

Omorganisering
Lardal kommune

Forvaltningsrevisjonsrapport nr: 701 003

2009

Innholdsfortegnelse

Sammendrag	iv
1. Innledning	1
1.1 Bakgrunn	1
1.2 Problemstillinger	1
1.3 Avgrensing	1
2. Metode og kvalitetssikring.....	2
2.1 Metodevalg.....	2
2.2 Kvalitetssikring.....	2
2.3 Høring.....	2
3. Revisjonskriterier og organisasjonsteori.....	3
3.1 Organisasjonsform og påvirkning på politisk og administrativ styring	3
3.2 Gjennomføring av omorganiseringen og forutsetninger for å få en to-nivå organisasjonsmodell til å fungere (Problemstilling 1, 3 og 4).....	4
3.2.1 Myndiggjøring av ledere og ansatte	4
3.2.2 Prosedyrerettferdighet	4
3.2.3 Hovedavtalen	5
3.2.4 Arbeidsmiljøloven	5
3.3 Mål for omorganiseringen (Problemstilling 2).....	6
3.4 Rapportering (Problemstilling 3 og 5).....	6
4.1 Administrativ organisering.....	7
4.2 Mål med omorganiseringen.....	7
4.3 Omorganiseringsprosessen.....	8
4.3.1 Informasjon og involvering	8
4.3.2 Høring og innspill	8
4.3.3 Ansettelse	9
4.4 Sykefravær og arbeidsmiljø.....	9
4.5 Økonomiavdeling og opplæring.....	10
4.5.1 Erfaringer fra enhetsledere	10
4.5.2 Erfaringer fra økonomiavdelingen	10
4.6 Enhetens ansvarsområde og budsjettammer	11
4.7 Fokus på brukeren	11
4.8 Møter i rådmannens ledergruppe og rapportering	12
4.9 Rapporteringen til politikerne.....	12
5. Revisors vurderinger.....	13
6. Konklusjoner og anbefalinger	14
6.1 Konklusjoner	14
6.2 Anbefalinger	14

Litteratur og kildereferanser.....	15
Vedlegg	16
Vedlegg 1: Høringssvar fra kommunen	17
Vedlegg 2: Organisasjonsmodeller	18
Vedlegg 3: KOSTRA-tall – Utvalg av finansielle nøkkeltall for Lardal kommune i 2004 – 2008	20
Vedlegg 4: Spørreskjemaet som ble sendt til politikerne i kommunestyret.....	21

Sammendrag

Telemark kommunerevisjon IKS gjennomførte våren/sommeren 2009 forvaltningsrevisjonen "Omorganisering" i Lardal kommune. Revisjonsprosjektet er gjennomført i tråd med bestilling fra kontrollutvalget i Lardal kommune.

Formålet med prosjektet er å undersøke om målene med omorganiseringen er nådd og se hvordan omorganiseringsprosessen er gjennomført.

Vi har undersøkt om prosessen har blitt gjennomført i tråd med arbeidsmiljølovens og hovedavtalens bestemmelser. Vi har også vurdert om prosessen har vært god, sett ut ifra etablert organisasjonsteori for god gjennomføring av en endring eller omorganisering. For å gi svar på om målene med omorganiseringsprosessen er nådd, har vi målt resultatene opp mot vedtatte mål i kommunestyret og rapport fra arbeidsgruppe om prosessen.

Metodene som ble brukt i prosjektet var dokumentanalyse og intervju. Vi intervjuet hovedtillitsvalgte, kontaktperson til et forbund, ordfører, rådmann, syv enhetsledere, stabssjef, leder NAV Lardal, økonomisjef, økonomimedarbeidere og fire rådgivere (tidligere avdelingsledere). Vi har i alt gjennomført 18 intervjuer. Vi gav også politikerne i kommunestyret anledning til å gi tilbakemelding gjennom et spørreskjema, men har ikke fått svar fra noen politikere på dette.

Konklusjoner av undersøkelsen

Gjennom sitt resultatansvar er enhetslederne blitt ansvarliggjort og gitt myndighet for budsjettene. Ved at de etter hvert har fått den opplæringen de trenger, er enhetslederne virkelig gitt den myndighet hun/han trenger for å utføre sitt arbeid. Det er god kommunikasjon mellom enhetsledernivået og rådmannsnivået i kommunen. De viktigste forutsetningene for at en to-nivå modell skal fungere er derfor oppfylt.

De fleste målene med omorganiseringen er nådd. Lardal kommune har blitt en mer kostnadseffektiv organisasjon, med færre ansatte som utfører de samme oppgavene og kostnadene til administrasjon har blitt redusert. Det ble brukt intern rekruttering til enhetslederstillinger og resurser er flyttet fra administrasjon til tjenesteproduksjon. Kommunen har også blitt mer produktiv, i den forstand at det har blitt større fokus og prioritering av mål, og utvikling av individuelle mål for de ansatte.

Gjennom hele omorganiseringsprosessen ble de ansatte gjennom tillitsvalgte involvert i prosessen og har hatt mulighet til å komme med innspill. Administrasjonen har tilrettelagt for slik involvering gjennom høringsrunder og mulighet for innspill fra de ansatte gjennom arbeidsgrupper. Unntaket er de ansatte ved økonomiavdelingen, hvor det var for lite informasjon og involvering i følge dem.

Det er få skriftlige rutinebeskrivelser for rådgivernes oppgaver. Noen fagområder, spesielt i stab/støtte, utføres av en ansatt per område, noe som gjør organisasjonen svært sårbar ved fravær. Som følge av samarbeidet med Andebu om økonomi- og personalfunksjonen, har sårbarheten blitt redusert på dette området og det har blitt mer overlappning av arbeidsoppgaver.

Enhetslederne savner et felles forum for å utveksle informasjon med politikerne. Enhetslederne etterspør mer spisskompetanse og interesse for sine enheter i kommunestyret.

Anbefalinger

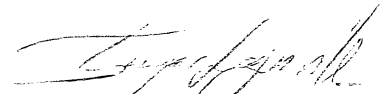
Med bakgrunn i de erfaringene og konklusjonene vi har gjort gjennom prosjektet, vil vi anbefale følgende:

- Kommunen bør vurdere å skriftliggjøre flere rutiner for å redusere sårbarheten.
- Kommunen bør vurdere om det er hensiktsmessig å inngå flere formelle samarbeid på flere fagområder. Dette kan redusere sårbarheten, øke fagmiljøet og gjøre jobben i kommunen mer attraktiv ved senere rekruttering.
- Kommunen bør vurdere å iverksette tiltak for å bedre informasjonen mellom administrasjon og politikerne.

Skien, 28. august 2009
Telemark kommunerevisjon IKS



Alf Olav Uldal
forvaltningsrevisor



Inger Lognvik
forvaltningsrevisor

1. Innledning

Prosjektet er gjennomført som forvaltningsrevisjon. Hjemmel for forvaltningsrevisjon er gitt i kommunelovens § 77 nr. 4, jf forskrift om kontrollutvalg kapittel 5 og forskrift om revisjon kapittel 3.

Ifølge forskrift om revisjon § 7 skal forvaltningsrevisjon gjennomføres og rapporteres i henhold til god kommunal revisjonsskikk og etablerte og anerkjente standarder på området. Denne rapporten er utarbeidet med grunnlag i RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon, fastsatt av Norges Kommunerevisorforbunds styre 23. mai 2005 og gjort gjeldende som god kommunal revisjonsskikk. Standarden bygger på norsk regelverk og internasjonale prinsipper og standarder som er fastsatt av International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI) og Institute of Internal Auditors (IIA).

1.1 Bakgrunn

Kontrollutvalget i Lardal bestilte 26. januar 2009 en prosjektplan for forvaltningsrevisjonsprosjekt "Omorganisering i Lardal kommune" fra Telemark kommunerevisjon. 25. mars 2009 ble prosjektet bestilt, med en ekstra tilføyelse 26. mai 2009.

1.2 Problemstillinger

Formålet med prosjektet er å undersøke om målene med omorganiseringen er nådd og se hvordan omorganiseringsprosessen er gjennomført.

I henhold til formålet og bestillingen fra kontrollutvalget har vi utformet følgende problemstillinger:

1. Hvordan er de viktigste forutsetningene for å få en to-nivå organisasjonsmodell til å fungere oppfylt?
2. I hvilken grad er målene med omorganiseringen nådd?
3. Hvilke endringer i kommunikasjonsflyten har omorganiseringen medført, og gir dagens organisering tilfredsstillende kommunikasjonsflyt/rapportering?
4. På hvilken måte ble omorganiseringen gjennomført, og er den i tråd med gjeldene lover og avtaler?
5. I hvilken grad fungerer rapporteringen til og fra politikere med den nye organiseringen?

