



KS-KONSULENT as
Postboks 1378 Vika

0114 Oslo

RISØR KOMMUNE

Evaluering av administrativ og politisk organisering i
forhold til å møte dagens og morgendagens utfordringer.



Risør, 27. november 2009

Kari Anne Hoff
Rådgiver KS-K as

Innholdsfortegnelse

1. Innledning	side 3
1.1 Mandat for evalueringen	side 3
1.2 Metode	side 4
1.3 Gjennomføring av evalueringen	side 4
2. Sammendrag	side 6
3. Nåsituasjonen – vurdering opp mot fokusområdene	side 7
3.1 Administrativ ledelse, myndiggjøring, tydelighet på roller og oppgaver	side 8
3.1.1. KS-Ks vurderinger	side 10
3.2. Politisk ledelse og struktur	side 11
3.2.1. KS-Ks vurderinger	side 13
3.3. Stab og støttefunksjoner	side 13
3.3.1. KS-Ks vurderinger	side 14
3.4. Informasjon og kommunikasjon	side 15
3.5. Tillitsvalgtes tilbakemeldinger	side 16
3.5.1 KS-Ks vurderinger	side 16
3.6. KS-K vurdering på i hvilken grad administrativ struktur på en kostnadseffektiv og kvalitativt forsvarlig måte er i stand til å møte kommende utfordringer.	side 17
4. Hva fremmer og hemmer	side 18
5. Mulige justeringer	side 20
6. Fokusområder	side 22

1. Innledning

KS-Konsulent as (KS-K) ble engasjert til å gjennomføre evaluering av administrativ og politisk struktur i Risør kommune.

Utgangspunktet for evalueringen var overgangen til flat struktur for den administrative organiseringen i 2007. Den politiske strukturen forble uendret.

KS-K vil understreke at denne evalueringen er en underveisevaluering viss formål er å bidra til peke på områder som muligens bør vurderes / identifisere forbedringspunkter slik at utviklingen forsterkes/justeres. KS-K mener det er alt for tidlig å evaluere, med henblikk på endringer, etter å ha hatt 2-nivåmodell litt over 2 år. Normalt vil det ta 4 – 5 år før 2-nivåmodeller fungerer etter hensikten.

1.1 Mandat for evalueringen

1. Det vises til avtale av 20. oktober 2009 mellom Risør kommune og KS-Konsulent AS.
2. Oppdragsgiver er Risør kommune v/ styringsgruppa.
3. Oppdragstaker er KS-Konsulent AS v/ rådgiver Kari Anne Hoff.
4. Oppdragstakers mandat er i henhold til bystyrets vedtak i sak 17/09 å vurdere hvilken organisasjonsstruktur som gir Risør kommune det beste grunnlaget for å løse dagens og morgendagens utfordringer på en kostnadseffektiv og kvalitativt forsvarlig god måte. Oppdragstaker skal herunder se på:
 - a. I hvilken grad håndterer Risør kommune de utfordringer som ble lagt til grunn for den nye politiske og den administrative organiseringen.
 - b. Det skal settes særlig fokus på ansvars- og oppgavefordeling,

brukerorientering, informasjonsflyt, samhandling og effektive beslutningsprosesser.

- c. Sluttrapporten skal i tillegg til å peke på hva som hemmer og fremmer organisasjonen i å nå sine mål, peke på hva som fungerer bra og hva som trenger mer tid for å bli bra nok.
- d. Evalueringen skal likeledes være grunnlag for å kunne foreta justeringer av organisasjonen.
- e. Det er også ønskelig at rapporten peker på fokusområder i kommunens videre arbeid med organisasjons- og ledelsesutvikling.

1.2 Metode

Evalueringen er gjennomført ved intervjuing av aktuelle respondentene. Dette er den eneste mulig metode hvor det er mulig å komme med oppfølgingsspørsmål for å avdekke hva vedkommende egentlig mener med sin vurdering / ståsted. En spørreundersøkelse (på papir eller elektronisk) ville ikke gi slik mulighet samt at det i stor grad overlater til gjennomfører å gi en tolkning av svarene.

1.3 Gjennomføring av evalueringen

KS-K gjennomførte evalueringen i løpet av 3 dager fra 11. til 13. november 2009.

Evalueringen ble gjennomført ved at følgende interessenter ble intervjuet:

- Ordfører
- Formannskapet
- Hovedutvalg for plan, miljø og tekniske tjenester
- Hovedutvalget for oppvekst og omsorg
- rådmannen
- Støttefunksjoner og politisk sekretariat
- Plan og utviklingsenheten
- Alle enhetslederne (i 2 grupper)

- Hovedtillitsvalgte og hovedverneombud

KS-k velger alltid å ha individuelle samtaler med ordfører og rådmann da disse er øverste politisk og administrativ ledelse og dermed har en særlig posisjon i organisasjonen.

