



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

På rett veg?
**Midtveisevaluering av Kommunal- og
regionaldepartementets Stifinnerprogram**

Arbeidsnotat RF-2005/127

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

Prosjektnummer: 7252119
Prosjektets tittel: Evaluering av Stifinnerprogrammet

Oppdragsgiver: Kommunal- og regionaldepartementet

ISBN: 82-490-0374-8
Gradering: Åpen

Forord

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

Et overordnet spørsmål i midtveiseevalueringen er om programmet er på rett veg og om det er forhold som deltakerne i programmet bør rette oppmerksomheten mot i årene som kommer. Midtveiseevalueringen tar utgangspunkt i en nåsituasjonsbeskrivelse som ble utarbeidet høsten 2004 (jf. Hanssen, Holmen, Opedal og Stigen 2004). I denne beskrivelsen er det foretatt en kartlegging av hva som var status i deltakerkommunene i en tidlig fase av Stifinnerprogrammet. I midtveiseevalueringen er nåsituasjonsbeskrivelsen supplert med opplysninger om hva som har skjedd i kommunene i løpet av høsten 2004 og første halvår av 2005. På den måten blir det tydeliggjort at evalueringen er en følgeevaluering som følger Stifinner-programmet steg for steg. Siden evalueringen skal følge det lokale omstillingsarbeidet fra start til avslutning, har vi en god mulighet til å belyse sammenhenger mellom omstillingsprogram og effekter.

Midtveiseevalueringen bygger på skriftlig materiale fra deltakerkommunene og Kommunal- og regionaldepartementet. For det andre er det foretatt intervjuer med ordførere, og andre lokalpolitikere i deltakerkommunene, enkelte rådmenn, kommunalsjefer, prosjektledere og delprosjektledere og virksomhetsledere i de åtte kommunene, samt med nøkkelinformanter i Kommunal- og regionaldepartementet. Kommunene ble besøkt høsten 2004 i forbindelse med nåsituasjonsbeskrivelsen og våren 2005 i forbindelse med midtveiseevalueringen. Opplysninger fra begge disse besøkene inngår i midtveiseevalueringen. Til sist er det gjennomført en spørreskjemaundersøkelse i alle de åtte kommunene. Formannskapsmedlemmer, administrativ toppledelse, virksomhetslederne og de hovedtillitsvalgte fikk tilsendt elektronisk skjema.

En stor takk til alle som velvillig har stilt opp på intervjuer, svart på spørreskjema og bidratt med skriftlig materiale til arbeidet med midtveiseevalueringen.

Stavanger, juni 2005

Ståle Opedal,
prosjektleder

Innhold

FORORD	2
INNHold	3
SAMMENDRAG	5
1 INNLEDNING	12
1.1 Midtveisevalueringens formål.....	12
1.2 Hva er Stifinner-programmet?	12
1.3 Stifinner-programmet fra mål til resultater	15
1.4 Metode og datamateriale i midtveisevalueringen.....	20
1.5 Resymè av funn i nåsituasjonsbeskrivelsen	21
1.6 Midtveisevalueringens oppbygning	23
2. FORSKJELLER OG LIKHETER MELLOM STIFINNER- KOMMUNENE MIDTVEIS.....	24
2.1 Innledning – om spørreundersøkelsen.....	24
2.2. VURDERING AV PROSESS	25
2.2.1. Erfaringer med forankring og framdrift i prosjektene.....	25
2.2.2. Vurdering av forholdet til KRD og de øvrige deltakerkommunene i programmet	31
2.3. Vurderinger av Stifinnerprogrammets innhold – innretning, virkemidler og resultater så langt	32
2.3.1. Innretningen på Stifinnerprogrammet og vektlegging av ulike virkemidler	32
2.2.3 Vurdering av resultater – på enkeltområder og samlet	36
2.4. Oppsummering	41
3. FRA OPPSTART TIL HALVGÅTT LØP I STIFINNERKOMMUNENE.....	43
3.1 Innledning.....	43
3.2 Presentasjon av Stifinnerkommunene	43
3.2.1 Vadsø.....	43
3.2.2 Sogndal kommune.....	56
3.2.3 Herøy kommune (i Møre og Romsdal)	67
3.2.4 Bømlo kommune	80
3.2.5. Tingvoll kommune	92
3.2.6. Porsgrunn kommune	102

3.2.7	Molde	114
3.2. 8	Bydel Alna	124
4	OPPSUMMERING OG AVSLUTTENDE DRØFTING.....	135
4.1	Innledning.....	135
4.2	Forankring, framdrift og resultater i Stifinner-kommunene.....	135
4.3	Stifinner-programmet som statlig forsøksprogram	137
4.4	Utfordringer og dilemmaer i Stifinner-programmet.....	138
4.5	Veien videre for Stifinner-programmet – hvor vil det ende?	140
	REFERANSER.....	142
	FINANSIELLE NØKKELTALL	145

Sammendrag

Sommeren 2005 er Stifinner-programmet midtveis på ferden mot dets avslutning i slutten av 2006. Siden oppstartssamlingen 3. desember 2003 har de åtte deltakerkommunene og Kommunal- og regionaldepartementet satt i gang en rekke aktiviteter for å virkeliggjøre programmets ambisjon om en mer helhetlig tilnærming i lokalt omstillingsarbeid. Ved å ta i bruk et bredt spekter av virkemidler, som ses i sammenheng, er ideen at Stifinneren skal representere et kraftfullt svar for å håndtere gapet mellom kommunenes økonomiske rammer og innbyggernes forventninger. Et helhetlig og koordinert omstillingsarbeid er forventet å gi et bedre resultat enn en mer fragmentert og stykkevis og delt omstilling i kommunene.

Utgangspunktet for Stifinner-programmet er deltakelse fra åtte forskjellige kommuner med ulike motiv for å delta i forsøksprogrammet. Utfordringene har vært forskjellige, det samme har innretningen på de prosjektplanene kommunene la til grunn for sitt arbeid. Enkelte av Stifinnerkommunene var i en vanskelig økonomisk situasjon forut for omstillingsperioden, andre har kommet i en mer kritisk økonomisk situasjon siden. Dette er forhold som setter sitt preg på arbeidet. Andre igjen har fått nytt lederskap som har ivret for mer aktiv omstilling, mens atter andre må forholde seg til en helt ny situasjon, slik som for Alnas del, der tre ulike bydeler skal slås sammen. Som programmets initiativtaker ønsker KRD å få kunnskap om, innsikt i og erfaringer med ulike virkemidler, gruppere virkemidlene på en mer helhetlig måte og jobbe nært sammen med kommunene. Programmets utgangspunkt er at kommunene er sammensatte organisasjoner som skal ivareta både demokratiske verdier, hensynet til korrekt myndighetsutøvelse og rettssikkerhet, effektivitet i tjenesteytingen og ivaretagelse av rollen som samfunnsutviklingsaktør. De har med andre ord et lokalt helhetsansvar.

Når vi som evaluatore skal søke å belyse spørsmålet om Stifinner-programmet er på rett veg forholder vi oss til et sett med mål hvor noen er felles for kommunene (helhetlig omstilling, mer effektive tjenester med riktig kvalitet), mens andre er genuine for den enkelte deltakerkommune. Satt på spissen kan omstillingsarbeidet i den enkelte kommune være vellykket sett i lys av de lokale målene, men arbeidet trenger ikke fullt og helt oppfylle de overordnede intensjonene med Stifinner-programmet. Metodisk har vi søkt å svare på denne utfordringen ved dels å stille kommunene likelydende spørsmål om deltakelse, aktiviteter og resultatoppnåelse (spørreskjemaundersøkelsen) og dels utdypet kommunenes omstillingsarbeid ved å ta utgangspunkt i de lokale målene og aktivitetene (intervjuer og dokumentstudier). Vi har på den måten fått et inntrykk av status i kommunene, om framdriften er tilfredsstillende og hva slags utfordringer som har meldt seg i omstillingsarbeidet. Dette gir en opptakt til en avsluttende drøfting om det er forhold oppmerksomheten bør rettes mot i tiden som kommer.

Forankring, framdrift og resultater i Stifinner-kommunene

I de åtte deltakerkommunene oppfattes Stifinner-programmet å være rimelig vellykket. Godt og vel halvparten av de som deltok i spørreundersøkelsen synes at programmet er nokså eller svært vellykket, mens rundt en tredel er av den oppfatning at programmet verken er mislykket eller

vellykket En del har ikke gjort seg opp en mening, men kun et fåtall karakteriserer Stifinnerprogrammet som mislykket. At et flertall mener at Stifinner-programmet er på rett spor stemmer relativt godt med inntrykkene fra intervjuene.

Et av spørsmålene har vært å undersøke hvor godt Stifinner-programmet er forankret i kommunene. De aller fleste i kommunene er av den oppfatning at den administrative ledelsen deltar aktivt i arbeidet med Stifinnerprogrammet. Fagorganisasjonene oppfattes også å være trukket aktivt inn i arbeidet. En utfordring som gjør seg gjeldende i mange av kommunene er kontakten mellom prosjektorganisasjonen og den øvrige driftsorganisasjonen i kommunen. I noen grad ser det ut til å eksistere en ”prosjektverden” og en ”hverdagsverden”. Sett i lys av at en del av prosjektene er kommet over i en iverksettingsfase vil kontakten mellom prosjekt- og linjeorganisasjonen være viktig for å få til en mest mulig effektiv overgang til konkret handling.

Framdriften i Stifinnerarbeidet er varierende, men rimelig god. Om lag halvparten av de som har svart på spørreundersøkelsen oppfatter denne som tilfredsstillende, og ingen synes den er direkte dårlig. I store trekk jobbes det også med Stifinnerprosjektene slik det opprinnelig var planlagt i kommunenes søknader og prosjektplaner. Nærmere to tredeler av svargiverne er av denne oppfatningen, mens ingen synes prosjektene er blitt helt annerledes enn planlagt. Antallet delprosjekter er redusert i flere av kommunene, men dette er skjedd ut fra et bevisst ønske om spissing av prosjektporteføljen, slik at de lokale satsingene blir mer helhetlige og lettere å administrere. I presentasjonen av den enkelte Stifinner-kommune i kapittel 3 er det redegjort nærmere for de endringer som er gjort i prosjektporteføljen hittil i programperioden. Årsaken til at prosjektene har gått som planlagt vurderes særlig å være den høye prioriteten prosjektene har i den administrative toppledelsen og god prosjektledelse. Når prosjektene ikke går som planlagt, knytter dette seg først og fremst til to faktorer; for liten kapasitet til å drive denne typen arbeid i kommunen og manglende eierskap og forankring av prosjektene i kommuneorganisasjonen.

Flertallet av svargiverne oppfatter Stifinnerprosjektene som innovative, nyskapende og viktige. Et tydelig flertall mener også at målet om helhetlig omstilling er ivarettatt gjennom prosjektene. Det er likevel grunn til å merke seg at mange mener prosjektene kunne vært gjennomført uten Stifinnerprogrammet som forsøksarena. Analysen av hvilke virkemidler som er vektlagt støtter delvis opp om denne observasjonen. Her viser undersøkelsen at programmet er dominert av virkemidler som berører den interne styringen i kommunene, slik som tiltak for å bedre tilgangen på styringsinformasjon, tiltak rettet mot økonomi og kostnadskontroll, utvikling av systemer for kvalitetssikring og kvalitetsutvikling, og lederutviklingstiltak. En ikke ubetydelig andel mener likevel at det er lagt betydelig vekt på tiltak for å utvikle dialogen med innbyggerne, næringslivet og frivillige organisasjoner og lag. Ulike former for konkurranseeksponering er den typen virkemiddel som utvilsomt tillegges minst vekt.

Så langt vurderes resultatene av Stifinnerarbeidet å være tydeligst når det gjelder å øke kommunenes omstillingsevne og evne til å drive mer helhetlig omstillingsarbeid. Særlig synes utbyttet å være positivt når det gjelder programmets betydning for holdningene til omstilling. Det er i denne sammenhengen interessant at nærmere halvparten av svargiverne i spørreskjemaundersøkelsen mener at programmet har bidratt til å styrke kommunenes rolle som samfunnsutvikler. Dette er en rolle som ofte har kommet i skyggen av all oppmerksomheten om tjenesteytingen og driften. Det er noe større uenighet om hvorvidt programmet har bidratt til å heve kvaliteten på tjenestene i kommunene og ført til en mer effektiv ressursbruk. Aller størst tvil er det om programmet har bidratt til å styrke kommunenes lokaldemokratiske rolle.

Alt i alt tegnes det et optimistisk bilde av Stifinnerarbeidet i de åtte kommunene. Særlig i Herøy og Vadsø er vurderingene positive. I de andre kommunene er erfaringene noe mer varierte. Sannsynligvis avspeiler slike forskjeller at de lokale Stifinner-programmene har noe ulik innretning. De kan ha prioritert annerledes, men kan også ha støtt på forskjellige utfordringer. Med sin optimisme har kommunene skapt et grunnlag for å få omstillingsarbeidet trygt i havn. Optimisme og høye ambisjoner viser at kommunene vil noe med sin deltakelse i Stifinner-programmet. Samtidig spenner de buen høyt i forhold til hva som skal bli sluttresultatet av Stifinner-programmet. Det interessante blir å se om kommunene i siste instans innfrir.

Stifinner-programmet som statlig forsøksprogram

Stifinner-programmet bygger på en handlingslogikk hvor målene for programmet skal nås gjennom et sett av statlige og lokale endringsimpulser. Det er laget lokale prosjektorganisasjoner, definert til sammen over 70 store og små prosjekter i de åtte kommunene, og KRD har tilført deltakerkommunene den kompetanse og ekspertise departementet besitter på området (organisering, økonomi, juss). I det knappe halvannet år som er gått siden oppstarten har KRD gjennomført 24 besøk i kommunene (tre i hver) og stått som arrangør av 8 samlinger med deltakere fra både kommunene og KRD. Til forskjell fra annet statlig initiert forsøksarbeid har KRD aktivt deltatt i det lokale omstillingsarbeidet. Dette har lagt til rette for partnerskapsbygging mellom stat og kommune og gjort det mulig å ta tak i problemstillinger i det lokale omstillingsarbeidet som påvirkes av statlige myndigheter.

Midtveis har Stifinner-programmet beveget seg fra en oppstartsfase preget av planlegging, organisering og definering av prosjekter til en fase hvor ulike utredninger skal nedfelles i handling. Noen prosjekter har kommet til, andre er blitt omdefinert, atter andre er lagt i skuffen. Det har vært åpenhet og takhøyde for at forsøksarbeid betyr prøving og feiling. På den måten har omstillingsarbeidet vært dynamisk. Det er gjennom programmet skapt en arena for læring og erfaringsoverføring mellom Stifinner-kommunene og mellom kommunene og KRD.

KRD har inntatt ulike roller i det lokale omstillingsarbeidet. Departementet har prøvd å være en ”døråpner” i forhold til statlige instanser som har hindret framdriften i de lokale prosjektene. Møte med ”sektorstaten” har imidlertid ikke bare vært enkelt. Som flere har pekt på i Stifinner-kommunene har ambisjonene om helhetlig omstilling lokalt støtt på en oppdelt og fragmentert stat sentralt, og det etterlyses aktivt engasjement fra flere sektordepartementer. Målsettingen om en helhetlig omstilling i kommunene utfordres av en mindre endringsvillig og fragmentert stat. Kanskje vil statens legitimitet som pådriver i Stifinner-programmet kunne styrkes ytterligere dersom også andre statlige instanser og departementer deltar og bidrar i Stifinner-programmet?

Departementet har stått som arrangør av en rekke samlinger mellom kommunene. Disse har fungert som arenaer for etablering av kontakter og utveksling av ideer og erfaringer. I noen grad har også KRD fungert som en leverandør av kompetanse til deltakerkommunene. Flere av kommunene peker imidlertid på at de kunne vært flinkere til å utnytte denne kompetansen. For KRD har partnerskapet med kommunene bidratt til innsikt i de utfordringer som kommunene møter i sitt omstillingsarbeid. Til en viss grad har også KRD bidratt til å kople sammen ulike typer statlig initiert utviklingsarbeid til Stifinner-programmet – for eksempel de såkalte effektiviseringsnettverkene og referansekommuneprosjektet. KRD har også lagt til rette for ide- og erfaringsspredning ved opprettelse av et felles nettsted for Stifinner-programmet.

Informasjonen som legges ut på nettstedet har imidlertid ikke et så stort omfang at den gir god oversikt over de prosesser og det arbeid som utføres i kommunene. Det gjenstår mye for at nettstedet kan sies å fungere optimalt som informasjonsformidler, både mellom KRD og kommunene, mellom kommunene som deltar i programmet og utad i forhold til interesserte.

Tross enkelte kritiske røster, råder det alminnelig tilfredshet med den rolle KRD og prosjektledelsen sentralt har spilt i programmet. Forholdet til KRD oppfattes som meget godt i de åtte kommunene, blant de som har oppfatninger om departementets rolle. Ønsker om hjelp er blitt imøtekommet fra KRDs side, det er gitt faglig veiledning, fellesarrangementer er gjennomført på en dyktig måte og departementet har bidratt til å sikre oppfølgingen og framdriften i det lokale prosjektarbeidet. Det er også stor enighet om at Stifinnerprogrammet har sikret god erfaringsoverføring og læring mellom kommunene gjennom det nettverket som er skapt. Prosessen i seg selv har fått en egenverdi – erkjennelse, bevisstgjøring og kunnskapsoppbygging skjer underveis i forsøksarbeidet.

Alt i alt har Stifinner-programmet så langt beveget seg i samsvar med den handlingslogikken programmet bygger på. Det er formulert mål, etablert prosjektorganisasjoner og definert og utredet en rekke tiltak gjennom prosjektarbeidet. Programmet fungerer også langt på veg som en læringsarena der nettverk bygges mellom kommunene og i forhold til KRD. Alt dette er viktige betingelser for at omstillingsarbeidet i siste instans skal bli vellykket.

Utfordringer og dilemmaer i Stifinner-programmet

Det gjør seg gjeldende flere utfordringer og dilemmaer i Stifinner-programmet. Noen av disse ble allerede påpekt i nåsituasjonsbeskrivelsen. Andre har dukket opp senere, for eksempel utfordringen forbundet med å iverksette og omsette i konkret handling de tiltak som er utredet.

En viktig konklusjon fra nåsituasjonsbeskrivelsen var at deltakerkommunene selv i stor grad har definert innholdet i sine lokale Stifinner-program. Kommunene har i stor grad fortolket programmets mål og rammer slik det har passet dem, og satt i gang de prosjekter de har sett seg best tjent med. Langt på vei er det riktig å si at Stifinner-programmet ikke er ett felles program, men åtte forskjellige programmer. KRD har vært en til dels synlig og aktiv deltaker i det lokale prosjektarbeidet, men la i begrenset grad premissene for arbeidet i oppstartsfasen. Fordelen med denne framgangsmåten ligger i lokalt eierskap til forsøket og forankring i lokale behov. Sjansen for at forsøket vil leve videre også etter dets formelle avslutning øker sannsynligvis. Samtidig unngår KRD å påføre kommunene ”tvangstrøyer” som de ikke er komfortable med.

Ulempen med denne framgangsmåten er at det blir utfordrende å identifisere Stifinnerprogrammets fellesnevner. Det er vanskelig å isolere det som er genuin og felles Stifinneraktivitet fra annen aktivitet i deltakerkommunene. Helhetlig omstilling blir i stor grad det som hver enkelt kommune har definert som sin måte å omstille på. En klar utfordring for programmet blir å avklare nærmere hva som legges i helhetlig omstilling og hva som er gevinsten og barrierene ved en slik framgangsmåte. En slik avklaring vil være en fordel for andre kommuner som jakter på gode oppskrifter på helhetlig omstilling. Kanskje er det ikke mulig å få en enhetlig eller felles forståelse av hva som ligger i begrepet helhetlig omstilling. Uansett vil det være nyttig å trekke lærdom av hva de ulike kommunene har lagt i begrepet.

KRD har også åpnet opp for en viss ”spissing” av de lokale Stifinnerprogrammene. Noen fokuserer først og fremst på innsparinger og effektivisering, andre er mer opptatt av å legge tyngden på samfunnsutviklerrollen. Slik ”spissing” er åpenbart nyttig for å kunne gjøre et mest mulig grundig og dyptpløyende omstillingsarbeid. Samtidig kan en slik ”spissing” sette ideen om helhetlig omstilling på en prøve. En av Stifinnerkommunene kan ha kommet langt på ett felt, en annen kan ha kommet langt på et helt annet felt. De blir på mange måter eksperter på ”sine” områder, men helheten i den enkelte kommune står i fare for å bli borte.

I 2005 er det fra KRDs side foretatt en klarere markering av at Stifinner-programmet skal brukes til å fokusere på noen felles temaer (balansert målstyring, kvalitetsutvikling og servicestrategier). På den måten kan Stifinner-programmet benyttes som en felles plattform for å drive fram utviklingsarbeid på disse områdene. Felles tematikk gjør det også lettere å utveksle ideer og erfaringer mellom kommunene. Sannsynligvis vil disse tiltakene medvirke til å skape et bedre balanseforhold mellom det lokale mangfold i omstillingsarbeidet og felles utviklingstiltak.

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

Både nåsituasjonsbeskrivelsen og midtveisevalueringen viser at det er utfordring for kommunene å holde trykket oppe i omstillingsarbeidet. Deltakelsen i Stifinner-programmet er en faktor som bidrar til å holde oppe ”omstillingspresset”. Men både blant politikerne, men særlig blant virksomhetslederne, begynner det å gjøre seg gjeldende en økende ”omstillingstrøtthet”. Sistnevnte ledere er spesielt utsatt for krysspresset mellom hensynet til driften, de ansatte og brukerne på den ene siden, og kravet om å bidra til omstilling og utvikling etter krav fra overordnet politisk og administrativ ledelse på den andre siden.

Spørsmålet om iverksetting av prosjektene vil melde seg med økende tyngde etter hvert som omstillingsarbeidet skrider fremover. Skal Stifinner-programmet føre til de tilsiktede effekter er det nødvendigvis avgjørende at prosjektene blir fulgt opp i linjeorganisasjonen. Spranget fra plan og utredning til praktiske realiteter er ofte krevende. For kommuneledelsen vil en av oppgavene fremover være å få til en mest mulig smidig overgang mellom prosjekt og drift. Det stiller krav til ledelsen om å våge å ta (upopulære) beslutninger, informere om disse og forankre tiltakene nedover i organisasjonen.

Midtveisevalueringen viser at Stifinner-kommunene i stor grad har angrepet de ”innvortes” organisatoriske problemene forbundet med styringsinformasjon, økonomistyring og kostnadskontroll. Mange av ”snuoperasjonene” har sitt utgangspunkt i rådhuset. Parallelt har kommunene maktet å vektlegge tiltak som skal bidra til å vitalisere kommunenes samfunnsutviklerrolle. Sannsynligvis bør det utoverrettede arbeidet i kommunene, i forhold til innbyggerne/brukerne, næringslivet og frivillige foreninger og lag få større innsats og oppmerksomhet i tiden som gjenstår av Stifinner-programmet. På det området kan Stifinner-programmet virke fornyende. Andre program, eksempelvis ”Program for kommunal fornyelse” ble først og fremst et program for fornyelse av rådhusfunksjonene (Kleven og Hovik 1994).

Til sist står Stifinnerprogrammet overfor utfordringen med å utvikle det som i utgangspunktet er et lokalt inspirert moderniseringsarbeid til noe som kan være et eksempel til etterfølgelse også for andre kommuner. Viktig i så måte er om det er noe å hente for andre kommuner når det gjelder helhetlig omstilling. Legitimiteten til et statlig initiert forsøksarbeid, hvor staten stiller enkelte ressurser til disposisjon for forsøkets deltakere, avhenger gjerne av at forsøksarbeidet resulterer i noe som andre kan lære noe av. Et spørsmål som bør stilles jevnlig, er om innholdet i Stifinnerprogrammet har en innretning som sikrer at forsøksarbeidet har overføringsverdi til andre kommuner. Er det noe ved arbeidsformene, prosessene, sammensetningen av prosjektene, eller den lokale organiseringen som er ”salgbare” i forhold til andre kommuner?

Veien videre for Stifinner-programmet – hvor vil det ende?

To vesentlige forventninger retter seg mot Stifinner-programmet. Den ene forventningen har som nevnt å gjøre med forholdet mellom *fragmentert* og mer *helhetlig* omstilling. Det er en tydelig ambisjon i programmet om at deltakerkommunene skal ha beveget seg i retning av mer helhetlig omstilling i løpet av programperioden. Den andre forventningen angår graden av *originalitet* og *innovasjon* i omstillingsarbeidet. Det er en klar målsetting i programmet å finne fram til nye stier - det vil si å finne stier som sikrer mer effektiv fremrykning mot større kvalitet, effektivitet og brukerorientering. Deltakerkommunene skal således ikke følge den brede sti, men i løpet av programperioden finne nye stier og bli eksempler på innovativ og helhetlig modernisering – i det minste å ta noen steg i den retning. Da kan kommunene representere stivalg til etterfølgelse også for andre kommuner. På den måten stiller Stifinner-programmet både krav om kreativ læring (innovasjon) og struktur og plan (helhet).

Nåsituasjonsbeskrivelsen viser at Stifinnerkommunene ved oppstarten av programmet føyer seg inn i de dominerende moderniseringstrendene i norske kommuner. Både når det gjelder endringer i politisk-administrative styringsmodeller, tiltak for å styrke lokalpolitisk deltakelse, interne bestillinger, etablering av servicetorg og samarbeid-kontaktforum med næringslivet, lå de i 2003 på linje med andre kommuner. På andre områder skåret Stifinnerkommunene noe høyere enn gjennomsnittet for norske kommuner slik som omfanget av delegasjon til virksomhetslederne, tiltak for måling og belønning av prestasjoner blant de ansatte og tiltak for økonomistyring, kostnadskontroll og styringsinformasjon.

Spørsmålet er hvor mange og lange steg Stifinner-kommunene vil kunne ta bort fra situasjonen i 2003 i retning av en vitalisering av kommunenes myndighetsrolle, demokratiske rolle og samfunnsutviklerrolle. Vi kan midtveis skissere fire mulige utfall for Stifinner-programmet:

- *Tradisjonell omstilling.* Hovedtesen i dette alternativet er at Stifinner-programmet resulterer i noen små steg på allerede opptrekkede stier. Stifinner-kommunene kommer litt lenger i sitt omstillingsarbeid enn det de ville gjort uten Stifinner-programmet. De gjør stort sett det andre kommuner har gjort før dem og omstillingsarbeidet foregår omtrent like fragmentert og tilfeldig som tidligere.
- *I front på den brede moderniseringsvei.* I dette alternativet er tesen at Stifinner-programmet hjelper deltakerkommunene til å komme i front i forhold til nåtidens moderniseringstrender. De vinner kappløpet om å ta i bruk løsninger som tilbys

kommunesektoren gjennom New Public Management. Originaliteten i valg av løsninger er liten, men gjennom Stifinner-programmet er de raskt ute med å ta i bruk siste mote.

- *Originale fyrtårnsprosjekter.* Forventningen i dette alternativet er at Stifinner-programmet bidrar til å utvikle originale, nyskapende og innovative enkeltprosjekter. I den kreative læringsprosessen kan det gjøres oppdagelser og nybrottsarbeid som bringer fram de spennende og interessante fyrtårnene. Helheten og sammenhengen mellom prosjektene vektlegges mindre, det er de interessante enkeltprosjektene som teller.
- *Originalitet og helhet hånd i hånd.* I dette alternativet er tesen at kommunene klarer å kombinere helhetlig omstilling med originalitet i utformingen av virkemidler. Det er ikke bare bredde og sammenheng mellom de valgte virkemidlene, tiltakene og prosjektene er i seg selv nyskapende og innovative. På den måten kan Stifinner-programmet ha en vitaliserende kraft på kommunenes roller som myndighetsutøvere, samfunnsutviklere og tjenesteprodusenter. Dette er det mest krevende alternativet. Lista legges svært høyt for hva Stifinner-programmet bør ende ut med.

Hvilken kategori Stifinner-programmet til slutt havner i er det vanskelig å spå om. Dels avhenger utfallet av de spor som alt er trukket opp i programmet gjennom prosjektene. Dels har det sammenheng med kommunenes og KRDs ambisjoner i den tiden som gjenstår. Betydning vil det også ha på hvilket grunnlag Stifinner-kommunene skal bedømmes. Ses kommunenes reformaktiviteter de siste 3-4 årene i sammenheng med aktivitetene i Stifinnerprogrammet, vil det trolig være lettere å snakke om et helhetlig perspektiv på omstillingsarbeidet.

1 Innledning

1.1 Midtveisevalueringens formål

Formålet med midtveisevalueringen er å fastslå om Stifinner-programmet er på rett veg i forhold til intensjonene med programmet. Hva er status i deltakerkommunene midtveis? Er framdriften tilfredsstillende? Hva slags utfordringer har kommunene støtt på? Er det forhold som kommunene og Kommunal- og regionaldepartementet bør rette oppmerksomheten mot i de årene som gjenstår av programmet?

Ved å sammenholde nåsituasjonsbeskrivelsen (baseline) med de endringer som har skjedd i kommunene fram mot sommeren 2005 har vi et faglig utgangspunkt for å avgjøre om Stifinner-programmet er på rett veg (jf. Hanssen, Holmen, Opedal og Stigen 2004)¹. Sluttevalueringen av programmet skal foreligge 1. april 2007.

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

1.2 Hva er Stifinner-programmet?

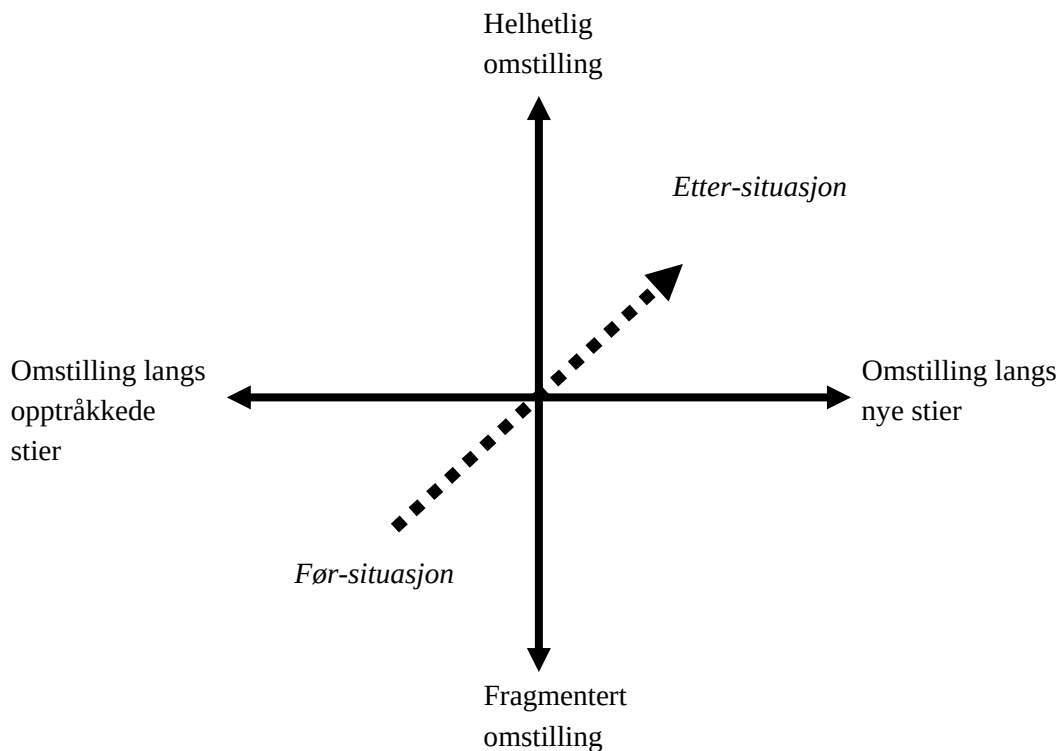
Stifinnerprogrammet kan tolkes som en ambisjon om å skape en mer åpen, innovativ og omstillingsdyktig kommune som organisatorisk og styringsmessig tar i bruk et bredt spekter av virkemidler for å sikre en mest mulig koordinert fremrykning mot økt effektivitet, høyere kvalitet og sterkere bruker-/ innbyggerorientering.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

Gjennom et bredt spekter av virkemidler, som ses i sammenheng, er tanken at Stifinneren skal representere et kraftfullt svar for å håndtere gapet mellom kommunenes økonomiske rammer og innbyggernes forventninger. Et helhetlig og koordinert omstillingsarbeid er forventet å gi et bedre resultat enn en mer fragmentert og stykkevis og delt omstilling av kommunene.

1 Nåsituasjonsbeskrivelsen fra 2004 er tilgjengelig på Stifinner-programmets eget nettsted: www.kunnskapsnettverket.no

Tradisjonelt har kommunenes rolle som samfunnsutvikler og –katalysator hatt lett for å havne i skyggen av deres rolle som iverksettere av lovpålagte tjenester. Samfunnsutviklerrollen har imidlertid etter hvert fått en tydeligere plass i kommunene (Finstad og Aarsæther 2003, Aarsæther og Vabo 2002). Et spørsmål i denne sammenheng er om Stifinner-kommunene i sine lokale omstillingsprogram har lagt til rette for en offensiv samfunnsutviklerrolle samtidig som de skal ivareta hensynet til å effektivisere og kvalitetsforbedre tjenesteproduksjonen.

Stifinnerprogrammets overordnede intensjoner signaliserer noen forventninger til deltakerkommunene. Disse forventningene er forsøkt fremstilt i figuren nedenfor.



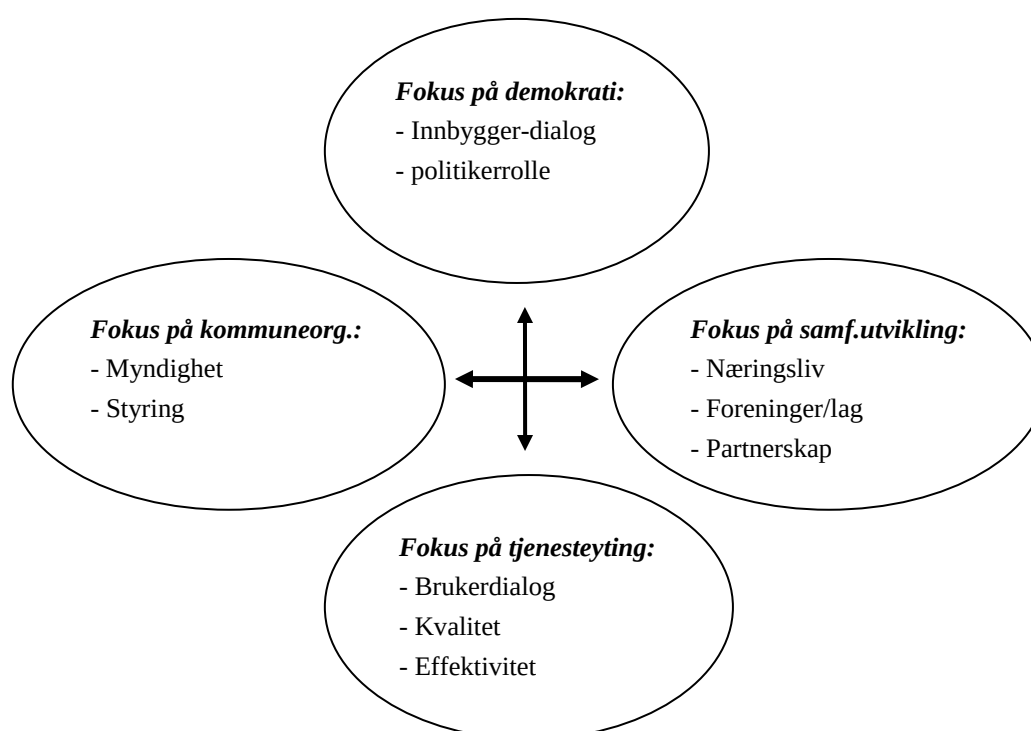
Figur 1.1 Forventninger til deltaker-kommunene i Stifinner-programmet.

Den ene forventningen har å gjøre med forholdet mellom *fragmentert* og mer *helhetlig* omstilling. Programmet bygger på en antagelse om at moderniseringen av kommunene er for oppstykket og tilfeldig. Resultatet er en mer fragmentert forvaltning (Tranøy og Østerud 2001, Bogason 2001). Det er en klar ambisjon i programmet om at kommunene skal ha beveget seg i retning av mer helhetlig omstilling i løpet av programperioden. Bredde i tiltak og god sammenheng mellom tiltakene er de to aspekter som forbindes med helhetlig omstilling.

Den andre forventningen angår graden av *originalitet* og *innovasjon* i omstillingsarbeidet. Det er en uttrykt målsetting i programmet om å finne nye stier - det vil si å finne stier som sikrer mer effektiv fremrykning mot større kvalitet, effektivitet og brukerorientering i den kommunale virksomheten. Deltakerkommunene skal således ikke følge den brede sti, men i løpet av programperioden finne nye stier og bli eksempler på innovativ og helhetlig modernisering – i det minste å ta noen steg i den retning. Da kan kommunene representere stivalg til etterfølgelse

også for andre kommuner. Kommune-Norge kan bli tilført erfaringer og lærdom fra Stifinner-programmet som de kan bruke i sitt eget omstillingsarbeid.

Helhet og sammenheng i omstillingsarbeidet innebærer at deltakerkommunene må fokusere på flere sider ved den kommunale virksomheten – samtidig. De må ikke bare kunne ha flere tanker i hodet på en gang, men også overskue hva som er sammenhengen mellom tankene. De er forventet å ha et ”utoverfokus” i sitt omstillingsarbeid – både i forhold til innbyggerne, brukerne av tjenestene, næringsliv, foreninger og lag. De er også forventet å ha et ”innoverfokus” i den forstand at egen organisering, styring og myndighetsutøvelse settes under lupen. Stifinner-programmet antas å virke vitaliserende på kommunenes demokratifunksjon, myndighetsrolle, tjenesteproduksjonsrolle og samfunnsutviklerrolle, særlig med hensyn til koordineringen mellom disse kommunale rollene. Forenklet kan forholdet mellom ulike fokusområder i Stifinner-programmet fremstilles på denne måten:



Figur 1.2: Fire fokusområder i Stifinner-programmet.

Tas Stifinner-programmets intensjoner og faglige innretning helt bokstavelig kan forsøket virke svært ambisiøst og krevende. Det er i seg selv innovativt i den forstand at kommunenes omstillingsarbeid er forsøkt strukturert på en mer sammenhengende og helhetlig måte – hvor ikke bare effektivitetshensyn gis plass, men hvor også lokaldemokrati og samfunnsutvikling har en plass i omstillingsarbeidet. Men programmets nyskapende sider er også de sider som skaper dets utfordringer. Det vil sannsynligvis kreve stor innsats fra både kommunene, Kommunal- og regionaldepartementet og også andre deler av stats-/fylkesapparatet, om programmet fullt og helt skulle omsettes i praktisk handling. Men forsøket representerer en potensiell mulighet til å ta noen steg i retning av et mer koordinert, gjennomtenkt og helhetlig omstillingsarbeid.

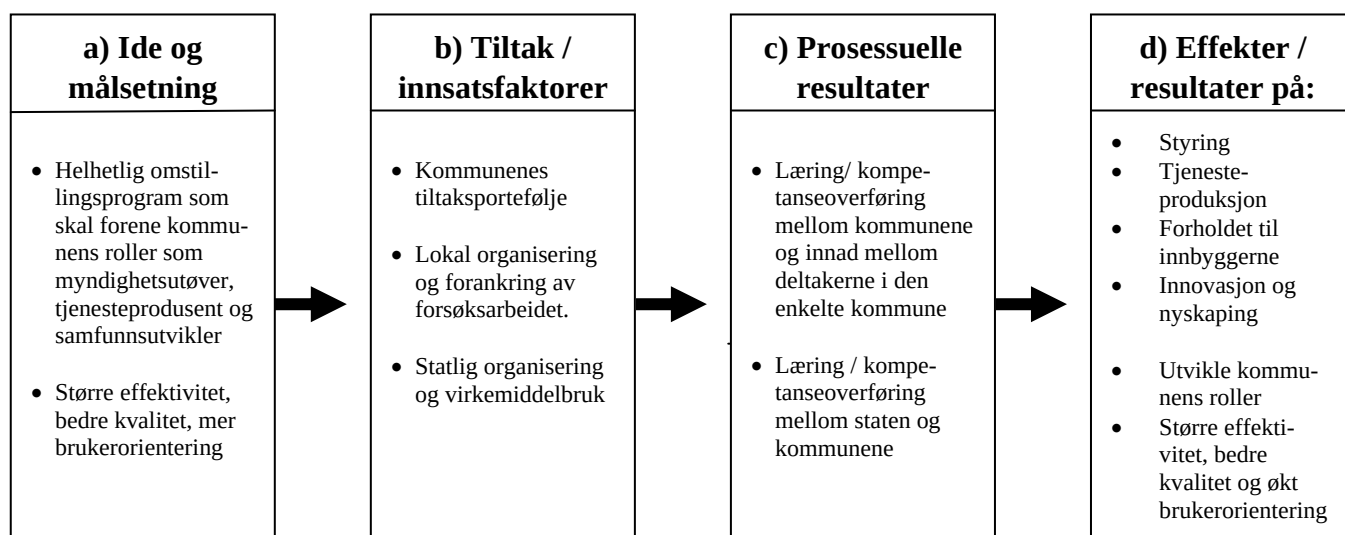
1.3 Stifinner-programmet fra mål til resultater

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

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

I og med at det er snakk om et forsøksarbeid er det nærliggende å forvente at tiltaksporteføljen i kommunene er gjenstand for prøving og feiling underveis. Skal forsøket være dynamisk og ”levende” må det være rom for prøving og feiling underveis. Det betyr at tiltaksporteføljen i kommunene kan endre seg og bli videreutviklet etter hvert som arbeidet skrider frem. Erfaringer vinnes underveis – noe virker bra, andre ting virker mindre bra. Prosessen i seg selv kan dermed få en egenverdi – erkjennelse, bevisstgjøring og kunnskapsoppbygging skjer underveis i forsøket. For midtveisevalueringen betyr dette at vi ikke har tatt utgangspunkt i en gitt og statisk portefølje av tiltak som vi så kan etterspore virkningene av. Forsøkets natur krever i tillegg at vi tar høyde for den utvikling som har skjedd så langt i omstillingsprogrammet.

I figur 1.3 tar vi utgangspunkt i premissene for Stifinnerprogrammet, og rekonstruerer handlingslogikken fra statlige og lokale endringsimpulser til mulige effekter og resultater.



Figur 1.3: Stifinnerprogrammets handlingslogikk fra ide til resultater.

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

Nåsituasjonsbeskrivelsen var i hovedsak avgrenset til å kartlegge målene for omstillingsarbeidet, hvordan kommunene organisatorisk og styringsmessig så ut ved oppstarten av forsøket og hvilke tiltak/innsatsfaktorer som var tatt i bruk i en tidlig fase av Stifinneren (jf. pkt. a og b i figuren over, se også Hanssen, Holmen, Opedal og Stigen 2004).

I *midtveisevalueringen* foretar vi en kartlegging av hvilke *endringer* det har vært i kommunene etter oppstarten i forhold til målene for omstillingsarbeidet, organiseringen av arbeidet og i porteføljen av prosjekter og tiltak. I tillegg undersøker vi nærmere hvilke utfordringer kommunene har støtt på i sitt arbeid og hvilken nytte kommunene har av samarbeidet seg i mellom og med Kommunal- og regionaldepartementet (pkt. c). Eventuelle resultater for styringen av kommunene og dens forhold til brukere, næringsliv og foreninger og lag inngår som et siste punkt i beskrivelsen av den enkelte kommune (pkt. d i figur 1.3). Denne er kortfattet all den tid det fortsatt er tidlig å etterlyse mer substansielle effekter av programmet.

1.3.1 Virkemidler i Stifinner-programmet

Virkemidlene i Stifinneren er en kombinasjon av økonomisk og faglig støtte fra statens side og kommunal egeninnsats. Kommunal- og regionaldepartementet har påvirkningskraft gjennom å være initiativtaker til omstillingsprogrammet, ved å ha laget en faglig overbygning, ved å finansiere lokale prosjektledere og ved å tilføre deltakerkommunene den kompetanse og ekspertise departementet besitter på området (organisering, økonomi, juss). Det er forutsatt fra KRDs side at departementet skal jobbe i tett samarbeid med kommunene. På den annen side er ansvaret for å drive fram omstillingsarbeidet lagt på deltakerkommunene. Forsøkets desentraliserte karakter understrekes av den vide faglige plattform og overordnede retningslinjer som staten har lagt til grunn for arbeidet med Stifinnerprogrammet. I balanseforholdet mellom statlig styring og kommunal selvbestemmelse er kommunene tildelt relativt vide frihetsgrader. En romslig faglig overbygning gir med andre ord rom for lokalt tilpassede løsninger. Et stykke på veg er det riktig å si at Stifinner-programmet ikke er ett felles program, men åtte forskjellige programmer. Samtidig er det introdusert felles satsingsområder etter halvgått løp i programmet som er med på å tilføre programmet noen fellesnevner. Ett eksempel er introduksjonen av servicestrategier som et felles satsingsområde for Stifinner-programmet.

For at kommunene skal kunne nyttiggjøre seg KRDs ekspertise trengs det systemer for gjensidig overføring av informasjon (web-basert, møteplasser, samlinger, kontakter). I midtveisevalueringen har vi kartlagt hvordan kontakten mellom departementet og deltakerkommunene ser ut i denne fasen av programmet, og kort sagt noe om hvordan deltakerkommunene oppfatter statens rolle i omstillingsarbeidet. For at samarbeidet og erfaringsoverføringen på et senere tidspunkt skal kunne representere en merverdi må informasjonsflyten mellom staten og kommunene føre til kunnskapsheving, innsikt i hverandres situasjon, til ideer og til konsekvenser for innretningen på omstillingsarbeidet.

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

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

Prosjektplanene viser at kommunene har valgt noe forskjellig innretning på sine porteføljer av tiltak/ verktøy i omstillingsarbeidet. En kartlegging av kommunenes prosjektplaner på et tidlig tidspunkt i omstillingsarbeidet (sommeren 2004) viser at kommunene i noe varierende grad planlegger å ta i bruk eller har tatt i bruk, tiltak innenfor de mest aktuelle virkemiddelkategoriene i Stifinnerprogrammet (jf. tabell 1.1. på neste side).

Tabell 1.1. illustrerer at deltakerkommunenes tiltak og prosjekter ikke nødvendigvis er lette å plassere i forhold til de overordnede virkemiddelkategoriene. Ett og samme tiltak i kommunene kan for eksempel være relevante for flere av virkemiddelkategoriene. Vegen kan være ganske lang fra målene med Stifinnerprogrammet til det enkelte tiltak i kommunene. I forbindelse med midtveisevalueringen har vi i spørreskjemaundersøkelsen spurt om hvordan kommunene har vektlagt tiltak innenfor de ulike virkemiddelkategoriene.

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

Virkemiddelkategorier	Kommuner	Eksempler på virkemidler
Utvikling av systemer for kvalitetsutvikling og kvalitetssikring av tjenesteproduksjonen	Alna, Herøy, Molde, Porsgrunn, Sogndal, Tingvoll, Vadsø	• Digitalt servicetorg • Balansert målstyring • System for kartlegging og oppfølging av brukere med omfattende behov • Innføre tjenesteytingsavtaler • Etablere årshjul for styring, planlegging, standarder og resultatindikatorer.
Økonomistyring, kostnadskontroll og styringsinformasjon	Alna, Bømlo, Herøy, Molde, Porsgrunn, Sogndal, Tingvoll, Vadsø	• Etablere system for samlet styringsinformasjon • Oppfølging av KOSTRA • Bruk av resultatavhengig lønnsdel • Måling av ressursbruk (timelister) • Avviksrapportering og avvikshåndtering • Balansert målstyring
Bruk av konkurranse i ulike former, bl.a. anbudskonkurranse, friere brukervalg og sammenlikningsstudier	Alna, Bømlo, Herøy, Molde, Sogndal, Porsgrunn (sammenlikningsstudier)	• Styrke kompetansen knyttet til bestillerrollen. • Strategier for økt bruk av konkurranseutsetting, benchmarking og outsourcing av tjenester • Sammenlikningsstudier
Økt brukermedvirkning og valgfrihet i tjenesteproduksjonen	Alna, Herøy, Molde, Porsgrunn, Sogndal, Tingvoll, Vadsø	• Utvikle system for regelmessige kvalitets-/brukerundersøkelser. • Bruke minoritetsrådgivere aktivt i dialog mellom tjenesteapparat og bruker • Brukerdialog som styringsverktøy
Nye former for organisering, samhandling og partnerskap – med andre kommuner, privat sektor, innbyggerne og frivillige organisasjoner	Alna, Bømlo, Herøy, Molde, Tingvoll, Sogndal, Vadsø	• Utvikling av fellesprosjekt i regionråd • Partnerskapsprosjekt med næringslivet. • Etablere systematisk samarbeid med frivillige organisasjoner om omsorgstjenestene • Interkommunalt samarbeid • Formelt samarbeidsforum med næringslivet (Herøy Næringsforum)
Utvikling av lokaldemokrati og innbyggerdialog	Alna, Bømlo, Herøy, Molde, Sogndal, Vadsø	• Etablere e-dialog på hjemmesiden. • Politikernett • Digitalt servicetorg • Eldreråd

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

1.3.2 Prosessuelle resultater i Stifinner-programmet

Et omfattende omstillingsprogram som Stifinner-programmet representerer flere muligheter for læring og erfaringsoverføring mellom deltakerne. Kommunal- og regionaldepartementet kan lære mer om de utfordringer lokalt omstillingsarbeid er stilt overfor. Deltakerkommunene kan få tilført ideer, nettverk, erfaring og kompetanse som KRD og andre deler av statsapparatet besitter. Samarbeid og nettverksdannelse kan oppstå mellom deltakerkommunene. Og til sist kan det dannes samarbeid på tvers av nivåer og sektorer i den enkelte deltakerkommune.

Alle kommunene har politiske vedtak i ryggen om å delta i omstillingsarbeidet. KRD har også forutsatt at de ansatte og deres tillitsvalgte aktivt trekkes med i arbeidet med Stifinnerprogrammet. Et sentralt spørsmål er hvordan ”breddeperspektivet” på moderniseringsarbeidet har nedfelt seg i deltakelse og medvirkning i de lokale prosjektorganisasjonene. Har man klart å mobilisere og trekke med ulike deler av kommunen? I hvor stor grad er prosjektet forankret hos politikerne i kommunene? Er det skapt en prosess som legger til rette for læring?

I figur 1.3 pekte vi på *prosessuelle resultater* som en effekt av det å arbeide tett sammen i et omfattende forsøksprogram. Uprøving av nye virkemidler og å se disse i sammenheng over flere år, stiller store krav til kreativitet, deltakelse og utholdenhet i deltakerkommunene. Gjennom samarbeid, diskusjoner og utveksling av informasjon underveis, er det rimelig å anta at prosessen kan påvirke deltakernes holdninger og tilnærming til omstillingsarbeidet.

Proessen kan som nevnt representere en merverdi på tre forskjellige nivåer:

- 1) *Mellom deltakerne i den enkelte deltakerkommune:* Det sentrale spørsmålet på dette nivået er om omstillingsarbeidet i den enkelte kommune har ført til kompetanseheving og læring mellom deltakerne. Dersom deltakelsen er stor og omstillingsarbeidet har bred forankring på ulike nivåer og sektorer, er det sannsynlig at erfaringer og ideer spres på en effektiv måte innad i den enkelte kommune. Ett viktig evalueringskriterium i den sammenheng vil være graden av deltakelse i omstillingsarbeidet, hvor godt det er forankret i kommunen og hva slags møteplasser som er etablert mellom deltakerne i kommunen.

- 2) *Mellom deltakerkommunene.* Med deltakelse fra åtte forskjellige kommuner ligger det til rette for at kommunene kan lære av hverandre. Det sentrale spørsmålet i den sammenheng er i hvilken grad det er laget samlinger og nettverk for kompetanse- og erfaringsoverføring og om kommunene klarer å nyttiggjøre seg den informasjon de utveksler. Eksempler på systemer for erfaringsoverføring er Stifinner-programmets egne web-sider, samlinger mellom kommunene og nettverk som oppstår i forbindelse med enkelttemaer i utviklingsarbeidet. Et spørsmål i den forbindelse er om erfaringsoverføringen faktisk fører til at ideer omsettes i handling.

- 3) *Mellom staten og kommunene.* Kommunal- og regionaldepartementet kan spille en rolle som formidler av ideer og erfaringer til kommunene, men erfaringsoverføringen kan også skje andre veien ved at departementet lærer av kommunene. Et vesentlig spørsmål i den sammenheng er i hvilken grad departementets oppfølging og prosessveiledning har virket positivt på det lokale omstillingsarbeidet – på framdriften i arbeidet og på det kunnskapsgrunnlaget som kommunene har fundert sitt arbeid på. For at samarbeidet og erfaringsoverføringen skal representere en merverdi må informasjonen føre til kunnskapsheving, innsikt i hverandres situasjon, til ideer og til konsekvenser for innretningen på omstillingsarbeidet.

