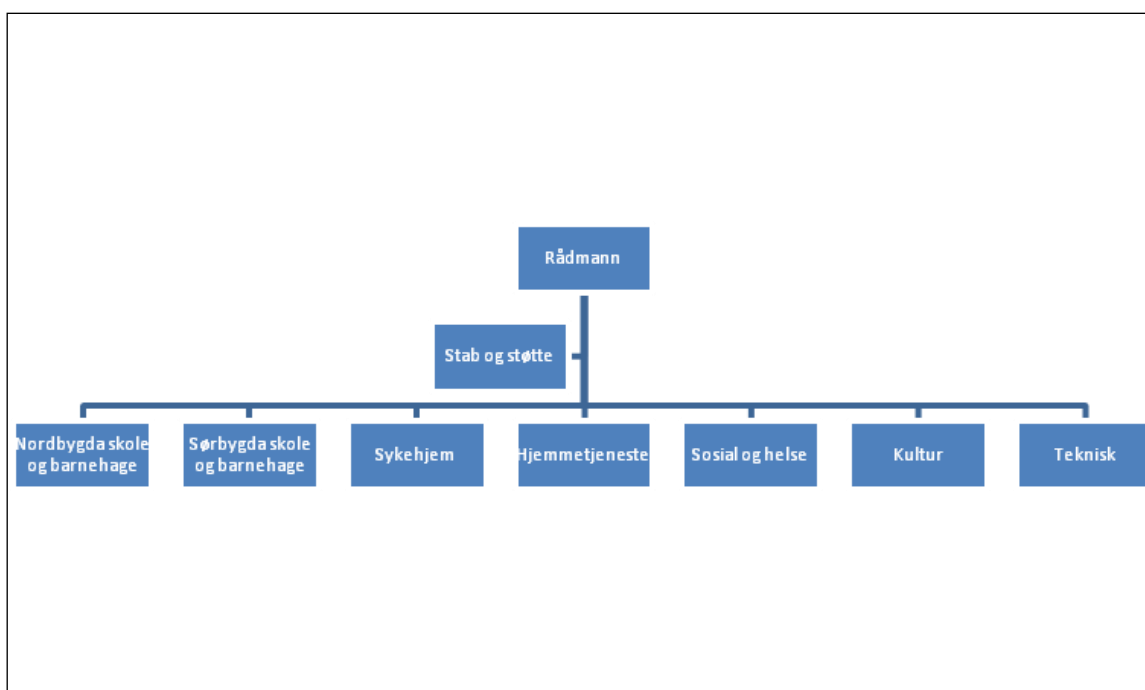
Rektor ble direkte underlagt rådmannen. Det er vanlig å kalle rektornivået for "enheter", "resultatenheter" eller "virksomheter". I denne rapporten bruker vi disse begrepene om hverandre.

Vanlige resultatenheter er skoler, barnehager og sykehjem. For øvrig er en *tjeneste* en vanlig resultatenhet (sosial, barnevern, helse, byggesak). Enhetene i små kommuner har et bredere tjenestespekter enn i store kommuner. Arbeidsfordelingen mellom enhetslederne og rådmannen i flat struktur kan beskrives slik:

Enhetsledere: Håndtere den daglige driften (brukerne, personalet, pengene). Planlegge driften av enheten og rapportere til rådmannen. Delta i rådmannens ledergruppe.

Rådmannen: Lage planer for sektorene, lage kommunebudsjett, gjennomføre politiske vedtak, rapportere til politikere, rekruttere enhetsledere, følge opp enhetsledere

Det er naturlig å sentralisere stab- og støttefunksjoner når etatene legges ned. Resultatenhetene er for små til å ha egne spesialiserte administrativt ansatte. Idealtypisk organisasjonsmodell i en tonivåkommune er fremstilt i figuren under.



Figur 1: Flat struktur/tonivåmodell, enkleste sort

2.2 Modell med kommunalsjefer

Er flat struktur bare mulig i små kommuner? Det er ikke mange kommuner som er organisert i henhold til figur 1. Figur 1 viser en liten kommune med bare to skoler og ett sykehjem. Antagelig maksimalt 3 000 innbyggere. Lom, med 2 400 innbyggere, har en slik organisering (pr. 1.1.2010). Grimstad har 20 000 innbyggere, 12 skoler og to sykehjem. Det blir fort 30 driftsenheter i en så stor kommune. Bærum har over 100 000 innbyggere og flere enn 100 driftsenheter. Det er vanskelig å tenke seg at én eneste rådmann kan være eneste leder i en så stor organisasjon.

Larvik har vært den flateste kommunen i Norge. I perioden 1998–2005 hadde rådmannen alene den direkte ledelsen av ca. 70 driftsenheter. Toppledelsen besto av rådmann og assisterende rådmann. Dette eksperimentet er avsluttet.

Når kommunene blir større, blir det mange enhetsledere og behov for mer enn en topledelse. Løsningen er å ansette én eller flere assisterende rådmenn, oftest kalt

”kommunalsjefer”. I Grimstad og Bærum er det en kommunalsjef for skole mellom rektor og rådmannen. Betyr det at Bærum og Grimstad ikke har flat struktur?

Etter Agenda Kaupangs vurdering er plasseringen av driftsansvaret den viktigste forskjellen mellom flat struktur og etatsmodellen, ikke organiseringen av toppledelsen. Hvis ansvaret for budsjett, personal og fag er lagt til rektor, er det ikke så vesentlig hvordan ledelsen oppover i kommunen er organisert. Det blir mer et praktisk spørsmål om hvor mange hjelpere rådmannen trenger for å håndtere alle driftsenhetene. Det sier seg selv at en rådmann ikke kan lede mer enn et visst antall enhetsledere. Han er bare et menneske, og enhetslederne må få skikkelig oppfølging. Kommuner med flat struktur har derfor innført ulike tiltak for å koordinere enhetene sine.

Grimstad kommune har tre kommunalsjefer med sektoransvar. Kommunalsjefen for oppvekst er imidlertid ingen skolesjef. Enhetslederne har ifølge delegasjonsreglementet fullt ansvar for økonomi, personal og fag. Kommunalsjefens oppgave er å følge opp de 15 enhetslederne i skoler og barnehager, lage sektorplaner sammen med dem og representere sektoren utad som skoleeier. Dette er rådmannens oppgaver i kommuner uten kommunalsjef. Det samme gjelder kommunalsjefen for grunnskole i Bærum. De 40 rektorene i Bærum har fullt ansvar for økonomi, personal og fag. Rektorrollen blir omtrent den samme som i Grimstad og Lom. Grimstad kommune beskriver Grimstadmodellen slik: ”Vi har tre ledernivåer og to myndighetsnivåer.”

Helt lik er nok ikke rektorrollen i Lom og Bærum. I Lom er antagelig rektorene mye mer involvert i overordnet sektorplanlegging. Det er disse oppgavene som overtas av kommunalsjefer og stabsfolk i større kommuner. Men dette er ikke kjerneoppgaver for en rektor. Hans oppgave er først og fremst å drive skolen sin innenfor de regler som gjelder, ikke lage reglene.

Forskjellen mellom en kommunalsjef og en etatsleder blir ekstra tydelig i kommuner der kommunalsjefene ikke har sektoransvar. Det er for eksempel situasjonen i Ringsaker kommune. Kommunalsjefene har fordelt resultatenhetslederne mellom seg på tvers av sektorer. De kan sitte med to rektorer og to sykehjemsbestyrere i ”porteføljen”. I slike kommuner blir kommunalsjefene først og fremst lederstøtte/coach for en del av resultatenhetslederne. De har ikke noe eget faglig ansvar for noen tjenester.

Det er ikke alle som bruker begrepet flat struktur slik Agenda Kaupang gjør i denne rapporten. Noen knytter begrepet bare til kommuner uten kommunalsjefer. Det gjøres blant annet i NIBRs gjennomgang av organisasjonsdatabasen for 2008. Kommunal-sjefer med sektoransvar blir behandlet som etatssjefer. Forfatterne Hovig og Stigen skiller samtidig mellom kommunalsjefer med og uten sektoransvar. Kommuner med kommunalsjefer uten sektoransvar kalles ”2,5-nivåkommuner” (Hovig og Stigen 2008).

Etter Agenda Kaupangs vurdering er det altså plasseringen av fullmaktene som er det sentrale skillet mellom etatsmodell og flat struktur. Vi ser på kommunalsjefene som rådmannens stedfortreder, ikke som et selvstendig ledernivå.

Det er nødvendig for rådmannen å fordele oppgavene i lederteamet mellom seg og kommunalsjefene på en ryddig måte. Rådmannen håndterer politikerne og kommunalsjefene håndterer enhetslederne. Arbeidsfordelingen mellom rådmann, kommunalsjef og enhetsleder i kommuner med sektorisert ledelse er vanligvis slik det fremgår av tabellen under.

Tabell 1: Arbeidsfordeling i kommuner med flat struktur.

| Oppgave | Rådmann | Kommunalsjef | Enhetsleder |
|--------------------------|---------|--------------|-------------|
| Møte politikerne | X | | |
| Økonomiplan | X | | |
| Sektorplaner | | X | |
| Rapportering | | X | |
| Kvalitetskontroll | | X | |
| Lederstøtte | | X | |
| Faglig ansvar i kommunen | | X | |
| Bruke pengene | | | X |
| Lede personalet | | | X |
| Leverer tjenester | | | X |

2.3 Hva er ikke tonivåmodell?

Ideene om resultatrettet ledelse har fått et sterkt fotfeste i norske kommuner. Det er likevel ikke alle norske kommuner som er organisert i henhold til flat struktur, slik den er definert i kapitlene foran (vide fullmakter til rektor). I noen kommuner har rådmannen og etatslederne beholdt makten. I enkelte kommuner ønsker politikerne fremdeles å styre detaljene. Enkelte kommuner kan være vanskelig å plassere. Her er noen problemer:

For store resultatenheter

Noen kommuner har rett og slett døpt om etatene sine til resultatenheter. Det kan gå greit i små kommuner, men ikke i store. Vi avgrensner begrepet flat struktur til kommuner som delegerer myndigheten ned til de naturlige driftsenhetene. Det vil si skoler, sykehjem og barnehager. Poenget med delegering er jo å flytte makten nærmere brukerne og de ansatte. Da kan ikke enhetene være for store og komplekse. Vi vet at en barneskole med tre paralleller/21 klasser og 30–40 ansatte årsverk kan fungere med én leder (rektor). Hvis enhetene blir meget store, vil det være nødvendig med nye ledernivåer inne i driftsenheten. Det finnes resultatenheter med flere enn 150 årsverk i enkelte kommuner.

Et vanskelig område er organisering av sykehjem. Moderne sykehjem er ofte meget store driftsenheter. Bråset sykehjem i Asker/Røyken har 156 brukere og omtrent 200 ansatte. Bærum kommune delte opp sykehjemmene sine i flere driftsenheter i en periode, men har gått tilbake til én leder pr. sykehjem. Vi mener at sykehjem som driftsenhet ikke er et brudd med flat struktur.

For små fullmakter

Det er noen kommuner som bevisst ikke har delegert ansvaret for økonomi, fag og personal til rektor. I stedet har kommunalsjefene fått disse fullmaktene med frihet til selv å vurdere om de skal delegeres videre. Dette minner om den tradisjonelle etatsmodellen, som var enerådende før 1992. I enkelte kommuner vil politikerne selv styre detaljene. Det kan være ansettelses eller budsjett-detalljer (for eksempel kurs, inventar og overtid). I noen kommuner er det verken delegering eller målstyring.

Blandet modell

Enkelte kommuner har valgt en organisering som ligner både etater og flat struktur. Det kan for eksempel være enheter for grunnskole, omsorg, barnehage, sosial og barnevern, helse, kommunalteknikk, plan/byggesak og kultur. Barnehage, grunnskole og omsorg ligner etater, det øvrige er resultatenheter.

Små kommuner

Små kommuner har kanskje bare behov for én skole, én barnehage og ett sykehjem. Hva er dette? Driftsenheter eller etater? Det kan være vanskelig å avgjøre. Her er beskrivelsen av organiseringen på nettsiden til Røst kommune:

"Våre tjenester er delt inn i seks etater samt en sentraladministrasjon med rådmannskontor og økonomiavdeling. Hver etat har selvfølgelig også tjenestetilbud på andre steder enn selve kommunehuset. Men også her er det oversiktlig – én skole, ett sykehjem, én barnehage ... og alt i umiddelbar nærhet til hverandre."

"Etatene" på Røst er grunnskolen, barnehagen, sosial, omsorg, helse/kultur og teknisk. Seks "etater" på 622 innbyggere er mye. Etatslederne har ingen ledere under seg. Da er de mest enhetsledere.

3 Flat struktur er blitt standarden

Flat struktur er i løpet av de siste ti årene blitt en standard for kommunal organisering. For det første: Det store flertallet av kommunene er organisert med flat struktur som utgangspunkt. Dette skal vi vise senere i dette kapitlet.

For det andre: Flat struktur er den dominerende ideen. Det eksisterer faktisk for tiden ingen annen, konkurrerende oppskrift (Røvik 2007, s. 354). Professor Røvik beskriver situasjonen slik:

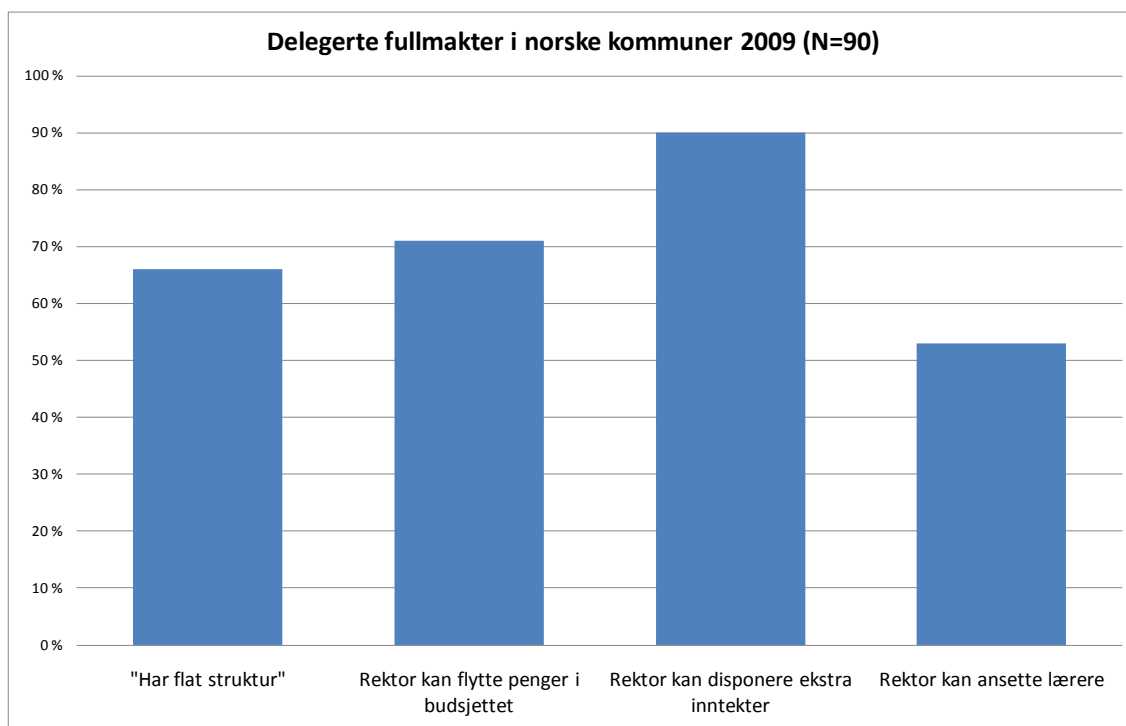
"I løpet av de 6–7 første årene av det nye århundret har ideene om flat struktur og resultatenheter blitt sterkt institusjonalisert i kommunefeltet. Typisk for ideenes hegemoniske posisjon i samtidens kommuner er at det pr. dato i kommunefeltet er svært vanskelig, for ikke å si umulig, å identifisere tydelig formulerte alternative ideer til flat struktur og resultatenheter."

Det store flertallet av norske kommuner er i dag organisert med flat struktur. Det vil si at ansvar for økonomi, personal og fag er delegert til kommunens naturlige driftsenheter (rektor og sykehjemsbestyrer). Det er gjort flere målinger av fenomenet, med noe ulik definisjon av begrepet flat struktur. Resultatene preges av de ulike definisjonene.

Flat struktur-undersøkelsen 2009

En landsdekkende undersøkelse gjennomført av Agenda Kaupang høsten 2009 ("Flat struktur-undersøkelsen") tyder på at to av tre kommuner har innført flat struktur. Agenda Kaupang ba 100 tilfeldig valgte økonomisjefer beskrive graden av delegasjon i sine kommuner.

Kommunene er først spurt om hvordan de selv vil beskrive sin organisering, som etater eller som flat struktur. Flat struktur defineres som at "myndighet for fag, økonomi og personal er lagt til de naturlige driftsenhetene" (skoler og sykehjem). Etater defineres som at "rådmannens myndigheter delegert til sektorledere, for eksempel skolesjef, teknisk sjef og PLO-sjef". 66 % av kommunene svarer at deres organisering minner mest om flat struktur. Tallene fremgår av figuren under.



Figur 2: Delegerte fullmakter i norske kommuner 2009. N=90.

Figuren over viser også hva kommunene svarer på spørsmål om konkrete delegasjonsregler. I 70 % av kommunene kan rektor flytte penger mellom lønn og drift i budsjettet. I 90 % av kommunene kan rektor se inntekter og utgifter i sammenheng. Nesten alle kommunene har delegert økonomiansvaret til de naturlige driftsenhetene. Det er i mindre grad delegert personalfullmakter: 52 % av rektorene har lov til å ansette lærere. Det er ikke spurt om fagansvar. Fagansvaret er det som først delegeres i kommunene.

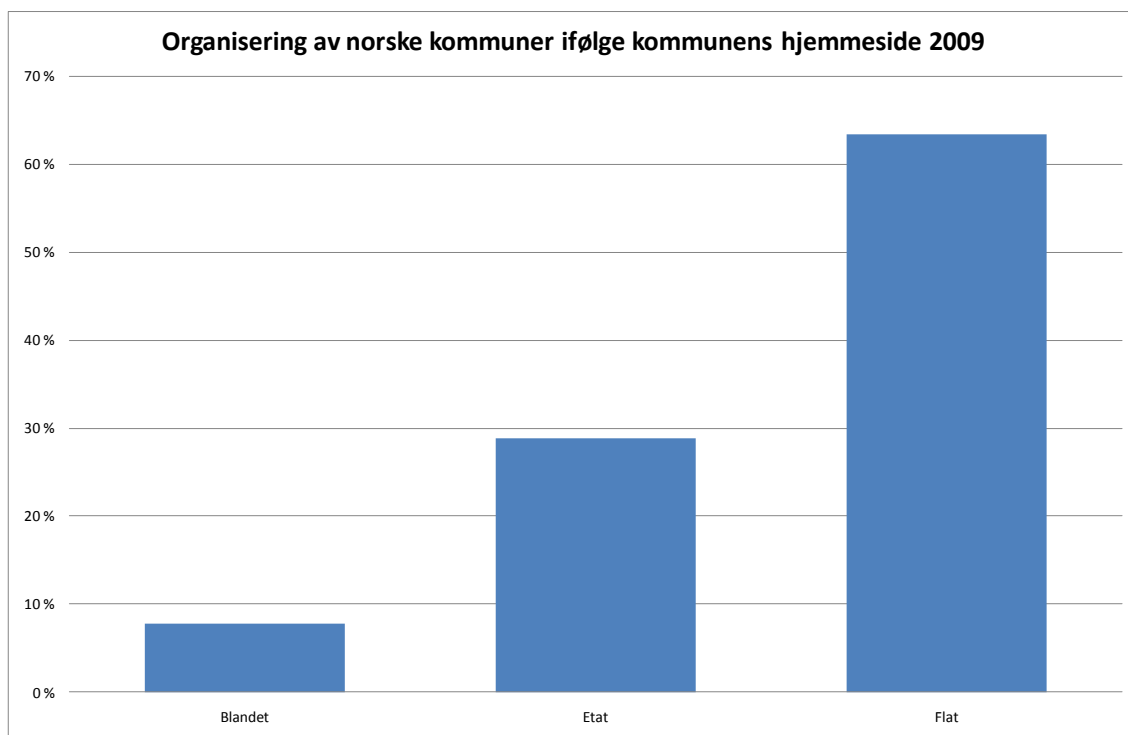
Undersøkelsen er gjort i et tilfeldig utvalg av 100 kommuner med 90 % svar. Feilmarginene på andeler i en slik undersøkelse ligger rundt 9 % dersom man forlanger 95 % sikkerhet. Andelen økonomisjefer som oppfatter kommunen som flat, ligger altså mellom 55 % og 75 %. Andelen med nettobudsjett ligger mellom 99 % og 81 %. Andelen rektorer med ansettelsesfullmakt er mellom 43 % og 63 %.

