

# FUSA KOMMUNE

## Vurdering av organiseringen av kommuneadministrasjonen

Mercuri Urval juni 2014

Hege Rødland, Gro Reinertsen og Arvid Bø



AUSTRALIA • AUSTRIA • BELGIUM • BRAZIL • DENMARK • CHINA • ESTONIA  
FINLAND • FRANCE • GERMANY • INDIA • ITALY • LATVIA • LITHUANIA  
THE NETHERLANDS • NORWAY • POLAND • PORTUGAL • SINGAPORE  
SPAIN • SWEDEN • SWITZERLAND • UNITED KINGDOM • USA

<b>INNLEDNING</b>	<b>2</b>
<b>KOMMUNEOADMINISTRASJONEN I FUSA KOMMUNE</b>	<b>2</b>
<b>OPPDRAGSFORSTÅELSE OG METODE:</b>	<b>4</b>
Tema og problemstillinger som ble berørt i intervjuene er:	5
Intervjuguide	5
<b>SENTRALE FUNN</b>	<b>6</b>
Politisk-administrativt samarbeid	6
<b>VURDERING OM KOMMUNEOADMINISTRASJONEN ER HENSIKTMESSIG ORGANISERT:</b>	<b>7</b>
Sentrale funn:	7
Vurdering:	8
Konklusjon:	8
<b>VURDERING OM KOMMUNEOADMINISTRASJONEN HAR TILGANG TIL TILSTREKkelig KOMPETANSE</b>	<b>9</b>
Sentrale funn:	9
Vurdering:	9
Konklusjon:	9
<b>POTENSIAL FOR FORBEDRING INNEN DE NÅVÆRENDE RAMMER:</b>	<b>10</b>
Forslag:	Error! Bookmark not defined.
<b>OPPSUMMERING:</b>	<b>11</b>

# Innledning

---

Basert på kommunestyrets vedtak 035/13 identifiserte formannskapet i Fusa kommune fire områder som skulle være gjenstand for særskilt utredning for å vurdere måloppnåelse.

1. En gjennomgang av kommuneadministrasjonen.
2. Et kostnadsstyringsprosjekt på innkjøpsområdet.
3. Kostnadsstyrings-/besparelsesanalyse for helse- og omsorgsområdet.
4. Kostnadsstyrings-/besparelsesanalyse for skole- og oppvekstområdet.

Denne rapporten dekker punkt 1. En gjennomgang av kommuneadministrasjonen og bygger metodisk på en begrenset kvalitativ intervjukartlegging med mål om å belyse:

1. Hvorvidt administrasjonen er hensiktsmessig organisert.
2. Hvorvidt kommuneadministrasjonen har tilgang til tilstrekkelig kompetanse.
3. Potensial for forbedring innen de nåværende rammer.

Rapporten er laget kort og er en oppsummering av Mercuri Urvals tolkning og vurdering av det som er kommet fram i bakgrunnsinformasjon, avklaringsmøter og gjennom intervjukartlegging i perioden mai-juni 2014.

Arbeidet er utført av Gro Reinertsen, Hege Rødland og Arvid Bø.

Rådmann Berit Fløysand har koordinert tilgangen til dokumenter og organisering av intervjudager.

Denne rapporten er utarbeidet for Fusa kommune i forbindelse med kommunens organisasjonsgjennomgang i samsvar med avtale datert april 2014.

## Kommuneadministrasjonen i Fusa kommune

Fusa kommune har ny organisering fra 1. januar 2014 med rådmann og ass.rådmann på nivå en og åtte enhetsledere på nivå to. Strategisk ledergruppe består av rådmann, assisterende rådmann og enhetsleder for samfunnsutvikling, økonomi og service. Enhetene har delegert myndighet innen økonomi, personal, fag og administrasjon. De fleste enhetslederne har ledere under seg i hver virksomhet, f.eks rektor, barnehagestyret.

