



**Gro Sandkjær Hanssen, Ann Karin T. Holmen,
Ståle Opedal, Inger Marie Stigen**

**Nåsituasjonsbeskrivelse -
Fase 1 i evaluering av Kommunal- og
regionaldepartementets Stifinnerprogram**

Samarbeidsnotat mellom RF-Rogalandsforskning og Norsk institutt
for by- og regionforskning (NIBR)

Prosjektnummer: 7252119
Prosjektets tittel: Evaluering av Stifinnerprogrammet

Oppdragsgiver: Kommunal- og regionaldepartementet

ISBN:
Gradering: Åpen

Forord

Dette notatet er en første rapportering fra evalueringen av Stifinnerprogrammet – modernisering for velferd. Programmet utgjør et element i regjeringens politikk for modernisering i kommunesektoren. Siktemålet med programmet er å prøve ut hvorvidt en helhetlig tilnærming i moderniseringsarbeidet bedre vil sette deltakerkommunene i stand til å se ulike virkemidler i sammenheng og dermed kunne forene kommunens rolle som myndighetsutøver, tjenesteprodusent og samfunnsutvikler. Programmet gjennomføres i tidsrommet 2004-2006, og skal støtte oppunder omstillings- og moderniseringsprosesser i åtte kommuner: Vadsø, Tingvoll, Molde, Herøy (i Møre og Romsdal), Bømlo, Sogndal, Porsgrunn og Bydel Alna i Oslo kommune. RF-Rogalandsforskning og Norsk institutt for by- og regionforskning evaluerer i samarbeid programmet på oppdrag for Kommunal- og regionaldepartementet (KRD).

Notatet beskriver status i de åtte deltakerkommunene slik denne så ut i en tidlig fase i forsøket. Ved å sammenholde nåsituasjonsbeskrivelsen med endringer i kommunene i forsøksperioden, har vi et grunnlag for å drøfte hvilke effekter programmet har hatt på kommunene. Nåsituasjonsbeskrivelsen er ingen fullstendig og uttømmende beskrivelse av tilstanden i kommunene. Men den tar for seg enkelte områder og felt av kommunenes virksomhet og organisering hvor omstillingsprogrammet kan tenkes å sette spor etter seg. Siden evalueringen skal følge det lokale omstillingsarbeidet fra start til avslutning, har vi en god mulighet til å etterprøve sammenhenger mellom omstillingsprogram og effekter.

Notatet bygger på skriftlig materiale og intervjuer med nøkkelinformanter i deltakerkommunene og i Kommunal- og regionaldepartementet. En stor takk til alle som velvillig har stilt opp på intervjuer og bidratt med skriftlig materiale. Framstillingen av KOSTRA-tall for 2003 er basert på tallmateriale som seksjon for kommuneøkonomi i KRD utarbeidet i forbindelse med Stifinner-samlingen 30.september 2004.

Stavanger, november 2004

Ståle Opedal,
prosjektleder

Innhold

FORORD.....	2
SAMMENDRAG.....	5
1 INNLEDNING.....	9
1.1 Nåsituasjonsbeskrivelsen – formål og avgrensning.....	9
1.2 Moduler og datamateriale.....	14
2. GENERELL STATUS I STIFINNERKOMMUNENE.....	16
2.1 Innledning.....	16
2.2 Deltakerkommunenes politiske og administrative organisering.....	16
2.3 Delegasjonsomfang.....	22
2.4 Personalforvaltningstiltak.....	24
2.5 Systemer for kvalitetsutvikling og kvalitetssikring.....	25
2.6 Systemer for økonomistyring, kostnadskontroll og styringsinformasjon.....	25
2.7 Organisering av tjenestene og tiltak for konkurranseeksponering.....	28
2.8 Tiltak for økt brukermedvirkning og valgfrihet i tjenesteproduksjonen.....	30
2.9 Samhandling/partnerskap med privat sektor og frivillige organisasjoner.....	30
2.10 Tiltak for utvikling av lokaldemokrati og innbyggerdialog.....	31
2.11 Oppsummering.....	33
3. STIFINNERKOMMUNENE – BAKGRUNN OG AKTIVITETER.....	35
3.1 Innledning.....	35
3.2 Presentasjon av Stifinnerkommunene.....	35
3.2.1 Vadsø.....	35
3.2.2 Sogndal kommune.....	42
3.2.3 Herøy kommune (i Møre og Romsdal).....	48
3.2.4 Bømlo kommune.....	55
3.2.5. Tingvoll kommune.....	61
3.2.6. Porsgrunn.....	67
3.2.7 Molde.....	73
3.2.8. Bydel Alna.....	80
4. RESSURSBRUKEN I STIFINNERKOMMUNENE.....	85
4.1 Innledning.....	85

4.2	Økonomisk situasjon i 2003	85
4.3	Prioritering og produktivitet i pleie- og omsorgstjenestene.....	87
4.4	Andre finansielle nøkkeltall for Stifinnerkommunene	90
	VEDLEGG	94

Sammendrag

Nåsituasjonsbeskrivelsen bygger på flere typer datamateriale. Vi har intervjuet nøkkelinformanter i KRD og i deltakerkommunene i forbindelse med en besøksrunde i alle kommunene i september 2004. I kartleggingen av deltakerkommunenes organisasjons- og arbeidsformer har vi benyttet oss av KRDs Organisasjonsdatabase som NIBR er ansvarlig for tilrettelegging og analyse av. I tillegg er det innhentet skriftlig materiale som beskriver bakgrunnen for kommunenes deltakelse i programmet, hvordan arbeidet lokalt er organisert og hvilke aktiviteter det har generert. Til sist har vi tatt med en del KOSTRA-tall for 2003.

Resultater og observasjoner fra nåsituasjonsbeskrivelsen

Det har skjedd betydelige endringer i norske kommuners politiske og administrative organisering de siste ti årene. Dette gjelder også Stifinnerkommunene. Samtlige av disse kommunene har endret den politiske og administrative styringsstrukturen i løpet av forrige valgperiode. På landsbasis er det stadig flere kommuner som velger funksjonsmodellen som overordnet organiseringsprinsipp for de politiske utvalgene. I Stifinnerkommunene dominerer funksjonsmodellen som utvalgsmodell.

Stadig flere norske kommuner har innført flat administrativ struktur. Samtlige Stifinnerkommuner har flatet ut den administrative styringsstrukturen. Samtidig ser vi, i likhet med gjennomsnittet av norske kommuner, at den administrative styringsstrukturen er differensiert. Flere Stifinnerkommuner har såkalte mellom-modeller, der både enkeltvirksomheter og etater rapporterer til rådmannsnivået.

Det blir stadig vanligere å delegere ansvar og myndighet fra politisk nivå til rådmannen på det økonomiske området og i personal- og organisasjonssaker. Mest interessant er det at det i 2004 er blitt betydelig mer vanlig å videredelegere ansvar fra rådmannen helt ned til virksomhetsnivå. Vi finner den samme utviklingen i Stifinnerkommunene. Her er det Porsgrunn og Bømlo som oppgir å ha gått lengst i å delegere økonomiske fullmakter ned til virksomhetsnivå. Nesten samtlige rådmenn i Stifinnerkommunene har fullmakt til å ansette toppledere og etatsjefer. Her ser det ut til at Stifinnerkommunene har gått lengre enn det som er vanlig i norske kommuner.

Stifinnerkommunene rapporterer, i likhet med andre norske kommuner, om at de har tatt i bruk ulike tiltak for måling og belønning av ansattes prestasjoner. Det er mest vanlig å bruke lederavtaler og lederevalueringer og de fleste har mulighet for fleksibel lønnsfastsetting. Blant Stifinnerkommunene er det Herøy og Molde som oppgir å ha innført flest slike tiltak.

Det innføres stadig flere tiltak for kvalitetsutvikling og kvalitetssikring av tjenestene i norske kommuner. Så også i Stifinnerkommunene. Vår kartlegging viser blant annet at ordningen med formaliserte interne bestillinger synes å være mer utbredt i Stifinnerkommunene enn i andre kommuner. Når det gjelder systemer for økonomistyring, kostnadskontroll og styringsinformasjon føyer Stifinnerkommunene seg inn i det generelle mønsteret for norske kommuner. Målstyring er innført på bred front, men det er svært få som har tatt i bruk balansert målstyring. Det er vanlig å spesifisere resultatindikatorer og rapportere til politisk nivå på disse. Bestiller-utførermodellen har imidlertid begrenset utbredelse også i Stifinnerkommunene.

Hovedtyngden av tjenestene i norske kommuner ivaretas innenfor kommunenes egen driftsorganisasjon. Det gjelder også i Stifinnerkommunene. Unntaket er renovasjon og veivedlikehold og snørydding, som i hovedsak ivaretas gjennom interkommunalt samarbeid og kjøp fra private. 60 prosent av norske kommuner oppgir at de benytter konkurranseeksponeringsmetoder, men det er primært konkurranseutsetting og sammenliknbare data som benyttes. Dette gjelder også for Stifinnerkommunene. Det er imidlertid interessant å merke seg at Herøy er den kommunen i Norge som oppgir å ha innført flest konkurranseeksponeringstiltak.

Stifinnerkommunene inngår i likhet med andre norske kommuner i ulike former for samhandling og partnerskap med privat sektor og frivillige organisasjoner, og de har gjennomført flere tiltak for å utvikle innbyggerdialogen og lokaldemokratiet. Flertallet av Stifinnerkommunene har for eksempel gjennomført tiltak for å styrke den lokaldemokratiske deltakelsen, enten generelt eller rettet mot bestemte innbyggergrupper. Her scorer Stifinnerkommunene langt høyere enn gjennomsnittet for norske kommuner. Det samme gjelder forekomsten av servicetorg.

Samlet ser vi at Stifinnerkommunene føyer seg inn i de dominerende trendene for norske kommuner både når det gjelder politisk-administrative styringsmodeller, organisering av tjenesteproduksjonen og tiltak for økonomistyring, kvalitetsutvikling og utvikling av lokaldemokratiet. På en del områder finner vi at Stifinnerkommunene scorer noe høyere enn gjennomsnittet for norske kommuner, men det er i denne tidlige fasen av Stifinner-programmet vanskelig å konkludere med at deltakerkommunene på generelt grunnlag er i front når det gjelder å innføre nye organisasjonsformer eller styringsteknikker.

De fleste av Stifinnerkommunene har allerede lagt bak seg en aktiv omstillingsperiode på 2000-tallet. Kommunene har iverksatt små og store tiltak for å gi den nye organiseringen innhold. Mengden og bredden av tiltak er stor og sammensetningen varierer fra kommune til kommune. Noen av Stifinnerkommunene var i akutt økonomisk krise forut for omstillingsperioden, andre har nylig kommet i en mer kritisk økonomisk situasjon, noe som sannsynligvis vil sette sitt preg på omstillingsarbeidet. Andre igjen har fått nytt lederskap som har ivret for mer aktiv omstilling, mens atter andre har havnet i en helt ny situasjon, slik som for Alnas del, der tre ulike bydeler skal slås sammen og integreres til en ny organisasjon.

Denne allerede igangsatte reformaktiviteten ønsker Stifinnerkommunene å videreføre i Stifinnerprogrammet. Det utvises et stort lokalt engasjement for å omstille og modernisere virksomheten. Stifinnerprogrammet betraktes som en mulighet og et virkemiddel til å holde tempoet oppe i moderniseringsarbeidet. Deltakelsen i Stifinnerprogrammet kan både videreutvikle kommunenes mange omstillingsaktiviteter og gi næring til nye aktiviteter.

Mange stier er trukket opp på forhånd i kommunene - før Stifinnerprogrammet ble en realitet. Kommunene drar med seg sin egen reformhistorie inn i programmet og viderefører de historiske linjene der. Sett i lys av Stifinnerprogrammets desentraliserte karakter er dette neppe problematisk. Det sikrer lokalt eierskap til forsøket og forankring i lokale behov. Det synes også å være etablert gode samarbeidsrelasjoner mellom deltakerkommunene og KRD og mellom deltakerkommunene. Det er valgt en integrert arbeidsform mellom staten og kommunene som sikrer innsikt i hverandres situasjon og gode muligheter for erfaringsoverføring.

Det som er mer utfordrende er å identifisere Stifinnerprogrammets fellesnevner. Det er vanskelig å isolere det som er genuin og felles Stifinneraktivitet fra annen aktivitet i

deltakerkommunene. Stifinnerprogrammet har en romslighet som ide og faglig overbygning som gir rom for en lokal innretning av kommunenes omstillingsaktiviteter. Det gjør at forskjellene er vel så slående som likhetene mellom kommunenes lokale Stifinnerprogram.

Kommunal- og regionaldepartementet har åpnet opp for ”spissing” av de lokale Stifinnerprogrammene. Noen kan fokusere på kvalitetsutvikling, andre er mest opptatt av å effektivisere og kutte i driften, andre igjen legger tyngden på samfunnsutviklerrollen. Slik ”spissing” er åpenbart nyttig for å kunne gjøre en mest mulig grundig og dyptpløyende tiltaksutvikling.

Samtidig kan slik ”spissing” sette ideen om helhetlig omstilling på en prøve. En av Stifinnerkommunene kan ha kommet langt på ett felt, en annen kan ha kommet langt på et helt annet felt. De blir på mange måter eksperter på ”sine” områder, men helheten står i fare for å bli borte. Forskjellighet er imidlertid et godt utgangspunkt for læring og erfaringsoverføring mellom deltakerkommunene. Kan hende vil det bli tydeligere over tid hva som forener deltakerkommunene og gir grunnlag for å kalle dem for Stifinnere. Og ses kommunenes reformaktiviteter de siste 3-4 årene i sammenheng med de planlagte forsøksaktivitetene i Stifinnerprogrammet, er det kanskje lettere å snakke om et helhetlig perspektiv på omstillingsarbeidet. Spørsmålet da er hva deltakerkommunene skal bedømmes på grunnlag av. Er det aktivitetene de setter i gang i forbindelse med Stifinnerprogrammet, eller skal de evalueres ut fra det de i sum har gjort for å modernisere kommunene på 2000-tallet?

Når Stifinnerprogrammet langt på veg brukes til å komplettere og videreføre lokale omstillingsaktiviteter, vil en del opptråkkede stier dukke opp i programmet. Mange av disse er det interessant å følge videre for å kunne ta ut gevinstene av tiltakene. Samtidig kan bindinger i form av opptråkkede spor gjøre det langt mer utfordrende å få lagt nok innsats og tyngde i arbeidet med innovasjon og nyskaping i omstillingsarbeidet – det å finne fram til nye stier. Spørsmålet som sikkert ikke kan gjentas for ofte i denne tidlige fasen i forsøksprogrammet, er om kommunene faktisk er stifinnere eller om de trækker i opptråkka spor? Spørsmålet har vært gjenstand for diskusjon på en av samlingene i Stifinnerprogrammet, men trenger sannsynligvis kontinuerlig oppmerksomhet. Er de tiltak og prosjekter kommunene hittil har satt på dagsorden nok til bringe dem i front av det moderne kommune-Norge? Trengs det flere idedugnader, eller skal fokus framover kun være på å iverksette og følge opp allerede planlagte tiltak?

Kommunene står også overfor utfordringen å sannsynliggjøre at de aktivitetene og prosjektene som er planlagt i forbindelse med Stifinnerprogrammet er store og dyptgripende nok til å oppfylle de overordnede mål som er satt for Stifinnerprogrammet. Er tiltakene hver for seg kraftfulle nok og er de innbyrdes koordinerte på en slik måte at de sikrer sammenheng og helhet i moderniseringsarbeidet? Ambisjonene med programmet er som kjent høye sett i lys av målene om å effektivisere, kvalitetsutvikle kommunene og gjøre dem mer brukerorienterte. Er tiltakene virkningsfulle og effektive nok til at det er sannsynlig at de vil sette tydelige spor etter seg?

Stifinnerkommunene er også stilt overfor enkelte andre utfordringer. Det ene er å makte å holde oppe ”omstillingspresset” over lang tid. Mange av kommunene har allerede gjort mye, og står overfor utfordringen å effektivt videreføre omstillingsarbeidet i regi av Stifinnerprogrammet. Spørsmålet er om det etter hvert vil kunne gjøre seg gjeldende en økende ”omstillingstrøtthet” i kommunene.

Enkelte av kommunene synes også å slite litt med å komme skikkelig i gang med forsøksarbeidet. Årsakene er flere, for eksempel kan skifte av prosjektleder ha gjort det mer utfordrende å holde oppe tempoet og kontinuiteten i arbeidet.

Spørsmålet om involvering, eierskap og forankring av prosjektene vil etter all sannsynlighet være en problemstilling som krever stor oppmerksomhet i fortsettelsen. I flere av kommunene har kommuneledelsen vært en viktig pådriver og premissgiver i forhold til de lokale Stifinnerprogrammene idegrunnlag, målsettinger og prosjektportefølje. Mange av kommunene har også laget prosjektorganisasjoner som inkluderer ulike deler av virksomheten. Mer åpent er spørsmålet om hvor dypt engasjementet er utover og nedover i kommuneorganisasjonene.

Det er også et spørsmål om prosjektorganisasjonene kan bli så store og kompliserte at de i seg selv begrenser engasjementet og setter den interne koordineringen på prøve.

Til sist står Stifinnerprogrammet overfor utfordringen med å utvikle det som i utgangspunktet er et lokalt inspirert moderniseringsarbeid til noe som kan være et eksempel til etterfølgelse også for andre kommuner. Viktig i så måte er om det er noe å hente for andre kommuner når det gjelder helhetlig omstilling. Legitimiteten til et statlig initiert forsøksarbeid, hvor staten stiller enkelte ressurser til disposisjon for forsøkets deltakere, avhenger gjerne av at forsøksarbeidet resulterer i noe som andre kan lære noe av. Et spørsmål som bør stilles, er om Stifinnerprogrammet har en innretning som sikrer at forsøksarbeidet har overføringsverdi til andre kommuner. Er det noe ved arbeidsformene, ved sammensetningen av tiltakene, eller den lokale organiseringen som er ”salgbare” i forhold til andre kommuner? Hvorvidt Stifinnerkommunene er gode eksempler til etterfølgelse for andre, kan naturligvis ikke fastslås i en tidlig fase i forsøket. Først må erfaringene høstes. Men spørsmålet bør stilles tidlig, slik at en har det i mente etter hvert som arbeidet skrider fremover.

Notatets oppbygning

I kapittel 1 foretas en nærmere gjennomgang av problemstillingene i nåsituasjonsbeskrivelsen og de datakilder som beskrivelsen bygger på. I kapittel 2 beskrives den politiske og administrative organiseringen i deltakerkommunene, samt de tiltak som kommunene allerede har iverksatt for å omstille og modernisere kommunene. I kapittel 3 presenteres hver av Stifinnerkommunene. Vi går nærmere inn på bakgrunnen for hvorfor de ville delta i programmet, prosjektorganiseringen og hvilke prosjektaktiviteter som er igangsatt eller planlagt. Til hver enkel kommunepresentasjon er det laget en kort oppsummering. I kapittel 4 presenteres en del KOSTRA-tall for Stifinnerkommunene, hovedsakelig finansielle nøkkeltall på nivå 1 i Statistisk sentralbyrås KOSTRA-database. Vi har ikke laget en oppsummering til slutt i notatet. I stedet har vi som vist ovenfor, laget et relativt fyldig sammendrag som oppsummerer funn og observasjoner. På den måten kan interesserte raskt få et inntrykk av hva notatet inneholder.

1 Innledning

1.1 Nåsituasjonsbeskrivelsen – formål og avgrensning

Dette notatet er en nåsituasjonsbeskrivelse for kommunene som deltar i Kommunal- og regionaldepartementets Stifinnerprogram. Hensikten med nåsituasjonsbeskrivelsen er å lage en referanseramme (baseline) for evalueringen som kan benyttes til å identifisere eventuelle endringer i kommunene som følge av deltakelsen i Stifinnerprogrammet.

Evalueringen er stilt overfor metodiske utfordringer i forhold til å isolere endringer av selve forsøksdeltakelsen og endringer i kommunene som skyldes andre forhold. Deltakerkommunene ble valgt ut fordi de viste vilje til å gjennomføre et bredt anlagt og helhetlig omstillings- og moderniseringsarbeid. Flere av kommunene var allerede i gang med omfattende omstillingsarbeid i forkant av Stifinnerprogrammet, eller var i startgroppen i forhold til et mer helhetlig omstillingsarbeid. Det betyr at kommunene befant seg på ulike stadier og hadde forskjellig "hastighet" inn i forsøksarbeidet. Noen, slik som Molde, var i gang med et stort omstillingsprogram da de ble med i forsøket. Andre, slik som Porsgrunn, har vært med i flere omstillingsprogram tidligere (modellkommune-forsøket, fornyelsesprogrammet). Seks av deltakerne er med i KS`effektiviseringsnettverk.

For et flertall av kommunene dreier deltakelsen i Stifinnerprogrammet seg i første rekke om å videreutvikle og strukturere kommunenes mange omstillingsaktiviteter. For andre igjen representerer Stifinneren en faglig overbygning som har gitt næring til å igangsette nye aktiviteter og utvide det faglige perspektivet på moderniseringsarbeidet. I begge tilfeller er det glidende overganger mellom kommunenes lokale omstillings- og moderniseringsarbeid og de aktiviteter som er plassert under den felles faglige overbygningen som Stifinneren representerer.

Nåsituasjonsbeskrivelsen gjør det mulig å "fryse" situasjonen i deltakerkommunene på et bestemt tidspunkt for så å sjekke i ettertid hvilke endringer som har funnet sted midtveis og til slutt i forsøksperioden. Evalueringen er planlagt gjennomført i følgende tre faser:

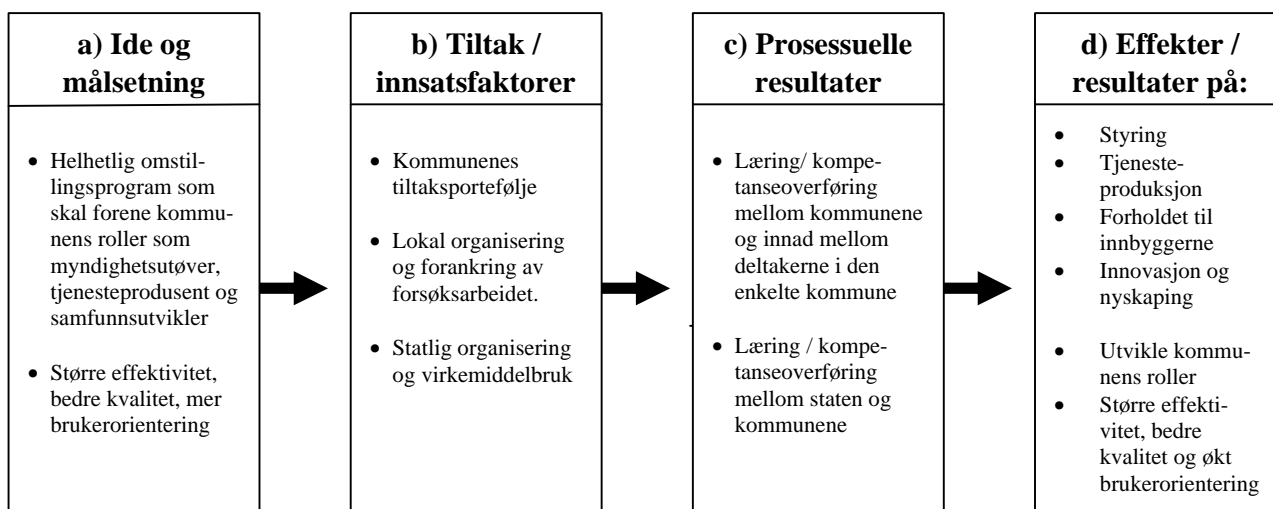
Fase 1:	Fase 2:	Fase 3:
Nåsituasjonsbeskrivelse per 1.10.2004.	Midtveisevaluering per 31.05.2005.	Sluttevaluering per 1.04.2007.

Ved å følge omstillingsarbeidet underveis - fra start til avslutning - har vi mulighet til å etterprøve sammenhenger – eller mangel på sammenhenger - mellom målene for omstillingsarbeidet, de aktiviteter og tiltak som er utformet og iverksatt i deltakerkommunene og de effekter aktivitetene fører med seg. På den måten kan vi undersøke om det er sammenhenger mellom eventuelle effekter på effektivitet, kvalitet og bruker-/ innbyggerorientering og de faktiske endringer kommunene gjør organisatorisk, i styringssystemer og i forhold til omgivelsene.

I og med at det er snakk om et forsøk er det nærliggende å forvente at tiltaksporteføljen i kommunene er gjenstand for prøving og feiling undervegs. Skal forsøket være dynamisk og "levende" må det være rom for prøving undervegs i arbeidet. Det betyr at tiltaksporteføljen i

kommunene kan endre seg og bli videreutviklet etter hvert som arbeidet skrider frem. Erfaringer vinnes underveis – noe virker bra, andre ting virker mindre bra. Prosessen i seg selv kan dermed få en egenverdi – erkjennelse, bevisstgjøring og kunnskapsoppbygging skjer underveis i forsøket. For evalueringen betyr dette at vi ikke kan ta utgangspunkt i en gitt og statisk portefølje av tiltak som vi så kan etterspore virkningene av. Forsøkets natur krever i tillegg at vi tar høyde for den utvikling som skjer i forsøksperioden.

I figur 1 tar vi utgangspunkt i de sentrale premissene for Stifinnerprogrammet, og rekonstruerer handlingslogikken fra statlige og lokale endringsimpulser til mulige effekter og resultater.



Figur 1.1: Stifinnerprogrammets handlingslogikk fra ide til effekter/ resultater.

a) Bakgrunn, ide og målsettinger

Graden av effekt vil avhenge både av den innfallsvinkel og de mål kommunene legger til grunn for sitt arbeid, de innsatsfaktorer som kommunene og staten tar i bruk og av den erfaringsoverføring og kunnskapsoppbygging som skjer blant deltakerne i løpet av forsøksperioden. Det er gjort forskjellige stivalg i kommunene slik at effekter må holdes opp mot de forskjeller og likheter som preger omstillingsarbeidet i deltakerkommunene.

Nåsituasjonsbeskrivelsen er i hovedsak avgrenset til å kartlegge målene for omstillingsarbeidet, hvordan kommunene organisatorisk og styringsmessig så ut ved oppstarten av forsøket og hvilke tiltak/innsatsfaktorer som er/ skal tas i bruk i forbindelse med Stifinneren (pkt. a og b i figuren over). For å få en forståelse av de resultater kommunene måtte oppnå på et senere tidspunkt (pkt. c og d i figuren), må en blant annet vite hva kommunene ville med forsøket og hvordan de har tenkt å gjennomføre moderniseringen i praksis. Gjennom et bredt spekter av virkemidler, som ses i sammenheng, er tanken at Stifinneren skal representere et kraftfullt svar for å håndtere gapet mellom kommunenes økonomiske rammer og innbyggernes forventninger.

Et helhetlig og koordinert omstillingsarbeid er forventet å gi et bedre resultat enn en mer fragmentert og stykkevis og delt omstilling av kommunene.

Stifinnerprogrammet kan tolkes som en ambisjon om å skape en mer åpen, innovativ og omstillingsdyktig kommune som organisatorisk og styringsmessig tar i bruk et bredt spekter av virkemidler for å sikre en mest mulig koordinert fremrykning mot økt effektivitet, høyere kvalitet og sterkere bruker-/ innbyggerorientering. Programmet tar utgangspunkt i at kommunene er sammensatte organisasjoner som skal ivareta både demokratiske verdier, hensynet til korrekt myndighetsutøvelse og rettsikkerhet, rollen som effektiv serviceprodusent og som samfunnsutviklingsaktør. Ved å ta i bruk brede "tiltaks pakker" kan hele spekteret av kommunale roller og hensyn ivaretas ved at virkemidlene settes sammen og tilpasses slik at de ikke står i innbyrdes konflikt med hverandre. Programmets "spissing" ligger i at rolleutforming og virkemiddelbruk skal skje på en slik måte at de gir gevinster i form av større effektivitet, bedre kvalitet og sterkere bruker-/innbyggerorientering.

Et av spørsmålene i nåsituasjonsbeskrivelsen er bakgrunnen og den situasjon deltakerkommunene befant seg i ved oppstarten av Stifinnerprogrammet. Staten har i sin argumentasjon for å støtte kommunalt omstillings- og utviklingsarbeid lagt til grunn at kommunene i stadig sterkere grad havner i en klemme mellom begrensede inntektsrammer, knapphet på spesialisert arbeidskraft og økte behov og forventninger fra innbyggerne (jf. St.prp.nr. 64, 2003-2004). Spørsmålet er hvordan deltakerkommunene ser på sin situasjon og hvilke utfordringer den enkelte kommune er stilt overfor. Det er rimelig å anta at graden av krise eller kriseforståelse har betydning for framdriften i omstillingsarbeidet og at de lokale utfordringene kommunene er stilt overfor, vil sette sitt preg på innretning og prioriteringer.

Et neste spørsmål i nåsituasjonsbeskrivelsen er hvordan deltakerkommunene har tolket forsøkets ide og faglige plattform. Hvordan er ideen fortolket og forstått? Hvilke motiv og mål ligger til grunn for det lokale arbeidet?¹ Tradisjonelt har kommunenes rolle som samfunnsutvikler og – katalysator hatt lett for å havne i skyggen av deres rolle som iverksettere av lovpålagte tjenester. Har kommunene i sine lokale omstillingsprogram lagt til rette for en offensiv samfunnsutviklerrolle samtidig som de skal ivareta hensynet til å effektivisere og kvalitetsforbedre tjenesteproduksjonen? I nåsituasjonsbeskrivelsen er det viktig å få kartlagt hvilke mål, definisjoner og prioriteringer deltakerkommunene har lagt til grunn for sitt arbeid.

b) Tiltak og innsatsfaktorer i omstillingsarbeidet.

Innsatsfaktorene i Stifinneren er en kombinasjon av økonomisk og faglig støtte fra statens side og kommunal egeninnsats. Kommunal- og regionaldepartementet har påvirkningskraft gjennom å være initiativtaker til omstillingsprogrammet, ved å ha laget en faglig overbygning, ved å finansiere lokale prosjektledere og ved å tilføre deltakerkommunene den kompetanse og

¹ Motivene varierer en del fra kommune til kommune. Bømlo og Porsgrunn ønsker å bruke Stifinneren til å omstille seg for å spare og tilpasse seg lavere inntekter. Alna bydel står overfor en situasjon hvor tre tidligere bydeler skal slås sammen til en bydel. For dem er Stifinneren en måte å få til en slik integrasjonsprosess på. Vadsø er for sin del blant annet opptatt av å utvikle sin rolle som regional politisk aktør.

ekspertise departementet besitter på området (organisering, økonomi, juss). Det er forutsatt fra KRDs side at departementet skal jobbe sammen med kommunene. På den annen side er ansvaret for å drive fram omstillingsarbeidet lagt på deltakerkommunene. Forsøkets desentraliserte karakter understrekes av den vide faglige plattform som staten har lagt til grunn for sitt arbeid med Stifinnerprogrammet. I balanseforholdet mellom statlig styring og kommunal autonomi har kommunene relativt mange frihetsgrader i forhold til utformingen av sine lokale programmer. En romslig faglig overbygning gir med andre ord rom for lokalt tilpassede løsninger.

For at kommunene skal kunne nyttiggjøre seg departementets ekspertise trengs det systemer for gjensidig overføring av informasjon (web-basert, møteplasser, samlinger, kontakter). I nåsituasjonsbeskrivelsen er vi først og fremst opptatt av å kartlegge hvordan kontakten mellom departementet og deltakerkommunene ser ut i en tidlig fase av forsøket, og kort si noe om hvordan deltakerkommunene oppfatter statens rolle i omstillingsarbeidet. For at samarbeidet og erfaringsoverføringen på et senere tidspunkt skal kunne representere en merverdi må informasjonsflyten mellom staten og kommunene føre til kunnskapsheving, innsikt i hverandres situasjon, til ideer og til konsekvenser for innretningen på omstillingsarbeidet.

Selv om kommunene står nokså fritt i sitt valg av virkemidler, har Kommunal- og regionaldepartementet formulert noen overordnede virkemiddelkategorier som kommunene kan ta utgangspunkt i. Disse kategoriene reflekterer dels regjeringens moderniseringsredegjørelse og dels kommuneproposisjonen (St.prp.nr.64, 2003-2004). De mest aktuelle virkemiddelkategoriene i forbindelse med Stifinnerprogrammet er disse:

- Utvikling av systemer for kvalitetsutvikling og kvalitetssikring av tjenesteproduksjonen
- Økonomistyring, kostnadskontroll og styringsinformasjon
- Bruk av konkurranse i ulike former, blant annet anbudskonkurranse, friere brukervalg og benchmarking/ målstokkkonkurranse
- Økt brukermedvirkning og valgfrihet i tjenesteproduksjonen
- Nye former for organisering, samhandling og partnerskap – med andre kommuner, privat sektor, innbyggerne og frivillige organisasjoner
- Utvikling av lokaldemokrati og innbyggerdialog.

Prosjektplanene viser at kommunene har valgt noe forskjellig innretning på sine porteføljer av tiltak/ verktøy i omstillingsarbeidet. En kartlegging av kommunenes prosjektplaner viser at kommunene i noe varierende grad planlegger å ta i bruk eller har tatt i bruk, tiltak innenfor de mest aktuelle virkemiddelkategoriene i Stifinnerprogrammet (jf. tabell 1.1. på neste side).

I nåsituasjonsbeskrivelsen har vi kartlagt de tiltak kommunene allerede har iverksatt (jf. kapittel 2). Dernest har vi kartlagt de tiltak og prosjekter som deltakerkommunene planlegger eller har startet opp med i forbindelse med Stifinnerprogrammet (jf. kapittel 3).

Tabell 1.1: Virkemiddelkategorier i Stifinnerprogrammet og hvilke kommuner som har eller planlegger tiltak under de ulike virkemiddelkategoriene².

Virkemiddelkategorier	Kommuner	Eksempler på virkemidler
Utvikling av systemer for kvalitetsutvikling og kvalitets sikring av tjenesteproduksjonen	Alna, Herøy, Molde, Sogndal, Tingvoll, Vadsø	<ul style="list-style-type: none"> • Digitalt servicetorg • Balansert målstyring • System for kartlegging og oppfølging av brukere med omfattende behov • Innføre tjenesteytingsavtaler • Etablere årshjul for styring, planlegging, standarder og resultatindikatorer.
Økonomistyring, kostnadskontroll og styringsinformasjon	Alna, Bømlo, Herøy, Molde, Sogndal, Tingvoll, Vadsø	<ul style="list-style-type: none"> • Etablere system for samlet styringsinformasjon • Oppfølging av KOSTRA • Bruk av resultatavhengig lønnsdel • Måling av ressursbruk (timelister) • Avviksrapportering og avvikshåndtering • Balansert målstyring
Bruk av konkurranse i ulike former, bl.a. anbudskonkurranse, friere brukervalg og benchmarking	Alna, Bømlo, Herøy, Molde, Sogndal	<ul style="list-style-type: none"> • Styrke kompetansen knyttet til bestillerrollen. • Strategier for økt bruk av konkurranseutsetting, benchmarking og outsourcing av tjenester • Sammenlikningsstudier
Økt brukermedvirkning og valgfrihet i tjenesteproduksjonen	Alna, Herøy, Molde, Porsgrunn, Sogndal, Tingvoll, Vadsø	<ul style="list-style-type: none"> • Utvikle system for regelmessige kvalitets-/brukerundersøkelser. • Bruke minoritetsrådgivere aktivt i dialog mellom tjenesteapparat og bruker • Brukerdialog som styringsverktøy
Nye former for organisering, samhandling og partnerskap – med andre kommuner, privat sektor, innbyggerne og frivillige organisasjoner	Alna, Bømlo, Herøy, Molde, Tingvoll, Sogndal, Vadsø	<ul style="list-style-type: none"> • Utvikling av fellesprosjekt i regionråd • Partnerskapsprosjekt med næringslivet. • Etablere systematisk samarbeid med frivillige organisasjoner om omsorgstjenestene • Interkommunalt samarbeid • Formelt samarbeidsforum med næringslivet (Herøy Næringsforum)
<ul style="list-style-type: none"> • Utvikling av lokaldemokrati og innbyggerdialog 	Alna, Bømlo, Herøy, Molde, Sogndal, Vadsø	<ul style="list-style-type: none"> • Etablere e-dialog på hjemmesiden. • Politikernett • Digitalt servicetorg • Eldreråd

² Basert på tilgjengelige dokumenter fra kommunene. Det må tas forbehold om at kommunene har fått inn flere (/færre) tiltak.

Tabell 1.1. illustrerer at deltakerkommunenes tiltak og prosjekter ikke nødvendigvis er lette å plassere i forhold til de overordnede virkemiddelkategoriene. Ett og samme tiltak i kommunene kan for eksempel være relevante for flere av virkemiddelkategoriene. Vegen kan også være ganske lang fra målene med Stifinnerprogrammet til det enkelte tiltak i kommunene:

Overordnede mål med Stifinneren:	Kommunenes hovedroller:	Overordnede virkemiddelkategorier:	Deltakerkommunenes virkemiddelbruk:
<ul style="list-style-type: none"> * Effektivisere * Bedre kvaliteten * Mer brukerorientering 	<ul style="list-style-type: none"> * Myndighetsutøver * Tjenesteprodusent * Samfunnsutvikler 	<ul style="list-style-type: none"> * Kvalitetsutvikling * Økonomistyring * Konkurransen Etc. 	<ul style="list-style-type: none"> * Balansert målstyring * Servicetorg * Næringslivsforum Etc.

Figur 1.2: Forholdet mellom overordnede mål for Stifinner-programmet, kommunenes hovedroller, overordnede virkemiddelkategorier og deltakerkommunenes tiltak/prosjekter.

Et aktuelt spørsmål er hva som strukturer deltakerkommunenes tiltak og prosjekter for å følge opp Stifinner-programmet. Det kan være de overordnede statlige målene med programmet, det kan være kommunenes tre sentrale roller eller det kan være de overordnede statlige virkemiddelkategoriene som vi refererte til på forrige side. Eller så kan de lokale tiltakene og prosjektene være avledet av hva som er deltakerkommunenes lokale behov og utfordringer. Mest sannsynlig vil det være en blanding av sentrale føringer og lokale behov.

