



Arkivsaknr: 2024/1878-5
Sakshandsamar: Christian Fredrik Fotland
Avdeling: Kommunedirektør

SAKSFRAMLEGG

Prinsipp for organisering i Alver kommune – ein del av systemet for heilskapleg styring

Utvalssak	Utval	Møtedato
	Formannskapet	
	Kommunestyret	

Kommunedirektøren sitt framlegg til vedtak:

1) Kommunestyret vedtek følgjande fire organisasjonsprinsipp i Alver kommune:

- Tjenesteutvikling
- Samhandling
- Effektivisering
- Brukarfokus

2) Kommunedirektøren får i oppdrag å arbeide og implementere desse fire prinsippa i organisasjonen. Dei ulike satsingane skissert i saka skal innarbeidast i budsjett – og økonomiplan for 2025-2028.

Politisk handsaming

Saka skal til innstilling i formannskapet

Saka skal avgjerast i kommunestyret

Bakgrunn

8. februar 2024 vart PwC sin rapport, «Organisasjonsgjennomgang Alver kommune», lagt fram for formannskapet. Kommunedirektøren har fått i oppgåve å følgje opp rapporten.

PwC rår kommunen til å lage evalueringskriterium, som vi kan bruke til å gjere val knytt til framtidig organisering av Alver kommune. I rapporten har PwC laga eit eksempel for slike styringsprinsipp. Dei kan til dømes vere:

- 1) Tenesteproduksjon

- 2) Samhandling
- 3) Politisk prioritering
- 4) Kontrollspenn
- 5) Brukarfokus
- 6) Effektivisering
- 7) Geografi
- 8) Likebehandling

Evalueringsskriteria for Alver framover

Det finst ei rekke ulike kriterium som kan nyttast ved organisering av ei verksemd. I det påfølgande er det nytta kriteria som er retta mot organisering av ei administrativ verksemd eller tenesteytande verksemd.

Eksempler på evalueringsskriteria:

- Organisering ut frå **tenesteproduksjon** når tenester har ei felles faglig tilhøyrse i funksjon eller likskap i oppgåver
- Organisering ut frå ulike einingars behov for **samhandling**. Dette kan vere bruk av geografiske inndelingar eller ved bruk av felles hierarkiske nivå.
- Organisering ut frå **politiske prioriteringar** som blir styrande for ei organisering, der det er politiske mål som resulterer i ei organisering
- Organisering ut frå leiars **kontrollspenn** for å sikre gode vilkår for leiing og oppfølging av tilsette
- Organisering ut frå **brukarfokus** for å sikre at ulike tenester som treff same målgruppe klarer å samhandle på tvers av avdelingar og sett brukaren i fokus
- Organisering ut frå ønske om **effektivisering** med spesialiserte einingar og sentralisering for å organisere ei teneste så økonomisk effektivt som mogleg. Inneber forsøk på standardisering av tenestene og gjerne digitalisering av prosessar. Spesialisering og sentralisering vil gjerne også vere eit ledd i å samle ressursar slik at det er mogleg å hente ut effektivitetsgevinstar
- Organisering ut frå **geografi** når det er ønskeleg å legge vekt på geografisk nærleik, eller inndeling dersom det er store tenestemråde eller store geografiske område som skal dekkast av ei organisering
- Organisering ut frå å sikre **likebehandling** av tenestene som ystast, enten dette gjeld likebehandling av tilsette eller brukarar



Fleire av desse prinsippa for styring av kommunen vil vere overlappande, og vi vil kunne finne att moment av dei ulike prinsippa innanfor kvart område. I anbefalingane under pkt 8.1 i PwC-rapporten står følgande anbefaling:

- Anbefaling 8.1: «Etablere kriterium for organisering. PwC anbefalar at det i prosess mellom leiing og foreiningar utarbeidast eit fellesutkast for organisatoriske kriterium som kan leggst til grunn ved vurderingar av endringar i neste fase. Kriteria PwC har brukt i denne rapporten er døme på kriterium som kan danne eit utgangspunkt. Eit slikt sett med kriterium bør også forankrast politisk slik at det kan utviklast eit felles begrepsapparat rundt dei viktige avvegingane som skal takast i tida framover. I denne rapporten er kriteria synleggjort gjennom figurbruk, utan at det i detalj er gjort greie for vurderingane bak inndelingane.

