

R A P P O R T

Underveisevaluering Forny 2001

H v a h a r v i f å t t t i l ?

H v o r s t å r v i ?

V e i e n v i d e r e ?

15. november 2004
www.ViaVassli.no

Sammendrag

Mandat

Dette er en underveisevaluering av Forny 2001 med hovedvekt på å gi innspill til veien videre.

Har vi nådd målene?

Forny 2001 hadde som hovedformål å få orden i kommuneøkonomien i Levanger. I tillegg ble det etablert målsettinger for utviklingen av organisasjonen, tjenesteproduksjonen og Levanger-samfunnet.



De *samfunnsmessige mål* knyttet til befolkningsvekst og næringsliv er i stor grad nådd



Målene knyttet til *tjenesteproduksjonen* med fokus på nivellering av tjenesteproduksjonen i forhold til ressursrammene gjennom såkalte serviceerklæringer, er ikke nådd



De *organisatoriske målene* med vekt på omorganisering og ledelse er i stor grad nådd



De *økonomiske målene* med tilbakebetaling av 35 mill. i akkumulert underskudd i løpet av 2003, ble ikke nådd. Fortsatt har kommunen over 18 mill. i akkumulert underskudd som ikke er dekket inn.

Levanger-økonomien – verre nå enn i 2001

Det er allment erkjent at netto driftsresultatet er den beste indikator for kommuners økonomiske helsetilstand. Netto driftsresultat i Levanger var i 2003 0,9 % mot 2,1 % i 2001 – altså en forverring. Og det til tross for at eiendomsskatteinntektene i perioden er økt med 6,5 mill. kroner. I 2002 gikk nesten hele eiendomsskatten på 22 mill. med til å finansiere den ordinære drifta.

I rettferdighetens navn skal det sies at utviklingen av rammevilkårene ikke akkurat har gjort det lettere for Levanger å klare omstillingen. Analysen viser at Levanger i denne perioden hatt en relativ forverring av sine rammevilkår sammenlignet med øvrige kommuner.

Organisasjonen – omorganisert, men uten omstillingsevne?

Etter økonomiske handlefrihet, var den viktigste målsettingen i Forny å skape en mer omstillingsdyktig og effektiv organisasjon. Organisasjonen får god tilbakemelding på delegasjon av ansvar og myndighet, kollegialitet og samarbeid. Medarbeidere er stolte av arbeidsplassen sin og brukerne er i overveiende grad fornøyde.

Men samtidig har organisasjonen et stort og ubrukt potensiale når det gjelder å bli mer omstillingsdyktig. På en skala fra 0-100 scores Levanger til bare 49 i relativ omstillingsevne. Særlig dårlig kommer den politiske ledelsen og det politiske miljøet ut når det gjelder å ta ansvar for og bidra aktivt i omstillingsarbeidet.

Hva gjør vi nå?

Det er lett å skjønne at mobiliseringen og gjennomføringen av Forny 2001 har tatt krefter – og at en håper at situasjonen igjen normaliserer seg slik at kreftene kan brukes på videre utvikling av organisasjonen, tjenestene og lokalsamfunnet. Men jobben er ikke gjort!

- Det må igjen etableres en solid *politisk plattform* og enighet om opprydding i Levanger-økonomien.
- Det må arbeides videre med å bygge en *robust, omstillingsdyktig og effektiv organisasjon*
- Det må stilles *tydeligere mål* og fokuseres sterkere på *resultatoppnåelse* i alle ledd i organisasjonen
- Og det må tenkes nytt for å *trekke ansatte og innbyggere med i omstillingsarbeidet*.

Bakgrunn og oppdrag

Forny 2001

Med bakgrunn i en vanskelig økonomisk situasjon, etablerte Levanger kommune sommeren 2000 omstillingsprosjektet Forny 2001. Etter forstudie og forprosjekter ble hovedprosjektet vedtatt av kommunestyret 19.09.2001 i form av en 4-årig strategi- og omstillingsplan.

Evaluering

Det er i høst 3 år siden omstillingsplanen ble vedtatt. Gjennom disse tre årene er det fra politisk og administrativt nivå nedlagt en betydelig innsats i gjennomføring av omstillingsplanen og for gjenvinning av den økonomiske handlefriheten. Kommunen ønsker nå en underveisevaluering før en går inn i det fjerde og siste omstillingsåret.

Målsettinger med evalueringen

Organisasjonsmål

- Høste *læring* som kan brukes i kommunens videre omstillingsarbeid

Prosjektmål

- Gjennomføre en evaluering/måling av *måloppnåelsen* i Forny 2001 så langt
- Gi en *statusopplevelse* av organisasjon i forhold til fornyelse, omstilling og økonomisk styring ved inngangen til det 4. omstillingsåret
- Gi innspill til fokus og grep i det *videre* omstillingsarbeidet

Forutsetninger for evalueringen

Evalueringen skal ikke ha karakter av en "dom", men dokumentere hvilke mål en har nådd, gi et oppdatert statusbilde for relevante områder og gi innspill til veien videre.

