

FINANSIELL REVISJON | FORVALTNINGSREVISJON | FINANSFORVALTNING | SELSKAPSKONTROLL | RÅDGIVNING



## **Erfaringer med tonivåmodell**

Midtre Gauldal kommune

April 2011



## Forord

Denne rapporten er utarbeidet på oppdrag fra kontrollutvalget i Midtre Gauldal kommune. Den er basert på forvaltningsrevisjon som er gjennomført i perioden februar - april 2011. Forvaltningsrevisjonen er gjennomført i henhold til regelverket, og Standard for forvaltningsrevisjon, RSK 001, som er god kommunal revisjonsskikk i forvaltningsrevisjon.

Vi takker alle i Midtre Gauldal kommune som har bidratt konstruktivt med informasjon til rapporten.

Anna Ølnes  
Oppdragsansvarlig revisor

Anne Gråberg  
Prosjektmedarbeider



## Sammendrag

På bakgrunn av plan for forvaltningsrevisjon for 2010-2012, vedtok kontrollutvalget å sette i gang en forvaltningsrevisjon for å vurdere tonivåmodellen KU-sak 18/2010).

Kontrollutvalget er i bestillingen sin opptatt av om tonivåmodellen

- er egnet til å oppfylle kommunens målsettinger innenfor ulike tjenesteområder
- er godt forankret i organisasjonen
- legger til rette for gode rapporteringsrutiner
- legger til rette for gode styringssignaler fra administrasjonen til politisk ledelse
- er egnet til å møte de økonomiske utfordringene kommunen har

Kapittel 1 i rapporten redegjør nærmere for tonivåmodellen og de overordnede prinsippene rundt den.

På bakgrunn av bestillingen fra kontrollutvalget har vi undersøkt følgende problemstillinger:

### *Hovedproblemstilling:*

Har Midtre Gauldal organisert tjenester og arbeidsprosesser på en måte som bidrar til måloppnåelse og kvalitet?

### *Delproblemstilling 1:*

Er myndighet og ansvar tilstrekkelig definert, synliggjort og forstått i organisasjonen?

### *Delproblemstilling 2:*

Er det etablert system, som bidrar til tilfredsstillende kvalitet i arbeidsprosesser og tjenester?

### *Delproblemstilling 3:*

Har kommunen en tilfredsstillende organisering av samhandling og dialog mellom ledelsesnivåene i administrasjonen, og mellom administrasjonen og politisk ledelse?

### *Delproblemstilling 4:*

Er kommunen organisert slik at det er lagt til rette for tilfredsstillende styring og kontroll med økonomien?

Informasjonen som ligger grunn er innsamlet ved intervju med rådmann, stabsledere og et utvalg enhetsledere. I tillegg har vi gjennomgått dokument som beskriver roller og funksjoner

i organisasjonen, og resultat fra medarbeider- og brukerundersøkelser. Tall fra KOSTRA er også analysert, med tanke på kvalitet og økonomisk styring.

På den første problemstillingen, om myndighet er tilstrekkelig definert, synliggjort og forstått, har revisor konkludert med at kommunens organisasjonsbeskrivelse nokså tydelig har definert ansvar og myndighet. Utover det er det styrende planer som beskriver ansvarsforholdene. For den enkelte leder er lederavtalen et viktig dokument for å forstå ansvar og målsettinger som det skal ledes etter. Det er en prosess på gang mellom rådmannen og enhetslederne for å få på plass lederavtaler. Den enkelte enhetsleder gjennomfører årlige medarbeidersamtaler med alle sine ansatte, eller delegerer dette til mellomlederne. Medarbeidersamtalene gjenspeiler kommunens målsettinger, og lederavtalenes målsettinger. Formannskapet er i ferd med å inngå en lederavtale med rådmannen. Når dette er på plass, vil kommunen ha tilfredsstillende beskrivelser av ansvar og myndighet i organisasjonen. Det er revisors inntrykk at lederne på begge nivå har forstått ansvaret sitt, og at de ut fra tilgjengelige rammer følger opp ansvaret sitt. Ledelsen på begge nivå tar det nye ansvaret innen personal og økonomistyring alvorlig, men det er tildels store utfordringer knyttet til økonomistyring, som er rettet mot opplæringsbehov og manglende erfaring med økonomistyring. Etter revisors vurdering er ressursene til tilrettelegging for administrativ veiledning noe knappe. Stabslederne og rådgiverne i staben har forskjellige roller. Dette kan medføre en viss uklarhet, både for de selv og for enhetslederne.

Kommunen har ikke utarbeidet arbeidsgiverstrategi eller kompetansestrategi, men dette er noe som angivelig står på planen. Organisasjonen har til enhver tid behov for kompetanseutvikling, og det er viktig å få satt dette i system.

På den andre delproblemstillingen har revisor konkludert med at systemene rundt kvalitetsikring av ledelse og arbeidsprosesser ikke er tilfredsstillende. Kommunen har innført et elektronisk kvalitetsystem, Wisweb, og et styringssystem med utgangspunkt i BMS. Dette har ikke blitt fulgt opp, og er unntaksvis tatt i bruk i organisasjonen. Kommunen gjennomfører medarbeiderundersøkelser og brukerundersøkelser, men regulariteten på disse undersøkelsene har vært svak. De undersøkelsene som har blitt gjennomført, har vist at kommunen får bra gjennomsnittsskår i medarbeiderundersøkelser og brukerundersøkelser. KOSTRA-tall bekrefter at kvaliteten på tjenestene har vært nokså stabil i perioden med tonivåmodell. Revisor har ikke grunnlag for å konkludere med at tonivåmodellen har påvirket kvaliteten på tjenestene negativt eller positivt.

Revisor har inntrykk av at det gjennomføres møter i tråd med føringene i organisasjonsbeskrivelsen, slik det stilles spørsmål om i den tredje delproblemstillingen. Deltakelsen er noe lav i enkelte enheter, noe som kan være en utfordring med tanke på informasjonsflyt. Kommunen har ikke etablert gode informasjonssystem, slik at den elektroniske informasjonsflyten i organisasjonen fungerer godt nok. Kompetansen i IKT-verktøy er også variabel. Dette innebærer en risiko for at nødvendig informasjon ikke når rette vedkommende.

Tonivåmodellen innebærer et fullstendig resultatansvar for ledere på tjenestenivå (enhetsledere). I problemstilling 1 konkluderte vi med at lederne har forstått ansvaret sitt og tatt det alvorlig. I den fjerde delproblemstillingen er konklusjonen at lederne også tar ansvaret sitt for betryggende økonomistyring alvorlig, men revisor mener at kommunestyrets vedtak i sak 25/2009, om oppdatering av økonomireglement, ikke er tatt nok på alvor. Lederne står overfor en del utfordringer når det gjelder gode budsjett- og rapporteringsprosesser. Kommunen har ikke innarbeidet en fast praksis for rapportering, men revisor registrer at fast månedlig økonomirapportering er i ferd med å bli innført. Dette ser vi på som en forutsetning, dersom tjenesterapporteringen skal gå over fra tertial til halvårsrapportering. Budsjettprosessen starter litt seint, og enhetslederne har ikke gode nok budsjett å styre etter ved årets begynnelse. Revisor konkluderer med at KS-vedtak som følge av forvaltningsrevisjon ikke er tilstrekkelig fulgt opp. Revisor har ikke grunnlag for å konkludere med at tonivåmodellen har vært til hinder for dette.

På bakgrunn av konklusjonene ovenfor anbefaler revisor rådmannen om fortsatt å ha oppmerksomhet på organisasjonsutvikling, og å få til en organisasjon med gode ledelsesprosesser, god administrativ støtte til ledelsen på alle nivå, og gode arbeidsprosesser. Rådmannen bør

- få på plass et system med årlige ledersamtaler og lederavtaler
- få på plass et elektronisk kvalitetsstyringssystem
- ta beslutning om mål og resultatstyringssystem
- sørge for kompetanse og bruk av IKT-system, og at medarbeidere får nødvendig tilgang til systemene
- sette i gang budsjettprosessene tidligere, i tråd med KS-vedtak i 2009, og legge til rette for god budsjettkontroll for enhetsledere





## Innhold

1	Innledning.....	11
1.1	Bestilling .....	11
1.2	Tonivåmodellen .....	11
1.3	Tonivåmodellen i Midtre Gauldal .....	14
2	Metodisk opplegg .....	15
2.1	Avgrensing.....	16
2.2	Problemstillinger .....	16
2.3	Revisjonskriterier .....	17
2.4	Metode for datainnsamling og analyse .....	17
3	Er tonivåmodellen forankret i organisasjonen? .....	19
3.1	Revisjonskriterier .....	19
3.1.1	Skriftliggjøring av myndighet.....	20
3.1.2	Forståelse av lederfunksjoner og myndighet .....	21
3.1.3	Lederkompetanse .....	22
3.2	Revisors vurdering.....	23
4	Kvalitet i arbeidsprosesser og tjenester.....	26
4.1	Revisjonskriterier .....	26
4.2	Data .....	27
4.2.1	Kvalitetssystem.....	27
4.2.2	Arbeidsprosesser .....	28
4.2.3	Kvalitet på tjenester .....	31
4.3	Revisors vurdering.....	36
5	Dialog og samhandling .....	38
5.1	Revisjonskriterier .....	38
5.2	Data .....	38
5.3	Revisors vurdering.....	41
6	Tilrettelegging for økonomisk styring og kontroll .....	42
6.1	Revisjonskriterier .....	42
6.2	Data .....	43
6.2.1	Generell situasjon .....	43
6.2.2	Budsjettprosesser .....	44
6.2.3	Rapportering .....	45
6.3	Revisors vurdering.....	46
7	Høring.....	48
8	Konklusjon og anbefalinger .....	49
8.1	Konklusjon .....	49
8.2	Anbefalinger .....	51
	Kilder .....	52
	Vedlegg 1 .....	53



# 1 Innledning

Revisjon Midt-Norge mottok i brev av 18.6.2011 bestilling av forvaltningsrevisjon om tonivåmodellen i Midtre Gauldal kommune. I dette kapitlet redegjør vi for bestillingen, og bakgrunnen for tonivåmodellen i norske kommuner generelt og Midtre Gauldal spesielt.

## 1.1 Bestilling

På bakgrunn av plan for forvaltningsrevisjon for 2010-2012, vedtok kontrollutvalget å sette igang en forvaltningsrevisjon, for å vurdere tonivåmodellen (KU-sak 18/2010).

Kontrollutvalget er i bestillingen sin opptatt av om tonivåmodellen

- er egnet til å oppfylle kommunens målsettinger innenfor ulike tjenesteområder
- er godt forankret i organisasjonen
- legger tilrette for gode rapporteringsrutiner
- legger tilrette for gode styringssignaler fra administrasjonen til politisk ledelse
- er egnet til å møte de økonomiske utfordringene kommunen har

Det ble inngått avtale med kontrollutvalgets sekretariat om at forvaltningsrevisjonen skal gjennomføres med utgangspunkt i bestillingen og de problemstillingene revisor har foreslått.

## 1.2 Tonivåmodellen

Tjenesteytingen i norske kommuner har i stor grad vært produsert og finansiert av det offentlige. Tradisjonelt har tjenesteproduksjonen vært organisert som offentlige monopol, som i kommunal sammenheng vil si at kommunen har enerett på å yte denne tjenesten. Denne organiseringen møtte sterk kritikk fra politisk, og tildels akademisk, hold utover 70- og 80-tallet, og ble kritisert for å være ineffektiv og byråkratisk. Det førte til reformer i offentlig sektor, som på norsk gikk under betegnelsen ny offentlig styring (NOS), bedre kjent gjennom den engelske betegnelsen New Public Management (NPM). Dag Ingvar Jacobsen beskriver disse reformene (NOS) ved hjelp av to hoveddimensjoner:<sup>1</sup> sterk tro på markedsmekanismer, og en sterk tiltro til styring og ledelse. I denne forvaltningsrevisjonen vil det være den andre dimensjonen som vil være bakteppe for å forstå og vurdere organisasjonsmodellen i Midtre Gauldal. Denne dimensjonen - ledelse og styring - handler hvordan tjenesteytingen er drevet og organisert. Tradisjonelt har kommunal tjenesteyting foregått innenfor en integrert og enhetlig organisasjonsform, der mye av styringen har vært basert på hierarkisk overvåking og kontroll. Denne modellen har vært kjennetegnet av minst

---

<sup>1</sup>Jacobsen, Dag Ingvar: Perspektiver på kommune-Norge - en innføring i kommunalkunnskap. Fagbokforlaget. Bergen 2009.

tre ledelsesnivåer; rådmann, etatsleder og enhetsleder, der lederansvaret til enhetsleder gjerne har vært begrenset til et faglig ansvar. Denne modellen har tradisjonelt gått under betegnelsen *sektormodellen*. Noe av svakheten med modellen har vært at lederne innenfor den enkelte sektor har et sterkt fokus på sin egen sektor, og mindre på kommunen som helhet. Det medførte gjerne at lederne ble sterke pådrivere for økte ressurser til sin sektor. Modellen har også blitt kritisert for å være lite brukerrettet, og sterkt profesjonsrettet.

Fra 90-tallet og utover ble det økt oppmerksomhet på mål- og resultatstyring i kommunene. Mål- og resultatstyring er et system av indikatorer som skal bidra til å styre tjenesteproduksjonen. Indikatorene skal konkretisere målbare ressursstørrelser og aktiviteter som må settes inn for å produsere tjenester til innbyggerne (brukerne). De siste årene har fokuset dreid mer over til resultatstyring, og på å identifisere indikatorer for oppnådde resultater av tjenestene. Samtidig har resultatansvaret blitt delegert til de lederne som er nærmest tjenesteytingen: rektorer, pleie- og omsorgsledere o.s.v.

