

Else Ragni Yttredal og Olav Hauge

**Ei evaluering av omstillinga i Hareid kommune
2004 - 2007**

Samandrag og konklusjonar

Notat 10/2010

Høgskulen i Volda Møreforskning Volda

2010

Prosjekttittel	Evaluering av omstillingsprosessen i Hareid kommune 2010
Prosjektansvarleg	Møreforskning Volda
Oppdragsgjevar	Hareid kommune
Prosjektleder	Else Ragni Yttredal, Møreforskning Volda
Medforfattar	Olav Hauge, Høgskolen i Molde
Ansvarleg utgivar	Møreforskning Volda
ISSN	1891-5973
Distribusjon	http://www.moreforsk.no/volda.htm http://www.hivolda.no/notat

© Forfattar/Møreforskning Volda

Føresegnene i åndsverklova gjeld for materialet i denne publikasjonen. Materialet er publisert for at du skal kunne lese det på skjermen eller framstille eksemplar til privat bruk. Utan særskild avtale med forfattar/Møreforskning Volda er all anna eksemplarframstilling og tilgjengeleggjering berre tillate så langt det har heimel i lov eller avtale med Kopinor, interesseorgan for rettshavarar til åndsverk.

Notatserien er for ulike slag publikasjonar av mindre omfang, t.d. forprosjektnotat, foredrag, artikkelutkast o.a. Eit hovudføremål med serien er å stimulere til publisering og fagleg debatt i miljøet. Spreinga går i hovudsak til fagmiljøet i Volda, til eksterne fagmiljø og personar som forfattar(ar) ønskjer kommentarar frå. Kvar forfattar er ansvarleg for sitt arbeid.

Forord

Frå 2004 og fram til no har Hareid kommune vore gjennom ein omstillingsprosess. Møreforskning Volda stod tidlegare for ei prosessevaluering av dei innleiande fasane av denne omstillinga. På oppdrag frå Hareid kommune er målet med den evalueringa du no har i handa å belyse korleis Hareid kommune har nådd måla for omstillingsprosessen. Måla vart vedtekte av kommunestyret i 2005:

1. Ein økonomi som over tid er kjenneteikna av eit netto driftsresultat som sikrar nedbetaling av akkumulert underskot og bygging av fornuftige driftsbufferar
2. Større evne til å løyse nye og endra behov
3. Auka attraktivitet i høve til næringsliv, brukarar av kommunale tenester, innbyggjarane og eigne tilsette
4. Ein styringsdialog mellom administrasjon og politiske organ som i aukande grad sikrar god samhandling

Vi vil takke tidlegare rådmann Arne Gunnar Aschehoug, ordførar Hans Gisle Holstad, personalleiar Trude K. Dalen og leiar for område for skule Gry Nordal for gode innspel og godt samarbeid i referansegruppa. Vi vil også takke tillitsvald Jorunn N. Hareide og fleire for gode innspel undervegs.

Dåverande rådmann, noverande rådgjevar i Hareid kommune Arne Gunnar Aschehoug har bidrege med økonomiske underlagstal til rapporten. Takk skal du ha!

Vi vil også takke Finn Ove Båtevik og Marthe Hanche-Dalseth ved Møreforskning i Volda for hjelp med kvalitetssikring undervegs.

Norrdal
25. august, 2010

Else Ragni Yttredal
Møreforskning Volda

Olav Hauge
Høgskulen i Molde

Litt innleiande informasjon

Dette notatet er basert på ein presentasjon halden både for kommunestyret og dei tilsette i Hareid kommune i juni 2010. Det er ikkje gjort endringar etter desse presentasjonane. Sidan det heile tida var planen å ha rapporteringa i powerpoint-form for å gjere den lett tilgjengeleg, har forma på presentasjonen vore meir utfyllande enn det ein til vanleg nyttar ved slike høve.

Kvart emne i presentasjonen er skilt med eit lysark med bilete frå Hareid nedst.

Innhald

Betre økonomi?	Lysark 07
Større evne til å løyse nye og endra behov?	Lysark 13
Auka attraktivitet	Lysark 20
God styringsdialog?	Lysark 31
Kva med den politiske organiseringa?	Lysark 36
Oppsummeringar: Kva rolle har omstillinga og omorganiseringa spelt i det biletet vi ser?	Lysark 43
Våre tilrådingar framover	Lysark 60

Samandrag

Dette samandraget er ikkje eigentleg eit samandrag. Det er kopiar av nokre av foilane i word-format. Vi har gjort dette fordi det gjer hovudinnhaldet lettare tilgjengeleg. Alt som står her, står dermed også seinare i dette notatet underbygt med figurar og tabellar. Vi vil derfor åtvare mot å bruke punkta i samandraget utan å sjå nærare på underlagsmaterialet seinare i denne rapporten.