Gjennomgang av kommunenes nettsider

Agenda Kaupang har gått gjennom nettsidene til de samme 100 kommunene som er spurt i Flat struktur-undersøkelsen. Datagrunnlaget er organisasjonsplanen og kommunens egen beskrivelse av modellen på nettsiden. 63 % av kommunene er flate. De kaller seg selv tonivåkommuner, eller har et organisasjonskart som åpenbart viser dette (kartet identifiserer skoler og sykehjem som nivået under rådmannen).

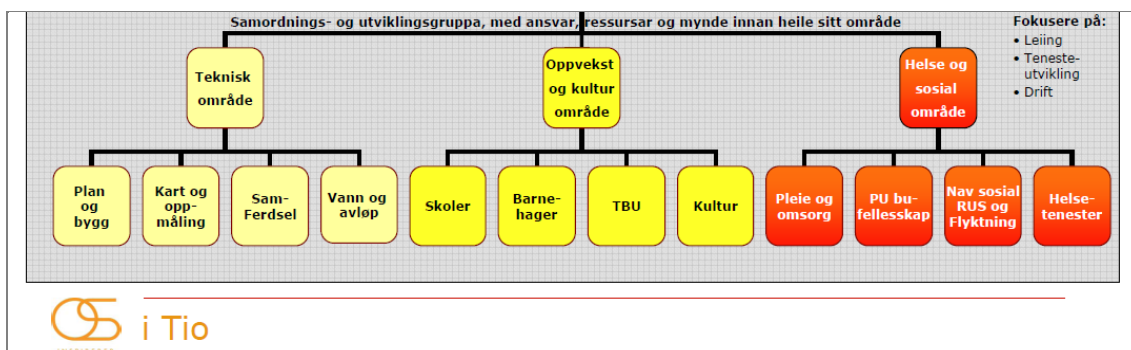
29 % av kommunene skriver at de har etater eller har en organisasjonsplan som klart sier dette. Omtrent 8 % av kommunene har en blandet løsning. Det vil si at enkelte deler av tjenestene er styrt som etater, mens andre ikke er det. Det betyr for eksempel at alle skolene, barnehagene eller hele pleie og omsorg er en enhet, mens for eksempel barnevern, sosial, kultur og byggesak er egne enheter. Grensen mellom de ulike typene er ikke klar.

Andelen svar i undersøkelsen er 90 %. 10 nettsider manglet opplysninger om kommunens organisering. Fordelingen av svarene fremgår av figuren under.



Figur 3: Organisering av norske kommuner 2009, ifølge kommunens nettside. N=90.

Os kommune i Hordaland er et eksempel på det vi har kalt en "blandet" organisering. Kommunen er i prinsippet flat, men enkelte enheter er blitt veldig store. Det gjelder både grunnskole-enheten og pleie og omsorg. Utdrag av organisasjonskartet er presentert i figuren under.



Figur 4: Organisasjonskart for Os kommune. Kilde: kommunens nettside.

Rådmannsundersøkelsen 2009

Høsten 2009 gjennomførte Agenda Kaupang en rundspørring til alle landets kommuner i forbindelse med KS-prosjektet "Kommunal toppledelse" ("rådmannsundersøkelsen"). Undersøkelsen har svar fra ca. 200 nåværende rådmenn. Rådmannen blir blant annet bedt om å beskrive organiseringen av kommunen. I valget mellom "etatsorganisering" og "flat struktur/tonivåmodell", svarer 67 % flat struktur. Tallene fremgår av figuren under.

| Svar | Antall | Av de som tok stilling | Andel av de som tok stilling |
|---------------|--------|------------------------|------------------------------|
| Etater | 59 | 59 | 33 % |
| Flat struktur | 121 | 121 | 67 % |
| Andre svar | 29 | | |
| SUM | 209 | 180 | 100 % |

Figur 5: Etatsorganisering vs. flat struktur/tonivåmodell.

Andelen flate kommuner er antagelig høyere enn 67 %, dersom delegerte fullmakter skal legges til grunn for svaret. Av de 29 "Andre svar" i fritekst, er svarene for de 14 første kommunene gjengitt under. Informantene er forsiktige med å kalle organisasjonen flat, dersom det er kommunalsjef i modellen eller dersom ledelsesmodellen varierer fra sektor til sektor. De fleste av disse kommunene har nok delegert ansvar for fag, økonomi og personal til rektor.

| |
|---|
| 2,5 nivå modell - en grei blanding av helt flat og etatsmodell |
| Blanding. |
| Delvis flat, ti enhetsledere. |
| delvis to og delvis 3 nivå |
| En kombinasjon av de to |
| En mellomting av disse modellene. |
| Er på papiret etatsorganisert men i praksis flat organisering grunna permisjonar/ vanskar med å rekrutt |
| Er på veg inn i ei 3-nivå organisering |
| Flatere organisasjon med hovudsak 2-nivå, men 3-nivå på dei store tenesteområda skule og pleie-/omsorg. |
| Hybrid mellom 2-nivå og etat, alle skoler er samlet under en skolesjef, barnehagene under en leder, ell |
| Ikkje reindyrka flat, men to etatar - skule/kultur/barnehage og helse/sosial. Resten sorterer direkte |
| Kombinasjon av 2 og 3 nivå organisering |
| Kombinasjonsmodell |
| Kommunalsjefmodell |

Figur 6: Kommentarer fra rådmenn i rådmannsundersøkelsen.

Vi har ingen kontroll med hvordan informantene i denne undersøkelsen definerer flat struktur. Agenda Kaupang har ikke definert begrepet for informantene i undersøkelsen.

Organisasjonsdatabasen 2008

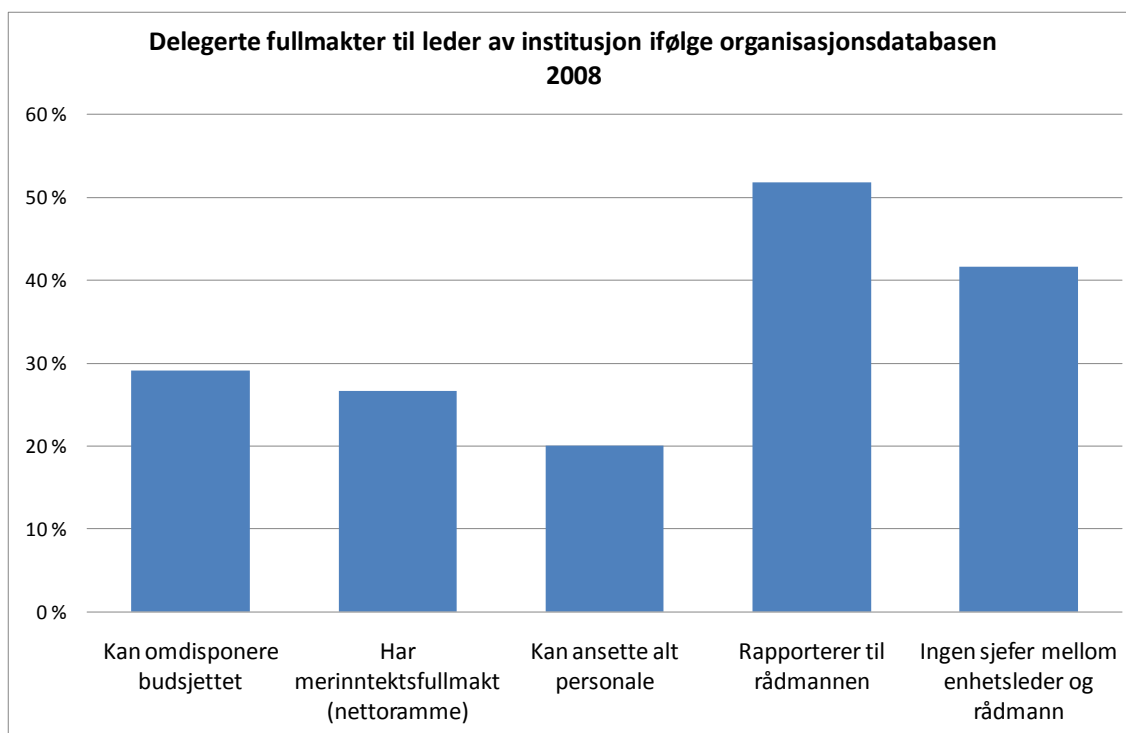
NIBR har fulgt utviklingen i kommunal organisering i 16 år gjennom den såkalte "organisasjonsdatabasen". I 2008-undersøkelsen finner NIBR at 34 % av kommunene tilfredsstillt kravet til "rendyrket tonivåmodell". NIBR definerer "mest rendyrket tonivåmodell" slik:

- Det er ingen ledernivåer mellom leder for de utøvende tjenestene og rådmannen, og
- Enheten rapporterer direkte til rådmannen

Dette er bare 3 % mer enn i 2004. Hvis man er mindre streng, øker andelen tonivå-kommuner til omtrent halvparten i NIBRs undersøkelse. I 41 % av kommunene er det ingen ledernivåer mellom rådmannen og "lederne for de utøvende tjenestene". I 52 % av kommunene rapporterer skoler og barnehager direkte til rådmannen. NIBR skriver at "den tradisjonelle etatsmodellen" finnes i 41 % av kommunene i 2008 (Hovig og Stigen 2008, s. 94). Andelen var 85 % i 2000 og 54 % i 2004. Maksimalt seks av 10 har altså flatet ut. Dette er noe lavere enn Agenda Kaupangs funn.

NIBR har også kartlagt omfanget av delegerte fullmakter til rektor og institusjonsleder. NIBR finner at under en tredel av kommunene har delegert økonomi- eller personal-

ansvar til ledere av de naturlige driftsenhetene. Tallene fra organisasjonsdatabasen fremgår av figuren under.



Figur 7: Delegeringsregler i kommunene 2008. N=315. Kilde: organisasjonsdatabasen

Det er ikke lett å forklare forskjellen mellom resultatene i Agenda Kaupangs undersøkelser og organisasjonsdatabasen når det gjelder delegasjon. NIBR har valgt en mer indirekte analysemetode enn Agenda Kaupang. NIBR spør ikke direkte hvilken styringsform kommunene har. Når kommuneledere blir spurt direkte om styringsprinsippene i kommunen sin, svarer langt flere at de har flat struktur.

NIBR skriver i gjennomgangen av organisasjonsdatabasen 2008 at antallet flate kommuner ikke har økt særlig mellom 2004 og 2008. Det er fullt mulig at andelen flate kommuner også var to tredeler i 2004. I 2005 gjorde Universitetet i Oslo en undersøkelse av rektorrollen i grunnskolen i Norge på oppdrag av Kunnskapsdepartementet (Skolelederundersøkelsen 2005). Hele 75 % av rektorene svarte at deres skole ble definert som egen kommunal resultatenheter (referert i Kommunal Rapport).

Skillet mellom flat struktur og etater kan være vanskelig å trekke, spesielt i små kommuner. Hvis kommunen bare har én skole og ett sykehjem, er det da etater eller driftsenheter? Forskjellene kan være hårfine. Hvis rektor også styrer barnehagen, kan det være en etat eller et oppvekstsenter. Hvis han styrer både skolen, barnehagen og kulturskolen, trekker det i retning etat. Men hvis samlet antall ansatte i "etaten" er 30 årsverk, så blir det ikke enklere. Det er ikke lett å avgjøre på grunnlag av rapporteringsrutiner, budsjettfullmakter eller organisasjonsplaner. Dette kan gjøre kartleggingen usikker i mange kommuner.

Vår konklusjon er at to av tre kommuner har innført flat struktur. Det er antagelig ikke noe skarpt skille mellom etater og resultatenheter i mange mindre kommuner. Noen kommuner har ennå beholdt etatene sine, men det er ikke mange.

4 Styringsproblemer i flat struktur

Dette prosjektet tar opp koordinering, utvikling og politisk ledelse av tjenesteproduksjonen i kommuner med flat struktur. I dette kapitlet skal vi begrunne valget av problemstilling.

Selv den minste kommune er en stor tjenesteproduserende bedrift. Det er viktig at organiseringen av kommunen er tilpasset denne rollen. Tonivåmodellen må ses som en løsning for en mer effektiv tjenesteproduksjon.

Ved innføring av flat struktur tar man bort mellomlederne (etatsjefene). Den strategiske toppledelsen må forholde seg direkte til de utøvende tjenestene (tjenestestedene). Etatsledernes fullmakter og ansvar må fordeles mellom toppledelsen og lederne for de utøvende tjenestene (for eksempel rektor og sykehjemsbestyrer). Koordinering og utvikling av tjenestene må dermed løses på en annen måte enn før.

I mange tilfeller betyr også flat struktur at plasseringen av stab og støtte endres. I etatsorganiserte kommuner har det vært vanlig å legge mye av administrasjonen ute i etatene. I flat struktur vil storparten av stab og støtte legges sentralt.

De tre viktigste spørsmålene som melder seg er:

- Kan resultatenhetslederne ta tilstrekkelig ansvar for den daglige driften?
- Klarer sentrale stab- og støtteenheter å gi god nok service?
- Klarer toppledelsen å få til koordinering og utvikling av tjenestene?

For kommunene er det dessuten et fjerde spørsmål som er interessant: klarer man å gi politikerne en strategisk lederrolle i en organisasjon der mer og mer myndighet er delegert langt med i administrasjonen?

I dette prosjektet er det koordinering, utvikling og politisk ledelse av tjenestene som er tema. Dette er de mer avanserte styringsutfordringene. Tidligere undersøkelser har vist at resultatenheter og de sentrale støttefunksjonene fungerer greit. Vi skal se nærmere på to viktige undersøkelser.

4.1 Delegering til resultatenheter

Det viktigste målet med flat struktur er å flytte mest mulig daglig drift ned til de naturlige driftsenhetene. Tidligere studier av flate norske kommuner har vist at dette får de til. NIBR studerte erfaringer med flat struktur i ni foregangskommuner allerede i 2001–2002. Prosjektet "flat struktur og resultatenheter" konkluderer med at delegeringen fungerer (Opedal, Stigen og Laudal 2002). Rådmennene er fornøyd. Ansvar er tydeligere fordelt og beslutninger tas raskere. Rektorer og sykehjemsbestyrere trives med mer myndighet og ansvar. Samarbeidet på tvers er ikke blitt dårligere. Enhetslederne samarbeider både innad i tjenestene og mellom tjenester.

Rapporten fra prosjektet viser at det er mye eksperimentering i kommunene når det gjelder koordinering av driften i de ni prosjektkommunene. Alle prøver å unngå sektorisering av toppledelsen. Ledernettverk er viktige. Noen av kommunene har satset på mange og små enheter, mens andre har satset på få store enheter. Fullmaktene til enhetslederne varierer også temmelig mye.

Forfatterne mener organiseringen av stab og støtte er et svakt punkt i de undersøkte kommunene. Enhetslederne savner merkantil støtte og hjelp til tjenesteutvikling. Forfatterne er dessuten engstelig for at politikerne ikke får den strategiske rollen de er tiltenkt i moderne kommuner.

4.2 Stab og støtte

KS tok initiativet til en mer detaljert studie av stab og støtte i flate kommuner i 2006, for å følge opp konklusjonene i det tidligere nevnte NIBR-prosjektet. Asplan Analyse og IRIS studerte organiseringen av sentraladministrasjonen i fem større kommuner. Konklusjonen i rapporten er at stab og støtte fungerer på en grei måte i de undersøkte kommunene (Asplan Analyse og IRIS 2006). Tjenestelederne får tilstrekkelig støtte til administrative oppgaver. Dette trenger ikke å bety at konklusjonen i NIBR-prosjektet var feil. Det er fire år mellom de to prosjektene. I beste fall er forskjellen et resultat av prøving og feiling. Kommune-Norge har lært mer om flat struktur i denne perioden.

Alle de undersøkte kommunene i Asplan/IRIS-prosjektet hadde sentralisert stab og støtte. Det var en klar tendens i prosjektkommunene til at driftsstøtte og utviklingsstøtte ble organisert hver for seg (ulike enheter/avdelinger). Det varierte om lederne for stabene var med i rådmannens ledergruppe. De intervjuede enhetslederne var stort sett fornøyd med driftsstøtten (økonomi, personal, ikt). De var minst fornøyd med bistand til tjenesteutvikling.

Rapporten konkluderer med at koordinering og tjenesteutvikling ser ut til å være et problem i flate kommuner. Ansvaret for tjenesteutvikling er uklart plassert i organisasjonen. Det er delt mellom toppledelsen, enhetene og stabene.

I dette prosjektet går vi videre i analysen. Vi ser på organisering og arbeidsmåter innenfor koordinering, utvikling og politisk ledelse av tjenestene.

5 Seks flate kommuner

I dette prosjektet skal vi studere styringsmetodene litt nærmere i seks kommuner. Det er Lom, Ringsaker, Sørumsund, Stord, Harstad og Vestvågøy. Vi har prøvd å finne frem til noen kommuner som har noe å lære bort. Vi har dessuten valgt ut kommuner med litt ulik størrelse rundt om i landet. Vi har forsøkt å unngå svært spesielle kommuner, for eksempel kommuner med uvanlig god råd, nylig omorganisert eller i krise.



Harstad kommune er sentrum i Sør-Troms med 22 000 innbyggere. Kommunen omorganiserte til flat struktur i år 2002. Harstad har vært rask å ta i bruk ulike tiltak for modernisering av styringen. Harstad var en av pilotkommunene i KRDs prosjekt med balansert målstyring i 2001. Harstad har to "assisterende rådmenn" med sektoransvar. Kommunen har hatt samme rådmann i hele denne perioden. Kommunen er styrt av en borgerlig koalisjon.

Vestvågøy har 11 000 innbyggere og er den største kommunen i Lofoten. Vestvågøy og nabokommunen Vågan strides om statusen som sentrum i regionen (Svolvær i Vågan er det viktigste tettstedet). Vestvågøy omorganiserte til flat struktur i år 2000. Da var det

kommunalsjefer uten sektoransvar. Nå har de tre kommunalsjefene sektoransvar. Kommunen har meget spredt bosetting. De viktigste tettstedene er Leknes, Gravdal,

Ballstad og Stamsund. Kommunen er styrt av en borgerlig koalisjon (H, FrP, KrF og K).

Stord har 17 000 innbyggere og er regionsentrum i Sunnhordland. Stord er også en av pionerene i forhold til flat struktur. Kommunen omorganiserte i år 2000. De tre kommunalsjefene hadde ikke sektoransvar i starten. De hadde ansvar for distrikter. De siste to årene har det vært to kommunalsjefer med sektoransvar. De fleste innbyggerne bor i nærheten av kommunesenteret Leirvik. Flertallet i kommunestyret utgjøres av en borgerlig koalisjon.