1.3.3 Substansielle resultater for effektivitet, kvalitet og innbygger-/brukerorientering

Det siste og avgjørende spørsmålet er om Stifinnerprogrammet har vært en så kraftfull og koordinert endringsimpuls at programmet har gitt gevinster i form av høyere effektivitet, bedre kvalitet og sterkere bruker-/ innbyggerorientering i deltakerkommunene. Graden av effekt vil nødvendigvis avhenge både av den innfallsvinkel kommunene har lagt til grunn for sitt arbeid og de innsatsfaktorer som kommunene og staten har tatt i bruk. Resultatene avhenger også av den erfaringsoverføring som har skjedd blant deltakerne i løpet av programperioden.

Stifinner-programmet støter an mot ulike utfordringer i kommune-Norge. Mange kommuner sliter med fallende valgdeltakelse (Aardal 2002). Det politiske engasjementet finner nye uttrykk, gjerne med utgangspunkt i folks nærmiljø og enkeltsaker (Aarsæther og Vabo 2002). Den kommunale effektiviteten varierer sterkt, og det er ikke spesielt god overensstemmelse mellom kostnad og kvalitet (Baldersheim m.fl. 1997). Som vi skal se nærmere på i kapittel 3 er utfordringene i stifinner-kommunene ganske forskjellige. Med Stifinner-programmet som lokal løsningsramme er det også rimelig å vente at resultatene vil kunne variere mellom kommunene.

Midtveis i programperioden vil det sannsynligvis være begrenset hvor store resultatene er. Samtidig har det vært viktig for evalueringen å få kartlagt de resultater som måtte foreligge så langt, for på den måten å ha noe å sammenligne med når sluttevalueringen skal foretas i 2007.

I forbindelse med midtveisevalueringen er derfor deltakerne i kommunene blitt spurt om hvilke effekter arbeidet med Stifinner-programmet har hatt for 1) *styring og myndighetsutøvelse* (mer strategisk politikerrolle og bedre styringsdialog mellom politikerne og administrasjonen), 2) tjenesteproduksjonen (mer kostnadseffektive tjenester, bedre kvalitet, mer fornøyde brukere og ansatte) og 3) på forholdet til innbyggerne, næringsliv og frivillige organisasjoner (bedre dialog og samarbeid mellom kommune og omgivelsene).

Tidsmessig kan det som nevnt være vel tidlig å etterlyse resultater av stifinnerarbeidet våren 2005. Arbeidet kan imidlertid også ha støtt på utfordringer som kan påvirke framdriften og resultatoppnåelsen. Det kan by på utfordringer å konkretisere hva det innebærer å gjennomføre en helhetlig omstilling. Det kan også by på utfordringer å få lagt nok innsats i omstillingsarbeidet. Kommunene er i første rekke driftsorganisasjoner hvor mye oppmerksomhet er bundet opp i å holde hjulene i gang. Prosjektarbeidet skal også omsettes i konkrete tiltak og iverksettes gjennom linjeorganisasjonen. Det reiser spørsmål om forankringen er god nok og om tiltakene blir iverksatt på en effektiv måte. Derne står Stifinner-programmet overfor utfordringen å skulle kombinere kreativ læring hvor det gis plass for prøving og feiling og hensynet til å skape struktur og orden. Den kreative læringsprosessen er viktig for å frembringe originale prosjekter, mens struktur og plan er viktig for å sikre helhet og koordinert fremrykning i arbeidet. Til sist vil det være en fare for fremdrift og resultatoppnåelse i arbeidet om programmet først og fremst blir brukt til symbolmarkering og retorikk, mens innslaget av konkret handling er beskjedent. Manglende samsvar mellom snakk og handling kan implisere at kommunene først og fremst bruker programmet til å profilere seg som moderne kommuner.

1.4 Metode og datamateriale i midtveisevalueringen

Midtveisevalueringen fokuserer både på prosessen og på tiltakene som er satt i verk så langt, og eventuelle effekter av disse. Fem datakilder er benyttet for å belyse spørsmålet om Stifinner-programmet er på rett veg midtveis i programperioden:

- *Spørreskjemaundersøkelse.* Det er gjennomført en spørreskjemaundersøkelse til sentrale aktører i alle kommunene. Spørreskjema ble sendt til politikerne i formannskapene, administrative ledere (rådmenn, kommunalsjefer, assisterende rådmenn), prosjektledere og delprosjektledere og alle eller et utvalg av virksomhetslederne. Her ba vi informantene om å vurdere ulike sider av Stifinnerarbeidet så langt (deltakelse, framdrift, prioriteringer, samarbeid og oppnådde resultater). 223 av de som fikk tilsendt elektronisk skjema valgte å svare. Totalt ble skjemaet sendt til 503 personer. Det gir en svarprosent på 44 prosent. Svarprosenten varierer sterkt fra 81 prosent i Sogndal til 17 prosent i Alna. Det er altså spesielt Alna som trekker ned svarprosenten. Dette har sammenheng med at en del av de som fikk skjemaet i Alna ikke hadde internettkontakt for å kunne sende skjemaet i retur. Tar vi ut Alna fra utvalget er svarprosenten 56 prosent for de øvrige kommunene.
- *Intervjuer.* I april og mai 2005 ble det gjennomført besøk i alle de åtte kommunene. I denne andre besøksrunden ble følgende intervjuet: 1) et utvalg politikere (3-4), 2) et utvalg virksomhetsledere (3-4) og 3) lokal prosjektleder. Noen steder er også rådmann og ordfører blitt intervjuet på nytt. Det er også vært ført samtaler med flere representanter for Kommunal- og regionaldepartementet. På samme måte som i spørreskjemaundersøkelsen er det stilt spørsmål om forankring, framdrift, samarbeid og prosess og om resultatoppnåelser.
- *Dokumentanalyse.* Skriftlig materiale om KRDs og Stifinner-kommunenes arbeid er innhentet både via Stifinner-programmets eget nettsted (www.kunnskapsnettverket.no) og kommunenes egne nettsteder. Informasjon som ikke har vært tilgjengelige via nettstedene er innhentet i forbindelse med besøkene i kommunene.
- *Observasjon i samlinger.* Evalueringsteamet har vært representert ved to av samlingene i Stifinner-programmet (midtveissamlingen i Vadsø 12.-15. april 2005 og politikersamlingen i Lørenskog 11.-12. november 2004).

I presentasjonen av den enkelte kommune har vi tatt utgangspunkt i nåsituasjonsbeskrivelsen. Disse presentasjonene er så blitt supplert med nye opplysninger innhentet ved hjelp av intervjuer og dokumentanalyser. Det betyr at noe er kjent stoff fra før, mens noe er nytt. I forbindelse med nåsituasjonsbeskrivelsen ble det gjennomført en besøksrunde i kommunene i september 2004. I tillegg benyttet vi oss av KRDs Organisasjonsdatabase som NIBR er ansvarlig for tilrettelegging og analyse av (jf. Hovik og Stigen 2004, Hanssen, Holmen, Opedal og Stigen 2004). I tillegg ble det innhentet skriftlig materiale som beskriver bakgrunnen for kommunenes deltakelse i programmet, hvordan arbeidet lokalt er organisert og hvilke aktiviteter det har generert. Til sist presenterte vi med en del KOSTRA-tall for 2003. I midtveisevalueringen inngår ikke kartleggingen som ble foretatt med utgangspunkt i Organisasjonsdatabasen. KONTRA-tall er kun vist som vedlegg til denne rapporten.

1.5 Resymè av funn i nåsituasjonsbeskrivelsen

Nåsituasjonsbeskrivelsen av status i Stifinner-kommunene i oppstartsfasen viser at alle de åtte kommunene har reorganisert den politiske og administrative styringsstrukturen. På landsbasis er det stadig flere kommuner som velger funksjonsmodellen som organiseringsprinsipp for de politiske utvalgene. I Stifinnerkommunene dominerer funksjonsmodellen som utvalgsmodell.

Stadig flere norske kommuner har innført flat administrativ struktur (Opedal, Stigen og Laudal 2002). Samtlige Stifinnerkommuner har flatet ut den administrative styringsstrukturen. Samtidig ser vi, i likhet med gjennomsnittet av norske kommuner, at den administrative

styringsstrukturen er differensiert. Flere Stifinnerkommuner har såkalte mellom-modeller eller hybrid-modeller, der både enkeltvirksomheter og etater rapporterer til rådmannsnivået.

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

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

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

Hovedtyngden av tjenestene i norske kommuner ivaretas innenfor kommunenes egen driftsorganisasjon. Det gjelder også i Stifinnerkommunene. Unntaket er renovasjon og veivedlikehold og snørydding, som i hovedsak ivaretas gjennom interkommunalt samarbeid og kjøp fra private. 60 prosent av norske kommuner oppgir at de benytter konkurranseeksponeringsmetoder, men det er primært konkurranseutsetting og sammenliknbare data som benyttes. Dette gjelder også for Stifinnerkommunene.

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

Samlet ser vi at Stifinnerkommunene føyer seg inn i de dominerende trendene for norske kommuner både når det gjelder politisk-administrative styringsmodeller, organisering av tjenesteproduksjonen og tiltak for økonomistyring, kvalitetsutvikling og utvikling av lokaldemokratiet. På en del områder finner vi at Stifinnerkommunene scorer noe høyere enn gjennomsnittet for norske kommuner, mens de på andre områder føyer seg inn i hovedtrender. Følgende tabell viser noen områder hvor Stifinner-kommunene ligger foran resten av Kommune-Norge og noen områder hvor de om lag er på linje med resten av kommunene:

Tabell 1.2: Hvor Stifinner-kommunene befant seg i forhold til resten av kommune-Norge i 2004. Sammenlikning basert på KRDs organisasjonsdatabase.

I front i forhold til resten av kommune-Norge	Som kommune-Norge for øvrig
• Tiltak for å styrke lokalpolitisk deltakelse • Endringer i politisk og administrativ organisering • Interne bestillinger • Etablering av servicetorg • Samarbeid-kontaktforum med næringslivet	• Omfanget av delegasjon til virksomhetslederne • Tiltak for måling og belønning av prestasjoner blant de ansatte • Tiltak for økonomistyring, kostnadskontroll og styringsinformasjon

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

Denne allerede igangsatte reformaktiviteten ønsker Stifinnerkommunene å videreføre i Stifinnerprogrammet. Mange stier har blitt trukket opp på forhånd i kommunene - før Stifinnerprogrammet ble en realitet. Kommunene drar med seg sin egen reformhistorie inn i programmet og viderefører de historiske linjene der. Nåsituasjonsbeskrivelsen viser at Stifinnerprogrammet betraktes som en mulighet og et virkemiddel til å holde tempoet oppe i moderniseringsarbeidet. Deltakelsen i Stifinnerprogrammet kan på den måten både videreutvikle kommunenes mange omstillingsaktiviteter og gi næring til nye aktiviteter.

1.6 Midtveisevalueringens oppbygning

I kapittel 1 foretas en nærmere gjennomgang av problemstillingene i midtveisevalueringen og de datakilder som evalueringen bygger på. I kapittel 2 rapporteres resultatene fra spørreskjemaundersøkelsen. I kapittel 3 presenteres hver av Stifinnerkommunene. Vi tar utgangspunkt i nåsituasjonsbeskrivelsen hvor vi presenterte bakgrunnen for hvorfor de ville delta i programmet, prosjektorganiseringen og prosjektaktivitetene. Denne beskrivelsen er ajourført i den forstand at vi har redegjort for eventuelle endringer i løpet av høsten 2004 og våren 2005. I tillegg har vi presentert informantenes vurdering av samarbeidsrelasjoner og resultatoppnåelse hittil i arbeidet. Til hver enkel kommunepresentasjon er det laget en kort oppsummering. I siste kapittel foretar vi en sammenfatning og drøfting av hvor Stifinnerprogrammet står midtveis i programperioden.

2. Forskjeller og likheter mellom Stifinnerkommunene midtveis

2.1 Innledning – om spørreundersøkelsen

Våren 2005 ble det sendt ut et elektronisk spørreskjema til de 8 Stifinnerkommunene der svargiverne ble bedt om vurdere ulike sider ved kommunens deltakelse i Stifinnerprogrammet, både mht. til prosess og innhold. Sentrale temaer var kommunens organisering av arbeidet, framdrift og utfordringer i forhold til denne, hvilke virkemidler kommunene har lagt vekt på i programmet, samt forholdet til KRD og de øvrige deltakerkommunene. Svargiverne ble også bedt om å vurdere resultatet eller utbyttet så langt av kommunens deltakelse i Stifinnerprogrammet – på ulike områder. De ble også bedt om å gi en generell vurdering av hvor vellykket de synes Stifinnerprogrammet har vært til nå.

Målgruppene for spørreundersøkelsen var sentrale politikere i kommunen (formannskap /bydelsutvalg i Alna bydel, samt eventuelle deltakere i politisk styringsgruppe for Stifinnerprogrammet), medlemmer av rådmannens/bydelsdirektørens ledergruppe, prosjektansvarlige og prosjektledere for Stifinnerprosjektet i kommunen, samt virksomhetsledere og hovedtillitsvalgte. Flere av svargiverne innehar flere av disse posisjonene, og kunne derfor krysse av for flere ”tilhørigheter”.

Totalt ble det sendt ut 503 antall spørreskjemaer. Totalt antall innkomne svar etter en purring er 223. Dette gir en svarprosent på 44. Svarprosenten er med andre ord beskjeden, men det er en svært lav svarprosent i Alna bydel som bidrar til dette. Spørreundersøkelsen ble her sendt til totalt 148 ansatte og politikere i bydelen. Det viste seg imidlertid at svært mange av de ansatte ute i virksomhetene ikke hadde mulighet til å åpne det elektroniske spørreskjemaet, slik at de ikke kunne svare på undersøkelsen. Det ble derfor kun returnert 25 svar på de 148 utsendte skjemaene (17 prosent). Når Alna trekkes ut av beregningen ser vi at den gjennomsnittlige svarprosenten for de øvrige kommunene er 56 (tabell 2.1.). Alnas 25 svar er imidlertid med i de øvrige analysene.

Tabell 2.1. Antall svar i spørreundersøkelse, fordelt etter kommune/bydel (unntatt Alna)

	Antall svar	Antall utsendt	Svarprosent (ca.)
Bømlø	34	47	72
Herøy	16	27	59
Molde	30	70	43
Porsgrunn	57	110	52
Sogndal	21	26	81
Tingvoll	19	30	63
Vadsø	16	45	36
Ukjent	5	-	-
Totalt	198	355	56

Den noe lave svarprosenten er sannsynligvis også et uttrykk for at mange på virksomhetsnivå ikke kjenner til/kan forventes å kjenne til Stifinnerprogrammet så godt at de ”føler seg kallet” til å svare. I Molde kommune ble skjemaet sendt til flere institusjonsledere/virksomhetsledere i purrerunden for å få en svargruppe som i større grad lignet svargruppen i Porsgrunn, men dette

resulterte i svært få nye svar. Dette viser at det først og fremst er topplederne og de som har hatt særlig ansvar for stifinnerprogrammet i kommunen som har svart på skjemaet.

Som vi skal se er også antallet ”vet-ikke-svar” høyt på mange av spørsmålene om virkemidler og effekter. Det indikerer at mange av de som har svart på spørreundersøkelsen ikke kjenner Stifinnerprosjektet særlig godt. Det er i seg selv informativt, da noe av underveisevalueringen består i å etterspore kjennskapet til Stifinnerprogrammet i den enkelte kommune. Det er også slik at det antakelig er de som har minst kjennskap til Stifinnerprogrammet som har unnlatt å svare. Disse forholdene må tas med i betraktningen i vurderingen av svarprosent og vet-ikke prosent på de enkelte spørsmålene.

Tabell 2.2. viser fordelingen av svargivere etter type verv/stilling og kommune. Grovt regnet har godt og vel 50 prosent av topp-politikerne i de 8 kommunene svart på skjemaet, men det er stor variasjon mellom kommunene. I bydel Alna og i Vadsø har ingen politikere svart. Også i Herøy og Tingvoll er responsen fra politikerne meget beskjeden, med henholdsvis 2 og 1 svar. Blant rådmennene/rådmannens ledergruppe og virksomhetslederne er det flest svar fra Porsgrunn, Molde og Bømlo. Det er ellers verdt å merke seg den store responsen fra hovedtillitsvalgte i Bømlo, hvor 6 fra denne gruppen har svart.

Tabell 2.2. *Svargivere etter verv/type stilling og kommune. Antall.*

	Bydel Alna	Bømlo	Herøy	Molde	Porsgrunn	Sogndal	Tingvoll	Vadsø	Totalt
Lokalpolitiker	0	5	2	4	6	8	1	0	26
Virksomhetsleder/ rådmann/rådmannens ledergruppe	19	22	12	21	47	9	15	13	158
Prosjektansvarlig/ Prosjektleder	3	1	1	3	3	4	0	3	18
Hovedtillitsvalgt	0	6	1	2	1	1	2	1	14

Det er ansatte med ansvar for økonomi, planlegging og administrasjon, skole, pleie- og omsorgssektoren og fra barnehager som er best representert i materialet (se vedleggstabell V2.1). Dette viser at det er rimelig godt samsvar mellom svargiverne i de ulike sektorene og de som har vært direkte involvert i Stifinnerprosjektene, og som derfor kan forventes å ha kunnskap om prosess og effekter.

I fremstillingen er resultatene stort sett presentert som prosentfordelingen for det totale antallet svargivere og fordelt på kommune/bydel. Det må imidlertid presiseres at det relativt lave antallet svargivere i flere av kommunene vil medføre at relativt små forskjeller slår sterkt ut i prosentfordelingen. Det må derfor vises en viss varsomhet i tolkningen av forskjeller mellom kommunene.

2.2. Vurdering av prosess

2.2.1. Erfaringer med forankring og framdrift i prosjektene

Kommunene ble for det første bedt om å gi en vurdering av organisering og organisasjonsmessig forankring, samt framdriften i arbeidet med Stifinnerprosjektene i

kommunen. I tabell 2.3. vises svargivernes tilknytning til Stifinnerprogrammet. Har de vært aktivt med, stått mer på sidelinjen eller har de lite eller ingen kjennskap til Stifinneren?

Tabell 2.3. Aktivitet og deltakelse, fordelt på kommune/bydel. Prosent

	Bydel Alna	Bømlo	Herøy	Molde	Porsgrunn	Sogndal	Tingvoll	Vadsø	Totalt
Jeg har vært/er svært aktivt med i planlegging og oppfølging av program og prosjekter	32	33	60	45	28	40	26	54	37
Jeg mottar stort sett informasjon om Stifinneren gjennom møter og saksdokumenter	56	55	40	45	65	55	58	46	55
Jeg kjenner ikke stort til innholdet i Stifinneren	12	12	0	10	7	5	16	0	8
Total N=100 %	25	33	15	29	57	20	19	13	211

Av de 211 som har svart på dette spørsmålet, er det 37 prosent (78 personer) som oppgir at de har vært/er svært aktivt med i planleggingen og oppfølgingen av Stifinnerprogrammet/prosjektene i sin kommune, mens vel 50 prosent (116 personer) oppgir at de stort sett har mottatt informasjon gjennom møter og saksdokumenter. Disse har følgelig stått mer på sidelinjen i prosjektet. Denne andelen er ikke overraskende høyest i Porsgrunn der skjemaet ble fordelt til et stort antall ansatte hvor også godt over halvparten besvarte skjemaet. Når denne andelen ikke er like høy i bydel Alna og Molde kommune, reflekterer dette antakelig at det her er færre som har svart på skjemaet selv om det ble sendt bredt ut også i disse store organisasjonene. Blant de som har svart er det relativt få, 8 prosent (17 av 211 svargivere) som svarer at de ikke kjenner stort til innholdet i Stifinneren.

Kommunens administrative ledelse oppfattes å delta aktivt i arbeidet med Stifinnerprogrammet av hele 86 prosent av svargiverne (tabell 2.4).

Andelen som svarer enig varierer fra 91 prosent blant de som har vært eller er aktive i planlegging og gjennomføring til 74 prosent blant de som ikke kjenner stort til innholdet i prosjektene, mens 85 prosent av de som kun mottar informasjon gjennom saksdokumenter og møter er av samme oppfatning (ikke vist i tabell). Vi ser med andre ord at det er en markant overvekt av støtte til påstanden, uansett engasjement og kunnskap om Stifinneren.

Tabell 2.4. *Oppfatninger om forankringen av Stifinnerprosjektene. Prosentandel som er enig (delvis/helt enig) og uenig (delvis/helt uenig).*

Påstander	Enig	Uenig	Vet ikke	Total N=100 %
Kommunens administrative ledelse deltar aktivt i arbeidet med Stifinnerprogrammet	86	6	8	222
Fagorganisasjonene og de tillitsvalgte er trukket aktivt med i kommunens arbeid med Stifinnerprogrammet	74	8	18	222
Det er for dårlig kontakt mellom prosjektorganisasjonen for Stifinnerprogrammet og de øvrige virksomhetene i kommunen	52	36	13	221

Det er for så vidt ikke overraskende at et så stort flertall mener at den administrative ledelsen deltar aktivt i arbeidet med Stifinnerarbeidet. Disse har jevnt over en sentral posisjon i styringsgrupper eller som prosjektledere (jfr. nåsituasjonsbeskrivelsen). Svarene kan også tolkes som at den administrative ledelsen er engasjert, og ikke bare innehar en formell lederposisjon.

At 3 av 4 er enige i at de tillitsvalgte og deres organisasjoner er trukket aktivt med, er kanskje noe mer overraskende. Her er imidlertid andelen som ikke vet relativt stor, og da spesielt blant de som ikke kjenner innholdet i Stifinneren særlig godt. Blant de som kjenner til prosjektet, enten gjennom aktiv deltakelse i planlegging og oppfølging eller gjennom skriftlig informasjon/møter varierer andelen som er enige i at de tillitsvalgte og fagorganisasjonene er trukket godt med fra 88 prosent blant de aktive til 70 prosent blant de som kun er informert (ikke vist i tabell). Andelen som er helt eller delvis uenig i påstanden er gjennomgående svært liten, fra 5 til 10 prosent. Til sammen indikerer dette at svargiverne er nokså enige om at fagorganisasjonene og tillitsvalgte er trukket aktivt med i Stifinneren.

Mest interessant i tabellen er imidlertid svarene på påstanden om at det er for dårlig kontakt mellom prosjektorganisasjonen for Stifinnerprogrammet og de øvrige virksomhetene i kommunene. Over 50 prosent av svargiverne gir sin støtte til en påstand om dårlig kontakt, med en variasjon fra 56 prosent av de som kun er informert, til henholdsvis 48 og 44 prosent av de aktive og de som ikke kjenner stort til innholdet (ikke vist i tabell). Den relativt store enigheten om påstandens gyldighet viser at både Stifinnerprogrammet som sådan og de enkelte prosjektkommunene står overfor en utfordring i det å få kontakten mellom prosjekt og driftsorganisasjon til å fungere bedre.

I tabell 2.5 er svarene på påstandene om forankring fordelt på de 8 Stifinnerkommunene.

Tabell 2.5. *Prosent helt eller delvis enig i påstander om forankringen av Stifinnerarbeidet i kommunen, fordelt på kommune/bydel.*

Påstander	Bydel Alna	Bømlo	Herøy	Molde	Porsgrunn	Sogndal	Tingvoll	Vadsø
Kommunens administrative ledelse deltar aktivt i arbeidet med Stifinnerprogrammet	64	85	100	83	90	91	95	94
Fagorganisasjonene og de tillitsvalgte er trukket aktivt med i kommunens arbeid med Stifinnerprogrammet	60	68	88	80	79	57	74	94
Det er for dårlig kontakt mellom prosjektorganisasjonen for Stifinnerprogrammet og de øvrige virksomhetene i kommunen	60	47	63	48	49	43	63	50
Total N=	25	34	16	29-30	55-57	21	19	16

Det er i Alna bydel at svargiverne er mest i tvil om hvorvidt kommunens administrative ledelse deltar aktivt i Stifinnerprogrammet. I Alna, Bømlo og Sogndal er en også mer uenig om hvorvidt fagorganisasjonene er trukket aktivt med. Påstanden om for dårlig kontakt mellom prosjektorganisasjonen for Stifinnerprogrammet og de øvrige virksomhetene får på sin side mest tilslutning fra svargiverne i Alna, Herøy og Tingvoll.

Et annet sentralt spørsmål er hvordan fremdriften i Stifinnerarbeidet vurderes i kommunene. Spørreundersøkelsen viser at om lag halvparten av svargiverne vurderer denne som tilfredsstillende (tabell 2.6), mens så å si ingen (4 stk) vurderer den som dårlig. Blant de som karakteriserer framdriften som tilfredsstillende er det imidlertid ganske stor variasjon, både etter aktivitet og kjennskap til Stifinneren, og på tvers av kommunene. Det er blant de som har vært/er mest aktiv i Stifinneren at flest vurderer framgangen som tilfredsstillende (62 prosent), mens andelen faller til mellom 30 og 40 prosent blant dem som kun er informert eller som ikke kjenner stort til tilbudene (ikke vist i tabell).

Blant kommunene er det flest som vurderer framdriften som tilfredsstillende i Herøy og Sogndal, mens det er færrest i Bømlo og Tingvoll.

Tabell 2.6 *Kommunenes framdrift i Stifinnerarbeidet, fordelt på kommune/bydel. Prosent*

Framdriften	Bydel Alna	Bømlo	Herøy	Molde	Porsgrunn	Sogndal	Tingvoll	Vadsø	Totalt
Tilfredsstillende	44	34	63	41	48	71	39	47	47
Både og	56	66	37	52	50	29	55	53	51
Dårlig	0	0		7	2		6		2
Total N=100 %	23	32	16	29	56	21	18	15	210

Ett spørsmål er om *framdriften* er som planlagt, et annet er om kommunene har arbeidet med Stifinnerprogrammet slik det opprinnelig var planlagt i kommunens søknad og prosjektplan, eller om prosjektene har tatt egne og andre veier etter hvert. Tabell 2.7 viser at 60 prosent av svargiverne mener at innholdet i prosjektene stort sett er som planlagt.

Tabell 2.7 Om kommunen har jobbet med Stifinneren slik det opprinnelig var planlagt i kommunens søknad og prosjektplan, fordelt på kommune/bydel. Prosent

Innholdet i prosjektene	Bydel Alna	Bømlo	Herøy	Molde	Porsgrunn	Sogndal	Tingvoll	Vadsø	Totalt
Helt som planlagt	4	0	0	3	7	0	5	0	3
Stort sett som planlagt	46	59	100	55	54	71	47	73	60
Bare delvis som planlagt	4	12		14	11	19	16	13	11
Helt annerledes enn planlagt	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Vet ikke, kjenner ikke prosjektene godt nok	46	29	0	28	28	10	32	13	26
Total N=100 %	24	34	16	29	57	21	19	15	215

3 prosent, dvs. 7 svargivere er av den oppfatning at det er fullt samsvar mellom de nåværende prosjektene og den opprinnelige søknaden og prosjektplanen. Det er imidlertid verdt å merke seg at en relativt stor andel, 26 %, ikke synes de har godt nok kjennskap til prosjektene til å svare på dette spørsmålet. Ser vi nærmere på hvordan svarene fordeler seg etter svargivernes engasjement i prosjektet viser analysene (ikke vist i tabell) at 84 % av de som har vært/er svært aktiv i planlegging og gjennomføring synes at innholdet i prosjektene er stort sett eller helt som planlagt. Blant de som kun er informerte er den tilsvarende andelen 58 prosent. Her er det imidlertid nærmere 30 % som ikke vet. Blant de som ikke har stort kjennskap til prosjektet har alle, så nær som 2, svart vet ikke på dette spørsmålet. Alt i alt viser dette at det er grunn til å tro at de rundt 60 prosent som har svart at innholdet i prosjektene i store trekk er som planlagt har begrunnede oppfatninger om dette spørsmålet.

Det er i Herøy og i Vadsø at det er flest respondenter som mener prosjektene går etter den opprinnelige planen, mens en er mest usikker i Alna og Tingvoll. I Alna er det imidlertid nærmere halvparten av respondentene som oppgir at de ikke kjenner prosjektene godt nok til å svare. Utelukker en disse fra analysen, mener 9 av 10 i Alna at prosjektene i store trekk går som planlagt. Tingvoll kommune er den kommunen hvor en er mest usikker på om prosjektenes innhold er som planlagt, uavhengig av om de som ikke vet inkluderes i analysen eller ikke.

Det at prosjektene har gått som planlagt knyttes først og fremst til at prosjektene har høy prioritet i den administrative ledelsen (Tabell 2.8). God prosjektledelse skårer heller ikke uventet høgt, og tillegges vekt blant vel 40 prosent av svargiverne.

Tabell 2.8. Dersom prosjektene har gått som planlagt, hva er de viktigste årsakene.
Prosentandel som har krysset av for de enkelte årsakene, fordelt på kommune/bydel.

	Bydel Alna	Bømlo	Herøy	Molde	Porsgrunn	Sogndal	Tingvoll	Vadsø	Totalt
Høy prioritet i den administrative ledelsen	44	44	88	43	54	67	47	69	53
God prosjektledelse	44	53	63	53	35	38	11	38	41
Veldefinert Stifinner-program	32	29	56	40	42	48	21	19	36
Høy prioritet i den politiske ledelsen	8	21	44	40	23	29	26	25	25
Lite konflikt rundt programmet	20	18	56	33	7	29	21	13	21
God prosjektorganisering	24	9	44	17	18	24	11	38	20
Fått nødvendig støtte og råd fra KRD	20	6	6	13	9	24	32	0	16
Stram framdriftsplan	0	12	19	10	30	5	16	0	14
Bred deltakelse i arbeidet	4	6	31	10	5	10	16	13	9
Total N=	25	34	16	30	57	21	19	16	223*

* inkludert de 5 som ikke har oppgitt kommune/bydelstilhørighet

Støtte og råd fra Kommunal- og regionaldepartementets, stram framdriftsplan og bred deltakelse er de faktorene som tillegges minst vekt. Vi finner imidlertid enkelte variasjoner, både etter engasjement og kommune. Blant de som er mest aktive i Stifinnerprogrammet er det en litt annen rangering av årsaker enn blant de som kun er informerte. De engasjerte og aktive rangerer god prosjektorganisering og støtten fra KRD som viktigere enn de som kun er informerte.

Vi ser videre at stram framdriftsplan tillegges større vekt i Porsgrunn enn i de andre kommunene, mens støtten fra Kommunal- og regionaldepartementet oppfattes som noe viktigere i Tingvoll, Sogndal og Alna bydel enn i de andre kommunene.

En naturlig oppfølging av dette spørsmålet er hva som er de viktigste årsakene til at prosjektene eventuelt *ikke* er blitt utformet som planlagt. Her er det to årsaker peker seg ut, nemlig at det er for liten kapasitet i kommunen til denne typen arbeid og at det er manglende deltakelse og eierskap til programmet i kommunen (Tabell 2.9).

Manglende kapasitet vurderes som viktigste årsak av flest av de aktive, mens det blant de som kun er informert er flest som peker på manglende eierskap og engasjement i prosjektet.

Tabell 2.9. Dersom prosjektene ikke har gått som planlagt, hva er de viktigste årsakene. Prosentandel som har krysset av for de enkelte årsakene, fordelt på kommune/bydel

	Bydel Alna	Bømlo	Herøy	Molde	Porsgrunn	Sogndal	Tingvoll	Vadsø	Totalt
For liten kapasitet i kommunen til denne typen arbeid	16	24	31	30	11	14	21	6	18
Manglende deltakelse og eierskap til programmet i kommunen	24	24	6	17	9	14	32	6	16
Stifinnerprogrammet konkretiserer ikke hva som ligger i helhetlig omstilling	0	12	0	10	7	5	11	6	7
Svak eller manglende prosjektledelse i kommunen	0	3	0	3	0	14	16	19	5
Liten politisk vilje til å prioritere arbeidet med Stifinneren	4	0	6	7	5	5	0	0	4
Dårlig eller manglende organisering	0	0	0	3	0	10	11	0	2
Lite engasjement fra den administrative ledelsens side	0	3	0	3	2	10	0	0	2
Mye konflikt, motstand mot endring	0	0	6	0	2	5	5	0	2
For liten støtte og hjelp fra KRD	0	3	0	3	0	0	0	0	1
Total N=	25	34	16	30	57	21	19	16	223*

* inkludert de 5 som ikke har oppgitt kommune/bydelstilhørighet

Variasjonen mellom kommunene er relativt beskjedne. For liten kapasitet til denne typen arbeid pekes på blant flest i 6 av de 8 kommunene. Unntakene er Alna og Tingvoll hvor det er flest som peker på manglende deltakelse og eierskap til prosjektet som viktigste årsak til eventuell manglende framdrift.

2.2.2. Vurdering av forholdet til KRD og de øvrige deltakerkommunene i programmet

Kommunal- og regionaldepartementet innehar, til forskjell fra det som har vært vanlig i kommunale omstillingsprogrammer, en sentral rolle i Stifinnerprogrammet (jfr. kapittel 1). I spørreundersøkelsen gir over 50 prosent av svargiverne uttrykk for at de ikke kan bedømme hvilken rolle KRD innehar i programmet og hvilken effekt det har for nettverksbygging og erfaringsoverføring mellom kommunene. Spørsmålene betinger med andre ord god kjennskap til prosessen. Vurderingen av KRDs rolle er imidlertid svært positiv blant de som har svart på spørsmålet. Når de som har svart "vet ikke" ekskluderes fra analysene, vurderes KRDs rolle som positiv av 80 til 90 prosent av respondentene (tabell 2.10)

Tabell 2.10 Vurdering av forholdet til KRD og de øvrige kommunene i programmet. Prosentandel som er enig (delvis/helt enig) og uenig (delvis/helt uenig).

Påstander	Enig	Uenig	Total N=100 %
Kommunen har fått god hjelp fra KRD når vi har bedt om det	84	16	84
KRD har vært dyktig til å lage fellesarrangementer og møter for kommunene i programmet	88	12	107
KRDs deltakelse har bidratt til å sikre oppfølging og framdrift i prosjektarbeidet	85	15	105
KRD har gitt gode faglige råd og aktiv faglig veiledning	84	16	89
Nettverk og kontakter mellom kommunene i Stifinnerprogrammet sikrer god erfaringsoverføring og læring	90	10	112

Vurderingen av Stifinnerprogrammets betydning for nettverksbygging, kontakter og erfaringsoverføring mellom kommunene vurderes også som entydig positiv blant svargiverne. Den entydige positive vurderingen av KRDs rolle og betydningen av programmet for erfaringsoverføring og læring mellom kommunene gjør at det er svært liten variasjon mellom kommunene i oppfatningen av dette spørsmålet. Svarene er derfor ikke fordelt på kommunene.

2.3. Vurderinger av Stifinnerprogrammets innhold – innretning, virkemidler og resultater så langt

2.3.1. Innretningen på Stifinnerprogrammet og vektlegging av ulike virkemidler

Spørsmålene om hvor originale og helhetlige Stifinnerprosjektene er står sentralt i evalueringen av programmet (jf. kapittel 1). I tabell 2.11 presenteres svargivernes vurderinger av dette.

Tabell 2.11. Vurdering av innretningen på Stifinnerprosjektene. Prosentandel som er enig (delvis/helt enig) og uenig (delvis/helt uenig).

Påstander	Enig	Uenig	Vet ikke	Total N=100 %
Kommunen har vært innovativ og nyskapende i valget av prosjekter i Stifinnerprogrammet	67	19	14	217
Kommunen ville gjennomført prosjektene i Stifinnerprogrammet uansett om kommunen hadde blitt med i programmet eller ikke	42	35	24	219
Stifinnerprosjektene er ikke store og viktige nok til å få særlig betydning for kommunens virksomhet	20	68	12	220
Stifinnerprogrammets mål om helhetlig omstilling er ivare tatt gjennom de prosjekter og omstillingstiltak som kommunen arbeider med	68	18	14	221

Om lag to tredeler mener at Stifinnerprosjektene er innovative og nyskapende, og at de ivaretar Stifinnerprogrammets mål om helhetlig omstilling. Like mange er også uenige i påstanden om at Stifinnerprosjektene ikke er store og viktige nok til å få særlig betydning for kommunens virksomhet. Samtidig er det ganske stor tvil om hvor nødvendig Stifinnerprogrammet er for gjennomføringen av de valgte prosjektene.

De som er aktive og engasjerte i Stifinnerprogrammet vurderer, ikke overraskende, prosjektene som mer nyskapende, helhetlige og betydningsfulle enn de som kun kjenner til Stifinneren gjennom informasjon og møter. Det er imidlertid også et flertall blant de som kun er informert som oppfatter prosjektene som nyskapende, betydningsfulle og helhetlige (ikke vist i tabell).

Det er samtidig interessant å merke seg at det først og fremst er de aktive og engasjerte som mener at prosjektene ville blitt gjennomført uansett.

Blant kommunene utmerker Vadsø kommune seg med en særdeles positiv egenvurdering av prosjektenes nyskapende, innovative og helhetlige karakter (jfr. tabell 2.12). I tillegg oppfattes prosjektene som svært betydningsfulle for kommunen. For øvrig er det ingen markante forskjeller mellom kommunene hvis en foretar en samlet rangering av de enkelte kommunenes svar på spørsmålene.

Tabell 2.12. *Vurderinger av innretningen av Stifinnerprosjektene, fordelt på kommune/bydel. Prosent.*

	Bydel Alna	Bømlo	Herøy	Molde	Porsgrunn	Sogndal	Tingvoll	Vadsø
Kommunen har vært innovativ og nyskapende i valget av prosjekter i Stifinnerprogrammet	36	74	75	79	66	76	47	93
Kommunen ville gjennomført prosjektene i Stifinnerprogrammet uansett om kommunen hadde blitt med i programmet eller ikke	32	16	50	47	61	29	37	44
Stifinnerprosjektene er ikke store og viktige nok til å få særlig betydning for kommunens virksomhet	4	27	25	13	27	33	11	12
Stifinnerprogrammets mål om helhetlig omstilling er ivaretatt gjennom de prosjekter og omstillings tiltak som kommunen arbeider med	56	59	88	70	71	57	63	94
Total N	25	31-34	16	28-30	55-57	21	19	15-15

Et annet spørsmål er hvor stor vekt kommunen har lagt på ulike virkemidler i Stifinnerprogrammet. Her viser spørreundersøkelsen at prosjektene så langt oppfattes å være

dominert av virkemidler som berører den *interne* styringen i kommunene (tabell 2.13). Et stort flertall mener at det legges stor vekt på tiltak for å bedre tilgangen på styringsinformasjon, tiltak rettet mot økonomistyring og kostnadskontroll og utvikling av systemer for kvalitetsutvikling og kvalitetssikring. Også lederutvikling er en type tiltak som et klart flertall mener tillegges stor vekt. For disse fire virkemiddelkategoriene er det også svært liten forskjell i vurderingen mellom de som aktive og engasjerte og de som kun er informert om Stifinnerprogrammet (ikke vist i tabell). De to gruppene er også enige om at bruk av konkurranse i ulike former tillegges minst vekt av samtlige av de opplistede virkemiddelkategoriene.

Omkring halvparten av svargiverne mener at mer utadrettede tiltak som går på utvikling av lokaldemokrati og dialog med innbyggerne, bedre samarbeid med andre kommuner og tiltak for økt brukermedvirkning tillegges stor vekt, mens tiltak for å bedre samarbeid med frivillige organisasjoner og med næringslivet får litt lavere skåre.

Tabell 2.13. *Hvor stor vekt kommunene har lagt på ulike virkemidler i Stifinnerprogrammet så langt. Prosentandel som har svart stor vekt (nokså/svært stor vekt) og liten vekt (nokså/svært liten vekt) på de ulike virkemidlene*

Påstander	Stor vekt	Liten vekt	Vet ikke	Total N=100 %
Tiltak for å bedre tilgangen på styringsinformasjon (f.eks. balansert målstyring, bedre rapportering)	85	8	7	222
Tiltak rettet mot økonomistyring og kostnadskontroll	79	10	11	222
Utvikling av systemer for kvalitetsutvikling og kvalitetssikring	64	20	16	220
Lederutviklingstiltak	60	33	8	221
Tiltak for å utvikle lokaldemokratiet og dialogen med innbyggerne	55	22	23	220
Tiltak for å bedre samarbeidet med andre kommuner	54	22	25	216
Tiltak for å øke brukermedvirkningen og valgfriheten i tjenesteproduksjonen	52	32	16	219
Tiltak for å bedre samarbeidet med de frivillige organisasjonene	42	27	32	219
Tiltak for å bedre samarbeidet med næringslivet	37	27	36	220
Bruk av konkurranse i ulike former, bl.a. anbudskonkurranse og benchmarking	22	42	36	222

Virkemidler som omfatter interne styringstiltak står sentralt i alle kommunene (tabell 2.14). Ellers merker vi oss at flere i Herøy kommune mener å ha vektlagt tiltak for utvikle lokaldemokrati og dialog med innbyggerne enn i de andre kommunene. Det er for øvrig et kjennetegn for Herøy at kommunen mener å ha lagt stor vekt på svært mange av de opplistede tiltakene, mens det er større variasjon i de andre kommunene.

Tingvoll, Bømlo og Sogndal kommune skårer spesielt høyt når det gjelder vektleggingen av tiltak for å bedre samarbeidet med andre kommuner, mens Vadsø utmerker seg når det gjelder andelen som mener at tiltak for å bedre samarbeidet med næringslivet er tillagt stor vekt.

Tabell 2.14. *Hvor stor vekt kommunene har lagt på ulike virkemidler i Stifinnerprogrammet så langt, fordelt på kommuner/bydeler. Prosent*

	Bydel Alna	Bømlo	Herøy	Molde	Porsgrunn	Sogndal	Tingvoll	Vadsø
Tiltak for å bedre tilgangen på styringsinformasjon (f.eks. balansert målstyring, bedre rapportering)	84	71	100	83	88	91	79	100
Tiltak rettet mot økonomistyring og kostnadskontroll	64	79	88	80	86	81	68	81
Utvikling av systemer for kvalitetsutvikling og kvalitetssikring	64	56	88	67	54	67	79	60
Lederutviklingstiltak	88	47	75	35	75	24	32	88
Tiltak for å utvikle lokaldemokratiet og dialogen med innbyggerne	52	47	93	57	48	62	42	63
Tiltak for å bedre samarbeidet med andre kommuner	48	68	63	50	33	70	69	63
Tiltak for å øke brukermedvirkningen og valgfriheten i tjensteproduksjonen	32	59	88	47	37	67	37	88
Tiltak for å bedre samarbeidet med de frivillige organisasjonene	64	30	88	20	29	62	37	40
Tiltak for å bedre samarbeidet med næringslivet	16	38	88	37	18	38	28	93
Bruk av konkurranse i ulike former, bl.a. anbudskonkurranse og benchmarking	8	59	56	20	4	5	42	6
Total N=	25	34	15-16	29-30	55-57	21	16-19	15-16

Som nevnt rangeres bruk av konkurranse i ulike former som den virkemiddelkategorien som det er lagt minst vekt på. Unntaket her er Bømlo, Herøy og Tingvoll kommuner hvor en noe større andel mener at kommunen har lagt stor vekt på denne virkemiddelkategorien.

Det er som vi ser ganske store forskjeller mellom kommunene når det gjelder vektleggingen av enkelte virkemidler. Dette reflekterer at kommunene har valgt noe ulike innretninger på sine lokale Stifinnerprogram. Derfor vil følgelig også tyngdepunktene i virkemiddelbruk være ulike.

2.2.3 Vurdering av resultater – på enkeltområder og samlet

Hva så med resultatene av Stifinnerprosjektene, midtveis i programmet? Det er som påpekt tidligere ikke realistisk å forvente mange og markante resultater av prosjektene enda. Vi har likevel presentert kommunene for et batteri av spørsmål som kan indikere om, og i så fall hva slags resultater kommunene kan spore så langt (tabell 2.15).

Tabell 2.15. Vurderinger av kommunens utbytte så langt av å delta i Stifinnerprogrammet. Prosentandel som er enig (delvis/helt enig) og uenig (delvis/helt uenig).

Påstander	Enig	Uenig	Vet ikke	Total N=100 %
Kommunen har gjennom deltakelsen i Stifinnerprogrammet utviklet større omstillingsevne	65	16	19	221
Kommunen har gjennom deltakelsen i Stifinnerprogrammet opparbeidet god kompetanse i å drive helhetlig omstillingsarbeid	62	16	22	221
Kommunens arbeid med Stifinnerprogrammet har bidratt til å styrke kommunens rolle som lokal samfunnsutvikler	47	18	35	218
Kommunens arbeid med Stifinnerprogrammet har bedret styringsdialogen mellom rådmannen og virksomhetene/enhetene	47	25	28	218
Kommunens arbeid med Stifinnerprogrammet har bedret styringsdialogen mellom politikerne og administrasjonen	46	15	39	220
Kommunens arbeid med Stifinnerprogrammet har bidratt til å heve kvaliteten på tjenestene i kommunen	45	30	25	216
Kommunens arbeid med Stifinnerprogrammet har ført til mer effektiv ressursbruk	43	30	27	219
Kommunens arbeid med Stifinnerprogrammet har bidratt til å styrke kommunens lokaldemokratiske rolle	33	26	42	219

Tabell 2.15 viser for det første at en relativt stor andel av svargiverne ikke har dannet seg en oppfatning av resultatene av Stifinneren. Likevel ser vi noen klare tendenser i materialet. Det er først og fremst de prosessrelaterte effektene det pekes på. Nærmere to tredeler av svargiverne er enige i påstandene om at kommunene har utviklet større omstillingsevne og opparbeidet god kompetanse i helhetlig omstillingsarbeid gjennom Stifinnerprosjektene. Av de som er engasjerte og aktive i prosjektene er fire av fem av denne oppfatningen, men også blant de informerte er det et flertall som deler denne vurderingen.

Det er videre interessant at nærmere halvdelen av svargiverne støtter påstanden om at Stifinnerprogrammet har bidratt til å styrke kommunens rolle som lokal samfunnsutvikler. Blant

de engasjerte er det 60 prosent som støtter påstanden, men også blant de som kun er informert er det en betydelig andel, 44 prosent, som mener dette.

Nærmere halvparten av svargiverne totalt, og så mange som to tredeler av de aktive og engasjerte, mener dessuten at kommunens arbeid med Stifinnerprogrammet har bedret styringsdialogen, det være seg mellom rådmann og de ulike virksomhetene og mellom politikere og administrasjon.

Det er noe større uenighet om hvorvidt kommunens arbeid med Stifinnerprogrammet har bidratt til å heve kvaliteten på tjenestene eller har ført til mer effektiv ressursbruk, selv om det er mange av de engasjerte og aktive som også støtter disse påstandene (to tredeler). Aller mest tvil er det knyttet til påstanden om at programmet har bidratt til å styrke kommunens lokaldemokratiske rolle.

I tabell 2.16 er vurderingene av resultatene av Stifinnerprogrammet så langt, fordelt på enkeltkommuner/bydel.

Tabell 2.16. Vurderinger av kommunens utbytte av å delta i Stifinnerprogrammet, fordelt på kommune/bydel. Prosent.

	Bydel Alna	Bømlo	Herøy	Molde	Porsgrunn	Sogndal	Tingvoll	Vadsø
Kommunen har gjennom deltakelsen i Stifinnerprogrammet utviklet større omstillingsevne	64	71	81	67	56	52	58	87
Kommunen har gjennom deltakelsen i Stifinnerprogrammet opparbeidet god kompetanse i å drive helhetlig omstillingsarbeid	60	59	88	53	60	57	53	93
Kommunens arbeid med Stifinnerprogrammet har bidratt til å styrke kommunens rolle som lokal samfunnsutvikler	40	27	88	40	43	52	50	73
Kommunens arbeid med Stifinnerprogrammet har bedret styringsdialogen mellom rådmannen og virksomhetene/enhetene	33	44	69	41	45	38	53	80
Kommunens arbeid med Stifinnerprogrammet har bedret styringsdialogen mellom politikerne og administrasjonen	36	38	87	63	28	57	47	47
Kommunens arbeid med Stifinnerprogrammet har bidratt til å heve kvaliteten på tjenestene i kommunen	32	62	88	48	28	48	28	53
Kommunens arbeid med Stifinnerprogrammet har ført til mer effektiv ressursbruk	40	47	67	24	53	43	37	20
Kommunens arbeid med Stifinnerprogrammet har bidratt til å styrke kommunens lokaldemokratiske rolle	32	29	56	38	21	38	37	27
Total N=	25	33-34	15-16	29-30	54-57	21	18-19	15

Ser en på hvordan kommunene vurderer resultatene av Stifinneren i sin kommune på tvers av de ulike påstandene fremkommer det et meget tydelig bilde. I Vadsø og i Herøy kommune er det gjennomgående en større andel av svargiverne som støtter påstandene om ulike effekter enn i de andre kommunene. I disse to kommunene er det med andre ord langt flere som mener å ha sett/merket resultater av Stifinneren enn i de andre kommunene. Herøy skårer høyest eller nest høyest på samtlige påstander, mens Vadsø skårer høyt på 6 av 8 påstander. Unntaket er

påstanden om at Stifinnerprogrammet har ført til mer effektiv ressursbruk, og at programmet har bidratt til å styrke kommunens lokaldemokratiske rolle. Her har kommunen laveste og nest laveste skåre. I Alna kommune er det en relativt høy andel som støtter påstanden om at Stifinnerprogrammet har gitt god kompetanse i helhetlig omstillingsarbeid. Bømlo skårer høyt på flere områder, men den høye andelen som mener at kommunens arbeid med Stifinnerprogrammet har bidratt til å heve kvaliteten på tjenestene i kommunen må nevnes. Molde skårer relativt høyt når det gjelder bedring av styringsdialog mellom politikere og administrasjon. I Porsgrunn får påstanden om at Stifinnerprogrammet har ført til mer effektiv ressursbruk relativt sterk støtte sammenlignet med de andre kommunene. I Sogndal er det programmets bidrag til å styrke kommunens samfunnsutviklerrollen som fremheves sammenlignet med flere av de andre kommunene. Det samme kan nevnes for Tingvoll's del. Det er imidlertid viktig å påpeke at ulikhetene mellom de seks andre kommunene er relativt små.

Stifinnerkommunenes økonomiske utvikling og servicenivå

I tabellen nedenfor fremgår hvordan Stifinner-kommunenes driftsresultat har utviklet seg de siste årene (basert på tall fra Økonomiseksjonen i KRD). De kan gi en indikasjon på om de store omstillingene kommunene har vært i gjennom i de senere år gir seg utslag i bedret økonomi.

Tabell 2.17. Netto driftsresultat i prosent av samlede driftsinntekter i Stifinner-kommunene 2002-2004. Kilde: Kommunal- og regionaldepartementet.

Kommune	Produksjon i forhold til inntekt	Netto driftsresultat 2002	Netto driftsresultat 2003	Netto driftsresultat 2004
Alna	-	-	-	-
Porsgrunn	1,00	- 7,7	4,6	0,9
Bømlo	0,93	1,4	-3,9	-0,7
Sogndal	1,08	0,5	3,1	5,6
Molde	1,00	-1,5	2,7	3,9
Herøy	-	1,0	1,7	0,4
Tingvoll	1,25	0,5	-0,2	1,1
Vadsø	-	1,5	-0,9	3,3

Tabellen viser at utviklingen har vært positiv for et flertall av Stifinner-kommunene om driftsresultatet for 2004 sammenlignes med driftsresultatet for 2002. Spesielt har utviklingen vært positiv i Sogndal, Molde og Vadsø.

I neste tabell vises servicenivået i 2005 i Stifinner-kommunene basert på en analyse som Forbrukerrådet gjennomførte i 2005. Dette er en test avgrenset til å måle tilgjengeligheten til kommunene ved hjelp av internett, telefon og e.post.

Tabell 2.18. Stifinnerkommunenenes servicenivå i 2005 basert på Forbrukerrapportens test av kommunal service i 2005.

Kommune	Alna	Molde	Bømlo	Tingvoll	Vadsø	Herøy	Sogndal	Porsgrunn
Internett (av 40 mulige)	28	19	29	24	10	23	24	17
E-post (av 20 mulige)	14	8	2	6	9	5	10	7
Telefon (av 40 mulige)	26	32	23	23	33	23	16	23
Totalt (av 100 mulige)	68	59	54	53	52	51	50	47

Testen viser at servicenivået totalt er noe forskjellig i kommunene, mellom Alna på den ene siden og Porsgrunn på den andre. For de øvrige kommunene er forskjellene nokså små. Men det viktig å understreke at antallet indikatorer på servicenivået er nokså begrenset.

I spørreskemaundersøkelsen ble kommunene til slutt spurt om hvor vellykket de synes Stifinnerprogrammet har vært så langt, alt tatt i betraktning (tabell 2.19.)

Kun 8 svargivere (3 prosent) karakteriserer programmet som mislykket så langt. Rundt en tredel mener programmet verken er mislykket eller vellykket, mens godt og vel halvparten (54 prosent) synes programmet er vellykket. 14 prosent har ikke gjort seg opp noen mening. Dersom disse tas ut av beregningen, er det ca. to tredeler som karakteriserer programmet som vellykket.

Tabell 2.19. Alt i alt, hvor vellykket Stifinnerprogrammet er så langt. Prosentandel som har svart mislykket (nokså/svært mislykket), verken eller, vellykket (nokså/svært vellykket) eller vet ikke.