Endelig rapport skal diskuteres i styringsgruppa fredag 27. november 2009.

2. Sammendrag

Tilbakemeldingene og opplysningene som kommer frem i en evaluering av denne type vil alltid være subjektive. Det er den enkeltes oppfatning av nå-situasjonen som kommer frem. Kanskje vi også velger å holde ting tilbake fordi det er mye annet positivt.

Rapporten er bygget opp ved å se på tilbakemeldingene og noen vurderinger rundt dette.

Det har vært gjort mye godt arbeid siden endring av struktur, bl.a. med å få et enhetsledernivå som fungerer bra og det er tydelighet i rollen. Det er selvsagt områder igjen hvor det er arbeidet for lite. Det er forskjellige grunner til dette, men KS-K anser det som uheldig dersom det ikke blir tatt grep som fører organisasjonen videre ved at rolle og myndighet avklares bl.a. for ansatte i Plan og utviklingsavdelingen.

Vi anser at organisasjonen er sterk på drift og det arbeides solid på planverket.

Når en hører i organisasjonen at det brukes mye tid på solide planer, men planene blir ikke brukt, kan en gjøre seg noen refleksjoner på det. Det ansees nødvendig å arbeide mer på strategisk nivå, både politisk og administrativt.

KS-K er forsiktig med å legge noen føringer på hva som bør gjøres. Endringer i administrasjonen må være prosesser som rådmannen initierer ut fra at det skal gi bedre tjenester til brukerne, ikke fordi ansatte syntes det var bedre før.

Organisasjonsendringer må få tid til å gå seg til, som jeg sier flere steder er struktur kanskje underordnet, det er dynamiske krefter som ofte vil være styrende. VI må tørre å se det an og heller gjøre småting underveis for å justere. KS-K kommer likevel med noen fokusområder som vi synes det er viktig å arbeide innenfor og håper når disse presenteres at det er grunnlag for dialog.

3. Nåsituasjonen - vurdering opp mot fokusområdene

Det var ønske om at evalueringen i noen grad skulle melde tilbake på om Risør kommune håndterer de utfordringer som ble lagt til grunn for ny politisk og administrativ organiseringen. Ble det satt særlig fokus på ansvars- og oppgavefordeling, brukerorientering, informasjonsflyt, samhandling og effektive beslutningsprosesser.

I hovedsak er det disse faktorene som skiller 2-nivå modellen fra andre modeller og som i tillegg er kritiske suksessfaktorer for om en lykkes med denne type organisering.

Gjennom samtalene ønsket en derfor å undersøke om det var tydelig ledelse og lederroller

Om det var bevissthet på myndiggjøring og dyktiggjøring av medarbeiderne. Dette medfører i tilfelle stor grad av delegering; tydelig ansvars- og myndighet mellom nivåene

Videre om det er god samhandling/kommunikasjon/rolleklarhet mellom politisk ledelse og administrasjonen

Om det er fokus på strategisk tenkning og utvikling, ned fokus på brukere; helhet og samhandling;

Klarhet på mål og strategier i en organisasjon som er effektiv ved å være fleksibel, robusthet og beslutningsdyktig.

De utfordringer Risør satte som grunnlag for sin strukturendring finner vi ofte som grunnlag for endringer også i andre kommuner. Kommunesektorens store

utfordringer er fortsatt å ha fokus på utvikling og nyskaping, samt tilgang på og god forvaltning av arbeidskraft.

3.1. Ledelse, myndiggjøring, tydelighet på roller og oppgaver

Beskrivelsen på hva som kjennetegner organisasjonen er kortere vei fra ansatte og opp til ledelse, det beskrives som en forbedring på å få til en tydelig og synlig ledelse. Samtidig er dette en utfordring da det i de fleste tilfeller var rådmannsnivået som var blitt mer synlig, mens enhetsnivået av enkelte føltes utilgjengelige fordi de alltid var så travle i arbeidet. Flere meldte om at de tilbakemeldingene de fikk fra ansatte på at det var en synlig og tilstedeværende ledelse er meget bra for å få ansatte til å føle tilhørighet og motivasjon ved at kommunikasjonslinjene i organisasjonen for en stor del var blitt bedre.

Overgangen til flat struktur er i første rekke en endring av lederstrukturen i organisasjonen. På spørsmål om rådmannsrollen så mente mange at rådmannen burde ha et større fokus på strategisk arbeid i organisasjonen. Ordene som ble brukt var at rådmannen er en tydelig og synlig leder, men som kanskje hittil hadde vært for sterkt fokusert på driftsenhetene og dermed hadde fått for liten tid til å være leder for Plan og utviklingsenheten og ikke minst selv hatt rom til å arbeide med strategiske oppgaver.