Denne organisasjonsform går gjerne under betegnelsen tonivåmodellen, og er kjennetegnet ved to ledernivå: rådmannen og enhetsleder. Tonivåmodellen er kjennetegnet ved høy grad av ansvarsdelegering, med tilhørende beslutnings- og resultatansvar (Jacobsen, 2009). I denne modellen er det ingen ansvarsnivåer mellom rådmannen og leder for tjenesteytende enhet. De tjenesteytende enhetene blir ofte kalt resultatenheter, som betyr at de er relativt selvstendige og avgrensa virksomheter, med stor operativ frihet. Disse enhetene har et tilnærmet totalansvar for egen drift og egne resultat, innenfor gitte eksterne rammer (Jacobsen, 2009).

En av styringsfordelene er at resultatenheter er avgrensa enheter, med klart avgrensa oppgaver og brukere. Ledelse innebærer å balansere resultat med faglig kvalitet på tjenestene. Denne avgrensingen mot andre enheter i kommunen gjør det enklere å identifisere hvilke resultater enheten oppnår, både tanke på ressursbruk, aktiviteter, tjenesteomfang og tjenestekvalitet. Det gjør det i sin tur lettere å kontraktfeste med kommunens øverste ledelse, der det inngår spesifiserte resultatmål. Enhetslederne har en avgrenset ramme, som de står relativt fritt til å disponere. Vanligvis inngår det i kontrakten at hele eller deler av et eventuelt mindreforbruk kan disponeres av enhetsleder påfølgende år. Tilsvarende må enhetsleder sørge for å dekke inn et eventuelt merforbruk året etter.

Tonivåmodellen har blitt evaluert flere ganger, av ulike kompetansemiljø. Med varierende grad av metodisk kvalitet er hovedinntrykket at ledere og medarbeidere, etter litt startproblem, er fornøyde med modellen. På oppdrag av KS gjennomførte

forskningsstiftelsen IRIS (International Research Institute in Stavanger) en evaluering av stabs- og støttefunksjonene i tonivåkommuner.<sup>2</sup> Undersøkelsen var en oppfølging av en studie utført av samme forskningsmiljø i 2001-2002.<sup>3</sup> I det første prosjektet ble ledelsesutfordringene studert, mens det andre prosjektet så på forholdet mellom stabs- og støtteenhetene. Hvorvidt modellen gir innsparing for kommunene, finnes det ikke entydige svar på. Utgiftene til intern administrasjon har tilsynelatende blitt redusert, men samtidig innebærer denne modellen økte transaksjonskostnader, dvs. at administrasjonskostnader som spares i en enhet forskyves til en annen enhet.

Av det som har kommet fram av innvendinger mot modellen (forskningsbaserte), er mindre kontakt mellom politisk nivå og tjenesteytende virksomhet. Den politiske styringen skjer i større grad gjennom resultatkontroll, og i mindre grad gjennom dialog og kontakt med virksomhetene.<sup>4</sup>

En annen innvending mot modellen har vært at enhetslederrollen krever en annen og bredere kompetanse. For eksempel har rektors rolle utviklet seg fra skolefaglig ledelse til administrerende leder, med totalansvar for fag, personal og budsjett. Faren er at de får ansvar for områder de ikke har kompetanse på.

Delegering av det økonomiske ansvaret har medført skjerpet økonomisk styring, men samtidig har den omfattende delegeringen ført til at det har utviklet seg ulike praksiser, spesielt på personalsiden (f.eks. lønn).<sup>5</sup>

Beskrivelsen ovenfor, av mål og erfaringer med tonivåmodellen, er først og fremst tenkt som et bakgrunnsbilde. I den grad det er relevant for kommunens egne intensjoner med modellen, vil det bli tatt med videre og danne grunnlag for kriterier og vurderinger i undersøkelsen.

---

<sup>2</sup> Opedal fl 2006 *Stab/støtte i tonivåkommuner: Organisering, forventninger og erfaringer(2006)*

<sup>3</sup> Opedal m.fl *Flat struktur og resultatenheter – utfordringer for kommunal ledelse og politisk organisering” – 2001-2002* (2002)

<sup>4</sup> Vabo, Signy Irene og Aarsether, Nils: *Fristilt og velstyrt? : fokus på kommune-Norge*, Samlaget, Oslo 2002

<sup>5</sup> Torsteinsen, Harald: *Resultatenhetsmodellen i kommunal tjenesteproduksjon, instrument, symbol eller maktmiddel?.* Doktoravhandling Universitetet i Tromsø, 2006

Kommunal og regionaldepartementet (KRD) har opprettet en database, som hvert fjerde år (etter lokalvalgene) blir oppdatert med informasjon om kommunal organisering. Det er NIBR som samler inn informasjon for departementet, og sist gang det ble samlet inn data om den kommunale organiseringen var i 2008. Fra 2004 - 2008 hadde det ikke skjedd vesentlige endringer i den overordna politiske og administrative strukturen. I 2004 hadde 41 % av kommunene gått over til tonivåmodell, mens det i 2008 var flatet noe ut. Utviklingen har også gått i retning av kombinasjonsmodeller, der noen virksomheter i kommunen har tonivåorganisering, mens andre virksomheter har tradisjonell sektororganisering.<sup>6</sup> Resultatene fra undersøkelsen i 2008 viste dessuten en økning i antall kommuner som hadde gått over til balansert målstyring, eller andre tiltak for måling av resultatoppnåelse, og hyppig rapportering til politisk nivå om resultatoppnåelse.

### 1.3 Tonivåmodellen i Midtre Gauldal

Midtre Gauldal kommune gikk over til tonivåmodell fra juli 2007. I en organisasjonsbeskrivelse, datert 1. februar 2007 og revidert august 2010, går det fram at målet for organisasjonen er at *kommunale tjenester skal ha et høyt service- og kvalitetsnivå*.<sup>7</sup> For å oppnå dette er det definert fem delmål. Disse delmålene er gjengitt i kapittel to, om kriterier for forvaltningsrevisjonen.

Det vises til kapittel 3 for beskrivelse av målsettingene.

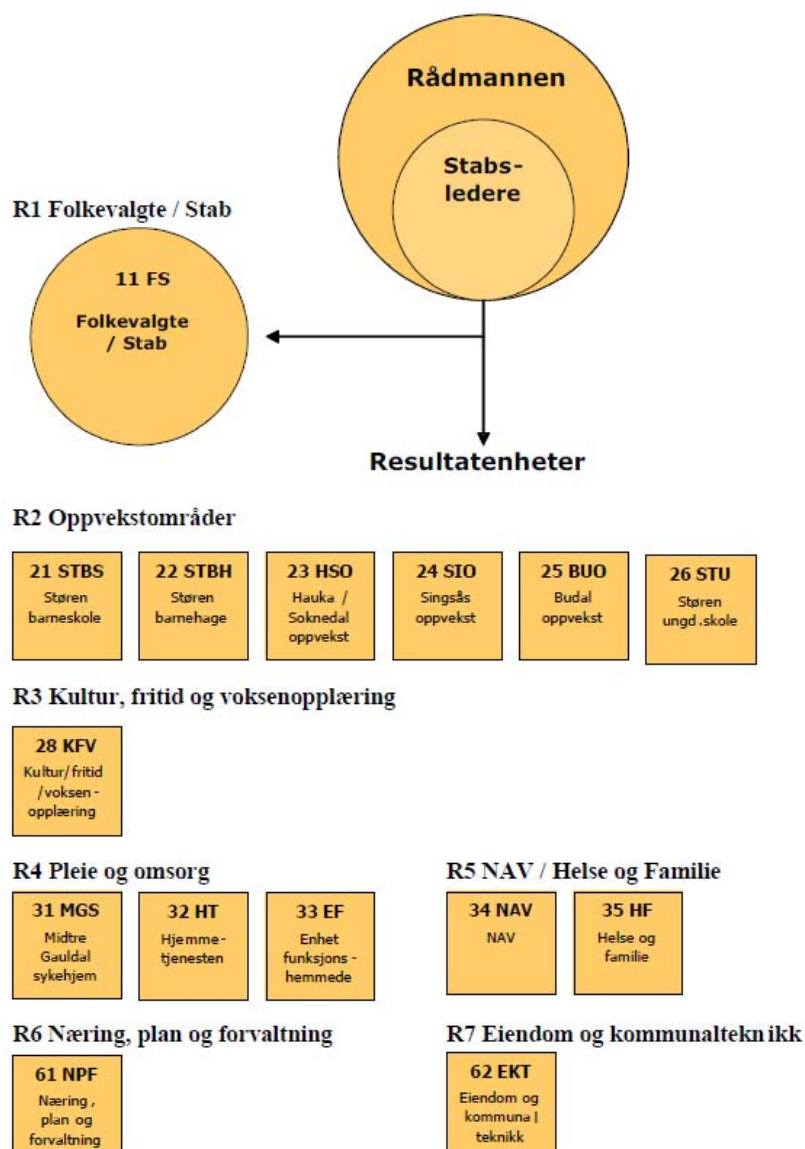
Prinsippene for organisering av kommunens administrasjon skal gjøre det lettere å nå kommunens mål om god kvalitet i tjenestetilbudet. I avsnittet nedenfor vil vi synliggjøre mulige problemstillinger på bakgrunn av kontrollutvalgets bestilling og kommunens målsettinger og prinsipper for den administrative organiseringen. Nedenfor illustreres organisasjonsmodellen til Midtre Gauldal kommune.

---

<sup>6</sup>St.prp. nr. 68 (2008-2009) -kommuneproposisjonen

<sup>7</sup> Midtre -Gauldal kommune: Organisasjonsbeskrivelse av Midtre Gauldal kommune, 2007. Revidert pr. august 2010.

Figur 1.1: Organisasjonsmodell for Midtre Gauldal kommune pr. august 2010.



Kilde: Organisasjonsbeskrivelse Midtre Gauldal (2010)

Figuren ovenfor viser Midtre Gauldals administrative organisering. Til rådmannens stabsledere hører organisasjons- og personalsjef (assisterende rådmann), IKT-sjef, økonomisjef og informasjonssjef. Resultatenhetene er fordelt på seks rammeområder, der rammeområde to og fire er henholdsvis oppvekst og pleie og omsorg.

## 2 Metodisk opplegg

I dette kapitlet gjør vi rede for hvordan prosjektet er avgrenset, problemstillinger og kilder for revisjonskriterier, i tillegg til framgangsmåte for innsamling og analyse av data.

## 2.1 Avgrensing

Kontrollutvalget har bestilt en forvaltningsrevisjon der de ønsker å få belyst om modellen

- er egnet til å oppfylle kommunens målsettinger innenfor ulike tjenesteområder
- er godt forankret i organisasjonen
- legger tilrette for gode rapporteringsrutiner
- legger tilrette for gode styringssignaler fra administrasjonen til politisk ledelse
- er egnet til å møte de økonomiske utfordringene kommunen har

Revisor har fulgt opp kontrollutvalgets bestilling, men vil likevel understreke at tonivåmodellen ikke alene kan medføre måloppnåelse og kvalitet i tjenester. For at tonivåmodellen skal fungere effektivt for måloppnåelse, må en hel rekke andre faktorer også være innfridd. Revisor har i forvaltningsrevisjonen vært opptatt av dimensjonen ledelse og styring, og om lederne på de to administrative ledelsesnivåene har blitt gjort istand til å utøve hele lederansvaret sitt, og om det er lagt til rette for tilfredsstillende støtte og veiledning i organisasjonen. Med unntak av medarbeider- og brukerundersøkelser, har vi holdt ansatte og brukere utenfor undersøkelsen.

## 2.2 Problemstillinger

På bakgrunn av avgrensingen som er foretatt, har vi belyst følgende problemstillinger:

### *Hovedproblemstilling:*

Har Midtre Gauldal organisert tjenester og arbeidsprosesser på en måte som bidrar til måloppnåelse og kvalitet?

### *Delproblemstilling 1:*

Er myndighet og ansvar tilstrekkelig definert, synliggjort og forstått i organisasjonen?

### *Delproblemstilling 2:*

Er det etablert system, som bidrar til tilfredsstillende kvalitet i arbeidsprosesser og tjenester?

### *Delproblemstilling 3:*

Har kommunen en tilfredsstillende organisering av samhandling og dialog mellom ledelsesnivåene i administrasjonen, og mellom administrasjonen og politisk ledelse?

### *Delproblemstilling 4:*

Er kommunen organisert slik at det er lagt til rette for tilfredsstillende styring og kontroll med økonomien?



## 2.3 Revisjonskriterier

Revisjonskriteriene i denne forvaltningsrevisjonen er i hovedsak hentet fra kommunens organisasjonsbeskrivelse. Dette er en administrativ organisasjonsbeskrivelse, som gjelder forholdet mellom rådmannen, rådmannens stab og enhetene i kommunen.

Organisasjonsbeskrivelsen bygger på delegasjonsreglementet, som er vedtatt av kommunestyret. Delegasjonsreglementet inneholder bestemmelser med referanse til kommunelovens § 23, om rådmannens ansvar for at administrasjonen er gjenstand for betryggende kontroll. Bestemmelsen er ikke utdypet i lov eller forskrifter, annet enn at et utvalg ble nedsatt av kommunal- og regionalministeren i 2009, som leverte en utredning om kommunenes egenkontroll.<sup>8</sup> I 2008 gjennomførte Revisjon Midt-Norge forvaltningsrevisjon økonomistyring i Midtre Gauldal. Rapporten ble behandlet i kommunestyret i sak 25/2009, og vedtaket, som bygger på anbefalingene i rapporten, er brukt som kriterier når det gjelder tonivåmodellen og økonomistyring. Dessuten vil det bli referert til anerkjent faglitteratur om tonivåmodellen, der suksessfaktorer og mindre suksessfulle erfaringer med modellen danner bakteppe. Det er også henvist til litteratur fra KS og bedrekommune.no når det gjelder revisjonskriterier. Det vises til de ulike delkapitlene når det gjelder kriterier.