FIRE ORGANISASJONSPRINSIPP FOR STYRING AV ALVER KOMMUNE

Etter prosess internt i administrasjonen ønskjer kommunedirektøren å legge fram forslag til fire prinsipp eller evalueringsskriterium for Alver kommune. Desse fire prinsippa er:

1) TENESTEUTVIKLING

Alver kommune skal vere ein framtidsretta, moderne og innovativ kommune. I kommuneplanen sin samfunnsdel står det mellom anna at innbyggjarane skal motta tenester som er tilpassa innbyggjarane sine behov. For å få dette til må tenestene vere i stadig utvikling. Vi må ta vare på idear, teste ut, definere og kartlegge gevinstar og utvikle løysingar som gir gode, tilpassa tenester til innbyggjarane våre.

Døme på område vi kan jobbe særskilt med dei neste fire åra for å styrke tenesteutviklinga er:

- Kunstig intelligens (- Korleis kan KI bidra til betre tenester i dei ulike sektorane?)
- Digitale løysingar som erstattar tradisjonell tenesteproduksjon
- Nye arbeidstidsordningar som i større grad er tilpassa behov
- Verktøy som tenestekatalog, tenestedesign. (Tenestedesign handlar om å forstå innbyggjarane sine faktiske behov og brukar dette som utgangspunkt for å skape heilt nye tenester og forbetre eksisterande tenester. Tenestekatalog skal i stor grad gi innbyggjarane oversikt over kva rettar og pliktar dei har.)

2) SAMHANDLING

I kommuneplanen sin samfunnsdel vil fleire av måla vere retta mot god samhandling. Samhandling må skje i heile utviklinga av Alver-laget. Vi må intensivere samhandlinga med frivillige lag og organisasjonar. Vi må ikkje berre vere tilretteleggjar for næringslivet – vi må samhandle med næringslivet. Vi må tenke utanfor boksen, og lage nye strukturar og samarbeidsformar sånn at alle skal få det beste ut av kvarandre. Om vi skal oppnå bestemte mål, byggje og vareta møteplassar, sørkje for god utdanning for alle, fremme god helse og helsetenester, må vi tenke nytt kring samhandling og samarbeid.

Døme på område vi kan jobbe særskilt med dei neste fire åra for å styrke samhandlinga:

- Vidareutvikle møteplasser for innbyggjarane (jobbkurs, næringsfrukoster, ulike arrangement)
- Engasjere innbyggjarar, lag og organisasjonar på nye måtar
- Vidareutvikle og intensivere samarbeid med eksterne offentlege og private aktørar som bidrar til god samfunnsutvikling for Alver kommune
- Auke samhandlinga på tvers i organisasjonen for å få betre kvalitet og ressursutnytting

3) EFFEKTIVISERING

Alver kommune har ikkje ein berekraftig økonomi i dag. Dei varige driftskostnadane våre er høgare enn dei varige driftsinntektene. Vi har sett i verk ei rekkje tiltak for å avvikle, endre og omstille tenestene til innbyggjarane. Vi jobbar også med organisering, måten vi jobbar og samhandlar på internt. Effektivisering av tenestene handlar i stor grad om korleis vi kan få god samanheng mellom ressursane vi brukar og kvaliteten vi leverer. Fokus på effektivisering vil styrke grunnlaget for politiske prioriteringar og gi dei folkevalde betre innsikt i eigne tenester. God leiing, god styring og rapportering, samt evne og vilje til å justere undervegs vil vere viktige metodar for å lukkast.