Blant politikerne var det var det også mange som mente at administrasjonen arbeidet for lite med utviklingsarbeid, de hadde forståelse for at manglende lederressurs i Plan og utviklingsenheten hadde noe av skylden for dette. Det var også noen som mente at organisasjonen var for flat og for lang og at enhetene var for ulike i størrelse. Opprettelse av kommunalsjefstilling hadde muligens avhjulpet noe, men det var ikke tilfredsstillende. Det kom også antydninger om at rådmannen bakket unna ansvar og i noen tilfeller var lite lyttende.

NIBR har i rapport stilt spørsmålet om rådmannen har blitt den flate strukturens kaospilot. Flat struktur/to-nivåmodellen innebærer helt klart nye fordringer og dilemmaer. Han skal nå lede og koordinere en rekke resultatenheter som har fått utstrakt delegasjon for å stå ansvarlig for personal, økonomi og fag i egen enhet. Samtidig slår kommuneloven fast at rådmannen er den øverste lederen av administrasjonen og er ansvarlig for det som skjer.

I denne organisatoriske virkeligheten må rådmannen forme en rolle som tar opp i seg en rekke og til dels motstridende forventninger. En vesentlig rolle vil være å holde flat struktur sammen, få den til å gå i takt og stå for et helhetssyn i organisasjonen. Klarer ikke rådmannen denne oppgaven vil det oppstå et styringsunderskudd, og følelsen av kaos og tilfeldigheter blant ansatte og politikere. Rådmannen må være et sterkt bindeledd i organisasjonen, samtidig som han må tåle å miste kontroll på detaljene.

Enhetslederrollen er ut fra tilbakemeldingene utfordrende, men for en stor del inspirerende og spennende. For en del av enhetslederne kan rollen som leder oppleves som et ganske utmattende og slitsomt krysspress. De skal på en og samme tid målbære og være advokater for synspunkter det i en del tilfeller er umulig å forene. Også tilgjengelighet til enhetslederen kan bli et problem. De ansatte forlanger at enhetsleder er tilgjengelig lokalt. Det samme gjør brukerne. Men med flere administrative oppgaver og økende behov for koordinering sentralt i kommunen, kan resultatet bli at enhetsleder enten sitter opptatt på kontoret eller er på møter sentralt i kommunen. Dermed kan både ansatte, brukere og rådmann få en følelse av at enhetsleder er lite tilgjengelig, først og fremst fordi vedkommende forventes å være tilgjengelig alle steder samtidig.

Det er i praksis et spørsmål om hvor stor avstand det er mellom rådmannsnivået og enhetsledelsen i kommuner på denne størrelsen. Modellen er basert på stor

grad av lokal handlefrihet når det gjelder driftsmessige beslutninger. Det kan fort skje at overordnet ledelse og drift i realiteten blir for integrert slik at det blir for lite skille mellom et strategisk orientert rådmannsnivå og et drifts- og utførerorientert resultatenhetsnivå.

Vi kan da spørre om rådmannen og det strategiske nivået blander seg for mye opp i løpende problemstillinger i enhetene. Slik jeg oppfattet tilbakemeldingene fra enhetsledernivået har de nødvendige fullmakter. Ut fra disse betenkelighetene rundt roller og arbeidsfordeling anser KS-K det nødvendig å se på øverste ledernivå, rådmannens øverste ledelsesapparat.

3.1.1. KS-Ks vurderinger av administrativ ledelse, myndiggjøring, tydelighet på roller og oppgaver

Som tidligere nevnt regner vi 4-5 år før organisasjoner med flat struktur fungerer optimalt med hensyn til roller, oppgaver og samhandling. Med det klart i bakhodet at det alltid vil være noe som skurrer og bremser i hverdagen så sitter en med inntrykk av at enhetslederne i Risør fungerer meget bra. De mente også selv om at de hadde tatt ballen fra dag en, gått på utfordringene og vært gode på å jobbe seg sammen som en gruppe og dermed også var gode på å se helhet og tenke ansvar større enn sitt eget felt. Etter samtalene satt en med inntrykk av at kreftene var satt inn for å få dette nivået til å fungere så raskt som mulig. Og så kan en kanskje i enkelte sammenhenger se om rådmannen styrer for mye, slik at enhetsledergruppen ikke enda har måttet ta de litt vondere diskusjonene seg imellom. Uansett ligger det et betydelig og bra arbeid til grunn for å ha den situasjonen som Risør har i dag. At rådmannen bruker mye tid på å ha fokus på økonomi, betyr ikke at han ikke har myndiggjort enhetslederne, eller at ikke roller og ansvar er klart, men det betyr at det er store krav på økonomistyring og –kontroll.