## 2.4 Metode for datainnsamling og analyse

Informasjonen i rapporten bygger på intervjudata, styrende dokumenter i Wisweb kvalitetssystem, medarbeiderundersøkelser og brukerundersøkelser og økonomidata fra kommunens regnskap og KOSTRA, og data om kvalitet fra KOSTRA. Det er gjennomført intervju med:

- rådmannen (oppstartsmøte)
- assisterende rådmann (leder for organisasjons- og personalavdelingen, skolefaglig ansvarlig)
- økonomisjef
- IKT-sjef
- enhetsleder for oppvekstsenteret i Budal
- enhetsleder for Støren barneskole
- enhetsleder for Støren sykehjem
- enhetsleder for hjemmetjenesten

Dette utgjør 3 av 4 stabsledere, 2 av 6 ledere innen oppvekstområdet og det som for tiden er begge enhetslederne innen pleie- og omsorgsområdet. Enhetsledere innen rammeområdene 3, 5, 6 og 7 er ikke blitt intervjuet (se figur 1). Intervjudataene dekker alle problemstillingene.

---

<sup>8</sup> Kommunal- og regionaldepartementet: 85 tilrådingar for styrkt eigenkontroll i kommunane. Oslo 2009

I tillegg til delegasjonsreglement og organisasjonsbeskrivelse, er det gjennomgått et utvalg lederavtaler, maler for medarbeidersamtaler, serviceerklæringer, styringskort og budsjett- og rapporteringsdokument. Disse dokumentene dekker alle problemstillingene, men særlig problemstilling 3 og 4. Revisor har fått tilgang til kommunens nettsted i bedrekommune.no. Bedrekommune.no er et nettsted i regi av KS, for gjennomføring av medarbeider- og brukerundersøkelser. Det er KS som har utarbeidet spørsmålene i et strukturert webbasert spørreskjema. Undersøkelsen er nettbasert, og den gjennomføres elektronisk. I denne undersøkelsen har revisor brukt data fra medarbeider- og brukerundersøkelser både for å vurdere kvaliteten på informasjonen, og som datagrunnlag for vår undersøkelse. Det henvises derfor til kapittel 3, om system for kvalitet i arbeidsprosesser og tjenester, når det gjelder den metodiske kvaliteten på dataene. Til sammen er datagrunnlaget bredt nok til å belyse problemstillingene på en god måte, men hver for seg må det tas forbehold om feil og svakheter. KOSTRA-data og regnskapstall er gjennomgått for 2006 – 2010. KOSTRA-data for 2010 er foreløpige.

### 3 Er tonivåmodellen forankret i organisasjonen?

I dette kapitlet belyses spørsmålet om tonivåmodellen er tilstrekkelig forankret i organisasjonen. Med det mener vi hvordan myndighet er fordelt og forstått i organisasjonen.

#### 3.1 Revisjonskriterier

Kriteriene for å belyse denne problemstillingen har sitt grunnlag i tre av de fire prinsippene for kommunens organisasjon. Det fjerde er holdt utenfor da det er basert på data om brukernes erfaring med organisasjonen (jf. kapittel 2.1).

- To administrative ledernivå
  - Kommunen skal organiseres med to ledernivå, dvs. at det i tillegg til rådmannen skal det være enhetsledere som rapporterer direkte til rådmannen.
  
- Klarhet i myndighet og ansvar
  - Enhetsleder skal ha delegert myndighet innenfor drift, økonomi og personal, som gjør det mulig å ta et fullstendig resultatansvar.
  - Denne myndigheten skal ikke delegeres videre, men det kan gis et begrenset lederansvar til avdelingsledere, fagledere, arbeidsledere m.v.
  
- Felles stabs- og støttetjenester
  - Stabsressursene skal brukes samlet med tanke på best mulig effektivitet for kommunen som helhet.
  - Arbeids- og ansvarsfordeling mellom enhetene og de sentrale stabstjenestene skal ta utgangspunkt i at myndigheten ligger hos rådmannen og enhetslederne og at stabsapparatet på best mulig måte skal understøtte drift og utvikling.

Det finnes etter hvert mye forskningsbasert informasjon om tonivåmodellen. Vi har i denne forvaltningsrevisjonen tatt utgangspunkt i Dag Ivar Jakobsens arbeid, som er nærmere beskrevet i kapittel en. Når det gjelder ansvar og myndighet beskrives modellen som en organisasjonsform som er kjennetegnet ved to ledernivå; rådmannen og enhetsleder. De tjenesteytende enhetene blir ofte kalt resultatenheter, som betyr at de er relativt selvstendige og avgrensa virksomheter, med stor operativ frihet. Disse enhetene har et tilnærmet totalansvar for egen drift og egne resultat, innenfor gitte eksterne rammer (Jacobsen, 2009).

### 3.1.1 Skriftliggjøring av myndighet

I dette kapitlet beskriver vi hvilke funksjoner og hva slags myndighet som er beskrevet i dokument, og hvordan ansvar og myndighet er forstått, samt hvilken opplæring ledere på ulike nivå har fått.

Midtre Gauldal kommune har et delegasjonsreglement som ble vedtatt av kommunestyret i juni 2008. Delegasjonsreglementet inneholder beskrivelser av ansvar som kommunestyret har alene, og som de har delegert til underutvalg/formannskap, ordfører og rådmannen. Delegasjonsreglementet inneholder ikke beskrivelser av delegasjon fra rådmannen og videre til enhetslederne eller stabsledere. En organisasjonsbeskrivelse fra 2007 ble sist revidert i august 2010.

I organisasjonsbeskrivelsen framgår en liste med overordna ledelse og enheter med enhetsledere (figur 1). For den overordna ledelsen er ansvarsområdene listet opp. I tillegg til ledelsesprinsipper og verdigrunnlag, inneholder organisasjonsplanen oversikt over møtestruktur og samhandlingsformer i sentral ledelse, og oversikt over tjenestestruktur, internlederstruktur og møtestruktur for alle enhetene.

Både rådmannen og enhetslederne vi har intervjuet bekrefter at rådmannen er inne i en prosess med å utarbeide lederavtaler med sine ledere. Noen av de enhetslederne som ble intervjuet hadde fått utarbeidet lederavtale, mens andre hadde fått signaler om at dette skulle utarbeides i løpet av mars. Førrige rådmann hadde lederavtale med alle sine ledere, men disse har ikke vært revidert eller fornyet før nå. Rådmannen selv skal ha lederavtale med formannskapet. Formannskapet behandlet i møte den 28.3 (FO sak 24/11) sak om lederavtale rådmann. Det har i følge samme saksframstilling ikke vært vedtatt lederavtale mellom formannskapet og rådmannen siden 2007.

Lederavtalene inneholder overordna mål for ledere i kommunen, basert på lederplattformen, som inneholder prinsipper for ledelse i Midtre Gauldal, og hvilke verdier denne skal disse skal bygge på. Videre inneholder den spesifikke mål for ledelse av respektiv enhet, både på kort og lang sikt. Lederavtalene skal revideres årlig.

Som nevnt er det utarbeidet en lederplattform (ikke på wisweb), som i følge rådmannen er utgangspunktet for lederavtalen. Prinsippene for ledelse er beskrevet i organisasjonsplanen og i lederavtalen av 2009.

Lederne som ble intervjuet trakk fram innholdet i kommuneloven, kommunens handlingsprogram og økonomiplan som viktige mandater for sitt arbeid, i tillegg til planer og regelverk innenfor deres fagområder. På spørsmål om balansert målstyring (BMS), og styringsparametrene som ligger i det, bekrefter både rådmannen og lederne at dette verktøyet ikke har vært i bruk på en stund, og at de derfor forholder seg lite til det (omtales nærmere i kapittelet om mål- og rapporteringssystem).

Midtre Gauldal har kjøpt verktøyet Wisweb som elektronisk kvalitetssystem. Målsettingen er at det skal erstatte de papirbaserte systemene som har vært ute på tjenestestedene. Flere av de som ble intervjuet viste til at det som fantes av myndighetsbeskrivelser er lagt inn på dette systemet. En gjennomgang i systemet viste at enkelte dokument var lagt inn. Det er dette systemet som også brukes som BMS-system. Styringskortene er lagt inn, og der vises hva som skal være fokusområder, suksesskriterier og måleindikatorer i virksomhetsstyringen.

Det er utarbeidet serviceerklæringer for stabsfunksjonene. Disse erstatter samarbeidsavtaler som står i organisasjonsplanen. I serviceerklæringene framgår det hva som er formålet med den aktuelle stabstjenesten, hva brukerne (enhetene) kan forvente av tjenestene og hva stabstjenesten forventer av brukerne.

### 3.1.2 Forståelse av lederfunksjoner og myndighet

Da Midtre Gauldal gikk over fra sektormodell til tonivåmodell, gikk de over til to ledelsesnivå: rådmannsnivået og enhetsledernivået. Enhetslederne fikk mer myndighet innenfor sin enhet. De fikk i tillegg til det faglige ansvaret, ansvar for personal og økonomi.

Et annet kjennetegn ved organisasjonsmodellen i Midtre Gauldal er stabsledernivået, som ifølge rådmannen har rådmannsmyndighet innenfor sitt fagområde. For eksempel har økonomisjefen rådmannsmyndighet innenfor økonomiområdet, og IKT-sjefen har rådmannsmyndighet innenfor IKT-området. I dette ligger at f.eks økonomisjefen har ansvar for rutiner, rapporter m.v., men at det er enhetsleder som har ansvar for å iverksette tiltak. Stabslederne har fullstendig resultatansvar innenfor sin stabsenhet, og er ansvarlig for økonomi, personal og faglige oppgaver. Videre inngår det i rollen utad et ansvar for overordna planer og bestemmelser for hele kommunen innenfor sitt fagområde. I tillegg har de en veilederfunksjon innenfor sitt fagområde overfor enhetslederne og enhetenes ansatte. Assisterende rådmann er, i tillegg til å være assisterende rådmann, leder for organisasjons- og personalavdelingen, og har økonomi, personal og fagansvar i den enhetens virksomhet.

Dessuten har hun, i kraft av denne funksjonen, rådmannsansvar for de overordna planene og bestemmelsene innen området. Dessuten har hun rådmannens myndighet overfor tjenester innen helse og sosial, samt oppvekstområdet.

Midtre Gauldals organisasjonsmodell er illustrert figur 1. Stabsledere i denne modellen er IKT-sjef, økonomisjef og organisasjons- og personalsjef (utviklingssjef og assisterende rådmann).

Fram til sommeren 2010 hadde kommunen en kontor- og personalsjef. En del av personalansvaret var tillagt denne funksjonen, som tilsettinger og oppsigelser. Ansvar for ansettelser har fram til nå vært rådmannens ansvar, og det er en personlrådgiver som har hatt det daglige ansvaret for dette. Også dette lederansvaret skal delegeres, som en del av enhetsledernes ansvar.

### 3.1.3 Lederkompetanse

Når ansvar flyttes fra et nivå til et annet, oppstår behov for utvidet kompetanse. Ved overgang til tonivåmodell har enhetslederne, som opprinnelig kun har hatt et faglig ansvar ved sin enhet, fått ansvar for personal- og økonomispørsmål. Spørsmålet blir da om de, som ledere, har kompetanse, eller har blitt tilbudt opplæring innenfor de nye ansvarsområdene. Videre er det et spørsmål om de har tilfredsstillende kompetanse rundt seg, enten i enheten eller fra staben, til å utøve totalansvaret.

Vi har tatt utgangspunkt i fire områder, som vi mener er viktige kompetanseområder for ledere: lovverk som gjelder deres lederansvar, personalledelse, økonomistyring og IKT.

Etter omorganiseringen ble det iverksatt et toårig lederutviklingsprogram rettet mot stabsledere og enhetsledere. Kommunen kjøpte tjenester av KS-konsulent for å gjennomføre kurset. Nå gjennomføres det en lederopplæring for mellomledere, med samme konsulent. Nytilsatte enhetsledere har også fått tilbud om å delta på lederopplæringen for mellomlederne.

Når ressurser frigjøres i staben, som følge av at tilsettingsoppgaver skal flyttes ut på enhetene, er målet at det skal settes i gang arbeid med overordna kompetansestrategi og -plan. I tillegg vil det bli utarbeidet arbeidsgiverstrategi. Kommunen har ikke hatt det til nå. Det er utarbeidet en kurskatalog, som viser oversikt over kurstilbud i regi av kommunen.

Generelt ga enhetslederne uttrykk for mer eller mindre behov for opplæring innenfor alle områdene: lovverk, personal, økonomi og IKT. De ga også uttrykk for at det hadde vært opplæringstiltak av ulik art innenfor alle områdene. Eksempler på lovverk som de har fått opplæring i, er lovverket rundt arbeidsrett og styringsrett. Dette har vært en del av opplæringen innen personalledelse også, i tillegg til at det der har vært opplæring i endringsledelse, ledelsesprosesser, medarbeiderskap og inkluderende arbeidsliv. De tillitsvalgte har også deltatt i en del av opplæringen.

I følge kommuneledelsen er det en utfordring å sørge for at enhetslederne har tilstrekkelig kompetanse i forvaltningsloven og offentlighetsloven. Enhetslederne har brukt tid og energi på å sette seg inn i lovverket, i følge kommuneledelsen.

Når det gjelder økonomi har det blitt gitt opplæring i de elektroniske verkøylene som brukes i kommunen: Arena (budsjettstyringsverktøy), Agresso (økonomistyring) og Visma Lønn (personal- og lønssystem). Stabslederne ga uttrykk for at kompetansen innen de nevnte områdene er variabel ute blant enhetslederne. Innen personalområdet er det forbedringspotensial. De hadde målsetting om øke kompetansen i personalledelse, blant annet ved mer utviklingsarbeid og utarbeiding av strategier innen kompetanseutvikling og arbeidsgiverpolitikk.