Et neste viktig spørsmål i nåsituasjonsbeskrivelsen er hvordan deltakerkommunene har organisert det lokale omstillingsarbeidet. Alle kommunene har politiske vedtak i ryggen om å delta i omstillingsarbeidet. KRD har også forutsatt at de ansatte og deres tillitsvalgte aktivt trekkes med i arbeidet med Stifinnerprogrammet. Et sentralt spørsmål er hvordan ”breddeperspektivet” på moderniseringsarbeidet har nedfelt seg i deltakelse og medvirkning i de lokale prosjektorganisasjonene. Har man klart å mobilisere og trekke med ulike deler av kommunen? Hvordan koordineres arbeidet i den enkelte kommune for å sikre framdrift og oppmerksomhet om de ulike tiltakene som utredes og tas i bruk? I hvor stor grad er prosjektet forankret hos politikerne i kommunene?

1.2 Moduler og datamateriale

Sammenfattet omfatter nåsituasjonsbeskrivelsen følgende hovedmoduler:

Modul 1: Politisk og administrativ organisering og iverksatte moderniseringstiltak ved oppstarten av omstillingsarbeidet i deltakerkommunene (kapittel 2).

Datamateriale modul 1: NIBRs organisasjonsdatabase og skriftlige dokumenter som beskriver organiseringen i deltakerkommunene.

Modul 2: Stifinnerprogrammets mål, prosjektorganisering og tiltak/ prosjektaktiviteter i deltakerkommunene. Denne modulen beskriver bakgrunnen for det lokale omstillingsarbeidet, organiseringen av arbeidet og KRDs rolle. Beskrivelsene fokuserer på tre forhold (kapittel 3):

- *Bakgrunnen for Stifinnerprogrammet i den enkelte kommune:* Hva har målsetningene bak prosjektene vært? Hva var de viktigste motivasjonene for å sette dem i gang?
- *Organiseringen av det lokale omstillingsarbeidet:* Hvordan er prosjektene organisert, rent formelt? Hva kjennetegner deltakelsen til ulike grupper i prosjektene, og hvordan er denne deltagelsen forankret? Hvilke formelle roller har KRD hatt?
- *Tiltak og delprosjekter som er planlagt eller er under utarbeidelse i deltakerkommunene.* Hva slags tiltak er det snakk om? Hvordan er framdriften i forhold til utvikling og iverksetting?

Datamateriale modul 2: Intervjuer med nøkkelinformanter i deltakerkommunene og i KRD. I alle deltakerkommunene er rådmann og prosjektansvarlig for lokalt Stifinnerprogram intervjuet. I de aller fleste tilfeller er ordfører intervjuet, mens prosjektledere for enkelttiltak er intervjuet i om lag halvparten av kommunene. Forskjellene i antall personer som er intervjuet i forbindelse med den første besøksrunden i kommunene vil bli jevnet ut etter at neste besøk er gjennomført. I tillegg til intervjuer er det benyttet skriftlig materiale – alt fra Stifinnerespesifikke dokumenter som kommunenes søknader, prosjektplaner og halvårsrapporteringer, til mer generelle dokumenter som styringsdokumenter og årsmeldinger.

Modul 3: Deltakerkommunenes effektivitet og kvalitet, samt prioriteringer i forhold til ressursbruk ved oppstarten av Stifinnerprogrammet (kapittel 4).

Datamateriale modul 3: KOSTRA-tall for deltakerkommunene fra 2003.

2. Generell status i Stifinnerkommunene

2.1 Innledning

I dette kapitlet beskriver vi kort deltakerkommunenes politiske og administrative organisering, samt tiltak som kommunene allerede har iverksatt for å omstille og modernisere kommunen. I denne presentasjonen inngår alle deltakerkommunene med unntak av Bydel Alna i Oslo.

Datagrunnlaget er i første rekke data fra KRDs Organisasjonsdatabase som NIBR er ansvarlig for tilrettelegging og analyse av. Opplysningene er hentet fra Hovik og Stigen 2004. I tillegg er det trukket veksler på skriftlige dokumenter som beskriver kommunenes politiske og administrative organisering.

NIBR har siden 1995 kartlagt organisasjons- og arbeidsformer i kommuner og fylkeskommuner på oppdrag fra Kommunal- og regionaldepartementet gjennom den såkalte organisasjonsdatabasen. Det er lagt opp til at databasen skal oppdateres hvert fjerde år, etter hvert kommunestyre- og fylkestingsvalg. Fire mål ligger til grunn for ønsket om denne systematiske registreringer av kommunale organisasjonsdata (Johnsen 1996:9):

- Databasen skal dekke KRDs behov for oversikt over hvordan kommunene er organisert.
- Den skal være et hjelpemiddel for forskning på kommunal organisering.
- Den skal være et hjelpemiddel i arbeidet med å evaluere aktuelle reformer og endringsprosesser i kommunene.
- Den skal bidra til en mer samordnet datainnsamling i forhold til kommunal organisering.

Data fra undersøkelsen er oppsummert i fire notater. Tre tidligere undersøkelser er gjennomført, i 2000 (Vabo og Stigen 2000), 1996 (Gravdahl og Hagen 1997) og 1995 (Johnsen 1996). Resultatene fra kartleggingen i 2004 er publisert i Hovik og Stigen 2004 (NIBR-notat 2004:124).

<http://www.nibr.no/content/download/2050/8678/file/2004-124.pdf>

Tre av Stifinner-kommunene hadde ikke fylt ut spørreskjemaet som ble sendt ut til alle norske kommuner primo 2004, i forbindelse med oppdateringen av Organisasjonsdatabasen. Prosjektansvarlig i disse tre kommunene er i ettertid blitt bedt om å fylle ut et utvalg av spørsmålene som inngår i Organisasjonsdatabasen. Så langt det er mulig har vi plassert Stifinnerkommunene i forhold til gjennomsnittet av norske kommuner.

2.2 Deltakerkommunenes politiske og administrative organisering

Politisk organisering

I tabell 2.1 gir en oversikt over noen hovedtrekk ved Stifinnerkommunenes politiske organisering.

Tabell 2.1. Politisk og administrativ organisering i Stifinnerkommunene.

	Porsgrunn	Bømlo	Sogndal	Herøy	Molde	Tingvoll	Vadsø
Politisk org.:							
Overordnet politisk modell	Formannskap	Formannskap	Formannskap	Formannskap	Formannskap	Formannskap	Formannskap
Ordførers parti	AP	H	SP	AP*	H	SP	AP
Antall kommunestyremedlemmer	29	27	25	25	47	25	25
Antall formannskapsmedlemmer	13	9	9	7	11	7	7
Formannskapets myndighet til å fatte endelige beslutninger ³	Omfattende	Omfatt-Ende	Omfatt-Ende	Omfatt-Ende	Omfatt-ende	Omfatt-ende	Svært begrenset
Endret utvalgsstruktur i perioden 1999-2004	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Faste politiske komiteer/ utvalg	Ja	Ja	Ja	Nei, kun etter behov	Ja	Ja	Ja
Type utvalgsmodell ⁴	Formål	Funksjon	Funksjon		Funksjon	Formål	Funksjon
Beslutningsmyndighet for utvalg	Ja	Ja	Ja		Ja	Ja	Ja
Adm. org.:							
Endret overordnet administrativ struktur 1999-2003	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Antall ledernivåer mellom rådm.og virksomhetsledere	1	0	0	0	0	0	0
Antall virksomheter som rapporterer til rådmannen/rådmannsnivået	87	26	14	14	13	12	30
Type enhet som rapporterer direkte til rådmannsnivået	Virksomhet	Virksomhet.	Virksomhet + etat	Avdeling	Etat + funk. enhet	Virksomhet + etat	Virksomhet

* Herøy hadde ordfører fra Ap. på søknadstidspunktet, men ordfører fra Høyre fra oktober 2003.

Samtlige av de 7 kommunene som deltar i Stifinner-programmet har formannskapsmodell som overordnet politisk styringsmodell. Den 8. deltakeren i programmet er Bydel Alna i Oslo. I Oslo har en praktisert parlamentarisme siden 1986.

3 Spørsmålet lød: "Har formannskapet myndighet til å fatte endelige beslutninger (bortsett fra hasteparagrafen)? 1. Nei 2. Ja, men svært begrenset 3. Ja, omfattende (i mange og ulike saker).

⁴ *Formålsorganisering* innebærer at oppgavene fordeles mellom utvalg eller komiteer etter tjenestetype, f.eks. tilsvarende den tradisjonelle sektorinndelingen i kommunene: Undervisning, helse- og sosial, kultur og teknisk. Ulike kombinasjoner av sektoroppgaver kan imidlertid også forekomme, for eksempel oppvekst og kultur, teknisk og miljø, næring og teknikk. *Funksjonsorganisering* innebærer at oppgavene fordeles mellom utvalg eller komiteer etter oppgavetype, dvs. saker eller oppgaver som innebærer samme type administrative prosesser. Det skilles ofte mellom driftsoppgaver (undervisning og helse- og sosial/ omsorg), utviklingsoppgaver (kultur, næring og miljø), og forvaltningsoppgaver (plan- og finanssaker). Ansvar i slike utvalg skjærer altså på tvers av tjenester eller sektorer.

Det har skjedd betydelige endringer i norske kommuners politiske og administrative organisering de siste tiårene. Så også i Stifinnerkommunene. En generell tendens er at det stadig blir færre medlemmer i kommunestyre og formannskap. I inneværende valgperiode er den gjennomsnittlige kommunestyret på vel 25 medlemmer og formannskapet på vel 7 medlemmer. I Stifinnerkommunene varierer størrelsen på kommunestyret fra 21 i Herøy til 47 i Molde. Formannskapet varierer mellom 7 i Herøy og Vadsø til 12 i Porsgrunn. På landsbasis er det store flertallet av norske formannskap tillagt omfattende avgjørelsesmyndighet i mange og ulike saker. Dette gjelder også Stifinnerkommunene. Unntaket er Vadsø, der formannskapets myndighet til å fatte endelige beslutninger er svært begrenset.

Helt siden endringene i kommuneloven fra 1. januar 1993 har det vært en omfattende omorganiseringsvirksomhet i kommunesektoren når det gjelder utvalgs-/komitéstrukturen. Denne tendensen har også fortsatt inn i det nye årtuset, med minst like stor styrke. Omtrent 2/3 av kommunene oppgir i organisasjonsdatabasen at de har reorganisert utvalgs- og komitéstrukturen i løpet av de siste fire åra. Samtlige Stifinnerkommuner har endret utvalgs-/komitéstrukturen. Innholdsmessig er det på landsbasis en utvikling bort fra formålsmodellen, ikke bare i form av den tradisjonelle hovedutvalgsmodellen, - også hovedutvalgsmodellen i modifiserte utgaver svekkes. Stadig flere kommuner velger alternativer som funksjonsmodell, alternativer med ingen faste overordnede utvalg, og modeller med ett slikt. Resultatet er et tiltakende mangfold i valg av organisasjonsmodeller. Å ikke gi disse utvalgene beslutningsmyndighet er imidlertid fortsatt lite utbredt. Herøy kommune er eksempel på en kommune som kun oppretter politiske komiteer/utvalg etter behov. De andre Stifinnerkommunene har faste politiske utvalg. I Stifinnerkommunene dominerer funksjonsmodellen som utvalgsmodell. Kun Porsgrunn og Tingvoll har formålsmodell.

Om lag 60 % av norske kommuner har gjennomført endringer i overordnet administrativ organisering i perioden 2000-2004. Også for den administrative organiseringen har det høye endringsomfanget fra 1990-tallet blitt opprettholdt inn i det nye årtuset. Samtlige av Stifinnerkommunene har endret den overordnede administrative styringsstrukturen de senere årene. I likhet med norske kommuner generelt (41 %), er tendensen en flatere struktur, med færre ledernivåer. Hovedtanken bak flat struktur er at lederne for de utøvende tjenestene skal kobles direkte opp til rådmannsnivået, uten et mellomliggende etatssjefsnivå. Organisasjonsstrukturen blir mer spesialisert, og antallet administrative enheter som rapporterer direkte til rådmannsnivået (rådmann og kommunalsjefer) øker. Administrasjonssjefens kontrollspenn øker følgelig tilsvarende. På landsbasis er det gjennomsnittlige antall enheter som rapporterer direkte til rådmannsnivået 15. I Stifinnerkommunene er det tilsvarende antallet 27, men det er Porsgrunn og Vadsø som trekker dette gjennomsnittet opp. Kartleggingen av norske kommuner i 2004 viser også en stor grad av differensiering av den administrative styringsstrukturen. Det er et ikke ubetydelig innslag av mellommodeller, der noen virksomheter rapporterer direkte til rådmannen, mens andre rapporterer gjennom en etatssjef. Dette gjelder også i Stifinnerkommunene. Nedenfor beskrives politisk/administrativ organisering i Stifinnerkommunene mer inngående:

Vadsø

Vadsø kommune hadde i 1999 en gjennomgang av hvordan organisasjonen samlet sett fungerte. Denne gjennomgangen var utgangspunktet for en omorganisering som har vedvart frem til i dag.

Omorganiseringen har hatt et fokus på skillet mellom administrasjon og politikk. En av de store utfordringene var å delegere forvaltningsmessige saker fra politisk nivå til administrasjonen, slik at de folkevalgte kunne konsentrere seg om å trekke opp de overordnede politiske styringslinjer.

Den administrative organiseringen som tidligere var tuftet på en etatsmodell, baseres i dag på en flatere struktur med 26 virksomheter og rådmannsnivået. Rådmannsfunksjonen er et fellestjenesteområde. Fellestjenesteområdene betraktes også som egne virksomheter, men er internleverandører av tjenester i motsetning til de øvrige virksomheter som utelukkende har en ekstern funksjon. Rådmannsfunksjonen inneholder tre elementer: Organisasjons- og samfunnsutviklingsenheten (OSU), Intern støtte og prosjekt. OSU er enhet for utredning og utvikling. Den er kommunens strategiske verktøy for utviklingsarbeid, og er koordinator for kommunale satsingsområder med fokus på langsiktig utvikling og nyskaping (kommunens organisering, kompetanse, tjenestetilbud, tilrettelegging for næringsliv og kultur). Intern støtte består av en økonomiavdeling, en service- og informasjonsavdeling, en informasjons- og kommunikasjonsavdeling og har i tillegg en sekretærfunksjon – administrativt og politisk. Prosjekt tar for sin del seg av saker som krever egen prosjektoppfølgning.

Den administrative organiseringen med flatere struktur korresponderer ikke fullt ut med den politiske organiseringen. Bystyret som før telte 29 representanter er blitt skåret ned til 25. Formannskapet er fortsatt 7. Det ble fremmet forslag om å fjerne alt av komiteer, men dette har ikke blitt en realitet.

Sogndal

Fra 2002 gikk Sogndal over til to nivåer for fordeling av politisk myndighet. I tillegg til kommunestyret ligger myndigheten nå til formannskapet (økonomi, kommuneplan, plansaker og bygge- og eiendomssaker, likestilling og miljøvern) og forvaltningsutvalget (enkeltsaker etter særlover). Videre er det opprettet en utviklingskomite som har fokus på utviklingsrettede spørsmål og som setter ned ad hoc sakskomiteer som forbereder saker til kommunestyret. I 2002 ble det opprettet 14 sakskomiteer.

I 2002 ble det også iverksatt en omorganisering av administrasjonen fra etatsmodell til flat struktur-modell. Administrasjonen er organisert i to nivåer – rådmannsnivået og virksomhetene/tjenesteenhetene. Til sammen er det 11 tjenesteenheter (tjenestetorg og kultur, Plan og næring, Kommunalteknikk, Helse, Sosiale tjenester, Pleie og omsorg, Barnehager, Fjærland oppvekstsenter, Norane oppvekstsenter, Kaupanger skule og Skulane i sentrum). Noen enheter er egne tjenestesteder slik som Kaupanger skule, mens andre av enhetene dekker flere typer tjenester og tjenestesteder slik som Pleie og omsorg og Kommunalteknikk. Det er videre opprettet tre støttenheter (Administrasjon, Økonomi og Fag og utvikling) og en rådmannsgruppe bestående av rådmann og to kommunalsjefer. Utstrakt myndighet er delegert til tjenestenivået og virksomhetslederne.

Herøy (i Møre og Romsdal)

Herøy kommune iverksatte fra august 2002 en ny modell for den politiske organiseringen der en valgte å gå bort fra den tradisjonelle hovedutvalgsmodellen. Kommunestyret behandler de større prinsipielle sakene slik som kommuneplanen, økonomiplan, areal- og reguleringsplanar, årsbudsjett, årsregnskap, årsmelding, bevillingssaker og vesentlige endringer i kommunens tjenestetilbud og den politiske og administrative organiseringen. Enkelte større sakskompleks

blir utredet i tidsavgrensede prosjektkomiteer oppnevnt av kommunestyret som innstiller direkte til kommunestyret. Formannskapet er et sentralt samordningsorgan med drifts- og planleggingsfunksjon. Kommunestyret har delegert alle ikke-prinsipielle saker til rådmannen. Kommunestyret har 25 medlemmer, formannskapet har 7, mens prosjektkomiteene består fra 3 til 9 medlemmer.

Herøy kommune har også iverksatt ny administrativ struktur (fra 2002). De sentrale elementene i omorganiseringen var utflating av organisasjonen, definering av resultatenheter, etablering av servicekontor, en utviklingsenhet og en styrking av stab-/støttefunksjonene. Kommunen har gått bort fra den tradisjonelle etatsorganiseringen og innført tjenesteavdelinger med virksomhetsledere på lederkontrakt. Mellomlederne som før lå under etatssjef rapporterer direkte til rådmannen. Til sammen er det 9 tjenesteavdelinger (anlegg/ drift, eiendom, barnehager, skole, kultur, helse, pleie og omsorg, sosial og barnevern og utvikling). Rådmannen har også lederavtaler med støttefunksjoner/ stabsorgan (Fellessekretariatet, Personal og organisasjon, økonomi og IKT), samt med servicetorget (totalt 14). Lederforumet består av de 14 lederne i tillegg til rådmann og assisterende rådmann.

Bømlo

Bømlo kommune har siden 1997 vært organisert i selvstendige resultatenheter med delegert myndighet. I 1999 vedtok kommunestyret å sette ned en prosjektgruppe for å gjennomgå hele den kommunale tjenesteproduksjonen. Som et av tiltakene ble det i 2001 startet et eget organisasjonsutviklingsprosjekt med tanke på politisk og administrativ omorganisering.

Resultatet ble en overgang til tonivå-modell for den administrative organiseringen, mens en for den politiske organiseringen har redusert på antallet folkevalgte og på antallet politiske utvalg. Alle saker som er av prinsipiell natur avgjøres av kommunestyret. Dette gjelder blant annet budsjett, økonomiplan og overordnede rammeplaner for den kommunale virksomheten. Kommunestyret i Bømlo har 27 representantar, mens formannskapet har ni medlemmer valgt av og mellom kommunestyrerepresentantane. Kommunestyret har to utvalg: Utvalg for levekår og utvalg for drift og utvikling. Formannskapet er på vegne av kommunestyret det sentrale styringsorganet, med et særlig ansvar for økonomi- og plansaker. Det gjør i tillegg vedtak i en rekke saker etter fullmakt frå kommunestyret.

Bømlo kommune har en flat organisasjonsstruktur med rådmannsteam som øverste ledelse og med støtteenheter og fagteam som skal gi råd og støtte til rådmannsteamet og virksomhetene i kommunen. Til sammen er det 26 tjenesteenheter, mens støtteenhetene består av økonomi, personal, IKT, informasjon og fellessekretariat. Det er fagteam for idrett, kultur, helse og omsorg, oppvekst/ barnevern, plansaker, pedagogisk kompetanse og beredskap. Rådmannsteamet er sammensatt av rådmann og to kommunalsjefar. Rådmannen og kommunalsjefene har ansvarsområde på tvers av faglig og organisatorisk inndeling med fokus på strategi og utvikling.

Molde

Molde har de siste årene gjennomført omfattende organisasjonsendringer, både på politisk og administrativt nivå, som har gått under fellesbetegnelsen MIO – ”Molde kommune i omstilling”. Da Molde valgte å fjerne sektorene i det administrative systemet måtte dette gjenspeiles i det politiske systemet. Det politiske styringssystemet ble etter valget i 2003 organisert i

kommunestyre, formannskap og to hovedutvalg. Det ene hovedutvalget; *plan- og utviklingsstyre*, har det daglige politiske ansvaret for alle overordnede plan- og utviklingssaker mens det andre hovedutvalget; *drifts- og forvaltningsstyre* har ansvar for drifts og forvaltningssaker. Siktemålet med å organisere det politiske arbeidet i to hovedstyres slik som skissert ovenfor, er å kunne oppnå en mer helhetlig politisk behandling av beslektede politiske saker. Kommunestyret har gjennom reglement foretatt maksimal delegering av alle saker innenfor de to hovedstyres arbeidsområder som ikke trenger kommunestyrebehandling, til de to hovedstyrene. De to hovedstyres har igjen delegert all myndighet som kan delegeres etter lovverket, til rådmannen, som igjen har videredelegert til områdeleder (avdelingssjef drift). Molde kommune har direktevalgt ordfører (fra Høyre), som ble valgt inn med ca. 45 % av stemmene. Kommunestyret består av 47 representanter, mens antall formannskapsmedlemmer er 11.

Kommunen har i tillegg gjennomført en omfattende omorganisering av det administrative nivået, og er nå organisert i to hovednivåer; rådmannsnivået med rådmannen og to kommunalsjefer, og områdeledernivået (driftsavdelingsnivået) med 13 områdeledere (avdelingssjefer drift). I tillegg er det opprettet fire stabsavdelinger som har til oppgave å støtte/avlaste linjeleder (rådmannen, områdeledere) med kompetanse og kapasitet innen et fag-/arbeidsområde. Tjenesteproduksjonen foregår i driftsenheter innenfor resultatområder.

Porsgrunn

Porsgrunn kommune har de siste årene vært gjennom omfattende omstillingsprosesser, hvor man blant annet har omorganisert både politisk og administrativt nivå i kommunen. Porsgrunn innførte høsten 2003 en ny politisk styringsstruktur, med målsetting om å få til økt folkestyre og vitalisering av kommunepolitikken. Det ble lagt vekt på økt fokus på kommunens rolle som samfunnsutvikler og økt kontakt med brukere og innbyggere. Strukturen er bygget opp med bystyret, formannskapet, administrasjonsutvalget, utvalg for barn, unge og kultur, utvalg for helse og omsorg, samt utvalg for kommunalteknikk. Formannskapet er gitt et helhetlig og eksplisitt ansvar for kommunens rolle som samfunnsutvikler. Hovedutvalgene er delegert et større ansvar innenfor sine politikkområder. De politiske organenes arbeid er konsentrert om prinsipielle spørsmål. Drift og enkeltsaker, herunder samtlige personalpolitiske spørsmål, er delegert til administrasjonen. Porsgrunn kommune har med dette en politisk struktur som de mener er godt egnet til å møte utfordringene i omstillings- og moderniseringsprosessen. Det er 29 medlemmer i kommunestyret og 11 i formannskapet

Samtidig ble det arbeidet med å få iverksatt en ny administrativ hovedorganisering. Porsgrunn kommunes administrasjon er nå organisert med 3 formelle delegasjonsnivåer: Rådmann, kommunalsjefer og virksomhetsledere. Målet for omorganiseringen var å få kortere beslutningslinjer og større nærhet mellom kommunens toppledelse, virksomhetene og brukerne av kommunens tjenester. I følge kommunen selv er avstanden fra kommunens toppledelse til brukerne av kommunens tjenester nå blitt kortere og mer effektiv. En annen målsetting har vært helhetlig ledelse, tydelige tjenestoområder og god oppfølging av virksomhetene. Med samfunns- og kulturutvikling som et eget område, legges det vekt på kommunens rolle som samfunnsutvikler og økt kontakt med innbyggerne.

Tingvoll

Det politiske nivået i kommunen er organisert etter formannskapsprinsippet. Kommunestyret er delt opp i hovedutvalg etter sektorprinsippet: administrasjonsutvalget, helse- og sosialutvalget, kontrollutvalget, kultur- og næringsutvalget og oppvekstutvalget.

Tingvoll kommune innførte 1. januar 2002 ny administrativ struktur; en fleksibel virksomhetsorganisering etter 2- nivåmodellen. Et samlet kommunestyre sto bak dette vedtaket. Kommunen er delt i 12 virksomheter med økonomisk, personal- og faglig ansvar. Rådmannen har knyttet til seg 6 rådgivere som ivaretar fellesfunksjoner innen økonomi, personalutvikling, politiske organer, plan- og utvikling samt servicekontor. I tillegg er tjenester som veivedlikehold, renovasjon, kjøkkendrift ved institusjoner og driftsovervåkning av IKT-systemer konkurranseutsatt.

Bydel Alna i Oslo

Bydel Alna er en ny bydel i Oslo kommune, som 01.01.2004 ble slått sammen av tre tidligere bydeler: Hellerud, Furuset og Teisen-området fra tidligere Bydel Helsefyr- Sinsen. I forbindelse med opprettelsen av bydelen innførte man en ny administrativ organisasjonsstruktur; en områdebasert modell hvor tjenestene fordeles på områdene og organiseres i linje under samme avdelingssjefsområde. Bydelen er delt inn i fire geografiske områder; Furuset, Lindeberg/Ellingsrud, Haugerud/Trosterud og Teisen/Tveita. Hvert område har mellom 9.000 til 12.000 innbyggere, og ledes av en avdelingssjef som får linjeansvaret for tjenestene i sitt område. Hvert område har dermed en områdebase der flere fagtjenester er lokalisert. Dette skal øke tilgjengelighet og service til brukere i hvert område. Avdelingssjefene har i tillegg et bydelsdekkende fagansvar for ett fagområde (fagområdene fordeles mellom de fire avdelingssjefene). Disse fagområdene er eldre, helse/psykisk helsearbeid/funksjonshemmede, sosiale tjenester og barn og unge. Bydelen har et eget [bestillerkontor](#) som behandler søknader om hjemmehjelp, hjemmesykepleie, sykehjemsopphold, dagsentertilbud, psykiatri, avlastning, støttekontakter, omsorgslønn, omsorgsbolig, trygghetsalarmer, TT-kort og ledsagerbevis.

Bydelens øverste politiske ledelse er bydelsutvalget, som er oppnevnt av Oslo bystyre. Oslo bystyre oppnevner også leder og nestleder. Det er SV som har ledervervet i bydelsutvalget. Den politiske sammensetningen av bydelsutvalget gjenspeiler bystyrets sammensetning. Bydelsutvalget avgjør og gir uttalelse i mange saker som har stor betydning for bydelen og dens innbyggere. De har ansvar for desentraliserte kommunale oppgaver og vedtar bydelens budsjett samt fordeler det rammebeløpet som bystyret årlig tildeler bydelen. Bydelsutvalget fører tilsyn med tjenestene som ligger under bydelsutvalgets ansvarsområde. Dette er bl.a. tjenester som barnehager, barneparker, barne- og ungdomsarbeid, barnevern, eldreomsorg, helsetjenester, skolefritidsordninger (SFO), sosialtjenester, TT-ordning.

2.3 Delegasjonsomfang

I tråd med den generelle nedgangen i antall møter og saker i politiske organer, og nedgangen i antall overordnede utvalg, skjer det også en økning i delegering til administrasjonssjefen både på det økonomiske området og for personal og organisasjonssaker. Mer interessant er det at det i 2004 gjennomgående er blitt betydelig mer vanlig å videredelegere ansvar og myndighet helt ned til virksomhets- eller institusjonsnivå. Tabell 2.2. viser omfanget av delegasjon nedover i organisasjonen i Stifinnerkommunene:

Tabell 2.2. Omfanget av delegasjon til rådmann og videre nedover i organisasjonen⁵

	Porsgrunn	Bømlo	Sogndal	Herøy	Molde	Tingvoll	Vadsø
Anledn. til å omdisp ressurser innenfor budsjettets brutto driftsramme delegert til:	Virksomhet	Virksomhet	Etat	Avdeling	Etat	Virksom- het	Virksomhet
Merinntektsfullmakt dvs. anledning. til å overskride vedtatte driftsutgifter når det motsvares av økte inntekter delegert til:	Virksomhet	Nei	Adm.sjef	Avdeling	Etat	Nei	Virksomhet
Anledning til å overføre hele eller deler av overskudd til neste års budsjett delegert til:	Virksomhet	Virksomhet	Nei del.	Nei	Etat	Nei	Nei
Plikt til å dekke inn underskudd på neste års budsjett delegert til:	Virksomhet	Virksomhet	Nei	Nei	Etat	Nei	Adm.sjef
Anledning til å ansette toppsjefer delegert til:	Adm.sjef	Nei	Adm.sjef	Adm.sjef	Adm- sjef	Adm.sjef	Adm.sjef
Anledning til å ansette personale på nivået under toppsjefer delegert til:	Virksomhet	Virksomhet	Adm.sjef	Avdeling sjefer	Etat	Virksom- het	Virksomhet
Anledning til å føre lokale lønnsforhandlinger delegert til:	Etat	Adm.sjef	Adm.sjef	Adm.sjef	Etat	Nei	Adm.sjef
Anledning til å foreta interne omorganiseringer delegert til:	Adm.sjef	Virksomhet	Adm.sjef	Adm.sjef	Etat	Virksom- het	Virksomhet

Kartleggingen av norske kommuner generelt i 2004 viser som nevnt at det er en økende grad av delegasjon på det økonomiske området til administrasjonssjefen. Det er vanligst å delegere adgangen til å omdisponere brutto budsjett. Denne er oftest også delegert videre. Det er heller ikke uvanlig at administrasjonssjefen har såkalt ”merinntektsfullmakt”, og også denne fullmakten blir svært ofte delegert videre nedover i administrasjonen. Minst vanlig er det å gi administrasjonen anledning til å overføre hele eller deler av overskuddet til neste års budsjett, og å gi administrasjonssjefen plikt til å dekke inn underskuddet på neste års budsjett. Mest interessant er det imidlertid at det i 2004 gjennomgående er blitt betydelig mer vanlig å delegere ansvar og myndighet helt ned til virksomhets- eller institusjonsnivå. Her er det en markant

5 Spørsmålet er stilt slik: Hvor fritt kan rådmannen, leder for overordnet enhet/etat eller enkeltvirksomheter/institusjoner/bedrifter disponere over følgende ressurser (altså uten detaljert godkjenning av politisk organ?)

økning fra forrige registrering i 1999. I Stifinnerkommunene er det Porsgrunn og Bømlo som oppgir at de har gått lengst i å delegere økonomiske fullmakter ned til virksomhetsnivå. Mest begrenset ser fullmaktene ut til å være i Sogndal, Herøy og Tingvoll.

Når det gjelder personal- og organisasjonssaker viser kartleggingen av norske kommuner det samme hovedmønsteret. Det er økende grad av delegasjon til administrasjonssjefen, og selv om den nødvendigvis ikke videredelegeres mer, så delegeres det lengre ned i organisasjonen. Det er flest administrasjonssjefer som har myndighet til å ansette personale på nivået under toppleder/etatssjefsnivå. Dette er også den typen fullmakt som det er vanligst å delegere nedover i administrasjonen. Det er på langt nær så vanlig at administrasjonssjefen har myndighet til også å ansette toppledere og etatssjefer. Dette ser vi imidlertid at administrasjonssjefen har fullmakt til i nesten samtlige av Stifinnerkommunene. I Stifinnerkommunene er det for øvrig først og fremst ansettelsen av personale under toppsjefsnivå som er delegert ned til virksomhetsnivå. Ingen av kommunene har delegert myndighet til å føre lokale lønnsforhandlinger til virksomhetsnivå, mens Vadsø, Bømlo og Tingvoll har delegert myndigheten til å foreta interne omorganiseringer helt ned til virksomhetsnivå.

2.4 Personalforvaltningstiltak

I 2004 ble norske kommuner bedt om å rapportere ulike tiltak knyttet til måling og belønning av prestasjoner blant de ansatte.

Godt over halvparten av norske kommuner spesifiserer forventninger til ledere og/eller ansatte i form av lederavtaler, kontrakter eller lignende, og dette følges også opp i form av lederevalueringer. Ni av ti kommuner har mulighet for fleksibel lønnsfastsetting, men kun en femtedel av kommunene ansetter ledere på kontrakt med resultatkrav, eller benytter åremålskontrakter. Prestasjonslønn er først og fremst knyttet opp til individuelle, ikke avdelings- eller fagenheters-, prestasjoner. Tabell 2.3. viser hvilke tiltak for måling og belønning av prestasjoner som er innført i Stifinnerkommunene:

Tabell 2.3. Tiltak for måling og belønning av prestasjoner

	Porsgrunn	Bømlo	Sogndal	Herøy	Molde	Tingvoll	Vadsø
Lederavtaler, resultatavtaler	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	
Systematisk lederevaluering	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	
Fleksibel lønnsfastsetting	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Kontrakt med resultatkrav		Ja	Ja	Ja	Ja		
Prestasjonslønn, ind. prestasjoner	Ja	Ja			Ja		
Prestasjonslønn, avd. prestasjoner	Ja				Ja		
Utarbeidet kriterier for å måle prestasjoner	Ja			Ja	Ja	Ja	
Toppledere på åremålskontrakt	Ja				Ja		Ja

Tabellen viser at flest kommuner har innført lederavtaler, systematisk lederevaluering og tiltak for fleksibel lønnsfastsetting. Kun Herøy oppgir at de ikke har mulighet for fleksibel lønnsfastsetting. Bømlo, Sogndal, Herøy og Molde oppgir at de har kontrakter med resultatkrav. Muligheten for prestasjonslønn, basert på individuelle prestasjoner er innført i Porsgrunn, Bømlo, Herøy og Molde, mens Porsgrunn, Herøy og Molde har mulighet for prestasjonslønn basert på avdelingens prestasjoner. I Porsgrunn, Herøy, Molde og Tingvoll er det utarbeidet kriterier for å måle prestasjoner, for eksempel i forbindelse med lønnsforhandlinger. Porsgrunn, Molde og Vadsø har toppledere på åremålskontrakt. Samlet ser vi at det er Porsgrunn, Herøy og Molde som har innført flest tiltak for måling og belønning av ansattes prestasjoner.

2.5 Systemer for kvalitetsutvikling og kvalitetssikring

I den kommunale organisasjonsdatabasen finnes en rekke spørsmål om kvalitetskrav og rapporteringsrutiner i kommunene. Kartleggingen viser at et ikke ubetydelig antall norske kommuner har satt i verk ulike tiltak for å måle hvorvidt de mål og resultater som settes opp for de ulike virksomhetsområdene nås. Om lag halvparten av kommunene har fattet politiske vedtak om kvalitetskrav til tjenestene, mens 42 % oppgir videre at tjenestene blir målt systematisk i forhold til disse kravene. Tabell 2.4. viser at 4 av Stifinnerkommunene, Porsgrunn, Bømlo, Molde og Vadsø, har fattet politiske vedtak om kvalitetskrav og måler tjenestenes kvalitet systematisk i forhold til disse kravene.

Vi har også kartlagt i hvilket omfang kommunen har formalisert interne bestillinger av ytelser, i form av kontrakter, kravspesifikasjoner el. På landsbasis er det knappe 25 % av kommunene som har formalisert slike interne bestillinger. Dette ser imidlertid ut til å være mer utbredt i Stifinnerkommunene. 4 av Stifinnerkommunene oppgir å ha slik ordning.

Tabell 2.4 Systemer for kvalitetsutvikling og kvalitetssikring av tjenesteproduksjonen

	Porsgrunn	Bømlo	Sogndal	Herøy	Molde	Tingvoll	Vadsø
Det er fattet politiske vedtak om kvalitetskrav til tjenestene	Ja	Ja			Ja		Ja
Tjenestenes kvalitet blir målt systematisk i forhold til disse kravene	Ja	Ja			Ja		Ja
Kommunen har formalisert interne bestillinger av ytelser i form av kontrakter, kravspesifikasjoner el.	Ja	Ja	Ja	Ja			Ja

2.6 Systemer for økonomistyring, kostnadskontroll og styringsinformasjon

I tabell 2.5 vises en oversikt over systemer for økonomistyring, kostnadskontroll og styringsinformasjon. Kartleggingen på landsbasis viser at 34 % av kommunene har innført strategisk planlegging for å belyse sterke og svake sider ved kommunens virksomhet. Tre av fire kommuner har innført målstyring. I 2004 er det for første gang også registrert hvor utbredt ”balansert målstyring” er i norske kommuner. Så langt har i overkant av hver fjerde kommune

tatt i bruk dette målstyringskonseptet. Tabell 2.5. viser at målstyring og virksomhetsplanlegging er innført i seks av Stifinnerkommunene, mens fem har gjennomført strategisk planlegging. Som i øvrige norske kommuner er balansert målstyring foreløpig tatt i bruk i begrenset utstrekning. Bare Porsgrunn og Herøy oppgir å ha innført dette konseptet.

I 2004 oppgir dessuten 61 % av kommunene generelt at resultatindikatorer spesifiseres ved siden av utgiftsnivå i kommunens økonomiplan eller andre styringsdokumenter. Fire av Stifinnerkommunene oppgir dette. Tre av fire norske kommuner oppgir at resultater sammenstilles systematisk med vedtatte mål i årsrapporten. I Stifinnerkommunene gjelder dette for 5 av kommunene. I tre av fire norske kommuner rapporteres det dessuten underveis i året til politisk nivå på resultatindikatorer, som sier noe om hvordan en ligger an i forhold til å oppnå vedtatte mål. I Stifinnerkommunene er det 6 av kommunene som oppgir dette. Bare hver femte norske kommune har etablert et klart skille mellom bestiller og utførerfunksjonen, på den måten at bestillerfunksjonen er organisatorisk atskilt fra kommunens utførerenheter/tjenesteleverandører. Det samme er tilfelle i Stifinnerkommunene. Det er bare Porsgrunn og Molde som oppgir at de har etablert en bestiller/utførerordning.