Døme på område vi kan jobbe særskilt med dei neste fire åra for å styrke effektiviseringa:

- Gode faktagrunnlag som visar ressursbruk pr sektor/teneste
- Utvikle gode reiskap for å vurdere kvalitet i eigne tenester og finne forbedringspunkt
- Samanlikne med andre (benchmarking)
- Utvikle eigne ressursar som har analysekapasitet
- Sette klima og miljø på dagsorden (utarbeide klima og miljøplan)

4) BRUKARFOKUS

Vi vil at det skal vere godt og attraktivt å leve, bu, arbeide og skape verdiar, med vekst i folketal, arbeidsplassar og bedrifter. Då må vi ha eit hovudfokus på brukarane/innbyggjarane våre. Kva skal til for at kommunen i framtida klarer å takle utfordringar i demografi, grøn omstilling i næringslivet, sosial berekraft og utvikling av digitale løysingar. Korleis skape dette handlingsrommet der innbyggjarane og kommunen er i dialog med kvarandre for å finne dei beste løysingane?

Døme på område vi kan jobbe særskilt med dei neste fire åra for å styrke brukarfokus:

- Auka satsing på brukarinvolvering i forbedringsarbeidet for å gi betre og meir brukarvenlege tenester.
- Arbeide for å unngå «silotenking».
- Utvikle «beste praksis». Vi må lære av andre og nytte den praksis som gir best resultat og ressursbruk.
- Måle brukartilfredshet og justere/arbeide systematisk med resultatforbetring.

Desse prinsippa skal bidra til å utvikle ein framtidsretta organisasjon. I tillegg skal organiseringa sikre at Alver får eit større økonomisk handlingsrom i åra som kjem, i tråd med kommunedirektøren sitt framlegg om innsparingar på opp mot 220 mill kr fram mot 2026.

Det er viktig at desse prinsippa blir eit fundament for organisasjonsprosjekta som er sett i gang. Det betyr at det er behov for auka kompetanse hjå medarbeidarar og leiarar knytt til desse prinsippa - inkludert teambygging og kontinuerleg evaluering/forbetring. Kommunedirektøren har difor sett i gang eit arbeid for å etablere eit leiarutviklingsprogram, som mellom anna skal vareta dette. Kommunedirektøren jobbar også med å justere leiarstrukturen. Målet er å ha ein modell som tar ned kontrollspenn for leiarane, og fordelar ansvar og oppgåver med ein meir fleksibel og «tilpassingsdyktig» modell.

TO HOVUDOMRÅDE FOR HEILSKAPLEG STYRING I ALVER KOMMUNE

Organisering – ein del av systemet med heilskapleg styring

Organisering er ikkje eit mål i seg sjølv, men ein konsekvens av det ein ønskjer å oppnå og dei rollene kommunen skal vareta. Kommunen har mange ulike roller, som til dømes tenesteytar, forvaltningsmynde, samfunnsutviklar og demokratisk arena. Skal kommunen vareta desse rollene på ein god måte, er det viktig med gode plan- og styringsprosessar – og