Evalueringen er gjennomført med hovedvekt på dialog med sentrale aktører og interessenter i omstillingsarbeidet samt studie av sentrale styrings- og prosjektdokumenter.

Prosjektet har hatt formannskapet som oppdragsgiver, rådmannen som

prosjektansvarlig og hatt støtte av en referansegruppe bestående av varaordfører Olav Norberg, ass. rådmann Ingvar Rolstad og hovedtillitsvalgt Berit Lyngen.

Endelig evalueringsrapport er konsulentens ansvar og representere konsulentens beste vurdering. Det har hele tiden vært forutsetningen at rapporten skal offentliggjøres etter at den er gjort kjent for kommunens ledelse.

Mål og måloppnåelse

Fokus og prioritering

Forny la til grunn følgende fokus og prioritering for omstillingsarbeidet:

- Gjenvinne økonomisk handlefrihet
- En endringsdyktig og effektiv organisasjon
- Økt service- og brukerorientering
- Styrket konkurransekraft som bo-, nærings- og servicesenter

Mål og resultatoppnåelse ble strukturert i fire fokusområder: Samfunn, Tjenester, Organisasjon og Økonomi. Gjennomgangen nedenfor følger denne strukturen.

Samfunn

Mål

2002 - 2005	a) Befolkningsvekst 0,5 %
2002	b) 75 % av bedriftene er fornøyd med næringsutviklingsarbeidet

Viktige tiltak og prosjekter

- Utbyggingsavtaler tatt i bruk 2002
- Kommuneplanmelding 2003

Resultat

a) Levanger har i årene 2001 og 2002 hatt en befolkningsvekst på 0,7 % og i 2003 en vekst på 1 %. Det betyr at befolkningsveksten er tilbake og ligger godt over målene.

b) I 2003 ble arbeidet i Levanger Næringssselskap evaluert¹ – uten at det ble tatt ut en konkret indeks for bedriftenes fornøydhet med næringsutviklingsarbeidet. Ut fra spørsmål 4 i undersøkelsen kan det muligens utledes en slik indeks: Hva er din bedrifts/etats/organisasjons oppfatning generelt av Næringssselskapets utøvelse av kommunens næringsarbeid? Her svarer 63 % godt eller meget godt og 37 % mindre godt eller dårlig. Fra 1.1.2005 samler Levanger og Verdal sitt næringsutviklingsarbeid i et felles selskap Innherred Vekst AS.

- Utbyggingsavtaler er nå tatt i bruk.

¹ Evalueringsrapport v/Torgeir Johansen

- Arbeidet med en kommuneplanmelding ble ikke gjennomført i 2003. Arbeidet med ny og felles Kommuneplan for Levanger og Verdal startes nå opp i regi av Samkommunen.

Tjenester

Mål

2002	a) Serviceerklæringer vedtatt for 10 viktige tjenester
2003	a) Serviceerklæringer vedtatt for ytterligere 10 viktige tjenester
2004	a) Serviceerklæringer vedtatt for ytterligere 10 viktige tjenester

Viktige tiltak og prosjekter

- Omlegging sosialtjenesten 2001
- Omlegging intern bygge- og eiendomsforvaltning 2002
- Skille ut boligforvaltning i eget selskap 2002
- Omlegging kjøkkentjenesten 2001

Resultat

a) Hensikten med serviceerklæringene var at en gjennom disse kunne få en konkretisering av tjenestenivået som var tilpasset kommunens økonomiske rammer. Ambisjonen var at 80 % av kommunens virksomhet skulle være definert ved hjelp av serviceavtaler. Bare fem serviceavtaler (vann, avløp, brannforebygging, trygghetsalarmer og aktivitetstilbud Distrikt Sør) er kommet så langt i innhold og prosess at de er utlagt på kommunens hjemmesider. *Vi mener at intensjonen med og gjennomføringen av satsingen med serviceerklæringer ikke er blitt realisert i Forny så langt.*

De navngitte tiltakene og prosjektene for øvrig er gjennomført:

- Gjennomgang og omlegging av sosialtjenesten skjedde allerede i 2001. Tjenesten er nå flyttet over i Samkommunen.
- Den interne bygge- og eiendomsforvaltningen ble egen virksomhet fra 1.1.2002
- Boligforvaltningen ble overført til Levanger Boligforvaltning KF
- Kjøkkentjenesten er delvis omlagt – tilsiktet økonomisk effekt ikke nådd fullt ut

Organisasjon

Mål

2002	a) Kommunen organisert i resultatenheter b) Samtlige ledere har lederavtaler c) Felles lederplattform etablert
2003	a) 75 % av brukerne av interne støttefunksjoner er fornøyd
2004	a) Medarbeider- /arbeidsmiljøundersøkelse gjennomført

