

FINANSIELL REVISJON | FORVALTNINGSREVISJON | FINANSFORVALTNING | SELSKAPSKONTROLL | RÅDGIVNING



FORVALTNINGSREVISJON
TONIVÅMODELLEN I ORKDAL KOMMUNE

Orkdal
APRIL 2012

Forord

Denne forvaltningsrevisjonen er gjennomført på oppdrag av Orkdal kommunes kontrollutvalg i perioden juni 2011 – mars 2012..

Undersøkelsen er utført i henhold til NKRFs standard for forvaltningsrevisjon, RSK 001. Revisjon Midt-Norge IKS vil takke alle som har bidratt konstruktivt med informasjon i undersøkelsen.

Trondheim, 10.4.2012

Anna Ølnes/s/
Ansvarlig forvaltningsrevisor

Tor Arne Stubbe /s/
Prosjektmedarbeider

Sammendrag

Denne rapporten oppsummerer en forvaltningsrevisjon av tonivåmodellen i Orkdal kommune. Vi konkluderer med at det er gjennomgående god styring i Orkdal kommune, fra politisk nivå til enhetsledernivå. Sakene som går til politisk nivå er godt utredet, og det er tett budsjettoppfølging, ved at det rapporteres kvartalsvis. Det er god kompetanse innen administrasjon og ledelse i organisasjonen, og vi mener den i all hovedsak er hensiktsmessig organisert. Vi konkluderer likevel med at det er noen forbedringsmuligheter. Disse gjengis i i følgende anbefalinger:

- oppdatere delegasjonsreglementene og organisasjonsbeskrivelser
- gjøre styringsdokument mer tilgjengelig (synlig) på kommunens nettsider
- bruke resultat fra målinger og styringskort mer aktivt i analyser og utviklingsarbeid i hele organisasjonen
- videreføre arbeidet med helhetstenkning i hele organisasjonen, fra politisk nivå til den enkelte ansatte

Det er kontrollutvalget i Orkdal kommune som har bestilt prosjektet. De ønsket at forvaltningsrevisjonen så på utformingen og bruken av rapporterings- og styringssystemet. De var også opptatt av om den administrative organiseringen ivaretar behovet for politisk styring. De ønsket dessuten en gjennomgang av kompetanse og ressurser, og om dette er fordelt riktig mellom toppledelse, stabsenheter og resultatenheter.

Revisjon Midt-Norge har gjennomført forvaltningsrevisjonen med følgende problemstillinger:

1. *Har Orkdal kommune funksjonelle styrings- og rapporteringssystem?*
2. *Har Orkdal kommune en nødvendig tilgang på, og hensiktsmessig fordeling av kompetanse og ressurser mellom ulike ledelsesnivå og stab-/støttefunksjoner?*

Til grunn for vurderinger og konklusjon ligger verifiserte intervjudata, som er basert på intervju som er gjennomført med utvalgte ledere på ulike nivå i organisasjonen, i tillegg til ansatte i rådmannens stab. Dessuten har vi gjennomført en spørreskjemaundersøkelse blant medlemmer i kommunestyret i valgperioden 2007 – 2011. Den ble gjennomført for å få politikernes erfaring med hvordan administrative organisasjonsmodellen fungerer for den politisk styringen.

Orkdal kommune har valgt å la seg evaluere av Kommunekompasset, et evalueringsprogram i regi av KS-Konsulent. Data fra denne evalueringen er brukt i vår undersøkelse.

Har Orkdal kommune funksjonelle styrings- og rapporteringssystem?

I denne problemstillingen har vi vurdert bruken av rapporteringssystemet, både om det er i bruk i hele organisasjonen, at ansatte forstår informasjonen på sitt nivå, og at det gir riktig og nødvendig informasjon for ledelse og styring. Vi har konkludert med at det gjennomgående er god styring i Orkdal kommune, fra politisk nivå til enhetsledernivå. Sakene som går til politisk nivå er godt utredet, selv om det kan virke som at saksutredningene mangler vurdering av flere alternativ.

Det er tett dialog mellom politisk nivå og administrativt nivå, men vi ser at det kan være forbedringsmuligheter når det gjelder åpenhet og informasjon ut til innbyggerne.

I tillegg har vi sett på hvordan rapporteringssystemet er koblet til dialogen mellom ulike ledelsesnivå og mellom resultatene. Budsjett- og rapporteringssystemene er godt integrerte, og brukes nokså aktivt i styringen. Det er her muligheter for forbedring når det gjelder bruk og analyse av data i utviklingsarbeid, særlig på enhetsnivå.

Har Orkdal kommune en nødvendig tilgang på, og hensiktsmessig fordeling av kompetanse og ressurser mellom ulike ledelsesnivå og stab-/støttefunksjoner?

Under denne problemstilling har vi undersøkt hvorvidt delegasjonsreglementet er tydelig og forstått i organisasjonen, om ledere og ansatte har nødvendig kompetanse og/eller at de får nødvendig støtte for å utøve sitt arbeid og ansvar. Videre har vi sett på om organiseringen av arbeidsprosesser, fora for koordinering av virksomheten, kommunikasjonslinjer og kunnskapsdeling er tilfredsstillende.

I denne problemstillingen har vi undersøkt hvorvidt delegasjonsreglementet er tydelig og forstått i organisasjonen. Vi oppsummerer at det administrative delegasjonsreglement og andre beskrivelser av organisasjonen ikke er oppdatert som følge endringer etter 2004. Det politiske delegasjonsreglementet ble sist revidert i 2008.

Kompetansen i organisasjonen er i hovedsak tilfredsstillende, og den administrative kompetansen er i hovedsak samlet i staben. Dette er en bra løsning, men forutsetter at staben er tilgjengelig for råd og veiledning. Det er den, i følge informasjonen vi har fått.

Det er etablert flere fora, som koordinerer og samsordner virksomheten. I tillegg til de faste møteforaene for ledelsen, er det etablert nettverk, der ledere innenfor samme tjenesteområde deltar. Disse nettverkene fungerer både som støtte nettverk som stimulerer til helhetstenkning og utviklingsarbeid mot felles mål.

I enhetene er det etablert flere møteplasser, som samler de ansatte og ledelsen. Dette gjelder både avdelingsmøter og møter hvor ledelsen og ansatte i hele enheten samles. De store enhetene er delt i avdelinger, og der har enhetsleder videredelegert noe myndighet til avdelingsledere. Vi har sett at f.eks. medarbeidersamtaler gjennomføres av avdelingslederne i disse enhetene. Det er forståelig. Det kan likevel være positivt om enhetsleder gjennomfører et utvalg medarbeidersamtaler med ansatte hvert år, for å øke ansattes forståelse av kommunen som helhet.

Innholdsfortegnelse

| | |
|--|----|
| Forord | 3 |
| Sammendrag..... | 5 |
| Innholdsfortegnelse | 9 |
| 1 Innledning..... | 10 |
| 1.1 Bestilling | 10 |
| 1.2 Organisering av kommunal virksomhet - utvikling | 10 |
| 1.3 Organisering av administrasjon og politisk nivå i Orkdal | 13 |
| 2 Undersøkelsesopplegget..... | 16 |
| 2.1 Avgrensing og problemstillinger | 16 |
| 2.2 Revisjonskriterier | 17 |
| 2.3 Metode for innsamling og analyse av data | 17 |
| 3 Styrings- og rapporteringssystem? | 20 |
| 3.1 Revisjonskriterier | 20 |
| 3.2 Data om styring og rapporteringssystem..... | 21 |
| 3.3 Revisors vurdering | 29 |
| 4 Kompetanse og ressurser i ledelse og stab-/støttefunksjoner..... | 31 |
| 4.1 Revisjonskriterier | 31 |
| 4.2 Data..... | 33 |
| 4.3 Revisors vurdering..... | 40 |
| 5 Høring | 43 |
| 6 Konklusjoner og anbefalinger | 44 |
| 6.1 Anbefalinger | 45 |
| Kilder..... | 46 |
| Vedlegg 1 | 47 |

1 Innledning

Denne forvaltningsrevisjonen omhandler den administrative organiseringen av Orkdal kommune, og hvordan den fungerer for tjenesteutføring, ledelse og politisk saksbehandling. Orkdal kommune har organisert administrasjonen etter en tonivåmodell.

1.1 Bestilling

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført på oppdrag fra kontrollutvalget i Orkdal kommune. Kontrollutvalget vedtok i sak 16/2011 å bestille forvaltningsrevisjon av erfaringer med tonivåmodellen i Orkdal kommune. Protokoll og vedtak er gjengitt her:

Protokoll

Kontrollutvalget ønsker en prosjektskisse som legges frem for kontrollutvalget på møte den 1. juni. Forvaltningsrevisjonen må også omfatte politisk styring. Innstillingen ble enstemmig vedtatt

Vedtak:

Kontrollutvalget bestiller et forvaltningsrevisjonsprosjekt innenfor temaet administrativ organisering i Orkdal kommune, med fokus på fordeling av kompetanse og ressurser mellom toppledelse, stabsenheter og resultatenheter og på utforming og bruk av rapporterings- og styringssystemet.

Som det går fram av protokollen var kontrollutvalget opptatt av at politisk styring også skulle inkluderes i prosjektet. I vedtaket er det satt fokus på hvordan fordeling av kompetanse og ressurser er, mellom toppledelse, stabsenheter og resultatenheter. Videre er kontrollutvalget opptatt av utforming og bruk av rapporterings- og styringssystem.

Revisjon Midt-Norge presenterte en skisse for prosjektet for kontrollutvalget i møte den 1.6.2011. Kontrollutvalgets var enig i problemstillingene som ble presentert, og som har ligget til grunn for undersøkelsen.

1.2 Organisering av kommunal virksomhet - utvikling

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), eller bedre kjent gjennom den engelske betegnelsen New Public Management (NPM). Dag Ingvar Jacobsen (2009)¹ beskriver disse reformene (NOS) ved hjelp av to hoveddimensjoner: Sterk tro på markedsmekanismer, og en sterk tiltro til styring og ledelse. 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 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 *etatsmodellen*. Noe av svakheten med modellen har vært at lederne innenfor den enkelte etat har hatt et sterkt fokus på sin egen etat, og mindre på kommunen som helhet. Det har gjerne medført at lederne ble sterke pådrivere for økte ressurser til sin etat. 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 styrer tjenesteproduksjonen. Indikatorene skal konkretisere målbare ressursstørrelser og aktiviteter som må settes inn for å produsere tjenester til innbyggerne (brukerne). Samtidig har resultatansvaret blitt delegert til de lederne som er nærmest tjenesteytingen; rektorer, pleie- og omsorgsledere o.s.v.

Denne organisasjonsformen går gjerne under betegnelsen tonivåmodellen, og er kjennetegnet ved to ledernivå; rådmannen og enhetsledere. Tonivåmodellen er kjennetegnet ved høy grad av ansvarsdelegering, med tilhørende beslutnings- og resultatansvar. 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.

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 med tanke på ressursbruk, aktiviteter,

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

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. Undersøkelsen var en oppfølging av en studie utført av samme forskningsmiljø i 2001-2002. I det første prosjektet ble ledelsesutfordringene studert, mens det andre prosjektet så på forholdet mellom stabs- og støtteenhetene. Hvorvidt modellen gir innsparelser for kommunen finnes det ikke entydige svar på. Utgiftene til intern administrasjon har tilsynelatende blitt redusert, men samtidig innebærer denne modellen økte transaksjonskostnader, d.v.s. 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 (Vabo & Aarsether, 2002)².