	Bydel Alna	Bømlo	Herøy	Molde	Porsgrunn	Sogndal	Tingvoll	Vadsø	Totalt
Mislykket	4	3	0	3	4	10	0	0	3
Verken eller	28	44	0	37	28	19	37	27	29
Vellykket	44	38	94	47	54	62	47	67	54
Vet ikke	24	15	6	13	14	19	16	7	14
Total N=100 %	25	34	16	30	57	21	19	15	217

Det er i særlig grad de aktive og engasjert i programmet som synes det er vellykket så langt, men også blant de som kun er informerte er det over 40 prosent som karakteriserer programmet som vellykket. Blant disse er det imidlertid like mange som har svart verken eller, eller vet ikke.

Den kommunevise inndelingen avdekker at det er flest som synes programmet er vellykket i Herøy og Vadsø. Deretter følger Sogndal, Porsgrunn, Tingvoll, Molde og Alna, mens det er færrest som karakteriserer programmet som vellykket i Bømlo. Som vi har sett tidligere i kapitlet skårer imidlertid Bømlo bra i forhold til mange av de resultatindikatorerne som er benyttet. I Alna er det en relativt stor andel som har svart vet ikke. Når disse utelukkes fra beregningen er det nærmere 60 prosent av svargiverne som er fornøyd.

2.4. Oppsummering

Spørreundersøkelsen gir for det første et bilde av hvor kjent Stifinnerprogrammet er ute i kommunene. En indikasjon på dette er svarprosent og andelen som har svart vet ikke på de ulike spørsmålene i undersøkelsen. Svarprosenten i undersøkelsen er noe lavere enn i tilsvarende undersøkelser. Dette skyldes ikke bare at enkelte av dem som fikk tilsendt linken til det elektroniske spørreskjemaet ikke fikk åpnet denne. Det kan også tolkes som et uttrykk for at mange ikke har nok kjennskap til Stifinneren til å føle seg kallet til å svare. At mange ute i organisasjonen svarer vet ikke på mange av spørsmålene er trolig uttrykk for det samme.

Kommunene ble for det første bedt om å gi en vurdering av organisering, forankring og framdrift i arbeidet med Stifinneren.

På spørsmål om hvor aktiv svargiverne er i forhold til Stifinnerprosjektene viser spørreundersøkelsen at godt og vel en tredel er eller har vært aktivt med i planlegging og oppfølging, mens vel halvparten kun kjenner til Stifinneren gjennom møter og saksdokumenter. Kun en meget liten andel av de som har svart på undersøkelsen gir uttrykk for at de ikke kjenner stort til innholdet i Stifinneren.

Et stort flertall mener at den administrative ledelsen deltar aktivt i arbeidet med Stifinnerprogrammet. Fagorganisasjonene oppfattes også å være trukket aktivt inn. Utfordringen synes å være kontakten mellom den lokale prosjektorganisasjonen og driftsorganisasjonen i kommunene. En påstand om for dårlig kontakt får tilslutning fra et flertall av svargiverne.

Framdriften i Stifinnerarbeidet er varierende, men rimelig god. Om lag halvparten av de som har svart på undersøkelsen oppfatter denne som tilfredsstillende, og ingen synes den er direkte dårlig. I store trekk jobbes det også med Stifinnerprosjektene slik det opprinnelig var planlagt i kommunenes søknader og prosjektplaner. Ingen synes prosjektene er blitt helt annerledes enn planlagt. Årsaken til at prosjektene har gått som planlagt vurderes særlig å være den høge prioriteten prosjektene har i den administrative ledelsen, og god prosjektledelse. Når prosjektene ikke går som planlagt, knyttes dette først og fremst til to faktorer; for liten kapasitet til å drive denne typen arbeid i kommunen og manglende eierskap og forankring av prosjektene i organisasjonen.

Forholdet til Kommunal- og regionaldepartementet oppfattes som meget godt, blant de som har oppfatninger om departementets rolle. Ønsker om hjelp er blitt imøtekommet, det er gitt faglig veiledning, fellesarrangementer er arrangert på en dyktig måte og departementet har bidratt til å sikre oppfølgingen og framdriften i prosjektarbeidet. Det er også stor enighet om at Stifinnerprogrammet har sikret god erfaringsoverføring og læring mellom kommunene gjennom det nettverket som er skapt.

Den andre delen av spørreundersøkelsen omfattet innholdet i programmet, nærmere bestemt innretning, vektlegging av virkemidler og resultater så langt.

Flertallet av svargiverne oppfatter Stifinnerprosjektene som innovative, nyskapende og viktige. Et tydelig flertall mener også at målet om helhetlig omstilling er ivarettatt gjennom prosjektene. Det er likevel grunn til å merke seg at mange mener prosjektene kunne vært gjennomført uten Stifinnerprogrammet som ramme. Analysen av hvilke virkemidler som er vektlagt støtter delvis opp om dette funnet. Her viser undersøkelsen at programmet er dominert av virkemidler som berører den interne styringen i kommunene, slik som tiltak for å bedre tilgangen på

styringsinformasjon, tiltak rettet mot økonomi og kostnadskontroll, utvikling av systemer for kvalitetssikring og kvalitetsutvikling, og lederutviklingstiltak. En ikke ubetydelig andel mener imidlertid at det også er lagt stor vekt på tiltak for å utvikle dialogen med innbyggere og eksterne aktører. Det virkemidlet som det klart legges minst vekt på i følge våre informanter, er konkurranse i ulike former.

Så langt vurderes resultatene av Stifinnerarbeidet å være tydeligst når det gjelder å øke kommunenes omstillingsevne og evne til å drive helhetlig omstillingsarbeid. Det er i denne sammenhengen interessant at nærmere halvparten av svargiverne mener at programmet har bidratt til å styrke kommunenes rolle som samfunnsutvikler. Det er noe større uenighet om hvorvidt programmet har hatt bidratt til å heve kvaliteten på tjenestene i kommunene og ført til mer effektiv ressursbruk. Aller størst tvil er det om programmet har bidratt til å styrke kommunens lokaldemokratiske rolle.

Så langt vurderes programmet som rimelig vellykket, alt tatt i betraktning. Godt og vel halvparten av svargiverne synes at programmet er nokså eller svært vellykket, mens rundt en tredel er av den oppfatning at programmet verken er mislykket eller vellykket. Mange har ikke gjort seg opp en mening, men kun et fåtall karakteriserer Stifinnerprogrammet som mislykket.

Ellers avdekker spørreundersøkelsen moderate variasjoner langs to hoveddimensjoner; engasjement og kunnskap om Stifinnerprogrammet og kommune/bydelstilhørighet. De som er eller har vært aktive i planlegging og oppfølgingen av Stifinnerprogrammet vurderer resultatene gjennomgående som noe mer positive enn de som kun er informert gjennom saksdokumenter og møter. Dette er ikke overraskende, men det er heller ikke så store sprik i vurderingene at det er grunnlag for å hevde at undersøkelsen gir en "overoptimistisk" vurdering av programmet.

Variasjonen mellom kommunen avdekker et entydig mønster. En er mest fornøyd med framdrift, innretning og resultater så langt i Vadsø og Herøy. I de andre kommunene er oppfatningene noe mer varierte.

3. Fra oppstart til halvgått løp i Stifinnerkommunene

3.1 Innledning

I dette kapitlet presenteres hver av deltakerkommunene i Stifinnerprogrammet inkludert Alna bydel i Oslo kommune. Her utdyper vi kommunenes arbeid med Stifinner-programmet. Vi følger hver av kommunene fra starten av arbeidet fram til status midtveis i programmet. På den måten får vi understreket at evalueringen er en følgeevaluering som sier noe om arbeidsprosessen og den foreløpige resultatoppnåelsen i den enkelte kommune.

I nåsituasjonsbeskrivelsen ga vi en beskrivelse av *bakgrunnen* for hvorfor kommunene ville delta i programmet, hvordan de *organiserte arbeidet* og hvilke *prosjekter* de ville jobbe med. I midtveisevalueringen har vi tatt inn denne nåsituasjonsbeskrivelsen for hver av kommunene og pekt på *endringer* i kommunenes arbeid det knappe året det har gått siden denne beskrivelsen forelå (høsten 2004). Spesielt har vi supplert framstillingen når det gjelder informantenes vurdering av *deltakelsen* i programarbeidet og *framdriften* i prosjektarbeidet.

I tillegg har vi lagt til opplysninger om hvordan kommunene vurderer *samarbeidet* i programmet – mellom deltakerkommunene og mellom KRD og kommunene. Med i presentasjonen har vi også beskrevet *resultatoppnåelsen* på bakgrunn av informantenes vurderinger. Derneft har vi foretatt en gjennomgang av de *utfordringer* kommunene har støtt på. Noen av disse utfordringene gjør seg gjeldende i alle kommunene, andre er spesielle for den enkelte kommune. Til slutt i hver av kommunepresentasjonene drøfter vi kort spørsmålet om kommunen er på *rett veg* sett i lys av framdriften, aktivitetene og resultatene av arbeidet.

3.2 Presentasjon av Stifinnerkommunene

3.2.1 Vadsø

1) Bakgrunnen for å delta i Stifinnerprogrammet

Vadsø har fra slutten av 1990-tallet vært inne i en aktiv omstillings- og moderniseringsperiode. Kommunen hadde på 1990-tallet en anstrengt økonomisk situasjon med negative driftsresultat. På 2000-tallet har økonomien bedret seg, parallelt med kommunens fokus på omstilling og effektivisering. Endringene har for det *første* omfattet overgang fra en tradisjonell etatsmodell til en tonivåmodell i 2000. Modellen er videreutviklet i perioden 2000-2003, blant annet ved at antall virksomheter er redusert fra 40 til 26 enheter i direkte linje under rådmannen. For det *andre* innførte kommunen fra årsskiftet 2004/2005 en ny modell for den politiske organiseringen. Begrunnelsen for endringene var ønsket om en politisk organisasjonsmodell som i større grad samsvarer med den administrative organiseringen. Faste komiteer er byttet ut med utviklingsutvalg. Modellen legger opp til å vitalisere det politiske engasjementet ved at politikerne selv bestemmer hvilke saker de skal arbeide med. Organisasjonen er blitt mer tydelig når det gjelder ansvarsforhold og ansvarslinjer. Videre er det etablert ledernetverk for virksomhetslederne som arenaer for dialog, erfaringsoverføring og læring. En enhet for organisasjons- og samfunnsutvikling (OSU) er opprettet for å ivareta overordnet

utviklingsarbeid. Forut for KRDs initiativ til å igangsette Stifinnerprogrammet, satte Vadsø seg som mål å utvikle en ny modell for pleie, omsorg og rehabilitering. Tanken er at man skal gå over fra institusjonsbasert omsorg til hjemmebasert omsorg.

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

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

2) Mål og forventninger til Stifinnerprogrammet i Vadsø

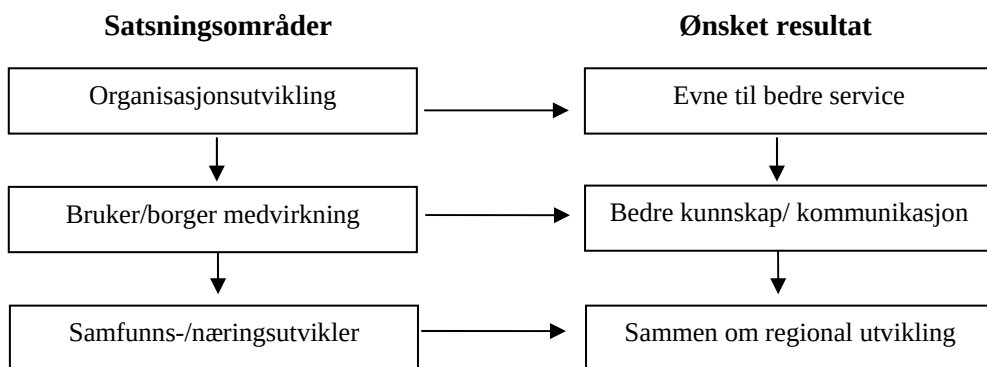
Vadsø sitt ønske med Stifinnerprogrammet er å sette økt fokus på bruker/borgermedvirkning og samfunns- og næringsutvikling. For å håndtere relasjonene til omgivelsene på best mulig måte, har kommunen satt fokus på organisasjonens indre liv, på kommunens arbeidsformer og styring. Helhetlig omstilling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

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

"Stifinnerprosjektet skal ikke bestå av bare selvfølgeligheter."

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

Prosjektplanen har utgangspunkt i det omstillingsarbeidet som kommunen stod oppe i. Likevel ble Stifinnerprogrammet en mulighet for å se moderniseringsarbeidet i kommunen i en større sammenheng. Ut fra de utfordringer kommunen ser for seg når det gjelder den regionale utviklingen, velferdsutviklingen og utviklingen for lokaldemokratiet, har den formulert tre satsingsområder for det videre omstillingsarbeidet. Hvert av disse satsningsområdene har et ønsket resultat som legger premissene for utviklingen på de andre satsningsområdene. Ideen eller den faglige plattformen for arbeidet kan skisseres på følgende måte:



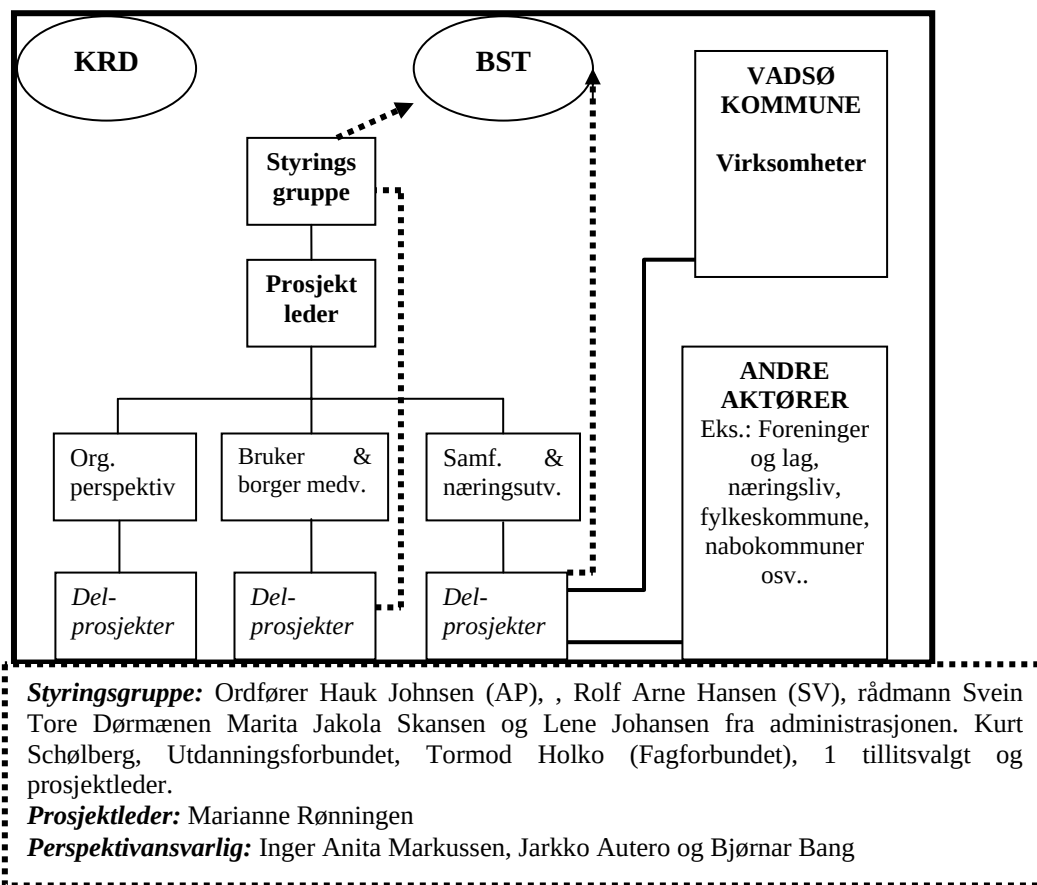
Figur 3.1: Stifinnerplattform i Vadsø kommune

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

Prosjektplanen for Stifinnerprogrammet revideres våren 2005. Det er spesielt prosjekter knyttet til bruker- og borgerutvikling som kommunen ønsker å endre på. Den opprinnelige prosjektplanen består av en rekke delmål og tiltak under perspektivet bruker- og borgerutvikling. Denne delen fremstår i følge kommunen selv som rotete og uklar. Det har også vært diskutert om det skal skiftes fokus innenfor denne bolken. Målsetningen er å stå igjen med ett delprosjekt under brukermedvirkning og ett delprosjekt under borgermedvirkning. Midtveis i programmet er det ikke helt avklart hvordan dette perspektivet vil se ut.

3) Organisering av det lokale Stifinnerprogrammet i Vadsø

Stifinnerprogrammet er forankret i hele kommunen, både administrativt og politisk. Porteføljen av tiltak er spredt slik at de berører de fleste av virksomhetene. Ansattedag ble for eksempel gjennomført i forbindelse med midtveissamlingen i Stifinner-programmet (12.-15. april 2005). Likevel er enheten Organisasjons- og samfunnsutvikling (OSU) sterkest involvert i Stifinnerprogrammet. Personene her er perspektivansvarlige for hvert av de tre satsningsområdene som er sentrale i Stifinnerprogrammet, og har koordineringsansvaret for at prosjektene innenfor satsingsområdene blir gjennomført.



Figur 3.2: Prosjektorganisasjonen i Vadsø.

Stifinnerprogrammet er forankret i det politiske miljø med blant annet folkevalgt representasjon i styringsgruppen. For øvrig er styringsgruppen sammensatt av representanter for administrasjonen og for arbeidstakerorganisasjonene. Styringsgruppa skal være støttespiller og veileder for prosjektleder. De viktigste oppgavene for styringsgruppa er å bidra til at prosjektet blir tilført ressurser, samt gi støtte og råd i aktuelle problemstillinger.

Kommunen hadde i oppstartsfasen fokus på bred involvering og arrangerte oppstartsmøte for alle ansatte. Det ble utarbeidet en egen plan for arbeidet med kommunikasjon og informasjon. Det ble gitt informasjon og presentasjon av prosjektplanen til bystyret og virksomhetsledergruppen. Prosjektet ble også omtalt i lokale medier.

Vurdering av deltakelse, forankring og oppslutning om programmet

Stifinnerprogrammet i Vadsø kommune er først og fremst forankret gjennom prosjektene. Spesielt gjelder dette prosjektene under organisasjonsutviklingsperspektivet som har fokus på interne forhold. Kommunen bruker prosjekter under Stifinnerparaplyen til å endre *organisasjonskulturen* i hele organisasjonen. Dette omfatter politikere, administrasjon, virksomhetsledd og de ansatte. I løpet av 2004 og vår 2005, er det blitt gjennomført en rekke prosesser som fokuserer på hvordan kommunen og de ansatte ønsker at Vadsø kommune skal fremstå utad, hvilke arbeidsvilkår de ønsker og hvilke metoder som skal nyttes for at Vadsø

kommune skal være ”på høyde med tiden”³. Det er gjennomført heldagsseminarer tre ganger hvor alle ansatte har deltatt.

Seminarene ”arbeidsgiverpolitisk plattform” og ”omdømme” trekkes spesielt frem av både politikere og virksomhetsledere som viktige verktøy for dem. Prosessene har trent dem til å tenke på en ny måte. Virksomhetslederne sier de får stor drahjelp ved at det avholdes seminarer for alle ansatte. På bakgrunn av dette blir prosjektene godt forankret hos de ansatte. Alle de ansatte var deltakende på et felles kick-off arrangement på forsommeren 2004. Dette markerte starten på prosjektarbeidet i Stifinnerprogrammet. De ansatte har likevel nokså begrenset kunnskap om *hvilke* prosjekter som befinner seg innenfor programmet. Dette gjelder til dels også politikerne. Likevel har de fleste en oppfatning om at de valgte prosjektene i porteføljen er sentrale og kan få stor innvirkning på kommunen.

Oppslutningen og forankringen av enkeltprosjektene har vært god i prosjektene under organisasjonsutviklingsperspektivet. Bruker- og borgerperspektivet og prosjektene knyttet til dette perspektivet har færre kjennskap til. Arbeidet med Samfunnsutviklingsperspektivet som skjer innenfor OSU gruppa i rådmannens stab og blant politikerne, har god fremdrift. Både ansatte og befolkning har fått informasjon gjennom media, turistinformasjon og kommunal avis. I følge politikerne selv er det svært viktig at samfunnsutvikling blir fulgt opp gjennom ulike deler av Stifinnerprogrammet. Dette er et felt som Vadsø kommune tidligere har hatt store problemer med. Ved at disse prosjektene gjennomføres under Stifinnerparaplyen, blir den delen forankret hos politikerne samtidig som de ansvarliggjøres på dette feltet.

4) Aktiviteter og framdrift i omstillingsarbeidet i Vadsø

Det er igangsatt eller planlagt 12 forskjellige delprosjekter hittil i Stifinnerprogrammet. De tre satsningsområdene har hver ulike delmål og tiltak. Vadsø kommune arbeider for tiden med en revisjon av bruker- og borgerperspektivet, men disse endringene er ikke klare på nåværende tidspunkt. I det følgende presenteres de 12 prosjektene sammen med status pr. mai 2005:

1. Organisasjonsutvikling

- **Ny organisering av pleie- og rehabiliterings- og omsorgstjenesten (PRO).**

Mål: Målet er å utrede og etablere en funksjonell driftsorganisasjon for en hjemmebasert omsorgstjeneste, og forankre dette hos brukerne, de ansatte og de folkevalgte.

Status: Avsluttet. Ny organiseringsmodell ble iverksatt i slutten av mars 2005 da de nye omsorgsboligene sto ferdig, og brukerne flyttet inn. Flytteprosessen er nylig avsluttet, og det er derfor for tidlig å si noe om erfaringene med modellen. De ansatte har ikke hatt kapasitet til å gjennomføre flytteprosessen alene, det har derfor vært ansatt en person i 40 % stilling som har tatt seg av en rekke praktiske gjøremål i forbindelse med flyttingen. Tilbakemelding fra de ansatte foreligger, og vil innarbeides i en rapport som er under utarbeidelse. Dette prosjektet har vært svært omfattende og har involvert store deler av kommuneadministrasjonen. Det arbeides nå mye med fokus på brukervennlighet og

³ Vadsø kommune har innført dette ”slagordet” i arbeid med omdømme og omtale av kommunen

motivering av ansatte i forhold til dette. Servicestrategi er også et fokusområde som vil komme mer på dagsorden i månedene fremover. Tilbakemeldingen fra brukere har vært positiv underveis og i etterkant i forhold til de nye boligene, men arbeidet med å utvikle sykehjemsplasser vil ikke avsluttes ikke før 2007.

- **Lederutvikling.**

Mål: Målsetningen er å etablere en arbeidsgiverpolitisk plattform, definere ønsket omdømme, hvilken lederstil og adferd som ønskes, integrere balansert målstyring (BMS) som verktøy, lederavtaler og gjennomføre plan for intern opplæring.

Status: Arbeidsgiverplattform er vedtatt i bystyret 10.06.2004 og kick off for alle ansatte ble gjennomført 11. juni 2004. Det er også gjennomført seminar med alle ansatte hvor omdømme, krav til lederstil og ønsket atferd ble drøftet og innarbeidet. Disse to møtene var ment å skulle følges opp videre i virksomheten ved at det skulle gjennomføres en plan for intern opplæring. Virksomhetslederne arbeider med dette, men det er ulik oppslutning i virksomhetene. Både virksomhetsledere, politikere og ledere trekker denne holdningsskapende prosessen frem som svært avgjørende for å utvikle omstillings- og endringsdyktighet. Virksomhetsledere uttrykker at de ansatte "tar" holdningsbudskapet på en annen måte nå enn i starten av prosessen. De er med på tankegangen om å i større grad tenke nytt, større og alternativt for å få til utvikling. Integrering av målstyring som verktøy er godt i gang. Alle de ansatte skal være med på en gjennomgang av BMS i tillegg til seminar med ledernetverket. Lederavtalene er ikke på plass, men arbeidet er i gang. Milepælen for dette delprosjektet forventes å bli forskjøvet frem til nyttår. Dokument "Arbeidsgiverpolitisk plattform" foreligger.

- **Analyse av kommuneorganisasjonen mht. brukertilpasning.**

Mål: Målet er at Vadsø kommune skal være studieobjekt for kommunal utvikling.

Status: Prosjektet er foreløpig lagt på is. Det er blitt diskutert i OSU om dette prosjektet skal utgå eller forskyves ytterligere. Prosjektet skal opp til behandling i styringsgruppa i 2005.

2. Brukermedvirkning og borgermedvirkning

Alle delprosjekter under dette perspektivet vil omrokkeres eller omprioriteres. Prosjektleder og styringsgruppe oppfatter dette perspektivet og de medfølgende delmål og tiltak som lite oversiktlige og sammenhengende. Prosjektplanen er på bakgrunn av dette under revidering og målsetningen er som nevnt å sitte igjen med kun to delprosjekter under dette perspektivet. På grunn av revideringen er arbeidet under dette perspektivet stoppet opp. Noe arbeid er gjort innenfor dette perspektivet, men vil rapporteres ut fra ny prosjektplan i neste periode. Prosjektene i inneværende prosjektplan kommenteres derfor her bare delvis:

- **Helhetlig planlegging av tjenesteinnhold.**

Mål: Målet er at hele barnet står i sentrum for læring og at det blir laget en individuell plan for brukere med sammensatte behov.

Status: De har etablert rutiner for samordnet tjeneste til minoritetsspråklige barn i barnehage. Virksomhetsledere sammen med OSU har tatt dette initiativet. Flere virksomheter må imidlertid delta for å skape mer trykk på fremdrift. Det er satt en ny

tidsramme for delprosjektet ”Politisk forankring for kommunen som skoleeier”. Andre milepæler overholdes.

- **Utvikle administrative verktøy for samhandling om helhetlige tjenester for brukere med sammensatte behov.**

Mål: Målet er gode rutiner for tverrfaglig og tverretatlig samarbeid.

Status: Dette prosjektet er under utvikling og er blitt viet mye oppmerksomhet. Det arbeides her med et samordningsteam/inntaksteam som skal håndtere brukere mellom 0 – 100 år og fase/veilede disse videre gjennom systemet. Det arbeides med en modell som gir prosedyrebeskrivelser på hvordan denne samordningen mellom etater skal fungere. Målet er at brukeren kun skal trenge å gjøre én henvendelse – og den går til inntaksteamet. Framdriften overholdes. Dette vil være et prosjekt som videreføres i den nye prosjektplanen.

- **Borgerne skal delta og være aktive og konstruktive aktører i eget samfunn.**

Mål: Målsetningen er å bevisstgjøre borgerne på hva de kan forvente av kommunen, bedre den kommunale service, øke brukerdeltakelsen i planleggingen og benytte mer aktivt frivillige lag og foreninger.

Status: Dette prosjektet henger sammen med det forrige omtalte prosjektet som går på samordning av tjenester til brukere. Vadsø kommune har som et tiltak under dette prosjektet utarbeidet en informasjonsstrategi med faste retningslinjer for informasjon om prosjektene under Stifinneren. Vadsø har også gitt ut avisen ”På høyde med tiden”, som er en informasjonsavis for kommunens innbyggere. Det er til nå gitt ut to nummer. Avisen tar opp aktualiteter og informerer om kommunens arbeid, hvilke tiltak som er gjennomført, hva som står på trappene osv. Alle artikler viser tilbake til en kontaktperson og et forum hvor innbyggerne kan hente mer informasjon.

- **Trygge oppvekstvilkår for barn og unge.**

Mål: Målsetningen er knyttet opp mot temaene: Meningsfull fritid, trafikkssikkerhet, ungdom, mat, bevegelse og trivsel.

Status: Det er etablert et ungdomsting som fungerer. Ungdomsrepresentantene har møter med politikerne og deltar på en del møter. Ungdommens hus er under planlegging, ungdomstinget er aktivt med i denne prosessen. Det er utarbeidet en trafikkssikkerhetsplan.

3. Samfunnsutvikling

- **Nye metoder i kommunens strategiske planlegging.**

Mål: Målsettingen er å diskutere nye metoder i kommunens helhetlige planlegging.

Status: Vadsø kommune er nå i startfasen av en ny kommuneplanprosess. Det knyttes forventninger til denne prosessen både fra politisk og administrativt hold. Det er i forbindelse med dette arbeidet opprettet et utvalg som skal følge prosessen.

- **Det flerkulturelle Vadsø.**

Mål: Målet er å ta i bruk potensialet i det flerkulturelle Vadsø som utgangspunkt for videre utvikling.

Status: Det er satt sammen en egen prosjektgruppe som skal etablere rutiner for samarbeid med nabolandene. Tiltaket "Kulturens natt" er utsatt. Det er imidlertid vedtatt at dette vil tas opp i forbindelse med kulturuken i november 2005. Det er også etablert et apparat for hjelpeverger for mindreårige asylsøkere. Dette prosjektet har fått svært god tilbakemelding, men kommunen mangler verger.

- **Partnerskap og samarbeid.**

Mål: Målet er å synliggjøre og markedsføre regionens komparative fortrinn som lokaliseringssted for alle typer virksomheter, utvikle verktøy for regionalt samarbeid og utvikle reiselivssamarbeidet i Varanger.

Status: Hoveddelen av prosjektet henger sammen med utviklingen av andre prosjekt, og er avhengig av politisk vilje i regionen. Prosjektet ble for fullt satt i gang 01/2005 og vil vare i alle tre årene. Prosjekter innen reiseliv har god fremdrift. Her er en rekke delprosjekter i gang. Destinasjon Varanger er etablert i samarbeid med Vardø og Nesseby kommune. De samarbeider om felles profilering, kompetanseutvikling og utvikling av pakketurer rundt Varangerfjorden. Nettstedet www.varanger.com er et reiselivsnettsted og er et resultat av dette samarbeidet. De har også et tett samarbeid med Øst Finnmark reiseliv og en rekke finske reiselivsaktører. De tre samarbeidskommunene har nå startet arbeidet med etablering av et Finnlandsombud som skal være kontaktpunkt. Arbeidet her har bidratt til god profilering av Varanger og er kjent blant befolkningen. Spørsmålet i forbindelsen med Destinasjon Varanger er hvem som skal drive dette arbeidet videre fremover. Denne delen av prosjektet har oppnådd planlagte milepæler og er et arbeid som har god fremdrift.

Vadsø kommune arrangerte i slutten av april 2005 "Varanger konferansen" som la vekt på kompetansebehov i Øst- Finnmark og samsvar mellom næringslivets kompetansebehov og det offentlige utdanningstilbudet.

- **Utvikling av ny modell for næringsutvikling i Vadsø.**

Mål: Målsetningen er å utvikle et verktøy for strategisk næringsplanlegging og utvikle et verktøy for det operasjonelle næringsutviklingsarbeidet.

Status: Vadsø næringsforum (VNF) er dannet. VNF skal være næringsstyre i Vadsø. Det ble i løpet av august/september 2004 dannet et styre med fire offentlige og fire næringslivsrepresentanter. Dette skal være det strategiske leddet som tar beslutninger knyttet til næringsutvikling. Kommunen skal kunne bruke dette styret som et redskap, samtidig som det er et viktig instrument for næringslivet, nyetablerere og fremtidige etablerere. Prosessen med dannelse av Vadsø Nærings- og Innovasjonssenter (VNI) er i gang. Målsetningen med VNI er at dette skal være et operativt ledd for næringsutvikling i kommunen. På lengre sikt er det en målsetning å opprette et organ som kan samkjøre utviklingen av næringslivet i hele Varanger-regionen. Kommunen har leid inn konsulenter for gjennomføring av et forprosjekt. Målsetningen med dette forprosjektet har vært å tilrettelegge og forberede etableringen av Vadsø Nærings- og innovasjonssenter. Kommunen hadde selv i forkant av dette forprosjektet nedlagt mye arbeid i bl.a. å kartlegge ulike løsninger som er valgt andre steder, både i inn- og utland. Forprosjektet er nå avsluttet

og det foreligger en rapport som foreslår modell for organisering av nærings- og innovasjonssamarbeidet mellom kommunen og næringslivet. Forslaget er nå sendt til Vadsø næringsforum som igjen sender dette for politisk behandling.

- **Nye politikerroller i Vadsø gjennom regional orientering.**

Mål: Målet er å utvikle en strategisk politikerrolle med et sterkere regionalt perspektiv og å utvikle et politisk og administrativt samarbeid i regionen.

Status: Prosjektledelsen er overlatt fra administrasjonen til politikerne og har et langsiktig perspektiv. Det ble nedsatt en arbeidsgruppe mht utvikling av en mer strategisk politikerrolle. Denne har satt fokus på utvikling av bestillerrollen hos de folkevalgte. I tillegg har ny modell for politisk organisering, sammen med KRD's politikersamling og heldagseminar om omdømme, ført til at bystyret setter et sterkere fokus på samfunnsutviklingsrollen. Utvalgene har et større fokus på utviklingsoppgaver og langsiktighet enn tidligere hvor fokuset ofte var rettet mot enkeltsaker.

Informantenes vurdering av fremdrift i arbeidet

Fremdriften i Stifinnerarbeidet oppleves generelt sett som god. Denne vurderingen gjør informantene ut fra informasjon om arbeidet i bystyret, generelle orienteringer fra OSU og KRD og informasjon gjennom andre kanaler som media. Spesifikke prosjekter som trekkes frem i denne sammenheng er ny organisering innenfor pleie og omsorg, lederutviklingsarbeidet, utvikling av ny næringsorganiseringsmodell og reiselivssamarbeidet i Varanger. Dette er prosjekter som har fått en del oppmerksomhet også utenfor kommunen.

Informantenes vurdering av fremdriften henger i stor grad sammen med tilgjengeligheten til informasjon om fremdriften. Politikere blir informert gjennom bystyret om enkeltsaker i Stifinnerprogrammet, selv om prosjektene ikke nødvendigvis blir koplet til denne paraplyen. De har likevel "oppsamlingsheat" en gang i halvåret hvor de oppdateres av prosjektleder og styringsgruppa på prosjekter og fremdrift. Virksomhetslederne har færre fora hvor resultater av arbeid blir presentert. Disse lederne blir i stor grad iverksettere av mange av tiltakene, men får ikke alltid oppfølging og informasjon om hvordan dette arbeidet går.

5) utfordringer i Vadsø

Enkelte utfordringer peker seg ut i kommunens Stifinnerarbeid på bakgrunn av intervjuene:

- *Topptung deltakelse:* Stifinnerarbeidet er sterkt forankret i OSU gruppen som er en del av rådmannens stab. Utviklingsgruppen er sterke pådrivere ikke bare i Stifinnerarbeidet, men også ellers i kommunens utviklingsarbeid. Det er i hovedsak personene i denne gruppen som deltar på samlinger, følger opp prosjektporteføljen, har kontakt med KRD og til dels andre kommuner i Stifinner-programmet. Virksomhetsledere som det utøvende leddet er i begrenset grad trukket inn her. Dette gir et inntrykk av at Stifinnerprogrammets forankring i kommunen er noe topptungt. Noen enkeltpersoner har all oversikt, mens de fleste andre opplever Stifinnerprogrammet som små drypp i sin hverdag.

- *Mangelfull informasjon:* Både politikere og virksomhetsledere fremhever informasjon som en side ved Stifinnerarbeidet som kan bli bedre. Informasjon om selve Stifinnerprogrammet og aktiviteter i kommunens egen prosjektportefølje oppleves som tilfredsstillende, men ikke alltid tilstrekkelig. Det er spesielt informasjon om resultater av Stifinnerarbeidet som har vært for mangelfull, noe spesielt virksomhetslederne er opptatte av. Mangel på informasjon vises også ved at politikere og ansatte har liten kunnskap om hvordan prosjektene henger sammen. De har god kjennskap til prosjekter som gjennomføres i kommunen, men ikke i forhold til hvordan prosjektene henger sammen i deres Stifinnerprogram.
- *Arbeidspress:* Stifinnerarbeidet har påført virksomhetene nye oppgaver. Spesielt gjelder dette prosjektet under Organisasjonsperspektivet – lederutvikling. Alle delmål innenfor dette prosjektet innebærer krevende prosesser for virksomhetsledere og deres ansatte. I tillegg til daglig arbeid og drift av sitt virksomhetsledd, medfører slike prosesser stort arbeidspress. Styringsgruppen for Stifinnerprogrammet har god fremdrift og dette medfører at virksomhetsledere må "snu" seg relativt raskt rundt, noe som ikke alltid er like enkelt å få til i større virksomhetsledd. Informantene oppfatter på bakgrunn av dette at de ikke får fulgt opp sine prosesser og oppgaver godt nok internt, før et nytt prosjekt eller oppgave kjøres i gang. Press oppleves stort sett som positivt om oppgaver blir gjennomført og utført i henhold til forventningene. Virksomhetslederne selv ser det som svært positivt at prosjekter som omfatter deres virksomheter ligger inn under Stifinnerparaplyen, da det bidrar til å sikre god fremdrift og støtte fra bl.a. OSU.

6) Kommunens samarbeid med KRD og andre Stifinnerkommuner

Svært få av de menige politikerne og virksomhetslederne har mange erfaringer å vise til når det gjelder kontakt og samarbeid med KRD og andre kommuner. Kontakten er i første rekke avgrenset til den politiske og administrative toppledelsen og prosjektledelsen. En rekke av politikerne var deltakere på politikersamlingen som KRD arrangerte, og var svært fornøyd med denne samlingen. Virksomhetsledere har deltatt på to samlinger. Den første samlingen som omhandlet KOSTRA, hadde ikke så stor nytteverdi i følge flere av virksomhetslederne. BMS samlingen ble imidlertid oppfattet som svært positiv. Den ble imidlertid holdt internt i kommunen. Andre Stifinner-samlinger har prosjektleder, rådmann og ansatte i OSU primært vært de som har deltatt fra Vadsø kommune. De har fungert som en inspirasjonskilde som har virket positivt inn på utviklingsarbeidet i kommunen. De har også vært en arena for å knytte kontakter og etablere nettverk mellom Stifinner-kommunene.

I følge virksomhetslederne er det ønskelig med mer kontakt med de andre deltakerkommunene, men de har ikke tid og ressurser nok til å ta denne kontakten selv. De mener dette kunne være en oppgave for prosjektleder. På den måten kan berørte virksomhetsledere bli koplet til relevante samarbeidspartnere i de andre kommunene. Enkelte virksomhetsledere benytter erfaringer fra kommuner som ikke nødvendigvis er Stifinnerkommuner på enkeltsaker/prosjekter.

Både politikerne og virksomhetsledere oppfatter KRDs deltakelse i det lokale omstillingsarbeidet som svært positivt. KRD har vært en kritisk stemme, samtidig som departementet skaper arbeidstrykk ved å fokusere på fremdrift og utvikling. De felles utviklingsområder som KRD har pekt ut, oppleves som viktige og riktige tema å ta opp. For Vadsø kommunes Stifinnerarbeid passer temaene godt inn i porteføljen av prosjekter.

Styringsgruppa og prosjektledelsen i Vadsø etterlyser flere impulser utenfra. Etter hvert som man blir flinkere i omstilling selv, stilles det nye krav til KRD. Det er stadig behov for nye impulser og påfyll fra andre kommuner og statlig moderniseringsarbeid. Her har KRD mye informasjon gjennom å støtte ulike typer forsøksarbeid. Kunnskapsoverføring gjennom besøk og hospitering kan være et virkemiddel i den sammenheng. Studieturen og samlingen i Sverige opplevdes som svært lærerik og nyttig av de som deltok på turen.

7) Resultater så langt av kommunens Stifinnerarbeid

Det er spesielt tre prosjekter som utpeker seg som mulige fyrtårn i Vadsø sitt Stifinnerarbeid. Prosjektene trekkes ikke primært fram på grunn av god framdrift og oppnådde resultater så langt, men på grunn av potensialet for erfaringsoverføring til andre kommuner. Prosjektene fremheves av ledelse og ansatte i kommunen som et arbeid de har stor tro på og er stolte av:

Prosjektene ”Ny organisering av å pleie-, rehabiliterings- og omsorgstjenesten (PRO)”, ”Lederutvikling” innenfor organisasjonsperspektivet og ”Partnerskap og samarbeid” innenfor samfunnsutviklingsperspektivet fremstår i deres øyne som gode eksempler på hvordan en kommune kan utprøve nye metoder for tjeneste- og næringsutvikling. De har ved hjelp av god planlegging, prosjektledelse og inspirasjon fra andre, skapt organiseringsformer som er innovative ut fra deres egen lokale kontekst.

Effekter

- Stifinnerprogrammet og prosjektene innenfor Stifinnerporteføljen har på enkelte områder bidratt til å bedre styringsevnen og betingelsene for å yte gode tjenester.
 1. Det *prosjektbaserte* arbeidet som Stifinnerprogrammene legger opp til, har ført til økt trykk på prioriterte arbeidsområder. Dette har hatt effekter på både dialogen og gjennomføringsevne i kommunen, ved at prosjektene og den prosjektbaserte arbeidsformen oppleves som effektive og legitime både politisk og administrative. Beslutnings- og iverksettingsprosessen i kommunen blir på bakgrunn av dette mer smidig. I tillegg har den sammensatte prosjektporteføljen bidratt til et større utviklingsfokus blant politikerne og de ansatte. Prosjektene har hatt et mer langsiktig perspektiv og har skapt arenaer for å tenke annerledes og kreativt. Fokuset blir på den måten ikke bare på rutiner og drift, men også på utvikling og endring.
 2. Arbeidet med *holdninger og omdømme* har ført til en mer åpen og smidig kommunikasjon og dialog mellom både den sentrale administrasjonen og virksomhetene og mellom politikk og administrasjon. Politikerne er tryggere på administrasjonen noe som skyldes nye former for samarbeid. Samhandlingen utvikles på bakgrunn av lojalitetskrav, tillit og ved at de stiller gjensidige krav til hverandre. Arbeidsdelingen mellom politikk og administrasjon er blitt tydeligere og gir rådmann/rådmannsstaben og politikere bedre styringsmuligheter basert på informasjon.
 3. Stifinneren representerer en *grunnmur* som Vadsø kommune manglet i form av sterkere fokus på de interne prosessene som skaper resultater. Utfallet av disse prosessene avhenger av de holdninger som politikerne og de ansatte tar med seg. Tar deltakerne med seg holdninger som går ut på å ta medansvar, tenke konstruktivt og

endringsorientert og lar omdømmet til kommunen være veiledende for utfallet, vil sannsynligheten øke for at prosessene ender ut med resultat som styrker kommunen som tjenesteyter og utvikler.

4. *Samhandlingen horisontalt* mellom virksomhetsleddene oppleves å være bedret gjennom omstillingsarbeidet. Virksomhetslederne har i etterkant av lederutviklingsprosessen dannet ulike nettverksgrupper. Disse nettverksgruppene bidrar til gi gjensidig støtte, informasjon, kunnskaps- og erfaringsutveksling mellom virksomhetene. De bidrar også til å holde trykket oppe ved at lederne presser hverandre til å nå sine mål og resultatkrav.
5. Bedre *dialog* med lokalt næringsliv og nabokommunene. Nye partnerskap mellom Vadsø og andre kommuner i regionen er dannet gjennom reiselivssamarbeidet. Man ser konturer av ny dialog mellom næringslivet og kommunen gjennom oppstart og dannelse av Vadsø Nærings- og innovasjonssenter. Både reiselivssatsningen og samarbeidet med andre kommuner har vært nybrottsarbeid for Vadsø kommune. Informasjonsavisen "På høyde med tiden" har blitt en ny måte å nå ut til befolkningen på.

8) Oppsummering Vadsø kommune – er de på rett vei?

Vadsø kommune har valgt et bredt anlagt Stifinnerprogram gjennom de tre perspektivene "Organisasjonsutvikling", "Bruker og borger" og "Samfunnsutvikling". Innenfor disse områdene har kommunen valgt å "spisse" innsatsen gjennom utvalgte prosjekter. De benytter Stifinnerprogrammet som et påtrykk og motivasjon for det videre moderniserings- og omorganiseringsarbeidet i kommunen. Det er en plattform for både å bygge en attraktiv og moderne kommune og en kommune som håndterer hensynet til en stram økonomi.

Det interne utviklingsarbeidet skal legge fundamentet for de eksterne utviklingsmål Vadsø kommune har satt seg. Tiltakene i Stifinnerprogrammet bærer preg av nettopp dette: Et større fokus utover mot kommunens innbyggere og næringsliv, men også mot hele regionens videre utvikling. Prosjektporteføljen bærer preg av ambisjoner om en mer helhetlig forståelse og strategi i det lokale omstillingsarbeidet. De har oppnådd en rekke milepæler og opprettholder en god fremdrift i de aller fleste prosjektene. Spesielt peker de tre prosjektene PRO, Lederutvikling og Partnerskap og samarbeid seg ut som mulige fyrtårn, hvor kommunen har prøvd ut andre arbeidsmåter og løsningsmodeller. Gjennom prosjektene kan det etterspores effekter som bedre kommunikasjon, tillit og mer positive holdninger i kommuneorganisasjonen. Kommunen har også hatt stor nytte av å arbeide prosjektbasert i utviklingsarbeidet. I tillegg dannes det nye partnerskap og samarbeid med andre kommuner og til dels næringslivet i kommunen.

Vadsø kommune har også noen utfordringer i Stifinnerarbeidet. Stifinnerarbeidet er til en viss grad preget av å være *topptungt*. Rådmannen og hans stab er sammen med noen få politikere mest involvert i dette arbeidet. Virksomhetslederne, som kunne hatt stort utbytte av deltakelse og samarbeid med de andre Stifinnerkommunene, er i begrenset grad tilknyttet dette nettverket. Samtidig opplever disse lederne økt *arbeidspress* som følge av utviklingsarbeidet. God informasjonsspredning er sannsynligvis viktig for å skape en positiv ramme om arbeidet. Helhet og sammenheng er viktige stikkord i Stifinnerprogrammet, og Vadsø kommune har prøvd seg på en sammenhengende og helhetlig strategi, men hvem i kommunen skal ha grep om helheten?

Hvem skal samle trådene når etter hvert utviklingsarbeidet glir over i en iverksettingsfase? Er det prosjektleder og styringsgruppe, eller er det alle ansatte og politikerne i kommunen? Vadsø kommune har valgt en innretning hvor de ønsker å arbeide med de ansattes holdninger og utviklingsfokus. Det forsøkes på denne måten å få hele organisasjonen til å tenke langsiktig og helhetlig. På bakgrunn av denne målsetningen har kommunen en utfordring i forhold til de ansattes helhetsperspektiv og forståelse av det lokale Stifinnerprogrammet.

3.2.2 Sogndal kommune

*1) Bakgrunnen for å delta i Stifinnerprogrammet i Sogndal (Stigfinnarprogrammet)*⁴

Sogndal har på 2000-tallet arbeidet aktivt med å omstille og modernisere kommunen. Denne aktiviteten har ikke hatt sitt utgangspunkt i noen krisesituasjon, økonomisk eller på annen måte. Kommunen har de senere år hatt en krevende, men kontrollert økonomisk situasjon. I perioden 2002 til 2004 har det vært en gradvis bedring i kommunens netto driftsresultat⁵. Omstillingsarbeidet er mer motivert ut fra et ønske om å beholde og utvide det økonomiske handlingsrommet gjennom effektivisering, samtidig som den politiske og administrative styringen og tjenesteproduksjonen bedre skal "matche" brukernes økende kvalitetskrav. Å utvikle kommunens endringsdyktighet og omstillingsevne har stått sentralt i flere år.

I omstillingsarbeidet inngår både overordnede organisasjonsstrukturelle endringer og en rekke enkelttiltak. I 2002 ble den politiske organiseringen endret fra hovedutvalgsmodell til en modell med to myndighetsnivåer og færre utvalg (kommunestyre og tre utvalg/komiteer; formannskap, forvaltningsutvalg og utviklingskomite). Administrasjonen ble fra samme tid omorganisert fra en tradisjonell etatsmodell til en flatere struktur med tjenesteenheter i linjen under rådmannsnivået og støtteenheter i stab. Det er i flere år arbeidet med å få til et best mulig styringssystem basert på regelmessig innhenting av styringsinformasjon og effektiv bruk av denne i styringen av kommunen. Dette arbeidet er både knyttet opp mot kommunens deltakelse i effektiviseringsnettverkene og Stifinnerprogrammet. Det er gjennomført brukerundersøkelser innenfor skole, barnehage og omsorg. Årlige undersøkelser gjennomføres periodisk ved å skifte på hvilke tjenestefelt som undersøkes. I tillegg gjennomføres årlige ansatteundersøkelser.

Et tjenestetorg er etablert for å ta seg av enkle, publikumsrettede tjenester. IKT er i økende grad tatt i bruk for å knytte enhetene i kommunene sammen i tillegg til at nettverket er en del av Kommunenett Sogn. Utviklingen av dette nettet foregår i regi av de 9 kommunene som inngår i Sogn regionråd. Forut for Stifinnerprogrammet har også kommunen utviklet interkommunalt samarbeid på områder som IKT, innkjøp, skogbruk, feiing og arbeidsgiverkontroll. Dette er et arbeid som er videreført i Stifinnerprogrammet som et eget delprosjekt.

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

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

5 I 2002 var netto driftsresultat i prosent av driftsinntektene 0,5 prosent for Sogndal kommune. I 2003 forbedret resultatet seg til 3,1 prosent, mens det i 2004 økte ytterligere til 5,6 prosent av driftsinntektene.

2) Mål og forventninger til Stifinnerprogrammet i Sogndal

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

I følge samtaleene i Sogndal representerer Stifinnerprogrammet en plattform for det videre omstillingsarbeid. "Det tvinger kommunen til å tenke annerledes og til å holde oppe utviklingsperspektivet" som en av informantene sa det. Programmet representerer en struktur og en ide, det gir litt mer ressurser, og litt større hastighet i omstillingsarbeidet enn om kommunen skulle dratt lasset alene. Samarbeidet med KRD er forventet å både gi omstillingsarbeidet en mer forpliktende karakter, samtidig som det kan gi tilgang på ideer og ressurser som ikke kommunen selv besitter. Fra politisk hold har det vært viktig å sørge for at kommunen tar i bruk nye løsninger og har en proaktiv holdning i forhold til utviklingen av kommunen.

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

Hovedmålet slik flere av informantene ser det, er i første rekke å tilpasse organisasjonen på best mulig måte i forhold til de økonomiske rammevilkårene og brukerne kommunen skal levere tjenester til. Visjonen eller målene for utviklingsarbeidet er formulert på følgende måte: 1) "Kommunen skal styrkja funksjonen som samfunnsutviklar og som demokratisk organ, 2) Kommunen skal ha ein sunn økonomi og å halde oppe eit økonomisk handlingsrom og 3) Kommunen skal ha eit effektivt og brukartilpassa tenestetilbod og ein effektiv administrasjon". Kommunens mål for utviklings- og omstillingsarbeidet har ligget fast fra oppstarten av arbeidet i 2003 fram til halvgått løp sommeren 2005.

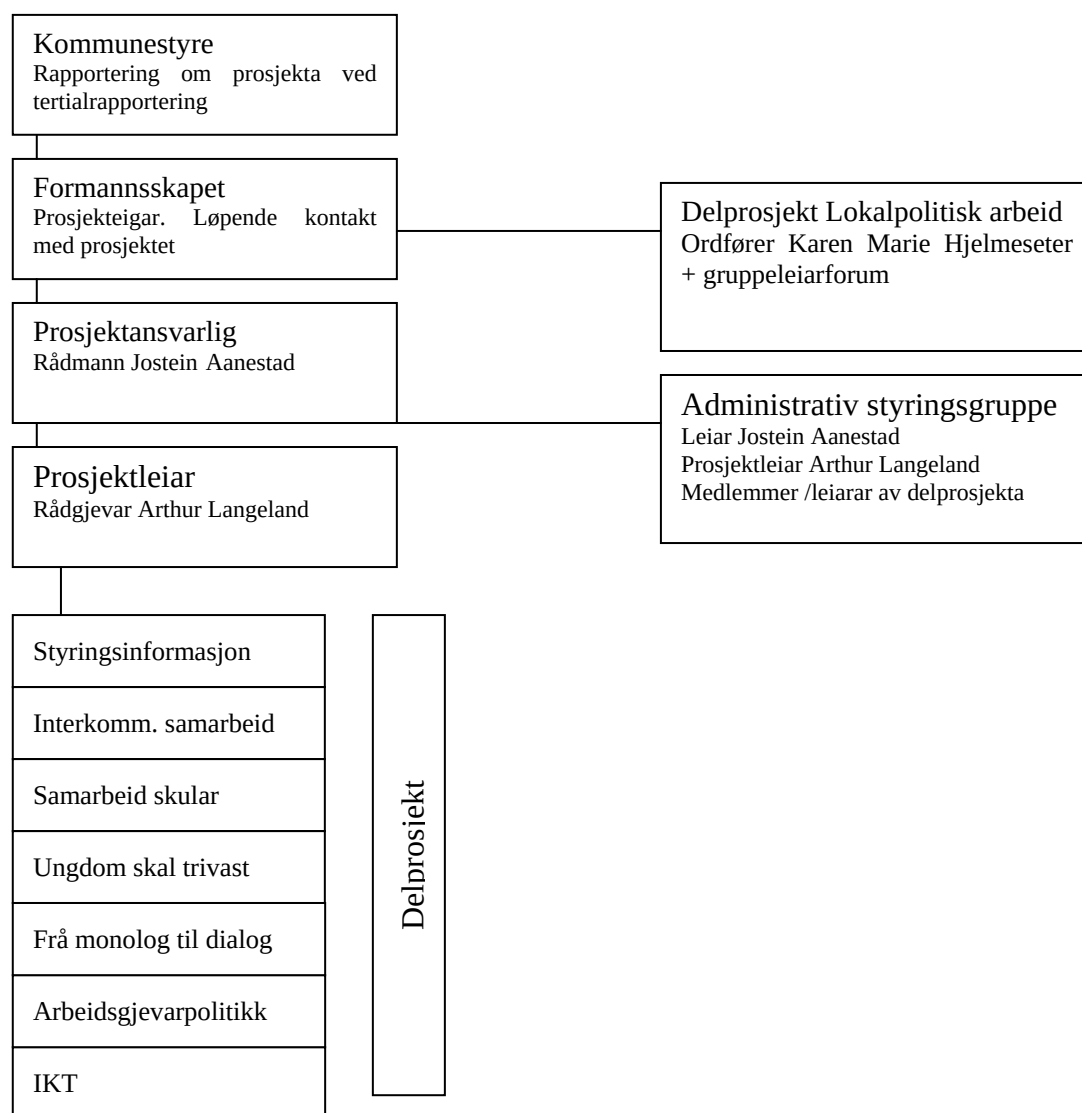
3) Organisering av det lokale Stifinnerprogrammet i Sogndal

Det lokale Stifinnerprogrammet er forankret i politisk vedtak i kommunestyret. Det har vært bred partipolitisk oppslutning om satsingen. Kommunestyret fikk i 25. mars 2004 en samlet fremstilling av programmet og organiseringen med oversikt over de ulike delprosjektene. Formannskapet er prosjektets eier og har den løpende oppfølgingen av Stifinnerprogrammet. Rapportering om framdriften i omstillingsarbeidet til kommunestyret skjer tertialvis.