Så må det i neste omgang klargjøres hvordan det skal arbeides for å ha større fokus på utvikling og nytenkning i organisasjonen.

3.2. Politisk ledelse og struktur

Ledelse og tydelighet på roller og oppgaver gjelder også i forholdet med politisk ledelse, og ikke minst forholdet mellom politisk og administrativ ledelse.

Det er sagt at det å drive en kommune er som å drive en gård. Man har den (kommunen) til låns for en periode og man skal helst levere den til neste generasjon i litt bedre stand enn det den var når man selv overtok den. For å oppnå dette må det være et godt samarbeid og god kommunikasjon i organisasjonen. I utgangspunktet ligger all myndighet hos politikerne, og det er foretatt en utstrakt delegasjon slik den administrative strukturen forutsetter.

Likevel får en inntrykk av at det i dag går alt for mye krefter og energi på saker som i utgangspunktet er delegert, eller saker som i utgangspunktet er klare ut fra lover og kommunens egne planer. Dette fremstår som ett av dilemmaene da en del politikere gjerne vil ha denne tette koblingen mot driftsoppgaver og enkeltsaker da også ombudsrollen er en viktig rolle å ivareta. Uten at det skal dramatiseres for mye kan dette virke uheldig på kommunens omdømme og hemme den vekst og utvikling som er kommunens målsetninger. I dette bildet er det greit å ha med seg mangfoldet i politikerrollen. Vi snakker om fire ulike politikerroller. Lederrollen, arbeidsgiverrollen, ombudsrollen og styringsrollen. Folkevalgtes roller er også i endring:

Fra detaljkunnskap til overordnet kunnskap

Fra detaljstyring til mål og rammestyring

Fra beslutning til prosess

Fra enkeltsak til helhet

”Politikk er å ville” sa Olof Palme. Spørsmålet er om Risør kommune i dag har en struktur og arbeidsform som gjør at denne politiske viljen komme til uttrykk på en systematisk og helhetlig måte. Støtter og utvikler de politiske systemer og strukturer den politiske viljen, eller hvilke tanker har det politiske miljøet rundt dette?

Politikk er makt. Da med et positivt maktbegrep (power) og ikke et negativt ladet maktbegrep (force). Vi må tenke på makt som noe positivt og som evnen til å nå sine mål. Målsetningen bør være å ha en politisk struktur og arbeidsform som sikrer alle lik mulighet til å delta i og forstå strukturene. At noen har mer makt fordi de har lest saksfremlegget og annen informasjon nøyere, eller fordi de har en personlig autoritet og nettverk, er en dal av lokaldemokratiet. Men det er en forutsening for et velfungerende demokrati at man forsøker å spre posisjonsmakten i tilstrekkelig grad, slik at alle har en reell mulighet til å utøve påvirkning samt at alle kjenner til beslutningsveiene, maktstrukturene og myndighetsutøvelsen.

Den politiske strukturen i Risør som består av det som benevnes som 3 hovedutvalg – hvorav det ene er formannskapet. De to andre utvalgene, Utvalg for plan, miljø og tekniske tjenester og Hovedutvalg for oppvekst og omsorg er de som er sterkest knyttet opp mot fag.

Dette er en politisk organisering som i stor grad avviker fra tenkningen for den administrative strukturen. Etter hva som kom frem er dagens struktur uendret fra da den administrative organiseringen besto av etater.

Det er usikkert hva som var målet med endring av den politiske strukturen. Det var gjennomgang også på denne strukturen, men en endte opp med å beholde strukturen slik den hadde vært tidligere.

3.2.1. KS-Ks vurderinger

De spenninger som er mellom politiske grupperinger og mellom politisk og administrativt nivå skal ikke overdrives. Noen føler det nært, mens for andre er det perifert og ikke-tema. Likevel skal det ikke sees bort fra at det for noen medfører usikkerhet og utrygghet, og som raskt kan bre seg dersom det ikke er åpenhet i organisasjonen og respekt for hverandres roller. Alle i en organisasjon har ansvar for et godt arbeidsmiljø, men det er helt klart et større ansvar på ledelsen – både politisk og administrativt – å vise hvilke adferd som er kreves. Det virker som mange synes den politiske strukturen er meget bra på grunn av sitt fagfokus. Det at enhetslederne møter politikerne ved behandling av fagsaker. Et vurderingstema rundt dette er om dette er en effektiv modell. Ved møter i hovedutvalgene er oftest enhetsledere til stede og som oftest rådmannen. Kunne driftsakene vært avgjort annet sted? Her er vi tilbake på politikernes rolle, hva tenker de er den primære oppgave som politiker i Risør kommune.?