Tabell 2.5. Systemer for økonomistyring, kostnadskontroll og styringsinformasjon

	Porsgrunn	Bømlo	Sogndal	Herøy	Molde	Tingvoll	Vadsø
Kommunen har gjennomført strategisk planlegging for å belyse sterke og svake sider ved kommunens virksomhet (f.eks. SWOT-analyse)		Ja		Ja	Ja	Ja	Ja
Målstyring, virksomhetsplanlegging	Ja	Ja	Ja	Ja		Ja	Ja
Balansert målstyring	Ja			Ja			
Resultatindikatorer (f.eks. Kostratall) og/eller servicenivå spesifiseres ved siden av utgiftsnivå i kommunens økonomiplan eller andre styringsdokumenter	Ja	Ja		Ja		Ja	Ja
Årsrapport sammenstiller systematisk resultater med vedtatte mål		Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Det rapporteres underveis i året til politisk nivå på resultatindikatorer	Ja	Ja	Ja	Ja		Ja	Ja
Kommunen har etablert et klart organisatorisk skille mellom bestiller og utfører	Ja				Ja		
Org av budsjettprosess	Sentralisert adm.	Sentr. pol.	Fragmentert	Sentr. pol.	Sentr. pol.	Sentr. adm	Sentralisert adm.
Kommunen har etablert eget intranett	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	
Sakspapirer til k-styremøter gjøres elektronisk tilgjengelig via intranett eller e-post	Ja	Ja		Ja	Ja		Ja

Budsjettprosessene kan ofte være organisert annerledes enn behandlingen av ordinære saker i det kommunale eller fylkeskommunale beslutningssystemet. Ett forhold er at kommuneloven pålegger kommuner og fylkeskommuner årlig rullering av 4-årige økonomiplaner. Et annet forhold er at kommuneloven (§45.2) sier at det er formannskapet som skal utarbeide den budsjettinnstillingen som behandles i kommunestyret, mens loven legger færre føringer på hvordan kommunene/fylkene organiserer innledende faser av budsjettprosessen. I Organisasjonsdatabasen er det skilt mellom 3 måter å organisere de siste fasene i budsjettprosessene på:⁶

- En ”*fragmentert*” budsjettbehandling begynner med at hovedenhetene (dvs. etat, virksomhetsområde, resultatenheter eller lignende) og deretter de faste politiske utvalgene behandler budsjettforslaget *før* rådmannskontoret. (Fylkes)rådmannen/ administrasjonssjefen samordner så forslagene og legger til rette et samlet budsjettforslag for formannskapet/fylkesutvalget, som senere i følge kommuneloven skal legge årsbudsjettet fram for behandling i kommunestyret/fylkestinget.
- En alternativ budsjettbehandling er en ”*sentralisert administrativ*” budsjettprosess som innebærer at (fylkes)rådmannen/administrasjonssjefen legger fram et samordnet forslag til årsbudsjett for behandling i de faste utvalgene. På dette grunnlaget følger så formannskapet/fylkesutvalgets budsjettforberedelser og formannskapet/ fylkesutvalgets fremleggelse av årsbudsjettet i kommunestyret/fylkestinget.
- En tredje mulighet er en ”*sentralisert politisk*” budsjettprosess, hvor formannskapet/ fylkesutvalget (eller et annet politisk utvalg) regisserer budsjettprosessen gjennom et løpende og tett samarbeid mellom formannskap/fylkesutvalg/annet politisk utvalg/ komité og rådmann/administrasjonssjef underveis. Deretter fremmer formannskapet/ fylkesutvalget sin innstilling overfor de faste utvalgene og kommunestyret/ fylkesutvalget.

Stadig færre kommuner velger en ”*fragmentert*” budsjettprosess. For budsjettåret 2005 er det knappe 15 % av kommunene som rapporterer at de vil benytte denne framgangsmåten. Det er vanligst å benytte den ”*sentraliserte administrative*” framgangsmåten (48 %), mens en ”*sentralisert politisk*” prosess benyttes i 37 % av kommunene. I Stifinnerkommunene er det ikke uvanlig å bruke den sentraliserte politiske modellen. Både Bømlo, Herøy og Molde oppgir at de benytter den sentraliserte politiske modellen.

I 2004 har en for første gang registrert muligheten for elektronisk informasjonsutveksling og saksbehandling. 61 % av kommunene har internt intranett, og sakspapirer er gjort elektronisk tilgjengelige for kommunestyrerepresentantene i rundt halvparten av kommunene. IKT er tatt i bruk på bred front i Stifinnerkommunene.

Det er ingen store forskjeller mellom kommunene mht. bruk av de kartlagte tiltakene for økonomistyring, kostnadskontroll og styringsinformasjon. Porsgrunn, Bømlo og Herøy har innført flest tiltak, mens Sogndal rapporterer færrest.

⁶ Begrepene er tilpasset fra Hagen og Sørensen (1996) og også brukt i Gravdahl og Hagen (1997) og Vabo og Stigen (2000).

2.7 Organisering av tjenestene og tiltak for konkurranseeksponering

Tabell 2.6 og 2.7 viser hvordan tjenesteproduksjonen er organisert, og hvilke tiltak for konkurranseeksponering som finnes i Stifinnerkommunene. Kartleggingen i organisasjonsdatabasen viser at hovedtyngden av de fleste oppgavene i norske kommuner ivaretas innenfor kommunens egen driftsorganisasjon. Dette gjelder også i Stifinnerkommunene (Tabell 2.6). To unntak er renovasjon, som i hovedsak ivaretas gjennom interkommunalt samarbeid, og veivedlikehold/ snørydding, som i et visst omfang ivaretas gjennom kjøp fra private. Det er innenfor de individbaserte tjenestene, som SFO, barnehager og pleie- og omsorgstjenestene at ivaretaging gjennom egen driftsorganisasjon dominerer fullstendig.

Tabell 2.6: Organisering av tjenesteproduksjon

	Porsgrunn	Bømlo	Sogndal	Herøy	Molde	Tingvoll	Vadsø
Vannforsyning	-	AS	Egen driftsorg	Kjøp fra private	Egen driftsorg	Egen driftsorg	Egen driftsorg
Avløp	Egen driftsorg	AS	Egen driftsorg	Egen driftsorg.	Egen driftsorg	Egen driftsorg	Egen driftsorg
Renovasjon, innsamling og transport	Interkom samarbeid	AS	AS	Interkom. samarbeid	AS	Kjøp fra private	Interkom samarbeid
Renovasjon, sluttbehandling	Interkom samarbeid	AS	AS	Interkom. samarbeid	Interkom samarbeid	Kjøp fra private	Interkom samarbeid
Veivedlikehold, snørydding	Egen driftsorg	Kjøp fra private	Egen driftsorg	Kjøp fra private	Egen driftsorg	Kjøp fra private	Egen driftsorg og kjøp private
Brann	Egen driftsorg	Egen driftsorg	Egen driftsorg	Egen driftsorg.	Egen driftsorg	Egen driftsorg	Egen driftsorg
Kulturhus	-	Egen driftsorg	Egen driftsorg	Egen driftsorg	AS		Egen driftsorg
SFO	-	Egen driftsorg	Egen driftsorg	Egen driftsorg	Egen driftsorg	Egen driftsorg	Egen driftsorg
Barnehage	Egen driftsorg	Kjøp fra private	Egen driftsorg	Egen driftsorg. og kjøp fra private	Egen driftsorg	Egen driftsorg	Egen driftsorg og kjøp private
Hjembasert omsorg	-	Egen driftsorg	Egen driftsorg	Egen driftsorg	Egen driftsorg	Egen driftsorg	Egen driftsorg
Institusjonsbasert omsorg	-	Egen driftsorg	Egen driftsorg	Egen driftsorg	Egen driftsorg	Egen driftsorg	Egen driftsorg

60 % av norske kommuner oppgir at de benytter konkurranseeksponeringsmetoder. Ytterligere vel 8 % av kommunene har politiske vedtak om å vurdere å innføre slike metoder. Dette tyder på at vi står overfor en økning i omfanget av dette i årene som kommer. Tabell 2.7 viser at slike metoder er mest benyttet i Herøy, Bømlo og Tingvoll. Herøy er faktisk den kommunen i Norge som oppgir å benytte flest konkurranseeksponeringstiltak innenfor flest tjenester. Som i kommune-Norge for øvrig er konkurranseutsetting og sammenlignbare data den langt mest brukte metoden for konkurranseeksponering. 54 % av norske kommuner generelt har innført konkurranseutsetting, mens 26 % av kommunene har innført benchmarking, forstått som sammenlignbare data. Knappt noen (1,5 %) oppgir å ha innført benchmarking, forstått som målestokk-konkurranse. I Stifinnerkommunene er det kun Herøy som oppgir at de benytter målestokk-konkurranse.

Til nå har de kommunale tekniske tjenestene vært mer utsatt for konkurranseeksponering enn omsorgs- og oppveksttjenestene (St. prp. nr. 66 (2002-2003)). Selv om et betydelig mindretall av kommunene har innført konkurranseeksponeringstiltak innenfor omsorgs- og oppveksttjenestene, så gjelder dette oftest lite dyptgående tiltak som ”sammenlignbare data”. Konkurranseutsetting er fortsatt som oftest gjennomført innenfor tekniske tjenester som veg og renovasjon. Det samme mønsteret finner vi i Stifinnerkommunene.

Tabell 2.7. Ulike former for konkurranseeksponering ⁷

	Konkurranseutsetting	Interne kontrakter	Sammenlignbare data	Målestokk-konkurranse
Administrative tjenester		Bømlo	Herøy, Vadsø, Tingvoll	Herøy
Grunnskole			Herøy, Vadsø, Tingvoll	Herøy
Barnehager	Bømlo		Herøy, Vadsø, Tingvoll	Herøy
Aktivitetstilbud for barn og unge			Herøy, Tingvoll	Herøy
Institusjonsbasert pleie og omsorg			Bømlo, Herøy, Vadsø, Tingvoll	Herøy
Pleie og bistand i hjemmet			Bømlo, Herøy, Tingvoll	Herøy
Boligbygging og boligutleie	Bømlo, Herøy, Vadsø, Tingvoll		Herøy	Herøy
Drift og vedlikehold av kom. Veier	Porsgrunn, Herøy	Bømlo	Porsgrunn, Herøy, Tingvoll	Herøy
Vannforsyning	Bømlo, Herøy		Porsgrunn, Tingvoll	
Renovasjons-tjenester	Porsgrunn, Bømlo, Tingvoll		Porsgrunn, Tingvoll	
Bibliotek			Herøy	Herøy
Kino og kulturhus	Herøy, Tingvoll		Herøy	Herøy
Drift og vedl. av bygninger	Bømlo, Herøy, Vadsø		Porsgrunn, Herøy, Tingvoll	Herøy
Drift/ vedl. Av anlegg	Bømlo, Herøy, Vadsø		Porsgrunn, Herøy	Herøy

⁷ **Konkurranseutsetting.** Kjøp av tjenester i åpen anbudskonkurranse eller kjøp ved forhandlinger. Det vil si at det arrangeres en åpen anbudskonkurranse om driften av en tjeneste/et tjenestoområde, der private og evt. kommunale driftsenheter gis muligheten til å komme med tilbud på driften av tjenesten.

Interne kontrakter. Kommunen etablerer en intern driftskontrakt med kommunens egen tjenesteenhet. Det blir skilt mellom forvaltnings- og driftsoppgaver i organisasjonen. Virksomheten for denne tjenesten får sine inntekter gjennom fakturering av øvrig virksomhet (intern fakturering).

”Sammenlignbare data” (benchmarking). Systematisk sammenligning av ulik virksomhetsinformasjon for å måle prestasjoner i egen virksomhet med seg selv over tid, eller med andre tilsvarende virksomheter/kommuner med tanke på læring og forbedring.

”Målestokk-konkurranse” (benchmarking) Systematisk sammenligning av data som ovenfor, men som i tillegg innebærer at tildeling av økonomiske rammer til virksomheten skjer ved hjelp av systematisk sammenligning med tilsvarende virksomhet.

2.8 Tiltak for økt brukermedvirkning og valgfrihet i tjenesteproduksjonen

Tabell 2.8. viser tiltak for økt brukermedvirkning og valgfrihet i tjenesteproduksjonen. Knappt ¼ av kommunene oppgir å ha gjennomført brukermøter i 2003, mens knapt halvparten hadde gjennomført brukerundersøkelser. To Stifinnerkommuner oppgir å ha arrangert brukermøter i 2003, mens tre har gjennomført brukerundersøkelser. Kun Herøy oppgir å ha innført fritt brukervalg.

Tabell 2.8. Økt brukermedvirkning og valgfrihet i tjenesteproduksjonen

	Porsgrunn	Bømlo	Sogndal	Herøy	Molde	Tingvoll	Vadsø
Friere Brukervalg				Delvis			
Brukermøter	Ja	Ja					
Brukerundersøkelser	Ja			Ja	Ja		

2.9 Samhandling/partnerskap med privat sektor og frivillige organisasjoner

Kommunene inngår i ulike former for samhandling og partnerskap med næringsliv og organisasjoner (tabell 2.9). Om lag 2/3 av norske kommuner har jevnlig møter med representanter for næringslivet og/eller etablert samarbeids-/kontaktforum med næringslivet. Dette gjelder også for Stifinnerkommunene. Offentlig – privat samarbeid (dvs. ordninger der en offentlig tjeneste utvikles og drives i et samarbeid mellom kommunal og privat sektor og risiko er jevnt fordelt, samt annen form for offentlig-privat samarbeid der partene deler ansvar og finansiell risiko) er imidlertid innført i svært begrenset grad.

Mange kommuner inngår i formelt samarbeid med lokale interessegrupper og frivillige organisasjoner. Selv om under 40 % av kommunene oppgir at de har jevnlig møter med interesseorganisasjoner, oppgir nærmere 70 % at de har kontaktutvalg med frivillige organisasjoner. I Stifinnerkommunene er det 4 av kommunene som oppgir at de har kontaktutvalg med frivillige organisasjoner. Kun Vadsø kommune oppgir å ha kontaktutvalg for innvandrere. For kommunene generelt er det 11 % som oppgir at de har et slikt samarbeidsorgan. Molde, Herøy og Tingvoll oppgir å ha innført færrest tiltak.

Tabell 2.9. Nye former for organisering, samhandling og partnerskap – med andre kommuner, privat - sektor, innbyggerne og frivillige organisasjoner

	Porsgrunn	Bømlo	Sogndal	Herøy	Molde	Tingvoll	Vadsø
Gjentatte, jevnlig møter med representanter for næringslivet	Ja	Ja	Ja	Ja			Ja
Samarbeids-/kontaktforum med næringslivet	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Offentlig-privat samarbeid (OPS)		Ja					Ja
Gjentatte, jevnlig møter med representanter for lokale interessegrupper/ organisasjoner	Ja	Ja		Ja			Ja
Kontaktutvalg med frivillige organisasjoner	Ja	Ja	Ja			Ja	
Kontaktutvalg med innvandrere	-						Ja

2.10 Tiltak for utvikling av lokaldemokrati og innbyggerdialog

Tabell 2.10 viser tiltak for utvikling av lokaldemokrati og innbyggerdialog i Stifinnerkommunene. På landsbasis er det rundt 50 % av kommunene som har etablert egne klagenemnder, mens formannskapet innehar denne funksjonen i de øvrige kommunene. Det samme mønsteret finner vi i Stifinnerkommunene.

Tabell 2.10. Tiltak for utvikling av lokaldemokrati og innbyggerdialog.

	Porsgrunn	Bømlo	Sogndal	Herøy	Molde	Tingvoll	Vadsø
Klageinstans	Egen klagenemnd	Formannskapet	Formannskap/ k-styre	Egen klagenemnd	Formannskapet		Egen klagenemnd
Kommunen har etablert e-dialog eller lign. ordn. hvor innbyggerne kan kommunisere direkte med saksbehandler og/eller kommunepolitikere på Internett	Ja			Ja	Ja		Ja
Ordførerbenk		Ja		Ja*			
Folkemøter, høringer om kommuneplanens arealdel				Ja	Ja	Ja	
Folkemøter, høringer om kommuneplanens generelle del				Ja			Ja
Befolkn.undersøkelse, for eksempel om politisk deltakelse, holdning til kommunen (ikke spesifikke tjenester)	Ja				Ja		
Idédugnad – hvor befolkning og innbyggere er invitert	Ja			Ja		Ja	Ja
Gjennomført generelle tiltak for å styrke den lokalpol. Deltakelsen	Ja	Ja		Ja	Ja		Ja
Gjennomført tiltak for å styrke enkeltgruppers lokalpolitiske deltakelse	Ja	Ja		Ja			Ja
Kommunen har etablert servicetorg/ordning med saksbehandling over disk	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Kommunen har gjort søknadsskjemaer elektronisk tilgjengelige på Internett	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja		Ja
Kommunen tilbyr elektronisk saksbehandling (f.eks. for byggesaker og barnehageplass)		Ja	Ja		Ja		Ja

* Ordføreren fra Ap. hadde ordførerbenk, mens ordføreren fra Høyre ikke har innført en slik ordning.

Hver femte norske kommune oppgir å ha etablert e-dialog. Det er fire Stifinnerkommuner som oppgir å ha etablert en slik ordning. Bare Bømlo og Herøy oppgir å ha en ordning med "ordførerbenk". Dette er vanlig i underkant av 20 % av norske kommuner. Folkemøter om kommuneplanen er også relativt uvanlig, skal vi tro Stifinnerkommunenes registreringer. I kommunene for øvrig er det imidlertid nærmere halvparten som har arrangert folkemøter eller høringer om kommuneplanens arealdel, og i underkant av 30 % har arrangert folkemøter eller høringer om kommuneplanens generelle del.

Bare to av Stifinnerkommunene har gjennomført befolkningsundersøkelser om politisk deltakelse eller holdninger generelt til kommunen, men dette er også svært uvanlig i kommunene ellers (6,7 %). 35 % av norske kommuner har gjennomført idédugnader hvor befolkningen og innbyggerne er invitert. Blant Stifinnerkommunene er det Porsgrunn, Tingvoll og Vadsø som har arrangert slike idédugnader. 5 av 7 registrerte Stifinnerkommuner oppgir å ha gjennomført generelle tiltak for å styrke den lokalpolitiske deltakelsen i kommunen, mot 17 % i kommunene generelt. Tiltak for å styrke enkeltgruppers deltakelse er noe mer uvanlig, men også her scorer Stifinnerkommunene høyere enn gjennomsnittet av norske kommuner (17 %).

Samtlige av Stifinnerkommunene har etablert servicetorg, mot 58 % på landsbasis. Fem av kommunene har også gjort søknadsskjemaer tilgjengelige på Internett, og fire tilbyr også elektronisk saksbehandling. I landet som helhet er det vel 70 % av kommunene som har søknadsskjemaer tilgjengelige på Internett, mens hver femte kommune har tilbud om elektronisk saksbehandling.

Det er ingen markante forskjeller mellom Stifinnerkommunene når det gjelder tiltak for lokal-demokrati og innbyggerdialog. Vadsø har registrert flest tiltak, mens det er færrest i Sogndal og Tingvoll.

2.11 Oppsummering

Det har skjedd betydelige endringer i norske kommuners politiske og administrative organisering de siste tiårene. Dette gjelder også Stifinnerkommunene. Samtlige av disse kommunene har endret den politiske og administrative styringsstrukturen i løpet av forrige valgperiode. På landsbasis er det stadig flere kommuner som velger funksjonsmodellen som overordnet organiseringsprinsipp for utvalgene. I Stifinnerkommunene dominerer funksjonsmodellen som utvalgsmode.

Stadig flere norske kommuner (41 prosent) har innført flat administrativ struktur. Samtlige Stifinnerkommuner har flatet ut den administrative styringsstrukturen. Samtidig ser vi, i likhet med gjennomsnittet av norske kommuner, at den administrative styringsstrukturen er differensiert. Flere Stifinnerkommuner har såkalte mellom-modeller, der både enkeltvirksomheter og etater rapporterer til rådmannsnivået.

Det blir stadig vanligere å delegere ansvar og myndighet til administrasjonssjefen på det økonomiske området og i personal- og organisasjonssaker. Mest interessant er det at det i 2004 er blitt betydelig mer vanlig å videredelegere ansvar fra rådmannen helt ned til virksomhetsnivå. Vi finner den samme tendensen i Stifinnerkommunene. Her er det Porsgrunn og Bømlo som oppgir å ha gått lengst i å delegere økonomiske fullmakter ned til virksomhetsnivå. Nesten samtlige administrasjonssjefer i Stifinnerkommunene har fullmakt til å ansette toppledere og etatssjefer. Her ser det ut til at Stifinnerkommunene har gått noe lengre enn det som er vanlig i norske kommuner.

Stifinnerkommunene rapporterer, i likhet med øvrige norske kommuner, om at de har tatt i bruk flere tiltak for måling og belønning av ansattes prestasjoner. Det er mest vanlig å bruke lederavtaler og lederevalueringer og de fleste har mulighet for fleksibel lønnsfastsetting. Blant Stifinnerkommunene er det Herøy og Molde som oppgir å ha innført flest slike tiltak.

Det innføres stadig flere tiltak for kvalitetsutvikling og kvalitetssikring av tjenestene i norske kommuner. Så også i Stifinnerkommunene. Vår kartlegging viser blant annet at ordningen med formaliserte interne bestillinger synes å være mer utbredt i Stifinnerkommunene enn i andre kommuner. Når det gjelder systemer for økonomistyring, kostnadskontroll og styringsinformasjon føyer Stifinnerkommunene seg inn i det generelle mønsteret for norske kommuner. Målstyring er innført på bred front, men det er svært få som har tatt i bruk balansert målstyring. Det er vanlig å spesifisere resultatindikatorer og rapportere til politisk nivå på disse, mens bestiller-utførermodellen har begrenset utbredelse også i Stifinnerkommunene.

Hovedtyngden av de fleste oppgavene i norske kommuner ivaretas innenfor kommunens egen driftsorganisasjon. Det gjelder også i Stifinnerkommunene. Unntaket er renovasjon og veivedlikehold og snørydding, som i hovedsak ivaretas gjennom interkommunalt samarbeid og kjøp fra private. 60 prosent av norske kommuner oppgir at de benytter konkurranseeksponeringsmetoder, men det er primært konkurranseutsetting og sammenliknbare data som benyttes. Dette gjelder også for Stifinnerkommunene. Det er imidlertid interessant å merke seg at Herøy er den kommunen i Norge som oppgir å ha innført flest konkurranseeksponeringstiltak.

Stifinnerkommunene inngår i likhet med øvrige kommuner i flere ulike former for samhandling og partnerskap med privat sektor og frivillige organisasjoner, og de har også gjennomført flere tiltak for å utvikle innbyggerdialogen og lokaldemokratiet. Flertallet av Stifinnerkommunene har for eksempel gjennomført tiltak for å styrke den lokaldemokratiske deltakelsen, enten generelt eller rettet mot enkeltgrupper. Her scorer Stifinnerkommunene betydelig høyere enn gjennomsnittet for norske kommuner. Det samme gjelder forekomsten av servicetorg.

Samlet ser vi at Stifinnerkommunene føyer seg inn i de dominerende trendene for norske kommuner både når det gjelder politisk-administrative styringsmodeller, organisering av tjenesteproduksjonen og tiltak for økonomistyring, kvalitetsutvikling og utvikling av lokaldemokratiet. På en del områder finner vi at Stifinnerkommunene scorer noe høyere enn gjennomsnittet, men det er i denne tidlige fasen av Stifinner-programmet vanskelig å konkludere med at deltakerkommunene på generelt grunnlag er i front når det gjelder å innføre nye organisasjonsformer eller styringsteknikker.

3. Stifinnerkommunene – bakgrunn og aktiviteter

3.1 Innledning

I dette kapitlet presenteres hver av deltakerkommunene i Stifinnerprogrammet inkludert Alna bydel i Oslo kommune. Siktemålet er å få kartlagt hvorfor kommunene ønsket å bli med i Stifinnerprogrammet og hva som er status når det gjelder aktiviteter som ledd i oppfølgingen av programmet. Presentasjonene av kommunene gir ikke noen fullstendig og utømmende beskrivelse av hva som er status for det lokale arbeidet med Stifinneren. Både intervjumaterialet og det skriftlige materialet inneholder flere opplysninger enn det vi har funnet plass til i en kortfattet presentasjon av den enkelte kommune. Dette materialet vil imidlertid komme til nytte når evalueringen beveger seg bort fra nåsituasjonsbeskrivelsen og tar fatt på selve følgeevalueringen av statens og deltakerkommunenes arbeid med Stifinnerprogrammet.

For å avgrense presentasjonen av den enkelte kommune, har vi fokusert på følgende spørsmål:

- 1) Hva var *bakgrunnen* for kommunens ønske om å delta i Stifinneren, hvilke utfordringer gjorde seg gjeldene og hvilken omstillings-/reformsituasjon var kommunen i ved oppstarten av programmet?
- 2) Hvilke *mål og forventninger* har kommunen til arbeidet med Stifinnerprogrammet, hvordan er programmet fortolket og forstått lokalt?
- 3) Hvordan er arbeidet med Stifinneren som prosjekt *organisert* i den enkelte kommune, hvem deltar i arbeidet og hvor bredt er det forankret?
- 4) Hva slags tiltak og *aktiviteter* arbeides det med i forbindelse med Stifinneren, og hvordan er framdriften i dette arbeidet i den enkelte kommune?

3.2 Presentasjon av Stifinnerkommunene

3.2.1 Vadsø

1) *Bakgrunnen for å delta i Stifinnerprogrammet*

Vadsø har fra slutten av 1990-tallet vært inne i en aktiv omstillings- og moderniseringsperiode. Kommunen hadde på 1990-tallet en anstrengt og vanskelig økonomisk situasjon med betydelige negative driftsresultat. På 2000-tallet har økonomien bedret seg, parallelt med kommunens fokus på omstilling og effektivisering. En av de største endringene har vært overgang fra en tradisjonell etatsmodell til en tonivåmodell i 2000. Modellen er videreutviklet i perioden 2000-2003, blant annet ved at antall virksomheter er redusert fra 40 til 26 enheter i direkte linje under rådmannen. På den måten er organisasjonen blitt tydeliggjort når det gjelder ansvarsforhold og ansvarslinjer. Kommunen har også gjennomgått rutiner for personal og økonomistyring. Videre er det etablert ledernetverk for virksomhetslederne som arena for dialog, læring og drøfting. En enhet for organisasjons- og samfunnsutvikling er opprettet for å ivareta overordnet utviklingsarbeid. Forut for KRDs initiativ til å igangsette et Stifinnerprogram, satte Vadsø seg

som mål å utvikle en ny modell for pleie, omsorg og rehabilitering. Tanken er at man skal gå over fra institusjonsbasert omsorg til hjemmebasert omsorg.

Andre viktige tiltak i omstillingsarbeidet på 2000-tallet har vært bruk av Berthelmannskriteriene for å måle hvordan organisasjonen forvaltes og drives. I 2001 ble Vadsø første norske kommune med e.avtale. Elektroniske redskaper er tatt i bruk på ulike felt slik at informasjon om økonomi, ansatte, saksbehandling og forbruk ligger lett tilgjengelig. Deltakelse i prosjektet "Fremtidens kommuner" har for sin del introdusert scenarioteknikker som verktøy i plan- og budsjettarbeidet. Med i porteføljen av omstillingstiltak hører også satsingen på interkommunalt samarbeid i Varanger-området, opprettelse av service- og informasjonstorg og konkurranseutsetting av pensjon.

Motivasjonen for å søke om deltakelse i Stifinnerprogrammet er begrunnet i det utviklingsfokus og omorganiseringsarbeid som ble påbegynt allerede i 1999. Det er et ønske om å opprettholde og forsterke utviklingsfokus i organisasjonen, samt framelske evnen og viljen til å tenke positivt og kreativt i en stram økonomisk hverdag. Omstilling betraktes som en kontinuerlig prosess som aldri avsluttes. Stifinnerprogrammet blir sett på som en ekstra drivkraft i omstillingsarbeidet og en mulighet til å prøve ut nye løsninger.

2) Mål og forventninger til Stifinnerprogrammet i Vadsø

Vadsø sitt ønske med Stifinnerprogrammet er å sette økt fokus på bruker/borgermedvirkning og samfunns- og næringsutvikling. For å håndtere relasjonene til omgivelsene på best mulig måte, trengs det fokus på organisasjonens indre liv, på kommunens arbeidsformer og styring. Helhetlig omstilling innad i kommunen, skal gi bedre relasjoner til brukerne/ borgerne og næringslivet utad. Forventningene til Stifinnerprogrammet er at det kan være et bidrag til å systematisere og tydeliggjøre omstillingsarbeidet i kommunen. Gjennom egeninnsats og god dialog både med andre kommuner i Stifinnernetverket og KRD, er forhåpningen at kommunen skal klare å ta nye steg i moderniseringen av kommunen.

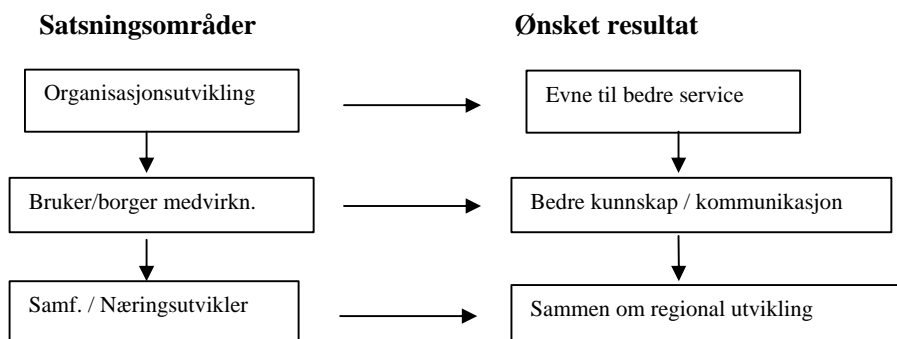
Det er også knyttet forventninger til deltakerkommunene som stifinnere og lokomotiver. Kommunen legger vekt på at dette bør være et program som legger forholdene til rette for at kommunene kan prøve ut nye og banebrytende prosjekter. Eller som Erna Solberg siterte Vadsøs rådmann på: "kanskje vi har vært mer opptatt av å asfaltere gamle stier enn å finne nye...." (tale av Erna Solberg 2.12.2003). Faren er at programmet i for stor grad blir fanget opp av spor som allerede er tråkket opp, mens det nye og kreative får for liten plass. I forlengelsen av dette håper kommunen at KRD kan bidra til å "åpne dører" som gjør slike kreative initiativ mulige å gjennomføre i praksis. Vadsø kommune har en forventning til seg selv at de skal være spenstige og djerve i forhold til nye ideer og forslag som måtte dukke opp i forsøksperioden.

"Stifinnerprosjektet skal ikke bestå av bare selvfølgeligheter."

Visjonen for omstillingsarbeidet er at "Vadsø kommune skal være en kommune preget av kvalitet i sine tjenestetilbud. Den skal gjennom målbevisst arbeid, folkelig tilnærming og ivaretagelse av kommunens brukere og borgere framstå som en fleksibel, ubyråkratisk og fremtidsrettet organisasjon (prosjektplan januar 2004).

Prosjektplanen har utgangspunkt i det omstillingsarbeidet som kommunen stod oppe i. Likevel ble Stifinnerprogrammet en mulighet for å se moderniseringsarbeidet i kommunen i en større

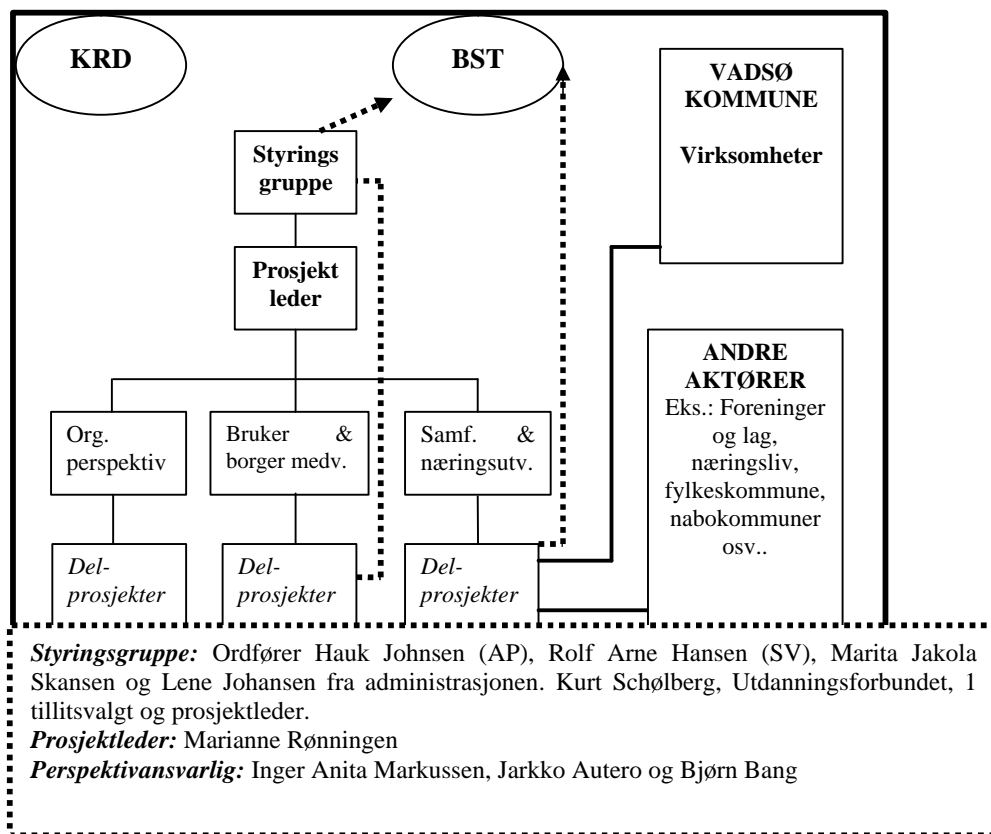
sammenheng. Ut fra de utfordringer kommunen ser for seg når det gjelder den regionale utviklingen, velferdsutviklingen og utviklingen for lokaldemokratiet, har den formulert tre satsingsområder for det videre omstillingsarbeidet. Hvert av disse satsingsområdene har et ønsket resultat som legger premissene for utviklingen på de andre satsingsområdene. Ideen eller den faglige plattformen for arbeidet kan skisseres på følgende måte:



Den nye administrative organiseringen av kommunen er rammen for det videre arbeidet. Ny intern organisering var en forutsetning for å kunne yte bedre service. Arbeidet framover er å fylle de overordnede organisatoriske rammene med innhold. Stifinnerprogrammet gir en ramme for arbeidet, samtidig som prosjekter under programparaplyen, kan komplettere kommunens omstillings- og moderniseringsarbeid. Satsningsområdet "Bruker/borgermedvirkning" skal bedre kunnskapen om og kommunikasjonen med borgere og brukere av det kommunale tjenestesystem. Dette igjen legger forutsetningen for et fokus på samfunns- og næringsutvikling. Bedre kunnskap og dialog kan for sin del legge et grunnlag for bredt samarbeid mellom kommunen, næringslivet, staten og innbyggerne om den lokale og regionale utviklingen.

3) Organisering av det lokale Stifinnerprogrammet i Vadsø

Stifinnerprogrammet er forankret i hele kommunen, både administrativt og politisk. Porteføljen av tiltak er spredt slik at de berører de fleste av virksomhetene. Likevel er enheten Organisasjons- og samfunnsutvikling (OSU) sterkest involvert i Stifinnerprogrammet. Personene her er perspektivansvarlige for hvert av de tre satsningsområdene som er sentrale i Stifinnerprogrammet, og har koordineringsansvaret for at prosjektene innenfor satsingsområdene blir gjennomført.



Figur 3.1: Prosjektorganisasjonen i Vadsø.

Stifinner-programmet er godt forankret i det politiske miljø med blant annet folkevalgt representasjon i styringsgruppen. For øvrig er styringsgruppen sammensatt av representanter for administrasjonen og for arbeidstakerorganisasjonene. Styringsgruppa skal være støttespiller og veileder for prosjektleder. De viktigste oppgavene for styringsgruppa er å bidra til at prosjektet blir tilført ressurser, samt gi støtte og råd i aktuelle problemstillinger. Styringsgruppa har hatt seks møter i første halvdel av 2004. Fylkesmannen har gitt midler til en stilling som følger omstillingsarbeidet i kommunene, blant annet i Vadsø. Kommunen forventer at dette er en kontakt og en ressurs som kan bidra positivt i arbeidet.

Kommunen har hatt fokus på bred involvering og har arrangert oppstarts-møte for alle ansatte. Den har også utarbeidet en egen plan for arbeidet med kommunikasjon og informasjon. Det har vært gitt informasjon og presentasjon av prosjektplanen til bystyret og virksomhetsledergruppen. Prosjektet har også vært omtalt i lokale medier.

4) Aktiviteter og framdrift i omstillingsarbeidet i Vadsø

Det er igangsatt eller planlagt 12 forskjellige delprosjekter hittil i Stifinnerprogrammet (statusrapport august 2004). De tre satsningsområdene / perspektivene har hver ulike delmål og prosjekter med følgende fremdrift:

1. Delmål – organisasjonsutvikling

- **Ny organisering av pleie- og rehabiliterings- og omsorgstjenesten (PRO).** Målet er å utrede og etablere en funksjonell driftsorganisasjon for en hjemmebasert omsorgstjeneste, og forankre dette hos brukerne, de ansatte og de folkevalgte. Status: Nå foreligger det forslag til organisasjonsmodell og en operativ plan. Det er også gjort en undersøkelse blant brukerorganisasjonene og ansatte i forbindelse med denne omorganiseringen. Tilbakemelding foreligger. Informasjon om PRO foreligger også i dokument "Rapport PRO – hva har skjedd?" Milepæler holdes i forhold til prosjektplan.
- **Lederutvikling.** Målsetningen er å etablere en arbeidsgiverpolitisk plattform, definere ønsket omdømme, hvilken lederstil og adferd som ønskes, integrere målstyring som verktøy, lederavtaler og gjennomføre plan for intern opplæring. Status: Arbeidsgiverplattform er vedtatt i bystyret 10.06.2004 og kick off for alle ansatte er gjennomført 11.06. Prosessen er godt i gang. Milepæler overholdes, men det forventes en liten forskyvning på 1-2 mnd. Dokument "Arbeidsgiverpolitisk plattform" foreligger.
- **Analyse av kommuneorganisasjonen mht. brukertilpasning.** Målet er at Vadsø kommune skal være studieobjekt for kommunal utvikling. Prosjektet er allerede besluttet å forskyve. Skal gjennomføres, men blir ikke igangsatt før 2005.