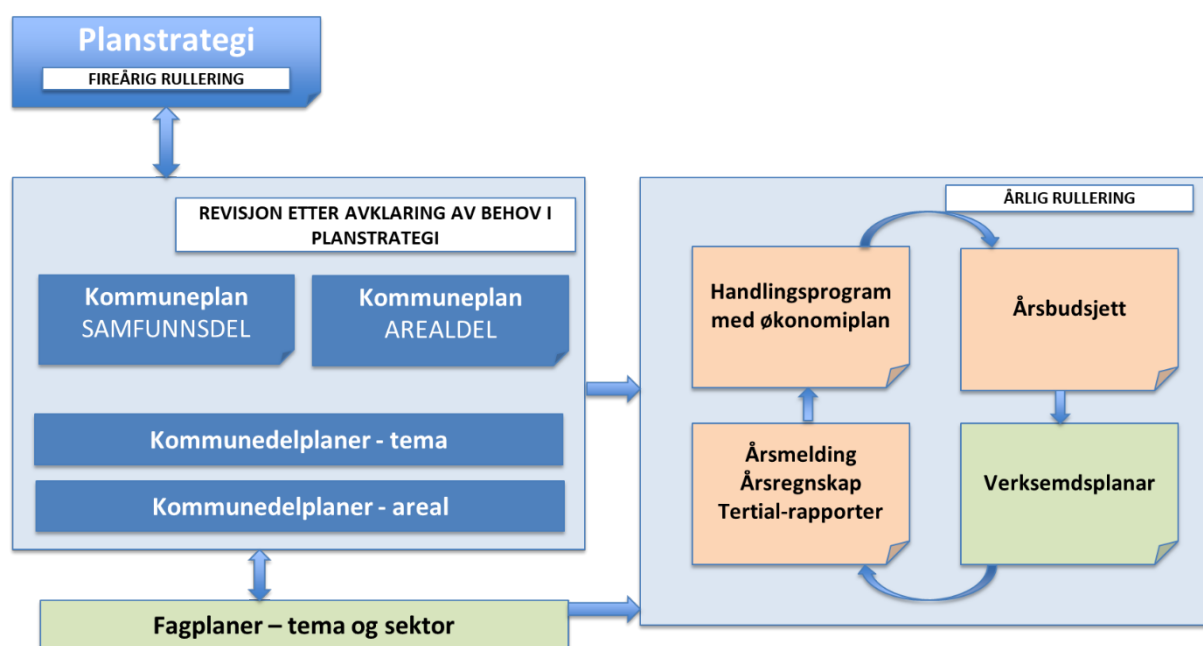
målretta politisk og administrativ leiing. Desse leiings- og styringsprosessane kallar vi for **heilskapleg styring**.

Systemet for **heilskapleg styring** i Alver kommune består av to delar:

- Planlegging
- Styring (gjennomføring)

1) Planlegging

Gjennom planlegging set kommunen strategiske mål for utviklinga av samfunnet, tenestene og organisasjonen. Planlegging skjer gjennom plansystemet (figur under). Gjennom planstrategi blir behovet for planar vurdert, og dei strategiske måla blir lagt inn i kommuneplanar og kommunedelplanar. I temaplanar og fagplanar blir det lagt inn tiltak som skal bidra til å nå måla i dei overordna planane. Prioritering og finansiering av tiltak blir avklart gjennom handlings- og økonomiplan og årlege budsjett. Oppfølging av planar og økonomiplan blir gjennomført i alle avdelingar, og prioritert gjennom administrative verksemdsplanar.



Slik planlegg vi i Alver

I Alver har vi eit mål om å jobbe heilskapleg og strategisk med planane våre. Planane skal vere gode styringsverktøy for både politikk og administrasjon, og skal bidra til ei planstyrt utvikling av samfunnet, tenestene og organisasjonen. Planane skal bidra til ei langsiktig, systematisk og kunnskapsbasert tilnærming til dei utfordringane kommunen må løyse, i tillegg til å gje eit grunnlag for politiske prioriteringar. Det er viktig å kople dei overordna planane med handlings- og økonomiplan, slik at politikken som ligg i planane blir prioritert og finansiert.

Alver kommune vedtok sin første kommuneplan i mai 2022. Hovudmåla og strategiane i denne kommuneplanen er styrande når kommunen skal avklare prinsipp for organisering. Vi må ha ein organisasjon som kan følgje opp dei ambisjonane som ligg i kommuneplanen - og prinsippa for organisering bør spegle mål og strategiar i overordna planar.

2) Styring (gjennomføring)

God styring betyr å organisere og koordinere aktivitetar slik at kommunen sikrar oppfølging og gjennomføring av det som er planlagt. Kommunen skal løyse oppgåvene på ein effektiv måte med god kvalitet og innafor gjeldande lover, regler og økonomiske rammer.