Innen økonomiområdet er også kompetansen blant enhetslederne variabel. Mange har tatt store skritt, og fått langt bedre kompetanse, mens andre er usikre på området. Disse følges godt opp av økonomiavdelinga for at de skal føle seg tryggere i sin rolle. De fleste har tilstrekkelig økonomisk kunnskap, men trenger bekreftelse på at det de gjør er korrekt.

Alle enhetslederne ga uttrykk for at de mangler administrativ kompetanse og støtte i sin enhet. Fra rådmannens side ble det pekt på at som følge av at enhetene er delegert flere oppgaver, slites de mellom oppgaver som tidligere var lagt til stab/rådmann og daglig oppfølging av kjerneoppgaver. Det er viktige avveininger som må tas når det gjelder bruk av ledige ressurser: Skal de ansette en fagressurs (f.eks. lærer) eller en administrativ ressurs?

### 3.2 Revisors vurdering

På bakgrunn informasjonen som beskrevet i kapittel 3.1.2 , vil revisor her vurdere om myndighet og ansvar er godt nok beskrevet og forstått i organisasjonen ut fra

- skriftlighet

- forståelse og erkjennelse av ansvar og myndighet
- kompetanse innenfor ansvarsområdet og opplæring

I kommunens organisasjonsplan heter det at kommunen skal organiseres med to ledernivå: I tillegg til rådmannen skal det være enhetsledere som rapporterer direkte til rådmannen.

Organisasjonsbeskrivelsen inneholder bestemmelser om rådmannens videre delegering av den myndigheten han er blitt delegert, jf. delegasjonsreglementet. Siste oppdatering av organisasjonsbeskrivelsen var i august 2010. Sist gang det ble utarbeidet lederavtaler var i 2009, men i følge informasjon fra intervjuene er det en prosess på gang i vår, med ledersamtaler og undertegning av lederavtaler. Lederavtale mellom rådmannen og formannskapet var på sakskartet til formannskapet den 28.3. Det er ikke tegnet lederavtale mellom rådmannen og formannskapet siden 2007. Revisor vil likevel synliggjøre betydningen av at lederavtaler følges opp årlig, både i administrasjonen og mellom rådmann og formannskapet. Ved tilsetting av nye ledere er det viktig at det inngås lederavtale med en gang.

I den grad enhetsledere har delegert myndighet videre i organisasjonen, er det blitt gitt uttrykk for at dette er beskrevet i delegasjonsnotat. Revisor har ikke søkt å få bekreftet dette med dokumentasjon, men vil understreke at dette er nødvendig, og at beskrivelse av delegert myndighet må foreligge for alle funksjoner med lederansvar i organisasjonen.

Etter revisors vurdering framgår det i malen for lederavtaler fra 2009, som nå er i ferd med å bli gjennomgått og undertegnet på nytt, at enhetslederne har myndighet innenfor økonomi, personal og drift (fag). Ikke alle enhetslederne hadde signert lederavtalen på intervjutidspunktet. Organisasjonsbeskrivelsen gir også en tydelig beskrivelse av ansvaret til de ulike ledernivåene.

I organisasjonsplanen framgår det at organisasjonen skal ha felles stabs- og støttetjenester, som skal brukes samlet for å få best mulig effektivitet for kommunen som helhet. Ansvars- og arbeidsfordelingen mellom enhetene og stabstjenestene skal ta utgangspunkt i at myndigheten ligger hos rådmannen og enhetslederne. En samarbeidsavtale skal, i følge organisasjonsbeskrivelsen, regulere forholdet mellom rådmannens stab og enhetslederne. Revisor har fått tilsendt to eksemplarer av serviceerklæringer, som på en god måte viser hva brukerne (enhetene) kan forvente av tjenester og hva stabsenhetene forventer av brukerne. Om det foreligger tilsvarende for øvrige stabsenheter kan ikke bekreftes i denne rapporten.



Informasjonen som er innsamlet tyder på at stabslederne har mange roller. De er enhetsledere med resultatlederansvar i sin enhet, de er fagsjefer med rådmannsmyndighet, og de er faglige rådgivere overfor enhetsledere og ansatte i enhetene. Etter revisors vurdering gir de inntrykk av at de har en klar rolleforståelse i forhold disse rollene, og når de skal utøves. Det er likevel en risiko for at rollene kan framstå uklare, både for enhetsledere og for stabslederne selv.

I tillegg til skriftlig dokumentasjon på ansvar og myndighet, er det viktig at lederne forstår myndigheten sin, og erkjenner det ansvaret de har. På bakgrunn av de intervjuene som er gjennomført, er det revisors vurdering at lederne på begge nivå har forstått og erkjent ansvaret sitt.

Mange ledere har fått betydelig utvidet myndighet, som følge av innføring av tonivåmodell. Fra å ha vært ledere med faglig ansvar innenfor et område de har kompetanse i, har de blitt "administrative direktører" med ansvar for områder de i utgangspunktet ikke har erfaring eller utdanning i. Noen av lederne har også gått inn i lederfunksjonen uten ledererfaring i utgangspunktet. Da er det nødvendig med lederutviklingstiltak og opplæringstiltak innenfor de nye ansvarsområdene. Det har vært gjennomført et lederopplæringsprogram for enhetsledere i regi av KS, og et som har vært rettet mot mellomledere. En av de sist tilsatte enhetslederne har fulgt opplæringen for mellomledere. Det er viktig med opplæring for nytilsatte ledere, og helst bør opplæringen være tilpasset det ledernivået som vedkommende skal fungere i. Utover det har lederne på alle nivå gitt uttrykk for at de har deltatt kursvirksomhet, men de fremhever også at det er flere områder de savner mer opplæring i. Lovverket innen personal og økonomistyring er temaer som flere føler at de trenger mer opplæring i. Tidsrammen nevnes som en begrensende faktor for kursdeltakelse. Det er viktig å synliggjøre behovet for kurs og de tidsressursene som må gå med til det. Dette gjelder ledere så vel som det øvrige personalet. Etter revisors vurdering er det behov for tiltak innen kompetanseutvikling, og kanskje særlig innen økonomiområdet.

Rådmannen har foreløpig ikke utarbeidet arbeidsgiverstrategi eller kompetansestrategi. Dette er viktig å få på plass for å få til en systematisk personalledelse og kompetanseutvikling.

Det gis uttrykk for, både fra stabens side og fra enhetsledernes side, at de har begrenset med administrative ressurser rundt seg. Det ser ut til å være et spenningsforhold mellom prioritering av administrative ressurser vs. faglige ressurser i egen enhet. Revisor vil

understreke betydningen av at enhetslederne har et administrativt apparat rundt seg, som fungerer som lederstøtte og kvalitetssikring i den komplekse lederrollen.

## 4 Kvalitet i arbeidsprosesser og tjenester

Med denne problemstillingen vil vi se på om det er etablert tilfredsstillende system for å ivareta kvalitet i arbeidsprosesser og tjenester, og om disse i så fall viser en kvalitetsutvikling ut fra gitte indikatorer.

### 4.1 Revisjonskriterier

Kriteriene for denne problemstillingen har utgangspunkt i kommunelovens § 23, om rådmannens ansvar for at administrasjonen er gjenstand for betryggende kontroll. Bestemmelsen inneholder to element, i følge rapporten fra gruppen som utredet kommunenes egenkontroll:

- Administrasjonssjefen skal ha "betryggende kontroll" med administrasjonen (det vil seie verksemda utanom dei folkevalde organa).
- Administrasjonssjefen skal sørge for at lover, forskrifter og instruksar blir følgde i administrasjonen.

I forhold til det siste punktet er det nødvendig at oppdatert lovverk og andre styrende dokumenter er tilgjengelige for de som skal lede og utføre forvaltningsoppgaver og tjenesteproduksjon.

Lovverket sier ingenting om at kommunen skal bruke bestemte system, noe rapporten om de 85 tilrådingene heller ikke gjør. Den nevner likevel COSO-rammeverket og balansert målstyring som to system som på hver sin måte fungerer som to eksempler på verktøy. COSO-rammeverket har sitt utspring i regnskap og revisjon, og har tradisjonelt fungert som et internkontrollsystem for den økonomiske kontrollen. Balansert målstyring er et mål- og resultatstyringsverktøy, som skal bidra til systematisk fastsetting og oppfølging av mål for organisasjonens virksomhet. Det er det siste systemet som vil ha mest fokus i dette kapitlet.

To-nivåmodellen forutsetter ikke implementering av BMS, men mange kommuner som har innført tonivåmodell har også innført balansert målstyring som verktøy for mål- og resultatstyring.

For måle på de indikatorene som inngår i BMS er det anbefalt å gjennomføre kartlegginger i organisasjonen, som viser medarbeidernes opplevelse av arbeidsprosessene, og kartlegginger blant innbyggere og brukere, som viser deres opplevelse av tjenestene de får. I denne rapporten har vi sett på om medarbeiderundersøkelser og brukerundersøkelser gir et godt grunnlag for ledelsen når det gjelder informasjon om medarbeidernes og brukernes vurdering av henholdsvis arbeidsprosesser og tjenester. Bedrekommune.no, som er KS' portal for medarbeider- og brukerundersøkelser, beskriver medarbeidernes tilfredshet med arbeidsmiljøet og arbeidsprosessene som en forutsetning for kvalitet. Derfor er det viktig å gjøre målinger av medarbeiderne tilfredshet. Dette gjelder også brukerundersøkelser. Parallelt med resultatstyring og tonivåmodell, har brukerne kommet mer i sentrum for kommunens tjenester (Jacobsen, 2009). Kartlegging av brukernes tilfredshet er derfor et anbefalt virkemiddel for å overvåke og forbedre kvaliteten på tjenestene (bedrekommune.no).

Vi har tatt utgangspunkt KOSTRA, og det som er definert som kvalitetsindikatorer, for å vurdere utviklingen når det gjelder kvalitet på enkelte tjenesteområder i Midtre Gauldal. Videre har vi tatt utgangspunkt i medarbeiderundersøkelser for å vurdere utviklingen i medarbeidernes vurdering av arbeidsprosesser. Kriteriene her er status på et gitt tidspunkt, i forhold status på et tidligere tidspunkt. Så langt det lar seg gjøre vurderer vi status før og etter innføring av tonivåmodellen.

## 4.2 Data

Nedenfor presenterer vi data innhentet ved intervju, dokumentgjennomgang, KOSTRA og bedre.kommune.no

### 4.2.1 Kvalitetssystem

Midtre Gauldal kommune anskaffet kvalitetssystemet Wisweb, som både er et system for å legge inn og ajourføre styrende dokumenter for kommunen og de ulike virksomhetene, og for å legge inn styringskort i henhold til balansert målstyring.<sup>9</sup> Det siste kommer vi tilbake til i et senere kapittel, men her skal vi ta for oss kvalitetssystemet. I tillegg finnes, spesielt i pleie- og omsorgssektoren, manuelle kvalitetssystem, som er samlet i egne permer. Kommunen hadde en kvalitetssjef, som skulle arbeide med et helhetlig kvalitetssystem i kommunen. Etter at han sluttet, har arbeidet blitt lagt på is. Det er fortsatt et mål å fullføre dette arbeidet.

Ingen av de som ble intervjuet, verken stabs- eller enhetsledere, ga uttrykk for at Wisweb var noe særlig i bruk. Enkelte av enhetslederne mente at de manuelle kvalitetssystemene

---

<sup>9</sup> Helhetlig mål- og resultatstyringssystem for virksomheter

fremdeles ville bli brukt parallelt med det elektroniske. En del av forklaringen er at personvern hensyn ikke blir tilstrekkelig ivaretatt i Wisweb. Hensynet til personvern i avviksmeldinger var blant argumentene for å beholde de manuelle systemene. Disse er distribuert og tilgjengelige ute på avdelingene. Wisweb er lite tilgjengelig, ettersom få ansatte har egen brukertilgang i kommunens IKT-system.

#### 4.2.2 Arbeidsprosesser

Kommunen har gjennomført medarbeiderundersøkelser siden 2007. Kommunen bruker KS sine verktøy, som finnes på portalen bedrekommune.no. Det er kun et fåtall av virksomhetene som er gjenstand for medarbeiderundersøkelse hvert år. Flere av enhetslederne ga i intervju tilbakemelding om at de vil gå over til medarbeiderundersøkelser annethvert år. På den måten blir det bedre tid til å følge opp resultatene.

Revisor har fått tilgang til medarbeiderundersøkelsene i bedrekommune.no. I denne rapporten presenterer vi tall for utvalgte enheter. Den første enheten vi gjengir resultater fra er PLO institusjoner (sykehjem). I 2007 svarte 61 personer, av 111 i målgruppen (54 %), og i 2010 svarte 73 av 110 (66 %). Resultatene er oppsummerte gjennomsnittresultat på spørsmålsgrupper.<sup>10</sup>

Tabell 3.1: Gjennomsnittsskår på spørsmålsgrupper, på en skala fra 1-6. PLO Institusjoner. N=61 i 2007 og 73 i 2010.

	Gjennomsnitt 2007	Gjennomsnitt 2010
Organisering av arbeidet	4,3	4,0
Innhold i jobben	4,2	4,6
Fysiske arbeidsforhold	3,8	3,7
Samarbeid med kollegene	4,7	4,9
Nærmeste leder	4,3	4,3
Overordnet ledelse	3,7	3,3
Faglig og personlig utvikling	4,9	3,3
Systemer for lønns- og arbeidstidsordninger	3,4	3,4
Stolthet over egen arbeidsplass	4,3	4,5
Helhetsvurdering - trivsel	4,6	4,2

Kilde: bedrekommune.no

<sup>10</sup> Spørsmålsgrupper som oppsummerer ett eller flere underliggende spørsmål.

Med unntak av spørsmålsgruppen faglig og personlig utvikling var det ikke vesentlige endringer fra 2007 til 2010. For tre av spørsmålsgruppene er det en liten positiv utvikling, mens for fire av spørsmålsgruppene er det større eller mindre nedgang.