3.3. Stab og støttefunksjoner

Det er 3 enheter som har oppgaver som gjør at de ikke er linjeenheter, men stab og støtte. Av disse er det en enhet som fortsatt ikke har funnet sin plass i den nye organisasjonen. Plan og utvikling skulle være en av de viktige enhetene, hvor sentret for utviklingsprosjekter skulle ligge. Pr. dato er ikke denne oppe og står slik som det var tenkt. Ved ledighet i lederfunksjonen for denne enheten tok rådmannen selv denne funksjonen. Etter omleggingen til flat struktur med de utfordringene det medførte for å få enhetslederne operative, er det en nærmest umulig oppgave å få denne enheten operativ slik som forutsatt. Som de ansatte i avdelingen sa, så har de masse å gjøre. Det de spurte om og som også andre spør om, er om de arbeider med rett fokus.

3.3.1. KS-Ks vurderinger

I Risør valgte man å betegnelsen enhet på politisk sekretariat, støttefunksjoner og plan og utvikling. Uten at jeg i denne gjennomgangen vil tillegge det stor vekt, kan det være at enhetsbegrepet gjør noe med hvordan de blir oppfattet og hva deres oppgaver er.

De fleste kommunene med flat struktur har valgt en organisering av støttefunksjonene i sentrale enheter slik som personal, økonomi, IKT og utvikling. Nesten alle kommunene med flat struktur har innført et organisatorisk skille mellom administrative/faglige støttetjenester og utviklingstjenester.

Selv om stab-/støttefunksjonene er organisert på forskjellige måter i kommunene med flat struktur, er det forventninger om at de skal spille en annen rolle enn i en tradisjonell hierarkisk etatsmodell. Når resultatenhetslederne er delegert vide administrative fullmakter forventes det at stab-/støttefunksjonene holder seg på armlengdes avstand og ikke forsøker å ”sjefe” over linjelederne. I stedet skal de tilrettelegge slik at resultatenhetslederne kan ivareta sitt administrative (og faglige) ansvar på en god måte.

Enheten for plan og utvikling, skulle etter slik jeg har tolket saksdokumenter og informasjon ellers, være hjertet i den nye strukturen. Ansatte i denne enheten i dag var til stor del etatsjefer, og de fleste føler at de sitter i et ingenmannsland hvor de deltar alt for lite i organisasjonens øvrige liv. Jeg klarte ikke å få noe entydig svar fra organisasjonens øvrige medlemmer om deres forhold til Plan og utviklingsenheten, men forsto at det i for liten grad er samhandling mellom PLU og den øvrige del av organisasjonen. KS-k opplever sågar at det er uklart om dette er en støtte eller en linjefunksjon.

Det synes å være en økonomisk avveining at midler ikke er blitt bruk til å få på plass en leder for denne enheten. Det vil, ut fra erfaring, ikke være mulig å få

denne enheten opp på et nivå slik det er ønskelig uten at det kommer en leder med tid og ressurser på plass slik at det kan legges en strategi for enheten, settes klare mål og få på plass et samhandlingsmønster med øvrig organisasjon.

3.4. Informasjon og kommunikasjon

Det å være god på informasjon og kommunikasjon er en stor utfordring i dagens samfunn. I utgangspunktet kan en fort flomme over av informasjon, kunsten med informasjon i dag er å gi rett informasjon til rett tid til riktig person. Det var også noe av tilbakemeldingene via tillitsvalgte, at informasjon ble sendt ut til alle – uten at denne alle hadde brukt for det. Det er en utfordring mange organisasjoner sliter med i vår digitale hverdag.

Kommunen har, slik jeg oppfattet det, et intranett som ikke er oppegående og det kan av den grunn heller ikke pålegges den enkelte å søke nødvendig informasjon på nett. Informasjon og kommunikasjon mellom dem som har gode relasjoner og kjenner hverandre godt – fungerer bra, det andre fungerer ikke tilfredsstillende.

For at en organisasjon skal være god på ekstern kommunikasjon og informasjon, må den først klare å bygge opp gode interne forhold. Det må utarbeides og implementere gode rutiner for informasjon og det må etableres gode arenaer for kommunikasjon og samhandling.

Når vi snakker om ekstern informasjon er kommunens hjemmeside et viktig vindu som brukes i stor grad.

I arbeid med omdømmebygging snakker vi om 4 faktorer vi må være gode på for å lykkes i å få et godt omdømme.

Kvalitet på tjenestene
Organisasjonskultur og identitet
Dokumentasjon
Kommunikasjon

3.5. Tillitsvalgtes tilbakemeldinger

Tilbakemeldingene fra de tillitsvalgte var for en stor del positive, og i det store og hele var tilbakemeldingene som ble brakt inn fra plasstillitsvalgte og også ansatte at overgangen til flatere struktur i det store var positivt.