2.1 Styringsformer

For å løyse ulike oppdrag, oppgåver og tiltak må vi bruke ulike styringsformer. Kva for styringsform vi nyttar er avhengig av kva oppgåve vi skal løyse.

I Alver kommune nyttar vi følgjande styringsformer:

- **Linjestyring:** Styring av basis- og linjeorganisasjon
- **Prosjektstyring:** Styring av ein midlertidig prosjektorganisasjon for å gjennomføre eit prosjekt eller eit program.
- **Kontraktstyring:** Styring av tenester som ikkje skal produserast i eigen regi
- **Eigarstyring:** Styring av selskap som kommunen eig heilt eller delvis.

2.1.1 Linjestyring

Det meste av tenesteproduksjonen og forvaltninga blir gjennomført i linjeorganisasjonen. Totalansvaret ligg hjå kommunedirektør, og mynde og oppgåver blir delegert ut i organisasjonen. Linjeorganisasjonen følgjer opp overordna planar, handlingsplanar og økonomiplanar, som igjen blir konkretisert gjennom verksemdsplanar. Linjeorganisasjonen har også ansvaret for å følgje opp porteføljen av ulike prosjekt. Porteføljen av investeringsprosjekt, utviklingsprosjekt og digitaliseringsprosjekt er døme på dette.

2.1.2 Prosjektstyring

Når kommunen skal løyse ei definert oppgåve innanfor ei planlagt tids- og ressursramme, som krev koordinering og samordning på tvers i organisasjonen, kan det vere hensiktsmessig å organisere arbeidet som eit prosjekt. Eit prosjekt er ein midlertidig organisasjon som blir etablert utanfor linjeorganisasjonen, for å kunne levere eitt eller fleire produkt. Alle prosjekt skal vere forankra gjennom eit behov som er definert i linja. Dette blir vurdert gjennom ein konseptfase. I Alver kommune nyttar vi prosjektmodellen «prosjektveivisaren» (figur under), og det er vedtatt eigne reglement for prosjektstyring og prosjektorganisering



2.1.3 Kontraktstyring

Kommunen kan i enkelte tilfelle la private aktører levere tenester gjennom konkurranseutsetting. Dette betyr at tenestene blir anskaffa i tråd med regelverk for offentlege anskaffingar, og det blir inngått kontrakt med ein leverandør. Ansvar for å følge opp kontrakten følger som hovudregel den som har gjennomført anskaffinga.

2.1.4 Eigarstyring

Eigarstyring er kommunen si oppfølging av selskap der kommunen har eigardelar. Det er kommunestyret som har overordna ansvar for eigarstyringa, og det er formannskapet som utøver eigarstyringa i Alver kommune. Gjennom eigarskapsstrategi og eigarskapsmelding skal kommunen klargjere sin mål og strategiar med eigarskap.

2.2 Styringsprinsipp

Alver kommune har tre styringsprinsipp som blir lagt til grunn uavhengig av kva for styringsform som blir nytta:

- Mål- og resultatstyring
- Internkontroll og risikostyring
- Læring, forbetring og innovasjon

2.2.1 Mål- og resultatstyring

Mål- og resultatstyring skal bidra til styring mot overordna mål. I kommuneplan og kommunedelplanar er det definert hovudmål og delmål, og desse måla blir konkretisert og følgt opp i økonomiplan og dei årlege verksemdsplanane. Det blir rapportert på måla i definerte rapporteringsprosessar. I tillegg vil det bli vurdert å etablere enkle måleindikatorar som kan vise om vi er på rett veg. I kommuneplanen sin samfunnsdel ligg følgjande hovudmål:

Hovudmål i samfunnsdelen:

- Alver kommune er eit berekraftig samfunn, med attraktive senter og levande bygder og grender
- Alver har eit berekraftig næringsliv med Mongstad som Norges fremste industriklynge
- Alver har eit rikt og inkluderande kulturliv som er ein drivkraft i samfunnsutviklinga.
- Innbyggjarane i Alver har god livskvalitet, trygge oppvekstvilkår og god helse.
- Alver er ein attraktiv, trygg og utviklingsorientert organisasjon