Lom har 2 400 innbyggere og er den minste kommunen i utvalget. Lom har markert seg som en utviklingsorientert kommune (Fylkesmannens utviklingspris i 2008). Lom omorganiserte til flat struktur i 2003. Inntil 2010 hadde kommunen ingen kommunalsjefer, bare rådmann og ni enhetsledere. Kommunalsjef er under ansettelse (januar 2010). Befolkningen er konsentrert langs riksveien, som går mellom Gudbrandsdalen og Vestlandet. Sp fikk rent flertall i kommunestyret med 67 % av stemmene i 2007.

Ringsaker kommune er den største kommunen i utvalget, med sine 32 000 innbyggere. Ringsaker er en fattig kommune (små inntekter pr. innbygger), men har alltid hatt orden i økonomien. Kommunen har ikke hatt underskudd i regnskapet på (minst) 20 år. Ringsaker skiller seg fra de andre fem kommunene ved at de tre kommunalsjefene ikke har sektoransvar. Ringsaker er en landbrukskommune med spredt bosetting. De største tettstedene er Moelv og Brumunddal. Flertallet i kommunestyret utgjøres av Ap, SV, Sp og KrF.

Sørum kommune har 14 000 innbyggere og er en forstadskommune til Oslo med lave inntekter. Sørum omorganiserte så tidlig som i 1995. Da ble det samtidig startet opp balansert målstyring ("det fullstendige balanseregnskap"). Sørum har rådmann og åtte "seksjonssjefer" med ansvar for hver sine tjenester. Rannveig Eidet har vært rådmann i kommunen siden 1998. Kommunen er svært spredtbygd. Sørumsand er største tettsted. Flertallet i kommunestyret utgjøres av Ap, SV, Sp og KrF.

Nøkkeltall om prosjektkommunene fremkommer i tabellen under.

Tabell 2: Egenskaper ved prosjektkommunene.

| Kommune | Innbyggere | Utgift pr. innbygger | Om-organisert | Organisering |
|-----------|------------|----------------------|---------------|---|
| Lom | 2 419 | 61 724 | 2003 | Rådmann og åtte enheter |
| Vestvågøy | 10 657 | 46 069 | 2000 | Rådmann, tre kommunalsjefer og 28 enheter |
| Sørum | 15 266 | 35 988 | 1995 | Rådmann, syv seksjonssjefer og 45 virksomheter |
| Stord | 17 454 | 39 394 | 2000 | Rådmann, to kommunalsjefer og 34 enheter |
| Harstad | 23 217 | 46 335 | 2002 | Rådmann, to assisterende rådmenn og 40 enheter |
| Ringsaker | 32 480 | 40 812 | 2003 | Rådmann, tre kommunalsjefer og 52 resultatenheter |

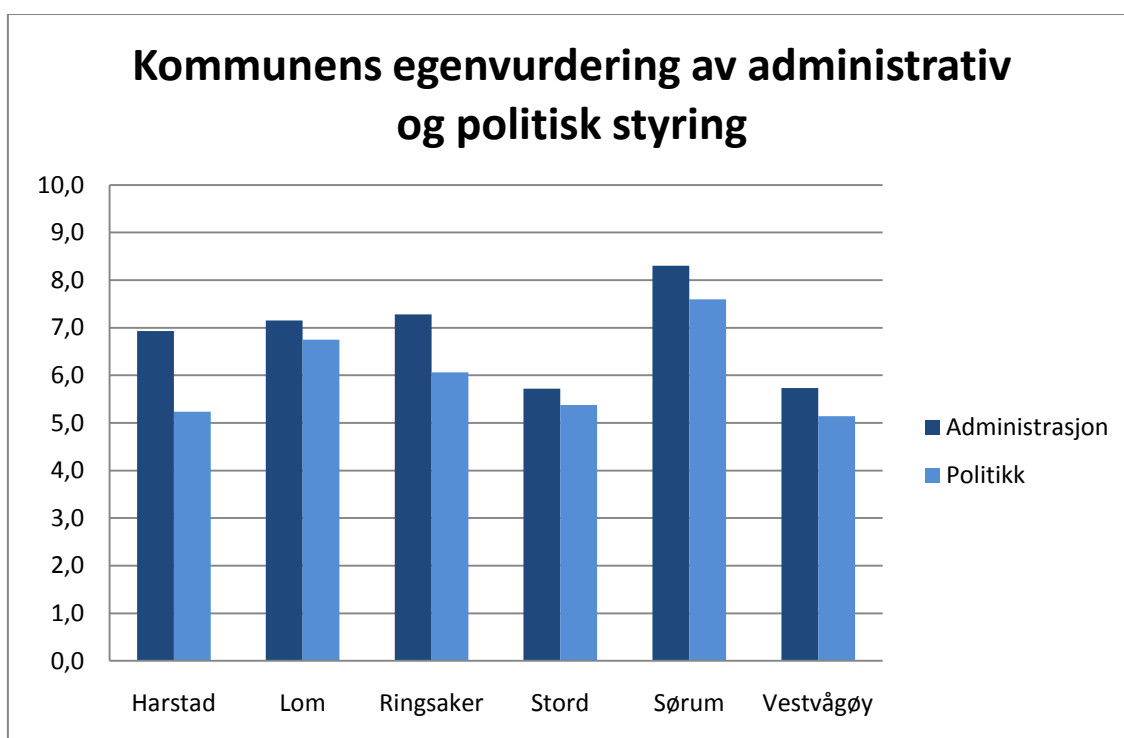
Alle disse kommunene har flat struktur, slik begrepet brukes i denne rapporten. Alle kommunene jobber etter prinsippene om resultatrettet ledelse. De har lagt ansvar for økonomi, personal og fag ned på nivået til rektorer, barnehagestyrere og sykehjemsbestyrere. De har innført målstyring.

Fem av kommunene presenterer seg selv som kommuner med flat struktur. Den sjette, Sørum, gjør ikke det. I Sørum er rådmannens myndighet ikke direkte delegert til de 45 virksomhetene. Ifølge delegasjonsreglementet er myndigheten delegert til de åtte seksjonssjefene. Delegasjonsreglementet sier imidlertid om økonomifullmaktene at "det forutsettes at myndigheten delegeres videre til virksomhetene". Seksjonssjefen oppfordres til å gjøre det samme med personalfullmaktene. Intervjuene bekrefter at

rektorer og sykehjemsbestyrere har ansvar for økonomi, fag og personal også i Sørums kommuner. Vi har konkludert med at seksjonssjefene i Sørums kommuner har tilnærmet samme rolle som kommunalsjefene i de andre kommunene. Etter vår definisjon er derfor også Sørums kommuner en flat kommune.

Målet med prosjektet er å lære av kommunenes erfaringer med flat struktur. Vi kartlegger stort sett bare dagens praksis i kommunene. Det er interessant å høre om deltagerne i kommuneledelsen føler at de lykkes. Graden av tilfredshet er kartlagt gjennom intervjuer med politikere, ledere og tillitsvalgte i kommunene. Tilfredsheten er størst i Sørums kommuner, Ringsaker og Lom. Her er det meget stor enighet om at kommunen styres godt. I Harstad, Stord og Vestvågøy er meningene mer delt. I disse kommunene er det misnøye blant enkelte grupper (for eksempel politikere) i enkelte sektorer. Ingen av kommunene beskriver seg selv som i krise. Alle har mye de mener de har fått til. Delegering oppleves som en forbedring. Kommunene har klart å engasjere langt flere enn før i styringen av kommunen.

Tilfredsheten med dagens styring er kartlagt gjennom intervjuer med viktige personer i kommunene¹. Informantene er først blitt bedt om å gi poeng til administrative og politiske styringen. I Sørums kommuner får både politikere og administrasjon rundt åtte av 10 poeng, mens Vestvågøy ligger rundt 5,5. I alle kommunene er det større tilfredshet med den administrative styringen enn den politiske. Forskjellen er størst i Harstad, nesten to poeng. Tall for alle kommunene fremgår av figuren under.



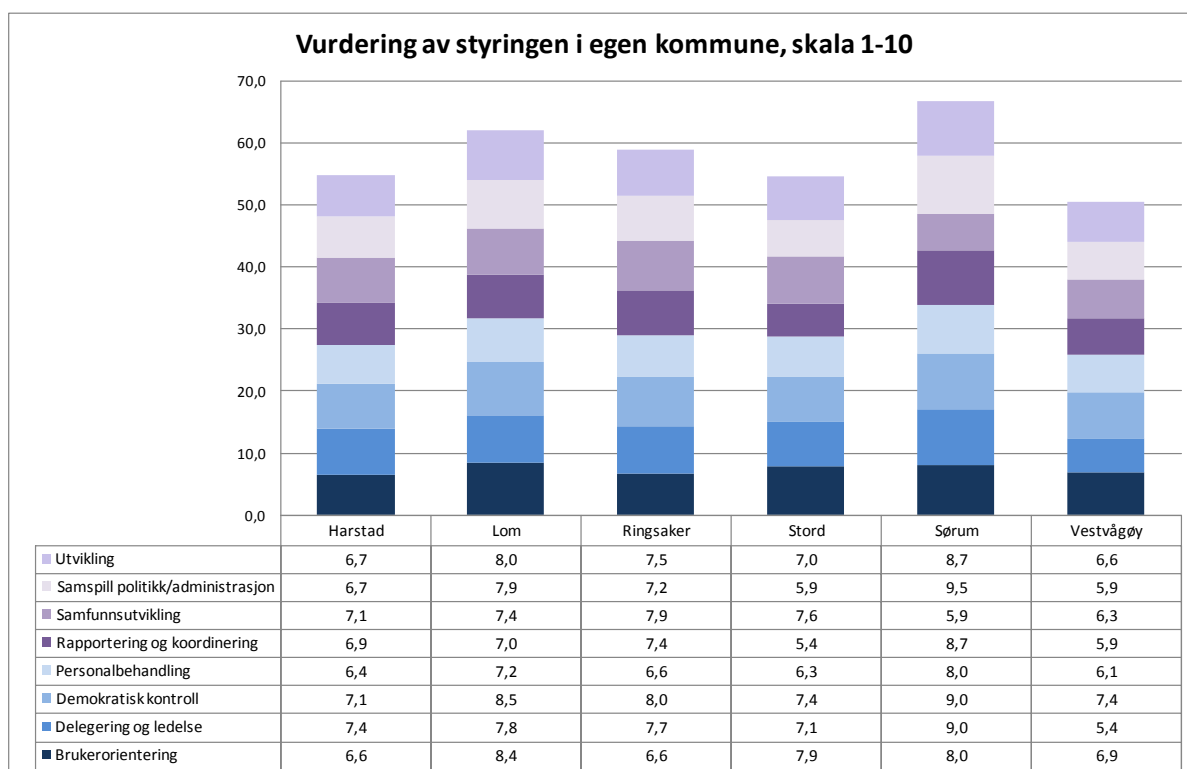
Figur 8: Vurdering av administrativ og politisk styring av egen kommune. Intervjuer med nøkkelpersoner i prosjektkommunene.

Informantene ble også bedt om å vurdere kommunens styring mer detaljert. Styringsproblemene ble delt opp i tema etter modellen til Kommunekompasset:

¹ Datagrunnlaget for undersøkelsen er seks-åtte totimers intervjuer med nøkkelpersoner i de seks kommunene. Noen er intervjuet i gruppe, andre enkeltvis. Informantene er ordfører, rådmann, kommunalsjefer (enkeltvis), økonomisjef, gruppeledere i kommunestyret (gruppe), enhetsledere (en eller to grupper) og tillitsvalgte (gruppe). Antall informanter varierer fra 13 til 20. Strukturerte intervjuer foretatt i desember 2009 og januar 2010.

- Demokratisk kontroll (innsyn i kommunens virksomhet, kontrolltiltak)
- Brukerorientering (informasjon til brukerne, klagebehandling, undersøkelser)
- Samarbeid administrasjon/politikk (god rolledeling, klare mål, god rapportering, opplæring av folkevalgte)
- Delegering og ledelse (vide fullmakter til enhetslederne, god oppfølging fra rådmannen)
- Koordinering og rapportering (oversiktlige rapporter, resultater, prosjekter)
- Utvikling (ambisjoner, sammenligning med andre, bruk av IKT)
- Personalbehandling (opplæring, belønne resultater, trivselsundersøkelser)
- Samfunnsutvikling (samarbeid med næringsliv og foreninger, lobbyvirksomhet)

Sørum har de mest fornøyde informantene, også når vi spør mer detaljert. Samlet poengsum på alle områdene var 67. Informantene i Sørum er mest fornøyd på alle områder utenom samfunnsutvikling og brukerorientering. I Vestvågøy er samlet resultat 50. Informantene i Vestvågøy er minst fornøyd med delegering og ledelse. Tall for alle kommunene på alle tema fremgår av figuren under.



Figur 9: Tilfredshet med styringen i egen kommune, svar på 8 tema på en skala fra 1 til 10. Svarene for de 8 temaene er summert.

Tilfredshetsundersøkelsen er gjort for å få en stemningsrapport fra hver kommune. Det er bare en skissemessig analyse av situasjonen i egen kommune. Datagrunnlaget er ikke stort. Våre vurderinger av kommunens styringssystem som utenforstående samsvarer ganske godt med resultatet fra rundspørringen.

6 Koordineringstiltak

Flat struktur gjør at koordineringen av driften må skje på en ny måte. I etatsmodellen fordeles tjenestene på tre-fem etatssjefer. En vanlig etatsinndeling har vært grunnskole/barnehage, helse og omsorg, kultur og teknisk. Etatssjefene har hatt ansvar for koordinering og utvikling av sine sektorer.

I flat struktur tar man bort etatssjefene. Det kan bli svært mange driftsenheter å lede for rådmannsnivået i organisasjonen. Tjenester som utføres i mange driftsenheter må samordnes. Alle enhetslederne skal jobbe mot samme mål. Dette gjelder grunnskolen, barnehagen og pleie og omsorg. I tillegg skal skolen og pleietjenesten klare å samarbeide.

Koordineringsoppgaven øker selvsagt med størrelsen på kommunen. En kommune som Stord, med 17 000 innbyggere, har 34 resultatenheter, deriblant 10 grunnskoler og fem barnehager. De største kommunene har flere hundre driftsenheter.

De minste kommunene får ikke særlig mer behov for koordinering med flat struktur. Der vil det ofte bare være en skole, barnehage og sykehjem. Strukturen avhenger mye av geografi og politikk. Tabellen under viser hvordan antallet enheter varierer i de seks kommunene i denne undersøkelsen.

Tabell 3: Antall Innbyggere og antall driftsenheter i prosjektkommunene.

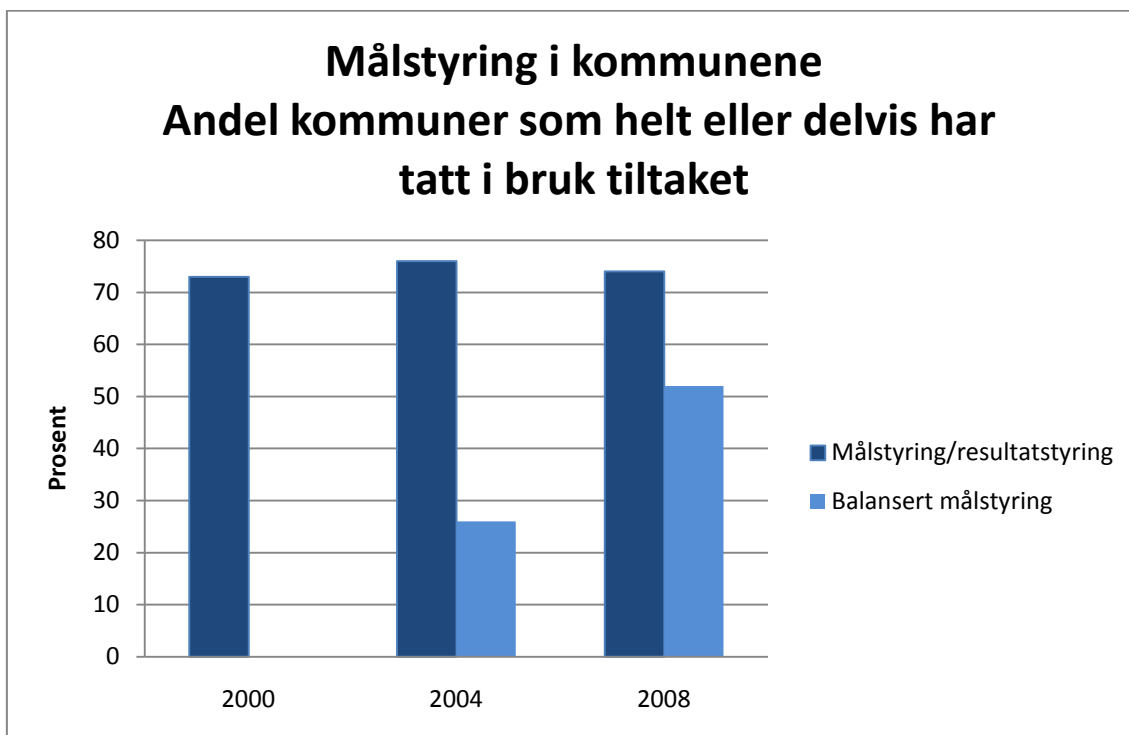
| Kommune | Innbyggere | Enheter |
|-----------|------------|---------|
| Lom | 2400 | 8 |
| Vestvågøy | 11000 | 28 |
| Sørum | 14000 | 45 |
| Stord | 17000 | 34 |
| Harstad | 23000 | 40 |
| Ringsaker | 32000 | 55 |

6.1 Målstyring

I teorien om resultatrettet ledelse er målene i seg selv viktige mekanismer for koordinering. Det er når folk jobber mot samme mål at rådmannen kan delegerer myndighet til enhetsledere. Klare og langsiktige mål er derfor viktige styringsredskaper.

Målstyring er blitt en viktig ting i kommunesektoren. Etter år 2000 er begrepet "balansert målstyring" dukket opp. Balansert målstyring vil si at kommunen setter seg mål på mange områder av driften. De vanligste temaene i balansert målstyring i kommuner er økonomi, arbeidsmiljø, tjenestekvalitet og samfunnsutvikling.

Organisasjonsdatabasen har samlet opplysninger om utbredelsen av målstyring. Undersøkelsen viser at målstyring er blitt en viktig styringsmetode. Balansert målstyring er på vei inn, og benyttes i halvparten av kommunene. Tallene fremgår av figuren under.



Figur 10: Andel kommuner som har tatt i bruk målstyring. Kilde: organisasjonsdatabasen.

Det er interessant å se at andelen kommuner som sier de driver målstyring, ikke har økt etter år 2000. Dette skyldes nok at begrepet målstyring er uklart. Det er derfor mulighet for en viss overrapportering av omfanget. Begrepet balansert målstyring er antagelig mye klarere definert ute i kommunene. De fleste kommuner som innfører balansert målstyring, gjør det etter en felles mal. Det er en pakke som inneholder mål for økonomi, brukere og medarbeidere. Kommunene gjennomfører medarbeiderundersøkelser, brukerundersøkelser, har lederavtaler og klare rapporteringsrutiner. Veksten i balansert målstyring viser nok best hvilken interesse det er for målstyring i kommunene i dag.

De 160 kommunene i organisasjonsdatabasen med mest flat struktur ("rektor rapporterer til rådmann") skiller seg lite fra det samlede mønsteret på disse to spørsmålene. Målstyring er viktig, uansett om det er etater eller flat struktur i kommunen.

Erfaringer fra prosjektkommunene

Alle de seks kommunene bekjenner seg til resultatrettet ledelse og opplyser at de driver balansert målstyring. Tema ("fokusområder") og rapporteringsrutiner varierer, se tabellen under.