Arbeidet er prosjektorganisert med en egen administrativ styringsgruppe som er ledet av rådmannen. Gruppen har ikke faste møter, men har minimum halvårsmøter som fast rutine. I denne gruppa sitter prosjektleder og lokale prosjektledere for delprosjektene. Foruten rådmann og prosjektleder er gruppa sammensatt av en kommunalsjef, personalsjefen, personalkonsulent,

økonomisjef og hovedtillitsvalgt. Prosjektlederne for de ulike delprosjektene rapporterer til lokal prosjektleder for det lokale Stifinnerprogrammet. Blant annet benyttes møtene i styringsgruppa til å rapportere om framdrift og utvikling i de enkelte delprosjektene. I 2004 avholdt styringsgruppa fire møter. Lokal prosjektleder fungerer først og fremst som prosjektkoordinator i forhold til de ulike delprosjektene og i kontakter utad med KRD og de andre Stifinner-kommunene. Til forskjell fra de fleste andre kommunene er ikke lokal prosjektleder fullengasjert som prosjektleder for Stifinner-programmet. Midlene fra KRD er delt mellom lønn til prosjektleder og midler til delprosjektleder/styringsgruppa.

Stifinnerprogrammets organisering i Sogndal framgår av organisasjonskartet nedenfor. Det er ikke foretatt større endringer i den formelle organiseringen av arbeidet i løpet av 2004/2005. Som vi skal se har imidlertid et par nye prosjekter utvidet porteføljen av tiltak.



Figur 3.2: Prosjektorganiseringen i Sogndal kommune.

Vurdering av forankring, deltakelse og oppslutning om programmet

Politisk er Stifinner-programmet forankret gjennom vedtatt økonomiplan/årsbudsjett, gjennom rapportering om framdrift i programmet til formannskap og kommunestyre og gjennom politisk deltakelse i delprosjekter og på samlinger arrangert av KRD. Ingen av informantene på politisk side er motstandere av kommunens deltakelse i programmet, men flere strever med å gi omstillingsarbeidet tilstrekkelig tid i den politiske hverdagen, holde seg oppdatert i forhold til framdriften og å holde i retning når det gjelder innhold og innretning på prosjektarbeidet.

Både i årsbudsjettet for 2004 og for 2005 inngår Stifinner-programmet som ett av de 10 høyest prioriterte utviklingsområdene for Sogndal kommune. Disse 10 utviklingsområdene utgjør politikernes "bestilling" til administrasjonen det enkelte budsjettår. I budsjettet for 2005 heter det at kommunen skal ha gjennomført Stifinner-programmet med blant annet fokus på "å utvikle eit felles system for styringsinformasjon og kvalitetsleiing i kommunen, utvikle arbeidsgjevarpolitikken ved eit felles introduksjonskurs for nytilsette, gjere administrasjonen og det politiske arbeidet meir papirlaust og styrkja det politiske utviklings- og endringsarbeidet".

Også andre punkt i 10 på topp lista berører enkeltprosjekt i Stifinner-programmet. Det gjelder tiltak for å legge til rette for økt fysisk aktivitet for barn og unge gjennom partnerskapsavtaler om egenorganisert fysisk aktivitet. Her forener kommunen utviklingstiltak i Stifinner-programmet med tiltak kommunen vil gjennomføre i forbindelse med folkehelseprogrammet. Også punktet om regionalt utviklingsarbeid i forhold til Sogndal flyplass Haukåsen og veikorridoren Leikanger-Sogndal – Haukåsen er knyttet til delprosjektet i Stifinner-programmet om interkommunalt samarbeid. Til sist er utvikling av Fosshaugane campus til et senter for utdanning og idrett med på 10 på topp lista og som delprosjekt i Stifinner-programmet. Økonomiplanen/årsbudsjettet er det viktigste styringsdokumentet i Sogndal kommune slik at forankring av Stifinner-arbeidet her er viktig for å sikre framdrift og gjennomføring.

En del av politikerne deltar også i konkret prosjektarbeid gjennom sakskomitearbeid. Et av delprosjektene "Lokalpolitisk arbeid" ledes av ordføreren og er forankret i gruppelederforumet. Delprosjektet "Styringsinformasjon" er for sin del forankret i sakskomite for styringsinformasjon (reoppnevnt). Politikerne mottar i tillegg rapporter om framdriften i Stifinner-arbeidet gjennom orienteringer. Først og fremst er det den politiske toppledelsen som er mest involvert i Stifinner-arbeidet med ordføreren i spissen.

Administrativt er Stifinner-arbeidet forankret gjennom deltakelse i delprosjektene og gjennom informasjon om innhold og framdrift i programmet. Alle de ansatte i kommunen er informert om programmet. Intranett og internavisa "Saman om" benyttes for å informere om aktiviteter og framdrift i Stifinnerprogrammet. Ansvar for delprosjektene er plassert i rådmannsledelsen eller i de sentrale støtteenhetene (økonomi/personal). Utviklingsarbeidet er dermed først og fremst forankret i den administrative toppledelsen, mens virksomhetene først og fremst involveres i forbindelse med iverksettingen av prosjektene. Flere av delprosjektene er både nivåovergripende og sektorovergripende. Det gjelder blant annet delprosjektet om styringsinformasjon og delprosjektet om arbeidsgiverpolitikk. Også prosjektet om IKT berører ulike deler av organisasjonen, men også flere av de andre delprosjektene.

I forhold til innbyggerne er informasjon om Stifinner-programmet gjort tilgjengelig gjennom en link på kommunens hjemmesider. Noe informasjon er også lagt ut på Stifinner-programmets eget nettsted. Stifinnerprogrammet er også kommunisert ut til befolkningen gjennom enkelte

artikler i lokale medier. Det ble også laget en innbyggerpublikasjon i forbindelse med utredning av konsekvensene ved en eventuell sammenslåing av Sogndal og Leikanger. Denne ble sendt til innbyggerne i de kommunene og det ble holdt folkemøte om en eventuell sammenslåing.

4) Prosjektaktiviteter og framdrift i Sogndal

Sogndal gjennomfører tiltak som berører et flertall av de overordnede virkemiddelkategoriene (kvalitetsutvikling, effektivisering, styringsinformasjon, innbyggerdialog og politikerrolle, interkommunalt samarbeid og dialog med foreninger og lag). På områdene konkurranseutsetting, friere brukervalg og utvikling av dialogen med næringslivet er tiltakene relativt få. Sogndal startet opp med 8 delprosjekter. Våren 2005 er disse blitt supplert med ytterligere to prosjekter (eiendomsforvaltning og kvalitetsutvikling). Sistnevnte er planlagt integrert som en del av prosjektet styringsinformasjon. KRDs ønske om å bruke Stifinnerprogrammet til å prøve ut servicestrategier som konsept vil Sogndal søke å innpasse i det utviklingsarbeidet de allerede er i gang med.

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

Nedenfor presenteres kort *innholdet* i prosjektene og hva som var *status* våren 2005.

- *Lokalpolitisk arbeid.* Oppmerksomheten i dette prosjektet retter seg mot politikerrollen i en modernisert og utflatet kommune, samt å få tatt ut fordelene av overgangen til en tonivå-modell på politisk side. Utvikling av politikernes ombudsrolle er et av siktemålene med prosjektet. Målene for den politiske omorganiseringen har vært å vitalisere kommunestyret, øke fokuset på samfunnsutviklerrollen og utvikle bedre kontakt med både innbyggerne, frivillige organisasjoner, næringslivet og interessegrupper. Også evaluering av den politiske organiseringen og utvikling av systemet med utviklingskomite og sakskomiteer inngår som element i prosjektet. Det samme gjør bedre informasjonsflyt og innføring av "papirløst" formannskap. For å bygge oppunder ombudsrollen, skal det utvikles tekniske løsninger knyttet til IKT-kommunikasjon og e.dialog med innbyggerne. Til sammen er det definert 9 tiltak for å følge opp målsettingene med delprosjektet.

Status: E.dialog og brukerundersøkelser er tatt i bruk eller er under utprøving. En evaluering av den politiske organiseringen, spesielt ordningen med utviklingskomite og sakskomiteer, er planlagt. Flere av informantene på politisk side ytret ønske om et sterkere fokus på utviklingen av dialogen med næringslivet. De peker også på at det er en krevende jobb å få til en reell vitalisering av kommunestyret. E.dialogen har ikke fått et omfang som tilsier at andre former for politiker-innbyggerdialog får mindre betydning. Flere av informantene etterlyser også mer treffsikker styringsinformasjon fra administrasjonens side, samtidig som det pekes på at politikerne kan bli flinkere til å ta i bruk den informasjonen som allerede er tilgjengelig for politikerne.

- *Styringsinformasjon.* Kommunen har over lengre tid arbeidet med et opplegg for et "årshjul" med tidspunkt for årsregnskap/ årsmelding, tertialrapporter og budsjett- og økonomiprosessen. Målet er å etablere et system for samlet styringsinformasjon for de politiske og administrative organene. Grunnlaget for bedre styringsinformasjon baserer seg på mer aktiv bruk av informasjon fra KOSTRA, brukerundersøkelser, ansatteundersøkelser og kommunens utviklingsarbeid. Delprosjektet skal også trekke opp rammer for et system for kvalitetsledelse. Som nevnt planlegger Sogndal å integrere arbeidet med kvalitet og kvalitetslosen som et element i dette prosjektet. Prosjektet har nær tilknytning til det utviklingsarbeid som gjøres i fase 2 av effektivitetsnettverkene hvor det blant annet fokuseres på styringsinformasjon. Lokalt er arbeidet som før nevnt forankret i en politisk sakskomite - sakskomite for styringsinformasjon. Denne er reoppnevnt i 2005 for å videreføre arbeidet med årshjulet. Sentralt i så måte vil være å legge fram for kommunestyret et forslag til årshjul for samlet styringsinformasjon høsten 2005. Ambisjonen er å få til en god kopling mellom årshjulet og ulike verktøy i effektiviseringsnettverket og resultatledelse.

Status: Kommunen har de siste årene gjennomført ansatteundersøkelser og brukerundersøkelser. Et framlegg til plattform for styringsinformasjon ble første gang vedtatt i kommunestyret 10.6.2004. I økonomiplanen er KOSTRA-tall tatt i bruk og hver tjenesteenhet har fått resultatmål nedfelt i lederavtalene. Det området hvor arbeid gjenstår er å utvikle målekort og gode indikatorer på hvordan kommunen ivaretar sin samfunnsutviklerrolle. Et eget utviklingsarbeid vil bli gjennomført i den sammenheng. Delprosjektet er fortsatt i en utviklingsfase (målekort, kvalitetslosen, revidert årshjul), men nærmer seg i følge informantene en fase hvor nye rutiner skal iverksettes. Prosjektet er omfattende og har forgreininger til flere av de andre prosjektene.

- *Fra monolog til dialog – en helhetlig kommunikasjonsstrategi for Sogndal kommune.* Bakgrunnen for prosjektet er kommunelovens krav til informasjon, offentlighet, kommunikasjon og dialog. Utvikling av en helhetlig strategi skal sikre at kommunen driver aktiv, koordinert og målrettet informasjon om virksomheten. Dialog mellom innbyggerne og politikerne og administrasjonen skal i økende grad prege denne relasjonen. Felles retningslinjer for tjenesteinformasjon, e.dialog og utvikling av kommunens hjemmesider er tiltak som inngår eller berører dette delprosjektet. Informasjon om tjenestene og en felles grafisk profil for kommunen inngår som tiltak.

Status: Hjemmesidene er utviklet for å gjøre informasjon lettere tilgjengelig for innbyggerne. Av 150 tjenesteomtaler er de fleste gjort tilgjengelige på hjemmesidene. Åpningstider for biblioteket er også ett felt det arbeides med. Det samme er en markedsføringsstrategi for mer regelmessig kontakt med lokalavisa. Av tiltak det vil arbeides videre med inngår felles grafisk profil og en videreutvikling av tjenstedatabasen. Særlig et forsterket fokus på utvikling av en felles servicestrategi for kommunen aktualiserer nærmere utviklingsarbeid knyttet til tjenesteomtalene.

- *Interkommunalt samarbeid.* Bedrede kommunikasjonsforhold i Indre Sogn har beredt grunnen for en rekke samarbeidsprosjekt mellom kommunene i dette området. I 2003 ble det foretatt en utredning av konsekvenser ved sammenslåing av Sogndal og Leikanger. Politisk er imidlertid dette ikke lenger aktuelt. Utvidet samarbeid gjennom interkommunale løsninger har derfor vært sporet Sogndal kommune har fulgt siden.

Noe av samarbeidet er organisert innenfor rammen av de 9 kommunene som inngår i Sogn regionråd. Andre prosjekt angår to eller flere av kommunene i regionen som i bestemte saker utreder mulige samarbeidsløsninger. Eksempler har vært utredningen av et felles landbrukskontor (drift) mellom Leikanger og Sogndal, samt å vurdere felles musikk- og kulturskole mellom Sogndal, Leikanger og Luster. Andre typer tiltak er utvikling av den politiske og administrative bestillerrollen, oppfølging av regionalt innkjøpssamarbeid, trafikale sikkerhetstiltak og kommunenett Sogn. Et nytt tiltak er utredning av felles jordmortjeneste mellom Leikanger, Luster og Sogndal, mens tiltak innenfor barnevern og rus vurderes. Siktemålene er både å utnytte økonomiske og faglige stordriftsfordeler og samordne strukturer på tvers av kommunegrensene.

Status: Det regionale IKT prosjektet har ikke lenger fokus på utvikling av et felles driftssenter. I stedet satses det på å utvikle samarbeid på enkeltområder mellom kommunene i Sogn regionråd. Det er laget et faglig grunnlag for samarbeidet og arbeidet ledes av en egen prosjektleder. Felles landbrukskontor mellom Leikanger og Sogndal ble utredet i 2003/2004, men i Leikanger ble tiltaket stoppet politisk høsten 2004. Denne saken er dermed avsluttet. Langt mer positiv har utviklingen vært når det gjelder samarbeid mellom Luster, Leikanger og Sogndal om felles musikk/kulturskole og utredning av felles jordmørvakt/jordmortjeneste. Barnevern og rusomsorg kan være andre aktuelle samarbeidsområder. Det er også etablert et spleiselag mellom kommunene i regionen, fylkeskommunen og Avinor om utvikling av flyplassen på Haukåsen. Alle instansene har våren 2005 gjort nødvendige vedtak om finansiering. Kommunestyrene i Leikanger og Sogndal har sagt seg positive til å delfinansiere rassikring i transportkorridoren mellom Leikanger og Sogndal. Til sist er den regionale innkjøpsordningen blitt videreutviklet til å omfatte flere innkjøpsområder. Generelt er vurderingen blant informantene i Sogndal kommune at interkommunalt samarbeid er et område det etter hvert skjer mye på. Mye av nøkkelen til praktiske løsninger har vært å finne fram til samarbeid om enkelttiltak som har den nødvendige politiske støtte.

- *Pedagogisk samarbeid mellom grunnskole, videregående skole og høyskole.* En rekke av skolene og flere større idrettsanlegg er lokalisert til Fosshaugane. Det har muliggjort samarbeid om utbygginger og planlegging innenfor rammen av samarbeidsprosjektet Fosshaugane Campus. Målet er å skape utdanningsløp som har sammenhengende overganger mellom skolenivåene og opplæring som fremmer individuelt tilpasset opplæring. Prosjektet spenner vidt fra pedagogisk samarbeid mellom de tre skolenivåene til samarbeidstiltak knyttet til administrasjon, støttefunksjoner og bruk av lokalene. I første fase skal det opprettes kompetansesentra innen matematikk, entreprenørskap og pedagogikk, mens en i fase 2 skal vurdere kompetansesentra innenfor andre fag og fagkombinasjoner. Som en del av finansieringen planlegges en søknad med tanke på å utløse statlig finansiering. Gjennomføres prosjektet kan det bli et av fyrårnsprosjektene i Sogndal all den tid prosjektet er nyskapende i sitt innhold.

Status. I 2004 var det ingen vesentlig aktivitet i prosjektet. Egen prosjektleder er ikke blitt tilsatt. En politisk sakskomite for skoleutvikling er imidlertid nedsatt og de ulike aktørene som deltar i prosjektet har uttrykt vilje til å få prosjektet på skinnene igjen.

- *Ungdom skal trives i Sogndal – samarbeid med lokale organisasjoner.* Utgangspunktet er Sogndals status som skolekommune. Sogndal har mange foreninger og lag som

engasjerer barn og unge. Ungdommen faller imidlertid ofte ut av organisert aktivitet. Hensikten med prosjektet er å utvikle et mer forpliktende samarbeid mellom kommunen og de frivillige organisasjonene innen kultur og idrett gjennom partnerskapsavtaler. Ungdom er spesielt fokusert. Tiltakene spenner fra å kartlegge ungdoms interesser, via revisjon av idretts- og frilftsplan, til konkret tilrettelegging for flerbruk av idrettsanlegg, overtakelse av ungdomshuset og utvikling av kultur- og musikkskolen.

Status: En rekke tiltak er gjennomført og prosjektet har etter hvert fått forgreninger som gjør at prosjektet har vokst i omfang. Som nevnt inngår dette arbeidet blant de 10 viktigste tiltakene i økonomiplanen. Tiltakene har spent fra gjennomføring av fremtidsseminar, revisjon av idrettsplanen og inngåelse av partnerskapsavtale i forhold til idretten. Ungdomshuset Solhov er overtatt av kommunen og vil bli gjenstand for oppussing. Midler er skaffet til veie for gjennomføring av fase 2 i idrettsplanen. Ungdomsrådet og lokalidretten er viktige støttespillere. Prosjektet er blitt integrert i et felles prosjekt med Sogn og Fjordane fylkeskommune om å utvikle partnerskap for folkehelse. Lavterskeltilbud for ungdom står sentralt. Kommunalsjef er prosjektleder for begge disse prosjektene og kan dermed utnytte synergier dem i mellom. Det vil bli inngått partnerskapsavtale i forhold til musikk/ungdom og gjennomført en evaluering.

- *Arbeidsgiverpolitikk.* Dette prosjektet består av fire element: Intranettbasert samling av reglement og rundskriv, introduksjonskurs for nytilsatte, kompetanseutvikling og utvikling av lokal lønnsdannelse og resultatlønn. Målet er en kjent og forutsigbar arbeidsgiverpolitikk som utvikler og stimulerer medarbeiderne.

Status: Gjennomført intranettbasert samling av reglement og rundskriv. Alle tjenestelederne har fått innføring i intranettsamlingen. Innføring blir også gitt til andre ledere og blir koordinert med samhandlingsmøtene som personal og lønn har med tjenestestedene. Introduksjonskurs for de ansatte er blitt utsatt til våren 2005 og vil i første omgang omfatte nytilsatte. Arbeidet med lokal lønnsdannelse er skjøvet ut til 2005/2006, mens arbeidet med å utarbeide kompetanseplan er skjøvet ut til 2006. I første omgang vil enhetslederne bli lønnet etter resultat og innsats.

- *IKT.* Dette prosjektet har koplingspunkt til flere andre delprosjekter slik som interkommunalt samarbeid, arbeidsgiverpolitikk (utvikling av intranett) og lokalpolitisk arbeid (e.dialog). Prosjektet har dels fokus på IKT-løsninger internt i Sogndal kommune og dels på samordning av nettinfrastrukturen i kommunene som inngår i Sogn regionråd. I sistnevnte tilfelle samordnes arbeidet i en regional rådmannsgruppe. To element står sentralt: Å innføre papirløs administrasjon ved å innføre scanning, elektronisk arkiv og fakturabehandling, administrative program og rundskriv og reglement gjort tilgjengelige via intranett. Det andre elementet er å utvikle tjenester/samhandling med de politiske organene på digital basis. Et tiltak her er å bygge på programvaren politiker 2000.

Status: Det er gjort vedtak om en regional strategi på dette området. Scanning er innført det er foretatt oppgradering i henhold til Skrivebord 2000. Det er også foretatt investeringer GIS-løsninger. Som nevnt tidligere er det i tillegg innført intranettbasert samling av retningslinjer og rundskriv og innført en ordning med e.dialog. Elektronisk arkiv og fakturering er utsett ut fra hensynet til økonomien. I 2005/2006 vil det bli oppstart av digital samhandling på politisk nivå.

Når det gjelder de to nye prosjektene, *eiendomsforvaltning* og *kvalitetsutvikling*, er disse i en oppstartsfase. Siktemålet med eiendomsforvaltningsprosjektet er å foreta en gjennomgang av eierrollen og forholdet mellom salg og bestilling av tjenester. Dette er et fellesprosjekt mellom Sogndal, Bømlo, Molde og Porsgrunn. Arbeidet med kvalitetsutvikling vil bli integrert i styringsinformasjonsprosjektet. Som nevnt blir dette for Sogndals del et fellesprosjekt sammen med de tre Stifinner-kommunene i Møre og Romsdal. Når det gjelder balansert målstyring og utvikling av servicestrategier som to felles utviklingsområder i Stifinner-programmet ønsker Sogndal å integrere dette i det eksisterende prosjektarbeidet. Enklest er dette i forhold til balansert målstyring all den tid dette konseptet inngår som en del av styringsinformasjonsprosjektet. Selve konkretiseringen av hvordan kommunen vil jobbe med servicestrategi var ikke endelig avklart våren 2005.

Informantenes vurdering av framdriften i prosjektarbeidet

Alle de som ble intervjuet i forbindelse med besøket i Sogndal våren 2005 gir uttrykk for at de vurderer framdriften som god. Slik det også framgår av kommunens årsrapport for Stifinner-arbeidet i 2004 er det kun ett prosjekt hvor framdriften er svakere enn forutsatt (pedagogisk samarbeid). Prosjektet arbeidsgiverpolitikk har også vært gjenstand for tilpasninger i forhold til planlagt framdrift. Samme status for framdriften gjorde seg gjeldende våren 2005.

5) Utfordringer i Sogndal

Sogndal er i likhet med de andre Stifinnerkommunene stilt overfor ulike utfordringer. Det ene er å make å *holde "omstillingspresset"* oppe over lang tid. Kommunen har allerede gjort mye, og står overfor utfordringen med å videreføre omstillingsarbeidet i regi av Stifinnerprogrammet. Et kritisk punkt fremover blir å sikre en mest mulig *effektiv iverksetting* av de ulike tiltakene. Den politiske og administrative toppledelsen vil stå overfor utfordringen med å få ut mer informasjon om prosjektene, implikasjonene av tiltakene for de ansatte, samt å få de ulike enhetene til å få et eierforhold til tiltakene. Kommunen har i hovedsak satset på nivå- og sektorovergripende tiltak med unntak for spesielle tiltak innenfor skole og idrett og kultur. Dermed vil spørsmålet om *involvering, eierskap og forankring* av prosjektene etter all sannsynlighet være en problemstilling som krever stor oppmerksomhet i fortsettelsen.

Kommunen er også stilt overfor utfordringen med å få gitt utviklingsarbeidet tilstrekkelig plass og *ressurser* for på den måten sikre kontinuitet og framdrift i arbeidet. Når utviklingsarbeidet gjerne kommer i tillegg til de krav driftsorganisasjonen krever i hverdagen stiller det deltakerne overfor en krevende balansegang.

Kommunen står også overfor utfordringen – i likhet med andre Stifinnere - å sannsynliggjøre at aktivitetene som er planlagt i forbindelse med Stifinnerprogrammet er *store og dyptgripende* nok til å oppfylle de overordnede mål som er satt for Stifinnerprogrammet. Er tiltakene hver for seg kraftfulle nok og er de innbyrdes koordinerte på en slik måte at de sikrer sammenheng og helhet i moderniseringsarbeidet? Ambisjonene med programmet er høye sett i lys av målene om å effektivisere, kvalitetsutvikle kommunen og gjøre den mer brukerorientert.

Til sist står Sogndal – også i likhet med de andre Stifinnerne – overfor utfordringen med å utvikle det som i utgangspunktet er et lokalt inspirert moderniseringsarbeid til noe som kan være et *eksempel til etterfølgelse* også for andre kommuner. Skal erfaringene ha relevans for andre

kommuner, kreves en innretning på forsøksarbeidet som sikrer overføringsverdi til andre kommuner som måtte være interessert i erfaringene fra Stifinneren.

6) Samarbeidet med KRD og de andre Stifinner-kommunene

Kommunen ønsker at KRD skal være en kritisk venn i arbeidet med Stifinneren, det vil si en part som stiller kritiske spørsmål om arbeidets innhold og framdrift, men som også bidrar med råd og hjelp for å løse utfordringer undervegs. De har informert internt om at prosjektledere og andre kan søke om støtte fra fagpersoner i KRD, eventuelt bli veiledet til andre fagpersoner i andre departement/statsetater. Det er et klart uttrykt ønske om at KRD fungerer som ”døråpner” i forhold til andre deler av statsapparatet – både sentralt og regionalt. Enkelte av informantene har stilt spørsmål om hvorfor Kommunenes sentralforbund og Moderniseringsdepartementet ikke er tilknyttet programmet. Disse kan ha erfaringer som kan være nyttige i arbeidet.

Det er også et ønske at KRD fungerer som en ”veiviser”. KRD har tidligere støttet utviklingsarbeid i forbindelse med blant annet Fornyelsesprogrammet hvor blant annet Porsgrunn deltok og Referansekommuneprosjektet initiert av Arbeids- og administrasjonsdepartementet i 2002 hvor det blant annet ble jobbet med bestiller-utfører-modeller og interkommunalt samarbeid. KRD har også støttet utviklingsarbeid i Bærum, Drammen og Tønsberg gjennom prosjektet Resultatledelse gjennom bruk av balansert målstyring. KRD og KS har for sin del støttet utviklingsarbeid i perioden 2002-2004 i en rekke kommuner om brukervalg i kommunal tjenesteyting. I disse forsøkene er det høstet erfaringer som kan være nyttige i Stifinner-arbeidet. Også veiviser i forhold til nye impulser og ideer oppfattes som positivt. I den forbindelse trekkes turen til Sverige fram som et godt eksempel.

Gjennomgående oppfattes det som positivt at KRD arbeider tett sammen med kommunen. Besøkene bidrar til å forplikte kommunen i forhold til jobben som skal gjøres og bidrar til å få framdrift i arbeidet. Samlingene i regi av KRD oppfattes i all hovedsak som nyttige og inspirerende. Ikke nødvendigvis fordi innholdet på samlingene er direkte overførbart til utviklingsarbeidet kommunen holder på med. Men de gir impulser og inspirasjon til å fortsette arbeidet. Prosjektledelsen i KRD høster gjennomgående mange godord for måten det jobbes på.

Sogndal inngår etter hvert i flere nettverk knyttet til enkeltprosjekter. Det gir utviklingsarbeidet en merverdi gjennom erfarings- og ideutveksling mellom kommunene. Men fortsatt har ikke nettverksbyggingen kommet så langt at det kan etterspores direkte effekter av samarbeidet.

7) Resultater så langt av kommunens Stifinner-arbeid

Det er fortsatt tidlig å kunne si noe eksakt om effekter av Stifinner-arbeidet så langt. Sogndal har på gang flere prosjekter som kan bli gode eksempler på nyskapende enkelttiltak. Det er etter hvert lagt ned et betydelig arbeid i prosjektet styringsinformasjon. Fungerer det som tilsiktet kan det gi tips og råd til andre kommuner som skal i gang med en lignende problematikk. Prosjektet Pedagogisk samarbeid er også et prosjekt som kan bli nyskapende om det nå settes fart i prosjektarbeidet. Det gjøres også et arbeid i forhold til ungdom, foreninger og lag som er i god gjenge. Prosjektet kan tilby erfaringer i forhold til hvordan kommunene kan nærme seg ulike ungdomsgrupper og hvordan de kan forbedre dialogen med disse gruppene.

I forhold til de tre målene som er formulert for omstillingsarbeidet, nevnt innledningsvis, er det gjennomført bredt anlagte tiltak som etter hvert vil kunne føre til målrealisering. I forhold til målet om å utvikle kommunens *samfunnsutviklerrolle og demokratiske funksjon* inngår både omorganiseringstiltak og tiltak for å bedre samspillet mellom politikerne og innbyggerne og mellom politikerne og administrasjonen. Flere av informantene peker på at dialogen særlig med foreninger og lag er blitt bedre. Også samspillet mellom politikerne og administrasjonen oppfattes av flere å være bedre nå enn før. Det samme kan sies om dialogen med flere av de omkringliggende kommunene, mens det fortsatt synes å gjenstå arbeid i forhold til næringslivet.

Kommunen har også satt seg mål om å ha en *sunn økonomi* og opprettholde økonomisk handlingsrom. Som vi så i innledningen har kommunens driftsresultat vist en bedring de siste årene. Selv om mange forhold påvirker kommunens driftsresultat er det nærliggende å tro at også kommunens omstillingsarbeid har virket positivt inn på de økonomiske resultatene.

Det tredje målet kommunen har satt seg er å ha et *effektivt og brukertilpasset tjenestetilbud* og en effektiv administrasjon. En rekke av prosjektene har en innretning som skulle tilsi at kommunen etter hvert vil kunne oppnå forbedringer også på dette området. IKT-satsing, interkommunalt samarbeid, styringsinformasjon og eiendomsprosjektet er eksempler i så måte. Effektiv iverksetting av tiltakene vil i den sammenheng være avgjørende.

8) Kort oppsummering – er Sogndal på rett veg?

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

Framdriften i kommunens Stifinner-arbeid må generelt betegnes som god. Arbeidet er også sikret høy prioritering ved å være en del av kommunens 10 viktigste utviklingsområder. Deltakelsen i omstillingsarbeidet er utvilsomt nokså topptung. Den politiske og administrative toppledelsen er i første rekke involvert i arbeidet gjennom prosjektansvar, deltakelse på samlinger og gjennom kontakt med de andre Stifinner-kommunene og KRD. Når etter hvert iverksettingen av tiltakene kommer høyere på dagsordenen blir det viktig å få ut informasjon og få forankret oppfølgingsarbeidet i de enheter som får et oppfølgingsansvar. Det blir også viktig for kommunen å tenke i gjennom hva slags lærdommer de har høstet i arbeidet og hva som kan være av interesse for andre. På den måten kan det legges et grunnlag for erfaringsoverføring.

3.2.3 Herøy kommune (i Møre og Romsdal)

1) Bakgrunnen for å delta i Stifinnerprogrammet i Herøy

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

Omstillingsarbeidet har foregått innenfor rammen av kommunens Fornyelsesprogram. SOFT-analyse ble brukt for å dokumentere sterke og svake sider ved den politiske og administrative organiseringen og arbeidsmåten. Omstillingstiltakene spenner fra politisk og administrativ omorganisering av kommunen til lederutvikling, utvikling av arbeidsmiljøet, bruk av IKT og utvikling av styringssystemet (innføring av balansert målstyring og en avklaring av rollefordelingen mellom politikk og administrasjon). Enkelte omstillingstiltak har det ikke vært politisk flertall for. Det gjelder strukturrasjonalisering i skolesektoren og pleie- og omsorgssektoren. Heller ikke kommunesammenslåing har fått tilslutning politisk.

Helt fra starten har kommunen lagt vekt på *bred deltaking* fra de ansatte og politikernes side. Løpende informasjon i prosessen har vært et viktig element i dette. Innvendinger og innspill fra de ansatte og deres organisasjoner har blitt trekt inn tidlig i prosessen gjennom utstrakt samarbeid mellom arbeidstakerorganisasjonene og ledelsen. Den brede deltakelsen oppfatter kommunen som en av nøklene til at det har vært mulig å få til relativt store omstillinger med positiv tilslutning fra de ansatte i kommunen. I tillegg har kommunen fokusert sterkt på lederskapets rolle og på å utvikle et godt samspill mellom politikk og administrasjon (duett og ikke duell). I all hovedsak er omstillingsaktivitetene gjennomført uten ekstern konsulentbruk.

2) Mål og forventninger til Stifinnerprogrammet i Herøy

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

De økonomiske vanskelighetene har skapt grobunn og forståelse for behovet om å omstille virksomheten. Denne "kriseforståelsen" er blitt koplet til en ny administrativ ledelse og en organisasjonskultur som favoriserer omstilling, direkte kommunikasjon, fleksibilitet og utprøving av nye løsninger. Sammen med en kultur for bred deltakelse og samarbeid mellom politikerne, administrativ ledelse og de ansatte har det vært mulig å foreta relativt store endringer i løpet av de siste tre årene. Omstillingsaktivitetene har ikke bare vært inngangsbillett til Stifinnerprogrammet, men brakte også kommunen til finalen i 2004 om serviceprisen. I 2005 vil kommunen på ny delta i konkurransen om å bli årets servicekommune i Norge. I den grad det gjør seg gjeldende kritiske røster til denne satsingen, retter disse seg først og fremst mot de kriteriene som brukes for å måle og velge ut de beste service-kommunene.

Kommunen ønsker å benytte Stifinnerprogrammet til å bedre renommeet og omdømmet til kommunen, komme mer på offensiven som tjenesteyter og samfunnsutvikler og bli mer synlig og tydelig overfor befolkningen, næringslivet og frivillige foreninger og lag. En mer åpen og serviceorientert kommune er mål som informanter på både politisk og administrativ side trekker fram som viktige. Siden oppstarten av programmet er ambisjonen om å bli en servicekommune blitt en viktig ledestjerne for store deler av utviklingsarbeidet. Prosjektene i det lokale Stifinnerprogrammet utgjør langt på veg handlingsplanen i kommunens servicestrategi. Med blant annet hjelp av de ressurser KRD tilfører omstillingsarbeidet har kommunen en mulighet til å ta lengre og raskere steg mot målet om å bli en god servicekommune.

Kommunen har vært gjennom flere år med omfattende omstilling, og Stifinnerprogrammet representerer et grunnlag for å beholde kontinuitet og holde oppe "trøkket" i omstillingsarbeidet. Deltakelsen i programmet virker forpliktende politisk og administrativt. Ambisjonen er å ikke bare trække i gamle stier, men også å trække opp nye stier for utviklingen av kommunen. "Å være stifinner gir oss et forsprang" som en informant sa det. Kommunen har også forventninger til at Stifinnerprogrammet kan være et redskap til å bygge opp den lokale kompetansen gjennom nettverksdeltakelse og kontakten inn mot KRD.

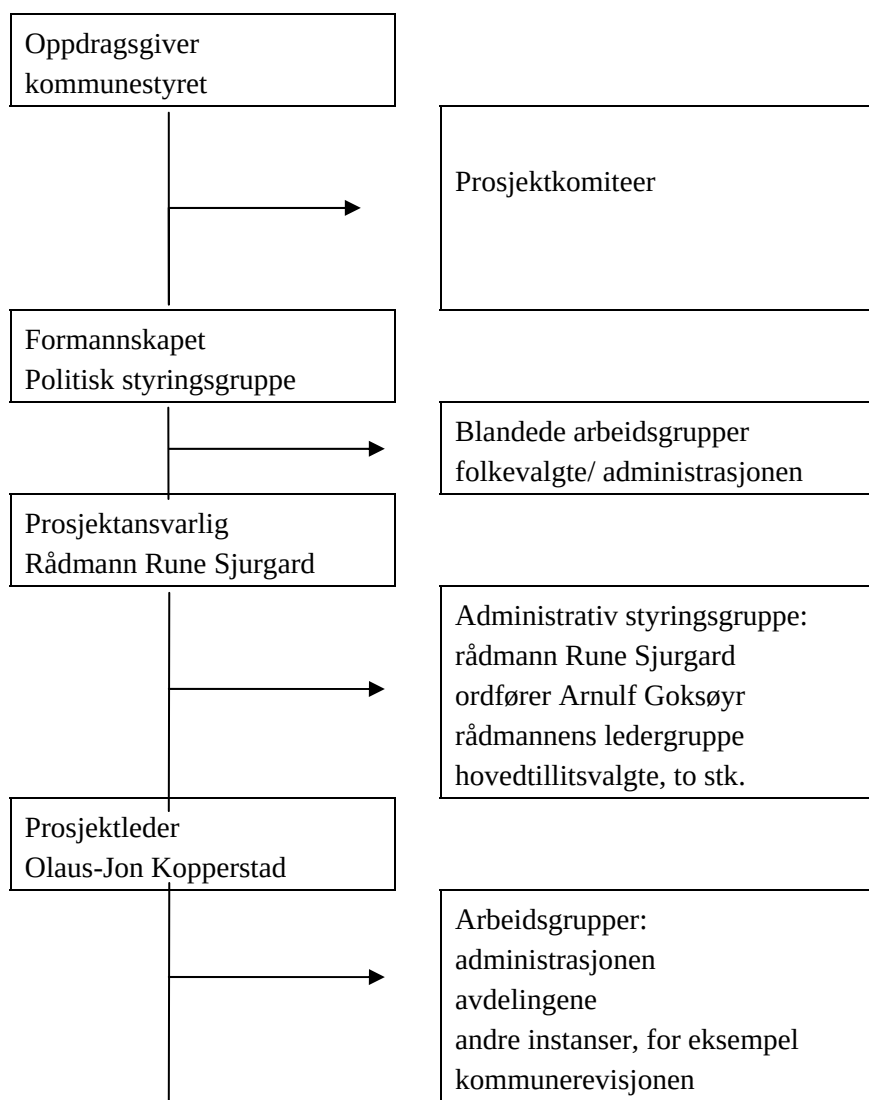
3) Organisering av det lokale Stifinnerprogrammet i Herøy

Kommunestyret er oppdragsgiver for Stifinnerprogrammet gjennom vedtaket av prosjektplanen 5. februar 2004. Formannskapet er politisk styringsgruppe for gjennomføringen av programmet. Der det er opprettet egne prosjektkomiteer er kommunestyret styringsgruppe. Den administrative styringsgruppa består av rådmannen, ordfører, rådmannens ledergruppe og to hovedtillitsvalgte. Assisterende rådmann er prosjektleder for det lokale Stifinnerprogrammet.

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

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

Stifinnerprogrammets organisering i Herøy framgår av organisasjonskartet nedenfor. Det er ikke foretatt større endringer i den formelle organiseringen i 2004/2005.



Figur 3.3: Prosjektorganisasjonen i Herøy kommune.

Vurdering av forankring, deltakelse og oppslutning om programmet

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

Politisk er prosjektet forankret gjennom tilslutning til plattformen for arbeidet, ved bruk av politiske organ som styringsgrupper (formannskapet) og bruk av ad hoc oppnevnte prosjektkomiteer for å utrede og drive fram bestemte delprosjekter i programmet (bl.a. brukerråd, konkurranseeksponering, samhandling og partnerskap). Politikerne holdes orientert om framdriften i arbeidet, men har også deltatt i selve utformingen av innholdet i Stifinnerplanen. I forbindelse med revisjon av Stifinnerplanen for 2005 ble flere politikere utfordret i forhold til deres forventninger til det forestående arbeidet med Stifinnerprogrammet. Nye prosjekter, innholdet i eksisterende prosjekter, arbeidsform og forankring har vært temaer i debatten. I debatten ble blant annet service, kommunens omdømme, nye områder for konkurranseeksponering og interkommunalt samarbeid trukket fram som viktige områder. Også utvikling av den politiske bestillerrollen i forhold til service vil kreve innsats.

Prosjektkomiteene utreder saker og avgir innstilling til kommunestyret. Der må de kjempe for å skaffe oppslutning om forslaget. Ordningen gir fleksibilitet i forhold til å sette saker på dagsorden, raskere saksutredning og deltakelse fra politisk side i utarbeidelsen av innstillinger. Til sist gir projektkomiteenes forslag næring til debatt om forslagene i kommunestyret. Å bruke prosjekt som arbeidsform har gjort det lettere å løse ad hoc oppgaver, men har utfordret den tradisjonelle måten å jobbe politisk på gjennom deltakelse i faste utvalg. Gjennom å delta i omstillingsarbeidet på prosjektbasis får politikerne god kontakt med de prosjekter de er involvert i. Samtidig settes kontinuiteten og den helhetlige tilnærmingen i arbeidet på prøve. Enkelte informanter peker også på at det til tider har vært krevende å gjennomføre prosjektarbeidet i arbeidsgrupper med representasjon fra både politikk og administrasjon.

Det blir pekt på at mange av kontroversene fra de store omstillingstiltakene tidligere på 2000-tallet nå for en stor del er et tilbakelagt stadium. Blant annet var det mye diskusjon og engasjement om forslag til endring av skolestrukturen i kommunen – en diskusjon som endte med politisk skjerming av skolestrukturen. Arbeidet med Stifinneren oppfattes som lite konfliktfylt. Det er bred konsensus og oppslutning om programmets innhold på politisk og administrativ side. Flere av informantene på politisk side peker imidlertid på at Stifinnerprogrammet som sådan sjelden står på den politiske dagsorden. Det er enkelttiltak og prosjekter i omstillingsarbeidet som gjerne diskuteres. Blant informantene er det en nokså utbredt tilfredshet med den rapportering og informasjon politikerne får om Stifinner-arbeidet.

Blant virksomhetslederne og de ansatte er det en forventning om videre omstilling og modernisering, selv om det også gjør seg gjeldene en viss ”omstillingstrøtthet” i organisasjonen etter flere år med store endringer. Både rådmann og prosjektledelse får gode skussmål for måten de har drevet omstillingsarbeidet på. Fokus på deltakelse og forankring har vært viktig, men også takhøyde i forhold til diskusjon om innholdet og arbeidsformen i omstillingsarbeidet. På den måten er det fra den administrative ledelsens side lagt vekt på å stimulere en utprøvende og fleksibel arbeidsform hvor prosjektporteføljen utvikles underveis.

4) Prosjektaktiviteter og framdrift i Herøy

Stifinnerprogrammet dukket som nevnt opp som en mulighet for kommunen da deres eget fornyelsesprogram nærmet seg en avslutning. Da invitasjonen fra KRD kom var det en gyllen anledning til å gjennomgå hvor langt en var kommet i omstillingsarbeidet og identifisere hvor det gjenstod behov for videre utvikling. I søknaden om å delta i Stifinnerprogrammet signaliserte Herøy kommune et ønske om å avgrense det videre omstillingsarbeidet til

”Utvikling av systemer for kvalitetsutvikling og kvalitetssikring av tjenesteproduksjonen, økonomistyring og kostnadskontroll og styringsinformasjon” (søknad 2.07.2003).

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

Kommunens innsatsområder ble i utgangspunktet definert i form av 11 delprosjekter (jf. prosjektplan og statusrapportering 01.05.2004 og 01.09.2004). Undervegs er det foretatt tilpasninger i eksisterende prosjekter samtidig som det er kommet til fire nye prosjekter i 2005 (evaluering av politisk organisering, prosjekt skoleadministrasjon, nye arbeids- og velferdsetat og integreringspolitikken overfor flyktninger, jf. statusrapport for 2004 og revidert prosjektplan for 2005, datert 22. februar 2005). Nedenfor gir vi en kort presentasjon av prosjektene og hva som var status våren 2005.

- *Serviceutvikling.* Oppgaven i dette delprosjektet er å utvikle en tiltaksplan for serviceutvikling i hele organisasjonen, inklusive utarbeiding av elektroniske skjema og spørreskjema for bruker- og ansatteundersøkelser. Målet er at serviceutvikling skal være en kontinuerlig prosess og legge til rette for opplevd service i alle deler av organisasjonen. Som nevnt vil kommunen konkurrere om serviceprisen på ny i 2005.

Status: Kommunen har høsten 2004 konkurrert om serviceprisen 2004 og kom til finalen (Arendal vant). Serviceplan er behandlet av kommunestyret 29. april 2004 og det er etter hvert blitt utviklet 12 elektroniske skjemaer, herunder søknadsskjemaer for barnehageopptak og søknad på ledige stillinger. Gjennom deltakelsen i effektiviseringsnettverket er det laget opplegg for bruker- og ansatteundersøkelser. Nettsidene til kommunen er under utvikling, et arbeid som vil fortsette i 2005. Planen for første halvår i 2005 er å gjennomføre brukerundersøkelser i alle avdelingene og gjennomføre tiltakene i serviceplanen. En egen informasjonsstrategi skal utarbeides og opplæringstiltak skal gjennomføres i forhold til ansatte i servicetorget og serviceverter.

- *Koordinering og samarbeid.* Oppgaven i delprosjektet er å få til bedre samarbeid mellom tjenesteavdelingene i forhold til brukere med sammensette behov. Vil unngå at brukere blir kasteballer mellom de ulike tjenesteavdelingene. Tjenestene skal samordnes på en bedre måte slik at ressursutnyttelsen blir best mulig. Gruppas oppgave er å utarbeide et opplegg for bedre koordinering og samarbeid mellom utvalgte tjenester.

Status: Arbeidsgruppen har kartlagt status og avdekt behov for videre arbeid for å bedre det tverrgående samarbeidet. Det er avdekt behov for økt kompetanse i samhandling og samarbeid. Koordinatorrollen bør drøftes nærmere og fritidstilbudet bør bedres. Gruppen vurderer også nærmere samarbeid med andre Stifinnere (Alna). I 2005 er det laget et drøftingsnotat om dagtilbud PU og en innstilling om fritidstilbud og dagtilbud forventes å foreligge før sommeren. En utfordring nevnt i årsbudsjettet for 2005 er kommunens organisering av tjenestene for tunge brukere innen psykisk

utviklingshemming og psykiatri. Arbeidet med en tiltaksplan i dette delprosjektet har vært noe forsinket. Det er derfor foretatt justeringer i planen for prosjektet i 2005.

- *Brukerråd.* Mandatet i dette prosjektet er å videreutvikle brukerrådene sin funksjon som rådgivende organ for kommunestyret (eldrerådet, ungdomsrådet, foreldreutvalget). Målet er at brukerutvalgene skal ha en sentral funksjon som rådgivningsinstanser.

Status: En politisk prosjektkomite ble oppnevnt i februar 2004 og komiteen la frem sin innstilling 27. mai 2004. Avklaringer og diskusjon med brukerrådene ble gjennomført våren 2004. Mulige nye råd, for eksempel råd for funksjonshemmede, ble diskutert, men kommunen har valgt å beholde de eksisterende. Delprosjektet er nå avsluttet.

- *Styringssystem.* I dette delprosjektet er oppgaven å videreutvikle styringshjulet, styringsdialogen og styringsinformasjonen basert på hovedprinsippene i balansert målstyring og benchmarking. Styringsinformasjon skal hentes fra KOSTRA, ansatteundersøkelser, brukerundersøkelser, sykefravær, informasjon av standard på tjenestene, avviksrapportering mv. Årsplaner, medarbeidersamtaler, årsrapport, arbeidsgiverpolitikk og styringsdialog skal inngå i styringshjulet. Delprosjektet har grensesnitt mot andre delprosjekt, blant annet prosjektet kvalitetssystem, som bygger på konseptet om kvalitetsledelse (TQM). Også prosjektet økonomisk internkontroll inneholder felt som grenser mot delprosjektet. Prosjektet påvirkes også av den retning arbeidet med kvalitetsutvikling har tatt i 2005 etter introduksjon av Kvalitetslosen som felles verktøy. I utgangspunktet er det også planen å integrere arbeidet med servicestrategier i dette prosjektet. Dette er noe som fastlegges før sommeren 2005.

Status: I 2004 ble budsjett/økonomiplan, både selve dokumentet og prosessen, evaluert. Også årsplanene er evaluerte og reviderte politisk og administrativt. Årsrapport 2003 og opplegget for årsrapport 2004 ble drøftet i oktober 2004 i formannskapet. Tertialrapportene blir evaluert fortløpende. En egen redaksjonskomite er nedsatt i forbindelse med utarbeidelse av årsrapport for 2004. Arbeidet med servicestrategi skal starte før sommeren hvor dialogsamling med kommunestyret inngår som en del av prosessen. Med de justeringer som er foretatt i etterkant av evalueringene vil styringssystemet inngå som en del av den ordinære driften i 2005.

- *Arbeidsgiverpolitikk.* Hensikten er å utvikle en overordnet arbeidsgiverpolitisk plattform inklusive en plan for lønnspolitikk. Målet er å utvikle en kultur og rammevilkår som fremmer trivsel, motivasjon, effektivitet og ansvar.

Status: Temamøte i kommunestyret og en høringsrunde blant arbeidstakerorganisasjonene ble gjennomført våren 2004. Innstilling ble lagt fram for kommunestyret 24. juni 2004. Dokumentet trykkes opp og spres til alle ansatte. Arbeidet med lønnspolitisk plan tok til i 2005. For øvrig er dette prosjektet i en iverksettingsfase. Rutiner for oppfølging av sykefraværet (som er høyt i Herøy), medarbeidersamtaler og lederrollene er planlagt iverksatt i løpet av 2005. Prosjektet er dermed i en overgangsfase fra å være et prosjekt til å bli en del av driften i kommunen.

- *Konkurranseeksponering av kommunale tjenester.* Oppgaven i prosjektet er å utrede områder som kan være aktuelle for konkurranseutsetting og lage et grunnlag for hvordan dette kan gjøres i praksis. Målet er å effektivisere og kvalitetsheve tjenestene

ved hjelp av konkurranseeksponering. Mandatet har vært å kartlegge erfaringer med konkurranseutsetting og alternative måter å organisere tjenestene på. Deretter lage en oversikt over aktuelle nye områder for konkurranseutsetting. Til sist har mandatet vært å lage et opplegg og et grunnlag for ny konkurranseutsetting.

Status: En politisk prosjektkomite ble oppnevnt i februar 2004. Denne har brukt KOSTRA som et utgangspunkt for å kartlegge områder for konkurranseutsetting. I grunnlagsmaterialet vil også inngå resultat fra brukerundersøkelsene. Arbeidet i delprosjektet har i noen grad vært preget av at kommunen oppnår god score i forhold til konkurranseutsetting. I 2005 er planen å gå gjennom nye KOSTRA tall og brukerundersøkelsene for å vurdere mulige nye tiltak første halvår 2005. Det skal også foretas en evaluering av noen av tjenestene som per i dag er konkurranseutsatt.

- *IKT.* Oppgaven består i å rullere IKT-planen, utarbeide status og handlingsplaner for nettverk og programvare og gjennomgå driftsorganisasjonen. Arbeidsgruppa skal også komme med forslag i forhold til bredbåndutbygging. Hensikten er å benytte IKT mest mulig for å effektivisere virksomheten.

Status: Rullert IKT-plan er lagt fram for formannskapet 21. april 2004. En plan for bredbåndutbygging er lagt fram for kommunestyret samme måned. Utbyggingen ble lyst ut i september 2004. kontrakt ble underskrevet før jul. I tillegg er det laget en plan for datasikkerhet. Tilbud på driftsstøtte IKT er i prosess. I følge framdriftsplanen vil 2005 være et aktivt år med tanke på utbygging av bredbånd til alle kommunale bygg. Det forventes også en avklaring med tanke på nytt/evt. oppgradert saks-/arkivsystem og innføring av fagprogram i pleie- og omsorgssektoren. En oppgradering av fagprogram i sosialtjenesten vil også bli gjennomført første halvår 2005. I tillegg til etablering av el.signatur i legetjenestene vil det bli foretatt en utredning av den framtidige driftsorganisasjonen i forhold til IKT. Her er flere løsninger aktuelle, egen drift, utsetting til private eller interkommunalt samarbeid.

- *Økonomisk internkontroll.* Oppgaven i prosjektet består i å lage et opplegg for økonomisk internkontroll på områder som lønn, innkjøp, salg, håndtering av likvider, overføringer og driftsmidler. Også andre områder er gjenstand for rutinegjennomgang. Hensikten er å sikre at aktiviteten blir utøvd i samsvar med faglige normer, lover og forskrifter. Arbeidsgruppas mandat tangerer to andre delprosjekter i Stifinnerprogrammet: Kvalitetssystem og styringssystem.