2.2.2 Internkontroll og risikostyring

Etter kommunelova § 25-1 er kommunedirektøren ansvarleg for å ha internkontroll med administrasjonen si verksemd. I Alver kommune har kommunalsjefane ansvar for internkontroll i sin sektor. Ansvar er delegert vidare til andre leiarnivå. Innføring av kvalitetssystem med rutinar og prosedyrar er ein viktig del av internkontrollen i Alver. Dette seier mellom anna korleis vi skal jobbe og løyse oppgåver innafor gjeldande lovar og reglar.

Risikostyring er ein integrert del av heilskapleg styring og internkontroll. Risikobasert tilnærming og systematiske risikoanalysar skal bidra til at fokus og ressursar blir retta mot dei områda kor risikoen for uønska hendingar er størst. I Alver kommune gjennomfører vi risiko- og sårbarheitundersøkingar på tre nivå:

- Overordna nivå: Samfunnsnivå
- Teneste-ROS: Tenestenivå
- Avdelings-ROS: Avdelings- og individnivå.

2.2.3 Læring, forbetring og innovasjon

Vi skal ha eit mål om å forbetre tenestene våre kvar dag. Difor er læring og forbetring eit viktig styringsprinsipp. Gjennom evaluering og prosessar med kontinuerleg forbetring skal vi vurdere korleis vi jobbar og vurdere justeringar. Kvalitetssystem og avvikshandtering er viktig verktøy i forteringsarbeidet. Større utviklingsarbeid og innovasjonsprosjekt skal vere forankra i driftsmessige behov.

2.3 Styringsarenaer og rapportering

Heilskapleg styring inneber å planlegge godt og ha en raud tråd frå planlegging til gjennomføring. For å sikre ei god tilbagemelding til dei som tar avgjerder i kommunen, er det viktig å ha arenaer for å formidle og rapportere styringsinformasjon. Alver kommune har to hovudmåtar å rapportere på:

- **Politisk rapportering:** Kommunedirektør rapporterer på vedtak og økonomi i tråd med gjeldande reglement og relevante vedtak.
- **Administrativ rapportering:** Leiarar i organisasjonen rapporterer på vedtak, tiltak og økonomi gjennom definerte rapporteringsrutinar. Det er verktøyet Framsikt som blir nytta som rapporteringsverktøy.

2.4 Kva skal heilskapleg styring sikre i Alver kommune?

Gjennom heilskapleg styring skal kommunen sikre god planlegging, styring og rapportering. Det betyr at det er avgjerande å ha ein organisasjon med kompetanse, ressursar og system som kan følgje opp dette. I tråd med prinsippa skal organisasjonen sikre følgjande gjennom heilskapleg styring:

- **Effektiv drift** – vil må bruke ressursane våre på ein god og effektiv måte.
- **Nødvendig utvikling** – vi må følgje med i tida og utvikle nye tenester og løysingar
- **Utvikle samfunnsoppdraget** – vi må sørge for at tenestene til ein kvar tid er tilpassa innbyggjarane sine behov.
- **Tydelege prosessar** – vi må skrive ned korleis vi skal jobbe. Det gjer det enklare å forstå kva som er forventa av oss.
- **Avklarte avgjerdsprosessar** – vi må avklare kven som skal ta avgjerd om ulike saker.

- **Avklare ansvar** – vi må bestemme kven som skal gjere kva. Då blir det enklare å vite kven som skal svare for kva.

KONKLUSJON

Kommunedirektøren anbefaler å etablere fire organisasjonsprinsipp som er ein del av systemet for heilskapleg styring. Vi skal bruke prinsippa aktivt i arbeidet med å sikre at kommunen får eit større økonomisk handlingsrom i åra framover. Prinsippa vil vere eit fundament for dei organisasjonsprosjekta som har starta opp i fleire av sektorane.