Tabell 4: Målstyring i prosjektkommunene. Kilde: kommunenes årsmeldinger for 2008 og økonomiplaner for 2010–2013.

| Kommune | Fokusområder | | | | | | Årlig rapp. | Rapp. tertial |
|-----------|--------------|---------|-------|---------|---------|----------|-------------|---------------|
| | Økonomi | Samfunn | Miljø | Brukere | Ansatte | Struktur | | |
| Lom | x | | | x | x | | X | |
| Vestvågøy | x | x | | x | x | | X | |
| Sørumsund | x | x | x | x | x | x | X | X |
| Stord | x | | | x | x | | X | |

| Kommune | Fokusområder | | | | | | Årlig rapp. | Rapp. tertial |
|-----------|--------------|---------|-------|---------|---------|----------|-------------|---------------|
| | Økonomi | Samfunn | Miljø | Brukere | Ansatte | Struktur | | |
| Harstad | x | x | | x | x | | X | |
| Ringsaker | x | | | x | x | | X | |

Vi ser av tabellen over at Sørums har flest temaer i sin målstyring. Sørums har også de mest omfattende rapporteringsrutinene. Måloppnåelsen skal rapporteres hvert tertial dersom det er mulig. Dette er spesielt interessant når det gjelder prosjekter (fremdrift, kvalitet og kostnad). Figuren under viser hvordan målene presenteres i Sørums kommune.

| Resultatindikatorer | | |
|-------------------------------|---|--|
| | Indikatorer | Ønsket resultat |
| Finanskapital | Holde tildelt budsjetttramme | Bidra til bedret økonomisk handlingsevne |
| Brukerkapital | Brukertilfredshet | 85 % fornøyd med tjenestetilbudet |
| | Læringsmiljø | Elevene på 7. og 10. trinn skal ha oppnådd resultater som ligger blant de 5 beste i Akershus |
| | Elevresultater | Elevene på 7. og 10. trinn skal ha oppnådd resultater som ligger blant de 5 beste i Akershus |
| Humankapital | Helhetsvurdering trivsel hos ansatte | 90 % fornøyde med arbeidsplassen |
| | Sykefravær | Under 5 % |
| | Gjennomførte kompetansemål | 100 % gjennomført i henhold til plan |
| Strukturkapital | Avvik | 2 avvik per ansatt |
| | Forslag | 2 forslag per ansatt |
| | Gjennomførte arbeidsmål | 100 % |
| | Medarbeider- og ledervurderingssamtaler | 100 % |
| Samfunnskapital | Antall eksterne besøk | Antall: 50 |
| Natur- og miljøkapital | Gjennomførte miljøtiltak | 2 tiltak per virksomhet |

Figur 11: Mål for 2010 for grunnskolen i Sørums kommune. Kilde: Årsbudsjett 2010.

Intervjuene viser at kommunene har svært like ideer om målstyring. De måler de samme tingene med samme metoder. Intervjuene viser at balansert målstyring er blitt et vesentlig styringsverktøy for rådmennene i alle kommunene. Det er et verktøy for å formulere felles målsettinger for administrasjonen og for å lage lederavtaler med enhetslederne.

Tilfredsheten med målstyringen varierer mellom topplederne i de ulike kommunene. De mest fornøyde er de som har klart å få politikerne interessert i målstyringen. Det ser ut til å være Sørums og Ringsaker. Det er åpenbart en langsiktig oppgave å få målstyringen til å fungere. Sørums har finpusset sitt system siden 1995. Harstad begynte i 2001. Ringsaker, Vestvågøy og Lom har drevet på i tre–fire år.

Etter Agenda Kaupangs vurdering er det Sørums kommune som er kommet lengst når det gjelder målstyring. Målene i Sørums er svært balanserte, ikke for detaljerte, og de blir fulgt opp på en overbevisende måte. Resultatene rapporteres dels tertialvis (prosjekter), dels årlig. I de andre kommunene brukes tertialrapportene stort sett til økonomirapportering.

Det er tydelige svakheter ved målstyringen i alle kommunene. Målstyringen skjer gjennom økonomiplanene. Planene gjelder for fire år, men det er vanligvis bare konkrete mål for neste år. Det er mange åpenbart urealistiske mål, for eksempel for karakterer i skolen eller sykefraværet. Målene er ofte dårlig koplet til budsjettene. Koplingen til strategi og politiske vedtak (for eksempel kommuneplanen) er ofte uklare. Alle kommunene vedtar antagelig flere mål enn de klarer å følge opp.

6.2 Kommunalsjefer med sektoransvar

Den mest nærliggende løsningen på koordineringsproblemet er å dele rådmannsjobben på flere personer. Det vil si å ansette noen assisterende rådmenn eller "kommunalsjefer". Problemet er å få til dette uten å vende tilbake til etatsmodellen. Følgende modell er vanlig i store, flate kommuner:

- Kommunalsjefene har ansvaret for en sektor (én eller flere tjenester)
- Kommunalsjefene skal gjøre rådmannens oppgaver i sektoren. Kommunalsjefen skal ikke ta fra enhetslederne noen fullmakter
- Kommunalsjefene skal følge opp enhetslederne, samordne rapportering om sektoren, lede sektorplanlegging og sørge for faglig utvikling

Denne løsningen skal ikke forandre arbeidsfordelingen mellom rådmann og enhetsledere. Kommunalsjefene skal ikke være etatssjefer. De skal ikke gripe inn i den daglige driften. Det er enhetslederne som har myndighet over budsjettet, faglige beslutninger i enkeltsaker og personalet. Kommunalsjefene er en praktisk løsning. De utfører deler av rådmannens jobb, fordi jobben er for stor for én person.

Enkelte kommuner har ikke ønsket å gi kommunalsjefene faglig ansvar for tjenester. De er bare veileder og kontrollør for en mer eller mindre tilfeldig valgt gruppe enhetsledere. Faglige beslutninger må tas av rådmannen selv eller i ledermøter. Begrunnelsen for denne ordningen er å motvirke sektortenkning. Kommunene er redd for å få sektorsjefen tilbake. I noen kommuner er det jo faktisk tidligere sektorsjefer som får kommunalsjefjobbene.

Organisasjonsdatabasen fra 2008 viser at sektorisert toppledelse er svært vanlig i kommuner med flat struktur. I organisasjonsdatabasen 2008 kan flate kommuner plukkes ut på grunnlag av rapporteringsrutinene. Det er 159 kommuner der "enhetene rapporterer direkte til rådmannen". Åtte av 10 flate kommuner har kommunalsjefer i 2008. I syv av de 10 kommunene er det kommunalsjefer med sektoransvar, det vil si ansvar for én eller flere tjenester. Færre enn én av 10 flate kommuner har kommunalsjefer uten sektoransvar. Kommunalsjefer uten sektoransvar er altså en uvanlig løsning. Tallene fremgår av figuren under.

| | Under 4000 | Over 4000 | Alle |
|----------------------------|------------|-----------|-------|
| Har ikke kommunalsjefer | 33 % | 8 % | 18 % |
| Ansvar for en tjeneste | 15 % | 19 % | 17 % |
| Ansvar for flere tjenester | 47 % | 63 % | 56 % |
| Saksfeltene skifter | 5 % | 10 % | 8 % |
| Sum | 100 % | 100 % | 100 % |
| Antall kommuner i utvalget | 75 | 110 | 185 |

Figur 12: Kommunalsjefenes ansvarsområde i kommuner med flat struktur. Kilde: organisasjonsdatabasen 2008.

Figuren over viser også hvordan organiseringen av toppledelsen varierer mellom store og små kommuner. I kommuner under 4 000 innbyggere er det naturlig nok mindre

behov for kommunalsjefer. En av tre småkommuner har ikke mer enn én person i toppledelsen. Organisasjonsdatabasen viser at andelen kommuner uten sektorisert toppledelse er blitt redusert fra 10 % i 2004 til 8 % i 2008.

Erfaringer fra prosjektkommunene

Sørum, Stord, Harstad og Vestvågøy har kommunalsjefer med sektoransvar. Sørum kaller dem "seksjonssjefer". I Harstad heter de "assisterende rådmenn". Lom har ikke kommunalsjefer, bare rådmann og enhetsledere. Lom har imidlertid vedtatt å innføre kommunalsjef med sektoransvar, og har lyst ut en slik stilling. Ringsaker har tre kommunalsjefer uten sektoransvar. Kommunalsjefene i Ringsaker har ansvar for oppfølging og veiledning av et knippe enhetsledere på tvers av sektor. Ledelsen i Ringsaker har bevisst unngått å gi kommunalsjefene sektoransvar. Kommunen ønsker å forhindre sektortenkning. Modellen tvinger toppledelsen i Ringsaker til et tett samarbeid i vanskelige spørsmål.

Tabellen under viser organiseringen av toppledelsen i dag i de seks kommunene og utviklingen siden omorganiseringen.

Tabell 5: Kommunalsjefenes ansvarsområde

| Kommunalsjefenes ansvarsområde | | | |
|--------------------------------|-----------------------------------|---------------------------|-------------|
| Kommune | Antall kommunalsjefer 1.1.2010 | Ansvar ved omorganisering | Ansvar 2010 |
| Lom | 0 | | |
| Vestvågøy | 3 | Ikke sektor | Sektor |
| Sørum | 7 | Sektor | Sektor |
| Stord | 2 | Ikke sektor | Sektor |
| Harstad | 2 | Ikke sektor | Sektor |
| Ringsaker | 3 | Ikke sektor | Ikke sektor |

Både Harstad, Vestvågøy, Stord og Lom innførte flat struktur etter samme modell som Ringsaker. Kommunene ville bort fra sektortenkningen. I etatsmodellen var det for lite helhetstenkning. Kommunene var redd for at fagansvar for kommunalsjefene ville gjøre dem til sektorforkjempere. Disse kommunene har innført sektoransvar etter noen år. Man har etter hvert sett behov for sterkere styring av sektorene. Begrunnelsen har vært lik i alle kommunene:

- Politikere og eksterne parter savner faglige ansvarlige for tjenester med mange driftsenheter, for eksempel grunnskole, barnehage og pleietjenester. Det holder ikke at bare rådmannen har formelt fagansvar. Sektorstyrene savner en tydelig motpart i administrasjonen.
- Enhetsledere savner faglig støtte på rådmannsnivået. De føler at faglige spørsmål blir overfladisk behandlet eller ikke tatt stilling til i tide. Utviklingshastigheten er for lav.
- Enkelte rådmenn merker hardkjøret og ønsker flere å dele ansvaret med. Økonomiske overskridelser i enkelte tjenester har også ført til krav om sterkere sektorstyring i noen kommuner. Sektorisering er en effektiv måte å fordele ansvar på i toppledelsen.

Det er alminnelig enighet i Vestvågøy, Harstad og Stord om at innføringen av sektoransvar for kommunalsjefene har vært en forbedring. Dette har vært utvikling av flat struktur etter prøve og feile-metoden.

Ringsaker er unntaket. Både politikere og enhetsledere i Ringsaker forteller at de er fornøyd med sin modell. Kommunen mener at sektorstyringen er god nok.

Kommunalsjefene får mer tid til lederstøtte når de slipper sektoransvar. Rådmannsteamet mener dette har vært viktig for økonomistyringen de siste årene.

Etter Agenda Kaupangs vurdering er det liten grunn til å frykte sektortenkning i flat struktur. Tidligere var det direkte forbindelse mellom etatssjefen og hovedutvalget i mange kommuner. Skolesjefen la frem sakene for skolestyret, uten at rådmannen var innblandet. Med flat struktur er den sentrale kontrollen mye større. I flat struktur må alle saker om grunnskolen gå via rådmannen på veien til utvalgene. Det er en vesentlig forskjell. Samtidig sitter kommunalsjefen for oppvekst i rådmannens stab med mye mindre fullmakter enn skolesjefen før hadde. Han har for eksempel ingen egen stab. Dette gjør antagelig at sektortenkningen ikke kan dominere slik som før.

6.3 Antall kommunalsjefer

Hvor mange kommunalsjefer trenger en flat kommune? Dette er et viktig, praktisk spørsmål. Størrelsen på den sentrale ledelsen i en kommune må stå i et visst forhold til de oppgaver som skal utføres. Rådmannen og kommunalsjefene har hovedansvaret for planlegging og utvikling av tjenestene, resultatmåling, rapportering, lederoppfølging og samarbeidet med politikerne. Omfanget av disse viktige oppgavene avhenger ikke bare av kommunens størrelse, men også av ambisjonsnivået og tilstanden i tjenesten.

Det finnes ingen norm for hvor mange toppledere en norsk kommune med store ambisjoner trenger. Det er ikke gjort noen kartlegging av antall kommunalsjefer i norske kommuner.

Erfaringer fra prosjektkommunene

I de seks prosjektkommunene varierer antallet mellom null i Lom og syv i Sørumsund. Tall for alle prosjektkommunene fremgår av tabellen under.

Tabell 6: Antall ledere i prosjektkommunene, tall for 2009.

| Antall ledere i kommunene | | | | | | |
|---------------------------|-------------------|---------|----------------------------------|----------------------------|-----------------------|-------------------|
| Kommune | Ansatte (årsverk) | Enheter | Antall rådmenn og kommunalsjefer | Enhetsledere pr. toppleder | Årsverk pr. toppleder | Årsverk pr. enhet |
| Lom | 289 | 8 | 1 ² | 8 | 289 | 36 |
| Vestvågøy | 750 | 28 | 4 ³ | 7 | 187 | 27 |
| Sørumsund | 735 | 45 | 8 | 6 | 92 | 16 |
| Stord | 955 | 34 | 3 | 11 | 318 | 28 |
| Harstad | 1 627 | 40 | 3 | 13 | 542 | 41 |
| Ringsaker | 1 932 | 55 | 4 | 14 | 483 | 35 |

Tabellen over viser at ledertettheten varierer mye i prosjektkommunene. Det er spesielt mange toppledere i Sørumsund kommune. Sørumsund har rådmann pluss syv kommunalsjefer for 45 driftsenheter. Det blir seks enhetsledere pr. toppleder. I Ringsaker er det 14 driftsenheter pr. toppleder, og i Harstad er det 13. I tillegg er driftsenhetene i Harstad mer enn dobbelt så store som i Sørumsund. Sørumsund har i gjennomsnitt 92 ansatte pr. toppleder. Det er 542 ansatte pr. toppleder i Harstad, hele seks ganger så mange som i Sørumsund.

² Stilling som kommunalsjef er opprettet, utlyst, men ikke besatt pr. januar 2010.

³ Én av stillingene har stort sett stått ubesatt på grunn av sykdom.

Kommunalsjefene i Stord og "seksjonssjefene" i Sørumsund har de samme oppgavene. Det er opplagt at toppledelsen i Sørumsund har bedre muligheter for å utvikle kommunen sin med åtte "rådmenn" enn Stord med bare tre.

Flere av de prosjektkommunene som har få toppledere, nevner dette som et problem. Både i Stord, Harstad, Vestvågøy og Lom svarer lederne selv at manglende kapasitet i toppledelsen forklarer koordineringsproblemer og sen utvikling av tjenestene. Vestvågøy fikk en ekstra kommunalsjef høsten 2009 av denne grunn (har stått ubesatt på grunn av sykdom). Lom har lyst ut en slik stilling nå. I Ringsaker er ikke antallet kommunalsjefer noe tema.

I flere av kommunene har kommunalsjefstillinger vært salderingsposter i budsjettet (Lom, Stord og Vestvågøy). Det kan virke som om både politikerne og toppledelsen selv har undervurdert betydningen av arbeidskapasitet i toppledelsen. Beslutningene kan også tolkes som at ambisjonene om utvikling har vært lave.

Det går en grense for hvor mange tjenester, innbyggere og driftsenheter en kommunalsjef kan ta seg av på en skikkelig måte. Agenda Kaupangs vurdering er at antallet kommunalsjefer antagelig er for lavt i flere av prosjektkommunene. Vi tror Sørumsund og Vestvågøy (nå) har funnet en god balanse mellom styringskostnader og kvalitet. Sørumsund er den kommunen i vår undersøkelse der informantene er mest tilfreds med ledelse og delegering. Vestvågøy fikk først tre kommunalsjefer i fjor høst, og har ennå ikke sett effekten av ordningen (rådmannen har vært syk).

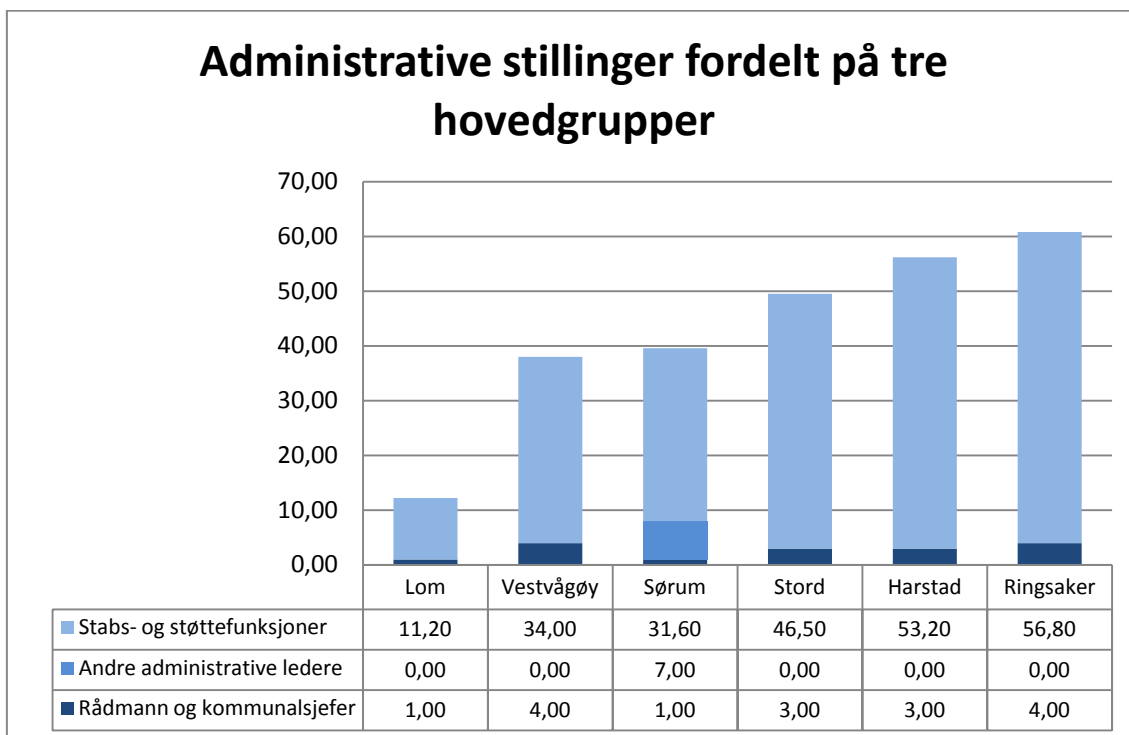
6.4 Samlet bemanning i administrasjonen

Har kommunene en administrasjon med tilstrekkelig kompetanse og kapasitet? Kommuner er store organisasjoner. Det kreves hardt arbeid for å koordinere og utvikle store organisasjoner. I mange kommuner har innføringen av flat struktur vært et sparetiltak. Kommunen har tatt bort administrative stillinger. Man har samlet etatenes staber i en felles sentral stab og tatt ut antatte effektiviseringsgevinster. Mange mindre kommuner har også redusert antallet toppledere.

Administrasjonen i kommunene er topplederne, økonomiavdelingen, personalavdelingen, IKT-avdelingen og servicetorget (arkiv, sentralbord, kundemottak). Det er dessuten en mindre klart definert gruppe fagfolk som jobber med fellesoppgaver i sektorene (barnehageopptak, skoleskyss) eller som driver med strategisk saksbehandling for rådmannen (sektorplaner, utviklingsprosjekter, kvalitetskontroll). Mange av disse stillingene arbeider sammen med rådmannsteamet for å ivareta koordineringsoppgaver og utvikling av tjenestene.

