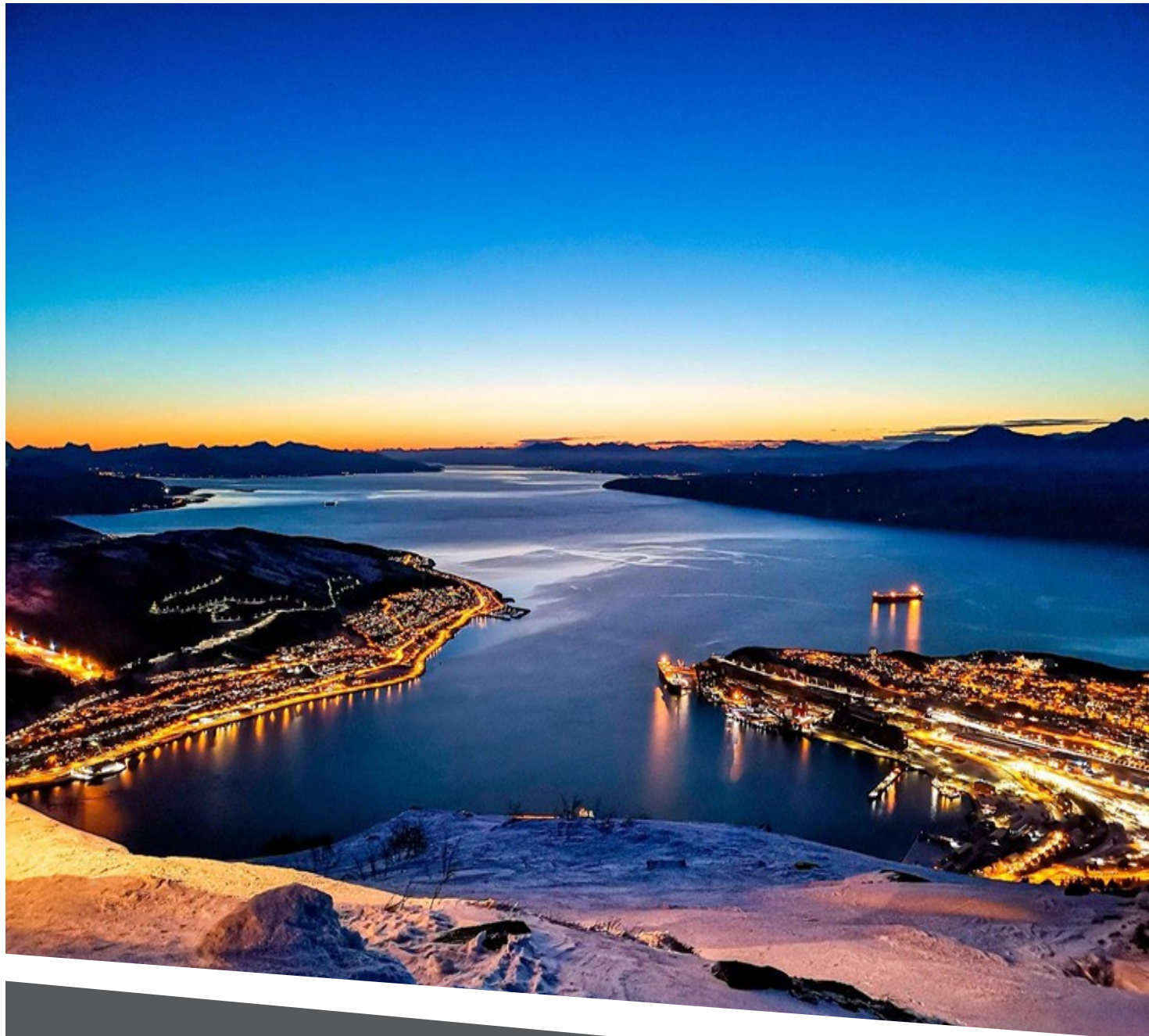




Ekstern utredning av organisasjonsstruktur og administrativ ressursbruk

2023

NARVIK KOMMUNE

OPPDRAKSGIVER: Narvik kommune

RAPPORTNUMMER: R-1022253

RAPPORTENS TITTEL: Ekstern utredning av organisasjonsstruktur og administrativ ressursbruk

ANSVARLIG KONSULENT: Kjell E. Værnor

FOTOGRAFI I RAPPORT: Narvik kommune

DATO: 12. juni 2023

Forord

Agenda Kaupang har gjennomført prosjektet Ekstern utredning av organisasjonsstruktur og administrativ ressursbruk i Narvik på oppdrag fra kommunen.

Formålet med evalueringen er å få innsikt i hvordan organiseringen av stab- og støttefunksjoner fungerer. Videre har formålet vært å få innsikt i kommunens samlede ressursbruk knyttet til ulike administrative stillinger, inkludert stab- og støttefunksjoner, som et grunnlag for å gjøre eventuelle endringer og justeringer.

Det er Christoffer Serck-Hanssen, Einar Stephan, Hege Askestad og Kjell Værnor som har gjennomført evalueringen, med sistnevnte som ansvarlig konsulent.

I evalueringen har vi gått gjennom sentrale dokumenter, gjennomført individuelle intervju, gruppeintervju og en spørreundersøkelse til ledere, tillitsvalgte, verneombud og ansatte i de fem kommunalområdene kommunalområdet, samt rådmannens stab. Funn fra intervjuene og spørreundersøkelsen er verifisert med utvidet ledergruppe i Narvik kommune.

Vi vil takke alle som har stilt opp til intervju, og som har svart på spørreundersøkelsen. Det har vært viktige bidrag inn i evalueringen. Takk til de som har koordinert og sikret god tilrettelegging underveis i evalueringen. Feil kan forekomme. Eventuelle faktafeil, samt alle vurderinger i evalueringen, står helt og fullt for Agenda Kaupangs regning.

Skøyen, 12. juni 2023

Innhold

Sammendrag	5
1 Innledning	9
1.1 Bakgrunn og mandat	9
1.2 Organisering av prosjektet	10
1.3 Avgrensning	11
1.4 Leseveiledning	11
2 Evalueringsfaglig tilnærming	12
2.1 Metode	13
2.2 Nærmere om de ulike datainnsamlingsmetodene	14
2.3 Kvantitative analyser (KOSTRA)	15
2.4 Oversikt over evalueringstema, metoder og kriterier	16
3 Dagens organisering	18
3.1 Bakgrunn og mål for dagens organisering	18
3.2 Nærmere beskrivelse av organiseringen	18
4 Presentasjon av funn fra spørreundersøkelse, intervjuer og dokumentstudier	21
4.1 Innledende refleksjoner rundt dagens organisering	21
4.2 Styrker og svakheter ved dagens organisering av kommunalområdene	22
4.3 Samhandling	28
4.4 Opplevde styrker og svakheter ved dagens organisering av stab- og støttetjenestene	31
4.5 Organiserings bidrag	37
4.6 Organisering og effekter	42
5 Dimensjonering og ressursbruk i stab- og støttetjenestene	45
5.2 Sammenheng mellom samlet bemanning og administrativ bemanning	46
5.3 Utgifter til administrasjon	49
6 Vurderinger	51
6.1 Inndelingen i kommunalområder	51
6.2 Inndeling i enheter	52
6.3 Geografisk inndeling	53
6.4 Ansvars-, myndighets- og oppgavefordeling	54
6.5 Samhandling	54
6.6 Organisering av stab- og støttefunksjoner	56
6.7 Organisering og ledelse	56
6.8 Organisering og effekter	57
6.9 Administrativ ressursbruk	58
6.10 Vurdering opp mot evalueringskriteriene	59

6.11	Oppsummering.....	60
7	Agenda Kaupangs anbefalinger.....	61
7.1	Inndeling i kommunalområder og enheter	61
7.2	Ansvars-, myndighets- og oppgavefordeling.....	63
7.3	Ledelse.....	64
7.4	Dimensjonering av administrative funksjoner	64

Sammendrag

Formål og mandat

Nåværende administrativ organisering av Narvik kommune ble fastsatt i 2019 i forbindelse med opprettelse av ny kommune fra 2020 bestående av de tidligere kommunene Narvik og Ballangen samt deler av Tysfjord kommune.

Agenda Kaupang har hatt oppdraget med å foreta en evaluering av den administrative organiseringen i hele kommunen med hensyn til rasjonalitet og effektivitet, herunder en vurdering av antall kommunalområder og enheter opp mot tilstedeværelse, nærhet/geografi og kontrollspenn. Oppdragsgiver ønsket anbefalinger på framtidig organisering av kommunen, og en vurdering av etablering av et 4. ledernivå.

Oppdraget inkluderte også en vurdering av kostnader knyttet til administrasjon, styring og fellesutgifter sammenlignet med andre relevante kommuner, og forslag til hvordan Narvik skal kunne drive sine administrative funksjoner til samme kostnadsnivå som sammenlignbare kommuner.

Målene for oppdragsgiver har vært å sikre en organisering som medfører:

- ▶ Mindre dublering av funksjoner
- ▶ Robuste fagmiljøer
- ▶ Økt styrbarhet og utviklingskraft – digitalisering
- ▶ Klar fordeling av ansvar
- ▶ Lik praksis og god kvalitet i oppgavegjennomføringen
- ▶ Mer fleksibel ressursdisponering og bedre samhandling

Datainnsamlingsmetoder

I evalueringen har vi benyttet en rekke ulike datakilder og metoder:

- ▶ Dokumentstudier
- ▶ Individuelle intervjuer med utvalgte informanter
- ▶ Spørreundersøkelse til ledere nøkkelpersoner, tillitsvalgte og hovedverneombud
- ▶ Gruppeintervjuer med ledere og medarbeidere
- ▶ Økonomiske analyser og sammenligning av ressursbruk opp mot relevante kommuner

Organisering

Et viktig spørsmål i gjennomgangen har vært om dagens organisering fremstår som rasjonell og effektivt og om dagens inndeling i kommunalområder og virksomheter samt geografisk inndeling er hensiktsmessig.

Med hensyn til inndeling i kommunalområder viser gjennomgangen at det finnes flere utfordringer. Det ene er at kommunalområdet *Virksomhetsstyring* i organisasjonskartet er tegnet opp på linje med de øvrige kommunalområdene, mens de i praksis agerer som om de er på et overordnet nivå og opererer på rådmannsfullmakter. Agenda Kaupang vurderer at de rolleklarhetene som oppstår som følge av dette, påvirker ikke bare oppfatningene knyttet til hensiktsmessig inndeling i kommunalområder, men også, oppfatningene knyttet til andre organisatoriske forhold som eksempelvis rolle-, ansvars- og myndighetsfordeling.

Et annet sentralt forhold knyttet til kommunalområdene er at rolle- og oppgavefordelingen mellom *Helse og velferd* og *Omsorg og mestring* ikke oppleves som fullt ut hensiktsmessig. Eksempelvis fatter *Tildelingskontoret*, plassert under kommunalrådet *Helse og velferd*, vedtak som får

økonomiske konsekvenser for *Omsorg og mestring*. Hvordan *Tildelingskontoret* utøver sitt ansvar og rolle er helt avgjørende for få til en strategisk dreining og nødvendig utvikling av pleie- og omsorgstjenestene i Narvik kommune. Tildeling av tjenester har også stor betydning for kostnadsutviklingen innenfor *Omsorg og mestring*. En annen enhet som er viktig for å få til nødvendig dreining av kommunens pleie- og omsorgstjenester er *Helse og rehabilitering* som i dag er organisert i kommunalområde *Helse og velferd*. I dag samarbeides det i enkeltsaker og på systemnivå, men for å få nødvendige synergier kan det være nødvendig å overføre disse enhetene til kommunalområdet *Omsorg og mestring*. En samorganisering av *Tildelingskontoret* og *Helse og rehabilitering* med *Omsorg og mestring* kan, slik vi vurderer det, være viktig for å lykkes med dreiningen av tjenestene, og for å nå målet om at flere innbyggere skal ta ansvar for egen helse og bli boende lengst mulig i eget hjem.

Det stilles i gjennomgangen spørsmålsteget ved om nåværende plassering av *Barnevern* og andre tjenester som særlig er innrettet mot barn og unge er hensiktsmessig. I dag er disse tjenestene i hovedsak fordelt på to kommunalområder, *Oppvekst* og *Helse og velferd*. Det fremkommer indikasjoner på at dagens organisering og tjenester i for stor grad oppleves som silobasert og fragmentert. Funnene peker på behov for å se på mulige synergier ved økt samhandling eller ved annen organisering, hvor tjenester til barn og unge samles.

Samhandling

Denne gjennomgangen peker på behovet for mer målrettet samhandling og samarbeid mellom de ulike tjenestene i kommunen for å sikre behovet for helhetlige og koordinerte tjenester, men også for å sikre behovet for effektive og gode tjenester til kommunens innbyggere. Dette gjelder både mellom kommunalområder, men også mellom enhetene innad i de enkelte kommunalområdene. Vurderingen er at behovet for økt samhandling ikke alene vil kunne løses ved å gjøre organisasjonsjusteringer, som å flytte enheter mv. Etablering av mer hensiktsmessige strukturer, herunder tydelighet i roller og oppgaver, er viktig. Ledelse er, slik vi vurderer det, en viktig forutsetning for samhandling. Ledere som fremstår som gode rollemodeller og som tydelig kommuniserer forventninger til utvikling, og som aktivt legger til rette for samhandling på tvers, vil bidra til økt sannsynlighet for at slik samhandling skjer. Samhandling må bygge på gode prosesser, med åpen kommunikasjon, hvor man har fokus på å bygge tillit og skape en felles forståelse, og fokusere på felles mål og interesser.

Organisering av stab- og støttefunksjoner

Vi har sett i gjennomgangen at tilfredsheten med hensyn til hvordan stab- og støttefunksjonene er organisert er relativt lav. Det samme gjelder tilfredsheten med ansvars- og oppgavefordelingen mellom de sentrale stab- og støttefunksjonene og virksomheter og rådgiverfunksjoner i de øvrige kommunalområdene. Når det gjelder *Virksomhetsstyrings* kompetanse og kapasitet til å yte støttetjenester viser funnen relativ lav tilfredshet. Områder hvor det etterspørres mer støtte er blant annet innen IT, HR og økonomi.

Det vi vurderer som kritisk viktig er at rolle- og ansvarsfordelingen mellom stab/støtte og linjen er tydelig og at forventningene avstemmes og avklares slik at alle vet hvilken rolle stab og støtte har i organisasjonen og hva de kan forvente av støtte, samt at stab og støtte bestreber seg på å innfri de viktigste forventningene fra linjen. På bakgrunn av det som er beskrevet i avsnittet over med hensyn til *Virksomhetsstyrings* rolle er ikke dette til avklart i dag.

Organisering og ledelse

Gjennomgangen viser at mange informanter og respondenter opplever at det i dag ikke utøves strategisk ledelse og helhetlig ledelse i tilstrekkelig grad, og at dette er noe av årsakene til flere av utfordringene som kommunen oppleves å ha. Mye av lederkapasiteten synes å bli brukt på operative driftsoppgaver, noe som svekker det langsiktige utviklingsperspektivet.

En annen utfordring som gjennomgangen avdekker, og som henger sammen med fravær av strategisk ledelse, er at det synes som om kommunen ikke har lyktes med å etablere et felles, omforent og tydelig mål bilde blant lederne på hvordan de samlet skal løse samfunnsoppdraget innenfor vedtatte rammer. Vår oppfatning er at dette er en forutsetning for at Narvik skal kunne løse sine utfordringer både på kort og lang sikt. Det er viktig å presisere at utfordringene knyttet til strategisk og helhetlig ledelse ikke bare er et anliggende for rådmannen og hans ledergruppe. Det handler vel så mye om behovet for strategisk ledelse innen de ulike kommunalområdene hvor kommunalsjef og enhetsleder utvikler klare og tydelige retningslinjer for utvikling og styring av egen sektor, med utgangspunkt i de overordnede målene for kommunen. Det fordrer videre at den enkelte enhetsleder legger dette til grunn i utvikling og styring av egen enhet.

Administrativ ressursbruk

I kartleggingen av administrativ ressursbruk har vi sammenlignet de regnskapsførte utgiftene på KOSTRA-funksjon 120 med andre kommuner. Sammenlignet med snittet av de kommunene Agenda Kaupang har hentet inn regnskapstall fra, har Narvik en merkostnad på 18,4 millioner kroner. De funksjonene det er størst avvik på er fellesutgifter (8,2 millioner), økonomi og innkjøp (6,8 millioner), personal, service og kommunikasjon (3,2 millioner) og IKT (1,2 millioner). I fellesutgifter ligger kostnader til kantine, sekretariat for politisk ledelse, bedriftshelsetjeneste, overordnet HMS-arbeid, kontingent til KS, frikjøp av hovedtillitsvalgte, kostnader knyttet til vigsler, og utgifter knyttet til innføring og administrasjon av eiendomsskatt. Narvik har et høyt nivå på flere av disse kostnadene og særlig gjelder det frikjøp av tillitsvalgte.

Narvik har et gjennomsnittlig antall administrative årsverk sammenlignet med andre kommuner på tilsvarende størrelse når vi måler antall administrative årsverk som prosent av totalt antall årsverk. Hvis vi måler antall administrative årsverk pr. 1000 innbyggere, er andel administrative årsverk i Narvik over gjennomsnittet for de samme kommunene. Årsaken er at Narvik totalt sett har flere årsverk enn de kommunene vi sammenligner med.

Agenda Kaupangs anbefalinger

Inndeling i kommunalområder og enheter

Tiltak på kort sikt

På bakgrunn av funnene er våre anbefalinger på kort sikt:

- ▶ *Virksomhetsstyring* endres fra å være et kommunalområde til en stab under rådmannen
- ▶ Tildelingskontoret flyttes fra *Helse og velferd* og etableres som en stab under kommunalsjef *Omsorg og mestring*

Tiltak på mellomlang sikt:

Agenda Kaupang vurderer at det er flere organisatoriske grep som bør gjennomføres, det er:

- ▶ Grenseoppganger og sammenhenger mellom *Omsorg og mestring* og *Helse og velferd*. I tillegg til *Tildelingskontoret* bør virksomheten *Helse og rehabilitering* også vurderes overført til *Omsorg og mestring*
- ▶ Sammenhengende tjenester til barn og unge. Vår vurderer at kommunen bør samle kommunens tjenester til barn og unge i *Oppvekst*. Tjenestene som er mest avhengig av å samhandle med oppvekst synes å være *Barnevern*, *Ressursteam* og *Forebyggende helsetjenester*

Begrunnelsen for at det som er nevnt over bør sees på som tiltak på mellomlang sikt er at en overflytting av enheter fra *Helse og velferd* til både *Omsorg og mestring* og *Oppvekst* vil medføre et behov for å vurdere om *Helse og velferd* skal videreføres som et eget kommunalområde. Dette er en prosess med mange involverte som nødvendigvis må ta noe tid.

Ansvars-, myndighets- og oppgavefordeling

Vi anbefaler at delegasjonsreglementet gjennomgås og at det utarbeides en tydelig beskrivelse av hvilken myndighet *Virksomhetsstyring* har i forhold til det å utøve styring av de øvrige kommunalområdene. Det må avklares hvilke fullmakter de skal ha innen hvilke områder. Fullmaktene bør knyttes til prosesseierskap, eksempelvis hvilke fullmakter trenger man for å gjennomføre styringsprosesser som budsjett og økonomiplan, tertialrapporter, lønns-forhandlinger, sykefraværsoppfølging osv. Det må avklares hva som er faste fullmakter og hva som eventuelt er en definering av rolle knyttet til det å iverksette og følge opp vedtak fattet av rådmannen.

Ledelse

Vår anbefaling er at Narvik styrker det strategiske og helhetlige ledelsesperspektivet. Anbefalingen om å styrke strategisk og helhetlig ledelse handler i bunn og grunn om at lederne og ledergruppene, både rådmannens ledergruppe og ledergruppene i kommunalområdene, må være rollemodeller for hele organisasjonen og gjennomføre prosesser hvor de definerer hvilken merverdi de som ledergruppe skal skape, at de tydelig formulerer hva formålet med ledergruppen skal være, at de avklarer hvilke utviklingsprosjekter som skal realiseres på kort tid og hvilke saker de skal bruke tid på, for så å etterleve og gjennomføre dette.

Den andre anbefalingen med hensyn til ledelse er å formalisere det 4. ledernivået. Behovet for dette kommer tydelig frem i denne gjennomgangen blant annet ved det faktum at enkelte enhetsledere har et lederspenn på mellom 50 og 100 medarbeidere.

Dimensjonering av administrative funksjoner

Narvik bør gjennomgå de administrative funksjonene med sikte på effektivisering. Merforbruket i Narvik er 18,4 Narvik sammenlignet med et utvalg kommuner av tilsvarende størrelse. Mer enn halvparten av dette avviket finner vi på KOSTRA-funksjon 120. Disse postene bør gjennomgås. I tillegg anbefales vi effektiviseringstiltak som økt digitalisering, interne omdisponeringer mellom ulike stab- og støttefunksjonene i *Virksomhetsstyring* og en gjennomgang av stab- og støttefunksjonene på sektorene.

1 Innledning

Narvik kommune ligger i Nordland fylke og har om lag 22 000 innbyggere. Kommunen strekker seg fra Kjøpsvik i sør til Bjerkvik i nord, og arealmessig utgjør kommunen ca. 3 400 kvadratkilometer. Kommunen har en ambisjon om å være det mest attraktive og inspirerende stedet i Nord-Norge å bo og leve.

Narvik er en relativt ny kommune som ble etablert 1. januar 2020, etter en sammenslåings-prosess mellom de tre tidligere kommunene Narvik kommune, Ballangen kommune og deler av Tysfjord kommune.

Nåværende administrativ organisering av Narvik kommune ble utviklet i 2019 i forbindelse med opprettelse av ny kommune fra 2020. Kommunen har i dag et rådhus og to servicebygg (tidligere rådhus) i henholdsvis Ballangen og Kjøpsvik, hvor man har administrative ressurser plassert.

Narvik kommune er som flere andre kommuner preget av en negativ befolkningsutvikling kombinert med sterk økning i andel eldre. Dette utfordrer kommunen på flere områder. Kommunen har klare ambisjoner om vekst, men foreløpig har ikke dette gitt resultater. Den økonomiske situasjonen til kommunen er krevende, og i Rådmannens forslag til budsjett og økonomiplan for 2023–2026 poengteres det at kommuneøkonomien ikke er bærekraftig. Høye driftsutgifter, høye investeringskostnader og svake driftsresultater og fondsstørrelser reduserer handlingsrommet til kommunen. Kommunens økonomiske handlingsrom er helt avgjørende for å kunne opprettholde og videreutvikle tjenestetilbudet til kommunens innbyggere.

Narvik ble de første to årene som ny kommune i stor grad påvirket av koronapandemien. Dette medførte at arbeidet med å «sette organisasjonen» og jobbe systematisk med kulturbygging ikke ble gjennomført som planlagt. I tillegg står Narvik i likheten med resten av kommunesektoren overfor nye økonomiske rammebetingelser, med lavere overføringer fra staten og økte kostnader. For å møte utfordringene og ha økonomisk bærekraft i fremtiden, må Narvik kommune i årene fremover forsterke arbeidet med omstilling og effektivisering for å sikre riktig ressursbruk og en mest mulig effektiv drift av tjenestene.

Nå har den sammenslåtte organisasjonen fungert i over to år, og man har vurdert at det er hensiktsmessig med en evaluering av organisasjonen. Fokus for evalueringen er den administrative organiseringen i hele kommunen med hensyn til rasjonalitet og effektivitet.

1.1 Bakgrunn og mandat

Narvik kommune var i behov av en evaluering av dagens administrative organisering og administrativ ressursbruk.

I utlysningsteksten ble oppdraget beskrevet som følgende:

Del 1

- *Oppdragsgiver ønsker å få en evaluering av den administrative organiseringen i hele kommunen med hensyn til rasjonalitet og effektivitet. Antall kommunalområder og enheter må vurderes inn i analysen opp mot tilstedeværelse, nærhet/geografi og kontrollspenn. Oppdragsgiver ber om at det på bakgrunn av evalueringen gis anbefaling på framtidig organisering av kommunen. Evalueringen skal også inneholde en vurdering av etablering av et 4. ledernivå.*

- ▶ Narvik kommune bruker i dag ca. 7,8 % av kostnadene til administrasjon, styring og felles-utgifter (KOSTRA 2021) ¹. Dette er en høyere andel enn de kommunene Narvik vanligvis sammenligner seg med. Rana kommune har 5,7 %, Harstad kommune har 5,4 % og gjennomsnittlig andel i KOSTRA-gruppe 9 er 5,9 %.

Del 2

- ▶ Oppdragsgiver ønsker en analyse av hvordan kostnadene knyttet til administrasjon, styring og fellesutgifter disponeres opp mot sammenlignbare kommuner. Videre ønsker man anbefaling på hvordan man skal kunne drive disse funksjonene til samme andel til administrative kostnader som sammenlignbare kommuner.

Videre ønsket kommunen at:

Analysen av dagens situasjon skal utgjøre et nullpunkt for videre arbeid, hvor oppdragsgiver har forventninger om at tilbyder skal:

- ▶ Komme med anbefalinger på dimensjonering, tilbud (tjenesteinnhold/kompetanse)
- ▶ Belyse fordeler og ulemper ved tiltak/løsninger, inkludert kostnadsberegninger
- ▶ Identifisere mulige synergier med andre tjenester (bedre utnyttelse av ressurser)

Målene for oppdraget er:²

- ▶ Mindre dublering av funksjoner
- ▶ Robuste fagmiljøer
- ▶ Økt styrbarhet og utviklingskraft – digitalisering
- ▶ Klar fordeling av ansvar
- ▶ Lik praksis og god kvalitet i oppgavegjennomføringen
- ▶ Mer fleksibel ressursdisponering og bedre samhandling

Formålet er å få innsikt i styrker og utfordringer med dagens organisering, herunder stab- og støttefunksjonene, samt forslag til forbedringstiltak innen tre hovedområder:

1. Organisering
2. Kompetanse og samhandling
3. Kapasitet/ressurser

1.2 Organisering av prosjektet

I forbindelse med evalueringen ble Vegard S. Skoglund oppnevnt som koordinator for arbeidet som har bistått med tilrettelegging av datainnhenting, fasilitering av intervjuer og koordinering av arbeidet. Kommunaldirektør og kommunalsjefene har bistått med innspill til framdriftsplan og aktiviteter, samt innspill til utforming av spørreundersøkelsen og i pilotering av spørreundersøkelsen. I tillegg har de bistått med kvalitetssikring av datainnhenting.

¹ Kommunens egne beregninger iht. konkurransegrunnlaget

² Det presiseres i konkurransegrunnlaget at denne listen er ikke uttømmende.

1.3 Avgrensning

Oppdraget omhandler en ekstern utredning av administrativ organisering og en evaluering av administrativ ressursbruk i Narvik kommune. Evalueringen skal være en del av beslutningsgrunnlaget for kommunens videre arbeid med justering av organisasjonen og optimalisering av de administrative funksjonene. I tillegg til å kartlegge dagens situasjon har arbeidet også innbefattet vurderinger av funn, og på bakgrunn av dette å gi noen anbefalinger om hva kommunen bør vektlegge i det videre arbeidet.

Informasjonen Agenda Kaupang har fått gjennom spørreundersøkelse og gruppeintervjuer er for en stor del basert på ledere og ansattes subjektive beskrivelser og vurderinger knyttet til spørsmålene vi har stilt, og skal dermed ikke leses eller forstås som objektive fakta.

I gjennomgangen har vi forsøkt å være tydelige på hva som er informasjon fra informantene, hva vi har funnet gjennom dokumentstudier, hva som er funn i den kvantitative administrasjonsanalysen og hva som er Agenda Kaupangs vurderinger basert på dette.