Enheten som følte at det hadde mistet noe var skole. Mange her følte at de hadde mistet rektor og fått enhetsleder. Den nærheten mellom ansatt og til øverste administrative ledelse som en hører om fra andre enheter er ikke i noen særlig grad tilbakemeldingene fra skolesektoren.

Likeledes er det inntrykk av at de tillitsvalgte i liten grad har tilpasset seg etter den administrative organiseringen. Med flat struktur hvor stadig flere avgjørelser tas ute i enhetene, er det viktig at tillitsvalgte bruker sine ressurser riktig og dermed får være med på de viktige prosessene på hver enkelt arbeidsplass.

3.5.1. KS-Ks vurderinger

Når det gjelder hvordan de tillitsvalgte organiserer sine ressurser opplyses det fra personal at her er det planlagt møter for å diskutere dette.

Ellers synes det å være en positiv tilbakemelding på strukturendingen. Det tolkes som at medbestemmelse, nærhet til ledelsen og brukerne og dermed tilhørighet og motivasjon muligens kan ha økt – i alle fall ikke blitt mindre.

Dette stemmer jo også med erfaringer fra andre kommuner. Ansatte i alle ledd føler til en stor grad at de har fått mer interessante oppgaver ved at de blir gitt mer myndighet og ansvar.

Foruten at det er kommet tilbakemeldinger om at enhet for barneskole muligens er for stor og uoversiktlig, er det også kommet noen innspill med spørsmål på om noen av de minste enheten er for små. KS-k vurderer dette slik at muligens ligger en del informasjonsarbeid for å klargjøre hvordan denne strukturen fungerer.

3.6. KS-K vurdering på i hvilken grad administrativ struktur på en kostnadseffektiv og kvalitativt forsvarlig måte er i stand til å møte kommende utfordringer.

Det er en kjensgjerning at økte krav fra innbyggere og brukere, og ikke minst fra staten om en mer effektiv og rasjonell tjenesteproduksjon som er bedre tilpasset brukernes behov, tvinger kommunene til å tenke nytt, også organisasjonsmessig. En må forutsette at organisasjoner som flater ut sin organisasjonsstruktur gjør dette fordi det er en tro på at de avgjørelsene bør tas nærmest brukerne og at ledere med myndighet og gode relasjoner til sine medarbeidere vil utvikle lokalsamfunnet og gi de beste tjenestene. Ikke minst fordi den tillit som vises ved at makt og myndighet legges ut er en motivasjonsfaktor for myndiggjorte medarbeidere.

Det finnes i dag et mangfold av organisasjonsmodeller og mange kommuner har lagt til grunn sin egen definisjon av hva som er god flat struktur.

Slik også med Risør, som har helt flat struktur noen steder og andre enheter opererer med flere nivåer. Dette ansees å være fornuftig fordi det da ansees å være tatt en vurdering av enhets størrelse og kompleksitet/særegenheter.

Det vil derfor være riktig å si at Risør har en flat eller flatere struktur.

For å måle om den er kostnadseffektiv og kvalitativt forsvarlig må det måles over tid ut fra fast gitte kriterier.

Kvalitet kan ikke regnes ut fra penger brukt, men ut fra opplevd kvalitet hos brukere innbyggere.

Det er også i mange tilfeller at vi overvurderer strukturens betydning for organisasjonen. Tjenestene leveres av menneske og til menneskene. Kommunal sektor er en kompleks organisasjon som leverer ca 160 forskjellige tjenester.

Om vi klarer å være effektive og levere gode tjenester er i høy grad avhengig av hvordan menneskene i alle ledd samhandler og bidrar til oppfyllelse av kommunens mål.

Dette er en av grunnene til at vi anser at det er nødvendig med opp mot 5 år før vi ser effekten av organisasjonsendringer av denne type.

Det skal drives en god del avlæring og det er alltid snakk om sorgreaksjoner når vi må foreta endringer i vår hverdag.

Likeledes må vi bygge opp nye relasjoner og bygge nye arenaer.

I evalueringsrapporter som bl.a. NIBR har utarbeidet når de har sett på flat struktur og resultatenheter – utfordring for kommunal ledelse og politisk organisering” sier de at en flat organisasjon er krevende og at samhandling mellom rådmannsnivå og virksomhetsnivå er krevende, ikke minst for å sikre det horisontale arbeidet mellom virksomhetene, slik at vi ikke får mange småkonger, men flere enhetsledere som også ser og tar ansvar for helheten.

4.Hva hemmer og hva fremmer

Etter samtaler med både politikere, ledere, ansatte i politisk sekretariat, støtteenheten, Plan og utvikling samt tillitsvalgt gjør en seg noen tanker om hva som hemmer og hva som fremmer denne organisasjonen i å bli en enda bedre organisasjon ved å ha fokus på suksessfaktorene som vi, og forskning viser, er

avgjørende for om flate organisasjoner gir kvalitativt gode tjenester med en ressursbruk som er fornuftig.