Status

Driftsresultata er betra og økonomien er under kontroll, men kommunen slit framleis

- Kommunen er ute av ROBEK-lista (2009)
- Det var overskot i drifta 2006-2008, men eit underskot i 2009
- Ein god del av overskotet kan forklarast med bruk av mva-kompensasjon for investeringar og lågare lånerente
- Eit rimeleg mål for kommunen vil vere å ha frå 2 til 3% driftsresultat. Berre i 2006 er driftsresultatet over 2%
- Kommunen har ikkje klart å byggje ein buffer for å møte varsla renteaukingar i norsk økonomi framover (i underkant av 600 000 kroner på fond i heile perioden)
- Drifta har vore svært nøysam og lønsutgiftene har auka lite i perioden
- Kommunen har klart lågare frie inntekter enn samanliknbare kommunar
- Kommunen har svært stor gjeld samanlikna med samanliknbare kommunar og lånegjelda har auka frå 2007-2009 (Investeringar i Hareid skule)

Samla sett har kvaliteten på tenestene truleg ikkje gått ned, men det varierer mellom tenestemråda

- Drifta synest å vere effektiv sett i forhold til samanliknbare kommunar. Driftsutgiftene er klart lågare enn samanliknbare kommunar
- Kvaliteten på Hareid kommune sine tenester synest ikkje å avvike vesentleg frå andre kommunar (KOSTRA kvalitetsindikatorar, men mangelfulle data)
- 28 prosent av dei tilsette svarar at kvaliteten på tenestene ved deira arbeidsplass har blitt mykje betre eller betre dei siste åra. 21 prosent svarar at tenestene har blitt dårlegare eller mykje dårlegare
- Dei tilsette sitt syn på utviklinga av kvalitet varierer mellom områda:
 - Tilsette ved ressursenteret, sentraladministrasjonen og helse har fleire positive enn negative svar knytt til utvikling av kvalitet
 - Innafor skule, sosial og omsorg meiner fleire at kvaliteten på tenestene har blitt dårlegare enn dei som meiner kvaliteten har blitt betre
- Samstundes seier berre om lag 15 prosent av alle tilsette seg einige i at tenestene dei sjølve kan yte er betre etter omorganiseringa, medan 63 prosent er heilt eller delvis ueinige i dette
- Om lag 50 prosent av dei tilsette er heilt eller delvis ueinige i at dei økonomiske rammene knytt til deira arbeid har blitt betre dei siste åra medan berre om lag ti prosent seier seg heilt eller delvis einige i det same

Hareidsamfunnet synest å vere forholdsvis attraktivt

- Frå 2006-2008 har det vore netto innflytting til kommunen
- Dei bedriftene som svarar på undersøkinga har generelt ikkje store problem med å rekruttere arbeidskraft fordi bedrifta ligg i Hareid kommune
- Nærare 40 prosent av bedriftene i undersøkinga seier seg delvis einig i at Hareid kommune har vorte meir attraktiv for tilflytting siste åra. I underkant av 20 prosent seier seg heilt eller delvis ueinige i dette

Usikkert om kommuneorganisasjonen og politikarane i Hareid har eit godt omdømme

- 20 prosent av dei tilsette opplever i det daglege (delvis) positive haldningar til kommunen. 29 prosent seier seg heilt eller delvis ueinig i dette
- 17 prosent av dei tilsette opplever at politikarane har fått betre omdømme dei siste åra. 40 prosent er heilt eller delvis ueinige i dette

Men:

- Kommuneadministrasjonen har eit forholdsvis godt omdømme i næringslivet. Over 50 prosent av dei som svarar meiner kommunen dekkjer deira behov for tenester godt eller svært godt
- Om lag 60 prosent av dei folkevalde er heilt eller delvis einige i at kommunen har betra relasjonane til næringslivet dei siste åra

Hareid kommune har truleg eit noko betre arbeidsmiljø enn tidlegare

- 37 prosent av dei tilsette er heilt eller delvis einige i at arbeidsmiljøet er betra dei siste åra, 23 prosent er heilt eller delvis ueinig i dette
- Svare varierer mellom dei ulike områda:
 - kommunale bygningar og sentraladministrasjonen skil seg positivt ut
 - sosial og byggesak/brann skil seg negativt ut
- Sjukefråveret gjekk brått opp i 2009. Truleg har svineinfluensaen bidrege til dette (svært høgt 4. kvartal)