2. Delmål – Brukermedvikning

- **Helhetlig planlegging av tjenesteinnhold.** Målet er at hele barnet er i sentrum for læring og at det blir laget en individuell plan for brukere med sammensatte behov. Status: De har etablert rutiner for samordnet tjeneste til minoritetsspråklige barn i barnehage. Virksomhetsledere sammen med OSU har tatt dette initiativet. Flere virksomheter må imidlertid delta for å skape mer trykk på fremdrift. Det er satt en ny tidsramme for delprosjektet "Politisk forankring for kommunen som skoleeier". Andre milepæler overholdes.
- **Utvikle administrative verktøy for samhandling om helhetlige tjenester for bruker med sammensatte behov.** Målet er gode rutiner for tverrfaglig og tverretattlig samarbeid. Status: Arbeidet er godt i gang og det vil bli anbefalt en ny modell høsten 2004. Milepæler forventes å overholdes.
- **Borgerne skal delta og være aktive og konstruktive aktører i eget samfunn.** Målsetningen er å bevisstgjøre borgerne på hva de kan forvente av kommunen, øke den kommunale service, øke brukerdeltakelsen i planlegging og benytte mer aktivt frivillige lag og foreninger. Status: Det er igangsatt utvikling av informasjon og profilering. Blant annet gjennom et svært aktivt service- / turistkontor. Ikke etablert samhandling med lag og foreninger. Uviss tidsramme på temaet lag og foreninger.
- **Trygge oppvekstvilkår for barn og unge.** Målsetningen er knyttet opp mot temaene: Meningsfull fritid, trafiksikkerhet, ungdom og mat og bevegelse og trivsel. Status: Det er etablert et ungdomsting som fungerer. Ungdomsrepresentantene har møter med politikere og deltar på en del møter. Ungdommens hus er under planlegging, ungdomstinget er aktivt med i denne prosessen. Ballbinger under bygging. Det er

fremdrift i arbeidet med trafikksikkerhet, men dette må inn i læreplaner. Målet om at alle elever beveger seg 30 min. om dagen er integrert i skolehverdagen. Resultatmål for bevegelse og ernæring legges inn i handlingsplanen for skole 2004/2005.

3. Delmål - Samfunnsutvikling

- **Nye metoder i kommunens strategiske planlegging.** Dette arbeidet er ikke startet opp.
- **Det flerkulturelle Vadsø.** Målet er å ta i bruk potensialet i det flerkulturelle Vadsø som utgangspunkt for videre utvikling. Prosjektorganisasjonen er på plass og prosjektplan er laget. Flere møter er avholdt med berørte parter, men prosjektet forventes å bli noe forsinket. Prosjektet vil vare i tre år. "Kulturens natt" forventes å bli flyttet til 04/2005
- **Partnerskap og samarbeid.** Målet er å synliggjøre og markedsføre regionens komparative fortrinn som lokaliseringssted for alle typer virksomheter, utvikle verktøy for regionalt samarbeid og utvikle reiselivssamarbeidet i Varanger. Status: Hoveddelen av prosjektet henger i stor grad sammen med utviklingen av andre prosjekt, samt politisk vilje i regionen. Prosjektet settes for fullt i gang 01/2005 og vil vare i alle tre årene. Prosjekt innen reiseliv har god fremdrift. Her er en rekke delprosjekter i gang. Destinasjon Varanger er etablert i samarbeid med Vardø og Nesseby kommune. De samarbeider om felles profilering, kompetanseutvikling og utvikling av pakketurer rundt Varangerfjorden. De har også et tett samarbeid med Øst Finnmark reiseliv og en rekke finske reiselivsaktører. De har blant annet deltatt på messer i Helsinki og Lappland. Det er også avholdt kurs og konferanser for kompetanseutvikling av personell. Denne delen av prosjektet har oppnådd planlagte milepæler og er et arbeid som nå har god fremdrift.
- **Utvikling av ny modell for næringsutvikling i Vadsø.** Målsetningen er å utvikle et verktøy for strategisk næringsplanlegging og utvikle et verktøy for det operasjonelle næringsutviklingsarbeidet. **Bakgrunn:** Kontakten med næringslivet er i dag sporadisk. Man har jevnlige møter med Vadsø bys næringsforening. I dag er det ingen kontaktpunkt mot *hele* næringslivet i Vadsø. Den andre utfordringen er at kommune og næringsliv har ulik oppfatning av hva som bør være kommunens rolle i næringsutviklingen. **Dannelse av Vadsø næringsforum.** VNF skal være det fremste næringsstyre i Vadsø. Helst skal ikke det offentlige være med her i det hele tatt. De har en rolle nå, men håper å trekke seg ut etter hvert. Dette skal være et uavhengig næringsstyre som skal fremme næringsutvikling i Vadsø. Kommunen skal kunne bruke dette styret som et redskap, samtidig som det er et viktig redskap for næringslivet, nyetablerere og fremtidige etablerere. Det skal i løpet av august/september dannes et styre med fire offentlige og fire næringslivsrepresentanter. Arbeidsgruppen som driver denne saken frem er intern, men med innslag av næringslivsrepresentanter, fylkeskommunen og Innovasjon Norge. De to siste har trukket seg ut. Har invitert gjennom avisa til orientering om denne dannelsen. Det ble arrangert et møte i slutten av juni 2004. Næringslivet skal plukke ut fire kandidater fra næringslivet. De resterende fire er fra kommunen. Det er laget en detaljert prosjektplan og avholdt en rekke drøftingsmøter med folkevalgte og næringslivet. Det er avholdt fire arbeidsgruppemøter med næringslivet, folkevalgte og administrasjonen. Etableringen av Vadsø Næringsforum skjer 09/2004. Vadsø Nærings- og Innovasjonssenter (VNI) skal etableres i løpet av våren 2005. Milepæler overholdes.

- **Nye politikerroller i Vadsø gjennom regional orientering.** Målet er å utvikle en strategisk politikerrolle med et sterkere regionalt perspektiv og å utvikle et politisk og administrativt samarbeid i regionen. Status: Arbeidsgruppe er satt ned for utvikling av strategisk politikerrolle. Arbeidsgruppens rapport skal inn til politisk debatt/ behandling 10/2004 og prosjektet forventes å settes i full gang fra 01/2005. Prosjektet er avhengig av politikernes evne og vilje til å drive det fram. Prosjektledelse er gitt fra administrasjonen til politikerne. Langsiktig perspektiv.

5) Oppsummering Vadsø kommune

Kommunen synes å være godt i gang med oppfølgingen av Stifinner-programmet. Vadsø kommune benytter Stifinnerprogrammet som et påtrykk og motivasjon for det videre moderniserings- og omorganiseringsarbeidet i kommunen. I kampen mot en meget stram økonomi, legger kommunen vekt på å skape en utviklingsrettet og moderne kommune som er effektiv og brukerorientert. I 2004 har det blant annet vært fokusert på bruker-/borgermedvirkning og balansert styring. Det er lagt vekt på lederopplæring for virksomhetslederne, samt en bevisstgjøring av arbeidsdelingen og rollefordelingen mellom administrasjon og politikk. Dette interne arbeidet skal legge fundamentet for de mer eksterne utviklingsmål Vadsø kommune sikter mot. Tiltakene i Stifinnerprogrammet bærer preg av nettopp dette: Et større fokus utover mot kommunens innbyggere og næringsliv, men også mot regions videre utvikling. Fokuset rettes spesielt mot næringslivet og et styrket samarbeid mellom offentlige og private aktører. Dette er et sentralt poeng for Vadsø på grunn av den sterke posisjonen offentlig sektor har i kommunen, men også sett i lys av det økende behovet for ny næringsvirksomhet. Samarbeidsrelasjonene mellom offentlige og private aktører i kommunen har vært relativt lite utbygde. Kommunen står nå i startgropa i forhold til dette arbeidet blant annet gjennom etablering av et næringsforum, reiselivsråd og visjoner om en mer regionalt orientert og brukerorientert kommune.

3.2.2 Sogndal kommune

1) Bakgrunnen for å delta i Stifinnerprogrammet i Sogndal (Stigfinnarprogrammet)⁸

Sogndal har på 2000-tallet arbeidet aktivt med å omstille og modernisere kommunen. Denne aktiviteten har ikke hatt sitt utgangspunkt i noen krisesituasjon, økonomisk eller på annen måte. Kommunen har de senere år hatt en krevende, men kontrollert økonomisk situasjon. Omstillingsarbeidet er mer motivert ut fra et ønske om å beholde og utvide det økonomiske handlingsrommet gjennom effektivisering, samtidig som styring og tjenesteproduksjon bedre skal "matche" brukernes økende kvalitetskrav.

I omstillingsarbeidet inngår både overordnede organisasjonsstrukturelle endringer og enkelttiltak. I 2002 ble den politiske organiseringen endret fra hovedutvalgsmodell til en modell med to myndighetsnivåer og færre utvalg (kommunestyre og tre utvalg/komiteer; formannskap, forvaltningsutvalg og utviklingskomite). Administrasjonen ble fra samme tid omorganisert fra etatsmodell til en flatere struktur med tjenesteenheter i linjen under rådmannsnivået og støtteenheter i stab.

I tillegg til endringene i overordnet struktur har kommunen fra 2002 deltatt i effektiviseringsnettverkene. Det er gjennomført brukerundersøkelser innenfor skole, barnehage og omsorg. Et tjenestetorg er etablert for å ta seg av enkle, publikumsrettede tjenester. IKT er i økende grad tatt i bruk for å knytte enhetene i kommunene sammen i tillegg til at nettverket er en del av Kommunene i Sogn. Utviklingen av dette nettet foregår i regi av de 9 kommunene som inngår i Sogn regionråd. Forut for Stifinnerprogrammet har også kommunen utviklet interkommunalt samarbeid på områder som IKT, innkjøp, skogbruk, jordmor, feiing, arbeidsgiverkontroll.

Bakgrunnen for å delta i Stifinnerprogrammet er i følge kommunens søknad: "...å halde fram med det omstillingsarbeid som vi har starta; vi ønskjer å utvide bruken av verkemiddel i omstillingsarbeidet og vi ønskjer å ta del i det faglige forum gruppa av omstillingsretta kommunar i programmet representerer" (søknad 1.07.2003). Det er dermed klart uttrykt fra kommunens del at en ønsker å videreføre og videreutvikle det omstillingsarbeidet kommunen satte i gang de første årene av 2000-tallet.

2) Mål og forventninger til Stifinnerprogrammet i Sogndal

Stifinnerprogrammet er sett på som en overordnet og vid faglig overbygning for omstillingsarbeidet hvor det er stort rom for lokal innretning av tiltaksporteføljen. Flere av informantene peker imidlertid på at det er et visst spenningsforhold mellom det overordnede statlige "breddeperspektivet" på omstillingsarbeidet og den handlefrihet kommunene har i forhold til å prioritere og "spisse" det lokale Stifinnerprogrammet. På en og samme tid skal det

⁸ I Sogndal er Stifinnerprogrammet benevnt Stigfinnarprogrammet. Vi har enkelthets skyld omtalt Sogndals lokale program for Stifinnerprogrammet i likhet med de øvrige kommunene.

være rom for lokal prioritering og fordypning på enkeltområder, samtidig som helhetsperspektivet og behovet for koordinert fremrykning skal ivaretas.

I følge samtalene i Sogndal representerer Stifinnerprogrammet en plattform for det videre omstillingsarbeid. "Det tvinger kommunen til å tenke annerledes og til å holde oppe utviklingsperspektivet" som en av informantene sa det. Programmet representerer en struktur og en ide, det gir litt mer ressurser, og litt større hastighet i omstillingsarbeidet enn om kommunen skulle dratt lasset alene. Fra politisk hold har det vært viktig å sørge for at kommunen tar i bruk nye løsninger og har en proaktiv holdning i forhold til utviklingen av kommunen.

For kommunen har det vært viktig å fokusere og videreutvikle noen felt av kommunens virksomhet, mens andre deler av kommunen ikke involveres like tungt. For eksempel har Sogndal på et tidligere tidspunkt omorganisert pleie og omsorgstjenestene slik at dette feltet ikke har samme interesse i Sogndal som det har i andre Stifinnerkommuner. Samtidig har Sogndal erfaringer på pleie- og omsorgsområder som de kan dele med de øvrige kommunene. Nettverket av Stifinnerkommuner oppfattes som et "gi og ta-nettverk". På noen felt kan en dele erfaringer, på andre felt kan en motta andres erfaringer.

Hovedmålet slik flere av informantene ser det, er i første rekke å tilpasse organisasjonen på best mulig måte i forhold til de brukerne kommunen skal levere tjenester til. Visjonen eller målene for utviklingsarbeidet er formulert på følgende måte: 1) "Kommunen skal styrkja funksjonen som samfunnsutviklar og som demokratisk organ, 2) Kommunen skal ha ein sunn økonomi og å halde oppe eit økonomisk handlingsrom og 3) Kommunen skal ha eit effektivt og brukartilpassa tenestetilbod og ein effektiv administrasjon".

Kommunen ønsker at KRD skal være en kritisk venn i arbeidet med Stifinneren, det vil si en part som både stiller kritiske spørsmål om arbeidets innhold og framdrift, men som også bidrar med råd og hjelp for å løse utfordringer undervegs. De har informert internt om at prosjektledere og andre kan søke om støtte fra fagpersoner i KRD, eventuelt bli veiledet til andre fagpersoner i andre departement/ statsetater. De håper å kunne høste erfaringer fra andre kommuner som arbeider med beslektede aktiviteter. Det er også en forventning at Stifinneren kan åpne dører inn i KRD, men også andre deler av statsforvaltningen som har betydning for de lokale omstillingsaktivitetene.

3) Organisering av det lokale Stifinnerprogrammet i Sogndal

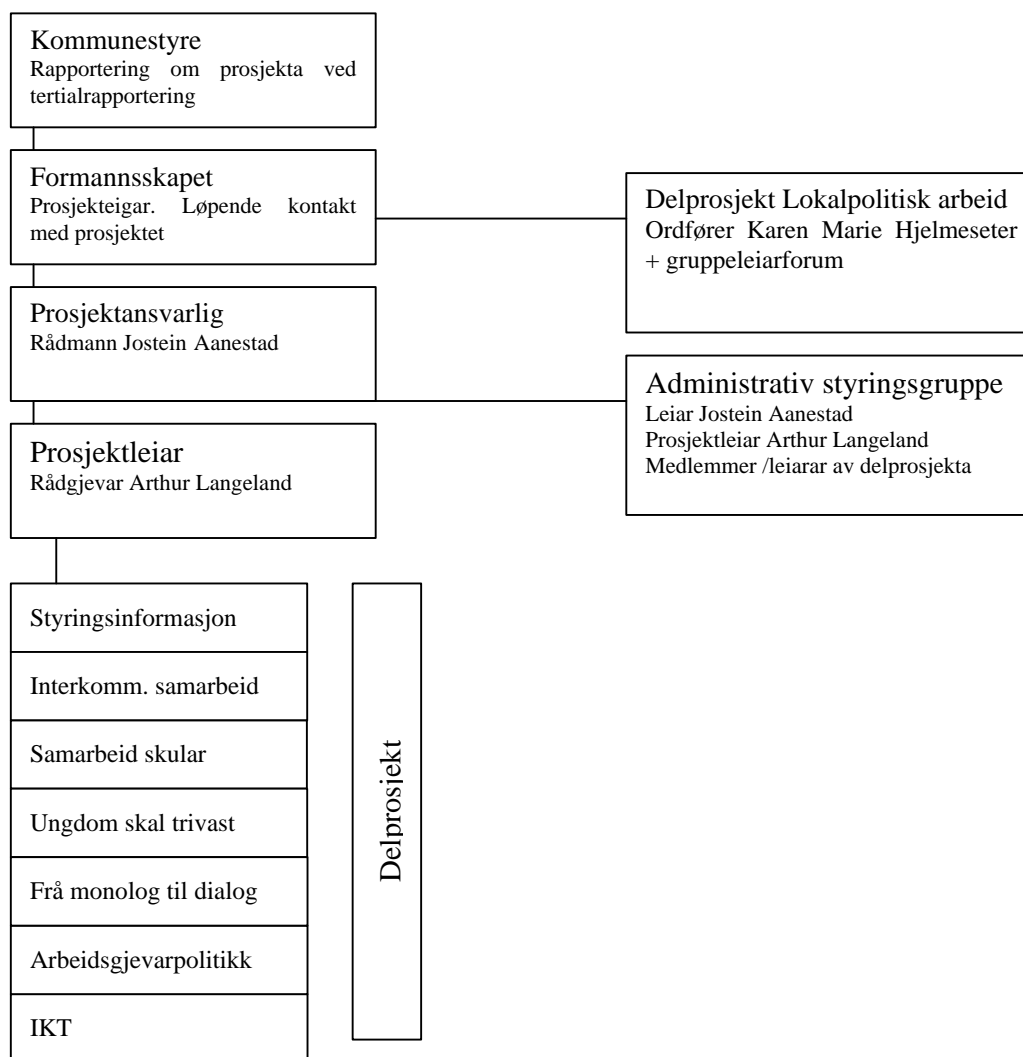
Det lokale Stifinnerprogrammet er forankret i politisk vedtak i kommunestyret. Det har vært bred partipolitisk oppslutning om satsingen. Stifinnerprogrammet vil blant annet inngå i 10 på topp lista i økonomiplanen/ årsbudsjettet for 2005. Eneste tema som hittil har vært gjenstand for en viss politisk diskusjon er prosjektet "Arbeidsgjevpolitik" hvor lokal lønnsfastsettelse er et av tiltakene som skal utredes nærmere.

På politisk side er det formannskapet som er prosjektets eier og som har den løpende oppfølgingen av Stifinnerprogrammet. Rapporteringen om framdriften i omstillingsarbeidet til kommunestyret skjer tertialvis. Politikerne er til dels involvert i det løpende prosjektarbeidet. Et av delprosjektene "Lokalpolitisk arbeid" ledes av ordføreren og er forankret i gruppelederforumet. Her sitter gruppelederne for de ulike politiske partiene i kommunestyret. Enkelte andre prosjekt er forankret i politiske sakskomiteer under Utviklingskomiteen. Blant

annet behandles delprosjektet ”Styringsinformasjon” i en sakskomite med samme navn. Komiteen ble opprettet i desember 2003 og er en videreføring av arbeidet som en tidligere sakskomite jobbet med, kalt sakskomite målstyring

Arbeidet er prosjektorganisert med en egen administrativ styringsgruppe som er ledet av rådmannen. Gruppen har ikke faste møter, men har halvårsmøter som fast rutine. I denne gruppa sitter prosjektleder og lokale prosjektledere for delprosjektene. Foruten rådmann og prosjektleder er gruppa sammensatt av en kommunalsjef, personalsjefen, personalkonsulent, økonomisjef og hovedtillitsvalgt. Prosjektlederne for de ulike delprosjektene rapporterer til den som er prosjektleder for det lokale Stifinnerprogrammet. Blant annet benyttes møtene i styringsgruppa til å rapportere om framdrift og utvikling i de enkelte delprosjektene.

Stifinnerprogrammets organisering i Sogndal framgår av organisasjonskartet nedenfor.



Figur 3.2: Prosjektorganisasjonen i Sogndal kommune.

Alle de ansatte i kommunen er informert om programmet. Intranett og internavisa ”Saman om” benyttes for å informere om aktiviteter og framdrift i Stifinnerprogrammet. Det er lagt vekt på

nivåovergripende og sektorovergripende delprosjekter. Det innebærer at alle virksomhetene i kommunen på en eller flere måter, er berørt av prosjektarbeidet. Stifinnerprogrammet er kommunisert ut til befolkningen gjennom artikler i lokale medier, men det er ikke lagt mye arbeid i å spre informasjon om Stifinneren til innbyggerne og ulike aktører utenfor kommunen.

4) Prosjektaktiviteter og framdrift i Sogndal

Sogndal planlegger tiltak som berører alle de overordnede virkemiddelkategoriene (kvalitet, effektivitet, styring, innbyggedialog etc.). IKT, styring og partnerskap/ samfunnsutvikling og lokaldemokrati er områder hvor kommunen planlegger og utreder en rekke tiltak (jf. aktivitetsmatrise for alle Stifinnerkommunene).

Stifinnerprogrammet i Sogndal blir i utgangspunktet gjennomført gjennom 8 delprosjekter. For hvert delprosjekt er det definert mål, tiltak, organisering og framdriftsplan. I løpet av forsøksperioden kan det bli aktuelt å initiere nye prosjekter og tiltak.

Flere av prosjektene er en videreføring og videreutvikling av aktiviteter som ble startet opp i forbindelse med den politiske og administrative omorganiseringen tidlig på 2000-tallet. De kompletterer og utdyper dermed de omstillingsaktivitetene som ble startet opp forut for Stifinnerprogrammet. Tanken er at kommunens tidligere omstillingstiltak og aktiviteter i forbindelse med Stifinnerprogrammet, i sum vil kunne løfte fram kommunen som et eksempel på en moderne kommune i distrikts-Norge.

Delprosjektene er i kortversjon disse:

- *Lokalpolitisk arbeid.* Oppmerksomheten i dette prosjektet retter seg mot politikerrollen i en modernisert og utflatet kommune, samt å få tatt ut fordelene av overgangen til en tonivå-modell på politisk side. Målene for den politiske organiseringen er å vitalisere kommunestyret, øke fokuset på samfunnsutviklerrollen og utvikle bedre kontakt med både innbyggerne, frivillige organisasjoner, næringslivet og interessegrupper. For å bygge oppunder ombudsrollen, skal det utvikles tekniske løsninger knyttet til IKT-kommunikasjon og e.dialog med innbyggerne. Til sammen er det definert 9 tiltak for å følge opp målsettingene. Framdrift: E.dialog og brukerundersøkelser er tatt i bruk eller er under utprøving og en evaluering av den politiske organiseringen er planlagt. Det har vært ett møte i gruppelederforumet og teamet vil bli drøftet på samlingen i november.
- *Styringsinformasjon.* Kommunen har i lengre tid arbeidet med et opplegg for et "årshjul" med tidspunkt for årsregnskap/ årsmelding, tertialrapporter og budsjett- og økonomiprosessen. Målet er å utvikle et bedre grunnlag for styring på basis av informasjon fra KOSTRA, brukerundersøkelser, ansatteundersøkelser og kommunens utviklingsarbeid. Delprosjektet skal også trekke opp rammer for et system for kvalitetsledelse. Arbeidet har nær tilknytning til det utviklingsarbeid som gjøres i fase 2 av effektivitetsnettverkene hvor det blant annet skal fokuseres på ulike målstyringsmodeller. Lokalt er arbeidet som før nevnt forankret i en politisk sakskomite - sakskomite for styringsinformasjon. Framdrift: Har gjennomført ansatteundersøkelser og brukerundersøkelser, og framlegg til plattform for styringsinformasjon er vedtatt i kommunestyret 10.6.2004.

- *Fra monolog til dialog – en helhetlig kommunikasjonsstrategi for Sogndal kommune.* Bakgrunnen for prosjektet er kommunelovens krav til informasjon, offentlighet, kommunikasjon og dialog. Utvikling av en helhetlig strategi skal sikre at kommunen driver aktiv, koordinert og målrettet informasjon om virksomheten. Dialog mellom innbyggerne og politikerne og administrasjonen skal i økende grad prege denne relasjonen. Felles retningslinjer for informasjon, tjenesteinformasjon, e.dialog og utvikling av kommunens hjemmesider er tiltak som inngår eller berører dette delprosjektet. Framdrift: Åpningstider for biblioteket og bedre informasjon om tjenestene er ett felt det arbeides med. Det samme er en markedsføringsstrategi for kontakt med lokalavisa. Kommunestyret har gjort vedtak om utvikling av kommunens hjemmesider og det er arbeidet med formulering av mål og avklaring av målgrupper for ulike typer av informasjon.
- *Interkommunalt samarbeid.* Bedrede kommunikasjonsforhold i Indre Sogn har beredt grunnen for en rekke samarbeidsprosjekt mellom kommunene i dette området. Noe av samarbeidet er organisert innenfor rammen av de 9 kommunene som inngår i Sogn regionråd. Andre prosjekt angår to eller flere av kommunene i regionen som i bestemte saker utreder mulige samarbeidsløsninger. Eksempler er felles landbrukskontor (drift) mellom Leikanger og Sogndal, samt å vurdere felles musikk- og kulturskole mellom Sogndal, Leikanger og Luster. Andre typer tiltak er utvikling av den politiske og administrative bestillerrollen, oppfølging av regionalt innkjøpssamarbeid, trafikale sikkerhetstiltak og kommunenett Sogn. Et nytt tiltak er utredning av felles jordmortjeneste mellom Leikanger, Luster og Sogndal, mens tiltak innenfor barnevern og rus vurderes. Siktemålene er både å utnytte økonomiske og faglige stordriftsfordeler og samordne strukturer på tvers av kommunegrensene. Framdrift: Regionalt IKT prosjekt er i en høringsfase, felles musikk- og kulturskole er iverksatt og finansiering av flyplassiltak er klargjort. Felles landbrukskontor er under behandling og felles innspill til Nasjonal transportplan er levert.
- *Pedagogisk samarbeid mellom grunnskole, videregående skole og høyskole.* En rekke av skolene og flere større idrettsanlegg er lokalisert til Fosshaugane. Det har muliggjort samarbeid om utbygginger og planlegging innenfor rammen av samarbeidsprosjektet Fosshaugane Campus. Prosjektet spenner vidt fra pedagogisk samarbeid mellom de tre skolenivåene til samarbeidstiltak knyttet til administrasjon, støttefunksjoner og bruk av lokalene. I første fase skal det opprettes kompetansesentra innen matematikk, entreprenørskap og pedagogikk, mens en i fase 2 skal vurdere kompetansesentra innenfor andre fag og fagkombinasjoner. Som en del av finansieringen planlegges en søknad med tanke på å utløse statlig finansiering. Framdriften er i samsvar med planen.
- *Ungdom skal trives i Sogndal – samarbeid med lokale organisasjoner.* Utgangspunktet er Sogndals status som skolekommune. Sogndal har mange foreninger og lag som engasjerer barn og unge. Ungdommen faller imidlertid ofte ut av organisert aktivitet. Hensikten med prosjektet er å utvikle et mer forpliktende samarbeid mellom kommunen og de frivillige organisasjonene innen kultur og idrett gjennom partnerskapsavtaler. Tiltakene spenner fra å kartlegge ungdoms interesser, via revisjon av idretts- og friluftspan, til konkret tilrettelegging for flerbruk av idrettsanlegg, overtakelse av ungdomshuset og utvikling av kultur- og musikkskolen. Framdrift: Inngått

partnerskapsavtale på idrettsområdet, avholdt framtidseminar og overtatt og planlagt oppussing og bruk av ungdomshuset.

- *Arbeidsgiverpolitikk.* Dette prosjektet består av fire element: Intranettbasert samling av reglement og rundskriv, introduksjonskurs for nytilsatte, kompetanseutvikling og utvikling av lokal lønnsdannelse og resultatlønn. Prosjektet er startet opp, men det er ikke nedsatt arbeidsgruppe. Framdrift: Gjennomført intranettbasert samling av reglement og rundskriv og laget et utkast til introduksjonsprogram for nytilsatte.
- *IKT.* Dette prosjektet har kopleingspunkt til flere andre delprosjekter slik som interkommunalt samarbeid, arbeidsgiverpolitikk (utvikling av intranett) og innbyggerdialog (e.dialog). Prosjektet har dels fokus på IKT-løsninger internt i Sogndal kommune og dels på samordning av nettinfrastrukturen i kommunene som inngår i Sogn regionråd. Framdrift: Iverksatt ordning med scanning delvis koplet til utvikling av elektronisk arkiv, utvikling av intranettbasert samling av retningslinjer og rundskriv og etablering av e.dialog.

5) Kort oppsummering - Sogndal

Sogndal er inne i en aktiv omstillingsperiode om vi ser på de omstillingsaktiviteter kommunen arbeidet med forut for Stifinneren og de tiltak det arbeides med som ledd i Stifinnerprogrammet. Det er gjort overordnede strukturelle grep for å omorganisere politikk og administrasjon i retning av en flatere og mer fleksibel og effektiv organisasjon. Innenfor rammen av de overordnede strukturelle endringene er det iverksatt eller planlagt en rekke tiltak for på den måten å fylle organisasjonsstrukturene med innhold. I sum er tiltakene uttrykk for et breddeperspektiv på omstillingsarbeidet. Det arbeides langs flere dimensjoner – både stort og smått – for i sum å kunne modernisere kommunen på bred front.

Sogndal er i likhet med de andre Stifinnerkommunene stilt overfor ulike utfordringer. Det ene er å makte å holde ”omstillingspresset” oppe over lang tid. Kommunen har allerede gjort mye, og står overfor utfordringen med å videreføre omstillingsarbeidet i regi av Stifinnerprogrammet. Kommunen har i hovedsak satset på nivå- og sektorovergripende tiltak med unntak for spesielle tiltak innenfor skole og idrett og kultur. Spørsmålet om involvering, eierskap og forankring av prosjektene vil etter all sannsynlighet være en problemstilling som krever stor oppmerksomhet i fortsettelsen. Kommunen står også overfor utfordringen – i likhet med andre Stifinnere - å sannsynliggjøre at aktivitetene som er planlagt i forbindelse med Stifinnerprogrammet er store og dyptgripende nok til å oppfylle de overordnede mål som er satt for Stifinnerprogrammet. Er tiltakene hver for seg kraftfulle nok og er de innbyrdes koordinerte på en slik måte at de sikrer sammenheng og helhet i moderniseringsarbeidet? Ambisjonene med programmet er høye sett i lys av målene om å effektivisere, kvalitetsutvikle kommunen og gjøre den mer brukerorientert. Til sist står Sogndal – også i likhet med de andre Stifinnerne – overfor utfordringen med å utvikle det som i utgangspunktet er et lokalt inspirert moderniseringsarbeid til noe som kan være et eksempel til etterfølgelse også for andre kommuner. Skal erfaringene ha relevans for andre kommuner, kreves en innretning på forsøksarbeidet som sikrer overføringsverdi til andre kommuner som måtte være interessert i erfaringene fra Stifinneren.

3.2.3 Herøy kommune (i Møre og Romsdal)

1) Bakgrunnen for å delta i Stifinnerprogrammet i Herøy

Herøy har siden ny rådmann tiltrådte i 2001, gjennomført en rekke omstillingstiltak for å tilpasse kommunen til en økonomisk situasjon med stor reduksjon i inntektene. Kommunen hadde i 1999 og 2000 store underskudd, over 20 millioner kroner for de to årene. Strategien for å tilpasse driften til en ny økonomisk virkelighet har vært todelt: Kortsiktige innsparingstiltak i driften og mer langsiktig omstilling av driftsorganisasjonen. Samtidig har det vært viktig å tilpasse omgivelsenes forventninger til hva kommunen kan yte i en situasjon med strammere økonomi. Konkret har målene for det lokale omstillingsarbeidet vært å flytte ressurser fra administrasjon til tjenesteyting, effektivisere ressursbruken og tilpasse organisasjonen og de interne prioriteringene til brukernes behov.

Omstillingsarbeidet har foregått innenfor rammen av kommunens Fornyelsesprogram. SOFT-analyse ble brukt for å dokumentere sterke og svake sider ved den politiske og administrative organiseringen og arbeidsmåten. Omstillingstiltakene spenner fra politisk og administrativ omorganisering av kommunen til lederutvikling, utvikling av arbeidsmiljøet, bruk av IKT og utvikling av styringssystemet (innføring av balansert målstyring og en avklaring av rollefordelingen mellom politikk og administrasjon). Fra starten av omstillingsarbeidet har kommunen lagt vekt på bred deltaking fra de ansatte og politikernes side. Løpende informasjon i prosessen har vært et viktig element i dette. Innvendinger og innspill fra de ansatte og deres organisasjoner har blitt trekt inn tidlig i prosessen gjennom utstrakt samarbeid mellom arbeidstakerorganisasjonene og ledelsen. Den brede deltakelsen oppfatter kommunen som en av nøklene til at det har vært mulig å få til relativt store omstillinger med positiv tilslutning fra de ansatte i kommunen. I tillegg har kommunen fokusert sterkt på lederskapets rolle og på å utvikle et godt samspill mellom politikk og administrasjon (duett og ikke duell). I all hovedsak er omstillingsaktivitetene gjennomført uten ekstern konsulentbruk.

2) Mål og forventninger til Stifinnerprogrammet i Herøy

Det bredt anlagte omstillingsarbeidet passet godt som utgangspunkt for en videreføring i regi av Stifinnerprogrammet. Programmet passet langt på veg som "hånd i hanske" både tidsmessig, men også innholdsmessig fordi det gir kommunen en mulighet til å komplettere og videreutvikle det lokale omstillingsarbeidet. Sammen med deltakelsen i effektiviseringsnettverkene representerer Stifinnerprogrammet en "løsningsramme" og en faglig overbygning for å ta nye steg i moderniseringen av kommunen. Deres lokale fornyelsesprogram har vært bygd på de overordnede føringene i statens eget fornyingsprogram. På en del felt er det dermed sammenfall i innretning og siktemål mellom kommunens program og statens moderniseringsprogram. Kommunen har i noen grad latt seg inspirere av Førde kommune (servicetorg/ IKT) og Arendal (flat struktur), men det har hele tiden vært viktig for kommunen å lage en egen, lokal modell.

De økonomiske vanskelighetene har skapt grobunn og forståelse for behovet om å omstille virksomheten. Denne "kriseforståelsen" er blitt koplet til en ny administrativ ledelse og en organisasjonskultur som favoriserer omstilling, direkte kommunikasjon, fleksibilitet og utprøving av nye løsninger. Sammen med en kultur for bred deltakelse og samarbeid mellom politikere, administrativ ledelse og de ansatte har det vært mulig å foreta relativt store

endringer i løpet av de siste tre årene. Omstillingsaktivitetene har ikke bare vært inngangsbillett til Stifinnerprogrammet, men har også brakt kommunen til finalen i 2004 om årets servicepris.

Kommunen ønsker å benytte Stifinnerprogrammet til å heve renommeet til kommunen (merkevarebygging), komme mer på offensiven som tjenesteyter og samfunnsutvikler og bli mer synlig og tydelig overfor befolkningen, næringslivet og frivillige foreninger og lag. Kommunen har vært gjennom en omfattende omstilling, og Stifinnerprogrammet representerer et grunnlag for å beholde kontinuitet og holde oppe ”trøkket” i omstillingsarbeidet. Ambisjonen er å ikke bare trække i gamle stier, men også å trække opp nye stier for utviklingen av kommunen. De har også forventninger til at Stifinnerprogrammet kan være et redskap til å bygge opp den lokale kompetansen gjennom nettverksdeltakelse og kontakten inn mot KRD.

Kommunen har også utfordringer som den ønsker å gjøre noe med. Blant annet blir det vist til høyt sykefravær. Kommunen vil derfor ha fokus på arbeidsmiljøet og betrakter fornøyde ansatte som forutsetning for tilfredse brukere. Ønsket er å utvikle en trivselspreget kultur gjennom god ledelse, gode interne prosesser og kulturbyggende tiltak. Delegasjon, synlig ledelse, det å gå foran som et godt eksempel, samt gi tilbakemelding og ansvarliggjøre de ansatte, trekkes fram som tiltak i den sammenheng. Målet er å bygge en organisasjon som er trygg på seg selv.

3) Organisering av det lokale Stifinnerprogrammet i Herøy

Kommunen har fra starten av vært opptatt av å ha et ”breddeperspektiv” på omstillingsarbeidet. Det har ikke bare reflektert seg i en bred tiltaksportefølje, men også i form av bred deltakelse fra ulike nivåer, organer og sektorer i kommunen. For eksempel har det vært viktig å hente prosjektledere fra ulike deler av kommuneorganisasjonen.

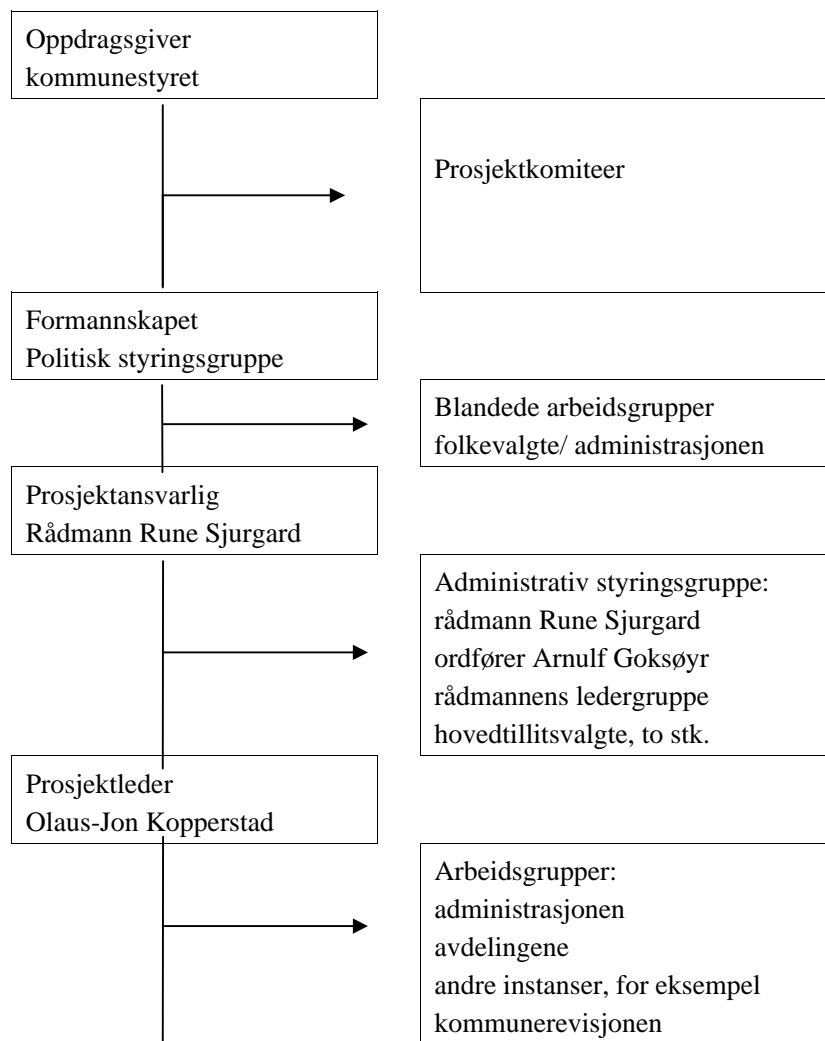
Politisk er prosjektet forankret gjennom tilslutning til plattformen for arbeidet, ved bruk av politiske organ som styringsgrupper (formannskapet) og bruk av ad hoc oppnevnte prosjektkomiteer for å utrede og drive fram bestemte delprosjekter i programmet (brukerråd, konkurranseeksponering, samhandling og partnerskap). Deltakelsen i Stifinnerprogrammet bygger på politisk vedtak i kommunestyret. Kommunestyret er således oppdragsgiver for prosjektet, mens formannskapet fungerer som styringsgruppe for ulike delprosjekt. Der det er opprettet egne prosjektkomiteer er kommunestyret styringsgruppe.