Tjenestene er organiserte i følgende enheter:

- Samfunnsutvikling, økonomi og service
- Barnehage
- Undervisning
- Helse, familie og velferd
- Hjemmetjenester
- Fusa bu- og behandlingssenter
- Teknisk drift
- Bjørnefjorden landbrukskontor

Organisasjonskart



Organisasjonskart pr 01.01.2014

# Oppdragsforståelse og metodevalg

Mercuri Urvals oppdrag er basert på vedtaket i kommunestyre 035/13, med etterfølgende utlysning av behov for ekstern kompetanse:

*"Fusa Kommune har ein utfordrande økonomisk situasjon som berre kan løysast gjennom godt samarbeid mellom kommunestyret, tilsette og innbyggjarar i fellesskap. Kommunestyret har som mål:*

- *Kommunen skal ha overskot i rekneskap kvart år.*
- *Fusa kommune skal framleis vera blant dei beste kommunane når det gjeld tenesteproduksjon.*
- *Folketalet skal auka.*

Mercuri Urvals kartlegging av kommuneadministrasjonen er en kvalitativ og begrenset intervjukartlegging av organiseringen slik den oppleves i organisasjonen, - fra politisk hold, fra ledelse, ansatt og tillitsvalgte.

Kartleggingen må ses på som første ledd i en prosess og gir ikke tilstrekkelig faglig grunnlag til å foreslå detaljerte endringstiltak. Konklusjonene i denne fasen begrenser seg til de utviklingsområder som kommer tydeligst fram og som bør inngå i neste fase (se nedenfor) hvor en i prosess med de involverte konkretiserer forbedringstiltak og kommer med forslag til oppdragsgiver. Involvering er påkrevet for å forankre eventuelle endringer i organisasjonen og for å få fram de beste løsningene. Denne metoden bygger på at hovedsvarene for endring ligger i organisasjonen og at varig endring i større grad er avhengig av kultur og holdning enn av struktur og system.

Eksempel på prosjektmodell:



Arbeidet i denne kartleggingen er begrenset til første del: Identifisere og prioritere.

Målet med denne kartleggingen er etter vår oppfatning å få frem forbedringsområdene og gi klare føringer til den videre prosessen som beskrevet over, gjerne med forbedringstiltak som må konkretiseres. Gjennomgangen og kartleggingen som følger bygger på dokumentasjon fra kommunen, intervjuer og vår tolkning og vurdering av det som er framkommet.

### Avgrensninger:

- Vi har ikke foretatt en evaluering av ulike alternative modeller for organisering av kommuneadministrasjonen, ettersom dagens modell ble implementert fire måneder før oppstart av denne kartleggingen. Vi har sett på hvordan den fungerer og oppleves av organisasjonen etter iverksetting fra 1/1-2014.
- Vi har ikke foretatt en konsekvensanalyse av de tiltak som er fremmet, da vi mener at dette hører hjemme i neste fase som beskrevet over.
- Rapporten gir ikke en utfyllende beskrivelse av det som allerede fungerer godt i Fusa kommune på de områdene som berøres.
- Vi vurderer ikke synspunkter som er av personkarakter, er unntatt offentlighet eller synspunkter som bare er tatt av én person.

Mercuri Urval har intervjuet sentrale personer i den politiske og administrative ledelsen derav åtte enhetsledere, to mellomledere, tillitsvalgte og en ansatt. Det ble satt av to intervjudager i Fusa kommune. Hvert av intervjuene varte i ca. 45 min. To av intervjuene ble gjennomført per telefon da disse enhetslederne ikke hadde anledning til å stille på de tilgjengelige datoene intervjuene ble gjennomført.

Intervjuene er gjennomført av Hege Rødland og Gro Reinertsen i Mercuri Urval. Analyse og rapport er gjennomført i samarbeid med kollega Arvid Bø.

Det ble laget en mal for intervjuene. Denne har åpne spørsmål og får fram status i opplevd fungering av organiseringen etter at den nye organisasjonsmodellen som har vært gjeldende fra nyttår.