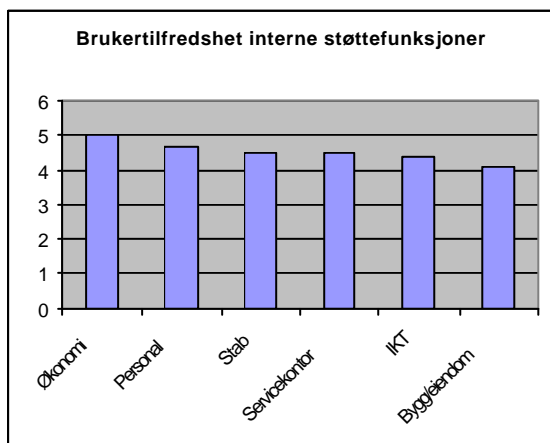
Viktige tiltak og prosjekter

- Faste komiteer erstattes av en komité for drift og en komité for plan/utvikling 2001
- Opprettelse av utviklingsenhet 2002
- Videreutvikling av styringssystemet

Resultat

2002) Kommunen ble etablert i resultatenheter fra 1.1.2002. Samtlige ledere fikk da lederavtaler. Det er mer usikkert om felles lederplattform ble/er etablert. Et eget delprosjekt arbeidet med etablering av en egen lederskole. Tilbakemeldingen går på at denne satsingen ikke er blitt fulgt opp.

2003) En vesentlig omlegging var sentralisering av alle administrative støttefunksjoner som heretter skulle betjene alle underliggende virksomheter. Dette er gjennomført og en evaluering av de interne støttefunksjonene ga følgende resultat:



Figur 1: Målt brukertilfredshet med interne støttefunksjoner. 2002. Kilde: Levanger kommune.

Undersøkelsen viste at økonomi, personal, rådmannens stab og servicekontoret nådde kravet om 75 % fornøyde brukere. IKT og bygg/eiendom var like oppunder.

2004) Medarbeider/arbeidsmiljøundersøkelsen ble gjennomført allerede i 2003 som ledd i effektiviseringsnettverkene sammen med Orkdal og Stjørdal. Levanger kom litt dårligere ut enn sammenligningskommunene – og det gjaldt alle ti temaene som inngikk i undersøkelsen. Avstanden var særlig stor i medarbeidernes opplevelse av overordnet ledelse.

Viktige tiltak og prosjekter:

Levanger gikk fra 4 faste til 2 faste komiteer allerede fra 1.1.2002. Det er ikke etablert en utviklingsstab slik intensjonen var. Og systemet med balanserte styringskort fungerer ikke som et aktivt og synlig styringssystem i organisasjonen.

Økonomi

Mål

2002	a) 25 mill. i akkumulert underskudd er innekket
2003	a) Ytterligere 10 mill. i akkumulert underskudd er innekket (resten)
2004	a) Minimum 2 % i netto driftsresultat

Resultat

Ved oppstart av omstillingsperioden hadde Levanger 35 mill. i akkumulert underskudd. I tabellen nedenfor vises hvordan målene for den økonomiske omstillingen *ikke* er nådd:

År	Mål	Resultat	Underskudd
2001			35
2002	25	16	19
2003	10	0,5	18,5
2004	15,9	4.8*)	13,7
2005	13	?	?

*) Foreløpig resultatprognose for 2004

Det er bare å konstantere at Levanger ikke har klart den økonomiske omstillingen knyttet til Forny 2001. Målet var å kvitte seg med akkumulerte underskudd i 2002 og 2003 for deretter å ta vare på en liten driftsmargin som gjør at kommunen kunne beholde en økonomisk handlefrihet.

Økonomisk omstilling

Prioritering nr. 1- Økonomisk handlefrihet

Bakgrunnen for Forny 2001 var en vanskelig økonomisk situasjon for Levanger kommune med 42 mill. kroner i akkumulerte underskudd og forskudd på rammetilskott fra staten med 11 mill. kroner. I stedet for en ren kuttprosess, valgte kommunen å gjøre en omstillingsprosess der en kunne jobbe med både tilpasning til nye økonomiske rammer, kostnadseffektivitet og prioriteringseffektivitet. Målet var at akkumulert underskudd skulle være tilbakebetalt i løpet av 2003 og at kommunen skulle ha et positivt netto driftsresultat på 2 % i 2004. *Ingen av målene nås!*

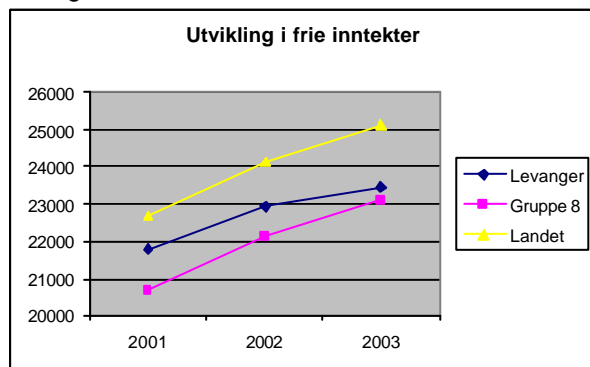
Har forutsetningene endret seg?