Problemstillingene vi har satt opp er til dels overlappende. Under kapitlene om revisjonskriterier, fakta og funn, vurderinger og konklusjoner har vi derfor gitt en felles beskrivelse for å unngå kunstige skiller mellom problemstillingene.

1.3 Avgrensning

I dette prosjektet har vi sett på omorganiseringsprosessen i Lardal kommune i forkant av at den ble innført, implementeringsfasen og hvordan organiseringen fungerer i dag.

2. Metode og kvalitetssikring

2.1 Metodevalg

Metodene som ble brukt i prosjektet var dokumentanalyse og intervju. Vi startet prosjektet med en forundersøkelse som var av en utforskende karakter for å få økt innsikt, kunnskap og forståelse innenfor området. Vi hadde deretter et oppstartmøte med rådmannen, slik at vi kunne informere om prosjektet. Det er også planlagt en administrativ evaluering av organiseringen, og det var derfor viktig å avklare framgangsmetode for å ikke overlappe hverandre i for stor grad.

For å få innsikt i omorganiseringsprosessen ønsket vi å snakke med hovedtillitsvalgte og forbundenes kontaktpersoner. Vi inviterte alle disse til intervju og to stilte til intervju. De andre som ikke deltok i intervjuene fikk muligheten til å svare på de samme spørsmålene per e-post, men vi har ikke mottatt noen svar.

For å få en vurdering av hvordan organiseringen fungerte før og etter omorganiseringen, intervjuet vi alle dagens enhetsledere og tidligere avdelingsledere (rådgivere i dag). Totalt 13 intervjuer. I tillegg intervjuet vi økonomisjef for Lardal og Andebu kommuner, og hadde et gruppeintervju med de ansatte på økonomiavdelingen.

For å få økt innsikt i det politiske systemet i Lardal kommune, intervjuet vi ordføreren. Med bakgrunn i dette utformet vi et spørreskjema¹ som ble delt ut til alle politikerne i kommunestyret 16. juni 2009. Vi har mottatt ett svar fra en av politikerne i kommunestyret. Dette er ikke representativt for alle politikerne i kommunen og vi har derfor valgt å ikke inkludere resultatet som en del av rapporten.

2.2 Kvalitetssikring

For å sikre at dataene som er samlet inn er troverdige, er dataene kvalitetssikret. De fleste intervjuene ble gjennomført med to revisorer til stede, og alle referat fra intervjuene ble sendt til verifisering.

2.3 Høring

Utkast av rapporten er sendt til rådmannen i Lardal kommune til uttalelse. Høringssvaret ligger som vedlegg 1 til rapporten. I henhold til siste avsnitt i rådmannens høringssvar, har revisjonen endret siste anbefaling for å unngå misforståelser. Revisjonen ønsker med denne anbefalingen å vise at de vi har intervjuet ønsker å kunne informere politikerne om sine områder mer enn de har mulighet til i dag. Formålet med å gi mer informasjon er at politikerne skal kunne gjøre vedtak/beslutninger på et bredere og bedre grunnlag.

¹ Spørreskjemaet ligger som vedlegg 4 til rapporten.

3. Revisjonskriterier² og organisasjonsteori

3.1 Organisasjonsform og påvirkning på politisk og administrativ styring³

En to-nivå modell innebærer en flatere struktur enn en tre-nivå modell. Flat struktur setter nye krav til politisk og administrativ ledelse og styring. En utfordring på politisk nivå er utstrakt delegasjon til resultatenheter. Det kan gjøre det vanskeligere for politikerne dersom kanaler for tilbakeføring av informasjon og møteplasser mellom politikere og administrasjon ikke får tilstrekkelig oppmerksomhet.

For resultatenheter vil både størrelsen på virksomheten, omfanget av delegasjon og sammensetting av tjenester prege enhetsleders rolleforståelse. *Begrepet "resultat enhet" brukes om en enhet eller virksomhet som har fått delegert betydelige fullmakter innenfor et klart ansvars- eller resultat område.*

Fordeler med flat struktur i enhetene er at avgjørelser kan tas raskere og at en kan tilpasse tjenestene bedre til behovet. Krav til budsjettkutt synes ofte å kunne håndteres mindre smertefullt. Økt delegering av økonomifullmakter kan tenkes å stimulere til enhetsegoisme, og fagmiljøene kan bli for oppsplittet, små og sårbare. Arbeidsmengden oppleves ofte som større for enhetsleder etter en omorganisering til flat struktur, og det faglige ansvaret blir ofte satt under press.

Organisasjonsmodell – flat struktur

Gjennom færre ledernivå og resultatstyrte enheter søker en å skape en slankere kommuneadministrasjon og bedre kontroll med kommunens økonomi. Modellen er oversiktlig, plasserer ansvar på en ryddig måte og avgjørelser kan tas raskere og nærere brukeren.

Flat struktur – best i små eller store kommuner?

- Det kan være lettere å få til helhet i styringen og fleksible løsninger i små kommuner.
- Kontrollspennet blir enklere å håndtere i små kommuner.
- Resultat enhetene kan bli for små og sårbare i små kommuner, dersom det er for mange enheter.
- Spennet i arbeidsoppgaver kan bli for stort i små kommuner som velger få enheter.
- Utfordringene med faglig ledelser og utvikling er kanskje større i små kommuner.

² Revisjonskriterier er en samlebetegnelse på de regler og normer som gjelder innenfor det området som undersøkes. Revisjonskriteriene er basis for de analyser og vurderinger som foretas, konklusjonene som trekkes, og de er et viktig grunnlag for å kunne dokumentere avvik eller svakheter.

³ Avsnittet er en summering av ideer presentert i Opedal, S., Stigen, I.M. og Laudal, T. 2002. *Flat struktur og resultat enheter*. Norsk institutt for by- og regionforskning. 1. utgave.

3.2 Gjennomføring av omorganiseringen og forutsetninger for å få en to-nivå organisasjonsmodell til å fungere (Problemstilling 1, 3 og 4)

Organisasjonsteori er i likhet med andre fagfelt sammensatt og inneholder forskjellige teorier for hva som regnes som god metode for endringsprosesser. I denne rapporten tar vi utgangspunkt i noen sentrale modeller og teorier som har vært i fokus i nasjonal og internasjonal faglitteratur det siste tiåret (1998 – 2008). Vi ser også på krav som stilles til medvirkning i omorganiseringsprosesser i hovedavtalen og arbeidsmiljøloven.

3.2.1 Myndiggjøring av ledere og ansatte

En viktig forutsetning for at en organisasjon skal oppnå sine mål og få gjennomført vedtatte prosesser, herunder omorganiseringsprosesser, er at lederne og de ansatte er motiverte. Empowerment⁴ kan være en effektiv måte å motivere de ansatte til å gjøre en god jobb. Den norske oversettelsen av empowerment er å gi *myndighet* og gi *ansvarsfullmakt*. En kan forstå begrepet slik at beslutningsmyndighet blir delegert nedover i organisasjonen. Forutsetningen for suksess i bruk av empowerment er nært knyttet til medarbeidernes kunnskapsnivå og motivasjonsnivå. Ved å delegerer makt i en situasjon hvor medarbeiderne er kunnskapsrike og motiverte, vil ledere kunne unngå å bruke makt for å få gjennomført ulike tiltak.

Ved effektiv bruk av empowerment kan organisasjonen som helhet ta ut betydelige gevinster. Delegering av beslutningsmyndighet vil kunne føre til bedre avgjørelser, fordi de ansatte som arbeider lenger ned i systemet ofte vil ha bedre kunnskap og grunnlag til å ta avgjørelser i den daglige driften for sitt ansvarsområde enn toppledelsen (rådmannen og enhetsledere).

For at det skal være en reell myndiggjøring av de ansatte må fire variabler være tilstede: Myndighet (Authority), Ressurser (Resources), Informasjon (Information) og Ansvarliggjøring (Accountability) som ofte forkortes som **ARIA**.⁵ Dette er viktig å vite, da en leder som ikke har alle disse elementene, ikke virkelig er blitt bemyndiget.

3.2.2 Prosedyrerettferdighet

Det er viktig at de ansatte, lederne og politikerne har mulighet til å delta og komme med innspill i forbindelse med omorganiseringen. For å oppnå enighet blant de ansatte om avgjørelser som tas i kommunen er det viktig at medarbeiderne føler at prosessen rundt avgjørelsene skjer på en riktig og rettferdig måte – at prosedyrene oppfattes som rettferdige. Dette vil føre til at de ansatte blir tilfredse med avgjørelser som tas. Tre kriterier som må være til stede for at prosedyrene skal oppfattes som rettferdige er⁶: involvering, forklaring og klare forventninger (engagement, explanation and clarity of expectations). Kommunen må involvere de ansatte som avgjørelsene gjelder, la de være med på avgjørelsen, be om deres mening og høre på deres ideer og forslag.