Erfaringer fra prosjektkommunene

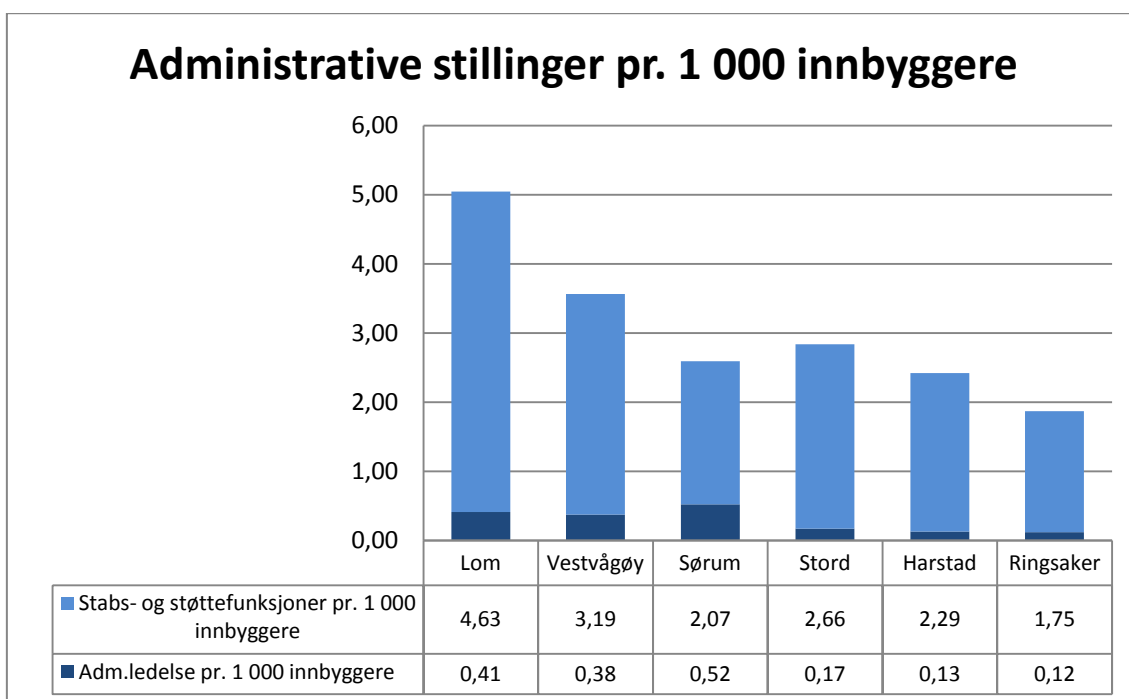
Størrelsen på kommuneadministrasjonene i de seks kommunene varierer mellom 12 årsverk i Lom og 60 i Ringsaker. Tall for alle kommunene fremgår av figuren under.



Figur 13: Bemanning (årsverk) i administrasjonen i prosjektkommunene 2009.

Seksjonssjefene i Sørumsund er plassert som administrasjon. Det er tatt med alle stillinger som skal føres på KOSTRA-funksjon 120 administrasjon, utenom skatteinnfordringen. Stillinger er kartlagt ved hjelp av spørreskjema til kommunen i desember 2009. Det er korrigert for interkommunalt samarbeid.

Administrasjonsoppgavene må ses i forhold til størrelsen på kommunen. Kommunene er svært ulike. Lom har 2 400 innbyggere, mens Ringsaker har 32 000. Figuren under viser at antall administrative stillinger pr. 1 000 innbygger varierer mellom seks i Lom og to i Ringsaker.



Figur 14: Antall administrative stillinger pr. 1 000 innbygger i prosjektkommunene.

Figuren over viser at Sørums kommuner har mindre administrasjon enn Stord, på tross av langt flere toppledere. Stord har en stor IKT-avdeling og en stor utviklingsavdeling. I Vestvågøy og Lom er administrasjonen nylig forsterket fordi kapasiteten ble ansett som for dårlig (flere kommunalsjefer).

Figuren over gir en viss idé om hvor mange administratorer en kommune med flat struktur trenger. Antall ansatte må selvsagt ses i sammenheng med resultatene som er oppnådd og hvilke ambisjoner ledelsen har. Med de gode resultatene som er oppnådd i flere av disse kommunene, burde resultatet være interessant.

Utviklere i stab, eller flere kommunalsjefer?

Godt utbygde stabs- og støttetjenester kan et stykke på vei kompensere for en lavere prioritering av kommunens lederoppgaver. Utviklingsoppgaver kan ivaretas av staber. Teorien bak flat struktur sier at makten skal ligge i linjen. Staben er ofte blitt omdøpt til "støtteenheter" i flate kommuner for å markere dette. Dette kan være et argument for små staber (oppgaver flyttes til linjen) eller store staber (god støtte til linjen).

Ringsaker kommune har opprettet en egen utviklingsenhet og har gode erfaringer med denne løsningen. Utviklingsenheten har vært svært viktig i arbeidet med utvikling av grunnskolen i kommunen de siste årene. Både rådmannsteamet og rektorene mener dette har vært en god løsning. Stord kommune har også en egen utviklingsenhet. Sørums kommuner har satset mindre på staben. Der legges utviklingsoppgavene på sektorlederne ("seksjonssjefene").

Stabens rolle er omdiskutert i flere av kommunene. Mange enhetsledere mener stabene har et uklart mandat og begrenset nytteverdi. Det kan virke som om kommunene med færrest kommunalsjefer har satset mest på hjelp til utviklingsarbeid fra staben. Stabene kompenserer for at toppledelsen ikke selv kan gå dypt inn i tjenestene.

Agenda Kaupangs vurdering er at stabene fungerer dårligere som utviklere enn kommunalsjefer, siden stabene mangler egen myndighet. I så fall bruker kommunen sine administrative ressurser mer effektivt ved å ha flere lederstillinger. De har større handlekraft. Hvis utviklingsoppgavene innenfor oppvekst vokser kommunalsjefen over hodet, kan løsningen være å dele sektoren i to.

6.5 Ledermøter

Delegasjon og målstyring er ikke nok for å sikre suksessen i en kommune. Lederne må treffes for å legge planer, bli enige om resultater og håndtere avvik. Det er viktig å lære av hverandre.

Erfaringer fra prosjektkommunene

Prosjektkommunene har to viktige typer ledermøter: sektorvise ledermøter og rådmannens ledermøter.

Sektorvise ledermøter er aktuelle i tjenester med mange like driftsenheter (skolen, barnehagene og pleietjenesten). Rektormøter er vanlig. Inntrykket fra intervjuene er at disse møtene fungerer best når de ledes av kommunalsjefene. Kommunalsjef for helse og omsorg i Vestvågøy har møter med sine enhetsledere hver tredje uke. Det oppleves som et viktig møte. I Harstad deltar rådmannsteamet i sektorvise kvalitetsutvalg. Ledermøter uten deltagelse fra rådmannsteamet mangler pr. definisjon beslutningsmyndighet. Det blir mest møter for å hjelpe hverandre i vanskelige enkeltsaker. Ringsaker er unntaket. Der har rektormøtene hatt stor betydning, siden kommunen ikke har en kommunalsjef for undervisning.

Rådmannens ledermøter med alle enhetslederne er viktige i alle prosjektkommunene. Dette er forumet for årsplanlegging og ledelsesutvikling. Lom og Ringsaker har leder-

møter hver måned. I Harstad møtes lederne fire ganger i året.

Rådmannsteamene har hyppige møter. I Ringsaker er disse møtene spesielt viktige, siden de store tjenestene sorterer under flere kommunalsjefer. Rådmannsteamet i Ringsaker og Stord har ukentlige møter. I Sørum møtes toppledelsen annenhver uke.

6.6 Antall driftsenheter

Reduksjon av antall driftsenheter kan være en metode for å redusere koordineringsproblemet for rådmannen. Små og enkle enheter betyr behov for mye koordinering hos rådmann eller kommunalsjef. Store og komplekse enheter overlater mer av koordineringen til enhetslederne. Problemet med dette tiltaket er at man kan havne tilbake i etatsmodellen.

Det er rektorene, barnehagestyrerne og sykehjemsstyrerne som er lederne under rådmannen. En grunnskole har vanligvis bare én leder, nemlig rektor. Inspektørene og eventuelle trinnledere har en begrenset lederfunksjon innen faglige spørsmål. Det samme gjelder forholdet mellom styre og avdelingsledere på sykehjem, men her er variasjonen i fullmakter større.

Det er mange meninger om hvor store enhetene skal være. Enkelte flate kommuner har lagt til grunn en norm om maksimalt 20–30 årsverk/ansatte pr. enhetsleder. Hvis det blir flere enn 30 ansatte pr. leder, antas det at det blir behov for flere nivåer i organisasjonen. Hvis enhetene blir store og komplekse, med mange ledernivåer, er man fort tilbake i etatsmodellen. Det er for eksempel tilfelle hvis alle grunnskolene slås sammen til en felles enhet, "grunnskole".

Små driftsenheter har en praktisk begrunnelse. I flat struktur er enhetslederne hovedpersoner sammen med rådmannsteamet. De får mye oppmerksomhet, store fullmakter og mye opplæring. Eventuelle avdelingsledere i driftsenhetene lever i skyggen.

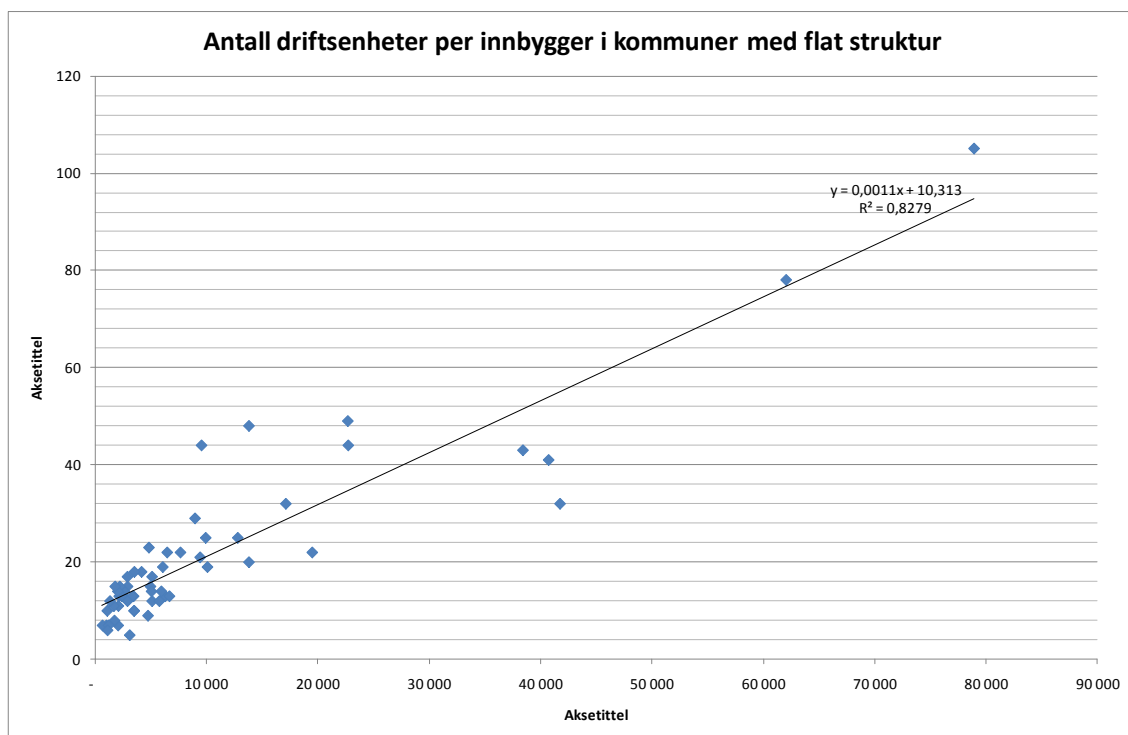
Organisasjonsdatabasen har opplysninger om antall driftsenheter i hver kommune. Antallet driftsenheter sier noe om størrelsen på enhetene, når vi samtidig kjenner kommunestørrelsen. I 2008 hadde kommunene i gjennomsnitt 14 administrative enheter som rapporterte til rådmannen. Antallet er stabilt siden forrige telling i 2004. Tallene fra organisasjonsdatabasen er gjengitt i figuren under.

| Antall administrative enheter som rapporterer til rådmannen | | | |
|--|------|------|------|
| | 2000 | 2004 | 2008 |
| Minste antall | 1 | 1 | 1 |
| Høyeste antall | 320 | 225 | 227 |
| Gjennomsnittlig antall | 7 | 15 | 14 |

Figur 15: Antall enheter som rapporterer til rådmannen. Kilde: organisasjonsdatabasen 2008.

I organisasjonsdatabasen er det omtrent 160 kommuner som svarer at rektorer og sykehjemsbestyrere rapporterer direkte til rådmannen. I disse kommunene er det i gjennomsnitt 9 300 innbyggere og 21 driftsenheter.

Flat struktur-undersøkelsen viser en ganske sterk lineær sammenheng mellom antall driftsenheter i kommuner med flat struktur og folketallet i kommunene. Antall driftsenheter er 10+1 pr. 1 000 innbygger. Det vil si 30 driftsenheter i en kommune med 20 000 innbyggere. Svarene i undersøkelsen fordeler seg slik figuren under viser.



Figur 16: Folketall og antall driftsenheter i kommuner med flat struktur 2009. N=58.

Erfaringer fra prosjektkommunene

Gjennomsnittlig størrelse på driftsenhetene varierer kraftig i de seks prosjektkommunene. I Sørumsund er det 45 driftsenheter med i gjennomsnitt 16 årsverk ansatt. I Harstad er gjennomsnittlig størrelse på enhetene 41 årsverk, altså mer enn dobbelt så mange. Gjennomsnittet i de seks kommunene er 30 årsverk. Tallene fremgår av tabellen under.

Tabell 7: Innbyggertall, ansatte og resultatenheter i kommunene

| Kommune | Innbyggere | Årsverk | Enheter | Årsverk pr. enhet | Innbyggere pr. enhet |
|-----------|------------|---------|---------|-------------------|----------------------|
| Lom | 2 400 | 289 | 8 | 36 | 300 |
| Vestvågøy | 11 000 | 750 | 28 | 27 | 393 |
| Sørumsund | 14 000 | 735 | 45 | 16 | 311 |
| Stord | 17 000 | 955 | 34 | 28 | 500 |
| Harstad | 23 000 | 1 627 | 40 | 41 | 575 |
| Ringsaker | 32 000 | 1 932 | 55 | 35 | 582 |

Tabellen over viser også sammenhengen mellom innbyggertall og antall driftsenheter. Vi ser at det er én driftsenhet pr. 300–600 innbyggere.

Inndelingen i driftsenheter i prosjektkommunene er stort sett i samsvar med den teorien som er presentert tidligere i dette kapitlet. I alle kommunene er grunnskolene egne driftsenheter. Barnehagene er noen steder slått sammen to eller tre. Pleie og omsorg er den delen av driften hvor avviket fra teorien er mest tydelig. Organiseringen av pleie og omsorg er slik:

Organiseringen av pleie og omsorg i kommunene

Lom: en felles enhet for alle pleietjenestene. Har slått sammen de tidligere enhetene for institusjon og hjemmetjeneste.

Vestvågøy: Tre enheter: to sykehjem og en meget stor enhet for hjemmetjeneste (over 150 årsverk). Hadde felles enhet for institusjonene noen år inntil 2009. Det fungerte ikke. Ikke sentralt vedtakskontor.

Sørum: Fem mindre enheter.

Stord: Fem enheter: tre hjemmetjenestedistrikter, stort sykehjem og dagsenter/rehab. Har vedtatt å redusere antallet hjemmetjenestedistrikter.

Harstad: Fire store omsorgsdistrikter (over 100 årsverk) pluss tildelingsenhet og "helsehus" (korttidsavdeling/rehab). Endret fra åtte distrikter i 2008.

Ringsaker: Fire meget store omsorgsdistrikter med egen vedtaksmyndighet. Flere enn 100 årsverk pr. enhet. Endret fra ni distrikter i 2009.

Oversikten viser at kommunene har drevet mye omorganisering av pleie og omsorg i det siste. Ringsaker, Harstad og Lom har slått sammen enheter for å få bedre koordinering. Store enheter i Ringsaker er dessuten begrunnet i at enhetene trenger større kompetanse for å overholde lovens krav til saksbehandling. Oversikten viser at det er kommuner med lite toppledelse som har valgt å slå sammen enheter: Harstad, Ringsaker, Stord og Lom.

Alle prosjektkommunene strever med økonomien i pleietjenesten. Pleietjenesten ble omtalt som det største økonomistyringsproblemet i de fleste kommunene (Lom, Vestvågøy, Harstad, Ringsaker). Slik er det i de fleste kommuner i Norge for tiden.

AGENDAs vurdering er at kommunene med store enheter i pleietjenesten ikke har løst problemene sine bedre enn de øvrige kommunene. Det er ingen ting i dette prosjektet som tyder på at store enheter i pleietjenesten er en god løsning. Det er mulig å drive pleietjenesten med omtrent samme desentraliserte struktur som grunnskolen. Alternativet til sammenslåing er å sette inn større ressurser for koordinering i den sentrale ledelsen. Det har Vestvågøy gjort, ved å sette inn en kommunalsjef med sektoransvar. Dette er en løsning i tråd med prinsippene bak flat struktur.

Agenda Kaupangs erfaring fra øvrige prosjekter i kommunal sektor er at små driftsenheter og tydelig sentral sektorledelse ser ut til å fungere. Større kommuner som satser på denne modellen har vanligvis et eget vedtakskontor for å få mer profesjonell saksbehandling.

7 Utviklingstiltak

I dette kapitlet skal vi se hvordan kommuner med flat struktur jobber med utvikling av sine tjenester.

Flat struktur kan føre til mindre tjenesteutvikling. Det kan man i alle fall frykte når det gjelder de store tjenestene barnehage, grunnskole og pleie og omsorg. De enkelte driftsenhetene vil kanskje ikke ta ansvar for utvikling av mer enn sin egen driftsenhet. Hvem skal utvikle grunnskolen?

Det er samtidig hypoteser i motsatt retning. Etatssjefer kan også fungere som propper i systemet. Flat struktur frigjør enhetslederne. Det kan føre til mer eksperimentering og raskere læring. Uansett, så må utviklingen styres. Ikke alle ideer er like gode, og politikerne skal ha siste ordet. Det er ikke rektorene som skal bestemme utviklingen i grunnskolen.

Utvikling av tjenestene krever koordinering, men mer enn det. Det er i prinsippet en læringsprosess med mange deltagere. Alle de tiltakene som er nevnt under kapitlet koordinering, er derfor også viktige når det gjelder utvikling. I dette kapitlet tar vi derfor bare opp tiltak som er direkte knyttet til forandring.

Tiltakene som tas opp er ikke spesielt knyttet til organisering med flat struktur. Sammenligning med andre, utviklere i stab og interkommunalt samarbeid er like aktuelt i alle kommuner.