Først vil jeg legge frem noen av de elementene som jeg mener fremmer.

Det er gjort et solid arbeid med å få oppgaver og roller på plass i den administrative ledelse. Det betyr også at det er arbeid igjen, men det som er gjort er viktig og fremmer fordi

- denne strukturen er avhengig av at det er utstrakt delegasjon nedover i organisasjonen
- det er stort fokus på det å jobbe på tvers og se kommunen som en organisasjon
- flesteparten av de ansatte sier at de merker at det er kortere vei fra nivået som har størst brukerkontakt og opp til ledelsen i organisasjonen.

AKS-prosjektet som er en del brukt i organisasjonen, er en metode som vi tenker er meget målrettet i forhold til å bevisst- og myndiggjøre medarbeiderne. Det er særlig viktig i organisasjoner med flate strukturer at det er fokus på kompetanseoppbygging og myndiggjøring av ansatte. Med det presset som ansatte står i hver dag på levering og god kommunikasjon ut av organisasjonen er vi helt avhengige av myndiggjorte og ansvarsbevisste medarbeidere.

Når mange i en organisasjon snakket om Verdidokumentet og arbeidet med innholdet i disse verdiene, tyder på at dette er et levende dokument. Dette arbeidet er i høyeste grad identitetsbyggende.

Når det gjelder hva som hemmer, bør det først og fremst tas tak i Plan- og utviklingsenheten. Det synes i første rekke å være en planavdeling hvor mennesker med lang erfaring og god kunnskap om kommunen sitter litt adskilt fra resten av kommuneorganisasjonen.

Det å ha fokus på utviklingarbeidet er ikke relatert til denne strukturen, men det er for å bli bedre i stand til å være innovative og nytenkende som igjen gjør at kommunens hovedmålsetning ”økt bosetting og livskvalitet gjennom forebygging, bevaring, vekst og utvikling” kan nås.

Det foretas utvikling hver dag i driftsenhetene, både i små og store prosjekter, Trolig var intensjonene med en utviklingsenhet på det strategiske nivået å få bruk kompetansen som bl.a. tidligere etatsleder har.

Videre synes det som om det er nødvendig å ta en diskusjon på Plan og utvikling og hvordan denne enheten skal bli det som antagelig var hensikten, nemlig

- Være rådmannens fagekspertise
- Være kommunens kompetansebase for å bistå enhetene og rådmannen med å være en pådriver og støttespiller i gode utviklingsprosjekter

Det må legges opp til de gode arbeidsprosessene og samhandlingsmønstrene med den øvrige organisasjonen. Det antas at rådmannen da vil få frigjort tid for å bruke mer tid for å legge til rette for de gode politiske prosessene og å tenke strategisk sammen med både politisk ledelse og enhetslederne.

5.MULIGE JUSTERINGER AV STRUKTURENE

Det kom i løpet av samtalene inn innspill på mulige endringer i administrativ struktur. Det må være slik at det er rådmannen som ansvarlig for drift av administrasjonen som avgjør om det er ønskelig å se på dette nå. Jeg tror heller ikke at disse innspillene er nye signaler.

Enhet for barneskole. Dette er en stor og tung enhet. Det er særlig innspill fra ansatte via HTV at disse ble brakt opp. Det antas at prosessen i forbindelse med omorganiseringen i 2007 var så god på dette at valget om legge tre barneskoler under en enhetsleder er bevisst.

Ut fra tilbakemeldinger fra ansatte antas det at disse kommer fordi det muligens er oppfatninger om uklarhet i rolle og oppgavefordelingen mellom en enhetsleder, rektorer, inspektører o.a. Blant annet er tilbakemeldingene at de er usikre på når enhetsleder er enhetsleder og når han er rektor.

Det er vanligvis fra skole det gis tilbakemelding som tyder på at de savner den gamle strukturen med en skolesjef som samordnet drift mellom skolene og skolene og andre enheter.

Ved så store enheter er delegasjon og myndiggjøring helt avgjørende for at enhetsleder også skal klare å fylle leder-/arbeidsgiverrollen.

Politisk struktur

Den strukturen som gjelder i dag er etter opplysninger den samme som gjaldt når det var etatsmodell administrativt. Etter diskusjoner i det politiske miljøet på andre i hovedsak lignende modeller gikk man tilbake til disse tre hovedutvalgene.

Det er mange måter å organisere også det politiske strukturen på, og det er viktig at den støtter opp under og legge til rette for gode politiske prosesser, dersom disse ønskes.