I begrunnelsen for at de økonomiske målene ikke ble nådd, legger rådmannen i årsmeldingene for 2002 og 2003 stor vekt på endringer i kommunenes rammevilkår som lønnsoppgjør, pensjonsordningen, omlegginger i inntektssystemet, skattesvikt osv. Nedenfor vil vi bruke litt plass på å se om utviklingen i rammevilkårene har vært vesentlig annerledes for Levanger enn for kommunesektoren ellers.

Har inntektene fra staten endret seg i

Levangers disfavør?

Statens rammevilkår for kommunene avgjøres i høy grad gjennom utviklingen i de såkalte frie inntekter – skatt og rammetilskudd som står for om lag 2/3 av kommunenes totale inntekter.

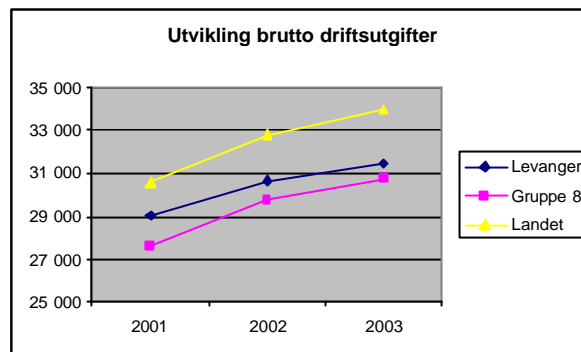


Figur 2: Utvikling i frie inntekter pr. innbygger. Kilde: KOSTRA

Kommunenes frie inntekter har økt med 11 % i perioden, mens Levangers økning har vært på bare 7 %. Denne forskjellen på 4 % utgjør

nesten 14 mill. kroner i Levangers disfavør. Dette bildet må nyanseres i forhold til at Levanger likevel har et høyere inntektsnivå enn øvrige kommuner i gruppe 8. Konklusjonen er likevel at Levanger de tre siste årene har hatt et relativt svakere vekst i sine inntekter fra staten enn sammenlignbare kommuner. Dette har gjort omstillingen særlig utfordrende.

Hva så med utgiftsveksten?



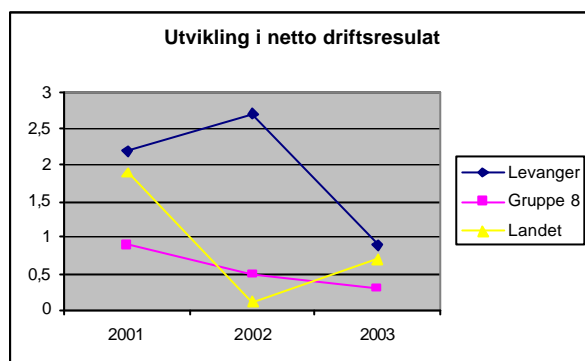
Figur 3: Utvikling i brutto driftsutgifter pr. innbygger. Kilde: KOSTRA

Figuren viser at utviklingen i utgiftsnivået (aktiviteten) er lavere for gruppe 8 kommuner enn kommunene generelt. Levanger har i disse årene klart å bremse utgiftsveksten sin med 3 prosentenheter (18 mill. kroner) i forhold til resten av kommunene (øvrige kommuner har hatt en utgiftsvekst på 11 % mot Levangers 8 %). Levangers utgiftsvekt har vært den samme som for gruppe 8 kommunene for øvrig.

Utvikler økonomien seg i Levanger verre enn ellers i kommune-Norge?

Det er allmenn enighet² om at den viktigste indikatoren for å måle helsetilstanden i kommuneøkonomien, er netto driftsresultat. Levanger har i alle år fra og med 2001 gått med positivt netto driftsresultat. Som figuren på neste side viser, har Levanger i disse årene hatt et vesentlig bedre netto driftsresultat enn sammenligningsgruppen og kommune-Norge for øvrig. Men det skjer en uheldig endring i 2003 som er bekymringsfull.

² Jfr. de siste rapportene fra Det tekniske beregningsutvalget for kommunes økonomi (TBU)



Figur 4: Utvikling i netto driftsresultat i prosent.

Kilde: KOSTRA

Det som er mest bekymringsfullt ved 2003 resultatet, er at driftsresultatet stuper og at en bare klarer å dekke inn 0,5 mill. i akkumulert underskudd. Det betyr at 21,5 av 22 mill. kroner i eiendomsskatt - som skulle brukes til å rydde opp i akkumulert underskudd - ble brukt for å holde driften i gang i 2003.