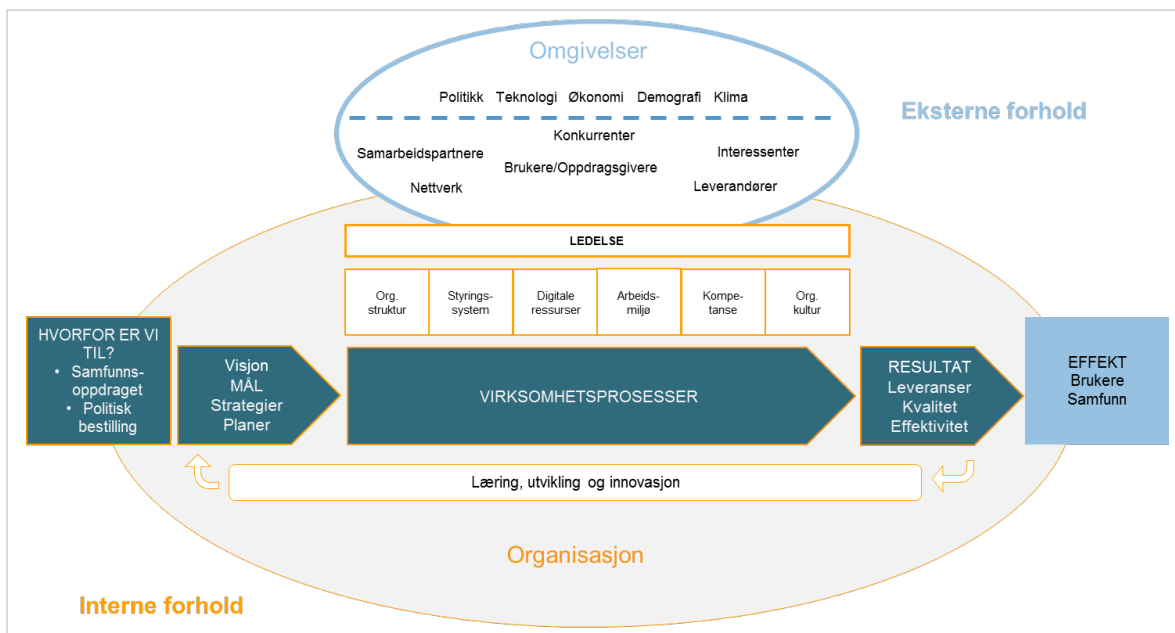
Det kommer også frem at det er ulike syn i enkeltsaker, og i enkelte tilfeller fremkommer det ulike oppfatninger som ikke lar seg forene. Vi har i slike tilfeller ikke tatt stilling til om hvilken oppfatning som er riktig, med mindre det foreligger et faglig eller faktisk grunnlag for å legge vekt på den ene eller den andre forståelsen. Ut fra dette vil det være naturlig at man kan være uenig i deler av fremstillingen.

1.4 Leseveiledning

I kapittel 1 beskriver vi formål og mandat for gjennomgangen. I kapittel 2 redegjør vi for designet for evalueringen, datainnsamlingsmetodene og kriteriene for evalueringen. I kapittel 3 beskriver vi dagens administrative organisering i Narvik kommune. Funnene fra denne gjennomgangen presenteres i kapittel 4. I kapittel 5 presenteres analysene av årsverk og kostnader innenfor stab- og støttefunksjonene i Narvik kommune. Våre vurderinger i lys av oppdragets mandat og opp mot kriteriene som er satt for denne gjennomgangen presenteres i kapittel 6 og i kapittel 7 redegjør vi for våre anbefalinger.

2 Evalueringsfaglig tilnærming

I gjennomføring av organisasjonsutviklings- og organisasjonsevalueringsprosesser tar Agenda Kaupang utgangspunkt i et eget metodisk rammeverk for organisasjonsgjennomgang. Dette rammeverket bygger på en organisasjonsforståelse som kan illustreres med figuren under:



Figur 1 Modell av en organisasjon – eksterne og interne forhold. Kilde: Agenda Kaupang, bygget på/inspirert av Schein og Mintzberg

Overordnet illustrerer modellen at administrasjonens resultater og effekter påvirkes av både eksterne og interne forhold i organisasjonen. I denne evalueringen har vi først og fremst gjennomgått de interne prosessene. Vi vil derfor konsentrere oss om den delen av rammeverket som omhandler egen organisasjon og hvordan ulike variabler virker inn på resultat og måloppnåelse.

For at Narvik kommune skal kunne levere på sine overordnede mål, betinger det tilstrekkelig «intern kapasitet» til at den tjenesteproduiserende siden kan konsentrere seg om å løse kjerneoppdragene. Det krever en tilstrekkelig dimensjonert administrasjon med riktig kompetanse, avklarte roller og ansvarsfordelinger, gode samspill mv. Modellen og rammeverket illustrerer virksomhetsprosessene i en organisasjon. Dette dreier seg om kjerneprosessene knyttet til kommunens kjernevirksomhet og støtteprosessene knyttet til interne stab-, støtte- og servicefunksjoner. For Narvik handler dette om hvordan organisasjonen løser sine hovedoppgaver og hvordan samspillet mellom de tjenesteutøvende og administrative delene av organisasjonen samhandler for å sikre god, helhetlig drift og utvikling. Modellen illustrerer også hvordan ledelse handler om å oppnå resultater gjennom påvirkning av andre og andres arbeid. Ledelsen, i både den tjenesteutøvende og administrative linjen, har følgende virkemidler til rådighet for å optimalisere virksomhetsprosessene:

- **Organisasjonsstruktur** – som er et bilde på hva som er ønsket atferd i organisasjonen, gjennom en bestemt fordeling av oppgaver og myndighet. Dette er det mest sentrale temaet i evalueringen. Både selve hovedorganiseringen og organiseringen av de administrative stab- og støttefunksjonene.

- **Styringssystemer** – som omfatter systemer for oppfølging og rapportering av mål, økonomi og resultater (leveranser, kvalitet og effektivitet).
Da virksomhetsstyring er en integrert del av organisasjonen, vil også styring og ledelse være naturlige temaer for evalueringen. Å øke styrbarheten er en viktig målsetning for ledelsen i kommunen.
- **Digitale ressurser/IKT** handler om systemer for informasjonsdeling og driftsstøtte, men også om organisasjonens utviklingskraft, dvs. om man er i stand til å utnytte og ta i bruk nye teknologiske muligheter.
- **De menneskelige ressursene** – som omfatter kompetanse, arbeidsmiljø og organisasjonskultur. Dette er sentrale faktorer med stor påvirkningskraft på virksomhetsprosesser og den interne samhandlingen.

2.1 Metode

Når en skal evaluere en organisasjonsmodell, er det sentralt at det etableres et sett kriterier som beskrivelser av praksis og funn kan vurderes opp mot. Kriteriene spiller dermed en normativ rolle i en evaluering, og for at de skal være relevante, må de knyttes til både rammene for og formålet med evalueringen. I denne evalueringen har vi tatt utgangspunkt i et kriteriesett som i sin tid ble utviklet av DIFI (nå DFØ), som er mye i bruk ved både utvikling og evaluering av organisasjonsmodeller. I tabellen under fremkommer disse kriteriene³:

Tabell 1 Evalueringskriterier

Evalueringskriterier	Utdypning av kriteriene
Formålseffektivitet	Er den administrative organiseringen hensiktsmessig for å løse virksomhetens prioriterte oppgaver?
Kostnadseffektivitet	Bidrar den valgte modellen til at en unngår unødig dobbeltarbeid, og har minst mulig kostnader knyttet til løpende samordning og samarbeid? Legger den til rette for en rasjonell utvikling og bruk av kompetanse?
Rolleklarhet	Gir modellen mest mulig klare og forutsigbare ansvarsforhold internt? Gir den legitimitet og tillit overfor eksterne samarbeidspartnere?
Styrbarhet	Gir modellen klare ansvarsforhold for styring, samordning og prioritering?
Fleksibilitet	Gir den administrative organiseringen rom for å kunne ivareta nye behov og oppgaver? Ivaretar den behov for å være proaktiv?
Brukerorientering	Gir den administrative organiseringen best mulig kvalitet på produkter og tjenester, en best mulig samordnet tjeneste, god tilgjengelighet og brukermedvirkning? Legger den til rette for digitalisering av tjenestene?

Disse kriteriene er i stor grad overlappende med de målsettingene som er satt for den nye organisasjonen. *Mindre dublering av funksjoner* dekkes av kriteriet kostnadseffektivitet, *robuste fagmiljøer* dekkes av kostnadseffektivitet. *Økt styrbarhet og utviklingskraft – digitalisering* dekkes av styrbarhet, fleksibilitet og brukerorientering, *klar fordeling av ansvar* dekkes av rolleklarhet, *lik praksis og god kvalitet i oppgavegjennomføringen* dekkes av brukerorientering, mens *mer fleksibel ressursdisponering og bedre samhandling* dekkes av kostnadseffektivitet.

³ Disse kriteriene er basert på et kriteriesett utviklet av DFØ og videreutviklet av Agenda Kaupang.

Metoden denne evalueringen bygger på er det som i faglitteraturen kalles mixed methods research, som kort oppsummert er en metodikk hvor man kombinerer kvalitative metoder (f.eks. intervjuer og fokusgrupper) og kvantitative metoder (f.eks. spørreskjemaer og sammenligning av KOSTRA-tall og bemanning)). Mixed methods innebærer at man kombinerer de metodene som i størst mulig grad belyser spørsmålene man ønsker å besvare. I dette oppdraget har vi kombinert kvantitative metoder (registerdata og spørreundersøkelse) med kvalitativ kunnskap fra intervjuer og fokusgrupper.

Sentrale temaer for evalueringen er:

- ▶ Opplevelser og beskrivelse av dagens organisering/hovedmodell
- ▶ Opplevelse og beskrivelse av dagens organisering/stab og støtte
- ▶ Kostnader knyttet til administrasjon, styring og fellesutgifter sett opp mot sammenlignbare kommuner

De to første kartlegges med spørreskjemaer og intervjuer, mens det siste temaet kartlegges gjennom KOSTRA- og regnskapsanalyser.

2.2 Nærmere om de ulike datainnsamlingsmetodene

I følgende underkapitler redegjør vi for de ulike datainnsamlingsmetodene som er benyttet i dette arbeidet.

2.2.1 Dokumentstudier

I evalueringen har vi hatt gjennomgang av en rekke dokumenter. Tabellen nedenfor viser en oversikt over hvilke dokumenter som vi har gått igjennom.

Tabell 2 Oversikt over dokumenter som har vært gjennomgått i evalueringen

Dokumenter
KOMMUNEPLANENS SAMFUNNSDEL 2022-2040
Planstrategi Narvik kommune 2020-2023
Budsjett og økonomiplan 2023-2026
Drøftingsnotat – Etablering av 4. nivå – avdelingsleder
Delegeringsreglement Narvik kommune
Regnskap for 2022
Antall ansatte rapportert i personaladministrativt informasjonssystem (PAI)
Mandat arbeidsgrupper økonomiske tiltak, 23. mai 2022

2.2.2 Innledende intervjuer

Det er gjennomført innledende individuelle intervjuer med et utvalg av sentrale aktører:

- ▶ Rådmann
- ▶ Kommunalsjefer for de ulike kommunalområdene
- ▶ Enhetsleder HR
- ▶ Enhetsleder Rådmannens stab
- ▶ Hovedverneombud

Hensikten med de innledende intervjuene var å få et overordnet bilde av informantenes vurderinger, blant annet som grunnlag for utforming av spørsmål i spørreundersøkelsen og innretning av det videre arbeidet. Rammen for de individuelle intervjuene var 1–1,5 timer, og intervjuene ble gjennomført digitalt.

2.2.3 Spørreundersøkelse til ansatte

For å sikre bredde i datainnsamlingen gjennomførte vi en spørreundersøkelse til ledere og sentrale medarbeidere i de fem kommunalområdene, i Rådmannens stab samt hovedtillitsvalgte, plasstillitsvalgte og hovedverneombud.

I alt svarte 139 av 284 inviterte på hele undersøkelsen. Det utgjør en svarprosent på 49. Tallene inkluderer kun de som har svart fullt ut på undersøkelsen.

Det ble sendt ut en påminnelse om å delta på undersøkelsen på e-post til deltakerne for å øke deltakelsen. Spørreundersøkelsen ble gjennomført i ukene 8, 9 og 10.

Hensikten med å gjennomføre spørreundersøkelsen var å få et bredt kunnskapsgrunnlag i evalueringen.

Spørreskjemaundersøkelsen ble gjennomført digitalt og i henhold til personvernforskriften (anonymitet, innledende tekst om hva svarene skal brukes til og godkjent samtykke). De enkelte spørsmålene i undersøkelsen ble utarbeidet i etterkant av de innledende intervjuene og er formulert for å svare ut temaene for evalueringen. Spørreundersøkelsen ble kvalitetssikret av representanter fra prosjektgruppen for Narvik kommune.

Spørreundersøkelsene ble sendt ut til e-postadressene til de ansatte. Dataene er samlet inn via analyseverktøyet Enalyzer.⁴

Vi har gjennomført deskriptive analyser for å se på status for de ulike variablene som måles i undersøkelsen. Dette innebærer å beregne gjennomsnitt og gjengi svarfordelinger (prosentandeler).

I spørreundersøkelsene har respondentene fått mulighet til å svare i fritekstfelt. Resultatene fra fritekstfeltene er sammenfattet og gir supplerende beskrivelser til resultatene fra de kvantitative analysene av datamaterialet.

2.2.4 Oppfølgende gruppeintervjuer

I etterkant av spørreundersøkelsen ble det gjennomført 6 gruppeintervjuer med ledere, nøkkelpersoner og tillitsvalgte i ulike kommunalområder og enheter, totalt 40 deltakere. Gruppeintervjuene ble gjennomført som fysiske møter i Narvik kommune.

Hensikten med gruppeintervjuene var å få dypere innsikt i funn fra kvantitative undersøkelser, men også å finne aktuelle forbedringsområder.⁵

2.3 Kvantitative analyser (KOSTRA)

Som en del av de kvantitative analysene har vi, basert på data i KOSTRA, gjort en sammenlikning og vurdering av Narvik kommunes kostnader til administrasjon og styring (KOSTRA-funksjon 120). Data er også benyttet for å kunne sammenlikne Narvik med andre kommuner og tilhørende KOSTRA-gruppe (gruppe 9).

⁴ Verktøy for innsamling av data fra spørreundersøkelser

⁵ <https://www.helsebiblioteket.no/kvalitetsforbedring/brukermedvirkning/fokusgruppeintervju>

2.3.1 Kartlegging av administrative funksjoner

Agenda Kaupang erfarer at kommunene bevisst bruker ressurser til stab, støtte og utvikling for å understøtte kjernetjenestene og sikre nødvendig utvikling og styring. Dette handler ikke bare om hvor mye ressurser som brukes, men også hvordan kommunen anvender ressursene sine. På bakgrunn av dette har vi utviklet en metode som gir innsikt, men også mulighet til sammenlikning med andre relevante kommuner, på et mer detaljert nivå enn det KOSTRA-rapporteringen gir anledning til.

I dette arbeidet har vi innhentet data om årsverk og utgifter ført på funksjon 120 (Administrasjon) i kommunens regnskap. Det er gjort en analyse av kommuners administrative stillinger og ressursbruk. Analysen bygger på KOSTRA-definisjonen av administrasjon og derav hvilke stillinger som skal regnes som administrative. KOSTRA-definisjonen gir god avklaring for å kunne bestemme hvilke stillinger som hører inn under kommunenes administrative stabs- og støttefunksjoner. Det oppstår imidlertid ofte noen avgrensingsproblemer når det gjelder hvilke lederstillinger som skal regnes med som administrativ ledelse. Dette er diskutert i gjennomgangen.

Kommunens rapportering til KS ved PAI-registeret⁶ er benyttet inn i dette arbeidet. Data er gjennomgått og kvalitetssikret sammen med kommunen. Dette er nødvendig for å sikre at sammenligningene foretas på likt grunnlag på tvers av sammenlikningskommunene. Agenda Kaupang har i tillegg gjennomgått den økonomiske fordelingen på de forskjellige delområdene sammen med kommunen. Prinsipp og praksis for bruk av KOSTRA-funksjonene er diskutert og ressursbruk kommentert i disse møtene.

Formålet med denne analysen er å få mer innsikt i hvordan Narvik kommune har prioritert og dimensjonert de administrative ressursene (årsverk) og kostnadene, og dermed inngå i beslutningsgrunnlaget for eventuelle justeringer og prioriteringer i kommunens administrative bemanning på kort og lang sik.

For mer utfyllende informasjon om metode viser vi til eget vedlegg til denne rapporten.

2.4 Oversikt over evalueringstema, metoder og kriterier

I tabellen under synliggjør vi datatyper på de 3 undersøkelsestemaene og videre hvilke kriterier de ulike temaene vil bli vurdert opp mot.

⁶ PAI-registeret er et register med lønns- og personalopplysninger om samtlige ansatte i kommunal sektor. Alle data samles i en egen database, kalt PAI-registeret. PAI står for personaladministrativt informasjonssystem.

Tabell 3 Oversikt over evalueringstema, evalueringskriterier og undersøkelsesmetoder

Evalueringstema	Evalueringskriterier	Dokumentstudier	Individuelle og gruppeintervjuer	Spørreundersøkelse	KOSTRA og admin. kartlegging
Opplevelse og beskrivelse av dagens organisering/hovedmodell		X	X	X	X
- Styrker og svakheter knyttet til dagens organisasjonsmodell - Styring og ledelse - Strategi, utviklingskraft og endring - Rolle- og myndighetsfordeling - Samhandling, samarbeid og samordning - Kvalitet og effektivitet - Brukerorientering - Kompetanse og kapasitet - Gjennomgang av tilgjengelig informasjon	Formåls- effektivitet Rolleklarhet Styrbarhet Fleksibilitet Bruker- orientering				
Opplevelse og beskrivelse av dagens organisering/stab og støtte		X	X	X	
- Styrker og svakheter knyttet til dagens organisering - Oppgave- og myndighetsfordeling - Rolleforståelse - Samhandling - Kompetanse og kapasitet - Brukerorientering/leveranser - Gjennomgang av tilgjengelig informasjon	Formåls- effektivitet Rolleklarhet Bruker- orientering				
Kostnader knyttet til administrasjon, styring og fellesutgifter sett opp mot sammenlignbare kommuner					X
- Prioritering og dimensjonering - Kvalitet, produktivitet, effektivitet - Sammenligning med andre kommuner	Kostnads- effektivitet Bruker- orientering				

3 Dagens organisering

3.1 Bakgrunn og mål for dagens organisering

Dagens organisering ble fastsatt i forbindelse med gjennomføringen av kommunesammenslåingen av Narvik, Ballangen og deler av Tysfjord kommune 1. januar 2020. I den forbindelse ble det bestemt at tjenester skulle være spredd rundt i hele den nye kommunen. Den administrative strukturen bygget i stor grad på strukturen i gamle Narvik, som var den største av de tre kommunene.

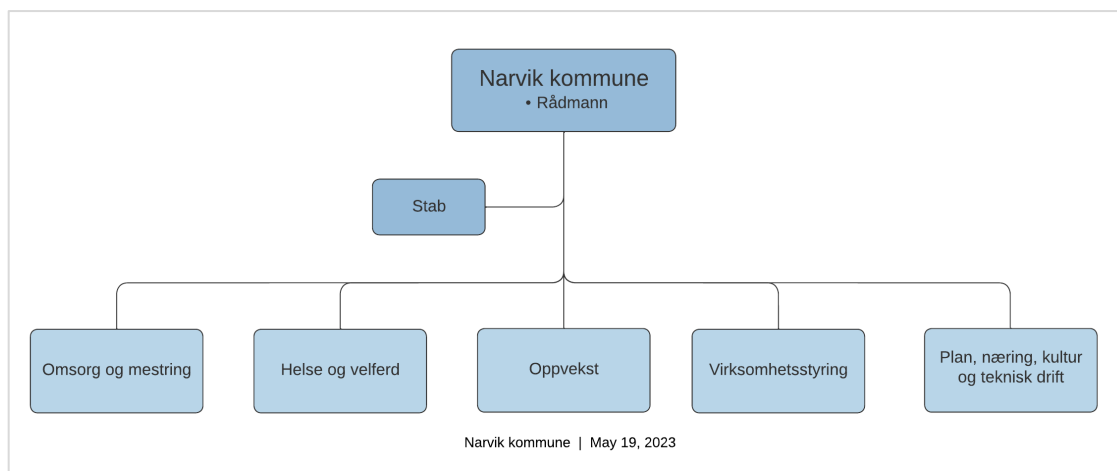
3.2 Nærmere beskrivelse av organiseringen

Kommunen er delt opp i fem kommunalområder som i tillegg til en stab er lagt direkte under rådmannen. De fem kommunalområdene er:

- ▶ Oppvekst
- ▶ Omsorg og mestring
- ▶ Helse og velferd
- ▶ Plan, næring, kultur og teknisk drift. Kommunalsjefen for dette området er også assisterende rådmann.

Virksomhetsstyring er definert som et kommunalområde og beskrevet i organisasjonskartet som en del av linjeorganisasjonen på lik linje med øvrige kommunalområder.

Rådmannens stab består av 8 ansatte inkludert beredskapsansvarlig og kommuneoverlege.



Figur 2 Organisasjonskart overordnet administrativ organisering Narvik kommune

Virksomhetsstyring

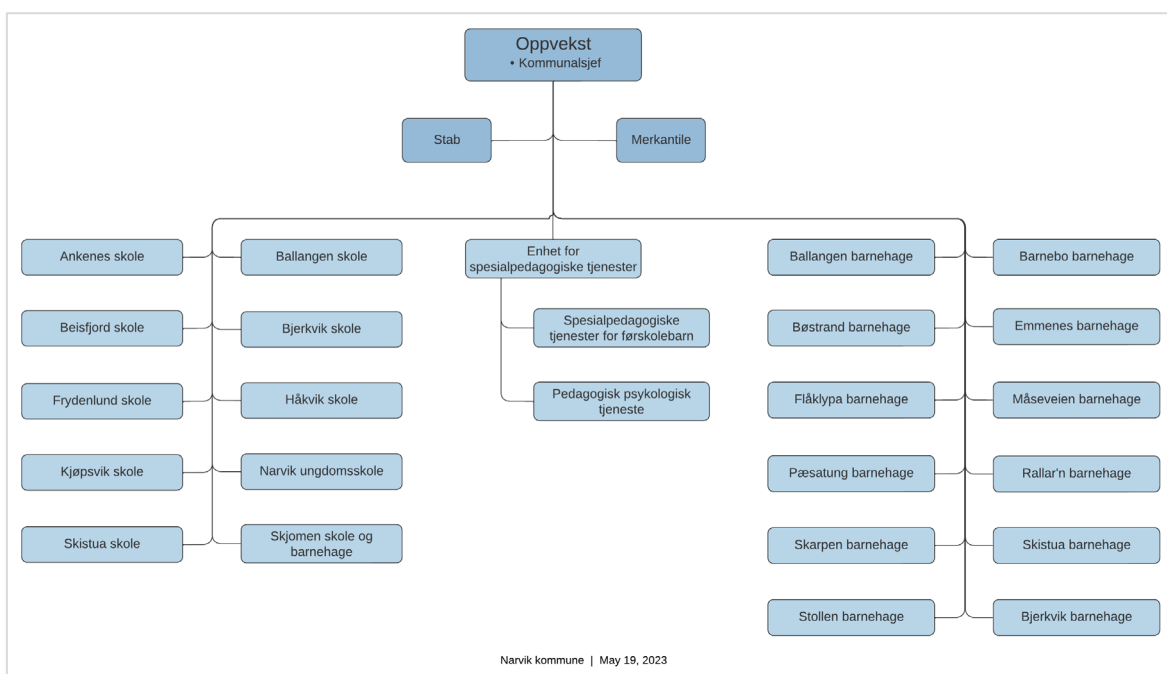
Virksomhetsstyring er inndelt i 3 enheter og består av fellesfunksjoner og stabsressurser innen HR, økonomi og IKT/arkiv. Antall årsverk er 74.



Figur 3 Organisasjonskart for kommunalområdet «Virksomhetsstyring»

Oppvekst

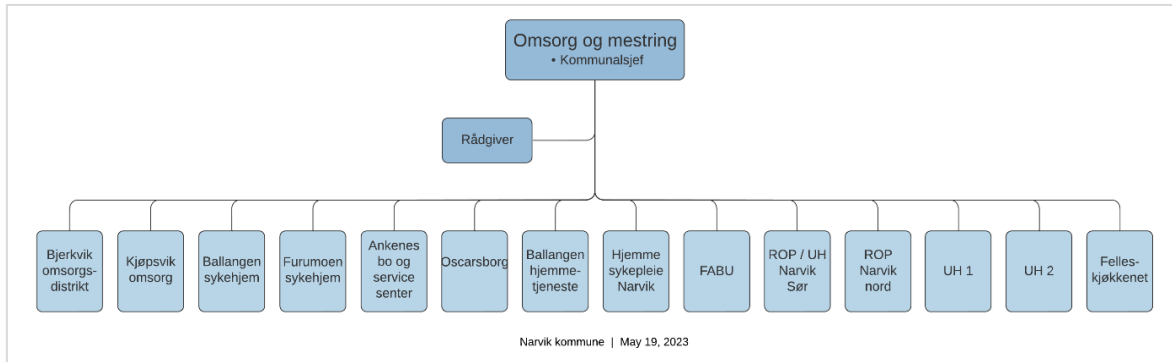
Oppvekstområdet er inndelt i 23 enheter og består av skoler og barnehager samt *Enhet for spesialpedagogiske tjenester*. Alle enhetslederne rapporterer direkte til kommunalsjefen for området. Antall årsverk er 470.



Figur 4 Organisasjonskart over kommunalområdet «Oppvekst»

Omsorg og mestring

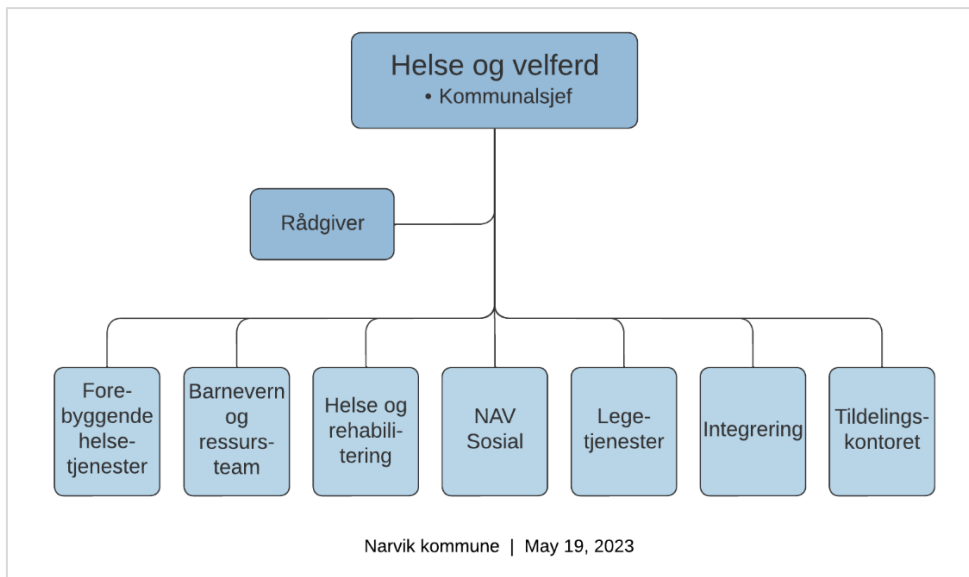
Kommunalområdet *Omsorg og mestring* har 14 enheter innen pleie- og omsorgstjenester. Antall årsverk er 716.



Figur 5 Organisasjonskart over kommunalområdet «Omsorg og mestring»

Helse og velferd

Kommunalområdet har 7 enheter, innenfor ulike helsetjenester, barnevern, NAV og integreringstjenester. Antall årsverk er 186.



Figur 6 Organisasjonskart over kommunalområdet «Helse og velferd»

Plan, næring, kultur og teknisk drift

Kommunalområdet har ansvar for fagområdene «areal- og samfunnsutvikling», kultur, «veg og park» samt eiendomsforvaltning, totalt 4 enheter. Kommunalområdet har 89 årsverk.



Figur 7 Organisasjonskart over kommunalområdet «Plan, næring, kultur og teknisk drift»

4 Presentasjon av funn fra spørreundersøkelse, intervjuer og dokumentstudier

I de etterfølgende underkapitlene vil vi presentere styrker og svakheter ved dagens organisering, slik de fremkommer gjennom datainnhenting.

4.1 Innledende refleksjoner rundt dagens organisering

Forskning har i liten grad underbygget klare sammenhenger mellom organisasjonsstruktur og effektivitet/resultat⁷. Det finnes ikke «én god organisasjonsmodell». Ulike organisasjonsmodeller kan fungere for en gitt virksomhet i en gitt situasjon. Ut fra dette er det slik at en god organisasjonsmodell er en modell som aktørene i en organisasjon opplever som hensiktsmessig og som bidrar til å løse noen viktige utfordringer organisasjonen står overfor. Likevel er det grunn til å anta at visse egenskaper er mer ønskelige enn andre. Eksempler på slike egenskaper er de som fremkommer av Tabell 1 Evalueringskriterier som vi omtalte i kapittel 3.