Dagens modell med hovedutvalg som behandler fagsaker til dels på drift minner mye om tenkningen fra etatsmodellen og etatenes hovedutvalg.

Det bør vurderes hva politikerne ønsker å ha fokus, og når de har bestemt seg for hvordan de ønsker å bruke sin posisjon kan de diskutere og finne ut hvordan de da organiserer seg politisk. Det bør være et mål å få et levende lokaldemokrati med stor deltagelse og spennende diskusjoner.

6. FOKUSOMRÅDER I DET VIDERE ARBEID

Nedenfor er det satt opp noen punkter som det anbefales at det bør tas tak i /arbeides videre med:

- KS-K vil anbefale at politisk nivå går inn i en prosess på politikerrollene og samhandling. Denne prosessen kan bl.a. ende ut i en diskusjon på politisk struktur.
Dersom det er ønskelig å diskutere andre strukturer på politisk arbeid, anbefales en prosess i forkant slik som omtalt tidligere i dokumentet.
- Videre anbefales at politisk og administrativ ledelse starter opp en prosess på rolle- og oppgavefordeling mellom politisk og administrativt nivå.
- I forbindelse med kommunikasjon og informasjon kommer vi stadig tilbake til å bygge noen møteplasser. Hvilke arenaer finnes i dag for strategiske diskusjoner, kan en tenke seg temasamlinger, hvor politikk og fag kunne arbeide sammen for en felles forståelse.
- Det har for en periode vært brukt betegnelsen kommunalsjef på økonomisjefen. Dette ble gjort for å avlaste rådmannen i den tiden han har vært enhetsleder i PLU i tillegg til rådmannsjobben. Det synes fornuftig at dette er en stilling som ligger tett opp til rådmann og som avlaster med oppgaver. For å rydde i stillingsbetegnelser bør da også vurderes om enhetsleder politisk sekretariat også bør endre stillingsbetegnelse. Det har flere ganger i denne evalueringsgjennomgangen vært nevnt at rådmann må få ryddet tid til mer strategisk arbeid. Det kan ligge i å organisere arbeidet litt annerledes blant de personene som arbeider nærmest rådmannen daglig.

- Avklaring på oppgaver, roller og myndighet for Plan og utviklingsenheten. Det bør tas en beslutning ganske raskt på hva som er PLUs ansvar og oppgaver. Også de ansatte føler at situasjonen er hemmende, det er omtalt tidligere i dokumentet
- Arbeidet med å få enhetsledernivået til å fungere er kommet godt i gang, men det krever kontinuerlig prosesser i gruppa. I Risør, som i de fleste kommuner, har enhetslederne stort område og mange arbeidsoppgaver. Det er enkelt å finne enhetsledere som har en hverdag hvor de kontinuerlig føler at de ikke strekker til. Det er derfor viktig at det arbeides med enhetslederne og deres rolle. Spørsmålet som kan stilles er bl.a. om enhetslederne er gode nok på å delegere, til å ta medarbeiderne i bruk slik at deres hverdag også kan være litt utviklingsorientert.
- Arbeidsgiverstrategi. Stadig flere av kommunene sliter med å få kvalifisert arbeidskraft. Ut fra tilbakemeldingene i Risør har det hittil ikke vært store utfordringer med rekruttering i Risør. Alt tyder på at også Risør vil komme i den situasjonen at de må tenke nytt i forhold til rekruttering. I den forbindelse snakkes det om rekrutteringspolitikk, lønnspolitikk, livsfasepolitikk o.a. KS-K er klar over at det arbeides med arbeidsgiverpolitikk på mange nivåer og på en god måte, men er usikker på status for arbeid med strategisk arbeidsgiverpolitikk. Utfordringen er å legge gode strategier og planer som gjør at Risør kommune har et godt omdømme som arbeidsgiver og at det blir attraktivt å arbeide i organisasjonen. Det kan i den forbindelse anbefales at det arbeides med Stolt og unik, arbeidsgiverstrategi mot 2020, som en veileder i utarbeidelse av en helhetlig arbeidsgiverpolitikk.

Ser ut fra budsjettet for 2010 at det er satt av penger for å gjennomføre bruker- og medarbeiderundersøkelser. Dette er viktige tiltak dersom resultatene blir behandlet og uønskede resultatene forsøkt bedret. Vi snakker i dag mye om den lærende organisasjon. Det å åpne opp for resultater av slike undersøkelser for å vurdere resultatene, og ikke minst diskutere tiltak for å bli enda bedre.

Dersom vi skal bygget opp et system for evaluering som sier oss mer eksakt om hvor vi beveger oss, må det være med grunnlag i at vi regelmessig foretar bl.a. bruker- og medarbeiderundersøkelser.

Oslo, november 2009