⁴ Howard, A. 1998. The Empowering Leader. Unrealized Opportunities. I Hickman, G. R. (Ed.): *Leading Organizations. Perspectives for a New Era*. Thousand Oaks: Sage, 202-213.

⁵ Fisher, K. 1998. Self-Directed Work Teams: What Are They and Where Did They Come From? I Hickman, G.R. (Ed.): *Leading Organizations. Perspectives for a New Era*. Thousand Oaks: Sage, 302-308.

⁶ Kim, W. C. og Mauborgne, R. 1998. Procedural Justice Decision Making and the Knowledge Economy. *Strategic Management Journal*, 19, 323-338.

Et sentralt poeng er at det skapes engasjement blant de ansatte i organisasjonen. Warren Bennis uttrykker det slik:⁷ *Hvis det er en generell ting vi kan si om endringsledelse, er det følgende: Ingen endring kan skje uten at lederen har villige og engasjerte medspillere.*

Ved utstrakt bruk av deltakelse og delegering, vil forholdene ligge til rette for at de ansatte er de som selv utvikler løsninger og som de kan få et eierforhold til. Dette bidrar til at organisasjonsmodellen kan fungere godt.

3.2.3 Hovedavtalen⁸

Formålet med hovedavtalen er å skape et best mulig samarbeidsgrunnlag mellom partene (i arbeidslivet) på alle nivåer. Hovedavtalens del B⁹ § 1-2 beskriver viktigheten av samarbeid mellom arbeidstaker og arbeidsgiver og slår fast at: *Medbestemmelse og medinnflytelse skal utøves effektivt og rasjonelt og være tilpasset kommunens/fylkeskommunens organisering.*

I § 1-4 omtales omstilling og utvikling. Her stilles det krav til ledere på alle nivå om et særlig ansvar og til medarbeiderne om å ta et medansvar for videreutvikling av virksomheten.

Omorganisering av kommunen omtales særskilt under § 1-4-1 og sier at:

Arbeidsgiver skal så tidlig som mulig informere, drøfte og ta de tillitsvalgte med på råd når det gjelder:

- *Omorganisering/omlegging av driften,*
- *Rasjonalisering/driftsinnskrenkning som kan få sysselsettingsmessige konsekvenser*
- *Informasjonsprosedyrer, sammensetningen av ad hoc-grupper, bestemmelser om tidsplan, prosedyrer ved nedbemanning/opsigelse, prosedyrer ved utlysning/kunngjøring av nye stillinger og mulige alternative løsningsmodeller ved avgang (som for eksempel bruk av AFP, utdanningspermisjon/stipend, etterlønsordning).*

3.2.4 Arbeidsmiljøloven¹⁰

Etter arbeidsmiljøloven (aml) plikter arbeidsgiver å sørge for at bestemmelsene i arbeidsmiljøloven blir overholdt, jmfør aml § 2-1.

Arbeidsmiljøloven sikrer arbeidstakers medvirkningsplikt og ifølge aml § 2-3 nr 1: *Arbeidstaker skal medvirke ved utforming, gjennomføring og oppfølging av virksomhetens systematiske helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid. Arbeidstaker skal delta i det organiserte verne- og miljøarbeidet i virksomheten og skal aktivt medvirke ved gjennomføring av de tiltak som blir satt i verk for å skape et godt og sikkert arbeidsmiljø.*

Arbeidstaker har krav til tilrettelegging, medvirkning og utvikling, jmfør aml §4-2 nr 3: *Under omstillingsprosesser som medfører endring av betydning for arbeidstakernes arbeidssituasjon, skal arbeidsgiver sørge for den informasjon, medvirkning og kompetanseutvikling som er nødvendig for å ivareta lovens krav til et fullt forsvarlig arbeidsmiljø.*

⁷ Jacobsen, D.I. 2004. Organisasjonsendringer og endringsledelse. *Fagbokforlaget*, 201-203

⁸ Sentral hovedavtale mellom KS og arbeidstakerorganisasjonen. Avtalen er inngått for fire år: 01.01.2006 – 31.12.2009

⁹ Denne delen gjelder kommuner og fylkeskommuner, herunder kommunale- og fylkeskommunale foretak, jmfør kommuneloven kapittel 11

¹⁰ Lov 17.06.2005 nr 62 om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven)

3.3 Mål for omorganiseringen (Problemstilling 2)

Intensjonene for omorganiseringen står beskrevet i rapporten ”Administrativ organisering 2006”.¹¹ Her beskrives målene som¹²:

- **En vesentlig mer kostnadseffektiv organisasjon**
 - Samme funksjoner og oppgaver med færre ansatte
 - Kostnadene til administrasjon (slik KOSTRA¹³ definerer det) skal reduseres
 - Intern rekruttering ved nyttilsetting
 - Om mulig flytte ressurser til tjenesteproduksjon
- **En mer produktiv organisasjon**
 - Fokus og prioritering av organisasjonens mål
 - Bedre måloppnåelse
 - Endringsvilling organisasjon

3.4 Rapportering (Problemstilling 3 og 5)

Kommuneloven¹⁴ gir føringer for rapportering til politisk nivå og krav om forsvarlig utredning. I kommuneloven § 23 pkt. 2 står det: *Administrasjonssjefen skal påse at de saker som legges fram for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet, og at vedtak blir iverksatt. Administrasjonssjefen skal sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjer, og at den er gjenstand for betryggende kontroll.*

Med utgangspunkt i de fem problemstillingene, har vi satt opp disse revisjonskriteriene:

- **For å få en ny organisasjonsmodell til å fungere godt kreves det;**
 - At de ansatte får et eierforhold til den nye organisasjonen og aksepterer den. Derfor bør de ansatte involveres og de bør være med å utvikle den nye organisasjonsmodellen
 - At lederne er reelt bemyndiget til å gjennomføre de endringene som de er satt til. Derfor bør alle elementene av ARIA være tilstede
- **Ansatte skal ha muligheten til medbestemmelse og medvirkning i omorganiseringsprosessen i henhold til hovedavtalen og arbeidsmiljøloven**
- **Organisasjonen bør være vesentlig mer kostnadseffektiv og produktiv etter omorganiseringen**
- **Det bør være god kommunikasjon mellom ansvarsnivåene i kommunen**
- **Organiseringen bør sikre god rapportering til og fra politikerne i kommunen**

¹¹ Rapport fra arbeidsgruppe. Oktober 2005. Administrativ organisering 2006. *Lardal kommune.*

¹² Oppsummeringen er hentet fra presentasjon gitt av rådmannen i forbindelse med implementeringen av ny organisasjon

¹³ KOMune STat RApportering

¹⁴ Lov 25.09.1992 nr 19 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)

4. Fakta og funn

4.1 Administrativ organisering

I sak 22/05 5. april 2005 vedtok kommunestyret at det skulle nedsettes en administrativ arbeidsgruppe som skulle vurdere og foreslå endringer i den administrative organiseringen. Arbeidsgruppen bestod av rådmannen, avdelingslederne og tre representanter fra arbeidstakerorganisasjonene. Arbeidet endte i en rapport som ble ferdigstilt i oktober 2005.

Rapporten dannet grunnlag for vedtak 75/05 13. desember 2005 om ny administrativ organisering. I etterkant ble det opprettet en styringsgruppe bestående av rådmannen, avdelingssjefene og tillitsvalgte. Arbeidsoppgaver på Herredshuset skulle kartlegges, og det ble nedsatt arbeidsgrupper som skulle se på forskjellige oppgaver i administrasjonen. Detaljene i inndelingen i enheter har blitt sendt på høring, det ble avholdt drøftingsmøter i arbeidsgruppene og temaet var oppe til politisk behandling flere ganger i løpet av 2006.

Fra 1. januar 2007 iverksatte Lardal kommune en ny organisering. Før hadde kommunen en etatsmodell med større enheter, mens den i dag har en to-nivåmodell. Tidligere avdelingsledere fungerer nå som rådgivere (med unntak av ei). Rådmannens ledergruppe består av rådmann, syv enhetsledere, stabssjef og leder for NAV Lardal.

Kommunen er delt i følgende enheter: Lardal sykehjem, Ringveien helsesenter, Svarstad barnehage, Styrvoll barnehage, Lardal barneskole, Lardal ungdomsskole og Lardal eiendom.