Status: En arbeidsgruppe har suksessivt tatt for seg område for område og laget forslag til nye rutiner for internkontroll. Det ble laget en detaljert framdriftsplan i 2004. Gruppa har vært noe på etterskudd i forhold til denne, men mye har falt på plass første del av 2005. Mest krevende har arbeidet vært i Anleggs- og driftsavdelingen og i Utviklingsavdelingen..

- *Kvalitetssystem.* Oppgaven i dette delprosjektet består i å lage et felles kvalitetssystem for hele kommunen. Hensikten er å lage systemer for kvalitetsutvikling og kvalitetssikring som sikrer at organisasjonen fungerer på en måte som er i samsvar med faglige normer, lover og forskrifter. Utgangspunktet for arbeidet med et felles system er tiltak i helseavdelingen, pleie- og omsorgsavdelingen, sosial- og barnevernsavdelingen og barnehageavdelingen for å utvikle et kvalitetssystem. Det arbeides med et system for

avviksrapportering og håndtering, samt definering av faglige kvalitetsstandarder på de ulike tjenestene. I tillegg skal brukerundersøkelser inngå som et ledd for å kartlegge subjektiv opplevelse av kvaliteten på tjenestene.

Status: Mandatet for arbeidet er blitt endret undervegs. Kommunen startet opp arbeidet med utgangspunkt i TQM-konseptet. Introduksjonen av Kvalitetslosen som felles plattform for Stifinner-kommunene førte imidlertid til at det igangsatte arbeidet måtte legges om. Punktet i mandatet om å lage en felles mal for internkontroll i tjenesteenhetene ble derfor tatt ut. I 2005 vil det være behov for å avklare grensesnittet mellom det kvalitetsutviklingsarbeidet kommunen allerede har gjort (TQM-arbeidet) og det som vil foregå i forbindelse med arbeidet med Kvalitetslosen.

- *Faglig forsvarlige tjenester i økonomisk balanse.* Oppgaven består i å utarbeide standarder og nivå på tjenestene innenfor skole og pleie og omsorg for lettere å kunne styre og målrette ressursbruken på disse områdene. På den måten kan det defineres hva som er faglig forsvarlig nivå på tjenestene, samtidig som det klargjøres hva brukerne har av rettigheter på disse tjenesteområdene. Målet er at budsjettarbeidet skal bygge på kriterier for faglig forsvarlige tjenester.

Status: Arbeidsgruppa arrangerte seminar om nødvendig helsehjelp i juni 2004. Mandatets omfattende karakter har gjort at arbeidsgruppa har hatt problemer med å operasjonalisere og avklare innretning på arbeidet i gruppa. Det ble derfor foretatt en deling av gruppen i en skolegruppe og en pleie- og omsorgsgruppe. Skolegruppa planla å lage en prosjektplan for 2005 basert på statlige føringer (kompetanseløftet), mens PO-gruppen planla en omdefinering av sitt arbeid. Etter vedtak i kommunestyret 10. april 2005 ble gruppa nedlagt og formannskapet har blitt styringsgruppe for videre. Arbeidet er overført til linjeledelsen for videre oppfølging. Denne skal jobbe med kriterier for standard på PO-tjenestene anslag over stykkpris, samt utarbeide program for gjennomføring av reformen "kunnskapsløftet" i skolesektoren. Politisk behandling av forslagene er ventet sommeren 2005. Arbeidet vil bli nærmere knyttet til arbeidet med servicestrategi og budsjett og økonomiplan.

- *Organisering, samhandling og partnerskap.* Oppgaven i delprosjektet går ut på å vurdere organiseringen, samarbeidet og partnerskapet med andre kommuner, næringslivet og frivillige lag og foreninger. Hensikten er å gjøre kommunen bedre på å utvikle tjenestene og legge til rette for trivsel og utvikling i samarbeid med andre aktører. Det er opprettet tre delprosjekter under hovedprosjektet: 1) Ett delprosjekt tar for seg diskusjonen om framtidig kommunestruktur og videreutvikling av det interkommunale samarbeidet. Kommunen har et interkommunalt samarbeid med seks andre kommuner på Søre Sunnmøre gjennom Søre Sunnmøre regionråd. Et bilateralt samarbeid som er lagt under Stifinnerparaplyen er utvikling av felles helsetjeneste for Herøy kommune og Sande kommune. Samarbeidet vil bli prosjektorganisert mellom de to kommunene. I forhold til diskusjonen om kommunesammenslåing har Møreforskning laget en rapport som diskusjonsgrunnlag i regionrådet og berørte kommunestyre og formannskap. Politisk er det ikke aktuelt å gå videre på dette sporet. 2) Et annet delprosjekt tar for seg relasjonen til næringslivet. Kommunen og næringslivet etablerte i samarbeid stiftelsen Herøy Næringsforum i 2002. Gjennom samarbeid med frivillige organisasjoner har kommunen og næringslivet klart å finansiere byggingen av et

badeanlegg. Samarbeidet vil bli søkt videreutviklet i forbindelse med Stifinnerprogrammet. 3) Et tredje delprosjekt tar for seg forholdet til frivillige lag og foreninger i kommunen, blant annet med Frivillighetssentralen. En politisk prosjektkomite er oppnevnt, og denne har hatt møte med styret og frivillighetssentralen og kartlagt aktuelle ressurspersoner. Gruppa vurderer også å opprette et kontaktutvalg for lag og foreninger. Både forholdet til næringslivet og de frivillige organisasjonene ønsker kommunen en evaluering av. Også relasjonen til Søre Sunnmøre Regionråd ønsker kommunen en vurdering av. Det tas også sikte på å etablere en gruppe av "ressurspersoner" bestående av utflyttede Herøyværing som kan vurdere kommunen utenfra. Nye tiltak for å fremme dialog med innbyggerne vil bli vurdert i løpet av 2005.

- *Evaluering av politisk organisering.* Herøy innførte i 2002 en ny politisk styringsstruktur. Selve organiseringen av arbeidet på politisk side skal gjennomgå i form av en egevaluering av arbeidsformer og organisasjonsmodell. Planen er at dette gjennomføres i løpet av 2005.
- *Prosjekt skoleadministrasjon.* Mandatet for dette nye prosjektet er å avklare arbeidsfordelingen mellom skolekontoret og rektorene og tydeliggjøre rolla og kravene til rektorene som virksomhetsledere.
- *NAV (Ny arbeids- og velferdsetat).* Mandatet i dette prosjektet er å avklare og påvirke hva som skal skje i en felles førstelinjetjeneste for a.etat, trygdekontor og sosialkontor. Det vil bli etablert en arbeidsgruppe med representasjon for de tre etatene og herøy kommune. Denne vil jobbe ut fra føringene i vedtaket til Stortinget våren 2005.
- *Integreringspolitikken overfor flyktninger.* Mandatet i dette delprosjektet er å evaluere den nåværende politikken for bosatte flyktninger og avklare målene for politikken. Kartlegge status og definere krav til resultat vil også inngå i arbeidet. Innstilling fra gruppa skal foreligge tidlig høst 2005.

Informantenes vurdering av framdriften i arbeidet

Generelt råder det en utbredt tilfredshet med framdriften i arbeidet blant informantene. Enkelte prosjekt har hatt svak framdrift, noen har blitt justert, andre er blitt lagt helt om eller avsluttet. Det har dermed vært en dynamikk og en utprøving i god forsøksånd i kommunen.

5) Utfordringer i Herøy kommune

Kommunen har også utfordringer som den ønsker å gjøre noe med. Blant annet blir det vist til vedvarende høyt sykefravær blant de ansatte. En av utfordringene består i å få inkludert det "ytterste ledd" i omstillingsarbeidet, samt gjennomføre omstillingstiltak som stimulerer til effektiv ressursutnyttelse uten å legge ytterligere byrder på arbeidsmiljøet. Kommunen vil derfor ha fokus på arbeidsmiljøet og betrakter fornøyde ansatte som forutsetning for tilfredse brukere. Ønsket er å utvikle en trivselspreget kultur gjennom god ledelse, gode interne prosesser og kulturbyggende tiltak. Delegasjon, synlig ledelse, det å gå foran som et godt eksempel, samt gi tilbakemelding og ansvarliggjøre de ansatte, trekkes fram som tiltak i den sammenheng. Målet er å bygge en organisasjon som er trygg på seg selv.

Byggesaksbehandlingen i kommunen er også et område med utfordringer. Saksbehandlingstiden er lang i forhold til en del andre kommuner. Kommunen står også i en situasjon hvor mye av effekten av omstillingstiltakene i driftsorganisasjonen er tatt ut. Mer omfattende interkommunalt samarbeid, innføring av elektroniske løsninger og strukturtiltak innen skolesektor og pleie- og omsorgssektor er områder hvor kommunen selv ser et potensiale for videre effektivisering.

Kommunen er også i den situasjon at den har gjennomført store og små omstillingstiltak over en lengre periode. Det kan som nevnt føre til en viss *omstillingstrøtthet* blant de ansatte, men endringstakten kan også bli så stor at deler av organisasjonen har problemer med å henge med ”på lasset”. Omstillingsviljen og omstillingsevnen virker stor i den politiske og administrative toppledelsen, men spørsmålet er mer åpent om alle deler av organisasjonen fortsatt henger med. Omstillingsarbeidet bygger på den forutsetning at avdelingslederne tar med seg omstillingsarbeidet inn i sine respektive avdelinger.

Herøy kommune er i tillegg i den situasjon at flere av omstillingstiltakene er inne i en iverksettende fase. Et kritisk punkt fremover blir å sikre en mest mulig *effektiv iverksetting* av de ulike tiltakene. Den politiske og administrative toppledelsen vil stå overfor utfordringen med å få ut mer informasjon om prosjektene, implikasjonene av tiltakene for de ansatte, samt å få de ulike enhetene til å få et eierforhold til tiltakene. Kommunen synes å ha gode forutsetninger for lykkes gitt den involveringsstrategien den tidlig valgte i omstillingsarbeidet. Men spørsmålet om *involvering, eierskap og forankring* av prosjektene i linjeorganisasjonen vil nok være en problemstilling som krever stor oppmerksomhet i fortsettelsen.

Kommunen står også overfor utfordringen – i likhet med andre Stifinner-kommuner - å sannsynliggjøre at aktivitetene som er planlagt i forbindelse med Stifinnerprogrammet er *store og dyptgripende* nok til å oppfylle de overordnede mål som er satt for Stifinnerprogrammet. Ambisjonene med programmet er som kjent høye sett i lys av målene om å effektivisere, kvalitetsutvikle kommunen og gjøre den mer brukerorientert.

Til sist står Herøy – også i likhet med de andre Stifinnerne – overfor utfordringen med å utvikle det som i utgangspunktet er et lokalt inspirert moderniseringsarbeid til noe som kan være et *eksempel til etterfølgelse* også for andre kommuner. Skal erfaringene ha relevans for andre kommuner, kreves en innretning på arbeidet som sikrer overføringsverdi. Dette krever tenkning omkring hvilke tiltak, arbeidsformer og helhetsgrep som kan være av interesse for andre.

6) Samarbeidet med KRD og de andre Stifinner-kommunene

Informantene er i all hovedsak tilfredse med den rammen KRD har skapt rundt omstillingsarbeidet. Samlingene representerer en arena hvor kontakter kan knyttes og inspirasjon kan hentes til videre innsats på hjemmebane. Den konkrete nytteverdien av samlingene i det enkelte prosjekt varierer. Når prosjektene er vidt forskjellige vil det også være mer krevende å finne tema som konkret treffer innholdet i det enkelte prosjekt. Ifølge enkelte av informantene dekkes behovet for tilbakemelding på prosjektarbeidet gjennom de besøk KRD har i kommunen. Da står ofte prosjektene i sentrum for aktivitetene. Informantene opplever stort sett besøkene som nyttige, de forplikter og de bidrar til å sette fart på prosjektaktivitetene.

Kontakten med KRD er i hovedsak avgrenset til den politiske og administrative toppledelsen og til prosjektledelsen. Når andre politikere og virksomhetsledere har blitt konfrontert med

spørsmål om deres erfaringer med KRD, er det få som har konkrete erfaringer å vise til. De har imidlertid et inntrykk av at samarbeidet har virket positivt på driven i omstillingsarbeidet.

Herøy har forventninger til KRD om at departementet kan gi faglig bistand i tillegg til de økonomiske tilskuddene. De mener også at kommunen kan være ett inntak for departementet til å ta pulsen på kommune-Norge, blant annet i spørsmål om konkurranseutsetting og kommunesammenslåinger i en distriktskommune. Dernest håper de, i likhet med de andre Stifinner-kommunene, at KRD kan være en døråpner i forhold til andre deler av statsforvaltningen.

De fleste av informantene opplever samarbeidet med de andre Stifinner-kommunene som inspirerende på omstillingsarbeidet. Ved å trekke ut enkelttemaer hvor kommunene, eller grupper av kommuner, har felles utfordringer og/eller interesser, har det oppstått samarbeid som har gitt en ekstra trøkk i prosjektarbeidet. Men igjen er det slik at denne oppfatningen primært gjenfinnes på "toppen" av kommunen. Menige politikere eller virksomhetslederne har ikke de samme erfaringene all den tid de ikke er en del av nettverksbyggingen mellom kommunene.

7) Resultater så langt av kommunens Stifinner-arbeid

Herøy kommune kan vise til et flerårig og bredt anlagt omstillingsarbeid som griper inn i det meste av kommunens virksomhet, enten det gjelder tjenesteyting og service eller samfunnsutvikling i stort i forhold til lokalsamfunnet. Herøy hadde tidligere problemer med utgiftssiden i kommuneøkonomien med store underskudd ved inngangen til dette årtusen. Kommunen hadde også utfordringer i forhold til sitt omdømme i befolkningen. De siste årene har kommunen fått bedre styring med utgiftssiden, blant annet gjennom et bedre styrings- og oppfølgingssystem. Driften er rasjonalisert for å redusere utgiftsveksten. Flere av informantene peker på at kommunen har bedret sitt omdømme utad. Kommunen har tatt viktige steg for å utvikle en mer åpen og serviceorientert kommune. En rekke tiltak retter seg mot å utvikle kommunen til en servicekommune og skape best mulig kvalitet i "det gyldne øyeblikk". Omstillingen i Herøy er også interessant i et prosessperspektiv. De har gjennomført relativt omfattende omstillingstiltak gjennom en medvirkningsbasert omstillingsprosess. I stedet for å bremse omstillingsarbeidet har medvirkning vært et av kriteriene for å få gjennomført tiltak.

I intervjuene er det flere av informantene som trekker fram kommunens samarbeid med det lokale næringslivet. Også relasjonen til frivillige lag og organisasjoner er et felt som har utviklet seg positivt. Til sist nevnes også det interkommunale samarbeidet som et spor som etter hvert har gitt resultater. Dette er feltet det fortsatt jobbes med, men informantene gir uttrykk for at dette er på riktig spor.

Flere av informantene peker på at en viktig effekt av kommunens fornyelsesprogram og Stifinnerprogrammet har vært å røske opp i gamle måter å tenke på. Etablerte rutiner og løsningsmodeller er satt under lupen. Herøy har de siste årene oppnådd en mer positiv holdning blant de ansatte. Kulturelt har det blitt større spillerom for endring og omstilling som en kontinuerlig prosess. Det er også skapt en bedre dialog mellom politikere og administrasjonen. Blant annet gjennomføres budsjett- og økonomiplanen som en prosess mellom politikerne og administrasjonen der også arbeidstakerorganisasjonene er invitert. Politikerne deltar i hele prosessen og kan legge premisser på ulike tidspunkt og i ulike faser. Prosesser foregår i åpne

møter for å unngå for mye hemmelighold og tendenser til at ”noen har snakket sammen”. Også dette har medvirket til å skape et mer positivt fokus på kommunen. Gjennom reformeringen av styringssystemet og mer utstrakt måling av resultater og prestasjoner etableres en plattform for kunnskapsbasert ledelse. Ennå gjenstår arbeid, men de fleste av informantene mener det er skapt et grunnlag for bedre ledelse. Gjennom mer utstrakt bruk av styringsinformasjon kan politikerne utvikle den politiske bestiller- og eierrollen.

Som nevnt er bedre ledelse et område flere av informantene peker på. Fokus på resultatkrav, styringsinformasjon, lederkontakter og ansvarliggjøring gjennom delegering av myndighet har virket bevisstgjørende på lederne. Deltakelsen i Stifinnerprogrammet har i følge mange av informantene virket som en vitamininnsprøytning på den politiske og administrative toppledelsen. Det har gitt en mulighet til å fornye porteføljen av tiltak og gjøre litt mer enn det en ellers ville fått til. Programmet virker også forpliktende i forhold til framdrift og resultat all den tid programmet forplikter. Det gir også en plattform for å sammenlikne seg med en gruppe kommuner som alle er i en omstillingsfase.

Et annet felt som nevnes av flere informanter er at kommunen har fått mer erfaring med bruk av prosjektarbeid. Når stadig flere får prøvd seg i prosjektarbeid blir det lettere å ta i bruk denne arbeidsformen også i andre sammenhenger enn omstilling. Arbeidsformen gir større fleksibilitet, oppgaver kan løses ad hoc, deltakelsen er mer tidsavgrenset og det kan anlegges en mer utprøvende tilnærming i arbeidet. Prosjektarbeidet kan også være et første skritt i forhold til å krysse institusjonelle og geografiske grenser. Resultatet kan i siste instans bli større tverrfaglighet om tjenestene organiseres og samordnes på en ny måte. Herøy har i prosjektet Koordinering og samarbeid tiltak på gang for å skape et mer samordnet tjenestetilbud overfor brukere med sammensatte behov.

Noen av informantene peker på at en av utfordringene framover vil være å skape en fleksibel organisasjon som mest mulig effektivt kan håndtere potensielle svingninger på inntektssiden. Utfordringen består i å etablere en ”monitorende” organisasjon som griper tak i endringer i tide for å unngå at kommunen havner i en ny krisesituasjon. Som nevnt har kommunen effektivisert driftsorganisasjonen. Nye omstillingstiltak vil da gjerne kreve investeringer slik som for eksempel i nye elektroniske løsninger, eller oppbygging av interkommunale samarbeidsmodeller. Andre muligheter ligger i strukturendringer eller å konsentrere mer av ressursene om de lovpålagte oppgavene og i stedet kutte i de frivillige oppgavene.

8) Kort oppsummering Herøy kommune – er de på rett veg?

Herøy har de siste årene tatt betydelige skritt for å modernisere og omstille kommunen til nye økonomiske realiteter. Sett i lys av Stifinnerprogrammets ambisjoner om helhetlig og koordinert modernisering, er det interessant å registrere hvordan Herøy har klart å arbeide langs en rekke forskjellige dimensjoner – alt fra kortsiktige innsparingstiltak til overordnede strukturelle endringer i organiseringen og styringen av kommunen. Servicekommunen har etter hvert blitt et stikkord for mye av omstillingsarbeidet i kommunen. Ses prosjektene kommunen arbeider med i forbindelse med Stifinnerprogrammet, sammen med den omstilling kommunen allerede har foretatt, synes kommunen å ha gode forutsetninger for å bli et godt Stifinnereksempel. Både i ide og handling synes kommunen å jobbe ut fra et ”breddeperspektiv” som korresponderer godt med Stifinnerprogrammets filosofi og innretning. Med i denne sammenheng hører også den vekt kommunen legger på selve prosessen, det å involvere og aktivisere og informere ulike deler av

kommuneorganisasjonen. Noe av utfordringen for kommunen blir sannsynligvis å holde tempo og ”trøkk” oppe i omstillingsarbeidet sett i lys av at omstilling har stått aktivt på dagsorden nesten hele 2000-tallet. Kommunen står også overfor den utfordring, i likhet med de andre Stifinnerkommunene; å få gode ideer og forslag i plandokumenter og utredninger til å bli en del av hverdagen for ”grunnplanet” i organisasjonen. Midtveis i Stifinner-programmet peker mye i retning av at kommunen vil kunne lykkes om de står løpet ut.

3.2.4 Bømlo kommune

1) Bakgrunnen for å delta i Stifinnerprogrammet i Bømlo

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

Fokuset på effektivisering og innsparinger er ytterligere blitt forsterket som følge av en forverret økonomisk situasjon for kommunen de senere år. I forbindelse med budsjettarbeidet for 2003 la politikerne i Bømlo inn forutsetninger om en skatteinntekt som lå om lag 5 millioner kroner over det som ble resultatet. Samtidig ble rammeoverføringene fra staten redusert med om lag 4 millioner. Sammen med overforbruk på enkelte områder ble avviket mellom budsjett og regnskap på om lag 20 millioner kroner. Årsresultatet ble dermed vesentlig dårligere enn forutsatt. Et viktig mål med Stifinnerprogrammet er å derfor å effektivisere den kommunale virksomheten med 15 millioner kroner innen utgangen av 2006. I budsjettet for 2005 har kommunen lagt inn en effektiviseringsgevinst på 2,5 millioner kroner som følge av tiltakene i Stifinner-programmet. Større innsparingseffekt er ventet i 2006 og 2007 etter hvert som Stifinner-programmet blir iverksatt. Det er også lagt inn andre effektiviseringstiltak, blant annet nytt økonomisystem, men Stifinner-programmet er kommunens sentrale instrument for å effektivisere driften og bringe den i samsvar med kommunens inntektsnivå.

Et felt som har vært gjenstand for omstillingsarbeid over flere år, er skolen. Kommunen ble på slutten av 1990-tallet med i et pilotprosjekt initiert av Undervisnings- og forskningsdepartementet. Hensikten var å åpne skolen mot omverdenen (næringslivet/befolkningen) og modernisere drift og faglig opplegg. ViKom AS ble opprettet som resultat av denne satsingen - et samarbeid mellom det lokale energiverket, kommunen og Eidesvik Holding AS. Dette "moderniseringssporet" er videreført i Stifinneren, blant annet i forhold til en sterk satsing på utbygging av bredbånd og digitalisering av kommunen. 96 prosent av husstandene kan få tilgang på bredbånd. Stadig flere tjenester er blitt gjort tilgjengelige på kommunens og skolenes nettsider. Utvikling av "Skoleportalen" og døgnåpen kommune (24/7) har vært viktige satsinger i kommunen. En ambisjon er at alle elever og lærere skal ha tilgang til egne PCer.

Et annet viktig spor i omstillingsarbeidet er forholdet til næringslivet og andre organisasjoner i kommunen. Kulturhusutbygging er for eksempel muliggjort gjennom spleiselag mellom ulike aktører i kommunen. Samarbeidet med private aktører viser seg også igjen i forhold til frivillige organisasjoner og i det forhold at alle barnehagene fra 2005 er drevne av private. Kommunen har sammen med næringslivet etablert Bømlo Næringsutvikling AS, som ivaretar de kommunale næringsoppgavene. Kommunen satset først på utbygging av bredbånd gjennom

etableringen av ViKom AS,⁶. Avviklingen av ViKom har medført behov for å finne løsninger på driften av Skoleportalen og Bømlagrinda (nettsted med informasjon om kommunen).

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

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

2) Mål og forventninger til Stifinnerprogrammet i Bømlo

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

I søknaden om å delta i Stifinner-programmet ble det pekt på sider ved omstillingsarbeidet hvor det gjenstår arbeid. Det gjelder utarbeidelse av serviceavtaler og standardomtaler av tjenestene. Det samme gjelder økt brukermedvirkning og større valgfrihet i forhold til de kommunale tjenestene. I søknaden om deltakelse i Stifinneren påpekes det også at "...me framleis kan verte flinkare både med økonomistyring, kostnadskontroll og ikkje minst styringsinformasjon". I tillegg er det pekt på at dialogen mellom politikerne og innbyggerne kunne vært bedre. Åpen spørretime og flytting av kommunestyremøtene til andre steder i kommunen enn kommunesenteret, har i begrenset grad utløst et sterkere folkelig engasjement.

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

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

6 ViKom AS er i 2005 blitt avviklet. Telenor AS trakk seg som en av samarbeidspartnerne til ViKom AS for selv å kunne satse på ADSL teknologi til bedrifter og husstander i kommunen. Dermed var det heller ikke aktuelt å fortsette utbyggingen av bredbåndnettet. Før avviklingen var det lagt 70 kilometer fiberkabel i kommunen. Dette bredbåndnettet er våren 2005 overtatt av en av de opprinnelige eierne av ViKom AS, nemlig Finnås Kraftlag. Kraftlaget akter å fortsette utbyggingen av fiberoptisk samband.

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

De overordnede målene og delmålene for Stifinner-programmet har ligget fast siden oppstarten av programmet i 2003. I praksis har det nok over tid vært en viss dreining i retning av å vektlegge tiltak som kan bidra til effektivisering og innsparinger. I hvert av prosjektene er det lagt vekt på å synliggjøre gevinstpotensialet og hvordan dette kan realiseres. Som en av informantene sa: " det må skapes en kultur for å gjøre ting billigere".

3) Organisering av det lokale Stifinnerprogrammet i Bømlo

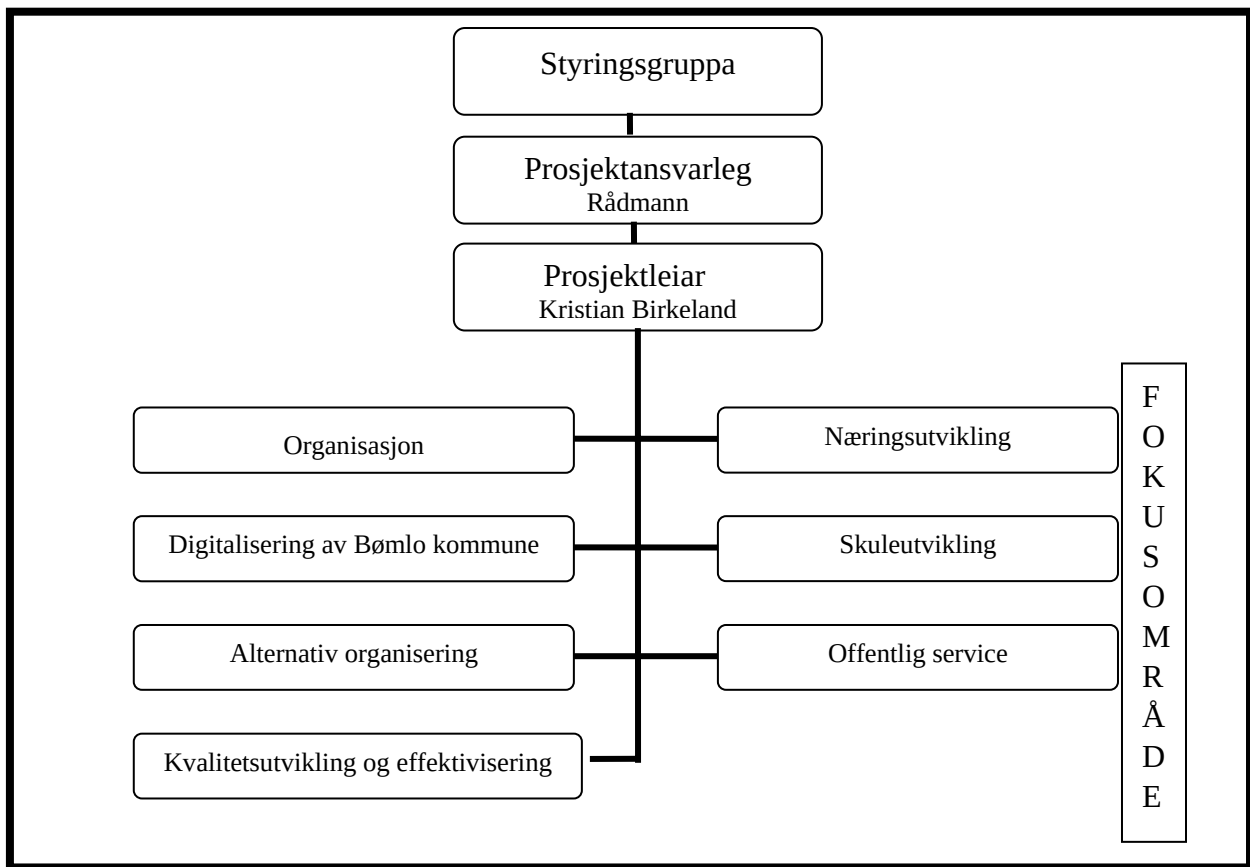
Det har vært tverrpolitisk oppslutning i kommunestyret om å delta i Stifinnerprogrammet. Det har imidlertid vært ulikt syn på hvilke virkemidler som bør tas i bruk i moderniseringsarbeidet. Partiene på venstresiden har vært opptatt av å få til endring uten å ty til privatisering. Konkurransetsettingen av renhold var derfor gjenstand for debatt mellom de politiske partiene.

Politikerne er involvert i Stifinner-programmet ved at ordfører og formannskapet sitter i styringsgruppa for det lokale Stifinnerprogrammet. Gruppa ledes av ordføreren. Med i styringsgruppa er også rådmannen og de to kommunalsjefene. Det samme er to representanter for arbeidstakerorganisasjonene og to observatører fra Kommunenes sentralforbund og Fylkesmannen. I 2004 hadde styringsgruppa fire møter. Mandatet til styringsgruppa er å følge opp prosjektarbeidet, godkjenne mandatet for enkeltprosjekt og komme med innstillinger til videre håndtering av Stifinnerprogrammet. Informasjon om prosjektet er i noen grad lagt ut på kommunens egne nettsider, men mest aktivt bruker Bømlo Stifinner-programmets eget nettsted (www.kunnskapsnettverket.no). Dermed gjøres informasjon tilgjengelig både for interne brukere i kommunen og for andre som har interesse i å følge prosjektarbeidet i Bømlo.

Organiseringen av prosjektarbeidet ble endret i 2004 i og med at prosjektleder for programmet først ble ansatt i mai 2004. Prosjektleder kom da fra stillingen som utviklingssjef i Sveio kommune. Før den tid hadde rådmannen prosjektlederansvaret. Kommunen har valgt en løsning hvor prosjektleder er fullengasjert i Stifinner-arbeidet. Sju av om lag 11 prosjektene ledes av prosjektlederen direkte, samtidig som prosjektleder også er involvert i de øvrige. Prosjektlederen har hatt regelmessige møter mellom representanter for arbeidstakerorganisasjonene. Foruten å være representert i styringsgruppa har de ansatte deltatt i de fleste av arbeidsgruppene som er blitt nedsatt i forbindelse med prosjektarbeidet.

Prosjektorganisasjonen nedenfor viser de 7 fokusområdene for arbeidet med Stifinnerprogrammet og forholdet mellom prosjektansvarlige og styringsgruppa. Prosjektansvarlig overfor styringsgruppa er rådmannen. Selve prosjektaktivitetene er linjemessig organisert med prosjektleder og lokale prosjektledere for de ulike delprosjektene.

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



Figur 3.4: Prosjektorganisasjonen i Bømlo kommune.

Vurdering av forankring, deltakelse og oppslutning om Stifinner-programmet

Den politiske involveringen i programmet er i første rekke ivarettatt gjennom ordførers og formannskapetets deltakelse i styringsgruppa. Enkelte av informantene hevder imidlertid at Stifinner-programmet ikke er noe stort tema i den politiske debatten. Partipolitisk har det heller ikke vært så mye å lage ”politikk” ut av, ikke minst sett i lys av at Stifinner-programmet i stor grad er innrettet mot å effektivisere og spare penger. Selv om det politisk er akseptert at kommunen må stramme inn livreima, kan det partipolitisk være krevende å bli tett koplet til upopulære innsparingstiltak. Etter flere års debatt er det imidlertid skapt et politisk grunnlag for å effektivisere den spredte og desentraliserte skolestrukturen i kommunen. Tidligere har saker som lokaliseringen av nytt kulturhus og foreståtte endringer i skolestrukturen skapt mye debatt. Det er en forventning blant flere av informantene om at etter hvert som omstillingstiltakene konkretiseres, vil det bli mer debatt og politisk oppmerksomhet om Stifinnerprogrammet.

Programmet har i første rekke vært forankret gjennom prosjektaktivitetene. Det har således vært en aktivitet som har foregått ved siden av den formelle linjeorganisasjonen. Det har skjermet selve utviklingsarbeidet, men bidrar også til at overgangen mellom prosjektaktivitet og

iverksetting av tiltak gjennom linjeorganisasjonene kan bli krevende. Som nevnt er imidlertid de ansattes organisasjoner regelmessig blitt underrettet om status og framdrift i arbeidet.

Mest involvert i prosjektarbeidet er foruten prosjektleder og rådmannen, informasjon og IKT blant de sentrale støtteenhetene og pleie og omsorg, deler av teknisk og en del av skolene blant de kommunale tjenestesektorene. Også helse og sosial og barnehagene omfattes av tiltak i det lokale programmet. Mest berørt er pleie og omsorg og arealbruk og bygg og eiendom. Skolene er først og fremst berørt gjennom utvikling av Skoleportalen. Alt i alt er et flertall av tjenesteområdene berørt av ett eller flere av de prosjekter kommunen jobber med.

Kommunen skisserte tidlig en egen informasjonsstrategi for omstillingsarbeidet. Innledningsvis ble det lagt vekt på å informere om prosjektet i forhold til de ansatte, politikerne og arbeidstakerorganisasjonene. Både intranett, politikernett, e.post, møter og samlinger er benyttet for å informere. I forhold til innbyggerne har det vært en målsetting at lokalavisa hver måned skal ha en artikkel der Stifinnerprogrammet blir omtalt. Flere artikler i både Bømlo-nytt og lokalavisa Sunnhordland har bidratt til å få ut ekstern informasjon om Stifinner-programmet.

4) Prosjektaktiviteter og framdrift i Bømlo

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

Midtveis i Stifinner-programmet har det vært prosjektaktiviteter under fem av fokusområdene. De områdene det hittil ikke er startet opp nye prosjektaktiviteter er: Organisasjon (Kompetanseutvikling ledere, fleksibel arbeidstid, resultatlønn) og Næringsutvikling – Bømlo kommune som næringsutvikler. Delprosjekt under disse to fokusområdene ble avsluttet i forbindelse med kommunens eget effektiviseringsprogram.

Nye tiltak er blitt innlemmet i Stifinner-programmet etter hvert. Blant annet er det startet interne prosesser med tema: "Hvordan skape forståelse for behovet for helhetlig omstilling?" I løpet av 2004 og våren 2005 har det kommet til flere nye tiltak under de fem aktive fokusområdene. For eksempel er det under området Videreutvikling av skoletilbudet søkt om godkjenning av Meling skole som demonstrasjonskommune. Nytt er også bruk av servicestrategi under fokusområdet Offentlig service. To nye tiltak har kommet til under fokusområdet Alternativ organisering, nemlig strategier for benchmarking og organisering av eiendomsforvaltningen i kommunen. Under fokusområde Kvalitetsutvikling og effektivisering er det etablert nettverk for barnehager. I tillegg vil det bli opprettet nettverk for to nye områder (sosiale tjenester og barnevern). Under samme fokusområde hører også med tiltak i forbindelse med utvikling av system for kvalitetskontroll (Kvalitetslosen). Det er fra prosjektleders side laget et ryddig og oversiktlig system for håndtering av kommunens prosjektarbeid (jf. oversikter over prosjektplaner, formål, framdrift og status, arbeidsmål og utfordringer i prosjektarbeidet).

Bømlo kommune la ned om lag 150-200 dagsverk i tilknytning til prosjektaktivitetene i 2004 (jf. årsrapport 2004). I tillegg kom innsatsen til prosjektleder finansiert av KR.D.

Nedenfor presenteres kort *innholdet* i de ulike prosjektene og hva som var *status* våren 2005.

Digitalisering av Bømlo kommune:

- *Digitalisering av tjenester (24/7-kommunen).* Siktemålet er å bedre folks tilgjengelighet til kommunale tjenester og bedre informasjonen til innbyggerne. Prosjektet skal også medvirke til å korte ned saksbehandlingstiden og effektivisere driften. Dette er en viktig satsing i Bømlo kommune. Blant annet er det i budsjettet for 2005 lagt opp til at IKT skal få en ny stilling. Denne finansieres delvis gjennom det interkommunale samarbeidet som er etablert i forhold til driften av nytt saks-/arkivsystem for kommunene Fitjar, Stord, Tysvær, Haugesund og Bømlo.

Status: Flere tiltak utredes eller er i ferd med å bli iverksatt. I 2004 ble det lagt til 20 nye *skjemaer* for elektronisk sending i tillegg til de 10 som var lagt ut på nett før. Her inngår både eksterne skjema (publikum) og interne skjema (ansatte). Et annet tiltak er *byggesaksbehandling* på nett. Denne saken er blitt noe forsinket. Arealbruk som har ansvaret for byggesaksbehandlingen har krevd en økning i kapasiteten etter at det ble dokumentert at avdelingen har liten bemanning i forhold til andre kommuner. En ansatteundersøkelse høsten 2004 viste at arbeidsmiljøet i avdelingen hadde visse utfordringer. Våren 2005 var det satt i gang en prosess med tanke på både å øke kapasiteten i avdelingen og få ”byggesak på nett” for å effektivisere saksbehandlingen. Planen er også at Kundetorget skal gjøres bedre i stand til å avlaste Arealbruk når det gjelder enkle spørsmål som kan løses direkte i samtale med innringer. Et tredje tiltak har vært utredning av *Kart på nett*. Planen er å gjøre kart tilgjengelige på internett, for eksempel arealdelen i kommuneplanen, reguleringsplaner, eiendomskart og tekniske kart. Kommunen har i den sammenheng kartlagt hvordan andre kommuner har håndtert denne utfordringen (Arendal, Skedsmo og Bergen). Våren 2005 var det ikke endelig avklart hva slags løsning som vil bli valgt – om kommunen skal iverksette tiltaket på egen hånd eller søke samarbeid med andre kommuner (IKS-løsning). Et fjerde tiltak består i å oppgradere og videreutvikle kommunes nettsider.

- *Politikernett.* Siktemålet med dette prosjektet er å effektivisere møteinnkalling, informasjonsarbeidet og å stimulere den politiske debatten gjennom bedre informasjon. Beparelser er også forventet gjennom reduserte kostnader til porto, papir mv.

Status: Det er etablert et nettsted og sakspapir legges ut på nettet. Formannskapsmedlemmene er utstyrt med bærbar PCer. Ambisjonen er i innføre papirløst formannskap etter hvert som ordningen tas i full bruk. Etter hvert er planen at hele kommunestyret skal være på nett slik at opptrykkingen av sakspapir kan reduseres.

- *Effektivisering av saksbehandling med IKT.* Siktemålet med prosjektet er å effektivisere saksbehandlingen gjennom mer utstrakt bruk av IKT. Sikkerheten i saksbehandlingen kan økes og bruken av papir i saksbehandlingen kan bli redusert. Et eget prosjekt om innføring av prosjektweb er under vurdering.

Status: Kommunen har tatt i bruk et nytt økonomisystem. Nytt arkiv og saksbehandlersystem ble tatt i bruk i november 2004. Intranettet er også utbygd som ledd i oppfølgingen av prosjektet. Disse tiltakene er i en iverksettingsfase slik at utfordringene først og fremst knytter seg til å få de ansatte til å legge om rutiner og ta

systemene i aktiv bruk (eksempelvis turnusplaner, timelister, reiseregninger, dokumentflyt). Også synliggjøring og uttak av effektiviseringsgevinster er utfordrende. Et tiltak som ikke vil bli realisert er etablering av såkalt prosjektWeb. I stedet blir Stifinner-programmets nettsted benyttet for å spre informasjon om prosjektet.

- *Skoleportalen.* Siktemålet med prosjektet er å bedre kommunikasjonen mellom skole, hjem og elev. Det skal også medvirke til bedre samarbeid mellom skolene og mellom kommunen og lokalsamfunnene. Portalen skal også kunne brukes til mer aktiv markedsføring av skolene og gi grunnlag for mer effektiv drift.

Status: Det er gjennomført et pilotprosjekt ved fem av skolene i kommunen. Arbeid er også startet opp for å spre tiltaket til de andre skolene. Det er også initiert opplæring av elever og lærere. Innretningen og framdriften i prosjektet har som nevnt blitt påvirket av utviklingen av ViKom AS. Kommunen fikk også avslag på en HØYKOM søknad. Det gjøres derfor fremstøt for å avklare alternative driftsformer og etablere ny drift av portalen. Det pedagogiske innholdet er planlagt videreutviklet. En utfordring knytter seg til å motivere til aktiv bruk av den informasjon som er gjort tilgjengelig i portalen. I budsjettet for 2005 har kommunen lagt inn en innsparing på 1 millioner kroner som følge av innføring av portalen. Denne skal tas ut i form av drifts- og lønnsinnsparinger. Som nevnt er et nytt tiltak på skolefeltet en søknad om utnevne Meling skole som en demonstrasjonsskole. Her inngår ikke bare bruk av IKT i undervisningen, men også bruk av naturområde og nærmiljøet i undervisningen og utvikling av biblioteket. Også utvidet foreldresamarbeid står sentralt i dette mulige prosjektet.

Offentlig service i Bømlo:

- *Etablering av SATS-kontor.* Siktemålet er mer samordnede og individrettede tjenester. På lengre sikt forventes det en nedgang i antall personer på trygd og sosialhjelp. Prosjektet forventes også å gi en effektiviseringsgevinst.

Status: Framdriften i prosjektet har vært preget av diskusjonen om hvem som skal inngå i det nye Arbeids- og velferdskontoret i kulturhuset. Sommeren 2005 var status at A.etat ikke vil inngå i den planlagte samlokaliseringen. For de gjenværende aktørene gjenstår arbeid i forhold til å avklare organisasjonsform, ansvarsfordeling, bemanning og drift av felles mottak. Leieavtale og romprogram er derimot avklart.

- *Utvikling av tjenestetorget på rådhuset.* Prosjektet forventes å bedre tilgjengeligheten til kommunens tjenester og bedre kommunikasjonen med brukerne. På sikt skal det gi mer tilfredse brukere, mindre press på fagkontorene og mer effektiv saksbehandling.

Status: En prosjektgruppe arbeider med tiltaket. Det er utarbeidet med prosjektskisse med alternative modeller. Vedtak er truffet med tanke på videre drift. Det foregår også ide- og erfaringsutveksling mellom Bømlo kommune og andre Stifinner-kommuner som arbeider med den samme tematikken. I 2005 er det planlagt et system for loggføring av all kontakt til tjenestetorget og en utvidelse av tjenestetilbudet i forhold til de tekniske tjenestene. En ny modell for organisering av torget er planlagt iverksatt i løpet av 2005.

- *Bruk av servicestrategi.* Dette er et nytt prosjekt og er vedtatt i forlengelse av KRDs ønske om at Stifinner-kommunene skal bli pilotkommuner på dette området. I første omgang er servicestrategien tenkt å omfatte pleie- og omsorgssektoren og teknisk

sektor. Pleie og omsorg har deltatt i effektiviseringsnettverkene og det er gjennomført ansatteundersøkelser i begge sektorene. Ut fra kartlagt forbedringspotensiale er planen å utvikle servicen i disse sektorene ved hjelp av det foreslåtte prosjektet.

Alternativ organisering:

- *Samarbeid med Langevåg Bygdatur om helsesenter.* Siktemålet med prosjektet er å prøve ut en Offentlig-privat organisering av tjenestetilbudet (OPS). Innbyggerne i Langevåg har et lite tilfredsstillende tannhelsetilbud. Det offentlige tilbudet er lokalisert i Sveio noe som innebærer at innbyggerne må bruke både buss og båt for å kunne benytte tilbudet. Organisasjonen Langevåg i utvikling har vært en av pådriverne for en løsning på problemet. Et offentlig-privat tilbud forventes å bedre tilbudet til innbyggerne og gi grunnlag for et mer effektivt samarbeid om tjenesten.

Status: I utgangspunktet ble det etablert et prosjekt i forhold til tannhelsetjenesten med deltakelse fra kommunen, Fylkestannlegen, Langevåg utvikling og en tannlege som ville gi tilbud tre dager i uka. Fylketannlegen har som før nevnt stilt seg negativ til den foreslåtte løsningen og prosjektet fikk avslag på en prosjektsøknad om midler. Som et ledd i prosjektet vurderes ny organisering av fysioterapi-tjenesten som en del av helsesenteret. Bømlo kommune har også hatt kontakt med fylkesrådmannen og fylkesordføreren for å avklare mulighetene for et heloffentlig tannhelsetilbud i bygda. Våren 2005 synes ballen å være lagt død for et offentlig-privat samarbeid om tilbudet.

Organisering av eiendomsforvaltningen. Dette er et nytt prosjekt initiert av fire av kommunene i Stifinner-programmet. Siktemålet er å klargjøre rollefordelingen mellom ulike aktører i den kommunale eiendomsforvaltningen. Det tas videre sikte på å innføre leveringsavtaler mellom driftsavdeling og virksomhetene. Også utarbeidelse av strategiplan for eiendomsforvaltningen og utvikling av nøkkeltall med tanke på benchmarking inngår blant de planlagte tiltakene. Bømlo har forankret prosjektet i budsjettet for 2005. Hvis politisk og administrativ ledelse ønsker det vil det bli gjennomført en utredning om etablering av et kommunalt foretak. Også spørsmålet om konkurranseutsetting vil inngå som et av spørsmålene i det nye prosjektet.

Strategier for benchmarking. Som et ledd i kartleggings- og forbedringsarbeidet innen pleie og omsorg og barnehager ønsker kommunen å etablere strategier og rutiner for systematisk måling av tjenestenivået og kostnadene. Dette er et arbeid som en etter hvert ønsker å utvide til å omfatte alle tjenesteområdene.

Kvalitetsutvikling og effektivisering:

- *Effektiviseringsnettverk innen pleie- og omsorgstjenesten.* Hensikten med dette prosjektet er å optimalisere driften og utarbeide et bedre grunnlag for styring. I prosjektet ligger også en ambisjon om bedre forventningsavklaring i forhold til brukerne. Før tilknytningen til nettverkene ble det foretatt en tidsstudie i sektoren. Bømlo inngår i et nettverk sammen med Stord, Os og Fjell.

Status: Foruten tidsstudien er det gjennomført både en brukerundersøkelse og en ansatteundersøkelse i disse tjenestene. Det er også foretatt en sammenlikning med andre kommuner ut fra KOSTRA-tall. Virksomheten er evaluert med bakgrunn i måleresultat og sammenlikning med andre. Kartleggingene viste at Bømlo hadde relativt høyere

kostnader per bruker innen hjemmetjenestene enn de andre kommunene i nettverket. Bømlo scoret også lavere på de fleste indikatorene i brukerundersøkelsen enn de andre kommunene. Kartleggingsarbeidet har munnet ut i en handlingsplan for hvordan nivået og effektiviteten i tjenestene kan bli bedre. Her inngår en lang rekke med forbedringstiltak (jf. handlingsplan for pleie og omsorg). Blant annet er informasjon og brukermedvirkning trukket fram som to forbedringsområder. Blant fellestiltakene er det planlagt utarbeidelse av en felles tjenestestandard, felles informasjonsbrosjyre, samt å vurdere områdeorganiseringen og tjenestene til ressurskrevende brukere. I budsjettet for 2005 er det lagt opp til en innsparing på kjøretid i hjemmetjenesten tilsvarende 1,5 millioner kroner. Kjøretiden er planlagt redusert med 15 prosent.

- *Effektiviseringsnettverk i forhold til barnehagene.* I likhet med arbeidet i de øvrige nettverkene er siktemålet å frembringe styringsinformasjon som et grunnlag for kvalitetsutvikling og forbedringsarbeid i barnehagene.

Status: Det er gjennomført benchmarking med utgangspunkt i KOSTRA-tall og en brukerundersøkelse gjennomført høsten 2004. Det er også foretatt en evaluering av driften. Resultatene fra kartleggingen viser at Bømlo har noe lavere dekningsgrad enn andre kommuner i nettverket. Ressursinnsatsen er imidlertid lav i forhold til resultatet, målt både i årsverk og bruttoutgift per time. Barnehagene i Bømlo kommer også særdeles godt ut i brukerundersøkelsen sammenliknet med andre kommuner. Visse forskjeller mellom barnehagene i kommunene er et utgangspunkt for å løfte alle barnehagene opp på om lag samme nivå som de beste. All den tid alle barnehagene fra 2005 er private er forbedringsarbeidet lagt på den enkelte barnehage.

- *Verktøy for kvalitetsutvikling og styring.* I likhet med de andre Stifinner-kommunene ønsker Bømlo å gjennomføre et arbeid i tilknytning til Kvalitetslosen. Det er gjort vedtak om et nytt prosjekt og kommunen deltok på Stifinner-samlingen i Molde i februar 2005. det vil bli utarbeidet en egen framdriftsplan for prosjektet.

5) Utfordringer i Bømlo kommune

Hver og ett av de ulike prosjektene står overfor større og mindre praktiske utfordringer med tanke på videreutvikling, og ikke minst iverksetting. Noen utfordringer er større enn andre. Ikke minst gjelder det de prosjektene som er avhengig av velvilje fra andre aktører enn kommunen selv (helsesenteret i Langevåg og etableringen av SATS-kontor).

Det er lagt betydelig vekt på å få tatt ut effektiviseringsgevinster av de enkelte tiltakene. Tiltakene er langt på veg legitimert og vedtatt for å oppnå innsparinger. Mens Sogndal kommune gjennomfører Stifinner-programmet *på tross* av økonomiske utfordringer gjennomfører Bømlo programmet *på grunn* av de økonomiske utfordringene. En utfordring for kommunen er å unngå at Stifinnerprogrammet utelukkende blir oppfattet som et innsparingsprogram ute i kommuneorganisasjonen. Det kan gå utover motivasjonen for å sette tiltak på dagsorden og skape et bredere og sterkere eierforhold til programmet. Som en av informantene sa: "deltakelsen i programmet er mer en dyd av nødvendighet enn med utgangspunkt i noe sterkt ønske fra enheten om å delta". Så lenge Stifinner-programmet blant mange oppfattes som toppledelsens hovedinstrument for å effektivisere kan det være vanskelig å

få mobilisert noe sterkt engasjement for å delta. Suksesshistorier er derfor viktig – historier som viser at prosjektene også har betydning for kvalitet, arbeidsmiljø og brukerne. Blant annet er satsingen på IKT-løsninger tenkt å ha slike plussum-effekter. Skoleportalen kan gi bedre tilgjengelighet til informasjon om skolene samtidig som den kan bidra til innsparinger.

I likhet med de andre Stifinner-kommunene står Bømlo kommune overfor utfordringen med å få gitt utviklingsarbeidet tilstrekkelig plass og *ressurser* for på den måten sikre kontinuitet og framdrift i arbeidet. Denne utfordringen er sannsynligvis større i Bømlo på grunn av den krevende kommuneøkonomien. Når utviklingsarbeidet gjerne kommer i tillegg til de krav driftsorganisasjonen krever i hverdagen stiller det deltakerne overfor en krevende balansegang.

Kommunen står også overfor utfordringen – i likhet med andre Stifinnere - å sannsynliggjøre at aktivitetene som er planlagt i forbindelse med Stifinnerprogrammet er *store og dyptgripende* nok til å oppfylle de overordnede mål som er satt for Stifinnerprogrammet. Er tiltakene hver for seg kraftfulle nok og er de innbyrdes koordinerte på en slik måte at de sikrer sammenheng og helhet i moderniseringsarbeidet? Kommunen har startet en prosess for å klargjøre hva som legges i helhetlig omstilling. Den kan bli viktig for å samle trådene i programmet.

Til sist står Bømlo – også i likhet med de andre Stifinnerne – overfor utfordringen med å utvikle det som i utgangspunktet er et lokalt inspirert moderniseringsarbeid til noe som kan være et *eksempel til etterfølgelse* også for andre kommuner. Skal erfaringene ha relevans for andre kommuner, kreves en innretning på forsøksarbeidet som sikrer overføringsverdi til andre kommuner som måtte være interessert i erfaringene fra Stifinneren.

6) Samarbeidet med KRD og de andre Stifinner-kommunene

Kommunen har en forventning til at KRD kan åpne dører i saker hvor prosjektarbeidet lokalt berøres av sektorkonflikter på statlig plan – både sentralt og på regionalt nivå. For Bømløs del gjelder det blant annet etableringen av et felles arbeids- og velferds kontor i det nye kulturhuset som har voldt problemer. A.etat har ikke ønsket å delta i denne samlokaliseringen sammen med sosialkontor og trygdekontor. Vedtak i Stortinget om å slå sammen sosialetaten og trygdeetaten vil imidlertid kunne påvirke utviklingen også lokalt. Et annet eksempel er Bømlo kommunes ønske om å etablere et offentlig-privat samarbeid (OPS) om tannhelsetjenesten i bygda Langevåg. I dette prosjektet har kommunen, sammen med organisasjonen ”Langevåg i utvikling” utredet ulike løsninger på det mangelfulle tjenestetilbudet. Framdriften og realiseringen av prosjektet er blant annet avhengig av velvilje fra fylkestannlegens side og fylkeskommunen. Våren 2005 var det ingen endelig avklaring med tanke på valg av løsning.

Gjennomgående oppfattes det som positivt at KRD arbeider tett sammen med kommunen. Det er imidlertid få av politikerne og virksomhetslederne som kjenner til innholdet i samarbeidet. Kontakten oppfattes primært å angå prosjektledelsen og den politiske og administrative toppledelsen. Disse ser det slik at besøkene fra KRDs side bidrar til å forplikte kommunen i forhold til jobben som skal gjøres. Kommunen må ha noe å vise til.