Oppsummering

Levanger har i årene 2001, 2002 og 2003 hatt en samlet utgiftsvekst på 8 % og en inntektsvekst på 7 %. Det er lavere både inntekts- og utgiftsvekst enn øvrige kommuner, men om lag på linje med øvrige gruppe 8 kommuner. På den andre siden innebærer en slik utvikling for Levanger at gapet mellom inntekter og utgifter samtidig har økt dvs. den økonomiske handlefriheten er redusert. En kan oppsummere:

- *Rammevilkårene fra staten for Levanger kommune har blitt relativt forverret i perioden*
- *En har ikke klart å bremse utgiftsveksten i samme grad som inntektsveksten har blitt redusert*
- *Den økonomiske handlefriheten til kommunen er dårligere 31.12. 2003 (0,9 %) enn den var ved oppstarten av Forny 1.1.2002 (2,2 %) til tross for økt eiendomsskatt.*

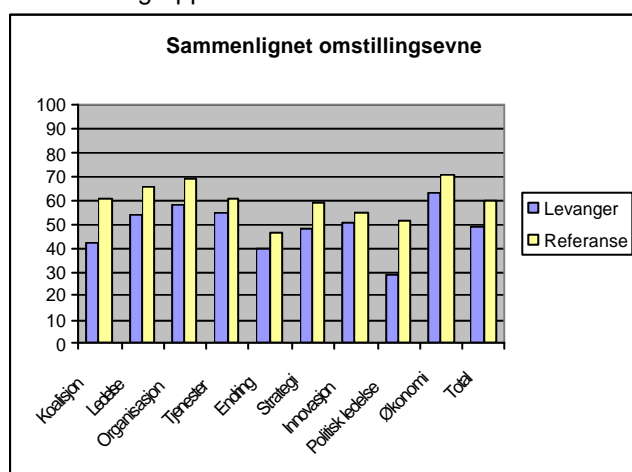
Organisatorisk omstilling

Prioritering nr. 2- En endringsdyktig og effektiv organisasjon

Det ene er å ta et skippertak for å få økonomien på skinner igjen. Det kan i stor grad gjøres gjennom vanskelige og upopulære politiske valg og vedtak. Noe annet er å gjennomføre en organisasjonsutvikling som gjøre at vi kan arbeide videre med en mer robust, omstillingsdyktig og effektiv organisasjon.

Hvor omstillingsdyktig er Levanger kommune blitt som organisasjon?

For å måle kommunenes omstillingsevne har alle som vært inne til intervju fylt ut et eget spørreskjema som skal gi indikasjoner på kommuners omstillingsevne. Resultatene er ikke oppløftende for Levanger. *Av en mulig score på 100, måles omstillingsevnen i Levanger til 49.* I tabellen nedenfor er Levangers score sammenlignet en referansegruppe av kommuner³:



Figur 5: Relativ omstillingsevne i Levanger sammenlignet med referansegruppe.

Det er overraskende at Levanger kommer dårligere ut enn referansegruppen på absolutt alle 9 omstillingstemaer. Særlig stor er forskjellene i Levangers disfavør hva angår de to temaene som står politikken nærmest –

³ Grøtting og Vassli: Omstilling og økonomistyring i kommunene – en sammenligning av 2 ROBEK-kommuner og 2 ikke-ROBEK-kommuner i Hedmark. Karlstads Universitet 2004.

koalisjon og politisk ledelse. Men også på temaene administrativ ledelse, organisasjon og strategi ligger Levanger mer enn 10 prosentenheter under referansegruppen.

De spørsmålene Levanger scorer best på, er:

9a Økonomisk kontroll - en forutsetning for et forutsigbart tjenestetilbud	84
7d Vi er dyktige til å bruke IKT for effektivisering	74
3c Alle er delegert ansvar og myndighet for å gjøre en god jobb mot brukerne	73
6a Vi har en felles visjon	70
1d Arbeidstakernes organisasjoner trekkes aktivt med i omstillingsarbeidet	66
4b Vi sammenligner KOSTRA-data med andre kommuner for å bli mer effektive	65
9b Å holde budsjettet er det viktigste ansvaret for alle våre ledere	64
2a Vi har en adm. toppledelse med selvstendighet og integritet	63
3b Vi er genuint opptatt av hvordan vi får mest mulig ut av ressursene	61

Det er tydelig at erkjennelsen av stram økonomiske styring og nødvendigheten av effektivisering fortsatt er godt forankret i organisasjonen. Det gis positiv tilbakemelding på den måten som IKT brukes påfor å oppnå effektiviseringer. Og ute i organisasjonen oppleves reell delegering og ansvar i forhold til jobben som skal gjøres mot brukerne. Også kommunens visjon oppleves kommunisert og tydelig.

På følgende spørsmålene får Levanger særlig dårlig score:

1b Partiene har felles opptreden i forhold til vårt omstillingsbehov	14
8b Politikerne samarbeider om å ta tak i kommunens største utfordringer	14
8a De største endringene initieres alltid fra den politisk ledelsen	24
8d Ordføreren er vår fremste endringsagent	25
5a Vi arbeider kontinuerlig med endring - ikke skippertak	26
6d Ansatte involveres i utarbeidelsen av våre strategiske planer	29
5d Vi etterprøver alltid at målene for gjennomførte endringer ble nådd	35
7c Vi har gode muligheter for at ansatte kan lansere gode ideer og forbedringsforslag	38
1c Vi trekker involverte brukergrupper med i omstillingsarbeidet	39

De forhold som kommer svært dårlig ut er politikernes evne til sammen å ta tak i kommunens omstillingsbehov og utfordringer. Nødvendige endringer initieres nesten aldri fra

politisk nivå og bare 25 % kan slutte seg til påstanden om at ordføreren er kommunens fremste endringsagent. Når en går bak tallene er det interessant å se at politikerne er enda strengere i sin vurdering av disse spørsmålene enn hva gjennomsnittstallene viser.