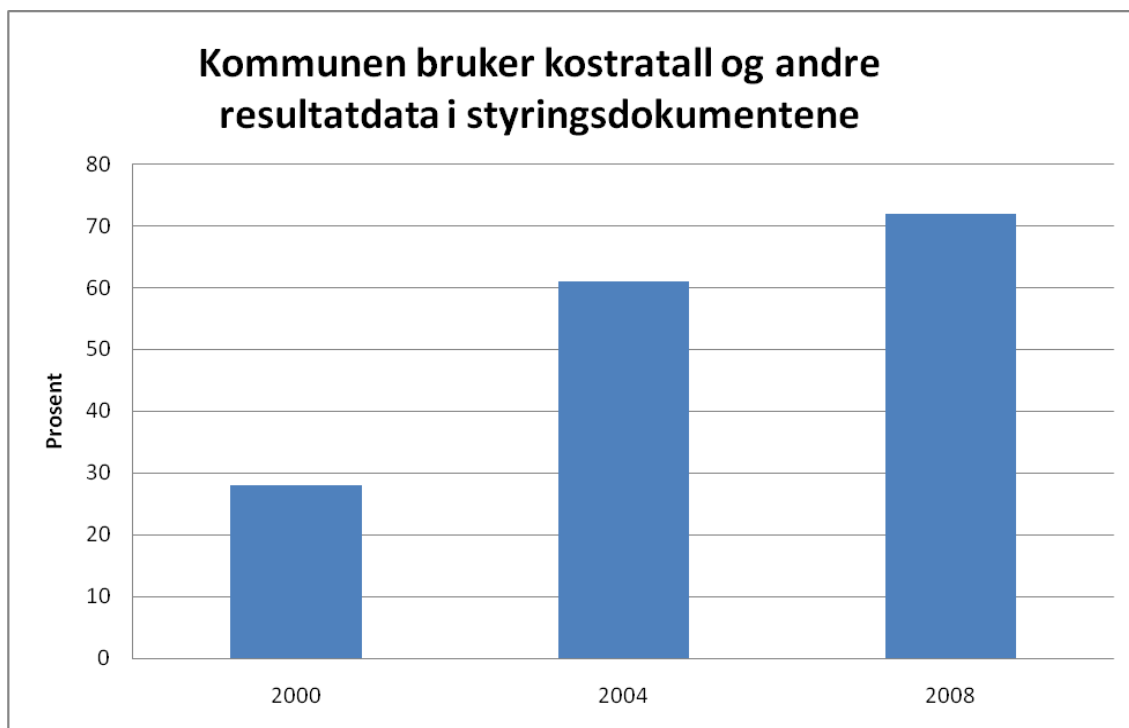
7.1 Sammenligning med andre kommuner

På 2000-tallet er sammenligning av kommuner blitt et viktig utviklingstiltak. I 2001 kom KOSTRA-rapportene for første gang. Kvaliteten på rapportene er blitt stadig bedre, og tallmaterialet er blitt meget komplett. Samtidig blir det stadig flere typer data tilgjengelig. Det gjelder karakterer i grunnskolen og sykefravær. Det gjelder produksjonstall fra pleie og omsorg, de såkalte IPLOS-tallene. Det gjelder resultater fra standardiserte undersøkelser, for eksempel brukerundersøkelser og medarbeiderundersøkelser i regi av effektiviseringsnettverkene i KS.

SSB har lagt til rette for kommunesammenligninger ved å lage gode nettløsninger. Det er lett å finne frem til sammenlignbare kommuner. SSB har gruppert kommunene i 16 grupper etter kommunestørrelse, inntektsnivå og utgiftsbehov. Det er også lett å sammenligne seg med nabokommunene.

KOSTRA-dataene for året før publiseres 15. mars. Det er tidsnok til at de kjappeste kommunene kan sammenligne seg med andre kommuner i årsmeldingen.

Organisasjonsdatabasen har kartlagt kommunenes bruk av KOSTRA-data og andre resultatindikatorer i sine styringsdokumenter. I løpet av 2000-tallet har de fleste kommuner tatt dette virkemiddelet i bruk. Tallene fra organisasjonsdatabasen fremgår av figuren under.



Figur 17: Bruk av resultatdata i kommunale styringsdokumenter. Kilde: organisasjonsdatabasen.

Erfaringer fra prosjektkommunene

Alle kommunene er opptatt av å sammenligne seg med andre. Rådmannsteamene er mest opptatt av dette, men også enkelte politikere. Sammenligningene er en metode for å dokumentere sterke og svake sider i egen kommune. Lom har en egen sak i kommunestyret i juni, der resultatene går gjennom. Dette er samtidig første skrittet i arbeidet med neste års økonomiplan.

Kommunene bruker først og fremst årsmeldingen for å legge frem tallene. Alle kommunene sammenligner KOSTRA-tall (enhetskostnader, saksbehandlingstider), sykefravær, brukertilfredshet og medarbeidertilfredshet i årsmeldingen. De fleste årsmeldingene har også skoleresultater.

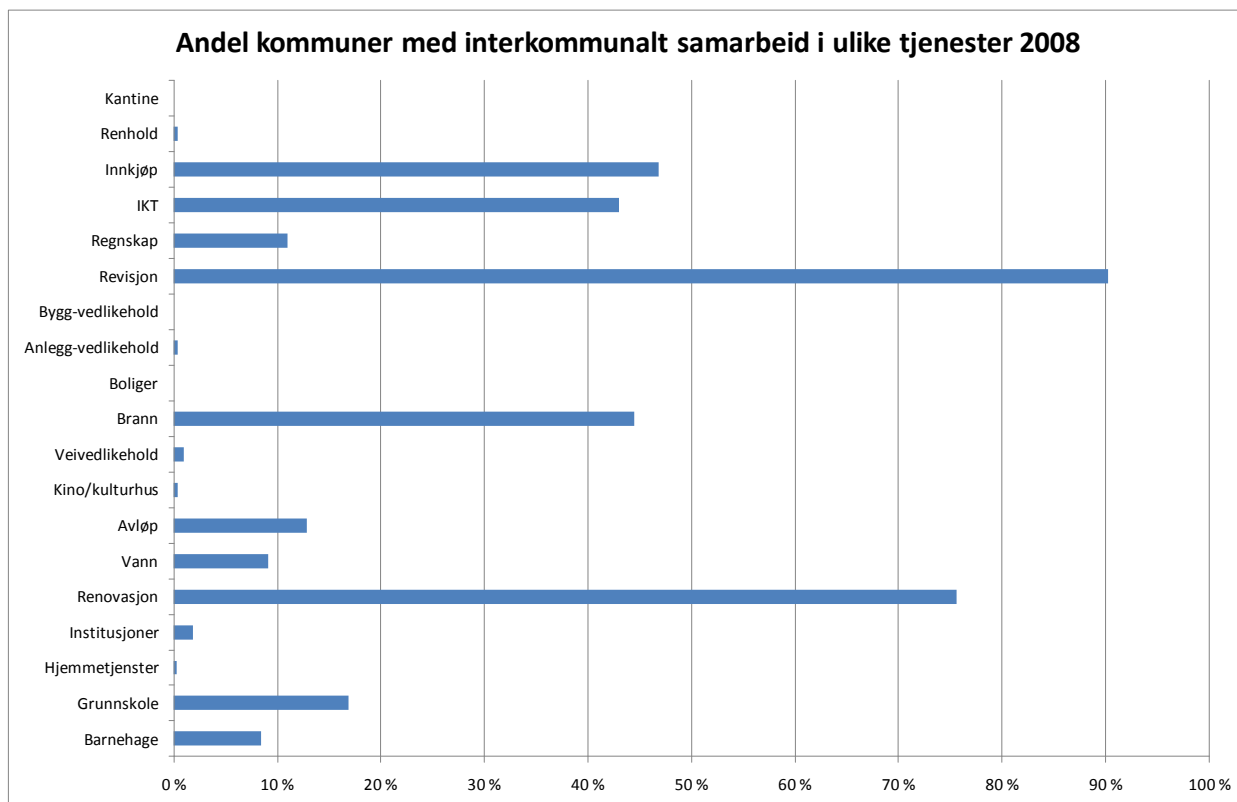
Tilgangen på karakterdata fra grunnskolen ser ut til å øke interessen for sammenligninger. De nasjonale prøvene har gjort årlige målinger tilgjengelig uten store forsinkelser. De fleste kommuner har satt seg mål for skolekarakterene. Sørumsdal skal være "blant de fem beste i Akershus". Vestvågøy skal være på snittet i Nordland på nasjonale prøver. Harstad og Ringsaker skal være bedre enn landsgjennomsnittet. Lom skal holde 2009-nivået.

7.2 Interkommunalt samarbeid

Interkommunalt samarbeid er en meget interessant teknikk for utvikling. Det sitter samme typen fagfolk i alle kommuner. De skal utføre de samme oppgavene. De har ofte et lite fagmiljø i egen kommune. Ved å sette seg sammen med nabokommunene kan fagmiljøet mangedobles over natten. Det er opplagt at det kan komme mye nytenkning ut av slike møter. Hvis man i tillegg klarer å utnytte stordriftsfordelene i interkommunalt samarbeid, kan utviklingsarbeid gå mye raskere. Forutsetningen er selvsagt at hver deltager legger kjepphestene til side og vil tilpasse seg til standardiserte løsninger.

Interkommunalt samarbeid er mest interessant for små kommuner med liten kompetanse. Det å utvikle egne dataløsninger, driftsrutiner, håndbøker og opplæringsstiltak koster omtrent like mye i alle kommuner. Men også for store kommuner er det mye å hente. De faste utviklingskostnadene merkes for alle kommuner som vil drive på det kvalitetsnivået som staten, kundene og politikerne forlanger.

Kommunedatabasen måler omfanget av interkommunalt samarbeid. Undersøkelsen fra 2008 viser at det var mest samarbeid innenfor revisjon, renovasjon, IKT, brannberedskap og innkjøp. Revisjonen er litt spesiell. Her er kommunene bare eiere, omtrent på samme måte som i kraftsektoren. Omfanget av interkommunalt samarbeid i ulike tjenester i 2008 fremgår av figuren under.



Figur 18: Interkommunalt samarbeid i norske kommuner 2008. Kilde: organisasjonsdatabasen. N=341.

Ifølge organisasjonsdatabasen er det ikke blitt særlig mye mer interkommunalt samarbeid fra 2004 til 2008. Det samarbeides noe mer i dag innenfor regnskap, barnehage og IKT, mens det er blitt mindre samarbeid innenfor innkjøp og vannverk.

Agenda Kaupangs erfaring er at interessen for interkommunalt samarbeid varierer mye fra kommune til kommune. Noen kommuner ser dette kun som en metode for å kvitte seg med oppgaver (outsourcing), mens andre ser på det som en strategi for læring og utvikling.

Erfaringer fra prosjektkommunene

Det er svært varierende bruk av interkommunalt samarbeid som utviklingsmetode i de seks prosjektkommunene. Omfanget av samarbeidet er gjengitt i tabellen under.

Tabell 8: Interkommunalt samarbeid i prosjektkommunene. Kilde: kommunene og kommunesamarbeid.no

| Kommune | Samarbeidstiltak |
|-----------|--|
| Lom | Med Skjåk: legevakt, innkjøp, brann, PPT, psykiatri, barnevern Med Nord-Gudbrandsdal, seks kommuner: Distriktsmedisinsk senter og IKT-samarbeid, PPT, jordmor, renovasjon, kontrollutvalg, ulike faglige nettverk |
| Vestvågøy | Vertskommune for samarbeid i Lofoten: PPT, krisesenter, kontrollutvalg, revisjon. Som IKS: Lofoten avfallsselskap |
| Sørum | Med ulike kommuner på Romerike: Felles tjenester: VAR, barnevernsvakt, krisesenter, innkjøp, spesialscole og brannvesen. Dessuten: felles lederopplæring, ulike lederforum, kartportal, hjelpepleierutdanning. Felles faglige fora for blant annet VAR-rutiner, vegnormal og kommuneplanlegging. |
| Stord | Vertskommune for samarbeid med Fitjar: felles regnskap, lønn, legevakt, PPT, branntilsyn, kulturskole, landbruk. Vert for samarbeid med Fitjar og Bømlo: felles innkjøpsavdeling, barnevern og datadrift. Samarbeid i Sunnhordland om renovasjon, arkiv, bibliotek og innkjøp. Faglig nettverkssamarbeid i regionen innen kommunal-teknikk, eiendomsdrift og renhold, rådmenn. Samarbeid innen IKT er spesielt viktig. |
| Harstad | I regionen: felles VAR-selskap |
| Ringsaker | Med Hamar, Stange og Løten: felles barnevernsvakt, legevakt, kartverk, brannvesen, datadrift og innkjøp. |

Sørum har den mest strategiske satsingen. Økt interkommunalt samarbeid er et eget mål i kommuneplanen. Sørum har en rekke interkommunale tjenester, blant annet VAR, barnevernsvakt, krisesenter, innkjøp, spesialscole og brannvesen. Men Sørum har i tillegg mye interkommunalt samarbeid direkte rettet mot utvikling av tjenester. Det er opprettet ulike fora for fag og ledelse.

I Lom er det innslag av interkommunalt samarbeid i de fleste tjenester. Lom har mange tjenester felles med nabokommunen Skjåk, men har dessuten et utstrakt samarbeid med de fem andre kommunene nord i Gudbrandsdalen. Distriktsmedisinsk senter og IKT-samarbeidet er spesielt viktig. Kommunene drifter de fleste dataprogrammene sine sammen fra en felles driftssentral på Otta. Lom er vertskommune for regionens vaktssentral. Kommunene arbeider for å få til felles drift av lønn, regnskap og skatt. Ledelsen i Lom kommune ser interkommunalt samarbeid som en strategi for å kunne levere akseptable kommunale tjenester. Kommunen vil gjerne slå seg sammen med nabokommunen Skjåk for å øke slagkraften og kvaliteten.

Vestvågøy har ikke mye interkommunalt samarbeid. Kommunen har i teorien mye å vinne på samarbeid med de andre kommunene i Lofoten (Vågan, Moskenes, Flakstad, Røst og Værøy). Samarbeidet hemmes av uenighet mellom de to største kommunene Vågan og Vestvågøy. Samarbeid om felles brannvesen og IKT-drift er forsøkt, men har strandet. Vågan er vertskommune for IKT-driften for alle Lofotkommunene utenom Vestvågøy. Dette samarbeidet vil ikke Vestvågøy være med i. Vestvågøy må i stor grad samarbeide med småkommuner, som ikke har mye å tilby.

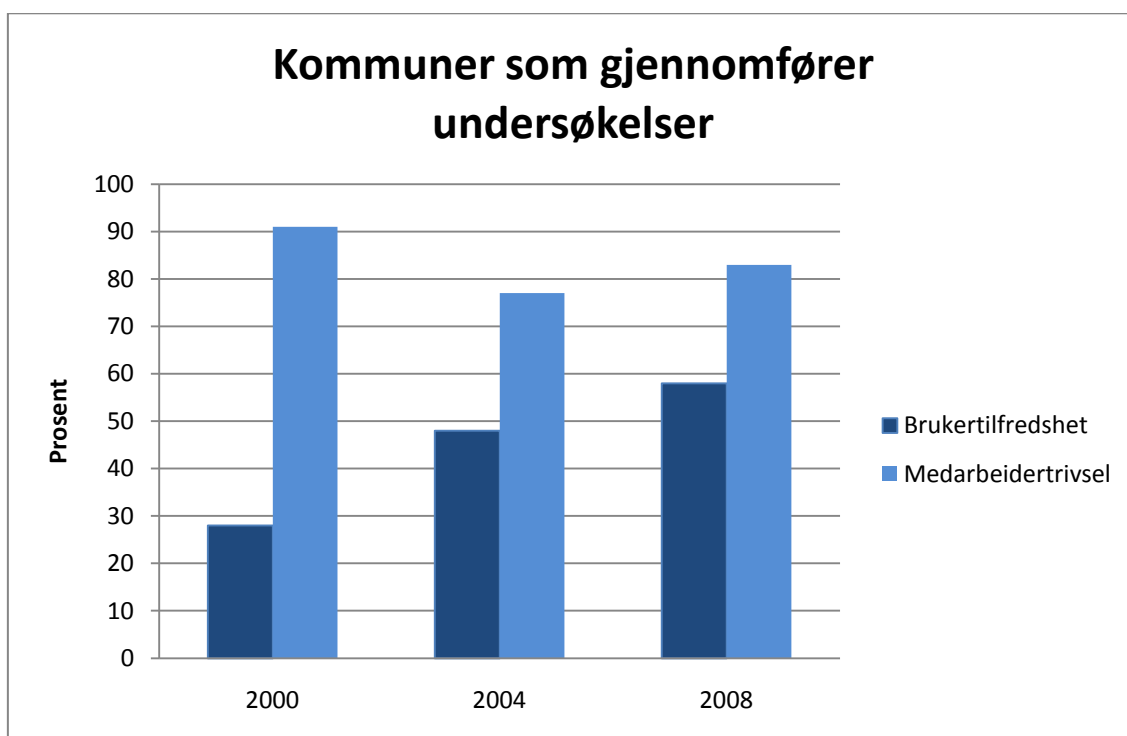
Stord samarbeider mye med nabokommunen Fitjar og Bømlo, samt regionalt. Ringsaker samarbeider mye med de andre kommunene i Hamar-regionen. Harstad ser ut til å satse minst på interkommunalt samarbeid. Det er et stort VAR-samarbeid i regionen, ellers er det bare noen mindre tiltak.

Sørum og Lom viser tydelig at interkommunalt samarbeid er en strategi for utvikling. Agenda Kaupangs vurdering er at de andre kommunene ikke satser like bevisst på interkommunalt samarbeid. Antagelig har alle kommunene mye å vinne på å utvide samarbeidet.

7.3 Undersøkelser

Resultatrettet ledelse betyr at kundene skal stå i fokus. Ulike undersøkelser kan avsløre misnøye med kommunens tjenester. Dårlige resultater er en viktig spore til forbedring. Medarbeiderundersøkelser og brukerundersøkelser er de vanligste undersøkelsene kommunene driver.

De fleste norske kommuner gjennomfører medarbeiderundersøkelser. Det er blitt mer vanlig å gjøre brukerundersøkelser de siste 10 årene. Tall fra organisasjonsdatabasen fremgår av figuren under.



Figur 19: Kommuner som gjennomfører undersøkelsen. Kilde: organisasjonsdatabasen.

Forskerne bak organisasjonsdatabasen tror ikke andelen kommuner med trivselsmålinger blant de ansatte ble færre mellom 2000 og 2004. De tror årsaken til det høye tallet i 2000 er at spørsmålet ble stilt på en annen måte.

Bruken av undersøkelser i 2008 er omtrent fem prosentpoeng høyere i kommuner hvor rektor rapporterer direkte til rådmannen.

Erfaringer fra prosjektkommunene

Alle de seks kommunene gjennomfører brukerundersøkelser og medarbeiderundersøkelser. Alle gjør det planmessig, som en del av balansert målstyring. Medarbeiderundersøkelsene gjennomføres stort sett hvert år, brukerundersøkelsene sjeldnere. Rådmannsteamene er mest opptatt av dette styringsverktøyet.

Undersøkelsene består vanligvis i å spørre alle brukerne og ansatte ved hjelp av spørreskjema fra bedrekommune.no. Intervjuene viser at det er en stor oppgave å gjennomføre slike undersøkelser på en systematisk måte. Det er ikke nok å gjennomføre undersøkelsen. Man må også klare å bruke resultatene. Ringsaker har opplevd at svarprosenten på undersøkelsene har sunket etter hvert. Ledelsens egen tolkning er at oppfølgingen av resultatene har vært for dårlig. Det virker som om kommunene får mer ut av medarbeiderundersøkelsene enn av brukerundersøkelsene.

Svarprosenten oppfattes som et suksesskriterium i seg selv. Sørums kommuner ser ut til å ha lyktes godt med sitt opplegg. Svarprosenten på medarbeiderundersøkelsene har økt fra 81 % til 83 % de siste tre årene. Lom og Vestvågøy har klart å få rundt 70 % svar på sine medarbeiderundersøkelser.

Etter Agenda Kaupangs vurdering tar flere av prosjektkommunene for lett på de faglige kravene til brukerundersøkelser. Lom publiserer brukerundersøkelser med 19 % svar, Sørums kommuner er nede i 24 %. Ingen av kommunene er flinke til å oppgi svarprosentene. Svarprosenten på en undersøkelse er svært viktig for påliteligheten til svarene. Hvis én av fem informanter svarer, kan vi da regne med at de fire andre er enige? Man kan like gjerne anta at de mest kritiske er minst tilbøyelige til å svare på undersøkelser. De risikerer å bli avslørt og få sanksjoner, spesielt i medarbeiderundersøkelser. Kommunene bør ha en klar regel for hvilken svarprosent som kreves for å kunne stole på svarene. En grei regel er å la være å publisere undersøkelser når mindre enn halvparten svarer.