Samhandling mellom politiske organ og administrasjonen har vorte betre

- Eit stort fleirtal av dei folkevalde og leiarar i kommuneorganisasjonen meiner samarbeidet mellom politikarar og administrasjon har vorte betre dei siste åra

- ... men **folkevalde med erfaring frå tidlegare organisering** meiner ikkje at den nye politiske organiseringa har gjort samhandling med administrasjonen enklare
- I undersøkinga foreslår både folkevalde og leiarar i kommuneorganisasjonen å skape fleire uformelle møteplassar mellom dei to gruppene for å betre samhandlinga

Politikarane er brukbart tilfredse med ny politisk struktur

- 11 av 18 folkevalde er heilt eller delvis einige i at den politiske strukturen fungerer godt
- 12 av 18 er heilt eller delvis einige i at det er enkelt å samordne politiske avgjerder
- 15 av 18 er heilt eller delvis einige i at dei er med og tar viktige avgjerder for Hareid kommune
- 14 av 18 er heilt eller delvis einige i at det er interessant å vere kommunepolitikar
- ... men 7 av 18 er heilt eller delvis einige i at det tek for mykje tid å vere kommunepolitikar i forhold til det dei får igjen

Endringa av den politiske strukturen skårar ikkje godt på effektivitet og demokrati

Effektivitetsaspekt:

- Berre 2 av 11 **politikarar med erfaring frå tidlegare struktur** seier seg heilt eller delvis ueinig i at det er enklare å samordne det politiske arbeidet i den nye politiske strukturen
- ... men 5 av 11 seier seg heilt eller delvis ueinige i at det vert teke raskare avgjerder

Demokratiaspekt:

- 5 av 11 **politikarar med erfaring frå tidlegare struktur** er heilt ueinig i at arbeidet har vorte meir interessant. Berre 3 av 11 er delvis einig i det same
- Heile 7 av 11 meiner det er for få saker til politisk behandling med den nye politiske strukturen
- Berre 2 av 11 meiner dei har større påverknad på viktige saker for Hareid no enn med den tidlegare politiske strukturen

Kva rolle har omstillinga og omorganiseringa spelt i det biletet vi ser?

Det er vanskeleg å gjere slutningar frå data til årsakssamanhengar

- Vi kan sjå tendensar, men det er vanskeleg å seie noko sikkert om måloppnåing fordi måla er breie og årsakssamanhengane uklare
- Det er viktig å ha i bakhovudet at dei strukturelle endringane (omorganiseringa) berre er ein del av dei endringane Hareid kommune har gjennomført (omstillinga) (til dømes haldningsskaping, økonomifokusering, nye dataverktøy, nye rutinar)

Omstillinga i brei forstand kan ha bidrege til å sikre nøysam drift fordi...

- Driftsutgiftene har auka lite frå 2003 til 2008. I 2009 har kommunen hatt ei klar auke i driftsutgifter
- Dei tilsette svarar i spørjegranskinga at haldningar i forhold til endringar, målsetjingar og nytenking er endra i kommuneorganisasjonen
- Tilsette svarar at dei har hatt større fokus på økonomistyring dei siste åra, spesielt gjeld dette dei øvste leiarane
- Politikarane seier dei har hatt større fokus på økonomistyring dei siste åra
- 50 prosent av dei tilsette svarar at det har vorte viktigare å følgje budsjettet ved deira arbeidsplass dei siste åra

Den administrative omorganiseringa synest å ha bidrege til...

- ... ei omdisponering av ressursar. Skule har til dømes fått lågare lønsutgifter frå 2003 til 2009, medan omsorg og sentraladministrasjonen har fått auka lønsutgifter frå 2005 til 2009. (Faste 2009 kroner)
- Misnøye i kommuneorganisasjonen spesielt innafor dei to tunge områda skule (uro knytt til administrative ressursar) og omsorg (problem knytt til leiarutfordringar og kommunikasjon).
- Men områda som er satsa på og har fått større fokus (til dømes barnehage og sentraladministrasjonen) synest å vere nøgde
- Oppretting av servicetorget er forholdsvis godt motteke. Samstundes har sentralisering av administrative ressursar ført til utfordringar ute i organisasjonen og i samhandling mellom sentraladministrasjon og spesielt skulane som enno ikkje er løyste
- Toppleiinga meiner omorganiseringa frå fire sektorar til ti område har gjort det enklare med økonomistyring. Men berre om lag 15 prosent av dei tilsette, meiner endringa frå fire sektorar til ti område er positivt eller svært positivt for deira arbeidsplass
- Generelt er (ikkje overraskande) dei områda som har fått tilført ressursar og/eller ein meir sentral posisjon i organisasjonen (barnehage, sentraladministrasjonen) meir positive til omorganiseringa enn dei andre