Samlingene i regi av KRD oppfattes i all hovedsak som nyttige og inspirerende. Ikke nødvendigvis fordi innholdet på samlingene har konkret nytte i utviklingsarbeidet. Men samlingene gir impulser, avklaringer og inspirasjon til å fortsette arbeidet. I likhet med i de andre kommunene høster prosjektledelsen i KRD mange godord for måten det jobbes på.

Bømlo inngår i flere nettverk knyttet til enkeltprosjekter. I forhold til Stifinner-kommunene gjelder det eiendomsforvaltningsprosjektet. I effektiviseringsnettverket deltar Bømlo sammen med andre kommuner i Sunnhordaland. Bømlo kommunens sterke profil i forhold til IKT og digitalisering av kommunen gjør den også interessant for andre som jobber med samme problematikk. Det gir erfarings- og ideutveksling mellom kommunene. Men fortsatt har ikke nettverksbyggingen kommet så langt at det kan etterspores direkte effekter av samarbeidet.

7) Resultater så langt av kommunens Stifinner-arbeid

IKT-satsingen i Bømlo, forsøket på å få til en OPS-løsning i Langevåg og tidligere aktivitet for å bygge partnerskap i forhold til næringslivet er alle eksempler på tiltak som kan ha interesse utover kommunens grenser. Blir Stifinner-programmet vellykket som et mer helhetlig grep for å effektivisere virksomheten kan også det vekke interesse blant andre kommuner. Det er konkretisert i budsjettssammenheng hvor store effektiviseringsgevinster som er forventet i årene fremover. Utfordringen blir å ta ut det potensialet som prosjektene måtte representere i den sammenheng. Opprettholdes framdrift og engasjement i dette arbeidet er det rimelig å vente at det vil gi seg utslag i innsparinger. Mer åpent er spørsmålet om hvor store de blir til slutt.

Bømlo har i betydelig grad bygget videre på en videreføring av de omstillingsaktiviteter kommunen har gjennomført de senere år. Tydeligst i så måte er som nevnt tiltakene for å effektivisere driften. Svært mange av tiltakene er ment å ivareta delmålet om å ”effektivisera den kommunale drifta tilsvarende 15 millionar kroner innan 31.12.2006”. De andre tre delmålene er ikke så tydelige i prosjektopplegget til kommunen (jf. ”Auka kvaliteten på kommunen som serviceverksemd ovafor barn, unge, vaksne, eldre, organisasjonar og næringsliv”, b) ”Gjere dei kommunale tenestene meir tilgjengelege og brukarvenlege gjennom auka satsing på nettbaserte tenester og utvikling av breibandnettet”, c) ”Optimalisera rolledelinga mellom kommune, næringsliv og frivillige organisasjonar”).

Flere av informantene peker på at Stifinner-programmet bidrar til å berede grunnen for større endringsvilje og større spredning av endringskompetanse i kommuneorganisasjonen. Det er nødvendigvis viktige betingelser for å oppnå gode resultater på lengre sikt.

8) Oppsummering Bømlo kommune

Bømlo har i likhet med de fleste andre Stifinnerkommunene, vært gjennom en periode med en rekke omstillings- og omorganiseringstiltak for å utvikle en mer velfungerende organisasjon. Politisk og administrativt er kommunen blitt omorganisert, og en rekke store og små tiltak er tatt i bruk for å effektivisere arbeidsmåtene i kommunen. En utfordring for kommunen vil være om den klarer å ivareta også andre hensyn i arbeidet med Stifinneren. Hvis både kortsiktige kutt og langsiktige omstillingstiltak utelukkende ivaretar hensynet til effektivisering, vil det lokale Stifinnerprogrammet kunne bli et godt eksempel på et effektiviseringsprogram. På den annen side er kommunen kommet langt på andre områder, ikke minst når det gjelder bruk av IKT og utvikling av relasjonene til næringslivet og frivillige foreninger og lag. Det synes å være en tradisjon for å ”dra lasset sammen” – en tradisjon som har materialisert seg i en rekke forskjellige samarbeidsløsninger. Det interessante blir om kommunen klarer å ivareta flere hensyn og mål, ikke bare effektivisering, men også tiltak som bedrer kvaliteten på tjenestene og

ivaretar forholdet til brukerne. I så måte kan satsingen på IKT bli en inngangsbillett til en satsing som ivaretar flere forskjellige hensyn. Kommunen synes fortsatt å ha et visst etterslep når det gjelder framdrift og utvikling av tiltaksporteføljen (jf. spørreskjemaundersøkelsen). Det vil også sannsynligvis by på utfordringer å få forankret arbeidet bedre i organisasjonen slik at iverksettingen av tiltakene kan skje på en mest mulig effektiv måte.

3.2.5. Tingvoll kommune

1) Bakgrunnen for å delta i Stifinnerprogrammet

Tingvoll kommune har i flere år arbeidet med omstillingsarbeid. Omstillingsarbeidet har delvis vært motivert av den stramme økonomien kommunen har hatt de siste årene. På slutten av 1990-tallet akkumulerte kommunen underskudd, og kom etter hvert inn i Robekregisteret⁷. Etter et krafttak i 2000 – 2001 bedret den økonomiske situasjonen seg, og kommunen ble tatt ut av registeret igjen. Til tross for dette oppleves den økonomiske situasjonen enda som stram.

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

Bakgrunnen for ønsket om å delta i Stifinneren var å *forsterke det omstillingsarbeidet* kommunen allerede var i gang med, for å være bedre rustet til å møte fremtidige utfordringer. For en liten kommune som reduseres i folketall, innebærer dette utsikter til mindre rammeoverføringer fra staten. Samtidig opplever kommunen stadig økende krav om kvalitet og tilpassede tjenester – både fra statlig hold og fra innbyggerne selv. Innbyggerne er mer og mer bevisste sine rettigheter og behov. Særlig gjelder dette innenfor pleie- og omsorgssektoren, hvor også de største økonomiske utfordringene ligger. Som det står i søknaden ønsker Tingvoll å "delta i omstillingsprogrammet for å forsterke vårt arbeid med: 1) en kvalitets- og effektivitetsreform innen tjenesteytingen med særlig fokus på pleie, omsorg og undervisning og 2) utbygge det forpliktende interkommunale samarbeidet i regionen til flere områder" (Tingvolls søknad, 28.6.2003).

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

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

utradisjonelle løsninger. Flere av informantene oppgir at Tingvoll er kjent som en kommune med tradisjoner for å være på offensiven og gå nye veier. Nærheten til innbyggerne er i tillegg et komparativt fortrinn for en kommune på Tingvolls størrelse (3100 innbyggere)⁸. Flere av informantene har uttrykt et sterkt ønske om at Tingvoll i denne perioden kan fremstå som et ”fyrtårn”, og dermed et godt eksempel på en modernisert småkommune som igjen kan brukes i kommunesammenslåingsdiskusjonen. En av motivasjonene for å bli med er slik sett å lære bort hvordan små kommuner kan gjennomgå vellykkede moderniseringsprosesser. Det å vise at Tingvoll er en levedyktig kommune, som kan finne sin egen vei til omstilling, oppgis som en drivkraft i seg selv.

2) Mål og forventninger til Stifinnerprogrammet i Tingvoll

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

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

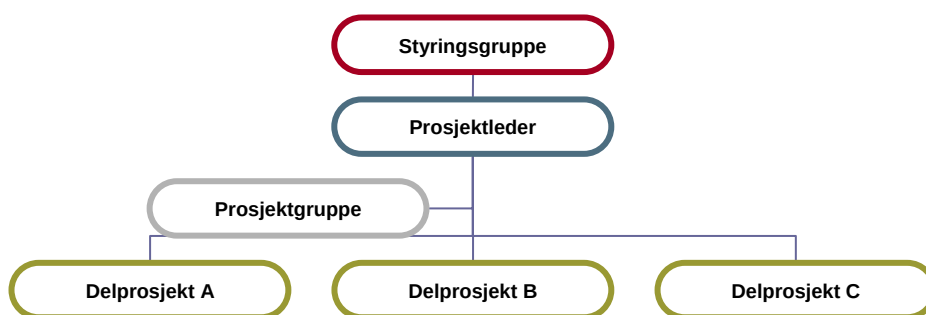
Stifinnerprogrammet oppleves mest av alt å ha et fokus på tjenesteyting og styringssystemer, ikke så mye på samfunnsutvikling. Det er også i kategorien tjenesteyting (særlig i pleie- og omsorgssektoren) og styringssystemer tyngden av delprosjekter i Tingvoll så langt faller inn. Ut fra samtalene i Tingvoll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

8 Fra Tingvolls søknad datert 28.6.2003.

3) Organisering av det lokale Stifinnerprogrammet i Tingvoll

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

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



Figur 3.5: Prosjektorganisasjonen i Tingvoll.

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

Prosjektleder er rekruttert internt i organisasjonen. Prosjektleder skal, i tillegg til å koordinere og sikre framdrift i hele programmet, også se til at det blir opprettet prosjektgrupper for å jobbe med konkrete utfordringer i tråd med vedtak i styringsgruppa.

Endringer i organiseringen av det lokale Stifinnerprogrammet

Det har skjedd viktige endringer i organiseringen av det lokale stifinnerprogrammet i perioden 2004-2005. I intervjuene ble programmet lokalt karakterisert som noe overorganisert i oppstarten, og kommunen så det derfor som nødvendig å stramme opp organiseringen. Av de viktigste endringene er følgende:

- *Endring i sammensetning av styringsgruppe:* Styringsgruppen for helse og omsorg var opprinnelig sammensatt av både administrativt ansatte og lokalpolitikere, men ansvaret er nå overført til helse- og sosialutvalget i kommunestyret. På denne måten vil beslutningene fattes innenfor den ordinære styringsstrukturen, og en håper å oppnå en større grad av nærhet mellom politikere og stifinneren. Hovedutvalget ga tidligere uttrykk for at de følte seg holdt utenfor og at de ble litt i bakkant.
- *Bytte av prosjektleder:* Det har igjen vært bytte av prosjektleder for det lokale stifinnerprogrammet. I starten av perioden hadde rådmannen prosjektlederansvaret, før det ble skilt klart mellom rådmann og prosjektleder. Prosjektlederansvaret ble først overført til en av rådgiverne ved rådmannens kontor (50 prosent stilling). 1. januar 2005 gikk rådmannen av og overtok prosjektlederansvaret på fulltid, mens rådgiveren gikk tilbake til sin gamle stilling. I følge ordføreren har en nå fått et klart skille mellom rådmann og prosjektleder, og dette skillet gjør at de i større grad enn tidligere kan legge frem prosjekter og få politisk diskusjon rundt dem. Hun trekker frem prosjektene om bestiller-utførermodell (BUM) og konkurranseutsetting som eksempler.
- *Referansegruppe:* En hadde opprinnelig planer om å opprette en referansegruppe bestående av representanter for organisasjoner og virksomheter utenfor kommuneorganisasjonen. Dette er det ikke blitt noe av, og det skal heller ikke gjennomføres.

Vurdering av deltakelse, forankring og oppslutning om Stifinnerprogrammet

Det lokale stifinnerprogrammet i Tingvoll er politisk forankret gjennom vedtak i formannskap og kommunestyret, og gjennom deltakelse i styringsgruppen. Det meste av de aktivitetene som skjer i det lokale stifinnerprogrammet er blitt avklart på politisk nivå. Kommunestyret har oppnevnt formannskapet til å representere politikerne i styringsgruppen, samt representanter fra SV. I tillegg engasjerer politikerne seg spesielt i implementeringen av prosjektene som omhandler innbyggerdialog og innbyggermedvirkning. De endringene som har skjedd i prosjektorganiseringen, ved at helse- og sosialutvalget i kommunestyret nå har overtatt ansvaret for det som omhandler helse og omsorg i stifinnerprogrammet, antas å føre til at politikerne i enda sterkere grad blir trukket inn i stifinnerarbeidet.

De endringene i prosjektlederrollen som har skjedd det siste året har i tillegg bidratt til en rolleavklaring mellom rådmannen og prosjektleder. Dette har også bedret mulighetene for å få politiske diskusjoner omkring tiltakene.

Det lokale Stifinnerprogrammet er administrativt forankret gjennom deltakelse i styringsgruppen og gjennom deltakelse i delprosjektene. I tillegg til politikerrepresentantene sitter både rådmannen og representanter fra de ansatte i styringsgruppen. Denne sammensetningen er med å sikre programmet en forankring både i kommunens ledelse, og i resten av organisasjonen.

4) Prosjektaktiviteter og framdrift i Tingvoll

Når det gjelder porteføljen av prosjekter som er inkludert i det lokale stifinnerprogrammet, har det skjedd enkelte endringer i løpet av perioden 2004-2005. Stifinneren blir av kommunen oppfattet som et fleksibelt prosjekt, noe som gjør at man ser for seg at nye prosjekt også kan bli inkludert senere i Stifinnerperioden. I følge kommunen selv gikk de litt for bredt ut, uten å tenke i etapper, og startet opp for mange prosjekter på en gang. Rådmannen beskriver utviklingen på følgende måte ”Vårt stifinnerprogram var snevert i starten, så ble det bredde i prosjektporteføljen, og nå snevrer vi inn igjen” (13.5.2005). En del av prosjektene er avsluttet, mens en del nye er kommet til.

Tingvoll valgte i utgangspunktet å konsentrere det lokale Stifinnerprogrammet om to hovedområder: omstilling innen pleie- og omsorgssektoren/helse, og forpliktende interkommunalt samarbeid. Men også andre områder, som blant annet omhandler innbygggerdialog og styringssystemer, ble inkludert i programmet. Disse har fått en økt oppmerksomhet i løpet av 2005. Flere av hovedprosjektene er aktiviteter og tiltak som kommunen har arbeidet med i sitt omstillingsarbeid de siste årene, og som nå videreføres og videreutvikles gjennom Stifinnerprogrammet.

Delprosjektene i det lokale stifinnerprogrammet kan samles under fire hovedoverskrifter: 1) Kvalitetsreform innen PLO/helse, 2) Innbygggerdialog/medvirkning, 3) Samarbeid med offentlige etater og private aktører, og 4) Styringssystemer/ organisasjonsarbeid (Årsmelding for Tingvoll kommune 2004: 41-46).

Kvalitetsreform innen PLO/helse

- *Kvalitetssikre bruk av Shift Managers/Gerica/IPLOS:* Per 31.8.2004 hadde samtlige ansatte fått opplæring i Shift Manager/Gerica, mens opplæringen i IPLOS forventes ferdigstilt i løpet av våren og forsommeren 2005. Innføringen har ført til en rasjonaliseringsgevinst, ved at to stillingshemler er fjernet.
- *Kvalitetssikring av vedtaksprosedyrer:* Det er her gjennomført tredagerskurs for 35 ansatte innen PLO, og ukeskurs for tre virksomhetsledere. Av resultater rapporteres det om kvalitetsheving på vedtakene (Årsmelding 2004: 42).
- *Kvalitetssikring av tjenestetildelingsprosedyrer:* Det er her gjennomført kurs for 35 ansatte innen PLO, samt ukeskurs for tre virksomhetsledere. Det rapporteres også her at man med dette tiltaket har oppnådd kvalitetsheving på vedtak. I løpet av 2005 vil vedtaksprosedyrene bli tillagt en bestillerenhet. Prøveprosjekt med Bestiller – utførermode ll ble vedtatt politisk 21.4.2005, og skal implementeres i september 2005.
- *Kvalitetssikre tjenestestandarder/ tjenesteerklæringer:* Arbeidet med å kvalitetssikre tjenestestandarder er stoppet i påvente av programmet for ferdig utarbeidede tjenestebeskrivelser som er innkjøpt fra Kommuneforlaget (kjøpt inn felles for ORKide – 15 kommuner). Arbeidet som er gjort til nå vil danne grunnlaget for utarbeidelse av servicedeklarasjoner høsten 2005. Fra administrativt hold ønsker man en prinsippdiskusjon i det politiske miljøet før de går i gang med å utforme servicedeklarasjonene.

- *Gjennomføre brukerundersøkelser – utforme maler, tolkningsrutiner og regler for bruk.* Kommunen har til nå gjennomført brukerundersøkelser innen PLO, barnevern og sosiale tjenester. Vurderer ny runde høsten 2005.

Innbyggerdialog/medvirkning

- *Folkemøter - informasjon i Eikebladet:* Informasjon om folkemøteprosessen (se prosjektet under) er presentert i kommunens informasjonsavis "Eikebladet", og dannet premissene for diskusjonen på møtene.
- *Innbyggerutgave av "politikerskolen":* Det ble høsten 2004 arrangert 3 dialogmøter/folkemøter hvor innbyggerne med utgangspunkt i scenario-prosjektet ble utfordret til å ta standpunkt til fremtidig kommunestruktur. Det var bred innbyggerdeltakelse, med et fremmøte på rundt 40 – 50 hver gang. Målet var å gi bakgrunn for egne meninger i forbindelse med en eventuell folkeavstemning om kommuneinndeling. Møtene munnet ut i konkrete vedtak i kommunestyret om kommunestruktur og regional inndeling.
- *Valgfrihet, entreprenørskap og mer "uteskole" i grunnskolen:* Dette kompetansehevingsprosjektet er nå i iverksettingsfasen. Det er blant annet gjennomført en introduksjonsdag med 40 deltakere fra nabokommuner og næringsliv. Det er også satt i gang høyskoleundervisning innenfor entreprenørskap. Målet med prosjektet er å øke bevisstheten innenfor satsing på entreprenørskap, spesielt i skolevesenet.
- *Kulturruka:* Dette prosjektet føyer seg inn i partnerskapstankegangen. Kommunen har videreutviklet kulturruka i samarbeid med næringsliv, lag og organisasjoner, og opplever en stor mobilisering av aktører i kommunen denne uka.
- *Bruk av Servicestrategi, jfr. Departementets veileder for innføring av Servicestrategi:* Prosjektet er et nytt tiltak vedtatt av styringsgruppen, og skal forelegges Tingvoll kommunestyre før sommerferien 2005.

Samarbeid med offentlige etater/private

- *Samarbeid mellom 1. og 2.linjetjenesten, og mellom offentlige og private aktører:* Dette prosjektet er så vidt kommet i gang, men realiseringen avhenger også av helseforetakene. Kommunen har ikke gitt opp å få det gjennomført.
- *Få tillatelse til en utvidet forsøksordning av SATS (trygd, likning, Aetat og sosialkontor):* Det er ikke gjort noe arbeid på dette prosjektet foreløpig, i påvente av nasjonale strategier, men det planlegges tatt opp i 2005.

Styringssystemer

- *Få på plass BMS i enkel form:* Arbeidet med å få inn balansert målstyring (BMS) i enkel form er igangsatt. Virksomhetslederne har fått innføring i planene, og har øvd seg på metoder som skal brukes videre på fokusområdene. Ut fra dette er planen at virksomhetene skal lage tiltak som skal gjennomføres i 2005. I forbindelse med dette

planlegger Tingvoll, i samarbeid med enkelte andre stifinnerkommuner, å innføre ”Kvalitetslosen”.

- *Evaluering av organisasjonen:* Kommunen har foretatt benchmarking opp mot nabokommuner og stifinnerkommuner. Det er også blitt utarbeidet rapport til rådmannen fra nedsatte organisasjonsevalueringsgrupper.
- *Innføring av Bestiller/Utfører-organisering (BUM) I Tingvoll:* Omorganiseringen ble behandlet og vedtatt politisk 21.4.2005, og skal iverksettes september 2005 som et to-årig prøveprosjekt.
- *Sykefravær/ uføretrygding (kommunalisering av trygdemidler):* Forsøket er stoppet, fordi Helsedepartementet har avslått søknaden. Saken skal imidlertid prøves på nytt i løpet av 2005. Kommunen understreker at prosessen med å få til dette prosjektet illustrerer de samordningsproblemene departementene har, og hvor vanskelig det er for kommunene å få gjennomført denne typen nye innovative prosjekt.
- *Bedre arbeidsmiljø i organisasjonen:* Tiltak for å bedre arbeidsmiljøet i organisasjonen er iverksatt, og alle medarbeiderne i kommunen har deltatt på ”Sammen for Tingvoll”-en dialog-dag med rådmannen. I tillegg har virksomhetslederne og verneombudet gjennomgått HMS-kurs. Ansatte i PLO har deltatt på motivasjonsdager med Torill Lahnstein. Medarbeiderundersøkelser er ikke iverksatt, men planlegges høsten 2005.
- *Energistyring:* SD-anlegg er installert på alle større anlegg og energiforbruket registreres månedlig på alle kommunale anlegg. Energiforbruket er gått betraktelig ned. Det er imidlertid uklart om målet om å spare 1 millioner kroner innen 2005/2006 er innen rekkevidde.
- *Miljøfyrtårnsertifisering:* Målet er at 35 prosent av virksomhetene i Tingvoll skal være sertifisert innen utgangen av 2005. En barnehage er hittil sertifisert. Flere sertifiseringer er avhengig av ytterligere bevilgninger.
- *Vurdere hvilke oppgaver innen teknisk drift som kan konkurranseutsettes, inkludert samferdsel og VAR-området:* Rapporten til arbeidsgruppen er levert, og denne har vært oppe til politisk behandling våren 2005. Prosjektet er nå avsluttet. Kommunestyret ba i møtet 21.4.2005 administrasjonen om å utrede a) konkurranseutsetting av sommer- og vintervedlikehold av veier etter funksjonsavtaleprisnippet, og b) konkurranseutsetting av vedlikehold av grøntarealer og utomhusområder. Forslaget om å konkurranseutsette renholdstjenester ble ikke vedtatt.
- *Utvidet myndighet ressurser/ areal (interkommunalt samarbeid):* Enhetsfylket er ikke innstilt på å gi fra seg oppgaver, så dette prosjektet er nå avsluttet.
- *Felles regnskapsportal for 13 kommuner:* Tingvoll har i flere år hatt et omfattende og forpliktende interkommunalt samarbeid med 12 – 14 andre kommuner på Nordmøre gjennom ORKide-samarbeidet, blant annet på IKTområdet. Man planlegger nå å utvide dette samarbeidet til også å gjelde konkurranseutsetting av revisjon, samt felles regnskapsportal. Etableringen er utsatt til 2005/2006. Kontraktsforhandlinger for felles kommunikasjonskontrakt samt outsourcing av serverdrift for 15 kommuner er slutført.

- *Konkurranseutsetting – revisjon:* I forbindelse med prosjektet omtalt overfor planlegger man å utvide samarbeidet til også å gjelde konkurranseutsetting av revisjon.
- *Tingvoll i balanse – effektiviserings- og økonomiprojekt med delprosjekt: multidosetter:* Gjennom å ta i bruk multidosetter i medisinhåndtering skal minimum 1 årsverk frigjøres. Det er fattet vedtak om bruk, men tiltaket krever enighet og medvirkning fra leger og apoteket. Kommunen har vært på studietur til Sogndal, og skal iverksette tiltaket i løpet av 2005.

Informantenes vurdering av fremdriften i arbeidet

Fremdriften oppleves nå som tilfredsstillende, etter en relativ tung startfase i 2004. Flere prosjekter implementeres nå i ordinær drift i kommunen, og tas dermed ut av stifinnerprogrammet. Dette betraktes som et klart tegn på at stifinnerprogrammet er vellykket, og at programmet ikke ligger på siden av det kommunen vanligvis driver med.

5) Utfordringer i Tingvoll kommune

En av utfordringene det lokale stifinnerprogrammet i Tingvoll kommune står overfor er å få en *stabil prosjektledelse*. I løpet av 2004-2005 har kommunen skiftet prosjektleder to ganger, og dette er en medvirkende årsak til at flere av de intervjuede opplever at programmet hadde en treg start. Vi kan dermed anta at den ustabile prosjektledersituasjonen kan ha hatt en negativ effekt på fremdriften i programmet. Dette inntrykket forsterkes av funnene i spørreundersøkelsen.

I tillegg oppgir flere av nøkkelaktørene i Tingvoll at *manglende samordning mellom departementene* innebærer en utfordring for det lokale stifinnerprogrammet. Forsøket med kommunalisering av trygdemidler (sykefravær/ uføretrygding) er ikke blitt gjennomført enda, fordi Helsedepartementet har avslått søknaden. Kommunen understreker at prosessen med å få til dette prosjektet illustrerer de samordningsproblemene departementene har, og hvor vanskelig det er for kommunene å få gjennomført slike nye, innovative prosjekt. Kommunen vurderer dette forsøket som å ha stor overføringsverdi til andre kommuner, og kommer til å prøve saken på nytt i løpet av 2005. Flere av nøkkelaktørene uttrykker her stor forundring og skuffelse over at departementene ikke er mer åpne for nye, innovative prosjekt innenfor et omstillingsprogram som Stifinneren.

Det lokale stifinnerprogrammet i Tingvoll har hatt en klar vektlegging av prosjektene innenfor *pleie- og omsorgssektoren* (PLO), fordi denne sektoren har et stort innsparingspotensial. Skolesektoren har i økende grad etterlyst et større skolefokus i stifinneren. En ønsker at politikerne også er opptatt av innholdet i skolen, ikke bare av ressursbruk. Dette innebærer at det må skapes bevissthet om politikernes etterspørselsrolle i skolesektoren.

6) Samarbeidet med KRD og andre stifinnerkommuner

Tingvoll opplever ikke selv at de har et omfattende samarbeid med andre stifinnerkommuner. Samarbeidet omfatter stort sett den kontakten og informasjonsutvekslingen som skjer i

samlingene som KRD arrangerer. Den uformelle kontakten og erfaringsutvekslingen i samlingene vurderes imidlertid som svært verdifull. Det eksisterer dessuten et samarbeid mellom de fire kommuner som skal være piloter på ”kvalitetslosen”; Tingvoll, Molde, Herøy og Sogndal. Kommunen har i tillegg et samarbeid med Sogndal i forbindelse med PLO-prosjekter.

Tingvoll etterlyser imidlertid en regional koordinering av stifinnerkommunene, i og med at tre kommuner i Møre og Romsdal er med i stifinnerprogrammet. I følge flere informanter kunne man på denne måten fått til mer samarbeid mellom de tre stifinnerkommunene i Møre og Romsdal. Det vises her til Tettstedsprogrammet som kommunen også er med i (koordinert av MD), hvor det regionale nivået har ansvaret for regional koordinering.

Enkelte virksomhetsledere understreker også den betydningen *forpliktende* nettverk av denne typen har for informasjonsutveksling mellom kommuner. De andre stifinnerkommunene er *pliktige* til å gi dem informasjon, som de antakelig ikke ville fått tilgang til ellers.

Samarbeidet med KRD oppleves som godt både av politikere og virksomhetsledere. Det understrekes at det er svært uvanlig å se at departementene er ute i felten, og at de er interessert i å lære av kommunene. Både samlingene og besøkene av KRDs prosjektleder vurderes som nyttige, men det stilles et lite spørsmålstegn ved omfanget av samlingene. For en liten kommune er det krevende å sende sentrale medarbeidere på 2-3-dagerssamlinger.

Kommunen har ikke inntrykk av at KRD utøver stram styring i Stifinnerprogrammet. De oppfatter derimot departementet som lydhøre for synspunkt fra kommunen.

7) Resultater så langt av kommunens Stifinnerarbeid

Tingvoll kommune har definert seg som en økokommune, og mener at helhetlige omstillingsprosesser i kommunene også bør inneholde et miljøperspektiv. Kommunen har derfor gitt sitt lokale stifinnerprogram en miljøprofil, ved å inkludere de to prosjektene ”Miljøfyrtårnsertifisering” og ”Energistyring”. Begrepet ”helhetlig omstilling” er dermed videre definert enn det som er vanlig i de andre stifinnerkommunene, i og med at den inkluderer en miljødimensjon. Denne tankegangen kan ha stor overføringsverdi til andre kommuner.

Allerede i midtveisevalueringen kan vi trekke frem områder hvor Stifinnerprogrammet, og prosjektene som er inkludert her, har bidratt til å bedre styringsevnen i kommunen. Arbeidet med stifinnerprogrammet har tydeliggjort behovet for *klarere skiller* mellom administrasjonen og lokalpolitikkerne. Dette tydeligere skillet viser seg blant annet i organiseringen av stifinnerprosjektet, hvor en styringsgruppe bestående av både administrasjon og politikere er blitt erstattet med helse- og sosialutvalget i kommunestyret. I tillegg har beslutningen om å skille rådmannsrollen og prosjektlederrollen (med en prosjektleder på heltid) bidratt til et større rom for politisk diskusjon av tiltakene.

Kommunen skal i løpet av høsten 2005 innføre *Bestiller/utførermodell (BUM)*. BUM har en innretning som vil bidra til å synliggjøre kostnadene til tjenesteproduksjon, særlig i PLO. I intervjuene påpeker virksomhetslederne at denne modellen vil bidra til enda ryddigere forhold innad i kommunen. Det understrekes fra flere nivåer i kommunen at denne modellen aldri ville blitt gjennomført uten at kommunen hadde deltatt i Stifinnerprogrammet. Det fortelles at det i diskusjonen i bystyret ble henvist til de forpliktelsene Tingvoll kommune har som

stifinnerkommune til å prøve ut modeller departementet ønsket å få prøve ut. Arbeidet med å sette standarder i utformingen av *serviceerklæringer* skal til høsten opp til politisk diskusjon i kommunen, og dette vil synliggjøre de politiske prioriteringene i forhold til kvaliteten på kommunens tjenesteproduksjon.

Det rapporteres dessuten om at prosjektene ”Kvalitetssikring av vedtaksprosedyrer” og ”Kvalitetssikring av tjenestetildelingsprosedyrer” har resultert i en kvalitetsheving på vedtakene (Årsmelding 2004). Stifinnerprosjektene innen PLO/Helse har i tillegg ført til en rasjonaliseringsgevinst, ved at to stillingshjemler er fjernet.

8) Oppsummering Tingvoll kommune – er de på rett veg?

Kommunen er bevisst på at rollen som Stifinner innebærer at den må være offensiv og få til tiltak som kan karakteriseres som nybrottsarbeid. Noe av motivasjonen for å være med er å framstå som et godt eksempel på vellykket moderniseringsarbeid i en liten distriktskommune. Prosjektsøknaden peker i retning av ambisiøse og visjonære mål for kommunens deltakelse i programmet. Tingvoll er derfor innstilt på å prøve ut nyskapende tiltak, og ønsker blant annet et prosjekt hvor man kommunaliserer trygdemidler, samt å opprette en intermediær avdeling i samarbeid med helseforetaket. Disse forsøkene har vist seg svært vanskelig å gjennomføre på grunn av manglende vilje i relevante departement, og manglende koordinering mellom departementene.

Til tross for ambisiøse mål mener flere av de intervjuede at det ikke er så lett å få grep på det helhetlige perspektivet når man ser på de faktiske tiltak som er inkludert i det lokale programmet. En utfordring flere av Stifinnerkommunene står overfor er å sannsynliggjøre at aktivitetene er innbyrdes koordinert på en slik måte at de sikrer sammenheng og helhet i moderniseringsarbeidet. Også for Tingvoll kan det være nødvendig å få ytterligere tydeliggjort og kommunisert sammenhengen mellom det helhetlige og visjonære perspektivet i søknaden og den innretning den faktiske tiltaksporteføljen har fått.

Det ble i Tingvoll erkjent en manglende fremdrift i programmet i 2004. I likhet med andre Stifinnerkommuner peker flere på mangel på organisatorisk oppmerksomhet som en viktig årsak til dette. I tillegg har man i Tingvoll hatt en mangel på kontinuitet i prosjektlederposisjonen kombinert med for liten grad av frikjøp av prosjektleder og delprosjektledere. Dette har bidratt til forsinkelser i prosjektarbeidet. I 2005 kan fremdriften imidlertid karakteriseres som tilfredsstillende, og hovedinntrykket er at de fleste prosjektene er kommet i gang. Når det gjelder prosjektorganiseringen har flere pekt på at det lokale Stifinnerprogrammet har behov for en avklaring i forhold til rolleforventninger og ansvarsforhold mellom politisk og administrativt nivå, samt hva som skal være prosjekt og hva som er ordinær drift. Det er i perioden 2004-2005 iverksatt en del tiltak for å møte denne utfordringen, blant annet ved å trekke politikerne (Helse- og sosialutvalget) sterkere inn i prosjektgruppen til prosjektene i pleie- og omsorgssektoren.

Fokuset i det lokale stifinnerprogrammet har til nå vært rettet spesielt mot pleie- og omsorgssektoren. En av utfordringene kommunen står overfor fremover er at også flere sektorer, som for eksempel skolesektoren, omfattes av omstillingsarbeidet. På den måten kan kommunen sikre at omstillingsarbeidet får et mer helhetlig preg.

3.2.6. Porsgrunn kommune

1) Bakgrunnen for å delta i Stifinnerprogrammet

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

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

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

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

I Porsgrunn var det en sterk bevissthet om at den økonomiske situasjonen i kommunen var så uheldig at man ble nødt til å gå offensivt til verks og lage en egen strategi, for å komme departementet i forkjøpet. De økonomiske vanskelighetene har skapt en "kriseforståelse" som igjen har ført til økende forståelse for behovet for omstilling og at det er nødvendig å ta relativt upopulære grep. Et sentralt motiv for å bli med i Stifinneren var at Porsgrunn selv ønsket å styre omstillingen i kommunen, og lage sin egen versjon. Dette hadde i stor grad en politisk motivasjon. I Porsgrunn styrer Arbeiderpartiet sammen med SV, og det var viktig for den politiske ledelsen å forme sitt eget omstillingsprogram, slik at de blant annet kunne unngå å innføre konkurranseutsetting av velferdstjenester. Det ble i tillegg oppfattet som viktig å gripe fatt i den problematiske situasjonen kommunen var i, for å sikre legitimiteten til den politiske og administrative ledelsen. Med Stifinneren fikk den politiske ledelsen (fra Ap og SV) også legitimitet fra høyresiden, siden programmet ble oppfattet som den borgerlige regjeringens moderniseringsprogram. Initiativet til å bli med i Stifinnerprogrammet ble i utgangspunktet tatt av rådmannen, noe som kan være med på å forklare hvorfor programmet i større grad enn Modellkommuneforsøket har fått støtte og gjennomslag i kommuneadministrasjonen.

2) Mål og forventninger til Stifinnerprogrammet i Porsgrunn

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

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

I ettertid kom kommunen til at man i første omgang hadde gått inn med relativt smale prosjekter i Stifinneren, og at det var behov for mer dyptgripende tiltak. Man valgte derfor å inkludere Handlingsrom 2007 (HR2007) som et prosjekt under Stifinneren. HR2007 ble initiert av politikerne i budsjettprosessen høsten 2003, hvor politikerne på administrasjonen å legge frem forslag om å spare inn 80 millioner kroner i løpet av tre år. Formålet med innsparingene var å skaffe kommunen handlingsrom til å bygge ut tjenestetilbudet (blant annet tre nye skoler og et eldre/sykehjem). Dette skulle først og fremst gjøres ved å trimme organisasjonen.

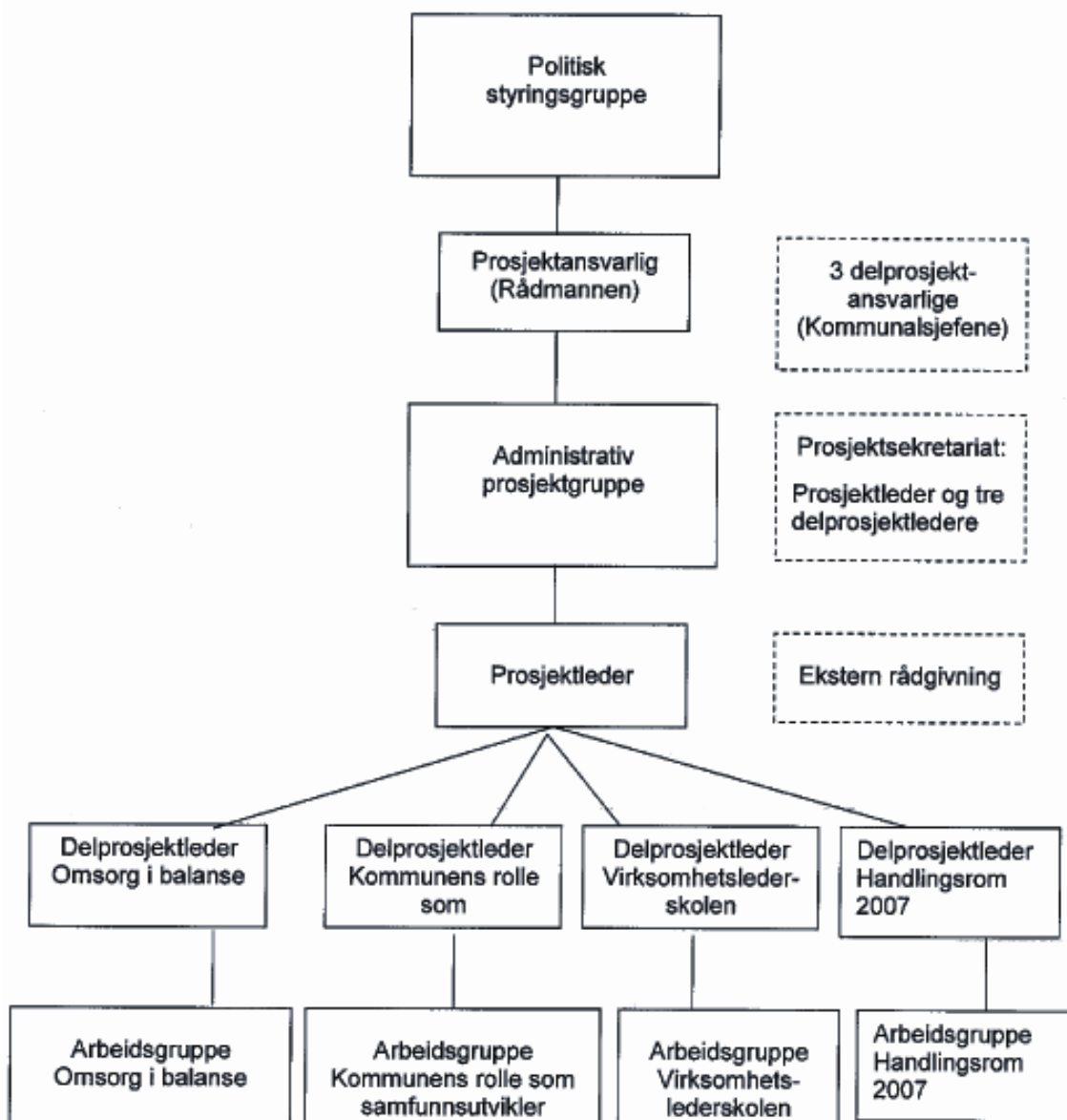
Siden det har vært stor politisk diskusjon omkring elementer i HR2007, har det vært viktig for den politiske ledelsen å få prosjektet inn under Stifinnerparaplyen, fordi denne har hatt tverrpolitisk aksept. HR2007 ble politisk vedtatt 17. juni 2004, og ble deretter inkludert under Stifinnerparaplyen. Ifølge flere av de intervjuede var det først da kommunen fikk inn dette prosjektet, at det lokale Stifinnerprogrammet representerte et *helhetlig* omstillingsprogram som hadde mulighet til å nå opp til ambisjonene med Stifinnerprogrammet. Verken "Virksomhetslederskolen" eller "Samfunnsutviklerrollen" var effektiviseringsprosjekt, og prosjektet "Omsorg i balanse" utviklet seg etter hvert fra å være et effektiviseringsprosjekt til å bli et kvalitetsutviklingsprosjekt. Med HR2007 fikk man også et rent effektiviseringsprosjekt inn i det

lokale Stifinnerprogrammet, og i følge intervjuene, en større mulighet til å oppfylle intensjonene i Stifinneren. Målsetningene i HR2007 er blitt mer ambisiøse i løpet av våren 2005; Porsgrunn skal spare inn ca 110 mill kr. innen 2007, og ikke rundt 80 mill – som målsetningen var tidligere. I følge kommunen selv fremstår kostnadsreduisering nå som den store drivkraften bak omstillingsprosessene, og HR2007 har dermed fått rollen som lokomotivet i stifinnerarbeidet. Spissingen av prosjektporteføljen, hvor flere prosjekter er tatt ut av stifinneren og inn i daglig drift, mens kommunens organisasjonsutviklingsarbeid er tatt inn i stifinneren (under HR2007), kan sees i sammenheng med det økte fokuset på kostnadsreduksjon.

3) Organisering av det lokale Stifinnerprogrammet i Porsgrunn

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

Modell over prosjektorganisasjonen i Porsgrunn



Figur 3.6: Prosjektorganisasjonen i Porsgrunn.

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

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

Den administrative prosjektgruppen består av rådmannens ledergruppe, tre virksomhetsledere, og to arbeidstakerrepresentanter – samt hovedverneombudet. Prosjektleder, delprosjektledere og informasjonssjefen deltar i møtene. Gruppen skal være et rådgivende organ for prosjektansvarlig, og man skal her drøfte følgende; saker som skal avgjøres av styringsgruppen, planlegging og framdrift i hovedprosjekt og delprosjekter, samt hvordan man skal informere og motivere i sine deler av organisasjonen. En av kommunalsjefene i kommunen er prosjektleder for det lokale Stifinnerprogrammet.

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

Hvert av delprosjektene ledes av en delprosjektleder og en arbeidsgruppe. De fire delprosjektlederne er alle internt rekruttert, og har den daglige oppfølgingen av delprosjektene. De leder arbeidsgruppene for delprosjektene, og har også i oppgave å rapportere oppover i prosjektet gjennom prosjektleder, og å delta i prosjektgruppens møter. Arbeidsgruppene er av ulik sammensetning, men skal alle ha ansattrepresentanter. Hovedinntrykket fra samtaleene i Porsgrunn er at prosjektorganiseringen fungerer bra. Det har ikke vært noen endringer i prosjektorganisering i perioden 2004 – 2005.

Vurdering av deltakelse, forankring og oppslutning om Stifinner-programmet

Politisk er det lokale Stifinnerprogrammet forankret gjennom vedtak i formannskap og kommunestyre, gjennom politisk deltakelse i styringsgruppen for programmet, og gjennom involvering i enkelte tiltak under delprosjektet "Samfunnsutviklerrollen". Forslaget om å søke Stifinneren var et rådmannsinitiativ, men et samlet formannskap sto bak vedtaket om å søke. Den politiske styringsgruppen for Stifinnerprogrammet tar prinsipielle beslutninger knyttet til prosjektets faglige innhold, organisering og framdrift. Denne styringsgruppen ledes av ordføreren, og er bredt politisk sammensatt ved at både formannskapet og gruppelederne for de partier som ikke sitter i formannskapet er representert.

Kommunestyret og formannskap får informasjon om fremdriften i prosjektet gjennom løpende rapportering. Generelt har det vært bred politisk oppslutning om det lokale Stifinnerprogrammet i kommunestyret, til tross for en del uenighet om det fjerde delprosjektet som ble inkludert i 2004, HR2007. Ap gikk her i allianse med H og FrP, mens både KrF, RV og SV var i mot. Det har derfor vært viktig for den politiske ledelsen å få prosjektet inn under Stifinnerparaplyen, som har hatt stor tverrpolitisk aksept. Sommeren 2004 ble det tatt en politisk beslutning om at HR2007 også skulle omfatte en midlertidig ansettelsesstopp i kommunen. Til tross for stor motstand mot vedtaket i starten, vurderes ansettelsesstoppen som et så nyttig virkemiddel et halvt år etter den trådte i kraft, at både fagforeninger og administrasjonen har spurt politikerne om å forlenge den. Selv om det er blitt større enighet på dette punktet, forventes det tøffe politiske diskusjoner om virkemidlene i HR2007 fremover. Både SV og RV mener målsetningen om en innsparing på ca. 110 mill kr. er for ambisiøs.

Administrativt er det lokale stifinnerprogrammet forankret gjennom deltakelse i administrative styringsgrupper/ arbeidsgrupper, og gjennom deltakelse i implementeringen av de ulike delprosjektene. Initiativet til å søke om å bli en stifinnerkommune kom opprinnelig fra

rådmannen, og programmet har hatt bred støtte på administrativt ledernivå. Ansvaret for delprosjektene ligger hos prosjektledere som er internt rekruttert, ofte i rådmannsledelsen eller i de sentrale støtteenhetene, og utviklingsarbeidet er dermed godt forankret i den administrative ledelsen. Dette blir trukket frem som en kritisk suksessfaktor for fremdriften i programmet av de intervjuede, i og med at kommunen fra tidligere har erfaringer med andre program som ikke var godt nok forankret i den administrative ledelse. Stifinnerprogrammet har også hatt bred involvering og støtte nedover i organisasjonen og hos fagforeningene. Tillitsvalgte er representert i styringsgruppen for Stifinnerprogrammet, i tillegg til at alle arbeidsgrupper skal ha ansatterepresentanter. Informasjon om Stifinnerprogrammet er gjort tilgjengelig for befolkningen gjennom kommunens hjemmesider, og i årsberetningen.

4) Prosjektaktiviteter og fremdrift i Porsgrunn

Det lokale Stifinnerprogrammet besto i utgangspunktet av tre delprosjekter: 1) Omsorg i balanse, 2) Kommunens rolle som samfunnsutvikler, 3) Virksomhetslederskolen. I 2004 ble Handlingsrom 2007 lagt inn som et fjerde delprosjekt, og i løpet av perioden 2004-2005 er det lokale Stifinnerprogrammet blitt både spisset og konkretisert. Endringene i porteføljen av prosjekter blir mer detaljert gjort rede for under gjennomgangen av delprosjektene. Hovedtrekkene er at de fleste av tiltakene i delprosjektet "Omsorg i balanse" og "Virksomhetslederskolen" per mai 2005 er blitt en del av daglig drift. I tillegg er kommunens organisasjonsutviklingsarbeid tatt med inn i stifinnerprogrammet, under HR2007.

- *Omsorg i balanse:* "Omsorg i balanse" er fellesbetegnelse på en rekke underprosjekter og tiltak med mål om å få kontroll med økonomien innen omsorgstjenestene, redusere sykefraværet, samt utvikle og styrke virksomhetslederrollen.

Status: I de prosjektene det har vært arbeidet med hittil har fokusområdene først og fremst vært økonomi, effektivisering og utvikling av virksomhetslederrollen. Prosjektet har bestått av svært mange underprosjekt, 17 på det meste (Årsberetning 2004), og en av konklusjonene man har trukket så langt er at dette har vært i meste laget (Statusrapporten 14.5.2004). Delprosjektet ble høsten 2004 spisset til 7 underprosjekt, fordi enkelte prosjekt allerede var kvittert ut. De avsluttede underprosjektene er: tjenesteerklæringer for hjemmetjenesten (både hjemmesykepleie og hjemmehjelp), helse og aktivitetssentrene og sykehjemmene, gjennomgang av hjemmesykepleien og hjemmetjenestene, multidose, omsorgsboliger, TELI-prosjektet, Vikarbanken, PU-tjenesten, sykehjemmene og gjennomgang av kjøkkentjenestene. Man valgte å avslutte de overnevnte underprosjektene av flere årsaker, enten fordi de ikke var nødvendige å fortsette i prosjektform, fordi man hadde behov for å omdefinere prosjekt, eller fordi det var naturlig at driftsorganisasjonen igjen overtok oppgavene. Prosjektet har på den måten utviklet seg fra å være et effektiviseringsprosjekt til å ha mer karakter av å være et kvalitetsprosjekt. Prosjektene som videreføres er miljøarbeidertjenesten for voksne funksjonshemmede (MAT), brukerstyrt personlig assistanse (BPA), gjennomgang av turnusordninger, omsorgsboliger, utvikle standarder og prosedyrer i et IK-system, vaskeriprosjekt og trygghetsalarmer. Målet med Omsorg i balanse har vært å få budsjettbalanse innenfor tjenesteområdet, og prosjektet nådde sitt hovedmål i 2004 (Årsberetning 2004:41). Per mai 2005 er de fleste av underprosjektene blitt en del av daglig drift. Det er kun to kvalitetsprosjekt igjen i stifinneren, a) utarbeiding av

internkontrollsystemer og b) definering av innhold og organisering av omsorgsboliger med bemanning, som er i iverksettingsfasen. Det vurderes om andre utviklingsprosjekter skal taes inn.

- *Kommunens rolle som samfunnsutvikler:* Kommunens rolle som samfunnsutvikler har som hovedmål å klarlegge og utvikle kommunens rolle, politisk og administrativt, som samfunnsutvikler.

Status: Til forskjell fra liknende prosjekt i de andre Stifinnerkommunene var dette opprinnelig ikke et samfunnsutviklingsprosjekt, men et *rolle*utviklingsprosjekt. Man ønsket å arbeide med kommunens *rolle* som samfunnsutvikler og prøve ut ulike modeller for samarbeid mellom kommune og innbyggere, næringsliv, frivillige organisasjoner osv. Dette ville man gjøre ved å knytte seg til eksisterende prosjekt i kommunen, for eksempel rusomsorg, og så gå inn og se hvordan man kunne lage samhandlingsarenaer med befolkningen, prosedyrer for medvirkning og liknende. Målet er å finne gode metoder og prosedyrer for samarbeid med lokalsamfunnet.

Det er dette delprosjektet som i størst grad direkte involverer politikerne i Porsgrunn, særlig i forhold til arbeidet med rullering av kommuneplan og strategisk plan. Arbeidet med delprosjektet har vært gjennomført av OPU (overordnet plan og utvikling, som ligger under Samfunns- og kulturutvikling). Arbeidet har imidlertid vært mer tidkrevende enn forventet. Siden dette delprosjektet kobler seg til andre prosjekt i kommunen, har det vært gitt uttrykk for at arbeidsfordelingen mellom disse prosjektene må tydeliggjøres.

I april 2004 vedtok formannskapet at hovedmålet for dette prosjektet skulle være å ”Utvikle kommunens rolle slik at den bidrar til å utløse energi og handling – i Porsgrunnsamfunnet og i kommuneorganisasjonen” (Årsberetning 2004:41). Våren 2005 er delprosjektet konkretisert i fem konkrete prosjekt:

- a) *Trygge lokalsamfunn:* Her har man startet opp med utvelgelse av 2 pilot-lokalsamfunn, og gjennomføring av en samling i lokalmiljøet.
 - b) *Rullering av kommuneplanen:* Det arbeides med kommuneplanens samfunnsdel, hvor nye samarbeidsformer testes ut via arbeidsgrupper og fellessamlinger.
 - c) *Oppfølging av strategisk plan for barn og unge:* Dette arbeidet er knyttet til rulleringen av samfunnsdelen av kommuneplanen. I samfunnsdelen er Aktive barn og unge pekt ut som et satsingsområde, og det kjøres prosesser direkte mot barn og unge for å ta dem med i arbeidet.
 - d) *Byjubileet:* Arbeidet ble i stor del gjennomført våren og sommeren 2004.
 - e) *Samordning av rusarbeidet:* Arbeidet med rus og kommuneplan prioriteres frem mot sommeren 2005, og det skal gjennomføres en læringssamling til høsten. I dette prosjektet vektlegges samarbeid på tvers.
- *Virksomhetslederskolen:* I forbindelse med innføring av en ny administrativ organisering i Porsgrunn kommune er virksomhetslederne delegert fullt faglig, personalmessig og økonomisk ansvar for sin virksomhet. Økt grad av resultatmålinger og bruk av lederavtaler stiller også store krav til ledernes evne til å tåle utfordringer og

press. For å styrke og utvikle ledernes kompetanse i forhold til sine ansvarsområder, har kommunen vedtatt at det skal utvikles en egen virksomhetslederskole.

Status: Prosjektet har bestått av en obligatorisk del og en frivillig ”verktøykasse”, beregnet for alle virksomhetslederne i kommunen. I løpet av første halvdel av 2004 var 346 ledere på kurs i ”verktøykasse”. I tillegg er det arrangert temakafeer. Prosjektet ble utviklet innenfor stifinnerprogrammet, men er per mai 2005 lagt inn i kommunens ordinære drift, og anses nå som rådmannens verktøy for å skolere virksomhetslederne.

- *Handlingsrom 2007:* HR2007 er et effektiviseringsprosjekt som representerer et helhetlig grep for å få ned driftsutgiftene i kommunen. Det ble inkludert i det lokale Stifinnerprogrammet på et senere tidspunkt enn de andre delprosjektene, og har som mål å få til store innsparinger i kommunen totalt sett. Bystyret fattet 11.12.2003 et 3-års program, med full effekt fra og med 2007. Målsettingen var å spare inn ca NOK 80 millioner, samtidig som tjenestetilbudet skulle opprettholdes på et 2004nivå, og at oppsigelser skulle unngås. Målet for HR2007 har endret seg i løpet av 2004-2005. Fra å skulle spare inn rundt 80 millioner, er målet nå satt til en kostnadsreduksjon på ca. 110 millioner innen utgangen av 2007.

Status: Prosjektet HR2007 ble satt inn i Stifinnersammenheng i 2004, og omfatter alle saksområder i kommunen. I 2004 ble det gjennomført utredninger og vurderinger av områder med effektiviserings-/innsparingspotensial, mens det fra 2005 og utover arbeides med å utarbeide og iverksette tiltaksplanen. Som et ledd i dette iverksatte rådmannen ansettelsesstopp etter bystyrets vedtak, og de regler som ble vedtatt for dette av administrasjonsutvalget 22.6.2004. Denne ansettelsesstoppen er per juni 2005 fremdeles gjeldende.