### Tema og problemstillinger som ble berørt i intervjuene:

- Hvilke strategier er gjeldende og hvordan implementeres disse?
- Er ansvarslinjene i kommuneadministrasjonen klare og vel forankret?
- Hvilke koblinger gjelder mellom bestiller og utfører?
- Er enhetene effektivt organisert i forhold til størrelsen på kommunen. Utføres det dobbeltarbeid?
- Hvordan er den politisk organisering opp mot den administrative? Hvordan fattes og iverksettes beslutninger?
- Hvordan er oppgavene og ansvar fordelt på de ulike funksjonene? Hvordan er samarbeidet på tvers i enhetene?
- Er rådmannens ledergruppe en gruppe ledere eller en reell ledergruppe? Er det for mange direkte rapporterende til rådmann?

### Intervjuguide:

- 1) Hvorvidt administrasjonen er hensiktsmessig organisert.
  - a. Hva kjennetegner lederkulturen i kommunen?
  - b. Si litt om ansvars plassering og delegering i linjeorganisasjonen

- c. Hvordan er forholdet mellom linje og stabsfunksjonene?
  - d. Hvordan fungerer gjennomføring av vedtak og rammestyring nedover i organisasjonen?
  - e. Rådmannens ledergruppe – styrker og svakheter
  - f. Hvilke utfordringer henger sammen med dagens organisasjonsform?
- 2) Hvorvidt kommuneadministrasjonen har tilgang til tilstrekkelig kompetanse.
- a. Hvilke fagområder er mest utsatt mht kompetanse – manglende kompetanse?
  - b. Er mulighetene for interkommunalt samarbeid om spisskompetanse utnyttet godt nok?
  - c. Hvordan brukes intern kompetanse på tvers i organisasjonen?
  - d. Praksis på kjøp av spisskompetanse
  - e. Har kommunen utfordringer mht rekruttering?
- 3) Potensial for forbedring innen de nåværende rammer.
- a. Synspunkter på eventuelt dobbeltarbeid i kommunen
  - b. Si litt om arbeidsprosesser som du mener kan forbedres eller forenkles
  - c. Synspunkter på budsjettforståelse, budsjettansvar og rammestyring i kommunen?
  - d. Forslag til organisatoriske forbedringer
  - e. Forslag til endring i kompetanseutnytting, eventuelt dekning av kompetansegap

## Sentrale funn

---

Kommunestyret i Fusa sier i sak 035/13 bl.a. «Fusa kommune har ein utfordrande økonomisk situasjon som berre kan løysast gjennom godt samarbeid mellom kommunestyret, tilsette og innbyggjarar i fellesskap.»

Mercuri Urval har erfaring fra ulike organisasjonskartlegginger i kommuner og ser at det nevnte samarbeidet løses på ulik måte, avhengig av kommunens størrelse, organisering og arbeidsform. Videre ser vi at ved skiftende politisk styring, ønsker flertallet å sette sitt preg på styring og drift, og at samarbeidet er avhengig av en avklart rollefordeling mellom ordfører og rådmann, og en tydelig politisk bestilling og avklaring av hvordan de vil involverer seg i utviklingen av kommunen.

Basert på samtaler med politisk ledelse og kommuneadministrasjonen har vi gjort følgende funn:

- Politisk ledelse i Fusa savner en tydeligere oppfølging av sentrale politiske vedtak innen eksempelvis samfunns- og næringsutvikling.
- Kommuneadministrasjonen signaliserer at de politiske bestillingene i noen tilfeller er uklare og ei heller samsvarer med den kapasiteten de har til rådighet for å kunne levere til forventninger. F.eks: samfunn/næringsutvikling.

**Vurdering:**

Det fremkommer i vår kartlegging at det er et stort arbeidspress og knapphet på ressurser i flere av enhetene og at organisasjonen er preget av å løse oppgaver ad-hoc. Den strategiske ledergruppen oppleves som svekket på grunn av langtidsfravær. Flere enhetslederne ønsker et tettere samarbeid med politisk ledelse i samråd med rådmann.