Men svarene viser også et mulig potensiale når det gjelder involvering av både ansatte og brukergrupper i forberedelse og gjennomføring av endringer

Oppsummering den politiske delen

Både spørreundersøkelsen og samtalene for øvrig, gir et tydelig bilde av at den felles politiske plattformen som ble etablert i forbindelse med vedtaket om omstillingen Forny 2001, ikke lenger er til stede. Politikken har sklidd tilbake fra strategisk politisk lederskap til et politisk spill der felles og langsiktige mål synes å ha kommet i bakgrunnen. Dette erkjennes i stor grad tverrpolitisk. Og ingen er fornøyd med situasjonen. Men heller ingen ser ut til - så langt - å være i stand eller posisjon til å ta de grep som skal til for å få etablert et mer konstruktivt og langsiktig politisk fokus.

Oppsummering den administrative delen

Det er tydelig at mye av mobiliseringen fra den første fasen av Forny 2001 er borte. Ting går nå på det jevne, ansatte føler seg ikke involvert og brukt i utviklingsarbeidet, vi er tilbake til skippertak, etterprøving av omstillingstiltakene og kontinuerlig læring er borte.

Dette bekreftes også av samtalene. Samarbeidet mellom rådmannsgruppa og virksomhetslederne er for tilfeldig. Flere ledere har ikke hatt oppfølging av sine lederavtaler siden de ble inngått. Virksomhetslederne opplever at de informeres i stedet for å involveres. Virksomhetslederne føler seg i noen grad sviktet - de skulle satses på som ledere for ansatte og tjenestene som møter brukerne. Etter den tid har rådmennene hatt nok med sitt selv om det understrekes av virksomhetslederne at de får hjelp når de tar kontakt med sin rådmann.

Og politikerne løp fra dugnaden nesten med det samme da de første vanskelige politiske sakene skulle landes (eksempelvis skolestruktur og eiendomsskatt).

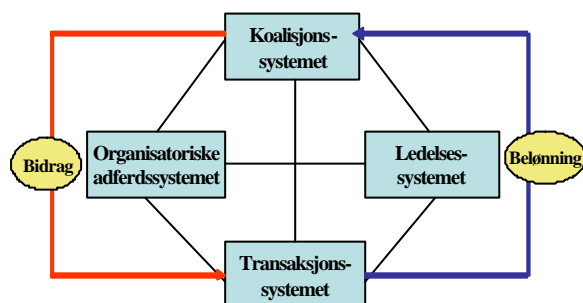
- *Den felles politiske plattformen og strategien som lå bak vedtaket om Forny 2001 eksisterer ikke lenger*
- *Den felles mobiliseringen av organisasjonen og involveringen av medarbeidere i omstillingsarbeidet som Forny 2001 hadde i starten, er borte og erstattet av mer tradisjonelt hierarkisk og forvaltningsorienterte arbeidsformer*
- *Levanger kommune har som organisasjon fortsatt et stort og urealisert potensiale i forhold til omstilling og endring*

To teoretiske perspektiver

Omstilling

Trøndelags Busch & Vanebo⁴ er sentrale leverandører av teorier for å forstå offentlige organisasjoner i endring. I deres modell består organisasjonen av fire delsystemer:

- Koalisjonssystemet – består bla. av folkevalgte, partier, interessenter og fagforeninger
- Det organisatoriske adferdssystemet – ansatte og interne organisasjonskultur
- Transformasjonssystemet – hvordan tjenesteproduksjonen foregår
- Ledelsessystemet – ledere som ofte er bindeledd mellom de andre systemene

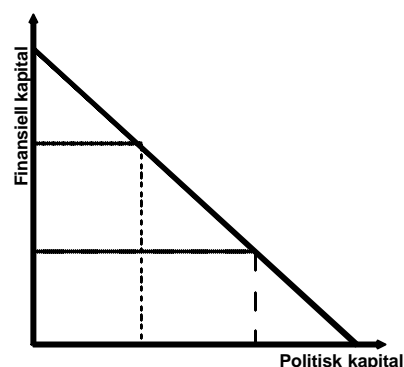


Figur 6: Helhetsmodell for å forstå hvordan offentlige organisasjoner fungerer. Kilde: Busch et al.

Poenget er at disse systemene med aktører står i et forhold til hverandre gjennom en bidrag-belønningsbalanse.