Prosjektkomiteene utreder saker og avgir innstilling til kommunestyret. Der må de kjempe for å skaffe oppslutning om forslaget. Ordningen gir fleksibilitet i forhold til å sette saker på dagsorden, raskere saksutredning og deltakelse fra politisk side i utarbeidelsen av innstillinger. Til sist gir ordningen næring til debatt og engasjement om forslagene i kommunestyret.

Assisterende rådmann er prosjektleder for det lokale Stifinnerprogrammet. Det er oppnevnt arbeidsgrupper for å utarbeide innstillinger. For noen av delprosjektene er en politisk prosjektkomite arbeidsgruppe for prosjektet, det vil si kun sammensatt av folkevalgte. I andre arbeidsgrupper kan det være en blanding av folkevalgte, representanter for avdelingene og fra arbeidstakerorganisasjonene (styringssystem, arbeidsgiverpolitikk, faglig forsvarlige tjenester i økonomisk balanse). En tredje variant er at arbeidsgruppene er sammensatt av representanter for tjenesteavdelingene og arbeidstakerorganisasjonene (koordinering og samarbeid om brukere med sammensatte behov, kvalitetssystem). Den siste varianten er arbeidsgrupper med representanter for avdelingene (serviceutvikling, IKT, økonomisk internkontroll). På den måten

involverer prosjektorganisasjonen en rekke folk fra ulike deler av linjeorganisasjonen og arbeidstakerorganisasjonene i arbeidet med Stifinnerprogrammet.

Det rapporteres fra de ulike arbeidsgruppene til formannskapet og kommunestyret hvert tertial. I de tilfeller rådmannens ledergruppe er styringsgruppe inngår også representanter for arbeidstakerorganisasjonene i styringsgruppa. Arbeidstakerorganisasjonene er på den måten både representert på styringsgruppenivå og på arbeidsgruppenivå.



Figur 3.3: Prosjektorganisasjonen i Herøy kommune.

Det blir pekt på at mange av kontroversene fra de store omstillingstiltakene tidligere på 2000-tallet nå for en stor del er et tilbakelagt stadium. Blant annet var det mye diskusjon og engasjement om forslag til endring av skolestrukturen i kommunen – en diskusjon som endte med politisk skjerming av skolestrukturen inntil videre. Arbeidet med Stifinneren oppfattes som lite konfliktfylt. Det er bred konsensus og oppslutning om programmets innhold på politisk og administrativ side. Det er også en forventning blant de ansatte og politikerne i kommunen om

videre omstilling og modernisering, selv om det også gjør seg gjeldene en viss "omstillingstrøtthet" i organisasjonen etter flere år med store endringer.

Kommunen har forventninger til KRD om at departementet kan gi faglig bistand på ulike felt i tillegg til de økonomiske tilskuddene. De tror også at de kan være ett inntak for departementet til å ta pulsen på kommune-Norge, blant annet i spørsmål som angår mulighetene for konkurranseutsetting og kommunesammenslåinger i distriktskommuner. Dernest håper de at KRD kan være en døråpner i forhold til andre deler av statsforvaltningen. Ser også på bilateralt samarbeid med enkeltkommuner i Stifinnernettverket som en mulighet til å berike og utdype enkelttiltak som kommunen arbeider med.

4) Prosjektaktiviteter og framdrift i Herøy

Stifinnerprogrammet dukket som nevnt opp som en mulighet for kommunen da deres eget fornyelsesprogram nærmet seg en avslutning. Da invitasjonen fra KRD kom var det en gyllen anledning til å gjennomgå hvor langt en var kommet i omstillingsarbeidet og identifisere hvor det gjenstod behov for videre utvikling. I søknaden om å delta i Stifinnerprogrammet signaliserte Herøy kommune et ønske om å avgrense det videre omstillingsarbeidet til "Utvikling av systemer for kvalitetsutvikling og kvalitetssikring av tjenesteproduksjonen, økonomistyring og kostnadskontroll og styringsinformasjon" (søknad 2.07.2003).

Etter avklaring med KRD har kommunen i prosjektplanen forpliktet seg til å arbeide med følgende tiltak: Videreutvikle balansert målstyring, definere kvalitetsstandarder og nivå på tjenestene, lage system for avviksrapporing og avvikshåndtering, utvikle styringsdialogen, videreutvikle lederavtaler og belønningssystem, effektivisere ved hjelp av benchmarking og utvikle system for brukerdialg og brukerevaluering. Tiltaksområdene er relativt brede noe som innebærer at en rekke av de overordnede statlige virkemiddelkategoriene som KRD signaliserte i sin invitasjon til kommune- Norge, blir berørt av kommunens tiltak (for eksempel kvalitet, effektivisering, styring, forholdet til brukerne, partnerskap, samfunnsutvikling og IKT).

Kommunens tiltaksområder er operasjonalsert i 11 delprosjekter (jf. prosjektplan og statusrapportering 01.05.2004 og 01.09.2004):

- *Serviceutvikling.* Oppgaven i dette delprosjektet er å utvikle en tiltaksplan for serviceutvikling i hele organisasjonen, inklusive utarbeiding av elektroniske skjema og spørreskjema for bruker- og ansatteundersøkelser. Framdrift: Kommunen har høsten 2004 konkurrert om serviceprisen 2004 og kom til finalen (Arendal vant). Serviceplan er behandlet av kommunestyret og det er utviklet elektroniske søknadskjemaer for barnehageopptak og søknader på stilling. Vil bruke effektiviseringsnettverkens opplegg for bruker- og ansatteundersøkelser.
- *Koordinering og samarbeid.* Oppgaven i prosjektet er å få til bedre samarbeid mellom tjenesteavdelingene i forhold til brukere med sammensette behov. Vil unngå at brukere blir kasteballer mellom de ulike tjenesteavdelingene. Framdrift: Arbeidsgruppen har kartlagt status og avdekt behov for videre arbeid for å bedre det tverrgående samarbeidet. Gruppen vurderer også nærmere samarbeid med andre Stifinnere (Alna).
- *Brukerråd.* Mandatet i dette prosjektet er å videreutvikle brukerrådene sin funksjon som rådgivende organ for kommunestyret (eldrerådet, ungdomsrådet, foreldreutvalget).

Målet er at brukerutvalgene skal ha en sentral funksjon som rådgivningsinstanser. Framdrift: En politisk prosjektkomite er oppnevnt, og etter avklaringer med de ulike brukerrådene, ble det levert innstilling til kommunestyret i mai 2004.

- *Styringsystem.* I dette delprosjektet er oppgaven å videreutvikle styringshjulet, styringsdialogen og styringsinformasjonen basert på hovedprinsippene i balansert målstyring og benchmarking. Styringsinformasjon skal hentes fra KOSTRA, ansatteundersøkelser, brukerundersøkelser, sykefravær, informasjon av standard på tjenestene, avviksrapportering mv. Årsplaner, medarbeidersamtaler, årsrapport, arbeidsgiverpolitikk og styringsdialog skal inngå i styringshjulet. Delprosjektet har grensesnitt mot andre delprosjekt, blant annet prosjektet kvalitetssystem, som bygger på konseptet om kvalitetsledelse (TQM). Også prosjektet økonomisk internkontroll inneholder felt som grenser mot delprosjektet. Framdrift: Evaluert dokumentene og tiltakene som inngår i styringshjulet som utgangspunkt for videre utvikling av styringen.
- *Arbeidsgiverpolitikk.* Hensikten er å utvikle en overordnet arbeidsgiverpolitisk plattform inklusive en plan for lønnspolitikk. Framdrift: En arbeidsgruppe har arbeidet med å lage et forslag til plan. Innstilling er lagt fram for kommunestyret i juni 2004. Siktemålet er at planen skal være klar ved årsskiftet.
- *Konkurransesponering av kommunale tjenester.* Oppgaven i prosjektet er å utrede områder som kan være aktuelle for konkurranseutsetting og lage et grunnlag for hvordan dette kan gjøres i praksis. Målet er å effektivisere og kvalitetsheve tjenestene ved hjelp av konkurranseeksponering. Framdrift: En politisk prosjektkomite er oppnevnt og denne har brukt arbeidet med KOSTRA i effektiviseringsnettverket som et utgangspunkt for å kartlegge områder for konkurranseutsetting.
- *IKT.* Oppgaven består i å rullere IKT-planen, utarbeide status og handlingsplaner for nettverk og programvare og gjennomgå driftsorganisasjonen. Arbeidsgruppa skal også komme med forslag i forhold til bredbåndutbygging. Hensikten er å benytte IKT mest mulig for å effektivisere virksomheten. Framdrift: Rullert IKT-plan er lagt fram for formannskapet i april 2004. En plan for bredbåndutbygging er lagt fram for kommunestyret samme måned. I tillegg er det laget en plan for datasikkerhet.
- *Økonomisk internkontroll.* Oppgaven i prosjektet består i å lage et opplegg for økonomisk internkontroll på områder som lønn, innkjøp, salg, håndtering av likvider, overføringer og driftsmidler. Også andre områder er gjenstand for rutinegjennomgang. Hensikten er å sikre at aktiviteten blir utøvd i samsvar med faglige normer, lover og forskrifter. Arbeidsgruppas mandat tangerer to andre grupper: Kvalitetssystem og styringssystem. Framdrift: En arbeidsgruppe har suksessivt tatt for seg område for område og laget forslag til nye rutiner for internkontroll.
- *Kvalitetssystem.* Oppgaven består i å lage et felles kvalitetssystem for hele kommunen. Hensikten er å lage systemer for kvalitetsutvikling og kvalitetssikring som sikrer at organisasjonen fungerer på en måte som er i samsvar med faglige normer, lover og forskrifter. Utgangspunktet for arbeidet med et felles system er tiltak i helseavdelingen, pleie- og omsorgsavdelingen, sosial- og barnevernsavdelingen og barnehageavdelingen for å utvikle et kvalitetssystem. Det arbeides med et system for avviksrapportering og håndtering, samt definering av faglige kvalitetsstandarder på de ulike tjenestene. I

tillegg skal brukerundersøkelser inngå som et ledd for å kartlegge subjektiv opplevelse av kvaliteten på tjenestene. Framdrift: Mandatet for arbeidet er noe endret. Det er arrangert et seminar om kvalitetsledelse i mai. Det undersøkes også om det skal startes opp et pilotprosjekt for en nasjonal kvalitetsdatabase og et felles Stifinner-seminar om kvalitetssikring.

- *Faglig forsvarlige tjenester i økonomisk balanse.* Oppgaven består i å utarbeide standarder og nivå på tjenestene innenfor skole og pleie og omsorg for lettere å kunne styre og målrette ressursbruken på disse områdene. På den måten kan det defineres hva som er faglig forsvarlig nivå på tjenestene, samtidig som det klargjøres hva brukerne har av rettigheter på disse tjenesteområdene. Framdrift: Arbeidsgruppa arrangerte seminar om nødvendig helsehjelp i juni. Mandatets omfattende karakter har gjort at arbeidsgruppa har hatt problemer med å operasjonalisere og avklare innretning på arbeidet i gruppa. Det foretas derfor en presisering av mandatet for gruppa.
- *Organisering, samhandling og partnerskap.* Oppgaven i delprosjektet går ut på å vurdere organiseringen, samarbeidet og partnerskapet med andre kommuner, næringslivet og frivillige lag og foreninger. Hensikten er å gjøre kommunen bedre på å utvikle tjenestene og legge til rette for trivsel og utvikling i samarbeid med andre aktører. Det er opprettet tre delprosjekter under hovedprosjektet: Ett delprosjekt tar for seg diskusjonen om framtidig kommunestruktur og videreutvikling av det interkommunale samarbeidet. Kommunen har et interkommunalt samarbeid med seks andre kommuner på Søre Sunnmøre gjennom Søre Sunnmøre regionråd. Et bilateralt samarbeid som er lagt under Stifinnerparaplyen er utvikling av felles helsetjeneste for Herøy kommune og Sande kommune. I tillegg er det arbeid for et samarbeid med Ålesund kommune om utvikling av datanettet. I forhold til diskusjonen om kommunesammenslåing har Møreforskning laget en rapport som diskusjonsgrunnlag i regionrådet og berørte kommunestyre og formannskap. Et annet delprosjekt tar for seg relasjonen til næringslivet. Kommunen og næringslivet etablerte i samarbeid stiftelsen Herøy Næringsforum i 2002. Gjennom samarbeid med frivillige organisasjoner har kommunen og næringslivet klart å finansiere byggingen av et badeanlegg. Samarbeidet vil bli søkt videreutviklet i forbindelse med Stifinnerprogrammet. Et tredje delprosjekt tar for seg forholdet til frivillige lag og foreninger i kommunen, blant annet med Frivillighetssentralen. En politisk prosjektkomite er oppnevnt, og denne har hatt møte med styret og frivillighetssentralen og kartlagt aktuelle ressurspersoner.

5) Kort oppsummering Herøy kommune

Herøy har de siste årene tatt betydelige skritt for å modernisere og omstille kommunen til nye økonomiske realiteter. Sett i lys av Stifinnerprogrammets ambisjoner om helhetlig og koordinert modernisering, er det interessant å registrere hvordan Herøy har klart å arbeide langs en rekke forskjellige dimensjoner – alt fra kortsiktige innsparingstiltak til overordnede strukturelle endringer i organiseringen og styringen av kommunen. Ses tiltakene kommunen ønsker å arbeide med i forbindelse med Stifinnerprogrammet, sammen med den omstilling kommunen allerede har foretatt, synes kommunen å ha gode forutsetninger for å bli et godt Stifinnereksempel. Både i ide og handling synes kommunen å jobbe ut fra et ”breddeperspektiv” som korresponderer godt med Stifinnerprogrammets filosofi og innretning. I denne

sammenheng hører også med den vekt kommunen legger på selve prosessen, det å involvere og aktivisere og informere ulike deler av kommuneorganisasjonen. Noe av utfordringen for kommunen blir sannsynligvis å holde tempo og ”trøkk” oppe i omstillingsarbeidet sett i lys av at store omstillinger har stått aktivt på dagsorden på nesten hele 2000-tallet. Kommunen står også overfor den utfordring som flere av Stifinnerkommunene står overfor; å få gode ideer og forslag i plandokumenter og utredninger til å bli en del av hverdagen for alle de som berøres av omstillingstiltakene.

3.2.4 Bømlo kommune

1) Bakgrunnen for å delta i Stifinnerprogrammet i Bømlo

Kommunen har gjennom flere år arbeidet med å effektivisere den kommunale tjenesteproduksjonen. I 1999 vedtok kommunestyret å sette ned en prosjektgruppe sammensatt av representanter for politisk og administrativt nivå, inkludert de tillitsvalgte. I 2000 gjorde kommunestyret vedtak om å arbeide med 60 forskjellige tiltak med tanke på effektivisering. Arbeidet med disse tiltakene resulterte i innsparinger på 4,5 millioner kroner. Parallelt, og nært knyttet til de mange effektiviseringstiltakene, har kommunen omorganisert både den administrative og politiske organiseringen av kommunen. Tonivåmodell er innført, og det er kuttet ned på antall kommunestyrerepresentanter og politiske utvalg i kommunestyret.

Fokuset på effektivisering og innsparinger er ytterligere blitt forsterket som følge av en forverret økonomisk situasjon for kommunen. I forbindelse med budsjettarbeidet for 2003 la politikerne i Bømlo inn forutsetninger om en skatteinntekt som lå om lag 5 millioner kroner over det som ble resultatet. Samtidig ble rammeoverføringene fra staten redusert med om lag 4 millioner. Sammen med overforbruk på enkelte områder ble avviket mellom budsjett og regnskap på om lag 20 millioner kroner. Årsresultatet ble dermed vesentlig dårligere enn forutsatt. Et av målene for arbeidet med Stifinnerprogrammet er å derfor å effektivisere den kommunale virksomheten med 15 millioner kroner innen utgangen av 2006.

Et felt som har vært gjenstand for omstillingsarbeid over flere år, er skolen. Kommunen ble på slutten av 1990-tallet med i et pilotprosjekt initiert av Undervisnings- og forskningsdepartementet. Hensikten var å åpne skolen mot omverdenen (næringslivet/befolkningen) og modernisere drift og faglig opplegg. Dette "moderniseringssporet" er videreført i Stifinneren, blant annet i forhold til en sterk satsing på utbygging av bredbånd og digitalisering. En ambisjon er at alle elever og lærere skal ha tilgang til egne PCer.

Et annet viktig spor i omstillingsarbeidet er forholdet til næringslivet og andre organisasjoner i kommunen. Kommunen har sammen med næringslivet etablert Bømlo Næringsutvikling AS, som ivaretar de kommunale næringsoppgavene. Kommunen har også satset på utbygging av bredbånd gjennom etableringen av ViKom AS, et samarbeid mellom det lokale energiverket, kommunen og Eidesvik Holding AS. Siktemålet er full digitalisering av kommunale tjenester og 24/7-kommune (døgnåpen kommune). Samarbeidet med private aktører viser seg også igjen i forhold til frivillige organisasjoner og det forhold at alle barnehagene er drevne av private.

Et tredje viktig spor i omstillingsarbeidet er interkommunalt samarbeid og konkurranseeksponering av tjenestene. Som ledd i oppfølgingen av "Viljeserklæringen" mellom Bømlo, Stord og Fitjar ble det i 2003 kjøpt inn felles økonomi, lønns- og personalsystem for de tre kommunene. Samme år ble det også iverksatt et interkommunalt samarbeid mellom de tre kommunene om håndtering av tyngre barnevernssaker. Når det gjelder bruk av konkurranse, er renhold nylig blitt konkurranseutsatt i Bømlo.

Alt i alt står effektivisering av driften, bruk av IKT og rollen som lokalsamfunnsutvikler sentralt i kommunens moderniseringsarbeid. Bruk av IKT og effektivisering henger nøye sammen i den forstand at IKT brukes aktivt for å frigjøre ressurser og effektivisere virksomheten.

2) Mål og forventninger til Stifinnerprogrammet i Bømlo

Kommunen betrakter Stifinnerprogrammet som et bidrag til bedre å håndtere kombinasjonen av voksende krav fra brukerne og det forsterkede behovet kommunen har for å spare inn på og effektivisere driften. Slik kommunen ser det, krever denne ”knipetangen” både kortsiktige kutt i driften og langsiktig omstilling for å effektivisere arbeidsformene i kommunen. I sistnevnte del av strategien er både Stifinnerprogrammet og effektiviseringsnettverkene viktige virkemidler.

Det er også pekt på sider ved omstillingsarbeidet hvor det gjenstår arbeid. Det gjelder utarbeidelse av serviceavtaler og standardomtaler av tjenestene. Det samme gjelder økt brukermedvirkning og større valgfrihet i forhold til de kommunale tjenestene. I søknaden om deltakelse i Stifinneren påpekes det også at ”...me framleis kan verte flinkare både med økonomistyring, kostnadskontroll og ikkje minst styringsinformasjon”. I tillegg er det pekt på at dialogen mellom politikerne og innbyggerne kunne vært bedre. Åpen spørretime og flytting av kommunestyremøtene til andre steder i kommunen enn kommunesenteret, har så langt hatt begrenset effekt på det folkelige engasjementet.

Kommunen er tydelig på at Stifinnerprogrammet skal bygge på en videreføring av de omstillingsaktiviteter kommunen har gjennomført. I søknaden om å få delta i programmet heter det at målsettingen med programmet ”...er å gå vidare i eit effektiviseringsarbeid basert på dei erfaringane me har og dei strategiar me har lagt for vårt vidare arbeid” (søknad 23.06.2003).

De hovedmål som er formulert for arbeidet med Stifinnerprogrammet er følgende: 1) ”Prosjektet skal styrkja Bømlo kommune som ein effektiv, service- og brukarretta kommune”, og 2) ”Prosjektet skal medverka til at kommunen er i forkant av utviklinga i forhold til dei krav samfunnet set for kommunesektoren” (revidert prosjektplan 21.06.2004).

Det er også formulert fire delmål for prosjektet: a) ”Auka kvaliteten på kommunen som serviceverksemd ovafor barn, unge, vaksne, eldre, organisasjonar og næringsliv”, b) ”Gjere dei kommunale tenestene meir tilgjengelege og brukarvenlege gjennom auka satsing på nettbaserte tenester og utvikling av breibandnettet”, c) ”Optimalisera rolledelinga mellom kommune, næringsliv og frivillige organisasjonar” og som nevnt tidligere, d) ”Effektivisera den kommunale drifta tilsvarande 15 millionar kroner innan 31.12.2006”.

I hvert av prosjektene er det lagt vekt på å synliggjøre gevinstpotensialet og hvordan dette kan realiseres. Som en av informantene sa: ” det må skapes en kultur for å gjøre ting billigere”. En utfordring er å unngå at Stifinnerprogrammet utelukkende blir oppfattet som et innsparingsprogram ute i organisasjonen. Det kan gå utover motivasjonen for å sette tiltak på dagsorden. Suksesshistorier er derfor viktig, samtidig som det satses på ”plussum-prosjekter”, det vil si prosjekter som ikke bare bidrar til effektivisering, men også bedre service for brukerne. Blant annet er de store investeringene i IKT tenkt å ha slike plussum-effekter.

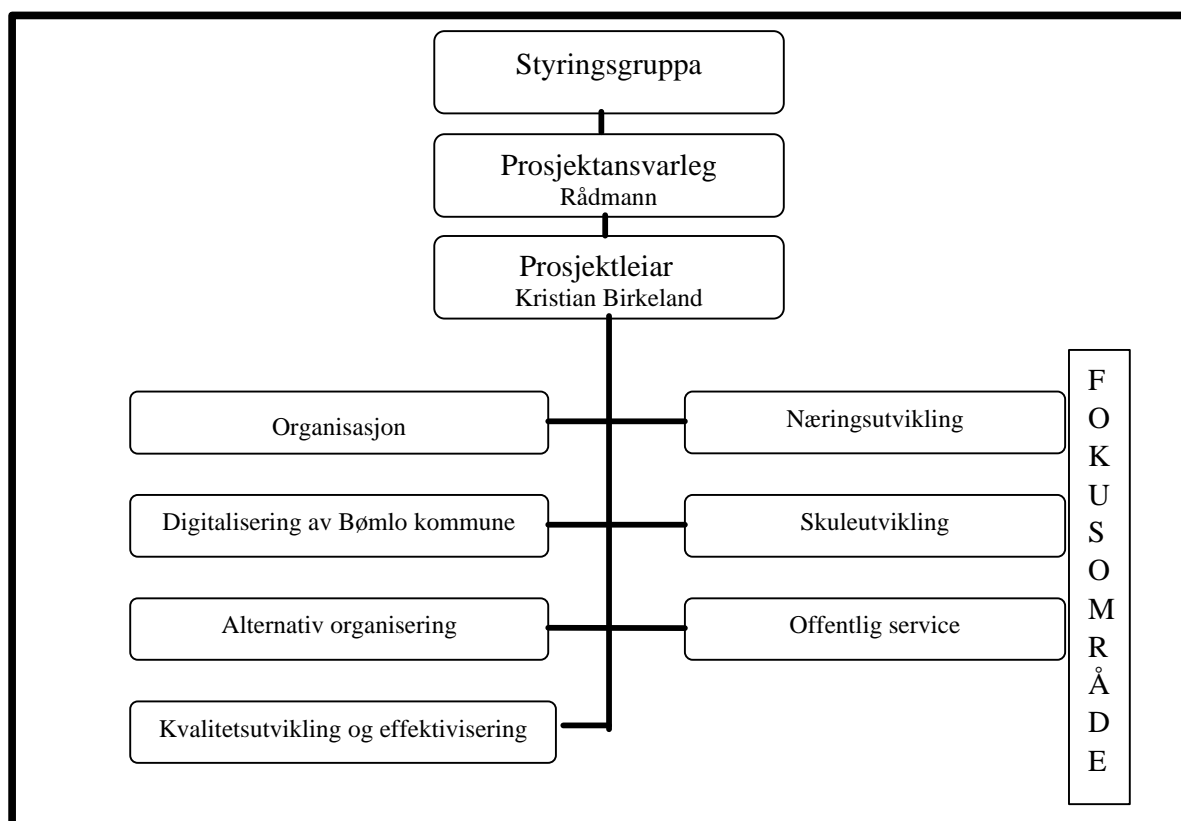
3) Organisering av det lokale Stifinnerprogrammet i Bømlo

Det har vært tverrpolitisk oppslutning i kommunestyret om å delta i Stifinnerprogrammet. Politikerne er også involvert ved at ordfører og formannskapet sitter i styringsgruppa for det lokale Stifinnerprogrammet. Programmet har imidlertid i første rekke en administrativ forankring ved at prosjektledelse og tiltaksutredning er lagt til ulike deler av administrasjonen.

Organiseringen av prosjektarbeidet har blitt endret undervegs i og med at prosjektleder for programmet først ble ansatt i mai 2004. Før den tid hadde rådmannen prosjektlederansvaret.

Kommunen skisserte en egen informasjonsstrategi i prosjektplanen for omstillingsarbeidet. Innledningsvis ble det lagt vekt på å informere om prosjektet i forhold til de ansatte, politikerne og arbeidstakerorganisasjonene. Både intranett, politikernet, e.post, prosjektweb, møter og samlinger er eller vil bli, benyttet for å informere. I forhold til innbyggerne er det en målsetting at lokalavisa hver måned skal ha en artikkel der Stifinnerprogrammet blir omtalt.

Det er laget en egen prosjektorganisasjon for gjennomføringen av arbeidet med Stifinneren.



Figur 3.4: Prosjektorganisasjonen i Bømlo kommune.

Prosjektorganisasjonen viser de 7 fokusområdene for arbeidet med Stifinnerprogrammet og forholdet mellom prosjektansvarlige og styringsgruppa. Styringsgruppa består av formannskapet, av administrativ ledergruppe (rådmann og 2 kommunalsjefer), representanter for arbeidstakerorganisasjonene og observatører fra Kommunenes sentralforbund og Fylkesmannen. Mandatet til styringsgruppa er å følge opp prosjektarbeidet, godkjenne mandatet for enkeltprosjekt og komme med innstillinger til videre håndtering av Stifinnerprogrammet.

Prosjektansvarlig overfor styringsgruppen er rådmannen. Selve prosjektaktivitetene er organisert med prosjektleder og lokale prosjektledere for de ulike delprosjektene.

Det har vært lite politisk diskusjon om enkelttiltak i Stifinnerprogrammet. Det tiltaket som skaper en viss debatt er spørsmålet om videre konkurranseutsetting av de kommunale tjenestene. Det er også en forventning om at etter hvert som omstillingstiltakene konkretiseres, vil det bli mer debatt og politisk oppmerksomhet om Stifinnerprogrammet. Tidligere har saker som lokaliseringen av nytt kulturhus og foreståtte endringer i skolestrukturen i kommunen skapt mye debatt og folkelig engasjement.

Kommunen har en forventning til at KRD kan åpne dører i saker hvor prosjektarbeidet lokalt berøres av sektorkonflikter på statlig plan, for eksempel i forhold til arbeidet med å få etablert lokalt servicekontor. Samme problematikk gjør seg gjeldende i et prosjekt om offentlig-privat samarbeid om tannhelsetjenesten i en av bygdene i kommunen, Langevåg. I dette prosjektet har kommunen, sammen med organisasjonen "Langevåg i utvikling" og fylkeslegen, utredet ulike løsninger på det mangelfulle tjenestetilbudet. Framdriften og realiseringen av prosjektet er blant annet avhengig av velvilje fra fylkeslegens side. Fylkeslegen har imidlertid nylig stilt seg negativ til den foreslåtte løsningen.

4) Prosjektaktiviteter og framdrift i Bømlo

Det er som nevnt over, valgt ut sju fokusområder for arbeidet med Stifinnerprogrammet i Bømlo: 1) Organisasjon, 2) Digitalisering av Bømlo kommune, 3) Alternativ organisering, 4) Kvalitetsutvikling og effektivisering, 5) Næringsutvikling, 6) Skoleutvikling og 7) Offentlig service. I tillegg er det aktuelt å vurdere interkommunalt samarbeid innenfor de ulike områdene som ledd i arbeidet med å følge opp "Viljeserklæringen" mellom Bømlo, Stord og Fitjar.

Per medio 2004 er det prosjektaktiviteter under fem av fokusområdene. De områdene det hittil ikke er startet opp nye prosjektaktiviteter er: Organisasjon (Kompetanseutvikling ledere, fleksibel arbeidstid, resultatlønn) og Næringsutvikling. Delprosjekt under disse to fokusområdene ble avsluttet i forbindelse med kommunens eget effektiviseringsprogram. Oppstart av nye prosjekt er imidlertid aktuelt som ledd i arbeidet med Stifinneren. Arbeidet med programmet ses i stor grad som en dynamisk prosess hvor tiltak kommer til etter hvert. Hovedaktiviteten i det lokale Stifinnerprogrammet vil derfor være å koordinere eksisterende prosjekter og å initiere nye tiltak som naturlig hører hjemme under Stifinnerparaplyen.

De temaer og prosjekter det arbeides med i 2004 er disse:

Digitalisering av Bømlo kommune:

- *Digitalisering av tjenester (24/7-kommunen).* Siktemålet er å bedre folks tilgjengelighet til kommunale tjenester og bedre informasjonen til innbyggerne. Prosjektet skal også medvirke til å korte ned saksbehandlingstiden og effektivisere driften. *Framdrift:* Aktiviteter er startet opp for å kartlegge aktuelle nett-tjenester. Byggesak, kart på nett og digitalt arkiv er felt som vil bli utredet nærmere. utfordringer knytter seg til å motivere til bruk av de nye nettjenestene og å kunne ta ut en effektiviseringsgevinst.
- *Politikernett.* Siktemålet med dette prosjektet er å effektivisere møteinnkalling, informasjonsarbeidet og å stimulere den politiske debatten gjennom bedre informasjon. Besparelser er også forventet gjennom reduserte kostnader til porto, papir mv.

Framdrift: Det er etablert et nettsted og sakspapir legges ut på nettet. Det er også etablert et diskusjonsforum.

- *Effektivisering av saksbehandling med IKT.* Siktemålet med prosjektet er å effektivisere saksbehandlingen gjennom mer utstrakt bruk av IKT. Sikkerheten i saksbehandlingen kan økes og bruken av papir i saksbehandlingen kan bli redusert. Et eget prosjekt om innføring av prosjektweb er under vurdering. *Framdrift:* Det er tatt i bruk et nytt økonomisystem, samt nytt arkiv og saksbehandlersystem. Det er også utviklet intranett som ledd i oppfølgingen av prosjektet.
- *Skoleportalen.* Siktemålet med prosjektet er å bedre kommunikasjonen mellom skole, hjem og elev. Det skal også medvirke til bedre samarbeid mellom skolene og mellom kommunene og lokalsamfunnene. Portalen skal også kunne brukes til mer aktiv markedsføring av skolene og gi grunnlag for mer effektiv drift. *Framdrift:* Det er gjennomført et pilotprosjekt ved fem av skolene i kommunen. Det er også initiert opplæring av elever og lærere.

Offentlig service i Bømlo:

- *Etablering av SATS-kontor.* Siktemålet er mer samordnede og individrettede tjenester. På lengre sikt forventes det en nedgang i antall personer på trygd og sosialhjelp. Prosjektet forventes også å gi en effektiviseringsgevinst. *Framdrift:* En prosjektgruppe arbeider med prosjektet og har i den forbindelse avklart romprogram.
- *Utvikling av tjenestetorget på rådhuset.* Prosjektet forventes å bedre tilgjengeligheten til kommunens tjenester og bedre kommunikasjonen med brukerne. På sikt skal det gi mer tilfredse brukere, mindre press på fagkontorene og mer effektiv saksbehandling. *Framdrift:* En prosjektgruppe arbeider med tiltaket. Det foretas en kartlegging av tjenester og funksjoner.

Alternativ organisering:

- *Samarbeid med Langevåg Bygdatur om helsesenter.* Siktemålet med prosjektet er å prøve ut nye former for organisering av tjenestetilbudet. Disse endringene forventes å bedre tilbudet til innbyggerne og gi grunnlag for et mer effektivt samarbeid mellom kommunen og private aktører. *Framdrift:* Det er etablert et prosjekt i forhold til tannhelsetjenesten, men Fylkeslegen har som før nevnt stilt seg negativ til den foreslåtte løsningen. Som et ledd i prosjektet vurderes ny organisering av fysioterapi-tjenesten.

Kvalitetsutvikling og effektivisering:

- *Effektiviseringsnettverk innen pleie- og omsorgstjenesten.* Hensikten med dette prosjektet er å optimalisere driften og utarbeide et bedre grunnlag for styring. I prosjektet ligger også en ambisjon om bedre forventningsavklaring i forhold til brukerne. *Framdrift:* Det er etablert et nettverkssamarbeide og foretatt en tidsstudie i pleie- og omsorgstjenestene. Det er under planlegging en brukerundersøkelse og en ansatteundersøkelse i disse tjenestene.

IKT peker seg ut som et sentralt omstillingsfelt i kommunen. Bredbåndsselskapet ViKom AS har

ansvar for å bygge ut fiber til bedrifter og institusjoner, samt trådløst samband. I løpet av 2004 er planen at det bortimot skal være 100 prosent bredbåndsdekning i Bømlo.

5) Oppsummering Bømlo kommune

Bømlo har i likhet med de fleste andre Stifinnerkommunene, vært gjennom en periode med en rekke omstillings- og omorganiseringstiltak for å utvikle en mer velfungerende organisasjon. Politisk og administrativt er kommunen blitt omorganisert, og en rekke store og små tiltak er tatt i bruk for å effektivisere arbeidsmåtene i kommunen. Med en ytterligere forverring av den økonomiske situasjonen for kommunen er det nærliggende å tro at effektiviseringsperspektivet på omstillingsarbeidet vil bli enda mer tydelig. En utfordring for kommunen vil i den sammenheng være om den klarer å ivareta også andre hensyn i arbeidet med Stifinneren. Hvis både kortsiktige kutt og langsiktige omstillingstiltak utelukkende ivaretar hensynet til effektivisering, vil det lokale Stifinnerprogrammet kunne bli et godt eksempel på et effektiviseringsprogram. På den annen side er kommunen kommet langt på andre områder, ikke minst når det gjelder bruk av IKT og utvikling av relasjonene til næringslivet og frivillige foreninger og lag. Det synes å være en tradisjon for å ”dra lasset sammen” – en tradisjon som har materialisert seg i en rekke forskjellige samarbeidsløsninger. Det interessante blir om kommunen klarer å utvikle en prosjektportefølje som ivaretar flere hensyn og mål, ikke bare effektivisering, men også som bedrer kvaliteten på tjenestene og ivaretar forholdet til brukerne. I så måte kan satsingen på IKT bli en inngangsbillett til en satsing som ivaretar flere forskjellige hensyn. Det vil også være interessant å følge hvordan prosjektaktivitetene utvikler seg videre. Kommunen synes å ha et visst etterslep når det gjelder framdrift og utvikling av tiltaksporteføljen. Dette har blant annet sammenheng med det nokså nylige skiftet av prosjektleder. Framover skulle det ligge vel til rette for en forsering av prosjektaktivitetene.

3.2.5. Tingvoll kommune

1) Bakgrunnen for å delta i Stifinnerprogrammet

Tingvoll kommune har i flere år arbeidet med omstillingsarbeid. Omstillingsarbeidet har delvis vært motivert av den stramme økonomien kommunen har hatt de siste årene. På slutten av 1990-tallet akkumulerte kommunen underskudd, og kom etter hvert inn i Robekregisteret⁹. Etter et krafttak i 2000 – 2001 bedret den økonomiske situasjonen seg, og kommunen ble tatt ut av registeret igjen. Til tross for dette oppleves den økonomiske situasjonen enda som stram.

Begrensede ressurser har stimulert til omfattende interkommunalt samarbeid med nabokommuner, særlig i forhold til IKT-løsninger (ORKidésamarbeidet mellom 13 – 15 kommuner på Nordmøre), økonomisk effektivisering og felles kompetansebygging. Tingvoll kommune innførte 1. januar 2002 ny administrativ struktur; en fleksibel virksomhetsorganisering etter 2- nivåmodellen. Kommunen er delt i 13 virksomheter med økonomisk, personal- og faglig ansvar. Rådmannen har knyttet til seg 6 rådgivere som ivaretar fellesfunksjoner. I tillegg er tjenester som veivedlikehold, renovasjon, kjøkkendrift ved institusjoner og driftsovervåkning av IKT-systemer konkurranseutsatt. Tingvoll erklærte seg i 1990 som økokommune og medlem av "Forum for norske økokommuner", og bruker dette aktivt i profileringen av kommunen. "Økokommuneerklæringen" som kommunestyret vedtok i 1990 er fremdeles styrende for miljø- og utviklingsarbeidet i kommunen. Nærheten til innbyggerne oppleves som en ressurs kommunen ønsker å benytte seg av, og man legger vekt på å involvere innbyggere, organisasjoner og næringsliv som partnere i kommunens virksomhet.

Bakgrunnen for ønsket om å delta i Stifinneren var å forsterke det omstillingsarbeidet kommunen allerede var i gang med, for å være bedre rustet til å møte utfordringene kommunen står overfor i årene som kommer. I Tingvoll er det en sterk bevissthet om fremtidige utfordringer. For en liten kommune som reduseres i folketall, innebærer dette utsikter til mindre rammeoverføringer fra staten. Samtidig opplever kommunen stadig økende krav om kvalitet og tilpassede tjenester – både fra statlig hold og fra innbyggerne selv. Innbyggerne er mer og mer bevisste sine rettigheter og behov. Særlig gjaldt dette på pleie- og omsorgssektoren, hvor også de største økonomiske utfordringene ligger. Som det står i søknaden ønsker Tingvoll å "delta i omstillingsprogrammet for å forsterke vårt arbeid med: 1) en kvalitets- og effektivitetsreform innen tjenesteytingen med særlig fokus på pleie, omsorg og undervisning og 2) utbygge det forpliktende interkommunale samarbeidet i regionen til flere områder" (Tingvolls søknad, 28.06.2003).