Ett forhold som svært mange organisasjoner finner utfordrende, er stabenes og de felles støttefunksjonenes forhold til linjeorganisasjonen. Denne relasjonen er ofte en kilde til uklare ansvarsforhold og gjensidige forventningsgap. Felles staber og støttefunksjoner finnes oftest innenfor funksjoner som økonomi, HR, IKT, arkiv m.m. De har gjerne ulike funksjoner innen sine fagfelt:

1. Som stab til toppledelsen støtter de denne med beslutningsgrunnlag i saker som angår hele virksomheten innen sine respektive fagfelt. Eksempler kan være budsjett og finansieringsplaner, IKT strategi, bemanningsstrategi.
2. Som støttefunksjon til hele organisasjonen leverer de faglig støtte og drift av fellesfunksjoner til alle brukere. Drift av IKT og brukerstøtte, arkivdrift, støtte til ledere i ansettelses og personalsaker kan være eksempler.
3. Stabene kan også utøve styring på vegne av toppledelsen. Det kan være særlig aktuelt innenfor økonomifunksjonen, men kan skje i flere fagfelt. Det vanlige er da at man gjør det med et mandat og i henhold til en besluttet policy fra toppledelsen.

Ofte utfører de samme stabene og gjerne de samme personene, alle de tre funksjonene over. Det kan erfaringsmessig føre til rolleklarhet: Når man samhandler med for eksempel en enhetsleder kan det være uklart for denne når hen får et råd, når hen blir styrt av staben på vegne av toppleren, og når hen bidrar med informasjon til et beslutningsgrunnlag.

Dette kan være en krevende balansegang for ansatte i stabene, fordi man gjerne gjør alle tre oppgavene, men ikke nødvendigvis samtidig.

Grunnen til at det er viktig å skille disse rollene er at det undergraver de formelle styringsstrukturene og ansvarslinjene dersom linjeledelsen opplever at stabene styrer når de skal støtte. Det kan utfordre tilliten i organisasjonen, men først og fremst fratar det linjeledere ansvar.

⁷ Jacobsen og Thorsvik, 2005

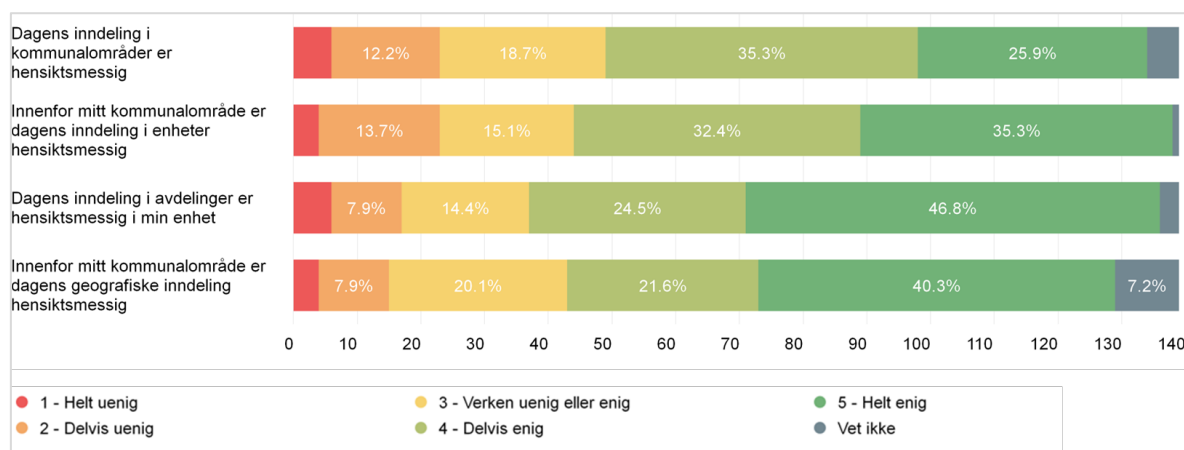
Organisasjonens egne erfaringer, endrede rammebetingelser og eksterne forventninger utenfra kan gi retning til hvordan organisasjonen utformes.

4.2 Styrker og svakheter ved dagens organisering av kommunalområdene

4.2.1 Inndeling i kommunalområder, enheter og avdelinger

Det er tre sentrale forhold å se på når man skal kartlegge organisasjonsstrukturen. Det er selve den organisatoriske inndelingen i kommunalområder, enheter og avdelinger, fordeling av ansvar og oppgaver mellom de ulike organisatoriske enhetene, og fordeling av myndighet og fullmakter. Vi skal i de tre påfølgende avsnittene kartlegge disse tre forholdene. Vi starter med den overordnede strukturen.

I spørreundersøkelsen kartla vi respondentenes oppfatninger av hensiktsmessigheten i dagens inndeling i kommunalområder, enheter og avdelinger samt den geografiske inndelingen av tjenestene. Resultatene vises i figuren under.



Figur 8 Tilfredshet med dagens organisering

Vi ser av figuren over at respondentenes tilfredshet med dagens organisering gjennomgående er rimelig høy med andel *delvis* og *helt enig* på mellom 61 og 71 %. Lavest skår får tilfredshet med dagens inndeling i kommunalområder.

Mellom kommunalområdene

I intervjuene er mange av informantene opptatt av at den største uklarheten med hensyn til kommunalområdene er at organisasjonskartet ikke stemmer med det faktiske terrenget i den forstand at kommunalområdet *Virksomhetsstyring* i kartet er tegnet opp på linje med de øvrige kommunalområdene, mens de i praksis agerer som om de er på et overordnet nivå.

Videre er det flere som peker på at grenseoppgangen mellom kommunalområde *Omsorg og mestring* og kommunalområdet *Helse og velferd* er utydelig. Dette forsterkes av fritekstinnspillene fra spørreundersøkelsen hvor flere gir uttrykk for at de ikke opplever dagens organisering med to kommunalområder som hensiktsmessig. Det trekkes frem at dette medfører dublering av funksjoner, men også «deling» av fagområder som i større grad bør sees i sammenheng. Videre er det også flere som påpeker at dagens organisering hvor *Tildelingskontoret* er plassert under kommunalrådet *Helse og velferd* ikke er optimalt. Flere uttrykker at det virker rart at en enhet i ett kommunalområde skal kunne ta beslutninger som får økonomiske konsekvenser for et annet kommunalområde. Noen gir uttrykk for at dagens organisering er god, og er viktig for å skille og dermed unngå at tjenestene kommer i situasjonen med «bukken og havresekken». Uavhengig av

organisering er respondentene opptatt av at det er *helt* avgjørende at man får til en god samhandling og dialog mellom de som saksutreder og tildeler, og tjenesten som skal utføre. Flere tar til orde for at dette ikke fungerer optimalt per i dag.

Gjennom intervjuer og fritekstsvarene i spørreundersøkelsen fremkom det også tilbakemeldinger på at enhet *Helse og rehabilitering* forholder seg til flere kommunalområder og at man er usikker på om de er plassert innen riktig kommunalområde. Det samme gjelder *Legetjenesten*. Det stilles også spørsmålsteget ved hvorfor mye av fagområdet og tjenester innenfor psykisk helse og rus ligger under kommunalområde *Helse og velferd*, og ikke under *Omsorg og mestring*.

Flere av respondentene, fra ulike kommunalområder, er usikre på om dagens plassering av *Barnevern* og andre tjenester som særlig er innrettet mot barn og unge, er hensiktsmessig. Dette understøttes av fritekstsvarene hvor flere spiller inn at tjenester til barn og unge er fordelt på for mange kommunalområder, enheter og avdelinger, og at dette skaper silobaserte og fragmenterte tjenestetilbud. Flere uttaler at det også er behov for å se på samhandling, synergier og organisering av disse tjenestene. Det stilles spørsmål om enheter med særlig ansvar for barn og unge innenfor *Helse og velferd* bør samorganisere tjenester til barn og unge under *Oppvekst*. Dette vil kunne berede grunnen for bedre tverrfaglig innsats for barn og unge og deres familier. Samtidig er flere opptatt av at kommunalområde *Oppvekst* i er et stort område som ikke bør bli mye større, og at en tydelig fordeling av oppgaver, roller og ansvar kan være en alternativ måte å løse dagens utfordringer på.

Noen respondenter stiller spørsmålsteget ved om dagens organisering, hvor *Kultur* er organisert med plan og tekniske tjenester er hensiktsmessig, og hvorvidt en annen organisering ville kunne gitt andre viktige synergier. Noen mener at Kultur burde ligget under *Oppvekst*, da kultur har ansvar for tiltak og arenaer som er viktige for barn og unge.

Andre uttaler at dagens organisering og plassering av *Serviceforretningen* ikke er hensiktsmessig. Det påpekes at dette er en viktig funksjon for kommunen utad og for innbyggerne, og noen hevder at tidligere organisering av denne funksjonen opplevdes som mer hensiktsmessig.

Videre er det noen som stiller spørsmålsteget ved flyttingen av funksjonen Kommuneadvokat fra Rådmannens stab til kommunalområdet *Virksomhetsstyring*.

Plassering av enheter og avdelinger

Som vi har sett over fremmes det i intervjuene flere synspunkter på plassering av enheter mellom kommunalområdene. I intervjuene fremkommer det imidlertid få synspunkter på inndelingen i enheter innen kommunalområdene.

Fra fritekstfeltene i spørreundersøkelsen spilles det inn at dagens organisering medfører stor variasjon i enhetene med hensyn til størrelse, noen enheter oppleves å være for små, mens andre oppleves å være for store. Det gis inntrykk av at det er store forskjeller i ansvaret til de ulike kommunalsjefene og enhetslederne med hensyn kontroll- og lederspenn.

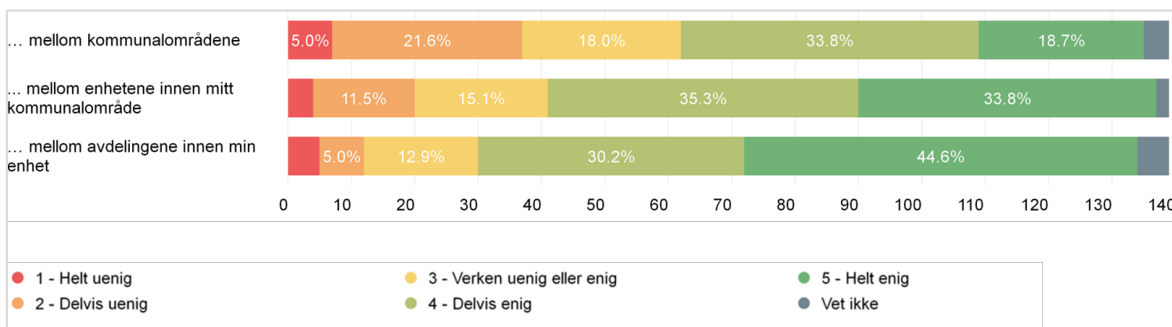
Geografisk inndeling

Fra fritekstsvarene kommer det mange innspill om hvordan den geografiske avstanden i kommunen synes å påvirke måten tjenester og enheter bør organiseres på. Flere uttaler at kommunen i alt for liten grad har lyktes med en hensiktsmessig utforming i dag, og at man f.eks. har enheter/lokasjoner som er utfordrende å drifte. Videre er det flere som uttaler at dette også utfordrer muligheten til å sikre tilstrekkelig gard av faglighet, og særlig i enhetene/avdelingene hvor man har utfordringer med å beholde/rekruttere kompetente og medarbeidere. For å opprettholde tjenester/lokasjoner peker innspillene på at man må se på alternative måter å organisere seg på, herunder å se på tjenester mer på tvers. Det fremheves spesielt at det er utfordrende å ha så

mange lokasjoner som man har per i dag innenfor kommunalområdet *Omsorg og mestring*. Noen mener at man ikke har noen valg så lenge folk bor der de bor, andre peker på at tilbudene f.eks. i Kjøpsvik og Ballangen må sees mer i sammenheng. Det stilles også spørsmål om behov for hjemmetjenester i Bjerkvik kunne ha blitt dekket av enhet *Hjemmesykepleie Narvik*. *Bjerkvik omsorgsdistrikt* har en annen organisering enn mange av de øvrige enhetene. Her er ansvar for institusjon, hjemmetjenester, dagsenter mv. samlet under en felles enhetsleder. Noen stiller spørsmålsteget om dette er hensiktsmessig.

4.2.2 Ansvars- og oppgavefordeling

Neste tema som ble kartlagt i spørreundersøkelsen var i hvilken grad respondentene opplever at dagens organisering bidrar til tydelig ansvars- og oppgavefordeling mellom kommunalområdene og mellom enhetene og avdelingene internt i de ulike kommunalområdene. Svarene er oppsummert i figuren under.



Figur 9 Tilfredshet med ansvars- og oppgavefordeling

Det kommer frem av figuren over at ansvars- og oppgavefordelingen mellom avdelingene innen den enkelte enhet synes å være rimelig klar med 75 % som svarer *helt* eller *delvis enig*. Ansvars- og oppgavefordelingen mellom enhetene innen kommunalområdene synes også å oppleves som klar. I underkant av 70 % oppgir at de er *helt* eller *delvis enig* i påstanden og i underkant av 14 % er *helt* eller *delvis uenig* i at ansvars- og oppgavefordelingen er tydelig og avklart.

Spørreundersøkelsen avdekker at det er mellom kommunalområdene ansvars- og oppgavefordelingen fremstår som mest uklar, hvor 53 % er *helt* eller *delvis enige* i påstanden, 18 % svarer *verken uenig eller enig* og 27 % svarer *helt* eller *delvis uenig*.

Mellom kommunalområdene

Slik det hevdes både i gruppeintervjuene og i tilbakemeldingene i spørreundersøkelsen, synes forklaringen på hva uklarhetene mellom kommunalområdene består av å handle om flere forhold, men i særlig grad gjelder det rollen *Virksomhetsstyring* har fått i organisasjonen.

Det hevdes at de sektorovergripende funksjonene som *Virksomhetsstyring* utøver mangler fundament i faktiske fullmakter, noe som gjør rollen til *Virksomhetsstyring* uklar og som ifølge informantene også medfører usikkerhet i forhold til hvilke fullmakter kommunalsjefene for de øvrige kommunalområdene har. Dette gjelder også på enhetsledernivå hvor flere uttaler at det oppleves at seksjoner innen *Virksomhetsstyring* som eksempelvis enhet *HR* kan overstyre linjen blant annet knyttet til godkjenning av stillinger som skal lyskes ut. Dette hevdes å skape frustrasjon og usikkerhet knyttet til dialogen med overordnet ledelse da det innebærer at man kan «bypasse» egen kommunalsjef. Flere tar til orde for at den sektorovergripende funksjonen/rollen til *Virksomhetsstyring* må ryddes opp i, og dersom *Virksomhetsstyring* skal ha en sektorovergripende rolle må denne formaliseres/legitimeres.

Samtidig er det flere av enhetene i *Virksomhetsstyring* som opplever at enhetene i de andre kommunalområdene har for store og urealistiske forventninger til hva *Virksomhetsstyring* skal bistå øvrige kommunalområder med, og at det er store forskjeller i hvordan de brukes av enhetene. Noen enheter oppleves å ha egen kompetanse og kapasitet og «etterspør» mindre enn enheter som ikke oppleves å ha relevant kompetanse/kapasitet. Noen beskriver at de opplever at enhetene forventer at *Virksomhetsstyring* skal bistå med ivaretagelse av merkantile oppgaver for driftsenhetene. Mange av respondentene fra driftsenhetene hevder på sin side at de ikke opplever enheten i *Virksomhetsstyring* som en reell støtte. Samtidig er det også flere som opplever at de får god hjelp og støtte, men mange sier at det i alt for stor grad er personavhengig.

Det er flere som uttaler at de opplever at det er uklar rolleavklaring mellom enkelte kommunalområder (mellom kommunalsjefer), men også noe manglende forståelse for ulike kommunalområders oppgaver og ansvarsområder. Noen opplever at det ikke nødvendigvis handler om at ansvaret mellom kommunalområdene ikke er godt nok definert, men at det mer handler om mangelfull samhandling mellom enhetene.

Informanter fra *Virksomhetsstyring* peker på at ansvar og oppgaver som er lagt til dem, herunder kontrollerfunksjonen, er krevende å få til i praksis. Dette gjelder oppdrag på vegne av rådmann, som man opplever det er vanskelig å få aksept for fra kommunalsjefer og enhetslederne i de øvrige kommunalområdene.

Ansvar for tjenester til barn og unge er fordelt på flere kommunalområder og enheter. Funn fra intervjuer og spørreundersøkelsen viser at mange opplever at det er uklarheter og sprikende forståelse for oppgaveløsning, ansvarsforhold og samarbeidslinjer. Flere av de som opplever dette tar til orde for at ansvar innen oppvekstområdet må tydeliggjøres og samordnes.

Også under dette tema er det flere som er inne på at dagens deling av kommunalområde *Omsorg og mestring* og *Helse og velferd* ikke oppleves som hensiktsmessig, og at dagens praksis innebærer en utydelig ansvars- og oppgavefordeling mellom de to kommunalområdene.

Flere uttaler at de opplever at det er uavklart ansvars- og oppgavefordeling mellom *Tildelingskontoret* som tildeler tjenester og de enhetene som utfører tjenestene. Man opplever at *Tildelingskontorets* myndighet og fullmakter i praksis ikke er tilstrekkelig tydeliggjort og avklart. Noe som kan innebære at *Tildelingskontoret* vedtak og beslutninger ikke fullt ut blir iverksatt.

Videre er det flere som uttaler at man opplever at ansvar og oppgaver ikke er tilstrekkelig avklart mellom f.eks. *Rask psykisk helsehjelp* (ROP) og *Hjemmebaserte tjenester* (HBT). Innspillene her handler særlig om hvem som skal ha ansvar for hva, men også hvordan man kan få til bedre samarbeid og samhandling. Videre er flere av respondentene opptatt av at ansvars- og oppgavedelingen mellom driftsenhetene og Innkjøpsavdelingen, Økonomi og HR ikke oppleves som tydelig og avklart.

Noen uttaler også at man opplever at ansvar og oppgaver mellom driftsenheter med egne fysiske lokasjoner som skoler, barnehager og sykehjem f.eks. skole/institusjon og enhet *Eiendom*, ikke oppleves som avklart og at det er et krevende område for tjenestene å ivareta. Dagens praksis medfører at f.eks. rektorer eller enhetsledere i sykehjem har ansvar oppgaver knyttet til bygningsdrift som de opplever å ikke ha tilstrekkelig kompetanse eller kapasitet/ressurser til å ivareta. På den annen side opplever *Eiendom* at det tas beslutninger ute i driftstjenesten som kan medføre merutgifter for dem.

Internt i kommunalområdene

Vi har videre spurt om hvordan ansvars- og oppgavefordelingen internt i kommunalområdene oppleves. Det er flere, gjennom intervjuerne og i fritekstområdene i spørreundersøkelsen, som trekker frem at man opplever at ansvars- og oppgavefordelingen mellom *Oppvekstsektoren* og barnehagemyndigheten som uklar.

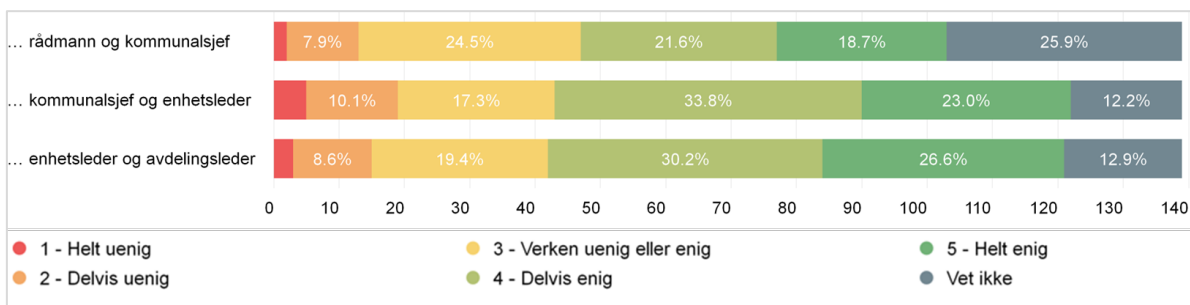
Uklar ansvars- og oppgavefordeling når man skal håndtere brukere med sammensatte behov er noe som flere trekker frem som utfordrende. Dette gjelder både internt i eget kommunalområde, men flere gir også uttrykk for at dette oppleves som uklart mellom kommunalområder. Konsekvensene av dette er dårlig samarbeid til brukeres beste. Det nevnes videre at helhetlig bistand er vanskelig å sikre da alle enheter/avdelinger er på sparetiltak og det er for dårlige føringer, retningslinjer og rutiner som regulerer slikt arbeid.

Det pekes også på at kommunen mangler felles retningslinjer og stillingsinstrukser iht. dagens praksis og behov, og at dette er en medvirkende årsak til at man opplever manglende ansvars- og oppgavefordeling internt i eget kommunalområde.

4.2.3 Myndighet og fullmakter

Det siste forholdet knyttet til selve organisasjonsstrukturen som vi kartla i spørreundersøkelsen handler om i hvilken grad myndighet og fullmakter synes å være hensiktsmessig fordelt.

Vi ser av figuren under det samme mønsteret som ved de forrige spørsmålene. Myndighet og fullmakter fremstår klarest mellom enhetsleder og avdelingsleder og mellom kommunalsjef og enhetsleder. Andelen *delvis* og *helt enig* er for begge disse kategoriene 57 %. Tilsvarende andel *helt* eller *delvis enig* når det gjelder klarhet mellom rådmann og kommunalsjef er 40 %. Vi ser at andelen *vet ikke* varierer fra 12 til 26 % på dette spørsmålet ref. figuren under.



Figur 10 Tilfredshet med fordeling av myndighet og fullmakter

Mellom rådmann og kommunalsjef

Også med hensyn til myndighet og fullmakter trekkes rollen til *Virksomhetsstyring* frem som en årsak til uklarhet. Det hevdes at kommunalsjef for *Virksomhetsstyring* inntar rollen som overordnet de andre kommunalsjefene uten at det finnes et formelt grunnlag i form av delegert myndighet eller fullmakter for en slik rolleforståelse. Denne uformelle utøvelsen av rådmannsfullmakter hevdes å skape uklarheter i de øvrige kommunalområdene knyttet til hvilke fullmakter egen kommunalsjef har. Ifølge informantene utøves denne styringsrollen ikke bare av kommunalsjefen, men også av enhetsledere innen *Virksomhetsstyring*, eksempelvis enhetene *HR* og *Økonomi*. Det trekkes frem flere eksempler på hvordan rolleutøvelsen skaper usikkerhet både blant kommunalsjefer og enhetsledere.

Samtidig er det flere som tar til orde for at problemet ikke er at *Virksomhetsstyring* utøver en styringsfunksjon overfor andre kommunalområder og enheter på vegne av rådmannen, da de opplever at dette er nødvendig. Problemet er, ifølge disse, manglende fullmakter.

Et tema som også er blitt tatt opp i intervjuene er det flere benevner som «gjentakende omkamper på kommunalsjefs nivå, og mellom kommunalområder». Ifølge informantene vurderes dette å være resultat av dagens praksis, hvor kommunalsjefer opplever å trekke i bedene til hverandre. Noen hevder også at det handler om manglende evne til å ta nødvendige beslutninger, men også å følge opp beslutningene.

Flere av respondentene gir uttrykk for at det ikke er organiseringen som er utfordringen, men hvordan ledelse utøves og ivaretas. Mangel på samhandling og samarbeid på tvers trekkes også frem av flere. Samtidig er det noen som mener at dagens organisering bygger mer på eksisterende linjer/arbeidsplasser/enheter, og er ikke basert på hva som er hensiktsmessig for å sikre gode tjenestetilbud.

Mellom kommunalsjef og enhetsleder

Flere informanter peker på at enhetsleders fullmakter er under press, og at enhetslederne opplever å bli overstyrt både av egen kommunalsjef, men også av kommunalsjef *Virksomhetsstyring* samt enhetslederne i *Virksomhetsstyring*. Flere uttaler at egen kommunalsjef skal kunne overprøve egne enhetsleders avgjørelser dersom det er nødvendig, og at dette i hovedsak opplever å fungere greit. Samtidig er det flere som viser til eksempler på hvordan dagens praksis med utlysninger av ledige stillinger opplever som flaskehalser ved at de skal godkjennes av flere før ev. enhetsleder får lov å lyse ut, samtidig som enhetene blir stilt til ansvar for at de bruker mye ressurser på overtidbetaling. Noen av enhetslederne gir uttrykk for at dagens praksis innebærer at de blir usikre på hvem som er deres nærmeste leder, om det er kommunalsjef for *Virksomhetsstyring* eller egen kommunalsjef.

Mellom enhetsleder og avdelingsleder

Vi så i figur 10 at 57 % av respondentene i spørreundersøkelsen opplever at myndighet og fullmakter mellom enhetsleder og avdelingsleder er klart fordelt. Dette fremstår som en høy skår tatt i betraktning av at avdelingsleder ikke er et formalisert ledernivå i Narvik kommune.

Resultater fra fritekstsvarene i spørreundersøkelsen og gjennom intervjuene viser at det har utviklet seg ulike praksiser mellom kommunalområdene, men også mellom enheter i samme kommunalområde. Dagens praksis varierer i stor grad, noen avdelingsledere utfører lederoppgaver i det daglige på vegne av enhetsleder, men uten et formelt grunnlag. Noen enheter ansetter avdelingsledere med resultat-, fag- og personalansvar, men i liten grad med økonomiansvar. Gjennomgående viser funn fra informantene i intervjuene og respondentene i spørreundersøkelsen at dagens praksis er uensartet, og at det er utfordrende at ledernivået under enhetsleder mangler de formelle fullmaktene. Funnene fra spørreundersøkelsen og intervjuene støttes av funn knyttet til innhenting av årsverk til ledelse. Arbeidet med å innhente årsverk til ledelse under enhetsledere var vanskelig, og kommunen uttalte at dette skyldes ulik praksis både mellom kommunalområdene, men også mellom enheter innad i eget kommunalområde. Det opplyses om at dagens praksis både er resultat av tidligere strukturer (før kommunesammenslåing), men også at det i liten grad har vært overordnede føringer for hvordan dette skal håndteres. Både overordnet ledelse og andre viser til at kommunen har hatt en plan for formalisering av et 4. ledernivå, og at dette arbeidet ble satt på vent i påvente av arbeidet med organisasjonsgjennomgangen.

4.2.4 Oppsummering

Viktige funn med hensyn til **inndeling i kommunalområder, enheter og avdelinger** er:

- Det stilles spørsmål tegn ved om Virksomhetsstyring er riktig plassert som et kommunalområde på lik linje med de øvrige eller om de burde vært innplassert som en stabsfunksjon under rådmannen

- ▶ Grenseoppgangene mellom kommunalområdene *Omsorg og mestring* og *Helse og velferd* oppleves som utydelig. Spesielt pekes det på at *Tildelingskontoret* og *Helse og rehabilitering* som i dag er i kommunalområde *Helse og velferd* burde vært lagt til *Omsorg og mestring*
- ▶ Det stilles spørsmål om enheter med særlig ansvar for barn og unge innenfor *Helse og velferd* bør samorganisere tjenester til barn og unge under *Oppvekst*.

Med hensyn til inndeling i virksomheter er det stor variasjon med hensyn til størrelse, noen enheter oppleves å være for små, mens andre oppleves å være for store. Det fremkommer også at det er store forskjeller i ansvaret til de ulike kommunalsjefene og enhetslederne med hensyn kontroll- og lederspenn.

Når det gjelder hensiktsmessigheten i dagens geografiske inndeling av tjenestene er det særlig innen *Omsorg og mestring* det fremkommer utfordringer. Det hevdes at tilbudene i Kjøpsvik og Ballangen bør sees i sammenheng, at hjemmetjenester i Bjerkvik kunne ha blitt dekket av enhet Hjemmesykepleie Narvik og det stilles spørsmålstegn om dagens organisering av Bjerkvik omsorgsdistrikt er hensiktsmessig.