Tabell 3.2 viser resultat fra medarbeiderundersøkelser i hjemmetjenesten. Her svarte 68 av 100 personer i målgruppen (68 %) i 2007, og i 2010 var det 51 som svarte, av 85 i målgruppen (60 %).

Tabell 3.2: Gjennomsnittsskår på spørsmålsgrupper, på en skala fra 1-6. PLO Hjemmetjenesten. PLO hjemmetjenesten. N=68 i 2007 og 51 i 2010.

	Gjennomsnitt 2007	Gjennomsnitt 2010
Organisering av arbeidet	4,2	4,3
Innhold i jobben	5,1	4,8
Fysiske arbeidsforhold	4,1	4,1
Samarbeid med kollegene	4,9	5,4
Nærmeste leder	4,7	4,3
Overordnet ledelse	3,6	3,7
Faglig og personlig utvikling	4,8	3,9
Systemer for lønns- og arbeidstidsordninger	3,6	3,8
Stolthet over egen arbeidsplass	4,8	4,9
Helhetsvurdering – trivsel	5,1	4,5

Kilde: bedrekommune.no

Også ved hjemmetjenesten har det vært en negativ utvikling når det gjelder ansattes tilfredshet med faglig og personlig utvikling. Det er dessuten nokså stor tilbakegang i gjennomsnittsskår når det gjelder helhetsvurdering av trivsel. Den spørsmålsgruppen som fikk størst forskjell i positiv retning var samarbeid med kollegaene.

Innen barnehagene har det vært gjennomført medarbeiderundersøkelser kun i 2009 og 2010. Derfor er det enda vanskeligere å knytte utviklingen i resultatene til tonivåmodellen. Av 38 i målgruppen, var det 31 som svarte i 2009 (81 %), og 32 av 42 mulige i 2010 (76 %).

Tabell 3.3: Gjennomsnittsskår på spørsmålsgrupper, på en skala fra 1-6. Barnehager. N=31 i 2009 og 32 i 2010.

	Gjennomsnitt 2009	Gjennomsnitt 2010
Organisering av arbeidet	4,6	4,7
Innhold i jobben	4,8	4,9
Fysiske arbeidsforhold	4,2	3,8
Samarbeid og trivsel med kollegene	5,2	5,3
Nærmeste leder	4,3	4,6
Overordnet ledelse	3,5	4,0
Faglig og personlig utvikling	4,6	4,8
Systemer for lønns- og arbeidstidsordninger	4,2	4,3
Stolthet over egen arbeidsplass	5,2	5,2
Helhetsvurdering	5,0	5,1

Kilde: bedrekommune.no

Barnehagene har hatt to medarbeiderundersøkelser, men med kort tids mellomrom. Tabell 3.3 viser lite utvikling fra det ene året til det andre, med unntak av spørsmålsgruppen om overordna ledelse; der har det skjedd en positiv utvikling i tilbakemeldingen fra de ansatte. Når det gjelder fysiske arbeidsforhold er det noe tilbakegang.

Den siste virksomheten som er tatt med er skolene. Her ble det gjennomført medarbeiderundersøkelser i 2007 og 2009. I 2007 var det 109 av 192 som svarte (56 %), og i 2009 var det 61 av 100 (61 %) som svarte.<sup>11</sup>

<sup>11</sup> I 2007 deltok 4/6 skoler, i 2009 deltok 5/6 skoler.

Tabell 3.4: Gjennomsnittsskår på spørsmålsgrupper, på en skala fra 1-6. Grunnskolen. N= 109 i 2007 og 61 i 2009.

	Gjennomsnitt 2007	Gjennomsnitt 2009
Organisering av arbeidet	4,3	4,1
Innhold i jobben	5,0	4,8
Fysiske arbeidsforhold	3,6	3,7
Samarbeid med kollegene	5,1	4,8
Nærmeste leder	4,6	4,2
Overordnet ledelse	3,3	3,3
Faglig og personlig utvikling	4,6	4,3
Systemer for lønns- og arbeidstidsordninger	3,6	3,9
Stolthet over egen arbeidsplass	4,4	4,4
Helhetsvurdering - trivsel	4,8	4,4

Kilde: bedrekommune.no

Seks av ti spørsmålsgrupper har mer eller mindre negativ utvikling i medarbeidernes tilfredshet innen skole. Gjennomsnittsskåren har gått mest ned for helhetlig vurdering av trivselen.

#### 4.2.3 Kvalitet på tjenester

Mange av indikatorene som brukes i KOSTRA sier noe om kvalitet på kommunale eller fylkeskommunale tjenester. I dette kapitlet presenterer vi resultater for kvalitetsindikatorene for PLO institusjoner og PLO hjemmetjeneste, i tillegg til grunnskolen, i perioden 2006 - 2010.<sup>12</sup>

<sup>12</sup> Tallene er ureviderte for 2010

Tabell 3.5 Kvalitetsindikatorer. PLO. Midtre Gauldal kommune. 2006 - 2010.

	2006	2007	2008	2009	2010
Legetimer pr. uke pr. beboer i sykehjem	.. <sup>13</sup>	0,21	0,14	0,13	0,2
Fysioterapitimer pr. uke pr. beboer i sykehjem	..	0,27	0,23	0,43	0,3
Andel plasser i enerom i pleie- og omsorgsinstitusjoner	93	92,6	91,8	91,2	92
Andel plasser i brukertilpasset enerom m/ eget bad/wc	3,5	0	0	36,3	35,6
System for brukerundersøkelser i institusjon	Nei	Nei	Ja	Ja	Ja
System for brukerundersøkelser i hjemmetjenesten	Nei	Nei	Ja	Ja	Ja
Andel årsverk i brukerrettede tjenester m/ fagutdanning	72	74	77	81	80
Andel årsverk i brukerrettede tjenester m/ fagutdanning fra videregående skole	47	48	49	54	..
Andel årsverk i brukerrettede tjenester m/ fagutdanning fra høyskole/universitet	26	27	28	27	..
Andel legemeldt sykefravær av totalt antall kommunale årsverk i brukerrettet tjeneste	5,4	5,8	8,3	9,2	..

Kilde: Statistisk sentralbyrå/KOSTRA.

Tabellen viser at legetimer per uke per beboer i sykehjem er på samme nivå i 2010 som i 2007, etter en nedgang i 2008 og 2009. Tilsvarende indikator for fysioterapitimer viser samme tendens. Andel plasser i enerom i institusjoner har vært stabilt på rundt 90 % i løpet av perioden, mens brukertilpasset enerom m/ eget bad/wc har økt kraftig fra 0 i 2006 til omlag 35 % i 2009 og 2010.

Vi ser fra tabellen at Midtre Gauldal kommune svarer bekræftende på system for brukerundersøkelser både i institusjon og i hjemmetjenesten fra 2008 og utover. Senere i kapitlet vil vi presentere noen resultater fra brukerundersøkelser i Midtre Gauldal kommune fra de tre brukerundersøkelsene som har vært gjennomført.

Kompetansebehovet i pleie- og omsorgstjenestene vil variere avhengig av tjenestemottakerens individuelle behov. Det antas å være en sammenheng mellom kvaliteten på tjenestene som ytes og tjenesteyternes kompetanse. Dette kommer til uttrykk i "Rekrutteringsplan for helse- og sosialpersonell 2003-2006 – Rekruttering for bedre kvalitet" Målsettingen er at andelen ufaglærte reduseres vesentlig innen utløpet av planperioden i 2006. I Midtre Gauldal kommune har andel årsverk i brukerrettede tjenester med fagutdanning økt i løpet av perioden. Av totalt andel fagutdanna, har andel årsverk med fagutdanning fra videregående skole økt, mens andel årsverk fra høyskole/universitet har vært stabilt.

Sykefravær blir ansett for å være knyttet til kvaliteten på tjenestene, både direkte og indirekte. Dersom det ikke tilsettes vikar, medfører fravær at det blir mindre tid til hver enkelt

<sup>13</sup> Oppgave mangler



tjenestemottaker. Ved vikarinnsats er det fare for at viktig erfaring går tapt eller må opparbeides på nytt over tid. Nye ansatte kan også skape usikkerhet i hverdagen for mange tjenestemottakere. I Midtre Gauldal kommune ser vi at andel legemeldt sykefravær har økt fra 5,4 % i 2006 til 9,2 % i 2009.

I tabell 3.6 synliggjør vi kvalitetsindikatorerne som det rapporteres på innen grunnskoleopplæring.

Tabell 3.6 Kvalitetsindikatorer. Grunnskoleopplæring, Midtre Gauldal kommune. 2006 - 2010.<sup>14</sup>

	2006	2007	2008	2009	2010
Gjennomsnittlige grunnskolepoeng	..	38,2	39,8	39,4	39,3
Andel elever med direkte overgang fra grunnskole til vg. opplæring	97,5	98,8	98,9	97,7	100
Andel av 6 åringer som fortsetter i SFO andre året	104,5	84,4	78,1	52,9	94,1
Gjennomsnittlig gruppestørrelse, 8.-10.årstrinn	17,7	16,7	15,3	16,2	18,1

Kilde: Statistisk sentralbyrå/KOSTRA

I mindre kommuner kan tilfeldig variasjon i elevsammensetting ha stor påvirkning på gjennomsnittlig grunnskolepoeng for et gitt skoleår. Vi ser at i Midtre Gauldal har resultatene fra 2007 til 2010 vært stabile.

Andel elever med direkte overgang fra grunnskole til videregående opplæring er et uttrykk for hvor godt kommunens grunnskoler forbereder elevene til videregående opplæring.

Indikatoren viser direkte overgang fra grunnskole til videregående opplæring samme år som avsluttet grunnskole. Tabell 3.6 viser at andelen har vært høy i Midtre Gauldal helt fra 2006, og i 2010 var den på 100 %.

Andel av 6 åringer som fortsetter i SFO andre året, viser hvor stort eventuelt frafall i deltagelsen i SFO er fra det første til det andre året. Indikatoren kan gi et bilde på hvor godt SFO-tilbudet i kommunen er. Indikatoren kan avhenge av forhold som kommunen ikke kan påvirke, som endringer i hjemmesituasjonen, flytting, foreldrenes økonomi osv. I Midtre Gauldal viser tallene en synkende tendens fra 2006 til 2009 for så å øke kraftig til 94,1 % i 2010.

<sup>14</sup> Det er brudd i tidsserien fra 2006 til 2007. Dette skyldes at metoden for beregning av grunnskolepoeng er endret. T.o.m. 2006 ble grunnskolepoeng beregnet som summen av elevenes karakterer i 11 fag. F.o.m. 2007 summeres alle tallkarakterene og deretter deles på antall karakterer. Dette gjennomsnittet, med to desimaler, multipliseres med 10. Det er brudd i tidsserien fra 2007 til 2008. F.o.m 2008 blir alle elever med grunnskolepoeng=0 holdt utenfor. (Dvs. elever som har færre enn 8 karakterer blir holdt utenfor). Det publiseres ikke gjennomsnitt eller estimat for denne indikatoren

Gjennomsnittlig gruppestørrelse, 8.-10.årstrinn viser forholdet mellom antall lærere og elever. Lærere er undervisningspersonell med godkjent utdanning. Tolkingsproblemet er knyttet til at det ikke finnes en standard for hva som er nok lærere. Det er ikke gitt at et spesielt lavt antall elever per lærer er det beste for undervisningssituasjonen og den enkelte elev. I Midtre Gauldal er det en fallende tendens fra 17,7 2006 til 15,3 i 2008. I 2010 hadde gjennomsnittlig gruppestørrelse, 8.-10.årstrinn økt til 18,1.

Som det framgår av KOSTRA-data ovenfor, ble det iverksatt brukerundersøkelser fra 2008. Det som ikke framgår av KOSTRA, men av bedrekommune.no, er at det ble gjennomført brukerundersøkelser for flere av tjenestene allerede i 2004.

Nedenfor presenterer vi resultat fra brukerundersøkelser som er gjennomført i utvalgte tjenester. Undersøkelsene er gjennomført på ulike tidspunkt, og med ulike intervall.

Kommunen gjennomførte brukerundersøkelse på bred basis i 2009. Innenfor nesten alle virksomhetene ble det gjennomført brukerundersøkelser. De øvrige årene fra 2007 – 2010 er det 1-2 enheter som har hatt brukerundersøkelser. I 2004 var det 106 av 115 beboere som svarte, og i 2009 var det 31 av 31 beboere.<sup>15</sup> For pårørende var det 58 av 115 som svarte i 2004 og i 2009 var 31 av 31 pårørende som svarte.

Tabell 3.7 Gjennomsnittsskår for brukere på ulike spørsmålsgrupper. Beboere og pårørende i PLO institusjoner. Skala 1-4. N= 106 i 2004 og 31 i 2009 (beboere) og 58 i 2004 og 31 i 2009 (pårørende).

	2004		2009	
	Beboere	Pårørende	Beboere	Pårørende
Resultat for brukerne	3,86	3,75	3,81	2,96
Trivsel	3,81	3,48	3,87	3,08
Brukermedvirkning	3,73	3,46	3,90	2,72
Respektfull behandling	3,87	3,71	3,93	3,48
Tilgjengelighet	3,70	3,63	3,89	3,20
Informasjon	3,63	3,12	3,78	2,97
Generelt	3,76	3,76	3,90	3,24

Kilde: bedrekommune.no

Hovedtrekket i tabellen er at pårørende på alle spørsmålene er mindre tilfredse enn beboerne. Tabellen viser videre at svarene for beboerne har hatt en positiv utvikling på seks av de sju spørsmålsgruppene fra 2004 – 2009, mens den for pårørende viser en negativ utvikling for alle spørsmålsgruppene. Det som beboerne var mindre fornøyde med i 2009 enn i 2004 er "resultat for brukerne", som inneholder tjenester som måltid, hygiene, muligheter for

<sup>15</sup> Omstrukturering av PLO-tjenestene

å komme seg ut og aktiviteter. En nærmere gjennomgang av enkeltspørsmålene viste at det er det sistnevnte, aktiviteter, som beboerne var mindre fornøyde med. I 2004 var det 123 av 233 (52 %) som svarte, og i 2010 var det 87 av 200 (43 %).