Fra 1. januar 2007 startet formelt samarbeidet om økonomi-/personalfunksjon mellom Andebu og Lardal kommuner. Bakgrunnen var å skape et større fagmiljø og bli mindre sårbare. Det at begge kommunene opplevde at de ville tjene på samarbeid var viktig. I løpet av høsten 2006 var felles økonomisjef i Lardal for å utarbeide budsjett og økonomiplan 2007 - 2010. Kartlegging av oppgaver og planlegging av prosessen startet i årsskiftet 2006/2007. Kommunene fikk kr 50 000 av fylkesmannen til prosjektet og leide inn en konsulent som bistod prosessen.

4.2 Mål med omorganiseringen

Alle vi intervjuet hadde en formening om hva målene med omorganiseringen var. Målsetningene som de fleste nevnte er:

- Effektivisere drift
- Kostnadseffektiv organisasjon
- Spare kostnader
- Flytte ressurser fra administrasjon til tjenester
- Få kortere avstand til bruker
- Få kortere avstand til enhetsledere og rådmann
- Få en flatere struktur

Hvorvidt målene med omorganiseringen er oppnådd, er svarene delt. Noen mener en ikke har oppnådd målene, mens andre trekker frem bedre produktivitet i arbeidet som en viktig forbedring av omorganiseringen. Flere understreker også det sterke fokuset på mål og måloppnåelse, spesielt i ledergruppen. Konkrete og individuelle mål beskrives som motiverende for den enkelt ansatte.

Kort avstand mellom ansvarsnivåene i kommunen beskrives som positivt, og stort sett oppleves kommunikasjonen mellom ansvarsnivåene som god. Spesielt at det er kort avstand til toppledelsen trekkes frem som positivt.

Et av målene med omorganiseringen var å redusere kostnadene til administrasjon slik KOSTRA definerer det. I tabell 1¹⁵ ser en at det har vært en reduksjon i administrasjonskostnader. Rådmannen fortalte at det er kuttet rundt 1,5 årsverk til administrasjon i den nye organisasjonen. Kostnadsnivået i 2008 er også nært gjennomsnittet til hva sammenlignbare kommuner (kommunegruppe 1) bruker på administrasjon.

Reduksjonen kan også forklares med at KOSTRA-rapporteringen fra Lardal kommune har endret seg. Lønnskostnader til tidligere avdelingsledere (rådgivere i dag) og enhetslederne føres i hovedsak på tjenesteområdene de er ansvarlig for. Unntak er stabssjef og en rådgiver som føres på administrasjon.

ÅR	Lardal					Gj.snitt
	2004	2005	2006	2007	2008	kommunegruppe 1
Brutto driftsutgifter til funksjon 120 Administrasjon i kr. pr. innb.	3994	4017	3940	3468	3476	3346

Tabell 1: Administrasjonskostnader i Lardal kommune

Ansatte vi intervjuet har liten tro på at det har vært særlige innsparinger på administrasjon utover årsverkene som har forsvunnet uten å bli erstattet med nye ansatte. Samtidig stilles det også spørsmål til om det er mulig å spare inn særlig mer på administrasjon. Mange opplever administrasjonen som "bunnskrappt" fra før, og spesielt i stab/støtte oppleves situasjonen som særlig sårbar, hvor ansatte ofte sitter alene med et eller flere fagområder.

4.3 Omorganiseringsprosessen

4.3.1 Informasjon og involvering

De ansatte opplever at det ble gitt god informasjon om prosessen. De ansatte mener prosessen var ryddig og forutsigbar, og at framdrift og prosess har vært avklart i samråd med tillitsvalgte. De ansatte ble tatt med på lag tidlig og ledelsen hadde en plan for hva de ville med ny organisering.

Flere opplevde det som en utfordring at den forrige rådmannen sluttet midt i prosessen og flere tillitsvalgte har sagt at de ønsket at prosessen ble avbrutt. Samtidig er tilbakemeldingen at den fungerende rådmannen, og etter hvert den nye rådmannen, styrte den videre prosessen på en god måte.

4.3.2 Høring og innspill

De vi har intervjuet mener det var gode muligheter for de ansatte til å komme med innspill. At arbeidsgruppen var bredt sammensatt trekkes også frem som positivt. Hvorvidt alle ansatte oppfatter det slik har vi ikke undersøkt og avhenger av hvor godt leder og tillitsvalgt har informert ut i organisasjonen.

¹⁵ Tallene i tabell 1 er et utvalg av KOSTRA-tall "A. Finansielle nøkkeltall og administrasjon, styring og fellesutgifter – nivå 2". Flere detaljer kan sees i vedlegg 3.

De ansatte mener også det var en riktig og god tidshorisont for gjennomføring og planlegging av omorganiseringen.

Noen av dem vi har snakket med mener de har fått komme med innspill og sine meninger, men at de ikke har fått gjennomslag for sine meninger i prosessen. Noen har også kommentert at de følte to-nivå som modell var valgt på forhånd og at det derfor ikke hadde noen hensikt å komme med innspill på det området.

4.3.3 Ansettelser

Da Lardal kommune gikk over til ny organisasjonsstruktur fra 1. januar 2007, ble tidligere avdelingssjefer tilbudt stilling som rådgiver innenfor samme område som de hadde jobbet med før. Tidligere avdelingsledere/styrere fikk valget om å bli enhetsledere eller ikke. Alle takket ja til dette, med unntak av Mette Hvål som ikke ble rådgiver men stabssjef.

Vi har stort sett fått gode tilbakemeldinger fra enhetsledere og tidligere ledere på den ansettelsesprosessen som ble gjennomført i kommunen. Andre vi har intervjuet mener det var "pussig" med intern utlysning og de mener dette kanskje ikke gav optimale ansatte til å fylle stillingene som enhetsledere.

En del påpeker at roller og oppgaver mellom rådgivere og enhetslederne burde vært bedre avklart og på et tidligere tidspunkt. Dette kunne medført mindre frustrasjon i implementeringsfasen av ny organisasjon.

Fra tidligere ledere har det blitt stilt spørsmål til mangelfull lønnsheving for tidligere avdelingsledere (rådgivere i dag) og at det er en forskjellbehandling mellom disse. Rådmannen kommenterte dette i sluttmøtet vi hadde. Hun sier lønnsutviklingen har gått mer i retning av måloppnåelse og resultater. Noen rådgivere har høyere lønn enn enhetsledere, så vurdering av lønnsjusteringer blir et resultat av lønnsnivået i enhetene og måloppnåelse/resultater.

4.4 Sykefravær og arbeidsmiljø

Alle vi har intervjuet med unntak av en, trekker frem at det er godt arbeidsmiljø i Lardal kommune. Ingen mener det har blitt en endring i arbeidsmiljø som følge av ny organisering. Det har blitt nye relasjoner mellom ansatte i organisasjonen og noen hadde sine utfordringer i tilpasse seg nye roller. Dette fungerer godt i dag.

Tabell 2 viser gjennomsnittlig fravær i Lardal kommune i 2004 -2009. Tabellen viser at sykefraværet er stabilt og lavt. I følge en nyhetssak på KS' hjemmesider 19. juni 2009 skyldes det lave sykefraværet *jevnt og trutt IA-arbeid*¹⁶.

År	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Samlet fravær i prosent	6,6	5,3	4,8	5,2	5,3	5,0

Tabell 2: Sykefravær i Lardal kommune 2004 – 2009. Tallene for 2009 gjelder første halvår.

¹⁶ Inkluderende arbeidsliv

4.5 Økonomiavdeling og opplæring

4.5.1 Erfaringer fra enhetsledere

Flere enhetsledere mener kommunen var dårlig forberedt til overgangen ved årsskiftet 2006/2007. Spesielt enhetsledere som ikke hadde hatt økonomiansvar tidligere, mener opplæringen på økonomi i starten føltes mangelfull og sporadisk. De hadde ønsket et noe mer gjennomarbeidet opplæringsopplegg på økonomiområdet i begynnelsen. Alle enhetslederne mener imidlertid samarbeidet og støtten fra økonomiavdelingen fungerer godt i dag, og at økonomiavdelingen hele tiden har gitt god støtte til enhetslederne eller ansatte når de har bedt om det.

Når vi spurte om enhetsledere hadde foretrukket en lokal økonomiavdeling i Lardal, sier de fleste ja, men fysisk avstand til økonomiavdelingen har ikke vært noe problem i praksis. Alle enhetslederne har hver sin kontaktperson i økonomiavdelingen. Om det er behov for kontakt/opplæring, gis dette over telefonen eller enhetsleder kommer til Andebu eller en økonomimedarbeider kommer til enheten.

Enhetslederne har deltatt på et lederutviklingsprogram. Alle enhetslederne er veldig fornøyd med lederutviklingsprogrammet og mener det har gitt mye i deres rolle som leder.