Besparingsteorien

Det andre teoretiske bidraget vi har lyst til å hente inn, kommer fra besparingsteorien⁵. Det har etter hvert blitt utviklet et eget forsknings- og teoriområde knyttet til omstilling og nedskjæringer i det offentlige. Sentralt i teorigrunnlag står forholdet mellom finansiell og politisk kapital. Den finansielle kapital forstås som de ressurser som står til disposisjon for offentlig forbruk og politisk kapital som den støtte politiske ledere har fra blant annet velger og ansatte. Teorien snakker om en totalfinanspolitisk kapital som et produkt av den finansielle og politiske.



Figur 7: Figur som viser avhengigheten mellom politisk kapital og finansiell kapital. Kilde: Norell.

Figuren sier at i en situasjon med finansiell stress eller krise (ressursmangel), må den politiske kapital tas i bruk for å styrke den finansielle kapitalen. Det vil ofte bety at den politiske ledelsen i en fase må redusere sin oppslutning (popularitet) blant folk flest for å få rettet opp igjen den økonomiske situasjon. Når så den finansielle kapitalen er styrket, er det igjen tid for å styrke den politiske kapitalen gjennom reduserte skatter eller bedre offentlige tjenester.

Poenget

Poenget med disse to besøkene til teorien, er å forsøke å se på situasjonen i Levanger litt fra et teoretisk helikopterperspektiv:

- Er det slik at det først og fremst er *koalisjonssystemet som har sviktet* i Forny 2001 – eller er det slik at også de andre systemene har sviktet – ledelsen og organisasjonen har ikke klart å levere de resultatene som ble lovet i 2003 (og 2004) – og som budsjettene forutsatte?
- Kan *eiendomsskatten sees inn i bidrag-belønningsbalansen*: Innbyggerne og politikerne skulle bidra ekstra for å få rettet opp økonomien gjennom en midlertidig eiendomsskatt – nå er avtalen brutt ved at skatten brukes til ordinær drift
- Har politikerne i tilstrekkelig grad tatt inn over seg at *skal den finansielle kapitalen styrkes, så vil det i en krevende omstillingsprosess måtte gå på bekostning av oppslutningen fra velgere og omgivelser*? Og er det ikke akkurat derfor det er nødvendig å stå sammen om vanskelige valg?

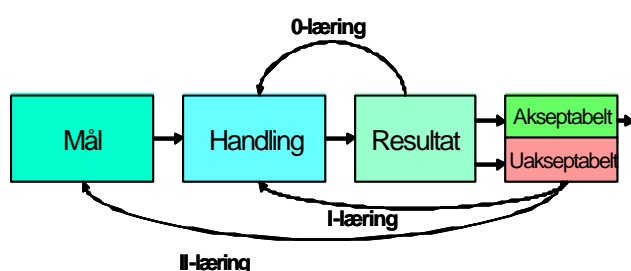
⁴ Busch, Johnsen og Vanebo: Endringsledelse (2003)

⁵ Norell: Besparingsteori (2004)

Nytt spor eller mer gass rett fram?

Enkrets eller tokrets læring?

Formålet med denne evalueringen har vært å "høste læring som kan brukes i kommunens videre omstillingsarbeid". Som figuren nedenfor viser er det to typer læring – enkrets- og tokrets. Ved enkretslæring sjekker en bare resultatene i forhold til målene og justerer eventuelt for å treffe bedre ved neste forsøk. Ved tokrets læring vurderer en også om målene er relevante før en setter i gang en ny omgang.



Figur 8: Figuren illustrer de tre læringsmulighetene knyttet til evaluering – ingen læring, enkrets læring og tokrets læring (Kilde: Wiggo Hustad: Lærende organisasjoner)

For Levangers vedkommende er det ikke til å komme bort fra at evalueringsresultatet ikke er akseptabelt og et en derfor må gi sterkere lut for å nå målene - eller vi kan revurdere både målene og hva slags medisin som skal brukes.

Behov for nye mål

Det er selvsagt behov for å fornye målene for Økonomiområdet siden disse ikke ble nådd slik som forutsatt.

Når det gjelder Organisasjonsområdet er de fleste mål knyttet til selve omorganiseringen nådd, men det mangler mål for den permanente utviklingen av organisasjonen.

For Tjenestene gikk målene ensidig på realisering av serviceerklæringer. Denne strategien har en ikke lykkes med og tjenesteytingen etterlyser andre mål både for omstillingen og den mer kontinuerlige driften.

Befolkningsutviklingen er fortsatt en god indikator på Levangers attraktivitet som samfunn. Øvrige samfunns mål kan muligens avventes til den nye kommuneplanen foreligger.

Suksessfaktorer videre

Konsulenten ønsker å trekke fram følgende suksessfaktorer for "runde 2" i Levangers omstillingsarbeid:

A. Igjen etablere et bredt politisk forlik

Det bør etableres ett nytt og bredt politisk forlik om å få orden på kommuneøkonomien i Levanger. Forliket bør knyttes til nøkkeltall som skal være styrende for økonomiplanlegging og resultater ut kommunevalgsperioden.