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,

² Vabo, Signy Irene og Aarsether, Nils: *Fristilt og velstyrt? : fokus på kommune-Norge*, Samlaget, Oslo 2002

spesielt på personalsiden (f.eks. lønn). En uheldig konsekvens kan være at ansatte kan oppleve større avstand (desintegrering) til kommunen som helhet (Torsteinsen, 2006)³.

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 32 % av kommunene gått over til tonivåmodell, mens det i 2008 var 34 % som hadde en tonivåorganisering. Utviklingen har også gått i retning av kombinasjonsmodeller, der noen virksomheter i kommunen har tonivåorganisering, mens andre virksomheter har tradisjonell etatsorganisering (St.prop nr 68 (2008-09)). 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.

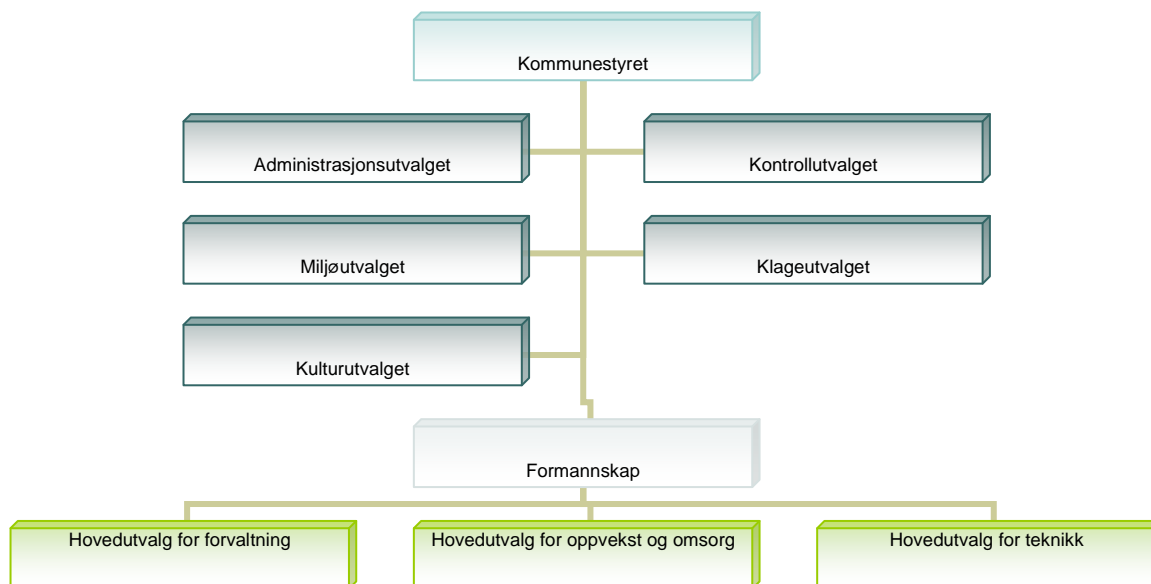
Beskrivelsen ovenfor, av mål og erfaringer med tonivåmodellen er først og fremst tenkt som et bakgrunnsbilde. Om det er dette som kjennetegner Orkdal kommune gjenstår å se i den videre delen av rapporten.

1.3 Organisering av administrasjon og politisk nivå i Orkdal

Antall medlemmer i kommunestyret er 35, formannskapet har 11 medlemmer, forvaltningsutvalget har 11 medlemmer, oppvekst- og omsorgsutvalget har 8 medlemmer og hovedutvalg for teknikk utvalget har 13 medlemmer hver.

³ Torsteinsen, Harald: *Resultatenhetsmodellen i kommunal tjenesteproduksjon, instrument, symbol eller maktmiddel?*. Doktoravhandling Universitetet i Tromsø, 2006

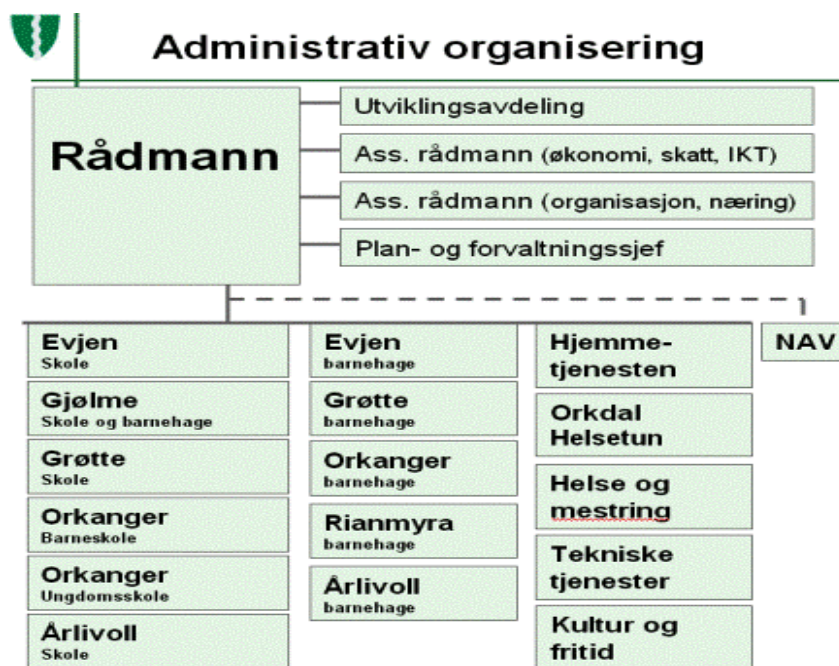
Figur 1 Organisering av politiske beslutningsorgan i Orkdal kommune



Kilde: Revisjon Midt-Norge, basert på orkdal.kommune.no/politikk

Denne organisasjonsmodellen illustrerer organiseringen av kommunestyret og underutvalgene, som ble gjort gjeldende etter valget av nytt kommunestyre i 2011. Når det gjelder den administrative organiseringen illustrerer vi den i figur 2.

Figur 2 Administrativ organisering, Orkdal kommune.



Kilde: orkdal.kommune.no/administrasjon

Fra 1.1.12 er enheten Helse og mestring delt i de to enhetene Helse og familie og Kvalifisering og arbeidstrening. Dessuten er ansvaret for boliger for psykisk utviklingshemmede og avlastningsboliger overført til enhetsleder for hjemmetjenesten.

Det som kjennetegner tonivåmodellen er at det er to ledelsesnivå i linjeorganisasjonen, rådmannen og ledere for resultatenheter (enhetsledere). I tillegg er det en større eller mindre stab, som utfører faglige og administrative oppgaver for, og på vegne av, rådmannen. Staben har ikke noe myndighet over andre ledere i linjeorganisasjonen, men utfører administrativ og faglig støtte.

Etatsmodellen ble utviklet gjennom en prosess i 1996 – 97. Hovedtrekkene i den administrative organisasjonen, slik den er i dag, har vært der siden 2004. Den største endringen etter 2004 har vært at barnehagene er blitt selvstendige resultatenheter. Tidligere inngikk de i oppvekstsenter sammen med skolene, som var ledet av rektorer.

Administrasjonen i Orkdal kommune består av 17 resultatenheter med fullstendig fag-, personal-, økonomi- og driftsansvar. Rådmannsnivået består av rådmann, 2 assisterende rådmenn og en plan- og forvaltningssjef. Disse utgjør rådmannens ledergruppe. Rollen til plan- og forvaltningssjef er kanskje litt spesiell i Orkdal, da plan- og forvaltningsenheten er en stabsenhet og ikke en resultatenhet, og plan- og forvaltningssjefen er stabsleder. Enhetslederne er delegert fullstendig myndighet over budsjett, personal og fag. Unntaket er forhandlingsansvaret, som ligger til rådmannen.

2 Undersøkelsesopplegget

I dette kapitlet presenterer vi problemstillinger og kriterier for undersøkelsen, i tillegg til metode for datainnsamling og –analyse.

2.1 Avgrensning og problemstillinger

En gjennomgang av måten kommunen organiserer forvaltning og tjenester, og hvordan dette fungerer, gir mange mulige innfallsvinkler. Kontrollutvalget har vært opptatt av fordelingen av kompetanse og ressurser mellom ledernivåene, hvordan dette påvirker rammene for politisk styring, og hva som gjøres av rapportering og evaluering.

2.1.1 Avgrensning

Ut ifra kontrollutvalgets bestilling har vi valgt å se bort ifra om tonivåmodellen har ført til effektivisering og reduksjon i ressursbruk og kostnader.

Videre har vi tonet ned ansattes situasjon, og spørsmål knyttet til arbeidsforhold i organisasjonen.

Vi har rettet oppmerksomheten mot politikere og lederes erfaringer med organisering av tjenester og arbeidsprosesser, og om roller og ansvar er forstått slik det er tenkt. Vi har i liten grad kontrollert om de formelle detaljene i delegasjonsreglementet følges i praksis.

Vi har ikke sammenlignet måten Orkdal kommune har organisert seg, og hvordan dette fungerer, med andre måter å organisere kommunens virksomhet på. Vi har målt om tonivåmodellen ivaretar de kravene til styring og ledelse som gjelder for Orkdal kommune.

2.1.2 Problemstillinger

Ut fra kontrollutvalgets bestilling, og avgrensningene som er beskrevet ovenfor har vi, i samråd med kontrollutvalget, kommet fram til følgende problemstillinger:

3. *Har Orkdal kommune funksjonelle styrings- og rapporteringssystem?*

I denne problemstillingen har vi vurdert bruken av rapporteringssystemet, både om det er i bruk i hele organisasjonen, at ansatte forstår informasjonen på sitt nivå, og at det gir riktig og nødvendig informasjon for ledelse og styring. I tillegg vil det være viktig å se hvordan rapporteringssystemet er koblet til dialogen mellom ulike ledelsesnivå og mellom resultatenehetene.

4. *Har Orkdal kommune en nødvendig tilgang på, og hensiktsmessig fordeling av kompetanse og ressurser mellom ulike ledelsesnivå og stab-/støttefunksjoner?*

Under denne problemstilling har vi undersøkt hvorvidt delegasjonsreglementet er tydelig og forstått i organisasjonen, om ledere og ansatte har nødvendig kompetanse og/eller at de får nødvendig støtte for å utøve sitt arbeid og ansvar. Videre har vi sett på om organiseringen av arbeidsprosesser, fora for koordinering av virksomheten, kommunikasjonslinjer og kunnskapsdeling er tilfredsstillende.

2.2 Revisjonskriterier

I dette kapitlet gjengir vi kildene vi har brukt til å utlede revisjonskriterier. De konkretiserte kriteriene vil bli gjengitt i kapittel 3 og 4.

Kommunelovens § 23⁴ handler om administrasjonssjefens ansvar for saksutredning til politisk nivå, og at administrasjonen drives i tråd med lov- og regelverk. Videre inneholder § 23 bestemmelser om delegasjon. Dette er utgangspunktet for det politisk vedtatte delegasjonsreglementet⁵ i Orkdal kommune, og det administrative delegasjonsreglementet⁶. Det politiske delegasjonsreglementet ble sist revidert i 2008, og det administrative delegasjonsreglementet ble sist revidert i 2004.