4.5.2 Erfaringer fra økonomiavdelingen

De ansatte i økonomiavdelingen opplevde prosessen som førte til det formelle samarbeidet om lønnsfunksjonen i Lardal og Andebu fikk en gal start. Det kom tidlig frem i lokalavisene om at det skulle inngås et samarbeid, og de ansatte følte derfor den videre involveringen ikke var reell, siden de opplevde at beslutningen allerede var gjort. Økonomisjefen medga i intervjuet at sett i etterkant kunne informasjonen og involveringen av de ansatte vært bedre.

De ansatte pekte på at økonomisystemene til de to kommunene ikke var like. De mener at kommunene burde hatt en bedre samkjøringsprosess på forhånd, slik at de hadde noe å samarbeide mot. De ansatte fra de to kommunene kom med hver sine system og de mener det er fortsatt mye å hente på å slå sammen systemer.

De ansatte mener en samkjøring av alle programmene på samme plattformen ville være det som kunne gjøre at samarbeidet kunne fungere enda bedre i dag. *"Det ville gjort oppgavene våre enklere og muligheten for overlapping ville blitt større."* De fleste av de ansatte har jobbet lenge mot Andebu kommune, og de forteller at det er vanskelig å snu seg mot Lardal. *"Hverdagen innhenter oss"*, sier de. De mener selv de burde tvinges til å overlappes hverandre og at noen legger føringer for bedre samarbeid.

Et eksempel på at det fungerer godt er innen skatt. Her fikk de et felles skattesystem og de to ansatte som jobber mot dette, overlapper hverandre i begge kommuner.

I dag mener de ansatte at samarbeidet i det store og det hele fungerer bra. Sårbarheten har blitt mindre og fagmiljøet har blitt større. Ved sykdom har kontoret anledning til å dekke oppgaver og det arbeides aktivt for å få mer overlapping på arbeidsområdene innen økonomi.

Arbeidsmiljøet mener de ansatte har vært godt hele tiden. Både ansatte i Lardal og Andebu opplever miljøet som samlet og det har ikke vært noe skille etter hvilken kommune en er

ansatt i. *"Arbeidsmiljøet er den store vinneren her"*, er de ansatte enige om. De mener det ville være rart om de nå skulle tilbake til hver sine kommuner.

På spørsmål om opplæringen av enhetslederne i Lardal kommune, sier økonomisjefen at en *"tydeligere avklaring på forhånd i forhold til forventinger rundt samarbeidet kunne kanskje vært bra"*. *"Det dukket nok opp et ekstraordinært behov også, i forhold til at de nye enhetslederne var utrygge i egen rolle. Vi så at det var behov for opplæring og teknikk"*. Han understreker også at kommunene i dag har et godt samarbeid, og man må se på de ressursene som Lardal og Andebu samlet sett bidrar med i forhold til hva en kan få tilbake av tjenester. Han nevner blant annet at Lardal har fått mer ressurser tilført på rådgivende tjenester gjennom samarbeidet.

4.6 Enhetens ansvarsområde og budsjetttrammer

Alle enhetslederne mener innholdet i deres enheter er logisk og det ønskes ikke endring av innholdet i enheten. Noen har stilt spørsmål til om det er nødvendig med så mange enhetsledere, men spesielt enhetslederne for barnehagene mener dette har styrket fokuset på barn og unge i kommunen.

Enhetsledere for Stab/støtte, Lardal kommunale eiendom og Ringveien helsesenter opplever spesielt at det er veldig vide ansvarsområder. Som en følge av dette, har lederne delegert noe ansvar for daglig drift og oppfølging, men ikke personal og økonomiansvaret. Ringveien ønsker egen ansvarlig for hjemmetjenestene og leder for sykehjemmet (sluttet) ønsket en nestkommanderende som diskusjonspartner. Det savnes også en rådgiverstilling for helse og omsorg. Det ønskes mer ressurser til rådgiver for skole/barnehage og mer kompetanse innen VAR-området i kommunen.

De vi har intervjuet opplever at kommunen er sårbar for å miste fagkompetanse på en del områder. Det er få skriftlige rutiner på plass og liten grad av overlapping, noe som gjør at det kan være vanskelig for andre å utføre hverandres oppgaver ved for eksempel fravær.

Noen enhetsledere foretrekker og fokuserer mest på fagansvaret i hverdagen. Disse mener økonomiansvaret tar mye tid vekk fra fagansvaret. En del rådgivere mener en ikke får gått i dybden på fagfeltet sitt lenger.

Samtidig ser alle enhetslederne det positive i å ha innsikt i budsjettet og ansvaret for å styre ressursene. Dette gir bedre grunnlag for styring og en har mulighet til å se hele kommunens økonomi i sammenheng. Likevel kunne noen enhetsledere ønske at noen tok seg av det tekniske budsjett-/rapporteringsarbeidet.

Generelt mener alle vi har intervjuet at budsjettene er stramme og det er lite handlingsrom. Dette mener de ikke skyldes endringer i organisasjonsstrukturen, men økte statlige krav og pålegg som gir føringer for hvordan budsjettene kan brukes.

4.7 Fokus på brukeren

De vi har intervjuet er delt i synet på om det har blitt mer fokus på brukeren i kommunen. Alle mener det har vært sterkt fokus på brukeren hele tiden i Lardal. Noen sier det har blitt mer fokus på *hvem* kommunen er til for etter omorganiseringen føler noen. Andre trekker frem organiseringen av servicetorget som positivt.

4.8 Møter i rådmannens ledergruppe og rapportering

Det holdes møter med rådmannen, enhetslederne, stabssjef og leder NAV Lardal annenhver eller tredjehver uke. Alle enhetslederne mener de ser mer helhetlig på kommunen som følge av at de sitter i ledergruppen og har så tett kontakt med de andre lederne. De andre vi har intervjuet mener også det har blitt en mer samlet kommune med ny organisering, men det er ikke like tydelig som hos de som sitter i ledergruppen.

Enhetslederne mener rådmannens ledergruppe fungerer godt og er et fint kollegium. De har bedre innsikt i hverandres områder og større forståelse for hverandres behov, men det er fremdeles en kamp for egne områder.

Flere enhetsledere ønsker nå en vridning fra å gi informasjon om hverandres områder, til å diskutere utvikling av kommunen og utviklingsoppgaver. Dette mener rådmannen er et sunnhetstegn, som betyr at enhetslederne har etablert seg og fungerer i rollen som enhetsledere.

Fra noen rådgivere i stab/støtte har vi inntrykk av det er/har vært noe uklare rapporteringsveier. Noen rapporterer direkte til rådmannen, mens andre går via stabssjef. Rådmannen mener dette i noen tilfeller vil være fornuftig, men hun mener det er viktig å holde fast på den organisasjonen som er bestemt.

4.9 Rapporteringen til politikerne

I Lardal kommune består det politiske nivået av ordfører, formannskapet og kommunestyret. Det er ingen politiske hovedutvalg. Enhetsledere savner utvalg eller annen arena for å informere, både positivt og negativt, om sitt enhetsområde. De savner spisskompetanse og særinteresse for sine områder. Vi er kjent med at temagrupper ble forsøkt i en periode, men dette ble avvirket fordi det ikke fungerte slik det var ment.

Vi er ikke kjent med tilfeller hvor det er gjort politiske vedtak hvor enhetsleder ikke har kunnet informere i forkant, men en del enhetsledere har savnet flere spørsmål og interesse hos spesielt kommunestyrepolitikere.

Som følge av at ingen kommunestyrepolitikere har svart på spørreskjemaet som ble delt ut i kommunestyret 16. juni 2009, kan vi ikke si noe om hvordan politikerne mener rapporteringen til og fra politisk nivå fungerer.

5. Revisors vurderinger

Kommunikasjon og innsikt i hverandres enheter er viktig for å kunne se helheten i kommunens økonomi og oppgaver. Gjennom sitt resultatansvar er enhetslederne blitt ansvarliggjort og gitt myndighet for budsjettene. Ved at de etter hvert har fått den opplæringen de trenger for å kunne utøve sin rolle som leder, er enhetslederne virkelig bemyndiget i henhold til ARIA. Ved å være med i ledergruppen får de ikke bare innsikt i egen enhet, de får også bedre grunnlag til ta beslutninger som vil kunne komme hele kommunen til gode.

Ved å teknisk føre de fleste av dagens enhetsledere og rådgivere som tjenester og ikke som administrasjon i KOSTRA, har kommunen ”oppnådd” noen av målene med omorganiseringen. Enhetslederne bruker en del tid på administrative oppgaver selv om dette i praksis føres på tjenesteområdet enheten dekker. Utover de 1,5 årsverkene som ikke har blitt besatt, er det liten grunn til å tro at tid og ressurser til administrasjon har blitt vesentlig redusert i realiteten. Med tanke på sårbarheten stab/støtte beskriver for sine fagområder, er det likevel lite trolig kommunen kan organisere vekk ytterligere ressurser til administrasjon.