**Konklusjon:**

Vi ser et klart behov for å tydeliggjøre politiske vedtak og avklaringer med administrasjonen hvordan disse skal gjennomføres. I dette ligger også ansvarsavklaring i administrasjonen, samt en ytterligere forankring av handlingsplaner er forankret i den overordnede strategien for Fusa kommune.

## Vurdering om kommuneadministrasjonen er hensiktsmessig organisert

---

*«Fusa kommune har siden 2007 har en såkalt «tonivåmodell». I budsjettprosessen i 2012 ble endring i enhetslederstruktur/lederstruktur sett på som et område som kunne effektiviseres. I prosessen har det blitt hentet inn råd fra ledere, rådgivere i rådmannens stab og det har vært orienterings- og drøftingsmøte med hovedtillitsvalgte. Rådmannen konkluderte med å videreføre hovedprinsippene i tonivåmodellen. Målet med endringene er at organisasjonskartet skal medvirke til gode kommunikasjonslinjer og tydelig forståelse av styringslinjene. I tillegg skal kontrollspennet for lederne være håndterbart og gi dem mulighet for å være motiverende, kvalitetsbevisste ledere som kan være pådrivere i utviklingsarbeid.» Mercuri Urvals sammendrag fra Rådmannens informasjonsskriv 13/3693*

**Sentrale funn:**

- Det er en generell tilfredshet og optimisme rundt dagens ordning med færre enhetsledere (etter omorganiseringen i 2014).
- Enhetene gjenspeiler de prioriterte samfunnsoppgaver.
- Noen enheter synes å ha noe stor belastning med svært mange ansvarsområder. Dette gjelder f.eks samfunnsutvikling, økonomi og service.
- Noen enheter er preget av stor andel av nyansatte og uerfarne ledere.
- Kommuneadministrasjonen fremstår som løsningsorientert.
- Noen grensesnitt mellom enhetene synes uklare der saker kan stoppe opp i «gråsoner».
- Det er en noe mangelfull felles forståelse og forankring av kommuneadministrasjonens overordnede målsetninger og tilhørende handlingsplaner i enhetene.



- Noen ansvarsområder, arbeidsoppgaver og mandat fremstår som uklart definert og forankret hos den enkelte enhetsleder.
- Det meldes om at enkeltsaker, som formelt tilhører et lavere beslutningsnivå i stabsfunksjonene, blir løftet opp til rådmann.

### Vurdering:

Mercuri Urval tar utgangspunkt i at ny organisering fra 1/1-2014 i hovedsak oppleves som positiv og velfungerende. Totalt sett vurderer vi organiseringen som hensiktsmessig utfra de intensjoner som var lagt i strategiarbeidet i forkant av endringen. Ref. informasjonsskriv 13/3693 hvor det gis en informasjon til alle ansatte om informasjonsskriv vedr. organisasjonsutviklingsprosessen i Fusa kommune.

Nåværende organisering gjenspeiler prioriterte samfunnsoppgaver og bidrar til at kommunen leverer gode tjenester til sine innbyggere. Dette gjenspeiler seg også i den gode plasseringen på kommunebarometeret.

Mercuri Urval har i flere prosjekter i sammenlignbare kommuner sett at implementering av ny organisering tar tid og at det i denne prosessen er nødvendig med justeringer underveis. Flere studier (NIBR, Agenda Kaupang) av flat struktur viser at de fleste kommuner har fått bedre styring med delegert ansvar og at utfordringene i stor grad har vært knyttet til samordning på tvers, etablering av stab/støttefunksjoner og utviklingsarbeid. Dette mener vi også stemmer godt med de kommuner vi har kartlagt i forbindelse med utviklingsprosjekter i kommuner som kan sammenlignes med Fusa. Vi vil likevel peke på at «flat struktur» defineres ulikt i forskjellige kommuner, og at like modeller fungerer ulikt i tilnærmet like kommuner. Mange faktorer kan påvirke dette, bl.a. samhandling mellom politikk og administrasjon, ledelse, kultur og holdning.