B. Eiendomsskatten ut av driften

Med utgangspunkt i striden om eiendomsskatten, bør det vurderes å etablere en enighet om at eiendomsskatten ikke skal brukes i driften, men kun benyttes til nedbetaling av akkumulert underskudd og finansiering av investeringer. Med dette grepet står de politiske partiene fritt til å avvikle eller beholde eiendomsskatten ved utløpet av kommunevalgsperioden.

C. Ryddejobben først – visjonene etterpå

Det er gjort en interessant jobb i forbindelse med økonomiplanen 2005-2008 i å lage et framtidssbilde for Levanger 2015. Det foreslås at dette arbeidet videreføres i kommuneplanprosessen og at økonomiplanarbeidet fokuserer på å gjenvinne økonomisk handlefrihet.

D. Gevinstkrav til Samkommunen

Samkommunen utgjør en ny og viktig strategi for å bidra til den økonomiske omstilling og for å få "mer tjenester ut av hver krone". Det må etableres mål- og resultatstyring av kommunens deltakelse i Samkommunen som viser at deltakelsen er til fordel for omstillingsarbeidet i primærkommunen.

E. Videre leder- og personalutvikling












Fortsette å "snu pyramidene" ved 1) Å bygge et dyktig og stort lag med virksomhetsledere og andre ledere og 2) Sette opp aktiviteter som gjør at ansatte ute i tjenestene føler tilhørighet og eierskap til organisasjonen og strategiene.

F. Brukerne og innbyggerne som ressurs

I utgangspunktet er kommunen innbyggernes verktøy for å få løst noen felles oppgaver. Tjenestene bør framover i større grad utvikles, omstilles og kanskje leveres i et tettere og mer aktivt samarbeid mellom kommune, innbyggere og organisasjoner.

Vedlegg 1: Skisse⁶ til styringskort for 2005

SAMFUNN	TJENESTER	ORGANISASJON	ØKONOMI
Mål S1 Vekstkommune	Mål T1 God kvalitet på tjenestene tilpasset brukernes behov T2 Kostnadseffektive tjenester T 3 Økt brukermedvirkning og -dialog	Mål O1 Motiverte og omstillingsdyktige medarbeidere O2 Lavt sykefravær O3 God ledelse	Mål Ø1 Økt økonomisk handlefrihet Ø2 Eiendomsskatten ikke brukt til drift Ø3 Økonomisk gevinst ut av Samkommunen
Resultat 2005 S1 Befolkningsvekst på 0,5 %	Resultat 2005 T1 Brukerundersøkelse for utvalgte tjenester viser 80 % fornøyde brukere T2 Sammenligning av enhetskostnader for 10 utvalgte tjenester i KOSTRA viser at Levanger er like kostnadseffektiv som gjennomsnittet for gruppe 8 T 3 Det etableres forsøk med brukerråd/-styre innenfor 2 tjenesteområder/virksomheter	Resultat 2005 O1 Medarbeiderundersøkelse viser total indeks bedre enn 80 O2 Sykefravær er 10 % lavere enn for kommunesektoren totalt O3 360 graders lederevaluering gjennomført	Resultat 2005 Ø1a Netto driftsresultat i 2005 blir 2 % og brukes til nedbetaling av akkumulert underskudd Ø1b Totalt låneopptak for skattefinansierte områder økes ikke Ø2 Eiendomsskatt utover netto driftsresultat brukes til investeringer Ø3 Dokumentert økonomisk gevinst av Samkommunen er minst 5 % av brutto budsjett

SAMFUNN	TJENESTER	ORGANISASJON	ØKONOMI
 > 0,5 % befolkningsvekst 0,4-0,5 % befolk.vekst < 0,4 % befolk.vekst	 > 80 % fornøyd 70-80 % fornøyd < 70 % fornøyd	 Medarbeiderindeks > 80 Medarbeiderindeks 70-80 Medarbeiderindeks < 70	 Netto driftsresultat > 2 % Netto driftsresultat 1,8-2 % Netto driftsresultat < 1,8 %
	 Bedre på minst 8 tjenester Bedre på 6-7 tjenester Bedre på 0-5 tjenester	 Sykefravær > 10 % lavere Sykefravær 0-10 % lavere Sykefravær høyere	 Sum lån mindre enn xxx mill Sum lån mellom xxx og yyy mill Sum lån over yyy mill
	 2 brukerråd i gang fra 1.7 1 brukerråd i gang fra 1.7 Ingen brukerråd i gang fra 1.7	 Ledereval. gj.ført 1.7 Ledereval. gj.ført 31.12 Ledereval. Ikke gjennomført	 x mill. brukt til investeringer Mellom x og y mill.brukt til inv. Under y mill. brukt til inv.
			 > 3,5 mill. gevinst Mellom 2,5 og 3,5 mill. i gevinst < 2,5 mill. i gevinst

⁶ Dette er bare en skisse til omforent styringskort for 2005 - skissen må bearbeides videre for å sikre forankring og relevans. Overordnet styringskort skal brukes som utgangspunkt for å lage tilsvarende styringskort i alle virksomheter. Disse bør være på plass innen 15. januar og behandles politisk.