Det er utarbeidet en organisasjonsbeskrivelse⁷ for den administrative organisasjonen, gjort gjeldende fra 1.1.2004. Her er styrings- og ledelsesprinsippene gjengitt.

Videre vil bestemmelser rundt styrings- og rapporteringssystemene være kilder for kriterier, og da spesielt BMS Håndbok⁸.

2.3 Metode for innsamling og analyse av data

Denne undersøkelsen er basert på egne innsamla data og resultat av undersøkelser som er gjort av andre.

Når det gjelder egne data er det fortatt samtaleintervju med ledere og ansatte i organisasjonen, og en spørreskjemaundersøkelse blant medlemmer i kommunestyret i

⁴ Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven). Kommunal- og regionaldepartementet. 1992

⁵ Orkdal kommune: *Delegeringsreglement for Orkdal kommune*. Kommunestyret 10.9.08

⁶ Orkdal kommune: *Delegeringsreglement for Orkdal kommune*. Kommunestyret, 10.9.2008

⁷ Orkdal kommune: *Beskrivelse av ny organisasjonsstruktur* pr. 1.1.2004

⁸ Orkdal kommune: *Håndbok i Balansert målstyring for Orkdal kommune*. Rådmann, 1.8.2010

valgperiode 2007 - 2011. Det er gjennomført intervju med ialt 11 personer. Ett intervju ble gjennomført med to intervjuobjekt samtidig. Det er skrevet referat fra intervjuene, som er blitt godkjent av de som ble intervjuet. Det mangler tilbakemelding om ett referat er godkjent, og vi har valgt å ikke bruke det i rapporten.

Samtaleintervjuene er utført på bakgrunn av en forholdsvis strukturert intervjuguide, med tilnærmet like spørsmål til alle intervjuobjektene. Det har gjort det enkelt å behandle og strukturere informasjonen som har kommet fram i intervjuene, samtidig som at intervjuformen har gjort det mulig å supplere med oppfølgingsspørsmål, og be om utdyping av svar. Det er gjennomført intervju med:

- Rådmannen og de to assisterende rådmennene
- To ansatte i rådmannens stab
- Fem enhetsledere (to fra skole, to fra barnehage og en hjemmetjenesten).

Det er gjennomført spørreskjemaundersøkelse blant alle 35 kommunestyremedlemmene fra forrige periode. Det ble mottatt 20 svar, som vil si en svaropplutning på 57 %. Dette er tilfredsstillende informasjonsgrunnlag. Svarene fordeler seg på 55 % for posisjonen og 45 % for opposisjonen. 33 spørreskjema ble sendt ut elektronisk, gjennom det elektroniske spørreskjemaverktøyet Questback. De 2 øvrige skjemaene ble sendt ut i posten. 18 skjemaer ble besvart elektronisk, og 2 ble besvart på papir, og returnert i posten. Undersøkelsen gikk ut til politikere som var medlemmer i kommunestyret i forrige periode. Grunnen til det var at disse politikerne har mest, og samtidig fersk erfaring med tonivåmodellen, mens mange av de nåværende medlemmene bare har noen måneders erfaring i kommunens styringsorgan. Spørreskjemaundersøkelse ble valgt fordi en da når ut til mange, og fordi spørsmålene ikke krevde utdypende svar. Resultatene er fremstilt i prosent. Det er viktig å være oppmerksom på at 1 svar = 5 %.

Av undersøkelser som er gjennomført av andre, kan vi nevne styrings- og rapporteringsdokument, som er utfylt og framstilt av kommunens egne ansatte (BMS styringskort, virksomhetsrapporter m.m.)

Videre har vi brukt data om Orkdal kommune fra Kommunekompasset. Kommunekompasset utføres av KS-Konsulent^o, og er et verktøy for å evaluere kommuners forvaltningspraksis. Vi

^o Et selvstendig konsulentfirma innenfor KS-systemet

har tatt med resultat fra kommunekompasset, fordi Orkdal kommune selv har valgt å la seg evaluere i Kommunekompasset. I rapporten fra undersøkelsen går det fram at kommunene måles på 8 fokusområder, som består av til sammen 177 spørsmål/indikatorer. Det var mulig å skåre inntil 100 poeng på hvert fokusområde, altså til sammen 800 poeng. Vi har presentert en figur, som viser status for Orkdal kommune på de åtte områdene, sammenlignet med gjennomssnittet av kommuner som har deltatt i undersøkelsen. Orkdal er sammenlignet med 16 andre kommuner, som tilhører en gruppe med kommuner med innbyggertall mer enn 10.000 innbyggere. Dataene er samlet inn gjennom intervju med et utvalg av kommunens administrative ledere og mellomledere, i tillegg til ansatte i stab og tillitsvalgte. Dessuten er det gjennomført intervju med den politiske ledelsen. Utgangspunktet for intervjuene er et standardisert batteri av spørsmål. En rapport fra undersøkelsen ble tilgjengelig i mai 2011. Måleparametre og indikatorer som er brukt i Kommunekompasset er i tråd med idealene for tonivåmodellen. Likevel vil mener vi fokusområdene er gyldige for styring av kommuner, uansett styringsmodell. Vi tar forbehold om kvaliteten på dataene i denne undersøkelsen.

3 Styrings- og rapporteringssystem?

3.1 Revisjonskriterier

Det er kommunelovens § 23 som er utgangspunktet for kriteriene som er utledet her. Det er leddene 1 og 2 som mest sentralt for denne problemstillingen (ledd 4 er sentralt i kapittel 4):

§ 23. Administrasjonssjefens oppgaver og myndighet.

1. Administrasjonssjefen er den øverste leder for den samlede kommunale eller fylkeskommunale administrasjon, med de unntak som følger av lov, og innenfor de rammer kommunestyret eller fylkestinget fastsetter.

2. Administrasjonssjefen skal påse at de saker som legges fram for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet, og at vedtak blir iverksatt. Administrasjonssjefen skal sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner, og at den er gjenstand for betryggende kontroll.

I tillegg er kommunens håndbok for virksomhetsrapportering et viktig utgangspunkt.

Målet med å innføre BMS i Orkdal kommune var å få et rapporterings – og styringssystem som vil gi oppdatert og balansert styringsinformasjon både til enhetsleder- og rådmannsnivå. Ledelsessystem er felles for hele kommunen, skal gi tilbakemelding på hvor godt kommunen oppfyller felles mål, både på enhetsnivå og for kommunen som helhet. I håndboka går det videre fram at BMS skal være et strategisk verktøy, som skal bidra til å se sammenhenger mellom mål, tiltak og resultater. Det skal bidra til å dokumentere måloppnåelse og resultater overfor politisk nivå. BMS er integrert kommunens øvrige styringsdokument.

Vi oppsummerer kriteriene som blir brukt slik:

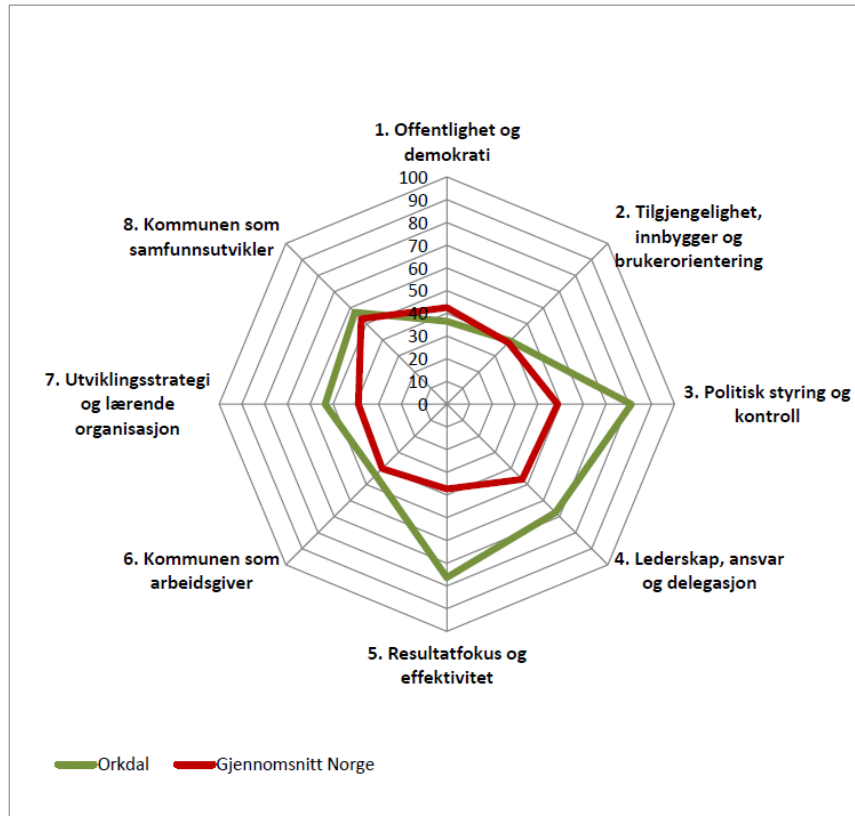
- Vi utleder av kommunelovens bestemmelser i §23 at
 - rådmannen har ansvar for at politikere får nødvendig styringsinformasjon
 - at oppgaver og tjenester utføres i samsvar med politiske vedtak og føringer

- Vi utleder av BMS Håndbok at Orkdal skal ha et system
 - som er integrert i kommunens øvrige styringsdokument
 - som gir ledelsen på de ulike nivå oppdatert og helhetlig styringsinformasjon
 - som er egnet til å gi tilbakemelding på måloppnåelse i hele organisasjonen
 - som er egnet som strategisk verktøy
 - skal skal bidra til sammenheng mellom mål, tiltak og resultat
 - som skal bidra til å dokumentere måloppnåelse og resultat overfor politisk nivå

3.2 Data om styring og rapporteringssystem

Først vil vi presentere et såkalt spindelnett, som viser resultat for Orkdal kommune i Kommunekompasset, sammenlignet med gjennomsnittet for 17 kommuner med innbyggertall over 10.000 personer.

Figur 3 Evaluering av Orkdal kommune sammenlignet med gjennomsnitt for landet ellers. (0-100)



Kilde: Kommunekompasset.no

Generelt skårer Orkdal godt over gjennomsnittet av alle kommunene, men det er store variasjoner for de ulike fokusområdene. Orkdal kommune skårer høyest på områdene politisk styring og kontroll, resultatfokus og effektivitet og lederskap, i tillegg til ansvar og delegasjon. De områdene kommunen har lavest skår på er offentlighet, demokrati, og tilgjengelighet, og innbygger og brukerorientering. Orkdal skårer middels på kriterier som omhandler kommunen som arbeidsgiver.

I evalueringsrapporten som KS-konsulent utarbeidet, går det fram at Orkdal kommune får høyest skår på tydelige politiske mål, rapportering fra administrasjonen til politisk nivå og delegasjon og ansvarsfordeling mellom politisk nivå og administrasjonen. Begge inngår under hovedområdet politisk styring og kontroll. Det er flere faktorer som er med på å styrke

den politiske styringen og kontrollen. Politikerne skaffer seg aktivt kunnskap om organisasjonen, det er et harmonisk og tillitsbasert samspill mellom politikk og administrasjon, og det er gode arenaer for uformell kontakt mellom politikere og administrasjon. Videre framgår det at det er etablert gode balanserte rapporteringssystem, med kvartalsvis rapportering til politisk nivå.