7.4 Konkurransen fra private

Fra akademisk hold er flat struktur koblet til det mer omfattende begrepet "New Public Management", forkortet NPM. Forskerne har ment at New Public Management er på vei inn i kommunesektoren (Aarsæther og Vabo 2002, Øgård, 2000, Røvik 1997). NPM er definert litt ulikt i ulike artikler og bøker, men følgende elementer går igjen i alle beskrivelsene:

- Resultatorientert ledelse, hentet fra næringslivet
- Bruk av konkurranse som middel for å forbedre tjenesteproduksjonen

Det er ingen tvil om at resultatorientert ledelse har fått et godt fotfeste i Kommune-Norge. Utbredelsen av flat struktur er direkte knyttet til denne tanken. Men hva med konkurransetanken? Konkurranse innenfor kommunale tjenester kan skje ved hjelp av anbud eller fritt brukervalg:

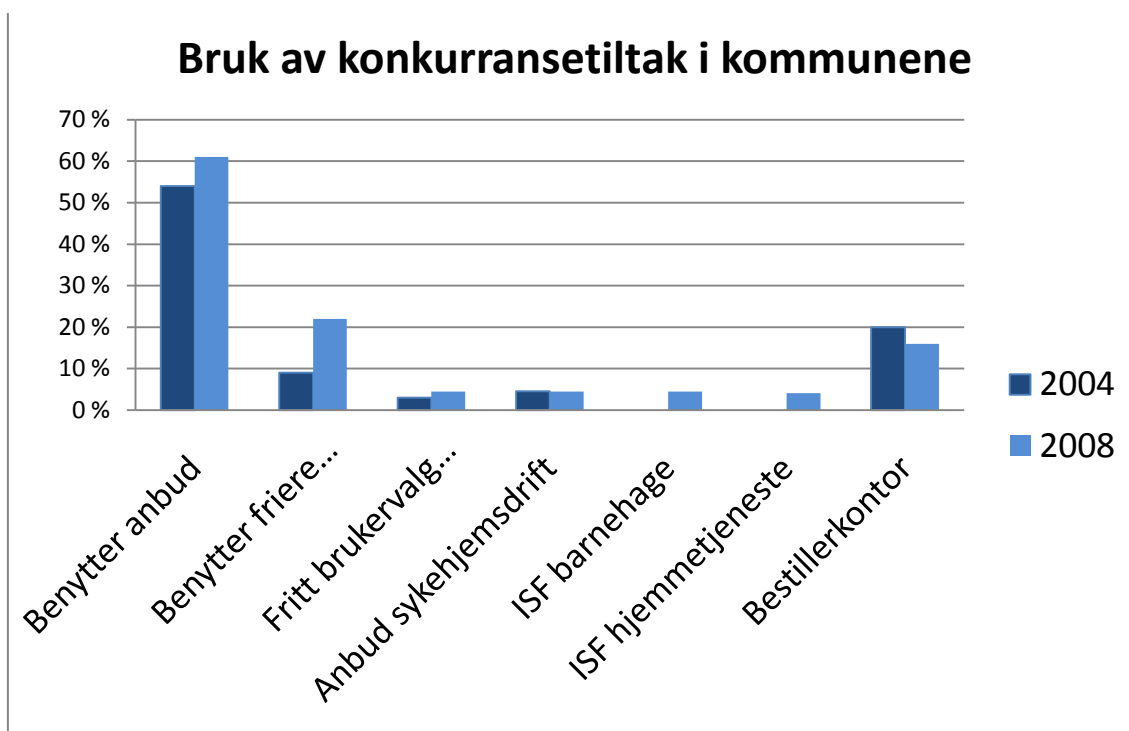
- Ved anbud konkurrerer bedriftene på pris. Kvaliteten er spesifisert i anbuds-papirene fra kommunen. Dette er metoden som brukes ved byggeprosjekter eller tekniske tjenester. Det finnes også anbud med gitt pris og konkurranse på kvalitet. Er benyttet ved valg av driver på kommunale sykehjem.
- Ved fritt brukervalg konkurrerer bedriftene på kvalitet. Det er brukerens valg som avgjør om utfører får kontrakt. Pengene følger brukeren. Prisen pr. bruker eller pr. time utført tjeneste er gitt i avtalen mellom utføreren og kommunen. Denne metoden brukes i barnehage og hjemmetjeneste.

Tilgjengelige data viser at det er liten økning i bruken av konkurranse som virkemiddel i kommunene de siste fem årene. Det er få tegn til denne delen av NPM.

Ifølge organisasjonsdatabasen økte andelen kommuner som brukte anbud i driften, fra 54 % til 61 % fra 2004 til 2008. Det er ingen stor økning. Økningen kom først og fremst av at flere kommuner satt revisjonen ut på anbud etter en lovendring som åpnet

for dette i 2004. Dette er en lite kontroversiell anbudsutsetting, omtrent som anbud på tekniske tjenester. Det er ikke en publikumsrettet tjeneste.

Andelen kommuner med friere brukervalg i en eller annen tjeneste økte ifølge organisasjonsdatabasen fra 9 % til 22 % mellom 2004 og 2008. Denne økningen gjelder barnehagene. Spørsmålet er ikke relevant i denne sammenhengen. Kommunene har ikke valgt å ha fritt brukervalg i barnehagene. Kommunene er pålagt fritt brukervalg i barnehageområdet. Det er fri etableringsrett for private barnehager. Kommuner kan ikke nekte publikum å velge de private barnehager som er etablert i kommunen. Tall fra organisasjonsdatabasen er gjengitt i figuren under.



Figur 20: Konkurransetiltak i kommunene. Kilde: organisasjonsdatabasen. N2004=331, N2008=315.

Figuren over viser også mer detaljerte tall for andelen kommuner med konkurransetiltak. Hvis konkurransementaliteten fikk fotfeste i kommunesektoren, skulle man forvente mange kommuner med fritt brukervalg der det ligger til rette for slike løsninger. Det vil først og fremst si i hjemmetjenesten i pleie og omsorg. Der er det et privat marked og lovregler som åpner for fri konkurranse om brukerne med fritt brukervalg. Det samme gjelder anbud på sykehjem. Organisasjonsdatabasen har bare 4 % kommuner med disse to ordningene. Altså omtrent null.

Det går heller ikke an å si at mange kommuner ligger i startgropen for å innføre mer konkurranse. En forutsetning for fritt brukervalg er å skille bestiller fra utfører internt i kommunen. Rådmannen må likebehandle alle utførerne. Det er bare 16 % av kommunene som har bestillerkontor i 2008. Andelen er redusert siden 2004. Kommunene må dessuten innføre innsatsstyrt finansiering av tjenestene for å kunne håndtere private utførere i ordninger med fritt brukervalg i pleie og omsorg. Ifølge organisasjonsdatabasen har bare 4 % av kommunene slike ordninger.

Erfaringer fra prosjektkommunene

Hovedinntrykket er at ingen av kommunene er sterkt preget av konkurransetenkning. Ingen av kommunene har for eksempel formulert dette som en strategi i økonomi-

planen.

Vestvågøy har gjort mest for å øke bruken av konkurranse fra private de siste årene. Kommunen har overdratt flere kommunale barnehager til private. Kommunen har utredet salg av kommunale sykehjem til private, uten at dette er gjennomført. Vestvågøy innførte konkurransetenkningen etter at høyresiden vant valget i 2007.

Alt i alt virker det som om konkurranse som mekanisme har fått lite fotfeste i norske kommuner. Det er lite bruk av dette virkemiddelet utenom teknisk sektor og revisjonen. Dette betyr ikke at kommunene er vaksinert mot konkurranse. Det var en utvikling på gang i retning av mer konkurranse før skandalen ved Risenga sykehjem rundt år 2000. Da var konkurranse ikke populært lenger. I dag er det Oslo som leder an i konkurranseorientering. Erfaringene derfra kan sikkert få stor betydning.

Etter Agenda Kaupangs vurdering er det en meget liten kopling mellom konkurransetenking og resultatrettet ledelse i kommunene. Man vil gjerne være effektiv, men produserer helst tjenestene selv. En historie fra Larvik kommune fra rundt år 2000 illustrerer dette godt. Kommunen var norgesmester i delegering, men ville ikke slippe til konkurrerende, private utførere. Kommunen satset i stedet på samarbeid med fagforeningene for å bli mer effektiv enn private. Dette samarbeidet var alvorlig ment. De tillitsvalgte hadde for eksempel oppgaven med å ta imot besøkende fra andre kommuner når rådmannen selv var opptatt. Ordføreren var fra Høyre på denne tiden.

8 Bedre politisk ledelse

Kommunene er politisk styrte organisasjoner. Kommunestyret er styret for virksomheten. Rådmannen står for den daglige driften. Kommunestyret har ansvaret for overordnet styring av organisasjonen. Siden 1992 er stadig flere fullmakter delegert til administrasjonen. Det er slutt med detaljstyring i de fleste kommuner. Formålet med delegeringen har vært å rydde i rollene:

- administrasjonen skal ivareta daglig drift
- kommunestyret skal bruke tiden på strategiske spørsmål (budsjett, planer, målstyring)

Det er en alminnelig bekymring for at økt delegering til administrasjonen siden 1992 har ført til mindre aktiv politisk styring i norske kommuner. Hypotesen er at politikerne er kommet for langt unna driften og får for liten kunnskap om det som foregår (Opedal, s. 8). Effekten styrkes av at den politiske organiseringen også er endret i mange kommuner de senere årene. Sektorutvalg er lagt ned eller gjort om til utvalg med mer generelle oppgaver. Når sektorutvalgene er blitt lagt ned, har begrunnelsen ofte vært å redusere sektortenkningen i kommunen. Man har ønsket å legge større makt til kommunestyret og partigruppene.

Flat struktur kan ses som en ny omdreining på denne skruen. Myndigheten flyttes fra rådmannsnivået, som politikerne tross alt møter en gang i blant, til enhetslederne. De er langt mer anonyme, sett fra kommunestyret.

Antagelig er det slik at administrasjonen må ta en stor del av ansvaret for å dyktiggjøre politikerne. Administrasjonen skal utrede sakene godt nok til at beslutninger kan fattes. Da må man ta hensyn til kunnskapsnivået til de som skal bestemme.

Vi ser på fire tiltak som kan bidra til bedre politisk styring i kommuner med flat struktur. Tiltakene vil også være til hjelp i kommuner med etater.

8.1 Klare politiske mål

I en resultatrettet virksomhet er målstyring den viktigste styringsmetoden. Det gjelder på alle nivåer i organisasjonen, også mellom kommunestyret og rådmannen. Klare politiske mål er den viktigste arbeidsordren for administrasjonen i en kommune. Det gjelder både kvalitet på tjenestene og gjennomføring av prosjekter (utredninger, byggeprosjekter o.l.). Administrasjonen skal få fullmakter og rapportere om målene nås.

God rapportering til politikerne antas å være viktig for styringen i kommuner med mye delegerede fullmakter til administrasjonen. Dette er konklusjonen i flere studier av enkeltkommuner på 2000-tallet (Opedal 2002, Årsæther og Vabo 2002). Spørsmålet er hvordan administrasjonen kan gi bedre beslutningsgrunnlag for politikerne.

I teorien blir samarbeidet slik:

- Årsmeldingen forteller hvilken status det er i ulike tjenester og om fjorårets mål ble nådd. Sammenligning med andre kommuner er viktig.
- Økonomiplanen viser hvilke konkrete mål for endring som skal nås neste fire år.
- Tertial/kvartalsrapporter og årsmeldingen forteller resultatet til politikerne. Det gjelder både tjenestekvalitet, kostnader og fremdrift på vedtatte prosjekter.

Årshjulet som er skissert over, er velkjent for de fleste kommuneledere. Det er ikke kontroversielt. Spørsmålet er om kommunene klarer å gjennomføre det. Agenda Kaupangs erfaring fra egne evalueringer er at få kommuner til nå har klart å få til god målstyring med politikerne i førersetet. Balansert målstyring gjelder ofte bare i

administrasjonen. Prosessen med tydelig politisk målstyring er kommet lengst i de store kommunene.

I kommuner som har innført balansert målstyring, kan det virke som om målstyringen blir mer politisk etter hvert. Det er en læringsprosess.

Organisasjonsdatabasen har opplysninger om hvilke tiltak kommunene selv mener de har iverksatt for å få til målstyring. Organisasjonsdatabasen forteller at mer enn halvparten av kommunene driver målstyring på politisk nivå. Tallene fremgår av figuren under.

| Innføring av ulike tiltak for målstyring i norske kommuner (andel av kommunene) | | | |
|--|------|------|------|
| | 2000 | 2004 | 2008 |
| Har vedtatt mål | 73 | 76 | 74 |
| Har balanserte mål | | 26 | 52 |
| Måler resultater | 28 | 61 | 72 |
| Har vedtatt kvalitetsmål | | 52 | 58 |
| Måler kvalitet | | 42 | 50 |
| Resultater i årsmelding | | 69 | 76 |
| Har flere resultatrapporter per år | | 74 | 78 |
| Har bestillerkontor | 16 | 20 | 14 |

Figur 21: Andel av kommunene som har innført ulike målstyringstiltak. Kilde: organisasjonsdatabasen. Antall kommuner som har svart, varierer mellom 300 og 350.

Tabellen viser hvor mange kommuner som har innført tiltaket innenfor "noen tjenesteområder" eller "alle tjenesteområder". Figuren viser at tre av fire kommuner har resultatrapportering til politikerne i årsmeldingen.

Erfaring fra prosjektkommune

Intervjuene viser at den politiske målstyring er mangelfull i de fleste prosjektkommunene. Målstyringen skjer i alle kommunene gjennom økonomiplanen. Politikerne har for det første en liten rolle ved formuleringen av målene. Målene lages i administrasjonen. Det kan være i rådmannsteamet, i staben eller av enhetslederne. Målene blir i liten grad endret gjennom den politiske behandlingen av budsjettet.

Topplederne mener at politikerne likevel har innflytelse over målene. Administrasjonen tar hensyn til tidligere politiske vedtak når mål velges ut og måltall skal fastsettes. Det ser ut som om denne prosessen fungerer best i Lom, Sørumsund og Ringsaker. Politikerne i disse kommunene mener målstyringen er viktig. I Harstad, Vestvågøy og Stord oppfattes det mer som et verktøy for intern styring i administrasjonen.

Prosesen i arbeidet med årsplanen varierer mye. Det er i Lom kommunepolitikerne deltar mest. Der er det et politisk budsjettutvalg som legger frem budsjettet for formannskapet. Utvalget jobber fra juli til november, med økonomisjefen som sekretær. Det gir stor mulighet til å påvirke innholdet i alle deler av årsplandokumentet. Politikerne i Lom er svært tilfreds med denne arbeidsmåten. I Vestvågøy la rådmannen frem årets budsjett for formannskapet så sent som 19. november.

Rapporteringen varierer også mye. Sørumsund har fyldige resultatrapporter til kommunestyret tre ganger hvert år. Tertialrapportene er nesten fullstendige årsmeldinger. Både politiske vedtak, prosjekter og den balanserte målstyringen følges opp i rapportene.

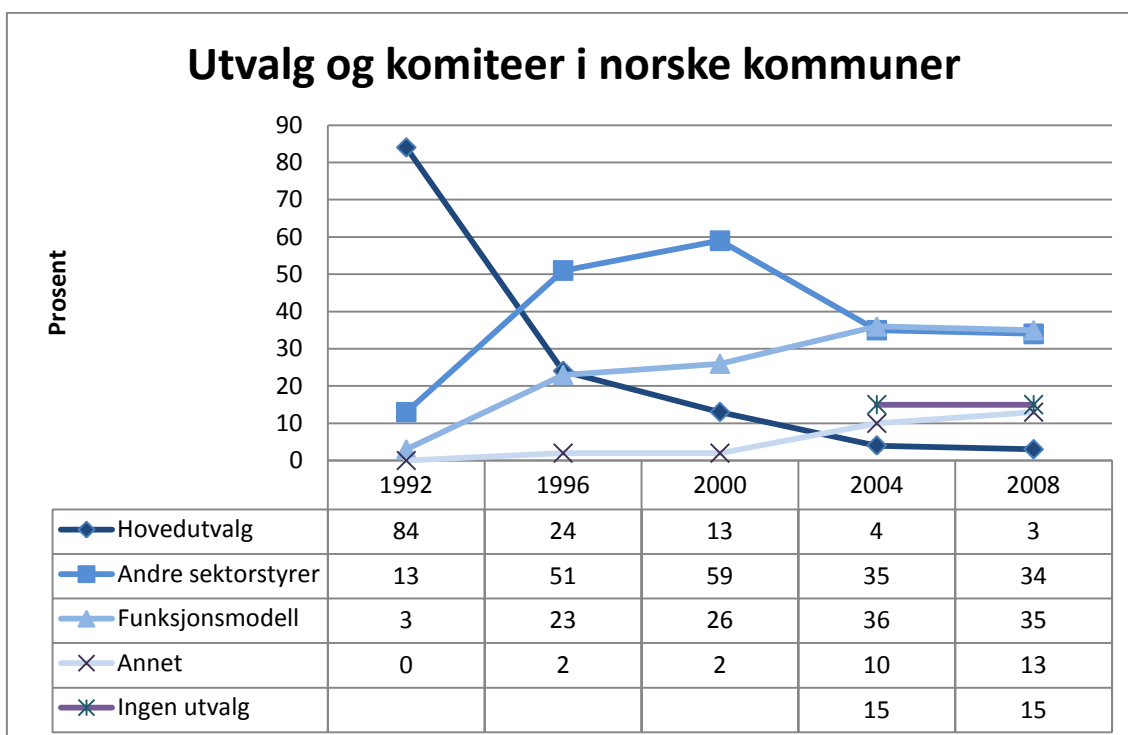
8.2 Sektorstyrer

Det er en fare for at politikerne kommer for langt unna den kommunale hverdagen i kommuner med flat struktur. Beslutningene tas langt nede i administrasjonen, langt unna politikerne. Politikerne kommer for langt unna den kommunale hverdagen. De får for lite kunnskap og får vanskelig med å ta beslutninger. Flere studier av moderne norske kommuner har konkludert med at dette er et problem.

Et botemiddel kan være sektorstyrer. Det vil si politiske utvalg som har ansvar for et begrenset fagområde, for eksempel grunnskolen. Styrene kan ha beslutningsmyndighet eller være sektorkomiteer for kommunestyret. Med sektorstyrer trenger ikke alle politikerne kunne like mye. De trenger ikke kunne alle tjenestene. Da blir det kanskje enklere å bli en likeverdig part i diskusjoner med fagfolk i administrasjonen.

Mange kommuner som har innført flat struktur, har samtidig lagt ned sektorstyrene sine (hovedutvalgene). Et av målene med flat struktur har jo vært å få slutt på sektorkampen. Man har tenkt at sektorutvalg hemmer helhetlig tenkning på politisk nivå.

Organisasjonsdatabasen inneholder data om den politiske organiseringen av kommunene etter 1992. Det har skjedd en kraftig avsektorisering av politikken. I 1992 hadde nesten alle kommunene hovedutvalg. I dag er hovedutvalgene omtrent borte. Det er bare én av tre som har en form for sektorstyre. Tall fra organisasjonsdatabasen fremgår av figuren under.



Figur 22: Andel kommuner med ulike varianter av komiteer og utvalg. Kilde: organisasjonsdatabasen/NIBR.