Viktige funn knyttet til **ansvars og oppgavefordeling** er:

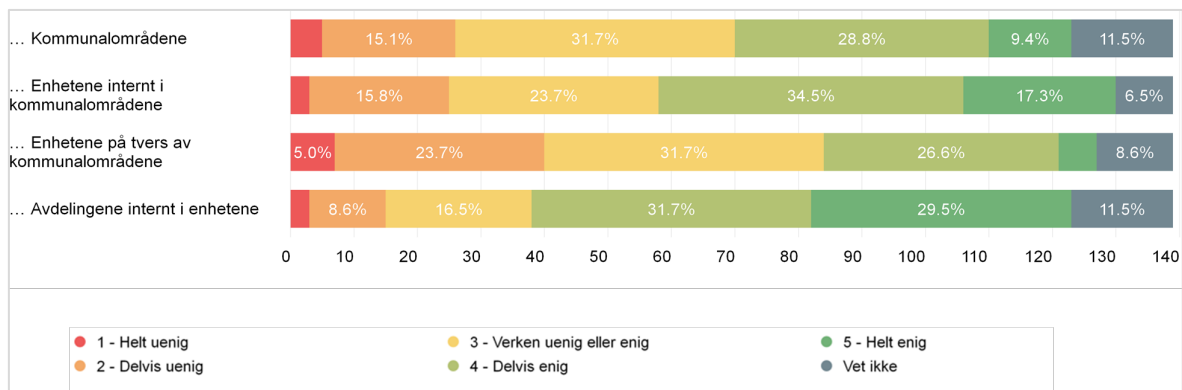
- ▶ De sektorovergripende funksjonene som *Virksomhetsstyring* utøver oppleves av de andre kommunalområdene å mangle fundament i faktiske fullmakter, noe som gjør rollen til Virksomhetsstyring uklar og som ifølge informantene også medfører usikkerhet i forhold til hvilke fullmakter kommunalsjef for eget kommunalområde har
- ▶ Ansvar og oppgaver mellom driftsenheter, f.eks. skole/institusjon og enhet Eiendom, oppleves ikke som avklart og at dagens praksis medfører at f.eks. rektorer eller enhetsledere i sykehjem har ansvar for bygg som de opplever at de ikke har kompetanse eller kapasitet/ressurser til å ivareta. På den andre siden medfører også dagens praksis at det tas beslutninger ute i driftstjenesten som kan påføre merutgifter for enhet Eiendom.

Vi har sett at det også er utfordringer knyttet til fordelingen av **myndighet og fullmakter**. Dette handler om blant annet om at, som vi allerede har vært inne på, de øvrige kommunalområdene opplever at Virksomhetsstyring mangler de nødvendige fullmakter til å utøve styringsrollen på vegne av rådmannen. Videre er praksisene i de ulike kommunalområdene med hensyn til hvilke oppgaver og ansvarsområder avdelingslederne, som ikke er et formalisert ledernivå, i stor grad. Noen ansetter avdelingsledere med resultat og personalansvar, andre gjør det ikke.

4.3 Samhandling

Samhandling i kommuner handler om hvordan ulike kommunale tjenester, som helse- og omsorgstjenester, barnehage og skole, kultur og fritidstilbud, sosialtjenester og tekniske tjenester, samarbeider og koordinerer sine innsatser for å gi innbyggerne gode tjenester og å oppfylle kommunens målsettinger. God samhandling krever at ulike kommunale tjenester samarbeider tett og effektivt for å sikre en helhetlig og koordinert tilnærming til innbyggernes behov og utfordringer. Samhandling i kommuner krever også god kommunikasjon, informasjonsdeling og samarbeid mellom ulike kommunale enheter og tjenester. Dette kan for eksempel innebære å etablere møteplasser og samarbeidsarenaer der ulike tjenester kan diskutere og planlegge sin innsats sammen. En god samhandling i kommuner er viktig for å sikre en helhetlig og koordinert innsats for innbyggerne, og for å sikre at kommunen oppfyller sine målsettinger og leverer gode tjenester av høy kvalitet.

I spørreundersøkelsen var samhandling et tema, og spørsmålene som ble stilt var i hvilken grad man opplevde at dagens organisering legger til rette for god samhandling, til det beste for innbyggerne. Spørsmålene ble delt inn i tre kategorier: mellom kommunalområdene, mellom enheter innad i kommunalområdene, og mellom avdelinger internt i enhetene.



Figur 11 Dagens organisering legger til rette for god samhandling til beste for innbyggerne

Vi ser av resultatene i figuren over at jo lenger ned i organisasjonen man kommer, jo høyere andel opplever at dagens organisering legger til rette for god samhandling. På spørsmålet som omhandler samhandling mellom kommunalområdene svarer i overkant av 29 % at de *helt* eller *delvis* opplever at dagens organisering legger til rette for god samhandling. I underkant av 32 % svarer at de er *verken enig eller uenig* i dette. Rundt 18 % svarer at de er *helt* eller *delvis uenig* i at dagens organisering bidrar til god samhandling mellom kommunalområdene. I overkant av 11 % svarer at de ikke vet.

På spørsmålet om dagens organisering bidrar til god samhandling mellom enheter innenfor samme kommunalområde øker andel som er *helt* eller *delvis enig* i dette. I underkant av 52 % opplever dette samlet sett. Andel som oppgir at de er *verken enig eller uenig* utgjør i underkant av 24 %. Andel som er *helt* eller *delvis uenig* utgjør i underkant av 17 %. Andel som svarer *vet ikke* er 6,5 %.

Ser vi på samme spørsmål, men mellom avdelinger internt i enhetene, viser resultatene at andel som opplever at dagens organisering *helt* eller *delvis* legger til rette for god samhandling øker ytterligere, til i overkant av 61 %. Andel som svarer at de *verken er enig eller uenig* i dette utgjør 16,5 %. Andel som svarer at de er *helt* eller *delvis uenig* utgjør rundt 11 %. Andel som svarer *vet ikke* utgjør 11,5 %.

Disse temaene har også være omtalt i intervjuene. Når det gjelder samhandling mellom kommunalområder er flere opptatt av at det foregår mye god samhandling på tvers, men at samhandlingen synes primært å være resultater av enkeltpersoners initiativ. Flere uttaler at de opplever at samhandlingen mellom kommunalområdene lider under manglende føringer og overordnede og omforente strategier. Mange peker på at den økonomiske situasjonen i kommunen gjør samhandlingen mer krevende. Særlig gjelder dette i saker som utløser behov for ekstra ressurser, eller i det som flere av respondentene omtaler som de «vanskelige og ressurskrevende» sakene». Her hevder også flere at manglende tydelighet i mål og strategier, og i ansvar og oppgaver, gjør samhandling mellom kommunalområder krevende.

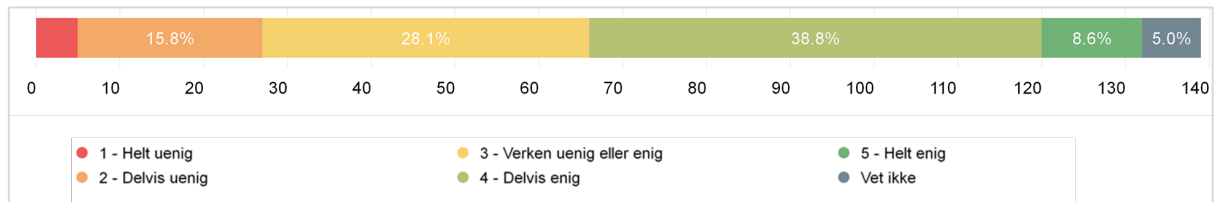
Når det gjelder samhandlingen mellom enhetene innad i kommunalområdene er det flere som trekker frem at det særlig er ressursituasjonen i tjenestene som gjør samhandlingen krevende. Samtidig nevnes også manglende omforent strategi og tilhørende planverk som medvirkende årsaker. Lederspenn til enhetslederne og at lederne bruker mye av sin kapasitet på drift kan også, ifølge noen, være medvirkende årsaker til at man ikke får til nødvendig samhandling.

Mange uttaler at man til tross for dette får til mye god samhandling mellom enhetene, både innenfor eget kommunalområde, men også med andre enheter. Mange uttaler at det også her, i for stor grad, oppleves å være personavhengig.

Når det gjelder samhandlingen mellom avdelingene internt i enhetene er det flere som trekker frem at mange får til dette på en god måte per i dag. Samtidig er det flere som uttaler at den økonomiske situasjonen til kommunene, med stadige krav om reduksjoner, kan være medvirkende årsaker til at man ikke, i tilstrekkelig grad, ivaretar behov for nødvendig samhandling.

Funn fra spørreundersøkelsen og intervjuer viser at det er flere som mener at dette ikke handler så mye om organisering, men mest om organisasjonskulturelle forhold.

Videre spurte vi respondentene om i hvilken grad de opplever at samhandlingen mellom enhetene og kommunalområdene er god.



Figur 12 Alt i alt mener jeg at samhandlingen mellom enhetene og kommunalområdene er god

Vi ser av figuren under at i overkant av 47 % oppgir at de, *helt* eller *delvis*, opplever at samhandlingen mellom enhetene og kommunalområdene er god. I overkant av 28 % sier at de verken er *enig* eller *uenig* i dette. I overkant av 19 % opplever ikke, *helt* eller *delvis*, at samhandlingen er god. Andel som svarer, *vet ikke* er 5 %.

Gjennom frittekstsvarene i spørreundersøkelsen og intervjuene med har vi forsøkt å få økt innblikk i hvor respondenter og informanter opplever at samhandlingen ikke fungerer. Flere er opptatt av at samhandlingen mellom *Virksomhetsstyring* og øvrige kommunalområder ikke fungerer godt. Det pekes på ulike årsaker, men det som går igjen er uavklarte roller/mandat, kapasitet, men også kultur synes å være viktige årsaker til manglende eller krevende samhandling.

Videre er det flere som uttaler at samhandlingen mellom kommunalområder, men også mellom enheter innad i eget kommunalområde, ikke synes å fungere tilfredsstillende når man har utfordringer/behov som utløser mye ressurser, eller tjenester/tiltak som man ikke har. Eksempler som trekkes frem er innbyggere som trenger samtidige tjenester fra flere, og da gjerne det som benevnes som «ressurskrevende». Flere uttaler at fokus på økonomi og mangelfulle føringer og retningslinjer kan være en medvirkende årsake til manglende samhandling, og resulterer i at en «sloss» litt om å unngå utgifter mer enn at man samarbeider med andre om å løse behovene.

Det er også synspunkter knyttet til at kommunen i for liten grad evner å sikre nødvendig samhandling for barn og unge. Flere uttaler at manglende helhetlig strategi, og tjenester fordelt på ulike kommunalområder med ulike prioriteringer og mål, vanskeliggjør nødvendig samhandling og helhetlig innsats.

Andre igjen er opptatt av at samhandlingen enhetene i *Oppvekst* og *Omsorg og mestring* og *Eiendomsforvaltning* må bli bedre. Her handler det mye om ansvarsavklaringer (hvem som har ansvar for hva).

Det er også noen som uttaler at de «tekniske enhetene» snakker dårlig sammen noe som påvirker kvaliteten i samhandlingen. Det hevdes at dagens praksis med internfakturerings samt dårlig samordning kan medføre at tjenestene ut til innbyggerne blir dårligere og dyrere enn nødvendig.

4.3.1 Oppsummering

I dette avsnittet har vi sett på hvordan dagens organisering legger til rette for samhandling mellom kommunalområdene, mellom enheter innad i kommunalområdene, og mellom avdelinger internt i enhetene..

Resultatene viser at jo lenger ned i organisasjonen, jo høyere andel opplever at dagens organisering legger til rette for god samhandling. Når det gjelder i hvilken grad dagens organisering oppleves å legge til rette for god samhandling mellom kommunalområdene opplever rundt 1/3 av respondentene at dagens organisering gjør dette. Over halvparten av respondentene opplever at dagens organisering bidrar til god samhandling mellom enheter innenfor samme kommunalområde. Ser vi på samme spørsmål, men mellom avdelinger internt i enhetene, viser resultatene at andel øker til over 60 % av respondentene.

Funn fra gjennomgangen viser at forhold som vanskeliggjør god samhandling bare handler så mye om organisering, men vel så mye organisasjonskulturelle forhold.

Vi har funn som viser at mange av respondenten er opptatt av at samhandlingen mellom *Virksomhetsstyring* og øvrige kommunalområder ikke er optimal. Det pekes på flere årsaker, men det som går igjen er uavklarte roller/mandat, kapasitet, men også kultur synes å være viktige årsaker til manglende eller krevende samhandling. Videre er det flere som uttaler at samhandlingen både mellom kommunalområder, og mellom enheter i det enkelte kommunalområde, ikke synes å fungere tilfredsstillende når man har utfordringer/behov som utløser ressurser, eller tjenester/tiltak som har manglende kapasitet. Det pekes også på at manglende helhetlig strategi, uavklarte roller/ansvar og tjenester fordelt på ulike kommunalområder med ulike prioriteringer og mål, vanskeliggjør nødvendig samhandling og helhetlig innsats.

4.4 Opplevde styrker og svakheter ved dagens organisering av stab- og støttetjenestene

Stab- og støttefunksjoner er viktige funksjoner i kommunen som skal støtte opp om og legge til rette for kommunes kjernevirksomhet. Tilstrekkelig kapasitet og god kvalitet på stab- og støttefunksjonene er viktige for å sikre en effektiv og god drift av kommunens tjenester og oppgaver.

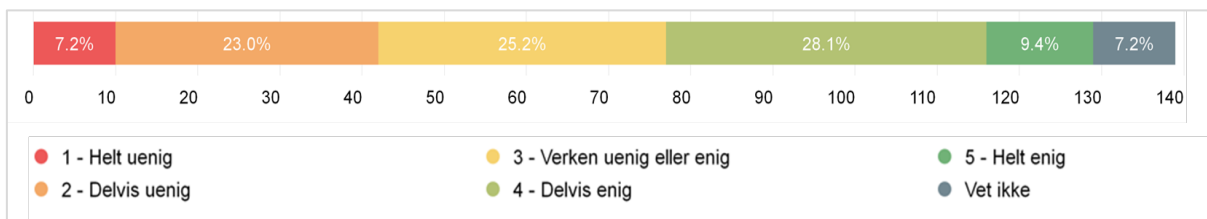
I de påfølgende avsnittene skal vi se på informanter og respondenters oppfatninger av organisering av, og tilfredshet med, stab- og støttefunksjoner i hovedsak innen kommunalområdet *Virksomhetsstyring*. Tema som er gjennomgått er hvordan respondentene opplever dagens organisering av disse funksjonene, opplevd tilfredshet med deres leveranser og vurdering av kapasitet og kompetanse.

Vi har til nå i rapporten omtalt stab- og støttefunksjoner samlet, uten å differensiere mellom dem. > Tidligere i rapporten definerte vi *stabsfunksjoner* som funksjoner som på vegne av (topp)ledelsen utøver en styringsfunksjon, noe som betyr at de innen gitte områder kan pålegge linjen oppgaver eller fatte beslutninger som gir føringer for hva linjeledelsen skal gjøre i en bestemt sak. *Støttefunksjoner* er i prinsippet funksjoner som skal støtte, veilede og bidra med kompetanse til linjeledelsen i utførelsen av oppgaver linjen selv har ansvar for. Støttefunksjonene har også ansvar for felles driftsoppgaver som eksempelvis kjøring av lønn og driftig av datasystemer.

Mange stab- og støttetjenester har en sammensatt portefølje, de utøver både styring på vegne av ledelsen og gir støtte til linjen. Dette gjelder ellers de fleste av funksjonene som er samlet i kommunalområde *Virksomhetsstyring*.

4.4.1 Organisering av stab- og støttefunksjoner

Det første spørsmålet rundt tema stab og støtte omhandlet i hvilken grad respondentene opplevde at dagens organisering av de administrative stab- og støttefunksjonene var hensiktsmessig. Resultatene fra spørreundersøkelsen viser at det er ulike oppfatninger om i hvilken grad de opplever at de administrative stab- og støttefunksjonene er hensiktsmessig organisert, ref. figuren under. Andelen som opplever at dagens organisering er hensiktsmessig, *helt* eller *delvis*, utgjør samlet 37,5 %. Andel som svarer verken *enig* eller *uenig* utgjør 25 %. Andel som er *uenig* i at dagens organisering er hensiktsmessig, *helt* eller *delvis*, utgjør i overkant av 30 %. Vi ser at andelen *vet ikke* utgjør rundt 7 %.



Figur 13 De administrative stab- og støttefunksjonene er hensiktsmessig organisert

I fritekstsvarene og gjennom gruppeintervjuene kommer det tydelig frem at de som ikke opplever dagens organisering som hensiktsmessig peker på til at det har utviklet seg en praksis hvor ulike kommunalområder har etablert egne støttefunksjoner, i tillegg til de sentrale funksjonene. Det vises til at det er store forskjeller i denne praksisen hvor noen kommunalområder, noe vi kommer tilbake til i kapittel 5. Flere informanter i *Oppvekst* opplever at sentraliseringen av stab- og støttefunksjonene har gått på bekostning av støttefunksjonene ute i enhetene. Noen uttaler at de opplever de stab- og støttefunksjonene i *Oppvekst* som enda et ledd som enhetslederne må rapportere/levere til, i tillegg til kravene som kommer fra kommunalområdet *Virksomhetsstyring*., mens andre uttaler at de opplever at disse funksjonene i *Oppvekst* fungerer godt, og er et viktig supplement til stab- og støttefunksjonene i *Virksomhetsstyring*.

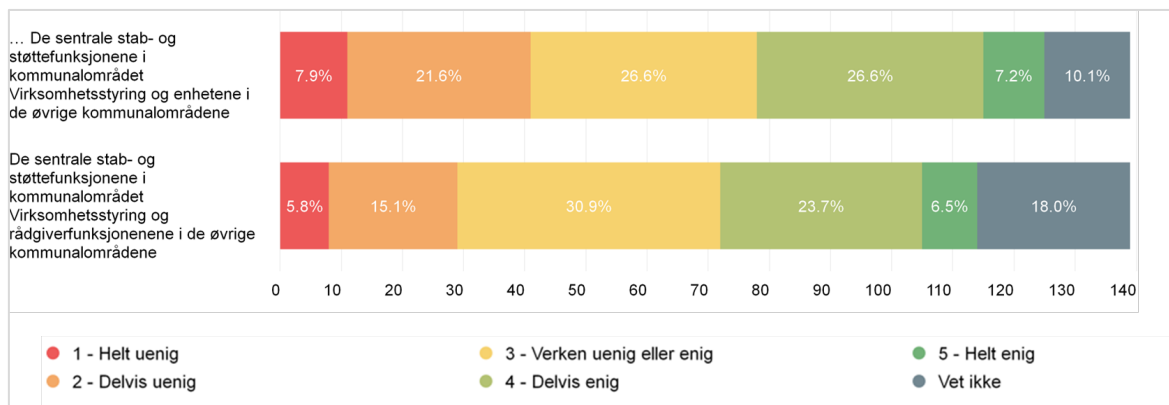
Når det gjelder selve organiseringen av de sentrale stab- og støttefunksjonene i *Virksomhetsstyring*, er det flere som sier at de opplever at inndelingen i enkelte enheter, eksempelvis, *IKT* og *arkiv*, ikke er hensiktsmessig. Noen opplever at dagens organisering og innretning av *Virksomhetsstyring* medfører at de blir sårbare ved sykdom og turnover da mange funksjoner og kompetanseområder utøves av enkeltpersoner.

Hovedvekten av informantene synes i mindre grad å være opptatt av hvordan funksjonene er organisert, men mer opptatt av hvordan de fungerer.

Gjennom intervjuene fremkommer det i tillegg til utyeligheter mellom kommunalområde *Virksomhetsstyring* og øvrige kommunalområder også opplever at dagens organisering med samling av ulike stabsfunksjoner under Rådmannen oppleves som uklar. Det stilles spørsmål om hva som ligger hvor, og hvordan de ulike funksjonene kan benyttes og komplementere hverandre.

4.4.2 Ansvars- og oppgavefordeling

Neste tema relatert til de sentrale stab- og støttefunksjonene var om man opplevde at dagens organisering bidrar til klarere ansvars- og oppgavefordeling. Resultatene samlet sett viser at respondentene har ulike oppfatninger av om dagens organisering bidrar til en tydelig ansvars- og oppgavefordeling mellom sentrale stab- og støttefunksjoner og kommunalområdene, og mellom sentrale stab- og støttefunksjoner og rådgiverfunksjonene i de øvrige kommunalområdene. Resultatene vises i figuren på neste side.



Figur 14 Dagens organisering bidrar til en tydelig ansvars- og oppgavefordeling

Når det gjelder i hvilken grad man opplever at dagens organisering bidrar til tydelig ansvars- og oppgavefordeling mellom de sentrale stab- og støttefunksjonene i kommunalområdet *Virksomhetsstyring* og enhetene i de øvrige kommunalområdene, ser vi av resultatene fra spørreundersøkelsen at i underkant av 34 % opplever dette *helt* eller *delvis*. I underkant av 27 % svarer verken *enig* eller *uenig* på dette spørsmålet. I underkant av 30 % svarer at de ikke opplever dette, enten *helt* eller *delvis*. Ca.10 % svarer at de ikke vet.

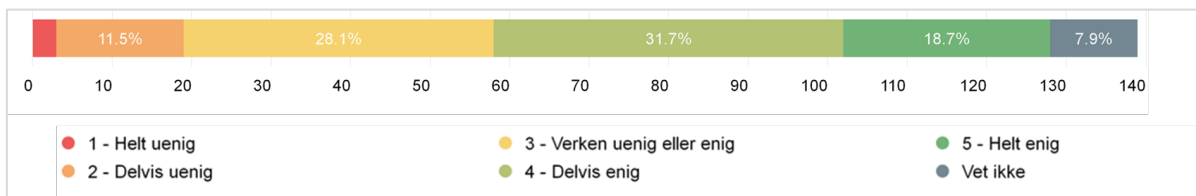
Gjennom fritekstsvarene og gruppeintervjuene fremkommer det at blant de som ikke opplever at dagens organisering bidrar til tydelighet i ansvar og oppgaver er dette særlig relatert til hvordan man opplever at *Virksomhetsstyrings* rolle og praksis ikke samsvarer med kommunens delegasjonsreglement og fullmaktstrukturer. Dette er et tema som vi har omtalt tidligere i rapporten og omhandler i korthet særlig at man opplever at *Virksomhetsstyring* går utover sine fullmakter ved å pålegge eller dirigere øvrige kommunalsjefer og enhetsleder, og at dette ikke er iht. kommunens delegasjonsreglement. Det tas til orde for at støtteenhetene må utføre støttetjenester og ikke overstyrekommunalsjefer og enhetsledere slik flere opplever at skjer per i dag.

Med hensyn til i hvilken grad man opplever at dagens organisering bidrar til en tydelig ansvars- og oppgavefordeling mellom sentrale stab- og støttefunksjoner og rådgiverfunksjonene i de øvrige kommunalområdene, er det også ulike opplevelser av dette. I overkant av 30 % er *helt* eller *delvis enig* i påstanden. I underkant av 31 % er verken *enig* eller *uenig*. I underkant av 21 % svarer at de er *uenig*, *helt* eller *delvis*. 18 % svarer at de ikke vet. Som i tema nevnt over er også respondentene her opptatt av hvordan den sentrale stab- og støttefunksjonen i *Virksomhetsstyring* utøver sin rolle og at denne ikke synes å være iht. dagens fullmakt- og delegasjonsreglement. Flere uttaler at utfordringene ikke har så mye med organiseringen å gjøre, men at det handler om at roller, ansvar og oppgaver er tydelig fordelt. Både de som arbeider i enheter innenfor *Virksomhetsstyring* og enheter i øvrige kommunalområder viser til at det kan være ulike forventninger til hva *Virksomhetsstyring* skal bistå øvrige enheter og kommunalområder med, og at det ikke nødvendigvis er samsvar mellom *Virksomhetsstyrings* forventninger til hva de øvrige enheter og kommunalområder skal håndtere på egen hånd, og enhetenes og kommunalområdenes egen vurdering. Noen uttaler at de opplever at stab- og støtteenhetene i *Virksomhetsstyring* synes nå å ha et annet syn på seg selv og sin rolle enn de hadde tidligere uten at man *helt* kan se at dette bygger på formaliserte endringer i oppgaver og roller. Flere tar til orde for at det er behov for en forventningsavklaring.

4.4.3 Kapasitet og kompetanse

I spørreundersøkelsen spurte vi også respondentene om de opplever at de sentrale stab- og støttefunksjonene i kommunalområdet *Virksomhetsstyring* har tilstrekkelig kapasitet til å yte tjenestene som de er avhengig av. Som vi ser av figuren under har respondentene ulike

oppfatninger av kapasiteten til de sentrale stab- og støttefunksjonene i kommunalområdet *Virksomhetsstyring*. Andel som oppgir at de opplever at de sentrale stab- og støttefunksjonene i kommunalområdet *Virksomhetsstyring* har tilstrekkelig kapasitet til å yte tjenestene som de er avhengig av utgjør samlet (*helt* eller *delvis enig*) i overkant av 50 %. Andel som oppgir at de verken er *enig* eller *uenig* i dette utgjør i overkant av 28 %. Andel som er *helt* eller *delvis uenig* utgjør i underkant av 14 %. Andel som svarer *vet ikke* utgjør rundt 8 %.



Figur 15 De sentrale stabs- og støttetjenestene i Virksomhetsstyring har tilstrekkelig kapasitet til å bistå meg

Under dette tema er det ulike forhold som trekkes frem under gruppeintervjuene. Mange uttaler at de er usikre på om det er manglende kapasitet, eller om det like mye handler om uklart mandat, uavklarte forventninger til hverandre, men også om kompetanse og kultur. I spørreundersøkelsen spurte vi respondentene på hvilke områder de sentrale stab- og støttefunksjonene i kommunalområdet *Virksomhetsstyring* oppleves å ha liten kapasitet. Også her er det noe ulike erfaringer, men det som går igjen er:

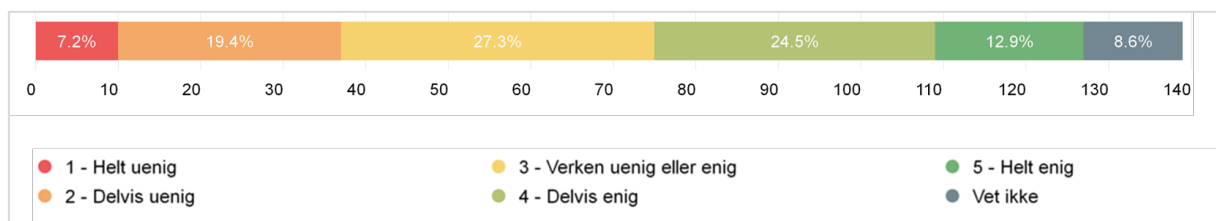
- ▶ IT (lite tilgjengelig, vanskelig å få svar, tar lang tid før man får svar)
- ▶ HR
- ▶ Lønn (telefonid)
- ▶ Økonomi
- ▶ Regnskap
- ▶ Innkjøp (liten kapasitet og mangel på funksjon som avtaleforvalter)

Samtidig som mange uttaler at de opplever at dette er områder som har liten kapasitet, er det flere som uttaler at de ikke opplever dette. Flere uttaler at de har personer som de tar kontakt med, og at dette kanskje er den viktigste årsaken til at de opplever at de får hjelp når de trenger det, og at de på den måten ikke merker så mye til kapasitetsutfordringene som andre opplever.

Mange respondenter på tvers av de ulike kommunalområdene, opplever at flere av stab- og støttefunksjonene i *Virksomhetsstyring* er vanskelige å komme i kontakt med. Det vises til telefontider, og begrensninger i «åpningstider». Flere tar også til orde for at kommunen ikke kan ha en IKT-avdeling som ikke er åpent etter kl. 16 på hverdager og som er stengt i helger/helligdager. Det vises til at kommunen yter 24/7-tjenester, og at når kommunen har mål om å bli «heldigital» må kommunen sørge for å ha støttefunksjoner som kan bistå tjenestene ved behov slik at driften i tjenestene kan sikres. Det vises også til «bestillingsrutiner» som ikke oppleves å fungere. Flere sier at de har opplevd at deres henvendelse/bestilling har forsvunnet, og at når de melder fra om dette får de beskjed om å skrive avvik, ev. bestille på nytt. Mange opplever at dette er både tidkrevende og frustrerende. Flere sier at de ikke vet hva de skal bestille, og at de dermed kan risikere å bestille feil. Flere sier at de opplever at arbeidet med å få tak i rett person er så omfattende at de prøver å finne ut av det på egen hånd. Mange sier at dette ikke nødvendigvis er bra, da de ikke har kompetanse på å ivareta dette på egen hånd, og at dette igjen kan føre til feil og mangler, og masse ekstra arbeid – for flere.

Vi spurte også om respondentene opplever at de sentrale stab- og støttefunksjonene i kommunalområdet *Virksomhetsstyring* har tilstrekkelig kompetanse. Figuren under synliggjør at også her har respondentene ulike synspunkter. I overkant av 37 % er *helt* eller *delvis enig* i at de sentrale stab- og støtteenhetene i *Virksomhetsstyring* har tilstrekkelig kompetanse. Rundt 27 % er

verken *enig* eller *uenig* i dette. I underkant av 27 % svarer at de er *uenig*, *helt* eller *delvis*, i at de sentrale stab- og støtteenhetene i *Virksomhetsstyring* har tilstrekkelig kompetanse. I underkant av 9 % svarer at de ikke vet.