På den andre enden av skalaen, på de områdene Orkdal kommune skårer lavest, er informasjon til innbyggerne om resultat, i tillegg til etikk og arbeid mot korrupsjon. Det skal legges til at kommunens etiske retningslinjer var nyreviderte på det tidspunktet evalueringen fant sted. Kommunen karakteriseres som svak når det gjelder synliggjøring og informasjon om politiske møter, og det var på evalueringstidspunktet ikke innført overføring av politiske møter på internett eller andre medier. Styringskort og andre styringsdokument er tilgjengelig under de nettsidene som vedrører politisk saksbehandling.

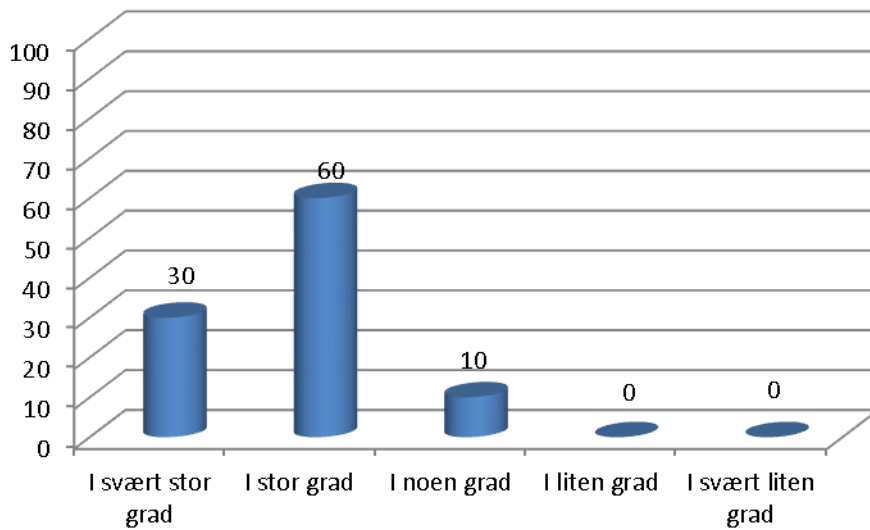
Kommunen skårer relativt høyt på resultatfokus og effektivitet, som er det fokusområdet som kommunen får nest høyest skår på. Utviklingsstrategi og lærende organisasjon, derimot, er blant de tre fokusområdene som kommunen får lavest skår på.

Rådmannen hadde en gjennomgang av evalueringen i formannskapet i august 2011.

3.2.1 Forsvarlig saksutredning

I spørreskjemaundersøkelsen har vi informasjon om saksutredningen gir god styringsinformasjon. Ett av spørsmålene til de folkevalgte var om de kunne gi en vurdering av styringsinformasjonen fra administrasjonen.

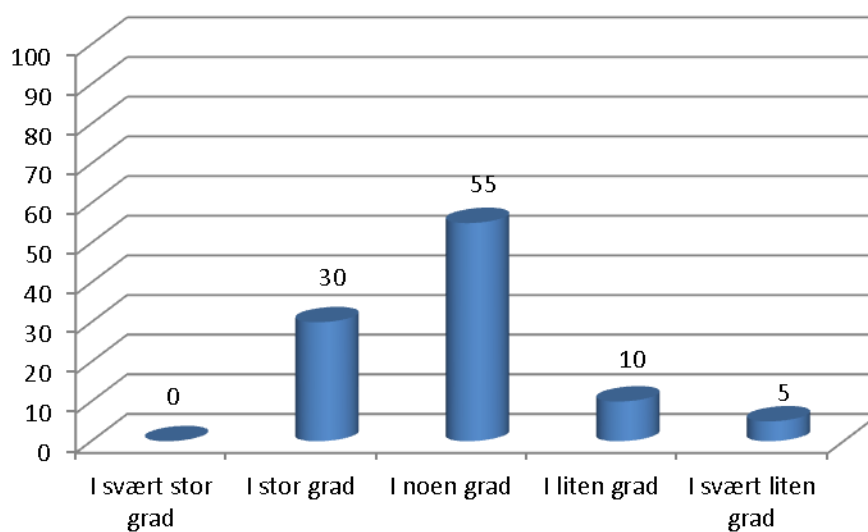
Figur 4 I hvilken grad mener du at administrasjonen leverer tilstrekkelig styringsinformasjon til kommunestyret? Prosent (n=20)



Kilde: Revisjon Midt-Norge

Figur 4 viser at de folkevalgte mener at styringsinformasjonen fra administrasjonen er tilstrekkelig. 90 % har svart at administrasjonen i svært stor grad, eller stor grad leverer tilstrekkelig styringsinformasjon. I et oppfølgingsspørsmål spurte vi om det ble utredet flere alternativ i en sak.

Figur 5 Administrasjonen utfører saksutredning til kommunestyret. I hvilken grad utreder administrasjonen flere alternativer til en sak? Prosent (n=20)



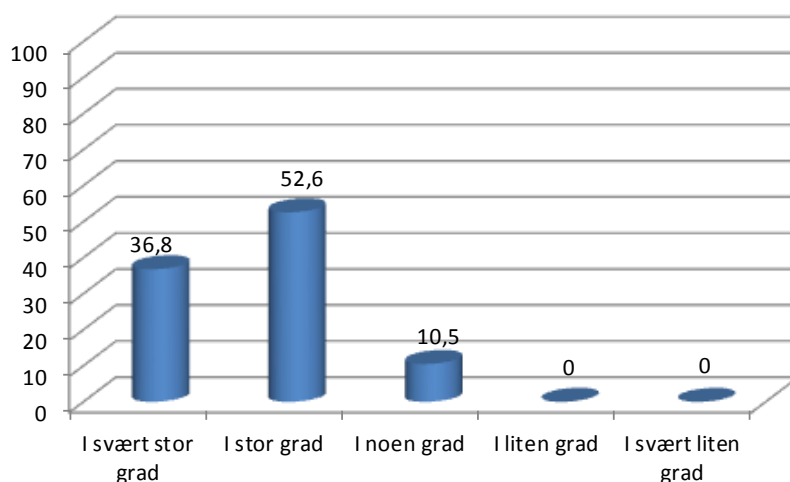
Kilde: Revisjon Midt-Norge

I figur 5 legger flertallet av svarene seg midt på skalaen, i noen grad. Det må tolkes som at oppfatningene varierer, om administrasjonen utreder flere alternativ i en sak.

I intervju med bl.a. rådmannen ble det sagt at både politisk og administrativt nivå er tilfredse med organisasjonsmodellen slik den er i dag, men at det har vært noen i det politiske systemet som har sett svakheter ved den. Den administrative ledelsen ser også at det er forbedringsmuligheter ved modellen, men sier videre at kommunen gjør justeringer når det er behov. Det siste er den store enheten, Helse og mestring, som er delt i to enheter fra 1.1.2012, i tillegg til at noen oppgavene er lagt til hjemmetjenesten.

Det neste vi skal se på er kontakten mellom politisk og administrativt nivå. Vi spurte politikerne om administrasjonen var tilgjengelig.

Figur 6 I hvilken grad er administrasjonen tilgjengelig for kommunestyrets medlemmer (n=19)



Kilde: Revisjon Midt-Norge

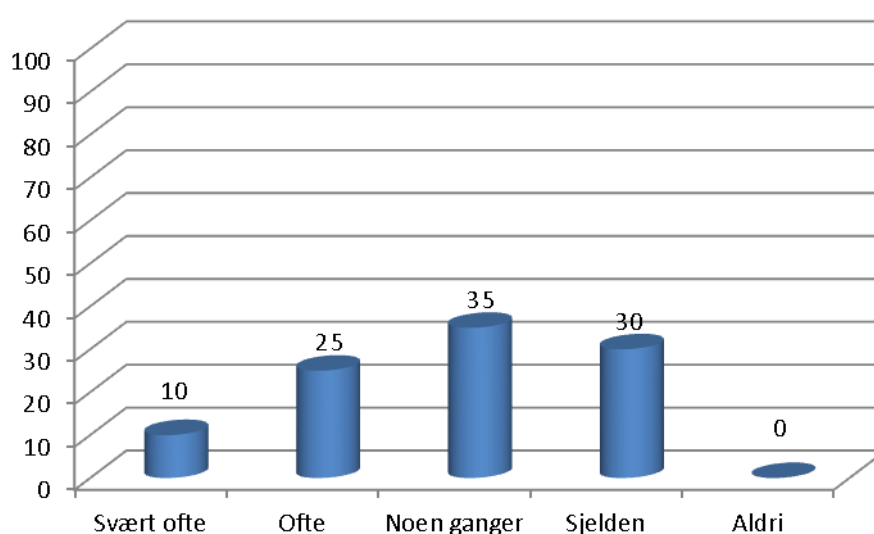
Vi ser av figur 6 at administrasjonen er tilgjengelig, i svært stor eller stor grad, i følge omlag 90 % av de spurte.

Når det gjelder kontakten mellom den politiske og administrative ledelsen har vi blitt fortalt at ordfører, varaordfører, rådmannen og den ene av de to assisterende rådmennene har faste ukentlige møter. Disse møtene inneholder gjensidig informasjon om hva som foregår på administrativt og politisk nivå i kommunen. Det er gjerne avklaringer av hvilke forventninger man har på politisk nivå i ulike saker. Videre formidler den politiske ledelsen oppgaver som de ønsker at rådmannen skal følge opp. I tillegg er det sakslistemøter foran alle politiske møter. Så å si alle sakene på sakslisten blir initiert fra administrasjonen, men det er ordfører,

eller utvalgsleder, som godkjenner den endelige sakslisten før det blir sendt innkalling. Alle i rådmannens ledergruppe ga uttrykk for at det er godt samarbeid mellom administrasjonen og det politiske nivået. Det er god gjensidig rolleforståelse, og respekt for hverandres roller.

Når det gjelder kontakten mellom politisk nivå og den øvrige administrasjonen, ble det i spørreskjemaundersøkelsen stilt spørsmål om politikerne tar kontakt med i administrasjonen utenom møtene, og eventuelt med hvem.

Figur 7 Hvor ofte har du som politiker tatt uformell kontakt med administrasjonen (n=20)



Kilde: Revisjon Midt-Norge

Alle ser ut til å tatt kontakt med administrasjonen, men 30 % har svart at de sjelden har tatt kontakt. Vi stilte oppfølgingsspørsmål om hvem i organisasjonen politikerne har tatt kontakt med. Svarene viste at politikerne har tatt mer uformell kontakt med ansatte i stab (75 %) og enhetsledere (65 %), enn med rådmannen (40 %) og assisterende rådmenn (55 %). Når det gjelder uformell kontakt, der administrasjonen har tatt kontakt, er det ansatte i stab/støtte (30 %) og enhetsledere (25 %) som har tatt mest kontakt, mens rådmannen (10 %) og assisterende rådmenn (5 %) tatt minst kontakt. Her har 35 % svart at de aldri har blitt kontaktet av noen fra administrasjonen.