Tabell 3.8: Gjennomsnittsskår for brukere på ulike spørsmålsgrupper. PLO Hjemmetjeneste. Skala 1-4. N=123 av 233 i 2004 og 87 av 200 i 2010

	Gjennomsnitt 2004	Gjennomsnitt 2010
Resultat for brukeren	3,85	3,57
Brukermedvirkning	3,78	3,25
Respektfull behandling	3,91	3,48
Tilgjengelighet	3,57	3,30
Informasjon	3,55	3,34
Generelt	3,83	3,65

Tabellen viser en negativ utvikling i gjennomsnittsskår fra 2004 – 2010 for alle spørsmålsgruppene. Svaropplutningen var 59 % og 56 % i henholdsvis 2008 og 2010.

Tabell 3.9: Gjennomsnittsskår for brukere på ulike spørsmålsgrupper. Barnehager. Skala 1-4. N=109 av 183 (60 %) i 2008 og 116 av 205 (56 %) i 2010

	Gjennomsnitt 2008	Gjennomsnitt 2010
Resultat for brukerne	5,3	5,2
Trivsel	4,8	4,9
Brukermedvirkning	4,6	4,6
Respektfull behandling	5,2	5,1
Tilgjengelighet	5,4	5,6
Informasjon	4,6	4,5
Fysisk miljø	4,3	4,3
Generelt	5,0	5,0

Her er brukerundersøkelsene gjennomført nærmere hverandre i tid, og forskjellene fra 2008 – 2010 er ikke så store. For tre av åtte spørsmålsgrupper har gjennomsnittresultatet hatt en liten nedgang, mens det for tre spørsmålsgrupper har vært en liten oppgang. Forskjellen mellom de to årene, enten det er i positiv eller negativ retning, er likevel ubetydelig.

### 4.3 Revisors vurdering

En forutsetning for at ledere skal følge lov- og regelverk innen for sitt tjenesteområde, er at slike dokument er gjort lett tilgjengelig og at de er oppdatert. I Midtre Gauldal har enhetene tradisjonelt hatt manuelle system, der lover, forskrifter, reglement og prosedyrer har blitt ajourført. Kommunen har innført et elektronisk kvalitetssystem, kalt Wisweb. I dette systemet skal styrende dokument være tilgjengelig. Etter revisors vurdering er det mangelfullt fulgt opp. Systemet brukes unntaksvis av ledere og ansatte i organisasjonen.

Balansert målstyring ble innført etter at overgangen til tonivåmodell hadde funnet sted. Styringskort med strategiske mål og måleindikatorer er lagt inn i Wisweb, men det er ikke tatt i bruk utover det.

I kapittel 3.1 så vi at lederavtalene har ligget på is en periode. I kapittel 3.4 skal vi se om budsjett- og rapporteringssystemet fungerer. Disse dokumentene er også med på å danne grunnlag for kvalitet.

Videre har revisor trukket inn medarbeiderundersøkelser som del av systemet for å sikre god kvalitet i arbeidsprosesser. Dette blir anbefalt uansett om en har tonivåmodell eller annen organisering. Et av delmålene for organisasjonen er å jobbe for kontinuerlig forbedring av tjenestene ut fra kvalitetsmålinger og dialog med brukerne. Dette kan også ses på som en del av kvalitetssystemet i kommunen.

Midtre Gauldal har gjennomført medarbeiderundersøkelser siden 2007. I denne undersøkelsen har det vært vanskelig å benytte resultat fra medarbeiderundersøkelsene som mål på utvikling siden innføring av tonivåmodellen. Etter revisors vurdering framstår gjennomføringen av undersøkelsene som sporadisk for de fleste enhetene. For å få gode sammenlignbare tall å drive overordna personalledelse etter, er det viktig at det er et visst volum på undersøkelsene, og at flere enheter gjennomfører undersøkelser samme år. Revisor registrerer at kommunen vil gjennomføre medarbeiderundersøkelser annethvert år. Det tar revisor til etterretning, men det bør være en viss regularitet i gjennomføringen.

Svarprosenten har variert fra gang til gang. Det bør oppmuntres til deltakelse i medarbeiderundersøkelsene. En begrensende faktor er IKT-utstyr og ansattes tilgang til systemet. Dette kommer vi tilbake til i kapittel 3.3.

I 2009 ble det gjennomført brukerundersøkelser i flertallet av virksomhetene. De øvrige årene fra 2007 – 2010 er det kun 1-2 virksomheter som har gjennomført brukerundersøkelser. Som med medarbeiderundersøkelser er det viktig at det er et volum på undersøkelsene for at den øverste ledelsen skal ha et godt nok grunnlag for å vurdere kvaliteten på overordna nivå. Også for brukerundersøkelsene har de en del å gå på for å få høyere svarprosent (unntatt sykehjemmet i 2009), men for de fleste enhetene har svarprosenten vært tilfredsstillende for at undersøkelsen kan gi et bilde på situasjonen.

Når det gjelder kvaliteten på arbeidsprosesser viser medarbeiderundersøkelsene gjennomgående høy grad av tilfredshet innenfor de fleste spørsmålsgruppene. Det har vært lite nevneverdig utvikling i gjennomsnittsskår fra det ene året til det andre for enhetene, men for noen spørsmålsgrupper er det en tilbakegang som er viktig å merke seg: faglig og personlig utvikling innenfor pleie- og omsorgstjeneste, helhetsvurdering innenfor hjemmetjenesten og skoler og fysisk miljø i barnehager. Revisor ser ingen kobling til innføring av tonivåmodellen, men viser likevel til tilbakemelding i intervju om tidsknapphet til kompetanseutvikling.

Når det gjelder kvaliteten på tjenester viser KOSTRA-tall en generell positiv utvikling i perioden 2006 -2010, med unntak av en økning i sykefravær, som er negativ utvikling. Etter revisors vurdering er det ikke noe i tallmaterialet som bekrefter om tonivåmodellen har hatt en påvirkning på tjenestene, verken i positiv eller negativ retning.

Når det gjelder resultatene for brukerundersøkelsene viser også disse generelt høy gjennomsnittsskår innenfor de fleste spørsmålsgruppene. Innen pleie- og omsorgstjenestene er det beboerne som gir høyest skår på institusjonstjenestene, mens brukere av hjemmetjenester gir litt lavere gjennomsnittsskår. Pårørende av beboere på institusjoner gir lavest gjennomsnittsskår. De to sistnevnte gruppene er fremtidens brukere av institusjonsplasser, det kan det være interessant å merke seg. Revisor kan ikke se at innføring av tonivåmodellen har påvirket utviklingen i brukertilfredshet.

## 5 Dialog og samhandling

I denne problemstillingen ser vi på hvilke arenaer for dialog og samhandling som er etablert i organisasjonen.

### 5.1 Revisjonskriterier

I organisasjonsplanen er møtестruktur beskrevet slik:

Møtearenaene på kommunenivå skal være:

- Stabsledermøte (ukentlig)
- Enhetsledermøte (fastlagt møteplan)
- Nettverk innen barnehage, skole, barnehage og skole felles, helse- og omsorgstjenestene (hjemmetjenestene, enhet for funksjonshemmede, sykehjem, helsesøster, jordmortjeneste, legekantoret, psykiatritjenesten, fysio- og ergoterapi, barnevernet)

Møtearena på enhetsnivå skal være:

- Personalmøte
- Ledermøter i enhet
- Team/avdelingsmøter

Myndiggjøring av medarbeidere og etablering av grunnlag for felles målforståelse i organisasjonen er et av prinsippene i tonivåmodellen (KS). I tillegg til felles møtearenaer, regnes ledersamtaler og medarbeidersamtaler som viktige arenaer for dialog. Ledersamtaler og medarbeidersamtaler bør bygges opp på en måte som gjør at det blir en sammenhengende målformulering og vurdering (Organisasjonsbeskrivelse, 2007).

Et av delmålene i organisasjonsplanen er at digitale verktøy i større grad skal tas i bruk for å bedre informasjonen for brukerne og for å effektivisere og kvalitetssikre virksomheten.

### 5.2 Data

I dette kapitlet legger vi vekt på hvilke møtepunkt som er etablert i organisasjonen, hvilke individuelle samtalearenaer som er etablert og hvilke informasjonssystem som finnes, og bruken av dem.

De faste møtearenaene i kommunen, slik de blir beskrevet i intervju, er:

- møter mellom rådmann og ordfører (uformelt, ved behov)
- stabsledermøte (ukentlig)
- enhetsledermøte (månedlig)
- personalmøte (2-4 ganger i året)
- ledermøter i enhet (ukentlig)
- teammøter
- nettverk innen barnehage, skole, barnehage og skole felles, helse- og omsorgstjenestene (hjemmetjenestene, enhet for funksjonshemmede, sykehjem, helsesøster, jordmortjeneste, legekantoret, psykiatritjenesten, fysio- og ergoterapi, barnevernet)

I stabsledermøtet deltar stabssjefene i tillegg til rådmann og assisterende rådmann. Det var stabsledermøter før tonivåmodellen også, men ikke med de samme deltakerne. IKT-sjefen var blant dem som ikke deltok fast tidligere, men ble kalt inn ved behov. Etter overgangen til tonivåmodell, møter han fast.

I enhetsledermøtene deltar alle enhetsledere i tillegg til stabsledere, rådmann og assisterende rådmann. Noen ganger deltar dessuten tillitsvalgte. I enhetsledermøtet tas det opp overordna saker som kommende utviklingsoppgaver, grunnlagsarbeidet til økonomiplan, og nå i det siste prosedyrer for ansettelse. Disse spørsmålene tas med videre i nettverksmøtene for rammeområdene, der det jobbes mer systematisk med temaene. Nettverkene fungerer litt forskjellig fra rammeområde til rammeområde. Et eksempel er arbeidet med budsjettering. Innen rammeområdet for oppvekst skjer mye av grunnlagsarbeidet i nettverket, og fordeling av rammen på de ulike virksomhetene drøftes der. Innen PLO legges ikke så mye av premissene i nettverket, men mellom rådmannen og den enkelte virksomhet. Rådgiverne i stabsenhetene stiller med rådmannsmyndighet i disse nettverksmøtene.

Ved enhetene er det ukentlige ledermøter i de tjenesteenhetene som revisor gjennomførte intervju i.

I tjenesteenhetene er det litt forskjellig fra enhet til enhet hvor ofte, og om hele personalet samles. På en skole var det personalmøte annenhver uke, i tillegg til en kort morgensamling hver uke. Det samme gjaldt barnehagen, men der gjennomføres personalmøtene om kvelden.

På den andre skolen var det ukentlige møter mellom ledelse og pedagogisk personal, og annenhver uke mellom ledelse og assistentene. I tillegg har oppvekstenhetene tre planleggingsdager i året.

I pleie- og omsorgsenhetene er det ukentlige ledermøter. Ved sykehjemmet deltar tillitsvalgte og vaktmester en gang i måneden, mens de tillitsvalgte deltar annenhver uke i hjemmetjenesten. Ved sykehjemmet har avdelingslederne møter med sine ansatte ved behov, mens det i hjemmetjenesten gjennomføres møter ute på omsorgssentrene månedlig. Utfordringen er å få god deltakelse ved disse enhetene, ettersom det er turnusordning, og noen må være "på avdelingen", og mange er ikke på jobb på det tidspunktet personalmøtene finner sted. Det er ikke alltid at det skrives og distribueres referat fra møtene, så en del av informasjonsflyten er basert på jungeltelegraf. Enhetslederne deltar av og til på disse møtene, men det er vanskelig å få det til hver gang.

Rådmannen er inne i en prosess med ledersamtaler med sine stabs- og enhetsledere for tiden. Enkelte av enhetslederne som revisor snakket med hadde hatt ledersamtale, og fått lederavtale, men flertallet hadde ikke fått det ennå. Den forrige rådmannen innførte ledersamtaler/-avtaler, og siste gang det ble gjennomført var i 2009. Det gjennomføres årlig medarbeidersamtaler ved enhetene. I stabsenhetene er det enhetsleder som gjennomfører dette med sine ansatte, mens det ute på tjenesteenhetene er mer vanlig at avdelingslederne gjennomfører det. Enhetsleder gjennomfører medarbeidersamtale med sine avdelingsledere.

Når det gjelder medarbeiderundersøkelser viser vi til kapittel 4.2.2, når det gjelder gjennomføring, hyppighet og svarprosent. I intervjuene kom det tilbakemeldinger om at de vurderer å gå over til gjennomføring av medarbeiderundersøkelser annethvert år, for at de bedre kan følge opp resultatene systematisk. Det kom også tilbakemeldinger om at forutsetningen for at medarbeiderne vil svare på undersøkelsen, er at det skjer oppfølging. Enkelte enheter har fått opp svarprosenten ved sin enhet ved at de planmessig følger opp resultatene, f.eks. gjennom en handlingplan.

Informasjonsflyt, og system for sikring av at informasjonen når ut til alle, er stadig mer avhengig av IKT-systemer. Midtre Gauldal bruker en rekke IKT-verktøy, fra office, med bl.a. e-post, til mer fagspesifikke IKT-verktøy. Kvalitetssystemet Wisweb og saksstyringssystemet ePhorte er organisasjonsovergrepene program, som gjelder for alle. Videre har kommunen tatt i bruk flere økonomiretting program, som Arena (budsjetteringsverktøy), Agresso (økonomistyringssystem) og Visma Lønn (lønns- og personalsystem). Ute på tjenesteenhetene brukes fagprogrammer for pleie- og omsorg (Geric, IPLOS) og opplæring.