Ut fra funn som beskrevet over, ser vi et potensiale for forbedring innen samordning av ressurser på tvers av enhetene, samt bruk av stab og støttefunksjoner.

Når det gjelder enhetene hjemmetjenester og enheten Fusa bu- og behandlingssenter ser vi at det kan være hensiktsmessig å vurdere om disse kan samles til en enhet. Dette vil kunne gjøre det lettere å skape en fleksibilitet i ressursbruken. Vi merker oss imidlertid at disse to enhetene har hatt stått overfor krevende prosesser for å tilpasse driften til reduserte økonomiske rammer og at det er valgt å inntil videre ikke gjøre endringer her.

Vi mener det er behov for gjennomgang av oppgavene som ligger til enhet for samfunnsutvikling, økonomi og service. Enheten opplever et stort arbeidsbelastning og mange oppgaver.

Organisasjonen fremstår som sårbar ved fravær. Vi ser behov for en gjennomgang og avklaring av rutiner vedrørende ansvarsfordeling ved sykefravær. Det meldes også om behov for avklaring av rutiner og arbeidsprosesser på andre områder i organisasjonen.

Flere enheter er godt i gang med å utarbeide strategiske kompetanseplaner, samtidig som vi opplever at det er en etterspørsel etter mer strategisk lederskap på et overordnet nivå.

### Konklusjon:

Den nye organisasjonsmodellen synes å være hensiktsmessig og forankret i organisasjonen. Samtidig har den ikke fått anledning til å sette seg i alle ledd. Kommuneadministrasjonen er preget av å være i en overgangsfase hvor ansvarsområder ennå ikke er helt avklart og ivaretatt. Dette blir en viktig oppgave for ledergruppen å ta tak i.

# Vurdering om kommuneadministrasjonen har tilgang til tilstrekkelig kompetanse

---

## Sentrale funn:

- Noen enheter er kommet langt i å sikre seg nødvendig kritisk kompetanse, f.eks Helse- og omsorgsområdet som har utarbeidet strategisk kompetanseplan.
- Andre enheter er preget av kompetanseutfordringer og er mer sårbare. Dette gir ringvirkninger i de øvrige enhetene, eksempelvis når IKT ikke kan levere til forventning, lange saksbehandlingstider på byggesak etc. På noen områder er den generelle tilgangen på godt kvalifisert arbeidskraft begrenset.
- Sårbarhet ved fravær, da spesialkompetanse i flere tilfeller er sterkt knyttet til en eller få personer.
- Spisskompetanse i enhetene blir i mindre grad benyttet på tvers.
- Det er ikke oppnådd optimalt interkommunalt samarbeid når det gjelder kompetansedeling.

## Vurdering:

Vi opplever at enhetene i kommunen har god oversikt over hvilken kompetanse som er sårbar og kritisk. Det vil derfor være hensiktsmessig å legge planer for hvordan en skal rekruttere, beholde og utvikle kritisk kompetanse i organisasjonen. I dette bør det også vurderes hvor fagmiljøene er for små til å være i en kommune. Vi har erfaring med at mange kompetente kandidater etterspør et fagmiljø. Arbeidet som er startet med kompetansekartlegging bør også innbefatte en strategi på hvordan man skal utnytte kompetanse på tvers av enhetene og ved interkommunalt samarbeid slik det bl.a er gjort innen helse, landbruk, ikt.

## Konklusjon:

Fusa kommune er sårbar på kritisk kompetanse innen enkelte fagområder. Basert på våre funn mener vi et mer utstrakt samarbeid mellom enhetene, andre kommuner og samarbeidspartnere vil være tjenelig, bl.a ved å finne fleksible løsninger for kompetansedeling.

Vi mener at det bør utarbeides en plan på hvordan kommuneadministrasjonen skal rekruttere, utvikle og beholde viktig kompetanse.