Hvordan kommunen planlegger, vedtar og gjennomfører en omorganisering vil avgjøre hvor godt omorganisering vil fungere i kommunen. Intervjuene med enhetsledere, rådgivere og tillitsvalgte viser at omorganiseringsprosessen generelt har vært god, slik at de ansatte opplevde god prosedyrerettferdighet. Unntaket er de ansatte ved økonomiavdelingen, som mente de ble dårlig informert og involvert i prosessen.

Ansatte som har jobbet lenge i en organisasjon opplever det kanskje ikke som nødvendig med skriftlige rutiner for sine arbeidsoppgaver, fordi de kan egne oppgaver veldig godt. Skriftlige rutiner er imidlertid viktig for å redusere sårbarheten for kompetansetap i kommune. Spesielt når det er så mange mennesker som jobber med egne fagområder og det er liten overlappning av arbeidsoppgaver. Skriftlige rutiner kan sikre at kommunen står bedre rustet dersom en ansatt slutter eller av andre årsaker ikke er i organisasjonen lenger.

I en undersøkelse gjennomført av Akademikerne¹⁷, slås det fast *at for å få kompetente fagfolk til kommunene må kommunene tilby sterke og gode fagmiljøer. 75 prosent av de spurte sier faglig miljø og/eller faglige utfordringer er det som må til. Kun 16 prosent sier at høyere lønn vil være avgjørende.* For å kunne rekruttere kritisk fagkompetanse i fremtiden kan det derfor være nødvendig for mindre kommuner å bygge opp et større og mer attraktivt fagmiljø for de ansatte. Ut fra økonomiske hensyn vil det være vanskelig å bygge opp store fagmiljøer innenfor alle kommunens ansvarsområder i en liten kommune. Samarbeid/samhandling med andre kommuner, slik er har gjort på økonomi, kan bli nødvendig for å få rekruttert den fagkompetansen kommunen trenger.

Enhetslederne mener de ikke får gitt så inngående informasjon om enheten sin som de kunne ønske. Dette er særlig viktig for at politikerne skal kunne ta avgjørelser på rett grunnlag. En måte å løse informasjonsmangelen på er å sette av mer tid i kommunestyremøtene for informasjon fra enhetslederne, både om saksfeltet generelt og om enkeltsaker. Det er også mulig å bruke ad-hoc-utvalg etter kommuneloven § 10 nr. 5 til forberedende behandling av saker. Det kan bidra til å få opp engasjementet for temaene hos kommunestyrepolitikerne.

¹⁷ Artikkel fra 19. juni 2009 på aftenposten.no og akademikerne.no

6. Konklusjoner og anbefalinger

6.1 Konklusjoner

Alle elementer av ARIA ligger til rette for enhetslederne og de er derfor virkelig gitt den myndighet hun/han trenger for å utføre sitt arbeid. Det er god kommunikasjon mellom enhetsledernivået og rådmannsnivået i kommunen. De viktigste forutsetningene for at en to-nivå modell skal fungere er derfor oppfylt.

De fleste målene med omorganiseringen er nådd. Lardal kommune har blitt en mer kostnadseffektiv organisasjon, med færre ansatte som utfører de samme oppgavene og kostnadene til administrasjon har blitt redusert. Det ble brukt intern rekruttering til enhetslederstillingene og resurser er flyttet fra administrasjon til tjenesteproduksjon. Kommunen har også blitt mer produktiv, i den forstand at det har blitt større fokus og prioritering av mål, og utvikling av individuelle mål for de ansatte.

Gjennom hele omorganiseringsprosessen ble de ansatte gjennom tillitsvalgte involvert i prosessen og har hatt mulighet til å komme med innspill. Administrasjonen har tilrettelagt for slik involvering gjennom høringsrunder og mulighet for innspill fra de ansatte gjennom arbeidsgrupper. Unntaket er de ansatte ved økonomiavdelingen, hvor det var for lite informasjon og involvering i følge dem.

Det er få skriftlige rutinebeskrivelser for rådgivernes oppgaver. Noen fagområder, spesielt i stab/støtte, utføres av en ansatt per område, noe som gjør organisasjonen svært sårbar ved fravær. Som følge av samarbeidet med Andebu om økonomi- og personalfunksjonen, har sårbarheten blitt redusert på dette området og det har blitt mer overlapping av arbeidsoppgaver.

Enhetslederne savner et felles forum for å utveksle informasjon med politikerne. Enhetslederne etterspør mer spisskompetanse og interesse for sine enheter i kommunestyret.

6.2 Anbefalinger

Med bakgrunn i de erfaringene og konklusjonene vi har gjort gjennom prosjektet, vil vi anbefale følgende:

- Kommunen bør vurdere å skriftliggjøre flere rutiner for å redusere sårbarheten.
- Kommunen bør vurdere om det er hensiktsmessig å inngå flere formelle samarbeid på flere fagområder. Dette kan redusere sårbarheten, øke fagmiljøet og gjøre jobben i kommunen mer attraktiv ved senere rekruttering.
- Kommunen bør vurdere å iverksette tiltak for å bedre informasjonen mellom administrasjon og politikerne.

Litteratur og kildereferanser

Lovverk og avtaler

Lov 25.09.1992 nr 19 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)

Lov 17.06.2005 nr 62 om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven)

Sentral hovedavtale mellom KS og arbeidstakerorganisasjonene (01.01.2006 – 31.12.2009)

Interne dokumenter i Lardal kommune

Delegasjonsreglement i Lardal kommune før 1. januar 2007

Delegasjonsreglement i Lardal kommune etter 1. januar 2007

Kommunestyret (saksfremlegg og protokoll): Sak 22/05, 75/05, 34/06, 35/06 og 77/06

Notat fra drøftingsmøte med tillitsvalgte 12.04.05 - Administrativ organisering

Notat fra drøftingsmøte med tillitsvalgte 24.01.06: Administrativ organisering

Presentasjon fra rådmannen om Administrativ organisering av Lardal kommune

Rapport fra arbeidsgruppe. Oktober 2005. Administrativ organisering 2006. *Lardal kommune*.

Stillingsbeskrivelse – Lardal kommune, stab og støttefunksjon

Faglitteratur

Fisher, K. 1998. Self-Directed Work Teams: What Are They and Where Did They Come From? I Hickman, G.R. (Ed.): *Leading Organizations. Perspectives for a New Era*. Thousand Oaks: Sage

Howard, A. 1998. The Empowering Leader. Unrealized Opportunities. I Hickman, G. R. (Ed.): *Leading Organizations. Perspectives for a New Era*. Thousand Oaks: Sage

Jacobsen, D.I. 2004. Organisasjonsendringer og endringsledelse. *Fagbokforlaget*

Kim, W. C. og Mauborgne, R. 1998. Procedural Justice Decision Making and the Knowledge Economy. *Strategic Management Journal*, 19

Opedal, S., Stigen, I.M. og Laudal, T. 2002. *Flat struktur og resultatenheter*. Norsk institutt for by- og regionforskning. 1. utgave.

RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon

Vedlegg

Vedlegg 1: Høringssvar fra kommunen

Vedlegg 2: Organisasjonsmodeller

Vedlegg 3: KOSTRA-tall – Utvalg av finansielle nøkkeltall for Lardal kommune i 2004 – 2008

Vedlegg 4: Spørreskjemaet som ble sendt til politikerne i kommunestyret

Vedlegg 1: Høringssvar fra kommunen



Lardal kommune

Saksbehandler: Inger-Anne Spjelberg
Direkte telefon: 33 15 52 02
Vår ref.: 09/4841
Arkiv: FE-
Deres ref.:
Dato: 12.08.2009

Alf Olav Uldal v/ Telemark kommunerevisjon IKS

Telemark
kommunerevisjon IKS

09/1349/7003/AOU

Forvaltningsrevisjon om omorganisering - tilbakemelding på rapport

Viser til rapport oversendt 09.07.09 vedrørende gjennomgang av omorganisering i Lardal kommune.

Rapporten og vurderingen av prosess og resultat ved omorganisering i Lardal er gjennomlest med stor interesse. Betragtninger og fremstilling i rapporten er etter min vurdering god og riktig i forhold til slik vi opplever det.

Det er hyggelig å lese at revisjonen på bakgrunn av sin gjennomgang mener at både prosess og resultat av omorganisering i hovedsak er i henhold til de mål som ble satt.

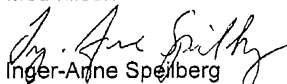
Anbefaling og konklusjoner støttes i hovedsak med følgende kommentarer.