Ved en av skolene har de droppet elektronisk læringsplattform, og bruker kun internett og office i opplæringen.

Som vi så tidligere i rapporten er Wisweb lagt litt på is, og det er få som bruker det i sitt daglige arbeid. ePhorte skal brukes som saksstyringssystem, for bl.a. arkiv, journalføring og politisk saksbehandling. Ifølge tilbakemeldinger til revisor er bruken av dette programmet også variabel.

Tilbakemeldingene fra enhetsledere og tildels stabsledere er at økonomiprogrammene er kilde til mye frustrasjon. Enhetsledernes tilgang til Arena har blitt begrenset, og det er derfor vanskelig å ha god nok budsjettoversikt. For Visma Lønn blir det meldt om samme problem.

De ansatte ute i tjenesteenhetene har bare unntaksvis egen bruker på kommunens server. De har ikke egen e-postadresse. Fra enkelte enhetslederens side blir det gitt uttrykk for at det kan være vanskelig å nå ut til alle med informasjon. De legger til rette så godt de kan, med informasjon på oppslagstavler o.l.

I mars 2011 innførte kommunen intranett. Revisor har ikke gjennomgått eller vurdert informasjonen som foreligger der.

### 5.3 Revisors vurdering

Etter det revisor kan se gjennomføres de ulike møtene som er beskrevet i organisasjonsplanen nokså konsekvent i hele organisasjonen. Revisor har registrert at deltakelsen er nokså lav i enkelte enheter, pga. påkrevd tilstedeværelse blant brukerne og turnus. Dette medfører en sårbarhet i forhold til involvering av medarbeiderne, men også en risiko for at viktig informasjon ikke blir formidlet. Revisor registrerer dessuten at det er vanskelig for enhetslederne i de største enhetene å delta på alle avdelingsmøtene, og møtepunktene mellom enhetsleder og ansatte er derfor ikke så tilfredsstillende som de burde være. Revisor er likevel av den oppfatning at enhetslederne strekker seg langt for å lytte til og møte de ansatte.

Ettersom lederavtalene revideres som følge av ledersamtalen, følger det at disse ikke har funnet sted for alle lederne siden 2009. Revisor har inntrykk av at det er små og tette forhold mellom rådmannen og enhetslederne, og terskelen for å ta kontakt er ikke høy. Likevel er det nødvendig å gjennomføre årlige ledersamtaler, for at ledernes mål skal bli å jour med målene i de styrende dokumentene.

Det er mer kontinuitet i medarbeidersamtaler. Etter det revisor kan se har det blitt gjennomført medarbeidersamtaler ute i enhetene. Ved de største enhetene er dette delegert til avdelingsledere, men enkelte har gitt uttrykk for at de ansatte, hvis de ønsker, kan få medarbeidersamtale med enhetsleder. Etter revisors vurdering bør det være et alternativ ved alle enheter.

Som organisasjonsplanen viser skal informasjonssystem i økt grad tas i bruk. Ansatte ved de fleste enhetene i kommunen har ikke egen bruker på serveren, og følgelig heller ikke e-postadresse. Dette begrunnes bl.a. annet i manglende kapasitet på server. Etter revisors vurdering er det en svakhet i forhold til informasjonsflyten i organisasjonen at ikke det er lagt til rette for at ansatte kan ta imot og sende e-post internt i organisasjonen og eksternt utenfor organisasjonen. Svært mye informasjon går fra rådmannens stab og ut til enhetsledere og videre til mellomledere. Det vil være en utfordring for ledelsen ute på enhetene å distribuere informasjonen videre, noe enhetslederne også gir uttrykk for.

En rekke elektroniske verktøy er tatt i bruk i kommunen, og spesielt innen økonomistyring er det flere program som er i bruk. Enhetslederne jobber mye for å beherske verktøyene, men etter revisors vurdering gjenstår det en god del bruk og erfaring før verktøyene beherskes fullt ut. Dette kan innebære en viss risiko for at feil informasjon lagt inn i systemene.

## 6 Tilrettelegging for økonomisk styring og kontroll

I den siste problemstillingen har vi sett på om innføringen av tonivåmodell bidrar til økonomisk styring og kontroll.

### 6.1 Revisjonskriterier

Høsten 2008 gjennomførte Revisjon Midt-Norge forvaltningsrevisjon av økonomistyring i Midtre Gauldal, og en rapport med anbefalinger ble behandlet i kommunestyret i sak 25/2009. Kommunestyret vedtok at rådmannen skulle følge opp anbefalingene i rapporten, som var:

- vurdere budsjettprosessen med tanke på involvering og kvalitetssikring i budsjettarbeidet
- oppdatere kommunens økonomi- og delegasjonsbestemmelser
- vurdere kommunens tertialrapportering med henblikk på hyppighet og periodisering slik at disse tilpasses kommunens styrings- og oppfølgingsbehov

- sikre systematisk opplæring av enhetsledere i forhold til delegert myndighet og ansvar
- utarbeide rutiner som sikrer at kommunens innrapportering i KOSTRA koordineres og kvalitetssikres

Utover det referer vi til faglitteratur om tonivåmodellen og resultatstyring. Dag Ingvar Jacobsen beskriver fokuset på mål- og resultatstyring fra 90-tallet og utover, og at det da ble økt oppmerksomhet på mål- og resultatstyring i kommunene. Mål- og resultatstyring er et system av indikatorer som styrer tjenesteproduksjonen. Indikatorene skal konkretisere målbare ressursstørrelser og aktiviteter som må settes inn for å produsere tjenester til innbyggerne (brukerne). De siste årene har fokuset dreid mer over til resultatstyring, og på å identifisere indikatorer for oppnådde resultat av tjenestene.

## 6.2 Data

Her belyser vi problemstillingen om tonivåmodellen legger til rette for tilfredsstillende styring og kontroll med økonomien.

### 6.2.1 Generell situasjon

I forbindelse med at kommunestyret vedtok anbefalingene som revisor kom med i en rapport om kommunens økonomistyring i februar 2009, ba de samtidig om at rådmannen skulle komme med en tilbakemelding til kontrollutvalget innen utgangen av august 2009 om oppfølging av kommunestyrets vedtak. På grunn av at arbeidet med oppfølgingen ikke var ferdig innen fristen, ba kontrollutvalget rådmannen om en orientering i november 2009. På bakgrunn av rådmannens orientering ba kontrollutvalget rådmannen om å komme med en skriftlig redegjørelse innen januar 2010. I vedtaket som fulgte etter orienteringen i januar 2010 gikk det fram at kontrollutvalget ønsket en ny orientering i juni 2010. En av revisors anbefalinger i revisjonsrapporten fra 2008 var at rådmannen måtte få plass et oppdatert økonomisystem. Rådmannens tilbakemelding har vært at dette har blitt utsatt i påvente av at nødvendige økonomireglement kom på plass. Kontrollutvalget hadde saken oppe på nytt den 24.02.2011. Kontrollutvalget vedtok da å sende saken videre til kommunestyret, og uttrykte i vedtaket bekymring for at rådmannen ikke hadde fått på plass anbefalingene fra kontrollorganene og kommunestyret, to år etter at de ble vedtatt. På spørsmål fra revisor til økonomisjefen om status for arbeidet med økonomireglementet, var tilbakemeldingen at et utkast har vært klart, men at innføring av nye økonomisystem har gjort at reglementet er utdatert, og må oppdateres. Videre ble det gitt uttrykk for at arbeidet med økonomireglementet har blitt en salderingspost i forhold til annet arbeid.

Den økonomiske situasjonen er ellers illustrert i tabellen nedenfor.

Tabell 3.10. Finansielle nøkkeltall Midtre Gauldal kommune. 2007 - 2009. Konsern tall

	2007	2008	2009
Brutto driftsinntekter i alt.	304 048	327 447	386 008
Brutto driftsutgifter i alt.	323 542	335 346	365 683
Brutto driftsresultat.	(19 494)	(7 899)	20 325
Brutto driftsresultat i prosent av brutto driftsinntekter	(6,40)	(2,40)	5,30
Netto driftsresultat	(13 210)	(31 739)	46 046
Netto driftsresultat i prosent av brutto driftsinntekter	(4,30)	(9,70)	11,90

Kilde: SSB og Fylkesmannen i Nord-trøndelag

Brutto driftsresultat er den beste resultatsindikatoren for driftsresultatet i kommunen.

Tall for Midtre Gauldal kommune viser et brutto driftsresultat på i overkant av 20,3 millioner i 2009, mot et underskudd på i underkant av 8 millioner i 2008, og 19,5 millioner i 2007. I perioden 2006 til 2009 økte bruttoinntekter med i underkant av 82 millioner, mens bruttoutgiftene økte med i litt over av 42 millioner. I 2009 hadde kommunen brutto driftsinntekter på om lag 386 millioner, mens brutto driftsutgifter utgjorde om lag 366 millioner. Samlet sett var brutto driftsresultat på 5,3 % av brutto driftsinntektene i 2009, mot 2,4 % i 2008, 6,4 i 2007 og 1,1 % i 2006.

Netto driftsresultat viser hvor mye som kan benyttes til finansiering av investeringer, eller avsettes til senere bruk, og er dermed et uttrykk for kommunenes økonomiske handlefrihet. Et netto driftsresultat på rundt 3 % av brutto driftsinntekter over en lengre tidsperiode er ansett som et tegn på en sunn kommuneøkonomi.<sup>16</sup>

Vi ser fra tabell 3.10 at tallene for Midtre Gauldal viser at netto driftsresultat har snudd fra et underskudd på 13,2 millioner i 2007 til et overskudd på 46 millioner i 2009. Netto driftsresultat var på 11,9 % under driftsinntektene mot 9,7 % i 2008 og 4,3 % i 2007. Økningen i 2009 betyr at kommunes økonomi ble betydelig bedret.

## 6.2.2 Budsjettprosesser

I et skriv datert 17.09.2010, signert økonomisjefen i Midtre Gauldal, går det fram at delegasjonsreglementet inneholder bestemmelser om vedtaksmyndighet og budsjettkorrigeringer. Skrivet er et spørsmålsskjema i forbindelse med revisjonens

<sup>16</sup> Kilde SSB: <http://www.ssb.no/kommregnko/>

kartlegging av budsjettrutiner. Kommunestyret vedtar kommunens budsjett, mens hovedutvalgene er delegert myndighet til å foreta endringer innenfor rammen. Enhetslederne er delegert myndighet til å gjøre endringer innenfor egen ramme.

Budsjettprosessen starter med at enhetsledere, stab og rådmann forbereder strategisamlingen som finner sted om våren. Kommunestyre og formannskap inviteres til samlingen. Deretter skjer det et budsjettarbeid i enhetene, sammen med økonomiavdelingen, der enhetsleder gjennomgår behov sammen med ansatte og avdelingsledere. Dette arbeidet pågår i november. Flere ga uttrykk for at budsjettprosessen har startet seint. Budsjettet for 2011 ble periodisert først i mars 2011. Budsjettet legges, som tidligere nevnt, i Arena, men enhetene har ikke hatt tilgang til det, og derfor er det en utfordring å ha budsjettkontroll. I følge rådmannen er det store utfordringer når det gjelder budsjettbalanse innen pleie og omsorg. Det har vært, og vil komme store investeringsutfordringer, og kommunestyret vedtok ny pleie- og omsorgsplan høsten 2010. Vedtaket førte til endrede rammer innen pleie- og omsorg i forhold til tidligere økonomiplan. Tilbakemelding kommet fram i intervju tyder på at enhetslederne ikke har hatt et klart budsjett å forholde seg til før et stykke ut i budsjettåret.

Nettverkene på rammeområdet er også involverte i budsjettprosessen. Det er litt forskjellig fra rammeområde til rammeområde, men ledere innen oppvekst gir uttrykk for at nettverket var viktig støtte i budsjettarbeidet. Innen pleie og omsorg spilte det en mindre rolle.

### 6.2.3 Rapportering

Med innføringen av tonivåmodell fulgte også BMS. Forrige rådmann etablerte dette (vedlegg), men det ble ikke fullført. Det er foreløpig lagt på vent. Målfastsettelse og rapportering skjer i dokumentene rundt handlingsprogrammet og økonomiplan. Kommunen har idag tertialrapportering, men vurderer å gå over til halvårsrapportering. Første tertialrapport kommer for tidlig til at den kan gi gode nok styringssignaler, mens 2. tertialrapport kommer for seint til at en kan gjøre nødvendige justeringer i tide.

Videre har det vært praksis med månedsrapportering for økonomi, fra virksomhetsnivå til rådmann, og fra rådmann og opp til formannskap. Dette har de gått bort fra en periode, men vil komme igang med det igjen fra nå av. I innkalling til møte i formannskapet den 28.3., gikk det fram at rådmannen skulle legge fram månedsrapport. Enhetslederne rapporterer i Agresso. Lønnsrapporteringen skjer i Visma Lønn. Flere enhetsledere gir uttrykk for at refusjoner (arbeidsgiveravgift og sykelønn) utgjør den største uforutsigbarheten i forhold til å ha budsjettkontroll. Likevel gir de uttrykk for forsiktig optimisme ved at det blir bedre med

erfaring og opplæring. Overskuddet etter et eventuelt mindreforbruk ved enheten går tilbake til kommunen, derfor ga enkelte av de som ble intervjuet uttrykk for at de skulle hatt oversikt over dette tidligere.

Utover dette skal lederavtaler og mål fastsatt i medarbeidersamtaler gjenspeile målene i kommunens styrende dokumenter.

### 6.3 Revisors vurdering

Kommunestyret vedtok i forbindelse med behandling av rapport fra forvaltningsrevisjon om økonomistyring, at rådmannen måtte få på plass et oppdatert økonomireglement. Dette er ennå ikke på plass. Det er en prosess mellom kontrollutvalget og rådmannen rundt dette.