Det er ifølge prosjektlederen tiltak inne for å spare inn 70 millioner, som man vil se virkningene av i 2006. Ulike tiltak er diskutert for å spare inn ytterligere 25 – 30 millioner kroner. Politikerne har allerede gitt signaler om at to foreslåtte tiltak er uaktuelle; avgiftsparkering og eiendomsskatt. Ordføreren begrunner dette med at avgiftsparkering og eiendomsskatt er det letteste grepet å ta, men administrasjonen må prøve andre løsninger internt i organisasjonen før man tyr til slike virkemidler. Det arbeides nå med en tiltaksliste, som rådmannen skal legge frem høsten 2005, og som skal danne utgangspunktet for politikernes prioriteringer i de videre nedskjæringene. De store innsparingstiltakene skal opp til politisk behandling i løpet av 2005 før de kan iverksettes. Politikerne har også gitt signaler om å utarbeide alternativ til å legge ned svømmehaller og skoler.

Politikerne i kommunen har sagt klart i fra at de ikke ønsker konkurranseutsetting og privatisering, og dermed lagt klare avgrensinger for hva som kan ligge i det lokale stifinnerprogrammet. Siden kommunen ikke kan ta i bruk konkurranseutsetting, blir HR2007 ansett som et viktig verktøy for å synliggjøre utgifter. Et av tiltakene i HR2007 er bestiller- utførermodellen, hvor man skal jobbe med å synliggjøre kostnadene blant annet i omsorgssektoren. Arbeidet kan betraktes som en fortsettelse av Omsorg i balanse, men er nå lagt inn under HR2007. Dette innebærer i følge prosjektlederen en spissing av stifinnerprogrammet

Porsgrunn har også inkludert nye element i stifinnerprogrammet, ved at kommunens arbeid med organisasjonsutvikling er blitt inkludert i HR2007. Dette innebærer blant annet at arbeidet med å redusere antallet virksomheter fra 84 til 60, hvor et forslag går ut på å legge ned skoler, er blitt en del av stifinnerarbeidet.

Informantenes vurdering av fremdriften i arbeidet

Fremdriften i det lokale stifinnerprogrammet vurderes generelt som god, særlig for prosjektene virksomhetslederskolen, omsorg i balanse og samfunnsutviklerrollen. Når det gjelder HR 2007 er kommunen i rute med kostnadsreduksjonene i 2005, men det knytter seg større usikkerhet til planene for kostnadsreduksjoner i 2006 og 2006.

5) utfordringer i Porsgrunn kommune

I Porsgrunn kommune trekkes det frem flere utfordringer knyttet til det videre arbeidet med stifinnerprogrammet. For det første er det stor *politisk uenighet om målsetningen for HR2007*. Målsetningen om en innsparing på 108 mill kr. i prosjektet HR2007 må sees i lys av Porsgrunns økonomiske situasjon, som blant annet innebærer at de per mai 2005 er en ROBEK-kommune⁹. Selv om det er bred politisk konsensus om stifinnerprogrammet i Porsgrunn, har det vært politiske diskusjoner om innretning og måltall rundt delprosjekt HR2007. I følge den politiske ledelsen er SV og RV skeptiske fordi delprosjektet har for ambisiøse mål, og en forventer derfor stor politisk diskusjon om hvilke virkemidler som skal brukes for å nå disse målene. Stifinneren har på denne måten provosert frem en politisk debatt.

Manglende politisk vilje til nedskjæringer blir trukket frem som en viktig utfordring. Både ordføreren og prosjektlederen understreker nødvendigheten av at politikerne tar upopulære, men nødvendige grep.

En annen utfordring det lokale Stifinnerprogrammet i Porsgrunn kommune står overfor er at programmet inneholder *delprosjekt som til dels motvirker hverandre*. Ved å inkludere kommunens arbeid med organisasjonsutvikling i HR2007, er arbeidet med å redusere antallet virksomheter fra 84 til 60 også blitt en del av det lokale Stifinnerprogrammet. Et av forslagene her er å legge ned skoler. Flere av de intervjuede understreker at delprosjektene "Samfunnsutviklerrollen" og HR2007 dermed kan motvirke hverandre. Både prosjektlederen for det lokale stifinnerprogrammet og flere virksomhetsledere ser at prosjektene innad i stifinneren kan komme i konflikt, og eksemplifiserer dette dilemmaet slik:

9 "Register om betinget godkjenning og kontroll". Registeret er hjemlet i KommuneLOVENS § 59a, Statlig kontroll og godkjenning av økonomiske forpliktelser. Kommuner som bryter visse forutsetninger, for eksempel ved å vedta årsbudsjett uten at alle utgifter er inndeckt, føres opp i registeret. Disse kommunene kan ikke fatte vedtak om opptak av lån eller vedtak om langsiktig avtale om leie av bygninger, anlegg og varige driftsmidler som kan påføre kommunen eller fylkeskommunen utgifter ut over de fire neste budsjettår, før dette er godkjent av fylkesmannen (NIBR-rapport 2004:4:68).

”Vi er ute på en skole en dag for å snakke om skolens rolle i lokalsamfunnet, og så kommer HR2007 neste dag og foreslår å legge skolen ned. Også svømmehaller foreslås lagt ned.. Det skaper et voldsomt engasjement at vi foreslår å legge ned en svømmehall i 2007” (4.5.2005).

De intervjuede i Porsgrunn kommune understreket også at arbeidet med stifinnerprosjektet er et svært krevende holdningsendringsarbeid, og at det er en stor utfordring å gjøre organisasjonen endringsvillig.

6) Samarbeidet med KRD og de andre stifinnerkommunene

Samarbeidet mellom Porsgrunn og KRD og andre stifinnerkommuner knytter seg i hovedsak til samlingene. Ifølge informantene i Porsgrunn kommune fungerer samlingene utmerket som nettverk mellom kommunene, hvor det knyttes forbindelser og utveksles erfaringer og dokumenter. Porsgrunn har hatt kontakt med stifinnerkommunene Molde, Herøy og Bydel Alna om balansert målstyring.

Det at KRD har forventninger til kommunen oppleves som nyttig, og verken ordføreren eller den administrative prosjektledelsen opplever at KRD styrer dem i stifinnerarbeidet. Som ordføreren uttalte:

”Dette er et ærlig forsøk på å få kommune-Norge bedre, ikke en regi for høyrepolitikk og privatisering. Har ikke opplevd det verken i møter eller på samlinger. Vi har ikke fått føringer på at vi burde innføre konkurranseutsetting. Hun (Erna Solberg) var ærlig på første samling om at hun synes vi burde, men hvis det var andre veier var vi velkomne til å bruke dem. Det lokale mangfold ivaretas fremdeles, selv i valgkampen!” (5.4.2005)

Det at KRD kikker kommunen i kortene har i følge informantene en positiv effekt på fremdriften i omstillingsprosessene.

7) Resultater så langt av kommunens Stifinnerarbeid

I forbindelse med innføring av en ny administrativ organisering i Porsgrunn kommune er virksomhetslederne delegert fullt faglig, personalmessig og økonomisk ansvar for sin virksomhet. For å gjøre lederne beredt på å møte nye krav, ved blant annet økt grad av resultatmålinger og bruk av lederavtaler, ønsket man å styrke og utvikle ledernes kompetanse i forhold til sine ansvarsområder. Kommunen utviklet dermed prosjektet *Virksomhetslederskolen* som har bestått av en obligatorisk del og en frivillig verktøykasse for alle virksomhetslederne i kommunen. Dette prosjektet kan ha stor overføringsverdi for kommuner som er i ferd med å innføre to-nivåmodell, hvor et økt ansvar overføres til virksomhetsledere. Virksomhetslederskolen er nå blitt en del av daglig drift i Porsgrunn, og anses som et svært nyttig redskap for rådmannen i å skolere virksomhetsledere.

I tillegg kan Porsgrunns grep med å prosjektorganisere kostnadsreduksjonsarbeidet i kommunen trekkes frem. HR 2007 er et effektiviseringsprosjekt som representerer et helhetlig grep for å få ned driftsutgiftene i kommunen, og prosjektet er blitt inkludert i stifinnerarbeidet. Ved å få dette

arbeidet inn som et prosjekt under stifinnerparaplyen har kommunen oppnådd flere ting. For det første bidrar det til at det lokale Stifinnerprogrammet fremstår som et helhetlig omstillingsprogram med mulighet til å nå det som har vært de overordnede intensjonene med Stifinnerprogrammet. For det andre får kommunen på en god måte kommunisert til omgivelsene, både til innbyggere, ansatte og det politiske liv, at målet med kostnadsreduksjonen er å øke kommunens handlingsrom. For det tredje har lokalpolitikerne ønsket å redusere de politiske spenningene som er knyttet til HR2007, ved å inkludere det i et overordnet program det har vært stor politisk konsensus om. Prosjektet sees i sammenheng med det andre omstillingsarbeidet i kommunen, og representerer slik sett et helhetlig grep for å få ned driftsutgiftene i Porsgrunn kommune. Prosjektet kan dermed ha overføringsverdi til andre kommuner som har behov for å redusere driftskostnadene sine.

Selv om det er tidlig å si noe om effektene av Porsgrunn kommunes stifinnerarbeid, er det en utbredt oppfatning at kommunen med stifinneren har fått en samlende overbygning på det omfattende omstillingsarbeidet de arbeidet med i mange år, og at denne overbygningen har gitt omstillingsarbeidet et mer *helhetlig preg*. Som en av virksomhetslederne uttalte: "Vi har fått et klarere fokus, og det har vært et samlingspunkt i stifinnergrupper. Vi laster opp vognene med ulikt gods, men vi har et lokomotiv som drar i en bestemt retning" (4.5.2005). Av delprosjekter er det først og fremst delprosjektet HR2007 som trekkes frem som den meste helhetlige omstillingen i det lokale stifinnerprogrammet. Også kommunens arbeid med organisasjonsutvikling er nylig blitt inkludert i HR2007. Enkelte hevder at det tydelige fokuset på økonomi, effektivitet og innsparing i HR2007 kan være uheldig. Andre peker på den positive effekten av et slikt fokus; at det har utviklet seg en økende bevissthet om kommunens økonomiske situasjon på de fleste nivåer i kommuneorganisasjonen. Dette har også ført til at kommunen i større grad har sett det som viktig å "sette sammen grupper på tvers av sektorer, og å snakke sammen på tvers av sektorer og virksomheter for å få til mer effektive løsninger".

De intervjuede i Porsgrunn kommune understreker at deltakelse i Stifinnerprogrammet bidrar positivt i det krevende arbeidet med å *øke endringsviljen og omstillingskompetansen* i organisasjonen.

Både prosjektene Samfunnsutviklerrollen og HR2007 har en slik innretning at de kan forventes å få positive effekter på *styringsdialogen mellom politikerne og administrasjonen*. I stifinnerprogrammet er det særlig prosjektet Virksomhetslederskolen som retter seg direkte mot *styringsdialogen mellom rådmannen og virksomhetslederne*.

Stifinnerarbeidet har også bidratt til å bedre *forholdet mellom kommune, innbyggere og næringslivsaktører*. I delprosjektet "Kommunen som samfunnsutvikler" har det vært jobbet mye med å prøve ut ulike modeller for samarbeid mellom kommune og innbyggere, næringsliv og frivillige organisasjoner. I arbeidet med kommuneplanens samfunnsdel, i underprosjektet "Rullering av kommuneplanen", har nye samarbeidsformer blitt testet ut via arbeidsgrupper og fellessamlinger. I samfunnsdelen er dessuten "Aktive barn og unge" pekt ut som et satsingsområde, og det er blitt kjørt prosesser direkte mot barn og unge for å ta dem med i arbeidet (i underprosjektet "Oppfølging av strategisk plan for barn og unge").

8) Oppsummering Porsgrunn kommune - er de på rett veg?

De opprinnelige tre delprosjektene i Porsgrunns Stifinnersøknad bygger i stor grad opp under de omorganiseringsprosessene Porsgrunn allerede var i ferd med å gjennomføre i 2003 og 2004. I ettertid har kommunen kommet til at den hadde gått inn med relativt smale prosjekt i Stifinneren, og at det var behov for mer dyptgripende tiltak. "Handlingsrom 2007" ble politisk initiert i desember 2003 i forbindelse med bystyrets behandling av handlingsprogram 2004-2007, og ble senere inkludert under Stifinnerparaplyen. Med HR 2007 har man fått inn et effektiviseringsprosjekt som representerer et helhetlig grep for å få ned driftsutgiftene i kommunen. Ifølge flere av de intervjuede var det først da kommunen fikk inn dette prosjektet, at det lokale Stifinnerprogrammet representerte et *helhetlig* omstillingsprogram som hadde mulighet til å nå intensjonene med Stifinnerprogrammet. Det har i tillegg skjedd en "spissing" i de tre delprosjektene som opprinnelig ble inkludert i Stifinnerprogrammet ved at flere av tiltakene i "Omsorg i balanse" og "Virksomhetslederskolen" nå er blitt en del av daglig drift. Det lokale Stifinnerprogrammet har fått et klarere fokus på kostnadseffektiviseringen som ligger inne i HR2007, og ambisjonene har økt fra en innsparing på rundt 80 mill NOK til ca 110 mill NOK innen 2007. Kommunens arbeid med organisasjonsutvikling er også blitt inkludert.

Fremdriften i Porsgrunn kommunes stifinnerarbeid kan karakteriseres som god, og dette skyldes kanskje først og fremst to faktorer. For det første har Porsgrunn hatt en stabil og ryddig prosjektledelse som har klart å holde "trøkket" og oppmerksomheten på programmet oppe. For det andre er Stifinnerprogrammet i Porsgrunn kommune solid forankret både politisk og administrativt. Forankringen hos det administrative ledelsesnivået trekkes frem som en av de viktigste suksesskriteriene. Kommunen har erfaringer fra andre program hvor mangelen på forankring i den administrative ledelse førte til at man ikke oppnådde annet enn prosesseffekter. De intervjuede opplever at Stifinnerprogrammet har helt andre forutsetninger for å oppnå konkrete resultater, først og fremst fordi det er så godt forankret i den politiske og administrative ledelse. Det er et omfattende samarbeid mellom politisk og administrativ ledelse og ansatte i utviklingen av tjenesteproduksjonen. Det gode samarbeidsklimaet mellom fagforeningene og kommunen er ifølge de intervjuede uttrykk for en lang tradisjon i kommunen.

En av utfordringene for stifinnerarbeidet i Porsgrunn kommune fremover er at programmet inneholder delprosjekter som til dels motvirker hverandre; spesielt gjelder dette "Samfunnsutviklerrollen" og HR2007. Denne indre motsetningen i stifinnerprogrammet vil antagelig forsterkes og få økt oppmerksomhet fremover, blant annet når de politiske beslutningene om tiltakene i HR2007 skal fattes, og når disse igjen skal implementeres.

3.2.7 Molde

1) Bakgrunnen for å delta i Stifinnerprogrammet

Molde har de siste årene gjennomført omfattende organisasjonsendringer, både på politisk og administrativt nivå, som har gått under fellesbetegnelsen MIO – ”Molde kommune i omstilling”. Bakgrunnen for MIO var at Molde kommune mellom 1999 og 2002 hadde en situasjon hvor kommunen akkumulerte underskudd. Kravet om en omfattende omorganisering ble fremsatt av kommunestyret. Det var stor politisk enighet om MIO, som opprinnelig ble initiert av Høyre. Med de tillitsvalgtes støtte fikk man etter hvert til et enstemmig vedtak om omstillingsprogrammet. Hovedhensikten var å utforme ”en enkel og oversiktlig organisasjon som tar de helhetlige grep både politisk og administrativt, med klar og hensiktsmessig fullmaktsstruktur og hvor avgjørelser tas så nær brukerne/ innbyggerne som mulig”.¹⁰ Man ønsket altså å gå bort fra sektortenkningen for å oppnå større grad av helhetstenkning.

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

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

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

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

2) Mål og forventninger til Stifinnerprogrammet

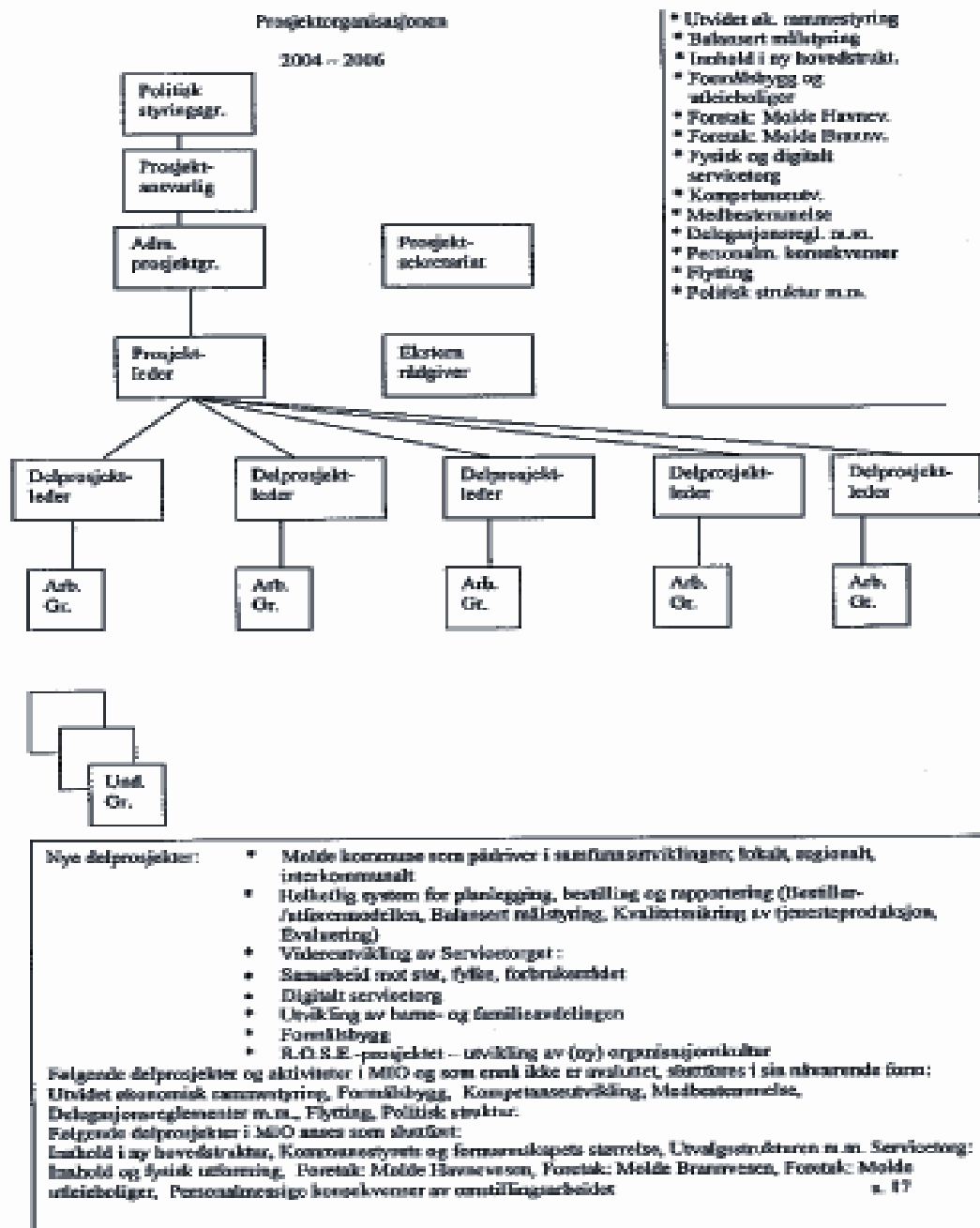
Av samtalene i Molde kommune går det frem at man forventer en ekstra motor og ”trøkk” i omstillingsarbeidet ved at kommunen inngår i Stifinnerprogrammet. I tillegg gir Stifinneren omstillingsarbeidet mer legitimitet både politisk og administrativt, samt at arbeidet oppnår mer støtte nedover i organisasjonen.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

Kommunens overordnede føringer for utviklingsarbeidet med Stifinneren kan sammenfattes i begrepene kvalitet, effektivitet og brukerorientering. Det lokale Stifinnerprogrammet i Molde oppleves å ha et helhetlig preg, fordi det omfatter alt fra overordnet lokalsamfunnsutvikling, via interne styringssystemer og organisasjonsutviklingstiltak, til hvordan man arbeider frem/videreutvikler organisasjonskulturen i kommuneorganisasjonen. Sammenhengen mellom delprosjektene oppleves derfor som tydelig og klar. I prosjektet ”kommunen som lokalsamfunnsutvikler” er en av hovedoppgavene å definere kommunens rolle som samfunnsutvikler, for at kommunen skal være i stand til å kunne utøve reell politisk påvirkning av lokalsamfunnsutviklingen. Prosjektet om ressursforvaltning, som går under navnet ”Helhetlig system for planlegging, bestilling og rapportering”, handler om å utvikle styringssystemer i kommunen. Omstillingsarbeidet fra MIO videreføres først og fremst i prosjektet ”Kommunal organisering”. På bakgrunn av det omfattende omstillingsarbeidet legger man stor vekt på å arbeide frem en felles organisasjonskultur for organisasjonen. Dette arbeidet gjøres innenfor prosjektet ”Organisasjonskultur - ROSE”, som er ment å bygge opp under de andre prosjektene.

Valget av de ulike delprosjektene i Stifinnerprogrammet i Molde kan derfor sies å være innbyrdes koordinert på en slik måte at de sikrer sammenheng i omstillingsarbeidet. Det har ikke skjedd større endringer i mål og forventninger til stifinnerprogrammet i perioden 2004-2005.

3) Organisering av det lokale Stifinnerprogrammet i Molde

Det er opprettet en egen prosjektorganisasjon for det lokale Stifinnerprogrammet i Molde kommune (se modell under).



Figur 3.7: Prosjektorganisasjonen i Molde.

Den politiske styringsgruppen består av formannskapet, i tillegg til to arbeidstaker-representanter. Styringsgruppen forestår den overordnede styring av prosjektet, og skal ta stilling til innhold, organisering og framdrift. Rådmannen har overordnet ansvar for prosjektet og legger saker fram for styringsgruppen til orientering og behandling. Rådmannen er nærmeste overordnede for prosjektleder. Den administrative prosjektgruppen består av rådmannen, avdelingssjefene (17) og prosjektlederen, og delprosjektledere deltar ved behov. Prosjektgruppen er rådgivende organ for prosjektansvarlig og ledes av ham. Gruppen skal drøfte saker som skal til behandling i styringsgruppen, deltar i planlegging og følger med på framdriften, og har til oppgave å informere og motivere utover i organisasjonen. I starten av det lokale

Stifinnerprogrammet ble stillingen som prosjektleder rekruttert internt, men på grunn av langvarig sykefravær ble prosjektlederansvaret overført til en ekstern konsulent. Den nåværende prosjektlederen begynte i 60 % stilling 1. august 2004. Delprosjektlederne er rekruttert internt. For hvert delprosjekt er det utnevnt en arbeidsgruppe som ledes av delprosjektlederne. I alle disse arbeidsgruppene skal det sitte ansatterepresentanter. Delprosjektlederne følger opp arbeidet og rapporterer til prosjektleder.

Vurdering av deltakelse, forankring og oppslutning om programmet

Stifinnerprogrammet er politisk forankret gjennom vedtak i kommunestyret, deltakelse i den politiske styringsgruppen for programmet, og involvering i delprosjekt. Stifinnerprogrammet i Molde var i utgangspunktet et politisk initiativ, og det var stor politisk vilje og enighet bak vedtaket om å søke. Den politiske viljen til å delta ble understreket etter avslaget på søknaden, hvor den politiske ledelse gikk i bresjen for å få KRD til å endre beslutning. Sentrale dokumenter, som søknaden og hovedprosjektplanen for 2004-2006 har vært oppe til politisk behandling, og er vedtatt av formannskapet. Den politiske styringsgruppen er bredt sammensatt, og består av formannskapet, i tillegg til to arbeidstakerrepresentanter. Tanken bak den tunge politiske representasjonen er at de viktige diskusjonene om programmet skal tas på denne arenaen, heller enn at forslag blir nedstemt i kommunestyret eller formannskapet. Porteføljen av tiltak er spredt slik at det berører de fleste av resultatområdene. Den politiske ledelsen er dessuten trukket direkte med i prosjektarbeidet, ved at delprosjektet "Samfunnsutvikling" er politisk styrt, med varaordføreren som prosjektleder. Et prosjekt som grenser nært opp til stifinnerarbeidet; "Politisk organisering", er også politisk styrt, med ordføreren som prosjektleder. Politikerne er imidlertid bevisst på å ikke blande seg for mye inn i innholdet i de andre delprosjektene. De presiserer at deres rolle er å ta nødvendige beslutninger. Informasjonen ut til andre kommunestyrerepresentanter har ikke vært omfattende, men etter Vadsø-samlingen våren 2005 meldes det om økende interesse for programmet også utover den politiske ledelsen. Dialogmøtene trekkes frem som en arena hvor kommunestyrerepresentantene kan få bedre innblikk i det omstillingsarbeidet som foregår i organisasjonen.

Prosjektet er administrativt forankret gjennom deltakelse i delprosjektene, og gjennom informasjon om programmet. De fleste delprosjektene ledes av avdelingsledere eller prosjektleder for det lokale stifinnerprogrammet, og utviklingsarbeidet er dermed først og fremst forankret i den administrative toppledelsen. Andre ansatte blir imidlertid involvert gjennom deltakelse i prosjektgruppene og i implementeringen av delprosjektene. Stifinnerprosjektet er også forankret hos fagorganisasjonene, ved at tillitsvalgte er representert i flere av prosjektgruppene. Flere av delprosjektene er nivåovergripende og sektorovergripende, og vil berøre hele organisasjonen når de skal iverksettes. Det å få informasjon ut til hele organisasjonen trekkes frem som en av de viktigste utfordringene fremover. Informasjon om Stifinnerprogrammet er gjort tilgjengelig for befolkningen gjennom kommunens hjemmesider, og i årsmeldingen.

4) Prosjektaktiviteter og fremdrift i Molde

Det lokale Stifinnerprogrammet var opprinnelig delt inn i sju delprosjekter, men flere prosjekter er inkludert per 2005. Prosjektene har ulik profil og er initiert både nedenfra i organisasjonen og ovenfra.

- *Molde kommune som pådriver i samfunnsutviklingen:* Det er en uttrykt ambisjon at Molde skal være pådriver i samfunnsutviklingen regionalt, interkommunalt og lokalt. En viktig oppgave for dette prosjektet er å definere kommunens rolle som samfunnsutvikler, og å legge opp til hvordan valgte løsninger skal nedfelles i arbeidsoppgaver og arbeidsformer. Dette skal gjennomføres gjennom vide diskusjonsprosesser og kommunikative planleggingsmetoder.

Status: Prosjektet har hatt problemer med å komme i gang, og det har vært diskusjoner om prosjektet har en plass i stifinneren og hvordan det eventuelt skal avgrenses. Prosjektgruppen bestemte våren 2005 at dette prosjektet skal være politisk styrt. Varaordføreren overtok da prosjektlederansvaret. Prosjektet har per mai 2005 akkurat kommet i gang. Prosjektgruppen vil arbeide med å konkretisere prosjektet, og målet er å utforme et mandat som legges frem og får støtte i styringsgruppen før sommeren. I følge prosjektlederen vil man antagelig arbeide mest med strategier for å øke samarbeidet med frivillige organisasjoner i Molde.

- *Helhetlig system for planlegging, bestilling og rapportering:* Innenfor dette prosjektet ønsker Molde å utvikle grunnlaget for helhetlige styringssystemer i kommunen. Det er nedsatt en prosjektgruppe som har arbeidet aktivt i 2004 – 2005, og prosjektet trekkes per mai 2005 frem som et av de prosjektene med størst fremdrift.

Status: Arbeidet har vært konsentrert rundt utarbeidingen av et overordnet "årshjul", hvor alle plan-, styrings- og budsjettprosesser sees i sammenheng, samt utarbeidelsen av "Prosjektplan for innføring av balansert målstyring". Det er kjørt brede prosesser både i den administrative og politiske delen av kommunen, med politisk vedtak juni 2004. Iverksettingen av strategiske delmål og bestiller – utførermodellen (BU) startet allerede 1.1.2005, mens implementeringen av balansert målstyring (BMS) som system starter i 2005 med delvis utprøving av målinger og rapportering. Kommunen har per mai 2005 utformet det gjennomgående målekortet, og planlegger å sette i gang med gjennomgående brukerundersøkelser og medarbeiderundersøkelser til høsten. Hele systemet skal trå i kraft fra 2006.

Stifinnerpåvirkningen oppfattes å være en viktig grunn til fremdriften i prosjektet. Bl.a. er "Kvalitetslosen" nå inkludert som et nytt underprosjekt, og Molde er den største av de fire pilotkommunene. Da Kvalitetslosen som prosjekt og utviklingsarena ble introdusert, valgte Molde å gå aktivt inn som pilotkommune, for å få bedde innsikt, for å kunne øve innflytelse, og for å kunne nytte av helhetstenkningen i regi av Kvalitetslosen. Slik ville kommunen få tilgang til kompetanse og verktøy, uten kostnader. På denne måten har Kvalitetslosen utdypet og understøttet det arbeidet som allerede var i gang i kommunen.

Servicetorg: Dette delprosjektet er todelt, og har vært under arbeid gjennom hele 2004 og 2005. For det første arbeider man med et servicetorg i samarbeid med stat, fylke og forbrukerråd. Her arbeides det med en innlemming av tjenester fra Forbrukerrådet og en samlokalisering/samordning av tjenester fra Aetat og trygdekontor med kommunens servicetorg (SATS). Når det gjelder samarbeidet med Forbrukerrådet, avhenger dette av om Forbrukerrådet kan finansiere sin deltakelse i dette pilotprosjektet. I følge statusrapport fra 19.8.2004 er dette enda ikke avklart. Når det gjelder SATS ser ikke planene om samlokalisering ut til å bli iverksatt med det første, fordi Aetat og Trygd

ønsker å avvente SATS-prosessen på nasjonalt nivå. Det vil imidlertid arbeides videre med å utvikle gode samhandlingsformer. I tillegg arbeides det parallelt med et digitalt servicetorg, hvor hensikten er å utvikle de verktøy som trengs for å understøtte det fysiske servicetorget, og det som skal til for at et 'virtuelt servicetorg' skal fungere. Servicetorg del I er utviklet, dog med enkelte forsinkelser.

- *Barne- og familieavdelingen:* Kommunestyret vedtok i forbindelse med MIO å opprette en egen Barne- og familieavdeling, hvor man ønsket å oppnå en organisering som brøt ned grensene mellom tjenester som tidligere var i forskjellige avdelinger: PPT, forebyggende helsetjenester for barn og unge, barnevern, utekontakt og oppvekstledere.

Status: Her er man i stor grad ferdig med organisasjonsstrukturen, og det eneste som gjenstår er den fysiske samlokaliseringen. Det praktiske arbeidet startet 27.8.2004, men samlokaliseringen er per mai 2005 ikke gjennomført. En viktig utfordring som gjenstår er å forene tre ulike faglige kulturer, og å utforme rutiner for dokumentasjon. I dette arbeidet har prosjektet søkt på fylkesmannens skjønnsmidler til to prosjekt i 2005, ett som omhandler kompetansehevingstiltak, og ett som omhandler prosessen med å forene ulike faglige kulturer.

- *Formålsbygg:* Dette prosjektet skal fremskaffe et beslutningsgrunnlag for valg av eventuell ny organisasjonsmodell for eiendomsforvaltning.

Status: Arbeidsgruppen har kommet med rapport, og forslaget ble vedtatt i Drifts- og forvaltningsstyret februar 2005. Det gjennomføres nå en prøveordning.

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

Status: Arbeidet med å utrede selskapsorganisering pågår våren 2005, og en rapport skal foreligge før sommeren. Arbeidet er i rute. Et eventuelt vedtak vil antagelig bli fattet høsten 2005.

- *Utvikling av organisasjonskultur (ROSE):* På bakgrunn av de omfattende organisasjonsendingsprosessene Molde kommune har vært igjennom har kommunen iverksatt ROSE -prosjektet (respekt, omsorg, samarbeid og effektivitet) for å videreutvikle en felles organisasjonskultur. Prosjektet handler om å få arbeidet ROSE -filosofien inn i organisasjonen, slik at den kan fungere i alle ledd, og at alle får et eierskap til den.

Status: Prosjektet er ment å understøtte de andre prosjektene, og bidra til at Stifinneren får et helhetlig preg. Det gjenstår en god del arbeid med å konkretisere dette prosjektet og hva som ligger i den felles organisasjonskulturen. Fremdriften i prosjektet er ikke som forventet på grunn av kapasitetsproblemer i personal- og organisasjonsavdelingen i perioden 2004-2005. Det diskuteres om arbeidsgruppen skal utvides, slik at også skolesektoren og teknisk sektor kommer med. Utfordringen i dette prosjektet er å få informasjonen ut til hele organisasjonen.

- *Geodata:* Prosjektet ble inkludert i stifinneren i 2004, men er per 2005 lagt på is.

I tillegg til disse prosjektene gjennomfører Molde kommune to prosjekter som holdes utenom stifinnerarbeidet, men som har viktige tilknytningspunkter. Det første; "Politisk

organisering”, er politisk ledet, med ordføreren som prosjektleder. Her diskuteres endringer i politisk styringsstruktur og arbeidsformer, som for eksempel saksordførerordning. I forbindelse med dette prosjektet har Molde kommune innført dialogmøter mellom politikere og administrasjonen som en ny arbeidsform. Hensikten med møtene er at politikerne skal få mer grunnleggende informasjon om kommunens drift, som igjen kan gi bedre grunnlag for å foreta politiske og økonomiske prioriteringer. Det første møtet ble avviklet 7. april 2005, og planen er at slike dialogmøter skal bli en rutinemessig arbeidsform som legges inn i årshjulet. Det andre prosjektet, ”Kostnadseffektiviseringsprosesser”, har som formål å gjennomføre helhetlige kostnadsreduksjonsprosesser i alle virksomheter i løpet av 2005.

I utgangspunktet ble det også lansert et prosjekt som gikk på gjennomgang av stabs- og støttefunksjonene. Bakgrunnen var erfaringer fra budsjettprosessene i 2004 der det ble avdekket noe manglende koordinering innen stabs- og støttefunksjonene. Det ble derfor tatt initiativ til en gjennomgang for å forbedre rutiner, samhandling, etc. Dette prosjektet ble imidlertid ”innhentet” av et politisk initiativ som gikk på en ytterligere utflating av selve den administrative organisasjonsmodellen, og som igjen ville få konsekvenser for stabs- og støttefunksjonene. Det er nedsatt en egen prosjektgruppe som gjennomgår den administrative organiseringen, og vurdering av stabs- og støttefunksjonene er en naturlig del av denne gruppens arbeid.

Informanternes vurdering av fremdrift i arbeidet

Fremdriften i det lokale stifinnerprogrammet i Molde kommune vurderes generelt som relativt god. Arbeidet med delprosjekt 2 ”Helhetlig system for planlegging, bestilling og rapportering” blir fra både politisk og administrativt hold trukket frem som det prosjektet med størst fremdrift. Enkelte prosjekter har imidlertid ikke den fremdriften som forventes, og flere påpeker at disse prosjektene i for stor grad har vært avhengige av nøkkelpersoner.

5) Utfordringer i Molde kommune

Flere av delprosjektlederne oppgir at det er en utfordring å *drive prosjekter samtidig med daglig drift*, og etterlyser midler til å kjøpe delprosjektlederne fri. Med frikjøp kunne det vært enklere å skille drift og prosjekt, og erfaringsoverføringen utover egen kommunen kunne blitt bedre. I tillegg er det en utfordring for kommunen å *gjøre fremdriften i prosjektene mindre avhengige av sentrale nøkkelpersoner*, fordi det har medført forsinkelser når delprosjektledere for eksempel går ut i permisjon.

En ser også at fullføreregenskapene blir satt på prøve når prosjektaktiviteten er omfattende. Mange – også folkevalgte – er bekymret for at kommunen har tatt på seg for mye, og at det ikke er personressurser nok til å ta godt nok tak i alt.

Det å få informasjon ut til hele organisasjonen trekkes dessuten frem som en viktig utfordring fremover, i og med at flere av delprosjektene er nivåovergripende og sektorovergripende, og vil berøre hele organisasjonen når de skal iverksettes.

6) Kommunens samarbeid med KRD og andre stifinnerkommuner

Informantene i Molde kommune oppfatter det som positivt at KRD tilbyr sin kompetanse, men mener kommunen må bli flinkere til å nyttiggjøre seg den. Prosjektledelsen i departementet oppfattes ikke å legge unødvendige føringer på det lokale stifinnerprogrammet.

I Molde, som i enkelte av de andre kommunene, etterlyses det dessuten et samarbeid med Moderniseringsdepartementet (MOD) i Stifinnerprogrammet. En fragmentert stat som selv ikke vil omstilles, harmonerer dårlig med målsettingen om helhetlig omstilling som tilstrebes gjennom Stifinnerprogrammet. Det påpekes at det ville være effektivitetsøkende og kostnadsbesparende for kommunen dersom noen statlige ordninger, som i unødig grad binder opp ressurser (stillinger og penger) i kommunen, også kunne gjennomgås og endres. I et slikt arbeid blir det viktig med god koordinering mellom Moderniseringsdepartementet og KRD. I og med at dette er et fokus som er blitt definert å ligge utenfor Stifinnerprogrammet/KRD, er det ønskelig at denne "ballen" spilles over til Moderniseringsdepartementet.

Molde kommune har samarbeidet med andre stifinnerkommuner på ulike områder. Det er blant annet samarbeidet med Porsgrunn om balansert målstyring, og med Bømlo og Herøy om servicetorg og kvalitet. Sentrale informanter oppgir imidlertid at de ikke vet nok om hva som rører seg i de andre stifinnerkommunene, blant annet fordi kunnskapsnettverket (arbeidsrommet for Stifinneren på internett) ikke har fungert som det skulle. Man kan ikke belage seg på at sentrale dokumenter fra kommunene finnes her. Samlingene i regi av KRD oppfattes som nyttige, blant annet fordi det først og fremst er her erfaringsutvekslingen mellom stifinnerkommunene skjer.

Flere av informantene påpeker at det å bli kikket i kortene av KRD og evalueringsmiljøene, har ført til et økt fokus på omstillingsarbeidet i kommunen.

7) Resultater så langt av kommunens stifinnerarbeid

På bakgrunn av de omfattende organisasjonsendringssprosessene Molde kommune har vært igjennom, både i MIO-regi og i Stifinnerregi, har kommunen iverksatt et prosjekt for å videreutvikle en felles organisasjonskultur; ROSE-prosjektet (respekt, omsorg, samarbeid og effektivitet). Prosjektet handler om å få arbeidet ROSE-filosofien inn i organisasjonen, slik at den kan fungere i alle ledd, og at alle får et eierskap til den. Prosjektet er til en viss grad en respons på en del uro i organisasjonen, og har som et viktig formål å understøtte både de tidligere organisasjonsendringene og andre prosjekter i stifinnerprogrammet. Prosjektet har hatt enkelte problemer med å komme i gang, men er et viktig prosjekt i omstillingsarbeidet i Molde kommune, både i og utenfor Stifinneren. Prosjektet understreker betydningen av å arbeide med organisasjonskultur parallelt med endringer i organisasjonsstrukturen, og har stor overføringsverdi til andre kommuner som er inne i omfattende omstillingsprosesser.

Selv om det er tidlig å si hva som blir resultatet av stifinnerarbeidet i Molde kommune, er det allerede nå mulig å peke på en del effekter av arbeidet. Flere elementer av stifinnerprogrammet har bidratt til å *øke lokalpolitikernes styringskapasitet*. Det er i Molde kommune lagt ned betydelig arbeid i delprosjektet "Helhetlig system for planlegging, bestilling og rapportering", som har som et av sine formål å tydeliggjøre rollene til de folkevalgte og kommuneadministrasjonen. Kommunestyrerepresentantene er trukket aktivt med inn i

utviklingsarbeidet, både for å få et eierforhold, og for at administrasjonen og de folkevalgte skal tilegne seg samme forståelse av et slikt helhetlig styringssystem. I forbindelse med prosjektet "Politisk organisering", som ligger nært opp til arbeidet i stifinnerprogrammet, har Molde kommune innført dialogmøter mellom politikere og administrasjon i kommunen som en ny arbeidsform. Hensikten med møtene er at politikerne skal få mer grunnleggende informasjon om kommunens drift, som igjen kan gi bedre grunnlag for å foreta politiske og økonomiske prioriteringer.

Delprosjektet "Kommunen som lokalsamfunnsutvikler" som først startet opp våren 2005, kan etter hvert bidra til å *forbedre samarbeidet mellom kommunen og det frivillige organisasjonslivet* i Molde.

Det lokale Stifinnerprogrammet har ikke et så sterkt fokus på effektiv ressursbruk og innsparing som for eksempel Porsgrunn kommune har. Prosjektet "Kostnadseffektiviseringsprosesser", som har som formål å gjennomføre helhetlige kostnadsreduksjonsprosesser i alle virksomheter, er holdt utenfor stifinnerprogrammet. En rekke av prosjektene i det lokale stifinnerprogrammet har imidlertid en innretning som skulle tilsi at man vil oppnå forbedringer på dette området; for eksempel prosjektet "Helhetlig system for planlegging, bestilling og rapportering".

7) Oppsummering Molde kommune – er de på rett veg?

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

Fremdriften i stifinnerarbeidet må kunne vurderes som akseptabel, men kommunen er seg bevisst at arbeidet med enkelte delprosjekter ikke er kommet langt nok. Forklaringene på dette er i følge de intervjuede at fremdriften i disse delprosjekt har vært for avhengig av nøkkelpersoner, og at lederne i kommunen har hatt et sterkt fokus på økonomi, noe som har gjort at enkelte prosjekter har fått økt prioritet fremfor andre.

Prosjektet "Helhetlig system for planlegging, bestilling og rapportering" er et av de prosjektene som har hatt best fremdrift. Deler av Rose-prosjektet og Barne- og familieprosjektet har hatt fremdriftsutfordringer, men mye er også gjort. Det at de fysiske kontorene til en samlet familie- og barneavdeling ikke er ferdige har ikke hindret at det er samarbeidet godt i andre deler av prosjektet.

En kontinuerlig utfordring, i Molde som i de andre Stifinnerkommunene, er selvsagt å holde tempoet oppe i prosjektarbeidet. Situasjonen er imidlertid slik at mange – også folkevalgte -

heller er bekymret for at kommunen har tatt på seg for mye, og at det ikke er personressurser nok til å ta godt nok tak i alt. Fullføreregenskapene blir som en følge av dette satt på prøve

3.2. 8 Bydel Alna

1) Bakgrunnen for å delta i Stifinnerprogrammet

Bydel Alna er en ny bydel i Oslo kommune, som 1.1.2004 ble slått sammen av tre tidligere bydeler: Hellerud, Furuset og Teisenområdet fra tidligere Bydel Helsfyr-Sinsen. Bydel Alna står overfor flere utfordringer med å etablere, drifte og utvikle en ny bydel. I tillegg har bydelen innført en områdebasert modell, som er ny for mange av de ansatte. Bydelen er delt inn i fire geografiske områder; Furuset, Lindeberg/Ellingsrud, Haugerud/Trosterud og Teisen/Tveita som er administrert av hver sin avdelingssjef. Hvert område har mellom 9.000 til 12.000 innbyggere. I denne modellen fordeles mange tjenester på områdene, og organiseres i linje under samme avdelings-/områdesjef. Bydelsdekkende tjenester knyttes i linje til avdelings-/områdesjefene etter en fordeling av fagområdene. Disse tjenestene skal i sin daglige virksomhet organisere arbeidet i forhold til alle områdene.

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

2) Mål og forventninger til Stifinnerprogrammet i Bydel Alna

Et uttalt mål med deltakelsen i Stifinnerprogrammet var altså å etablere Bydel Alna raskere enn hva bydelen hadde klart uten slik drahjelp. Flere av delprosjektene støttet direkte opp under prosessene rundt etableringen av en ny bydel.

Bydel Alna satset i utgangspunktet på tre hovedområder i sitt lokale Stifinnerprogram: a) tjenester til befolkningen, b) nærdemokrati og c) organisering, styring og resultater, og så det som nødvendig å satse på alle fronter. I ettertid innså bydelen at bredden på tiltaksporteføljen var for vid, og at de ikke var gode på å skille hva som var drift og hva som var prosjektoppgaver. Bydelen spisset derfor programmet ved at en del underprosjekter ble ferdigstilt og andre ble overført til ordinær drift. Prosjektene som ble igjen i stifinnerprogrammet var store prosjekter, med langt tidsperspektiv. Det lokale stifinnerprogrammet har dermed redusert den totale ressursbruken opp mot prosjektet, og intensivert hovedinnsatsen mot to utvalgte satsingsområder. Fokuset fremover vil konsentreres mer om utvikling av styringssystemer, i tillegg til å arbeide med tjenester til befolkningen. Målet med dette arbeidet er blant annet å holde bydelens samlede virksomhet innen økonomiplanens ressursmessige rammer, utvikle en robust og omstillingskompetent organisasjon, gi befolkningen nødvendige, nyttige og nøkterne tjenester, og å etablere et

styringssystem som baserer seg på dokumentasjon, resultatmåling og årlige fastlagte styringsaktiviteter (Sak i BU 21.10.2004).

3) Organisering av det lokale Stifinnerprogrammet i Bydel Alna

I bydel Alna ble det opprettet en enkel prosjektorganisering som gjenspeilte at prosjektet skulle arbeide med strategier og tiltak som var integrert i bydelens organisasjon og tjenester. Styringsgruppen for Stifinnerprosjektet ble administrativt sammensatt, og består av bydelsdirektøren, avdelingssjefene og fagforeningsleder. Til forskjell fra flere av de andre Stifinnerkommunene valgte Bydel Alna å ikke ha en formell politisk styringsgruppe, selv om politikerne på sett og vis utgjorde en styringsgruppe i praksis. Referansegruppen ble satt sammen av representanter fra bydelen, byrådsavdelinger, departement og fylkesmann, og også Kommunenes sentralforbund.

Det ble utnevnt en intern prosjektleder for det lokale Stifinnerprogrammet, og i tillegg ble de ansvarlige delprosjektlederne for hvert av delprosjektene rekruttert internt. Hvert delprosjekt fikk også en prosjektgruppe, med ulik sammensetning. Gruppene ble satt sammen av partsrepresentanter, hvor et bredt spekter av interne deltakere ble invitert. Ansattererepresentanter fikk plass i alle grupper.

I løpet av perioden 2004-2005 ble det klart at det var behov for en forenkling av prosjektorganiseringen. Det ble brukt for mye ressurser internt, i og med at mange nøkkelpersoner ble bundet opp i møtevirkosomhet. I tillegg opplevde man stort frafall på møtene. Heller ikke den administrative styringsgruppen fungerte etter planen. Sett under ett var det vanskelig å samle prosjektdeltakere, på grunn av stor arbeidsbelastning i linjen. Avdelingssjefer og fagkonsulenter opplevde et stort arbeidspress i forbindelse med etableringen av den nye bydelen. Med spissingen av prosjektporteføljen i 2005, hvor det lokale stifinnerprogrammet er redusert fra 14 til 7 delprosjekt, er antallet prosjektgrupper redusert tilsvarende. Dermed er færre ansatte bundet opp i møtevirkosomhet knyttet til stifinnerprogrammet.

Vurdering av deltakelse, forankring og oppslutning om programmet

Det lokale Stifinnerprogrammet i Bydel Alna er først og fremst av administrativ karakter. Programmet vurderes som relativt godt forankret i den administrative ledelsen, selv om det i intervjuene etterlyses et større engasjement hos enkelte avdelingsledere. Virksomhetsledere er blitt trukket med inn i arbeidsgrupper tilknyttet ulike prosjekter, og ansatte er involvert i implementeringen av prosjektene. Bydelen har informert om programmet utover i organisasjonen, og enkelte virksomhetsledere forteller om at informasjonen er i ferd med å nå ut. Her er det imidlertid ulike oppfatninger blant virksomhetslederne.

En av årsakene til at Stifinnerprogrammet i Bydel Alna oppleves som et klart administrativt program, kan være at søknaden opprinnelig var et initiativ fra bydelsdirektøren. En annen mulig årsak kan være at bydelspolitikerne ikke har inngått i noen formell politisk styringsgruppe, slik de gjør i de fleste andre stifinnerkommuner. Programmet har likevel hatt en politisk forankring ved at prosjektplanen og revidert prosjektplan ble behandlet og vedtatt i bydelsutvalget, og ved at bydelsutvalget holdes løpende orientert om utvikling av prosjektet i form av halvårlige rapporter. Sentrale bydelspolitikere har også vært representert på samlingene arrangert av KRD.

Men utover dette har administrasjonen i liten grad klart å involvere lokalpolitikerne i stifinnerarbeidet. Det har vært stor politisk enighet om programmet, og den viktigste årsaken til dette er ifølge en av de intervjuede at politikere ikke vet tilstrekkelig mye om programmet. Som en av bydelspolitikerne uttalte ”Vi føler vi bare er med på festlighetene, men ikke med i dybden av programmet”.

Etter stifinnersamlingen i Vadsø våren 2005 har politikere selv etterlyst et større eierskap til det lokale stifinnerprogrammet, og flere av de intervjuede opplever at politikere er blitt mer bevisst programmet nå. Det diskuteres hvordan bydelspolitikere kan involveres bedre.

4) Prosjektaktiviteter og fremdrift i Bydel Alna

Stifinnerprogrammet i Bydel Alna var i utgangspunktet delt inn i 14 delprosjekt, under de tre satsingsområdene, men i løpet av høsten 2004/våren 2005 avgrenset altså bydelen programmet ved å overlate en del av ansvaret for oppgavene til bydelens driftsorganisasjon. De sju prosjektene som er igjen i stifinnerprogrammet er store prosjekter med langt tidsperspektiv. De opprinnelige 14 prosjektene vil likevel bli gjennomgått, for å rapportere resultater og status.

Satsingsområde 1. Tjenester til befolkningen

- *Delprosjekt 1. Individrettet arbeid og tverrfaglig koordinering for brukere med omfattende bistandsbehov:* Målet er å gi brukere med sammensatte behov et koordinert og helhetlig tilbud gjennom systematisk tverrfaglig samarbeid.

Status: Begrepet individrettet arbeid er en nyskapning i seg selv. Denne individfokuseringen ønsker man skal inngå i hvordan Bydel Alna organiserer sitt tjenestetilbud – tjenestetilbudet skal organiseres rundt brukere. I dette prosjektet arbeider man med at organisasjonen skal få en felles forståelse for innholdet i det individrettede arbeidet, med utgangspunkt i individuell plan og brukermedvirkning. Det var per september 2004 etablert samordningsteam for hvert område, og det arbeides med å utvikle samarbeidsformer, metoder og rutiner som bidrar til helhetlig koordinering, økt produktivitet og bedre tilbud til enkeltindivider. Det er konkretisert områder for kompetanseutvikling for å sikre arbeidet med brukere med omfattende bistandsbehov. Det arbeides i tillegg med å utvikle et ”kartleggingsverktøy” som gjør det mulig for fagpersonell å arbeide tverrfaglig, og som kan tydeliggjøre ansvarsfordelingen. Dette er et system for registrering og evaluering av konsekvenser for brukere, ansatte, organisering, ledelse og økonomiske forhold som har betydning for arbeidet. Det er i tillegg utarbeidet en plan for gjennomføring av de endringer som kreves for å forbedre arbeidet, og avholdt fire dagskurs med tema individrettet arbeid og tverrfaglig samarbeid i samordningsteam. Prosjektet videreføres ved at P3 overtar arbeid med rutiner og kvalitetssikring, og ved at fagkonsulenter viderefører kompetansehevingstiltakene.

- *Delprosjekt 2. Utvikle og dimensjonere omsorgstrappen for eldre innenfor de rammer bydelen har til rådighet:* Målet er at eldre skal få bo hjemme så lenge dette anses faglig og etisk forsvarlig.

Status: Dette prosjektet videreføres innenfor stifinneren. Prosjektet skal bidra til at bydelen utnytter sine ressurser på en kostnadseffektiv måte. Brukerne skal gis omsorgstilbud på lavest mulige effektive nivå, og motta nødvendige, men nøkterne tjenester. Innenfor dette prosjektet arbeides det blant annet med å utarbeide plantall for alle typer institusjonsplasser, redusere antallet langtidsplasser, få differensierte typer institusjonsplasser, utarbeide plan for framskaffelse av varierte og egnede alternative botilbud, utvikle og nedfelle kvalitetsstandarder for tjenestene, kriterier for tildeling av tjenestene og utarbeide plan for gjennomføring av endret bruk av plasser. Hjemmetjenestene er blitt områdeorganisert. Prosjektgruppen utarbeidet i 2004 en prosjektrapport som synliggjorde hvordan omsorgstrappen kan tenkes utviklet, og hvor plantall for bruk av plasser i institusjonene ble nedfelt. Per juni 2005 finnes det innenfor dette prosjektet egne arbeidsgrupper for a) institusjoner, b) hjemmebaserte tjenester, c) forebyggende tjenester og d) bestillerkontor. Ifølge statusrapport fra 1.7.2005 avslutter disse gruppene nå sitt arbeid, og leverer innen kort tid sine rapporter til bydelens ledelse.