Rådmannen ser betydning av at det i større grad bør utarbeides rutinebeskrivelser for rådgiveres oppgaver for å hindre sårbarhet og mener at dette arbeidet bør prioriteres fremover.

Lardal kommune har de senere år opplevd stadig større press på omfang og bredde i oppgaver og behov for kompetanse. For å møte dette er det på stadig flere områder i kommunen inngått interkommunalt samarbeid. Rådmannen mener at det er viktig at slikt samarbeid vurderes på flere områder. Slik også revisjonen skriver for å "...reducere sårbarhet, øke fagmiljø og gjøre jobben i kommunen mer attraktiv ved rekruttering".

Når det gjelder punkt om samhandling mellom administrasjon og politisk nivå er det noe uklart hva revisjonen mener i sin anbefaling. Lardal kommune har en politisk organisering kun med formannskap og kommunestyre, uten fagutvalg. Det er i en slik organisering særlig viktig å sikre og formalisere samhandling og informasjon fra fagenhetene opp til de politiske utvalg. Revisjonen foreslår et felles faglig forum. Rådmannen er usikker hva dette omfatter, men mener at dialog og formalitet kan sikres bedre blant annet ved informasjonssekvenser i politiske møter, samt i dialogmøter i forbindelse med planprosesser og økonomistyring.

Med hilsen


Inger-Anne Spjelberg
Rådmann

Postadresse: Svarstadtunel 15, 3275 Svarstad
Besøksadresse:
E-post: post@lardal.kommune.no

Telefon: 33 15 52 00
Telefaks: 33 15 52 01
Internett: www.lardal.kommune.no

Bank: 2442.05.22815
Org.nr.: 964952434

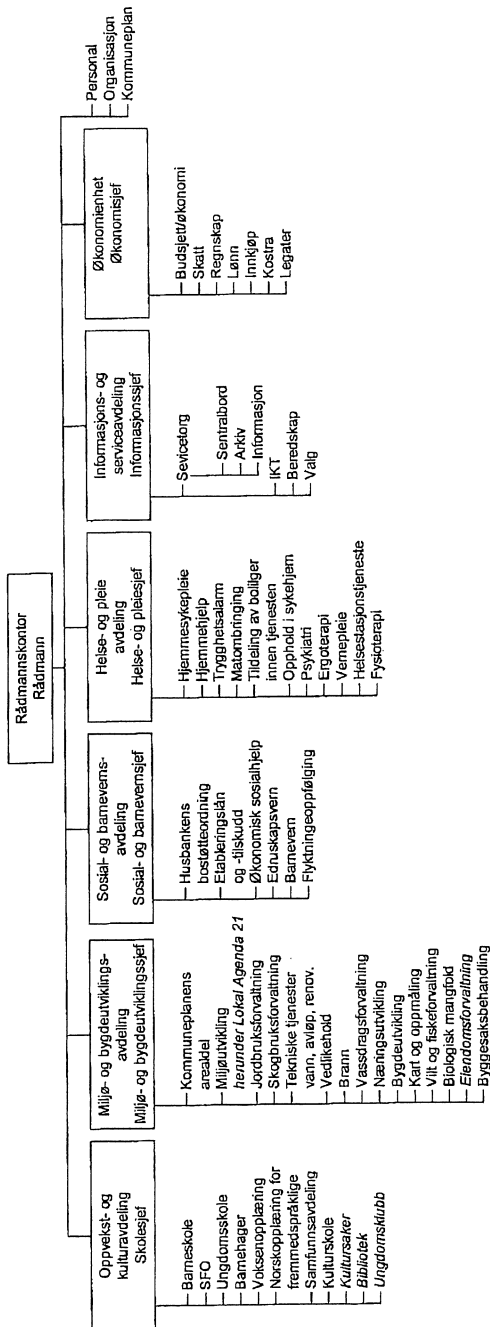
Vedlegg 2: Organisasjonsmodeller

Modell for omorganisering

ORGANISERING
FREM TIL 01.01.2007

3.2 Organisasjonskart

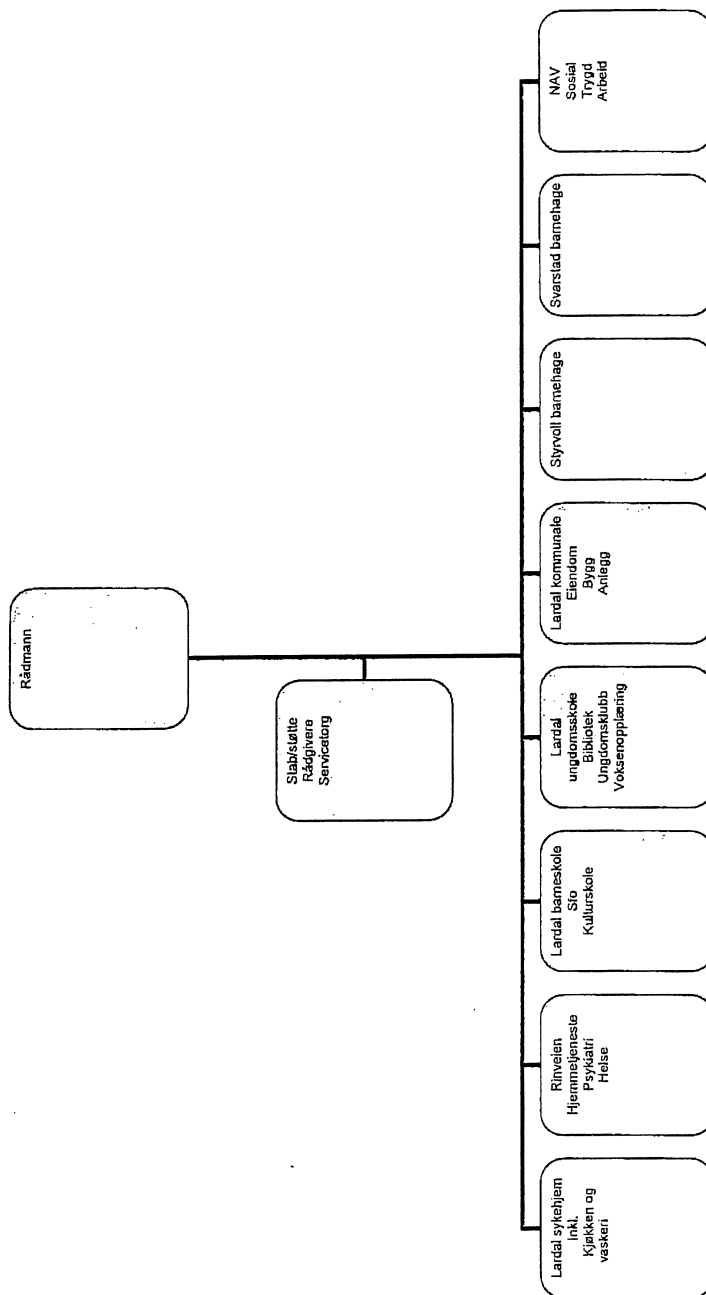
Forslaget fra arbeidsgruppa som la fram forslag til administrativ organisering i 2001. Som det framgår av kommunestyrevedtaket ble det vedtatt at det som var foreslått til å hete Helse- og pleieavdeling i stedet ble hetende Helse- og omsorgsavdeling.



Gjeldende modell fra og med 1. januar 2007

ORGANISERING IKS
01.01.2007

Lardal kommune



Vedlegg 3: KOSTRA-tall – Utvalg av finansielle nøkkeltall for Lardal kommune i 2004 – 2008