Figur 16 De sentrale stab- og støtteenhetene i Virksomhetsstyring har tilstrekkelig kompetanse til å bistå meg

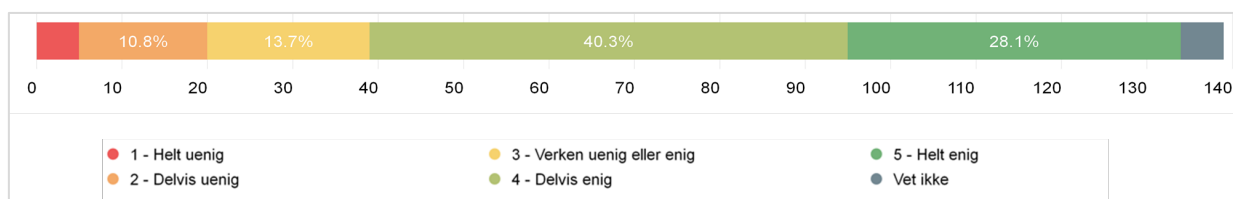
Under dette tema er det også ulike erfaringer. Noen uttaler at de opplever at de sentrale stab- og støtteenhetene i *Virksomhetsstyring* har tilstrekkelig kompetanse til å bistå, andre opplever det ikke. Flere sier at det ikke er mulig å gi et entydig svar på dette spørsmålet, da de opplever at kompetansen til den enkelte ansatte varierer. Flere uttaler at det er store forskjeller i opplevelsene basert på hvem man «møter» og at dette er avgjørende for om man får hjelpen man trenger, men også hvor lang tid det går. Igjen er det flere som sier at kompetansen til de ansatte varierer, men at det også handler om den enkeltes innstilling og forståelse av egen rolle. Flere uttaler at de har fått dedikerte medar beidere innenfor enhet *Økonomi* og *HR*, og at dette oppleves som helt elementært for å få den bistanden man trenger. Flere uttaler at de opplever at dette bidrar til både kapasitet, men også kompetanse til å få den bistanden de trenger fra stab og støtte.

I spørreundersøkelsen spurte vi respondentene på hvilke områder man opplever at de sentrale stab- og støttefunksjonene i kommunalområdet *Virksomhetsstyring* ikke har tilstrekkelig kompetanse. Også her er det noe ulike erfaringer, men det som går igjen er:

- ▶ Overholdelse av journalplikt
- ▶ Innkjøpsreglement/offentlig anskaffelse
- ▶ Regnskap og lønn for ansatte som konterer, attesterer og anviser
- ▶ HR inkludert HR-lederstøtte innenfor bemanning, omplassering og nedbemanning mv.
- ▶ Lov- og avtaleverk, juridisk kompetanse og turnus

4.4.4 Tilfredshet med tjenesteleveranser fra stab- og støtteenhetene

Et tema i vår undersøkelse var relatert til enhetenes tilfredshet med tjenesteleveransen fra stab- og støtteenhetene (*Virksomhetsstyring*). Vi spurte her om i hvilken grad man, basert på siste erfaring, opplevde å være misfornøyd/fornøyd med tjenesten som ble levert. Neste figur viser at hovedvekten av informantene (i overkant av 68 %) opplevde å være, *helt* eller *delvis*, fornøyd med de siste tjenestene de mottok fra kommunalområdet *Virksomhetsstyring* (HR, økonomi og IKT). I underkant av 14 % svarte at de verken var fornøyd eller misfornøyd. I underkant av 15 % svarte at de, *helt* eller *delvis*, ikke opplevde å være fornøyd med støtteenheten de mottok, ref. figuren på neste side.



Figur 17 Basert på siste erfaring med støtteenhet fra kommunalområdet Virksomhetsstyring (HR, økonomi og IKT), hvor fornøyd/misfornøyd var du med leveransen?

Hovedvekten av respondentene synes, basert på siste erfaring, å være fornøyde. Samtidig er det flere som ikke opplever dette. Mange av årsakene har vi vært inne på tidligere, og det handler om alt fra tilgjengelighet til kompetanse, men også om kommunikasjonsformer og samhandling. En av informantene beskrev det slik: *Hvis vi sender et spørsmål til HR får vi en link tilbake med beskjed om at her kan du finne svaret. Det oppleves ikke som støtte.*

Gjennom intervjuene kommer det tydelig frem at hovedvekten av respondentene, uavhengig av kommunalområde, peker på klare forbedringsområder. Det hevdes at kvaliteten i alt for stor grad er personavhengig. Hovedvekten uttaler at manglende mandat, uavklarte roller og ansvarsforhold, men også sprikende forventninger til hverandres roller og ansvar er viktige årsaker til at stab- og støttefunksjoner ikke synes å ivareta funksjoner som i tilstrekkelig grad oppleves å støtte opp om og legge til rette for en effektiv og god drift av kommunens kjerneoppgaver.

I intervjuer med enheter innenfor stab- og støtteenhetene i *Virksomhetsstyring* er det flere som sier at de tror at enhetene som har tilgang på egne ressurser og som har opparbeidet egen kompetanse/kapasitet nok er mer tilfredse med tjenesteleveransen enn de enhetene som ikke har dette.

Flere respondenter uttaler at de i for liten grad opplever at støtteenhetene er reell støtte for enhetene. Dette gjelder generelt, men også i saker som benevnes som vanskelige/krevende. Flere forteller om erfaringer fra «krevende» personalsaker, og hvor de opplever å savne støtte. Flere opplever at f.eks. enhet *HR* i slike saker opptrer som et rådgivende organ, og som trekker seg ut og overlater det videre arbeidet til enhetslederne når sakene blir kompliserte og vanskelige. Andre igjen opplever at enhet *HR* har bistått dem godt i slike saker.

4.4.5 Oppsummering

Oppsummert kan resultatene fra spørreundersøkelsen indikere at stab- og støttefunksjonene i *Virksomhetsstyring* leverer bedre kvalitet på sine tjenester enn ryktet skulle tilsi. Med dette mener vi at tilfredsheten med de faktiske leveransene synes å være bedre enn tilfredsheten med selve organiseringen. Samtidig er det slik at svarene fra respondentene i spørreundersøkelsen viser at det ikke er noe entydig hva man er mest eller minst fornøyd med:

- ▶ Ulike erfaringer. Mange opplever at de får og har fått god hjelp fra enhetene *HR*, *IT* og *arkiv* og *Økonomi*. Det uttales at man har dyktige enkeltansatte som løser konkrete problemstillinger på en tilfredsstillende måte.
- ▶ Evne til å svare ut/løse problemet, gi rask tilbakemelding, evne til å forstå/sette seg inn behov/problem og å være tilgjengelige er ord som benyttes for å beskrive hva man opplever å være fornøyd med.
- ▶ Flere uttaler at de opplever at kvaliteten på leveransene avhenger av den enkelte ansatte og deres serviceinnstilling. En utfordring flere beskriver er at man ikke opplever å få samme tjenesten/leveransen av samme enhet, hjelpen er avhengig av den enkelte ansatte.
- ▶ De som ikke opplever å være fornøyd uttaler at de ikke fikk svar på henvendelsen sin. Gjennomgående er det mange som uttaler at de har opplevd dette fra enhet *IKT* og *arkiv*. Men det vises også til erfaringer fra enhetene *HR* og *Økonomi*.
- ▶ Videre er det flere som uttaler at enhet *IT* og *arkiv* har store utfordringer med både å bistå med å ivareta daglige driftsoppgaver (bestillinger, veiledning, support for enheter/avdelinger mv.) samtidig som de skal jobbe med strategiske forbedringer. Dette gjør at det strategiske utviklingsarbeidet nedprioriteres: *Samme feil kan oppstå gang på gang på gang*.
- ▶ Flere uttaler at de opplever at enhet *HR* i alt for liten grad ivaretar det strategiske HR-arbeidet for kommunen, samtidig som de i større og større grad flytter oppgaver og ansvar ut på

tjenestene. Noen er usikre på om enhet *HR* sitt mandat og ansvar er tydelig/forstått og hensiktsmessig.

- ▶ Utfordringen som flere er opptatt av er at man ikke alltid vet hva man kan etterspørre, videre at man ikke har nødvendig bestillerkompetanse, uklare forventninger til hverandres tjenester, samt uklare grenseganger mht. hvem som skal gjøre hva, samt manglende rutiner er med på å vanskeliggjøre dette.
- ▶ Gjennomgående uttrykker lederne et større behov for støttetjenester, enn det dagens praksis gir dem., noe som medfører at mange må utføre oppgaver de ikke opplever å ha kompetanse til selv. (eksempelvis nedbemanningsprosesser).

4.5 Organiseringens bidrag

Som vi var inne på innledningsvis i dette kapittelet er det ikke forskningsmessig belegg for å hevde at én bestemt organisasjonsmodell er bedre enn andre. Det finnes ingen enkelt organisasjonsmodell som fungerer best for alle enheter i offentlig sektor. Organisasjonsmodellen må tilpasses virksomhetens oppgaver, størrelse og kontekst. Uansett hvilken modell som velges, er det viktig at organisasjonsstrukturen understøtter organisasjonens formål og mål, og at den er tilpasset virksomhetens behov og kontekst.

Organisasjonsmodellen skal med andre ord hjelpe til med eller bidra til å oppnå nødvendige resultater. Derfor spurte vi i spørreundersøkelsen om i hvilken grad den enkelte opplever at dagens organisering bidrar til:

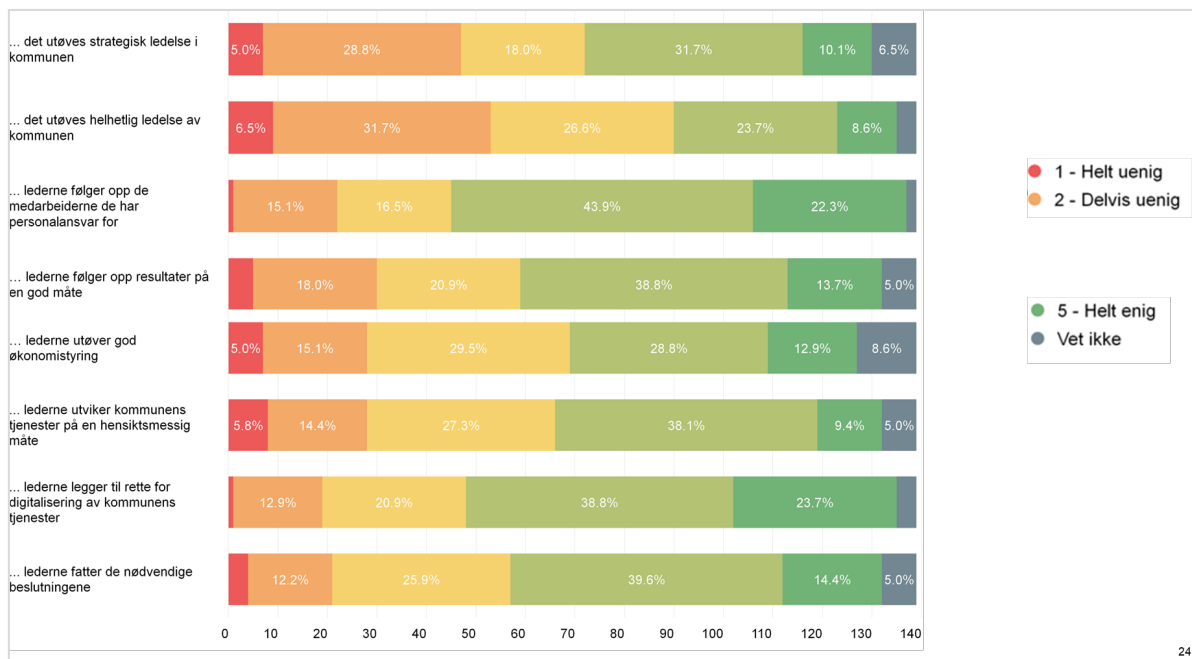
- ▶ Utøvelse av ulike ledelsesformer som strategisk og helhetlig ledelse, medarbeiderorientert ledelse, strukturerende ledelse og tilretteleggende og utviklende ledelse
- ▶ Oppnåelse av organisatoriske resultater som god tjenestekvalitet, god forvaltning, god implementering av politiske og administrative vedtak, effektiv ressursutnyttelse, hensiktsmessige arbeidsprosesser og lite dublering av funksjoner og dobbeltarbeid

Vi skal i neste avsnitt se på bidragene til utøvelse av ledelse og i avsnittet etter på bidragene til organisatoriske resultater.

4.5.1 Organisering og ledelse

I spørreundersøkelsen fikk respondentene åtte spørsmål knyttet til temaet organisering og ledelse, som tematiserer områder som ofte regnes som viktige i forhold til det å utøve god ledelse⁸. Kategoriene her er strategisk og helhetlig ledelse, medarbeiderorientert ledelse, resultatorientert ledelse og utviklende ledelse, Resultatene fremkommer i figuren på neste side.

⁸ Se Yukl og Garner: *Leadership in organizations* 2019



Figur 18 Tema knyttet til dagens organisering og ledelse

Strategisk og helhetlig ledelse

Det første tema var hvorvidt man opplevde at dagens organisering legger til rette for utøvelse av strategisk ledelse. Som det fremkommer av resultatene i figuren over svarte i underkant av 42 % at de, *helt* eller *delvis*, opplever dette. 18 % svarte at de verken var *enig* eller *uenig* i at dagens organisering legger til rette for utøvelse av strategisk ledelse. I underkant av 34 % svarte at de var *helt* eller *delvis uenig* i dette. Andel som svarte *vet ikke* var 6,5 %.

Fra fritekstsvarene i spørreundersøkelsen og gjennom intervjuer ble dette temaet ytterligere belyst. Mange var opptatt av at overordnet ledelse i alt for stor grad har fokus på daglig drift/driftsoppgaver og å løse utfordringer her og nå, og at dette går på bekostning av det strategiske, langsiktige og målrettede arbeidet i organisasjonen.

Informantene er opptatt av at kommunen mangler en helhetlig plan, med tydelig retning, og det pekes på at kommuneplanens samfunnsdel favner over for mye til å gi en klar strategisk retning og at satsingsområdene i samfunnsplanen ikke er synlige i økonomiplanen. Det hevdes at dette er en medvirkende årsak til at mange informanter opplever at de ulike enhetene langt på veg kan sette sin egen retning.

En gjennomgang av kommuneplanens samfunnsdel viser at den inneholder en visjon og tre verdier for kommunen. Det er valgt ut 8 fokusområder knyttet til FNs bærekraftsmål. Vi finner 8 hovedmål, et for hvert bærekraftsområde, som igjen er delt inn i til sammen 43 delmål og 129 strategier. En gjennomgang av økonomiplanen peker i retning av at det er en løs kobling mellom satsingsområdene i økonomiplanen og mål, delmål og strategier i kommuneplanen.

I intervjuene trekkes det frem at kommunen har en lang tradisjon med økonomiske innsparinger. Disse beskrives som isolerte kuttprosesser som ikke oppleves å være koblet på en overordnet strategi og et helhetlig grep for hvordan kommunen skal være dimensjonert og innrettet for å møte fremtidens utfordringer. Den enkelte virksomhet har selv måttet finne områder og oppgaver det kan kuttes i.

Det andre temaet knyttet til ledelse var hvorvidt man opplevde at dagens organisering legger til rette for helhetlig ledelse. Andelen som opplever dette, *helt* eller *delvis*, utgjorde i overkant av

32 %. Andel som svarte at de verken var *enig* eller *uenig* i at dagens organisering legger til rette for helhetlig ledelse utgjorde i underkant av 32 %. Andel som svarte at de var *helt* eller *delvis uenig* i dette utgjorde rundt 17 %. Andel som svarte *vet ikke* var lav, under 3 %.

I intervjuene synes opplevelsen av helhetlig ledelse å henge tett sammen med opplevelsen av strategisk ledelse. Det som i særlig grad trekkes frem er en opplevelse av fravær av felles strategier, felles mål og enhetlig praksis på tvers av fokusområdene

I fritekstsvarene i spørreundersøkelsen knyttet til ledelse peker mange på at behovet for ledelse både strategisk, men også daglig operativ ledelse, ikke ivaretas på en god nok måte. Flere uttaler at ledelsen i alt for stor grad (både på kommunalområdet, og i enheter) synes å bruke mye av sin tid og ressurser på driftsoppgaver, og at dette går på bekostning av utviklings- og strategiarbeid. Flere uttaler at dette medfører at mange ledere blir opptatte av «dagen i dag» mer enn å se på hvordan man kan unngå å komme i samme situasjon senere. Dagens praksis innebærer ifølge flere at man sjeldent er i forkant eller rigget, og at man i alt for stor grad driver med «brannslukking». Flere uttaler at mangel på strategisk og helhetlig ledelse kan være en medvirkende årsak til at man i alt for stor grad opererer som «siloe» og ikke som en kommune. Videre sier man at konsekvensen av manglende strategisk ledelse er at tiltak, prosjekter og prioriteringer synes å være mer basert på tilfeldigheter enn på god fundamenterte beslutninger og inkluderende prosesser.

Ivaretagelse av medarbeiderne

Videre i spørreundersøkelsen tematiserte vi hvorvidt respondentene opplevde at dagens organisering legger til rette for at lederne kan følge opp de medarbeiderne de har ansvar for. Andel som opplever dette, *helt* eller *delvis*, utgjorde rundt 66 %. Andel som svarte at de verken var *enig* eller *uenig* i at dagens organisering legger til rette for god personaloppfølging utgjorde 16,5 %. Andel som svarte at de var *helt* eller *delvis uenig* i dette utgjorde rundt 16 %. Andel som svarte *vet ikke* var lav, rundt 2 %.

Fra intervjuene fremkommer det at organiseringen medfører at både lederspenntil enhetsledere og organiseringen av ledelsesfunksjoner under enhetslederne varierer. Noen enheter beskriver at de har et håndterbart lederspenntil og at dette er en medvirkende årsak til at de opplever at de klarer å følge opp medarbeiderne de har personalansvar for. Andre enheter og avdelinger beskrives som så store at man klarer å følge opp medarbeiderne sine på en god måte.

I fritekstsvarene uttaler flere respondenter at kontroll- og lederspenntil i enkelte enheter er for stort. Manglende delegasjon og avklaringer på ledernivået under enhetsleder vanskeliggjør dette ytterligere. Mange er opptatt av at uavklart 4. ledernivå i kombinasjon med stort lederspenntil på enhetsledernivå medfører at viktige lederoppgaver ikke ivaretas godt nok innenfor dagens organisering. Personaloppfølging, men også andre viktige lederoppgaver ivaretas ikke tilstrekkelig, ifølge informantene, når lederspenntil blir så stort. Det uttales også at manglende merkantil støtte ute i tjenestene vanskeliggjør situasjonen ytterligere, og medfører at ledere må bruke mye av sin tid til merkantile oppgaver.

De største utfordringene synes å være innen kommunalområde *Omsorg og mestring* hvor lederspenntil ifølge kommunens egen kartlegging er svært stort på enkelte enheter. Mange enheter har over 50 ansatte og enkelte over 100. Også innen kommunalområdet *Oppvekst* er det noen enheter med svært mange ansatte og store lederspenntil. I praksis brukes en del steder en løsning med delegert personalansvar til avdelingsledere, men dette ansvaret synes ikke å være formalisert.

Utfordringene knyttet til lederspenntil omtales også i økonomiplanen for innværende år hvor det fremkommer: *Som beskrevet tidligere i økonomiplandokumentet vil det i 2023 gjennomføres en vurdering av hele organisasjonens struktur. I Omsorg og mestring er det allerede lagt inn noen økonomiplaniltak med endringer på ledernivå, men ytterligere endringer vil kunne komme som*

følge av totalgjennomgangen. Målsetning er å ha en organisering som godt dekker behov for ledelse, omstilling og administrasjon av de tjenester vi skal gi innbyggerne.

Kommunen har utarbeidet et drøftingsnotat om formalisering av et fjerde ledernivå, men implementeringen er satt på vent til organisasjonsgjennomgangen er ferdig. På spørsmål om vi kan få tilgang til en oversikt over dette mellomledernivået svarer kommunen at det er utfordrende å lage en samlet oversikt i over mellomledernivåer og merkanthale ansatte i Narvik kommune. Grunnen til dette er at kommunen ikke har en konsistent oversikt over avdelingslederes oppgaver og delegert ansvar, noe som skyldes ulike praksiser som har utviklet seg over tid og gjennom sammenslåingen av tre kommuner. Titler og arbeidsoppgaver varierer fra enhet til enhet, noe som ytterligere kompliserer situasjonen. I tillegg opplyser kommunen at det har blitt inngått uformelle avtaler om deling av ressurser mellom enheter, noe som gjør kategorisering og oversiktsarbeid enda vanskeligere.

Resultatoppfølging

Neste tema knyttet til organisering og ledelse var hvorvidt man opplevde at dagens organisering legger til rette for a lederne følger opp resultatene på en god måte. Andel som opplever dette, *helt* eller *delvis*, utgjorde rundt 52 %. Andel som svarte at de verken var *enig* eller *uenig* i at dagens organisering legger til rette for god oppfølging av resultater utgjorde 22 %. Andel som svarte at de var *helt* eller *delvis uenig* i dette utgjorde i underkant av 22 %. Andel som svarte *vet ikke* var lav, 5 %.

Respondentene i intervjuene er opptatt av å formidle at de opplever at de leverer gode tjenester og at dette ikke skyldes organiseringen alene, men at man har mange gode og dedikerte medarbeidere som strekker seg langt, og som gjør en innsats for å sikre gode resultater.

Økonomistyring

Det sjette temaet omhandlet i hvilken grad respondentene opplevde at dagens organisering legger til rette for at lederne sikrer god økonomistyring. Andel som opplever dette, *helt* eller *delvis*, utgjorde i underkant av 42 %. Andel som svarte at de verken var *enig* eller *uenig* i utgjorde 29,5 %. Rundt 20 % svarte at de var *helt* eller *delvis uenig*, mens andelen som svarte *vet ikke* var i underkant av 9 %.

Flere av respondentene i gruppeintervjuene stusser over resultatene fra spørreundersøkelsen når det gjelder dette temaet. Samtidig er det flere som sier at det ikke nødvendigvis er selve organiseringen som medfører at den økonomiske situasjonen i kommunen er krevende, og at flere enheter og kommunalområder bruker mer penger enn de har fått tildelt. Under dette punktet er det flere som uttaler at kommunens delegasjonsreglement (enhetsleders ansvar) ikke samsvarer med praksis. Det hevdes at enhetsledere har fullt ansvar og handlingsrom innenfor fag, personal og økonomi. I praksis er det flere som opplever at dette ikke stemmer. Det vises til at enhetsleder kan bli «påført» utgifter ved at de tildeles ansvar/brukere fra *Tildelingskontoret*. Flere informanter i *Omsorg og mestring* problematiserer ordningen med at *Tildelingskontoret* tilhører et annet kommunalområde, siden vedtakene styrer tjenestene som virksomhetene i *Omsorg og mestring* skal gi. Det blir vanskelig å utøve økonomistyring i *Omsorg og mestring* når det er *Helse og velferd* som styrer kostnadene. Et annet forhold som hevdes å vanskeliggjøre økonomistyringen er at man kan få konkrete pålegg fra *Virksomhetsstyring* som innebærer kostnader eller at tiltak som enhetsleder ønsker å iverksette stanses. Dette medfører ifølge flere at man ikke kan si at dagens organisering, og praksis, legger til rette for god økonomistyring.

Fra fritekstspørsmålet ser vi at respondentene også er opptatt av mangel på tydelighet fra overordnet nivå og at den oppfølgingen og styringen som utøves i kommunalområdene ikke har tilstrekkelig fokus på at enhetene må etterleve de økonomiske rammene som er gitt og at enhetslederne må iverksette nødvendige tiltak for å sikre budsjettbalanse.

Fra regnskap og årsrapporter har vi sett at kommunen har utfordringer knyttet til budsjettbalanse innen flere kommunalområder. Særlig gjelder dette enheter innenfor kommunalområdet *Omsorg og mestrings*, men andre enheter sliter også, f.eks. *Barnevern*. Den økonomiske situasjonen til kommunen beskrives som krevende, og i Rådmannens forslag til budsjett og økonomiplan for 2023–2026 poengteres det at kommuneøkonomien ikke er bærekraftig. Det pekes på at høye driftsutgifter, høye investeringskostnader, svake driftsresultater og lave fond reduserer det økonomiske handlingsrommet til kommunen.

Tjenesteutvikling

Videre i spørreundersøkelsen spurte vi respondentene om i hvilken grad man opplevde at dagens organisering legger til rette for at lederne utvikler tjenestene på en hensiktsmessig måte. Andel som opplever dette, *helt* eller *delvis*, utgjorde rundt 48 %. Andel som svarte at de verken var *enig* eller *uenig* i at dagens organisering legger til rette for hensiktsmessig utvikling utgjorde i overkant av 27 %. Andel som svarte at de var *helt* eller *delvis uenig* i dette utgjorde i overkant av 20 %. Andel som svarte *vet ikke*, utgjorde 5 %.

Informantene i intervjuene uttaler at dette punktet henger sammen med det som kom frem under punktet *Strategisk ledelse* tidligere i dette kapitlet. Hovedsakelig fokus på drift både på kommunalsjef- og enhetsledernivå og manglende helhetlig strategi og planverk fører til at mange opplever at dette er et område som ikke ivaretas godt nok i dag. Flere mener at dagens organisering hvor avdelingsledernivået ikke er et formalisert ledernivå fører til at enhetsledere har så mange driftsoppgaver at nødvendig utvikling av tjenestene ikke blir prioritert høyt nok.

Digitalisering

Neste tema innenfor ledelse og organisering var i hvilken grad man opplever at dagens organisering bidrar til at lederne kan legge til rette for digitalisering av tjenestene. Andelen som opplever dette, *helt* eller *delvis*, utgjorde rundt 62 %. Andel som svarte at de verken var *enig* eller *uenig* i at dagens organisering legger til rette for dette utgjorde rundt 14 %. Andel som svarte at de var *helt* eller *delvis uenig* utgjorde i overkant av 20 %. Andel som svarte *vet ikke* var lav, rundt 2 %.

Gjennom intervjuene hevdes det at digitalisering ikke prioriteres høyt nok. Flere uttaler at det handler om hvordan kommunen har rigget seg både når det gjelder organisering og kapasitet. Mange uttaler at de som ledere opplever at forventningene til dem er for store, og at de i for liten grad opplever å få nødvendig opplæring og støtte til utforskning, utprøving og oppfølging knyttet til digitalisering. Flere sier at dagens kapasitet på enhet *IT og arkiv* er for liten. Samtidig er det flere som uttaler at dagens organisering med deling av ansvar for digitalisering hvor man må forholde seg til enhet *IT og arkiv* under *Virksomhetsstyring* og *Digiteam* under Rådmannen ikke oppleves som hensiktsmessig.

Beslutninger

Siste tema innenfor ledelse og organisering var i hvilken grad man opplever at dagens organisering legger til rette for at lederne kan fatte de nødvendige beslutningene. Andel som oppgir at de opplever dette, *helt* eller *delvis*, utgjorde rundt 54 %. Andel som svarte at de verken var *enig* eller *uenig* i at dagens organisering legger til rette for at lederne kan fatte nødvendige beslutninger utgjorde rundt 26 %. Andel som svarte at de var *helt* eller *delvis uenig* i dette utgjorde i underkant av 15 %. Andel som svarte *vet ikke*, var 5 %.

Andre forhold

I intervjuene trekkes det også frem at Narvik har høy turnover blant lederne. Flere uttaler at de antar dette skyldes stort arbeidspress, konstant fokus på økonomi og manglende opplevelse av autonomi. Flere uttaler at de opplever at lederne bruker all sin tid på å administrative oppgaver, og at dette går på bekostning av andre viktige lederoppgaver som medarbeider- og

utviklingsorientering, noe som over tid kan medføre utfordringer knyttet til arbeidsmiljø og kvalitet i tjenestene.