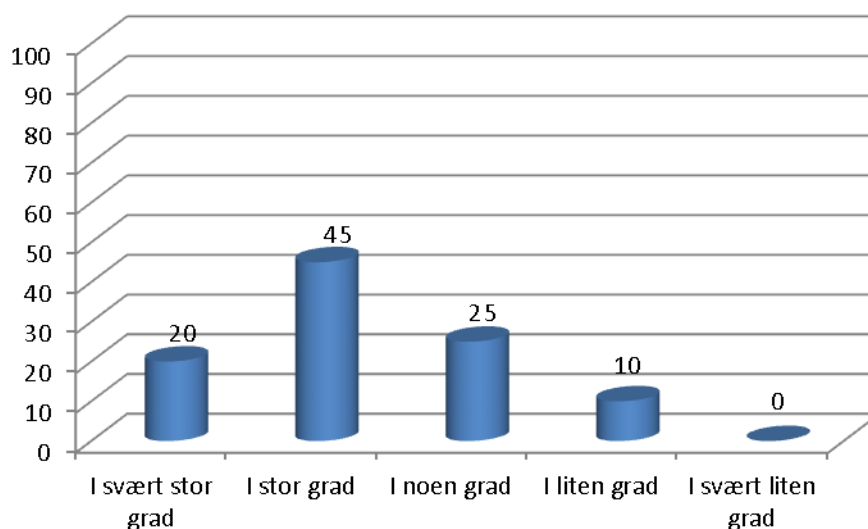
I intervju med enhetsledere er tilbakemeldingen at de sjelden møter politikerne i faste politiske fora. Det er som regel kontaktpersonene i fagnettverkene som møter i politiske utvalg, når det skal drøftes saker som vedrører noen av tjenesteområdene. Barnehagene og skolene har samarbeidsutvalg, hvor politikerne er representert. Når det gjelder den uformelle

kontakten er det sjelden at politikere tar kontakt ved andre anledninger enn besøk og befarung ved enhetene, i følge enhetslederne.

I følge rådmannen er det rådmannen som bestemmer hvem i administrasjonen som skal møte i de ulike politiske utvalgene. Det er gjerne slik at rådmannen møter i kommunestyret og formannskapet, mens assisterende rådmenn og plan- og forvaltningssjefen møter i respektive hovedutvalg. Rådmannen mener at rolleforståelsen er såpass god at det er uproblematisk med uformell kontakt mellom politikere og ledere på ulike nivå i organisasjonen.

I spørreskjemaundersøkelsen til politikere spurte vi også om politikere er involvert i kommunens strategiske utvikling.

Figur 8 I hvilken grad mener du at kommunestyret er involvert i kommunens strategiske utvikling (n=20)



Kilde: Revisjon Midt-Norge

Et flertall (65 %) svarte at kommunestyret i svært stor, eller stor grad er involvert i den strategiske utviklingen. 35 % svarte at kommunestyret i noen, eller i liten grad er involvert i den strategiske utviklingen.

Rådmannen og assisterende rådmenn beskriver stragiprosessen: Når kommuneproposisjonen foreligger, starter budsjettprosessen med et arbeidsseminar, der alle lederne i administrasjonen møtes. Der diskuteres prioriteringer utfra behovene i organisasjonen. Administrasjonen og politikere møtes til strategikonferanse i august-

september, og der legger fagnettverkslederne¹⁰ fram innspill utfra behov i sine tjenesteområder. Takhøyden beskrives som høy, og det er lagt til rette for gode diskusjoner rundt kommende års budsjett. Rådmannens budsjettforslag behandles så i utvalgene, formannskapet og til slutt kommunestyret.

3.2.2 Rapportering

Når det gjelder økonomisk rapportering har Orkdal kommune kvartalsvis rapportering. Som vi så i kapittel 3.2.1 mener politikerne at de får god styringsinformasjon. Rådmannen beskriver kvartalsrapportene som en årsmelding som utvikles gjennom året. Virksomhetsrapporteringen er den viktigste helhetlige rapporteringen til politisk nivå gjennom året, i følge den øverste ledelsen.

Enkelte i den administrative ledelsen mener at den hyppige rapporteringen tapper organisasjonen for mye ressurser, og at de kanskje bør vurdere tertial- eller halvårsrapportering. Det ble vist til næringslivet, der det er vanlig med halvårsrapportering. Ingen av enhetslederne som vi intervjuet hadde motforestillinger mot hyppigheten på rapportering.

Enhetene rapporterer inn økonomi- og tjenestedata til økonomiavdelingen, kvartalsvis. Rapporteringen har gjennomgående bra kvalitet, men med noen variasjoner. Enkelte enheter må pures, noe som henger sammen med kapasitet og kompetanse.

Sentralt i rapporteringssystemet i Orkdal kommune er balansert målstyring (BMS). Det er utarbeidet en håndbok for dette styringssystemet. Den kvartalsvise rapporteringen skjer gjennom rapportering i styringskortene, som er integrert i virksomhetsrapporten. Kommunen har brukt BMS i mange år. Det var nåværende rådmann som utviklet systemet for Orkdal kommune. BMS er et sammensatt styringskort, som bygger på politisk vedtatte mål. Det er bygd opp med fem fokusområder: miljø, økonomi, brukere, interne prosesser og ansatte. Det er utarbeidet suksesskriterier for alle fokusområdene. Videre er det utarbeidet overordna mål og konkretiserte måleindikatorer.

Styringskortene og virksomhetsrapporteringen er bygd opp slik det er felles styringskort for alle tjenesteområder, men det er lagt opp til lokalt tilpassa styringskort for resultatenhetene.

¹⁰ Fagnettverkene er nettverk for ledere av like fagområder, som fagnettverk for skole, fagnettverk for barnehage o.s.v.

Rådmannen viste til at systemet har vært i bruk i mange år, noe hun mener bekrefter at det fungerer godt. Rådmannen bruker informasjonen i styringskortene aktivt, f.eks. når hun er ute på enhetsbesøk og i ledersamtaler. Generelt er tilbakemeldingen fra enhetslederne at dette er et enkelt og intuitivt system. Noen data rapporteres av den sentrale staben (sykefravær) og økonomitall, mens størstedelen av mål og resultat for driften rapporteres lokalt. Resultat (gjennomsnittstall) for medarbeiderundersøkelser og brukerundersøkelser rapporteres også i styringskortene.

Vi har fått tilsendt virksomhetsrapporter, med styringskort, fra fire enheter. Av virksomhetsrapportene framgår det for noen områder for alle enhetene som det ikke er rapportert på. Videre er det områder der det ikke er spesifisert resultatmål, hvordan det skal måles eller tiltak som skal iverksettes. For enkelte enheter gjelder det kompetanse, for andre gjelder det informasjonssikkerhet, og for andre igjen er det utviklingsmål.

I intervju ga enkelte tilbakemelding om at det ikke var alt i styringskortene som var lett å tilpasse egen virksomhet

3.2.3 Bruk og analyse av data fra rapporteringssystem

I intervjuene kom det fram at styringskortene og virksomhetsrapportene brukes i oppfølgingen. Det ligger til grunn i ledersamtale og utviklingen av ny lederavtale. Resultat av ulike rapporteringer og målinger gjennomgås dessuten på enhetsledermøter og i fagnettverkene. Dette bekrefter flere i intervju. Flere enhetsledere ga tilbakemelding om at de bruker styringskortene til å sammenligne seg med andre enheter, og med resultater fra tidligere rapporteringer. Fra rådmennene ble det etterlyst mer kompetanse og bruk av dataene til analyse og utviklingsarbeid. Lederne i organisasjonen har varierende kompetanse i analyse og bruk av dataene.

Når det gjelder de ansatte, og involvering i budsjettprosessene, starter prosessene gjerne i enhetene, med diskusjoner rundt prioriteringer og anskaffelser. Likevel tyder en del av tilbakemeldingene på at budsjettprosessen i hovedsak foregår i fora der ledere møtes, som fagnettverk, enhetsledermøte og rådmannens ledergruppe.

De som ble intervjuet var også usikre på hvorvidt ansatte forholdt seg til styringskortene og virksomhetsrapportene. Resultat fra medarbeiderundersøkelser og brukerundersøkelser, derimot, er de ansatte opptatt av.

3.3 Revisors vurdering

I dette kapitlet vurderer vi om kommunen har hensiktsmessige styrings- og rapporteringssystem, slik blant annet kommuneloven krever, og slik intensjonene med kommunens system for virksomhetsrapportering er (BMS Håndbok).

Orkdal kommune kom godt ut i Kommunekompasset når det gjaldt politisk styring og kontroll, og lederskap, ansvar og delegasjon. Kommunen kommer også godt ut når det gjelder resultatfokus og effektivitet. Dette støttes av vår spørreskjemaundersøkelse, der politikerne gir positive tilbakemeldinger på at administrasjonen avgir tilstrekkelig styringsinformasjon.

I kommunekompasset fikk kommunen relativt lav skår på åpenhet overfor innbyggerne. Dette hang sammen med synliggjøring av resultat og informasjon om politiske møter og vedtak. Innkallinger til, og protokoller fra møter i alle politiske fora er tilgjengelig på nett. Styringskort og virksomhetsrapporter er ikke så tilgjengelige på nettsidene, ettersom de bare framgår i tilknytning til den politiske saksbehandlingen.

Dialogen mellom politikere og administrasjonen er god, og de fleste politikerne mener at administrasjonen er tilgjengelig for medlemmene i kommunestyret. Vi har sett i spørreundersøkelsen at det er relativt mye uformell kontakt mellom politikere og ansatte i administrasjonen. Dette kan være positivt, men det er viktig å være oppmerksom på at politiske beslutningsprosesser skjer i formelle møtefora, og med nødvendig åpenhet overfor innbyggerne.

Politikernes muligheter til å involvere seg i strategiske utviklingsprosesser virker å være varierende. Vi så bl.a. at de innledende fasene til budsjettprosessen stort sett skjer i administrasjonen, og at politikerne involveres i strategikonferansen, som finner sted i august-september.

Kommunen har forholdsvis tett rapportering, til politisk nivå, ved at det blir rapportert kvartalsvis på økonomi og måloppnåelse. Dette kan virke ressurskrevende, og for ofte, men det er ingen av de som er involverte i rapporteringen som gir uttrykk for at det er problematisk. Hyppig rapportering gir gode muligheter for å ha styring, både for politisk ledelse og administrativ ledelse. Dette kommer fram som en styrke, også i Kommunekompasset.

Vi vurderer systemene for virksomhetsstyring og –rapportering som god i Orkdal kommune, ved at styringskort, virksomhetsrapport og budsjett og handlingsplan er tett integrert i hverandre. Rapporteringssystemet brukes aktivt i ledelse og administrasjon, og ligger til grunn for utviklingen av de årlige lederavtalene. Det kan se ut til at den sentrale ledelsen og administrasjonen bruker informasjonen i utviklingsarbeid og analyse, men at enhetslederne bruker det i mindre grad til slike formål. Vi registrerer dessuten at de ansatte i liten grad forholder seg til styringskort og virksomhetsrapporter i sitt arbeid.

Vi oppsummerer at det er gjennomgående god styring i Orkdal kommune, fra politisk nivå til enhetsledernivå. Det er tett dialog mellom politisk nivå og administrativt nivå, men vi ser at det kan være forbedringsmuligheter når det gjelder åpenhet og informasjon ut til innbyggerne.

Budsjett- og rapporteringssystemene er godt integrerte i hverandre, og brukes nokså aktivt i styringen. Det er her muligheter for forbedring når det gjelder bruk og analyse av data i utviklingsarbeid, særlig på enhetsnivå.