Flere av de intervjuede i bydelen understreker at måloppnåelsen i prosjektet er avhengig av at det blir tatt nødvendige, men vanskelige beslutninger på toppledernivå. Dette gjelder blant annet beslutninger om reduksjon av plasser i institusjonene. Hittil er slike beslutninger blitt tatt i begrenset omfang. Bestillerkontoret betraktes som en krumtapp når det gjelder å stramme inn på tildeling av sykehjemsplasser, men det påpekes at kontoret har behov for større ryggdekning fra den øverste politiske og administrative ledelse. Når det gjelder utformingen av tildelingskriterier etterlyses det en vilje hos politikerne til å sette de overordnede målene, som administrasjonen deretter kan operasjonalisere i konkrete tildelingskriterier. Det har vært vanskelig å få til en vridning av tjenestetilbudet fra institusjon til hjemmetjenester.

- *Delprosjekt 3. Tjenesteutvikling:* Målet er å utvikle effektive tjenester med rett kvalitet innen de til enhver tid gitte rammer. Med dette prosjektet ønsker Bydel Alna at alle tjenestesteder skal gjennomgå sin virksomhet med tanke på å møte økte behov for tjenester innenfor gitte rammer og innenfor lovmessige krav, og at tjenestene skal være brukertilpassede og møte nedfelte kvalitetskrav i forhold til prosess, struktur og resultat. De skal være basert på brukermedvirkning, og også være godt samordnet, koordinerte og kostnadseffektive. Her arbeides det med at alle virksomheter og tjenestesteder systematisk skal bli kartlagte og vurdert, både i forhold til omfang, innhold, form, kvalitet og kostnad. Man arbeider også med at alle kjernetjenester skal bli definert og beskrevet m.h.t. innhold og kvalitet, utvikle rammeverk for dokumentasjon av kvalitetssikring av tjenester, oppdatere kvalitetssikringsrutiner og konkretisere områder for kompetanseheving og utarbeide plan for gjennomføring av tiltakene.

Status: Prosjektet har avveket fra sin opprinnelige form, ved at den planlagte gjennomgangen av fag, ressurs og organisasjon er skjøvet fram i tid, for så å komme inn som en naturlig del når balansert målstyring tas i bruk som verktøy. Fokus på

resultater i den sammenheng, vil gi økt fokus også på det kvalitative aspektet av tjenestene, i tillegg til kvantitet og kostnad (Jf. statusrapport av 1.7.2005).

Det er per juni 2005 blitt iverksatt en gjennomgang av ressursbruk innen fagområdet "eldre", samt tidsbruksundersøkelser i hjemmetjenesten. I tillegg er det utviklet et rammeverk for dokumentasjon av arbeid med kvalitet, samt utkast til mal for årsplan. Forslag til lederutviklingsprogram for 2005 er blitt utformet, og det er planer om å nedfelle kvalitetsgrupper på hvert fagfelt. Dette prosjektet blir videreført innenfor stifinneren, og vil få en sentral plass både i 2005 og 2006. Ansvar for å utvikle verktøy for kartlegging, vurdering, tiltak og evaluering av det enkelte tjenestested ligger hos prosjektgruppen, bestående av fagkonsulenter og prosjektleder, mens ansvaret for å arbeide med gjennomføring av fag, ressurser og organisasjon for hvert tjenestested legges hos avdelingssjefene, i samarbeid med økonomiavdelingen.

- *Delprosjekt 4. Fra institusjonsplasser til lokale tiltak i barnevernet:* Målet er å redusere antallet plasseringer av barn/unge i institusjon med 50 prosent, og å redusere antallet barnevernsaker med minimum 10 prosent. I tillegg ønsker man å utvikle en tiltakskjede av lokale tiltak i og utenfor barneverntjenesten.

Status: I dette prosjektet arbeides det blant annet med å lage opplæringsplan, og ambisjonen er å øke ansattes bevissthet og kunnskap om primæroppgavene. Man ønsker også å utvikle og ta i bruk nye tilnærmingsmåter i arbeid med barn/unge og deres familier, og styrke samarbeid med andre tjenester i bydelen. Det er per juni 2005 blitt etablert mottaksteam og gjestehus, i tillegg til at barnevernstjenesten er omorganisert i nord-sørkontor. Prosjektet er videreført som linjeansvar under fagsjef, og hører ikke lenger inn under Stifinnerprogrammet.

- *Delprosjekt 5. Samlet plan for bolig og bistand til funksjonshemmede og mennesker med psykiske lidelser:* Målet er å legge til rette for individuelt tilpassede bo- og tjenestetilbud til funksjonshemmede og mennesker med psykiske lidelser i økonomiplanperioden 2004-08.

Status: Bydel Alna skal møte økte behov for tjenester til målgruppene innenfor de økonomiske rammer som til en hver tid er til rådighet. Prosjektet har munnet ut i en samlet plan for bolig og bistand til funksjonshemmede og mennesker med psykiske lidelser, som igjen skal gi grunnlag for langsiktig styring. Nye bo- og oppfølgingstiltak er lagt inn i strategisk plan for prioriteringer i et langsiktig perspektiv. Dette prosjektet ble avsluttet som eget prosjekt under stifinneren i budsjettprosessen høsten 2004, og arbeidet med planen er blitt innlemmet i bydelens ordinære planarbeid.

- *Delprosjekt 6. Fritidstilbud til ungdom:* Målet er å legge fritidstilbudet til ungdom til rette på en slik måte at det favner flest mulig grupperinger og aldersgrupper blant ungdommene i bydelen.

Status: Dette skal gjøres ved at man går gjennom eksisterende tilbud med tanke på eventuell utvidelse av dem, vurdere mulige alternative fritidsaktiviteter, og legge frem forslag til prioriteringer blant dem. Per september 2004 var det fremskaffet

oversikt over kommunale klubber og deres årshjul, og utarbeidet forslag om søndagsåpent og samarbeid med FAU for ungdom ved Bryn skole. Arbeidet videreføres i linjen, som vanlig utviklingsarbeid, og opphører som eget prosjekt under stifinnerprogrammet.

Satsingsområde 2. Nærdemokrati og lokalsamfunn

- *Delprosjekt 7. Utvikle samarbeid mellom frivillige lag og organisasjoner og bydelen politisk og administrativt:* Målet er å legge til rette for aktiv deltakelse fra innbyggerne i bydelen.

Status: I dette prosjektet har man arbeidet med hvordan man skal skape møteplasser/arenaer hvor befolkningen møtes for å utvikle sitt nærmiljø og hvor politikerne og bydelsadministrasjonen deltar. Her er det laget retningslinjer for avdelingssjefene, som skal ta det opp på sitt nivå. Ansvar er overført til avdelingssjefen, og inngår nå som en driftsoppgave. Frivillighetsfora er etablert og i funksjon i alle områdene.

- *Delprosjekt 8. Samarbeid om byutvikling i Groruddalen og i Bydel Alna:* Målet er å bidra til en positiv og balansert utvikling av Groruddalen.

Status: I dette prosjektet ønsker bydelen å samarbeide med statlige og kommunale instanser om en styrt utvikling av Groruddalen. Bydelen ønsker også å samarbeide med innbyggerne, og arbeider med å etablere frivillighetsforum, etablere samarbeid mellom bydelen og lag, foreninger og organisasjoner i nærmiljøet og å dokumentere resultater av satsing på systematisk samarbeid. Oppgavene som er skissert i delprosjektet er per juni 2005 tatt ut av Stifinnerprogrammet og videreført i linjen.

- *Delprosjekt 9. Bydel Alna - en mangfoldig og sammensatt befolkning.* Målet er å skape arenaer for dialog, deltakelse og gjensidig kunnskap

Status: I dette prosjektet ønsker bydelen å bygge opp under det engasjementet og de interesser som finnes, oppmuntre til engasjement og legge til rette for aktiv handling. Prosjektet opphørte fra årsskiftet 2004/2005. Imidlertid videreføres arbeidet med sosiale forhold, integrasjon og møteplasser i et samarbeid med de øvrige bydeler og plankontoret i Groruddalen.

- *Delprosjekt 10. På nett med befolkningen.* Målet er å utvikle en interaktiv informasjonstjeneste i bydelen.

Status: Bydelen ønsker å legge ut informasjon om tjenester til befolkningen, og at informasjonen skal være lett tilgjengelig. Internettssidene må i tillegg innfri kravene som er formulert i "Kvalitet på nettet". Det var per september 2004 lagt ut viktig informasjon på nettsidene, og arbeidet med å få alle tjenestesteder på nett var på det nærmeste fullført. Det er også mulig å søke om barnehageplass gjennom en interaktiv nettjeneste. Det videre arbeidet med disse oppgavene er videreført i linjen, i og med at bydelen er en del av Oslo kommune. Bydelen vil følge de utviklingsplaner som utarbeides sentralt.

Satsingsområde 3. Organisering, styring og resultater

- *Delprosjekt 11. Etablere områdeorganisering i Bydel Alna.* Målet er at Bydel Alna gjennom områdeorganisering skal yte tjenester nær brukerne på en helhetlig og koordinert måte.

Status: Dette prosjektet omhandler implementeringen av områdeorganiseringen i bydelen, som ble innført 1.1.2004. Områdene fungerer godt og mye har falt på plass i løpet av bydelens første driftsår og utover våren 2005, selv om prosjektet er noe forsinket i forhold til enkelte mål i milepælplanen. Nye arbeidsformer krever holdningsendring og utarbeiding av nye rutiner, og arbeidet med dette blir sett i sammenheng med kompetansehevingstiltak, kvalitetssikringsrutiner og lederutviklingsprogram i 2005. Per juni 2005 er det blitt avholdt en todagers-samling, hvor 120 tjenesteledere har vært samlet. I tillegg har det vært gjennomført tre separate opplæringsdager for grupper av 40 tjenesteledere, hvor de er gitt innføring i overordnet styringssystem og balansert målstyring. Det planlegges to nye samlinger høsten 2005, knyttet til innføring av balansert målstyring og utarbeidelse av overordnet målekart for bydelen. I henhold til den reviderte prosjektplanen for Stifinneren skal delprosjektet også i all hovedsak ivaretas av linjen, d.v.s. de respektive avdelingssjefer har tatt ansvar for å videreføre arbeidet med å utvikle sine områder. Bydelens organisering skal evalueres i løpet av høsten 2005. (Jf. statusrapport av 1.7.2005).

- *Delprosjekt 12. Planverk med strategisk plan for Bydel Alna.* Målet er å etablere et planverk som grunnlag for styring og utvikling.

Status: Dette prosjektet videreføres som prosjekt i Stifinneren. Det er blitt utviklet en strategisk plan for 2005-2008, som ble behandlet i bydelsutvalget i juni 2004. Videre arbeid med helhetlig planverk ble påbegynt høsten 2004/våren 2005, hvor utarbeidingen av revidert strategisk plan og konkrete sektorplaner startet. Prosessen var tenkt mer omfattende, med bedre dialog med både egen organisasjon og politisk system. Dette viste seg å være vanskelig i praksis, selv om noen dialogmøter ble avholdt. (Jf. statusrapport av 1.7.2005).

Per juni 2005 er dette arbeidet kommet langt; og sektorplaner for funksjonsområdene barn og unge, funksjonshemmede og eldre, forebyggende arbeid, sosial og psykiatri er i ferd med å ferdigstilles. Disse planene skal ligge til grunn for arbeidet med å innføre BMS, og å utvikle målekort, med planlagt oppstart høsten 2005.

- *Delprosjekt 13. Styringssystem for Bydel Alna.* Målet er at bydelen skal styres på grunnlag av fastlagte årsrutiner for rapportering, oppfølging og dokumentasjon.

Status: I dette prosjektet arbeider bydelen med å utvikle styringssystem, ved å utvikle og å ta i bruk sammenlikningsstudier av tjenester i og utenfor bydelen, utvikle resultatindikatorer og målesystemer for blant annet produktivitet og kvalitet og å utvikle årshjul for styring og planlegging av virksomheten, standarder og resultatindikatorer. Bydelen deltar i effektiviseringsnettverk for pleie- og

omsorgstjenester, sosialtjenester og resultatindikatorer. Arbeidet med dette prosjektet videreføres i stifinneren, og sees i nært samarbeid med utviklingen av bydelens planverk. Arbeid med utvikling av overordnet styringssystem pågår i 2005 i samarbeid med de andre stifinnerkommunene.

- *Delprosjekt 14. Utvikle finansieringssystemer for tjenesteproduksjonen.* Målet er at finansieringen av tjenestene skal fremme kvalitet og produktivitet.

Status: I dette prosjektet ønsker bydelen å utarbeide finansieringssystemer som knyttes til utført produksjon. Prosjektet skal videreføres i regi av økonomiavdelingen og avdelingssjef "eldre". Det arbeides i 2005 med forberedelse av innføring av innsatsstyrt finansiering for hjemmetjenestene i bydelen.

Etter at bydelen i perioden 2004-2005 spisset det lokale stifinnerprogrammet gjenstår fokusområdene "Tjenester til befolkningen" og "Plan, styring og utvikling". Prosjektporteføljen består nå av følgende sju prosjekter (jf. statusrapport av 1.7.2005).

1. Områdeorganisering
2. Utvikle og dimensjonere omsorgstrappen for brukere av pleie – og omsorgstjenester
3. Tjenesteutvikling
4. Lederutvikling
5. Kvalitetsarbeid
6. Helhetlig planverk
7. Helhetlig styringssystem

Informantenes vurdering av fremdrift i arbeidet

Fremdriften i stifinnerarbeidet til Bydel Alna oppleves stort sett som god, selv om enkelte mener de store prosjektene som omfatter omfattende endringsprosesser går litt for sakte. Flere av de mindre prosjektene i stifinnerprogrammet er allerede avsluttet, og blitt en del av den ordinære driften i bydelen.

5) utfordringer i Bydel Alna

Bydel Alna står i likhet med andre stifinnerkommuner overfor ulike utfordringer i det videre arbeidet med stifinnerprogrammet. For det første vil spørsmålet om *politisk forankring og eierskap* kreve stor oppmerksomhet i nærmeste fremtid. Det lokale stifinnerprogrammet i Bydel Alna har ikke vært tilstrekkelig politisk forankret, noe som blir understreket både fra politisk og administrativt hold. Etter stifinnersamlingen i Vadsø våren 2005 meldes det om en større bevissthet om stifinnerprogrammet blant politikerne, og at politikerne selv etterlyser et større eierskap til det lokale stifinnerprogrammet. Det diskuteres hvordan bydelspolitikkerne kan involveres bedre.

For det andre forutsetter måloppnåelsen i flere prosjekt i det lokale stifinnerprogrammet *vilje til å ta nødvendige, men vanskelige avgjørelser* i den politiske og administrative ledelsen. En slik

vilje etterlyses av flere av de intervjuede, særlig i forhold til prosjektet "Omsorgstrappa", hvor de nødvendige grepene hittil ikke er tatt i stor nok grad. Når det gjelder utformingen av tildelingskriterier etterlyses det en vilje hos politikerne til å sette de overordnede målene, som administrasjonen deretter kan operasjonalisere i konkrete tildelingskriterier. Som en av de intervjuede uttalte;

"For profesjonene er det tøft nok å stå ute blant brukerne og si at de ikke kan få det de har krav på, og tøffere blir det. Institusjonslederne kan ikke si at de skal redusere med fire plasser, det er det den øverste ledelsen som må si."

Det etterlyses en bedre dialog mellom politikerne og administrativ ledelse, samt en vilje til å ta ledelsen, for at bydelen skal kunne få til helhetlige omstillingsprosesser.

For det tredje var det opprinnelige stifinnerprogrammet, hvor 14 prosjekter var inkludert, svært ressurskrevende med hensyn til antall deltakere og den enkelte deltakers tidsbruk. Hvert prosjekt hadde en arbeidsgruppe, og enkelte medarbeidere satt i flere arbeidsgrupper. Dette problemet reduseres når en stor del av stifinnerprosjektene overføres til ordinær drift, men som i andre kommuner er det selvsagt en utfordring å koordinere daglig drift med prosjektarbeid.

En annen utfordring er informasjonsflyten i det lokale stifinnerprogrammet. Selv om kommunikasjonen mellom prosjektleder for stifinneren i Bydel Alna og delprosjektlederne betraktes som god, etterlyses det ytterligere kommunikasjon og informasjonsflyt på tvers i programmet. Dialog med bestillerkontoret etterlyses av virksomhetsledere fra flere områder, i og med at bestillerkontoret betraktes som en krumtapp i planleggingsarbeidet i virksomhetsområdene. En del av de intervjuede mener bedret kommunikasjon med bestillerkontoret er helt avgjørende for at målsetningene i flere prosjekter skal kunne nås.

Bydelen har i tillegg en utfordring når det gjelder å konkretisere hva som ligger i samfunnsutviklerrollen for en bydel.

6) Samarbeidet med KRD og andre stifinnerkommuner

Bydel Alna oppfatter det som positivt at KRD tilbyr sin kompetanse til bydelen, og har blant annet invitert Torill Lahnstein til å møte tjenesteledere og avdelingslederne i pleie og omsorg i bydelen. Bydelen opplever likevel at de ikke helt har klart å gjøre bruk av KRDs kompetanse i hverdagen. I følge samtalene i bydelen går det frem at man forventer at departementet får en større forståelse av hvilke utfordringer bydelen og andre Stifinnerkommuner står overfor ved å spille en aktiv rolle i programmet. Gjennom å få innblikk i den spisskompetansen bydelen sitter inne med i forhold til innbyggere og brukere, mener flere av de intervjuede at KRD kan høste verdifulle erfaringer.

Departementet oppfattes som lydhøre for det stifinnerkommunene har vært opptatt av, noe som blant annet viser seg i at KRD har fått et økt fokus på kvalitetssystemer, BMS og tjenesteerklæringer i stifinnerprogrammet – noe både bydelen og andre kommuner har vært interessert i.

Samlingene i KRD-regi vurderes gjennomgående som svært nyttige, blant annet fordi det her skjer en omfattende erfaringsutveksling gjennom den uformelle kontakten mellom både politiske og administrative representanter fra kommunene. Utover dette har kontakten med

andre stifinnerkommuner først og fremst vært på prosjektledernivå. Bydelen har i tillegg hatt besøk av delprosjektledere fra Vadsø og besøkt Herøy.

7) Resultater så langt av bydelens stifinnerarbeid

Bydel Alna har, som eneste bydel i Oslo, valgt å etablere *områdeorganisering* for å yte tjenester nær brukerne på en helhetlig og koordinert måte. Implementeringen av områdeorganiseringen er lagt inn som et prosjekt under det lokale stifinnerprogrammet, og prosjektet omfatter blant annet arbeid med kompetanseheving, nye arbeidsformer, holdningsendring og utarbeiding av nye rutiner. Erfaringene fra dette prosjektet har stor overføringsverdi, ikke bare til andre bydeler, men også til kommuner som vurderer en form for områdeorganisering.

Det er fortsatt for tidlig å kunne si noe om effektene av stifinnerarbeidet i Bydel Alna, men det er mulig å trekke frem enkelte områder hvor man ser at stifinnerarbeidet har bidratt positivt.

Stifinnerprogrammet har hatt en positiv effekt på *styringsevnen* til den administrative og politiske ledelsen i bydelen. Bydelen har innført en møtearena kalt "dialogmøter" mellom lokalpolitikkerne og administrativt ansatte, for å få til økt kontakt og dialog.

Bydel Alna arbeider for å etablere et helhetlig planverk og et helhetlig styringssystem. Styringen legger stor vekt på resultatledelse og god rapportering, med balansert målstyring som metode, for å holde fokus og rette oppmerksomheten mot resultatområder bydelen mener er viktige å følge opp. Arbeidet med strategisk plan og sektorplaner for funksjonsområdene ses her i sammenheng med prosessen om å innføre balansert målstyring som et styringsverktøy, og med kvalitetsutvikling i tjenestene. Dette brede spekteret av nye virkemidler vil etter hvert kunne føre til en gjennomgående og helhetlig omstilling. Deltakelsen i stifinnerprogrammet blir ansett som en god støtte og drahjelp i disse endringsprosessene (fra BU-sak 23/05 i møte 19.mai 2005). Stifinnerprogrammet har dermed *bidratt positivt til prosessene i organisasjonen*, som igjen kan ha innvirkning på vilkårene for bedre tjenester. Gjennom stifinneren har bydelen kunnet arbeide systematisk med utviklings- og endringsarbeid, og flere virksomhetsledere påpeker at stifinneren har ført til et fokus på kreative forslag og at man må tenke mer effektivitet. Det blir satt av tid og ressurser til dette arbeidet. I tillegg er det stor enighet om at bydelen er blitt en mer *endringsvillig organisasjon*. Som en av bydelsutvalgspolitikkerne uttalte "Jeg har vært med i lokalpolitikken i 20 år, og sett utredning på utredning bli lagt i skuffer. Stifinneren er noe annet, for her skal man endre for å bevare. Og man må endres hele tiden!".

Det lokale stifinnerprogrammet i Bydel Alna har til en viss grad også bidratt til *bedret dialog med frivillige organisasjoner og innbyggere*. Det er i flere delprosjekt arbeidet med å utvikle samarbeid mellom frivillige lag og organisasjoner og bydelen politisk og administrativt. De fleste av disse prosjektene er fra 2005 flyttet over til å bli implementert i ordinær drift.

8) Oppsummering Bydel Alna – er de på rett veg?

Bydel Alna benytter Stifinnerprogrammet som en motivasjon og drivkraft for den omfattende organisasjonsendringsprosessen bydelen er i gang med, som både går på sammenslåing av tre tidligere bydeler, samt innføring av områdemodell. Stifinnerprogrammet har slik sett fungert som en faglig overbygning for det omstillingsarbeidet bydelen var i gang med. Satsingene er på

mange måter knyttet til de prosesser man mener er nødvendige i forbindelse med å etablere en ny bydel, og flere av dem støtter direkte opp under organisasjonsendringsprosessene.

Bydel Alna valgte i utgangspunktet å ha en relativt bred tiltaksportefølje i sitt lokale Stifinnerprogram, innenfor områdene a) tjenester til befolkningen, b) nærdemokrati og c) organisering, styring. I løpet av det siste året har bydelen sett behov for å avgrense programmet og å spisse tiltaksporteføljen, både når det gjelder å skille mellom hva som er drift og prosjekt og hva hovedfokus skal være. Antallet delprosjekt er dermed blitt redusert fra 14 til 7. De prosjektene som er beholdt er de store, langsiktige omstillingsprosjektene, som i større eller mindre grad er innbyrdes avhengige av hverandre. Ved å redusere antall delprosjekt er også prosjektorganiseringen blitt enklere og mindre ressurskrevende. Færre medarbeidere bindes nå opp i møtevirksomhet i arbeidsgruppene. Spissingen av det lokale stifinnerprogrammet gjør det antagelig enklere for bydelen å sikre at delprosjektene er koordinert på en slik måte at de sikrer sammenheng og helhet i moderniseringsarbeidet.

Selv om bydelen har stått overfor store økonomiske utfordringer, har dette i liten grad påvirket fremdriften. Det lokale Stifinnerprogrammet har hatt en tilfredsstillende fremdrift, noe som blant annet skyldes en meget stabil og engasjert prosjektledelse. De utfordringene Bydel Alna står overfor i sitt arbeid med Stifinnerprogrammet er blant annet å sikre bedre kontakt mellom prosjektledelse og driftsorganisasjon, og å spre kunnskap om programmet helt ut i organisasjonen. I tillegg trenger programmet en sterkere forankring i det politiske lederskapet og i BU, i og med at bydelen i nærmeste fremtid skal i gang med implementeringen av store, gjennomgripende omstillingsprosjekter som for eksempel innføring av balansert målstyring. Fremdriften i disse prosjektene er avhengig av en vilje til å ta de nødvendige beslutningene både på politisk og administrativt ledernivå.

4 Oppsummering og avsluttende drøfting

4.1 Innledning

Sommeren 2005 er Stifinner-programmet midtveis på ferden mot dets avslutning i slutten av 2006. Siden oppstartssamlingen 3. desember 2003 har de åtte deltakerkommunene og Kommunal- og regionaldepartementet satt i gang en rekke aktiviteter for å virkeliggjøre programmets ambisjon om en mer helhetlig tilnærming i lokalt omstillingsarbeid. Ved å ta i bruk et bredt spekter av virkemidler, som ses i sammenheng, er ideen at Stifinneren skal representere et kraftfullt svar for å håndtere gapet mellom kommunenes økonomiske rammer og innbyggernes forventninger. Et helhetlig og koordinert omstillingsarbeid er forventet å gi et bedre resultat enn en mer fragmentert og stykkevis og delt omstilling i kommunene.

Utgangspunktet for Stifinner-programmet er deltakelse fra åtte forskjellige kommuner med ulike motiv for å delta i forsøksprogrammet. Utfordringene har vært forskjellige, det samme har innretningen på de prosjektplanene kommunene la til grunn for sitt arbeid. Noen av Stifinnerkommunene var i akutt økonomisk krise forut for omstillingsperioden, andre har kommet i en mer kritisk økonomisk situasjon siden. Dette er forhold som setter sitt preg på arbeidet. Andre igjen har fått nytt lederskap som har ivret for mer aktiv omstilling, mens atter andre må forholde seg til en helt ny situasjon, slik som for Alnas del, der tre ulike bydeler skal slås sammen. Som programmets initiativtaker ønsker KRD å få kunnskap om, innsikt i og erfaringer med ulike virkemidler, gruppere virkemidlene på en mer helhetlig måte og jobbe nært sammen med kommunene. Programmets utgangspunkt er at kommunene er sammensatte organisasjoner som skal ivareta både demokratiske verdier, hensynet til korrekt myndighetsutøvelse og rettssikkerhet, effektivitet i tjenesteytingen og ivaretagelse av rollen som samfunnsutviklingsaktør. De har med andre ord et lokalt helhetsansvar.

Når vi som evaluatore skal søke å belyse spørsmålet om Stifinner-programmet er på rett veg forholder vi oss til et sett med mål hvor noen er felles for kommunene (helhetlig omstilling, mer effektive tjenester med riktig kvalitet), mens andre er genuine for den enkelte deltakerkommune. Satt på spissen kan omstillingsarbeidet i den enkelte kommune være vellykket sett i lys av de lokale målene, men arbeidet trenger ikke fullt og helt oppfylle de overordnede intensjonene med Stifinner-programmet. Metodisk har vi søkt å svare på denne utfordringen ved dels å stille kommunene likelydende spørsmål om deltakelse, aktiviteter og resultatoppnåelse (spørreskjemaundersøkelsen) og dels utdypet kommunenes omstillingsarbeid ved å ta utgangspunkt i de lokale målene og aktivitetene (intervjuer og dokumentstudier). Vi har på den måten fått et inntrykk av status i kommunene, om framdriften er tilfredsstillende og hva slags utfordringer som har meldt seg i omstillingsarbeidet. Dette gir en opptakt til en avsluttende drøfting om det er forhold oppmerksomheten bør rettes mot i tiden som kommer.

4.2 Forankring, framdrift og resultater i Stifinner-kommunene

I de åtte deltakerkommunene oppfattes Stifinner-programmet å være rimelig vellykket. Godt og vel halvparten av de som deltok i spørreundersøkelsen synes at programmet er nokså eller svært

vellykket, mens rundt en tredel er av den oppfatning at programmet verken er mislykket eller vellykket. En del har ikke gjort seg opp en mening, men kun et fåtall karakteriserer Stifinnerprogrammet som mislykket. At et flertall mener at Stifinner-programmet er på rett spor stemmer relativt godt med inntrykkene fra intervjuene.

Et av spørsmålene har vært å undersøke hvor godt Stifinner-programmet er forankret i kommunene. De aller fleste i kommunene er av den oppfatning at den administrative ledelsen deltar aktivt i arbeidet med Stifinnerprogrammet. Fagorganisasjonene oppfattes også å være trukket aktivt inn i arbeidet. En utfordring som gjør seg gjeldende i mange av kommunene er kontakten mellom prosjektorganisasjonen og den øvrige driftsorganisasjonen i kommunen. I noen grad ser det ut til å eksistere en "prosjektverden" og en "hverdagsverden". Sett i lys av at en del av prosjektene er kommet over i en iverksettingsfase vil kontakten mellom prosjekt- og linjeorganisasjonen være viktig for å få til en mest mulig effektiv overgang til konkret handling.

Framdriften i Stifinnerarbeidet er varierende, men rimelig god. Om lag halvparten av de som har svart på spørreundersøkelsen oppfatter denne som tilfredsstillende, og ingen synes den er direkte dårlig. I store trekk jobbes det også med Stifinnerprosjektene slik det opprinnelig var planlagt i kommunenes søknader og prosjektplaner. Nærmere to tredeler av svargiverne er av denne oppfatningen, mens ingen synes prosjektene er blitt helt annerledes enn planlagt. Antallet delprosjekter er redusert i flere av kommunene, men dette er skjedd ut fra et bevisst ønske om spissing av prosjektporteføljen, slik at de lokale satsingene blir mer helhetlige og lettere å administrere. I presentasjonen av den enkelte Stifinner-kommune i kapittel 3 er det redegjort nærmere for de endringer som er gjort i prosjektporteføljen hittil i programperioden. Årsaken til at prosjektene har gått som planlagt vurderes særlig å være den høye prioriteten prosjektene har i den administrative toppledelsen og god prosjektledelse. Når prosjektene ikke går som planlagt, knytter dette seg først og fremst til to faktorer; for liten kapasitet til å drive denne typen arbeid i kommunen og manglende eierskap og forankring av prosjektene i kommuneorganisasjonen.

Flertallet av svargiverne oppfatter Stifinnerprosjektene som innovative, nyskapende og viktige. Et tydelig flertall mener også at målet om helhetlig omstilling er ivarettatt gjennom prosjektene. Det er likevel grunn til å merke seg at mange mener prosjektene kunne vært gjennomført uten Stifinnerprogrammet som forsøksarena. Analysen av hvilke virkemidler som er vektlagt støtter delvis opp om denne observasjonen. Her viser undersøkelsen at programmet er dominert av virkemidler som berører den interne styringen i kommunene, slik som tiltak for å bedre tilgangen på styringsinformasjon, tiltak rettet mot økonomi og kostnadskontroll, utvikling av systemer for kvalitetssikring og kvalitetsutvikling, og lederutviklingstiltak. En ikke ubetydelig andel mener likevel at det er lagt betydelig vekt på tiltak for å utvikle dialogen med innbyggerne, næringslivet og frivillige organisasjoner og lag. Ulike former for konkurranseeksponering er den typen virkemiddel som utvilsomt tillegges minst vekt.

Så langt vurderes resultatene av Stifinnerarbeidet å være tydeligst når det gjelder å øke kommunenes omstillingsevne og evne til å drive mer helhetlig omstillingsarbeid. Særlig synes utbyttet å være positivt når det gjelder programmets betydning for holdningene til omstilling. Det er i denne sammenhengen interessant at nærmere halvparten av svargiverne i spørreskjemaundersøkelsen mener at programmet har bidratt til å styrke kommunenes rolle som samfunnsutvikler. Dette er en rolle som ofte har kommet i skyggen av all oppmerksomheten om tjenesteytingen og driften. Det er noe større uenighet om hvorvidt programmet har bidratt til å

heve kvaliteten på tjenestene i kommunene og ført til en mer effektiv ressursbruk. Aller størst tvil er det om programmet har bidratt til å styrke kommunenes lokaldemokratiske rolle.

Alt i alt tegnes det et optimistisk bilde av Stifinnerarbeidet i de åtte kommunene. Særlig i Herøy og Vadsø er vurderingene positive. I de andre kommunene er erfaringene noe mer varierte. Sannsynligvis avspeiler slike forskjeller at de lokale Stifinner-programmene har noe ulik innretning. De kan ha prioritert annerledes, men kan også ha støtt på forskjellige utfordringer. Med sin optimisme har kommunene skapt et grunnlag for å få omstillingsarbeidet trygt i havn. Optimisme og høye ambisjoner viser at kommunene vil noe med sin deltakelse i Stifinner-programmet. Samtidig spenner de buen høyt i forhold til hva som skal bli sluttresultatet av Stifinner-programmet. Det interessante blir å se om kommunene i siste instans innfrir.

4.3 Stifinner-programmet som statlig forsøksprogram

Stifinner-programmet bygger på en handlingslogikk hvor målene for programmet skal nås gjennom et sett av statlige og lokale endringsimpulser. Det er laget lokale prosjektorganisasjoner, definert til sammen over 70 store og små prosjekter i de åtte kommunene, og KRD har tilført deltakerkommunene den kompetanse og ekspertise departementet besitter på området (organisering, økonomi, juss). I det knappe halvannet år som er gått siden oppstarten har KRD gjennomført 24 besøk i kommunene (tre i hver) og stått som arrangør av 8 samlinger med deltakere fra både kommunene og KRD. Til forskjell fra annet statlig initiert forsøksarbeid har KRD aktivt deltatt i det lokale omstillingsarbeidet. Dette har lagt til rette for partnerskapsbygging mellom stat og kommune og gjort det mulig å ta tak i problemstillinger i det lokale omstillingsarbeidet som påvirkes av statlige myndigheter.

Midtveis har Stifinner-programmet beveget seg fra en oppstartsfasen preget av planlegging, organisering og definering av prosjekter til en fase hvor ulike utredninger skal nedfelles i handling. Noen prosjekter har kommet til, andre er blitt omdefinert, atter andre er lagt i skuffen. Det har vært åpenhet og takhøyde for at forsøksarbeid betyr prøving og feiling. På den måten har omstillingsarbeidet vært dynamisk. Det er gjennom programmet skapt en arena for læring og erfaringsoverføring mellom Stifinner-kommunene og mellom kommunene og KRD.

KRD har inntatt ulike roller i det lokale omstillingsarbeidet. Departementet har prøvd å være en ”døråpner” i forhold til statlige instanser som har hindret framdriften i de lokale prosjektene. Møte med ”sektorstaten” har imidlertid ikke bare vært enkelt. Som flere har pekt på i Stifinner-kommunene har ambisjonene om helhetlig omstilling lokalt støtt på en oppdelt og fragmentert stat sentralt, og det etterlyses aktivt engasjement fra flere sektordepartementer. Målsettingen om en helhetlig omstilling i kommunene utfordres av en mindre endringsvillig og fragmentert stat. Kanskje vil statens legitimitet som pådriver i Stifinner-programmet kunne styrkes ytterligere dersom også andre statlige instanser og departementer deltar og bidrar i Stifinner-programmet?

Departementet har stått som arrangør av en rekke samlinger mellom kommunene. Disse har fungert som arenaer for etablering av kontakter og utveksling av ideer og erfaringer. I noen grad har også KRD fungert som en leverandør av kompetanse til deltakerkommunene. Flere av kommunene peker imidlertid på at de kunne vært flinkere til å utnytte denne kompetansen. For KRD har partnerskapet med kommunene bidratt til innsikt i de utfordringer som kommunene møter i sitt omstillingsarbeid. Til en viss grad har også KRD bidratt til å kople sammen ulike typer statlig initiert utviklingsarbeid til Stifinner-programmet – for eksempel de såkalte

effektiviseringsnettverkene og referansekommuneprosjektet. KRD har også lagt til rette for ide- og erfaringsspredning ved opprettelse av et felles nettsted for Stifinner-programmet. Informasjonen som legges ut på nettstedet har imidlertid ikke et så stort omfang at den gir god oversikt over de prosesser og det arbeid som utføres i kommunene. Det gjenstår mye for at nettstedet kan sies å fungere optimalt som informasjonsformidler, både mellom KRD og kommunene, mellom kommunene som deltar i programmet og utad i forhold til interesserte.

Tross enkelte kritiske røster, råder det alminnelig tilfredshet med den rolle KRD og prosjektledelsen sentralt har spilt i programmet. Forholdet til KRD oppfattes som meget godt i de åtte kommunene, blant de som har oppfatninger om departementets rolle. Ønsker om hjelp er blitt imøtekommet fra KRDs side, det er gitt faglig veiledning, fellesarrangementer er gjennomført på en dyktig måte og departementet har bidratt til å sikre oppfølgingen og framdriften i det lokale prosjektarbeidet. Det er også stor enighet om at Stifinnerprogrammet har sikret god erfaringsoverføring og læring mellom kommunene gjennom det nettverket som er skapt. Prosessen i seg selv har fått en egenverdi – erkjennelse, bevisstgjøring og kunnskapsoppbygging skjer underveis i forsøksarbeidet.

Alt i alt har Stifinner-programmet så langt beveget seg i samsvar med den handlingslogikken programmet bygger på. Det er formulert mål, etablert prosjektorganisasjoner og definert og utredet en rekke tiltak gjennom prosjektarbeidet. Programmet fungerer også langt på veg som en læringsarena der nettverk bygges mellom kommunene og i forhold til KRD. Alt dette er viktige betingelser for at omstillingsarbeidet i siste instans skal bli vellykket.

4.4 Utfordringer og dilemmaer i Stifinner-programmet

Det gjør seg gjeldende flere utfordringer og dilemmaer i Stifinner-programmet. Noen av disse ble allerede påpekt i nåsituasjonsbeskrivelsen. Andre har dukket opp senere, for eksempel utfordringen forbundet med å iverksette og omsette i konkret handling de tiltak som er utredet.

En viktig konklusjon fra nåsituasjonsbeskrivelsen var at deltakerkommunene selv i stor grad har definert innholdet i sine lokale Stifinner-program. Kommunene har i stor grad fortolket programmets mål og rammer slik det har passet dem, og satt i gang de prosjekter de har sett seg best tjent med. Langt på vei er det riktig å si at Stifinner-programmet ikke er ett felles program, men åtte forskjellige programmer. KRD har vært en til dels synlig og aktiv deltaker i det lokale prosjektarbeidet, men la i begrenset grad premissene for arbeidet i oppstartsfasen. Fordelen med denne framgangsmåten ligger i lokalt eierskap til forsøket og forankring i lokale behov. Sjansen for at forsøket vil leve videre også etter dets formelle avslutning øker sannsynligvis. Samtidig unngår KRD å påføre kommunene ”tvangstrøyer” som de ikke er komfortable med.

Ulempen med denne framgangsmåten er at det blir utfordrende å identifisere Stifinnerprogrammets fellesnevner. Det er vanskelig å isolere det som er genuin og felles Stifinneraktivitet fra annen aktivitet i deltakerkommunene. Helhetlig omstilling blir i stor grad det som hver enkelt kommune har definert som sin måte å omstille på. En klar utfordring for programmet blir å avklare nærmere hva som legges i helhetlig omstilling og hva som er gevinsten og barrierene ved en slik framgangsmåte. En slik avklaring vil være en fordel for andre kommuner som jakter på gode oppskrifter på helhetlig omstilling. Kanskje er det ikke mulig å få en enhetlig eller felles forståelse av hva som ligger i begrepet helhetlig omstilling. Uansett vil det være nyttig å trekke lærdom av hva de ulike kommunene har lagt i begrepet.

KRD har også åpnet opp for en viss ”spissing” av de lokale Stifinnerprogrammene. Noen fokuserer først og fremst på innsparinger og effektivisering, andre er mer opptatt av å legge tyngden på samfunnsutviklerrollen. Slik ”spissing” er åpenbart nyttig for å kunne gjøre et mest mulig grundig og dyptpløyende omstillingsarbeid. Samtidig kan en slik ”spissing” sette ideen om helhetlig omstilling på en prøve. En av Stifinnerkommunene kan ha kommet langt på ett felt, en annen kan ha kommet langt på et helt annet felt. De blir på mange måter eksperter på ”sine” områder, men helheten i den enkelte kommune står i fare for å bli borte.

I 2005 er det fra KRDs side foretatt en klarere markering av at Stifinner-programmet skal brukes til å fokusere på noen felles temaer (balansert målstyring, kvalitetsutvikling og servicestrategier). På den måten kan Stifinner-programmet benyttes som en felles plattform for å drive fram utviklingsarbeid på disse områdene. Felles tematikk gjør det også lettere å utveksle ideer og erfaringer mellom kommunene. Sannsynligvis vil disse tiltakene medvirke til å skape et bedre balanseforhold mellom det lokale mangfold i omstillingsarbeidet og felles utviklingstiltak.

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

Både nåsituasjonsbeskrivelsen og midtveisevalueringen viser at det er utfordring for kommunene å holde trykket oppe i omstillingsarbeidet. Deltakelsen i Stifinner-programmet er en faktor som bidrar til å holde oppe ”omstillingspresset”. Men både blant politikerne, men særlig blant virksomhetslederne, begynner det å gjøre seg gjeldende en økende ”omstillingstrøtthet”. Sistnevnte ledere er spesielt utsatt for krysspresset mellom hensynet til driften, de ansatte og brukerne på den ene siden, og kravet om å bidra til omstilling og utvikling etter krav fra overordnet politisk og administrativ ledelse på den andre siden.

Spørsmålet om iverksetting av prosjektene vil melde seg med økende tyngde etter hvert som omstillingsarbeidet skrider fremover. Skal Stifinner-programmet føre til de tilsiktede effekter er det nødvendigvis avgjørende at prosjektene blir fulgt opp i linjeorganisasjonen. Spranget fra plan og utredning til praktiske realiteter er ofte krevende. For kommuneledelsen vil en av oppgavene fremover være å få til en mest mulig smidig overgang mellom prosjekt og drift. Det stiller krav til ledelsen om å våge å ta (upopulære) beslutninger, informere om disse og forankre tiltakene nedover i organisasjonen.

Midtveisevalueringen viser at Stifinner-kommunene i stor grad har angrepet de ”innvortes” organisatoriske problemene forbundet med styringsinformasjon, økonomistyring og kostnadskontroll. Mange av ”snuoperasjonene” har sitt utgangspunkt i rådhuset. Parallelt har kommunene maktet å vektlegge tiltak som skal bidra til å vitalisere kommunenes samfunnsutviklerrolle. Sannsynligvis bør det utoverrettede arbeidet i kommunene, i forhold til innbyggerne/brukerne, næringslivet og frivillige foreninger og lag få større innsats og oppmerksomhet i tiden som gjenstår av Stifinner-programmet. På det området kan Stifinner-programmet virke fornyende. Andre program, eksempelvis ”Program for kommunal fornyelse” ble først og fremst et program for fornyelse av rådhusfunksjonene (Kleven og Hovik 1994).

Til sist står Stifinnerprogrammet overfor utfordringen med å utvikle det som i utgangspunktet er et lokalt inspirert moderniseringsarbeid til noe som kan være et eksempel til etterfølgelse også for andre kommuner. Viktig i så måte er om det er noe å hente for andre kommuner når det gjelder helhetlig omstilling. Legitimiteten til et statlig initiert forsøksarbeid, hvor staten stiller enkelte ressurser til disposisjon for forsøkets deltakere, avhenger gjerne av at forsøksarbeidet resulterer i noe som andre kan lære noe av. Et spørsmål som bør stilles jevnlig, er om innholdet i Stifinnerprogrammet har en innretning som sikrer at forsøksarbeidet har overføringsverdi til andre kommuner. Er det noe ved arbeidsformene, prosessene, sammensetningen av prosjektene, eller den lokale organiseringen som er ”salgbare” i forhold til andre kommuner?

4.5 Veien videre for Stifinner-programmet – hvor vil det ende?

To vesentlige forventninger retter seg mot Stifinner-programmet. Den ene forventningen har som nevnt å gjøre med forholdet mellom *fragmentert* og mer *helhetlig* omstilling. Det er en tydelig ambisjon i programmet om at deltakerkommunene skal ha beveget seg i retning av mer helhetlig omstilling i løpet av programperioden. Den andre forventningen angår graden av *originalitet* og *innovasjon* i omstillingsarbeidet. Det er en klar målsetting i programmet å finne fram til nye stier - det vil si å finne stier som sikrer mer effektiv fremrykning mot større kvalitet, effektivitet og brukerorientering. Deltakerkommunene skal således ikke følge den brede sti, men i løpet av programperioden finne nye stier og bli eksempler på innovativ og helhetlig modernisering – i det minste å ta noen steg i den retning. Da kan kommunene representere stivalg til etterfølgelse også for andre kommuner. På den måten stiller Stifinner-programmet både krav om kreativ læring (innovasjon) og struktur og plan (helhet).

Nåsituasjonsbeskrivelsen viser at Stifinnerkommunene ved oppstarten av programmet føyer seg inn i de dominerende moderniseringstrendene i norske kommuner. Både når det gjelder endringer i politisk-administrative styringsmodeller, tiltak for å styrke lokalpolitisk deltakelse, interne bestillinger, etablering av servicetorg og samarbeid-kontaktforum med næringslivet, lå de i 2003 på linje med andre kommuner. På andre områder skåret Stifinnerkommunene noe høyere enn gjennomsnittet for norske kommuner slik som omfanget av delegasjon til virksomhetslederne, tiltak for måling og belønning av prestasjoner blant de ansatte og tiltak for økonomistyring, kostnadskontroll og styringsinformasjon.

Spørsmålet er hvor mange og lange steg Stifinner-kommunene vil kunne ta bort fra situasjonen i 2003 i retning av en vitalisering av kommunenes myndighetsrolle, demokratiske rolle og samfunnsutviklerrolle. Vi kan midtveis skissere fire mulige utfall for Stifinner-programmet:

- *Tradisjonell omstilling.* Hovedtesen i dette utfallsalternativet er at Stifinner-programmet resulterer i noen små steg på allerede opptråkkede stier. Stifinner-kommunene kommer litt lenger i sitt omstillingsarbeid enn det de ville gjort uten Stifinner-programmet. De gjør stort sett det andre kommuner har gjort før dem og omstillingsarbeidet foregår omtrent like fragmentert som tidligere.
- *I front på den brede moderniseringsvei.* I dette alternativet er tesen at Stifinner-programmet hjelper deltakerkommunene til å komme i front i forhold til nåtidens moderniseringstrender. De blir først i forhold til å ta i bruk løsninger som tilbys kommunesektoren gjennom New Public Management. Originaliteten i valg av løsninger er liten, men gjennom Stifinner-programmet er de raskt ute med å ta i bruk siste mote.

- *Originale fyrtårnsprosjekter.* Forventningen i dette alternativet er at Stifinner-programmet bidrar til å utvikle originale, nyskapende og innovative enkeltprosjekter. I den kreative læringsprosessen kan det gjøres oppdagelser og nybrottsarbeid som bringer fram de spennende og interessante fyrtårnene. Helheten og sammenhengen mellom prosjektene vektlegges mindre, det er de interessante enkeltprosjektene som teller.
- *Originalitet og helhet hånd i hånd.* I dette alternativet er tesen at kommunene klarer å kombinere helhetlig omstilling med originalitet i utformingen av virkemidler. Det er ikke bare bredde og sammenheng mellom de valgte virkemidlene, tiltakene og prosjektene er i seg selv nyskapende og innovative. På den måten kan Stifinner-programmet ha en vitaliserende kraft på kommunenes roller som myndighetsutøver, samfunnsutvikler og tjenesteprodusent. Dette er det mest krevende alternativet. Lista legges svært høyt for hva Stifinner-programmet bør ende ut med.

Hvilken kategori Stifinner-programmet til slutt havner i er det vanskelig å spå om. Dels avhenger utfallet av de spor som alt er trukket opp i programmet gjennom prosjektene. Dels har det sammenheng med kommunenes og KRDs ambisjoner i den tiden som gjenstår. Betydning vil det også ha på hvilket grunnlag Stifinner-kommunene skal bedømmes. Ses kommunenes reformaktiviteter de siste 3-4 årene i sammenheng med aktivitetene i Stifinnerprogrammet, vil det muligens være lettere å snakke om et helhetlig perspektiv på omstillingsarbeidet.

Referanser

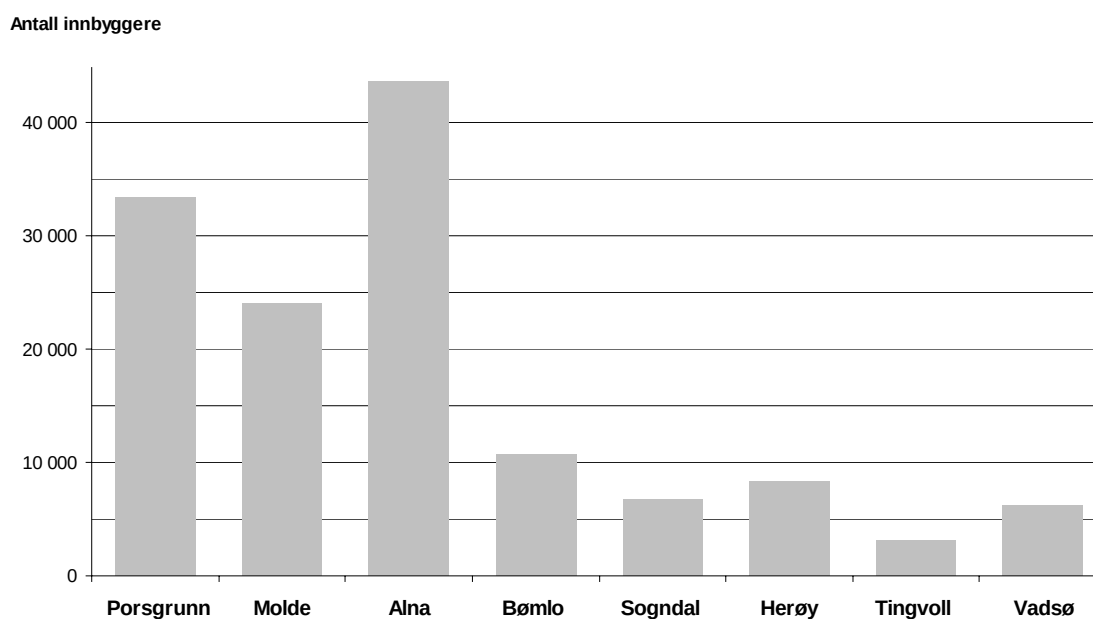
- Baldersheim, H., J. F. Bernt, T. Kleven og J. Rattsø (red.) (1997): *Kommunalt selvstyre i velferdsstaten*. Oslo: Tano-Aschehoug.
- Bogason, P. (2001): *Fragmenteret forvaltning. Demokrati og netværksstyring i decentraliseret lokalstyre*. Roskilde: Systime AS.
- Bukve, O. og A. Offerdal (2002): *Den nye kommunen. Kommunal organisering i endring*. Oslo: Det Norske Samlaget.
- Finstad, N. og N. Aarsæther (red.) (2003): *Utviklingskommunen*. Oslo: Kommuneforlaget.
- Hanssen, G., A. K. T. Holmen, S. Opedal og I. M. Stigen (2004): *Nåsituasjonsbeskrivelse. Fase 1 i evaluering av Kommunal- og regionaldepartementets Stifinner-program*. Samarbeidsnotat mellom Rogalandsforskning og Norsk institutt for by- og regionforskning. (jf. www.kunnskapsnettverket.no).
- Hovik, S. og I. M. Stigen (2004): *Kommunal organisering 2004. Redegjørelse for Kommunal- og regionaldepartementets organisasjonsdatabase*. NIBR-notat 2004: 124.
- Kleven, T. og S. Hovik (1994): *Til innvortes bruk...Sluttrapport fra evaluering av "Program for kommunal fornyelse"*. NIBR-rapport 1994: 11.
- Offerdal, A. og J. Aars (red.) (2000): *Lokaldemokratiet. Status og utfordringer. Aktuelle forskningsbidrag*. Oslo: Kommuneforlaget.
- Opedal, S., I. M. Stigen og T. Laudal (2002): *Flat struktur og resultatenheter. Utfordringer og strategier for kommunal ledelse*. NIBR-rapport 2002: 21.
- Aardal, B. (red.) (2002): *Valgdeltakelse og lokaldemokrati*. Oslo: Kommuneforlaget.
- Aarsæther, N. og S. I. Vabo (2002): *Fristilt og velstyrt? Fokus på kommune-Norge*. Oslo: Det Norske Samlaget.

Vedlegg

Tabell V2.1. Svargivernes hovedarbeidsområde fordelt etter kommune/bydel. Prosent

	Bydel Alna	Bømlo	Herøy	Molde	Porsgrunn	Sogndal	Tingvoll	Vadsø	Totalt
Pleie og omsorg	8	25	7	25	21	7	11	13	17
Ungdoms- og fritidssektor	21				2		6		4
Helsetjeneste		7		8	4	7		6	4
Kultur/bibliotek			7		8	7		6	4
Sosialtjeneste	4	4	7	8	2	14			4
Teknisk sektor	4	11	14	13	8		6	6	8
Skole		36		4	28	29	22	13	19
Økonomi, planlegging, administrasjon	13	11	43	21	11	36	28	25	19
Barnehage	50		7	8	11		17	19	14
Ingen av områdene		7	14	13	6		11	13	7
Total N=100 %	24	28	14	24	53	14	18	16	191

Figur v1.1: Stifinnerkommunenenes størrelse målt i antall innbyggere.



Finansielle nøkkeltall for Stifinnerkommunene

Tabell v1.1: Finansielle nøkkeltall for Tingvoll og Vadsø, samt landsgjennomsnitt utenom Oslo. KOSTRA 2003.

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

Tabell v1.2: Finansielle nøkkeltall for Bømlo, Sogndal og Herøy, samt landsgjennomsnitt utenom Oslo. KOSTRA 2003.

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

Tabell v1.3: Finansielle nøkkeltall for Porsgrunn og Molde, samt landsgjennomsnitt utenom Oslo. KOSTRA 2003.

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