4.5.2 Oppsummering

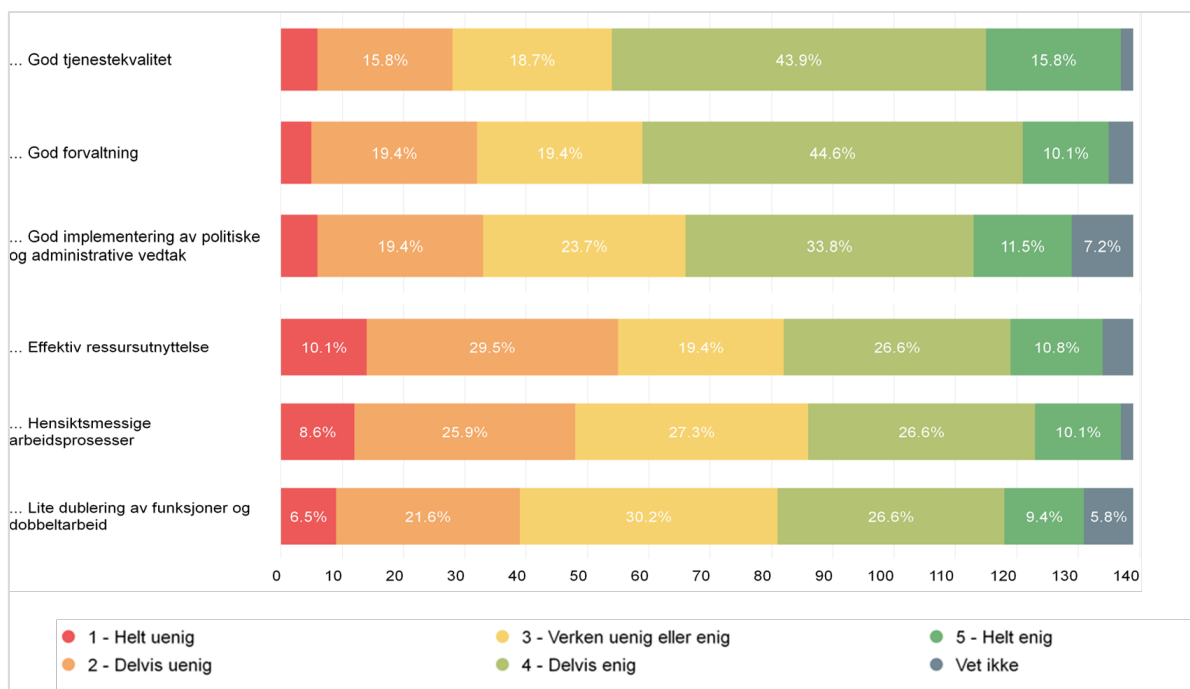
I dette avsnittet har vi sett på hvordan dagens organisering legger til rette for utøvelsen av en rekke sentrale ledelsesfunksjoner. De mest positive bidragene fra organiseringen synes å være at lederne kan: legge til rette for digitalisering, følge opp medarbeiderne, fatte nødvendige beslutninger og følge opp resultater. Andelen som er *helt eller delvis enig* i disse påstandene varierer mellom 50 og 65 %. Andelen som svarer *verken eller* varierer fra 16 til 27 %, mens andelen som er *helt eller delvis uenig* varierer fra 13 til 20 %. Ut fra dette tegnes det et sammensatt bilde hvor noen er tilfreds mens andre er utilfreds. Særlig gjelder dette spørsmålet om kapasitet til å følge opp medarbeiderne hvor det er tydelig at det er en stor utfordring knyttet til lederspenn i noen kommunalområder og noen enheter.

De områdene hvor dagens organisering synes å bidra i minst grad gjelder utøvelse av strategisk og helhetlig ledelse og utøvelse av økonomistyring.

En opplevelse av mangelfull strategisk og helhetlig ledelse trekkes frem i en rekke intervjuer og det hevdes av flere at utfordringene knyttet til økonomistyring og budsjettbalanse er større enn det svarene i spørreundersøkelsen skulle tilsi.

4.6 Organisering og effekter

Da organisasjonsmodeller i prinsippet skal bidra til at organisasjonen oppnår sine mål, spurte vi i spørreundersøkelsen om i hvilken grad den enkelte opplever at dagens organisering bidrar til god tjenestekvalitet, god forvaltning, god implementering av politiske og administrative vedtak, effektiv ressursutnyttelse, hensiktsmessige arbeidsprosesser og lite dublering av funksjoner og dobbeltarbeid.



Figur 19. Organiseringens bidrag

Vi ser at det er særlig innenfor to områder hvor et flertall av respondentene mener at organiseringen bidrar positivt, og det er med hensyn til *god tjenestekvalitet* og *god forvaltning* hvor henholdsvis 60 % og 55 % svarer at de er *helt* eller *delvis enig*.

Det er flere som er *uenige* enn de som er *enige* i at organiseringen bidrar til *effektiv ressursutnyttelse*, og det er omtrent like mange som er *enige* som de som er *uenige* i at organiseringen bidrar til *hensiktsmessige arbeidsprosesser*. Nesten 45 % av respondentene mener at organiseringen bidrar positivt til *implementering av administrative og politiske vedtak*, og 35 % mener at den *helt* eller *delvis* bidrar positivt til å sikre lite dublering av funksjoner og dobbeltarbeid.

Det informantene i intervjuene var opptatt av foruten at de kjente seg igjen i positive bidrag til tjenestekvalitet og forvaltning, var at utfordringene knyttet til effektiv ressursutnyttelse handler mye om at en ikke opplever å få tilstrekkelig støtte fra *Virksomhetsstyring* og at man derfor selv må finne ut av og håndtere forhold man er usikre på eller opplever at man har liten kompetanse på. Eksempler som går igjen er ansettelser/rekruttering, personalmeldinger mv. En konsekvens av dette er at det kan føre til dublering av funksjoner ved at linjen må opparbeide seg kompetanse og kapasitet på områder som økonomi, HR og IKT, områder som *Virksomhetsstyring* allerede har kompetanse på.

Med hensyn til gjennomføring av administrative og politiske vedtak pekes det på at mange av implementeringsprosessene organisasjonen står i krever samhandling og samordning og at det i dag ikke finnes gode arenaer for samhandling, felles planlegging og felles beslutning. Det samme gjelder fravær av gode og tydelige strategier og retninger for utviklingsarbeidet. Dette kan føre til at organisasjonen mister handlekraft, at ulike deler av organisasjonen drar i ulike retninger og at oppgaver og utfordringer dyttes fra ett kommunalområde til et annet. På den andre siden er det flere som uttaler at dagens praksis medfører at man igangsetter nye prosjekter og tiltak uten tilstrekkelig involvering og utredninger, og at dette medfører at man per i dag har mange «løse tråder», som i liten grad synes å bli fulgt opp tilstrekkelig.

Flere peker på at både god implementering og opplevelse av hensiktsmessige arbeidsprosesser og effektiv ressursutnyttelse kunne vært løst ved hjelp av gode relasjoner på tvers og økt samhandling.

Bedre samarbeid med de tillitsvalgte, og bedre samhandling mellom hovedtillitsvalgte og lokale tillitsvalgte, trekkes også frem som forhold som kunne økt gjennomføringsgraden.

Informanter fra *Oppvekst* peker på at de har fått etablert porteføljestyling på oppfølging av vedtak og beslutninger; de har ryddet i tidligere saker og skaffet seg god oversikt slik at det begynner å bli orden på rapportering, koordinering og oppfølging.

Med hensyn til tjenestekvalitet viser Agenda Kaupangs Kommuneindeks for 2022 at Narvik er rangert som Norges 301. «best styrte kommuner» i Norge. Årsaken til lav rangering er både lavere skårer på kvalitet på flere kommunale tjenester, tydelig dyrere tjenester og tydelig dårligere finansiell situasjon.⁹ Ser vi på rangeringen i Kommunebarometeret i 2022 ble Narvik rangert på 242. plass. Det som trekker ned er særlig kommunens økonomiske situasjon, men også rangeringen innenfor deltjenester (helse, kultur, pleie og omsorg). Det er imidlertid også noen områder som trekker opp i denne rangeringen, som f.eks. barnehage og sosialtjenesten.¹⁰

⁹ <https://www.agendakaupang.no/publication/norges-best-styrte-kommuner-kommuneindeksen-2022/>

¹⁰ <https://kb.kommunal-rapport.no>

4.6.1 Oppsummering

Slik informanter og respondenter oppfatter situasjonen bidrar dagens organisering positivt til god tjenestekvaliteten og forvaltning. De områdene hvor organiseringen bidrar minst til måloppnåelse, handler om effektiv ressursutnyttelse, hensiktsmessige arbeidsprosesser og det å hindre dublering av funksjoner og dobbeltarbeid.

5 Dimensjonering og ressursbruk i stab- og støttetjenestene

5.1.1 Hva menes med administrativ ledelse?

KOSTRA-funksjon 120 er alle kostnader knyttet til planlegging, oppfølging og styring av hele kommunen inkludert administrativ ledelse eller av et administrativt ledernivå knyttet til funksjon 120. I tråd med KOSTRA-definisjonen av hva som skal forstås som administrative stillinger, skal ledere som leder andre ledere regnes med som administrative stillinger (uavhengig av organisering). Administrative ledere er definert til å være ledere som har både økonomiske og administrative fullmakter. For å bli definert som administrativ leder, må disse fullmaktene minst omfatte:

Økonomiske fullmakter

- ▶ Delegert budsjettmyndighet i samsvar med et vedtatt reglement eller etter videredelegert myndighet
- ▶ Disponeringsfullmakt, jf. forskrift om budsjett mv. § 9 innenfor delegert budsjettmyndighet (FOR 2000-12-15 nr. 1423; Forskrift om årsbudsjett)

Administrative fullmakter

- ▶ Personalansvar med instruksjonsmyndighet, herunder medarbeideroppfølging/ medarbeidersamtaler
- ▶ Innstillings- eller beslutningsmyndighet i ansettelsessaker, oppsigelses- eller avskjedigelsessaker og permisjonssaker

Ansatte i kommunen kan bli vurdert som leder om personen har en av disse fullmaktene eller tilstøtende oppgaver som for eksempel fagansvar. En lederfunksjon vil normalt ha flere funksjoner enn innholdet i denne definisjonen. Eksempelvis er faglig ansvar ikke et krav for å bli definert som administrativ leder. I den hierarkiske kjeden av ledere skal leder på laveste nivå som tilfredsstillende kravene til å bli definert som administrativ leder henføres til respektiv tjenestefunksjon, mens dennes overordnede administrative leder skal henføres til funksjon 120. Gjennom dette oppfylles kravet om at administrative ledere som leder andre administrative ledere, blir henført til funksjon 120. Dersom en administrativ leder har videredelegert deler av fullmaktene til underordnede ledere, vil ikke disse ledere betraktes som ledere i KOSTRA.

Stab- og støttefunksjoner

Stab- og støttefunksjoner som benyttes til planlegging, oppfølging og styring av hele kommunen eller et administrativt nivå er i utgangspunktet en del av KOSTRA-funksjon 120. Erfaringsmessig oppstår det ofte spørsmål om hvordan stabstillinger i kommunalavdelinger/etater skal fordeles mellom funksjon 120 og de ulike tjenestene, særlig i de tilfellene stabstillingene er tillagt både administrative og tjenestefaglige oppgaver.

I denne analysen har vi basert oss på at kommunene etter beste skjønn har rapportert inn de stillingene (årsverkene) som skal regnes som administrative stabstillinger. I en del tilfeller har vi imidlertid sett at det har vært behov for å drøfte om de innrapporterte tallene er i samsvar med KOSTRA-veiledningen.

5.1.2 Sammenheng mellom kommunestørrelse og administrative funksjoner

Før vi presenterer nøkkeltall og oversikter over administrative årsverk i Narvik beskrives kort noen hovedtrekk og funn fra analyse av tilsvarende arbeid fra andre kommuner.

Tidligere analyser av kommuners administrasjonsutgifter viser at kommuner inntil en viss størrelse drar nytte av stordriftsfordeler gjennom bedre utnyttelse av kommunens administrative kapasitet. Dette betyr at kommunenes administrasjonsutgifter er fallende i takt med økt kommunestørrelse inntil et visst nivå. Tidligere analyser foretatt blant annet av forskere ved NTNU og BI har vist at stordriftsfordelene er uttømt når kommunene når en grense på 14–15 000 innbyggere. Dette blir begrunnet med at behovet for koordinering og kontroll oppveier stordriftsfordelingene når kommunene når denne størrelsen. Tidligere analyser foretatt av Agenda Kaupang har vist at kommunenes administrasjonsutgifter per innbygger begynner å flate ut på dette punktet, men ikke nødvendigvis at stordriftsfordelene er uttømt når kommunene passerer dette punktet.

Agenda Kaupang har gjennomgått en rekke kommuner i detalj knyttet til hvordan kommunene anvender sine administrative ressurser. Erfaringen er at en økt ressursbruk på administrative funksjoner knyttet til strategisk støtte eller støtte til linjeorganisasjonen ofte kan gi en høyere kvalitet i tjenestene eller kan være med på å redusere ressursbruken for tjenestene. Erfaringen videre er at det er sjelden at en høynet ressursbruk knyttet til administrative oppgaver gir de samme effektene.

5.1.3 Grunnlagsdata for Narvik

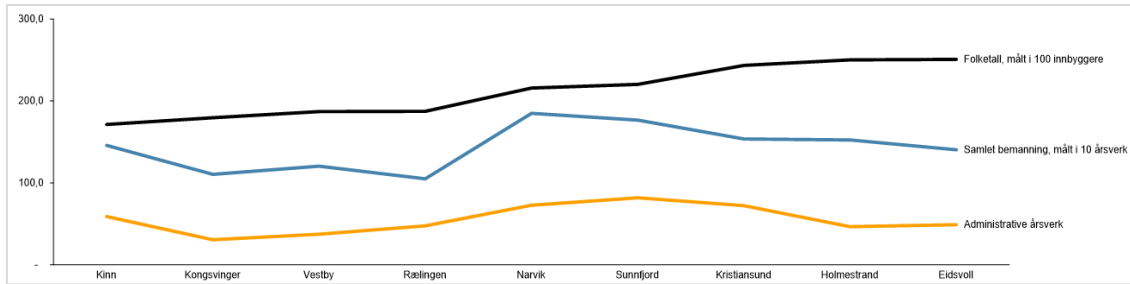
Analysene bygger i hovedsak på kommunens egen innrapportering til Agenda Kaupang. I tabellen under viser vi grunnlaget for Narvik.

Narvik kommune	Nøkkeltall
Innbyggere pr. 30 juni	21 573
Samlet bemanning -årsverk	1 849
Administrative årsverk – til sammen	72,8
Herav årsverk til administrativ ledelse	6,0
Herav årsverk til stab- og støttefunksjoner	66,8
Administrativ andel	3,94

Tabell 4 Grunnlagsdata Narvik kommune basert på kommunens innrapportering

5.2 Sammenheng mellom samlet bemanning og administrativ bemanning

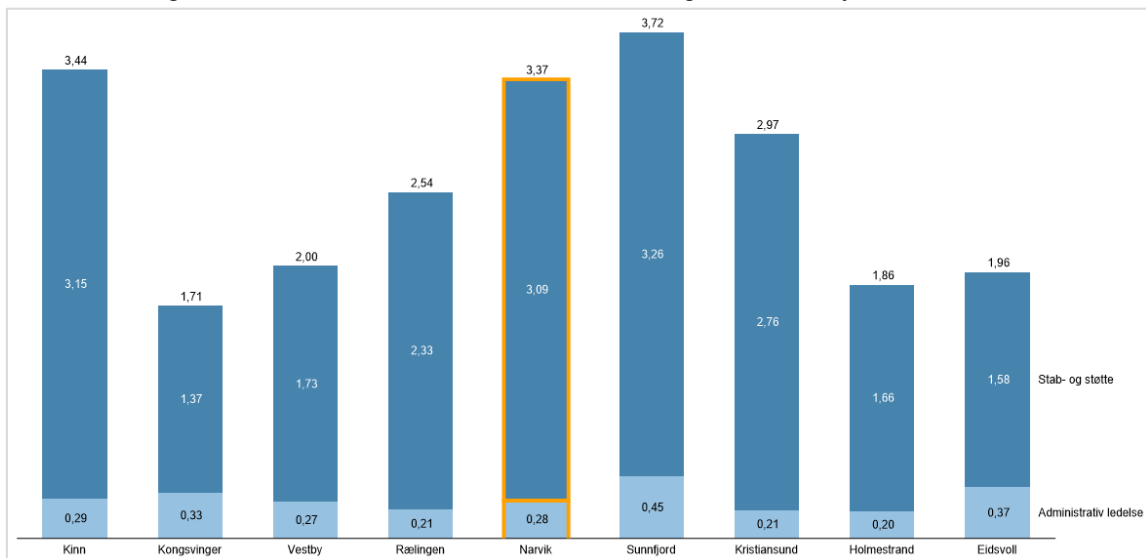
Basert på innrapporterte tall fra Narvik og sammenlikningskommunene har vi foretatt analyser av den samlede bemanningen i kommuneorganisasjonen. Analysen viser at samlet bemanning og årsverk til administrasjon varierer mellom kommunene. Narvik har en relativt høy samlet bemanning i forhold til antall innbyggere og en noe høy administrativ bemanning totalt sett, ref. figuren under.



Figur 20 Sammenheng mellom samlet bemanning og administrativ bemanning (kommuner rangert etter innbyggertall)

5.2.1 Årsverk til stab/støtte og administrativ ledelse

Vi har også gjort en analyse av kommunens kapasitet på årsverk til administrativ ledelse, og årsverk til stab og støtte. Som det fremkommer i figuren under varierer antallet slike årsverk mellom kommunene. Sunnfjord kommune er den kommunen med høyest andel samlede årsverk til disse formålene. Kinn har nest høyest andel årsverk. Narvik har i sum 3,09 årsverk per 1 000 innbyggere innen administrative funksjoner. Det er tredje høyeste i utvalget, og dels vesentlig over de øvrige kommunene i utvalget. Årsverk til administrativ ledelse i Narvik er på nivå med mange av sammenlikningskommunene, men andel årsverk til stab og støtte er høyere.



Figur 21 Årsverk per 1 000 innbygger til administrativ ledelse og stab/støtte

I tabellen under ser vi nærmere på prioritering av ulike stab- og støttefunksjoner. Som det fremkommer av tabellen ser vi at Narvik har en høyere prioritering av administrative stillinger per innbygger enn mange av sammenlikningskommunene.

Tabell 5 Administrative stillinger fordelt på hovedfunksjoner, per 1000 innbygger¹¹

Samletabell administrative stillinger per 1.000 innbygger	Kinn	Kongsvinger	Vestby	Rælingen	Narvik	Sunnfjord	Kristiansund	Holmestrand	Eidsvoll
Administrativ ledelse	0,29	0,33	0,27	0,21	0,28	0,45	0,21	0,20	0,37
Sekretariatsfunksjoner	0,18	0,06	0,11	0,05	0,14	0,06	0,08	0,08	0,08
Økonomi, innkjøp og personal mm	1,71	0,87	0,87	0,91	1,48	1,44	1,64	0,70	1,02
IKT drift og utvikling	0,18	0,11	0,27	0,50	0,39	0,48	0,60	0,16	0,12
Kommunikasjon og servicetjenester	0,51	0,22	0,39	0,46	0,60	0,62	0,25	0,46	0,32
Stabsstillinger	0,20	-	0,05	0,20	0,39	0,57	0,20	-	0,05
Andre stillinger	0,38	0,11	0,05	0,20	0,09	0,09	-	0,26	-
Sum	3,44	1,71	2,00	2,54	3,37	3,72	2,97	1,86	1,96

Når vi går inn i de enkelte stillingene som denne tabellen bygger på¹² ser vi at det er spesielt innen områder som dokumentforvaltning, økonomi, innkjøp og personal hvor kapasiteten i Narvik til dels er vesentlig høyere enn sammenligningskommunene.

Stab- og støttefunksjoner utøves ikke bare av stillinger som føre på KOSTRA-funksjon 120. Slike stillinger finnes også på de ulike kommunalområdene og regnes som en del av tjenesteproduksjonen og ikke som administrasjon. Vi har kartlagt omfanget av slike stillinger i Narvik og sammenlignet nivået med andre kommuner.

Tabell 6 Årsverk med administrative funksjoner utenom funksjon 120 i KOSTRA

Oppsummering nærstøtte for sektorene	Kinn	Kongsvinger	Vestby	Rælingen	Narvik	Sunnfjord	Kristiansund	Holmestrand	Eidsvoll
Nærstøtte barnehage, IKT/digitalisering	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Nærstøtte barnehage, personal, service og kommunikasjon	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Nærstøtte barnehage, økonomi og innkjøp	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Nærstøtte barnehage, fag og fagutvikling	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Sum nærstøtte barnehage	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Nærstøtte grunnskole, IKT/digitalisering	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Nærstøtte grunnskole, personal, service og kommunikasjon	-	10,00	-	10,10	5,00	7,80	-	12,20	6,88
Nærstøtte grunnskole, økonomi og innkjøp	-	-	-	-	-	-	6,00	-	-
Nærstøtte grunnskole, fag og fagutvikling	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Sum nærstøtte grunnskole	-	10,00	-	10,10	5,00	7,80	6,00	12,20	6,88
Nærstøtte helse, pleie og omsorg, IKT/digitalisering	-	-	-	-	1,00	-	-	-	-
Nærstøtte helse, pleie og omsorg, personal, service og kommunikasjon	-	12,23	-	3,50	12,50	1,00	-	6,90	-
Nærstøtte helse, pleie og omsorg, økonomi og innkjøp	-	-	-	-	1,50	-	6,70	-	-
Nærstøtte helse, pleie og omsorg, fag og fagutvikling	-	-	-	-	1,00	-	-	-	-
Sum nærstøtte helse, pleie og omsorg	-	12,23	-	3,50	16,00	1,00	6,70	6,90	-
Nærstøtte teknisk sektor, IKT/digitalisering	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Nærstøtte teknisk sektor, personal, service og kommunikasjon	-	7,70	-	3,00	0,80	-	-	-	-
Nærstøtte teknisk sektor, økonomi og innkjøp	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Nærstøtte teknisk sektor, fag og fagutvikling	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Sum nærstøtte teknisk sektor	-	7,70	-	3,00	0,80	-	-	-	-
Nærstøtte andre sektorer, IKT/digitalisering	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Nærstøtte andre sektorer, personal, service og kommunikasjon	-	6,22	1,00	3,20	-	2,50	-	4,10	-
Nærstøtte andre sektorer, økonomi og innkjøp	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Nærstøtte andre sektorer, fag og fagutvikling	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Sum nærstøtte andre sektorer	-	6,22	1,00	3,20	-	2,50	-	4,10	-
SUM nærstøtte til driftsenhetene	-	36,15	1,00	19,80	21,80	11,30	12,70	23,20	6,88

Vi ser at tabellen over at Narvik har relativt høyt nivå på nærstøtte utenfor administrasjonsområdet (andre tjenester enn 120 funksjonen), og at det særlig er mange årsverk innen helse, pleie og omsorg.

¹¹ Stabstillinger i tabellen under refererer til administrativ toppledelses nærstøtte, mens «andre stillinger» gjelder andre stillinger knyttet til administrasjon ikke inkludert i de andre kategoriene

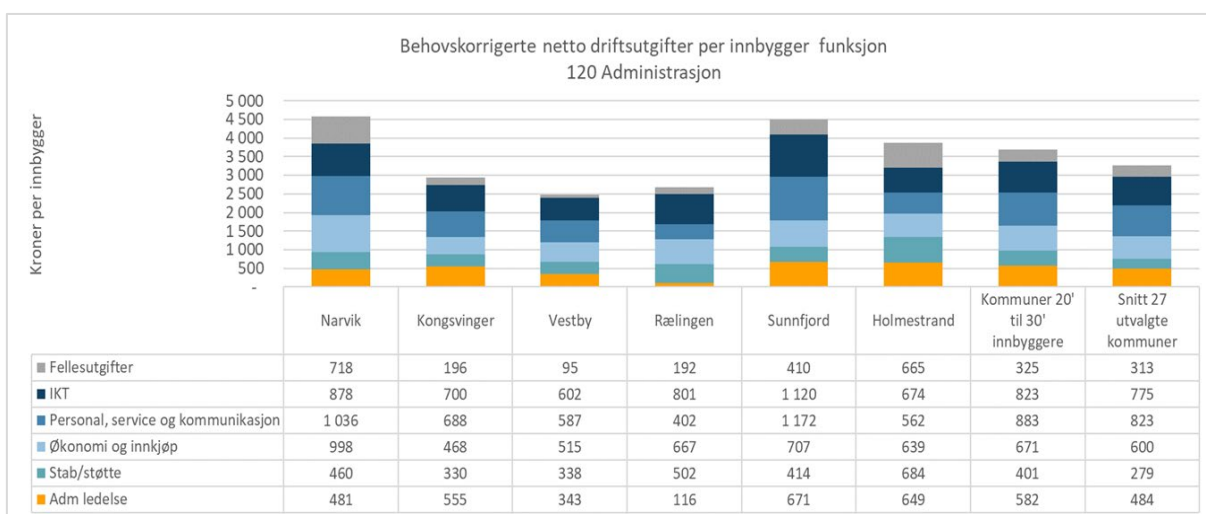
¹² Vi viser her til delrapport Administrasjonsanalysen 2023 for Narvik kommune som er et vedlegg til denne rapporten

5.3 Utgifter til administrasjon

Videre i analysene har vi, basert på kommunens regnskap, gjort analyser av kommunens utgifter til administrasjon (funksjon 120). I gjennomgangen av regnskapet har vi foretatt korrigering på 0,3 millioner kroner, siden dette var en feilføring, iht. KOSTRA-veilederen, på funksjon 120 rapportert til KOSTRA.

Analysene viser at utgiftene for Narvik kommune er relativt høye. KOSTRA og kommunens regnskap for 2020–2022 viser at utgiftene har sunket fra et svært høyt nivå i 2020 og 2021 til et høyt nivå i 2022. Utgiftsnivået i Narvik ligger noe over det vi finner i andre kommuner på tilsvarende størrelse mht. kostnader til administrasjon. Narvik ble opprettet som ny kommune i 2020, og erfaringen er at det ikke er uvanlig for «reformkommuner» å ligge over forventningsnivået for administrative utgifter.

Som det fremkommer av figuren under varierer de totale utgiftene mellom kommunene. Utgifter per funksjon varierer også.



Figur 22 Behovskorrigerte utgifter per innbygger for funksjon 120¹³

Funksjon «Adm ledelse» inkluderer kostnader knyttet til Rådmann, assisterende Rådmann, kommunalsjefer og andre lederstillinger med administrative og økonomiske fullmakter. «Stab/støtte» inkluderer kostnader knyttet til støtte til Rådmann og kommunalsjefer, stab for kommunesjefene ført på funksjon 120, juridisk rådgivning, administrasjon av kommunale bestillerenheter og andre stab- og støttestillinger. «Økonomi og innkjøp» inkluderer kostnader knyttet til regnskap, fakturakontroll, fakturering og remittering, innkreving av kommunale avgifter og gebyrer, lønningsfunksjonen og innkjøp. «Personal, service og kommunikasjon» inkluderer kostnader som personalfunksjon inkl. HMS-arbeid, personvernombud, organisasjonsutvikling, kommunikasjonsrådgivning, dokumentforvaltning, grafiske tjenester og service/resepsjon/sentralbord. «IKT» er kostnader knyttet til drift og utvikling, mens «fellesutgifter» inkluderer kantine, sekretariat for politisk ledelse, bedriftshelsetjeneste for kommunens ansatte, overordnet HMS-arbeid, kontingent til KS, frikjøp av hovedtillitsvalgte, kostnader knyttet til vigsler, og utgifter knyttet til innføring og administrasjon av eiendomsskatt.

Stab- og støttefunksjoner knyttet til planlegging, oppfølging og styring av hele kommunen eller av et administrativt ledernivå knyttet til funksjon 120 er i utgangspunktet en del av funksjon 120. Dette

¹³ Narvik har lavere arbeidsgiveravgift enn de andre kommunene. Vi har derfor i denne framstillingen valgt å holde AGA utenfor for alle kommunene.

omfatter blant annet oppgaver innenfor økonomiforvaltning, personalforvaltning, informasjonsarbeid, kommuneadvokat/-jurist, utvikling av lokalsamfunn og næring, samt arbeid med organisasjonen og organisasjonsutvikling.

Prinsippet om fordeling av andel av oppgaver som utgjør minst 20 % av én stilling gjelder også for disse stab-/støttefunksjonene. På den måten vil stab-/støttefunksjonens oppgaver for det laveste administrative ledernivå eller direkte for tjenesten bli henført til tjenestefunksjonen Overordnet planarbeid, hvor planen dekker mer enn et enkelt tjenesteområde, føres på funksjon 120. Unntatt fra dette er arbeid med kommuneplan (både samfunnsdelen og arealdelen) som skal føres på funksjon 301.