# Potensial for forbedring innen de nåværende rammer

---

På grunnlag av funn i dokumenter, møter og intervjukartlegging har vi i våre vurderinger kommet frem til følgende forslag:

1. Det anbefales å styrke dialogen mellom politisk- og administrativ ledelse for å avklare forventninger og overordnede prioriteringer. Vi foreslår at det videre arbeidet organiseres som et prosjekt med ekstern prosjektledelse og i et trepartssamarbeid. Arbeidet starter med fasiliterte møter mellom politisk ledelse, administrativ ledelse og tillitsvalgte. En bred involvering i oppfølgingen kan være avgjørende for suksess i gjennomføringen av endringstiltak i etterkant.

Vi foreslår videre at det nedsettes en styringsgruppe for prosjektet bestående av sentrale politikere, rådmann og tillitsvalgte. Gruppen skal gi mandat til arbeidsgrupper som får i oppdrag å vurdere og konkretisere problemstillinger som er tatt opp i kartleggingen. Målet for prosjektet vil bl.a. være å etablere enighet om hva som ligger i de politiske vedtak og bestillinger, hvordan disse kan gjøres konkrete og målbare, og hvordan en best organiserer og fordeler oppfølging og gjennomføring av vedtak. Dette mener vi vil gi en forankring i organisasjonen og et grunnlag for videre vurdering og implementering. Videre ansvar og myndighet knyttet til gjennomføring av eventuelle tiltak utarbeidet i arbeidsgruppene vil selvsagt ligge på et overordnet nivå.

Vi er blitt kjent med at dialogmøter med politisk og administrativ ledelse og tillitsvalgte med prosessveiledning fra KS er startet opp i juni 2014. Dette kan eventuelt være en mal for veien videre.

Følgende innspill kan vurderes som tema i arbeidsgruppene, jfr. punkt 1.:

- Avklare fordeling av ansvar, oppgaver rolle og mandat mellom enhetene og internt i avdelingene.
- Vurdere om delegasjonsreglementet er klart og forankret.
- Vurdere om fagområdene er riktig plassert i enhetene og om størrelsen på enhetene er hensiktsmessig.
- Gjennomgang, evaluering og eventuelt utarbeidelse av tydelige stillingsbeskrivelser.
- Avdekke og ta hånd om gråsonesaker.
- Lage planer for kompetansesikrende tiltak.
- Prosessgjennomgang der det er påvist dobbeltarbeid og effektiviseringsgevinst.
- Utarbeide strategiske kompetansekartleggingsplaner for hver enhet
- Lage strategier for hvordan rekruttere, beholde og utvikle kritisk kompetanse.

2. Øvrige innspill til rådmann:

- Avklaring av rolle, ansvar, mandat og arbeidsoppgaver i ledergruppen og på enhetsnivå anbefales i forkant av et eventuelt lederutviklingsprogram.
- Oppmuntre til interkommunalt samarbeid for å finne fleksible løsninger på ressursutnyttelse av kritisk kompetanse.

## Konklusjon

---

Fusa kommune iverksatte fra 1/1- 2014 en organisasjonsendring med færre enhetsledere. Ny organisering synes godt forankret og godt mottatt i organisasjonen. Våre funn viser at kommuneadministrasjonen i stor grad er hensiktsmessig organisert samtidig som vi har vurdert potensiale for forbedringer. Det er imidlertid kun fire måneder siden endringen ble innført og noen av funnene vil være preget av den ikke har fått tid til å virke. Vår gjennomgang indikerer at forventningsavklaringer mellom politisk og administrativ ledelse er svært viktig sammen med avklaringer av strategier, ansvar, rolle og fordeling av ressurser i kommuneadministrasjonen.

Vår vurdering er at kritisk kompetanse i stor grad kan sikres gjennom god planlegging av hvordan rekruttere , beholde og utvikle dyktige medarbeidere. Dette innebærer også et utvidet samarbeid på tvers av enhetene og andre kommuner for å sikre kritisk kompetanse.

Mercuri Urval bistår gjerne ved behov for ytterligere avklaringer/behov.