I Tingvoll har man i tillegg en *sterk politisk motivasjon* for å delta – kommunen ønsker å vise at liten kommunestørrelse ikke nødvendigvis har noe å si for dens omstillingsevne. I kommunen opplever man å ha dristige og offensive lokalpolitikere og ansatte, som tør å ta sjansen på

9 "Registeret om betinget godkjenning og kontroll". Registeret er hjemlet i Kommunelovens § 59a, Statlig kontroll og godkjenning av økonomiske forpliktelser. Kommuner som bryter visse forutsetninger, for eksempel å vedta årsbudsjett uten at alle utgifter er innekket, føres opp i registeret. Disse kommunene kan ikke fatte vedtak om opptak av lån eller langsiktig avtale om leie av bygninger, anlegg og varige driftsmidler som kan påføre kommunen utgifter ut over de neste fire budsjettår, før dette er godkjent.

utradisjonelle løsninger. Flere av informantene oppgir at Tingvoll er kjent som en kommune med tradisjoner for å være på offensiven og gå nye veier. Nærheten til innbyggerne er i tillegg et komparativt fortrinn for en kommune på Tingvolls størrelse (3100 innbyggere)¹⁰. Flere av informantene uttrykte et sterkt ønske om at Tingvoll i denne perioden kan fremstå som et ”fyrstårn”, og dermed et godt eksempel på en modernisert småkommune som igjen kan brukes i kommunesammenslåingsdiskusjonen. En av motivasjonene for å bli med var slik sett å lære bort hvordan små kommuner kan gjennomgå vellykkede moderniseringsprosesser. Det å vise at Tingvoll er en levedyktig kommune, som kan finne sin egen vei til omstilling, oppgis som en drivkraft i seg selv.

2) Mål og forventninger til Stifinnerprogrammet i Tingvoll

I Tingvoll har ønsket om å delta i Stifinnerprogrammet blant annet vært motivert av å videreføre og forsterke det omstillingsarbeidet kommunen allerede var i gang med. Hva forventer man så at deltakelse i Stifinnerprogrammet vil føre til? I følge samtaler i Tingvoll kommune forventer man at Stifinnerprogrammet først og fremst vil gi et fokus og holde ”trykket” oppe i det omstillingsarbeidet man holdt på med. I tillegg vil ressursene Stifinnerprogrammet bidrar med, i form av økonomiske midler, fagkompetanse (KRD) og nettverket av andre kommuner - være en viktig drahjelp for omstillingsarbeidet. Som koordinator har KRD oversikt over omstillingsarbeidet i de andre kommunene, og kan bringe videre kontakt og tips. Sett i forhold til den relativt stramme økonomien mente enkelte av informantene at økonomiske midler, samt utsikter til å spare inn midler, var en svært viktig motivasjon for å søke. Andre trekker frem at det å være medlem av Stifinneren kan gi omstillingsarbeidet i kommunen en større aksept og legitimitet, både hos innbyggerne og innad i egen organisasjon.

Stifinnerprogrammet blir oppfattet som en helhetlig, fleksibel overbygning, hvor det er rom for store lokale variasjoner i forhold til hvilke prosjekter som inkluderes i det lokale programmet. Dette oppfattes som en klar styrke ved programmet; fordi kommunen på denne måten får mulighet til å finne *sin* vei til modernisering. Det legges dessuten vekt på at det lokale Stifinnerprogrammet også må ha en miljødimensjon, i og med at Tingvoll er en økokommune. Flere av informantene er av den mening at man ved å delta i Stifinneren lettere får til en bredere organisatorisk prosess rundt omstillingsarbeidet.

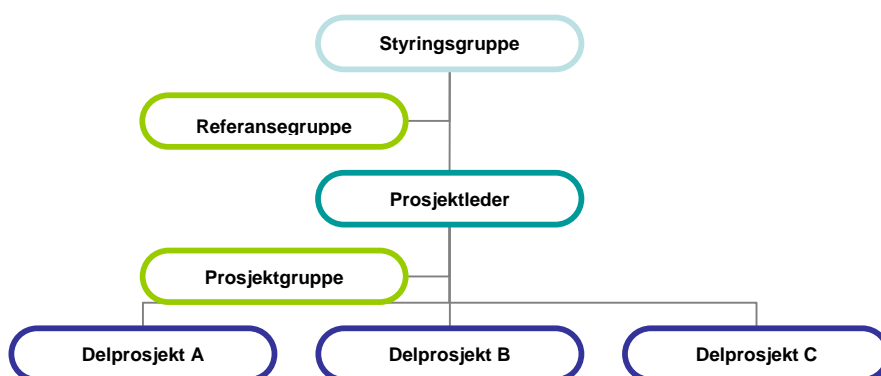
Stifinnerprogrammet oppleves mest av alt å ha et fokus på tjenesteyting og styringssystemer, ikke så mye på samfunnsutvikling. Det er også i kategorien tjenesteyting (særlig i pleie- og omsorgssektoren) og styringssystemer tyngden av delprosjekter i Tingvoll faller inn. Ut fra samtalene i Tingvoll går det frem at kommunen tidligere hadde mangler når det gjaldt kvalitetssikring av tjenester, og programmet gir slik sett kommunen en god mulighet til å samkjøre dette arbeidet. Likevel har man i Tingvoll også vært opptatt av å få inn et fokus på kommunens samfunnsutviklingsrolle og innbyggerkontakt i programmet, noe man har forsøkt å sikre ved å la styringsgruppen ha en tung politisk forankring.

10 Fra Tingvolls søknad datert 28.06.2003.

3) Organisering av det lokale Stifinnerprogrammet i Tingvoll

Det har vært bred politisk enighet om Tingvolls deltakelse i Stifinnerprogrammet, og det lokale programmet er forankret i politiske vedtak i kommunestyret. Politikerne er i tillegg trukket med i arbeidet med programmet, ved å sitte i styringsgruppen. Dette gjør at man i Tingvoll anser det lokale Stifinnerprogrammet for å være et politisk program, mens man observerer at Stifinneren mer har karakter av å være et administrativt program i andre kommuner. Kommunen hadde inntrykk av at KRD la opp til at styringsgruppen helst burde være administrativ, men valgte til tross for dette å la styringsgruppen ha en tung politisk forankring, først og fremst for å sikre fokus på samfunnsutviklerrollen og innbyggerkontakt i programmet.

Organiseringen av det lokale Stifinnerprogrammet i Tingvoll fremgår av organisasjonskartet nedenfor:



Figur 3.5: Prosjektorganisasjonen i Tingvoll.

Kommunestyret har oppnevnt formannskapet som styringsgruppe, som i tillegg har representanter fra SV, de ansatte, rådmannen, fylkesmannen og Rådet for funksjonshemmede. Denne sammensetningen er med å sikre programmet en forankring både i kommunens ledelse, og i resten av organisasjonen. Styringsgruppa er prosjekteier og prosjektleders overordnede.

Prosjektleder er rekruttert internt i organisasjonen. Da det lokale Stifinnerprogrammet startet opp ble rådmannen oppnevnt som prosjektleder i 50 % stilling. Etter det første halve året ble prosjektlederansvaret overført til en av rådgiverne ved rådmannens kontor. Også for ham utgjør prosjektlederstillingen en 50 % stilling. Prosjektleder skal, i tillegg til å koordinere og sikre framdrift i hele programmet, også se til at det blir opprettet prosjektgrupper for å jobbe med konkrete utfordringer i tråd med vedtak i styringsgruppa.

Man har i tillegg planer om å utpeke en referansegruppe, noe som enda ikke er gjort. Denne er ment å være høringsorgan, som skal møtes et par ganger i året og komme med innspill til temaer og metoder, samt kvalitetssikre medvirknings- og mobiliseringsarbeidet. Deltakere er tenkt å bli rekruttert fra Ungdomsrådet, Eldrerådet, Tingvoll næringsforum, Idrettsrådet, annet kulturliv, foreldreutvalg i skolene og pårørendeutvalg ved institusjonene. Referansegruppen er først og fremst tenkt å være knyttet til delprosjektene som har med innbyggerdialog å gjøre. Arbeidet

med Stifinneren er delt inn i sju hovedprosjekt. Til hvert av disse er det utnevnt en prosjektgruppe og en delprosjektleder, som er rekruttert internt i organisasjonen.

4) Prosjektaktiviteter og fremdrift i Tingvoll

Tingvoll har valgt å konsentrere det lokale Stifinnerprogrammet på to hovedområder: omstilling innen pleie- og omsorgssektoren/helse, og forpliktende interkommunalt samarbeid. Men andre områder, som blant annet omhandler innbyggerdialog, er også tatt med. Flere av hovedprosjektene er aktiviteter og tiltak som kommunen har arbeidet med i sitt omstillingsarbeid de siste årene, og som nå videreføres og videreutvikles gjennom Stifinnerprogrammet. Hva Tingvoll har valgt å legge i det lokale Stifinnerprogrammet kommer frem i de 7 hovedprosjektene programmet består av (som igjen er delt opp i flere underprosjekt/tiltak)

Hovedsatsingen ligger så langt på hovedprosjekt 1 og 3. Stifinneren blir av kommunen oppfattet som et fleksibelt prosjekt, noe som gjør at man ser for seg at nye prosjekt også kan bli inkludert senere i Stifinnerperioden.

- *Kvalitetsreform innen PLO/helse*

Hovedprosjektet er delt inn i flere underprosjekt, hvor flere er kommet godt i gang. Når det gjelder tiltaket "Kvalitetssikre bruk av Shift Managers/Gerica/IPLOS" har per 31.08.2004 samtlige ansatte fått opplæring i Shift Manager/Gerica, mens opplæringen i IPLOS pågår. Man har på denne måten fått en rasjonaliseringsgevinst, ved at en stillingshjemmel er fjernet. I forhold til tiltakene kvalitetssikring av vedtaksprosedyrer og kvalitetssikring av tjenestetildelings-prosedyrer er det gjennomført kurs for 35 ansatte i PLO, samt kurs for tre virksomhetsledere. Med dette har man oppnådd kvalitetsheving på vedtak. I 2005 vil vedtaksprosedyrene bli tillagt en bestillerenhet. Arbeidet med tiltaket å kvalitetssikre tjenestestandarder er imidlertid stoppet, fordi ferdig utarbeidede tjenestebeskrivelser nå er innkjøpt fra Kommuneforlaget (kjøpt inn felles for ORKide – 15 kommuner). Arbeidet som er gjort til nå vil danne grunnlaget for utarbeidelse av servicedeklarasjoner. Kommunen har til nå gjennomført brukerundersøkelser innen PLO, barnevern og sosiale tjenester.

- *Innbyggerdialog/medvirkning*

Under dette hovedprosjektet ligger flere delprosjekt. For det første et tiltak om å arrangere tre dialog- eller folkemøter i løpet av oktober – november 2004. Informasjon om denne prosessen vil bli presentert i kommunens informasjonsavis "Eikebladet" i oktober. I tillegg skal det settes i gang et kompetansehevingsprosjekt for ansatte og innbyggerne – som omhandler valgfrihet, entreprenørskap og mer frihet i grunnskolen. En introduksjonsdag med 40 deltakere fra nabokommuner og næringsliv er gjennomført. En annet tiltak er å videreutvikle kulturuka i samarbeid med næringsliv, lag og organisasjoner. Dette prosjektet er under planlegging.

- *Interkommunalt samarbeid*

Tingvoll har i flere år hatt et omfattende og forpliktende interkommunalt samarbeid med 12 – 14 andre kommuner på Nordmøre gjennom ORKide-samarbeidet, blant annet på IKTområdet. Man planlegger nå å utvide dette samarbeidet til også å gjelde konkurranseutsetting av revisjon, samt felles regnskapsportal innen 31.12.2004. Kontraktforhandlinger for felles kommunikasjonskontrakt med outsourcing av serverdrift

for 15 kommuner er pr dags dato i slutfasen (eller ferdig). Planene om interkommunalt samarbeid med utvidet myndighet over ressurs- og arealbruk har ikke kommet videre, fordi enhetsfylke ikke er innstilt på å gi fra seg oppgaver.

- *Samarbeide med offentlige etater/private*

Det er her planer om å få til et prosjekt om samarbeid mellom 1. og 2.linjetjenesten og mellom offentlige og private aktører. I tillegg ønsker man å få tillatelse til en utvidet forsøksordning av SATS (trygd, likning, Aetat og sosialkontor). Det er ikke gjort noe arbeid på noen av disse prosjektene foreløpig.

- *Styringssystemer*

Under dette hovedprosjektet ønsker man å få inn balansert målstyring (BMS) i enkel form. Prosjektet er satt i gang og er under arbeid. Virksomhetslederne har fått innføring i planene, og har øvd seg på metoder som skal brukes videre på fokusområdene. Ut fra dette er planen at virksomhetene skal lage tiltak som skal gjennomføres i 2005. Et annet tiltak er evaluering av organisasjonen, som er igangsatt. Forsøket om kommunalisering av trygdemidler er stoppet, fordi Helsedepartementet har avslått søknaden. Saken skal imidlertid prøves på nytt. Tiltak for å bedre arbeidsmiljøet i organisasjonen er iverksatt. Alle medarbeiderne har deltatt på "Sammen for Tingvoll"- en dialog-dag sammen med rådmannen. I tillegg har virksomhetslederne og verneombudet gjennomgått HMS-kurs. Medarbeiderundersøkelser skal gjennomføres i løpet av høsten.

- *Miljøtiltak*

Under dette hovedprosjektet ligger tiltak som energistyring – hvor SD-anlegg er installert på alle større anlegg og energiforbruket er gått betraktelig ned. Målet om å spare 1 millioner kroner innen 2005/2006 er på den måten innen rekkevidde. I tillegg har man innført Miljøfyrtårnsertifisering, hvor målet er at 35 prosent av virksomhetene i Tingvoll skal være sertifisert innen utgangen av 2005. Pr 31.08 2004 er en barnehage sertifisert.

- *Konkurransetsetting/revisjon*

Vurderingen av hvilke tjenester innen teknisk sektor (inkludert samferdsel og VAR-området) som kan være aktuelle for konkurransetsetting ble ferdigstilt 14.06.2004. Saken går fra nå av videre til politisk behandling, og blir antagelig ferdigbehandlet og vedtatt i løpet av høsten 2004.

Når det gjelder spørsmålet om bredden i prosjektporteføljen i Tingvoll vil man til en viss grad se en spissing av prosjekter, i og med at enkelte av prosjektene vil bli ferdigstilt i løpet av høsten. Dette gjelder blant annet konkurransetsettingsprosjektet, som taes opp til endelig politisk behandling i løpet av høsten. På den måten vil tiltaksporteføljen bli smalere, så fremt ikke andre tiltak kommer til. Ut fra samtalene i Tingvoll går det frem at fokuset fremover vil rettes mer mot å involvere innbyggerne (delprosjekt 2). I tillegg vil det bli arbeidet mer med å få i gang samarbeidet mellom 1. og 2.linjetjenesten og private aktører (under hovedprosjekt 4). Det kan imidlertid hende at nye prosjekter inkluderes i det lokale Stifinnerprogrammet, og at disse vil opprettholde bredden i prosjektporteføljen. Tingvoll har blant annet planer om å opprette en intermedier avdeling på det gamle sykehjemmet, i samarbeid med helseforetaket, og la dette bli et underprosjekt i Stifinnerprogrammet.

5) Oppsummering Tingvoll kommune

Kommunen er bevisst på at rollen som Stifinner innebærer at den må være offensiv og få til tiltak som kan karakteriseres som nybrottsarbeid. Noe av motivasjonen for å være med er å framstå som et godt eksempel på vellykket moderniseringsarbeid i en liten distriktskommune. Tingvoll er derfor innstilt på å prøve ut nyskapende tiltak, og har blant annet planer om et prosjekt hvor man kommunaliserer trygdemidler, samt å opprette intermedier avdeling i samarbeid med helseforetaket. Prosjektsøknaden peker likeledes i retning av ambisiøse og visjonære mål for kommunens deltakelse i programmet. Til tross for dette mener flere av de intervjuede at det ikke er så lett å få grep på det helhetlige perspektivet når man ser på de faktiske tiltak som er inkludert i det lokale programmet. En utfordring flere av Stifinnerkommunene står overfor er å sannsynliggjøre at aktivitetene er innbyrdes koordinert på en slik måte at de sikrer sammenheng og helhet i moderniseringsarbeidet. Også for Tingvoll kan det være nødvendig å få tydeliggjort og kommunisert sammenhengen mellom det helhetlige og visjonære perspektivet i søknaden og den innretning den faktiske tiltaksporteføljen har fått.

Det ble i Tingvoll erkjent en manglende fremdrift i programmet. I likhet med andre Stifinnerkommuner peker flere på mangel på organisatorisk oppmerksomhet som en viktig årsak til dette. Det gjelder mangel på kontinuitet i prosjektlederposisjonen kombinert med for liten grad av frikjøp av prosjektleder og delprosjektledere. Man ser i den sammenheng en fare for ansvarspulverisering, som i neste omgang kan resultere i forsinkelser i prosjektarbeidet. I Tingvoll vurderes det nå om man skal frikjøpe prosjektleder 100 %, samtidig som man skal ha en viss grad av frikjøp av delprosjektledere.

Når det gjelder prosjektorganiseringen uttrykker flere at det lokale Stifinnerprogrammet har behov for en avklaring i forhold til rolleforventninger og ansvarsforhold mellom politisk og administrativt nivå, samt hva som skal være prosjekt og hva som er ordinær drift.

3.2.6. Porsgrunn

1) Bakgrunnen for å delta i Stifinnerprogrammet

Porsgrunn kommune har de siste årene gjennomført omfattende organisasjonsendringer, både på politisk og administrativt nivå. Bakgrunnen for dette er blant annet at nedgangen og endringene i industrisysselettingen i løpet av den siste tiårsperioden har ført til stort behov for omstilling i lokalsamfunnet. Dette har igjen ført til sterkere krav om vilje og evne til omstilling i kommuneorganisasjonen. Parallelt med dette opplever kommunen økte krav fra brukerne av kommunens tjenester og økt konkurranse om kvalifisert arbeidskraft.

En viktig utfordring Porsgrunn kommune har stått overfor de siste par – tre årene har vært et stort opparbeidet underskudd i kommuneøkonomien. Gjennom 2001 og 2002 ble det bygd opp et akkumulert underskudd opp mot 100 millioner kroner. De løpende utgiftene til drift av kommunen har oversteget de løpende inntektene, i tillegg til at gjelden er høy. En viktig grunn til kommunens økonomiske problemer er et merforbruk innenfor omsorgstjenestene. På bakgrunn av disse utfordringene, ikke minst den økonomiske, har Porsgrunn kommune sett behovet for en gjennomgående prosess med sikte på omstilling - og modernisering av både tjenestene og organisasjonen. Kommunen har tatt et viktig grep med å få på plass ny politisk og administrativ organisering.

Porsgrunn kommune har de siste årene vært aktiv i diverse nettverk og forsøk. Kommunen var en av tre norske kommuner som i perioden 1998 - 2003 deltok i "Modellkommuneforsøket". Dette var et treåring prosjekt i samarbeid mellom Norsk Kommuneforbund og KRD med sikte på utvikling og omstilling ved hjelp av egne krefter. Modellkommuneforsøket ble avsluttet og evaluert i 2003, og bystyret vedtok at arbeidsformene og erfaringene fra Modellkommuneforsøket skulle videreføres i arbeidet med utvikling av Porsgrunn kommune. Dette innebærer bred involvering og samarbeid mellom ledere og ansatte i utviklingen av den kommunale tjenesteproduksjonen. Porsgrunn er også med i KS' effektiviseringsnettverk. Porsgrunn deltar her i nettverk med Tønsberg, Sandefjord, Skien, Bamble og Arendal – hvor det arbeides med barnevern, omsorg og grunnskole. Kommunen er i tillegg med i det KSinitierte prosjektet "Den samfunnsaktive kommunen", som har som målsetting å utvikle, dokumentere og formidle kunnskap om praktiske erfaringer med helhetlige styringssystemer.

En viktig motivasjon for at Porsgrunn la inn søknad til Stifinnerprogrammet midt i en omfattende organisasjonsendringsprosess var at de ønsket å holde omstillingstrykket oppe, og få den nye politisk/administrative modellen til å fungere. Med et stadig økende underskudd innså man også at organisasjonen ikke var tilstrekkelig fleksibel, og at det var nødvendig å gjøre flere helhetlige grep i organisasjonen. Kommunen innså de hadde behov for ekstern hjelp til å gjøre disse grepene, noe som også var en motivasjon til å søke. Modellkommuneforsøket var avsluttet, men ved å delta i Stifinneren kunne kommunen få ekstern kompetanse, økonomiske midler og ekstra motivasjon – samt faglige utfordringer til sine ledere. Dette gjenspeiler også at kommunen i større grad enn før la vekt på resultat fremfor prosess. Modellkommuneforsøket ble i noen grad kritisert for å være for prosessorientert.

I Porsgrunn er det en sterk bevissthet om at den økonomiske situasjonen kommunen var så uheldig at man ble nødt til å gå offensivt til verks og lage en egen strategi, for å komme departementet i forkjøpet. De økonomiske vanskelighetene har skapt en "kriseforståelse" som igjen har ført til økende forståelse for behovet for omstilling og at det er nødvendig å ta relativt

upopulære grep (for eksempel er det vedtatt stillingsstopp i kommunen). En sentralt motiv for å bli med i Stifinneren var at Porsgrunn selv ønsket å styre omstillingen i kommunen, og lage sin egen versjon. Dette hadde i stor grad en politisk motivasjon. I Porsgrunn styrer Arbeiderpartiet sammen med SV, og det var viktig for den politiske ledelsen å forme sitt eget omstillingsprogram, slik at de blant annet kunne unngå å innføre konkurranseutsetting av velferdstjenester. Det ble i tillegg oppfattet som viktig å gripe fatt i den problematiske situasjonen kommunen var i, for å sikre legitimiteten til den politiske og administrative ledelsen. Med Stifinneren fikk den politiske ledelsen (fra Ap og SV) også legitimitet fra høyresiden, siden programmet ble oppfattet som den borgerlige regjeringens moderniseringsprogram. Initiativet til å bli med i Stifinnerprogrammet ble i utgangspunktet tatt av rådmannen, noe som kan være med på å forklare hvorfor programmet i større grad enn Modellkommuneforsøket har fått støtte og gjennomslag i kommuneadministrasjonen.

2) Mål og forventninger til Stifinnerprogrammet i Porsgrunn

Stifinnerprogrammet oppfattes i Porsgrunn som et fleksibelt program, hvor kommunen selv kan velge hvilke elementer som skal inkluderes. Man er i tillegg av den oppfatning at dette er lagt opp til å være et ”prøve- og feile-program”, hvor kommunene gis anledning til å prøve ut nye prosjekt og tiltak, slik at både de, KRD og andre kommuner kan lære av erfaringene.

I det lokale Stifinnerprogrammet som ble skissert i søknaden var tre delprosjekt inkludert: ”Omsorg i balanse”, ”Samfunnsutviklerrollen” og ”Virksomhetslederskolen”. Prosjektene, særlig de to siste, bygger i stor grad opp under de organisasjonsendringer som allerede var gjort i kommunen. Det var et stort politisk engasjement for å få prosjektet ”Samfunnsutviklerrollen” inkludert. Prosjektet ”Omsorg i balanse” ble inkludert fordi det var et av de store problemområdene i kommunen.

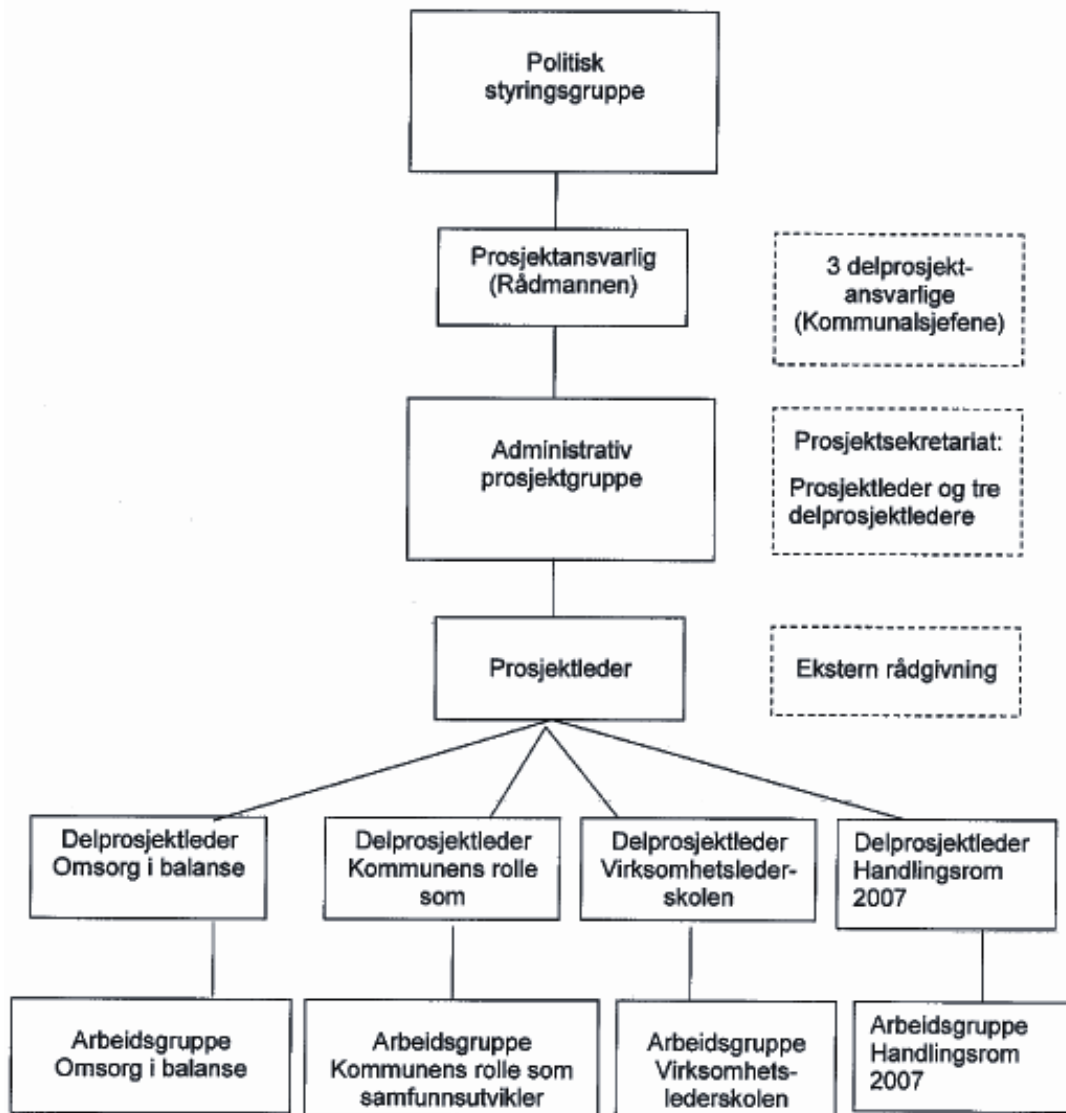
I ettertid har kommunen kommet til at man i første omgang hadde gått inn med relativt smale prosjekt i Stifinneren, og at det var behov for mer dyptgripende tiltak. Man valgte så å inkludere Handlingsrom 2007 (HR 2007) som et prosjekt under Stifinneren. HR 2007 ble initiert av politikerne i budsjettprosessen høsten 2003, hvor politikerne påla administrasjonen å legge frem forslag om å spare inn 80 millioner kroner i løpet av de neste tre årene. Formålet med innsparingene er å skaffe kommunen handlingsrom til å bygge ut tjenestetilbudet (blant annet tre nye skoler, et eldre/sykehjem). Dette skal først og fremst gjøres ved å trimme organisasjonen.

Siden det har vært stor politisk diskusjon omkring elementer i HR 2007, har det vært viktig for den politiske ledelsen å få prosjektet inn under Stifinnerparaplyen, fordi denne har hatt tverrpolitisk aksept. HR 2007 ble politisk vedtatt 17.juni 2004, og har siden blitt inkludert under Stifinnerparaplyen. Ifølge flere av de intervjuede var det først da kommunen fikk inn dette prosjektet, at det lokale Stifinnerprogrammet representerte et *helhetlig* omstillingsprogram som hadde mulighet til å nå opp til ambisjonene med Stifinnerprogrammet. Verken ”Virksomhetslederskolen” eller ”Samfunnsutviklerrollen” var effektiviseringsprosjekt, og prosjektet ”Omsorg i balanse” utviklet seg etter hvert fra å være et effektiviseringsprosjekt til å bli et kvalitetsutviklingsprosjekt. Med HR 2007 har man også fått et rent effektiviseringsprosjekt inn i det lokale Stifinnerprogrammet, og i følge intervjuene, en større mulighet til å oppfylle intensjonene i Stifinneren.

3) Organisering av det lokale Stifinnerprogrammet i Porsgrunn

For å sikre kontinuitet i forhold til arbeidet med ny politisk og administrativ organisering av kommunen, har man valgt å la hovedtrekkene i organiseringen av denne prosessen bli videreført i prosjektorganiseringen av Stifinneren. Det er tatt hensyn til at det skal være samsvar mellom prosjektorganisasjonen og vanlig tjenestevei. Det er også lagt vekt på at prosjektorganisasjonen skal ha en koordinerende funksjon, det vil si at det er ute i delprosjektene de helt konkrete aktivitetene foregår. Det lokale Stifinnerprogrammet er organisert som følger:

Modell over prosjektorganisasjonen i Porsgrunn



Figur 3.6: Prosjektorganisasjonen i Porsgrunn.

Styringsgruppen for det lokale Stifinnerprogrammet består av den politiske ledelsen i kommunen, formannskapet og gruppelederne for de partier som ikke er representert i

formannskapet, samt ansattrepresentanter (tillitsvalgte). Styringsgruppen ledes av ordføreren, og skal ta prinsipielle beslutninger knyttet til prosjektets faglige innhold, organisering og framdrift. Det er rådmannen som står som prosjektansvarlig og har det overordnede ansvar for gjennomføring av hele prosjektet. Rådmannen legger frem saker og orienterer styringsgruppa. De tre aktuelle kommunalsjefene har viktige oppgaver i forbindelse med oppfølging av delprosjektene.

Delprosjektene er knyttet nært opp til daglig drift, og dette ivaretas ved at kommunalsjefene er delprosjektansvarlige. Denne funksjonen, som er en kobling mellom prosjektorganisasjonen og linjeorganisasjonen, utøves gjennom deltakelse i prosjektgruppa, samt gjennom daglig samarbeid med delprosjektlederne.

Den administrative prosjektgruppen består av rådmannens ledergruppe, tre virksomhetsledere, og to arbeidstakerrepresentanter – samt verneombudet. Prosjektleder, delprosjektledere og informasjonssjefen deltar i møtene. Gruppen skal være et rådgivende organ for prosjektansvarlig, og man skal her drøfte følgende; saker som skal avgjøres av styringsgruppen, planlegging og framdrift i hovedprosjekt og delprosjekter, samt hvordan man skal informere og motivere i sine deler av organisasjonen. Til nå har møtene i denne gruppen båret preg av å ha en ”referat-karakter”, hvor deltakerne informerer hverandre om status i de forskjellige delprosjektene. I følge flere av de intervjuede kan det være en ide å få inn mer diskusjon om problemstillinger man står overfor i delprosjektene. En av kommunalsjefene i kommunen er prosjektleder for det lokale Stifinnerprogrammet.

Prosjektleders oppgaver er å rapportere til prosjektansvarlig, delta i både styringsgruppens og prosjektgruppens møter, legge fram saker for prosjektgruppen gjennom prosjektansvarlig (rådmannen), samt koordinere og følge opp de fire delprosjektene.

Hvert av delprosjektene ledes av en delprosjektleder og en arbeidsgruppe. De fire delprosjektlederne er alle internt rekruttert, og har den daglige oppfølgingen av delprosjektene. De leder arbeidsgruppene for delprosjektene, og har også i oppgave å rapportere oppover i prosjektet gjennom prosjektleder, og å delta i prosjektgruppens møter. Arbeidsgruppene er av ulik sammensetning, men skal alle ha ansattrepresentanter. Hovedinntrykket fra samtalene i Porsgrunn er at prosjektorganiseringen fungerer bra, men at møtene i den administrative prosjektgruppen kunne vært mindre fokusert på rapportering.

4) Prosjektaktiviteter og fremdrift i Porsgrunn

Det har vært bred politisk oppslutning om det opprinnelige lokale Stifinnerprogrammet, som inkluderte tre delprosjekt. Det lokale Stifinnerprogrammet er forankret i politiske vedtak i formannskap og kommunestyret. Forslaget om å søke Stifinneren var et rådmannsinitiativ, men et samlet formannskap sto bak vedtaket om å søke. Det fjerde delprosjektet som ble inkludert i 2004, HR 2007, har det imidlertid vært større politisk uenighet om, - både KrF, RV og SV var i mot. Det har derfor vært viktig for den politiske ledelsen å få prosjektet inn under Stifinnerparaplyen, som har hatt stor tverrpolitisk aksept. Det lokale Stifinnerprogrammet har i tillegg solid forankring i fagforeningene. Programmet består per 08.09. 2004 av fire delprosjekt:

- *Omsorg i balanse*

Omsorg i balanse er fellesbetegnelse på en rekke underprosjekter og tiltak med mål om å få kontroll med økonomien innen omsorgstjenestene, redusere sykefraværet, samt utvikle og styrke virksomhetslederrollen. I de prosjektene det har vært arbeidet med hittil har fokusområdene først og fremst vært økonomi, effektivisering og utvikling av virksomhetslederrollen. En av konklusjonene man har trukket fra delprosjektet så langt (statusrapporten 14.05.2004) er at det har bestått av for mange underprosjekter samtidig. Delprosjektet er i dag spisset til 7 underprosjekt, fordi enkelte prosjekt allerede er kvittert ut. De avsluttede underprosjektene er: tjenesteerklæringer for hjemmetjenesten (både hjemmesykepleie og hjemmehjelp), helse og aktivitetssentrene og sykehjemmene, gjennomgang av hjemmesykepleien og hjemmetjenestene, multidose, omsorgsboliger, TELI-prosjektet, Vikarbanken, PU-tjenesten, sykehjemmene og gjennomgang av kjøkkentjenestene. Man valgte å avslutte de overnevnte underprosjektene av flere årsaker, enten fordi de ikke var nødvendige å fortsette i prosjektform, fordi man hadde behov for å omdefinere prosjekt, eller fordi det var naturlig at driftsorganisasjonen igjen overtok oppgavene. Prosjektet har på den måten utviklet seg fra å være et effektiviseringsprosjekt til å ha mer karakter av å være et kvalitetsprosjekt. Prosjektene som videreføres er miljøarbeidertjenesten for voksne funksjonshemmede (MAT), brukerstyrt personlig assistanse (BPA), gjennomgang av turnusordninger, omsorgsboliger, utvikle standarder og prosedyrer i et IK-system, vaskeriprojekt og trygghetsalarmer. Målet med prosjektet har vært å få budsjettbalanse innenfor tjenesteområdet, noe som per 14.05.2004 ikke var nådd.

- *Kommunens rolle som samfunnsutvikler*

Kommunens rolle som samfunnsutvikler har som hovedmål å klarlegge og utvikle kommunens rolle, politisk og administrativt, som samfunnsutvikler. Til forskjell fra liknende prosjekt i de andre Stifinnerkommunene er dette ikke et samfunnsutviklingsprosjekt, men et *rolleutviklingsprosjekt*. Det er kommunens *rolle* som samfunnsutvikler man arbeider med, hvor man prøver ut ulike modeller for samarbeid mellom kommune og innbyggere, næringsliv, frivillige organisasjoner osv. Dette gjøres ved å knytte seg til eksisterende prosjekt i kommunen, for eksempel rusomsorg, og så gå inn og se hvordan man her kan lage samhandlingsarenaer med befolkningen, prosedyrer for medvirkning og liknende. Det er disse samarbeidsmodellene man er ute etter i prosjektet, altså prosesseffektene. Målet er å finne gode metoder og prosedyrer for samarbeid med lokalsamfunnet. Arbeidet med delprosjektet er gjennomført av OPU (overordnet plan og utvikling, som ligger under Samfunns- og kulturutvikling), og er godt i gang. Arbeidet har imidlertid vært mer tidkrevende enn forventet. Siden dette delprosjektet kobler seg til andre prosjekt i kommunen, har det vært gitt uttrykk for at arbeidsfordelingen mellom disse prosjektene må tydeliggjøres. Det er nedsatt en arbeidsgruppe for delprosjektet, men gruppen hadde per 15.06.2004 ikke avholdt møte.

- *Virksomhetslederskolen*

I forbindelse med innføring av en ny administrativ organisering i Porsgrunn kommune er virksomhetslederne delegert fullt faglig, personalmessig og økonomisk ansvar for sin virksomhet. Økt grad av resultatmålinger og bruk av lederavtaler vil også stille store krav til ledernes evne til å tåle utfordringer og press. For å styrke og utvikle ledernes kompetanse i forhold til sine ansvarsområder, har kommunen vedtatt at det skal utvikles en

egen virksomhetslederskole. Prosjektet tilbyr en obligatorisk del og en frivillig "verktøykasse" for alle virksomhetslederne i kommunen. Målsetningene i den obligatoriske delen er oppnådd. I løpet av første halvdel av 2004 har 346 ledere vært på kurs i "verktøykassa". I tillegg har man arrangert to temakafeer. På grunn av ansettelsesstoppen er deler av prosjektet om opplæring av nye virksomhetsledere pluss mellomledere, lagt på is.

- *Handlingsrom 2007*

Dette delprosjektet er nylig blitt inkludert i det lokale Stifinnerprogrammet, og har som mål å få til store innsparinger i kommunen totalt sett. Dette prosjektet vil dermed omfatte alle saksområder i kommunen. Prosjektet skal deles inn i følgende faser: a) vurdering av områder med effektiviserings-/innsparingspotensial, b) utarbeiding av tiltaksplan for å realisere gevinster på disse områdene, og c) gjennomføring av tiltakene. Den første fasen vil foregå sommer og tidlig høst 2004, mens andre fase gjennomføres høst 2004 og vil avsluttes 15. februar 2005. De store innsparingstiltakene vil måtte opp til politisk behandling våren 2005 før de kan iverksettes. Iverksettingen foregår i hele 2005 og 2006.