I denne økonomiske fordelingen presentert i figur 22 er det et annet utvalg av kommuner enn det som finnes i fordelingen av årsverk. Dette skyldes at denne fordelingen er kommet til som en utvidelse av den rene årsverkstelling fra 2021. Samlet viser figuren at Narviks nettodriftsutgifter per innbygger er høye, og at dette skyldes høye utgifter til funksjonene fellesutgifter, stab/støtte og økonomi og innkjøp. Utgiftene til IKT er noe høyere enn snittet for kommuner mellom 20 000 og 30 000 innbyggere, men høyere enn snittet for utvalgte kommuner. Narvik sine utgifter til Adm. ledelse er på nivå med snittet for utvalgte kommuner, men lavere enn snittet for kommuner mellom 20 000 og 30 000 innbyggere.

5.3.1 Oppsummering

De kvantitative analysene basert på kommunens innrapportering av årsverk, men også gjennomgang av regnskapet og KOSTRA viser at Narvik kommune har en høy prioritering og ressursbruk på stab/støtte og administrative stillinger.

Målt mot snittet av kommuner mellom 20 000 og 30 000 innbyggere (Holmestrand, Sunnfjord og Eidsvoll) i basen til Agenda Kaupang bruker Narvik 18,4 millioner kroner mer på administrasjon¹⁴, fordelt på¹⁵:

- ▶ 8,2 millioner mer på fellesutgifter
- ▶ 1,2 millioner mer på IKT
- ▶ 3,2 millioner mer på personal, service og kommunikasjon
- ▶ 6,8 millioner mer på økonomi og innkjøp
- ▶ 1,2 millioner mer på stab/støtte
- ▶ -2,1 millioner mer på toppledelse (mindre enn de andre kommunene)

Med hensyn til omfanget av administrative stillinger har vi sett at når det gjelder administrative stilligere ført på KOSTRA-funksjon 120 er nivået høyere enn snittet av sammenligningskommunene og at det er innen områder som dokumentforvaltning, økonomi, innkjøp lønn og personal hvor kapasiteten i Narvik er til dels vesentlig høyere enn sammenligningskommunene.

Med hensyn til stab- og støttestillinger som er ført på tjenestene er nivået også noe høyt. Her er det helse, pleie og omsorg som har et høyt nivå.

¹⁴ Avviket mot KOSTRA-gruppe 9 var 28,4 millioner. Dette skyldes at vi i denne sammenlikning har valgt å fjerne kostnader til arbeidsgiveravgift og at dette utvalget ikke er helt likt KOSTRA-gruppen, men allikevel relativt likt, og gir en indikasjon på hvor utfordringene ligger.

¹⁵ For tydeliggjøring av hvilke kostnader som ligger til disse forskjellige områdene, vises det til beskrivelse under figur 22.

6 Vurderinger

I dette kapittelet presenteres Agenda Kaupangs vurderinger basert på hovedfunnene slik de fremkommer i kapittel 4 og 5, samt våre erfaringer og vårt faglige ståsted.

I henhold til mandatet ønsker oppdragsgiveren at evaluering av organiseringen gjøres med hensyn til rasjonalitet og effektivitet, og at antall kommunalområder og enheter må vurderes opp mot tilstedeværelse, nærhet/geografi og kontrollspenn.

6.1 Inndelingen i kommunalområder

Gjennom kartleggingen har vi sett at informanter peker på at den største uklarheten med hensyn til inndeling i kommunalområdene er at organisasjonskartet ikke stemmer med det faktiske terrenget, i den forstand at kommunalområdet *Virksomhetsstyring* i organisasjonskartet er tegnet opp på linje med de øvrige kommunalområdene, mens de i praksis agerer som om de er på et overordnet nivå. Agenda Kaupang vurderer at denne rolleklarheten er en av rotårsakene til at dagens situasjon oppleves som den gjør, og at dette påvirker ikke bare oppfatningene knyttet til hensiktsmessig inndeling i kommunalområder, men også, som vi skal komme nærmere tilbake til, oppfatningene knyttet til flere organisatoriske forhold. Vår vurdering er at det kan være hensiktsmessige alternative måter å organisere *Virksomhetsstyring* på, eksempelvis å organisere tjenesten som en stab- og støttefunksjon under rådmannen.

Grenseoppgangen mellom kommunalområdene *Omsorg og mestring* og *Helse og velferd* fremstår som utydelig og kan være medvirkende årsak til at man ikke får de synergiene man er avhengig av for å ivareta innbyggernes behov for helse- og omsorgstjenester. Det handler også om manglende samhandling. I tillegg synes det som om dagens ordning medfører dublering av funksjoner, og manglende avklaringer mellom tjenester innen de to kommunalområdene.

Ordningen med at *Tildelingskontoret* er plassert under kommunalrådet *Helse og velferd*, men fatter vedtak som får økonomiske konsekvenser for *Omsorg og mestring* fremstår som uhensiktsmessig. Dette kan etter vår vurdering vanskeliggjøre strategisk utvikling av tjenestene og ikke minst god økonomistyring. *Tildelingskontoret* er, slik vi vurderer det, et viktig nav for å få til ønskede og nødvendige dreininger innenfor alle de kommunale helse- og omsorgstjenestene. Hovedvekten av disse tjenestene er organisert under kommunalområdet *Omsorg og mestring*. Ut fra dette resonnementet er vurderingen at det kan være hensiktsmessig å vurdere om *Tildelingskontoret* bør ut fra dette vurderes overført fra *Helse og velferd* til *Omsorg og mestring*.

Videre bør kommunen vurdere om det er formålstjenlig at *Helse og rehabilitering*, som nå er i *Helse og velferd*, blir overført til *Omsorg og mestring*. Etter vår vurdering er disse tjenestene helt sentrale for at kommunen skal lykkes i sin strategi om å dreie tjenestene slik at brukere blir boende i eget hjem lengst mulig og ta større ansvar for egen helse.

Det stilles i gjennomgangen spørsmålstegn ved om nåværende plassering av *Barnevern* og andre tjenester som særlig er innrettet mot barn og unge er hensiktsmessig. I dag er disse tjenestene fordelt hovedsakelig på to kommunalområder, *Oppvekst* og *Helse og velferd*. Det fremkommer indikasjoner på at dagens organisering kan skape silobaserte og fragmenterte tjenestetilbud. Funnene peker på behov for å se på mulige synergier ved økt samhandling eller ved annen organisering, hvor tjenester til barn og unge samles. Vi har sett at kun en tredjedel av respondentene vurderer samhandlingen på tvers av kommunalområdene som god, noe som peker i retning av at disse tjenestene bør samorganiseres.

Agenda Kaupangs vurdering er at det er viktig å se de ulike tjenester til som ytes til de samme tjenestemottakere mer i sammenheng, eksempelvis tjenester til sårbare barn og unge. Uavhengig av organisering må tjenestene virke sammen. Vi vurderer at en samorganisering av ulike tjenester, som f. eks innenfor *Oppvekst*, kan være hensiktsmessig for å sikre en mer helhetlig ivaretagelse av brukerne, og også for å ruste seg til fremtidige endringer i oppgaver og ansvar. Samorganisering alene vil ikke nødvendigvis løse behovet for mer helhetlig innsats. Uavhengig av organisering er det viktig å sikre at tjenesten samarbeider tett både i det daglige arbeidet, men også i de strategiske og overordnede diskusjonene og beslutningene.

Dersom kommunen beslutter å flytte *Tildelingskontoret, Helse og rehabilitering* og *Barnevern* ut fra kommunalområde *Helse og velferd* vil enhetene som blir igjen være relativt få og små, og kommunen bør i så fall vurdere å løse opp dette kommunalområdet og legge gjenværende tjenester til de øvrige kommunalområdene.

Vi har også registrert at det finnes ulike oppfatninger om hvorvidt dagens ordning hvor *Kultur* er organisert i kommunalområde *Plan, næring, kultur og teknisk drift* er hensiktsmessig. Flere informanter og respondenter tar til orde for at en samorganisering med *Oppvekst* ville vært mer formålstjenlig, da *Kultur* representerer noen viktige tiltak og arenaer for barn og unge. I norske kommuner er det stadig vanligere at kultur ikke er et eget kommunalområde, men at de er samorganisert enten med oppvekstsektoren eller med næring og tekniske tjenester. Agenda Kaupang har ikke noen prinsipielle vurderinger knyttet til hvor i et organisasjonskart det er mest naturlig å plassere kulturområdet. Vi vurderer at dette er en hensiktsmessighetsvurdering som kommunen selv må ta.

6.2 Inndeling i enheter

Enhetene i Narvik kommune varierer med hensyn til størrelsen (årsverk og lederspenn) og antall enheter i de ulike kommunalområde viser stor variasjon fra *Virksomhetsstyring* med 3 enheter til *Oppvekst* som har 24.

Dagens inndeling i enheter innebærer at noen enheter fremstår som små og andre som for store. Kommunen kunne hatt færre enheter ved å sikre en likere organisering på tvers av kommunalområdene og ved i større grad å se ulike tjenester rettet mot samme brukergruppe mer i sammenheng.

Vår vurdering er at forskjeller i oppgaveportefølje og lederspenn kan ha konsekvenser for kommunens mulighet til å sikre effektiv drift. Det har også betydning for mulighetene til å levere tjenester med tilstrekkelig kvalitet. Små enheter kan gjøre det krevende å utnytte tilgjengelig kompetanse/ressurser på en god måte og å sikre robuste fagmiljøer. Dagens praksis kan medføre at kommunen har behov for flere årsverk enn det en organisering med færre og større enheter ville ha gitt. Videre påvirker dagens ordning med relativt små og sårbare fagmiljøer kommunens evne til å rekruttere og beholde nødvendig kompetanse.

Dagens inndeling av tjenester baserer seg på en kombinasjon av fag og geografi, særlig innenfor *Omsorg og mestring*. En geografisk inndeling kan være hensiktsmessig særlig med tanke på å sikre behov ved å se tjenester i et geografisk område i sammenheng og å utnytte ressurser på tvers. Samtidig har vi sett i gjennomgangen at det er behov for å samle f.eks. hjemmetjenestene i større enheter for å sikre likere praksis og likeverdige tjenester uavhengig av hvor man bor i kommunen, og for å få en hensiktsmessig faglig utvikling.

Basert på funn i spørreundersøkelsen og intervjuene fremkommer det tydelige behov for justeringer og endringer i dagens enhetsstruktur med hensyn til sammensetning og portefølje, og videre fremstår behovet for tydeliggjøring av fullmaktsforhold gjennom formalisering av et 4. ledernivå som tydelig. Dette begrunnes med behov for økt kapasitet til nærledelse og fokus på

utviklingsarbeid. Vår vurdering er at dette er perspektiver kommunen må hensynta i det videre arbeidet med tilpasning av organisasjons- og ledelsesstrukturen i kommunen.

6.3 Geografisk inndeling

Narvik kommune består av flere tettsteder og bygder, inkludert Narvik, Ankenes, Beisfjord, Håkvik, Kjøpsvik, Skjomen og Ballangen. Kommunen er relativ stor i areal, og flere av tettstedene er preget av lange reiseavstander og demografiske endringer (høy andel eldre).

Norske kommuner er ulike, men uavhengig av demografiske forhold, skal alle kommuner ivareta de samme funksjonene knyttet til tjenesteproduksjon, myndighetsutøving og demokrati- og samfunnsutvikling. Kommuner har som utgangspunkt det samme lovpålagte ansvaret for å løse oppgaver, men de har ulike forutsetninger, noe som kan føre til variasjon i kommunenes kostnader knyttet til å tilby kommunale tjenester.

Samtidig skal inntektssystemet for kommunene bidra til at kommunene kan gi et likeverdig tjenestetilbud til innbyggere gjennom å kompensere for demografiske forskjeller. Kommunene har også stor organisasjonsfrihet i hvordan de vil ivareta ansvaret – gjennom egen driftsorganisasjon, interkommunalt samarbeid eller kjøp av tjenester.

Narvik har et uttalt mål om at det skal være bolyst i hele kommunen, noe som også var et viktig prinsipp i intensjonsavtalen for den sammenslåtte kommunen. Det fremkommer i denne gjennomgangen at mange opplever kommunens geografiske forhold som utfordrende med henyn til effektivitet i tjenesteproduksjonen. Det er lange reiseavstander, og mange av kommunens innbyggere, særlig de eldre, bor utenfor «sentrumssonen». Data fra SSB viser at mange eldre i Narvik bor usentralt, mens den største konsentrasjonen av innbyggere bor i Narvik sentrum. Vurderingen er at en spredd bosetting slik vi ser i Narvik, med opphoping av eldre utenfor handels- og servicesonene, vil kunne bidra til et økt press på tjenester og vil også påvirke hvordan kommunen må organisere seg og rigge tjenestene sine fremover. Vår vurdering er at kommunen allerede har utfordringer med å opprettholde tjenestetilbudene og å innfri intensjonen om å ha stedbundne tjenester. Det er sannsynlig at utfordringene for kommunen blir større i tiden fremover grunnet sterk økning i antall eldre kombinert med at innbyggertallet i deler av kommunen reduseres.

Gjennomgangen viser at dagens organisering f.eks. innenfor *Omsorg og mestring* bygger både på fagorganisering, og geografisk inndeling. Flere informanter mener at det er tydelig at det er behov for både å sikre innbyggerne gode tjenester uavhengig av hvor man bor, samtidig som man også må sikre en organisering som medfører at man kan utnytte ressursene godt. Det er i den forbindelse reist spørsmål om det er behov for å se på organiseringen av hjemmetjenesten i kommunen.

I gjennomgangen fremkommer det at mange er opptatt av at den demografiske utviklingen vil forsterke flere av dagens utfordringer. Skal kommunen evne å sikre tjenester til kommunens innbyggere, mener mange at kommunen i enda større grad må se de ulike tjenestene mer i sammenheng, og etablere robuste enheter (se kap. 7.2) slik at man kan ivareta behovet for både sterke fagmiljøer og kostnadseffektive tjenester. Erfaringen vår fra andre kommuner er at demografiske endringer, negativ befolkningsutvikling i deler av kommunen, lange reiseavstander og topografi innad i en kommune utfordrer kommunen som helhet. På den ene siden er lokalisering av barnehager, skoler, kulturliv, sykehjem mv. viktig for «bolysten» og for opprettholdelse av «lys i husene» i hele kommunen, og dermed for å bidra til økonomisk utvikling og vekst i kommunen ved å skape arbeidsplasser og tiltrekke seg nye innbyggere og næringsliv. På den andre siden er det et stadig krav om at de kommunale tjenestene skal være ressurseffektive med høy kvalitet.

Vår vurdering er at intensjonen om å ha stedbundne tjenester i hele kommunen kan bli mer og mer krevende, både med tanke på demografi og økonomisk bærekraft. For å håndtere geografiske utfordringer i kommuner er det viktig å sikre god planlegging og koordinering av tjenester, samt samarbeide tett med lokale ressurspersoner og organisasjoner. Kommunen kan i denne prosessen også dra nytte av teknologiske løsninger som kan forbedre tilgjengeligheten og effektiviteten til tjenester, som f.eks. digitale verktøy og telemedisin. I forbindelse med vårt arbeid med å utarbeide kunnskapsgrunnlag for utarbeidelse av pleie- og omsorgsplan for Narvik kommune i 2022 kom det tydelig frem at det er et stort potensial innenfor digitalisering og bruk av velferdsteknologi.

I tillegg bør kommunen se enheter og tjenester mer i sammenheng enn det som synes å være tilfelle i dag. I dette ligger det også en avklaring av hvilke tjenester som skal være desentralisert, og hvilke som bør sentraliseres, samtidig som man sikrer at kommunens samfunnsoppdrag blir ivaretatt.

6.4 Ansvars-, myndighets- og oppgavefordeling

Vi har sett i denne gjennomgangen at uklarheter knyttet til ansvars- og oppgavefordeling mellom kommunalområdene i særlig grad synes å handle om rollen *Virksomhetsstyring* har fått i organisasjonen. Det fremkommer at den sektorovergripende rollen som *Virksomhetsstyring* utøver mangler fundament i faktiske fullmakter, noe som gjør rollen til *Virksomhetsstyring* uklar og som også medfører en usikkerhet i forhold til hvilke fullmakter kommunalsjefene i de øvrige kommunalområdene har.

Vi har tidligere i dette kapittelet pekt på at *Virksomhetsstyring* bør kunne defineres som en stab- og støttefunksjon hos rådmannen som utøver styring på vegne av rådmannen og ledergruppen. Uklarhetene knyttet til *Virksomhetsstyring* gjelder ikke bare på kommunalområdenivå. Det gjelder også hvordan enheter innen *Virksomhetsstyring* agerer overfor andre enheter. Vi har funn som indikerer at eksempelvis HR kan overstyre linjen knyttet til godkjenning av stillinger som skal lysess ut. Uklarheten oppstår ved at de på denne måten oppleves å overprøve beslutninger som er fattet av kommunalsjefen for det aktuelle kommunalområdet.

Det er vår vurdering at *Virksomhetsstyrings* rolle bør tydeliggjøres og defineres. I dette ligger det at man må skille klart mellom når, innen hvilke områder, hvordan, på vegne av hvem og med hvilke fullmakter *Virksomhetsstyring* skal utøve en stabs- og styringsrolle, og innen hvilke områder, på hvilken måte og i hvilket omfang *Virksomhetsstyring* skal utføre støttetjenester til linjen i de ulike kommunalområdene.

6.5 Samhandling

Kommunens samfunnsoppdrag er komplekst. Kommunene skal utvikle og tilby ulike tjenester, men også bidra til å opprettholde et godt og velfungerende lokalsamfunn. Samhandling mellom ulike tjenester, enheter og kommunalområdene i kommunen er, slik vi vurderer det, helt avgjørende for å sikre at kommunens samfunnsoppdrag blir utført på en effektiv og helhetlig måte i form av:

- ▶ Bedre koordinering av tjenester: Gjennom samarbeid og samhandling kan kommunen bedre koordinere de ulike tjenestene og sikre at de fungerer sammen på en helhetlig og effektiv måte.
- ▶ Mer effektiv bruk av ressurser: Samhandling kan også bidra til mer effektiv bruk av ressurser, både økonomiske og menneskelige. Ved å dele kunnskap og erfaringer og unngå overlappende arbeid, kan kommunen spare penger og frigjøre tid og ressurser til andre oppgaver.

- Bedre tjenester til innbyggerne: Samhandling kan også føre til bedre tjenester til innbyggerne, ved at kommunen kan tilby mer helhetlige og koordinerte tjenester som møter innbyggernes behov og forventninger.
- Økt innovasjon og utvikling: Gjennom samarbeid og samhandling kan kommunen også stimulere til innovasjon og utvikling, ved at ulike avdelinger og tjenester kan dele kunnskap og ideer og jobbe sammen for å finne nye og bedre løsninger.

Vår erfaring er at respondentenes tilfredshet med samhandling ofte samvarierer med avstand. Høyest skåre på samhandling gis til samhandlingen internt i egen enhet, lavest skåre på samhandling gis på samhandling på tvers av kommunalområder. Dette ser vi også i Narvik. At samhandling på tvers av kommunalområder skårer lavt trenger ikke å være et problem dersom tjenester/enheter ikke er avhengige av å samhandle over kommunalområder. Funn fra gjennomgangen viser imidlertid at det er områder som peker seg ut, som f.eks. tjenester til barn og unge, hvor samhandlingen i dag ikke oppleves som tilstrekkelig og hvor det synes å være hensiktsmessig å foreta organisatoriske grep. Etablering av forpliktende samarbeid på tvers kan selvsagt være et alternativ til en organisasjonsendring.

For å oppnå god samhandling i kommunen, er vår vurdering at det er bør etableres en felles forståelse av kommunens samfunnsoppdrag og målene som skal oppnås, og deretter å legge til rette for kommunikasjon og samarbeid mellom ulike enheter og tjenester. Videre er det viktig å investere i nødvendige verktøy og teknologi for å støtte samarbeidet, og å ha klare rutiner og prosedyrer for samhandling og koordinering av tjenester. Funn fra undersøkelsen kan tyde på at dette ikke er tilstrekkelig ivare tatt i dag. Erfaringsmessig er at dette utfordrende i mange kommuner, og det skyldes ikke nødvendigvis selve organiseringen. Vanlige årsaker til manglende eller mangelfull samhandling kan være:

- Felles mål er en forutsetning for samarbeid. Manglende felles mål kan medføre at det ikke eksisterer enighet om hva som skal prioriteres og hvordan utfordringer skal løses.
- Forskjellige perspektiver og interesser kan føre til at ansatte og enheter har ulike oppfatninger av hva som er viktig og hvordan målene skal oppnås, noe som kan føre til utfordringer i samarbeidet.
- God kommunikasjon er en forutsetning for effektiv samhandling, kommunikasjonsutfordringer kan hindre samarbeid.
- Manglende ressurser kan føre til utfordringer i samhandlingen. Når det er et knapphet på ressurser som budsjettmidler, tid og personell, kan det oppstå konflikter om hvordan ressursene skal prioriteres og fordeles.
- Mangel på tillit kan føre til at ansatte holder tilbake informasjon og er uvillige til å dele ressurser og erfaringer, noe som kan skape mistillit og konflikt.

Oppsummert kan det synes som om det er et behov for mer målrettet samhandling og samarbeid mellom de ulike tjenestene i kommunen for å sikre behovet for helhetlige og koordinerte tjenester, men også for å sikre behovet for effektive og gode tjenester til kommunens innbyggere. Dette gjelder både mellom kommunalområder, men undersøkelsen vår har vist at det også er behov for å styrke samhandlingen mellom enheter innad i kommunalområder. Vurderingen er at behovet for økt samhandling ikke alene vil kunne løses ved kun å gjøre organisasjonsjusteringer, som å flytte enheter mv. Etablering av mer hensiktsmessige strukturer, herunder tydelighet i roller og oppgaver, er viktig, men vil ikke alene sørge for nødvendig samhandling. I tillegg er vår vurdering at ledere som fremstår som samlet og tydelig på forventninger til utvikling, og som også legger til rette for samhandling på tvers, vil oppleves som troverdig, og bidra til økt sannsynlighet for samhandling. Samhandling må bygge på gode prosesser, med åpen kommunikasjon, hvor man har fokus på å bygge tillit og skape en omforent felles forståelse, og fokusere på felles mål og interesser.

6.6 Organisering av stab- og støttefunksjoner

Vi har sett i gjennomgangen at tilfredsheten med hensyn til hvordan stab- og støttefunksjonene er organisert er relativt lav. Det samme gjelder tilfredsheten med ansvars- og oppgavefordelingen mellom de sentrale stab- og støttefunksjonene og henholdsvis *virksomhetene* i de øvrige kommunalområdene og *rådgiverfunksjonene* i de øvrige kommunalområdene. Årsaken til den lave tilfredsheten synes å handle om forhold vi allerede har vært inne på knyttet til måten *Virksomhetsstyring* utøver myndighet og måten de fortolker sin rolle på. Vi har hørt opplevelser av at sentraliseringen av stab- og støttefunksjonene har ført til mindre støtte til linjeledelsen og større fokus på hva virksomhetene må levere og rapportere på.

Det virker som om en konsekvens av dette er at ulike kommunalområder har etablert egne støttefunksjoner, i tillegg til de sentrale ressursene.

Når det gjelder *Virksomhetsstyrings* kompetanse og kapasitet til å yte støttetjenester er ikke tilfredsheten, etter vår vurdering, spesielt høy og områder hvor det etterspørres mer støtte er blant annet IT, HR og økonomi.

Når vi spør respondentene i spørreundersøkelsen hvor tilfreds de var med sist mottatte tjenesteleveranse fra stab- og støttetjenestene er det nesten 70 % som er helt eller delvis fornøyd.

At stab og støtte oppleves å være uhensiktsmessig organisert, at kapasiteten og kompetansen oppleves som mangelfull samtidig som man er fornøyd med enkeltleveranser er et helt vanlig bilde når vi kartlegger stab- og støttefunksjoner i kommunal sektor.

Det vi vurderer som kritisk viktig er at rolle- og ansvarsfordelingen mellom stab/støtte og linjen er tydelig og at forventningene avstemmes og avklares slik at alle vet hvilken rolle stab og støtte har i organisasjonen og hva de kan forvente av støtte, samt at stab og støtte bestreber seg på å innfri de viktigste forventningene fra linjen.

6.7 Organisering og ledelse

I spørreundersøkelsen hadde vi 8 spørsmål knyttet til i hvilken grad respondentene opplevde at dagens organisering legger til rette for at lederne kan utøve strategisk ledelse og helhetlig ledelse, at lederne kan følge opp sine medarbeidere, at de følger opp resultater, at de utøver god økonomistyring, utvikler kommunens tjenester, legger til rette for digitalisering og kan fatte de nødvendige beslutningene.

De to områdene som skårer lavest, og som både ut fra skårene og fra tilbakemeldinger i intervjuene fremstår, etter Agenda Kaupangs vurdering, som mest kritiske er *strategisk ledelse* og *helhetlig ledelse*. Andelen som er helt eller delvis enige i at organiseringen bidrar til utøvelse av strategisk ledelse og helhetlig ledelse er hhv. 42 og 31 %. Andelen som er helt eller delvis uenige er hhv. 32 og 38 %.

Funnene indikerer at lederne primært oppfattes å være opptatt av løpende drift og å løse problemene her og nå. Felles strategi og enhetlig praksis synes å glimre med sitt fravær. Gjeldende kommuneplan og økonomiplan synes heller ikke å hjelpe. Samfunnsplanen inneholder nesten 150 strategiske tiltak som kun i begrenset grad er representert blant satsingsområdene for den enkelte sektor i Økonomiplanen.

Vår vurdering er at det ikke eksisterer et klart og tydelig felles bilde blant lederne og andre informanter på hva kommunen skal satse på, hvordan kommunen skal klare å komme i økonomisk balanse og tilpasse seg fremtidige økonomiske rammer, og hvordan kommunen skal håndtere demografiutfordringene, som er godt forankret både hos lederne og medarbeiderne i kommunen. Dette synes å være en forutsetning for at Narvik skal kunne løse sine utfordringer på sikt. Vår

oppfatning er at utfordringene knyttet til strategisk og helhetlig ledelse ikke bare er et anliggende for rådmannen og hans ledergruppe. Slik vi tolker det handler det vel så mye om behovet for strategisk ledelse innen de ulike kommunalområdene hvor kommunalsjef og enhetsleder utvikler klare og tydelige retningslinjer og hvor den enkelte enhetsleder er bærer av disse føringene ut i egen enhet.

Over halvparten av respondentene i spørreundersøkelsen er enige i at organiseringen i stor eller svært stor grad legger til rette for at lederne kan følge opp de medarbeiderne de har ansvar for. Noe som er vel og bra, men det er etter vår vurdering foruroligende når en fjerdedel av alle er uenige i dette.

Vi har sett at informantene peker på utfordringer knyttet til stort lederspenn, noe som også tydeliggjøres når man ser på antall årsverk per leder.

I Narvik er det 4. ledernivået et uformelt ledernivå og det finnes, som nevnt andre steder i denne rapporten, et utkast til drøftingsnotat angående formalisering av avdelingsledernivået som er lagt på is i påvente av anbefalingene i denne rapporten.

Agenda Kaupang har ikke et helt klart bilde på hvordan situasjonen oppleves i dag grunnet litt ulike tilbakemeldinger fra intervjuer og spørreundersøkelser. Vi har sett at 57 prosent av de spurte mener at ansvars- og myndighetsfordelingen mellom enhetsleder og avdelingsleder oppleves som klar. 15 prosent mente at den var uklar. Vi tolker svarene i spørreundersøkelsen dithen at det at ansvars- og myndighetsfordelingen mellom enhetsleder og avdelingsleder er klar, betyr ikke det samme som at det er hensiktsmessig. Vår vurdering er at det å øke den formelle ledelseskapasiteten fremstår som nødvendig.

6.8 Organisering og effekter

På bakgrunn av den refleksjonen vi hadde i innledningen til kapittel 5.1, hvor vi peker på at det ikke finnes evidens for at en bestemt organisasjonsmodell er den «beste», og at man derfor må se etter i hvilken grad en bestemt modell innehar de egenskapene som for organisasjonen er de viktigste, har vi i spørreundersøkelsen sett på hvordan respondentene opplever at organiseringen bidrar til god tjenestekvalitet, god forvaltning, god implementering av politiske og administrative vedtak, effektiv ressursutnyttelse, hensiktsmessige arbeidsprosesser og lite dublering av funksjoner og dobbeltarbeid.

Vi har sett at godt over halvparten av respondentene er helt eller delvis enig i at dagens organisering bidrar til at man kan levere gode tjenester og utøve god forvaltning. På den annen side er det rundt 20 % som er helt eller delvis uenige i dette. På de øvrige spørsmålene er det under halvparten som er enige i at organiseringen bidrar positivt. Eksempelvis er 40 % uenige i at organiseringen bidrar til effektiv ressursutnyttelse, en tredel er uenige i at organiseringen bidrar til hensiktsmessige arbeidsprosesser, og en fjerdedel er negative til at organiseringen hindrer dublering av funksjoner og dobbeltarbeid.