4 Kompetanse og ressurser i ledelse og stab-/støttefunksjoner

I dette kapitlet belyser vi problemstillingen om det er tilrettelagt for hensiktsmessig fordeling av kompetanse og ressurser mellom de ulike ledelsesnivåene og stab-/støttefunksjoner.

4.1 Revisjonskriterier

Kommunelovens § 23 som er utgangspunktet for kriteriene som er utledet, og det er ledd 4 som er sentralt for denne problemstillingen:

4. Kommunalt og fylkeskommunalt folkevalgt organ kan gi administrasjonssjefen myndighet til å treffe vedtak i enkeltsaker eller typer av saker som ikke er av prinsipiell betydning, hvis ikke kommunestyret eller fylkestinget har bestemt noe annet.

Orkdal kommune har et politisk vedtatt delegasjonsreglement, som har gitt rådmannen fullmakt til å ta avgjørelser i alle kurante saker. En sak skal alltid oppfattes som kurant når det foreligger klare retningslinjer for hvordan den skal behandles eller man har klar praksis fra behandling av tilsvarende saker. Rådmannen er delegert myndighet i alle spørsmål som er knyttet til den daglige drift av kommunal virksomhet. Spørsmål av prinsipiell karakter omfattes ikke av delegeringen. I delegasjonsreglementet går det også fram at rådmannen kan delegerer myndighet internt i organisasjonen. Delegeringen kan omfatte hele eller deler av det kommunale ansvarsområdet.

Rådmannen har delegert myndighet til assisterende rådmenn og plansjef, i tillegg til enhetsledere. Det er enhetslederne som er sentrale i vår undersøkelse, derfor gjengir vi standard delegasjonsbestemmelser som gjelder enhetsledere:

I medhold av gjeldende delegeringsreglement delegerer rådmannen sin myndighet på følgende områder:

1. Generell myndighet.

Innen seksjonens arbeidsområde delegeres enhetsleder myndighet til å ta avgjørelser i alle kurante saker. Dette gjelder bl.a. myndighet til å avgjøre saker som angår den daglige drift. Ansvarsområdet til enhetsleder omfatter all drift av enheten med unntak av drift, vedlikehold og renhold av bygningsmassen.

2. Personalmyndighet.

For alle personalsaker innen enhetsleder sitt ansvarsområde, jfr. pkt. 1, delegerer rådmannen sin myndighet. Ansettelsesmyndigheten omfatter også fastsetting av lønn ved tilsetting. Enhetsleder delegeres myndighet til å avgjøre alle permisjonssøknader fra ansatte i enheten.

Videredelegering.

Enhetsleder kan overlate til andre innen sin administrasjon å fatte avgjørelser på sine vegne. Personalansvar, budsjettmyndighet og anvisningsmyndighet kan ikke videredelegeres i sin helhet, men anvisningsmyndighet kan utøves slik at en person i tillegg til lederen har denne myndigheten. Rådmannen skal ha beskjed om hvem som eventuelt skal ha anvisningsmyndighet i tillegg til lederen.

Det er utarbeidet lederavtale mellom formannskapet og rådmannen. I pkt. 14 heter det at det vil være nødvendig å delegere ansvar for ledelsesoppgaver internt i enhetene, men det skal i hovedsak ikke delegeres formell avgjørelsesmyndighet fra enhetsleder.

Kontrollutvalget var opptatt av om kompetanse og ressurser er fordelt hensiktsmessig mellom ledernivåene og stab/støttefunksjonene. Her har vi hentet kriterier fra kommunens organisasjonsplan, sist revidert i 2004. Her heter det det at forutsetninger for å lykkes med tonivåmodellen er:

- Tilstrekkelig administrativ kompetanse blant enhetslederne
- Oppdaterte informasjon om retningslinjer og prosedyrer er tilgjengelig (intranett)
- Tett kontakt mellom teknisk stab og resultatenheter
- Møtестruktur må ivareta behovet for kontakt mellom rådmannsnivå og enhetsledernivå

- Rådmannens stab må ha tilstrekkelig med ressurser til å kvalitetssikre og utvikle tjenesteproduksjonen totalt sett
- Enhetsledere må ansvarliggjøres for oppgaver utenfor egen enhet, gjennom å delta i utviklingsprosjekt, ta ansvar for særskilte oppgaver etc.

4.2 Data

Nedenfor presenterer vi data for problemstillingen om fordeling av kompetanse og ressurser.

4.2.1 Ansvar- og rolleavklaring

Først viser vi til evalueringen i Kommunekompasset, og spindeldiagrammet som ble vist i figur 3, kapittel 3.

Av områder som kommunen er vurdert som sterk, og som har relevans for denne problemstillingen, er; rådmannen som tydelig og god rollemodell, det blir overført over-/underskudd fra år til år, det er lang erfaring med lederavtaler, medarbeiderundersøkelser, og det er etablert gode administrative støttesystem.

Av svakheter kan nevnes at kommunen ikke gjennomfører systematiske sammenligninger mellom kommunens enheter, det mangler systematiske lederevalueringer utover innholdet i lederavtalene, det mangler gode verktøy for å jobbe systematisk og helhetlig med produktivitet- og effektivitetsutvikling, og det er ikke etablert en helhetlig arbeidsgiverstrategi og strategi for medarbeiderutvikling.

For at styring og ledelse skal være tilfredsstillende er det viktig at ansvar og roller er tydelig avklart og gjort kjent i hele organisasjonen. Kommunestyret har vedtatt et delegasjonsreglement, der det går fram at kommunestyret delegerer ansvaret til rådmannen i kurrante saker, d.v.s. saker som det finnes et klart reglement for. Videre heter det at rådmannen kan delegerer videre til andre i administrasjonen, og at det gjelder hele eller deler av ansvarsområdet. Videre heter det om formannskapet at de kan delegerer til rådmannen myndighet til å ansette undervisningspersonell. Rådmannen kan delegerer hele, eller deler av denne myndigheten videre til andre i administrasjonen. Administrasjonsutvalget har delegert myndighet til rådmannen, i arbeidsgiversaker, som gjelder omdisponering av stillingsressurser innenfor budsjettets rammer, søknader om permisjon, forestå interne opplæringstiltak, kurs og konferanser og avgjøre saker knyttet til den daglige personalledelsen. Videre er rådmannen delegert all ansettelsesmyndighet fra administrasjonsutvalget. Rådmannen er delegert myndighet til å fastsette lønn og føre forhandlinger med kommunens ansatte i lønns- og arbeidsforhold. Rådmannen kan delegerer

videre internt i organisasjonen hele, eller deler av ansvaret. Delegasjonsreglementet ble sist revidert i sak 100/08.

Det er også utarbeidet et administrativt delegasjonsreglement. Dette er datert 14.1.2004 (vedtatt av rådmannen). Delegasjonsreglementet er gjort tilgjengelig på kommunens nettsider. Bestemmelsene om hvilke enhetsledere rådmannen har delegert myndighet til er andre enn de som er oppgitt som enhetsledere i kommunens organisasjonsplan. Blant annet er styrerne ved alle barnehagene, unntatt én, enhetsledere, mens delegasjonsreglementet gjelder ledere for oppvekstsentre.

Punkt 1 i delegasjonsreglementet gjelder generell myndighet, og med unntak av stillingsbenevnelse, er den likelydende for alle enhetsledere:

Innen seksjonens arbeidsområde delegeres enhetsleder myndighet til å ta avgjørelser i alle kurante saker i henhold til reglementets punkt 2.3.1 og 4.1.1, myndighet til å begjære påtale etter punkt 2.3.3 og myndighet til å avgjøre saker som angår den daglige drift etter punkt 2.3.10. Ansvarsområdet til enhetsleder omfatter all drift av av enheten, med unntak av drift, vedlikehold og renhold av bygningsmassen.

Videre heter det i punkt 2 og 3 at rådmannen delegerer sin personalmyndighet og anvisningsmyndighet til rektor, innenfor rektors ansvarsområde. I punkt 4 går det fram at enhetsleder kan videredelegere myndighet til andre i organisasjonen, men ikke innen personal-, budsjett- og anvisningsmyndighet.

Delegasjonsbestemmelser er også spesifisert andre steder på Orkdal kommunes nettsider. Her er det delegasjonsbestemmelser som gjelder hver enkelt av tjenesteområdene som framgår i organisasjonsplanen.

Det er også utarbeidet en organisasjonsbeskrivelse. Denne er fra 2004. Den inneholder beskrivelser av intensjonen med tonivåmodellen, prinsipp for ledelse og mål for den totale virksomheten i Orkdal kommune.

Alle vi intervjuet var kjent med delegasjonsreglementet og organisasjonsbeskrivelsen, men det var ikke dette som ble nevnt, da vi spurte om det finnes beskrivelser av lederfunksjonen. Alle nevnte da lederavtalen, og at det er den som best beskriver lederfunksjonen.

Rådmann inngår årlig lederavtale med formannskapet. Siste avtale ble inngått i PS - 11/12. Det er rådmannen som legger fram saken, og foreslår hvilke mål som skal inngå i kommende års lederavtale. I tillegg gjelder årsbudsjettmålene som er vedtatt i forbindelse med handlingsplanen.

Vi har hatt tilgang til lederavtalen som gjaldt for 2011, og den inneholdt, i tillegg til generelle mål for kommunen; arbeidsmål, ledelsesprinsipp og driftsmål for kommende år (2011), særlige utviklingsoppgaver for året, og rammevilkår og personlige forutsetninger for ledere. Rådmannens lederavtale er bygd opp på en måte som gjør det klart hva som gjelder for føringer for delegering av myndighet. Her framgår det også hva som er føringene for ledere for resultatsenheter, og hva de kan delegerer videre av myndighet og ikke.

Vi har fått tilsendt lederavtalen for de enhetslederene som ble intervjuet i prosjektet. Lederavtalen bygger på samme mal som gjelder for rådmannen, der virksomhetsplanen og målene i styringskortet er de mest sentrale måleparametrene.

Alle enhetslederene som vi intervjuet ga uttrykk for at kommunens virksomhetsplan og lederavtalen er de viktigste dokumentet de styrer enheten etter, i tillegg til regelverket som gjelder på området.

Når det gjelder myndighet innad i enhetene, er det slik at delegasjonsreglementet og lederavtalene er tydelige på at personal-, budsjett og anvisningsmyndighet ikke kan delegeres fra enhetsleder. Flere av de største enhetene har større avdelinger, med avdelingsledere. Disse er delegert faglig ansvar og daglig ansvar for sin avdeling/sitt område. Det er også en stedfortreder, eller assisterende enhetsleder ved noen enheter. De aller fleste enhetslederene som vi snakket med hadde inngått lederavtale med de i sin enhet, som hadde fått et lederansvar. Når det gjaldt de øvrige ansatte, ble det gitt tilbakemelding om at det er inngått arbeidsavtale med samtlige ansatte, inklusive vikarer og timeansatte.

Det blir gjennomført årlig ledersamtale mellom rådmannen og enhetslederene. Her blir lederavtalen og styringskortet gjennomgått. Ved enhetene gjennomføres det årlige medarbeidersamtaler. Lederevaluering er en del av medarbeidersamtalen. Det er litt forskjellig hvordan disse gjennomføres. Ved noen enheter gjennomfører enhetsleder medarbeidersamtale med alle sine ansatte, mens det ved andre enheter er avdelingslederne som gjennomfører medarbeidersamtalen med de ansatte i avdelingen. Der dette skjer, er det gjerne mulig å få medarbeidersamtale med enhetsleder dersom det er ønske om det.