A. Finansielle nøkkeltall og adm., styring og fellesutgifter - nivå 2									
	0728 Lardal 2004	0728 Lardal 2005	0728 Lardal 2006	0728 Lardal 2007	0728 Lardal 2008	KG01 Gj.snitt kommune gruppe 01 2008	KA07 Gj.snitt Vestfold 2008	AKUO Gj.snitt landet/ÅK utenom Oslo kommuner 2008	
2.5.3 Lønnsutgifter									
Lønn, adm, styring, fellesutgifter, i % av totale lønnsutgifter	14,2	12,8	12,1	9,8	7,6	8,3	7,3	7	7,3
herav: lønn ført på funksjon 190	0	0	0	0	0	1,5	2,8	1,8	1,6
Lønn, barnehage, i % av totale lønnsutgifter	4,9	5,2	11,2	12,2	12,5	10,3	10,2	9,7	10,1
Lønn, grunnskoleopplæring, i % av totale lønnsutgifter	31,7	31,8	29,6	30,1	29,5	30,5	28,9	28,7	28,1
Lønn, kommunehelse, i % av totale lønnsutgifter	3,5	4,1	3,2	2,6	3,1	3,7	3	3,7	3,7
Lønn, pleie og omsorg, i % av totale lønnsutgifter	34,8	35,7	33,2	34,5	36,2	36,1	38,2	37,8	36,5
Lønn, sosialtjenesten, i % av totale lønnsutgifter	0,9	1	1	1,4	1,4	1,8	2,9	2,6	2,9
Lønn, barnevern, i % av totale lønnsutgifter	0,9	1,3	1,6	1,5	1,8	1,7	2,4	2,1	2,1
Lønn, vann, avløp, renovasjon/avfall, i % av totale lønnsutgifter	1,9	2	2	2	1,9	1,5	0,9	1,1	1,2
Lønn, fysisk planlegging, kulturmiljø/natur/nærmiljø, i % av totale lønnsutgifter	2,5	2,6	2,4	2,1	2,4	1,6	1,4	1,6	1,8
Lønn, kultur, i % av totale lønnsutgifter	1,6	1,1	1,4	1,4	1,4	2,1	2,7	2,6	2,6
Lønn, kirke, i % av totale lønnsutgifter	0	0	0	0	0	0	0	0	0,1
Lønn, samferdsel, i % av totale lønnsutgifter	0,7	0,4	0,6	0,7	0,7	0,3	0,5	0,5	0,5
Lønn, bolig, i % av totale lønnsutgifter	0,5	0,4	0,4	0,6	0,6	0,3	0,2	0,3	0,4
Lønn, bæring, i % av totale lønnsutgifter	1,1	1	0,7	1	0,8	0,8	0,3	0,6	0,6
Lønn, drann og utrykkesvøm, i % av totale lønnsutgifter	0,6	0,7	0,5	0,3	0,2	0,7	0,8	1,2	1,2
Lønn, interkommunale samarbeid (§ 27-samarbeid), i % av totale lønnsutgifter	..	..	..	..	..	0	0	0	0,2
Lønn, tjenester utenfor ordinært kommunalt ansvarsområde, i % av totale lønnsutgifter	0	0	0	0	0	0,2	0	0,2	0,4
2.6 Nøkkeltall for administrasjon, styring og fellesutgifter									
Brutto driftsutgifter til adm., styring og fellesutgifter pr. innb. i kr.	5202	4954	4998	4927	4382	4074	2611	3322	3443
Netto driftsutgifter til adm., styring og fellesutgifter pr. innb. i kr.	4963	4717	4753	4789	4205	3699	2310	2827	2929
herav: Lønnsutgifter pr. innb. i kr., adm., styring og fellesutgifter	3466	3108	3314	2919	2468	2759	2188	2213	2275
av dette: Lønnsutgifter ført på funksjon 190, pr. innb. i kr.	0	0	0	0	0	494	828	570	510
MVA-kompensasjon drift, adm., styring og fellesutg. pr. innbygger (kroner)	199	218	222	276	220	208	171	231	228
IMVA-kompensasjon investering, adm., styring og fellesutg. pr. innbygger (kroner)	16	0	31	5	129	59	31	66	58
Brutto driftsutgifter til administrasjon og styring i kr. pr. innb.	5015	5072	5032	4843	4641	4384	2986	3754	3749
Netto driftsutgifter til administrasjon og styring i kr. pr. innb.	4816	4866	4788	4705	4464	4125	2746	3444	3413
2.7 Brutto driftsutgifter for administrasjon, styring og fellesutgifter									
Brutto driftsutgifter til funksjon 100 Politisk styring, i kr. pr. innb.	676	698	740	846	757	593	220	346	323
Brutto driftsutgifter til funksjon 110, Kontroll og revisjon, i kr. pr. innb.	..	..	..	..	..	0	107	72	70
Brutto driftsutgifter til funksjon 120 Administrasjon, i kr. pr. innb.	3994	4017	3940	3468	3476	3346	2325	2916	2959
Brutto driftsutgifter til funksjon 121, Forvaltningsutgifter i eiendomsforvaltningen, i kr. pr. innb.	..	..	..	..	..	0	32	88	123
Brutto driftsutgifter til funksjon 130 Administrasjonslokaler, i kr. pr. innb.	345	356	352	528	407	375	299	237	284
Brutto driftsutgifter til F 170 og 171 (prermeavvik), i kr. pr. innb.	156	-202	-51	76	-647	-654	-378	-805	-859
Brutto driftsutgifter til funksjon 180 Diverse fellesutgifter, i kr. pr. innb.	30	84	17	9	368	230	-40	256	437
Brutto driftsutgifter til funksjon 190 Interne serviceenheter, i kr. pr. innb.	0	0	0	0	0	114	43	117	113

Vedlegg 4: Spørreskjemaet som ble sendt til politikerne i kommunestyret



Spørsmål om omorganiseringen i Lardal kommune

Kontrollutvalget i Lardal kommune har bedt Telemark kommunerevisjon IKS om å evaluere omorganiseringen av kommunen som trådte i kraft fra 1. januar 2007. Undersøkelsen blir gjennomført som forvaltningsrevisjon.

Som en del av undersøkelsen ønsker kontrollutvalget å få svar på *hvor politikerne oppfatter rapporteringen til og med politikerne med den nye organiseringen*. Videre er det for informasjon fra politikerne i Lardal for kunne gi seg svar på dette.

Resultatene av denne undersøkelsen vil være en del av forvaltningsrevisjonsrapporten som legges fram for kontrollutvalg og kommunestyre.

Enkeltsvarene blir behandlet konfidensielt. Venligst sett krysst for de alternativene som passer best for deg.

Vennligst send skjemaet til oss så raskt som mulig, men senest innen 26. juni 2009, ved å benytte den ferdigfrankerte konvolutten.

Vennlig hilsen

Telemark kommunerevisjon IKS
v/ Alf Olav Uldal
forvaltningsrevisor

Telefon 35 58 44 03 / 970 97 599
alf.olav.uldal@tekom.no

BAKGRUNNsspørsmål

Hvor mange perioder har du sittet i kommunestyret?

1 periode (2007 – 2011)

2 perioder

Flere enn 2 perioder

Sitter du i formannskapet?

Ja

Nei

UTFYLT SPØRRESKJEMA SENDES I FERDIGFRANKERT KONVOLUTT TIL:
Postadr: Telemark kommunerevisjon IKS v/Alf Olav Uldal, Fylkeshuset, 3706 Skien



MÅL MED OMORGANISERINGEN

Hva mener du en ville oppnå med omorganiseringen?

Mener du at disse målene er nådd?

Ja	<input type="checkbox"/>	Vet ikke	<input type="checkbox"/>
Nei	<input type="checkbox"/>	Delvis	<input type="checkbox"/>

INFORMASJON TIL/FRA KOMMUNEN TIL POLITIKERNE ETTER OMORGANISERINGEN

Hvordan er informasjonen du får fra:

	Veldig bra			Veldig dårlig	
Resultatsenhetslederne	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Rådmannen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Andre i administrasjonen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Eventuelle kommentarer til hvordan informasjonen kan bli bedre:

UTFYLT SPØRRESKJEMA SENDES I FERDIGFRANKERT KONVOLUTT TIL:
Postadr: Telemark kommunerevisjon IKS v/Aif Olav Uldal, Fylkeshuset, 3706 Skien



Er det områder du ikke får nok innsikt i (i inneværende periode)?
Ja
Nei
Om ja, hvilke områder er dette?

Gir saksframlegg god nok informasjon til å fatte vedtak?
Ja Vet ikke
Nei

Omorganiseringen førte til endringer i delegasjonsreglementet. Mener du at dette har ført til at for få saker blir behandlet av kommunestyret?
Ja Vet ikke
Nei Ingen endring

Mener du tilbakemeldinger/spørsmål fra politikerne til administrasjonen blir hørt/tatt til følge?
Ja Vet ikke
Nei

Eventuelle kommentarer: _____

UTFYLT SPØRRESKJEMA SENDES I FERDIGFRANKERT KONVOLUTT TIL:
Postadr: Telemark kommunerevisjon IKS v/Alf Olav Uldal, Fylkeshuset, 3706 Skien



FORDELER/ULEMPER MED ORGANISERINGEN

Hvilke fordeler/ulempes har dagens organisering?

Fordeler:

Ulemper:

Dersom du har andre kommentarer, er det fint om du skriver litt om det her:

TAKK FOR AT DU SVARTE PÅ SPØRSMÅLENE!

UTFYLT SPØRRESKJEMA SENDES I FERDIGFRANKERT KONVOLUTT TIL:
Postadr: Telemark kommunerevisjon IKS v/Alf Olav Uldal, Fylkeshuset, 3706 Skien