Man kan stille spørsmål ved selve problemstillingene som er valgt her. Den handler om i hvilken grad organiseringen bidrar til eksempelvis effektiv ressursutnyttelse, Man kan hevde at det er lett å svare i hvilken grad man opplever at ressursutnyttelsen i dag er effektiv, men at det er vanskeligere å konkludere at dette skyldes organiseringen eller å ha en kvalifisert oppfatning av i hvilken grad selve organiseringen påvirker effektiviteten. Vår oppfatning er, på bakgrunn av refleksjonene i innledningen til dette avsnittet, at hele poenget med en organisasjonsmodell er at den skal representere en struktur som oppleves som hensiktsmessig og at den bidrar til å løse viktige utfordringer.

På bakgrunn av funnene i spørreundersøkelsen og tilbakemeldingene i intervjuene er det Agenda Kaupangs vurdering at Narvik innen flere områder bør vurdere alternative organisatoriske løsninger eller finne gode kompenserende tiltak. Hvilke elementer det er viktig å se på vil bli utdypet av vurderingene i neste kapittel.

6.9 Administrativ ressursbruk

I kartleggingen av administrativ ressursbruk har vi sammenlignet de regnskapsførte utgiftene på KOSTRA-funksjon 120 med andre kommuner. Sammenlignet med snittet av de kommunene Agenda Kaupang har hentet inn regnskapstall fra, har Narvik en merkostnad på 18,4 millioner kroner. De funksjonene det er størst avvik på er økonomi og innkjøp (6,8 millioner), fellesutgifter (8,2 millioner), IKT (1,2 millioner), og personal, service og kommunikasjon (3,2 millioner).

Vår vurdering er at kommunen må se på nivået på fellesutgifter da det er her avviket sammenlignet med andre er størst. I fellesutgifter ligger som nevnt tidligere i rapporten, kostnader til kantine, sekretariat for politisk ledelse, bedriftshelsetjeneste, overordnet HMS-arbeid, kontingent til KS, frikjøp av hovedtillitsvalgte, kostnader knyttet til vigsler, og utgifter knyttet til innføring og administrasjon av eiendomsskatt. Narvik har et høyt nivå på flere av disse kostnadene og særlig gjelder det frikjøp av tillitsvalgte.

Det høye nivået på økonomi og innkjøp handler blant annet om et høyt antall stillinger på lønningsfunksjon og innkjøp. Avviket innen personal, service og kommunikasjon forklares også av et høyt antall stillinger, særlig innen dokumentforvaltning.

Narvik har et gjennomsnittlig antall administrative årsverk målt som andel totale årsverk i kommunen sammenlignet med andre kommuner på samme størrelse. Hvis vi sammenligner administrative årsverk pr. 1000 innbyggere, er andel administrative årsverk over gjennomsnittet for de samme kommunene. Årsaken er at Narvik, totalt sett, har flest årsverk av de sammenlignbare kommunene. Antall årsverk til administrativ ledelse ligger på et gjennomsnittlig nivå.

Det er også vesentlig å se på antall årsverk med administrative funksjoner som ikke er ført på funksjon 120. Dette er stab- og støttefunksjoner som tilhører de øvrige kommunalområdene og dermed føres på den enkelte tjeneste. Narvik har, sammenlignet med andre, relativt god støtte og mange slike årsverk¹⁶. Dette indikerer at Narvik har relativt god støtte utover de sentraliserte funksjonene. Våre analyser viser 21,8 slike årsverk desentralt hvorav den største delen er knyttet til helse, pleie og omsorg.

Andre funn i denne gjennomgangen understreker betydningen dette området vil ha i fremtiden. Skall kommunen kunne sikre gode og ressurseffektive kjernetjenester til sine innbyggere, er man helt avhengig av å ha en stab- og støtteenhet som bidrar med tilstrekkelig støtte både til drift, men spesielt til utviklingen av kommunens kjernetjenester. Og ettersom dette hovedsakelig er lagt til *Virksomhetsstyring* må de sørge for å ivareta dette.

Agenda Kaupangs vurdering er at en hensiktsmessig måte å styrke stab- og støttefunksjonene på er å se på muligheter til å omprioritere mellom de ulike funksjonene. Områder hvor årsverksinnsatsen er høy i Narvik er innenfor dokumentforvaltning, lønningsfunksjon, personalfunksjonen og IKT-drift. Et annet område som vi ser at kommunen har høye utgifter på er Fellesutgifter (ref. figur 22). En viktig årsak til dette er utgifter til frikjøp av tillitsvalgte. I årsverks-sammenlikningen er ikke frikjøpte tillitsvalgte tatt med. Kostnadene er spesielt høye i forhold til andre kommuner og bidrar med det største potensialet for endringer. Funksjoner med lavere ressursinnsats er IKT-utvikling, organisasjonsutvikling og stabsstillinger knyttet til de øvrige kommunalområdene.

¹⁶ Disse tallene er beheftet med usikkerhet da de er innrapportert fra den enkelte kommune uten av vi har kunnet kvalitetssikre dem.

6.10 Vurdering opp mot evalueringskriteriene

Vi lanserte et kriteriesett for vurdering av organiseringen i kapittel 3. Vi skal avslutte vurderingskapittelet med en vurdering av funnene opp mot disse kriteriene.

Formålseffektivitet

Med målseffektivitet menes i denne sammenhengen i hvilken grad den administrative organiseringen er hensiktsmessig for å løse virksomhetens prioriterte oppgaver.

Vi har ingen funn i denne gjennomgangen som skulle tilsi at modellen i prinsippet ikke er formålstjenlig. Den bygger på kjente inndelingsprinsipper, men som vi har sett er det noen uklare grenseoppganger mellom *Helse og velferd* og både *Omsorg og mestring* og *Oppvekst*, slik at dersom sammenhengende tjenester er et formål bidrar ikke dagens modell til dette. Videre er det slik at den rollen *Virksomhetsstyring* har overfor de andre kommunalområdene ikke er forenlig med plasseringen i kartet.

Kostnadseffektivitet

Kriteriet kostnadseffektivitet omhandler i hvilken grad den aktuelle modellen bidrar til at en unngår unødig dobbeltarbeid, og har minst mulig kostnader knyttet til løpende samordning og samarbeid. Og videre om den legger den til rette for en rasjonell utvikling og bruk av kompetanse.

Vi har noen funn knyttet til dobbeltarbeid og dublering av funksjoner, og det handler i stor grad om oppgave- og ansvarsfordeling mellom *Virksomhetsstyring* og linjen i de øvrige kommunalområdene. I spørreundersøkelsen skårer respondentene spørsmålet om organiseringens bidrag til effektiv ressursutnyttelse relativt lavt, det samme gjelder effektive arbeidsprosesser.

Ordningen med at *Tildelingskontoret* ligger i *Helse og velferd*, men fatter vedtak og gjennom det påvirker kostnadene i *Omsorg og mestring* antas å svekke ledelsen i *Omsorg og mestring* sin mulighet til å dimensjonere tjenestene selv og på den måten også utfordrer muligheten for god kostnadskontroll.

Med hensyn til samordning og utnyttelse av kompetanse på tvers har vi sett at det er utfordringer ved at tjenester til barn og unge er fordelt på både *Oppvekst* og *Helse og velferd*. Det synes å være utfordringer knyttet til sammenhengende og helhetlige tjenester til barn og unge og implementering av Oppvekstreformen. Andre forhold som synes å påvirke samhandlingen er blant annet manglende felles mål og ulike perspektiver og interesser.

Den geografiske inndelingen av tjenestene synes heller ikke å bidra til kostnadseffektiv drift.

Styrbarhet

Med hensyn til styrbarhet er sentrale vurderinger i hvilken grad modellen gir klare ansvarsforhold for styring, samordning og prioritering.

I spørreundersøkelsen kommer det frem at respondentene mener at det i relativt liten grad utøves strategisk og helhetlig ledelse. Vurderingen av ledernes utøvelse av økonomistyring skårer heller ikke spesielt høyt.

Vi har sett at både rolleklarheter mellom *Virksomhetsstyring* og de øvrige kommunalområdene og det at *Helse og velferd* fatter vedtak på vegne av *Omsorg og mestring* er med på å skape usikkerhet og uklarhet med hensyn til styring. Også uklar oppgavedeling mellom *Helse og velferd* og *Oppvekst* reduserer styrbarheten. Det samme gjør forhold knyttet til opplevd mangel på strategisk og helhetlig ledelse og felles praksis.

Fleksibilitet

Fleksibilitet handler om i hvilken grad den administrative organiseringen gir rom for å kunne ivareta nye behov og oppgaver og om den ivaretar behov for å være proaktiv.

Det forholdet som i størst grad påvirker fleksibiliteten og evnen til å være proaktiv er den fragmenteringen av ansvar for ulike brukergrupper, som eksempelvis barn og unge, som er påpekt flere steder i gjennomgangen.

Den interne prioriteringen av ressursinnsatsen i *Virksomhetsstyring* som har, sammenlignet med andre kommuner, tyngre vekting på driftsoppgaver og mindre på utviklingsoppgaver, reduserer også mulighetene til å være proaktiv. Vi har også sett at det å dele og utnytte ressurser på tvers er en utfordring.

Brukerorientering

Brukerorientering i denne sammenhengen handler om i hvilken grad den administrative organiseringen legger til rette for best mulig kvalitet på produkter og tjenester, en best mulig samordnet tjeneste og god tilgjengelighet og brukermedvirkning. Og videre om den bidrar til digitalisering av tjenestene.

Vi har sett at informantene opplever i relativt stor grad at dagens organisering legger til rette for god tjenestekvalitet, selv om sammenligninger med andre kommuner tyder på at det gjenstår en del å ønske med hensyn til kvalitet i tjenestene.

Funnene som handler om manglende sammenhengende tjenester til barn og unge trekker også ned inntrykket av brukerorientering. Det samme gjelder mangel på helhetlig ledelse som gir seg utslag i ulik praksis mellom virksomhetene.

6.11 Oppsummering

De målene som i dette oppdraget er satt for en god organisering er:

- ▶ Mindre dublering av funksjoner
- ▶ Robuste fagmiljøer
- ▶ Økt styrbarhet og utviklingskraft – digitalisering
- ▶ Klar fordeling av ansvar
- ▶ Lik praksis og god kvalitet i oppgavegjennomføringen
- ▶ Mer fleksibel ressursdisponering og bedre samhandling

Vurderingen av nåsituasjonen opp mot de valgte kriteriene og målene som gjelder for oppdraget viser at dagens organisering ikke lever opp til kriterier og mål i tilstrekkelig grad. Det som påvirker vurderingene i stor grad er de samme forholdene som er nevnt tidligere i dette kapittelet, og det handler om forhold som utfordringer knyttet til inndeling i kommunalområder og enheter, ansvars-, myndighets- og oppgavefordeling, samhandling, ledelse og administrativ stab og støtte.

7 Agenda Kaupangs anbefalinger

Oppdragsgiver har bedt om at det på bakgrunn av evalueringen gis anbefaling på framtidig organisering av kommunen. Evalueringen skal også inneholde en vurdering av etablering av et 4. ledernivå. Videre skal analysen av dagens situasjon utgjøre et nullpunkt for videre arbeid, hvor oppdragsgiver har forventninger om at tilbyder skal:

- ▶ Komme med anbefalinger på dimensjonering, tilbud (tjenesteinnhold/kompetanse)
- ▶ Belyse fordeler og ulemper ved tiltak/løsninger, inkludert kostnadsberegninger
- ▶ Identifisere mulige synergier med andre tjenester (bedre utnyttelse av ressurser)
- ▶ Komme med anbefalinger på hvordan man skal kunne drive de administrative funksjonene til samme andel til administrative kostnader som sammenlignbare kommuner.

I dette kapittelet kommer Agenda Kaupang med anbefalinger knyttet til inndeling i kommunalområder og enheter, ansvars-, myndighets- og oppgavefordeling, ledelse og dimensjonering av administrative funksjoner.

7.1 Inndeling i kommunalområder og enheter

Beskrivelse av anbefalingene

Noen viktige funn i denne gjennomgangen er at dagens organisering vurdert opp mot flere kriterier ikke fremstår som hensiktsmessig. Det synes å være behov for å justere organisasjonsmodellen på flere områder. Dette synes å handle om følgende forhold:

- ▶ Rollen *Virksomhetsstyring* har fått eller tatt i organisasjonen.
Vi har omtalt dette ved flere anledninger og har mer enn antydnet at, rollen må formaliseres og at styringsoppdraget forankres i ledergruppen. Dersom *Virksomhetsstyring* skal ha denne styringsrollen er det hensiktsmessig at dette synliggjøres i organisasjonskartet ved at *Virksomhetsstyring* innplasseres som en stabsfunksjon under rådmannen og ikke som en tjeneste på linje med de øvrige kommunalområdene.
Forhold knyttet til fullmakter og utforming av rollen er hovedinnholdet i punktet under.

Grenseoppganger og sammenhenger mellom *Omsorg og mestring* og *Helse og velferd*.
Det er spesielt to enheter innen *Helse og velferd* som har tette relasjoner til *Omsorg og mestring*, det er *Helse og rehabilitering* og *Tildelingskontoret*.
På et prinsipielt grunnlag mener vi at *Tildelingskontoret* burde vært lagt i stab under kommunalsjef *Omsorg og mestring*. Vedtakene og utmålingen av tjenester har stor påvirkning på kostnadene i *Omsorg og mestring*. Tjenestetildeling og utmåling av tjenester er også helt avgjørende for å få til nødvendig og ønsket dreining av tjenester i tråd med målene og retningsvalget som er satt for *Omsorg og mestring*. Når myndighetsutøvelsen ligger utenfor dette kommunalområdet kan dette vanskeliggjøre både det å drive god økonomistyring, men også å få til nødvendig utvikling.
Når det gjelder overføring av virksomheten *Helse og rehabilitering* til *Omsorg og mestring*, synes argumentene for dette å handle om at tjenestene og kompetansen er sentrale elementer inn i dreiningen i kommunen, hvor målet er at flere skal ta ansvar for egen helse og bo hjemme lengst mulig.
- ▶ Sammenhengende tjenester til barn og unge.
De funnene vi har peker i retning av at det å splitte tjenester til barn og unge på to kommunalområder, *Helse og velferd* og *Oppvekst*, ikke er optimalt. Kommunalområdene beskrives gjennomgående som siloer hvor samarbeidet på tvers ikke fungerer tilstrekkelig godt. De tjenestene som er mest avhengig av å samhandle med oppvekst og som bør være en del

av en sammenhengende tiltakskjede er *Barnevern* og *Ressursteam* og *Forebyggende helsetjenester*. Vi har tidligere i rapporten antydnet at det kan være hensiktsmessig å vurdere en samorganisering av oppveksttjenestene for å sikre en mer helhetlig ivaretagelse, og særlig for å ruste seg til å jobbe mer iht. intensjonene i Oppvekstreformen.

Konsekvensvurdering av anbefalingen

Vår vurdering er at å endre statusen på *Virksomhetsstyring* fra et kommunalområde til en stab ikke vil ha noen negative konsekvenser eller noen kostnadsmessige implikasjoner. Dersom kommunen ønsker at *Virksomhetsstyring* skal slås sammen med den eksisterende rådmannsstaben må det gjennomføres en prosess på dette,

Når det gjelder overføring av enheter fra *Helse og velferd* til henholdsvis *Omsorg og mestring* og *Oppvekst* vil dette medføre en rekke konsekvenser. Det mest åpenbare er at det å ta ut fire viktige enheter vil gjøre *Helse og velferd* til et lite kommunalområde uten en klar profil, slik at spørsmålet om en avvikling av dette kommunalområde og en flytting av også de øvrige enhetene vil reise seg.

En annen helt åpenbar konsekvens av forslagene er at lederspennet til kommunalsjefene for *Omsorg og mestring* og *Oppvekst* som allerede i dag er for stort øker ytterligere. Det kan medføre et umiddelbart behov for å innføre et nytt ledernivå, som i andre kommuner eksempelvis omtales som virksomhetsleder eller tjenesteområdeleder, mellom kommunalsjefene og dagens enhetsledere. Et slikt grep vil kreve avklaring av organisatoriske prinsipper knyttet til hvor mange ledernivåer kommunen skal ha og om et slikt grep bare skal gjøres for de kommunalområdene hvor dette synes å være påkrevd, eller om det skal gjøres for alle kommunalområdene. Grepet vil også medføre merkostnader som en konsekvens av flere lederstillinger

På den annen side vil det å innføre et nytt ledernivå medføre at antall enheter under det nye ledernivået i *Omsorg og mestring* og *Oppvekst* kan økes i forhold til dagens situasjon, noe som vil gi mindre enheter og som en følge av det vil kunne redusere behovet for (i betydningen redusert antall) avdelingsledere med formaliserte fullmakter.

Med andre ord vil tiltakene som er nevnt over ha en rekke konsekvenser både av prinsipiell og økonomisk karakter og det ligger utenfor mandatet til dette prosjektet å foreta slike vurderinger og avveininger. Ut fra dette vil vår anbefaling være å skille mellom kortsiktige tiltak og langsiktige tiltak.

På kort sikt anbefaler vi to tiltak:

- ▶ *Virksomhetsstyring* endres fra å være et kommunalområde til en stab under rådmannen
- ▶ *Tildelingskontoret* flyttes fra *Helse og velferd* og etableres som en stab under kommunalsjef *Omsorg og mestring*

Vurderingen er at disse tiltakene vil kunne gjøres uten videre konsekvensutredning, men det krever selvsagt involvering av ansatte og tillitsvalgte samt en revidering av mandat og rollebeskrivelse og formalisering av samhandlingsarenaer mellom Tildelingskontoret og de øvrige virksomhetene.

Tiltak på mellomlang sikt:

Agenda Kaupang vurderer at det er flere organisatoriske grep som bør gjennomføres, det er:

- ▶ Grenseoppganger og sammenhenger mellom *Omsorg og mestring* og *Helse og velferd*. I tillegg til *Tildelingskontoret* bør virksomheten *Helse og rehabilitering* også vurderes overført til *Omsorg og mestring*
- ▶ Sammenhengende tjenester til barn og unge. Vår vurderer at kommunen bør samle kommunens tjenester til barn og unge i *Oppvekst*. Tjenestene som er mest avhengig av å samhandle med oppvekst synes å være *Barnevern*,

Begrunnelsen for at det som er nevnt over bør sees på som tiltak på mellomlang sikt er at en overflytting av enheter fra *Helse og velferd* til både *Omsorg og mestring* og *Oppvekst* vil medføre et behov for å vurdere om *Helse og velferd* skal videreføres som et eget kommunalområde. Dette er en prosess med mange involverte som nødvendigvis må ta noe tid.

For å sikre en mer hensiktsmessig organisering på sikt anbefaler vi Narvik å starte en bred og involverende prosess for utvikling av ny modell for administrativ hovedorganisering, der kommunen i tillegg til det som er nevnt over også gjør en grundig vurdering av den enkelte tjeneste både med hensyn til innhold, størrelse og geografisk lokalisering. I en slik prosess vil denne rapporten kunne fylle rollen både som et kunnskapsgrunnlag og en nåsituasjonsbeskrivelse.

Viktige kriterier for vurdering av en ny organisasjonsmodell vil være de målsettingene som gjelder for denne prosessen:

- ▶ Mindre dublering av funksjoner
- ▶ Robuste fagmiljøer
- ▶ Økt styrbarhet og utviklingskraft – digitalisering
- ▶ Klar fordeling av ansvar
- ▶ Lik praksis og god kvalitet i oppgavegjennomføringen
- ▶ Mer fleksibel ressursdisponering og bedre samhandling

7.2 Ansvars-, myndighets- og oppgavefordeling

Beskrivelse av anbefalingen

På bakgrunn av det som fremkom i kapittel 7 knyttet til *Virksomhetsstyrings* myndighet og rolle overfor de øvrige kommunalområdene anbefaler vi at delegasjonsreglementet gjennomgås og at det utarbeides en tydelig beskrivelse av hvilken myndighet *Virksomhetsstyring* har i forhold til det å utøve styring av de øvrige kommunalområdene. Det må avklares hvilke fullmakter de skal ha innen hvilke områder. Fullmaktene bør knyttes til prosesseierskap, eksempelvis hvilke fullmakter trenger man for å gjennomføre styringsprosesser som budsjett og økonomiplan, tertialrapporter, lønnsforhandlinger, sykefraværsoppfølging osv. Det må avklares hva som er faste fullmakter og hva som eventuelt er en definering av rolle knyttet til det å implementere og følge opp vedtak fattet av rådmannen. Utøvelsen av denne styringsfunksjonen må gjøres på rådmannens fullmakter, men rollen må være godt forankret og må utøves i overensstemmelse med rådmannens ledergruppe.

Virksomhetsstyrings rolle som yter av støttetjenester overfor ledelseslinjen må tydeliggjøres og defineres. Innen hvilke områder, på hvilken måte og i hvilket omfang skal *Virksomhetsstyring* utføre støttetjenester til linjen? I dette må det tydeliggjøres hva som er den enkelte leders ansvar og hva som er *Virksomhetsstyrings* ansvar. Nivået på tjenestene bør beskrives og gjerne utformes som en tjenesteytingsavtale.

Konsekvensvurdering av anbefalingen

Disse to tiltakene vurderes til å ha utelukkende positive konsekvenser. Med hensyn til eventuelle kostnader er det viktig å presisere at dimensjonering av støttetjenester må tilpasses faktisk tilgjengelig kapasitet. I de fleste kommuner er behovet for støttetjenester større en tilgjengelig kapasitet. Det antas at gjennomføring av anbefalingen ikke vil påføre kommunen ekstrakostnader utover bruk av ansattes tid, med mindre man ønsker å kjøpe bistand eksternt.

7.3 Ledelse

Innen området ledelse har Agenda Kaupang to anbefalinger: økt fokus på strategisk og helhetlig ledelse og formalisering av avdelingsledernivået.

Beskrivelse av anbefalingen

Gjennomgangen viser at det er mye som tyder på at Narvik vil kunne ha nytte av å styrke det strategiske og helhetlige ledelsesperspektivet. Vi har sett at informanter i intervjuene har etterlyst dette og respondentene i spørreundersøkelsen skårer disse ledelsesfunksjoner svært lavt. Det som etterlyses er klare og tydelige mål som gjelder hele organisasjonen og som tydelig peker på hvilken retning kommunen skal bevege seg i fremtiden, og som gir grunnlag for utviklingsretning, bakgrunn og økonomiske prioriteringer og veivalg. I dag fremstår retningen som uklar og de økonomiske innsparingene oppfattes som rene kutt uten at de er en del av en helhetlig strategi. Vi har sett at kommuneplanens samfunnsdel har et svært bredt fokus og er således vanskelig å bruke som ledetråd i utviklingsarbeidet. Videre er det et etterlatt inntrykk at fokuset i rådmannens ledergruppe er mer på drift og det å løse problemer enn på strategisk utvikling av kommunen. Dette handler i bunn og grunn om å synliggjøre for hele organisasjonen hvordan Narvik skal løse samfunnsoppdraget sitt.

Anbefalingen om å styrke strategisk og helhetlig ledelse handler om at lederne og ledergruppene, både rådmannens ledergruppe og ledergruppene i kommunalområdene, må være rollemodeller for hele organisasjonen og gjennomføre prosesser hvor de definerer hvilken merverdi de som ledergruppe skal skape, at de tydelig formulerer hva formålet med ledergruppen skal være, at de avklarer hvilke utviklingsprosjekter som skal realiseres på kort tid og hvilke saker de skal bruke tid på, for så å etterleve og gjennomføre dette.

Den andre anbefalingen med hensyn til ledelse er å formalisere det 4. ledernivået. Behovet for dette kommer tydelig frem i denne gjennomgangen blant annet ved det faktum at enkelte enhetsledere har et lederspenn på mellom 50 og 100 medarbeidere. Vår vurdering er at det drøftingsnotatet som allerede er utarbeidet er et godt utgangspunkt for å starte og gjennomføre prosessen.

Konsekvensvurdering av anbefalingen

Erfaringsmessig vil ikke det å øke fokuset på strategisk ledelse og helhetlig ledelse ha negative konsekvenser. Det vil imidlertid kunne ha en kostnadsmessig side da det kan være hensiktsmessig å hente inn ekstern bistand til en slik prosess. Videre kan det vise seg at for å styrke det strategiske perspektivet tilstrekkelig er grepet med å innføre et ledernivå mellom kommunalsjefene og enhetslederne nødvendig.

Å innføre det 4. ledernivået vil ha økonomiske konsekvenser, og disse vil være relativt enkle for kommunen å beregne. En viktig vurdering kommunen selv må gjøre er imidlertid om man skal starte denne prosessen nå eller gjennomføre dette som en del av prosessen med å utvikle ny modell for administrativ hovedorganisering, som nevnt i avsnitt 8.1, hvor man også ser dette behovet opp mot behovet for et nytt ledernivå mellom kommunalsjef og enhetsleder.

7.4 Dimensjonering av administrative funksjoner

Beskrivelse av anbefalingen

Kartleggingen av administrative stillinger viser at Narvik har et noe høyere nivå på slike stillinger enn sammenlignbare kommuner, både når vi ser på stab- og støttestillinger innenfor og utenfor KOSTRA-funksjon 120. Når det gjelder stillinger innen Kostra-120 har Narvik ikke en større grad av sentralisering av stab- og støttefunksjoner enn det sammenligningskommunene har. De områdene

som Narvik skiller seg ut på i forhold til sammenligningskommunene er et høyt antall stillinger knyttet til økonomi, innkjøp, lønn, dokumentforvaltning og personal.

Når det gjelder stab og støttefunksjoner ført på tjenestene er 16 av de totalt 21,8 identifiserte årsverkene knyttet til helse, pleie og omsorg.

Vi har beregnet den totale merkostnaden til administrasjon (lønn og annet) innen KOSTRA-funksjon 120 til å utgjøre t Narvik 18,4 millioner sammenlignet med et utvalg kommuner av tilsvarende størrelse. Nivået på de stillingene som er over er med på å forklare noe av merkostnadene. Den enkeltposten som forklarer over halvparten av merforbruket, 8,2 millioner, er fellesutgifter som inkluderer kantine, sekretariat for politisk ledelse, bedriftshelsetjeneste for kommunens ansatte, overordnet HMS-arbeid, kontingent til KS, frikjøp av hovedtillitsvalgte, kostnader knyttet til vigsler, og utgifter knyttet til innføring og administrasjon av eiendomsskatt. Av disse finnes det største avviket sammenlignet med andre innen frikjøp av tillitsvalgte

Våre anbefalinger for å effektivisere de administrative funksjonene er:

- ▶ **Økt digitalisering**
Vi har sett at det i dag brukes relativt mye ressurser til drift av fellesoppgaver som dokumenthåndtering og lønn. Disse utgiftene bør reduseres, blant annet gjennom digitalisering og forenkling av arbeidsprosesser
- ▶ **Avklaring av hensiktsmessig nivå på fellesutgifter**
Det er vår klare anbefaling at kommunen gjennomgår disse postene innen fellesutgifter nøye og gjør en vurdering av hvilket nivå det er hensiktsmessig at disse funksjonene bør ligge på.
- ▶ **Interne omdisponeringer**
Kapasiteten til å initiere og følge opp viktige utviklingsprosjekter innen digitalisering og organisasjons- og fagutvikling bør styrkes. I tillegg er det viktig å øke tilgjengelighet av støtten til linjen innen områder som IT-utvikling, HR (organisasjonsutvikling) og Økonomi (særlig med hensyn til tilgang på controller) og bistand til avtaleforvaltning. Dette bør *Virksomhetsstyring* kunne oppnå ved å gjøre interne omprioriteringer
- ▶ **En gjennomgang av stab og støttefunksjonene på sektorene**
Nivået på det vi kaller «nærstøtte» er høyt innen helse, pleie og omsorg. Det er registrert 12,5 årsverk innen denne sektoren som er kategorisert som personal, service og kommunikasjon. Hvis disse stillingene er kategorisert riktig, er vår anbefaling at muligheten for å omgjøre deler av disse stillingene til å utgjøre en fellesressurs vurderes

Konsekvensvurdering av anbefalingen

Hensikten med disse tiltakene er å redusere de administrative kostnadene samtidig som kommunen øker den strategiske støtten til tjenesteproduksjonen. Vi tar som utgangspunkt at våre anbefalinger ikke vil medføre merkostnader, selv om det kreves noe investering i nye digitale løsninger og ev. kompetanseøkning.

Det er åpenbart at disse anbefalingene vil kunne medfører endringer for en rekke ansatte, derfor må det gjennomføres involverende prosesser med ansatte og tillitsvalgte.