Der det er inngått lederavtale mellom enhetsledere og avdelingsledere. Disse blir gjennomgått og rullert i medarbeidersamtalen. Når det gjelder de andre fast ansatte er det utviklingsmål som blir gjennomgått i medarbeidersamtalen.

4.2.2 Fordeling av ressurser til administrativ støtte

Med overgangen til tonivåmodell, og utstrakt delegering av myndighet, oppstod et kompetansebehov blant lederne innen administrative ledelsestema. Det gjaldt spesielt økonomi- og personalledelse. I organisasjonplanen går det fram at det skulle satses på kompetanseutvikling blant lederne. I tillegg ble det behov for administrativ støtte for enhetslederne. Slik administrativ støtte kan organiseres ved å tilføre enhetene administrative ressurser, eller knytte disse ressursene til en sentral stab. Vi har sett på hvordan kompetansebehovene er løst i Orkdal kommune. For å forstå kompetansebehovene blant enhetslederne, vil vi først legge fram data om hvordan de administrative ressursene er organisert i kommunen.

I følge de som ble intervjuet av rådmannens ledergruppe, har de lagt vekt på å bygge opp en sterk stab sentralt, i stedet for å spre ressursene ut på mange enheter. I tillegg er det lagt vekt på at staben skal være tilgjengelig for enhetslederne. Det er en forutsetning for at ledelsen skal få den administrative og faglige støtten de trenger.

Enhetslederne, på sin side, er stort sett tilfredse med støtten de får fra rådhuset. Mens enhetsleder sørger for å signalisere nødvendige rammer, og styre sitt budsjett i tråd med budsjetterte rammer, er det de ansatte i økonomiavdelingen som står for det tekniske og praktiske budsjetteringsarbeidet. Det samme gjelder regnskapsføringen. Økonomiavdelingen har fordelt tjenesteområdene seg imellom, slik at det er en konsulent for barnehagene, en for skolene o.s.v.

Når det gjelder personalansvaret er det personalavdelingen som tar seg av det formelle personalarbeidet, som tilsetninger, sykmeldinger, arbeidsavtaler o.s.v. Enhetslederne signaliserer behov, og fatter beslutning om tilsetting innenfor enhetens rammer.

HMS-tjenesten Orkladal (HMS-tjenesten) er en frittstående medlemsorganisasjon, bestående av offentlige og private virksomheter i Orkladalen, deriblant Orkdal kommune. Flere enhetsledere fortalte at de bruker HMS-tjenesten aktivt, både for å få råd og veiledning, og til generelt HMS-arbeid.

Også når det gjelder IKT er største delen av kompetansen samlet i sentral stab. Enkelte enheter, som ved de største skolene, er det også lokal brukerstøtte.

Flere av de vi intervjuet, både enhetsledere og lederne i rådmannens ledergruppe, ga tilbakemelding om at økonomiområdet er det mest krevende. For noen av enhetslederne er det krevende styringsmessig, ettersom det er mye uforutsigbarhet i brukerbehov.

Vi var også interesserte i å få informasjon om hvordan samarbeidet og kommunikasjonen er mellom de som utøver stabs- og støttefunksjoner og enhetslederne. Det ble gitt tilbakemeldinger om at samarbeidet gjennomgående er bra, og at det er god støtte å få fra staben. I noen tilfeller kan det være små motsetninger, som at staben, sett fra enhetsledernes side, er de som legger de egentlige premissene for ressursbruk og drift. Enkelte ga også uttrykk for at responstiden når en kontaktet staben, kunne være litt for lang. Enkelte i staben ga uttrykk for at det kunne være tungt å få inn rapporter fra enhetene innen fristen o.s.v. Likevel var tilbakemeldingene gjensidig positive. Staben strekker seg langt for å hjelpe ansatte og ledere, og at det er "åpen dør" i rådhuset når det er behov for det.

Når det gjelder den faglige kompetansen, og støtten som trengs der, er det etablert fagnettverk innenfor alle tjenesteområdene. Noen av nettverkene omfatter flere ulike tjenesteområder. Disse nettverkene ledes på omgang av enhetsledere, og koordineres av fagrådgivere i rådmannens stab. Disse nettverkene beskrives som en god støtte for lederne, både faglig, men også "moralsk". Her kan en utveksle utfordringer som en har som enhetsleder, sammen med enhetsledere fra samme tjenesteområde. Nettverkene har felles utviklingsmål, men det er opp til den enkelte enhet om den vil nå disse målene. Nettverkene er viktige fora for å oppnå helhetstenkning

Enkelte kritiske røster til tonivåmodellen og den utstrakte delegeringen av myndighet, mente at den sentrale sektorledelsen i organisasjonen er tapt. Denne ledelsen skulle ivareta sin sektors interesser, opp mot rådmannen og politikere.

Svaret på dette er, i følge rådmannen, at tonivåmodellen legger til rette for helhetstenkning, og at enhetslederne blir invitert inn til å tenke helhetlig på kommuneorganisasjonen, ikke bare sin skole eller etat. Flertallet av enhetslederne har positive erfaringer med modellen, og gir uttrykk for at det er positivt å ha et fullstendig lederansvar ved sin enhet. Det er noen kritiske røster også. Innvendingen mot tonivåmodellen er at de enkelte sektorene (tjenesteområdene) blir mindre ivaretatt, og dermed svekket, når det ikke er en etatssjef som

ivaretar sektoren. Det ble dessuten pekt på at flere kommuner går tilbake til en 2 ½ - nivåmodell, med der rådmannens ledergruppe leder.

Nedover i organisasjonen, i enhetene, kan det også være vanskelig å få gehør for enhetslederens rolle. Flere ga uttrykk for at de ansatte i enheten ikke ser på enheten som en del av kommuneorganisasjonen, og at de heller ikke betrakter enhetsleder som en del av kommunens ledelse. De er mer opptatt av enheten og oppgavene som utføres av enheten.

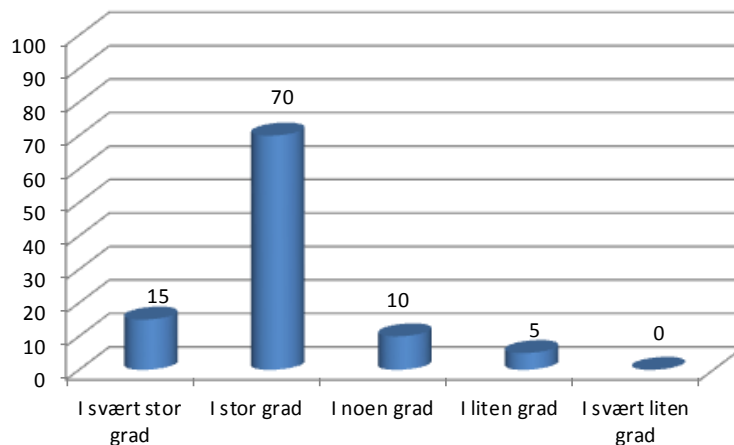
Når det gjelder merkantil støtte er det noe som de største enhetene har lokalt. Ved de minste enhetene gjøres det merkantile arbeidet av enhetsleder eller assisterende enhetsleder. Det er også støtte å få til slike tjenester fra staben.

4.2.3 Kompetanse og kompetanseutvikling

Kompetanseutvikling, som skal gjøre ledere på ulike nivå i organisasjonen i stand til å utføre lederansvaret sitt, skjer på ulike måter. Den viktigste, slik rådmannen ser det, er den erfaringen og utviklingen man får gjennom det daglige arbeidet. Videre er det utviklende å delta i nettverk og ledersamlinger. Gjennom disse foraene har det blitt tatt opp ulike tema, med eksterne foredragsholdere, som vedrører lederrollen. I tillegg blir det med jevne mellomrom tilbudt kurs innenfor tema som er viktig med kunnskap i for å utøve ledelse. Det gjelder kurs i ulike lovverk, forvaltning, HMS, og ulike elektroniske system. Det finnes noen videreutdanningstilbud, som er rettet spesielt mot ledelse av kommunal virksomhet. Det gjelder skoleledelse og helseledelse. Enkelte enhetsledere hadde gjennomført denne type lederutdanning.

Det er litt ulik praksis når det gjelder kompetansekartlegging. Noen viser til en overordna kompetansekartlegging som ble gjennomført i hele kommunen to-tre år tilbake. De fleste enhetslederne bekrefter at de gjennomfører kompetansekartlegging i enheten jevnlig, og gjerne i forbindelse med medarbeidersamtalen.

Vi spurte også politikerne om deres oppfatning av kompetansen i administrasjonen.

Figur 9 Om administrasjonen har tilstrekkelig kompetanse til å utføre sine oppgaver. (n=20)

Kilde: Revisjon Midt-Norge

Vi ser at politikerne har tillit til at administrasjonen har nødvendig kompetanse. 85 % har svart at administrasjonens kompetanse i svært stor grad, eller stor grad er tilfredsstillende. 15 % er litt mer reserverte, og har svart i noen eller liten grad.

4.2.4 Informasjon og møteplasser

Vi har tidligere vært inne på hvilke møteplasser det er mellom politisk ledelse og ledelse og ansatte i administrasjonen. I dette kapitlet skal vi på hvilke møteplasser det er i administrasjonen, mellom ledere, og mellom ledere og ansatte i enhetene.

I organisasjonsbeskrivelsen blir møtearenaer, samarbeidsfora og informasjonskanaler framhevet som en av forutsetningene for å lykkes med tonivåmodellen. Rådmannens ledergruppe har ukentlige møtepunkt. I følge rådmannen varierer det, avhengig av tema, om alle deltar. På disse møtene prioriteres og fordeles oppgaver, og tema og saker til enhetsledermøtene planlegges her. Videre diskuteres utviklingsprosesser og strategi i dette forumet.

Det er månedlige enhetsledermøter. Disse møtene inneholder en kombinasjon av prosess og saksdiskusjoner. Rådmannen har møte med lederne for fagnettverkene i forkant av disse møtene, det som blir kalt strategisk ledermøte.

I enheter, der det er avdelingsledere, gruppeledere e.l., er det vanligvis ukentlige ledermøter. Videre er det personalmøter i alle enhetene, men hyppighet varierer fra flere ganger i uken til en gang i måneden. Videre er det egne avdelingsmøter ved flere enheter, der enhetsleder gjerne deltar av og til.

Når det gjelder uformelle kontakt- og møtepunkt blir organisasjonen beskrevet som åpen og tilgjengelig, ved at det er lett å nå ledere på ulike nivå på epost, telefon, eller i et møte ved behov. Det samme gjelder enhetene, der enhetsleder møter ansatte og avdelingsledere daglig, hvis ikke den fysiske avstanden tilsier noe annet.

Når det gjelder informasjonskanaler for øvrig, er det under etablering et elektronisk kvalitetssystem, der oppdatert regelverk og styrende dokumenter skal være tilgjengelig. Alle ansatte i kommunen har egen bruker i IKT-nettverket, og tilgang til pc og nettverk. Mange av de ansatte har egen pc, men ikke alle. De som ikke har egen pc har tilgang på pc på arbeidsplassen.