Omstillinga og omorganiseringa får ikkje eit eintydig godt skuts mål

- Eit fleirtal av politkarane som meiner noko om omstillinga og omorganisering alt i alt er positive (44% mot 39%)
- Eit lite fleirtal av dei tilsette som meiner noko om omstillinga og omorganiseringa alt i alt, er negative (40% mot 36%)
- Synet på omorganiseringa og omstillinga varierer mellom område når dei tilsette vert spurde om dei meiner omstillinga og omorganiseringa har vore positivt alt i alt:
 - Ein overvekt av personar svarar positivt innafor barnehage, kultur, kommunale bygg og sentraladministrasjonen
 - Ein overvekt svarar negativt innafor omsorg, sosial, helse, byggesak/brann og kommunalteknisk
 - På ressurscenteret svarar like mange positivt som negativt
 - Mange, spesielt innafor barnehage, helse og sosial veit ikkje kva dei skal svare på spørsmålet

Det er vanskeleg å påvise klare positive effektar av den politiske omorganiseringa fordi...

- Politkarane er brukbart tilfredse med den politiske organiseringa slik den er
- ...men, lønsutgiftene til politisk arbeid har gått noko opp i perioden 2006-2008
- Den nye politiske organiseringa synest delvis å ha ein positiv effekt på samordning, men svakare på raskare saksgang
- Den nye politiske organiseringa slår dårleg ut på indikatorar for demokrati

Andre effektar

- Omstillinga og omorganiseringa kan ha bidrege til betre omdømme for Hareidsamfunnet, men årsakssamanhengane er for uklare til å seie noko sikkert
- Svare i undersøkinga tyder på at omorganiseringa har bidrege til å gjere sentraladministrasjonen til ein betre arbeidsplass for dei tilsette, men har truleg gjort det mindre attraktivt å arbeide innafor delar av områda sosial, skule, helse og omsorg

- Omstillinga og omorganiseringa har truleg bidrege til å betre samhandlinga mellom politikk og administrasjon

Kvar trykkjer skoen?

Dei opne spørsmåla i undersøkinga viser:

- Bemanning er viktig for dei fleste (alle) område.

Elles synest desse sakene å vere viktige:

- Omsorg: Leiing og kommunikasjon mellom ulike nivå er ei utfordring
- Skule: Utfordringar knytt til å løyse diverse administrative oppgåver
- Barnehage: Bygningar

Våre anbefalingar

Økonomi framover

- Hareid bør arbeide for å skaffe seg større handlingsrom framover for å oppretthalde gode kommunale tilbod
- For å få dette til, er kommunen avhengig av framleis å ha kontroll med drifta og god budsjettstyring slik vi har sett etter 2005
- Det er ønskjeleg å byggje opp eit investeringsfond innanfor budsjettet og ved å tilføre momsmidlar som i dag går inn i drifta
- Utan ei slik budsjettstyring og eit investeringsfond, kan kommunen bli nøydd til å foreta ei nedbygging av tenestetilbodet
- Større investeringar vil gå hardt utover drifta i kommunen i åra som kjem

Kommuneorganisasjonen framover

- Kommuneorganisasjonen i Hareid fungerer effektivt i forhold til mange andre kommunar. Det synest ikkje å vere føremålstenleg å gjere nye store strukturelle endringar. Dette vil truleg skape støy
- Det er likevel grunn til å leite etter målretta og godt forankra tiltak som kan løyse dei utfordringane organisasjonen har (Til dømes leiing og kommunikasjon innafor omsorg og administrasjon innafor skule.)
- Det er verdt å merke seg at ei undersøking som denne vanlegvis vert svært negativt motteke dersom ein i etterkant ikkje tek tak i utfordringane som kjem fram
- Det er laga til ei meir detaljert oversikt over konkrete innspel frå undersøkinga. Desse kan bidra i arbeidet for å gjere kommunen endå betre

Politisk organisering og arbeid

- Det ser ut som det kan vere grunn til å sjå nærare på arbeidsfordeling mellom dei ulike utvala og formannskapet
- Det er grunn til å sjå nærare på demokratiske sider ved den nye politiske strukturen og oppgåvefordeling mellom politikk og administrasjon
- Det er behov for fleire uformelle møteplassar mellom politikk og administrasjon