5) Oppsummering Porsgrunn kommune

De opprinnelige tre delprosjektene i Porsgrunns Stifinnersøknad bygger i stor grad opp under de omorganiseringsprosessene Porsgrunn allerede var i ferd med å gjennomføre i 2003 og 2004. I ettertid har kommunen kommet til at den hadde gått inn med relativt smale prosjekt i Stifinneren, og at det var behov for mer dyptgripende tiltak. "Handlingsrom 2007" ble politisk vedtatt 17.juni 2004, og har siden blitt inkludert under Stifinnerparaplyen. Med HR 2007 har man også fått inn et effektiviseringsprosjekt som representerer et helhetlig grep for å få ned driftsutgiftene i kommunen. Ifølge flere av de intervjuede var det først da kommunen fikk inn dette prosjektet, at det lokale Stifinnerprogrammet representerte et *helhetlig* omstillingsprogram som hadde mulighet til å nå intensjonene med Stifinnerprogrammet. Det har i tillegg skjedd en "spissing" i de tre delprosjektene som opprinnelig ble inkludert i Stifinnerprogrammet. Særlig gjelder dette delprosjektet "Omsorg i balanse".

Når det gjelder prosjektorganiseringen er hovedinntrykket at denne fungerer bra, men at møtevirksomheten i den administrative prosjektgruppen kunne vært mindre fokusert på rapportering og mer på diskusjon av utfordringer man står overfor. Den brede involveringen/samarbeidet mellom politisk og administrativ ledelse og ansatte i utviklingen av den kommunale tjenesteproduksjonen, som henger igjen etter Modellkommuneforsøket, ser man klart også i det lokale Stifinnerprogrammet. Det gode samarbeidsklimaet mellom fagforeningene og kommunen er ifølge de intervjuede uttrykk for en lang tradisjon i Porsgrunn.

3.2.7 Molde

1) Bakgrunnen for å delta i Stifinnerprogrammet

Molde har de siste årene gjennomført omfattende organisasjonsendringer, både på politisk og administrativt nivå, som har gått under fellesbetegnelsen MIO – ”Molde kommune i omstilling”. Bakgrunnen for MIO var at Molde kommune mellom 1999 og 2002 hadde en situasjon hvor kommunen akkumulerte underskudd. Kravet om en omfattende omorganisering ble fremsatt av kommunestyret. Det har vært stor politisk enighet om MIO, som opprinnelig ble initiert av Høyre. Med de tillitsvalgtes støtte fikk man etter hvert til et enstemmig vedtak om omstillingsprogrammet. Hovedhensikten har vært å utforme ”en enkel og oversiktlig organisasjon som tar de helhetlige grep både politisk og administrativt, med klar og hensiktsmessig fullmaktsstruktur og hvor avgjørelser tas så nær brukerne/ innbyggerne som mulig”.¹¹ Man ønsket altså å gå bort fra sektortenkningen for å oppnå større grad av helhetstenkning i kommunen.

Den politiske og administrative omstillingen i Molde kommune er gått parallelt. Da Molde valgte å fjerne sektorene i det administrative systemet måtte dette gjenspeiles i det politiske systemet. Det politiske styringssystemet ble etter valget i 2003 organisert i kommunestyre, formannskap og to hovedutvalg. Det ene hovedutvalget; plan- og utviklingsstyre, har det daglige politiske ansvaret for alle overordnede plan- og utviklingssaker mens det andre hovedutvalget; drifts- og forvaltningsstyre, har ansvar for drifts og forvaltningssaker. Molde kommune har i tillegg gjennomført store organisasjonsendringer av administrasjonen, og er nå organisert i to hovednivåer. Denne omstillingsprosessen blir blant annet karakterisert som at kommunen har gått fra å være en forvaltningsorganisasjon til i større grad å bli en prestasjonsorganisasjon.

I arbeidet med søknadsprosessen til Stifinneren var det viktig for kommunen å videreføre arbeidet med MIO i det lokale Stifinnerprogrammet. Stifinneren skal være en videreutvikling av hva kommunen allerede holdt på med, samtidig som man her kunne inkludere en bredere prosjektportefølje. Som det står i hovedprosjektplan for 2004 – 2006: ”Vi står foran å skulle koble det kommunale prosjekt MIO - Molde kommune i omstilling til det nasjonale prosjektet Stifinneren. Siktemålet bør være å la de to prosjekter smelte sammen til et prosjekt” (s.8). Sett i lys av at kommunen sto midt oppe i omfattende organisasjonsendringer var det viktig å få frem at Stifinneren var en videreutvikling av dette arbeidet, og ikke noe nytt. På den måten håpet man å unngå innvendinger fra kritiske røster i organisasjonen.

Molde kommune kom ikke med i Stifinnerprogrammet i første runde, men på grunn av iherdig politisk og administrativ vilje, som blant annet gav seg uttrykk i personlig oppmøte hos statssekretær Meyer, ble Molde likevel trukket ut som en deltakerkommune. En av begrunnelsene fra KRD var at Molde etter valget 2003, er en høyrestyrt kommune, mens Porsgrunn, som på mange områder kan sammenliknes med Molde, er styrt av Arbeiderpartiet. KRD var interessert i å ha med to sammenliknbare kommuner med ulik politisk ledelse.

¹¹ Hovedprosjektplan (stifinneren) for 2004 – 2006: s 7

2) Mål og forventninger til Stifinnerprogrammet

Av samtalene i Molde kommune går det frem at man forventer en ekstra motor og ”trøkk” i omstillingsarbeidet nå som kommunen inngår i Stifinnerprogrammet. I tillegg gir Stifinneren omstillingsarbeidet mer legitimitet både politisk og administrativt, samt at arbeidet oppnår mer støtte nedover i organisasjonen. Kontakten til KRD og de øvrige deltakerkommunene oppfattes av de fleste som verdifull for kommunen.

Kommunens overordnede føringer for utviklingsarbeidet med Stifinneren kan sammenfattes i begrepene kvalitet, effektivitet og brukerorientering. Det lokale Stifinnerprogrammet i Molde oppleves å ha et helhetlig preg, fordi det omfatter alt fra overordnet lokalsamfunnsutvikling, via interne styringssystemer og organisasjonsutviklingstiltak, til hvordan man arbeider frem/videreutvikler organisasjonskulturen i kommuneorganisasjonen. Sammenhengen mellom delprosjektene oppleves derfor som tydelig og klar, og kan illustreres med modellen nedenfor. (modell fått av prosjektansvarlig, 22.09.2004)

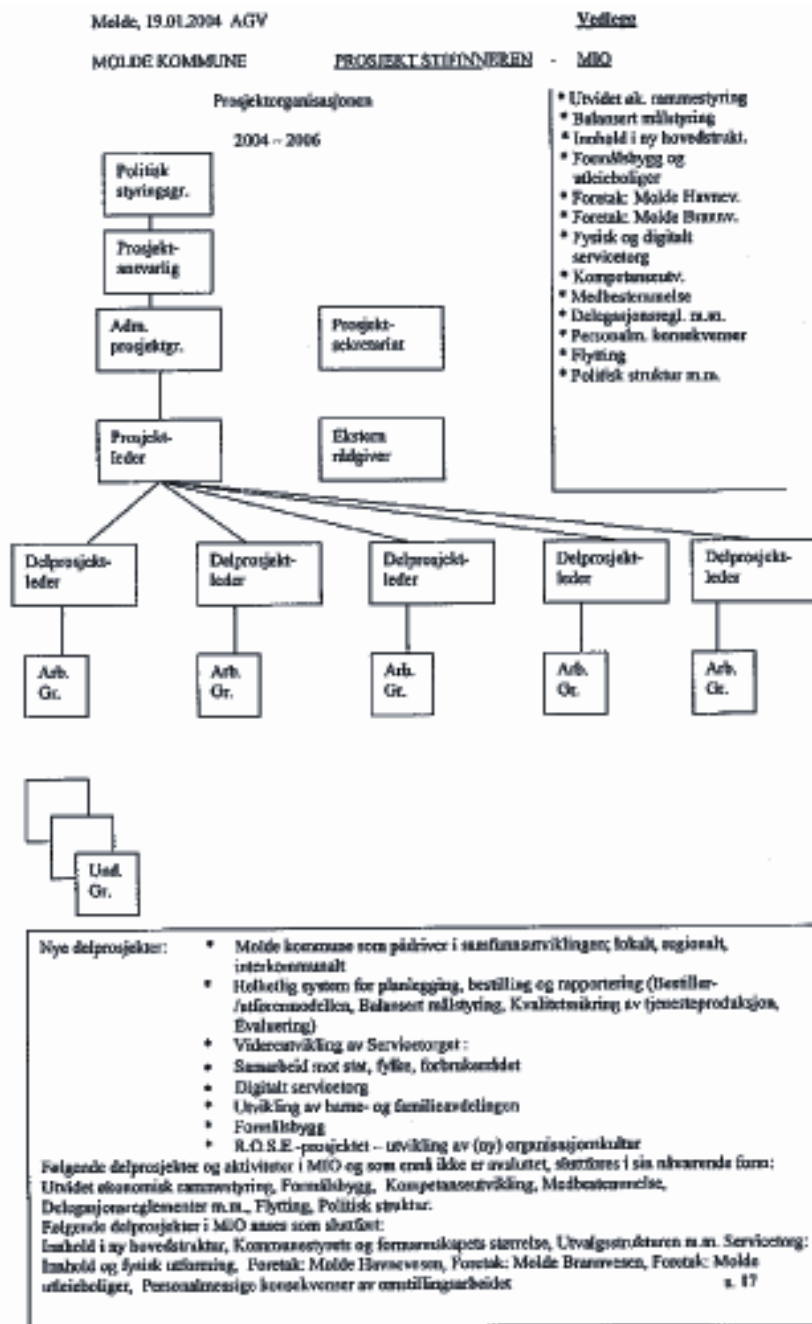


Modellen illustrerer først og fremst hvordan man ser for seg sammenhengen mellom de ulike delprosjektene i programmet, og inkluderer også planlagte prosjekt. Modellen er slik sett ikke en beskrivelse av nåsituasjonen, men illustrerer på en god måte tenkningen rundt det lokale Stifinnerprogrammet. Flere av prosjektene er ”på tvers”- prosjekt som angår hele kommuneorganisasjonen (lange bokser). I tillegg har man mindre delprosjekt (små bokser) som er spissere, men som har en klar tilknytning til de andre prosjektene. I prosjektet ”kommunen som lokalsamfunnsutvikler” er en av hovedoppgavene å definere kommunens rolle som samfunnsutvikler, for at kommunen skal være i stand til å kunne utøve reell politisk påvirkning av lokalsamfunnsutviklingen. Prosjektet om ressursforvaltning, som går under navnet ”Helhetlig system for planlegging, bestilling og rapportering”, handler om å utvikle styringssystemer i kommunen. Omstillingsarbeidet fra MIO videreføres først og fremst i prosjektet ”Kommunal organisering”. Direkte knyttet til dette er flere av de pågående og planlagte delprosjektene i boksene under. På bakgrunn av det omfattende organisasjonsendringsarbeidet legger man stor vekt på å arbeide frem/ videreutvikle en felles organisasjonskultur for organisasjonen. Dette arbeidet gjøres innenfor prosjektet ”Organisasjonskultur - ROSE”, som er ment å bygge opp under de andre prosjektene. Organisasjonsendringene har ført med seg en del uro i organisasjonen, noe som fordrer at man arbeider parallelt med organisasjonskulturen.

Valget av de ulike delprosjektene i Stifinnerprogrammet i Molde kan derfor vurderes å være innbyrdes koordinert på en slik måte at de sikrer sammenheng i moderniseringsarbeidet.

3) Organisering av det lokale Stifinnerprogrammet i Molde

Stifinnerprogrammet i Molde er godt politisk forankret. Det var i utgangspunktet et politisk initiativ, og det var stor politisk vilje og enighet bak vedtaket om å søke. Den politiske viljen til å delta ble understreket etter avslaget på søknaden, hvor den politiske ledelse gikk i bresjen for å få KRD til å endre beslutning. Sentrale dokument, som søknaden og hovedprosjektplanen for 2004 – 2006 har vært oppe til politisk behandling, og er vedtatt av formannskapet.



Figur 3.7: Prosjektorganisasjonen i Molde.

Den politiske styringsgruppen består av formannskapet, i tillegg til to arbeidstakerrepresentanter. Styringsgruppen forestår den overordnede styring av prosjektet, og skal ta stilling til innhold, organisering og framdrift. Den politiske styringsgruppen er bevisst bredt sammensatt. Tanken bak den tunge politiske representasjonen er at de viktige diskusjonene om programmet skal tas på denne arenaen, heller enn at forslag blir nedstemt i bystyret eller formannskapet. Porteføljen av tiltak er spredt slik at det berører de fleste av resultatområdene. Rådmannen har overordnet ansvar for prosjektet og legger saker fram for styringsgruppen til orientering og behandling. Rådmannen er nærmeste overordnede for prosjektleder. Den administrative prosjektgruppen består av rådmannen, avdelingssjefene (17) og prosjektdirektøren, og delprosjektledere deltar ved behov. Prosjektgruppen er rådgivende organ for prosjektansvarlig og ledes av ham. Gruppen skal drøfte saker som skal til behandling i styringsgruppen, deltar i planlegging og følger med på framdriften, og har til oppgave å informere og motivere utover i organisasjonen.

I starten av det lokale Stifinnerprogrammet ble stillingen som prosjektleder rekruttert internt, men på grunn av langvarig sykefravær ble prosjektlederansvaret overført til en ekstern konsulent. Den nåværende prosjektlederen begynte i 60 % stilling 1. august 2004, og er i tillegg delprosjektleder for prosjektet "Kommunen som samfunnsutvikler". Delprosjektlederne er rekruttert internt. For hvert delprosjekt er det utnevnt eller vil det bli utnevnt, en arbeidsgruppe som ledes av delprosjektlederne. I alle disse arbeidsgruppene skal det sitte ansattrepresentanter. Per 22.9.2004 er det flere arbeidsgrupper som ennå ikke er nedsatt. Delprosjektlederne følger opp arbeidet og rapporterer til prosjektleder.

4) Prosjektaktiviteter og fremdrift i Molde

Det lokale Stifinnerprogrammet er delt inn i sju delprosjekt, som har ulik profil og som er initiert både nedenfra i organisasjonen og ovenfra.

- *Kommunen som lokalsamfunnsutvikler*

En viktig oppgave for dette prosjektet er å definere kommunens rolle som samfunnsutvikler, og å legge opp til hvordan valgte løsninger skal nedfelles i arbeidsoppgaver og arbeidsformer. Dette skal gjennomføres gjennom vide diskusjonsprosesser og kommunikative planleggingsmetoder. Temaene for diskusjon vil være kommunens samfunnsutviklerrolle i forhold til blant annet Møre og Romsdal som enhetsfylke, Distriktskommisjonens arbeid, og interkommunalt samarbeid i regionen, eventuelt også kommunesammenslutninger. Det åpnes også for at omkringliggende kommuner og enhetsfylket kan delta i disse diskusjonene. En arbeidsgruppe bestående av lokalpolitikere og administrasjon/prosjektledelse skal drøfte aktuelle tilnæringsmåter til prosjektet. Prosjektet er ikke igangsatt enda, og arbeidsgruppe var per 30.09.2004 ikke nedsatt.

- *Helhetlig system for planlegging, bestilling og rapportering*

Innenfor dette store prosjektet ønsker Molde kommune å utvikle et styringssystem som ser på tjenesteyting i et helhetlig perspektiv. Det inkluderer blant annet bestiller – utførerorganisering, innføring av balansert målstyring og prosesser med integrert medvirkning mellom politisk nivå og brukernivå. Dette er et av de prosjektene som er kommet lengst, og hvor fremdriften har vært som forventet. Det er nedsatt en

prosjektgruppe (5 medlemmer) som har arbeidet aktivt det første halvåret av 2004. Arbeidet har vært konsentrert rundt planprosesser, utarbeidingen av strategiske delmål, bestiller – utførermodell og balansert målstyring. Utfordringene når det gjelder arbeidet med dette delprosjektet har vært å sette av tid til å gjennomføre brede prosesser i forhold til implementering av det helhetlige systemet. Planen fremover er at strategiske delmål og bestiller – utførermodellen (BU) skal iverksettes 01.01.2005, mens implementeringen av balansert målstyring (BMS) som system skal skje i 2005 med delvis utprøving av målinger og rapportering. Hele systemet skal trå i kraft fra 2006.

- *Servicetorg*

Dette delprosjektet er todelt, og har vært under arbeid gjennom hele 2004. For det første arbeider man med et servicetorg i samarbeid med stat, fylke og forbrukerråd. Her arbeides det med en innlemming av tjenester fra Forbrukerrådet og en samlokalisering/samordning av tjenester fra Aetat og trygdekontor med kommunens servicetorg (SATS). Når det gjelder samarbeidet med Forbrukerrådet, avhenger dette av om Forbrukerrådet kan finansiere sin deltakelse i dette pilotprosjektet. I følge statusrapport fra 19.08.2004 er dette enda ikke avklart. I forhold til SATS ser ikke planene om samlokalisering ut til å bli iverksatt med det første, fordi Aetat og Trygd ønsker å avvente den sentrale SATS-prosessen. Det vil imidlertid arbeides videre med å utvikle gode samhandlingsformer. Det vil i løpet av høsten nedsettes en delprosjektgruppe hvor alle parter i samarbeidet er representert. I tillegg arbeides det parallelt med et digitalt servicetorg, hvor hensikten er å utvikle de verktøy som trengs for å understøtte det fysiske servicetorget, og det som skal til for at et 'virtuelt servicetorg' skal fungere. Servicetorg del I er utviklet, dog med enkelte forsinkelser. Opplæring av medarbeidere er til dels gjennomført.

- *Barne- og familieavdelingen*

Kommunestyret vedtok i forbindelse med MIO å opprette en egen Barne- og familieavdeling, hvor man ønsket å oppnå en organisering som brøt ned grensene mellom tjenester som tidligere var i forskjellige avdelinger: PPT, forebyggende helsetjenester for barn og unge, barnevern, utekontakt og oppvekstledere. Her er man i stor grad ferdig med organisasjonsstrukturen, og det eneste som gjenstår er den fysiske samlokaliseringen. Det praktiske arbeidet startet 27.08. 2004, men samlokaliseringen vil antagelig ikke bli gjennomført før senhøstes 2004, eller årsskiftet 2004/2005. En viktig utfordring som gjenstår er å forene tre ulike faglige kulturer.

- *Formålsbygg*

Dette prosjektet skal fremskaffe et beslutningsgrunnlag for valg av eventuell ny organisasjonsmodell for eiendomsforvaltning. Når kommunestyret har valgt hovedmodell vil prosjektet eventuelt gå inn i detaljerings- og gjennomføringsfasen. Arbeidsgruppen til dette prosjektet har ikke klart å samle seg rundt et felles forslag, og rapporten som antagelig blir levert i løpet av tidlig høst 2004 vil derfor inneholde ulike forslag som har kommet frem i gruppen.

- *Selskapsorganisering*

Kommunestyret har bedt rådmannen om å legge frem en sak for kommunestyret som belyser fordeler og ulemper ved å selskapsorganisere VAR- områdene og "Lager Berg"

(som er et kommunalt rørlager og vann- og avløpsseksjonen, som i tillegg driver tjeneste- og vedlikeholdsfunksjoner for kommunens bil- og maskinpark). Man har ikke på det nåværende tidspunkt tatt stilling til hvordan dette prosjektet skal organiseres og utvikles.

- *Utvikling av organisasjonskultur (ROSE)*

På bakgrunn av de omfattende organisasjonsendringene Molde kommune har vært igjennom har kommunen iverksatt ROSE -prosjektet (respekt, omsorg, samarbeid og effektivitet) for å videreutvikle en felles organisasjonskultur. Prosjektet handler om å få arbeidet ROSE -filosofien inn i organisasjonen, slik at den kan fungere i alle ledd, og at alle får et eierskap til den. Prosjektet er til en viss grad en respons på en del uro i organisasjonen, som både skyldes organisasjonsendringene, samt skifte i politisk ledelse. Prosjektet er dermed ment å understøtte de andre prosjektene, og bidrar til at Stifinneren får et helhetlig preg. Det gjenstår et stort arbeid med å konkretisere dette prosjektet og hva som ligger i den felles organisasjonskulturen. Arbeidsgruppen er per 22. 9.2004 ikke valgt ut.

I tillegg til disse prosjektene som allerede er med i det lokale Stifinnerprogrammet planlegger Molde kommune å initiere nye prosjekter. Et nytt prosjekt som er på planleggingsstadiet er kalt "Byggesak" – som går ut på å innføre stykkprisfinansiering av byggesaker, i tillegg til innføring av resultatlønn. Hvorvidt arbeidet med kommunal organisering skal komme inn som et prosjekt i Stifinneren er også oppe til diskusjon.

5) Oppsummering Molde kommune

Molde kommune har foretatt overordnede strukturelle grep for å omorganisere politikk og administrasjon. Man har gått bort fra en tradisjonell sektororganisering til en mindre oppdelt og flatere struktur for å oppnå større grad av helhetstenkning. Selv om de største organisasjonsendringene trådte i kraft før Stifinnerprogrammet, er programmet i stor grad en videreutvikling av disse. I tillegg til organisasjonsutviklingsprosjektene, er programmet supplert med prosjekt som går på utvikling av styringssystemer, samt utvikling av en felles organisasjonskultur. Kommunens rolle som lokalsamfunnsutvikler er også inkludert som et relativt vidt prosjekt i Stifinneren. Sett under ett er valget av de ulike delprosjektene i Moldes Stifinnerprogram innbyrdes koordinert på en måte som synes å sikre sammenheng og helhet i moderniseringsarbeidet. Både prosjektplanen og prosjektleders fremstilling av det videre arbeidet vitner om et arbeid som kan utvikles i tråd med intensjonene i Stifinnerprogrammet.

Utfordringene for Molde fremover er kanskje først og fremst å holde trykket oppe i omstillingsarbeidet, etter en relativt lang periode med omfattende omstillinger. I samtalen er en seg bevisst at arbeidet med enkelte delprosjekter ikke er kommet langt nok. Arbeidsgrupper er fremdeles ikke nedsatt i alle prosjektene, og ansatterepresentantene er i beskjeden grad informert om status for fremdriften i programmet. Årsakene til denne situasjonen er flere, blant annet prosjektledersituasjonen tidligere i år, med lange perioder hvor prosjektleder var sykemeldt. Enkelte trekker også frem at et relativt ensidig fokus blant lederne i Molde på

økonomi¹², har ført til at prosjekter som ”Helhetlig system for planlegging, bestilling og rapportering”, er godt i gang, mens andre enda ikke er påbegynt.

¹² På grunn av at Moldes skatteinntekter i år er 21 millioner kroner mindre enn hva KRDs skatteanslag tilsa.

3.2.8. Bydel Alna

1) Bakgrunnen for å delta i Stifinnerprogrammet

Bydel Alna er en ny bydel i Oslo kommune, som 01.01.2004 ble slått sammen av tre tidligere bydeler: Hellerud, Furuset og Teisenområdet fra tidligere Bydel Helsfyr- Sinsen. Bydel Alna står nå overfor flere utfordringer med å etablere, drifte og utvikle en ny bydel. I tillegg har bydelen innført en områdebasert modell, som er ny for mange av de ansatte. Bydelen er delt inn i fire geografiske områder; Furuset, Lindeberg/Ellingsrud, Haugerud/Trosterud og Teisen/Tveita som er administrert av hver sin avdelingssjef. Hvert område har mellom 9.000 til 12.000 innbyggere. I denne modellen fordeles mange tjenester på områdene, og organiseres i linje under samme avdelings-/områdesjef. Bydelsdekkende tjenester knyttes i linje til avdelings-/områdesjefene etter en fordeling av fagområdene. Disse tjenestene skal i sin daglige virksomhet organisere arbeidet i forhold til alle områdene. Bydelen står nå overfor en situasjon som minner om en stor kommunesammenslåing, hvor tre organisasjonskulturer skal forenes til en, og hvor en ny bydelsidentitet blant innbyggerne skal bygges opp.

Motivasjonen for å søke Stifinnerprogrammet er begrunnet i et ønske om å få drahjelp til å videreføre det omstillingsarbeidet man allerede holdt på med, både når det gjaldt bydelssammenslutning og innføring av områdebasert modell. De prosjektene som ble inkludert i Stifinnerprogrammet var tiltak bydelen uansett ville innført, men man så for seg at det ville gi en egen drivkraft og motivasjon både for ansatte og bydelspolitikere å være del av Stifinneren. I tillegg ønsket man ved en prosjektorganisering av viktige deler av bydelens arbeid å kunne sette inn ressurser på å ta et helhetlig grep om utviklingen, og å holde trykk på denne innsatsen.

2) Mål og forventninger til Stifinnerprogrammet i Bydel Alna

Bydel Alna har satset på tre hovedområder i sitt lokale Stifinnerprogram: a) tjenester til befolkningen, b) nærdemokrati og c) organisering, styring og resultater. Innenfor disse områdene er det igjen definert 14 delprosjekter. Delprosjektene er knyttet til de prosesser man mener er nødvendige i forbindelse med å etablere en ny bydel, og flere av dem støtter direkte opp under de omorganiseringsprosessene bydelen er inne i.

Når det gjelder sammenhengen mellom delprosjektene har man i Bydel Alna ment det var viktig å satse på alle fronter. I ettertid har man sett at bredden på tiltaksporteføljen har vært for vid, og at man ikke var gode på å skille hva som var drift og hva som var prosjektoppgaver. Man har kommet til en erkjennelse av at for å få til et helhetlig program kreves en viss konsentrasjon, og man ønsker nå å "spisse" Stifinnerprogrammet. Denne spissingen skjer til dels naturlig når en del av underprosjektene ferdigstilles og kvitteres ut. I tillegg vil en del av prosjektene ikke videreføres som egne prosjekt, men i fremtiden vil inngå i bydelens driftsoppgaver. Fokuset fremover vil konsentreres mer om styringsbegrepet og utvikling av styringssystemer. Denne fokuseringen oppfattes som viktig for at det skal stå noe igjen etter Stifinnerarbeidet. Man vektlegger omstilling i tunge sektorer, styringssystem, prissystem, kultur/identitetsbygging og individrettet arbeid. Man innser likevel at forventningene til Stifinnerprogrammet må justeres i tråd med bydelens endrede økonomiske rammebetingelser.

I følge samtalen i bydelen er det knyttet forventninger til at KRD skal kunne bistå Stifinnerkommunene med rådgivning og faglig kompetanse. Likevel innrømmes det at bydelen

ikke har vært så flink til benytte seg av tilbudet om rådgivning fra KRD. Det går også frem at man forventer at departementet får en større forståelse av hvilke utfordringer bydelen og andre Stifinnerkommuner står overfor gjennom å spille en aktiv rolle i dette programmet. Gjennom å få innblikk i den spisskompetansen bydelen sitter inne med i forhold til innbyggere og brukere, kan KRD høste verdifulle erfaringer.

3) Organisering av det lokale Stifinnerprogrammet i Bydel Alna

Det er opprettet en enkel prosjektorganisering som gjenspeiler at prosjektet skal arbeide med strategier og tiltak som er integrert i bydelens organisasjon og tjenester. Styringsgruppen for Stifinnerprosjektet er administrativt sammensatt, og består av bydelsdirektøren, avdelingssjefene og fagforeningsleder. Til forskjell fra flere av de andre Stifinnerkommunene har ikke Bydel Alna en formell politisk styringsgruppe, selv om politikerne på sett og vis utgjør en styringsgruppe i praksis. Referansegruppen skal bestå av representanter fra bydelen, byrådsavdelinger, departement og fylkesmann og eventuelt også Kommunenes sentralforbund.

Det er utnevnt en intern prosjektleder. I tillegg har man en ansvarlig delprosjektleder for hvert av delprosjektene som også er rekruttert internt. Hvert delprosjekt har en prosjektgruppe, som har ulik sammensetning. Gruppene er partssammensatte, og man har invitert et bredt spekter av interne deltakere. Man har i tillegg invitert ansatterepresentanter i alle gruppene. I intervjuene i bydelen går det frem at det er behov for en forenkling av prosjektorganiseringen. Man føler man har brukt mye ressurser det første halvåret ved at mange nøkkelpersoner ble bundet opp i mye møtevirksomhet. Man har hatt problemer med stort frafall på møtene. I tillegg har ikke den administrative styringsgruppen fungert etter planen, og det er behov for en forenkling også her. Sett under ett har det vært vanskelig å samle prosjektdeltakere, på grunn av stor arbeidsbelastning i linjen. Avdelingssjefer og fagkonsulenter har hatt stort arbeidspres i forbindelse med etableringen av den nye bydelen.

4) Prosjektaktiviteter og fremdrift i Bydel Alna

Det lokale Stifinnerprogrammet i Bydel Alna er forankret administrativt og politisk, men er først og fremst av administrativ karakter. En av årsakene til dette kan være at søknaden opprinnelig var et initiativ fra bydelsdirektøren. En annen mulig årsak er at bydelspolitikere ikke inngår i noen formell politisk styringsgruppe, slik vi har sett i andre Stifinnerkommuner. Programmet har likevel en klar politisk forankring ved at prosjektplanen er behandlet i bydelsutvalget, og ved at bydelsutvalget holdes løpende orientert om utvikling av prosjektet i form av halvårlige rapporter. Det har vært stor politisk enighet om programmet. Stifinnerprogrammet i Bydel Alna er delt inn i 14 delprosjekt, under de tre satsingsområdene.

Tjenester til befolkningen

- *Individrettet arbeid og tverrfaglig koordinering for brukere med omfattende bistandsbehov.*

Individrettet arbeid er et ord som er en nyskaping i seg selv. Denne individfokuseringen ønsker man skal inngå i hvordan Bydel Alna organiserer sitt tjenestetilbud – tjenestetilbudet skal organiseres rundt brukeren. I dette prosjektet arbeider man med at organisasjonen skal få en felles forståelse for innholdet i det individrettede arbeidet, med utgangspunkt i individuell plan

og brukermedvirkning. I tillegg arbeides det med å etablere og utvikle samordningsteamene i hvert område, og å utvikle samarbeidsformer, metoder og rutiner som bidrar til helhetlig koordinering, økt produktivitet og bedre tilbud til enkeltindivider. Det er konkretisert områder for kompetanseutvikling for å sikre arbeidet med brukere med omfattende bistandsbehov. Det arbeides i tillegg med å utvikle et "kartleggingsverktøy" som gjør det mulig for fagpersonell å arbeide tverrfaglig, og som kan tydeliggjøre ansvarsfordelingen. Dette er et system for registrering og evaluering av konsekvenser for brukere, ansatte, organisering, ledelse og økonomiske forhold som har betydning for arbeidet. Det er i tillegg utarbeidet en plan for gjennomføring av de endringer som kreves for å forbedre arbeidet. Når det gjelder fremdrift forventer man her å holde milepælsplanen, med noen justeringer i forhold til bydelens interne utfordringer. Det diskuteres nå om dette prosjektet skal opphøre som eget prosjekt, og heller inngå i bydelens ordinære driftsoppgaver.

- *Utvikle og dimensjonere omsorgstrappen for eldre innenfor de rammer bydelen har til rådighet.*

Dette prosjektet skal bidra til at bydelen utnytter sine ressurser på kostnadseffektiv måte. Brukerne skal gis omsorgstilbud på lavest mulige effektive nivå, og motta nødvendige, men nøkterne tjenester. Innenfor dette prosjektet arbeides det blant annet med å utarbeide plantall for alle typer institusjonsplasser, redusere antallet langtidsplasser, få differensierte typer institusjonsplasser, utarbeide plan for framskaffelse av varierte og egnede alternative botilbud, utvikle og nedfelle kvalitetsstandarder for tjenestene, kriterier for tildeling av tjenestene og utarbeide plan for gjennomføring av endret bruk av plasser. Prosjektet er i rute i henhold til fremdriftsplanen, men bydelens økonomiske situasjon vil få konsekvenser for prosjektet.

- *Tjenesteutvikling*

Formålet med dette prosjektet er at Bydel Alna skal møte økte behov for tjenester innenfor gitte rammer og innenfor lovmessige krav, og at tjenestene skal være brukertilpassede og møte nedfelte kvalitetskrav i forhold til prosess, struktur og resultat. De skal være basert på brukermedvirkning, og også være godt samordnede, koordinerte og kostnadseffektive. Her arbeides det med at alle virksomheter og tjenestesteder systematisk skal bli kartlagte og vurdert, både i forhold til omfang, innhold, form, kvalitet og kostnad. Man arbeider også med at alle kjernetjenester skal bli definert og beskrevet m.h.t. innhold og kvalitet, utvikle rammeverk for dokumentasjon av kvalitetssikring av tjenester, oppdatere kvalitetssikringsrutiner og konkretisere områder for kompetanseheving og utarbeide plan for gjennomføring av tiltakene. Prosjektet er rute i henhold til framdriftsplanen, og man har oppnådd oppsatte delmål. Man planlegger innenfor dette prosjektet et lederutviklingsprogram i 2005.

- *Fra institusjonsplasser til lokale tiltak i barnevernet.*

Målet med dette prosjektet er å redusere antallet plasseringer av barn/unge i institusjon med 50 prosent, og å redusere antallet barnevernsaker med minimum 10 prosent. I tillegg ønsker man å utvikle en tiltakskjede av lokale tiltak i og utenfor barneverntjenesten. Det skal også lages opplæringsplan, og ambisjonen er å øke ansattes bevissthet og kunnskap om primær oppgavene. Man ønsker også å utvikle og ta i bruk nye tilnæringsmåter i arbeid med barn/unge og deres familier, og styrke samarbeid med andre tjenester i bydelen. Dette prosjektet vil etter hvert inngå i den ordinære driftsorganisasjonen, og gå ut av Stifinnerprogrammet.

- *Samlet plan for bolig og bistand til funksjonshemmede og mennesker med psykiske lidelser*

Det er lagt til rette for individuelt tilpassede bo- og tjenestetilbud til funksjonshemmede og mennesker med psykiske lidelser i økonomiplanperioden 2004-08. Bydel Alna skal møte økte behov for tjenester til målgruppene innenfor de økonomiske rammer som til en hver tid er til rådighet. Prosjektet skal munne ut i en samlet plan for bolig og bistand til funksjonshemmede og mennesker med psykiske lidelser. Planen skal gi grunnlag for langsiktig styring. Nye bo- og oppfølgingstiltak skal legges inn i strategisk plan for prioriteringer i et langsiktig perspektiv. Dette prosjektet vil avsluttes i budsjettprosessen, og arbeidet videreføres i det ordinære planarbeidet.

- *Fritidstilbud til ungdom*

Man ønsker med dette prosjektet å legge fritidstilbudet til ungdom til rette på en slik måte at det favner flest mulig grupperinger og aldersgrupper blant ungdommene i bydelen. Dette skal gjøres ved at man går gjennom eksisterende tilbud med tanke på eventuell utvidelse av dem, vurderer mulige alternative fritidsaktiviteter, og legge frem forslag til prioriteringer blant dem. Man planlegger også å utarbeide plan for gjennomføring av foreslåtte tiltak. Tiltakene innarbeides eventuelt i bydelens økonomiplan. Det er i dette prosjektet noen, om ikke betydelige forsinkelser i tidsplan for gjennomføring av tiltakene.

Nærdemokrati og lokalsamfunn

- *Utvikle samarbeid i områdene mellom frivillige lag og organisasjoner og bydelen politisk og administrativt*

I dette prosjektet har man arbeidet med hvordan man skal skape møteplasser/arenaer hvor befolkningen møtes for å utvikle sitt nærmiljø og hvor politikerne og bydelsadministrasjonen deltar. Her er det laget retningslinjer for avdelingssjefene, som skal ta det opp på sitt nivå. Framdriften ligger etter prosjektets milepælplan, fordi det har vært vanskelig å få fokus på utviklingen av frivillighetsarbeid i denne perioden. Ansvar for prosjektet vil etter hvert gå over til avdelingssjefen, og inngå som en driftsoppgave. Det blir dermed avvirket som eget prosjekt.

- *Samarbeid om byutvikling i Groruddalen og i Bydel Alna*

I dette prosjektet ønsker bydelen et samarbeid med innbyggerne om utviklingen av området. Man arbeider her med å etablere frivillighetsforum, etablere samarbeid mellom bydelen og lag, foreninger og organisasjoner i nærmiljøet og å dokumentere resultater av satsing på systematisk samarbeid. I forhold til dette prosjektet har man hatt kapasitetsproblemer. Det er blitt gjort en del, men prosjektet vil ikke bli videreført. Oppgavene som er skissert i delprosjektet vil bli implementert i den daglige driften.

- *Bydel Alna - en mangfoldig og sammensatt befolkning.*

I dette prosjektet ønsker man å skape arenaer for dialog, deltakelse og gjensidig kunnskap, og å bygge opp under det engasjementet, interesser som finnes, oppmuntre til engasjement og legge til rette for aktiv handling. Man forventer å holde milepælplanen, med noen justeringer. Det pågår imidlertid en diskusjon om prosjektet skal videreføres som eget prosjekt, eller om det skal inkluderes i den ordinære driften.

- *På nett med befolkningen*

Målet for bydelens internettsider er at de skal innfri kravene som er formulert i "Kvalitet på nettet". Man ønsker her å legge ut informasjon om tjenester til befolkningen, og at informasjonen skal være lett tilgjengelig. Man forventer å ha lagt ut det meste innen 31.12.2004. Dette prosjektet vil også falle ut som et eget prosjekt, og vil bli definert som en driftsoppgave.

Organisering, styring og resultater

- *Etablere områdeorganisering i Bydel Alna.*

Dette prosjektet omhandler implementeringen av områdeorganiseringen i bydelen, som ble innført 01.01.2004. Prosjektet er noe forsinket i forhold til enkelte mål i milepælplanen. Det er diskusjon om prosjektet skal videreføres, eller inngå som ordinær driftsoppgave (hvor ansvaret ligger hos avdelingssjefene).

- *Planverk med strategisk plan for Bydel Alna.*

Her er det utviklet en strategisk plan, som ble behandlet i bydelsutvalget i juni 2004. Dette vil bli videreført som prosjekt i Stifinneren. Videre arbeid med helhetlig planverk påstartes høsten 2004/våren 2005, hvor det skal utarbeides sektorplaner.

- *Styringssystem for Bydel Alna.*

Prosjektet er satt på vent, men det forventes oppstart i løpet av høsten 2004.

- *Utvikle finansieringssystemer for tjenesteproduksjonen.*

Prosjektet er satt på vent, men det forventes oppstart i løpet av høsten 2004.