Tonivåmodellen handler både om at tjenestene innen ulike områder skal ledes innenfor en større helhet, men også at enhetslederne, med sitt fullstendige resultatansvar, skal ha rom for å lede sin enhet ut fra lokale behov og forutsetninger. Vi spurte enhetslederne om de har tilstrekkelig handlingsrom for å kunne utøve sin lederrolle. Alle svarer at handlingsrommet er bra, men det kom også enkelte tilbakemeldinger om at de knappe ressursene gjør at de ikke får gjort nok utviklingsarbeid.

4.3 Revisors vurdering

I dette kapitlet vurderer revisor om kompetanse og ressurser er fordelt på en hensiktsmessig måte i Orkdal kommunes administrative organisasjon.

En forutsetning for at ansatte og ledere på ulike nivå skal utføre sin funksjoner på en ryddig og god måte er at det finnes tydelige beskrivelser av myndighet og ansvar. I Orkdal kommune er det et politisk vedtatt delegasjonsreglement, som inneholder delegasjon fra kommunestyret til rådmannen, og et administrativ delegasjonsreglement, som inneholder delegasjonsbestemmelser fra rådmannen og ut i organisasjonen. Det politisk vedtatte delegasjonsreglementet ble sist vedtatt i 2008, og det administrative delegasjonsreglementet er fra 2004. Både den politiske og den administrative organisasjonen er endret etter det. Delegasjonsreglementene er derfor ikke oppdaterte.

I forbindelse med overgangen til tonivåmodell ble det utarbeidet en organisasjonsbeskrivelse. Denne inneholder generelle mål og premisser for tonivåmodellen. Den er ikke revidert etter 2004. Selv om innholdet er mer tidløst, bør den oppdateres.

Lederavtalene inneholder mål for ledelsen, på kort og lang sikt. Disse brukes i ledelse og styring av organisasjonen, og er et godt verktøy for rådmannen og enhetslederne, sammen med styringskort og virksomhetsrapporter.

Ledelsens ansvar og myndighet på ulike nivå er i tråd med delegasjonsreglement og organisasjonsbeskrivelse. Det er ikke videredelegert myndighet fra enhetsledere utover det som er tillatt i delegasjonsreglementet. Vi ser at i de enhetene der det er avdelingsledere, gjennomfører de medarbeidersamtaler med de ansatte i avdelingen. Det er forståelig at det enhetsleder ikke har kapasitet til å gjennomføre medarbeidersamtale med alle ansatte. Vi tror likevel det kan være nyttig om enhetsleder gjennomfører et utvalg medarbeidersamtaler med ansatte hvert år. På den måten kommer enhetsleder mer i kontakt med de daglige oppgavene og utfordringene i enheten, samtidig som det kan være en mulighet for å synliggjøre enhetens rolle og plass i det kommunale systemet for den enkelte ansatte.

Ressurser til administrativ støtte er samlet i rådmannens sentrale stab. Dette fungerer godt for ledelsen på begge nivå. Staben er tilgjengelig og gir veiledning ved behov. Det er viktig at ansatte i stab og lederne på ulike nivå forstår og respekterer hverandres ansvarsområder. Videre er det viktig at frister blir fulgt, slik at ledere og ansatte ikke hindres i arbeidsprosessene.

Mange av de tekniske og faglige arbeidsoppgavene innen økonomi- og personal er lagt til staben. Vi mener det er bra, og at risiko for feil p.g.a. av manglende kunnskap og innsikt da blir redusert.

Vi registrerer at fagnettverkene har en viktig rolle. I den grad fraværet av etater og etatsjefer er uheldig, virker fagnettverkene, med deres ledere og rådgivere, som en god erstatning. I fagnettverkene er enhetslederne aktive, samtidig som disse nettverkene fungerer som god lederstøtte for enhetslederne.

En viktig intensjon med tonivåmodellen er helhetstenkning og helhetlig ledelse. I Orkdal kommune har en langt på vei oppnådd det i de ulike ledernivåene. Vi er mer usikker på om ansatte ser på sin enhet og sin rolle som en del av en helhet. Vi har inntrykk av at det kan være manglende forståelse for at enhetslederen er en del av kommunens ledelse.

Det er grunn til å tro at kommunens administrative kompetanse er tilfredsstillende, og at ansatte og ledere gjennomgår større eller mindre kompetansetiltak. Det kan likevel se ut til at

kompetansekartleggingen er mangelfull, og at det kan være behov for å gjennomføre dette mer jevnlig og systematisk.

Det er etablert mange arenaer for kontakt og møter mellom ledelse og ansatte. Vi tror det er lagt tilfredsstillende til rette for informasjonsflyt og møteplasser i organisasjonen.

Alt i alt har lederne tilstrekkelig handlingsrom for å lede den løpende virksomheten. Spørsmålet er om det er om det settes av nok tid til utviklingsarbeid og refleksjon rundt virksomheten. Dette er et ansvar som ledelsen på begge nivå har, og som de må finne rom til innenfor rammene. Det er viktig å involvere ansatte i slikt arbeid.

5 Høring

Et utkast til rapport har vært på høring hos rådmannen. Rådmannen har, i tilbakemelding datert 30.3.2012, gitt tilbakemelding om at rapportens innhold i hovedsak er sammenfallende med rådmannens oppfatning. Rådmannen har kommet med noen presiseringer, som går fram av tilbakemeldingen som er vedlagt rapporten (vedlegg 1). Revisor har korrigert rapporten i henhold til rådmannens presiseringer.

6 Konklusjoner og anbefalinger

Denne rapporten har oppsummert en gjennomgang og vurdering av tonivåmodellen i Orkdal kommune. Det er kontrollutvalget som har gitt oss oppdraget, og de ønsket å få belyst om kompetanse og ressurser er riktig fordelt og styrings- og rapporteringssystemene fungerer etter hensikten. Det var opptatt av om modellen legger til rette for god styring, både på administrativt og politisk nivå.

Problemstillingene som er belyst er:

Har Orkdal kommune funksjonelle styrings- og rapporteringssystemer?

Har Orkdal kommune en nødvendig tilgang på, og hensiktsmessig fordeling av kompetanse og ressurser mellom ulike ledelsesnivå og stab-/støttefunksjoner?

Nedenfor oppsummerer og konkluderer vi på bakgrunn av innsamla data og vurderinger:

Har Orkdal kommune funksjonelle styrings- og rapporteringssystemer?

Vi oppsummerer at det er gjennomgående god styring i Orkdal kommune, fra politisk nivå til enhetsledernivå. Sakene som går til politisk nivå er godt utredet, selv om det kan virke som at saksutredningene mangler vurdering av flere alternativ.

Det er tett dialog mellom politisk nivå og administrativt nivå, men vi ser at det kan være forbedringsmuligheter når det gjelder åpenhet og informasjon ut til innbyggerne.

Budsjett- og rapporteringssystemene er godt integrerte, og brukes nokså aktivt i styringen. Det er her muligheter for forbedring når det gjelder bruk og analyse av data i utviklingsarbeid, særlig på enhetsnivå.

Har Orkdal kommune en nødvendig tilgang på og hensiktsmessig fordeling av kompetanse og ressurser mellom ulike ledelsesnivå og stab-/støttefunksjoner?

I denne problemstillingen har vi undersøkt hvorvidt delegasjonsreglementet er tydelig og forstått i organisasjonen. Vi oppsummerer at det administrative delegasjonsreglement og andre beskrivelser av organisasjonen ikke er oppdatert som

følge endringer etter 2004. Det politiske delegasjonsreglementet ble sist revidert i 2008.

Kompetansen i organisasjonen er i hovedsak tilfredsstillende, og den administrative kompetansen er i hovedsak samlet i staben. Dette er en bra løsning, men forutsetter at staben er tilgjengelig for råd og veiledning. Det er den, i følge informasjonen vi har fått.

Det er etablert flere fora, som koordinerer og samsordner virksomheten. I tillegg til de faste møteforaene for ledelsen, er det etablert nettverk, der ledere innenfor samme tjenesteområde deltar. Disse nettverkene fungerer både som støtte, men er også et forum som stimulerer til helhetstenkning og felles mål og utvikling.

I enhetene er det etablert flere møteplasser, som samler de ansatte og ledelsen. Dette gjelder både avdelingsmøter og møter hvor ledelsen og ansatte i hele enheten samles. De store enhetene er delt i avdelinger, og der har enhetsleder videredelegert noe myndighet til avdelingsledere. Vi har sett at f.eks. medarbeidersamtaler gjennomføres av avdelingslederne i disse enhetene. Det er forståelig. Det kan likevel være positivt om enhetsleder gjennomfører et utvalg medarbeidersamtaler med ansatte hvert år, for å øke ansattes forståelse av kommunen som helhet.

6.1 Anbefalinger

På bakgrunn av våre data har vi konkludert med at Orkdal kommune stort sett har en tilfredsstillende organisering av virksomheten, men at det er enkelte forbedringspotensial. Derfor anbefaler vi rådmannen å:

- oppdatere delegasjonsreglementene og organisasjonsbeskrivelser
- gjøre styringsdokument mer tilgjengelig (synlig) på kommunens nettsider
- bruke resultat fra målinger og styringskort mer aktivt i analyser og utviklingsarbeid i hele organisasjonen
- videreføre arbeidet med helhetstenkning i hele organisasjonen, fra politisk nivå til den enkelte ansatte

Kilder

Faglitteratur:

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

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

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

Lovverk:

Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven). Kommunal- og regionaldepartementet. 1992

Lokale bestemmelser:

Orkdal kommune: *Delegeringsreglement for Orkdal kommune*. Kommunestyret, 10.9.2008

Orkdal kommune: *Administrativ delegering for Orkdal kommune*. Rådmann, 14.1.2004

Orkdal kommune: *Beskrivelse av ny organisasjonsstruktur* pr. 1.1.2004.

Orkdal kommune: *Håndbok i Balansert målstyring for Orkdal kommune*. Rådmann, 1.8.2010

Nettsider:

Orkdal.kommune.no/administrasjon

Orkdal.kommune.no/politikk

Vedlegg 1

Hei!

Jeg synes rapporten gir et bilde som i stor grad er sammenfallende med egen oppfatning og velger derfor å gi en kort tilbakemelding på enkelte punkter i form av e-post:

Mht tidligere organisasjonsmodell ble etatsmodellen avviklet gjennom en prosess i 1996 – 97. I en mellomperiode hadde vi en seksjonsmodell der barnehage hadde en felles leder og skole hadde en felles leder. Prinsippene var ellers som i dag med felles stabs- og støttefunksjoner.

s.22: rådmannens representant i hovedutvalg er ass. rådmenn og plan- og forvaltningssjefen

pkt. 4.2.1 Lederevaluering inngår som del av medarbeiderundersøkelsene

s. 32: rådmannen foreslår mål i egen lederavtale i tillegg til de årsbudsjettmålene som ble vedtatt i forbindelse med HP

God påske!

Med hilsen

Grethe Metliaas

Rådmann

www.orkdal.kommune.no

grethe.metliaas@orkdal.kommune.no

Telefon: 72483006



Ta miljøhensyn – vurder om du virkelig må skrive ut denne e-posten.

Orkdal kommune er miljøsertifisert gjennom stiftelsen Miljøfyrtårn.



Postadresse: Postboks 216, 7302 Orkanger

Hovedkontor: Statens hus, Orkanger

Tlf. 907 30 300 - www.revisjonmidtnorge.no