Figuren over viser at én av tre kommuner har opprettet såkalte funksjonsutvalg. Dette betyr at utvalget ikke følger sektor. Alle tjenestene ligger i samme utvalg, for eksempel "driftsstyret". Legg også merke til at omtrent én av tre kommuner enten ikke har faste utvalg, eller har en avvikende variant (for eksempel utvalg 1-2-3).

Erfaringer fra prosjektkommunene

Fem av kommunene har politiske komiteer med fagansvar, altså sektorkomiteer som leverer innstilling til kommunestyret. Sørums og Stord har styrer med budsjettmyndighet. Lom har ikke faste politiske utvalg. Der setter kommunestyret ned utvalg når det trengs, såkalte adhoc-utvalg. Organiseringen fremgår av tabellen under.

Tabell 9: Faste politiske utvalg i prosjektkommunene.

| Kommune | Faste politiske utvalg | Budsjett? | Ansvarsområder |
|-----------|------------------------|-----------|---|
| Lom | Ingen | | Bruker adhoc-utvalg |
| Vestvågøy | 4 komiteer | Nei | Sektor |
| Sørums | 4 komiteer | Ja | Sektor |
| Stord | 3 komiteer | Ja | Sektor. Uten fagansvar før 2007 (komité 1-2-3) |
| Harstad | 4 komiteer | Nei | Sektor |
| Ringsaker | 2 komiteer | Nei | Sektor. 3 komiteer uten fagansvar før 2007 (komité 1-2-3) |

Som tabellen viser, har Ringsaker og Stord endret styringsmetoder underveis. Begge kommunene startet med kommunestyrekomiteer uten fagansvar da hovedutvalgene ble lagt ned, såkalte komité 1-2-3. Begrunnelsen for ufaglige utvalg var dels å motvirke sektortenkning, dels at politikerne i kommunestyret ville styre dagsorden i politiske fora helt fritt. Etter hvert har dette vist seg som en mindre heldig løsning. Begrunnelsen for å innføre fagansvar var den samme i begge kommunene:

- Utvalgene var lite aktive og hadde få saker til behandling
- Politikerne ønsket muligheten til å sette seg bedre inn i et mindre antall tjenester

Ingen av kommunene planlegger endringer i sin politiske organisering. Sektoriseringen oppfattes som nødvendig. Sektorutvalgene er ikke blitt en så viktig del av styrings-systemet i kommunene som lederne hadde håpet. De er i for liten grad blitt premiss-givere for utviklingen av tjenestene. Utvalgene beskrives som kontrollører overfor administrasjonen, ombud for brukerne og opplæringsinstanser for nye politikere.

8.3 Flere valgmuligheter

Det er politikerne som skal styre kommunen, ikke administrasjonen. Administrasjonens rolle er å utrede sakene. Politikerne skal ta beslutningene. Vanligvis er det flere enn én mulig løsning på et problem. Administrasjonens oppgave å utrede mulighetene på et faglig grunnlag, og la politikerne velge. Dette er elementær byråkratiteori. Det betyr ikke at politikerne skal kunne vedta hva som helst. Både administrasjon og politikerne er bundet av lover, forskrifter, budsjetter og andre "naturlover".

Hvis rådmannen bare legger frem én løsning, hvem er det da som bestemmer? Er det rådmannen eller politikerne? Mangel på alternativer i saksfremleggene kan få uheldige konsekvenser:

- Politikerne blir passivisert. De får ingen ting å diskutere.
- Politikerne blir sinte. De ønsker reell innflytelse over driften i kommunen
- Det blir dårlige beslutninger fordi det er så lite debatt, eller fordi alternative løsninger vedtas uten utredning.

Denne styringsdialogen er det åpenbart mange kommuner som strever med. Manglende tillit mellom administrasjon og politikere kan komme av at rollene ikke er klare nok.

Erfaringer fra prosjektkommunene

Informantene ble spurt om det var vanlig å legge frem alternative forslag i saksfremleggene. Sørum er den eneste kommunen som har et reglement som tar opp dette. Saksbehandlerne i Sørum pålegges alltid å utrede to alternativer. I det minste skal nullalternativet utredes (å ikke fatte noe nytt vedtak). Informantene innrømte at det ikke alltid blir gjort. Det er tungt og vanskelig å utrede flere løsninger. I de andre kommunene stilles ikke dette kravet. I alle kommunene bekrefter politikerne at de setter stor pris på flere valgmuligheter når beslutninger skal tas. I flere kommuner mener politikerne at det er et problem at for mange saker kommer uten alternative løsninger. Løsningen i slike situasjoner er å sende sakene tilbake for bedre utredning.

8.4 God opplæring av folkevalgte

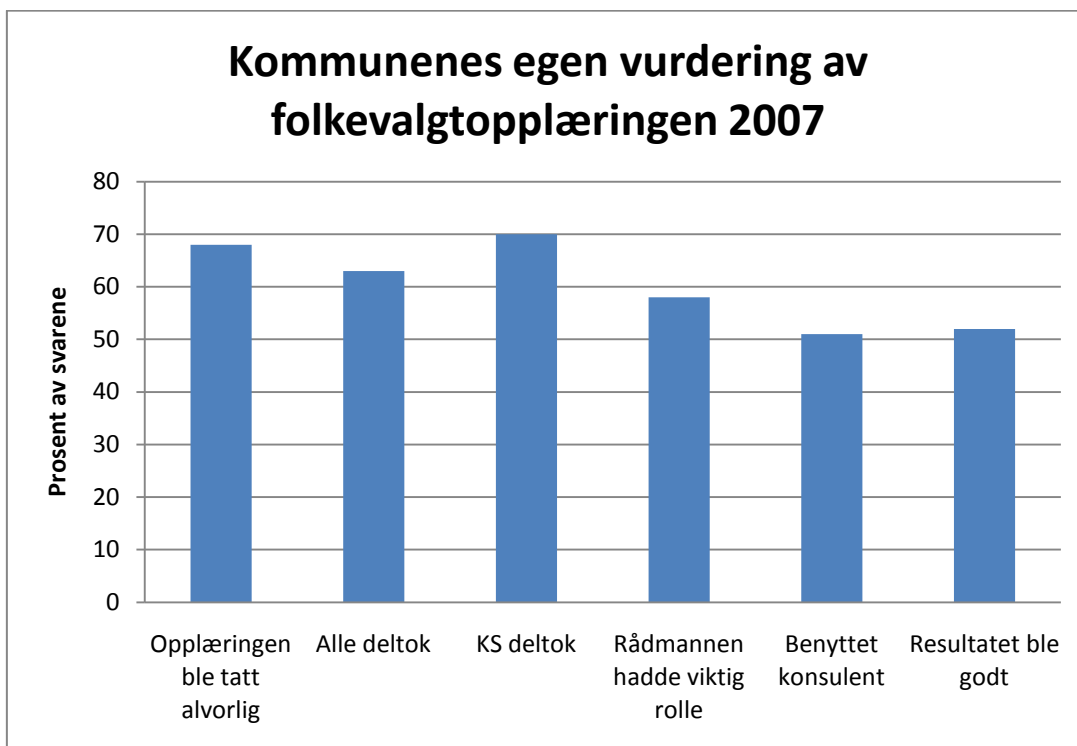
Det kreves stadig mer kompetanse for å styre en kommune. Kravene til kommunen øker hele tiden. Staten lager stadig flere regler, den teknologiske utviklingen går stadig raskere og brukerne blir stadig mer kravstore. Kommunene må takle disse kravene dersom de skal få lov til å fortsette som leverandører av velferdstjenester.

Kravene øker for alle som leder kommunen, også kommunestyret. En stor del av de folkevalgte byttes ut ved hvert valg. Man skulle derfor tro at opplæring av folkevalgte blir stadig viktigere. Det burde være et viktig tiltak for å forbedre den politiske styringen. Folkevalgte skal kunne mye, blant annet:

- Kommunelovens bestemmelser og forskrifter, blant annet om økonomistyringen
- Krav til kommunale tjenester i særlover
- Etikk
- Møteledelse
- Roller i den kommunale ledelsen, herunder arbeidsgiverrollen
- Organiseringen av egen kommune

I dag driver de fleste kommuner opplæring av kommunestyret etter hvert valg. KS har et opplegg som benyttes av mange kommuner. Samarbeidet mellom rådmannen og ordføreren om innhold og omfang av opplæringen kan sikkert bli bedre i mange kommuner.

Rådmannsundersøkelsen har svar fra 320 kommuner om folkevalgte og kommunale topplederers erfaringer med folkevalgtopplæringen etter forrige kommunevalg. 52 % av utvalget er positiv til resultatet av opplæringen. Det er altså mange kommuner som har mulighet til å gjøre det bedre. Tall fra undersøkelsen fremgår av figuren under.



Figur 23: Vurdering av folkevalgtopplæringen etter valget i 2007. Andel som "i stor grad" eller "i svært stor grad" støtter påstanden. Kilde: Rådmannsundersøkelsen, AGENDA. N=320.

Erfaringer fra prosjektkommunene

Lom kommune har det mest omfattende programmet for opplæring av folkevalgte. Kommunen har et egenutviklet opplegg på omtrent en uke pr. periode. Det er tre-fire dager med grunnleggende tema i starten av perioden og mer enkeltstående tema etterpå. Ordføreren har ansvaret for dette opplegget. Han oppfatter dette som det maksimale man kan pålegge representantene.

I de andre kommunene er det mest vanlig med kortere opplæring (to-tre dager). Inntrykket fra intervjuene er at det er lite samarbeid mellom politikerne og administrasjonen om innholdet og omfanget av i opplæringen. Administrasjonen ser ut til å bidra lite i gjennomføringen. Deltagelsen fra politikerne varierer.

9 Agenda Kaupangs anbefalinger

Agenda Kaupangs vurdering er at den flate strukturen har ført til bedre styring av norske kommuner. Den viktigste forbedringen i forhold til etatsmodellen er at makten er flyttet lenger ned. Langt flere ledere nå tar ansvar for resultatene. Det gjelder både økonomi, trivsel og tjenestekvalitet. Problemstillingen i dette prosjektet gjelder koordinering, utvikling og politisk ledelse av tjenesteproduksjonen i flate kommuner. Her har de fleste kommuner mye å jobbe med.

Agenda Kaupang anbefaler å styrke den administrative toppledelsen for å øke kvaliteten på det strategiske arbeidet. Politikerne må samtidig involveres bedre i utviklingsarbeidet.

9.1 Koordinering og utvikling

Vårt inntrykk av de seks kommunene i utvalget er at kommunene er underadministrert. Det er for lite ressurser til å drive systematisk kvalitetsutvikling og fornyelse av tjenestene. Det er i alle fall for lite ressurser til å involvere politikerne i denne prosessen på en god måte. Vi anbefaler derfor kommunene å styrke administrasjonen, både i antall personer og når det gjelder kompetanse.

Stort rådmannsteam

Det er fristende å lansere en tommelfingerregel for bemanning i toppledelsen. Agenda Kaupangs forslag fremkommer i tabellen under.

Tabell 10: Kommunestørrelse og anbefalt antall toppledere.

| Innbyggere | Enheter | Toppledere | Enheter pr. toppler |
|------------|---------|------------|---------------------|
| 2 000 | 8 | 2 | 4 |
| 5 000 | 15 | 3 | 5 |
| 10 000 | 25 | 4 | 6 |
| 20 000 | 40 | 6 | 7 |

Tabellen over forutsetter at kommunen satser på enkle, små driftsenheter, slik Sørums og Loms har gjort. Antallet enheter pr. toppler bør øke med størrelsen på kommunen. Det er noen faste oppgaver i alle kommuner. Alle kommuner har det samme antall tjenester å utvikle. I tillegg skal kommunalsjefen veilede et varierende antall enhetsledere. Tabellen gir færre toppler enn det er i Sørums, men flere enn det er i de andre prosjektkommunene. Datagrunnlaget i prosjektet gir ikke grunnlag for å si noe om de store bykommunene.

Liten stab

Vi tror det er mer effektivt å ansette sektorledere enn rådgivere/stabsfolk i de samme tjenestene. Effekten av administrativt ansatte er størst når personene har egne fullmakter. Dette gjelder også for arbeid med sektorplanlegging, kvalitetsutvikling og saksbehandling for politikerne. Erfaringene fra Sørums kan tolkes i denne retningen. Sørums har åtte kommunalsjefer, men har samtidig en svært lav andel administrativt ansatte.

Små og enkle resultatenheter

Det er viktig å forenkle organisasjonen. Enhetsledere i kommuner er ikke profesjonelle ledere. Det er fagfolk med minimal tilleggsutdanning i ledelse. Dette bør være premisset for organiseringen.

Agenda Kaupang anbefaler små resultatenheter, gjerne rundt 20–30 årsverk. Slike enheter kan styres av en person uten større behov for delegering av personal- og økonomiansvar. Ved at enhetene er like og enkle kan

lederopplæring forenkles og strømlinjeformes. En viktig fordel ved små enheter er dessuten at det blir flere sammenlignbare enheter. Like enheter kan lettere lære av hverandre.

Hvis enhetene blir særlig større, må det inn et nivå med avdelingsledere, som også trenger tydelige fullmakter og tilpasset opplæring. Dette er en mye mer innviklet løsning. Avdelingslederne har en vanskelig og uklar rolle i de fleste kommuner, også i våre prosjektkommuner.

Organiseringen av pleie og omsorg er et spesielt problem. De fleste av prosjektkommunene har valgt å ha store enheter i pleietjenesten for å lette koordineringen av tjenesten. Etter Agenda Kaupangs vurdering har ikke dette løst styringsproblemene.

Det finnes kommuner som styrer pleietjenesten med små enheter, sektorisert toppledelse og vedtakskontor. Koordineringen av tjenesten skjer i ledergruppen i disse kommunene. Dette gir en enklere jobb for enhetslederen (færre tjenester). Det kan gi større mulighet til politisk styring av tjenesten (standard og volum). Det gir mer spesialiserte enheter. De enkelte trinnene i omsorgstrappen kan på denne måten utvikles hver for seg.

Mer interkommunalt samarbeid

Prosjektet viser at to av de seks kommunene (Lom og Sørum) har valgt interkommunalt samarbeid som en strategi for utvikling. Agenda Kaupang anbefaler en mye mer bevisst satsing på interkommunalt samarbeid enn de fleste kommuner har i dag. Det er svært vanskelig selv for store kommuner å holde seg oppdatert datateknisk og faglig på de enkelte tjenestene. Vi anbefaler å starte med å samordne datasystemene. De er en plattform for det meste av annet samarbeid. Det gjelder både utvikling av rutiner, håndbøker, opplæring av ansatte og felles saksbehandling.

Det mest effektive er selvsagt å samarbeide med de mest kompetente partnerne. Små kommuner bør finne seg en stor nabokommune og samarbeide tettest mulig med den. Utviklingshastigheten i mindre kommuner kan antagelig økes kraftig på denne måten.

Mer sammenligning med andre kommuner

Agenda Kaupang anbefaler å legge større vekt på sammenligning med andre kommuner. Årsmeldingen bør inneholde KOSTRA-tall for det året som har gått. De flinkeste kommuner får dette til. Det betyr at arbeidet med årsmeldingen utsettes til etter 15. mars, når KOSTRA-tallene publiseres. Med litt trening er det mulig å få meldingen ferdig innen 1. april. Her bør også andre typer resultater legges frem, for eksempel resultater på nasjonale prøver og sykefravær.

Det er mulig å budsjettere KOSTRA-tallene i økonomiplanen, slik at fortid og fremtid henger sammen. Økonomiplanen bør bygges opp slik at tallene kan sammenlignes med egne og andre kommuners KOSTRA-tall for forrige år. Det betyr å legge fram budsjettet etter tjenester i stedet for etter administrativ inndeling. Dette gjøres i få kommuner i dag.

9.2 Politisk ledelse

Agenda Kaupangs vurdering er at politikerne ikke har fått den rette rollen i utviklingen av kommunens tjenester etter at den daglige driften ble overlatt til administrasjonen. Denne mangelen på overordnet ledelse er på lengre sikt en trussel mot kommunen som tjenesteleverandør. Både administrasjonen og politikerne selv har bidratt til denne utviklingen. Administrasjonen har ikke gitt politikerne nok hjelp til å drive overordnet styring. Politikerne selv har trukket seg unødvendig langt unna driften ved å legge ned sektorutvalgene.

Sektorstyrer

Agenda Kaupang anbefaler en eller annen form for sektorisert politisk ledelse (utvalg eller komiteer).

Etter Agenda Kaupangs vurdering er sektoriseringen av kommunepolitikken fornuftig, siden det er så mange tjenester som leveres. Det kreves mye kompetanse å ta langsiktige beslutninger om skolestruktur og veivalg i pleiesektoren. Hvis politikerne skal styre, må de kjenne tjenestene. Moderne kommuner i Sverige er styrt med sektorutvalg. Kommunene Nacka og Täby har seks-åtte politiske sektorutvalg med egne budsjetter og beslutningsmyndighet. Politikerne i disse kommunene har stor innvirkning på utviklingen gjennom sektorstyrene. De bestemmer standarden på kommunale tjenester og overvåker kvaliteten.

Etter innføringen av flat struktur er det lite som tyder på at sektortenkning er et stort problem. Flate kommuner med sektorutvalg fungerer på samme vis som kommuner uten slike utvalg. Rådmannen styrer mer enn før. Vi tror rådmannen holder orden på sektorinteressene i administrasjonen og hindrer en for sterk kopling mellom sektorpolitikere og fagfolk.

Politisk målstyring

Målstyring er viktig. Målene skal være limet som binder sammen moderne kommuner. Administrasjonen bør starte målstyringen ovenfra, ikke fra bunnen. Det er politikernes mål som skal styre organisasjonen. Dette svikter i mange kommuner. Antagelig er balansert målstyring blitt mindre vellykket i mange kommuner fordi målene ikke er politisk relevant. Administrasjonen må foreslå målene, men de må være mer politiske enn de er i dag. Dette betyr antagelig få og enkle mål knyttet til resultater for brukerne. Samarbeidet mellom politikk og administrasjon om målstyringen bør bli mye tettere enn det er i de fleste kommuner.

Flere alternativer

Agenda Kaupang anbefaler at alternative løsninger utredes for politikerne. Alternative løsninger vil ikke bare gi bedre beslutninger, men også bedre samarbeid med politikerne. Rollene blir klarere. Politikerne bør på sin side stille tydeligere krav om alternative løsninger (og gjerne angi hvilke alternativer som i alle fall må utredes).

Agenda Kaupang anbefaler rutinen i Sørums, som pålegger saksbehandlerne alltid å utrede minst to løsninger når saker behandles. Flere alternativer kan utredes i både små og store saker. Det betyr alternative omsorgstrapper, skolestrukturer og barnehagestrategier (privat eller kommunal drift?). Dette klarer ikke kommunen uten god administrativ kapasitet og kompetanse.

Referanser:

Asplan Analyse og IRIS (2006): Stab/støtte i tonivåkommuner

Hovik, S og Stigen, I.M. (2008): Kommunal organisering 2008. Redegjørelse for kommunal- og arbeidsdepartementets organisasjonsdatabase.

Hovik, S og Stigen, I.M. (2004): Kommunal organisering 2004. Redegjørelse for kommunal- og arbeidsdepartementets organisasjonsdatabase.

Opedal, Stigen og Laudal, 2002: Flat struktur og resultatenheter. NIBR-rapport 2002:21.

Røvik, K.A. (1998) Moderne organisasjoner. Trender i organisasjonstenkning ved tusenårsskiftet. Fagbokforlaget

Røvik, K.A. (2007) Trender og translasjoner. Ideer som former det 21. århundrets organisasjon. Universitetsforlaget.

Vabo, S. og Aarsæther, N. (2002). Fristilt og velstyrt? Fokus på Kommune-Norge. Samlaget.

Øgård, M (1999): New Public Management-markedet som redningsplanke?

Baldersheim, H og Rose, L (ed): Det kommunale laboratorium. Fagbokforlaget.