Budsjettprosessen starter før sommeren med en budsjettsamling, der forutsetningene legges. Det tyngste arbeidet fram mot vedtatt budsjett starter i november, som i følge flere av de som ble intervjuet er for seint til at de har et klart budsjett å styre etter fra årsskiftet. Ennå i mars var tilbakemeldingene at enhetslederne ikke hadde et periodisert budsjett å styre etter. Budsjettet føres i budsjetteringsverktøyet Arena. Oppfølging og rapportering skjer i Agresso, mens det er et eget lønns- og personalsystem, Visma Lønn. Revisor har fått inntrykk av at tilgangen til Arena har vært begrenset for enhetslederne i 2011, og at det reduserer muligheten for å ha god nok budsjettkontroll.

Det har vært litt fram og tilbake hvilket rapporteringssystem kommunen skal legge seg på. Per i dag har de tertialrapportering, men er i ferd med å innføre månedsrapportering på økonomi. Dette har medført en vurdering av om de skal gå over til halvårsrapportering på mål og tjenester. Etter revisors vurdering kan det gi bedre styringsinformasjon i tide, men det betinges av at økonomirapporteringen skjer månedlig til formannskapet.

Bruk av balansert målstyring er lagt på is. På sitt beste er BMS et oversiktlig verktøy for systematisk oppfølging av definerte målsettinger. Motsatt er BMS et tidkrevende system, som er vanskelig å få kontinuerlig systematisk oppfølging av. Revisor anbefaler at ledelsen tar en beslutning om eventuell videre bruk av BMS, og at det etableres et godt alternativ til BMS. Kommunens helhetlige plansystem, med halvårsrapporter og lederavtaler kan være et godt utgangspunkt.

Den økonomiske kompetansen er variabel blant lederne, noe som framgikk i kapittel 3.2.3. Tilbakemeldinger fra både stabsledere og enhetsledere tyder på at det er krevende å få god nok økonomiforståelse. Økonomiavdelingen prioriterer oppfølging av de som har størst

behov, men andre enhetsledere etterlyser også oppfølging fra økonomiavdelingens side. Enhetslederne har lite ressurser til å kvalitetssikre budsjett- og rapporteringsprosesser. De ansatte og mellomledere involveres i budsjettprosessen med innspill, men på enhetene er det få ressurser til kvalitetssikring. Enhetslederne er avhengig av økonomiavdelingen for å til gode budsjettprosesser. Da er det viktig at det er lagt til rette for at budsjettprosessene kan starte i god tid, og at budsjettet er klart i god tid før starten på budsjettåret.

## 7 Høring

Et utkast til rapport har vært på høring, og vi fikk tilbakemelding fra rådmannen i e-post den 18.4.2011 (vedlegg 1). I tilbakemeldingen hadde rådmannen noen merknader:

- Rådmannen har foreslått at begrepet "desintegrasjon" forklares (kapittel 1.2).

*Revisors kommentar:* Ordet er tatt bort, da meningsinnholdet i teksten foran er selvforklarende

- Rådmannen har foreslått utdyping av stabslederens (økonomisjef og IKT-sjef) ansvar og myndighet (kapittel 3.1.2).

*Revisors kommentar:* Stabsledernes ansvar er utdypet med "I dette ligger at f.eks økonomisjefen har ansvar for rutiner, rapporter, m.v., men at det er enhetsleder som har ansvar for å iverksette tiltak".

- Rådmannen har foreslått å stryke fullt resultatansvar (kapittel 3.1.2).

*Revisors kommentar:* Revisor har etterkommet rådmannens ønske, og ser ikke at det forandrer noe i rapportens meningsinnhold.

- Rådmannen har foreslått å stryke rådmannsnivå, og la "stabsledere og enhetsledere har forstått ansvaret sitt" stå (kapittel 3.1.2).

*Revisors kommentar:* For å opprettholde meningsinnholdet har revisor endret til "ledere på begge nivå".



## 8 Konklusjon og anbefalinger

I denne forvaltningsrevisjonen har vi sett på Midtre Gauldals organisasjonsmodell, tonivåmodellen, og hvordan det er lagt til rette for at denne gir god ledelse, gode arbeidsprosesser og tjenester. I dette kapitlet konkluderer vi på problemstillingene og kommer med anbefalinger i forhold til konklusjonene.

### 8.1 Konklusjon

Hovedproblemstillingen for forvaltningsrevisjonen har vært om Midtre Gauldal har en organisering som bidrar til måloppnåelse og kvalitet. Midtre Gauldal har kommet langt på vei i å organisere arbeidsprosesser og tjenester i tråd med prinsippene i tonivåmodellen. Kommunen når mange av sine mål, men har utfordringer når det gjelder de økonomiske målene. Resultatene i medarbeiderundersøkelser og brukerundersøkelser har holdt seg stabile før og etter innføringen av tonivåmodellen.

#### *Delproblemstilling 1:*

Kommunens organisasjonsbeskrivelse angir nokså tydelige definisjoner av ansvar og myndighet. Utover det er det styrende planer som beskriver ansvarsforholdene. For den enkelte leder er lederavtalen et viktig dokument for å forstå ansvar og målsettinger som det skal ledes etter. Det er en prosess på gang mellom rådmannen og enhetslederne for å få på plass lederavtaler. Den enkelte enhetsleder gjennomfører årlige medarbeidersamtaler med alle sine ansatte, eller delegerer dette til mellomlederne. Medarbeidersamtalene gjenspeiler kommunens målsettinger, og lederavtalenes målsettinger. Formannskapet er i ferd med å inngå lederavtale med rådmannen. Når dette er på plass, vil kommunen ha tilfredsstillende beskrivelser av ansvar og myndighet i organisasjonen. Det er revisors inntrykk at lederne på begge nivå har forstått ansvaret sitt, og at de ut fra tilgjengelig rammer følger opp ansvaret sitt. Ledelsen på begge nivå tar det nye ansvaret innen personal og økonomistyring alvorlig, men det er til dels store utfordringer knyttet til økonomistyring, som knytter seg til opplæringsbehov og manglende erfaring med økonomistyring. Etter revisors vurdering er ressursene til tilrettelegging for administrativ veiledning noe knappe. Stabslederne og rådgiverne i staben har forskjellige roller. Dette kan medføre en viss uklarhet, både for de selv og for enhetslederne.

Kommunen har ikke utarbeidet arbeidsgiverstrategi eller kompetansestrategi, men dette er noe som angivelig står på planen. Organisasjonen har til enhver tid behov for kompetanseutvikling, og det er viktig å få satt dette i system.

*Delproblemstilling 2:*

Etter revisors vurdering er ikke systemene rundt kvalitetssikring av ledelse og arbeidsprosesser tilfredsstillende. Kommunen har innført et elektronisk kvalitetsystem, Wisweb, og et styringssystem med utgangspunkt i BMS. Dette har ikke blitt fulgt opp, og er unntaksvis tatt i bruk i organisasjonen. Kommunen gjennomfører medarbeiderundersøkelser og brukerundersøkelser, men regulariteten på disse undersøkelsene har vært svak. De undersøkelsene som har blitt gjennomført, har vist at kommunen får bra gjennomsnittsskår i medarbeiderundersøkelser og brukerundersøkelser. KOSTRA-tall bekrefter at kvaliteten på tjenestene har vært nokså stabil i perioden med tonivåmodell. Revisor har ikke grunnlag for å konkludere om at tonivåmodellen har påvirket kvaliteten på tjenestene negativt eller positivt.

*Delproblemstilling 3:*

Revisor har inntrykk av at det gjennomføres møter i tråd med føringene i organisasjonsbeskrivelsen. Deltakelsen er noe lav i enkelte enheter, noe som kan være en utfordring med tanke på informasjonsflyt. Kommunen har ikke etablert gode informasjonssystem, slik at den elektroniske informasjonsflyten i organisasjonen fungerer godt nok. Kompetansen i IKT-verktøy er også variabel. Dette innebærer en risiko for at nødvendig informasjon ikke når rette vedkommende.

*Delproblemstilling 4:*

Tonivåmodellen innebærer et fullstendig resultatansvar for ledere på tjenestenivå (enhetsledere). I problemstilling 1 konkluderte vi med at lederne har forstått ansvaret sitt og tatt det alvorlig. De tar også ansvaret sitt for betryggende økonomistyring alvorlig, men revisor mener at kommunestyrets vedtak i sak 25/2009, om oppdatering av økonomireglement, ikke er tatt nok på alvor. Lederne står overfor en del utfordringer når det gjelder gode budsjett- og rapporteringsprosesser. Kommunen har ikke innarbeidet en fast praksis for rapportering, men revisor registrer at fast månedlig økonomirapportering er i ferd med å bli innført. Dette ser vi på som en forutsetning, dersom tjenesterapporteringen skal gå over fra tertial til halvårsrapportering. Budsjettprosessen starter litt seint, og enhetene har ikke hatt periodiserte budsjett å styre etter ved årets begynnelse. Revisor konkluderer med at KS-vedtak som følge av forvaltningsrevisjon ikke er tilstrekkelig fulgt opp. Revisor har ikke grunnlag for å konkludere med at tonivåmodellen har vært til hinder for dette.

## 8.2 Anbefalinger

På bakgrunn av konklusjonene ovenfor anbefaler revisor rådmannen om fortsatt å ha oppmerksomhet på organisasjonsutvikling, og å få til en organisasjon med gode ledelsesprosesser, god administrativ støtte til ledelsen på alle nivå, og gode arbeidsprosesser. Rådmannen bør:

- få på plass et system med årlige ledersamtaler og lederavtaler
- få på plass et elektronisk kvalitetsstyringssystem
- ta beslutning om mål og resultatstyringssystem
- sørge for kompetanse og bruk av IKT-system, og at medarbeidere får nødvendig tilgang til systemene
- sette i gang budsjettprosessene tidligere, i tråd med KS-vedtak i 2009, og legge til rette for god budsjettkontroll for enhetsledere

## Kilder

### Lokale bestemmelser:

Midtre Gauldal kommune: Organisasjonsbeskrivelse av Midtre Gauldal kommune, 2007.  
Revidert pr. august 2010.

Midtre Gauldal kommune: Delegasjonsreglement. 2008.

Midtre Gauldal kommune: FO-sak 24/2011: Lederavtale mellom formannskapet og rådmannen

### Dokument fra nasjonale myndigheter

Kommunal- og regionaldepartementet: 85 tilrådingar for styrkt eigenkontroll i kommunane. Oslo 2009

St.prp. nr. 68 (2008-2009) -kommuneproposisjonen

### Annen litteratur

Jacobsen, Dag Ingvar: Perspektiver på kommune-Norge - en innføring i kommunalkunnskap. Fagbokforlaget. Bergen 2009.

Opedal m.fl. 2006 *Stab/støtte i tonivåkommuner: Organisering, forventninger og erfaringer(2006)*

Opedal m.fl. *Flat struktur og resultatenheter – utfordringer for kommunal ledelse og politisk organisering” – 2001-2002*  
(2002)

Torsteinsen, Harald: *Resultatenhetsmodellen i kommunal tjenesteproduksjon, instrument, symbol eller maktmiddel?. Doktoravhandling Universitetet i Tromsø, 2006*

Vabo, Signy Irene og Aarsether, Nils: *Fristilt og velstyrt? : fokus på kommune-Norge*, Samlaget, Oslo 2002

### Nettsider

Bedrekommune.no  
Ssb.no/KOSTRA

# Vedlegg 1

Melding

Side 1 av 1

**Ølnes Anna**

---

**Fra:** Dukane Knut [knut.dukane@midtre-gauldal.kommune.no]

**Sendt:** 18. april 2011 10:34

**Til:** Ølnes Anna

**Emne:** SV: Høring forvaltningsrevisjon

Hei !

Gjennomlesing av rapporten tilsa etter min oppfatning at det ikke var behov for møte.

Noen få merknader/innspill:

side 8, 4. avsnitt. Ordet "desintegrasjon" (sammenbrudd) bør muligens forklares.

side 16 under pkt 3.1.2.: ....og lkt - sjefen har rådmannsmyndighet innenfor IKT området. (Bør forklares litt nærmere med f.eks etterfølgende setn) I dette ligger at f.eks Ø. sjef har ansvar for rutiner, rapporter, m.v., men at det er enhetsleder som har ansvar for å iverksette tiltak.

s 19 , siste avsnitt. ...De er ledere med resultatansvar i sin avdeling, de er fagsjefer...osv

s 20, 2. avsnitt...stabsledere og enhetsledere har forstått ansvaret sitt. (evt forstått og erkjent ansvaret)

God påske !

-----Opprinnelig melding-----

**Fra:** Ølnes Anna [mailto:anna.olnes@revisjonmidtnorge.no]

**Sendt:** 14. april 2011 09:31

**Til:** Dukane Knut

**Emne:** Høring forvaltningsrevisjon

Hei

Jeg viser til e-post av 4.4., der vi sendte utkast til rapport fra forvaltningsrevisjon om tonivåmodellen. I høringsbrevet gikk det fram at rådmannen måtte ta kontakt innen 14.4., dersom det er ønske om høringsmøte. Ettersom vi ikke har hørt noe om at dere ønsker slikt møte, anser vi det som uaktuelt. Vi tillater oss å minne om at et eventuelt høringssvar må være oss i hende senest mandag 18.4.

Vennlig hilsen

Anna Ølnes

Faglig leder for forvaltningsrevisjon

Revisjon Midt-Norge IKS

Telefon: 906 33 713

E-post: [Anna.Olnes@revisjonmidtnorge.no](mailto:Anna.Olnes@revisjonmidtnorge.no)

[www.revisjonmidtnorge.no](http://www.revisjonmidtnorge.no)

18.04.2011







Postadresse: Postboks 216, 7302 Orkanger  
Hovedkontor: Orkdal rådhus, Bårdshaug  
Tlf. 907 30 300 - [www.revisjonmidtnorge.no](http://www.revisjonmidtnorge.no)