5) Oppsummering Bydel Alna

Bydel Alna benytter Stifinnerprogrammet som en motivasjon og drivkraft for den omfattende organisasjonsendringsprosessen bydelen er i gang med, som både går på sammenslåing av tre tidligere bydeler, samt innføring av områdemodell. Stifinnerprogrammet har slik sett fungert som en faglig overbygning for det omstillingsarbeidet bydelen var i gang med. Satsingene er på mange måter knyttet til de prosesser man mener er nødvendige i forbindelse med å etablere en ny bydel, og flere av dem støtter direkte opp under organisasjonsendringsprosessene. Bydel Alna har valgt ut tre hovedområder a) tjenester til befolkningen, b) nærdemokrati og c) organisering, styring og resultater og har inkludert en relativt bred tiltaksportefølje i programmet. Bydel Alna står også overfor utfordringen å sannsynliggjøre at delprosjektene i Stifinneren er store og dyptgripende nok til å oppfylle de overordnede målene for Stifinnerprogrammet. En annen utfordring er å sikre at delprosjektene er koordinert på en slik måte at de sikrer sammenheng og helhet i moderniseringsarbeidet. I tillegg har bydelen innsett at det er nødvendig å spisse tiltaksporteføljen både når det gjelder å skille mellom hva som er drift og prosjekt, og hva hovedfokus skal være. Fremover vil man forsøke å konsentrere fokuset mer omkring styringsbegrepet, og bare ta med seg visse prosjekter videre.

Bydelen står i tillegg overfor store økonomiske utfordringer, noe som kan få konsekvenser for fremdriften i det lokale Stifinnerprogrammet.

4. Ressursbruken i Stifinnerkommunene

4.1 Innledning

Ambisjonen med Stifinnerprogrammet er at det skal sette spor etter seg i form av større effektivitet og bedre kvalitet på tjenestene. Forutsetningen er at kommunene iverksetter tiltak som er så sterke og virkningsfulle at de materialiserer seg i slike effekter. Som vi har sett, har de fleste Stifinnerkommunene vært gjennom omfattende endringer de siste årene, omstillinger som nå videreføres ved hjelp av Stifinnerprogrammet.

I dette kapitlet presenterer vi enkelte KOSTRA-tall for 2003. Vi har i denne omgang lagt inn en del finansielle nøkkeltall om Stifinnerkommunene basert på nivå 1 i SSBs KOSTRA-database. Vi har også trukket veksler på den KOSTRA-analyse av pleie- og omsorgssektoren som økonomiseksjonen i KR D foretok i forbindelse med Stifinner-samlingen 30.september i år.

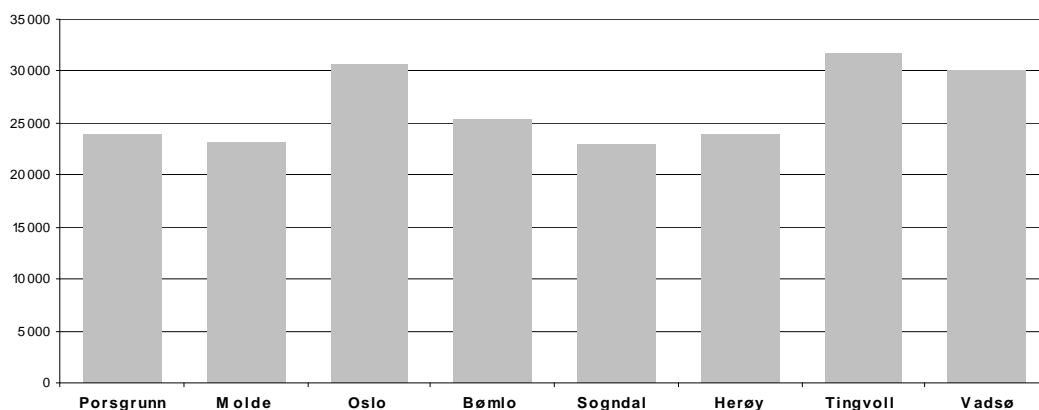
Senere i evalueringen er det aktuelt å utvide med data på nivå 2 i SSBs database. Foruten pleie og omsorg kan det da være aktuelt å legge inn tall om skole/barnehager, helse, kultur og tilrettelegging for næringslivet. Flere av Stifinnerkommunene jobber med tiltak i forhold til et felt som skole og barnehager. Forholdet til næringslivet og frivillige organisasjoner er for sin del viktige satsingsfelt i forhold til kommunenes samfunnsutviklerrolle.

Tallmaterialet skal utgjøre en referanse/baseline for den enkelte Stifinnerkommune. Tallene for 2003 kan være utgangspunkt for å bygge opp *tidsserier* for den enkelte deltakerkommune. De kan imidlertid også være utgangspunkt for *sammenlikninger* mellom kommunene. Sammenlikninger er i dette kapitlet foretatt med utgangspunkt i den tredelte grupperingen av Stifinnerkommunene som KR D foretok i forbindelse med KOSTRA-analysen av pleie og omsorg. Der er Tingvoll og Vadsø plassert i en gruppe, Bømlo, Sogndal og Herøy i en annen gruppe, mens Porsgrunn, Molde og Alna er plassert i en tredje gruppe.

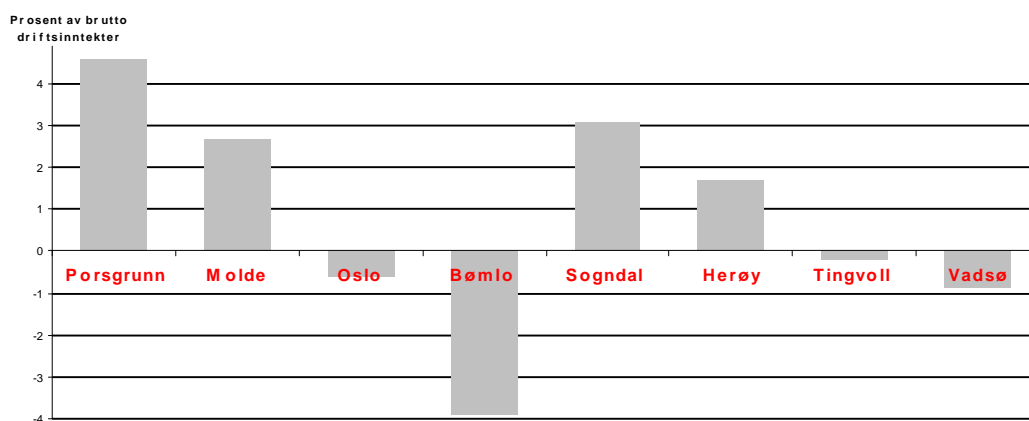
4.2 Økonomisk situasjon i 2003

Nedenfor presenteres oversikt over inntektsnivå i deltakerkommunene, netto driftsresultat i 2003 og kommunenes langsiktige gjeld (jf. KR Ds presentasjon 30.september 2004).

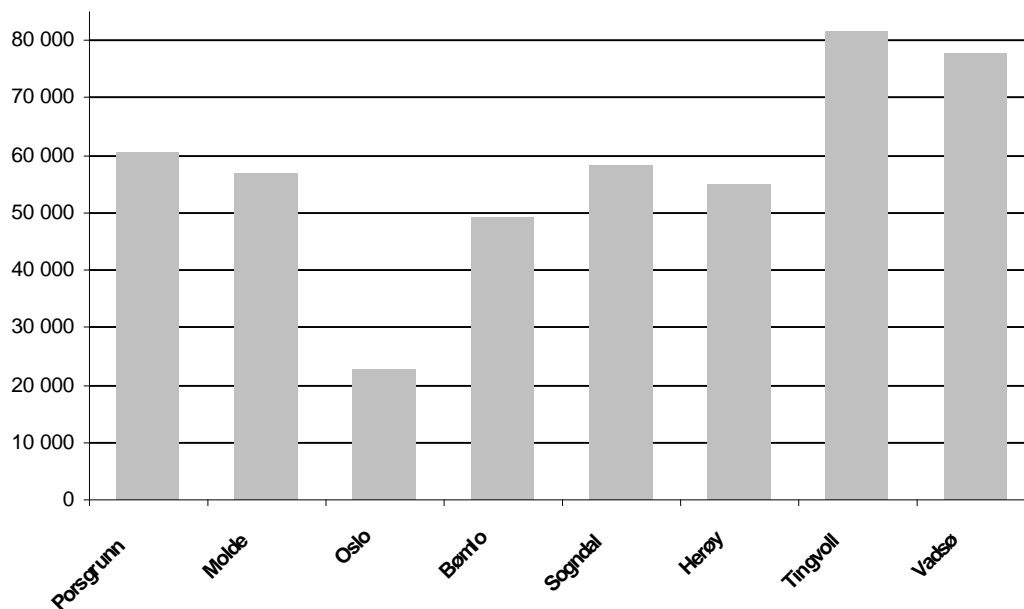
Figur 4.1: Frie inntekter i kroner per innbygger i Stifinnerkommunene i 2003 (KOSTRA).



Figur 4.2: Netto driftsresultat i Stifinnerkommunene i 2003 (KOSTRA).



Figur 4.3: Langsiktig netto lånegjeld i kroner per innbygger i Stifinner-kommunene (KOSTRA).



Figur 4.1 viser at Oslo, Tingvoll og Vadsø hadde de høyeste frie inntektene per innbygger i 2003. De laveste frie inntektene per innbygger hadde Sogndal og Molde. Figur 4.2 viser at Bømlo, Vadsø, Oslo og Tingvoll alle hadde negative netto driftsresultat i 2003. Det største negative resultatet hadde Bømlo. Det største netto driftsresultatet hadde Porsgrunn og Sogndal. Figur 4.3 viser at netto lånegjeld per innbygger var størst i Tingvoll og Vadsø i 2003. Aller minst var lånegjelden i Oslo mens Bømlo hadde nestminst gjeld av de åtte kommunene/bydelene.

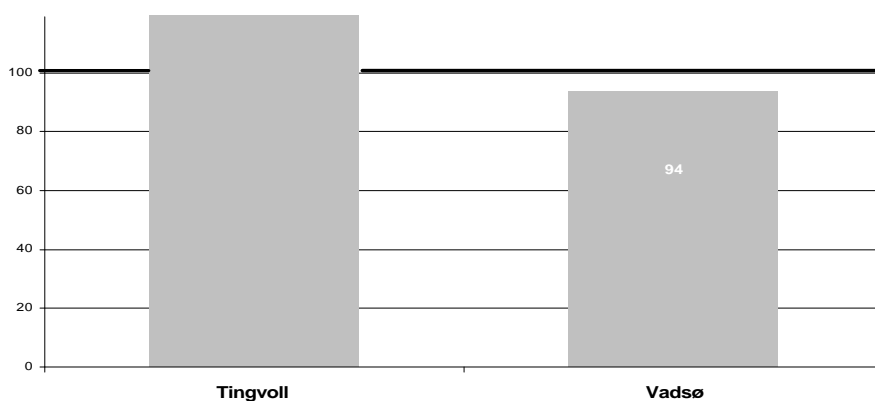
4.3 Prioritering og produktivitet i pleie- og omsorgstjenestene

Vi har nedenfor presentert noen få indikatorer på Stifinnerkommunenes prioritering av pleie- og omsorgstjenestene og på produktiviteten i disse tjenestene. Vi baserer oss på den analyse av pleie- og omsorgstjenestene som økonomiseksjonen i KRD har foretatt. Stifinnerkommunene er plassert i tre grupper som nevnt i innledningen til kapitlet.

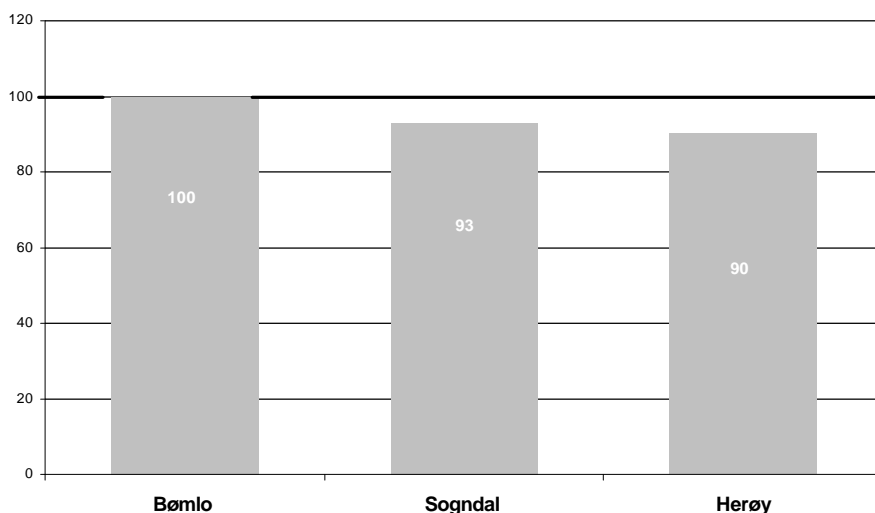
Prioritering av pleie og omsorg

Vi presenterer først resultater for Tingvoll og Vadsø, deretter Sogndal, Herøy og Bømlo og til sist resultatene for Porsgrunn, Molde og Alna.

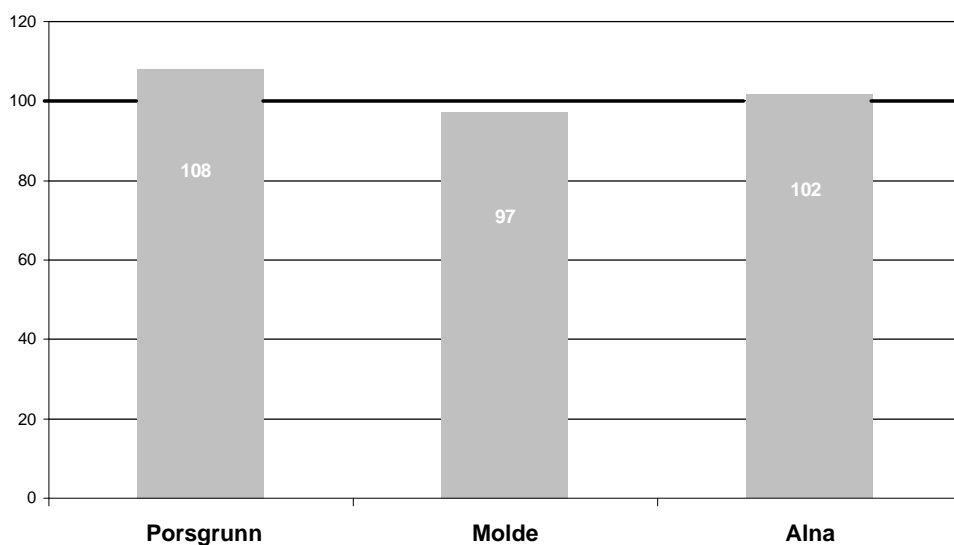
Figur 4.4: Prioritering – netto driftsutgifter per innbygger til pleie og omsorg i Tingvoll og Vadsø (indeksert).



Figur 4.5: Prioritering – netto driftsutgifter per innbygger til pleie og omsorg i Bømlo, Sogndal og Herøy (indeksert).



Figur 4.6: Prioritering – netto driftsutgifter per innbygger til pleie og omsorg i Porsgrunn, Molde og Alna (indeksert).

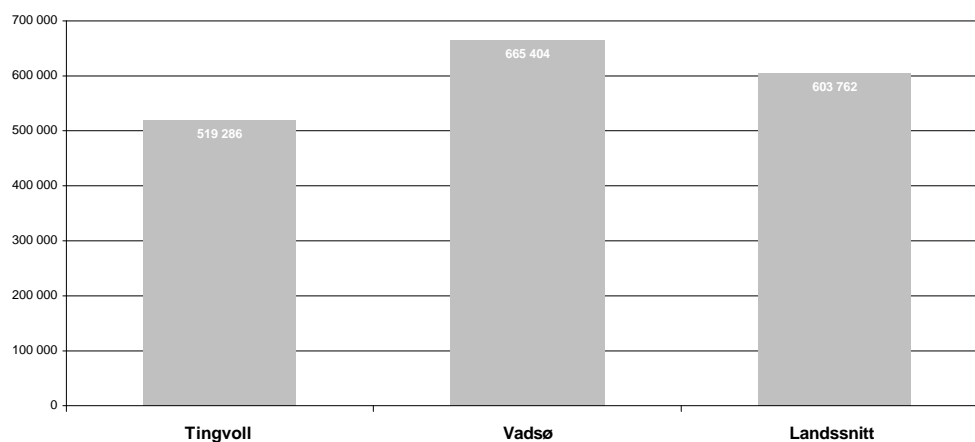


De tre figurene ovenfor viser at Vadsø, Sogndal, Herøy og Molde ligger under landsgjennomsnittet når det gjelder netto driftsutgifter til pleie og omsorg. Bømlo ligger på landsgjennomsnittet, mens Tingvoll, Porsgrunn og Alna ligger over landsgjennomsnittet.

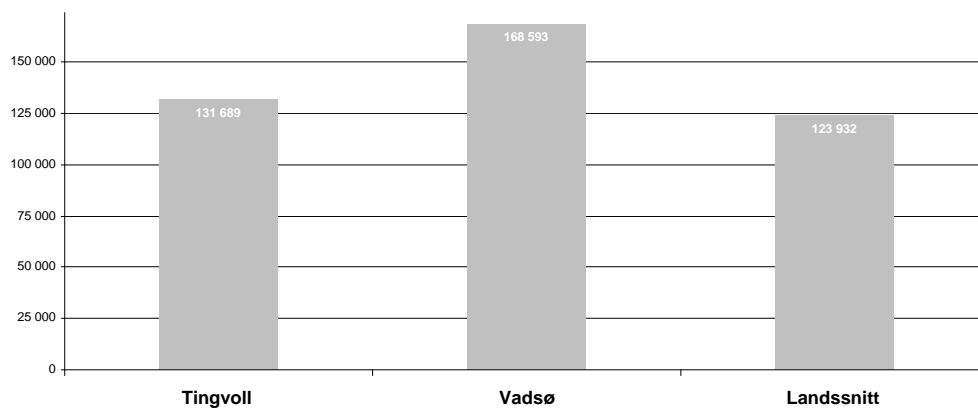
Produktivitet i pleie og omsorg

I dette avsnittet undersøker vi produktiviteten i pleie- og omsorgstjenestene i de åtte deltakerkommunene. Når det gjelder institusjonsbasert omsorg måles produktiviteten ved å se på brutto driftsutgifter per kommunal plass i institusjon. Produktiviteten i hjemmetjenestene måles ved å se på brutto driftsutgifter per hjemmetjenestebruker.

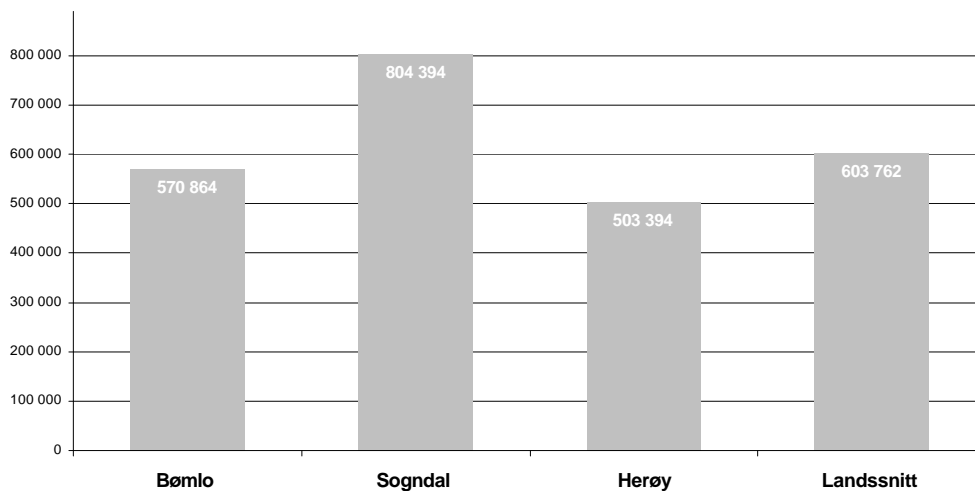
Figur 4.7: Produktivitet – brutto driftsutgifter per kommunal plass i institusjon i Tingvoll og Vadsø. Absolutte tall.



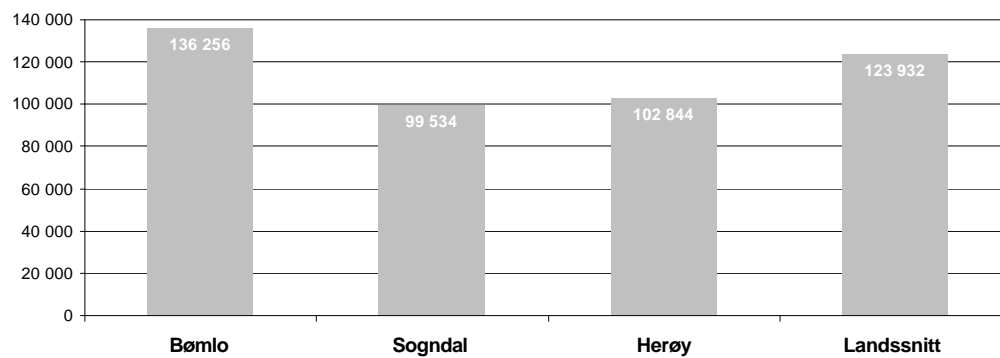
Figur 4.8: Produktivitet – brutto driftsutgifter per hjemmetjenestebruker i Tingvoll og Vadsø. Absolutte tall.



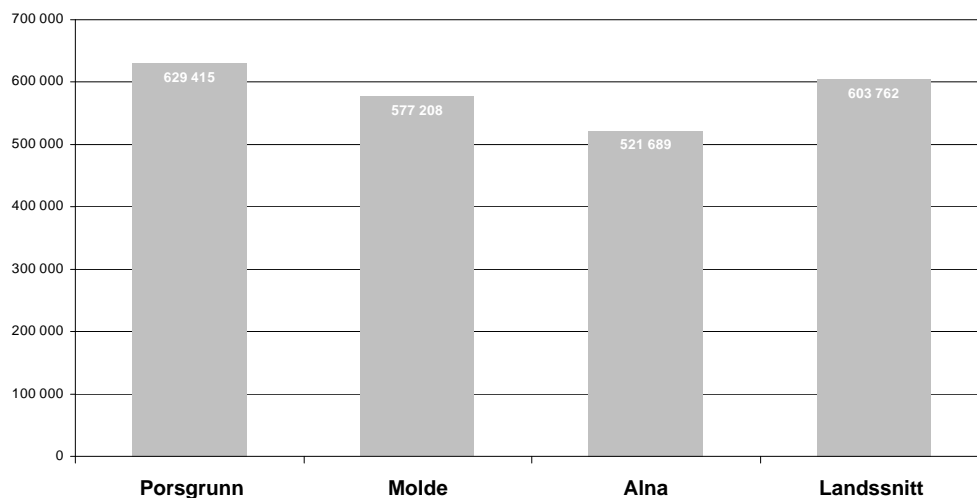
Figur 4.9: Produktivitet – brutto driftsutgifter per kommunal plass i institusjon i Bømlo, Sogndal og Herøy. Absolutte tall.



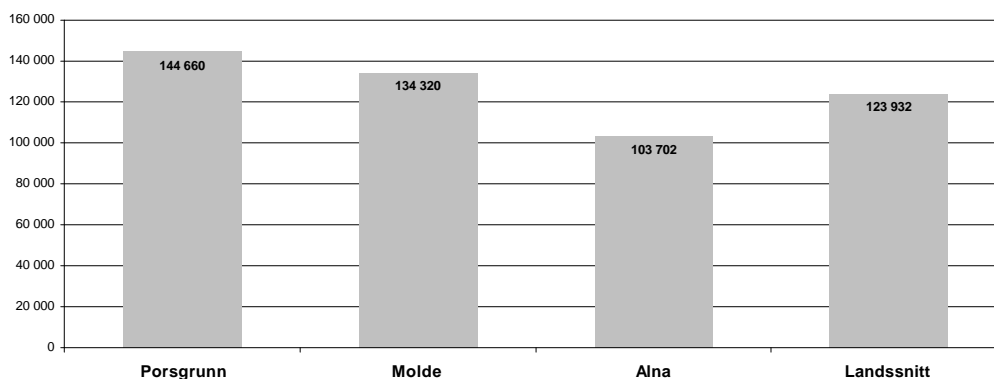
Figur 4.10: Produktivitet – brutto driftsutgifter per hjemmetjenestebruker i Bømlo, Sogndal og Herøy. Absolutte tall.



Figur 4.11: Produktivitet – brutto driftsutgifter per kommunal plass i institusjon i Porsgrunn, Molde og Alna. Absolutte tall.



Figur 4.12: Produktivitet – brutto driftsutgifter per hjemmetjenestebruker i Porsgrunn, Molde og Alna. Absolutte tall.



Når det gjelder produktiviteten i *institusjonsbasert omsorg* viser tallmaterialet at Vadsø, Sogndal og Porsgrunn ligger over landsgjennomsnittet med hensyn til brutto driftsutgifter per kommunal plass i institusjon. De øvrige Stifinnerkommunene ligger under landsgjennomsnittet når det gjelder utgifter til kommunale plasser i institusjon.

Når det gjelder produktiviteten i *hjemmetjenestene* er mønsteret som følger: Vadsø, Bømlo, Porsgrunn og Molde ligger over landsgjennomsnittet med hensyn til brutto driftsutgifter per hjemmetjenestebruker. De øvrige Stifinnerkommunene befinner seg under landsgjennomsnittet.

4.4 Andre finansielle nøkkeltall for Stifinnerkommunene

I tre tabeller presenterer vi andre finansielle nøkkeltall for Stifinnerkommunene enn de vi har referert til tidligere. Forskjeller og likheter mellom kommunene er ikke kommentert i denne omgang. Først vil vi gjøre en vurdering av hvilke indikatorer som er mest hensiktsmessige å benytte for å følge utviklingen i Stifinnerkommunene i de årene som kommer.

Tabell 4.1: Finansielle nøkkeltall for Tingvoll og Vadsø, samt landsgjennomsnitt utenom Oslo. KOSTRA 2003.

	Tingvoll	Vadsø	Lands- gj.snitt
	2003	2003	2003
Finansielle nøkkeltall			
Brutto driftsresultat i prosent av brutto driftsinntekter	1,6	0,3	-0,7
Arbeidskapital i prosent av brutto driftsinntekter	21,3	10,3	23,4
Netto lånegjeld i kroner per innbygger	81645	77782	52697
Prioritering			
Netto driftsutgifter per innbygger 1-5 år i kroner, barnehager	17261	19499	13829
Netto driftsutgifter til grunnskoleopplæring, per innbygger 6-15 år	70371	57748	61995
Netto driftsutgifter pr. innbygger i kroner, kommunehelsetjenesten	1664	1602	1282
Netto driftsutgifter pr. innbygger i kroner, pleie- og omsorgstjenesten	11080	8703	9298
Netto driftsutgifter til sosialtjenesten pr. innbygger 20-66 år	3546	4304	2382
Netto driftsutgifter per innbygger 0-17 år, barneverntjenesten	2340	7932	3491
Netto driftsutgifter pr. innb. i kr., adm., styring og fellesutgifter	4869	5175	2929
Dekningsgrad			
Andel barn 1-5 år med barnehageplass	91,1	80,7	68,6
Andel elever i grunnskolen som får spesialundervisning, prosent	8,8	5,1	5,7
Legeårsverk pr 10 000 innbyggere, kommunehelsetjenesten	11,8	9,8	8,3
Fysioterapiårsverk per 10 000 innbyggere, kommunehelsetjenesten	10	5,2	7,9
Andel mottakere av hjemmetjenester over 67 år	87,9	71,9	72
Andel plasser i enerom i pleie- og omsorgsinstitusjoner	61,9	75,4	85,1
Andel innbyggere 80 år og over som er beboere på institusjon	16,2	26,3	14,6
Andelen sosialhjelpsmottakere i alderen 20-66 år	3	..	4,7
Andel barn med barneverntiltak ift. innb. 0-17 år	3,7	5,4	3,4
Kirkelige stillinger i årsverk pr. 1000 innbygger	..	..	..
Lengde kommunale veier og gater i km pr. 1 000 innbygger	17,9	19,1	9
Sykel-, gangveier/turstier mv. i tettsteder m/kom. driftsansvar.	30	9	..
Kommunalt disponerte boliger per 1000 innbygger	25	20	20
Årsverk i brann- og ulykkesvern pr. 1000 innbyggere	0,3	1,8	0,8
Produktivitet/enhetskostnader			
Korrigerte brutto driftsutgifter i kroner per barn i kom. barnehage	69628	92016	87996
Korrigerte brutto driftsutgifter til grunnskole, per elev	72043	62499	63171
Gjennomsnittlig gruppestørrelse, 1.til 7.årstrinn	11	11,2	13,1
Gjennomsnittlig gruppestørrelse, 8.til 10.årstrinn	12,3	15,1	14,8
Korrigerte brutto driftsutgifter pr. hjemmetjenestebruker i kroner	131689	168593	123932
Korrigerte brutto driftsutgifter, institusjon, pr. plass i komm. inst.	519286	665404	603762
Årsverk av helsefagutdannet personale pr. mottaker av pleietjenester	0,6	0,6	0,5
Årsgebyr for vannforsyning (gjelder rapporteringsåret+1) (kr)	2140	1859	2033
Årsgebyr for avløpstjenesten (gjelder rapporteringsåret+1) (kr)	1366	1236	2432
Årsgebyr for avfallstjenesten (gjelder rapporteringsåret+1) (kr)	1252	2094	1774
Gjennomsnittlig saksbehandlingstid, byggesaker (kalenderdager)	30	21	32
Gjennomsnittlig saksbehandlingstid, vedtatte reguleringsplaner	150	80	197
Gjennomsnittlig saksbehandlingstid, kartforretning (kalenderdager)	60	21	84
Årsverk, antall biblioteksutlån per årsverk i folkebibliotek	4622	7707	14651
Brutto driftsutgifter i kr pr. km kommunal vei og gate	34964	30517	73803

Tabell 4.2: Finansielle nøkkeltall for Bømlo, Sogndal og Herøy, samt landsgjennomsnitt utenom Oslo. KOSTRA 2003.

	Bømlo	Sogndal	Herøy	Lands- gj.snitt
	2003	2003	2003	2003
Finansielle nøkkeltall				
Brutto driftsresultat i prosent av brutto driftsinntekter	-1,9	3,6	-0,9	-0,7
Arbeidskapital i prosent av brutto driftsinntekter	3,6	23,8	33,8	23,4
Netto lånegjeld i kroner per innbygger	49396	58220	54746	52697
Prioritering				
Netto driftsutgifter per innbygger 1-5 år i kroner, barnehager	5830	3696	4549	13829
Netto driftsutgifter til grunnskoleopplæring, per innbygger 6-15 år	59929	60951	62598	61995
Netto driftsutgifter pr. innbygger i kroner, kommunehelsetjenesten	1064	1440	1143	1282
Netto driftsutgifter pr. innbygger i kroner, pleie- og omsorgstjenesten	9272	8647	8376	9298
Netto driftsutgifter til sosialtjenesten pr. innbygger 20-66 år	1799	1537	2177	2382
Netto driftsutgifter per innbygger 0-17 år, barneverntjenesten	2172	2204	1855	3491
Netto driftsutgifter pr. innb. i kr., adm., styring og fellesutgifter	2317	2042	2607	2929
Dekningsgrad				
Andel barn 1-5 år med barnehageplass	59,4	72,3	63,2	68,6
Andel elever i grunnskolen som får spesialundervisning, prosent	7,6	9,4	5,3	5,7
Legeårsverk pr 10 000 innbyggere, kommunehelsetjenesten	8	10,1	8,4	8,3
Fysioterapiårsverk per 10 000 innbyggere, kommunehelsetjenesten	5,5	9	6,7	7,9
Andel mottakere av hjemmetjenester over 67 år	64,2	75,3	74,9	72
Andel plasser i enerom i pleie- og omsorgsinstitusjoner	97,7	100	83,8	85,1
Andel innbyggere 80 år og over som er beboere på institusjon	12,5	7,6	19,5	14,6
Andelen sosialhjelpsmottakere i alderen 20-66 år	2,9	3,7	3,6	4,7
Andel barn med barneverntiltak ift. innb. 0-17 år	2,1	2,1	3	3,4
Kirkelige stillinger i årsverk pr. 1000 innbygger	..	..	..	..
Lengde kommunale veier og gater i km pr. 1 000 innbygger	9,1	15,4	10,1	9
Syssel-, gangveier/turstier mv. i tettsteder m/kom. driftsansvar.	43	24	21	..
Kommunalt disponerte boliger per 1000 innbygger	15	20	12	20
Årsverk i brann- og ulykkesvern pr. 1000 innbyggere	0,4	0,2	0,1	0,8
Produktivitet/enhetskostnader				
Korrigerte brutto driftsutgifter i kroner per barn i kom. Barnehage	72214	66732	73697	87996
Korrigerte brutto driftsutgifter til grunnskole, per elev	60710	61754	62465	63171
Gjennomsnittlig gruppestørrelse, 1.til 7.årstrinn	12,3	12,3	12,1	13,1
Gjennomsnittlig gruppestørrelse, 8.til 10.årstrinn	14,4	13,4	16,5	14,8
Korrigerte brutto driftsutgifter pr. hjemmetjenestebruker i kroner	136256	99534	102844	123932
Korrigerte brutto driftsutgifter, institusjon, pr. plass i komm. inst.	570864	804394	503394	603762
Årsverk av helsefagutdannet personale pr. mottaker av pleietjen.	0,6	0,5	0,4	0,5
Årsgebyr for vannforsyning (gjelder rapporteringsåret+1) (kr)	1990	3042	..	2033
Årsgebyr for avløpstjenesten (gjelder rapporteringsåret+1) (kr)	3015	1798	2757	2432
Årsgebyr for avfallstjenesten (gjelder rapporteringsåret+1) (kr)	1484	1744	2080	1774
Gjennomsnittlig saksbehandlingstid, byggesaker (kalenderdager)	35	20	60	32
Gjennomsnittlig saksbehandlingstid, vedtatte reguleringsplaner	210	150	..	197
Gjennomsnittlig saksbehandlingstid, kartforretning	700	28	25	84
Årsverk, antall biblioteksutlån per årsverk i folkebibliotek	19523	11279	16194	14651
Brutto driftsutgifter i kr pr. km kommunal vei og gate	61255	72592	51643	73803

Tabell 4.3: Finansielle nøkkeltall for Porsgrunn og Molde, samt landsgjennomsnitt utenom Oslo. KOSTRA 2003.

	Porsgrunn	Molde	Landsgj. snitt
	2003	2003	2003
Finansielle nøkkeltall			
Brutto driftsresultat i prosent av brutto driftsinntekter	-4,5	3	-0,7
Arbeidskapital i prosent av brutto driftsinntekter	47,2	15,5	23,4
Netto lånegjeld i kroner per innbygger	60581	57020	52697
Prioritering			
Netto driftsutgifter per innbygger 1-5 år i kroner, barnehager	13028	6954	13829
Netto driftsutgifter til grunnskoleopplæring, per innbygger 6-15 år	59526	53688	61995
Netto driftsutgifter pr. innbygger i kroner, kommunehelsetjenesten	1126	1018	1282
Netto driftsutgifter pr. innbygger i kroner, pleie- og omsorgstjenesten	10061	9041	9298
Netto driftsutgifter til sosialtjenesten pr. innbygger 20-66 år	2612	1696	2382
Netto driftsutgifter per innbygger 0-17 år, barneverntjenesten	3679	3028	3491
Netto driftsutgifter pr. innb. i kr., adm., styring og fellesutgifter	3126	3176	2929
Dekningsgrad			
Andel barn 1-5 år med barnehageplass	63,8	78,4	68,6
Andel elever i grunnskolen som får spesialundervisning, prosent	2,9	4,2	5,7
Legeårsverk pr 10 000 innbyggere, kommunehelsetjenesten	7,2	7,7	8,3
Fysioterapiårsverk per 10 000 innbyggere, kommunehelsetjenesten	8,7	10,7	7,9
Andel mottakere av hjemmetjenester over 67 år	68,5	74,5	72
Andel plasser i enerom i pleie- og omsorgsinstitusjoner	94,5	69,6	85,1
Andel innbyggere 80 år og over som er beboere på institusjon	11,7	15,8	14,6
Andelen sosialhjelpsmottakere i alderen 20-66 år	5,4	3,8	4,7
Andel barn med barneverntiltak ift. innb. 0-17 år	4,2	3,3	3,4
Kirkelige stillinger i årsverk pr. 1000 innbygger	..	..	..
Lengde kommunale veier og gater i km pr. 1 000 innbygger	7,1	7,4	9
Syssel-, gangveier/turstier mv. i tettsteder m/kom. driftsansvar.	18	9	..
Kommunalt disponerte boliger per 1000 innbygger	23	15	20
Årsverk i brann- og ulykkesvern pr. 1000 innbyggere	1,2	1,5	0,8
Produktivitet/enhetskostnader			
Korrigerte brutto driftsutgifter i kroner per barn i kom. barnehage	93490	94395	87996
Korrigerte brutto driftsutgifter til grunnskole, per elev	58039	51041	63171
Gjennomsnittlig gruppestørrelse, 1.til 7.årstrinn	13,5	13,7	13,1
Gjennomsnittlig gruppestørrelse, 8.til 10.årstrinn	16,2	16,6	14,8
Korrigerte brutto driftsutgifter pr. hjemmetjenestebruker i kroner	144660	134320	123932
Korrigerte brutto driftsutgifter, institusjon, pr. plass i komm. inst.	629415	577208	603762
Årsverk av helsefagutdannet personale pr. mottaker av pleietjenester	0,5	0,5	0,5
Årsgebyr for vannforsyning (gjelder rapporteringsåret+1) (kr)	1020	1267	2033
Årsgebyr for avløpstjenesten (gjelder rapporteringsåret+1) (kr)	2380	1315	2432
Årsgebyr for avfallstjenesten (gjelder rapporteringsåret+1) (kr)	1160	1690	1774
Gjennomsnittlig saksbehandlingstid, byggesaker (kalenderdager)	45	34	32
Gjennomsnittlig saksbehandlingstid, vedtatte reguleringsplaner	358	150	197
Gjennomsnittlig saksbehandlingstid, kartforretning	20	25	84
Årsverk, antall biblioteksutlån per årsverk i folkebibliotek	10747	12931	14651
Brutto driftsutgifter i kr pr. km kommunal vei og gate	78189	185333	73803

Vedlegg

Figur 4.1v: Stifinnerkommunenes størrelse målt i antall innbyggere.

